

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

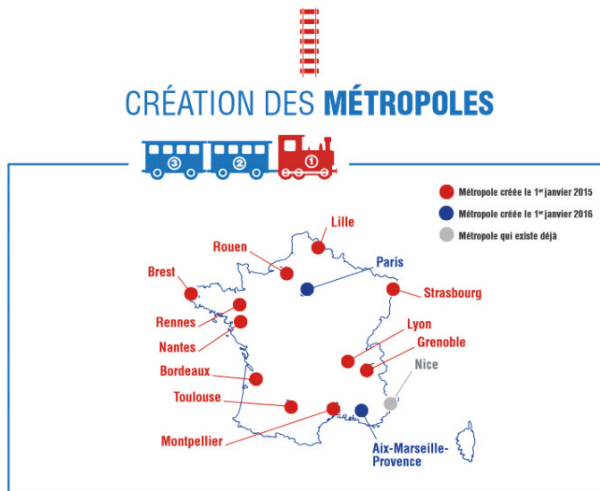
	Anzahl	Kommunen	Bevölkerung
Métropole (Großstadt ab 400.000 Einwohnern in einem Großraum mit 650.000 Einwohnern)	11*	512	7.650.442
Communauté urbaine (Ballungsraum mit 250.000 und mehr Einwohnern)	9	201	2.322.898
Communauté d’agglomération (Urbaner Großraum mit 50.000 und mehr Einwohnern)	226	4.744	25.889.681
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



Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) – 27 janvier 2014

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 Giuly und Olivier Régis gemacht. Nach ihrem Plan könnte so die Zahl der *Départements* um die Hälfte auf 50 reduziert werden (vgl. Giuly / Régis 2015).

Letztlich setzten sich aber die Unterstützer der *Départements* durch, so dass sie nun flächendeckend erhalten bleiben.¹²

Weiterhin Kompetenzrängeleien zu erwarten

Was die Neuverteilung der Aufgaben anbelangt, so verfolgte Hollande letztlich dieselbe Marschroute wie sein Vorgänger: Die Zuweisung exklusiver Kompetenzen an die einzelnen Gebietskörperschaften sollte zum Abbau bestehender Dopplungen beitragen. Zu diesem Zweck wurde den Regionen und *Départements* die Allgemeinzuständigkeit (*clause générale de compétence*) entzogen, die es ihnen bislang ermöglicht hatte, überall dort aktiv zu werden, wo sie dies für angemessen hielten. Unverändert blieb hingegen das 2003 im Zuge des zweiten Akts der Dezentralisierung in der Verfassung festgeschriebene Prinzip der *non-tutelle*. Es besagt, dass Regionen, *Départements* und Kommunen untereinander nicht weisungsgebunden sind, d.h. nicht in einem hierarchischen vertikalen Verhältnis stehen (ebd. Art. 72). Das ist dort unproblematisch, wo exklusive Kompetenzzuweisungen möglich sind. In der Realität kommt es aber immer häufiger auf eine sinnvolle Vernetzung und Koordinierung zwischen den einzelnen Ebenen an, was schwerlich mit der Anwendung des tayloristischen Prinzips der strikten Arbeitsteilung zu vereinbaren ist, wonach sich zum Beispiel eine Ebene um Wirtschaftsförderung und die andere um Wohnungsbau kümmert (Béhar 2015a: 87). In Fällen, wo die Notwendigkeit einer Kooperation zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten besonders augenscheinlich ist, sieht die Verfassung immerhin vor, dass eine Ebene die Pilotfunktion (*chef de filat*) übernehmen kann. Das Gesetz MATPAM vom 27. Januar 2014 (siehe Fußnote 4) hat diese Funktion für Regionen, *Départements*, Kommunen und Kommunalverbände näher definiert und ein Gremium geschaffen, in dem die lokalen Mandatsträger eine Aufgabenteilung beschließen können (*conférence territoriale de l'action publique*, CTAP).¹³ Nichtsdestotrotz ist davon auszugehen, dass es häufiger auch zu Kompetenzrängeleien kommen wird, vor allem zwischen den aufstrebenden *Métropoles* und den Regionen (Semelle 2014).

(Zu) wenig Neues auf kommunaler Ebene

Auch bei der Weiterentwicklung der kommunalen Strukturen hat sich im Kern nicht viel geändert. Die Stärkung der *Métropoles* und der Kommunalverbände weist in die

12 Eine Abschaffung der *Départements* wäre im Übrigen auch juristisch schwierig gewesen, da sie – wie auch die anderen beiden Gebietskörperschaften (Region und Kommune) – Verfassungsrang besitzen (Artikel 72). Die für eine Verfassungsänderung erforderliche Zweidrittelmehrheit hätte Hollande aller Voraussicht nach nicht bekommen.

13 Zur CTAP vgl. <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/que-sont-conferences-territoriales-action-publique.html> (abgerufen am 18.12.2015).

richtige Richtung, ohne dass allerdings alle Widersprüche der bisherigen Politik aufgelöst werden (siehe hierzu den Beitrag von Vincent Aubelle). Im Wesentlichen wurden zwei Neuerungen der Territorialreform von 2010 fortgeschrieben:

1. Nachdem sich bis 2014 nur Nizza für den freiwilligen Übergang von der *communauté urbaine* zur neuen Organisationsform der *Métropole* entschieden hatte, beschleunigte das Gesetz MATPAM den Prozess, indem es zum 1. Januar 2015 11 neue *Métropoles* schuf. Anfang 2016 kamen mit Grand Paris und Aix-Marseille-Provence noch zwei weitere hinzu. Nicht alle erfüllten dabei das gesetzlich vorgegebene Kriterium von 400.000 Einwohnern (inkl. Einzugsgebiet 650.000). Um möglichst alle Anwärtler zufriedenzustellen und ein regionales Gleichgewicht herzustellen, dürfen auch kleinere Städte wie z.B. Brest sich fortan mit dem Begriff *Métropole* schmücken. Hier wird schon deutlich, dass der Übergang teilweise eher einer Namensänderung gleichkommt als einer tatsächlichen Neuordnung lokaler Verwaltungsstrukturen.

2. Bei der eigentlichen Herausforderung, nämlich der Fusion von Gemeinden, setzt der Gesetzgeber auch weiterhin auf Freiwilligkeit, obwohl alle bisherigen Versuche, entsprechende Anreize zu schaffen, kaum Früchte getragen haben.¹⁴ Zuletzt hatte Nicolas Sarkozy 2010 einen Anlauf unternommen, Gemeinden zur Bildung so genannter *communes nouvelles* zu ermutigen, die an die Stelle des Kommunalverbands treten, dem sie bereits angehören. Aus dem Verband wird dabei eine neue Kommune mit dem Status einer Gebietskörperschaft, den die fusionierenden Gemeinden entsprechend verlieren. Bürgermeister und Gemeinderat werden fortan auf Ebene der *commune nouvelle* gewählt. Bis Januar 2015 hatten allerdings nur 70 Kommunen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und 25 *communes nouvelles* gebildet (die zusammen gerade einmal auf rund 62.700 Einwohner kommen). Im März 2015 wurde daher per Gesetz nachgebessert.¹⁵ Dass die mit der Fusion verbundenen Garantien staatlicher Zuweisungen eine nennenswerte Zahl von Kommunen überzeugen können, sich zusammenzuschließen, ist allerdings zu bezweifeln.

Umso bedauerlicher ist es, dass die Neuregelungen in Bezug auf die Kommunalverbände hinter dem zurückbleiben, was eigentlich erforderlich wäre – auch wenn es gelungen ist, bestimmte Kompetenzen von den Kommunen auf die übergeordnete Ebene zu verlagern (v.a. Abfallentsorgung, Wasserversorgung, und Abwasserbeseitigung). Die im Vermittlungsausschuss kassierte Direktwahl interkommunaler Stadträte (*con-*

14 Der erste Anlauf, die so genannte „loi Marcellin“, datiert von 1971 (Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes).

15 Loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

seillers communautaires) hätte die Entscheidungsfindung in den Kommunalverbänden erheblich erleichtert. Gleichzeitig wäre die politische Repräsentation endlich dort angesiedelt worden, wo heute in zunehmendem Maße die strategischen Weichenstellungen für urbane Räume vorgenommen werden (müssen). Ebenso konsequent wäre es daher auch gewesen, die bei den Kommunen verbliebene Allgemeinzuständigkeit direkt auf die *intercommunalités* zu verlagern. Die Senatoren sorgten aber dafür, dass alles so bleibt, wie es ist.

Eine Frage des Geldes

Werden die neuen Großregionen die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen? Es lässt sich darüber diskutieren, ob die Größe das entscheidende Kriterium für eine funktionierende und vor allem handlungsfähige Regionalverwaltung ist (ganz abgesehen von der umstrittenen Frage, welche Logik der Fusionierung mancher Regionen zugrunde lag, Béhar 2015: 39). Wichtig ist vor allem, dass sie über die erforderlichen Mittel verfügt, um ihre Aufgaben erfüllen zu können (Thomas More 2014).

Damit sind wir bei der Frage der Finanzen. Die Territorialreform ist in erster Linie aus finanziellen Gründen auf die Agenda geraten. Der Staat muss sparen, und das bekommen auch die Gebietskörperschaften nun immer deutlicher zu spüren, wo die Ausgaben lange Jahre kräftig gestiegen waren – insbesondere im Personalbereich. Grund hierfür ist zunächst, dass im Zuge der Dezentralisierung seit Anfang der 1970er Jahre immer mehr Aufgaben an Regionen, *Départements* und Kommunen delegiert wurden. Gleichzeitig ermöglichte es die Schaffung neuer Stellen in der Verwaltung, Arbeitsplatzverluste in der Privatwirtschaft aufzufangen, besonders in strukturschwachen Regionen. Das hat zwar kurzfristig dazu beigetragen, die Folgen der Krise abzufedern, konnte aber langfristig keine dauerhafte Lösung für Frankreichs Probleme sein. Im Gegenteil: Der Anstieg der Ausgaben verschärfte den Reformdruck noch weiter. Die 2010 erfolgte Abschaffung bzw. Neujustierung der Gewerbesteuer (*taxe professionnelle*) und die drastische Reduzierung der staatlichen Zuweisungen um 11 Milliarden im Zeitraum 2015-17 stellen für sich bereits eine kleine Reform der Gebietskörperschaften dar, weil dadurch ein gewaltiger Sparzwang ausgelöst wird (Aubelle 2014: 50ff). Doch inwieweit die Neuverteilung der Kompetenzen dabei hilft, die Verwaltungsstrukturen effizienter zu gestalten und Dopplungen zu vermeiden, bleibt abzuwarten. Seriöse Schätzungen, wie viel Geld mit der Reform mittelfristig eingespart werden kann, gibt es nicht. An dieser Stelle lässt sich im Übrigen auch die Rolle des Staates hinterfragen, der die Gebietskörperschaften zum Sparen anhält, trotz der zahlreichen Kompetenztransfers seine eigene dezentrale Verwaltung allerdings nur minimal verschlankt hat. Es gilt abzuwarten, wie die erforderliche Neuorganisation der staatlichen Behörden in den neuen Regionen verläuft, die bis Ende 2018 abgeschlossen sein soll (siehe hierzu den Beitrag von Jacques Garau).

Literatur

- Aubelle, Vincent* (Hrsg. 2014): *Osons la décentralisation! Il est temps de décider de vivre ensemble*, Paris: Berger-Levrault.
- Béhar, Daniel* (2015): *Réforme territoriale: la fin d'un cycle?*, in: *L'Économie politique* n°68, Oktober 2015, S. 36-46.
- Béhar, Daniel* (2015a): *Changer les institutions, ou changer les pratiques? Les priorités de la réforme territoriale*, in: *Esprit* n° 412, Februar 2015, S. 85-95.
- Commissariat général d'égalité des territoires (CGET)*: *La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires*, Januar 2015.
- Estèbe, Philippe* (2015): *La décentralisation? Tous contre!*, in: *Esprit* n° 412, Februar 2015, S. 74-84.
- Giblin, Béatrice* (2015): *L'obsession du local: une exception française?*, in: *Esprit* n° 412, Februar 2015, S. 64-73.
- Giully, Eric / Régis, Olivier* (2015): *Pour en finir (vraiment) avec le millefeuille territorial*, Paris: L'Archipel.
- Institut Thomas More* (2014): *Réforme territoriale. Quelles collectivités? Quelles compétences? Quels moyens?*, Note de Benchmarking 17, Dezember 2014.
- Kuhlmann, Sabine* (2013): *Pragmatismus oder „großer Wurf“? Territorial- und Funktionalreform im deutsch-französischen Vergleich*, in: *Bauer, Hartmut / Büchner, Christiane / Franzke, Jochen* (Hrsg.), *Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen*, Potsdam Universitätsverlag, S. 155-194.
- Plantevignes, Sylvie / Sebbane, Lionel* (2015): *L'intercommunalité à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2015*, Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 104, März 2015.
- Semelle, Jacques-Henri* (2014): *Région-métropole, le nouveau couple majeur de la réforme territoriale*, *Les Échos*, 14.11.2014.
- www.lesechos.fr/idees-debats/cercle-118425-reforme-territoriale-le-couple-region-metropole-nouvel-acteur-majeur-de-politiques-publiques-1064294.php

Frankreich Jahrbuch 2015

Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.)

2016, VII, 219 S. 5 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-13359-7