

# Das Ende des Blätterteigs

## Nicolas Sarkozy will die Gebietskörperschaften reformieren

Ortwin Ziemer und Thérèse Prosche\*



**Bereits im September 2007 hatte Frankreichs Staatspräsident Nicolas Sarkozy eine umfassende Reform der französischen Gebietskörperschaften angekündigt. Einerseits sicherlich, um deren komplizierte Struktur und teils konkurrierende Kompetenzen, ein Imbroglia aus Kantonen, Departements, Kommunalverbänden und Regionen, zu vereinfachen, andererseits aber auch, um Ausgaben zu sparen.**

Im Rahmen seiner Vorschläge zur Reform der Institutionen der Fünften Republik beauftragte der Staatschef das 2007 eingerichtete Balladur-Komitee ebenfalls mit einer Entschlackung dieses institutionellen „Blätterteigs“, wie er sich in seiner diesbezüglichen programmatischen Rede in Epinal am 12. Juli 2007 ausdrückte. Diese komplizierte Struktur geht zum Teil bis auf die französische Revolution, zum Teil aber auch auf die Zentralisierungsreformen seit 1981 zurück.

Die Reformen würden auch 2010 weitergehen, und es werde keine Änderungen im vorgesehenen Rhythmus geben, weil die Franzosen die Reformen wünschten und erwarteten. Noch zu Jahresbeginn hatte Nicolas Sarkozy dies in seinen verschiedenen politischen Neujahrsansprachen mehr als einmal betont und seine politische Reformagenda für das laufende Jahr nochmals in Erinnerung gerufen: Als wichtigste Reformen stehen nun die Renten- und Justizreform sowie eben eine grundlegende Umgestaltung der Gebietskörperschaften an. Letztere lässt sich besonders schwierig für die Zentralregierung an, da zahlreiche Widerstände bei ihrer Konzeption, parlamentarischen Verabschiedung und schließlich Durchführung zu erwarten sind. Sie dürfte des Weiteren einige im politischen System nicht zu vernachlässigende Veränderungen mit sich bringen und zu-

### La fin du millefeuille

Le président Nicolas Sarkozy avait annoncé dès 2007 une réforme territoriale qui puisse mettre fin à l'imbroglia des institutions. Il avait qualifié de « millefeuille » la subdivision du pays en communes, cantons, départements et régions – un terme difficile à traduire en allemand et que les auteurs de cette présentation de la réforme ont appelé à défaut « pâte feuilletée » (*Blätterteig*). La comparaison avec l'Allemagne est de toute manière difficile, voire peu envisageable en raison du fédéralisme. Une harmonisation européenne n'est pas à l'ordre du jour.

Réd.

gleich jedoch nichts daran ändern, dass Frankreich auch nach dieser Reform ein Zentralstaat bleiben wird, was allerdings auch dem historischen Erbe des Landes entspricht. In diesem Zusammenhang dürfte der Vergleich mit dem deutschen bundesstaatlichen System Aufschlüsse bieten.

Diese Reform der Gebietskörperschaften liegt dem amtierenden Präsidenten schon seit längerem am Herzen. Doch meinte er jetzt, in der zweiten

\* Ortwin Ziemer lebt als Korrespondent und Lehrer von französischen Europa- und Abibac-Klassen auf Réunion; Thérèse Prosche ist nach einem Studium der Politikwissenschaft und der Internationalen Beziehungen Deutschlehrerin auf Réunion.

Hälfte seiner fünfjährigen Amtszeit, sei der günstige Moment gekommen, sie tatsächlich in Angriff zu nehmen. Diese grundlegende verwaltungsmäßige, aber auch regional- und lokalpolitische Neustrukturierung dürfte die politische Klasse und die politische Landschaft Frankreichs noch bis 2014 beschäftigen, dem geplanten Moment ihres endgültigen Inkrafttretens. Einmal mehr scheinen dabei die Überseegebiete die Rolle eines Versuchslabors, im neutralen, wenn nicht gar positiven Wortsinne, spielen zu sollen.

In gewissem Sinne erscheint dieses Reformvorhaben als die logische Fortsetzung der „zweiten Dezentralisierung“, nach dem ersten Maßnahmenbündel dieser Art, das ab 1981 im Zuge der Deferre-Gesetzgebung durchgeführt worden war. Seit dem zweiten Akt dieser insgesamt auf über 25 Jahre angelegten Entwicklung, der ab 2005 nach und nach in Kraft getreten ist, versteht sich Frankreich offiziell als eine „*einheitliche, aber dezentralisierte Republik*“. Dies bedeutet zum einen, dass sich die Zentralmacht dazu bereit gefunden hat, namentlich den Regionen und Departements, also den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, gewisse neue Kompetenzen zu übertragen, besonders im Bereich der beruflichen Fortbildung, aber auch, was die Raumplanung und Infrastrukturmaßnahmen betrifft. Im Prinzip waren hierfür zentralstaatliche Ausgleichszahlungen vorgesehen. Dies sollte im Klartext heißen: Paris war bereit, den Gebietskörperschaften die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie benötigten, um diese neuen Zuständigkeiten wahrnehmen zu können. Kaum kamen ihnen zum anderen nun aber die Pläne des Präsidenten zur weitergehenden Vereinfachung der Territorialstruktur zu Ohren, rief dies die ohnehin bereits wachsenden Kritiker der Dezentralisierung auf den Plan, die sowieso bereits beanstandeten, dass schon beim aktuellen Stand der Dinge die finanziellen Zusagen aus der Hauptstadt nicht eingelöst worden seien. Insofern kann die anfängliche Skepsis – was noch eine Untertreibung ist – beispielsweise der Vorsitzenden der Regionalräte, aber auch mancher Senatoren, die zum Teil sogar dem Regierungslager angehören, gegenüber der geplanten Neuordnung der Gebietskörperschaften kaum überraschen.

## Klärung der Zuständigkeiten

Die existierende Territorialstruktur Frankreichs sei zugleich zu vielschichtig, zu unübersichtlich und widersprüchlich hinsichtlich der politischen Kompetenzverteilung und *last but not least* zu kostspielig. Dass ein solches Reformvorhaben zugleich die Verteidiger politischer Besitzstände, aber auch möglicherweise durchaus berechnete Einwände auf den Plan rufen würde, sollte nicht verwundern. Die Regierungskonsultation über dieses heikle Thema beginnen dieses Jahr, wobei der Eindruck vermieden werden soll, die Reform solle im Stil einer Dampfwalze von oben aufgezungen werden.

Künftig sollen ab 2014 nach dem einfachen Mehrheitswahlrecht in nur mehr einem Wahlgang 80 % der Gebietsräte (*Conseils généraux*) in neu zugeschnittenen Kantonen, d. h. Wahlkreisen, gewählt werden, die zugleich im Regional- und im Generalrat sitzen würden, also den bisherigen parlamentarischen Vertretungen der 1981 geschaffenen Regionen und der seit der Revolution bestehenden Departements. Von einer Zusammenlegung oder gar Abschaffung dieser beiden Instanzen ist allerdings bislang auf nationaler Ebene keine Rede. 20 % der Sitze würden nach dem Verhältniswahlrecht in den Departements verteilt, das damit erstmals seit der ersten Kohabitation teilweise wieder eingeführt würde, versehen mit einer 5%-Hürde.

In Übersee, genauer gesagt auf Martinique und in Französisch-Guayana, ist man sogar bereits noch weiter gegangen. Nachdem die Einwohner dieser beiden Überseegebiete zunächst in einem ersten Referendum kürzlich eine weiter gehende Autonomie, etwa nach polynesischem oder gar neukaledonischem Muster zurückgewiesen hatten, stimmten sie in einer zweiten lokalen Volksabstimmung im Januar 2010 für die Fusion ihrer beiden lokalen Parlamente. Nun ist es richtig, dass hier der Spezialfall vorlag, dass Departement und Region territorial deckungsgleich waren, was im Mutterland nirgends vorkommt. Dennoch nahm der Staatschef dieses Abstimmungsergebnis zum Anlass, lobend zu erwähnen, die Übersee Franzosen seien dem Rest des Landes in Sachen Territorialreform voraus.

Eine weitere wichtige von der Regierung anvisierte Änderung betrifft die Klärung der Zuständigkeiten der verschiedenen Gebietskörperschaften. Die bisherige Klausel der „allgemeinen Zuständigkeit“ soll abgeschafft werden. Zwar waren den einzelnen Ebenen auch bisher bereits große Kompetenzblöcke zugeteilt, die sich jedoch zum Teil überlappten, nicht eindeutig zugewiesen oder durch die verschiedenen Dezentralisierungsschritte manchmal einer anderen Gebietskörperschaft übertragen worden waren. Dies soll künftig nicht mehr möglich sein und strikt ausgeschlossen werden. Spätestens innerhalb von Jahresfrist nach dem Inkrafttreten der Reform, also 2015, soll diese Kompetenzfrage durch ein neues Rahmengesetz mit Verfassungsrang ein für alle Mal geklärt und festgeschrieben werden.

Die Personalausgaben der französischen Körperschaften öffentlichen Rechts für interkommunale Zusammenarbeit sind in den letzten Jahren drastisch gestiegen, da diese Form von Bürgernähe und gleichzeitiger Koordination von Aufgaben wie der Müllabfuhr und -verwertung, die von einzelnen Gemeinden oft nicht mehr zufriedenstellend bewältigt werden konnte, im Zuge der Dezentralisierung deutlich forciert worden war. Nicht immer jedoch entspricht der Zuschnitt dieser Kommunalverbände (die mit einer eigenen Steuerhoheit in Form namentlich der Wohnsteuer, die oft bis zu einem halben durchschnittlichen Monatsgehalt ausmachen kann) der lokalen Realität. Daher soll auch ein sinnvoller Zuschnitt erreicht und zugleich ein weiteres Aufblähen der Personalkosten verhindert, bestenfalls sogar rückgängig gemacht werden. Im Grundsatz allerdings soll die Tendenz zu dieser Form der regionalen Zusammenarbeit der Kommunen sogar weiter verstärkt werden.

Heute gehören trotz der unbestreitbaren finanziellen und logistischen Synergieeffekte noch längst nicht alle französischen Gemeinden einem solchen Kommunalverband an, was besonders in klar ländlichen Gebieten der Fall ist. Dieser Teil der Territorialreform, vom neuen Innenminister Brice Hortefeux und seinem Staatssekretär Alain Marleix endgültig auf den Punkt gebracht, soll bereits bis Ende 2011 in die Tat umgesetzt werden.

Allerdings scheint es durchaus fraglich, ob die Entschlackung des territorialpolitischen „Blätterteigs“ wirklich ihr angestrebtes Ziel der Vereinfachung und Kompetenzklärung erreichen wird.

Manche der von der Regierung ins Auge gefassten Maßnahmen könnten nämlich durchaus offenbar unvorhergesehene Stolpersteine in den Weg legen. Dies könnte bei den anvisierten Metropolregionen der Fall sein, einem Fachbegriff aus dem Bereich der Stadt- und Raumplanung, der hier mit neuem regionalpolitischen Inhalt gefüllt werden soll. So sollen „integrierte Metropolregionen“ mit einer Groß-

Stadt von mehr als 450 000 Einwohnern als Kern die Möglichkeit erhalten, sich im Rahmen einer Regionalvereinbarung von Departements und/oder Regionen gewisse Zuständigkeiten übertragen zu lassen, so beispielsweise den Bau von Schulen im Sekundarbereich, berufliche Fortbildung, Wirtschaftsförderung. Eine solche Perspektive stünde allerdings dem angepeilten Grundsatz, künftig solche für neue Unklarheit bzw. Unsicherheit sorgenden Kompetenztransfers auszuschließen, diametral entgegen. Eine weitere andersartige, neue Kompetenzübertragung, diesmal seitens des Staates, hat die Zentralregierung im Zuge des endgültigen Abschlusses der Dezentralisierung zugunsten „multipolarer Metropolregionen“ vorgesehen. Diese neuen Netzwerke



bestünden aus mehreren mittleren Großstädten, die nicht unbedingt in unmittelbarer Nachbarschaft liegen müssten und neue Zuständigkeiten in Punkto strukturbildender Infrastrukturmaßnahmen wie Autobahnen oder Eisenbahnlinien erhalten sollen. Die Möglichkeit zur Bildung solcher Strukturgemeinschaften, bei der die Experten im Pariser Innenministerium beispielsweise an den lothringischen Großraum Nancy-Metz-Thionville-Epinal gedacht haben, käme also ebenfalls in den Genuss von durch die Grundzüge der Reform der Gebietskörperschaften eigentlich ausgeschlossenen, da als kontraproduktiv betrachteten neuen Zuständigkeiten, wobei zudem die Frage der Finanzierung ebenfalls noch nicht geklärt scheint. Letzterer Kritikpunkt bzw. Unklarheit besteht auch in der Frage der bereits beschlossenen Abschaffung der Gewerbesteuer, von der bislang ebenfalls die Gebietskörperschaften einen proportionalen Anteil erhielten, die vom Staatschef als investitionsfeindlich und Betriebsverlagerungen fördernd an den Pranger gestellt wurde. Der finanzielle Ausgleich in Form einer Territorialabgabe, kalkuliert auf der Basis von Wertschöpfung und Größe der Betriebe, befindet sich noch im Rahmen der Abstimmung zwischen Parlamentskammern und Kabinett.

## Vergleich mit Deutschland

Der Vergleich all dieser Änderungspläne und Reformansätze mit dem föderalen System der Bundesrepublik legt einmal mehr ein gewisses Paradoxon an den Tag, das darin besteht, das so manche struktur-, aber auch wirtschafts- und sozialpolitische Reformansätze in den beiden Ländern oft sowohl inhaltlich als auch zeitlich einem uneinheitlich oder gar in entgegengesetzte Richtungen ausschlagenden Pendel gleichen. In diesem Zusammenhang ist man von einer zumindest bilateralen Abstimmung, wenn nicht gar europäischen Harmonisierung weit entfernt, so wünschenswert diese auch wären. Ein derartiger Kompetenzschubel, der trotz der geplanten Reform der Gebietskörperschaften in Frankreich nicht überzeugend beseitigt werden dürfte, wäre im deutschen politischen und Verwaltungssystem

wohl kaum denkbar. Obleich es auch in der Bundesrepublik bekanntlich die Prinzipien der Rahmengesetzgebung des Bundes, der ausschließlichen Bundes- bzw. Ländergesetzgebung und die der zwischen ihnen konkurrierenden Legislativkompetenz gibt, so sind doch die Spielregeln durch ein konsequent angewendetes Subsidiaritätsprinzip eindeutig festgelegt und haben sich bewährt, und dies trotz und auch gerade infolge der langjährigen Debatte über die Föderalismusreform in Deutschland. Der andere für Unverständnis und politischen Konfliktstoff sorgende Punkt der Unklarheit im Rahmen des französischen Reformvorhabens, das Problem des finanzpolitischen Ausgleichs bzw. der Umverlagerung der Finanzmittel zwischen den einzelnen Politik- und Verwaltungsebenen, ist in Deutschland aufgrund des in der Verfassung verankerten Prinzips des Länderfinanzausgleichs und des Grundgesetzgebots des Politikziels der Herstellung vergleichbarer Lebensbedingungen ebenfalls kein Thema, selbst wenn gewisse Korrekturen auch hier von strukturstarken Ländern hin und wieder gefordert werden.

Gerade diese beiden Aspekte haben für einen Großteil der Kritik und des Unverständnisses gegenüber der von Nicolas Sarkozy geplanten Neuordnung gesorgt. Andere kritische Stimmen haben sich hinsichtlich einer angeblich mangelnden Aufrichtigkeit der Reform zu Wort gemeldet. So werfen gerade Vertreter der Gebietskörperschaften der Zentralregierung vor, mit ihrem Vorwurf ungerechtfertigter Kosten Unrecht zu haben, da namentlich Regionen, Departements, Kommunalverbände und Gemeinden nur für 10 % der Verschuldung der öffentlichen Hand, aber für 70 % der staatlichen Investitionen in Frankreich verantwortlich zeichneten. Auch wenn diese Größenordnung vor allem bezüglich der letzteren Zahl überzogen erscheint, so wird die Tendenz dieses Arguments selbst von manchen Regionalpolitikern des Regierungslagers bestätigt. Der Dreh- und Angelpunkt einer provisorischen Bilanz dieses Reformprojekts aber besteht wohl doch eindeutig darin, dass die zentralstaatliche Ordnung jenseits des Rheins letztlich weder durch die Dezentralisierung noch die Reform der Gebietskörperschaften in Frage gestellt werden dürfte.