



Deutsch-  
Französisches  
Institut

## **Die Modernisierung Frankreichs steht im Mittelpunkt der Territorialreform**

### **Jahrestagung des dfi macht deutlich, dass es bei Reform nicht um eine Dezentralisierung des Staatsaufbaus geht**

Als François Hollande am Abend des 26. Mai 2014, nach der Niederlage seiner Partei bei den Europawahlen, eine weitere Reform ankündigte, war die Skepsis zunächst groß. Die „Territorialreform“, deren sichtbarste Maßnahme die Reduzierung der Anzahl der Regionen von 22 (im Mutterland Frankreich) auf 13 war, blieb zunächst vage und zu unbestimmt. Erst allmählich wurde sie als das verstanden, was sie nach heutigem Kenntnisstand wohl ist: Das Schlüsselprojekt der ersten Amtszeit François Hollandes, um das herum sich eine weitreichende Modernisierung Frankreichs entwickeln soll.

Ausgangspunkt ist ein Staats- und Verwaltungsaufbau, der noch immer am ländlichen Frankreich mit seinen über 36.700 Kommunen und den seit 1791 existierenden Departements orientiert ist. Daraus soll nun eine staatliche Ordnung entstehen, die die urbanen Realitäten der städtischen Ballungsräume und den Wettbewerb zwischen europäischen Metropolregionen zum Ausgangspunkt für Verwaltungshandeln und Kompetenzverteilung nimmt.

Die XXXI. Jahreskonferenz des deutsch-französischen Instituts (dfi) am 25. und 26. Juni 2015 hat dazu ein differenziertes Bild vermittelt. Die Tagungsbeiträge zeigten, dass noch viele Elemente der Reform unklar bleiben und wohl auch bis zum Eintreten der Reform im Januar 2016 nicht gelöst werden. Trotzdem wurde „Die neue Karte Frankreichs zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Kompetenzstreitigkeiten und Europäisierung der Regionen“ (so der Titel der Tagung) mit vielen Details skizziert.

### **Eine langwierige Reform, aber keine Dezentralisierung**

Alleine die Dauer des Reformvorhabens – vom ersten Gesetzgebungsvorschlag am 28. November 2012 bis zur anstehenden Verkündung des Gesetzes über die Neuorganisation des Territoriums im Juli 2015 – zeigt seine Komplexität. Im Gegensatz zur ersten Dezentralisierung unter François Mitterrand 1982 gibt es kein Dachgesetz (*loi mère*), das alle weiteren Gesetzesakte einrahmt und organisiert. Stattdessen verfolgt die Regierung zwei große Baustellen, die von drei kleineren Baustellen flankiert werden.

1. Das Gesetz vom 27. Januar 2014 beabsichtigt, die Kompetenzen der Gebietskörperschaften zu klären. Das Gesetz definiert außerdem einen neuen Typ von Kommunalverbänden, die *Métropole*, für urbane Großräume mit mehr als 400.000 Einwohnern. Daraus ergibt sich eine große Flexibilität für die lokale und regionale Organisation des Staates und die Verteilung von Verwaltungskompetenzen in den unterschiedlichen französischen Regionen. Die *Métropole* Lyon bspw. löst das Departement (Rhône) praktisch ab und wird juristisch sogar zur eigenen Gebietskörperschaft.

2. Die zweite Baustelle betrifft die Rolle des Departements. In Lyon existiert das Departement nur noch auf dem Papier, trifft aber keine Entscheidungen mehr. In den ländlichen Regionen, bspw. der Corrèze, bleibt es stattdessen dabei, dass das Departement zentrale Aufgaben bei der Organisation des Sozialstaates wahrnimmt. Für eine Abschaffung der Departements müsste Präsident Hollande die Verfassung ändern, was er derzeit nicht will.

Jacques Mambriani, Geschäftsführer der Regionalentwicklungsgesellschaft *Moselle Développement*, schilderte die Unsicherheiten, die aus dieser Situation entstehen. Das betrifft die Verteilung von Kompetenzen und Finanzmitteln ebenso wie die Fragen nach der Zuständigkeit der verschiedenen Akteure. Wie Mambriani betonte auch Denys Pouillard vom *Observatoire de la vie politique et parlementaire*, dass es sich nicht – wie 1982 – um eine echte Dezentralisierung handele. Es gehe nicht um eine Abgabe von Macht, Kompetenzen und finanziellen Mitteln vom Zentralstaat an nachgeordnete Gebietskörperschaften. Das Ziel sei vielmehr eine Neuordnung, Verschlinkung und Rationalisierung des staatlichen Handelns und damit eine *Modernisierung* Frankreichs auf allen Ebenen.

### **Verbot der Ämterhäufung**

Dazu kommt als *dritte Baustelle* das Verbot der Ämterhäufung (*cumul du mandat*), das schon bei den Regionalwahlen im Dezember und bei den nächsten Parlamentswahlen (voraussichtlich 2017) wirksam wird. Die sprichwörtliche Figur des *sénateur-maire*, des Provinznotablen, der einerseits in seiner Kommune als Bürgermeister regiert, andererseits in Paris als Senator den regionalen und lokalen Einfluss geltend macht, dürfte damit der Vergangenheit angehören

### **Qualität und Möglichkeiten der reformierten Verwaltung**

Wie kann der Politikverdrossenheit im Rahmen der Territorialreform begegnet werden? Neben dem politischen Angebot der Parteien ist auch die Qualität der Verwaltung und ihrer Leistungen ein entscheidendes Element. An dieser *vierten Baustelle* der Territorialreform, die vorsieht, die Kommunalverbände (*intercommunalités*) durch eine Erhöhung der Mindestgröße auf 15.000 Einwohner (statt bisher 5.000) zu stärken, übte Vincent Aubelle von der Universität Paris-Est deutliche Kritik. Er betonte die besondere Bedeutung der kommunalen Ebene und plädierte für einen konsequent *subsidiären* Ansatz, der die Kompetenzen von unten nach oben aufbaut. Die *fünfte* (und letzte) *Baustelle* betrifft die Rolle der Präfekten, jene bis in die Niederungen der Provinzen ausgestreckten Arme des mächtigen Zentralstaats. Jacques Garau, der selbst in herausgehobener Funktion in der Präfektur von Straßburg arbeitet, machte deutlich, dass den Präfekten eine zentrale Rolle bei der Planung und praktischen Umsetzung der Territorialreform zukommen wird. Pro neu strukturierter Region wird ein jeweils dafür ernannter Präfekt den Prozess der Abstimmung mit den relevanten Akteuren vor Ort leiten und somit de facto einen Prozess zentralisieren, der als Dezentralisierung präsentiert worden war.

In der Summe ist festzustellen, dass die Folgen der von Präsident Hollande im Mai 2014 eingeleiteten Territorialreform zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch gar nicht abzuschätzen sind. Viel wird davon abhängen, wie die einzelnen Reformschritte bei den skizzierten *fünf Baustellen* umgesetzt und implementiert werden.