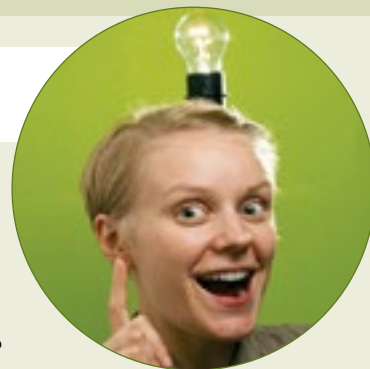


# INSPIRATIONEN/INFORMATIONEN

## übrigens

...grenzen die vier am dünnsten besiedelten Landkreise Deutschlands direkt aneinander an. Ein Landkreis liegt in Niedersachsen (Lüchow-Dannenberg), einer in Sachsen-Anhalt (Altmarkkreis Salzwedel) und zwei in Brandenburg (Prignitz und Ostprignitz-Ruppin). Die Region um die untere Mittelelbe zwischen Wendland, Altmark und Prignitz ist damit die menschenleerste in ganz Deutschland.



### SPEZIFIKA DER ADMINISTRATIVEN GLIEDERUNG FRANKREICHS

## Der lange Weg zu dezentralen Strukturen

Seit den 80er Jahren deutliche Stärkung der kommunalen Ebene

Im Gegensatz zu den föderalen Strukturen in Deutschland gilt Frankreich als typisches Beispiel eines unitaristischen und zentralistischen Staatsgebildes. Deutschland und Frankreich als gleichberechtigte Erben des Frankenreiches haben sich in ihrer historischen Entwicklung in diesem Punkt zumeist signifikant voneinander unterschieden. Auch die Wandlungen der Revolution, des napoleonischen Regimes, der Ausprägung des Nationalstaates sowie der kriegerischen Auseinandersetzungen von den Koalitionskriegen bis zum Zweiten Weltkrieg haben an diesem Umstand nichts geändert. Erst seit den 80er Jahren wurden Kompetenzen der Zentralregierung sukzessive auf die Gebietskörperschaften verlagert. Lesen Sie im Folgenden einen Beitrag zur administrativen Gliederung und zu der Rolle, die die Kommunen heute im Staatsgebilde der Grande Nation einnehmen.

Spezifisch für die heutige Situation in Frankreich ist noch immer, dass administrative Entwicklungen im Sinne neuer öffentlicher Funktionen von der staatlichen Verwaltung absorbiert und den lokalen Regierungen entzogen wurden. Selbst wenn die Initiative ursprünglich von den lokalen Regierungen kam, wurden die betreffenden Funktionen in der Regel einer gesamtstaatlichen Kontrolle unterstellt. In zwei Wellen (1982 bis 1986 / 2003 bis 2004) kam es jedoch zu einer Dezentralisierung, die die staatlichen Strukturen in Frankreich signifikant veränderte. 1982 wurden 27 Regionen als obere Instanz der lokalen Selbstverwaltung geschaffen. Über die Schaffung eines föderalen Status wurde in diesem Zusammenhang nicht nachgedacht. Allerdings wurde den Präfekten die Oberhoheit über die von ihnen verwalteten Einheiten entzogen. Kompetenzen wie Städteplanung und Raumordnung, Wohnungsbau, Verkehr- und Umweltpolitik sowie Sozial- und Gesundheitswesen wurden auf die gewählten Körperschaften der Gemeinden (conseil municipal), Départements (conseil général) und Regionen (conseil régional) übertragen.

Eine Kernkomponente der zweiten Dezentralisierung war der Verfassungszusatz, dass die französische Republik explizit als dezentral organisierte Staatsform angesehen wurde. In Bezug auf die Kommune wurde eine Art Subsidiaritätsklausel eingeführt, nach der sie die Verantwortung für alle Aufgaben übernehmen sollte, die besser auf dieser Ebene umgesetzt würden. Das ermöglichte es den Kommunen, nach und nach bestimmte Verantwortlichkeiten zurückzugewinnen. Dieser Logik folgend, kann keine kommunale Einheit eine andere beaufsichtigen und es gibt nun eine rechtliche Garantie für die Verantwortlichkeiten der lokalen Behörden.

Noch kontroverser diskutiert wurde die Kompetenz der Kommunen, rechtliche Vorgaben durch eigene Normsetzungen zu ersetzen. Schließlich wurde damit das Prinzip der Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit von Gesetzen gefährdet.<sup>1</sup> Trotz dieser beiden Wellen der Dezentralisierung sind heute noch immer 51 Prozent der Staatsangestellten der zentralen Ebene zuzuordnen, was signifikant höher ist, als in Deutschland.

### Regionen

Frankreich gliedert sich in 27 Regionen. Davon liegen 21 auf dem französischen Festland und fünf in Übersee. Korsika nimmt als Gebietskörperschaft mit Sonderstatus eine spezielle Rolle ein. In ihrer Fläche, lassen sich die französischen Regionen mit den deutschen Bundesländern vergleichen. Mit im Schnitt 2,4 Millionen Einwohnern sind sie jedoch nur etwa halb so dicht besiedelt.

Im Gegensatz zu den deutschen Bundesländern ist die Autonomie der französischen Regionen lediglich finanzieller und nicht gesetzgeberischer Art. Ein von der Zentralregierung ernannter Präfekt koordiniert die Kompetenzen des Zentralstaates. 1986 wurden erstmals Regionalwahlen durchgeführt. Die Regionalräte wiederum wählen einen Präsidenten sowie mehrere Vizepräsidenten für verschiedene Zuständigkeitsbereiche, die die Selbstverwaltung der Region leiten. Sie sind verantwortlich für die regionale Wirtschaftsentwicklung, für die Oberschulverwaltung und für den regionalen

<sup>1</sup> Wollmann/Marcou: *The provision of public services in Europe*, S. 27

Nahverkehr. Daneben spielen die Regionen eine wichtige Rolle in Bezug auf die Ko-Finanzierung und die Ko-Betreuung von Projekten, die von den EU-Strukturfonds finanziert werden. Die Ausgaben der Regionen betragen im Schnitt 286 Euro pro Einwohner.

## Départements

Unter den Regionen findet sich die deutlich traditionsreichere Ebene der Départements. Ähnlich wie die Gemeinden wurden die Départements unmittelbar nach der französischen Revolution eingeführt. Als Faustregel für deren durchschnittliche Größe galt damals, dass es möglich sein müsse, sie in einem Tagesritt zu durchqueren. Von seinerzeit 83 ist die Zahl der französischen Départements bis heute auf 101 gestiegen. Fünf davon sind identisch mit den fünf überseeischen Regionen. Auch bei den Départements ist der oberste Verwaltungsbeamte ein von der Zentralregierung ernannter Präfekt. Das oberste gewählte Gremium ist der Generalrat, dessen Stellung gegenüber dem Präfekten im Zuge der Verwaltungsreformen der 80er Jahre deutlich gestärkt wurde. Dem Präsidenten des Generalrats wurde durch Gesetz vom 2. März 1985 die Leitung der Exekutive des Départements übertragen. Die Départements mit einer durchschnittlichen Bevölkerung von 630.000 Einwohnern waren eine der Hauptadressen für Bezugszahlungen der nationalen und der europäischen Ebene. Sie nehmen zwar eine wichtige und wachsende Verantwortung in Bezug auf soziale Leistungen wahr, sind in die Gesundheitsvorsorge jedoch kaum involviert. Seit 1982 haben die Départements auch regulierende Kompetenzen. Jedes Département kann über seine gewählte Versammlung das Rechtsschema modifizieren, welches auf das jeweilige Territorium angewandt wird. Dabei darf die eigene Regulierung nicht hinter nationale Kriterien zurückfallen, kann aber möglicherweise weiter reichen.<sup>2</sup> 16,3 Prozent des lokalen und fünf Prozent des gesamten öffentlichen Sektors sind in den Départements angestellt. Die Départements arbeiten nicht nur eng mit den Kommunen zusammen, sondern kooperieren auch mit externen Organisationen, wie Kirchen und Verbänden.

## Gemeinden

Die Gemeinden stellen die unterste Ebene der französischen Gebietskörperschaften dar. Insgesamt gibt es auf dem französischen Staatsgebiet mehr als 36.000 Gemeinden. Die durchschnittliche

Gemeinde in Frankreich ist damit fünfmal kleiner als jene in Deutschland. Die Zahl der Gemeinden ist auch deshalb so hoch, weil auf dieser Ebene mehr als 200 Jahre lang keine Territorialreform mehr durchgeführt wurde. Trotz der hohen Urbanisierungsrate in Frankreich haben 95 Prozent der Gemeinden weniger als 5.000 Einwohner. Die durchschnittliche Bevölkerungszahl liegt bei 1.720.<sup>3</sup>

## Intercommunalité

Die Intercommunalité wurden eingeführt, um interkommunale Kooperationen zu befördern. 1966 beschloss die Zentralregierung, obligatorische Zusammenschlüsse zwischen den größeren Städten und dem jeweiligen Umland zu forcieren. Im Jahre 1999 wurde verfügt, die Städte in drei Kategorien zu gruppieren, die von der Größe und den Siedlungscharakteristika



Die Départements und Regionen Frankreichs

abhängen. Um die Zusammenschlüsse zu stärken, wurde ihnen das Recht eingeräumt, eigene lokale Steuern zu erheben. Im Rückblick betrachtet, war dieser Versuch recht erfolgreich. 2.601 Kommunen schlossen sich in 16 *communes urbaines* (große Städte und deren Hinterland) zusammen. Daneben bestehen 174 *communes d'agglomération* in städtischen Agglomerationen. Zusätzlich gibt es 2.406 *communes de communes* in ländlichen Gebieten – alle drei Gruppen gemeinsam machen 87,3 Prozent der Bevölkerung Frankreichs aus.

Die Schaffung der *intercommunalité* hat interkommunale Kooperation organisatorisch gestärkt und territorial strukturiert. Etwa zehn Prozent des Personals in der lokalen Verwaltung sind nun in solchen Zusammenschlüssen angestellt. Am ehesten vergleichen lässt sich dieses Modell mit den Samtgemeinden in Niedersachsen.

## Unklar strukturiertes Netzwerk von Kompetenzen

Insgesamt stellt der französische Staat ein lose gruppiertes Netzwerk mit funktionellen Überschneidungen, Über-Kreuz-Finanzierungen und personellen Übereinstimmungen dar. Über Verträge sollen die Koordination und die Kooperation zwischen horizontalen und vertikalen Einheiten sichergestellt werden. Diese Verknüpfungen zwischen den Akteuren sind ein Schlüsselement und ein Markenzeichen der Verwaltungsstruktur.<sup>4</sup> Unter der Präsidentschaft von Nicolas Sarkozy wurden Empfehlungen ausgesprochen, die subnationalen Verwaltungsebenen zu reformieren. Ein unklares Geflecht an Kompetenzen und Hierarchien wurde als Grund für verschiedene Fehlfunktionen in der Verwaltung identifiziert. Trotz der Dezentralisierung der vergangenen 25 Jahre ist die Zahl der Staatsbediensteten in Frankreich allerdings eher gestiegen, denn gesunken. Die Kommunen in Frankreich sind traditionell verantwortlich für die Erbringung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge. Seit dem 19. Jahrhundert wurden hier viele Leistungen ausgegliedert, doch die Ausgaben pro Einwohner zeigen, dass sie noch immer ein respektables funktionelles Profil erreichen. Französische Kommunen geben im Schnitt 1.211 Euro pro Kopf aus. Das ist weniger als die Deutschen, doch deutlich mehr als etwa die italienischen Kommunen. Der Wert ist auch doppelt so hoch wie der der Departments, die weithin als die Hauptbegünstigten der Dezentralisierung gelten.

Der Sektor der lokalen Verwaltung beschäftigt rund 33 Prozent der gesamten öffentlichen Verwaltung. Innerhalb der lokalen Regierungen sind 70 Prozent kommunale Angestellte – ein Indikator für die funktionale Bedeutung der Kommunen im Vergleich zu den Departments. Trotz der Dezentralisierung hat das Staatspersonal immer noch einen Anteil von 51 Prozent. Dies verdeutlicht die Tradition des napoleonistischen Staatssystems, nach dem der Zentralstaat seine Politik noch immer direkt in den lokalen Einheiten durchsetzt. Während andere Länder das Arbeitskräftepotential im öffentlichen Dienst stark reduziert haben, ist es in Frankreich in den vergangenen 30 Jahren um mehr als zehn Prozent gewachsen.<sup>5</sup> ■



[www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr)

<sup>2</sup> Wollmann/Marcou: *The provision of public services in Europe*, S. 28

<sup>3</sup> Wollmann/Marcou: *The provision of public services in Europe*, S. 29

<sup>4</sup> Wollmann/Marcou: *The provision of public services in Europe*, S. 30

<sup>5</sup> Wollmann/Marcou: *The provision of public services in Europe*, S. 33