

# **Der französische Zentralismus aus der Sicht eines elsässischen Regionalisten**

Pierre Klein

In Frankreich gibt es nach den Worten von Frau Lebranchu, der damaligen Ministerin für die Gebietskörperschaften, über die die DNA am 25. April 2015 berichtete, keinen Grund, Region und Identität zu verwechseln. Die Region sei "ein institutionelles Instrument, kein Instrument der kulturellen oder historischen Anerkennung", sagte sie. Sie wies lediglich auf die Tatsache hin, dass die französische Region ein Verwaltungsbereich in einem Raum ist, der nichts mit den regionalen kulturellen Identitäten zu tun hat.

Obwohl Frankreich in den letzten Jahrzehnten Momente der Regionalisierung erlebt hat, handelte es sich in Wirklichkeit um Momente der Dekonzentration und Dezentralisierung, bei denen der Zentralstaat die meisten Befugnisse und Mittel behielt, ohne die Verwaltungen der Präfekturen wesentlich zu beeinflussen. Wenn Regionen geschaffen wurden, dann immer im jakobinischen Geist, der darauf abzielt, Gleiches zu vereinen, in diesem Fall Klone von eigener Geschichte und Kultur neutralen "Territorien". Es gibt zwar Regionen wie die Bretagne oder Korsika, die einer Geschichte und einer Kultur entsprechen, aber diese werden nicht wirklich anerkannt, gewürdigt und gefördert.

In der Tat ist Frankreich nach wie vor ein Land, das mehr verwaltet als regiert und mehr zentralisiert als regionalisiert ist. Frankreich, das durch aufeinanderfolgende Zusammenschlüsse von Provinzen entstand, deren Bindeglied die Verwaltung war Frankreich, hat den Zentralismus in seiner DNA. Dies erklärt, rechtfertigt aber nicht, dass es Schwierigkeiten hat, sich an einem Erneuerungsprozess zu beteiligen, um sich an die zeitgenössische politische und soziale Dynamik anzupassen und eine Erneuerung der Republik auf der Grundlage der Akzeptanz von Pluralität und Multipolarität vorzunehmen.

Die Ursprünge der Hyperzentralisierung sind gut bekannt. Sie stammen aus der Zeit Philipps des Schönen<sup>1</sup>. Zunächst monarchisch, wurde sie dann republikanisch, und die Nation wurde

---

<sup>1</sup> Die Herrschaft Philipps des Schönen markiert einen wichtigen Schritt im Übergang von der Feudalmonarchie, die allein auf Vasallenbeziehungen beruhte, zu einer territorialen und administrativen Monarchie parallel zur Unterwerfung der Lehen. Dies sind die Anfänge des Nationalstaats. Die Verbindung zwischen der Form des Staatsaufbaus durch die sukzessive Übernahme von Territorien und der mit seiner Konsolidierung beauftragten

aufgefordert, sich durch sie und um sie herum zu vereinen, bis zu dem Punkt, an dem administrative Zentralisierung und Nation verwechselt wurden. Dies ist die jakobinische Option, aber sie ist nur eine Option und keine Verpflichtung, die der Idee der Nation innewohnt. Einige mögen es damals gerechtfertigt haben, aber sollte es das Modell bleiben, das *ad vit aeternam* reproduziert wird, obwohl seine Nachteile hinreichend bekannt sind?

Die vorrevolutionäre Debatte und die Verwirklichung der Demokratie brachten zwei Vorstellungen von der Bildung des politischen Willens und der Ausübung der Macht. Die erste, von Locke initiiert und von Montesquieu ergänzt, basiert auf der Repräsentation-Delegation oder der nationalen Souveränität und auf der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung. Die zweite, insbesondere von Rousseau geprägte, beruht auf der unveräußerlichen und unteilbaren Souveränität des Volkes und folglich auf der Identität oder Vermischung der Gewalten, was ihre Aufteilung schwierig macht.

Frankreich wird immer zögern. Ist Rousseau schuld? Nicht nur. In weniger als 200 Jahren wird Frankreich 16 verschiedene Verfassungen oder Regime kennen, die sich an beide Konzepte anlehnen und wird sich nie wirklich entscheiden, wobei jedoch zwei Konstanten bestehen bleiben: die effektive horizontale und vertikale Nichttrennung der Gewalten und die Vorrangstellung des Staates gegenüber Gesellschaft und Politik.

Der Konsens, den dieses System braucht, ergibt sich weitgehend aus dem Handeln der Institutionen und der herrschenden Klasse. Das System selbst spielt eine Rolle bei der Erzeugung der Einstellungen und Verhaltensweisen, die für seine Aufrechterhaltung notwendig sind. Die Elemente des Konsenses werden durch den Druck der institutionellen und herrschenden Praktiken von oben nach unten hergestellt, eingeflößt und konsolidiert. Nicht der öffentliche Raum, sondern strukturelle Mechanismen und der Pariser Mikrokosmos, in dem politische, wirtschaftliche und medien Kräfte aufeinandertreffen, bestimmen die Ausrichtung. Das System wird durch die Atomisierung der Individuen gefestigt, die sich, ohne wirkliche Vermittlungsinstanzen, nur untergeordnet und bettelnd an es wenden können.

---

Verwaltung, d. h. zwischen Bauherr und Baumeister, wird zur Quintessenz des französischen Systems werden. Dies ist der französische "Sonderweg". Daraus folgt, dass der Versuch, das Verwaltungssystem zu reformieren, in den Augen vieler von vornherein so aussieht, als wolle man den Staat selbst angreifen. Und das ist dumm! Die Einheitlichkeit der Verwaltung wird die Einheitlichkeit der Sprache erzwingen. Daraus folgt, dass die Förderung der nicht-französischen Sprachen Frankreichs (=Regional- oder Minderheitensprachen) in den Augen vieler als ein Angriff auf die Nation selbst angesehen wird. Und das ist genauso dumm!

Frankreich machte zwar beträchtliche Fortschritte in Bezug auf Rechte, Freiheiten und sozialen Fortschritt, war aber gleichzeitig hierarchisch, assimilatorisch und monistisch. Und es wird niemals eine echte Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten ins Auge fassen. Die Gebietskörperschaften sind bestenfalls Modalitäten der Verwaltungsorganisation, auch wenn sie im Rahmen der Dezentralisierung und Dekonzentration geschaffen wurden.

Die Gründe dafür sind vielfältig:

- das Vorhandensein des Staates vor der Nation,
- die Erneuerung und Verschärfung des politischen Zentralismus und der Verwaltungskonzentration des Ancien Régime
- und das Versäumnis der aufeinanderfolgenden Regime, echte Vermittlungsinstanzen zu schaffen.

Hinzu kommen der Triumph des Individualismus, die Fixierung auf die Homogenität des Gemeinwohls, die Mythisierung der Einzigartigkeit des Volkswillens, die völlige Verwechslung von Staat und Nation, der Egalitarismus oder die Leidenschaft für das Gleiche, die politische und kulturelle Reduzierung Frankreichs auf Paris... Die gesamte Geschichte des französischen Faktums ist die Geschichte der Allmacht eines Nationalstaates, der sich von den Realitäten und Erwartungen ernährt, die er zu schaffen versucht.

All diese Daten sind im Bewusstsein und in der politischen Kultur der Franzosen stark verankert, dank des Aufbaus einer nationalen Identität und einer undifferenzierten Sozialisierung, insbesondere in den Schulen, was natürlich zu Nationalstolz und Patriotismus führte, aber auch zur Akzeptanz und Reproduktion des Modells. Mit der Zeit haben sich diese Daten zu Traditionen und Habitus kristallisiert.

Insofern wird das System trotz zahlreicher und immer wiederkehrender Kritik von den Franzosen nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Wenn sie sich immer so leicht der zentralistischen Lösung zugewandt haben, dann deshalb, weil die Geschichte und die Zentralisierung selbst sie so geprägt haben, immerhin nicht ohne Vermeidungs- und Überkompensationsstrategien zu entwickeln.

Der Zentralismus und sein jakobinisches Pendant kommen uns in Form von Kreativitätsverlusten und finanziellen Einbußen teuer zu stehen und tragen in hohem Maße dazu bei, dass Frankreich im Verhältnis zum BIP die höchsten Staatsausgaben der Welt hat, ohne dass sich dies in einem unvergleichlichen kollektiven Wohlstand niederschlägt.

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern trägt dieses System dazu bei, Rekorde zu brechen, wie folgende.

- Im Jahr 2020 machten die Ausgaben der öffentlichen Verwaltung 62 % des BIP aus, in Deutschland 51 %.
- Die öffentliche Bruttoverschuldung lag in Frankreich bei 115 % und in Deutschland bei 69 %.
- Die Arbeitslosenquote lag in Frankreich bei 8 % und in Deutschland bei 3,8 %,
- Das Haushaltsdefizit betrug in Frankreich -9 % gegenüber -4 % in Deutschland. Vor der Pandemiekrise lagen die Quoten in Frankreich bei -3 % und in Deutschland bei +2 %,
- und die Außenhandelsbilanz belief sich auf -83 Milliarden, während sie in Deutschland +182 Milliarden betrug<sup>2</sup>.

Darüber hinaus:

- In Frankreich gibt es zwei parallele Verwaltungsebenen: die der lokalen Gebietskörperschaften und die des Staates und seiner Verwaltung mit zwei Gruppen von Beamten. Ein totales Durcheinander, das zu einer Verschwendung von Energie und finanziellen Ressourcen führt.
- einen allgegenwärtigen Pariser Geist. Jedes Jahr gibt das Kulturministerium 139 Euro pro Einwohner in der Region Ile-de-France aus, verglichen mit... 15 für den Einwohner einer anderen Region, ein Verhältnis von 1 zu 9 zugunsten der Île-de-France! Dieser Pariser Stil ist nicht nur strukturell, sondern er hat auch den Anspruch, den Ton anzugeben<sup>3</sup>.
- Im Land der ideologischen Gleichmacherei herrscht soziale Unbeweglichkeit, und es dauert sechs Generationen, bis sich ein Nachkomme einer bescheidenen Familie dem Medianeinkommen des Landes nähert, während es im OECD-Durchschnitt 4,5 sind. Der soziale Aufstieg geht daher besonders langsam voran<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Zahlen vorgelegt in Le Point vom 16.9.2021.

<sup>3</sup> Le Point 2558 vom 11/9/2021.

<sup>4</sup> Le Point 2558 vom 11/9/2021

- institutionelle Instabilität, die sich in der Realität in Unbeweglichkeit niederschlägt. Von Reform zu Reform, von Dekonzentration zu Dekonzentration hat nie eine echte Dezentralisierung stattgefunden, d. h. die Übertragung von Befugnissen und Ressourcen auf die lokalen Behörden.
- eine republikanische Monarchie, die im Grunde weder ganz monarchisch noch ganz republikanisch ist, oder wenn der Mangel des einen den Vorteil des anderen zunichte macht. Wir können die Aussagen von Jean-François Revel aus dem Jahr 1992 ohne ein Komma zu setzen übernehmen. Er sprach damals von einer "paradoxen Ehe", die "Machtmissbrauch und Unfähigkeit zu regieren, Willkür und Unentschlossenheit, Omnipotenz und Impotenz ..., den republikanischen Staat und die monarchische Günstlingswirtschaft, die Universalität der Zuteilungen und die Armut der Ergebnisse, die Dauer und die Ineffizienz, das Scheitern und die Arroganz, die Unpopularität und die Selbstzufriedenheit" miteinander verbindet<sup>5</sup>.
- Die Zahl der Vorschriften hat ihren Höhepunkt erreicht. In zwei Jahrzehnten sind etwa 120.000 Gesetzes- und Verordnungsartikel hinzugekommen! Von allen großen Industrieländern bricht Frankreich auch hier alle Rekorde, was zu erheblichen finanziellen Kosten führt und die Initiative stark behindert<sup>6</sup>.
- Und schließlich "die Erschöpfung und Entmutigung, die sich in fast allen Bereichen des öffentlichen Dienstes, von dem vieles, wenn nicht alles abhängt, breit machen. Besonders betroffen sind die Bereiche Polizei, Justiz, Krankenhäuser, Lehre und Forschung. Es liegt auf der Hand, dass dies der Qualität der erbrachten öffentlichen Dienstleistungen nicht zuträglich ist<sup>7</sup>.

Für die Regionen hat das System zwar die Teilhabe an einer großen Kultur ermöglicht, aber auch zu einer gewissen kulturellen Entropie, zu einer gewissen Erstickung von Initiativen und Potenzialen geführt. Die Unterschätzung der Dauerhaftigkeit des Bedürfnisses nach Solidarität und lokaler Zugehörigkeit hat ebenfalls zur Schwächung der sozialen Bindungen beigetragen.

---

<sup>5</sup> Jean-François Revel, *L'Absolutisme inefficace ou contre le présidentielisme à la française* (Der unwirksame Absolutismus oder gegen den Präsidialismus nach französischem Vorbild), Éditions Plon 1992

<sup>6</sup> Das ist nicht erst seit gestern so. Das Thema kommt immer wieder auf den Tisch. So sprach Präsident François Hollande 2013 von der Dringlichkeit und der Herausforderung eines "Vereinfachungsschocks". Präsident Emmanuel Macron, der zunächst von Entkomplizierung sprach, befürwortet nun mehr Vereinfachung und sein Premierminister wird 2021 seinerseits einen "Schock" der Vereinfachung ausrufen. Man möge es sich sagen!

<sup>7</sup> David Cayla in *Marianne* vom 27/9/2021, Seite 13.

Frankreich hat aus den Augen verloren oder nie gewusst, dass die Legitimität des Staates und seine Effizienz auch aus der Teilung der Macht, der Annäherung an die Unterworfenen und der damit verbundenen Teilhabe resultieren können. Um dies zu erreichen und die noch bestehende administrative Bevormundung und Rechtsunfähigkeit endlich zu beseitigen, wäre es notwendig, die Vielfalt im Vorfeld gesetzlich zu verankern.

Auf der nachgelagerten Ebene muss die Einbeziehung der regionalen Gegebenheiten durch eine infrapolitische Differenzierung (Regionalisierung) und eine infraadministrative Differenzierung (Dekonzentration) des Staates erreicht werden, indem den Regionen eine normative Befugnis für die sie betreffenden Angelegenheiten und eine echte Verantwortungssolidarität im Leben der Nation übertragen wird.

Warum nicht ein Zwischenmodell zwischen dem deutschen Ländermodell und dem französischen Regionenmodell einführen, das Modell der administrativen Mitverwaltung? Der Staat würde die Verwaltung einiger seiner Herrschaftsbereiche mit den Gebietskörperschaften teilen<sup>8</sup>. Nehmen wir zum Beispiel die Kultur. Zusätzlich zu den Kompetenzen, die sie bereits haben, würden die lokalen Behörden gemeinsam mit dem Staat Elemente des regionalen Bereichs verwalten, beispielsweise im Rahmen von speziellen Hohen Behörden<sup>9</sup>. Wenn die administrative Mitverwaltung angenommen wird und sich in der vereinbarten Frist bewährt, könnte der Staat, der sich immer vor dem regionalen Faktum scheute, endlich mit Zuversicht einen weiteren Schritt tun.

Hartnäckigkeit im Irrtum: eine französische Krankheit? Für viele ist das französische System, wenn nicht am Ende, so doch zumindest mit großen Mängeln behaftet, die allesamt Quellen des nationalen Niedergangs sind, von dem in letzter Zeit viel die Rede ist. Wir sind der Meinung, dass eine echte Regionalisierung reichlich dazu beitragen könnte, die Effizienz und Dynamik bei der Verwaltung des Gemeinwohls wiederzufinden. Daran sollten wir nicht zweifeln.

---

<sup>8</sup> Man könnte sich auch an den italienischen oder spanischen Regionen orientieren.

<sup>9</sup> Zum Beispiel eine dezentralisierte Hohe Behörde, die sich speziell mit dem Unterricht in der Regionalsprache, -geschichte und -kultur befasst und die Kompetenzen des Staates und die Beiträge der Gebietskörperschaften in Absprache mit Vertretern von Eltern, Lehrern und Vereinigungen, die sich für die Förderung der Regionalsprache und -kultur einsetzen, zusammenfasst und über alle notwendigen Befugnisse verfügt, um : - die Entwicklung des Unterrichts zu planen,- die Ausbildung zu organisieren,- für die Einstellung zu sorgen,- die Instrumente zu entwickeln,- über die Eröffnung des Unterrichts und die Zuweisung der Lehrkräfte zu entscheiden,- für die Kontrolle zu sorgen.

Die Zentralisierung zeichnet sich in Frankreich einerseits im Ancien Régime durch die Institution der Monarchie und andererseits in der Neuzeit durch die Autokratie Napoleons aus. Sie hat sich also nicht auf demokratischem Wege in unserem Land etabliert. Und obwohl sie sich gelockert und einer gewissen Dezentralisierung Platz gemacht hat, beruht diese eher auf einem administrativen und technokratischen als auf einem demokratischen Konzept, und der französische Staat wird nach wie vor von einer heteronomen Macht beherrscht und Frankreich ist ein Land, das viel mehr verwaltet als regiert wird. Auf seine Kosten und auf Kosten der Demokratie!

Die Demokratie verlangt zu ihrer Vollendung das Prinzip der Einheit in der Vielfalt, das seinerseits durch die lokale Demokratie vervollständigt wird. Letztere nimmt nur auf dem Weg eines "territorialen Föderalismus" vollen Sinn und kann auch nur auf diesem Weg erreicht werden, d. h. durch die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen, genauer gesagt von Teilen der Autonomie, durch den Staat auf lokale oder regionale Gebietskörperschaften, die selbst über demokratische Institutionen verfügen. Da Autonomie das Gegenteil von Heteronomie ist, ist sie ein wesentlicher Bestandteil der Demokratie! Aber die Autonomie ist in Frankreich etwas Undenkbares, etwas Unvorstellbares, etwas, an das man nicht denkt, gedacht hat, und die Regionalisierung ist unmöglich, sagt man in Frankreich. Wer es nicht weiß, wird es tun! PK