

VOM MACHTPOLITISCHEN INSTRUMENT ZUM DEMOKRATISCHEN WERT

DEZENTRALISIERUNG IN MAROKKO

Helmut Reifeld

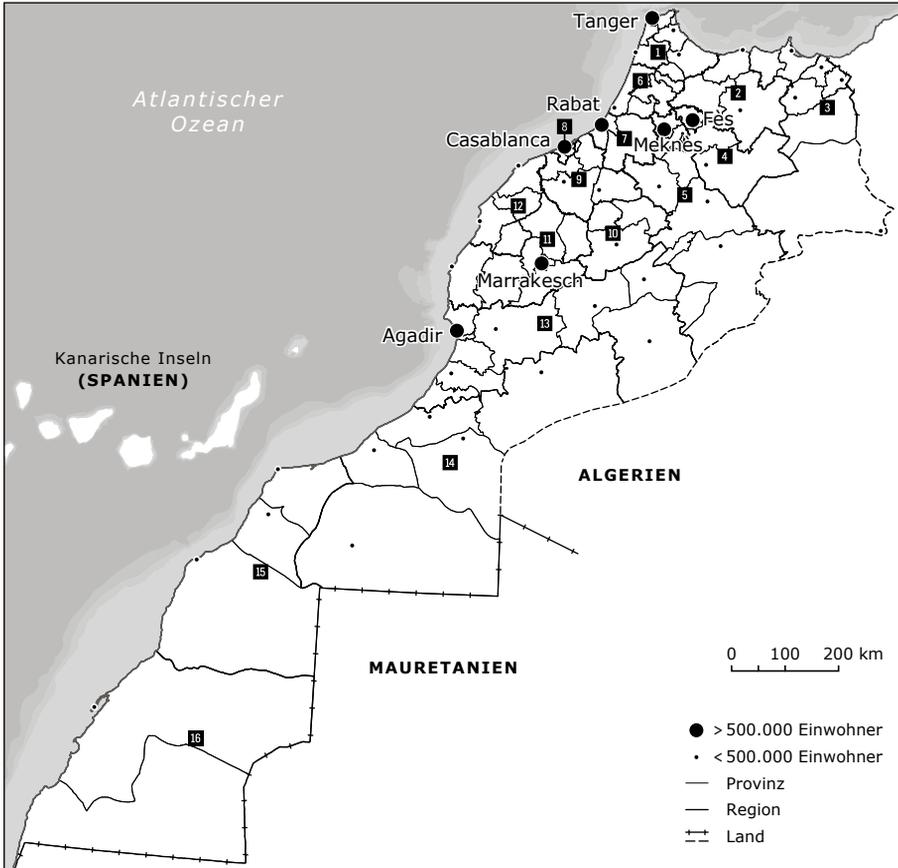
Als mit dem Referendum vom 1. Juli 2011 die neue Verfassung Marokkos in Kraft trat, bedeutete dies einen beachtlichen Schritt in Richtung Demokratisierung.¹ Stärker als je zuvor stellt diese Verfassung die politische Führung des Landes vor die Herausforderung, eine homogene Gesellschaft zu repräsentieren, die pluralistisch strukturiert und demokratisch nach den Grundsätzen guter Regierungsführung an der politischen Willensbildung beteiligt ist. Neben der Verankerung der Menschenrechte bildet die Stärkung der Dezentralisierung das nachhaltigste Element in diesem Prozess. Diese Bedeutung kommt bereits im ersten Artikel zum Ausdruck. Nach der Bestimmung, dass Marokko eine „konstitutionelle, demokratische, parlamentarische und soziale“ Monarchie sei, heißt es weiter, dass das Gemeinschaftsleben der Nation unter anderem auf föderalen Strukturen aufgebaut sei. Am Schluss dieses Artikels heißt es: „Der territoriale Aufbau des Königreichs ist dezentralisiert. Er basiert auf einer fortgeschrittenen Regionalisierung (*régionalisation avancée*).“



Dr. Helmut Reifeld
leitet das Auslandsbüro
der Konrad-Adenauer-
Stiftung in Marokko.

1 | Einen ausgezeichneten Überblick über die bisherige Umsetzung der neuen marokkanischen Verfassung insbesondere im Hinblick auf die Grundrechtsartikel bietet: Ellinor Zeino-Mahmalat, „Verfassungsreform und Verfassungswirklichkeit in Marokko: Zwischen monarchischer Stabilität und demokratischer Erneuerung“, *KAS-Auslandsinformationen*, 2/2014, 120-156, <http://kas.de/wf/de/33.36789> [04.08.2014].

Abb. 1
Regionen und Provinzen Marokkos



Quelle: Eigene Darstellung nach: Abdelali Binane. Zur Zuordnung der Regionen vgl. Tabelle 1.

Unter der Überschrift „Regionen und andere territoriale Körperschaften“ ist dann der neunte Teil der Verfassung mit den Artikeln 135 bis 146 ganz den regionalen Körperschaften gewidmet. Dieser Begriff umfasst neben den Regionen die mittlere Ebene der Provinzen (ländlich) bzw. Präfekturen (urban) sowie die untere Ebene der Kommunen. Deren Vertreter müssen jeweils nach allgemeinem Wahlrecht direkt gewählt werden (Art. 135) und ihre Amtsgeschäfte nach „solidarischen“ und „partizipativen“ Grundsätzen ausüben (Art. 136). Die Landtage (*Conseils régionaux*) bestimmen die Grundlinien der Politik in einer Region (Art. 137) und deren Präsident trägt für die Umsetzung dieser

Entscheidungen die Verantwortung (Art. 138). Gemeinsam mit den übrigen Körperschaften bemühen sich die Landtage um einen partizipativen Dialog und die erforderliche Abstimmung zwischen allen beteiligten Körperschaften. Die Bürger und deren Vereinigungen dürfen Petitionen vorlegen, auf die eingegangen werden muss (Art. 139). Die folgenden Artikel weisen auf den Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips hin (Art. 140), fordern eine Art Finanzausgleich (Art. 141 und 142) und stellen den Anspruch auf regionale Selbstbestimmung (Art. 143 und 144) bei gleichzeitiger Abstimmung mit den Gouverneuren und den *Walīs* als den Vertretern der Krone (Art. 145). Abschließend listet Artikel 146 alle Politikbereiche auf, für die noch Durchführungsgesetze vom Nationalparlament zu erlassen sind.

Im Hinblick auf die rechtsstaatliche Entwicklung Marokkos und die Etablierung demokratischer Institutionen bedeuten die Maßgaben der neuen Verfassung zum Bereich Dezentralisierung eine Konsolidierung der jahrzehntelangen verfassungsrechtlichen Entwicklung. Dies gilt sowohl institutionell als auch normativ.

Tabelle 1

Übersicht der 16 Regionen, deren Provinzen bzw. Präfekturen und deren ländliche bzw. urbane Kommunen

	Regionen	Provinzen und Präfekturen	Urbane Kommunen	Ländliche Kommunen
1	Tanger-Tétouan	6	10	87
2	Taza-Al Hoceïma-Taounate	3	14	118
3	Oriental	6	22	91
4	Fès-Boulemane	4	12	48
5	Meknès-Tafilalet	5	23	111
6	Gharb-Chrarda-Béni Hsen	2	11	61
7	Rabat-Salé-Zemmour-Zaer	4	10	40
8	Grand Casablanca	12	7	10
9	Chaouia-Ouardigha	3	15	102
10	Tadla-Azilal	2	9	73
11	Marrakesch-Tensift-El Haouz	5	15	198

	Regionen	Provinzen und Präfekturen	Urbane Kommunen	Ländliche Kommunen
12	Doukkala-Abda	2	10	77
13	Souss-Massa-Draâ	7	24	212
14	Guelmim-Es Semara	5	11	49
15	Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra	2	4	10
16	Oued ed Dahab-Lagouira	2	2	11
	Summe	70	199	1.298

Quelle: Eigene Darstellung nach: „Atlas graphique, chiffres clés du Maroc“, 2006, 8.

Auf institutioneller Ebene kommt dies vor allem durch die direkte Wahl der Mitglieder der Landtage zum Ausdruck, die – wenn auch mit sehr viel weniger Kompetenzen – mit den Landtagen in Deutschland vergleichbar sind. Durch die Präsenz eines frei gewählten Vertreters aus jeder kommunalen Gebietskörperschaft (Provinz bzw. Präfektur, Kommune) der Region erfährt diese Institution eine demokratische Verankerung. Dem gleichen Ziel dienen die beiden vorgesehenen Sozialfonds (Fonds de mise à niveau sociale und Fonds de solidarité interregionale), die die sozialen und ökonomischen Disparitäten zwischen den Regionen abbauen sollen.

Auf der normativen Ebene kommen vier Aspekte zum Tragen:

1. In Artikel 140 der Verfassung wird das Subsidiaritätsprinzip explizit als die Grundlage bezeichnet, auf der die kommunalen Körperschaften sowohl eigene Zuständigkeiten haben als auch solche, die sie mit dem Zentralstaat gemeinsam ausüben, und diejenigen, die ihnen vom Staat übertragen werden können.² Hierdurch werden nicht nur regionsspezifische Entscheidungen möglich; faktisch wird die klassische Polarisierung mit der Zentralmacht, die jederzeit alle lokalen oder regionalen

2 | Artikel 140 lautet in der französischen Fassung: „Sur la base du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres, des compétences partagées avec l’Etat et celles qui leurs sont transférables par ce dernier.“

Entscheidungen vorgeben bzw. aufheben kann, deutlich abgeschwächt. Dies unterstreicht die Eigenverantwortung kommunaler Entscheidungsträger, verpflichtet diese jedoch zugleich, über die weitreichenden Zusammenhänge ihrer Entscheidungen Rechenschaft abzulegen. Damit sind alle beteiligten Ebenen aufgefordert, ihre Entscheidungen an den gemeinsam formulierten Zielen auszurichten. Je mehr jede regionale oder kommunale Ebene die Entscheidungsfreiheit, die sie geltend machen kann, auch nutzt, um die öffentliche Ordnung zu gestalten, umso mehr füllt sie diesen Verfassungsanspruch mit Leben.

Das Subsidiaritätsprinzip unterstreicht die Eigenverantwortung kommunaler Entscheidungsträger und verpflichtet diese, über ihre Entscheidungen Rechenschaft abzulegen.

2. Die in Artikel 136 verankerten *principes de libre administration, de coopération et de solidarité* sollen die Teilhabe der betroffenen Bevölkerung an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten in den jeweiligen Gebieten garantieren, um deren Integration und die Nachhaltigkeit derselben sicherzustellen. Damit soll erreicht werden, dass auch die möglichen sozialen und ökonomischen Folgeprobleme dieser Entscheidungen von der Bevölkerung mitgetragen werden. Der Begriff einer *libre administration* entstammt der Verwaltungspraxis in Frankreich, wo er den jeweils untergeordneten Ebenen einen begrenzten Entscheidungsspielraum einräumt. Der Kontext, in dem er in Marokko verwendet wird, soll darüber hinausgehen und den lokalen Körperschaften reale Gestaltungsmöglichkeiten einzuräumen.
3. Das Prinzip der Kooperation, das ebenfalls in Artikel 136 genannt ist, eröffnet ein breites Spektrum möglicher Beratung und Absprache zwischen den Vertretern der verschiedenen territorialen Ebenen. Da es in dieser Form erstmals in einer marokkanischen Verfassung auftaucht, bleibt abzuwarten, ob und in welcher Form es mit Inhalt gefüllt wird.
4. Gleiches gilt für das danach genannte Prinzip der Solidarität, das die zum Teil erheblichen Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen im Interesse der gesamten Nation abbauen könnte. Es verlangt nicht die Gleichförmigkeit der Regionen, wohl aber deren gemein-

same Ausrichtung auf den Staat als ganzen. Darüber hinaus soll es gezielte Hilfsangebote von Seiten des Staates legitimieren.

Damit ist die Regionalisierung nicht nur ein Grundgedanke der neuen Verfassung neben anderen; sie ist eines der zentralen und maßgeblichen Ziele, denen diese Verfassung gewidmet ist.

RÜCKBLICK

Die Ursprünge der Dezentralisierung in Marokko reichen bis weit in die Zeit vor der Kolonisierung des Cherifenreichs zurück und umfassten jahrhundertlang ein größeres Gebiet als das der heutigen 16 Regionen.³ Es gab immer wieder Regionen, die zwar in religiösen Fragen dem Sultan unterworfen blieben; deren politische Freiheiten basierten aber faktisch auf der Abwesenheit bzw. Schwäche des *Makhzen*, des Herrschaftsapparats der Krone. Auch wenn es sich dabei eher um die Durchsetzung von Herrschaft als um ihre Legitimierung gehandelt hat, ist dieser Rückblick wichtig, weil sich vielfach sowohl die Mentalität als auch einige Begrifflichkeiten bis heute erhalten haben.

Unterschieden wird zwischen dem *bled es-makhzen*, einem Gebiet, über das die Staatsmacht direkten Einfluss ausübt, und dem *bled es-siba*, das sich dieser zentralen Autorität entzieht.

Dies gilt zum Beispiel für die beiden Gebietsbezeichnungen: *Bled es-makhzen* und *bled es-siba*, zwischen denen in Marokko seit Jahrhunderten unterschieden wird. *Bled es-makhzen* ist ein Gebiet, über das die Staats-

macht (Sultanat oder Königtum) direkten Einfluss auszuüben vermag. *Bled es-siba* hingegen sind die Gebiete, die sich dieser zentralen Autorität entziehen, was vor allem in der Sahara, im Hohen Atlas und im Rif-Gebirge regelmäßig vorkam. Der Vertreter der zentralen Staatsmacht vor Ort ist bis heute der *caiid*, der die öffentliche Ordnung und nach Möglichkeit auch Rechtssicherheit gewährleisten sollte. Auch dieser Begriff hat noch viel von seiner ursprünglichen Konnotation behalten. Die Menschen in den *bled es-siba* wurden häufig unter dem Sammelbegriff *Amazighes* zusammengefasst, der in der Regel pauschal mit „Berber“ wiedergegeben wird, faktisch jedoch zum Synonym autochthoner, ethnischer Vielfalt wurde.

3 | Vgl. Abdallah Laroui, *Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain (1830-1912)*, Paris, 1977, 126-190.

Bereits der berühmteste, aus Tunis stammende arabische Historiker, Ibn Khaldoun, erstellte im 14. Jahrhundert lange, kleinteilig differenzierte Listen ethnischer Ansiedlungen im Maghreb. Seit Beginn der Kolonisierung und vor allem während der Protektoratszeit (1912 bis 1956)⁴ wurde der Ausdruck *bled es-siba* auch in dem Sinne verwendet, dass sich diese Gebiete jeder Form von moderner Herrschaft entzogen und deshalb nicht nur ein administratives, sondern vor allem ein politisches Problem darstellten. Die erforderlichen Listen wurden mit der Zeit länger und bildeten die Arbeitsgrundlage aller Behörden.⁵

Vor dem Protektorat regierte der König über ein hierarchisch gegliedertes politisches System von mehr als 600 Stämmen (in der Mehrzahl nicht-arabische), die etwa 36.000 Stammes- bzw. Dorfgemeinschaften umfassten.⁶ Das aktivste Entscheidungsorgan bildeten die *Jemâa*, die Stammesversammlungen, die teilweise bis heute existieren und es verstehen, ihren Einfluss geltend zu machen. Unter den Bedingungen des Protektorats gab es keinen Grund, diese Perzeption grundlegend zu revidieren. Nach wie vor gab es Regionen, die „befriedet“ waren, und andere, die der militärischen Präsenz bedurften, da sie immer wieder als „rebellisch“ in Erscheinung traten. Die regionale Aufteilung des Landes blieb auch während des Protektorats ein Mittel der militärischen Kontrolle und der politischen Überwachung.

Gemäß der Regel *divide et impera* dienten die Regionen sowohl den Franzosen als auch den Spaniern zur Unterscheidung zwischen den arabischen Territorien und denen der „Berber“, also zwischen den zivilen und den militärischen Regionen. Demnach gab es drei zivile Regionen (mit den Zentren Rabat, Casablanca und Oujda) und vier militärische (mit den Zentren Fès, Meknès, Marrakesch und Agadir). Diese Unterteilung prägte sowohl die soziale als auch die ökonomische Entwicklung dieser Regionen. Sie

4 | Dieser Zeitraum gilt für das französische und das spanische Protektorat im Norden Marokkos. Das spanische Protektorat über die Provinzen in der Sahara dauerte von 1885 bis 1979.

5 | Eine der umfassendsten Listen dieser Art bildet: Alfred le Chantelier, *Notes sur les Villes et Tribus du Maroc en 1890*, Angers, 1902.

6 | Vgl. Sylvia I. Bergh, „Traditional Village Councils, Modern Associations, and the Emergence of Hybrid Political Orders in Rural Morocco“, *Peace Review*, Jg. 21, 1/2009, 45-53.

fürte dazu, dass sich Entwicklungsunterschiede verfestigten oder teilweise sogar verstärkten. Während sich zum Beispiel Casablanca seit dieser Zeit zur ökonomischen Metropole entwickelte, wurden andere Städte als „nutzlos“ qualifiziert. Die administrativen Strukturen, die während des Protektorats etabliert worden waren, zielten nicht auf eine Nivellierung der ethnischen, sprachlichen und demografischen Pluralität des Landes, sondern akzeptierten deren Festschreibung.

Bei den Kommunen, Provinzen und Präfekturen handelt es sich insgesamt um alte, gewachsene soziale und politische Strukturen, die nicht durch koloniale Eingriffe verändert worden sind. Unmittelbar nach der Unabhängigkeit 1956 wertete König Mohammed V. per königlichem Dekret (*Dahir*) sowohl die Befugnisse als auch den Status der Gouverneure als seine unmittelbaren Stellvertreter in den Provinzen auf. In Artikel 93 der Verfassung von 1962 wurden die Provinzen, Präfekturen und Kommunen erstmals als eigenständige lokale Körperschaften benannt und in ihrem Status einander gleichgestellt. Seit der Unabhängigkeit wurde lange Zeit noch zwischen *déconcentration*, die sich vor allem auf administrative Vorgänge und Zuständigkeiten bezog, und *décentralisation*, die auf Gebietseinteilungen und die jeweilige Gesetzgebung gerichtet war, unterschieden. Der erste Begriff, der sich vor allem auf die Aufgaben des Gouverneurs als dem Vertreter der Krone in den Provinzen und Präfekturen bezog, trat jedoch nach und nach in den Hintergrund.

Wichtig für die Dezentralisierung war das Dekret Hassans II. von 1971, das die Wirtschaftsentwicklung durch die Unterteilung Marokkos und die Aufwertung urbaner Zentren forcierte.

Einen wichtigen Schritt in Richtung Dezentralisierung bildete der *Dahir* Hassans II., Sohn und Nachfolger König Mohammed V., von 1971, in dem explizit auf die Bedeutung der Regionen für die ökonomische Entwicklung des Landes insgesamt eingegangen wurde.

Ziel dieses Dekrets war es, die bestehenden starren administrativen Strukturen aufzubrechen, um eine dynamischere wirtschaftliche Entwicklung des Landes zu ermöglichen. Zu diesem Zweck wurde die Unterteilung Marokkos in sieben Regionen aufgegriffen und wurden deren urbane Zentren aufgewertet, indem diese neue Koordinierungsaufgaben in der regionalen Finanzverwaltung erhielten.

Im November 1975 erfolgte der friedliche und gut organisierte „Grüne Marsch“ von circa 350.000 unbewaffneten marokkanischen Bürgern in die bis dahin noch unter Protektorat stehende „spanische Sahara“. Madrid nahm die Besetzung hin, da die spanischen Truppen nicht auf Zivilisten schießen wollten, während gleichzeitig General Franco im Sterben lag und der internationale Druck auf Spanien, dieses Protektorat zu beenden, sehr hoch war. Kurz darauf erließ Hassan II. 1976 eine entsprechende Kommunalgesetzgebung (*Charte Communale*), die noch im selben Jahr die ersten Kommunalwahlen möglich machte – wenn auch noch nicht in der jetzt so genannten „marokkanischen Sahara“. Obwohl der Charakter dieser erweiterten Kommunalgesetzgebung vor allem ein machtpolitisches Instrument zur Durchsetzung der nationalen Einheit bildete und die Wahlbeteiligung sehr gering war, war damit doch ein wesentlicher Schritt im Dezentralisierungsprozess des Landes getan.⁷

Gleichzeitig traten jedoch die strukturellen Unterschiede zwischen den Regionen immer deutlicher zutage. Dies gilt zum Beispiel für die Region Casablanca, die sich immer rascher zu einem wirtschaftlichen Machtzentrum entwickeln konnte, hinter das alle übrigen Regionen ökonomisch kontinuierlich zurückfielen. Darüber hinaus zeigte sich immer deutlicher, dass die ursprüngliche Unterteilung in sieben Regionen einem französischen Schematismus entsprach, der den jeweiligen historischen, kulturellen und politischen Prägungen nicht gerecht wurde. Gravierende Disparitäten zwischen den Regionen, zum Beispiel Handelsmöglichkeiten, wurden verfestigt und strukturelle Benachteiligungen hinsichtlich der Wasserversorgung und Elektrifizierung, der Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen vernachlässigt.

Regionale Disparitäten wurden verfestigt und strukturelle Benachteiligungen hinsichtlich der Wasserversorgung, der Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen vernachlässigt.

7 | Mohammed Amine Benabdallah, heute Mitglied des *Conseil Constitutionnel*, nannte die *Charte Communale* von 1976 „le véritable point de départ de la décentralisation au Maroc“. Mohammed Amine Benabdallah, „Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc“, Rabat, 2002, 8, http://aminebenabdallah.hautetfort.com/list/droit_administratif/d_decentralisation_territoriale_.pdf [31.07.2014].



Der ländliche Raum ist in Marokko nach wie vor strukturell unterversorgt, auch ein Erbe der französischen Kolonialzeit. Bildungseinrichtungen wie diese Schule in Ijjoukak, 200 Kilometer südlich von Marrakesch, haben daher eine wichtige Bedeutung. | Quelle: Geert van den Boogaard, flickr ©①②③④.

Eine nachhaltige Verbesserung brachte die Verfassungsreform von 1992, durch die die Regionen den Status politischer Körperschaften erhielten. In einem weiteren Schritt folgte die Neueinteilung der Regionen 1996/1997, die nicht nur auf strukturelle Bedingungen Rücksicht nahm, sondern vor allem neue, demokratische Formen der Eigenverantwortung etablierte. Es wurden die Landtage eingerichtet, deren Mitglieder indirekt von den Vertretern der Kommunen gewählt werden, die ihrerseits durch allgemeine und direkte Wahlen in ihr Amt kommen. Zudem gehören diesen Landtagen Vertreter sowohl der Präfekturen und Provinzen als auch aller berufsständischen Kammern (Industrie, Handel, Handwerk, Landwirtschaft und ggf. Fischerei) und der Gewerkschaften an. Durch einen neuen Zuschnitt erhöhte sich die Gesamtzahl der Regionen auf 16, worin nach Meinung einiger Experten eine gewollte Parallele Hassans II. zu den 16 Bundesländern in Deutschland gesehen werden darf. Dieser hatte den deutschen Föderalismus bereits mehrfach als das maßgebliche Modell für Marokko deklariert.⁸

Für König Mohammed VI., der 1999 seinem Vater auf den Thron folgte, hatten Fragen der Dezentralisierung zwar nicht erste Priorität; dennoch erließ er bereits 2002 eine erweiterte und präzisiertere Kommunalverfassung. Ihm ging es

vom Zeitpunkt der Thronübernahme an darum, die demokratische Entwicklung des Landes auf unterschiedlichen Ebenen zu stärken, rechtsstaatliche Grundsätze festzuschreiben und die Geltung der Menschenrechte sicherzustellen. In der Praxis bedeutete dieser Politikwechsel, dass auf der jeweiligen Ebene der Kommunen, Provinzen und Regionen neben dem offiziellen Vertreter der Krone gleichzeitig und parallel ein aus freien Wahlen hervorgegangener Vertreter des Volkes mit eigener finanzieller Ausstattung und eigenen Aufgaben tätig werden konnte. Auch wenn diese duale Machtstruktur nicht überall sofort und umfassend angenommen wurde, so ist doch eine Tendenz festzustellen, die in Richtung frühzeitiger Kooperation und Abstimmung zwischen diesen beiden Repräsentanten weist.

Ein 2008 auf Initiative des *Makhzen* verkündeter „Plan Horizon 2015“ versprach, die Bürger ins Zentrum aller Planungen zu rücken, und garantierte ihnen eine qualitativ gute Verwaltung auf gesetzlicher Grundlage. Immerhin stieg die Wahlbeteiligung danach bei den Kommunalwahlen 2009 auf 52 Prozent gegenüber 37 Prozent im Jahr 2007. Den lokalen Körperschaften wurde ein völlig neuartiger finanzieller Entscheidungsspielraum in Aussicht gestellt und den neu gewählten Repräsentanten ein Staat versprochen, der sie begleitet und unterstützt (*un état accompagnateur et facilitateur*). Der Umfang, in dem diese neuen, politischen Handlungsmöglichkeiten wahrgenommen wurden, ist bisher in jeder Region unterschiedlich. Dass sie jedoch boykottiert oder unterminiert würden, lässt sich nicht belegen. In seiner Thronrede vom 3. Januar 2010 setzte Mohammed VI. zudem eine Commission Consultative de la Régionalisation (CCR) als Beratergremium ein, deren Aufmerksamkeit vor allem auf die ökonomischen Auswirkungen der Globalisierung und die Effizienzsteigerung kommunaler Selbstverwaltung gerichtet sein sollte. Seitdem spricht man in Marokko von einer *régionalisation avancée*.

DIE RÉGIONALISATION AVANCÉE ALS TREIBENDE KRAFT DER DEMOKRATISIERUNG

Unter den 16 Regionen, in die Marokko seit 1997 unterteilt ist, finden im Kontext der Dezentralisierungsdiskussion die drei südlichen (Oued ed Dahab-Lagouira, Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra und Guelmim-Es Semara) besondere

Beachtung. Sie umfassen das Gebiet der Westsahara, dessen politischer Status bis heute völkerrechtlich ungeklärt ist. Aus marokkanischer Sicht verspricht die Einbeziehung dieses Gebiets in den Prozess der Dezentralisierung jedoch die Möglichkeit, für diese drei so genannten Südprovinzen eine Autonomieregelung durchzusetzen, für die sich das Land von Seiten der internationalen Staatengemeinschaft langfristig Zustimmung erhofft. Unter dieser Perspektive betreiben der *Makhzen* und mit ihm jede marokkanische Regierung seit 2008 den *Projet Marocain d'Autonomie (PMA)*. Internationale Unterstützung findet dieses Vorhaben insbesondere von Seiten der USA, aber auch Frankreichs.⁹ Von seiner inhaltlichen Gestaltung her orientiert sich der PMA am Beispiel des Autonomiestatus der Provinzen in Spanien, speziell dem von Katalonien.¹⁰ Aus der Sicht französischer Experten stellt es nicht nur eine gesteigerte Form der Dezentralisierung dar, sondern grenzt geradezu an „Föderalismus“.¹¹

Von seiner inhaltlichen Gestaltung her orientiert sich das Projekt zur Autonomieregelung an den Provinzen in Spanien, speziell Katalonien.

Inhaltlich lehnt sich der PMA an das Konzept eines Europa der Regionen an, wie es 1992 im Maastricht-Vertrag formuliert worden ist. Mohammed VI. hat diese Idee regionaler Einheiten wiederholt aufgegriffen. Am Beispiel der Europäischen Union zeige sich, dass dieser Ansatz die Eigenständigkeit der Regionen fördere, um auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips deren Sachkompetenz und Bürgernähe zu stärken.¹² El Ouali interpretiert dieses Konzept mit Blick auf die Südprovinzen im Sinne einer marokkanischen Selbstverpflichtung dahingehend, dass das Paradigma der

9 | Von Seiten der Bundesregierung gibt es hierzu bisher keine offizielle Stellungnahme. Von der Grundhaltung her begrüßt sie eine einvernehmliche Regelung, die im Rahmen der bisherigen VN-Vereinbarungen den Interessen aller Beteiligten gerecht wird und die Einhaltung der Menschenrechte gewährleistet.

10 | Zum Modellcharakter Kataloniens vgl. Abdelhamid El Ouali, *Autonomie au Sahara. Prélude au Maghreb des régions*, London und Paris, 2008, 146-155. El Quali ist Staatsrechtler an der Universität Casablanca und war als Vertreter Marokkos bei den VN tätig.

11 | Vgl. François-Paul Blanc, „La régionalisation et la Constitution de 2011: genèse et prospective“, in: *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et Commentaires. Sous la direction du Centre d'Études Internationales*, Centre d'Études Internationales (CEI), Paris, 2012, 307-343, hier: 326. Dort auch weitere, umfangreiche Literatur.

12 | Vgl. Thronreden vom 03.01.2010, 09.03.2011 und vor allem vom 06.11.2012.

politischen Selbstbestimmung weniger von der nationalen Unabhängigkeit abhängt als von einer demokratischen Regierungsführung.¹³



Das Projet Marocain d'Autonomie soll auf Grundlage von Föderalismus und Subsidiaritätsprinzip die Autonomie der Regionen stärken, ohne die demokratischen Errungenschaften zu schwächen. Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra zählt zu den betroffenen Regionen. | Quelle: Guillaume Galdrat, flickr ©©©.

Es steht im Einklang mit den eingangs genannten Artikeln 135 bis 146 der neuen Verfassung und stützt sich – aus marokkanischer Sicht – im Kern auf drei Prinzipien: erstens das der jahrhundertelangen Zusammengehörigkeit unter der cherifischen Krone; zweitens das der regionalen Zusammengehörigkeit als einer autonomen Region mit eigenen subsidiär verstandenen legislativen, exekutiven und judikativen Befugnissen; und drittens das der freien Wahl (Referendum) hinsichtlich der Zugehörigkeit zum marokkanischen Staat.

Darüber hinaus sieht der PMA unter Punkt 26 die Schaffung einer Institution mit Verfassungsrang vor, die sich der Regionalisierung im Allgemeinen und dem Status der Westsahara im Besonderen widmen soll.¹⁴ Hierbei handelt es sich um den Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE), dessen politischer Auftrag neben dem des Cour Constitutionnelle (Art. 129 bis 134) und dem des Cour de

13 | Vgl. El Ouali, Fn. 9, 11.

14 | Nachdrücklich unterstrichen wurde die Bedeutung dieser Aufgabe von Mohammed VI. in der Thronrede vom 06.11.2012.

Compte (Art. 147 bis 150) in den Artikeln 151 bis 153 der neuen Verfassung verankert ist. Der CESE hat im Oktober 2013 einen umfassenden Entwicklungsplan vorgelegt, der unter dem Titel „Nouveau modèle de développement pour les provinces du Sud“ sehr differenziert und systematisch in 473 Punkten die Integration der betroffenen Provinzen behandelt.

Im Hinblick auf die Dezentralisierung liegt es aus marokkanischer Sicht auf der Hand, dass sich Sonderregelungen für diese Südprovinzen innenpolitisch besser vertreten lassen, wenn sie im Prinzip auch für die übrigen Provinzen des Landes Berücksichtigung finden. Subsidiarität, Solidarität und Ausgleich gelten laut der Verfassung für alle Regionen in gleicher Weise. Der Anspruch, der mit dem Plan einer *autonomie élargie* einhergeht, wäre für sich genommen schon Anlass genug für eine Verfassungsreform gewesen. Durch die Einbettung in das Gesamtkonzept einer *régionalisation avancée*, wie sie durch die neue Verfassung gegeben ist, lässt sich dies jedoch möglicherweise auch auf internationaler Ebene als eine Diskussionsgrundlage für die Sahara-Frage geltend machen. Vor diesem Hintergrund sind die Chancen, dass die für 2015 angekündigten Durchführungsgesetze auch verabschiedet werden, sehr groß. Es ist der Auftrag der CCR, die gewünschte Umsetzung vorzubereiten. Dies könnte einhergehen mit einer weiteren Aufwertung der Zweiten Kammer des Parlaments (*Chambre des Conseillers*). Kontroversen hierüber in der Ersten Kammer sind kaum zu erwarten, denn es handelt sich nicht um ein Thema für parteipolitische Differenzen.

DER SPAGAT ZWISCHEN MONARCHIE UND DEMOKRATIE

Inwiefern heute tatsächlich von einer einheitlichen regionalen und kommunalen Eigenverantwortung in Marokko gesprochen werden kann, ist umstritten. Handelt es sich tatsächlich um demokratische, dezentralisierte Entscheidungsprozesse? Kann vielleicht sogar von einer Entwicklung hin zu regionaler „Autonomie“ bzw. Föderalisierung die Rede sein? Oder handelt es sich nur um eine funktionale Verschiebung von administrativen Aufgaben unter neuer zentraler Kontrolle?

Demokratische Wahlen finden seit 1992 auf allen drei Ebenen (Kommunen, Provinzen und Regionen) regelmäßig statt; die nächsten sind für 2015 angekündigt. Die 16 Regionen, in die Marokko seit 1997 unterteilt ist, verfügen politisch jeweils über eine Doppelspitze – eine monarchische und eine demokratische. Zum einen setzt der König (auf Vorschlag des Kabinetts) nach wie vor für jede Region als seinen Stellvertreter einen *Wali* ein; zum anderen gibt es den durch freie Wahlen gebildeten *Conseil régional*, ähnlich den deutschen Landtagen, dessen Präsident formal einem deutschen Ministerpräsidenten entspricht. Auf der Hierarchieebene darunter, also den Provinzen bzw. Präfekturen, setzt das Innenministerium – im Auftrag des Königs und quasi unter dem *Wali* – einen Gouverneur ein. Dessen Pendant auf der parlamentarischen Seite ist jeweils der Präsident des *Conseil provincial* bzw. *Conseil préfectoral*. Und eine gleiche Polarisierung findet sich schließlich auf der unteren, der kommunalen Ebene: Auch hier werden durch den Gouverneur in den Kleinstädten Pascha bzw. in ländlichen Kommunen *Caiid* eingesetzt, denen in den Stadt- und Gemeinderäten Bürgermeister (*Président de la commune*) gegenüber stehen.

Faktisch existieren damit auf allen politischen Ebenen zwei unterschiedliche Hierarchiestrukturen nebeneinander: eine monarchisch-etatistische und eine demokratisch-parlamentarische. Während die erste vom Innenministerium unter der Kontrolle des *Makhzen* eingesetzt wird und sich letztlich gegenüber der Krone rechtfertigt, wird die zweite jeweils vom Volk gewählt und muss sich ihm gegenüber rechtfertigen.¹⁵ Die Kompetenzverteilung zwischen diesen beiden hierarchischen Strukturen ist theoretisch getrennt; in der Praxis jedoch werden deren politische Gestaltungsmöglichkeiten vor allem durch informelle Absprachen im Vorfeld bestimmt. Verfassungstheoretisch gesehen, ist dieses Verhältnis noch weitgehend ungeklärt.¹⁶

Die Kompetenzverteilung zwischen der monarchisch-etatistischen und der demokratisch-parlamentarischen Struktur ist theoretisch getrennt, jedoch durch Absprachen im Vorfeld bestimmt.

15 | Die aktuelle Regierung (seit 2012) ist die erste, in der auch der Innenminister auf Vorschlag des Regierungschefs nominiert und nicht ausschließlich von der Krone eingesetzt wurde.

16 | Grundlage dieser Einschätzung sind Gespräche, die der Verfasser sowohl mit den gewählten als auch mit den eingesetzten Vertretern in diesen Gremien geführt hat.

Zwar hat sich die Dynamik der *régionalisation avancée* seit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung außerordentlich beschleunigt, aber viele der erforderlichen Durchführungsgesetze (Kompetenzvorgaben und -abgrenzungen der Entscheidungsorgane, Finanzierungsgesetze, Wahlgesetz und andere) sind bis heute nicht aktualisiert. Es fehlen vor allem die Regeln, nach denen die in Artikel 142 der Verfassung vorgesehenen Sozialfonds (Fonds de mise à niveau sociale und Fonds de solidarité interregionale) gehandhabt werden sollen.¹⁷ Unübersehbar ist jedoch die Tendenz, dass der Anspruch auf Autonomie, der für die Südprovinzen geltend gemacht wird, zwangsläufig den Dezentralisierungsinteressen aller Regionen und damit der Demokratisierung des ganzen Landes zugute kommt.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass insbesondere von europäischen Beobachtern vielfach ein kritisches und überwiegend negatives Bild der Dezentralisierung in Marokko gezeichnet wird. Bis heute ist die Kontrolle des *Makhzen* über alle exekutiven Entscheidungsbereiche in

Nur vereinzelt existieren Ansätze einer funktionierenden Bürgerbeteiligung, Kritiker halten die marokkanische Gesellschaft für instrumentalisiert.

den Regionen sehr groß. Dies gilt vor allem für Steuern, Finanzplanung und Haushaltsfragen. Eigene regionale Entwicklungspläne sind zwar in Angriff genommen, liegen bis heute aber nur als Entwürfe vor. Die Commission de la parité et de l'égalité des chances gilt einerseits als sehr aktiv, hat ungezählte Vorschläge unterbreitet und nimmt ihren Gestaltungsauftrag in vollem Umfang wahr. Andererseits gibt es nur vereinzelt Ansätze einer funktionierenden Bürgerbeteiligung. Die bisherige Ausformulierung und Verabschiedung der erforderlichen Durchführungsgesetze ist nach wie vor ungenügend. Kritiker halten die Zivilgesellschaft für instrumentalisiert, und die Unterstützung durch die politischen Parteien erfolgt nur partiell.

Kaum ins öffentliche Bewusstsein gedrungen ist bisher die Erkenntnis, dass Dezentralisierung nicht nur die regionalen Körperschaften, kommunalpolitischen Einrichtungen und staatlichen Institutionen betrifft, sondern auch den privatwirtschaftlichen Sektor und die Zivilgesellschaft als

17 | Vgl. Henri-Louis Vedie, „Réforme constitutionnelle et gouvernance économique: L'exemple du Maroc“, in: *La Constitution marocaine de 2011*, Fn. 11, 297-305, hier: 304 f.

Ganzes. Seit der letzten *Charte Communale* verfügen die Regionen, Provinzen und Kommunen über den Anspruch auf eigene Steuereinnahmen – auch wenn dieses Recht bis jetzt noch nicht umgesetzt wurde. Zwar ist viel von *bonne gouvernance* die Rede, aber dies richtet sich mehr an die Spitzen der Regierung als an den gelebten, politischen Alltag.

Das gilt insbesondere für die bisherige Praxis der kommunalen Selbstverwaltung. Sylvia I. Bergh fragt zu Recht, wie die Repräsentanten in den lokalen Körperschaften ihre Verantwortung wahrnehmen. Verstehen sie sich selbst als Interessenvertreter der Bürger oder betrachten sie diese als Klienten? Ihrer Einschätzung nach hat die bisherige Umsetzung der Dezentralisierung neue Systeme von Patronage an die Stelle der alten gesetzt. Sie hat die Bevölkerung nicht zu Lobbyarbeit und faktischer Partizipation geführt, sondern lediglich zusätzliche Institutionen geschaffen, ohne jedoch neue Strukturen des politischen Handelns zu etablieren. Zwar wurde das öffentliche Leben teilweise neu angeregt, aber kein nachhaltiges, neues Bürgerengagement entwickelt. Dem vorherrschenden Eindruck ihrer Untersuchungen zufolge dominiert auch weiterhin eine zentralstaatliche Politik von oben nach unten und die Kontrolle des Königshauses bleibt sichergestellt.¹⁸ Im Vergleich mit Tunesien, Ägypten, Jordanien und Libanon wertet Bergh Marokko allerdings als den *best practice case*. Mit Recht betont sie, dass die Stärkung demokratischer Parteien einer der sichersten Wege darstellt, die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung weiter zu stärken.

Nach Einschätzung von Wissenschaftlern hat die bisherige Umsetzung der Dezentralisierung neue Systeme von Patronage an die Stelle der alten gesetzt.

Noch kritischer als Bergh beurteilt Anja Hoffmann die Praxis der Dezentralisierung in Marokko. Sie stellt die Hypothese auf, dass es bisher noch gar keine Dezentralisierung gebe.¹⁹ Ihre Forschungsergebnisse basieren auf Interviews

18 | Vgl. Sylvia I. Bergh, „Introduction: Researching the effects of neoliberal reforms on local governance in the Southern Mediterranean“, *Mediterranean Politics*, Jg. 17, Nr. 3, 2012, 303-321.

19 | Vgl. Anja Hoffmann, „Morocco between Decentralization and Recentralization: Encountering the State in the ‚Useless Morocco‘“, in: Malika Bouziane und Anja Hoffmann (Hrsg.), *Local Politics and Contemporary Transformation in the Arab World. Governance Beyond the Center*, Basingstoke, 2013, 158-177, hier: 158-163.

in einer Kleinstadt am Rande des Atlas mit einem Fokus auf die Alltagserfahrungen der dortigen Bevölkerung. In ihrer Bewertung folgt sie der überwiegenden Einschätzung der Befragten, denen zufolge es nur eine einzige und allein ausschlaggebende Staatsmacht gibt, der die Gesellschaft ohnmächtig ausgeliefert ist. Das Gesamtbild, das Hoffmann skizziert, ist eines von Bevormundung, Korruption, Patronage und fehlender Rechenschaft. Sie beschreibt damit einen vielleicht typischen, aber für sich genommen wenig repräsentativen Ausschnitt der Wahrnehmung von Dezentralisierung.

Für große Teile der Bevölkerung ist die zentrale Autorität der Krone ungebrochen. Die Auseinandersetzungen, die auf lokaler und regionaler Ebene stattfinden, spiegeln den gleichen Interessengegensatz zwischen Krone und Volk wider, wie er seit Jahrhunderten das öffentliche Leben geprägt hat. Hoffmanns These, Marokko befinde sich bereits in einem Übergang von der Dezentralisierung zur „Rezentralisierung“, ist jedoch überzogen. Es sind bereits rechtlich und politisch so viele Fakten geschaffen, dass sich diese nicht ohne Weiteres wieder zurücknehmen lassen. Zudem sagt sie nicht, wer das wollen sollte und um welchen Preis?

Entwicklungskonzepte aus den Kommunen oder den Provinzen müssen mit dem *Wali* abgestimmt und von ihm an den Landtag weitergeleitet werden.

Was bei Hoffmann zu kurz kommt, sind die vielen Fälle, in denen kommunale Selbstverwaltung bereits auf einem guten Weg ist, in denen die Willensbildung auf kommunaler

Ebene funktioniert und partizipativ formulierte Vorschläge Realität geworden sind. Dies mag noch nicht die Regel sein, aber es ist eine sich verstärkende Tendenz. In der Tat müssen Entwicklungskonzepte aus den Kommunen oder den Provinzen, die dem Landtag vorgelegt werden, mit dem *Wali* abgestimmt und von diesem weitergeleitet werden. Aber es ist kein Fall bekannt, in dem dies verweigert worden wäre.²⁰ Ohne Zweifel sind die beschriebenen Parallelstrukturen maßgeblich, aber in der Praxis sollen diese aufeinander abgestimmt sein, ohne sich gegenseitig zu behindern.

20 | Hierzu führte der Verfasser in der zweiten Jahreshälfte 2013 zahlreiche Gespräche mit Mitgliedern des *Conseil régional* der Region Marrakesch-Tensift-El Haouz (einschließlich dessen Präsidenten).

Aus der Sicht der gewählten Körperschaften hat der *Wali* die Funktion eines *ordonnateur*, eines Anweisungsbefugten. Gleichzeitig gibt es auch immer wieder Berichte von Bevormundung (*tutelle*), bei der die gewählten Vertreter ihren Vorschlag im Vorfeld und im Zuge beiderseitiger Kompromisse so formulieren, dass ein Konflikt vermieden wird. Besondere Wertschätzung wird inzwischen der durch die neue Verfassung realisierten Chancengerechtigkeit (*équité*) zwischen den Provinzen entgegengebracht. Diese bezeichnen aktuelle Entscheidungsträger geradezu als eine „Revolution“, die die Verantwortung und damit auch die Planungs- und Entscheidungskompetenz der gewählten Vertreter unterstreicht.²¹



Stadt-Land-Gegensatz: Die wirtschaftlichen Impulse gehen von den Städten aus. Besondere Zugkraft kommt hierbei Casablanca zu. Die Dezentralisierungspolitik Mohammed VI. ist bestrebt, die Chancengerechtigkeit zwischen urbanen und ländlichen Räumen herzustellen. | Quelle: Fr Maxim Massalitin, flickr ©©©.

21 | So Dr. Hassan Amillat, Generalsekretär des Maison de l'Elu in Marrakesch, 14.02.2014.

Tabelle 2

Institutionelle Kompetenzen der territorialen Ebenen und deren Überschneidungen

Kompetenz	Kommunen	Präfecturen / Provinzen	Regionen
Eigene Zuständigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Lokale öffentliche Verwaltung • Verwaltung der kollektiven Einrichtungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Verwaltung der Provinz oder Präfektur 	<ul style="list-style-type: none"> • Berufsausbildung
Vergleichbare Kompetenzen auf unterschiedlichen Niveaus	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftliche und soziale Entwicklung • Förderung der Beschäftigung • Förderung von Investitionsaktivitäten und Gewerbegebieten • Umweltschutz • Förderung des Sports in der Gesellschaft • Förderung von Kultur • Sozialleistungen 		
Vergleichbare Kompetenzen mit definiertem Aufgabenbereich	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunales Wege- und Straßennetz • Beteiligungen an Unternehmen mit verschiedenen kommunalen, interkommunalen, prä-fektoralen, provinziellen oder regionalen Interessen • Kommunale Wasserwirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung und Instandhaltung der Landstraßen • Verwaltung des interkommunalen Transportwesens • Beteiligungen an Unternehmen mit verschiedenen prä-fektoralen oder provinziellen Interessen • Programm für ländliche Entwicklung • Beitrag zu Wohnbauprogrammen 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionales Raumplanungsschema • Beteiligung an Unternehmen mit verschiedenen regionalen oder interregionalen Interessen • Verwaltung der Wasserressourcen

Quelle: Eigene Darstellung.

WAS BLEIBT?

Es ist unübersehbar, dass die Wahrnehmung der Dezentralisierung in der Bevölkerung auf der einen Seite und ihre Bewertungen durch Entscheidungsträger auf der anderen oft auseinander klaffen. Dabei fließen historische Prägungen und aktuelle politische Interessen leicht ineinander. Ali Jafry hat anhand der beiden Kommunalwahlen 2002 und 2009 viele Beispiele dafür gesammelt, in welchem Ausmaß tradierte Gewohnheiten, politische Unwissenheit und Obrigkeitshörigkeit auf Seiten der Wähler sowie unausgereifte Parteiprofile, Unkenntnis der Verfahrensregeln und

keiner Sachlogik folgende Koalitionsbildungen auf Seiten der Kandidaten zu hoffnungslosen Missverständnissen geführt haben.²²

Auf etwas abstrakterer Ebene beschreiben sowohl Bergh als auch Hoffmann einen wenig dynamischen Konservatismus, den viele für eine Grundhaltung des öffentlichen Lebens in Marokko halten. Sie verweisen auf das strukturelle Problem, dass administrative und sozialpolitische Hoheitsbefugnisse in Marokko seit Jahrhunderten allenfalls vom Staat den Provinzen „gewährt“ worden sind. Sie waren nie das Primäre, aus dem der Einheitsstaat

hätte hervorgehen können. Der lange Weg von der Unabhängigkeit bis zu den Reformen Mohammeds VI. wurde, was Fragen der Dezentralisierung betrifft, vor allem durch pragmatische Überlegungen bestimmt. Auch

wenn die Tür zu regionaler oder kommunaler Selbstbestimmung heute weiter geöffnet zu sein scheint denn je, dann doch nicht weiter als es der Monarchie nützt und sie nicht schwächt. Dennoch sind die Möglichkeiten einer weiteren Öffnung gegeben, und daran arbeiten viele.

Auch wenn die Tür zu regionaler oder kommunaler Selbstbestimmung heute weiter geöffnet zu sein scheint denn je, dann doch nicht weiter als es der Monarchie nützt.

Handelt es sich bei der Dezentralisierung insgesamt um ein genuin marokkanisches Projekt? Was dient dem Land als Vergleichsmaßstab? In der arabischen Welt gibt es offensichtlich keine Vorbilder. Damit liegt der Blick auf Europa nahe. Es erscheint unwahrscheinlich, dass die aktuellen politischen und rechtlichen Entwicklungen den Regionen tatsächlich so viel Autonomie einräumen, wie es für die Regionen Spaniens der Fall ist. Mehr Dezentralisierung als in Frankreich wird heute von den Akteuren in Marokko allerdings sehr wohl angestrebt. Aus einer etatistisch-nationalistischen Perspektive, die in den Jahren nach der Unabhängigkeit noch vom „Gaulismus“ der 1950er Jahre geprägt war, gab es keinen Grund, die bestehenden innenpolitischen und administrativen Strukturen weiter zu dezentralisieren. Für besonders traditionsbewusste Royalisten behielt die Dezentralisierung allerdings bis in die 1980er Jahre hinein das Image des „Jakobinismus“, einer direkten Demokratie, die noch immer mit dem Bild der „Königsmörder“ assoziiert wurde.

22 | Vgl. Ali Jafry, *La Commune contre l'Élu. Action et contraintes*, Casablanca, 2012.

Auch in Marokko behalten regionale Verwaltungsaufgaben immer zugleich eine zentralstaatliche Kontrollfunktion; aber dies verlangt nicht zwingend eine systematische Bevormundung durch den Staat. Die *régionalisation avancée* hat eine Modernisierung staatlicher Strukturen auf den Weg gebracht, die erheblich zu einer integrierten Entwicklung des Landes beitragen kann. Sie ist ein Beleg für eine fortschreitende Demokratisierung, die aus Sicht der Monarchie ein wichtiges Kennzeichen des internationalen Profils Marokkos darstellt. Das Ausmaß, in dem vor allem bei der Wahl der *Conseils régionaux* das allgemeine Wahlrecht zum Tragen kommt, ist im Hinblick auf Dezentralisierung einmalig in der arabischen Welt.

Gleiches gilt für das breite Spektrum an Gestaltungs- und Kompromissmöglichkeiten zwischen den Selbstbestimmungsansprüchen der Regionen und dem Machtanspruch des Staates. Als unbefriedigend müssen jedoch nach wie vor die fehlenden Regelungen zum Ausgleich ethnischer, geschlechtlicher und regionaler Bildungsunterschiede angesehen werden. Es fehlt eine strikte Handhabung der Instrumente gegen Korruption, und die Forderungen nach *bonne gouvernance* bleiben allzu oft unverbindlich. Für eine uneingeschränkte Geltung der Menschenrechte wurden zwar wertvolle Institutionen geschaffen, aber es fehlt immer wieder an der konsequenten Unterstützung staatlicherseits.

Es fehlen eine strikte Handhabung der Instrumente gegen Korruption und Regelungen zum Ausgleich ethnischer, geschlechtlicher und regionaler Bildungsunterschiede.

Das Doppelgesicht der Dezentralisierung in Marokko oszilliert bis heute zwischen realer Machtbalance und Schimäre. Letztlich trägt die Dezentralisierung jedoch maßgeblich dazu bei, dass die Kernanliegen zentraler, königlicher Autorität durchgesetzt werden, ohne dass die staatlichen Organe sich unnötig mit den Details kommunaler Selbstverwaltung compromittieren oder sogar zu direkten Interventionen gezwungen sehen. Mit der bisher erreichten Form der Dezentralisierung wurde bereits eine im Kern demokratische Realität geschaffen. Das Recht auf kommunale Selbstbestimmung und regionale Freiheiten ist bereits in einem Ausmaß garantiert, dass es in der politischen Wahrnehmung der Bevölkerung „angekommen“ ist.

Dass es gerade die ständigen Weiterentwicklungen und damit verbundenen politischen Veränderungen sind, die zur *Raison d'être* der kommunalen Selbstverwaltung gehören, findet in Marokko immer mehr Anerkennung. Das Bewusstsein, dass lokale Probleme auf lokaler Ebene gelöst werden können, ist nicht nur historisch verankert; es hat inzwischen auch einen demokratisch-parlamentarischen Charakter angenommen. Seit Jahrhunderten bildet die *jemâa* eine institutionalisierte Versammlung, in der alle Schichten der Bevölkerung repräsentiert sind und die – quasi parlamentarisch beratend – auf lokaler Ebene Entscheidungsbedarf und Lösungsvorschläge formuliert. Folglich war damit die Idee parlamentarischer Repräsentation und konsensueller Entscheidungsfindung als demokratisches Element im Bewusstsein der Bevölkerung vorhanden.



Ländliche Regionen Marokkos, wie hier die Kleinstadt Moulay Idris, sind durch eine größere Bürgernähe und mehr Partizipationsrechte in die Politikgestaltung eingebunden. | Quelle: Anja Disseldorp, flickr ©.

Auch was die Auseinandersetzung mit Themen partizipativer Demokratie betrifft, ist das politische Bewusstsein in Marokko keineswegs zentralisiert. Sowohl die Verflechtung mit der EU (*statut avancé*) als auch die Teilhabe an den Prozessen der Globalisierung werden mitnichten in der marokkanischen Hauptstadt früher wahrgenommen als in den regionalen Metropolen. Oft sind es gerade die regionalen Zentren, die sich den internationalen Herausforderungen viel unmittelbarer stellen müssen. Beispiele hierfür sind Casablanca und Tanger (für Wirtschaft, Industrie und

internationalen Handel), Marrakesch, Fès und Agadir (für Wissenschaftsaustausch und Tourismus) sowie Ouarzazate (für Klima und Energie). Diese Städte sind es, die zurzeit teilweise die größten Anpassungsleistungen erbringen.

Damit Dezentralisierung zu einer nachhaltigen Stabilisierung des Landes beitragen kann, darf sie nicht von Leitgedanken der Machtausübung und der Kontrolle getragen sein, sondern müssen dem Bewusstsein der Würde des Menschen und seinem Recht auf Selbstbestimmung Rechnung tragen. Deshalb kann Dezentralisierung auch in Marokko als ein legitimer Bestandteil staatlicher Macht angesehen werden. Sie ist Ausdruck der bisher erreichten, unverzichtbaren Demokratisierung des Landes, weil sie auf lokaler Ebene elementare Freiheitsrechte garantiert. Letztlich stärkt sie damit die staatliche Autorität mehr als sie diese schwächt, denn sie garantiert den Anspruch auf eine Weiterentwicklung demokratischer Verwaltungsstrukturen auf lokaler und regionaler Ebene.²³

Pointiert formuliert, ist Marokko eine „lupenreine“ Monarchie, die sich viel Demokratie leistet. König Mohammed VI. hat seit seiner Thronübernahme bereits viel erreicht: Insbesondere im Bereich der Frauenrechte, aber auch der Menschenrechte insgesamt, im Hinblick auf eine Liberalisierung der Wirtschaft und die Annäherung seines Landes an die EU. Ebenso wie diese Entwicklungen, hat auch der Prozess der Dezentralisierung noch einen weiten Weg vor sich. Angesichts der zum Teil erheblichen Rückstände des Landes in vielen Bereichen der Sozial- und Bildungspolitik verdient sie hohe Priorität. Sie verspricht schon jetzt, zu einem der nachhaltigsten reformpolitischen Projekte und zu einem demokratischen Wertmaßstab für Marokko zu werden.

23 | Vgl. Karim Cheggari, *Les apports de la nouvelle constitution marocaine en matière de décentralisation territoriale*, Marrakesch, 2012.