

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 511

Zentralismus, Dezentralisation, Regionalismus und Föderalismus in Frankreich

Eine institutionen-, theorien- und ideengeschichtliche
Darstellung

Von

Reinhard Sparwasser



Duncker & Humblot · Berlin

REINHARD SPARWASSER

**Zentralismus, Dezentralisation, Regionalismus
und Föderalismus in Frankreich**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 511

Zentralismus, Dezentralisation, Regionalismus und Föderalismus in Frankreich

Eine institutionen-, theorien- und ideengeschichtliche Darstellung

Von

Dr. Reinhard Sparwasser



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Sparwasser, Reinhard:

Zentralismus, Dezentralisation, Regionalismus und
Föderalismus in Frankreich: e. institutionen-,
theorien- u. ideengeschichtl. Darst. / von Reinhard
Sparwasser. — Berlin: Duncker und Humblot, 1986.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 511)

ISBN 3-428-06115-2

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1986 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06115-2

Vorwort

Die Arbeit hat im Wintersemester 1985/86 dem rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fachbereich der Universität Bayreuth als Dissertation vorgelegen. Wesentliche Änderungen wurden nicht mehr vorgenommen. Spätere Gesetzgebung, politische Entwicklungen und Literatur konnten teilweise bis Juli 1986 berücksichtigt werden.

Bei all denen, die durch fachliche und menschliche Unterstützung zum Entstehen dieser Arbeit beigetragen haben, darf ich mich an dieser Stelle sehr herzlich bedanken: bei meinem verehrten Lehrer Herrn Prof. Dr. Peter Häberle, Bayreuth/St. Gallen, der mich seit meiner Zeit als Student in Augsburg bis heute entscheidend geprägt und gefördert hat; bei seinem Augsburger und Bayreuther Seminar für wissenschaftliche Anregungen und menschliche Verbundenheit; bei meinem Zweitgutachter Prof. Dr. Walter Schmidt Glaeser, Bayreuth, für weiterführende Gespräche; bei den Herren Direktoren des Institut de Droit Comparé der Université II von Paris Prof. Dr. René Rodière und Prof. Dr. Michel Pédamon für die Arbeitsmöglichkeiten und Kontakte während meiner Zeit als Assistent an diesem Institut; bei den Bibliothekaren der Universitätsbibliothek Bayreuth für ihre stets gezeigte Geduld und Findigkeit; bei meinen Schreibkräften für die sorgfältige Abschrift des schweren Manuskripts; bei der Studienstiftung des deutschen Volkes für ihre großzügige finanzielle Förderung; bei meinen Sozien in der Kanzlei Prof. Dr. Bernd Bender und Partner, Freiburg, für ihre Geduld mit mir während meiner abschließenden Arbeiten und schließlich bei meinen deutschen und französischen Freunden für viele anregende und kritische Gespräche, aber auch für aufopfernde Hilfe im technischen Bereich, an erster Stelle, aber auch stellvertretend für andere bei Frau cand. iur. Karen Kohler, Freiburg, und Herrn cand. iur. Detlef Horn, Bayreuth.

Ich widme diese Arbeit meinen Eltern.

Freiburg i. Brg., im Juli 1986

Reinhard Sparwasser

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
I. Eingrenzung des Themas und Erkenntnisinteresse	17
II. Methode	18
III. Darstellungsweise	19
A. Das Ancien Régime (bis 1789)	21
I. Die Gebietsverwaltung des Ancien Régime: Rechtsentwicklung und Reformversuche	21
1. Die Straffung der Verwaltung durch die Monarchie	23
a) Die königlichen Intendanten	24
b) Realität der Provinz und zentrifugale Kräfte am Ende des Ancien Régime	25
c) Parlamente und Städte	29
2. Zeitgenössische Kritik und (letzte) Reformvorschläge	30
3. Zusammenfassung und Ausblick	33
II. Freiheits- und Friedenssicherung in der politischen Theorie des	
18. Jahrhunderts	35
1. Charles de Sécondat, Baron de La Brède et de Montesquieu	36
a) Die vertikale Gewaltenteilung durch corps intermédiaires	36
b) Föderative Republiken zur Friedenssicherung	39
c) Kritische Würdigung	41
2. Jean-Jacques Rousseau	42
a) Die ideale Größe der Republik	43
b) – und ihre Sicherheit	45
c) Kritische Würdigung	48
3. Zusammenfassung und Ausblick	49

B. Vom Beginn der Revolution (1789)		
 bis zum Ende des II. Empire (1870)		51
I. Revolutionszeit und weitere Entwicklung		51
1. Kommunale und föderale Bewegung		52
2. Das Werk der Verfassungsgebenden Versammlung		53
a) Die Geburt der Departements		54
b) Aufbau und Funktion der Verwaltung		56
3. Das „Gespenst des Föderalismus“ und die „Re“-Zentralisation: Die Auseinandersetzung zwischen Jakobinern und Girondisten		58
a) Föderalismus in Montagne und Gironde		58
b) Die Souveränitätsfrage		60
c) Die Führungsrolle von Paris		60
d) Die Ausschaltung der Girondisten und die Diktatur der Jakobiner ...		61
e) Folgerungen		62
4. Das Direktorium (1795–1799)		64
5. Konsulat (ab 1799) und I. Empire (1804–1815)		65
6. Restauration (ab 1815) und Julimonarchie (1830–1848)		68
7. II. Republik (ab 1848) und II. Empire (1851–1870)		69
8. Zusammenfassung und Ausblick		70
II. Liberale und revolutionäre Ansätze in der politischen Theorie des		
19. Jahrhunderts		71
1. Alexis Clérel de Tocqueville		71
a) Entwicklung und Kritik der Zentralisation		73
aa) Die Zentralisation des Ancien Régime		73
bb) Die Zentralisation der Revolution		75
cc) Zentralisation und Demokratie		75
dd) Folgen der Zentralisation		76
b) Dezentralisation und Föderalismus: Begriffe und Abgrenzung		78
c) Einrichtung und Garantien		79
d) Die politische Bedeutung der Dezentralisation		81
aa) Dezentralisation und Gewaltenteilung		81
bb) Dezentralisation und (Bürger-)Beteiligung		81
Inkurs: L'esprit communal		82
cc) Dezentralisation als ein Element einer freiheitlichen Ordnung ..		84
e) Kritische Würdigung		85
2. Pierre-Joseph Proudhon		87
a) Grundlegung des Principe fédératif		88
b) Einrichtung und Ausgestaltung des föderalen Systems		89
c) Föderalismus und Wirtschaftsverfassung		92
d) Kritische Würdigung		93

3. Weitere Reformvorschläge und Ansätze zur wissenschaftlichen Kritik . . .	95
4. Zusammenfassung und Ausblick	99

**C. Die III. Republik (1870–1940) –
Blütezeit des klassischen Regionalismus**

I. Rechtsentwicklung	101
1. Die Zweite Kommune von Paris	102
2. Die großen republikanischen Gesetze zur Dezentralisation von 1871 und 1884	104
a) Vorbereitungsarbeiten	104
b) Das „Grundgesetz der Departementverwaltung“ von 1871	104
aa) Der Generalrat	105
bb) Der Präfekt	106
cc) Die Departementkommission	106
c) Das Gemeindegesezt von 1884	107
3. Die Verwaltung departementübergreifender Angelegenheiten	107
a) Die Verwaltung gemeinsamer örtlicher Interessen	108
b) Die Einrichtung des Wirtschaftsregionalismus	109
c) Die regionale Verwaltung von Staatsaufgaben	110
4. Zusammenfassung und Ausblick	111
II. Die Reformbestrebungen politischer Bewegungen und im Parlament	111
1. Der „klassische Regionalismus“	112
a) Die FRF: Geschichte der Organisation	112
b) Regionalismus: Sammelbewegung, Kompromiß und Provisorium	113
c) Quellen der Inspiration und Querverbindungen	116
d) Kritische Würdigung	118
2. Der „Personalismus“ der 30er Jahre	119
a) Ursprung, Organisation und Organe	119
b) Quellen und Ziele	120
c) Kritische Würdigung	122
3. Die Reformvorschläge zum Regionalismus im Parlament	122
a) Der Zuschnitt der Region und ihre Koexistenz mit dem Departement	123
b) Die institutionelle Ausgestaltung der Region	124
aa) Parlamentarische Vorschläge	124
bb) Regierungsvorschläge	127
cc) Parlamentarische Kommissionen	128
c) Regionalismusbestrebungen und Staatsreform	129
4. Zusammenfassung und Ausblick	130

III. Erkenntnisinteresse und Forschungsergebnisse der Staatsrechtslehre: Theoriebildung und Reformkritik	131
1. Der „Klassiker“ zu Staatenbund und Bundesstaat: L. Le Fur	132
a) Die „föderative“ Form in Geschichte und Gegenwart, Politik und Recht	132
aa) Bundesstaat, Staatenbund und Souveränität	133
bb) (Rechtsvergleichende) Bestandsaufnahme, Zukunftsaussichten und Bewertung der föderalen Form	134
b) Dezentralisation und Regionalismus	136
c) Kritische Würdigung	136
2. Staatskriterium und Souveränitätsbegriff am Prüfstein des Bundesstaats: R. Carré de Malberg	136
a) „Staatlichkeit“ und Souveränität im (Bundes-)Staat	137
b) Einzelheiten zum Bundesstaat	144
c) Kritische Würdigung	145
3. Föderalismus und Dezentralisation gegen den „souveränen“ Staat: L. Duguit	145
a) Der Bundesstaat als Prüfstein von Staats- und Souveränitätslehre und die „realistische Konzeption der Souveränität“	146
b) Dezentralisation im modernen Staat	149
aa) Erscheinungsweisen der Dezentralisation	150
bb) Reformkritik und -empfehlungen	150
c) Kritische Würdigung	152
4. Die politische Theorie der Dezentralisation: M. Hauriou	153
a) Der Bundesstaat – ein gelöstes Problem	154
aa) Das Kennzeichen des (föderalen) Staats	155
bb) Entstehung und Entwicklung des Bundesstaats und seine Besonderheiten	156
b) Dezentralisation und Regionalismus	157
aa) Die „politische Theorie“ der Dezentralisation	158
(1) Dezentralisation, nationale Souveränität und Demokratie ..	159
(2) Gewaltenteilung, Öffentlichkeit und Parlamentarismus	160
(3) Rechtsstaatsprinzip und Staatsbild	162
bb) Vorbehalte, Abwägungen und Reformkritik	163
c) Kritische Würdigung	167
5. Föderalismus als Grundprinzip rechtlicher Ordnung: G. Scelle	169
a) Normativer und institutioneller Föderalismus	169
b) Föderalismus als nationale und internationale Ordnung	171
aa) Föderalismus und Verfassung	171
bb) Europäische und internationale (Friedens-)Gemeinschaft	172
c) Kritische Würdigung	173
6. Zusammenfassung und Ausblick	173

D. Vom „Etat Français“ (1940–1944)	
bis zum Regierungswechsel 1981	
	175
I. Verfassungs- und Rechtsentwicklung	176
1. Der „Etat Français“ – die Wiege des Neoregionalismus	176
a) Die Reform von Staat und Verwaltung	177
b) Die Pläne der Regierung von Vichy	178
c) Hintergründe und Inhalte der „Nationalen Revolution“	179
2. Die „Vorläufige Regierung der französischen Republik“ (bis 1946)	180
a) Die Fortschreibung der Regionalstrukturen	180
b) Gründe des Scheiterns	181
3. Die IV. Republik (1946–1958)	182
a) Die Verfassungs- und Rechtsentwicklung in der „Metropole“	183
aa) Der Verfassungskompromiß: Dezentralisation ohne Region	183
bb) Die IGAME – Wiedergeburt der Region	185
cc) Fehlanzeige zum Titel X der Verfassung von 1946	186
dd) Wirtschafts-Neo-Regionalismus und Planung	186
b) Reformvorschläge von Regierung und Parlament	188
aa) Regierungsvorschläge	189
bb) Parlamentarische Vorschläge	190
c) Die Rechtsentwicklung in den Kolonien	190
aa) Die Ausgangslage vor der Verfassung von 1946	191
bb) Der „Föderalismus“ der Union Française	191
cc) Die Organisation der überseeischen Territorien (TOM)	193
dd) Der koloniale Wirtschaftsregionalismus	194
ee) Die Entkolonialisierung	195
4. Die V. Republik (ab 1958) bis 1981	196
a) Verfassungs- und einfachrechtliche Ausgangslage: die Aufgabe der Erneuerung von Staat und Verwaltung	197
aa) Die Vorgaben der Verfassung	198
bb) Die Kontinuität des einfachen Rechts	200
b) Die Reform 1964	201
c) Das (gescheiterte) Referendum 1969	204
aa) Inhalt der vorgeschlagenen Regionalreform	205
bb) Gründe des Scheiterns	207
cc) Kritische Würdigung	208
d) Die Reform 1972	209
aa) Reforminhalte	210
bb) Die wachsende Bedeutung der Region	212
cc) Kritische Würdigung	212
e) Reformbestrebungen zwischen 1972 und 1981	213
aa) Schwerpunkte und Ertrag der Vorbereitungsarbeiten	213
bb) Der Gesetzentwurf „PLDRCL“	216
cc) Kritische Würdigung	217

II. Die politische Debatte in der Öffentlichkeit	217
1. Dezentralisation ohne Region? – Ausgangslage und Entwicklung in den nationalen politischen Parteien und wichtigen „Verbänden“	219
a) Die kommunistische Partei (P. C.)	220
b) Die nicht-kommunistische Linke	222
c) Das „Regierungslager“ am Beispiel M. Debrés	224
d) Die „Betroffenheit“ der Notabeln	226
e) Anpassungszwänge im Präfekten-Corps	229
f) Kritik an und aus der Bürokratie	230
g) Zwischenergebnis	232
2. Die Erstarkung des Regionalismus: der politische „Frontenwechsel“	233
a) „Mikronationalismen“? – die Herausforderung der Regionalismusbewegungen an den Nationalstaat	233
aa) Einzelne Regionalismusbewegungen	234
bb) Die Regionalismen auf dem Weg zur Regionalisation	236
b) Die Entwicklung der Regionalismusidee bei den Sozialisten	240
3. Marginalisierung und Emigration der Föderalismusidee	244
a) Die frühe Verbindung von Europagedanke und Föderalismus	244
b) Der „integrale Föderalismus“	247
c) Föderalismus und Regionalismus in der weiteren Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft	249
4. Zusammenfassung und Ausblick	252
III. Schwerpunkte der wissenschaftlichen Diskussion seit 1945	252
1. Die „reine Rechtstheorie“ der Dezentralisation	253
2. „Föderalismus“ im unitarischen Staat	256
a) Die „koloniale Frage“	256
b) „Internationaler Föderalismus“	256
c) Entwicklung einer „föederal-unitarischen Konvergenztheorie“ (?)	257
3. Dezentralisation im planenden Staat	260
4. Spiel der Kräfte statt Befehlsgewalt: Der Beitrag der Organisationssoziologie	263
5. Zusammenfassung und Ausblick	267

E. Das Reformwerk seit 1981 268

I. Verlauf und Inhalte der Reform	268
1. Die Umsetzung des Reformvorhabens	268
2. Der neue Rahmen	271
3. Die neuen Kompetenzen	274
4. Kritische Anmerkungen	276

Inhaltsverzeichnis	13
II. Die öffentliche (Reform-)Diskussion	278
1. Die parlamentarische Debatte	278
2. Die allgemeine Presse	280
3. Äußerungen der Parteien	282
4. Stellungnahmen von Verbänden und Gruppen	284
5. Zusammenfassung und Ausblick	286
III. Die wissenschaftliche Diskussion	286
1. Ausgewählte Verfassungsfragen	287
a) Verfassung und Föderalismus	288
b) Verfassungsrecht auf Selbstverwaltung	290
Exkurs: Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit	292
2. «Le pouvoir régional»: Region, Macht und Innovation	293
3. Zusammenfassung und Ausblick	295
Schlußbetrachtung	296
Résumé	297
Literaturverzeichnis	299
Personenregister	315
Sachregister	321

Abkürzungsverzeichnis

a.	= auch
a. A.	= anderer Ansicht
Abg.	= Abgeordneter
abgedr.	= abgedruckt
Abs.	= Absatz
Abschn.	= Abschnitt
a. E.	= am Ende
AJDA	= Actualité Juridique, Droit Administratif
allg.	= allgemein
A. N.	= Assemblée Nationale
Anm.	= Anmerkung
Art.	= Artikel
Aufl.	= Auflage
ausf.	= ausführlich
ausdr.	= ausdrücklich
Ausg.	= Ausgabe
bes.	= besonders
Bd.	= Band
Bde.	= Bände
Beitr.	= Beitrag
BR	= Bundesrepublik
Bsp.	= Beispiel
Bspe.	= Beispiele
bspw.	= beispielsweise
Bull.	= Bulletin
BZ	= Badische Zeitung
bzw.	= beziehungsweise
d.	= der, die, das
dass.	= dasselbe
Déb.	= Débat (Debatte)
ders.	= derselbe(n)
d. h.	= das heißt
dies.	= dieselbe(n)
Doc. Parl.	= Document Parlementaire
Doc. Sén.	= Document du Sénat
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
dt.	= deutsch
ebd.	= ebenda
ebso.	= ebenso
Ed.	= Edition
EG	= Europäische Gemeinschaft
EGKS	= Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

eingel.	= eingeleitet
Einl.	= Einleitung
einschl.	= einschließlich
ENA	= Ecole Nationale d'Administration
Entsch.	= Entscheidung
Erl.	= Erläuterungen
etc.	= et cetera
EuR	= Europarecht
EVG	= Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWGV	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f.	= folgende
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	= fortfolgende
Fn.	= Fußnote
FR	= Frankfurter Rundschau
franz.	= französisch
FS	= Festschrift
Ges.	= Gesetz
hg.	= herausgegeben
Hg.	= Herausgeber
Hbd.	= Halbband
h. M.	= herrschender Meinung
i. f.	= im folgenden
IFRES	= Institut Français de Recherches et d'Etudes Sociales
i. S.	= im Sinne
Jhd.(s)	= Jahrhundert(s)
J. O.	= Journal Officiel
JÖR (NF)	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Neue Folge)
Kap.	= Kapitel
krit.	= kritisch
lat.	= lateinisch
m.	= mit
Mio.	= Million
Mrd.	= Milliarde
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
m. z. N.	= mit zahlreichen Nachweisen
N. F.	= Neue Folge
Nr.	= Nummer
Nrn.	= Nummern
N. R. S.	= Nouvelle Revue Socialiste
Nw.	= Nachweise
o.	= oben
O. C.	= Œuvres Complètes
o. J.	= ohne Jahresangabe
P. C. F.	= Parti Communiste Française
P. S.	= Parti Socialiste
P. V.	= Procès Verbal (Protokoll)
R.	= Randnummer
RDP	= Revue du Droit Public

Reg.	=	Regierung
Rev. adm.	=	Revue administrative
RFS	=	Revue Française de Sociologie
RFSP	=	Revue Française de Sciences Politiques
R.P.R.	=	Rassemblement pour la République
RTDE	=	Revue Trimestrielle de Droit Européen
s.	=	siehe
S.	=	Seite, Satz
sc.	=	scilicet
sogl.	=	sogleich
Sp.	=	Spalte
teilw.	=	teilweise
u.	=	und
u. a.	=	und andere
u. a. m.	=	und andere mehr
Übers.	=	Übersetzung
UDF	=	Union pour la Démocratie Française
u. ö.	=	und öfter
usw.	=	und so weiter
u. v. m.	=	und vieles mehr
v.	=	vom
Verf.	=	Verfassung
Verf. entw.	=	Verfassungsentwurf
vgl.	=	vergleiche
Verw. Arch.	=	Verwaltungsarchiv
z. B.	=	zum Beispiel
zit.	=	zitiert
zugl.	=	zugleich
zus.	=	zusammen

Einleitung

I. Eingrenzung des Themas und Erkenntnisinteresse

Die vorliegende Arbeit versucht, die gegenwärtige Rechtsentwicklung zu Dezentralisation und Regionalismus¹ in Frankreich vor ihrem institutionen-, theorien- und ideengeschichtlichen Hintergrund verständlich zu machen und – in Deutschland meist unterschätzte – föderale und „präföderale“² Ansätze aufzuzeigen. Die Frage nach den Durchsetzungschancen und -hindernissen dieser Ideen soll erweisen, wieweit, unter welchen Bedingungen und gegen welche Gegner sich der Zentralismus über lange Zeit immer wieder behaupten konnte, wie sich aus einer Vielzahl von Strömungen, Gegenströmungen und Unterströmungen die konkret-gegenwärtige Ordnung herausgebildet hat und welche gesellschaftlichen Kräfte und Ideen in ihr „aufgehoben“ sind. Darauf können auch eine kritische Würdigung des Reformwerks seit 1981 über (rechts-)technische Fragen hinaus und eine Einschätzung seiner Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten aufbauen.

Untersuchungsfelder sind die Verfassungs- und Rechtsentwicklung, Aussagen von Bewegungen, Vereinigungen und Parteien und die öffentliche Meinung sowie die Beiträge der politischen Philosophie und die wissenschaftliche Diskussion (besonders in der Staatsrechtslehre). Ausgangspunkt ist das Werk der Einigung Frankreichs vor der Französischen Revolution 1789. Die breite Anlage ermöglicht, vielerlei Zusammenhängen nachzugehen und ein lebendiges Bild der Entwicklung und der auch heute wirksamen Kräfte entstehen zu lassen.

Entsprechend sollen die das Thema bildenden Ideen auch nur als Arbeitsbegriffe vorausgesetzt werden. Eine (hier vorzeitige) Festlegung von Begriffselementen, ohne die eine weiterführende theoretische Arbeit natürlich nicht auskommt, wird so vermieden.

¹ „Regionalismus“ u. „Regionalisation“ werden oft nicht systematisch unterschieden; hier soll unter „Regionalismus“ die Gesamtheit der auf die Schaffung, den Ausbau u. die Stärkung einer regionalen Ebene gerichteten Bestrebungen verstanden werden, in einem engeren Sinne unter „Regionalisation“ die entsprechende Aktivität von seiten des Staates; der Unterscheidung kommt aber wegen eines häufig abweichenden Gebrauchs große Bedeutung nicht zu, entsprechende Symmetrien für „Dezentralisation“ und „Föderalismus“ (etwa Dezentralismus und Föderalisation) sind weitgehend unüblich; vgl. dazu präzise u. instruktiv – aber mit den nämlichen Vorbehalten – P. Grémion, Régionalisation, régionalisme, municipalisation sous la V^e République, in: *Le débat* (Quelle décentralisation?), 1981, S. 5 ff. (7 f., 10).

² So aber schon P. Häberle, AöR 101 (1976), S. 486 f. (487).

II. Methode

Dem (diachronen) dogmengeschichtlichen Ansatz in der Zeitebene entspricht die funktionale Methode der (synchronen) Rechtsvergleichung in räumlicher Hinsicht. Die hier angesprochenen Begriffe werden nicht als feststehende, unveränderlich gültige rechtstechnische Gebilde betrachtet, sondern in ihrer Orts- und Zeitgebundenheit, ihrer Kontextbezogenheit und ihrer Abhängigkeit von der kulturellen Ambiance der sie interpretierenden Mitglieder der offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten³.

Da die Möglichkeit der Erfassung der Rechtswirklichkeit mit wachsendem Traditionsgrad der untersuchten Normen und Prinzipien abnimmt, ist eine Kombination möglichst vieler Methoden und Ansätze geboten. Für eine systemimmanente Betrachtung ist der historische Rahmen aufzuzeichnen, in dem sich der Untersuchungsgegenstand befindet und der ihn beeinflusst; dogmatisch-deskriptiv ist die Information über den Inhalt des Rechts zu erarbeiten; die historische Betrachtungsweise zeigt Kontinuität und Wandel des Untersuchungsgegenstandes und relativiert so den systemimmanent aufgezeigten Befund⁴; die funktionale Methode beschreibt das Funktionieren des politischen Systems und ermöglicht die Zuordnung von Funktionen und sie erfüllenden Institutionen⁵.

Der kulturwissenschaftliche Ansatz endlich ergibt Gründe für das Funktionieren des Systems, sein Beharrungsvermögen und seinen Wandel⁶; gerade die Erörterung eines die kulturelle Identität territorialer Einheiten und damit immer auch menschlicher Gemeinschaften und zutiefst traditionsbeladene Probleme berührenden Themas kann darauf nicht verzichten. So wurde auch in Frankreich die kulturelle Dimension der Regionalismusdebatte politisch und wissenschaftlich (wieder-)entdeckt. Mit zunehmender Nähe zur Gegenwart und besserer Zugänglichkeit der Quellen immer breiter ausgreifend erschließt der kulturwissenschaftliche Ansatz die in den hier interessierenden Fragen in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung vertretenen Positionen z. B. aus Artikeln in der allgemeinen Presse und in besonderen (Verbands-)Organen, aus Programmen von Parteien

³ Vgl. zu „Kontext“ u. „kultureller Ambiance“ *ders.*, Kommentierte Verfassungsrechtsprechung, 1979, S. 44 ff., u. *ders.*, Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, 3. Aufl. 1983, S. 342 ff.; grundlegend zur „offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“ *ders.*, Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, JZ 1975, S. 297 ff., wieder in: Die Verfassung des Pluralismus, 1980, S. 79 ff.

⁴ Zur Bedeutung der historischen Perspektive beispielhaft *O. Brunner*, Land und Herrschaft, 5. Aufl. 1965, S. 1 ff.

⁵ Zu diesem von *G. Almond* am Bsp. der Entwicklungsländer entwickelten Ansatz s. *ders.*, A Functional Approach to Comparative Politics, in: *ders. / J. S. Coleman*, The Politics of the Developing Areas, 1960; s. a. *E. Fraenkel*, Das amerikanische Regierungssystem, 1960, S. 11 ff., 242 ff.

⁶ Zum kulturwissenschaftlichen Denken s. *P. Häberle*, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1982, bes. S. 33 ff., 57 ff., 68 f., 73 ff., unter Bezugnahme auf *H. Heller*, s. dazu *P. Häberle*, Verfassungslehre, S. 48 m. w. N. in Fn. 90.

und Verbänden, aus (Politiker-)Reden und parlamentarischen Debatten. Neben der Institutionen- nimmt daher die Ideengeschichte einen breiten Raum ein.

Die Theoriengeschichte vertieft diesen Ansatz unter Aufbereitung von Klassikertexten. Juristische und – allgemeiner – politikwissenschaftliche Klassikertexte sind ein Teil der (Verfassungs-, aber auch Verwaltungs-)Rechtskultur und damit des Rechts, jedenfalls seiner Interpretationszusammenhänge (geworden). Dabei geht es zum einen um den Aufweis, die Widerlegung von (manchem Klassikertext anhaftenden) Mythen, zum andern aber auch um die Erschließung bislang vielleicht vernachlässigter Zusammenhänge und um die wechselseitige Befruchtung verschiedener (Theorie-)Ansätze⁷. Aus ideologiekritischen Rücksichten werden hier Klassikertexte nicht nur im Original, sondern (möglichst) immer auch im größeren Zusammenhang zitiert und dargestellt.

Die aus diesen thematischen und methodischen Vorsätzen resultierende breite Anlage einerseits, die notwendige Beschränkung des Umfangs der Arbeit andererseits führten zur Konzentration auf einen (geschichtlichen) Längsschnittvergleich und des Querschnittvergleichs auf Frankreich, die deutsche wissenschaftliche Literatur ist daher nur sporadisch berücksichtigt.

Der deutsch-französische Rechtsvergleich bedeutet eine systemexmanente Lernmöglichkeit für unser eigenes System. Er praktiziert Denken in Alternativen und ist damit im besten Sinne pluralistisch. Er fördert Information und Verständnis und vermindert damit im binationalen Rahmen wie auch auf europäischer Ebene Konfliktmaterial und erhöht Integrationschancen. Gerade der durchaus defizitär erscheinende deutsch-französische wissenschaftliche Austausch zu den Themen Föderalismus und Dezentralisation kann in der jetzt erst richtig beginnenden Ausbildung eines Verfassungsrechts der Gebietskörperschaften in Frankreich noch Großes leisten, wie umgekehrt das Hintergrundverständnis für die (Rechts-)Entwicklung Frankreichs Voraussetzung ist für die Fruchtbarmachung französischer Erkenntnisse und Erfahrungen für Deutschland. Nicht zuletzt in europäischer Perspektive liegt das Erkenntnisinteresse auf der Hand, über vordergründige Fragen einer europäischen Regionalpolitik hinaus in Hinblick auf die Schaffung einer Europäischen Union, die ohne ein Aufgreifen auch französischer föderaler Ansätze gar nicht denkbar ist.

III. Darstellungsweise

Die Darstellung folgt dem zeitlichen Verlauf in Abschnitten, die lange genug, die geschichtliche Entwicklung deutlich, und überschaubar genug sind, um in einem Kapitel das Zusammenwirken von Zeitgeschichte und Ideengeschichte, von Recht und Politik sichtbar zu machen. Die Feingliederung ergibt sich aus den jeweils zu betrachtenden Zusammenhängen, der unregelmäßige Wechsel zwi-

⁷ Zu Bedeutung u. Verwendung von Klassikertexten s. *P. Häberle*, *Klassikertexte im Verfassungsleben*, 1981, bes. S. 40, 45 f., 51 ff., 79 ff., aber a. (zu den Grenzen) S. 55 ff.