



**HAL**  
open science

# Die Metropolisierung und ihre politische Interpretation in den gegenwärtigen Gebietsreformen Frankreichs

Antoine Beyer

► **To cite this version:**

Antoine Beyer. Die Metropolisierung und ihre politische Interpretation in den gegenwärtigen Gebietsreformen Frankreichs. *Europa Regional*, 2017, 4.2015. halshs-01664455

**HAL Id: halshs-01664455**

**<https://shs.hal.science/halshs-01664455>**

Submitted on 19 Dec 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Die Metropolisierung und ihre historisch-politische Interpretation in den gegenwärtigen Gebietsreformen Frankreichs**

**In *EuropaRegional* 4/2015- 30;43.**

ANTOINE BEYER

### **Zusammenfassung**

In historischer Hinsicht kann die französische Zentralmacht in ihrer Gebietsverwaltung als anti-urban bezeichnet werden. Dagegen gilt die 2014 begonnene Gebietsreform als ein Wendepunkt im Verhältnis zwischen Paris und den regionalen Metropolen. Neben ihren Zielen der erforderlichen Kosteneinsparungen und der Klärung der Kompetenzen zwischen den Verwaltungsebenen fördert die Gebietsreform auch die Anpassung an die gegenwärtigen Prozesse der Metropolisierung. Der Artikel stellt dar, ob und in wieweit die Neuordnung der Verwaltungs- und politischen Architektur Frankreichs eine neue Formulierung der Dialektik Zentralisierung/Peripherisierung einleitet und welche neuen Interdependenzen zwischen dem Zentralstaat, den Metropolen und ihren Regionen dabei entstehen. Die Gefahr einer durch die Gebietsreformen weiter forcierten Metropolisierung besteht in einer Verstärkung der Entkoppelung zwischen den vergrößerten Regionen und den einzelnen Metropolen.

Territorialreform, Frankreich, Metropolen, Grossregion, Zentralstaat, Dezentralisierung

### **Abstract**

#### **Metropolization and its Historic Political Interpretation in the French Contemporary Territorial Reorganization**

Historically, the French central state has been dominated by an anti-urban ideology. The ambitious territorial reform initiated in 2014 can be considered as a metropolitan turn. When its aims were to reduce the overall administration costs and to clarify the competences between the administrative levels, for the first time, the new legal dispositions are taking the metropolitan dynamic into account. The present paper tries to understand how the coming organization wants to link the dynamic major urban centers to the profit of the whole territory. But when the new legal disposition tries to establish a balanced territorial solution, it could also accentuate the gap between attractive metropolitan agglomerations and vast and decaying regions.

Territorial Reform, France, Metropolization, Greater region areas, Centralism, Devolution

### **Für eine Neubewertung des Staates in den Theorien über Metropolen**

Der Metropolisierungsprozess hat in der amerikanischen Fachliteratur sehr früh eine starke Resonanz gefunden (GHORRA-GOBIN 2016), die sich schnell in den anderen westlichen Ländern ausgebreitet hat. Seit den achtziger Jahren haben unzählige Studien von Wirtschafts- und Politikwissenschaftlern, Geographen und Raumplanern das Phänomen umfassend

dokumentiert. Aus diesen Studien kann man schließen, dass der sich immer weiter ausdehnende städtische Einfluss auf die umliegenden heterogenen Räume auf eine zunehmende Fragmentierung stößt und zu einer Fehlfunktion im Metropolmanagement führt. Die entsprechende Reaktion darauf war dann das „rescaling of governance“ (BRENNER 2001; MACLEOD, GOODWIN 1999). Damit ist gemeint, dass die sozialwirtschaftliche Entwicklung zur Schaffung neuer geographischer Größeordnungen führt, was eine politische und territoriale Redimensionierung der gegebenen Verwaltungseinheiten in sich trägt. Dies erzeugte jedoch Interessenskonflikte, denn die bestehenden politischen Strukturen fürchteten einerseits einen Macht- und Kapitalverlust, andererseits eine langwierige Reform der staatlichen Institutionen. So bleibt die erhoffte Integration der Metropolen unvollkommen und vielleicht gar undurchführbar. Mit anderen Worten, können in dieser hektischen Dynamik der Metropolisierung die funktionalen und institutionellen Gegebenheiten je übereinstimmen (LEFÈVRE 1998; SAVITCH, VOGEL 2000)?

Wenn man die lokalen Machtverhältnisse genau analysiert, stellt man fest, dass zwei Machtprinzipien hervorgebracht wurden (BLATTER 2006): Das erste Prinzip entspricht einer lockeren Zusammenarbeit von verschiedenen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Gruppen; das bezeichnet man gewöhnlich als Governance. Dem gegenüber steht das zweite Machtprinzip: eine streng vertikal gestaltete Machtausübung (*government*). Diese zwei Machtprinzipien können geschichtlich aufeinander folgend gesehen werden (BRENNER 2004-1): Das Modell der politischen Integration war die geläufigste Antwort des keynesianischen Staates auf die Neuordnung der Metropolen während der wirtschaftlichen Expansionsphase nach dem Zweiten Weltkrieg. Danach wurden die Liberalisierungs- und die Globalisierungsphase als Ausweg aus der Systemkrise der siebziger Jahre eingeschlagen. Diese Phase führt zur ideologischen Kehrtwende: dem „bescheidenen“ Schumpeter-gesinnten Staat, der die Konkurrenz annimmt. Im Hinblick auf die Verwaltungsstruktur der Metropolen bedeutet Deregulierung, die existierende Zersplitterung der Lokalbehörden zu akzeptieren und sie gleichzeitig in einem metropolitanen Projekt zu bündeln (JESSOP 1997). Zwischen den beiden Modellen gibt es dann eine ganze Reihe von kooperativen und konkurrierenden Zwischenlösungen.

Aus dem breitgefächerten Literaturangebot, das sich mit der Theoretisierung der Metropolen beschäftigt, haben wir zwei Hauptbegriffe identifiziert, die unserem Forschungsschwerpunkt, dem der politischen und institutionellen Geographie am nächsten stehen und einen robusten Interpretationsrahmen zur Darstellung der französischen Fallstudie geben.

Der erste beschäftigt sich mit der politischen Produktion von räumlichem Maßstab (*the political construction of scale*) (COX 2010 und 2013). Dieser Hauptbegriff legt besonderen Wert auf den Zusammenhang zwischen der Ausübung von Macht und der Festlegung von geographischen Maßstäben (DELANEY, LEITNER 1997). Verschiedene Texte von Neil BRENNER haben es uns ermöglicht, diesen Begriff auf die Metropolen anwenden zu können (BRENNER 2001, 2003, 2004-2). Für ihn ist die Veränderung der Verwaltungshierarchie eng mit weitergehendem Macht- und Funktionstransfer verbunden. Diese Entwicklung deutet auf die vom Staate erforderliche Anpassung der territorialen Verwaltungshierarchie (*rescaling*) an die

globale, politisch-wirtschaftliche Ordnung hin, was er mit dem Begriff „changing geographies of statehood“ zusammenfasst (BRENNER 2011).

Im Weiteren folgert BRENNER, dass die Anpassung nicht nur die materielle Erscheinung des Staates ändert, sondern auch seine Natur. Dem stehen wir eher zurückhaltend gegenüber, besonders, wenn wir an die vorhererwähnte Institutionalisierung der Metropolen denken.

BRENNER folgt hier der geläufigen Idee, dass der Aufstieg der Metropolen einhergeht mit dem Abbau zentraler Verwaltungsstrukturen und dadurch lokale Akteure begünstigt. Diese Schlussfolgerung muss aber näher geprüft werden: Gordon MACLEOD und Mark GOODWIN (MACLEOD, GOODWIN 1999) weisen auf die Unzulänglichkeiten von diesen die lokalen Akteure begünstigenden Theorien hin: Urban regime analysis, Urban Growth Machines Model, Policy Networks, Institutional Thickness. Sie schlussfolgern, dass der vermeintliche Rückzug des Staates aus den lokalen Angelegenheiten den Fakten widerspreche, insbesondere im westeuropäischen Kontext, wo der Staat weiter einen direkten Einfluss auf die territoriale Machtverteilung ausübt, wenn auch durch die Unterstützung neuer Metropolbezirke. Das Beispiel von London wird als überzeugende Fallstudie zitiert. Darüber hinaus relativiert eine Anzahl von ihnen eingeführten politischen und institutionellen Faktoren, die kausale selbstverständliche Beziehung der Makroökonomie, die in vielen Fällen als reiner Automatismus verstanden wird. Durch diese politische inherente Logik und diese Machtverhältnisse können dann MACLEOD und GOODWIN die institutionelle Dynamik der Metropolen zum Staat nicht unbedingt den globalen wirtschaftlichen Trends unterwerfen. Sie finden dann ihre Wurzeln in geographischen und historischen Gegebenheiten, die nicht linear und homogen verlaufen. Der Staat bleibt unumgänglich, wenn auch weniger sichtbar: „national states are not passive recipients of some global logic but are, through the actions of their constituent properties (government, courts, bureaucraties), active agents in the structuration in the structuration of globalization, glocalization, post-Fordism and ‘hollowig out’“ (MACLEOD, GOODWIN 1999, S. 506).

Wir prüfen diese Aussage der Institutionalisierung im französischen Kontext und bauen unsere Analyse der Gebietsreform auf der Idee einer Verzahnung der metropolitanen Räume mit anderen Verwaltungseinheiten (Region, Département), aber immer unter zentralstaatlicher Führung.

### **Eine Metropolenwende in Frankreich?**

Tiefgreifende Gesetze zur Neuordnung lokaler und regionaler Verwaltungsstrukturen wurden innerhalb kürzester Zeit im französischen Parlament verabschiedet: das Gesetz „zur Modernisierung des territorial-öffentlichen Handelns und für die Etablierung der Metropolen“ MAPTAM (27.1.2014), das Gesetz „über eine Neuaufteilung der Regionen“ (17.12.2014) und zuletzt das Gesetz „über die Neuorganisation der Republik NOTRe“ (7.8.2015). Sie wurden schon im darauffolgenden Jahr ihrer Zustimmung in Kraft gesetzt. Die sozialistische Regierung unter der Führung von Manuel Valls will damit die dritte Phase der Dezentralisierung in Frankreich einleiten und verfolgt dabei drei Ziele: die Reduzierung der Verwaltungskosten, die Neuordnung der Kompetenzen der jeweiligen politischen Verwaltungsebenen (Kommunen, Départements, Regionen) und die Anpassung der Gebietsordnung an die gegenwärtigen Metropolisierungsprozesse. Von den drei Zielen wird das letzte im Zentrum unseres Beitrags

stehen, da es am besten Schlussfolgerungen über die raumordnerischen Folgen der Reform und ihre absehbaren Problemen zulässt.

Der folgende Beitrag untersucht, inwieweit die Neuordnung der Verwaltungsarchitektur Frankreichs ein neues Verhältnis zwischen dem Zentralstaat, den Metropolen und ihrem regionalen Umland zu entwickeln vermag und welche politischen Prozesse der Metropolisierung und Peripherisierung dadurch zu erwarten sind. Im Vordergrund der Analyse steht also die Wahrnehmung der Machtverteilung zwischen den verschiedenen Gebiets- und Verwaltungsebenen. Es wird dagegen weniger auf die Einzelheiten und das genauere Vorgehen hinsichtlich der Raumplanungsbefugnisse eingegangen. Die französischen Reformen sind ein hervorragendes Beispiel für den Versuch, eine politische Antwort auf den wachsenden Einfluss der metropolitanen Polarisierung zu finden.

In unserer Analyse haben wir eine territorial-politische Herangehensweise bevorzugt. Das heißt, dass wir besonders auf die politischen Machtverhältnisse der verschiedenen territorialen Akteure unsere Aufmerksamkeit gerichtet haben. Ein Ausgangspunkt ist, dass die Struktur und die Dynamik eines Städtesystems stark mit der Ausprägung der politischen Macht verbunden sind. Dafür haben wir auch eine historische Darstellung für notwendig gehalten, um leichter Brüche und Kontinuität in der Großstadtverwaltung Frankreichs festzustellen. Insofern findet die Frage der Metropolisierung ihren Platz in einer schon vorhandenen politischen und territorialen Struktur, deren Merkmale erläutert werden sollen, besonders für einen ausländischen Leser.

Unsere Erkenntnisse werden durch die Untersuchung der politischen Debatten in der Raumordnung gewonnen. Unsere Quellen für Geschichte und jüngere Vergangenheit bestehen hauptsächlich aus den Publikationen von Historikern, Geographen und Politikwissenschaftlern. Obwohl das Thema sehr umfangreich ist, haben wir hier versucht, die einflussreicheren Autoren in der Bibliographie aufzunehmen. Aber da die Reformen noch im Gange sind, gibt es zu diesem Thema noch keine umfassenden Gesamtbewertungen (TORRE, BOURDIN 2015). Deshalb haben wir zu anderen, weniger akademischen Quellen greifen müssen (politische Essays, Presse, offizielle Berichte).

Zweifelsohne sind die aktuellen politischen und raumordnerischen Visionen als eine bemerkenswerte Metropolenwende in Frankreichs Landesplanung zu verstehen, die zu einer wesentlichen Erneuerung des bisher geltenden Gebietsrahmens führen sollen. Im Mittelpunkt unserer Betrachtung steht die Metropolisierung als Trend zur räumlichen Konzentration der Einwohner und der Wirtschaftskraft um einige wenige Großstädte. Die Metropolisierung führt andererseits zu einer raschen Zersiedelung und zu einem ausgedehnten Einfluss der Metropolen auf ihr Umland. Diese Entwicklung läuft parallel zur Peripherisierung in anderen Räumen. Darüberhinaus leidet Frankreich seit jetzt mehr als dreißig Jahren schwer unter einem Deindustrialisierungsprozess, der insbesondere viele Kleinstädte in die Krise gezogen hat. Zwischen 1984 und 2015 ist die Beschäftigungsquote der Industriebranche um die Hälfte gesunken, von 19,5 Prozent auf 10,0 Prozent. In vielen Orten hängt die Industrie nur noch von wenigen größeren Arbeitgebern ab, die aus vergangenen Epochen, besonders den Fabriken des 19. Jahrhunderts auf regionaler Basis, oder der Industrialisierung im Wirtschaftsboom der so genannten *dreißig glorreichen Jahre* von 1945 bis 1975 übrig geblieben sind. Heute gelten bei vielen Vertretern der Regionalforschung (HALBERT 2010; VELTZ 2012) die Metropolen als

einzigem Innovationsfaktor – besonders in der neuen Dienstleistungswirtschaft – und werden dafür als eigentliche Basis der nationalen Wertschöpfung angepriesen. Nach diesen Vorstellungen können allein die metropolitanen Funktionen in der Forschung und in den Dienstleistungen die Wettbewerbsfähigkeit sichern und darüber hinaus den nationalen Wohlstand noch retten. Die Metropolen gelten als unentbehrliche Wachstumslokomotiven (VELTZ 2012) für immer größere Regionen. Eines der wichtigsten Ziele der Reform ist dementsprechend, das Wirtschaftswachstumspotenzial der Metropolen in eine dauerhafte Dynamik umzusetzen, von der dann auch die neuen Großregionen durch Umverteilungen profitieren sollen.

Die Wahrnehmung dieser wirtschaftlichen Führungsrolle der Metropolen führt zu einer dreifachen Neuinterpretation im neuen Verwaltungsgebilde:

- a) dem historischen Bruch in der Frage der Gebietsverwaltung, da die vorher politisch schwach vertretenen Großstädte nun aktiv von der Zentralregierung gefördert werden.
- b) der Anerkennung einer territorialen Sonderstellung der Metropolen in einer politischen Kultur, die sich seit der Revolution von 1789 für eine strikte, republikanische Gleichbehandlung der Gebiete ausgesprochen hatte (ESTÈBE 2015).
- c) der Anpassung der übrigen Gebietskörperschaften an den Maßstab der Metropolen; dies erfolgt durch die Bildung von 13 Großregionen, die allmähliche Schwächung der *Départements* (eine völlige Abschaffung dieser Verwaltungsebene wurde sogar erwogen) und eine Vergrößerung der Kommunen durch Fusionen.

Auf der Grundlage dieser Rahmenbedingungen wird sich unsere Argumentation folgendermaßen gliedern: Zuerst wird die Metropolenwende aus einer historischen Sicht betrachtet, in der die Zentralmacht traditionell eher großstadtfeindlich gesonnen war (Teil 1), sich aber allmählich im Rahmen der ersten Dezentralisierungsphasen den Metropolengedanken aneignet (Teil 2). Dann werden die politischen Leitlinien und Inhalte der gegenwärtigen Gebietsreformen für die Metropolen näher erörtert, die aus einer wissenschaftlichen Sicht abgeleitet und entsprechend politisch umgesetzt wurden (Teil 3). Der vierte Teil wird sich in einer kritischen Zwischenbilanz mit der mangelnden Akzeptanz der Reformen und ihren mutmaßlichen Folgen beschäftigen. Im fünften Teil wird ein kritisches Fazit zu den Auswirkungen der Reformen auf die Metropolisierung und Peripherisierung in Frankreich gezogen.

### **Das historische Mißtrauen des französischen Staates gegenüber den Großstädten**

Die französische Zentralmacht wird immer wieder als anti-urban in ihrer Gebietsverwaltungspolitik dargestellt (VELTZ 2013; LÉVY 1996), sei es in der Zeit der Monarchie oder der Republik. Die verschiedenen Regierungen haben sich mit der ländlichen und eher konservativen Welt im Einklang befunden, um den politischen Einfluss der wichtigen Metropolen einzuschränken (Fox 1974). Gegen die politischen Ansprüche der auf Unabhängigkeit bedachten *Wirtschaftsmetropolen* hat schon die Monarchie agiert, indem sie in räumlicher Nähe den Aufbau von *Verwaltungsstädten* als urbane Gegengewichte unterstützte. Hier können die städtischen Bipole Rennes/Nantes, Aix/Marseille, Grenoble/Lyon genannt werden (DAMETTE 1996). Als Parlamentssitze der Provinzen waren die

Verwaltungsstädte gekennzeichnet durch ihre geadelte Amtsbourgeoisie (*noblesse de robe*), wohingegen in den Wirtschaftsmetropolen die Geschäftsleute (*bourgeoisie d'affaire*) den Vorrang ausübten. In einzelnen Fällen bekleideten Städte wie Toulouse oder Bordeaux beide Funktionen. Noch heute lässt sich in den Karten ablesen, dass die zuletztgenannten Städte als Monozentren keine regionalen Gegengewichte zu fürchten hatten. Paris hat nicht nur als Wirtschafts- und Verwaltungsstadt eine solche Doppelrolle erfolgreich gespielt, sondern stellte zugleich auch das politische Zentrum des Königreichs dar. Doch die Allianz zwischen dem Pariser Bürgertum und der Krone war nicht immer ungetrübt. Mehrmals hat sich die Pariser Bevölkerung gegen den Monarchen ausgesprochen, sei es im Hundertjährigen Krieg, in der Religionskrise und noch während der Fronde, die den jungen Ludwig der XIV. so erschütterte, dass er Versailles als neuer Sitz der Regierung mit Schloß und Stadt bauen ließ.

Vor diesem Hintergrund kann man leichter verstehen, daß die Symbolik der Erstürmung der Bastille auch in den Großstädten in der Provinz nachgeahmt wurde. Die Metropolen galten im 19. und zum Teil noch im 20. Jahrhundert als Herde der Revolutionen (1789 – 1830 – 1848 – 1871 - 1968). Besonders für Paris, die Großstadt *par excellence*, haben die Regierungen dafür gesorgt, dass das Volk zu billigem Brot kam, was in den schlechten Erntejahren nicht immer leicht zu verwirklichen war und mehrmals zu Umstürzen geführt hat. Das gilt vor allem für die Landeshauptstadt Paris, wo im 19. Jahrhundert die Revolutionen ausgebrochen waren und die Bürger erst nach 1977 einen Oberbürgermeister wieder frei wählen durften. Die Folgen der Revolutionsjahre (1790-1800) haben auch die politische Position der Metropolen gegenüber dem Pariser Zentralismus geschwächt. Alle sahen ihre Einwohnerzahlen zurückgehen. Lyon wurde fast von der Karte gestrichen, physisch als sie von der regulären Tuppen 1793 gestürmt und symbolisch als „*Ville affranchie*“ („befreite Stadt“) umbenannt wurde. Ihre maritimen und kontinentalen Handelswege wurden von der Revolution und dann der napoleonischen Blockade zunichte gemacht. Darüber hinaus sorgte für zweihundert Jahre das Prinzip der Départementalisierung für eine Blüte der Kleinstädte. Als markantes Bild kann man davon sprechen, daß die Revolution die Großstädte an der Spitze des hierarchischen Städtesystems in den Provinzen geköpft hat. Zur gleichen Zeit verschwanden die historischen Provinzen als Verwaltungseinheiten. Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erwachte eine regionale Bewegung, die sich aber politisch nie zu behaupten vermochte (OZOUF-MARIGNIER 1989; MIOSEC 2008).

Die Verteilung der Zentralität erfolgte zugunsten von Paris und der Kleinstädte, die zu Präfekturen erhoben und mit untergeordneten Zentralitätenfunktionen ausgestattet wurden. Für längere Zeit war das französische Städtesystem auf die unteren Ebenen ausgerichtet, mit der großen Ausnahme von Paris, das umso fester im Griff der Regierung stehen sollte. Die öffentlichen Bauarbeiten von Baron Haussmann spiegeln dieses Leitmotiv in der Stadtplanung wieder: Gradlinige Boulevards dienen sowohl für Immobilienspekulationen als für den Schutz der politischen und sozialen Ordnung. Die II. und III. Republik haben sich gegen das stürmerische Paris behaupten müssen. Mit mehr Erfolg – wie die Geschichte zeigt – für das letztere. In diesem Sinne kann der Einführung des universellen Wahlrechts auch als Waffe gegen die Hauptstadt verstanden werden. Die Allianz der Regierungen mit den ländlichen Wählern und die Entscheidung des Protektionismus für Agrarprodukte hat der so genannten „Republik der Opportunisten“ ab 1880 die notwendige politische Stabilität gegeben (MARCHAND 2009). Der Preis dafür war die im Vergleich zu anderen europäischen Ländern späte Wanderung der Bevölkerung in die Ballungsräume, die erst nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzte, als der Staat die Großindustrialisierung der Wirtschaft forcierte. Trotz dieser

Umwälzung wurde in der IV. und V. Republik weiterhin eine politische Überrepräsentation des ländlichen Frankreichs gegenüber der Stadtbevölkerung praktiziert. Die territoriale Festlegung der Wahlbezirke galt als ein Vorteil für die dünner besiedelten, ruralen Teile des Landes. Es ist daher auch kein Zufall, dass die Präsidenten der V. Republik (Sarkozy ist hier eine Ausnahme) sich das Image einer tiefverwurzelten provinziellen Herkunft zu geben versuchten. De Gaulle (Haute-Marne), Pompidou (Cantal), Giscard (Auvergne), Mitterrand (Morvan, Charentes), Chirac (Corrèze) und Hollande (Corrèze) haben sehr diesen Aspekt ihrer politischen Figur betont, auch wenn sie hauptsächlich in Paris gelebt haben.

Darüberhinaus hat die Republik für Jahrzehnte eine Politik des territorialen Ausgleichs betrieben. Finanzielle Ressourcen des Staates wurden eher zugunsten der wirtschaftsschwächeren Gebiete oder der kleineren urbanen Zentren ausgegeben. Da die Metropolen über genügend Ressourcen ohne staatliche Hilfe verfügten, wurden sie nie massiv in ihrer Entwicklung unterstützt. Auch unter diesem Aspekt ist wiederum Paris eine Ausnahme mit den außergewöhnlichen öffentlichen Mitteln, über welche die Weltstadt schon im Zweiten Kaiserreich verfügte, von den internationalen Ausstellungen des 19. Jahrhunderts bis zu den neuen Städten der Pariser Region (*Villes Nouvelles*) in den sechziger Jahre oder den großen Bauvorhaben (*Grands Travaux*) des ausgehenden 20. Jahrhunderts.

Die politische und wirtschaftliche Ausdehnung von Paris wurde von der Zentralmacht als eine Gefahr für das Gleichgewicht des Landes empfunden. Mehrmals haben die Könige versucht die Ausdehnung ihrer Hauptstadt einzudämmen. Auch während der großen Revolution von 1789 hatte ein Abgeordneter vorgeschlagen, dass die neuen Bezirke ebenso viele Einwohner wie die Départements von Paris zählen sollten, um deren Macht gleichzustellen. Doch dieser Vorschlag hatte sich nicht durchgesetzt. Das Problem des Übergewichtes der Hauptstadt wurde akuter mit der raschen Dynamik von Paris im Zeitalter der Industrialisierung. Allein im Ballungsraum von Paris konzentrierten sich zwischen 1851 und 1931 80 Prozent der Bevölkerungszunahme des ganzen Landes.

### **Die Metropolen als regionale Gegengewichte zu Paris nach 1945**

Das berühmte Buch von Jean-François Gravier „Paris und die französische Wüste“ aus dem Jahre 1947 beschreibt kurz nach dem Zweiten Weltkrieg die Haltung der damaligen Regierungen, um eine neue Verteilung des Wachstumspotenzials zugunsten der Provinz zu erreichen. Die Entwicklung der französischen Raumplanung ist historisch ziemlich gut dokumentiert (ALVERGNE u. MUSSO 2003; DEYON u. FREMONT 2000), so dass es sich hier lohnt auf Einzelheiten einzugehen. Aus der DATAR (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale*), der zentral verwalteten Behörde für Regionalförderung und ihren Vorgängern, wurden die Regionen gebildet als Programmgebiete für die raumstrukturierenden Großinvestitionen unter der Lenkung des Staates. Die Großstädte wurden zum ersten Mal in ihre Entwicklung unterstützt und als „*Métropoles d'équilibre*“ (1963-74) hervorgehoben. Zuerst wurden acht, später dreizehn solcher Metropolen anerkannt. Sie sollten die Rolle eines Gegengewichts gegenüber der Pariser Agglomeration haben, deren Entwicklung auch durch spezielle Steuern und Genehmigungsmaßnahmen zu bremsen versucht wurde. Die Leitlinien der Raumordnungspolitik lassen aber auch Platz für andere Analysen, da der Gaullistische Staat zugunsten der Entwicklung der Pariser Region auch direkt mitgewirkt hat mit der Gründung von *New towns* um den Pariser Kern (Evry, Cergy,

Saint Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée und Sénart). Dagegen ist die Förderung für die regionalen Metropolen eher gering geblieben, wenn man die finanziellen Zuschüsse betrachtet. Schon Anfang der 1970er Jahre hat der Staat seine Förderpolitik besonders den mittleren und dann den kleineren Städten gewidmet.

Die Etablierung der Regionen blieb jedoch unvollkommen, obwohl sie sich später von einem bloßen technokratischen Bezirk für öffentliche Großinvestitionen ablösten und sich allmählich eine politische Identität zu geben versuchten. Obwohl die zwei folgenden Dezentralisierungsetappen diese Rolle vertieften (1982 und 2003), blieben ihre Mittel sowie ihre Kompetenzen eher bescheiden. 2005 gilt dabei aus heutiger Sicht als eine Wende, weil die Regionen nun für den Schienen-ÖPNV zuständig wurden, was ihnen einen direkten Kontakt mit der Bevölkerung verschaffte. Sie blieben aber trotzdem eine dünne Schicht im sogenannten „*mille feuille territorial*“, was man übersetzt als „Gebietsblättertieg“ verbildlichen könnte. Der Begriff gilt für ein vielschichtiges konkurrierendes Verwaltungssystem zwischen Kommunen, Départements und Regionen sowie deren verschiedensten Kooperationsformen. In den vergangenen fünfzig Jahren haben die regionalen Metropolen zum Teil ihren ehemaligen Glanz zurückgewinnen können. Sie wurden als wahre Anziehungspunkte für ihre jeweiligen Räume angepriesen. Die Lebensqualität hat sich deutlich erhöht. Universitäten und öffentlichen Forschungszentren wurden gegründet, das kulturelle Leben ist vielseitiger geworden. Die regionalen Metropolen haben ihr Erscheinungsbild radikal geändert, unter anderem durch die Anschaffung von modernen Verkehrssystemen. Stadtbahnen wurden eingeführt und zum Anlass für eine tiefgreifende städtebauliche Renovierung und Modernisierung der Zentren. Mit dem Hochgeschwindigkeitszug TGV sind sie nicht mehr so weit voneinander und von der Landeshauptstadt entfernt. Ihre gestärkte politische Rolle hat dazu geführt, dass die Metropolen sich ehrgeizige Projekte angeeignet haben und dabei mit der Eigenständigkeit der regionalen Exekutiven agieren.

Nichtdestotrotz galten die französischen regionalen Metropolen im europäischen Vergleich in der Raumplanung als zu klein für den globalen Wettbewerb (DATAR 2003; ROZENBLAT u. CICILLE 2003; HALBERT et al. 2012). In den 1990er Jahren plädierte die DATAR deshalb für eine Politik der Städtevernetzung, um das Potenzial der einzelnen Großstädte zu erhöhen. Das Projekt eines Städdebündnisses blieb aber politisch erfolglos. Dagegen entstand durch den Ausbau der TGV-Verbindungen eine einzigartige städtische Vernetzung, so dass Frankreich heute bereits als eine einzige polyzentrale Metropole bezeichnet werden kann. In diesem Sinne haben einige Beobachter von einer metropolisierten-urbanen Erscheinung (*l'urbain métropolisé*) gesprochen (DATAR 2012), in der Paris das Tor zur Welt darstellt.

### **Die Metropolisierung als Maßstab für die gegenwärtigen Territorialreformen**

Vieles spricht dafür, dass die Metropolen zum Eckstein der Reform wurden, da aus Sicht der Experten die wachsende Polarisierung des Raumes um die wichtigsten Großstädte als unvermeidlich und sogar wünschenswert erscheint. Für viele Wissenschaftler, Raumplaner und Politiker ist die Metropolisierung der prägende Trend und der einzige Ausweg aus dem wirtschaftlichen Niedergang Frankreichs. Die Suche nach einer kritischen metropolitanen

Größe wird dadurch gestärkt, dass die übrigen Orte in den drei letzten Jahrzehnten sehr viel an Attraktivität verloren haben. Zwischen 1980 und 2011 sind die Arbeitsplätze in der Industrie um 2 Millionen zurückgegangen, von 5,1 auf 3,1 Millionen. Viele ländlich geprägte Gebiete leiden an Arbeitsplatzverlusten, sei es durch Abbau der kommerziellen und öffentlichen Dienstleistungen oder die Schließung von Industrien unter Druck der europäischen und immer mehr der globalisierten Konkurrenz. Viele Klein- und Mittelstädte in Frankreich haben im Rahmen dieser neuen wirtschaftlichen Transformation einen hohen Tribut gezahlt. In diesem Zusammenhang gilt die rasche Deindustrialisierung vieler Gegenden als ein schwerer Verlust, der oft schon strukturschwache Gebiete trifft und ihren unvermeidlich erscheinenden Niedergang verstärkt (BOST 2015; CARROUÉ 2015).

Die Anziehungskraft der Metropolen, die auch statistisch nachvollziehbar ist, beruht und gedeiht auch zum Teil auf der allgemeinen Schwächung der übrigen Gebiete. Die schrumpfende Wirtschaftsdynamik konzentriert sich auf die Großstädte. Es bleibt aber etwas übertrieben, die Metropolen und ihr unmittelbares Umland als Orte der Kreativität und des Wachstums zu feiern, wenn man diese Angaben mit den absoluten Wachstumsraten vergleicht, die jährlich um ein Prozent liegen. Allgemein betrachtet fehlt es an Innovation im ganzen Lande, etwas weniger aber in den Städten. Es stimmt, dass junge Unternehmer und spezialisierte Fachkräfte öfter nach dem Abschluss ihrer Ausbildung in der Großstadt bleiben, wo sie studiert haben. Trotzdem hat in Frankreich das Thema der Metropolisierung eine starke Resonanz gefunden und viele der theoretischen Positionen der amerikanischen Regionalwissenschaft wurden übernommen. Jedenfalls mehr als in Deutschland, wo die Industrie durch einen stärkeren Modernisierungsprozess besser die Globalisierung bewältigen konnte und es auch in den Kleinstädten und auf dem Lande so genannte „hidden champions“ gibt. Die Nähe zu den viel dichteren urbanen Zentren und die föderale Staatsstruktur Deutschlands haben dabei sicherlich auch eine Rolle gespielt.

Der Trend in Frankreich führt zu einer zunehmenden Verdichtung der Bevölkerung und zugleich der Einkommen in wenigen städtischen Zentren, deren Ausstrahlung sich wiederum ausbreitet (LE BRAS 2014). Daraus folgen bestimmte Konsequenzen, die von den Regionalplanern weitgehend anerkannt sind: eine zunehmende alltägliche Mobilität und zugleich eine stärkere soziale Fragmentierung. Eher als die Regionen gelten die Metropolen als wahre Treiber der wirtschaftlichen und demographischen Dynamik. An diese neuen metropolitanen Realitäten sollen sich jetzt die Verwaltungsstrukturen des Landes anpassen und nicht mehr an die historischen Grenzziehungen oder an die Gegebenheiten der 1960er Jahre, als die „*Regions de Programme*“ festgelegt wurden.

Die Metropolisierung wurde in den letzten Jahren sehr stark von der angewandten Forschung in Regionalplanung und Städtewissenschaft thematisiert. Sie galt als ein unaufhaltsamer Prozess, dem sich die Reformen zuwenden sollten (LAJUDIE 2014). Letztendlich entstand der Druck der Territorialreformen in Frankreich jedoch aus der politischen Notwendigkeit, ein Zeichen für die internationalen Geldgeber und für die europäischen Partnern zu setzen, die Einsparungen und eine effektivere Territorialverwaltung forderten, um das nationale Haushaltsdefizit unter drei Prozent zu drücken. Die finanziellen Einsparungen durch die Reformen wurden jedoch nie genau untersucht. Zehn Milliarden Euro waren von der Regierung zuerst erwähnt, dann drei Milliarden, plötzlich wurden die Einsparungen auf eine

weitere Zukunft verschoben. Die Effizienz der Territorialverwaltung wurde immer als Ziel hervorgehoben, aber nie richtig beziffert. Der Staat soll diese Dynamik bei den anderen Metropolen unterstützen und braucht dringend Wachstum, um die soziale Lage zu entspannen.

Die Metropolisierung steht im Mittelpunkt aller Analysen, die sich näher mit der Raumplanung beschäftigen, sie führt zu einer erneuerten Interpretation des politischen und wirtschaftlichen Lebens. Die sehr verbreitete pro-metropolitane Vorstellung hat zweifelsohne die Konzeption und die konkrete Umsetzung der Reformen beeinflusst. Indessen, hatte sich die politische und wissenschaftliche Kritik des territorialen Systems vielmehr auf die Unzulänglichkeiten der Zusammenarbeit auf lokal-kommunaler Ebene gerichtet und weniger auf die Defizite der Regionen oder deren Abgrenzung.

Die Metropolen werden heute als einzige Lokomotive der wirtschaftlichen Entwicklung anerkannt (ASCHER 1998; DAVEZIE 2009). Sogar die Großstadt Paris gilt heute mit ihrem Weltstadtstatus als eine einzige Chance für das ganze Land (VELTZ 2012). Die dadurch entstehende Dynamik der Polarisierung ist in den Statistiken nachzulesen: die 13 größten Agglomerationen Frankreichs stehen für 67 Prozent der Bevölkerung, 76 Prozent des nationalen Inlandproduktes und für 80 Prozent der Forschungskapazität Frankreichs. Ihre Dynamik ist auch stärker als im restlichen Land mit einem jährlichen Wachstum von +1,6 Prozent zwischen 2000 und 2010 gegenüber +1,1 Prozent für das Land insgesamt, was noch viel weniger bedeutet für die nicht-metropolitanen Regionen. Nach diesen Angaben empfiehlt eine Studie, dass sich die öffentlichen Mittel auf Paris und die 5 bis 7 größten Agglomerationen konzentriert sollten. Ihre höhere Produktivität könnte somit ein Bruttoinlandsprodukt von +1,7 Prozent erwirtschaften zwischen 2015 und 2025, das heißt 1,1 Prozent mehr gegenüber einem Dezentralisierungsszenario, in dem eine Aufrechterhaltung des heutigen nationalen Ausgleichspolitik beibehalten würde (BERGER 2015).

Die Metropolfunktion wird von den Planern als eine offene, vernetzte Dynamik dargestellt (Abb. 1A), wobei die Grenzziehung zwischen den Regionen eine untergeordnete Rolle spielt. Man kann hier an das Netz des Hochgeschwindigkeitszugs TGV denken, das als Gesamtbild fast ein einziges französisches Metropolsystem versinnbildlicht. Die jüngste kartographische Darstellung des Landes von DATAR gibt einen vergleichbaren Eindruck (Abb. 1B). Aber diese Auslegung eines netzwerkartigen Aufbaus des französischen Territoriums wurde in der verwaltungspolitischen Praxis ganz zerlegt, da die neue Regionalisierung als politische Flächenabgrenzung verstanden wurde, im Gegensatz zur Politik der Städtevernetzung (*politique des réseaux de villes*) zwanzig Jahre zuvor, in der die Grenzziehung eine sehr untergeordnete Rolle spielte (DATAR 1991).

### Abb. 1: Das System der Metropolen in Frankreich in zwei stilisierten Modellen

#### Die praktische Durchführung der Reform

Im Rahmen der Gebietsreformen werden drei Hauptthemen in den Mittelpunkt gestellt (LAJUDIE 2015):

- Die Metropolen als wesentlicher Wachstumsfaktor, deren wirtschaftliche Vorteile zugunsten der erweiterten Regionen austrahlen sollen.
- Die Vereinfachung und rechtliche Klärung der Kompetenzen der öffentlichen Lokalbehörden und ihre Zusammenarbeit mit der staatlichen Verwaltung.
- Die Reduzierung der Verwaltungskosten durch Größenvorteile, sei es durch kommunale Eingemeindungen, Abschaffung der *Départements* oder Neuordnung von Großregionen.

Im Mittelpunkt der öffentlichen Debatten stand bisher die fortdauernde Kritik an der Zersplitterung der Gebietskörperschaften und der Überschneidung ihrer politischen und steuerlichen Kompetenzen. Besonders kritisch galt diese Bewertung für die 36.600 Gemeinden und ihre verschiedenen interkommunalen Gruppierungen. Sie galten als ein Hauptfaktor für die Erhöhung öffentlicher Ausgaben und den Mangel an Demokratie, da sie auf indirekten Wahlen beruhen und eine Häufung von Mandaten und Ämtern mit sich ziehen. Diese Ineffizienz ist am stärksten in den Ballungsräumen und ihrem unmittelbaren Umland vorhanden, wo sich alle politischen Funktionen beliebig überschneiden. Die Mitte der 1960er Jahre geschaffenen Kommunalverbände um die Großstädte (*Communautés urbaines*) waren den neuen heutigen Herausforderungen nicht gewachsen und strebten nach einer räumlichen Ausdehnung und einer Konsolidierung ihrer politischen Befugnisse.

Mit der Übertragung partieller oder totaler Verantwortung für Kompetenzbereiche – wie z.B. Flächennutzungsplanung für die Gemeinden – haben die Dezentralisierungsgesetze von 1982 den Gebietskörperschaften mehr Autonomie verliehen. Die von den Regionen entworfenen raumplanerischen Leitpläne (heute SRADDET) haben nur begrenzte Auswirkungen, da die französische Verfassung keine Vormundschaft einer Gebietskörperschaft (hier der Region) auf andere Verwaltungsebenen (Département oder Gemeinde) vorsieht (art. 72, al.5). So sind die regionalen Orientierungsdokumente auf das Einverständnis der anderen oder eine grobe Kompatibilität angewiesen, aber keinesfalls sind die regionalen Entschlüsse gesetzlich verbindlich (was eine genaue Einhaltung der regionalen Vorschriften bedeuten würde). Auch die jüngsten Reformen haben diese feststehende Tatsache nicht ändern können. Das 2015 verabschiedete Gesetz „Über die Neuorganisation der Republik NOTRe“ versuchte nochmals, die Führungsrolle der Regionen in der Festlegung der lokalen Raumplanungen festzuschreiben, aber der Wunsch des Gesetzgebers wird weiter von den Verfassung gedämpft, was zu einer „weichen Hierarchie“ der Rechtsnormen führt (FAURE 2015).

Durch die Übergabe von Kompetenzen an lokale Behörden verlor die direkte zentralistische Raumplanung allmählich an Kraft. Das Gesetz über Solidarität und urbane Erneuerung von 2000 sah die Wirkungsebene mehr auf einer lokalen Ebene, wo strengere Raumordnungsverfahren bei den wichtigen Themen (Wohnung, Mobilität, Handel, Umwelt) festgelegt wurden. Die daraus entworfenen SCOT (Pläne für territoriale Kohärenz) gelten dann für mehrere Gemeinden oder deren Zusammenschluss (EPCI – öffentliche Einrichtungen für die interkommunale Zusammenarbeit). Mit der Verabschiedung des Gesetzes Grenelle 2 im Jahr 2010 wurden die SCOT-Verordnungen verbindlich für die Gemeinden und zur gleichen Zeit anspruchsvoller in Bezug auf Umweltschutzmassnahmen. Den Metropolen wurde aber keine spezifische Rolle zuerkannt. Die ganze Neugestaltung der Reformen beruht auf der Logik der territorialen Zuordnung, die wiederum ein Zusammenwirken der unterschiedlichen

Maßstabsebenen in sich trägt. Die Verwaltungsgeographie erfordert eine Übereinstimmung der politischen und städtischen Hierarchie mit den raumplanerischen Verfahren. Darüberhinaus wird auch das Verhältnis zwischen der *dezentrierten* Staatsverwaltung (von den Zentralministerien gesteuert) und den lokalen Behörden (die sogenannte *dezentralisierte* Verwaltung – von den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ausgeübt) erörtert. Durch ihre fachliche Kompetenzen (es sind hauptsächlich Ingenieure) wie durch ihr Überwachungs- und Kontrollrecht spielen die Staatsbeamte der Regionalbehörden für Umwelt, Raumordnung und Wohnung (DREAL) lokal eine entscheidende Rolle. Unter der Führung der Präfekten, der Vertreter der Zentralstaates, sorgen sie für die strikte und konforme Umsetzung der gesetzlichen Entscheidungen, die von den Ministerien und von der Regierung getroffen werden, Deshalb üben sie einen direkten Einfluss auf die regionalen Angelegenheiten aus.

Auch sie sind aber von den Reformen betroffen. Im Zuge der Neuordnung sollen 10.700 Staatsbeamte (von ungefähr 37.000) umgesiedelt werden, von den elf heruntergestuften ehemaligen Hauptsitzen der Regionen in die restlichen dreizehn Hauptstädte, was einen aufwendigen Kreuzungsverkehr verursacht. Im Falle einer Fusion werden oft die Behörden je nach Fachausrichtungen in den ehemaligen regionalen Hauptstädten angesiedelt, um die Beamtenarbeitsplätzeverluste so gut wie möglich anzugleichen. Zum Beispiel haben in der neugeschaffenen Region Grand Est die für die Landwirtschaft zuständigen Behörden in Châlons en Champagne ihren Sitz, mehr als 300 Kilometer von der neuen Hauptstadt Straßburg entfernt..

Am Beginn des Reformprozesses war die Rede von der Abschaffung der *Départements* und der Fusion von Kommunen oder Kommunalverbänden. Dieses Ziel erwies sich aber als politisch schwer durchführbar. Tatsächlich hat die Mehrheit der Abgeordneten aus verschiedenen politischen Richtungen in der Nationalversammlung und im Senat dagegen gestimmt, da sie gewöhnlich lokale Wahlämter dieser Kategorien bekleiden. 43 Prozent der Abgeordneten in der Nationalversammlung sind zugleich Bürgermeister und 23 Prozent Mitglied eines Kommunalrates, andere 22 Prozent sind Räte in den *Départements*, aber nur 6 Prozent sitzen in Regionalversammlungen. *Sénateur-maire* oder *Député-maire* ist in Frankreich eine übliche politische Zusammensetzung, ganz zu schweigen von der großen Mehrheit der Politiker, die in den Gremien der Kommunalverbände sitzen. Außerdem würde die Abschaffung der *Départements* eine Veränderung der Verfassung bedeuten, was eine Zweidrittel-Mehrheit der Parlamentsmitglieder erforderte. Dieser langwierige und fast unerreichbare Prozess bedrohte das ganze Reformpaket und wurde daher auch zur Seite geschoben. Da die *Départements* nun weiterbestehen, war die logische Folge der Reformen eine Vergrößerung der Regionen als höhere Verwaltungsebene. Die Regionen schienen leichter umzugestalten, da es sich um eine historisch jüngere Verwaltungsebene handelte, die bisher politisch weniger unterstützt wurde. Außerdem wurden die Regionen ungleich behandelt, da einige, die schon die erforderliche Fläche oder höhere Bevölkerungsquote erreichten, von der Vergrößerung verschont blieben. Die Idee der Großregionen ging davon aus, dass jede neugeschaffene Gebietseinheit über ein bedeutendes urbanes Zentrum verfügen sollte, das ihr eine eigenständige Kraft und eine gewisse Autonomie auf der Basis ihres Wachstumspotenzials sicherte.

Im Rahmen der neuen Gebietsreformen unterscheidet der Gesetzgeber zwei Metropolentypen:

- 3 Ausnahme-Metropolen, die die drei bedeutendsten Ballungsräume des Landes umfassen: *Grand Paris, Grand Lyon, Aire métropolitaine Aix-Marseille*). Deren Bezirke wurden auf die anliegenden Gebiete ausgedehnt.

- 10 „gewöhnliche“ Metropolen (> 400.000 Einwohner): Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse und Brest. Sie behalten die territorialen Grenzen der *Communautés urbaines*, aber verfügen über mehr Kompetenzen. Diese Metropolen werden zukünftig vom Staat finanziell bevorzugt, indem sie mehr Zentralitätsaufgaben zugewiesen bekommen. Ein jährlicher Zuschuss von 65 € pro Einwohner wird zugesichert, im Gegensatz zu den übrigen Städten, wo er auf 45 € sinkt.

Im Gegensatz zu den *Départements* (zuständig für Sozial- und Solidaritätsangelegenheiten) und zu den Regionen (zuständig für Wirtschaft und Raumplanung), deren Befugnisse begrenzt wurden, behalten die Metropolen – mehr noch als die übrigen Kommunen – das Recht über allgemeine Kompetenzen und können dazu noch auf Wunsch einzelne Verantwortlichkeiten beanspruchen, die den anderen Behörden dann entzogen werden.

Die 2014 eingeleitete Gesetzgebung „über die Modernisierung des territorial-öffentlichen Handelns und für die Bestätigung der Metropolen“ stellt eine klare Zäsur dar. Den Städten mit mehr als 400.000 Einwohnern wird eine Führungsrolle zugesichert mit möglichst viel Autonomie, da sie zugleich zu Wirtschafts- und Verwaltungszentren einer neuen Gliederung des Landes in 13 Großregionen (anstatt den bisher 22 Regionen) erhoben werden (*Gesetz über eine neue regionale Aufteilung*, Anfang 2014 angenommen) und damit wahrscheinlich auch neue politische Macht zugeschrieben bekommen (*Gesetz über die Neuorganisation der Republik*, 2015 verabschiedet) (Abb. 2).

Durch ein geschicktes Lobbying bei der Nationalversammlung ist es einigen abgewiesenen Hauptstädten gelungen, den ersehnten Titel zu erlangen. Die Kriterien für die Annahme als Metropole wurden auf 250.000 Einwohner und 500.000 Arbeitsplätze für das zuständige Beschäftigungsgebiet herabgestuft. Zu den Bewerbern gehören nun Dijon, Orléans, Saint-Etienne, Nancy, Toulon (Juli 2016), und weiter könnten noch Metz, Clermont-Ferrand und Tours an der Reihe kommen. Es ist auch die Rede von Amiens und Limoges (Les Echos 2016). Was insgesamt 22 Metropolen ausmachen würde – mehr als die alten Regionalbezirke. Dasselbe Logik spielte sich wieder ab wie damals für die *Métropoles d'équilibre*, als ihre Zahl von acht (1964) auf zwölf (1973) stieg. Dafür spricht zuerst eine bessere räumliche Vernetzung. Die Metropolbezeichnung, die erweiterte Verantwortungen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich verleiht, gilt als Trostitel für die ehemaligen regionalen Verwaltungszentren und letzten Ende auch als wertvolle Anerkennung für ein gelungenes Stadtmarketing.

**Abb. 2: Die Verteilung der Metropolen und ihre Verflechtungsbereiche in den 13 Großregionen**

Die Neugestaltung der Republik durch die Gebietsreformen hat zu vielen Einwänden und Bedenken geführt, nicht zuletzt angesichts der Geschwindigkeit, ja der Überstürzung, mit der die Reformen durchgeführt wurden. Das Wahlprogramm des Kandidaten François Hollande zur Präsidentschaft ließ noch in keinem der 60 Punkte eine Reform der Gebietsverwaltung in einem solchen Ausmaß erkennen. Darin stand nur ein sehr vager Paragraph, der eine „weitere Etappe der Dezentralisierung anstrebt“, aber mit Beteiligung der lokalen Abgeordneten. Mehr nicht.

Erst Anfang 2014 hat die Regierung Valls zum ersten Mal eine tiefgreifende Neuordnung der Regionen erwähnt. Danach ging der politische Prozess rasend schnell, da innerhalb eines Jahres alle wichtigen Texte verabschiedet wurden. Die sozialistische Regierung, unterstützt von der Mehrheit im Abgeordnetenhaus (*Assemblée Nationale*), hat sich leicht durchsetzen können gegen den *Senat* (die zweite Kammer) und ohne Berücksichtigung der Meinung der betroffenen Gebiete. Allgemein tritt eine Neuregelung im folgenden Jahr nach ihrer Zustimmung in Kraft: Anfang Januar 2015 für die Metropolen, Anfang Januar 2016 für die Großregionen, wo Neuwahlen schon innerhalb der neu festgelegten Wahlbezirke stattgefunden haben. Die eingeleiteten Reformen sind ein wichtiger Teil der nationalen politischen Agenda. In der Mitte der Amtszeit der Präsidentschaft Hollande und unter der Führung des neu ernannten Premier Ministre Manuel Valls soll der plötzliche Reformwille schnellstens in die Tat umgesetzt werden, um die noch vorhandene, aber schwache Mehrheit zu sichern. Es soll gezeigt werden, dass Frankreich reif ist für strukturelle Reformen, was von den europäischen Partnern und den internationalen Geldgebern als ein positives Zeichen interpretiert werden kann.

Der zweite Kritikpunkt an den Reformen ist ihre mangelnde Vorbereitung. Das Gesamtprogramm wurde mehrmals während des Prozesses verändert. Die *Départements*, die von der Karte verschwinden sollten, blieben bestehen. Großregionen wurden eingeführt, deren Abgrenzung auf politischer und nicht auf fachlicher Grundlage erfolgte. Einige Fusionen sollen noch am Vorabend der öffentlichen Bekanntmachung im Elyséepalast vom Präsidenten selbst und nach letzter Verzögerung entschieden worden sein. So wurde zum Beispiel die Champagne zum Elsass und zu Lothringen einfach hinzugefügt wie die Picardie zur Region Nord Pas-de-Calais. Die Region Centre wie die Pays de la Loire oder die Bretagne blieben unverändert. Wahlpolitische Überlegungen sind dabei nicht auszuschließen.

Darüber hinaus wurde keine ernsthafte finanzielle Folgenabschätzung durchgeführt. Dafür fehlte es der Regierung an Zeit und Willen. Die wenigen Zahlen der potenziellen Einsparungen, die öffentlich mitgeteilt wurden, wurden mehrmals nach unten korrigiert und letztendlich nicht mehr erwähnt. Für die Regionen sprach man zunächst von 11 Mrd. Euro, dann von 3 Mrd. Euro. Am Ende rechnet man eher insgesamt mit einer Kostenerhöhung. Die Bürger und die Lokalpolitiker wurden mit den Reformen einfach vor vollendete Tatsachen gestellt. Nur in wenigen Regionen, wo ein stärkeres Identitätsgefühl vorhanden war (z.B. Elsass, Bretagne) artikulierte sich Widerstand laut, aber erfolglos. Im Grunde interessierten die Reformen die öffentliche Meinung nur wenig, da zunächst viele Regionen nicht direkt betroffen schienen, insbesondere die Region Ile-de-France, die 20 Prozent der französischen Bevölkerung ausmacht und in der sich die nationalen Medien konzentrieren. Die politische Debatte über die Gebietsreformen blieb also eingeschränkt und wirft eher ein Licht auf das Desinteresse

vieler französischer Mitbürger. Die Reform wurde stark von oben initiiert und von unten mit einem gewissen Fatalismus hingenommen.

Die Zusammenlegung der kleineren und schwächeren Regionen soll auch eine ausreichende Größe auf der europäischen Landkarte hervorbringen. Im Vergleich etwa zu den deutschen Bundesländern bleiben die französischen Metropolen und Regionen viel zu klein, mit schwacher Macht und Anziehungskraft. Diese Einschätzung wurde seit längerer Zeit von der DATAR betont, doch ihr Versuch, Städtenetze zu bilden, um die Größenordnung zu erreichen, blieb bisher ohne Erfolg. Aus raumwissenschaftlicher Sicht kann vielmehr daran erinnert werden, dass die bloße Größe einer Region oder einer Metropole nichts über ihre Entwicklungsdynamiken aussagt. So sind in Europa die erfolgreichsten Regionen nicht unbedingt die größten nach Einwohnerzahlen oder Fläche. Es gibt zum Beispiel in der Schweiz Städte mit relativ geringen Einwohnerzahlen, die einen Ruf als Metropolen von Weltrang genießen, sei es Genf oder Basel. Die wirtschaftliche Kraft von Hamburg oder Berlin ist schwer mit den kleinen Regionen zu vergleichen. Auch die Finanzhaushalte gehören weiter zu zwei Welten, mit einer Größenordnung von 1 zu 20, wenn man den finanziellen Umfang der Ile-de-France (4,4 Mrd. €) mit Bayern vergleicht (49,9 Mrd. €), ganz zu schweigen von der geringeren politischen Entscheidungsmacht. Man kann also daran zweifeln, dass die regionale Neuordnung sehr stark zur wirtschaftlichen Blüte beitragen wird.

Auch das Ziel, die regionale Verwaltungsstruktur mit der Dynamik der Metropolisierung in Einklang zu bringen, wurde nicht vollständig erreicht. In der Tat steht die Zentralregierung selbst in einer widersprüchlichen Situation, da sie nach ihren Vorstellungen untaugliche Gebiete geschaffen hat. Einige neugegründete Großregionen bleiben ohne Metropole (Bourgogne-Franche-Comté/ Centre), und einige neue Zentren verfügen nicht über die erforderliche Dimension, um ihre zu breit geschnittene Region zu beleben – sei es Lille und mehr noch Straßburg, die bis an die Tore von Paris ausstrahlen sollten. Problematisch erscheint besonders der nördliche Teil des Landes, weil die besondere Rolle und Anziehungskraft der Hauptstadt im Zentrum des Pariser Beckens in dem Modell nicht anerkannt wird. Die Ile-de-France, deren Grenzen nicht ausgeweitet wurden, wird sich zukünftig gegen die vergrößerte Pariser Agglomeration (*Grand Paris*) behaupten müssen, sei es für Großprojekte oder die politische Führung.

Wie die beiden lokalen Machtstrukturen – Regionen und die neu-geschaffenen Metropolen – dann zusammenarbeiten werden, bleibt noch unklar. Wie für die raumplanerischen Leitpläne der Region (SRADDET) so ist auch die Durchsetzbarkeit des regionalen Planes für wirtschaftliche Förderung, Innovation und Internationalisierung (SRDEII), wofür die Metropolen starken Anspruch erheben, in Frage gestellt. Offen bleibt, welche Rolle die „weiche Hierarchie“ spielen wird. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass Region und Metropolen einen Weg zur Verständigung finden. Der Wille der Regierung zu einer engeren Kooperation spricht dafür, dass der Staat weiterhin aktiv an der Regionalpolitik mitwirken will.

Abgesehen von diesem Sonderfall bleiben die französischen Großregionen in den meisten Fällen zu umfangreich und heterogen. Die Reformen wurden von der großen Mehrheit der Bevölkerung als politisch motivierter Verwaltungsakt einer schwächelnden und willkürlichen Regierung wahrgenommen. Manchen Orten ist diese neue Aufteilung mehr auf Kritik als auf

wirklichen Widerstand gestoßen, da historisch geprägte Einheiten auflöst wurden (Picardie, Champagne, Alsace, Lorraine). Die Hochburgen der regionalen Identitäten wurden jedoch nicht angetastet (Bretagne und Korsika). Nur ausnahmsweise haben die Reformen eine breitere Zustimmung erfahren, wie zum Beispiel in der wiedervereinigten Normandie. Sechs regionale Gebietseinheiten wurden nicht angerührt (Bretagne, Corse, Ile-de-France- Provence Côte d'Azur, Centre, Pays de la Loire). Die Regionen als territorial-politische Gebilde bleiben weiterhin ziemlich schwach und konzentrieren ihre finanziell begrenzten Mittel auf raumplanerische und wirtschaftliche Entwicklungen.

Die eher bescheidene politische Stärkung der Metropolen geht zu Lasten der Entscheidungskraft der Regionen und der *Départements*. Nichts oder sehr wenig wird von der zentralstaatlichen Macht abgegeben. In dieser Hinsicht man kann daran zweifeln, dass es eine enge Verzahnung zwischen dem metropolitanen Kern und den Gebieten an der Peripherie geben wird. Dies auch deshalb nicht, da die Metropolen sich sehr von ihren jeweiligen Regionen politisch unabhängig machen und teilweise über die Befugnisse der anderen Gebiete bestimmen. Umgekehrt verlieren die ländlich-peripheren Gebiete an Machtausübung und werden allgemein weniger attraktiv. Schon jetzt beschweren sich die ländlichen Kommunen über den Machtverlust und befürchten eine schnellere Herabstufung durch immer entferntere Entscheidungszentren. Einige Verwaltungsfunktionen werden mitsamt den Arbeitsplätzen verlagert, meistens zugunsten der künftigen Hauptstädte. Vielerorts entsteht eine Verwirrung der territorialen Zuständigkeiten, was vermutlich zu einer schwächeren sozioökonomischen Dynamik beiträgt. Das Zusammenwachsen wird erschwert, wenn es zu einer Neuverteilung des Verwaltungspotenzials kommt, was auch zu neuen politischen und sozialen Spannungen führen wird.

Die Gebietsreformen verfolgen letztendlich ein anderes Ziel, das mit einer alternativen Umverteilungspolitik zu tun hat. Daraus entsteht als neue Herausforderung eine Gebietskluft zwischen eher wohlhabenden Metropolbewohnern und dem ruralen Proletariat (Arbeiter und Landwirte), was den nötigen politischen Zusammenhalt gefährdet. Die Angleichung von reicheren und ärmeren Regionen sowie die Zusammensetzung von Kommunen sowohl innerhalb der Metropolen wie in den Großregionen mit verschiedensten Einkommen wurden auch zum Teil gedacht, um auf regionaler oder gar lokaler Ebene die territorialen Unterschiede der Einkommen auszugleichen. Dies ist von besonderer Bedeutung, je mehr der Zentralstaat sich von diesen Ausgaben zurückzieht. Unter dem Druck der Verringerung der öffentlichen Defizite haben sich die Einkommenquoten zwischen kleineren Einheiten in den letzten Jahren eher verschärft. Die Neuabgrenzung von Gebieten kann also auch als eine Garantie für weitere Einkommensumverteilung verstanden werden.

### **Fazit: Metropolisierung und Peripherisierung – hervorgerufene Konsequenzen der Metropolenwende in der französischen Raumplanung**

Die raumplanerische und verwaltungsstrukturelle Neuordnung Frankreichs beruht maßgeblich auf der Anerkennung der Metropolisierungsprozesse. Das Prinzip einer Übereinstimmung von wirtschaftlichen, administrativen und politischen Zusammenhängen

wurde jahrelang von den meisten Regionalwissenschaftlern befürwortet, obwohl nie Gebiete räumlich klar abgegrenzt wurden. Das Prinzip der geographischen Regionalisierung wurde von der Regierung angewendet als Grundlage für eine neue Machtverteilung und Verwaltungsarchitektur. Die raumplanerischen Argumente wurden aufgegriffen, unterstreichen aber eher eine zentralstaatliche Vorgehensweise. Die politischen Prioritäten der Reformen galten vor allem einem deutlicheren Aufbau und einer klareren Verteilung der Kompetenzen, die zu einer vermeintlichen Einsparung öffentlicher Mittel und zu mehr Effizienz führen sollten. Gleichzeitig soll damit die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung und Innovationsfähigkeit des Landes gefördert werden. Die Ergebnisse der Reformen zeigen jedoch, dass dieses Prinzip unvollkommen durchgeführt wurde, da nicht alle Großregionen über eine von den Zentralbehörden anerkannte Metropole verfügen.

Lange Zeit wurde in Frankreich die staatliche Macht und damit auch die Raumplanung in einer eher großstadtfeindlichen Art und Weise ausgeübt – mit dem Ziel einer ausgeglichenen räumlichen Entwicklung. Zum ersten Mal gelingt es jetzt den Metropolen, eine eigenständige politische Dynamik einzuleiten. Ihre Rolle als einziges Gegengewicht zum Zentralstaat ist jedoch mit einigen wichtigen Einschränkungen verbunden: die finanzielle Unabhängigkeit ist nicht sichergestellt und die Reformen wurden ohne Berücksichtigung des Mitbestimmungsrechtes der lokalen Politiker oder der betroffenen Bevölkerung durchgeführt. Diese Vorgehensweise steht im Gegensatz zur politischen Tradition des Landes und ist ein Verstoß gegen die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung, die von Frankreich 2007 ratifiziert wurde. Die entstandenen Rahmenbedingungen werden einige Jahre brauchen, bis sich Gleichgewichte wieder herstellen. Und dabei steht es auch nicht fest, ob alle Gebietszusammensetzungen so überleben werden, wie sie gerade festgelegt wurden.

Die Maßnahmen, die im Rahmen der Gebietsreformen getroffen wurden, deuten aber auf eine Vertiefung der Konzentration auf wenige Großstädte hin, obwohl deren Zahl von 11 auf 22 bis 24 gewachsen ist, die aber vielleicht nicht alle über eine metropolitane Anziehungskraft verfügen. Die langwierige Etablierung einer neuen hierarchischen Verwaltungsstruktur wird sicherlich noch zur Beschleunigung dieser Tendenzen beitragen. Der Trend zur Metropolisierung wirkt hier eher als eine selbsterfüllende Prophezeiung. Dabei bleibt eine wichtige Frage offen: Wie soll zukünftig die Anknüpfung der Metropolen an die politisch geschwächten Großregionen stattfinden? Allerdings bleibt unbestreitbar, dass unter wirtschaftlichem Druck die politische Entscheidung für die Metropolisierung ein Ende für die gleichberechtigte Behandlung der einzelnen Verwaltungsgebiete (*égalité des territoires*) setzt (ESTÈBE 2015), ein Prinzip, das zweihundert Jahre lang die politische Raumgestaltung Frankreichs prägte.

Am französischen Beispiel der gegenwärtigen territorialen Reformen kann man sehr gut erkennen, dass der Staat, sowohl in der keynesianischen Phase mit den so genannten *Metropoles d'Equilibre* wie auch in der zweiten Liberalisierungsphase am Anfang des 21. Jahrhunderts mit den neuen Metropolenstatuten einiger Großstädten eine ausgeprägte Funktion bei der Entstehung wie bei der Weiterentwicklung der Metropolen bekleidet hat, die sich jeweils in einer wirtschaftlichen und verwaltungsräumlichen Gesamtstrategie einbetten lässt. Der damit verbundene theoretische Begriff Rescaling-Effekt (BRENNER 2001, 2003, 2004-

1, 2004-2, 2011) und die entscheidende Rolle des Zentralstaates (DELANEY u. LEITNER, 1997) haben sich dabei als besonders zutreffend erwiesen.

## Literatur

- ALVERGNE, C. u. P. MUSSO (2003): Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. Paris.
- ASCHER, F. (1998): La République contre la ville. Essai sur l'avenir de la France urbaine. La Tour-d'Aigues.
- BERGER, R. (2015): Pour un vrai choix stratégique d'investissement public dans les territoires. Trois scénarios de contribution des territoires à la croissance française. Paris.
- BLATTER, J. (2006): Geographic Scale and Functional Scope in Metropolitan Governance Reform. In: Journal of Urban Affairs, Volume 28, Number 2, S. 121-150.
- BOST, F. (2015): La France: mutations des systèmes productifs, Coll. Horizon. Paris.
- BRAUDEL, F. (1986): L'identité de la France, Band 1. Espace et histoire. Paris.
- BRENNER, N. (2001): The limits to scale? Methodological reflection on scalar structuration. In: Progress in Human Geography, Vol. 25/4.
- BRENNER, N. (2003): Standortpolitik, State Rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe. In: The planning Review, Vol. 39, Issue 152 Metropolregionen in Westeuropa.
- BRENNER, N. (2004-1): New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood. Oxford.
- BRENNER, N. (2004-2): Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000. In: Review of International Political Economy 11, 3.
- BRENNER, N. (2011): Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000. In: Review of International Political Economy, Vol. 11, Issue 3, S. 447-488.
- BRENNETOT, A. u. S. DE RUFFRAY, (2015): Une nouvelle carte des régions françaises. In: Géoconfluences, juillet, 2015 on line <https://cybergeo.revues.org/26376> den 26.8.2015
- CARROUE, L. (2015): La France: les mutations des systèmes productifs. Collection U. Paris.
- COX, K. (2010): The Problem of Metropolitan Governance and the Politics of Scale. In: Regional Studies, Vol. 44/2.
- COX, K. (2013): Territory, Scale, and Why Capitalism Matters. In: Territory, Politics, Governance, Vol. 1/1.
- DAMETTE, F. (1994): La France en villes. Paris.
- DATAR (2003): Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. Éléments de diagnostic et d'orientation, CIADT, 18 décembre 2003, Datar, suppl. à La Lettre de la Datar, 2004, n° 179.
- DATAR (2012): L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation - Systèmes et Scénarios à 2040. In Territoires 2040 n°3 et 4.
- DAVEZIES, L. (2008): La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses. Paris.
- DAVEZIES, L. (2012): La crise qui vient: la nouvelle fracture territoriale. Paris.
- DAVEZIES, L. (2015): Le Nouvel Égoïsme territorial. Le grand malaise des nations. Paris.
- DELANEY, D. u. H. LEITNER (1997): The political construction of scale. In Political Geography, Vol. 16, n°2, S. 93-97.
- DEYON, P. u. A. FREMONT (2000): La France et l'aménagement de son territoire 1945-2015. Paris.

- DUBY, G. (Hrsg) (1981): Histoire de la France urbaine. Band. 3. La ville classique, de la Renaissance aux Révolutions. Paris.
- ESTEVE, P. (2015): L'égalité des territoires, une passion française, Collection „La ville en débat”, Paris.
- FAURE, B. (2015): Le leadership régional: nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales? AJDA (actualité juridique du droit administratif), S. 1898ff.
- FOX, E. W. (1973): L'autre France. Flammarion. Paris.
- FROMANTIN, J.-C. (2013): Huit pôles territoriaux pour faire entrer la France dans la mondialisation, <http://www.fromantin.com/2013/05/huit-poles-territoriaux-pour-faire-entrer-la-france-dans-la-mondialisation/> (aufgerufen am 2/12/2016).
- GHORRA-GOBIN, C. (2015): La métropolisation en question, Paris.
- HALBERT, L. (2010): L'avantage métropolitain, Coll. „La ville en débat”. Paris.
- HALBERT, L., P. CICILLE u. C. ROZENBLAT (2012) : Quelles métropolisation en Europe? Des villes en réseau. Datar travaux n°12, La Documentation française, Paris.
- JESSOP, B. (1997): The Entrepreneurial City: Re-imagining Localities, Redesigning Economic Governance, or Restructuring Capital? In: Jewson, N. and S. Macgregor (eds.): Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions. London
- LAJUDIE, B. (2014): Réforme régionale: un enjeu pour la croissance? France Stratégie. Paris.
- LE BRAS, H. (2014): Atlas des inégalités. Les Français face à la crise. Paris.
- LEFÈVRE, C. (1998): Metropolitan Governance and Government in Western Countries: a Critical Review. International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 22/1.
- LEVY, J. (2013): Réinventer la France: Trente cartes pour une nouvelle géographie. Paris.
- MARCHAND, B. (2009): Les ennemis de Paris. La haine de la grande ville des Lumières à nos jours. Paris.
- MIOSSEC, J.-F. (2008): Géohistoire de la régionalisation en France, L'horizon regional. Paris.
- OZOUF-MARIGNIER, M.-V. (1989): La Formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIIIe siècle. Paris.
- ROZENBLAT, C. u. P. CÉCILLE (2003): Les villes européennes. Maison de la Géographie. Montpellier.
- SAVITCH, H.V. u. K. VOGEL (2000): Metropolitan Consolidation versus Metropolitan Governance in Louisville. State and Local Government Review, Vol. 32/3.
- TORRE, A. u. S. BOURDIN (Hrsg.) (2015): Le Big bang territorial. La réforme des régions en débat. Paris. E-book.
- VELTZ, P. (1996): Mondialisation, villes et territoires: une économie d'archipel. Paris.
- VELTZ, P. (2012): Paris, France, monde: Repenser l'économie par les territoires, La Tour-d'Aigues.

Dr. hab. Antoine Beyer  
 Université Paris-Sorbonne  
 Institut de Géographie  
 191, rue Saint-Jacques  
 F-75005 Paris  
 France  
 Antoine.beyer@paris-sorbonne.fr

**Резюме**

АНТУАН БАЙЕР

## **Метрополизация и её историко-политическая интерпретация в рамках современных реформ административно-территориального деления Франции**

В историческом плане французская центральная власть в плане территориальной администрации может быть охарактеризована как антиурбанистическая. В то же время, начатая в 2014 году реформа административно-территориального деления является поворотным пунктом в отношениях между Парижем и региональными метрополиями. Наряду с её целями необходимой экономии и уточнения распределения полномочий между уровнями управления, административно-территориальная реформа требует также адаптации к текущим процессам метрополизации. В статье рассматривается, в какой степени реорганизация административной и политической архитектуры Франции приносит новую формулировку диалектики централизации / периферизации и какие новые взаимозависимости возникают между централизованным государством, метрополиями и соответствующими регионами. Опасность дальнейшего форсирования метрополизации за счёт реформы административно-территориального деления заключается в усиливающейся расстыковке между укрупнёнными регионами и отдельными метрополиями.

Территориальная реформа, Франция, метрополии, крупный регион, централизованное государство, децентрализация.

### **Résumé**

ANTOINE BEYER

### **La métropolisation et son interprétation historico-politique dans le cadre des récentes réformes territoriales françaises**

Dans une perspective historique, le pouvoir central français peut être à juste titre qualifié d'anti-urbain. Dans cette perspective l'ambitieuse réforme territoriale engagée en 2014 marque un important tournant dans les relations entre Paris et les grandes métropoles régionales. Si elle avait initialement pour objectif la réduction des coûts d'encadrement administratif et la clarification des compétences entre échelons territoriaux, elle assume aussi pleinement la prise en compte du phénomène de métropolisation. Partant de ce constat, l'article cherche à montrer comment et jusqu'à quel point la réorganisation du cadre administratif et politique du pays conduit à réévaluer le couple centre-périphérie pour promouvoir le dynamisme des centres urbains au profit du reste du territoire. Toutefois, les mesures qui visent à imposer un nouvel équilibre territorial risquent aussi d'introduire une métropolisation forcée en approfondissant le fossé qui sépare le dynamisme des métropoles de l'atonie grandissante de vastes territoires régionaux qu'elles étaient censées animer.

Réforme territoriale, France; Métropolisation, Grande région, Etat central, Décentralisation

