

Patrice Harster, Kristine Clev

Die Gebietsreform in Frankreich

URN: urn:nbn:de:0156-4097209



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 347 bis 352

Aus:

Karina Pallagst, Andrea Hartz, Beate Caesar (Hrsg.):

Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir frontière:
Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit

Arbeitsberichte der ARL 20

Hannover 2018

ARL AKADEMIE
FÜR RAUMFORSCHUNG
UND LANDESPLANUNG
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

www.arl-net.de

Patrice Harster, Kristine Clev

Die Gebietsreform in Frankreich

Gliederung

- 1 Ausgangslage
- 2 Inhalte des Reformpakets
- 3 Auswirkungen der Reformen auf den Raum
- 4 Perspektiven

Literatur

Kurzfassung

In Frankreich sind in den vergangenen zwei Jahren umfassende Gesetzesreformen verabschiedet worden, die darauf zielen, die territoriale Architektur der Republik zugunsten von mehr Transparenz und Effizienz der öffentlichen Verwaltung nachhaltig zu verändern. Im Fokus der Reformen stehen die Metropolen, die Zusammenlegung von Regionen und die Neuregelung der Kompetenzen der verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Die grenzüberschreitende Kooperation am Oberrhein und in der Großregion wird durch die Reformen berührt, aber nicht infrage gestellt.

Schlüsselwörter

Frankreich – Territorialreform – Région – Grand Est – Département – interkommunale Zusammenschlüsse – grenzüberschreitende Kooperation

Territorial reform in France

Abstract

In the last two years comprehensive legislative reforms have been passed in France. These reforms aim to change the territorial architecture of the republic to ensure increased transparency and efficiency in public administration in the long term. The reforms focus on the metropolises, the merging of regions and the reorganisation of the competences of the various levels of regional bodies. Cross-border cooperation on the Upper Rhine and in the Greater Region is affected but not called into question by the reforms.

Keywords

France – territorial reform – région – Grand Est – département – inter-municipal mergers – cross-border cooperation

1 Ausgangslage

Die Gebietsreform in Frankreich hat Auswirkungen auf die beiden untersuchten Grenzräume Großregion und Oberrheinregion. Daher werden die wesentlichen raumrelevanten Änderungen dieser Reform nachfolgend kurz skizziert.

Frankreich umfasst vier lokale Verwaltungsebenen, die sich die Kompetenzen teilen: Kommunen (36.700), interkommunale Zusammenschlüsse (2.600), Départements (101) und Regionen (22). Dieses Stapeln von Verwaltungsebenen wird häufig als „territorialer Blätterteig“ (*mille-feuille territorial*) bezeichnet. Diese Form der Organisation ist für den Bürger undurchsichtig und schadet der Effizienz der öffentlichen Politik.

Ein umfassendes Reformpaket¹ sieht vor, die territoriale Architektur der Republik zu verändern, mit dem Ziel, die öffentlichen Ausgaben zu reduzieren und die Bürgerbelange besser zu berücksichtigen.

2 Inhalte des Reformpakets

Ein erstes Legislativvorhaben ist im Januar 2014 umgesetzt worden mit dem Gesetz zur Modernisierung der territorialen öffentlichen Politik und Stärkung der Metropolen (LOI n° 2014-58 vom 27. Januar 2014). Die Schaffung eines neuen Status für die Metropolen ist der erste Schritt in Richtung einer Klärung der Kompetenzen auf lokaler Ebene. Am 1. Januar 2015 entstanden auf dieser Grundlage die Metropolen Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg (Eurométropole de Strasbourg) und Montpellier.

Die neuen Verwaltungseinheiten sollen insbesondere einen Beitrag zur wirtschaftlichen Dynamik des Landes leisten und verfügen über weitergehende Kompetenzen. Metropolen in Grenzlage (Lyon, Strasbourg) können grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen beitreten. Die Eurométropole de Strasbourg hat mit ihrer Gründung alle Kompetenzen der früheren *Communauté urbaine de Strasbourg* (CUS) übernommen, ergänzt um neue Pflichtkompetenzen².

Das zweite Legislativpaket, das ebenfalls für die grenzüberschreitende Kooperation von Bedeutung ist, umfasst das Gesetz zur Abgrenzung der Regionen und zu den Wahlen auf regionaler und departementaler Ebene (LOI n° 2015-29 vom 16. Januar 2015), mit dem die Anzahl der Regionen von 22 auf 13 reduziert wurde. Das Gesetz legt die neue Abgrenzung der Regionen fest. Diese „neue Karte der Regionen“ ist im Dezember 2014 – gegen den ausdrücklichen Willen der Region Elsass – beschlossen worden. Begründet wird die Zusammenlegung und damit Bildung größerer Regionen mit dem Ziel, die Re-

¹ Das Reformpaket setzt sich im Wesentlichen zusammen aus folgenden drei Gesetzen: LOI n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) vom 27. Januar 2014 in der im Journal Officiel (JO) n°0023 vom 28. Januar 2014 veröffentlichten Bekanntmachung.

LOI n° 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral vom 16. Januar 2015 in der im Journal Officiel (JO) n°0014 vom 17. Januar 2015, S. 777 veröffentlichten Bekanntmachung.

LOI n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) vom 7. August 2015 in der im Journal Officiel (JO) n°182 vom 8. August 2015 veröffentlichten Bekanntmachung.

² Vgl. Décret n° 2014-1603 portant création de la métropole dénommée « Eurométropole de Strasbourg » vom 23. Dezember 2014 in der im Journal officiel „Lois et Décrets“ (JORF) n°0298 vom 26. Dezember 2014 veröffentlichten Bekanntmachung.

Zum 1. Januar 2017 hat die Eurométropole de Strasbourg weitere Kompetenzen vom Département du Bas-Rhin übernommen (departementales Straßennetz im Bereich der Eurométropole, Sozialhilfefonds, Solidaritätsfonds Wohnen, Jugendhilfefonds). Vgl. Fortier, Jacques: Décentralisation : Ce qui bouge le 1er janvier. In: Dernières Nouvelles d'Alsace (DNA), Ausgabe vom 1. Januar 2017, S. 12.

gionen als Wirtschaftsräume zu stärken, ihnen mehr Kompetenzen zu übertragen und insbesondere mehr Instrumente im Bereich der Wirtschaftsförderung an die Hand zu geben.

Die beschlossene Zusammenlegung der Regionen trat am 1. Januar 2016 in Kraft. Für den Grenzraum zu Deutschland und somit für das Gebiet der LAG ist die folgende Neugliederung von Bedeutung: Der Zusammenschluss der Regionen Elsass, Lothringen und Champagne-Ardenne zur neuen Region Grand Est.³ Diese Region wird durch ihren neuen Zuschnitt die grenzüberschreitenden Kooperationsräume Großregion und Oberrheinregion einander weiter annähern.

Das dritte Paket betrifft das am 7. August 2015 in Kraft getretene Gesetz zur territorialen Neuorganisation der Republik (LOI n° 2015-991 vom 7. August 2015). Zentrales Ziel des Gesetzes ist es, die territoriale Organisation des Landes neu zu regeln, indem die Kompetenzen der verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen (Regionen, Départements, interkommunale Zusammenschlüsse, Gemeinden) gesetzlich festgeschrieben werden. Die bisher gültige „Allgemeinzuständigkeitsklausel“ ist weitgehend entfallen, insbesondere für die Regionen und Départements.⁴ Die Regelungsinhalte des Gesetzes sind von Belang für die räumliche und auch grenzregionale Entwicklung und beinhalten im Einzelnen folgende relevante Abschnitte:

In Abschnitt I (Artikel 1–13) geht es um die Weiterentwicklung und Stärkung der regionalen Ebene zugunsten einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung:

- Definition der Zuständigkeiten der Regionen in den durch das Gesetz vorgegebenen Bereichen (Wohnungswesen, Stadtpolitik und städtische Erneuerung)
- Zuweisung von Kompetenzen im Bereich Wirtschaft und Wirtschaftsförderung, im Verkehrsbereich, für die Verwaltung des öffentlichen departementalen Straßennetzes
- Zuweisung einer federführenden Kompetenz im Bereich Tourismus
- Einführung eines regionalen Plans zur Abfallvermeidung und -bewirtschaftung sowie eines Regionalplans für Raumordnung und nachhaltige Entwicklung

³ Die Region Grand Est im Nordosten Frankreichs erstreckt sich auf ca. 57.800 km² und zählt ca. 5.550.000 Einwohner. Die Region umfasst 200 Kantone und 5.195 Gemeinden. Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte liegt bei 97 Einw./km², wobei die Region sehr unterschiedlich strukturierte Teilräume vereint (vgl. Atlas de la région Alsace Champagne-Ardenne Lorraine, URL: <http://www.grandest.fr/atlas/> (Stand: 30. März 2017)). Der Name „Grand Est“ ist das Ergebnis einer Bürgerbefragung und erlangte Rechtskraft per Décret n° 2016-1262 portant fixation du nom de la région Grand Est vom 28. September 2016 in der im Journal Officiel (JO) n°0227 vom 29. September 2016 veröffentlichten Bekanntmachung.

⁴ Die sogenannte „clause générale de compétence“ (Allgemeinzuständigkeitsklausel) gesteht einer Gebietskörperschaft einen generellen Handlungsspielraum zu, ohne die Kompetenzen im Einzelnen zu benennen. Diese „clause générale de compétence“ war mit der LOI n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales vom 16. Dezember 2010 zunächst abgeschafft worden, dann mit der LOI MAPTAM vom 27. Januar 2014 für die Départements und Régions wieder eingeführt worden, um schließlich mit der LOI NOTRe vom 7. August 2015 zugunsten präziser Kompetenzzuweisungen an Région und Département wieder zurückgenommen zu werden. Nach der heutigen Rechtslage gilt die Allgemeinzuständigkeitsklausel in Frankreich nur noch für die Kommunen. Vgl. Clause générale de compétence : une décision du Conseil institutionnel. URL: <http://www.vie-publique.fr/focus/clause-generale-competence-decision-du-conseil-constitutionnel.html> (Stand: 16.09.2016).

Abschnitt II (Artikel 14–23) zielt auf eine Rationalisierung der territorialen Organisation und die Erleichterung interkommunaler Zusammenschlüsse:⁵

- neue Zielvorgaben für interkommunale Zusammenschlüsse
- Anschluss/Integration bisher isolierter Gemeinden in interkommunale Zusammenschlüsse
- Stärkung der Pflichtaufgaben der interkommunalen Zusammenschlüsse
- Ergänzung des Aufgabenbereichs der interkommunalen Zusammenschlüsse in der Weise, dass sie als Anwärter auf globale Finanzaufweisungen des Staates in Betracht kommen

Abschnitt III (Artikel 24–29) führt verschiedene Maßnahmen ein mit dem Ziel, die Solidarität und Gleichheit unter den Räumen zu sichern, u. a.:

- vorrangige Kompetenz des Départements für den Bereich „soziale und räumliche Solidarität“
- gemeinsam wahrgenommene Kompetenz für die Bereiche Kultur, Sport und Tourismus mit Einführung von zentralen Anlaufstellen

3 Auswirkungen der Reformen auf den Raum

Die Gemeinde bleibt mithin die einzige gebietskörperschaftliche Ebene, für die die Allgemeinzuständigkeitsklausel weiterhin gilt.⁶ Dies ermöglicht es der Gemeinde, sich grundsätzlich um alle Alltagsbelange ihrer Bürger zu kümmern.

Gestärkt wird die lokale Ebene außerdem durch neue Instrumente zur Förderung kommunaler Zusammenschlüsse zu sogenannten neuen Gemeinden (*communes nouvelles*), deren Status mit dem Gesetz zur Reform der Gebietskörperschaften (2010)⁷ eingeführt wurde. Die *commune nouvelle* ist eine Gebietskörperschaft, die mehrere benachbarte Gemeinden zusammenfasst und ersetzt. Ein neues Gesetz sieht vor, dass die Gemeinden, die sich für diesen Schritt entscheiden, von finanziellen Anreizen profitieren.⁸

Die grenznahen *communautés de communes* (CDC du Pays de Wissembourg, CDC du Sauer-Pechelbronn, CDC de l'Outre-forêt, CDC du Pays Rhénan, CDC de la Plaine du Rhin) haben Interesse signalisiert, dem EVTZ Eurodistrikt PAMINA als Mitglied beizutreten, wodurch die lokale Verankerung des Eurodistrikts weiter gefestigt würde.

Die *Départements* nehmen künftig im Wesentlichen soziale Aufgaben (Solidarität) wahr mit einem besonderen Fokus auf Vorsorgemaßnahmen, auf Menschen in Notlagen, auf die Kleinkindbetreuung und den Autonomieerhalt älterer Personen. Dazu kommen Aufgaben im Bereich der territorialen Solidarität in Form z. B. der Entwicklung und Bereitstellung der notwendigen technischen und fachlichen Kapazitäten zur Begleitung und

⁵ Interkommunale Kooperation auf öffentlich-rechtlicher Ebene findet in Frankreich in der Rechtsform des *établissement public de coopération intercommunale* (Einrichtung mit Finanzhoheit und rechtlich geregelter Zuständigkeitsbereich) statt. Zu den verschiedenen als EPCI organisierten Verbundtypen zählen insbesondere: *communautés de communes* (gebildet per Gesetz vom 6. Februar 1992), *communautés urbaines* (Gesetz vom 31. Dezember 1966), *communautés d'agglomération* (Gesetz vom 12. Juli 1999) und *métropoles* (Gesetze vom 16. Dezember 2010 und 27. Januar 2014).

⁶ Vgl. Fußnote 4.

⁷ LOI n° 2010-1563 portant réforme des collectivités territoriales vom 16. Dezember 2010 in der im Journal Officiel (JO) n° 0292 vom 17. Dezember 2010, S. 22146 veröffentlichten Bekanntmachung.

⁸ LOI n° 2015-292 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes vom 13. März 2015 in der im Journal Officiel (JO) n° 0064 vom 17. März 2015, S. 4921 veröffentlichten Bekanntmachung.

Unterstützung der Gemeinden und interkommunalen Zusammenschlüsse in solchen Bereichen, in denen sie nicht über entsprechende Ressourcen verfügen (Straßenbau, Wohnungswesen etc.).

Andere bisherige Zuständigkeiten des Département werden sukzessive an andere Gebietskörperschaften übertragen; so gibt das Département Bas-Rhin Kompetenzen an die Eurometropole Strasbourg⁹ und an die Région Grand Est¹⁰ ab. Die genauen Modalitäten der Übertragung (finanzielle Mittel, Beschäftigte etc.) werden in Vereinbarungen zwischen dem Département, der Région und der Eurométropole de Strasbourg geregelt.

4 Perspektiven

Die Regionen als Schlüsselakteure der Wirtschaftspolitik auf subnationaler Ebene werden gestärkt: Ihnen wurde per Gesetz¹¹ die Aufgabe übertragen, bis zum 1. Januar 2017 einen Plan zur wirtschaftlichen Entwicklung, Innovation und Internationalisierung zu erarbeiten¹² sowie das künftige Management der Häfen und Flughäfen zu übernehmen. Sie sind federführend zuständig für den regionalen Schienenverkehr (TER) und den öffentlichen Überland-Busverkehr sowie für das öffentliche Straßennetz. Zudem stellen sie seit 2014 die Verwaltungsbehörde für europäische Fördermittel und sind seit dem 1. Januar 2015 voll verantwortlich für die berufliche Ausbildung.

Die Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit lassen sich zum heutigen Zeitpunkt nicht im Detail absehen (vgl. MOT 2015). Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die neu zusammengeschlossenen größeren Regionen bestehende Mitgliedschaften und formalrechtliche Verpflichtungen der früheren Regionen übernehmen (z. B. ist die Région Grand Est Mitglied im EVTZ Eurodistrikt PAMINA), sofern nicht explizit anderslautende Beschlüsse gefasst werden.

Die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Kooperation der Regionen und Départements wird durch die Reformen nicht infrage gestellt; beide Gebietskörperschaften können sich im Rahmen ihrer eigenen und gemeinsam wahrgenommenen Kompetenzen weiterhin grenzüberschreitend engagieren. So besteht u. a. die Möglichkeit, im Kontext der Erarbeitung von regionalen Plänen und Programmen¹³ Bereiche vorzusehen, die sich explizit grenzüberschreitenden Aspekten widmen, und/oder die Nachbarregionen an der Erarbeitung von Planungsdokumenten zu beteiligen. In diesem Sinne wird am Oberrhein und insbesondere im Eurodistrikt PAMINA die formale und informelle grenzüberschreitende Beteiligung bei umwelt- bzw. raumrelevanten Vorhaben, Plänen und Programmen in ihrer bisherigen bewährten Praxis auch künftig weiterverfolgt. Dies gilt in besonderem Maße für den gerne als „Schéma des schémas“ („Plan der Pläne“) bezeichneten SRADDET, der für die Région Grand Est bis Ende 2018 erarbeitet werden soll. Da die Région Grand Est die am stärksten durch grenzüberschreitende Verflechtungen und Kooperationen geprägte französische Region ist, bestehen hier gewichtige Argumente,

⁹ Vgl. Décret n° 2014-1603 portant création de la métropole dénommée « Eurométropole de Strasbourg » vom 23. Dezember 2014 in der im Journal officiel „Lois et Décrets“ (JORF) n° 0298 vom 26. Dezember 2014 veröffentlichten Bekanntmachung.

¹⁰ Die Kompetenzübertragung an die Région Grand Est betrifft insbesondere den Bereich der Wirtschaftsförderung sowie den Verkehr (außerstädtischer Busverkehr und Schülerbeförderung).

¹¹ LOI n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) vom 7. August 2015.

¹² Die Verabschiedung des SRDEII Grand Est durch den Regionalrat ist vorgesehen am 28. April 2017 (vgl. URL: <http://www.alsacechampagneardennelorraine.eu/srdeii/>) (Stand: 30. März 2017).

¹³ Z. B. Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) (vgl. URL: <http://www.alsacechampagneardennelorraine.eu/srdeii/>) oder Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) (vgl. URL: <http://www.alsacechampagneardennelorraine.eu/sraddet/>).

dem grenzüberschreitenden Ansatz im Rahmen der Ko-Konstruktion des SRADDET angemessen Raum zu geben.

Literatur

- Décret n° 2016-1262 portant fixation du nom de la région Grand Est vom 28. September 2016 in der im Journal Officiel (JO) n°0227 vom 29. September 2016 veröffentlichten Bekanntmachung.
- Fortier, J. (2017): Décentralisation: Ce qui bouge le 1er janvier. In: Dernières Nouvelles d'Alsace (DNA) Ausgabe 1.1.2017: 12, Straßburg.
- LOI n° 2010-1563 portant réforme des collectivités territoriales vom 16. Dezember 2010 in der im Journal Officiel (JO) n°0292 vom 17. Dezember 2010, S. 22146 veröffentlichten Bekanntmachung.
- LOI n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) vom 27. Januar 2014 in der im Journal Officiel (JO) n°0023 vom 28. Januar 2014 veröffentlichten Bekanntmachung.
- LOI n° 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral vom 16. Januar 2015 in der im Journal Officiel (JO) n°0014 vom 17. Januar 2015, S. 777 veröffentlichten Bekanntmachung.
- LOI n° 2015-292 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes vom 13 März 2015 in der im Journal Officiel (JO) n°0064 vom 17. März 2015, S. 4921 veröffentlichten Bekanntmachung.
- LOI n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) vom 7. August 2015, in der im Journal Officiel (JO) n° 182 vom 8. August 2015 veröffentlichten Bekanntmachung.
- MOT – Mission Opérationnelle Transfrontalière (eds.) (2015): Nouvelles régions françaises et réforme territoriale: quels effets sur la coopération transfrontalière?
http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Communiqués_Presentations/Note_Nouvelles_regions_francaises_reforme_territoriale.pdf (04.04.2017).

Autoren

Kristine Clev (*1965), Lauterbourg. Referentin für Raumentwicklung, Verkehr und Öffentlichkeitsarbeit des EVTZ Eurodistrikt PAMINA.

Dr. **Patrice Harster** (*1960), Lauterbourg. Geschäftsführer des EVTZ Eurodistrikt PAMINA.