

Frankreich Jahrbuch

Deutsch-Französisches
Institut *Hrsg.*

RESEARCH

Frankreich Jahrbuch 2015

Frankreich nach der Territorialreform



Springer VS

Frankreich Jahrbuch

Herausgeber:

Deutsch-Französisches Institut

in Verbindung mit

Frank Baasner

Vincent Hofmann-Martinot

Dietmar Hüser

Ingo Kolboom

Peter Kuon

Stefan Seidendorf

Ruthard Stäblein

Henrik Uterwedde

Redaktion:

Stefan Seidendorf

Deutsch-Französisches Institut
(Hrsg.)

Frankreich Jahrbuch 2015

Frankreich nach der Territorialreform

 Springer VS

Herausgeber
Deutsch-Französisches Institut
Ludwigsburg, Deutschland

Frankreich Jahrbuch
ISBN 978-3-658-13359-7 ISBN 978-3-658-13360-3 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-13360-3

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature
Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Inhalt

Vorwort.....	7
Themenschwerpunkt	
Frankreich nach der Territorialreform	
<i>Stefan Seidendorf</i>	
Die neue Karte Frankreichs zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Kompetenzstreitigkeiten und Europäisierung der Regionen	11
<i>Dominik Grillmayer</i>	
Die Territorialreform in Frankreich: eine erste Bilanz.....	17
<i>Jacques Garau</i>	
Gebietsreform und regionale Organisation der staatlichen Verwaltung ..	29
<i>Vincent Aubelle</i>	
Die gefährliche Nähe zwischen Gesetzgebung und Geographie	37
<i>Jochen Legleitner, Yannick Lapaque</i>	
Die Finanzierung der <i>Régions</i> in Frankreich – Was ist von der Territorialreform zu erwarten?	55
<i>Patrice Duran</i>	
Sollten wir nicht besser über Politik sprechen? Territoriale Governance im Spannungsfeld zwischen demokratischer Repräsentation und Verantwortung.....	63
<i>Frédéric Falkenhagen</i>	
Ethno-regionale Bewegungen in Frankreich: Gefahr oder Chance für die Republik?	79
<i>Anwen Elias</i>	
Institutionelle Opportunitäten und regionalistische Bewegungen aus vergleichender Perspektive	93
<i>Stefan Seidendorf</i>	
Warum es kaum erfolgreiche Regionalparteien in Frankreich gibt	111

Beiträge*Cyril Carnevilliers*

Die deutsche Vereinigung aus Sicht französischer Parlamentarier – Fragen, Beobachtungen, Perspektiven 1989-1990.....	131
---	-----

Dokumentation

Chronik Oktober 2014- September 2015	149
Sozioökonomische Basisdaten im internationalen Vergleich	168
Gesellschaftliche Basisdaten Frankreichs.....	169
Zusammensetzung der Regierung Valls II (seit der Regierungsumbildung vom 25./26. August 2014)	170
Ergebnisse der Départementwahlen 2015.....	173
Ergebnisse der Regionalwahlen 2015.....	176
Deutschsprachige Literatur zu Frankreich.....	179
Abkürzungen.....	223
Personenregister.....	225
Zu den Autoren	227

Vorwort

Das Schwerpunktthema des diesjährigen Frankreich-Jahrbuches widmet sich der Territorialreform in Frankreich. Die verschiedenen Forschungsbeiträge nehmen sowohl die verwaltungstechnischen, als auch die politischen Herausforderungen dieser Reform auf. Dabei kommen sowohl französische, als auch vergleichende und europäische Perspektiven ins Spiel.

Neben den Beiträgen zum Schwerpunktthema veröffentlichen wir einen Beitrag aus dem neuen Stipendienprogramm des dfi für junge Forscherinnen und Forscher, denen ein Studienaufenthalt am Institut die Möglichkeit bietet, Qualifikationsarbeiten abzuschließen und die Ressourcen und Netzwerke des dfi zu nutzen. Cyril Carnevillers untersucht die Berichte französischer Parlamentarier, die kurz vor und nach der deutschen Wiedervereinigung in Ost und West unterwegs waren.

Wie immer findet sich ein Handbucheil am Ende des Bandes. Dieser enthält die Chronologie der wichtigen Ereignisse in Frankreich 2014-2015, den Überblick über gesellschaftliche und wirtschaftliche Basisdaten Frankreichs sowie über die Zusammensetzung der Regierung.

Schließlich bietet die von der Frankreichbibliothek des dfi erstellte Bibliographie der deutschsprachigen Neuerscheinungen zu Frankreich und den deutsch-französischen Beziehungen 2014 - 2015 einen systematischen und schnellen Überblick über die verschiedensten im letzten Jahr erschienen Veröffentlichungen mit Bezug zu Frankreich.

Die hier veröffentlichten Schwerpunktbeiträge sind aus der XXXI. Jahrestagung des Deutsch-Französischen Instituts hervorgegangen, die am 25. und 26. Juni 2015 in Ludwigsburg stattfand. Wir danken Waltraut Kruse, die in bewährter Weise den Redaktionsprozess unterstützt und das komplette Layout besorgt hat.

Die Herausgeber

Themenschwerpunkt

Frankreich nach der Territorialreform

Die neue Karte Frankreichs zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Kompetenzstreitigkeiten und Europäisierung der Regionen

Stefan Seidendorf

Nach der Abstimmung im Parlament ist es etwas ruhiger geworden um die „Mutter aller Reformen“, den Entschluss François Hollandes, die Zahl der französischen Regionen von 22 auf 13 zu reduzieren. Andere dramatische Ereignisse haben in Frankreich und Europa das Jahr dominiert. Nach den Regionalwahlen im Dezember 2015 werden die neu definierten französischen Regionen zum 1. Januar 2016 zumindest für Verwaltung und Politik Realität. Bleibt abzuwarten, ob die neuen Einheiten auch für die Bürger eine realistische Bezugsgröße werden können. Dafür wird entscheidend sein, wie es *Patrice Duran* in seinem Beitrag nahelegt, ob die großen Regionen im Leben der Bürger erfahrbar sind. Dies könnte dann eintreten, wenn die neuen Regionen die ihnen übertragenen Kompetenzen wirklich zu nutzen verstehen und so einen Unterschied im Leben der Bürger machen: Die Reform will die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen im europäischen Kontext stärken (und so die Arbeitslosigkeit bekämpfen), Entscheidungen sollen dezentralisiert und damit näher zu den Bürgern gebracht werden. Nachdem der geographische Zuschnitt der neuen Regionen geklärt ist und die wichtigsten Fragen zur Fusion und Neuausrichtung der Verwaltungen entschieden sind, bleiben dennoch viele Punkte offen. Von ihrer Beantwortung wird abhängen, ob es zu einem fundamentalen Wandel kommt, oder ob dem administrativen *millefeuille* Frankreichs eine weitere Schicht hinzugefügt wird.

Der XXXI. Band des Frankreich-Jahrbuchs hat zum Ziel, einige wichtige Aspekte dieser Reform erstmals einem deutschen Publikum zu präsentieren. Die Vielfalt und die Schwierigkeit des Themas bringen es mit sich, dass keine abschließende Bewertung möglich ist und viele Punkte nur in Form von Hypothesen formuliert werden können. Erst in einigen Jahren wird die Verwaltungspraxis in den neuen Einheiten eine differenziertere Bewertung ermöglichen.

Dem Thema entsprechend sind die meisten Beiträge von Franzosen verfasst worden. Auch in der Übersetzung verlangen diese Texte den deutschen Leserinnen und Lesern einiges ab: Zu unterschiedlich sind Staats- und Verwaltungsaufbau in den beiden Ländern, als dass die oftmals komplexen Argumente durch einfache Übersetzungen oder das „funktionale Äquivalent“ auf Deutsch verständlich werden würden. Und oft gibt es einfach kein entsprechendes Wort auf Deutsch. Die Redaktion des Frankreich-Jahrbuchs hat deshalb entschieden, wo nötig, vorsichtig ergänzend oder paraphrasierend in die französischen Texte einzugreifen. Häufig wird der französische Original-

begriff neben einer deutschen Umschreibung verwendet, oder kurze Erklärungen auf Deutsch erläutern die im französischen Begriff inhärente Problematik. Das ist etwa der Fall für das Begriffspaar *déconcentration* und *décentralisation*. Während das erste Wort die Entflechtung und Verlagerung der nationalen Oberbehörden meint – also die Entwicklung lokaler und regionaler Sitze dieser Behörden und die allgemeine Straffung und Rationalisierung ihrer Aufgaben – bezieht sich der zweite Begriff auf die Dimension der subnationalen Verwaltungseinheiten und näherhin auf territorial (also als Gebiet) definierte Akteure: Kommunen, Metropolregionen, Departements, Regionen. ... Nicht alle dieser Akteure haben die juristische Qualität von Gebietskörperschaften, aber im Unterschied zu den staatlichen Stellen vor Ort zeichnet sie, neben der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben, eine politische Vertretung aus, seien es Bürgermeister und Gemeinderäte, Departemental- oder Regionalräte.

In der immer noch als Einheitsstaat gedachten Republik beginnt hier bereits der Streit: Wen und was können diese Akteure repräsentieren, und wo endet ihre Legitimität? Wie findet die Koordination zwischen den staatlichen und den substaatlichen Stellen statt, und wessen Definition des Gemeinwohls ist letztendlich entscheidend? Auch von diesen Fragen wird es abhängen, ob die Bürgerinnen und Bürger sich zu den neuen Regionen bekennen oder im Gegenteil das Gefühl haben, dass ihre (eigentliche) Region nicht repräsentiert und gehört wird. Die Ereignisse im Elsass, wo in der ersten Runde der Regionalwahlen eine Liste mit Autonomisten zwischen zehn und 17 % der Stimmen erzielt hat, zeigen, welche Entwicklungen hier möglich sind.

Die skizzierten Punkte – der komplizierte Bezug zwischen staatlichen und substaatlichen Akteuren und die politische Verortung der neuen Regionen – definieren die Leitfragen des diesjährigen Frankreich-Jahrbuchs.

Ein erster Teil von Beiträgen wendet sich den komplexen verwaltungswissenschaftlichen Problemen zu, die die Fusion der Regionen in Frankreich und die Neuverhandlung der Beziehungen zwischen Staat und Regionen mit sich bringt. Diese Reform findet weiterhin im Rahmen größerer Tendenzen statt, die schon länger die Reformbemühungen in Frankreich prägen. Vor allem die dynamischen urbanen Regionen schließen sich zu „Metropolen“ zusammen und übernehmen mehr und mehr Aufgaben. Mit verschiedenen Gesetzen versucht der Staat, diese Entwicklung, die er nicht wirklich beherrschen kann, zumindest zu steuern und anzuleiten.

In einem einleitenden ersten Beitrag skizziert *Dominik Grillmayer* nochmals für die deutschen Leser die Grundzüge der verschiedenen Reformen mit territorialem Bezug, die in die Regierungszeit von François Hollande fallen. Dadurch werden auch die wichtigsten Fachbegriffe eingeführt und gegebenenfalls kurz erläutert.

Die folgenden drei Beiträge erläutern aus Sicht von Verwaltungsspezialisten die anstehenden Reformen. *Jacques Garau* ist als Generalsekretär der Präfektur des Elsass (bis 31.12.2015) direkt mit der staatlichen Steuerung der Reformvorbereitungen in der

neuen großen Region (Elsass, Champagne-Ardenne, Lorraine) befasst. Er beschreibt die komplexe Zusammenarbeit zwischen staatlichen und substaatlichen Behörden, um die Verwaltung auf die neuen Gegebenheiten vorzubereiten.

Der scheinbar kartesianischen Logik dieser Bemühungen setzt *Vincent Aubelle* ein wesentlich kritisches Bild gegenüber. Er zeigt, wie sehr auch heute noch komplexe rechtliche Fragen über eigentlich geographische Gegebenheiten entscheiden. Es wird deutlich, dass hinter diesen Entscheidungen weit häufiger Machtfragen stehen, als die angeblich „natürlichen“ Gegebenheiten einer Landschaft – und dass die entsprechenden Entscheidungen oft alles andere als Ausdruck kartesianischer Logik sind.

Auch im dritten Beitrag geht es darum, durch Rationalisierungen die leidlich verworrenen Verhältnisse beherrschbar zu machen. *Jochen Legleitner* beschreibt aus Sicht der SaarLB als großem Finanzdienstleister, der im Geschäft mit Gebietskörperschaften stark engagiert ist, welche Herausforderungen auf das Frankreichgeschäft zukommen. Auch wenn die französischen Regionen relativ schwach verschuldet sind und gute Ausgangspositionen haben, bleiben doch viele Unbekannte, die eine Bewertung der Reform erschweren.

Für den Moment tendiert die SaarLB, wie übrigens die meisten unserer Beiträger, zur Einschätzung, dass sich die Verhältnisse durch die Reform kaum verändern, dass allerdings die im Zuge der Reform durchgeführten Verwaltungsstraffungen und -rationalisierungen zu mehr Durchgriffsrechten der staatlichen Ebene führen und der Aspekt der „Pilotfunktion“ der staatlichen Behörden bei der Zusammenarbeit mit regionalen und substaatlichen Akteuren eher an Bedeutung gewinnt. Frankreich würde also den Aspekt des Einheitsstaats in seinem Staatsaufbau unterstreichen, allerdings ist dies eben ein Einheitsstaat, in dem die staatlichen Oberbehörden die Gegebenheiten und Akteure vor Ort in ihre Entscheidungen mit einbeziehen – ohne immer an deren Prioritäten oder Ansichten gebunden zu sein.

Dies bedingt natürlich eine enorme Komplexität, was Verwaltungskoordination und Fragen von Governance und Steuerung betrifft. In den Debatten über diese Komplexität gerät dabei häufig ein Aspekt in den Hintergrund, der nach Meinung unserer Autoren eigentlich mehr Aufmerksamkeit verdient: die Frage der politischen Autorität, beziehungsweise „Herrschaft“ über das Territorium. Wo ist politische Macht angesiedelt, und wie wird diese bestimmt? Wem ist sie verantwortlich? Im zweiten Teil unseres Schwerpunktes stehen diese Aspekte im Vordergrund. *Patrice Duran* geht selbst sehr kritisch mit den jüngeren fachlichen und wissenschaftlichen Diskussionen zur Verwaltungsreform um. Für ihn als Wissenschaftler müsste zunächst die grundsätzliche Frage des Verhältnisses der unterschiedlichen politischen Autoritäten zueinander geklärt werden (staatliche und substaatliche, aber auch europäische), um dann zu diskutieren, welche Autorität über welche Legitimität verfügt – und was dies im Streitfall bedeutet. Erst

danach könnten verwaltungstechnische Fragen über die Kooperation und Koordination zwischen den verschiedenen Stellen gelöst werden.

Der Wissenschaftler weiß natürlich, dass die politische Realität häufig andere Schwerpunkte setzt und anderen Zeitlichkeiten gehorcht. Dennoch verweist Duran zum Abschluss darauf, dass der Erfolg der Territorialreform letztendlich von der Identifikation der Bürger mit den neuen Regionen abhängt. Dies ist nicht zuletzt eine zutiefst politische Frage – ob ein politisches Gemeinschaftsgefühl entsteht, das den neuen Gebilden Legitimität verleiht, oder nicht, und was die Konsequenzen wären, sollte dies gelingen. Eine Möglichkeit, sollten die Bürger einer Region das Gefühl haben, dass ihre im Rahmen und auf Ebene der Region vorgebrachten kollektiven Anliegen nicht gehört werden, wäre das Erstarken von regionalistischen Bestrebungen und sogar Autonomiebewegungen, Duran nennt Schottland und Katalonien als Beispiele.

Die folgenden drei Beiträge widmen sich dieser Frage. *Frédéric Falkenhagen* fragt nach der Existenz und heutigen Relevanz ethno-nationalistischer Bewegungen in Frankreich. Gerade weil der Einheitsstaat sich so schwer damit tut, den regionalen Akteuren ein eigenes, autonomes politisches Mandat zuzugestehen, eröffnen sich Möglichkeiten für marginale Gruppierungen. Diese greifen dann auf andere Ressourcen als die traditionell in der Republik gebräuchlichen Elemente zurück, um einen kollektiven, politischen Anspruch im Namen ihrer Gruppe vorzubringen: eben ethnische, historisch und traditionalistisch, bisweilen auch biologistisch definierte Argumente für eine Gruppenzugehörigkeit. Es ist weniger die Attraktivität dieser Angebote, als der „weiße Fleck“, den der politische Anspruch der Regionen aus Sicht der Republik immer noch darstellt, der die (begrenzten) Erfolge dieser Gruppierungen erklärt.

Auch *Anwen Elias* kommt zu einer differenzierten Einschätzung, was die Chancen für regionale Bewegungen in Frankreich betrifft. Im europäischen Vergleich blickt sie auf die Opportunitätsstrukturen, die sich aus nationalstaatlicher Verfassung, europäischer Integration und regionalen Mitbestimmungsmöglichkeiten ergeben. Im französischen Fall sind diese eher gering, da über die entscheidenden Ressourcen aus Sicht der Bürger der Zentralstaat verfügt und der politische Streit um die Verteilung dieser Ressourcen in Frankreich auf nationaler Ebene, zwischen linkem und rechtem Lager, stattfindet. Dies erklärt im Übrigen auch die fortdauernde Virulenz der Rechts-Links-Auseinandersetzung in Frankreich, ohne dass die Akteure oder die Bürger sich noch wirklich mit den zugrunde liegenden Ideologien identifizieren würden.

Der letzte Beitrag (*Stefan Seidendorf*) kommt in einer Analyse des Abschneidens regionaler Bewegungen in Frankreich in den Europawahlen 2009 und 2014 zu einem ähnlichen Schluss. Der Anfang 2015 verfasste Beitrag stellt als erklärende Variable weniger das System des Einheitsstaates oder materielle Unterschiede zwischen Regionen (in denen sich Bürger benachteiligt fühlen oder fürchten, für die ärmeren Regionen übermäßig zahlen müssen) in den Vordergrund. Vielmehr scheint eine Besonderheit im

französischen Fall im Identitätsgefühl der Bürgerinnen und Bürger zu liegen – das eben nicht, oder nur zu einem sehr geringen Teil, regionale Bezüge aufweist, während jedoch für eine ganz überwiegenden Mehrheit der Franzosen der Bezug zu Frankreich, zur Nation und zum Nationalstaat ein entscheidendes Element ihrer Identität ist. Aus dieser Sicht scheint es unsinnig, sich im Namen einer hybriden Großregion wie „ACAL“ (Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine) gegen den Zentralstaat zu stellen, der die Nation verkörpert, zu der doch alle Franzosen gehören...

So schließt sich der Kreis und man könnte mit guten Gründen argumentieren, dass die von François Hollande voran getriebene Reform die *exception française* weiter fort schreibt. Auf der Verwaltungsebene wird es zu Rationalisierungen, zur Straffung von Entscheidungswegen und Optimierung von Ressourcen kommen – häufig auf Kosten regionaler Autonomie. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Frankreich auf dem Weg zurück in den zentralistischen Einheitsstaat Pariser Prägung wäre. Vielmehr soll so den staatlichen Vertretern vor Ort ermöglicht werden, in ihre Entscheidungen auf die relevanten Belange substaatlicher Einheiten und Akteure einzugehen. Kann dieser Plan gelingen? Sicherlich kann man hierauf heute keine eindeutige Antwort geben. Es wird Fälle geben, in denen tatsächlich neue Dynamiken entstehen und die Akteure die neuen Möglichkeiten nutzen. Tendenziell wird dies eher in den aufstrebenden städtischen Ballungszentren der Fall sein, in denen charismatische Bürgermeister auch einen politischen Anspruch verkörpern. Für die großen ländlich geprägten Regionen Frankreichs bedeutet dies eine besondere Herausforderung, und die Pariser Politik scheint mit Blick auf die jüngsten Wahlergebnisse des *Front National* gut beraten, sich auch dieser Gegenden anzunehmen.

Die Territorialreform in Frankreich: eine erste Bilanz

Dominik Grillmayer¹

„*Réformer les territoires pour réformer la France*“. So lautete die von François Hollande ausgegebene Devise, als er Anfang Juni 2014 eine grundlegende Territorialreform ankündigte und dies mit der Notwendigkeit begründete, die bisherigen territorialen Strukturen den angesichts von Globalisierung und europäischer Integration veränderten Realitäten anzupassen und sie dadurch schlagkräftiger zu machen.²

Doch das war nicht der einzige Grund für diesen durchaus überraschenden Schritt des Präsidenten. Mit Blick auf den Sparkurs, den sich die französische Regierung auferlegt hatte, um bis zum Ende der Legislaturperiode den Anteil der Staatsverschuldung am Bruttoinlandsprodukt wieder auf die im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegte 3%-Marke zurückzuführen (50 Milliarden im Zeitraum 2015-17), sollte die Reform auch einen Beitrag zur Senkung der Verwaltungskosten leisten.

Im Juli 2015 haben alle Reformgesetze die parlamentarische Hürde genommen und den so genannten „Dritten Akt der Dezentralisierung“ (nach 1982 und 2003) damit vorläufig beschlossen. Angesichts der Tragweite der beschlossenen strukturellen Veränderungen kann man durchaus von einem Schlüsselprojekt Hollandes sprechen, das zu den prägenden Elementen seiner ersten Amtszeit zählen dürfte. Ob die Reform geglückt ist und die Defizite der bisherigen territorialen Ordnung Frankreichs dadurch beseitigt wurden, steht auf einem anderen Blatt.

1 Der Text ist die gekürzte und teilweise ergänzte Fassung einer Veröffentlichung des Autors, die im Oktober 2015 in der Reihe DGAPanalyse erschienen ist (Dominik Grillmayer: Territorialreform in Frankreich: Ambitionierter Start, Schwächen im Abschluss, DGAPanalyse, Oktober 2015).

2 <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/reformer-les-territoires-pour-reformer-la-france/> (abgerufen am 18.12.2015).

1. Die wichtigsten Elemente der Reform

13 statt bisher 22 Regionen

Ein Schlüsselement der Reform betrifft die 1972 eingeführten 22 Regionen, die im Zuge der Dezentralisierungsgesetze 1982/83 (Erster Akt der Dezentralisierung) zu Gebietskörperschaften aufgewertet worden waren. Durch die Fusionierung mehrerer Regionen wurde deren Zahl zum 1. Januar 2016 auf dreizehn reduziert, wobei sechs von ihnen in ihrer bisherigen Form erhalten bleiben (Bretagne, Centre, Corse, Île de France, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur). Gleichzeitig erfuhren sie eine Aufwertung, indem ihre Kompetenzen gestärkt wurden. Den Regionen wird künftig die Hauptaufgabe der Wirtschaftsförderung und wirtschaftlichen Entwicklung zukommen. Dem Präsidenten ging es dabei weniger darum, Gebilde zu schaffen, die sich an historischen Identitäten orientieren. Vielmehr stand – neben der Notwendigkeit, die öffentlichen Ausgaben zu reduzieren – die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Vordergrund, die durch die Fusionierung gewährleistet werden soll. Durch die Straffung der territorialen Struktur soll die Grundlage für zukünftig wettbewerbsfähige Regionen geschaffen werden, die auf einer schlagkräftigen und effizienten Verwaltung aufbauen. Diese Weichenstellung war überfällig. Denn in den letzten Jahrzehnten wurde immer augenscheinlicher, dass



Die 13 Regionen nach der Reform

Quelle: <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>

das aktuelle Organisationsmodell Frankreichs nicht dafür geschaffen ist, erfolgreich am europäischen und weltweiten Standortwettbewerb teilzunehmen.

Aufwertung der Kommunalverbände

Die zweite Großbaustelle ist die kommunale Ebene. Oft und gerne wird – auch von Franzosen – darauf verwiesen, dass Frankreich mit seinen rund 36.700 Gemeinden (von denen 86% weniger als 2.000 Einwohner haben) fast 40% der Kommunen in der gesamten Europäischen Union stellt. Zum Vergleich: Nach zwei Wellen von Eingemeindungen in den 1970er (in Westdeutschland) und zu Beginn der 1990er Jahre (in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung) liegt die Zahl der Kommunen hierzulande heute bei rund 11.500. Dass ähnliche Reformen in Frankreich ausgeblieben sind, hat im Wesentlichen zwei Gründe: Erstens verkörpert die französische Gemeinde als „kleine Republik in der großen“ (*petite république dans la grande*) die jakobinische Tradition einer direkten Beziehung des Staates zu seinen Bürgern, die vor allem in der Person des Bürgermeisters zum Ausdruck kommt, und gilt daher als sakrosankt (Béhar 2015a: 87/77). Deshalb hat es auch, zweitens, kein Präsident gewagt, die Zusammenlegung von Kommunen gesetzlich zu erzwingen. Stattdessen wurde mehrfach der Versuch unternommen, Gemeinden – auch mithilfe finanzieller Anreize – zu freiwilligen Fusionen zu bewegen, was nur in sehr wenigen Fällen gefruchtet hat. Deutschland und andere Länder des europäischen Nordens sind hingegen vielfach den autoritären Weg von Zwangsfusionen gegangen (Kuhlmann 2013: 162, 177).

Anstelle von Eingemeindungen haben sich in Frankreich bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts zunächst freiwillige kommunale Zweckverbände zur Erfüllung bestimmter sektoraler Aufgaben entwickelt. Auf Grundlage einer Verordnung aus dem Jahr 1959 und eines Gesetzes von 1966 schlossen sich dann immer mehr Gemeinden zu Kommunalverbänden zusammen (*Établissements publics de coopération intercommunale*, EPCI), die gemeinschaftliche Aufgaben für einen Großraum wahrnehmen. In den neunziger Jahren folgten drei weitere Gesetze zur interkommunalen Zusammenarbeit, von denen vor allem das sog. Chevènement-Gesetz von 1999 herauszuheben ist. Es stärkte und vereinfachte die Strukturen der Kommunalverbände, die fortan je nach Größe der beteiligten Kommunen hauptsächlich drei Formen annahmen (*communautés de communes*, *communautés d'agglomération*, *communauté urbaine*). Damit wurden auch die Zusammenschlüsse mit eigenen Steuereinnahmen gegenüber den zweckgebundenen, „assoziativen“ EPCI gestärkt (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Interkommunale Kooperationsformen in Frankreich

EPCI associative (sans fiscalité propre)	EPCI fédérative (à fiscalité propre)
Gemeinsame Wahrnehmung kommunaler Aufgaben (z.B. Müllabfuhr, öffentlicher Nahverkehr)	Gemeinsame Entwicklung eines Großraums (Wirtschaftsförderung, Raumplanung, Verkehrsinfrastruktur, etc.)
Finanzierung durch Beiträge der beteiligten Kommunen	Finanzierung durch eigene Einnahmen (aus lokalen Steuern sowie mehreren Zuweisungen des Staates, u.a. der „dotation d’intercommunalité“)

Quelle: Zusammenstellung des Autors

Zuletzt ist 2010 die so genannte *Métropole* als Kooperationsform für die großen Ballungszentren hinzugekommen. Da eine top down verordnete Zwangsfusion von Kommunen nicht in Frage kam, gab der Gesetzgeber damals außerdem das Ziel aus, dass alle französischen Gemeinden zumindest Teil eines Kommunalverbands werden sollten.³ Dieses Ziel kann seit Anfang 2014 praktisch als erreicht gelten (siehe Tabelle 2, vgl. Plantevignes, Sebbane 2015).

Tabelle 2: Kommunalverbände mit eigenen Steuereinnahmen am 1. Januar 2015

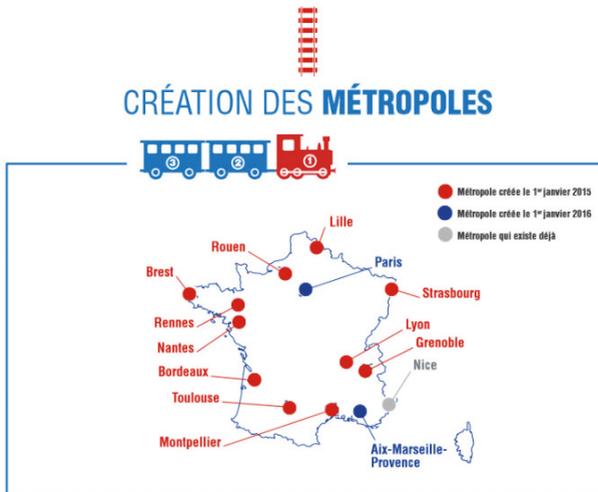
	Anzahl	Kommunen	Bevölkerung
Métropole (Großstadt ab 400.000 Einwohnern in einem Großraum mit 650.000 Einwohnern)	11*	512	7.650.442
Communauté urbaine (Ballungsraum mit 250.000 und mehr Einwohnern)	9	201	2.322.898
Communauté d’agglomération (Urbaner Großraum mit 50.000 und mehr Einwohnern)	226	4.744	25.889.681
Communauté de communes (Zusammenschluss kleiner Gemeinden)	1.884	31.116	26.906.507
Syndicat d’agglomération nouvelle (im Umkreis der in den 1970er Jahren entstandenen Planstädte, der villes nouvelles)	3	15	148.674
Gesamt	2.133	36.588	62.918.202

* Ohne die Métropoles Grand Lyon, Grand Paris und Aix-Marseille-Provence, die über einen Sonderstatus verfügen.

Quelle: Direction Générale des Collectivités Locales – Ministère de l’Intérieur, Ministère de la Décentralisation et de la Fonction Publique / Insee.

3 Die Einführung der *Métropole* war Teil von Sarkozys Reformgesetz von 2010 und wurde – anders als die Schaffung der *conseillers territoriaux* und die Abschaffung der Allgemeinzuständigkeit für Regionen und Départements – von François Hollande nach dessen Wahl beibehalten. Gleiches gilt für die Vorgabe, dass alle Gemeinden einem Kommunalverband angehören sollen. Zwar wurde auch für die Fusion von Kommunen ein neuer Rahmen geschaffen (die so genannte *commune nouvelle*), sie beruht aber (wie schon zuvor) auf dem Prinzip der Freiwilligkeit.

Als Teil des von ihm angestrebten Anpassungs- und Modernisierungsprozesses auf lokaler Ebene hat François Hollande zunächst die 2010 unter Sarkozy eingeführten *Métropoles* per Gesetz gestärkt und 13 neue *Métropoles* geschaffen.⁴ Das ist angesichts der historischen Entwicklung des Verhältnisses zwischen Stadt und Land im lange Zeit bäuerlich geprägten Frankreich durchaus bemerkenswert (Giblin 2015: 67). Gleichzeitig gilt es festzustellen, dass sich französische Großstädte wie Lyon, Marseille, Bordeaux und Straßburg bereits seit einiger Zeit aus dem Schatten von Paris gelöst haben und diejenige Rolle einforderten und nun auch bekommen, die ihnen angesichts ihrer Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft zwar zusteht, von der nationalen Politik aber lange verweigert wurde. Im Zuge des Strukturwandels hin zur Dienstleistungsgesellschaft haben sich vor allem die großen Städte zu Lokomotiven von Wachstum und Wohlstand entwickelt. Dies anzuerkennen fiel dem Staat jedoch schwer, weil die Entstehung territorialer Unterschiede im politischen Diskurs stets als unvereinbar mit dem Gleichheitsversprechen der Republik galt. Da sich die neuen Realitäten angesichts der auch in Frankreich fortschreitenden Urbanisierung allerdings nicht verleugnen lassen, wird dem gestiegenen Gewicht der Städte nunmehr Rechnung getragen, indem ihre autonomen Handlungsmöglichkeiten ausgeweitet werden. Dies kommt letztlich auch dem ländlichen Raum zu Gute, dessen wirtschaftliche Entwicklung



Die 14 Métropoles

Quelle: <http://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles>

⁴ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MATRAM).

längst nicht mehr isoliert von den urbanen Zentren betrachtet werden kann. Über 90 % des dortigen Wohlstands sind mittlerweile direkt auf den Austausch mit den Städten zurückzuführen (Estébe 2015: 83). Entsprechend erscheint es auch wenig sinnvoll, an der lange Zeit praktizierten Logik einer auf einzelne Territorien zugeschnittenen nationalen Politik festzuhalten. Vielmehr geht es heute darum, Städte und ihr Umland in die Lage zu versetzen, ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen und auf lokaler Ebene Netzwerke für die Wirtschaftsentwicklung zu schaffen, die den örtlichen Spezifika Rechnung tragen (Estébe 2015: 83).

Zum Zweiten strebte der Präsident eine Rationalisierung der interkommunalen Zusammenarbeit an, um sie effektiver und leistungsfähiger zu machen⁵. Zu diesem Zweck sollte die Mindestgröße eines Kommunalverbands von bisher 5.000 auf 20.000 Einwohner angehoben werden. Damit verbunden waren Kompetenzverlagerungen auf die interkommunale Ebene (siehe Abb. 3). Um die demokratische Legitimation der so aufgewerteten Kommunalverbände zu erhöhen, war außerdem vorgesehen, die Direktwahl der lokalen Volksvertreter von den einzelnen Gemeinden auf die *intercommunalité* zu verlagern, d.h. dort wählen zu lassen, wo in Zukunft immer mehr lokalpolitische Entscheidungen getroffen werden.⁶ Dies wäre allerdings einer Entmachtung der Kommunen durch die Hintertür gleichgekommen und stieß vor allem im Senat als verfassungsmäßigem Vertretungsorgan der Gebietskörperschaften auf erheblichen Widerstand.⁷ Der letztlich im Vermittlungsausschuss zwischen Nationalversammlung und Senat gefundene Kompromiss kippte die geplante Direktwahl auf interkommunaler Ebene. Außerdem wurden die neue Mindestgröße der Kommunalverbände auf Betreiben des Senats auf 15.000 Einwohner gesenkt sowie zusätzlich Ausnahmen für dünn besiedelte und abgelegene Regionen (vor allem in den Bergen) beschlossen.

Die *Départements* bleiben erhalten

Angesichts der Stärkung der Regionen einerseits und der Kommunalverbände andererseits stellte sich unweigerlich die Frage, welchen Platz das *Département* in dieser neu geordneten Verwaltungsstruktur noch hat. Nachdem François Hollande die Abschaffung einer der Ebenen zu Beginn seiner Amtszeit noch kategorisch ausgeschlossen

5 Basis hierfür war ein (im Auftrag der Regierung erstellter) Bericht des Commissariat général d'égalité des territoires (vgl. CGET 2015).

6 Bislang werden die Gemeinderäte in den einzelnen Kommunen direkt gewählt. Diejenigen Kandidaten, die die Wahllisten anführen, werden im Falle ihrer Wahl von der Kommune in das Entscheidungsgremium des Kommunalverbands (*conseil communautaire*) entsandt.

7 In Artikel 24 der Verfassung heißt es: „Le Sénat [...] assure la représentation des collectivités territoriales de la République.“ Das wird auch daran deutlich, dass die Senatoren auf *Département*-Ebene von einem Wahlgremium bestimmt werden, das sich fast ausschließlich aus lokalen Mandatsträgern zusammensetzt.

hatte, klang dies bei der Ankündigung seiner Territorialreform im Juni 2014 plötzlich ganz anders: „In diesem neuen Kontext muss der Generalrat letztlich verschwinden. Die neu geschaffenen Großregionen und die gestärkten Kommunalverbände werden große Teile seiner Aufgaben übernehmen.“⁸ Die *Départements* sollten demnach als Gebietskörperschaften abgeschafft und zu bloßen Verwaltungseinheiten des Staates unter Leitung des Präfekten degradiert werden, die sich weiterhin in erster Linie um Sozialpolitik kümmern und verhindern, dass territoriale Ungleichheiten zunehmen und ländliche Regionen fernab der großen Wirtschaftszentren aufs Abstellgleis geraten. Mit diesem Vorhaben konnte sich der Präsident jedoch nicht durchsetzen. Die Abschaffung der Generalräte war bald wieder vom Tisch, so dass die *Départements* in ihrer jetzigen Form erhalten bleiben und im Zuge der Verabschiedung des Gesetzes zur Neuordnung der Kompetenzen der Gebietskörperschaften⁹ dank der Unterstützung des französischen Senats sogar einige Kompetenzen retten konnten, die ursprünglich den Regionen zufallen sollten.¹⁰

Tabelle 3: Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften

Region	Département	Kommunalverband
Wirtschaftsförderung (inkl. Unternehmenssubventionen)	Soziale Daseinsvorsorge	Abfallentsorgung
Raumplanung	Verwaltung der <i>collèges</i>	Wasserversorgung
Berufliche Bildung	Straßenverwaltung	Abwasserentsorgung
Verwaltung der <i>lycées</i>		Tourismusförderung
Straßen- und Schienenverkehr (inkl. Schulverkehr)		Aufnahme von fahrendem Volk

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

2. Bewertung der Reform

Die Regionen und Kommunalverbände werden gestärkt, und der Kompetenzzwirrwarr zwischen den immer zahlreicher gewordenen Ebenen ist durch das Gesetz NOTRE ein Stück weit entflochten worden. Insofern ist ein wichtiger und notwendiger Schritt in Richtung der geplanten Rationalisierung und Modernisierung staatlichen Handelns erfolgt. Die Bezeichnung Dezentralisierung ist in diesem Kontext allerdings etwas ir-

8 Übersetzung des Autors (Quelle siehe Anm. 1).

9 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

10 So verbleibt z.B. die Zuständigkeit für die Verwaltung von Straßen und Häfen bei den *Départements*.

reführend, da es ja explizit nicht darum ging, weitere Kompetenzen von der zentralstaatlichen auf die untergeordneten Ebenen zu verlagern, sondern vielmehr darum, eine Neuordnung und bessere Koordinierung der Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften vorzunehmen, die zu einer Verschlinkung der Strukturen und größerer Effizienz führen sollten.

Gleichzeitig hatte der ambitionierte Start Hoffnungen auf eine noch weitergehende Reform genährt, die letztlich enttäuscht wurden. Gut dreißig Jahre nach den ersten Dezentralisierungsgesetzen bestand der dringende Bedarf, das teilweise undurchsichtige Geflecht aus Kompetenzen und Zuständigkeiten (oft als *millefeuille territorial* bezeichnet) aufzulösen, um effizientes Handeln der Gebietskörperschaften zu ermöglichen. Das Durchschlagen des gordischen Knotens kam angesichts divergierender Interessenlagen und den unvermeidbaren Versuchen der Besitzstandswahrung jedoch einer Mammutaufgabe gleich – und ist entsprechend auch nur partiell gelungen. Je länger über die Reform debattiert wurde, desto weniger blieb von ihr übrig.

Keine Ebene fällt weg

In erster Linie ist hier der gescheiterte Versuch zu nennen, die Zwischenebene der *Départements* (zumindest teilweise) abzuschaffen. Dies hätte der Entwicklung der Urbanisierung noch stärker Rechnung getragen und gleichzeitig einen Beitrag zum Abbau unnötiger Doppelstrukturen geleistet. Dass eine solche Lösung möglich ist, zeigt das Beispiel Lyon, wo das Département Rhône im Januar 2015 in Teilen in der *Métropole de Lyon* (*Grand Lyon*) aufgegangen ist, die damit als bislang einziger urbaner Großraum den Status einer Gebietskörperschaft angenommen hat. Die Möglichkeit einer solchen Fusion der Kompetenzen von *Métropole* und *Département* war bereits mit Sarkozys Territorialreform von 2010 geschaffen worden. Eine zwischenzeitlich angedachte Kompromisslösung hätte so aussehen können, dass in den urbanen Großzentren die Kommunalverbände die Zuständigkeiten des *Départements* übernehmen, während diese im ländlichen Raum erhalten bleiben, da die dortigen interkommunalen Zusammenschlüsse oftmals nicht groß genug sind, um zusätzliche Aufgaben zu erfüllen (selbst wenn ihre Mindestgröße fortan bei 15.000 Einwohnern liegt).¹¹ So hätten die *Départements* abseits der Metropolen weiterhin als Garanten des republikanischen Versprechens der Gleichheit der Lebensverhältnisse fungiert und dem Herausbilden zunehmender territorialer Unterschiede zwischen Stadt und Land entgegengewirkt.

11 Einen solchen Vorschlag haben z.B. Eric Giully und Olivier Régis gemacht. Nach ihrem Plan könnte so die Zahl der *Départements* um die Hälfte auf 50 reduziert werden (vgl. Giully / Régis 2015).