

Dezentralisierung in Frankreich – ein großes Vorhaben der Regierung Raffarin

Mit der im März 2003 in Angriff genommenen Verfassungsänderung ist das von Premierminister Raffarin geplante ambitionöse Projekt einer Dezentralisierung Frankreichs ins Rollen gekommen. Absicht des Regierungschefs ist dabei keine Umgestaltung des Landes nach deutschem Vorbild, sondern eine Neuausrichtung der Gewaltenteilung, was in dem traditionell zentralistischen Frankreich keine leichte Aufgabe ist. Eine Schlüsselfunktion im neuen Machtgefüge kommt hierbei den Gebietskörperschaften bzw. interkommunalen Zusammenschlüssen zu, deren Gewicht im Laufe der letzten fünfzig Jahre gegenüber den Departments und Kommunen deutlich zugenommen hat und deren Effizienz künftig durch die Überstellung von 150 000 Staatsbediensteten gesichert werden soll.

Jacques Chirac verpflichtete sich in seiner Wahlkampagne, den Dezentralisierungsprozess wieder in Gang zu setzen. Mit der Ernennung von Jean-Pierre Raffarin zum Premierminister entschied er sich für ein damaliges Mitglied des Senats (2. Kammer, Versammlung der Gebietskörperschaften) und für den Präsidenten der Region Poitou-Charente und damit für einen konservativen Politiker, der den Transfer von staatlichen Kompetenzen auf die Gebietskörperschaften nachhaltig positiv unterstützt. Jacques Chirac bekräftigte die Dezentralisierungsabsicht der Regierung in einer Botschaft, die er nach seiner Wiederwahl als Präsident am 2. Juli 2002 dem Parlament übermittelte: „Es ist nun an der Zeit, unseren langen, oftmals hindernisreichen Marsch in Richtung Dezentralisierung wieder aufzunehmen, um eine neue Konfiguration der Machtverteilung zu etablieren. Die Entscheidungen, die unsere Bürger direkt betreffen, sollten künftig auf der Ebene getroffen werden, die den Bürgern am nächsten ist. Ich möchte eine breit angelegte nationale Diskussion über die lokalen Freiheiten und Verantwortlichkeiten einleiten.“

Premierminister Raffarin unterstrich in seiner Regierungserklärung vom 3. Juli 2002 die Bedeutung der Dezentralisierung und betonte, dass „sie einen phantastischen Hebel für die lang anstehende Staatsreform darstellt. Sie ist die Gelegenheit und das Mittel, die unerlässlichen Strukturreformen durchzuführen. Sie bietet die Möglichkeit, neue Handlungsspielräume zu gewinnen. Sie ist die Chance, den Erwartungen der Franzosen gerecht zu werden.“

Nach Aussage des Premierministers wird mit der Dezentralisierung ein neuer Kompetenztransfer zu Gunsten der Gebietskörperschaften erreicht, begleitet von einem entsprechenden Mitteltransfer. „Das sollte uns besser gelingen als bislang. Ich weiß wohl um die Herausforderung; es geht um eine neue Rollenverteilung, um eine Neugestaltung der Beziehung zwischen der gesamtstaatlichen und der regionalen Ebene, wobei auf mehr Kohärenz und Effizienz zu achten ist. Mehr Klarheit in der direkten Beziehung zwischen dem Departement, den Kommunen und ihren Verbänden; und schließlich die Förderung von Initiativen, von lokaler Demokratie, das heißt auch das Recht zum Experimentieren“.

Für den Premierminister soll durch die Verfassungsänderung der institutionelle Betrieb mit „fünf Hebeln der Veränderung“ versehen werden:

- das Subsidiaritätsprinzip, d. h. alles, was die lokale Ebene besser als die staatliche Ebene durchführen kann, soll ihrer Kompetenz anheim fallen;
- das Recht zum Experimentieren;
- Finanzautonomie;
- Finanzausgleich zwischen Staat und Gebietskörperschaften
- und die Verstärkung der lokalen Demokratie, d.h. eine stärkere Partizipation des Bürgers.

Die Verfassungsreform umfasst drei große Bereiche:

- Verstärkung der Zuständigkeiten der lokalen Ebene;
- Überarbeitung des Statuts der Überseegebiete und
- das der Departements.

Der Kongress, d.h. die gemeinsame Versammlung von Assemblée Nationale und Senat, verabschiedete am 17. März 2003 in Versailles die erste Dezentralisierungsphase durch eine Änderung der Verfassung.

Es ist dies die sechzehnte Verfassungsänderung insgesamt und die zehnte in den letzten zehn Jahren. Seit der Reform von 1962 mit der Einführung der Direktwahl des Staatspräsidenten ist dies sicherlich die bedeutsamste Reform.

■ **Der Kongress, d.h. die gemeinsame Versammlung von Assemblée Nationale und Senat, verabschiedete am 17. März 2003 in Versailles die erste Dezentralisierungsphase durch eine Änderung der Verfassung.**

■ **Die Situation: Frankreich – ein zentralistischer Staat**

In seiner geschichtlichen Tradition ist Frankreich schon immer ein einheitlicher und zentralistischer

Staat gewesen. Frankreich entstand nicht durch die zivile Gesellschaft und die Kultur, sondern durch den Staat. Frankreich bedeutetet Chlodwig, Jeanne d'Arc, die die Engländer vertrieb, Ludwig IV, Napoleon, die III. Republik oder de Gaulle. Frankreich wurde durch den Staat konzipiert, der in Paris seinen Sitz hat; Frankreich entstand gegen alte Provinzen oder Herzogtümer wie das Burgund, die Normandie oder die Bretagne, die eine eigene Kultur und Geschichte hatten.

■ **Die Aufteilung der Gewalten in Frankreich ist sehr komplex. Administrative und politische Ebenen überlagern einander.**

Die Aufteilung der Gewalten in Frankreich ist sehr komplex. Administrative und politische Ebenen überlagern einander. Auf der einen Seite gibt es die Bürgermeister, die kantonalen Generalräte, die Regionalräte, die Abgeordneten und Senatoren; auf der anderen Seite die Unterpräfekten (Vertreter des Staates in den Bezirken, d.h. eine Untergliederung der Departements, bestehend aus mehreren Kantonen, wobei jeder Kanton einen Generalrat besitzt), die Präfekten der Departements (offizieller Vertreter des Staates im Departement), die Präfekten der Region (Vertreter in der Region und Koordinatoren der Departementpräfekten), und die Departements- und Regionsdirektoren der verschiedenen staatlichen Dienststellen.

Diese Aufsplitterung und Überlagerung führt zu einer Verwässerung der Verantwortlichkeiten und einer Stärkung der zentralen Ebene. Frankreich besitzt folglich sehr viele verschiedenen Arten von lokalen Gebietskörperschaften und ebenso viele Verwaltungsstrukturen. Unter der staatlichen Ebene, die in ihrem Handeln zunehmend von der europäischen Union beeinflusst wird, sind die Kommunen, die Zusammenschlüsse von Kommunen, Bezirke, Departements und Regionen. „Divide et impera“, so lautet das Ziel der Zentralverwaltung, die sich der Rivalität zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften bedient, um ihre Machtbefugnisse zu schützen. Durch diese Vielzahl von Strukturen entstehen erhebliche Reibungsverluste. Dazu kommt ein zweites Merkmal: die geringe flächenmäßige und wirtschaftliche Größe der lokalen Gebietskörperschaften. Frankreich weist so viele lokale Gebietskörperschaften auf wie alle unsere Wirtschaftspartner der EU zusammen. Frankreich besitzt ein Territorium von 550 000 qkm, besteht aus 22 Regionen, rund 100 Departe-

ments, über 36 500 Kommunen und 20 000 interkommunalen Kooperationsstrukturen, die von über 500 000 gewählten Mandatsträgern verwaltet werden.

Für viele Mandatsträger und Bürger ist diese Aufsplitterung angeblich eine Garantie für bürgernahe Daseinsvorsorge und für eine wirksame Raumplanungspolitik. Tatsächlich aber konnte die Landflucht und der Abzug von Versorgungsdienstleistungen aus ländlichen oder unzugänglichen Räumen dadurch nicht verhindert werden.

Man konnte sich in Frankreich keine selbständigen Gebietskörperschaften mit umfangreichen Zuständigkeiten vorstellen. Unter Berufung auf das Prinzip, dass die Macht von oben kommt, wird nicht von einer Neu-Austarierung der Gewalten gesprochen, sondern von Dezentralisierung. Das heißt, der Staat entscheidet über den Kompetenztransfer und die Organisation der lokalen Ebenen.

■ Die bisherigen Schlüsselphasen der Dezentralisierung

Die Französische Revolution ging im Wesentlichen von Paris aus, und die zentralstaatlich eingestellten Jakobiner verdrängten die Girondisten, die für eine dezentrale Struktur eintraten.

Das 1. Empire und die Restauration zu Beginn des 19. Jahrhunderts vollendeten die Zentralisierung. Erst in der III. Republik wurden einige Gesetze erlassen, die den Gebietskörperschaften eine beschränkte Selbstständigkeit zugestanden.

Die Gesetze vom 5. August 1871 und vom 5. April 1884

Das Departementgesetz von 1871 war eines der ersten großen Dezentralisierungsgesetze in Frankreich; das Gesetz von 1884 ist die Ergänzung für die Kommunen; darin wurde insbesondere die allgemeine Direktwahl der Gemeinderäte vorgesehen.

Die Entwicklung der Regionen ging langsamer vonstatten, da man die alten Provinzen nicht wieder aufleben lassen wollte. Die Regionen wurden schrittweise zwischen 1917 und 1972 eingerichtet. Erst 1982 wurden sie zu veritablen lokalen Gebietskörperschaften.

■ Unter Berufung auf das Prinzip, dass die Macht von oben kommt, wird nicht von einer Neu-Austarierung der Gewalten gesprochen, sondern von Dezentralisierung. Das heißt, der Staat entscheidet über den Kompetenztransfer und die Organisation der lokalen Ebenen.

Die Anerkennung der Gebietskörperschaften in der Verfassung: 1946 und 1958

Die Verfassung vom 27. Oktober 1946 (IV. Republik) erkannte zum ersten Mal die lokalen Gebietskörperschaften an. Artikel 85 betonte, dass „die einige und unteilbare französische Republik Gebietskörperschaften anerkennt“.

Die Verfassung von 1958 griff die Aussage der Verfassung der IV. Republik über die Gebietskörperschaften auf.

Titel 12 der Verfassung ist den Gebietskörperschaften gewidmet. Von den vier darin enthaltenen Artikeln sind drei den Überseegebieten und Überseedepartements gewidmet. Nur Artikel 72 enthält eine allgemein anwendbare, inhaltlich allerdings nicht klare Aussage. Zwar wird erwähnt, „dass die Gebietskörperschaften der Republik die Kommunen, die Departements und Gebiete in Übersee umfassen. Alle anderen Gebietskörperschaften werden auf dem Wege der Gesetzgebung eingerichtet. Diese Körperschaften werden durch gewählte Mandatsträger selbständig und nach den gesetzlichen Auflagen verwaltet. In den überseeischen Departements und Gebieten ist der Vertreter des Staates für die Wahrung der nationalen Interessen zuständig“.

Bis zur Verfassungsänderung im März 2003 unterstanden also nur die Departements und Kommunen dem Schutz des Grundgesetzes.

Die Dezentralisierungsgesetze von 1982

Die Dezentralisierungsgesetze von 1982 verliehen der Region den Status einer Gebietskörperschaft; außerdem wurde ihr Zuständigkeitsbereich erweitert und die Intervention des Staates reduziert. Vor 1982 wurde die Exekutive der Departements und der Regionen vom Präfekten geleitet.

Zahlreiche Zuständigkeiten wurden transferiert: schulische Einrichtungen, Schulbusverkehr, soziale Belange, Kanäle und Häfen, Planungsaufgaben, wirtschaftliche Entwicklung.

Überlagerung der Strukturen

Neben den Departements und den Kommunen gibt es die 1982 zu Gebietskörperschaften gewordenen Regionen, die kommunalen Zusammenschlüsse, die sich vor allen Dingen in den letzten Jahren infolge

■ Bis zur Verfassungsänderung im März 2003 unterstanden nur die Departements und Kommunen dem Schutz des Grundgesetzes.

enormer steuerlicher Anreize entwickelt haben und die Distrikte als flexible Kooperationsstrukturen in einem gemeinsamen geographischen Einzugsgebiet.

Dazu kommen noch die nationale Ebene und die europäische Ebene. Im Gegensatz zu den anderen großen europäischen Ländern besitzt Frankreich sehr viele und deshalb kleine Gebietskörperschaften.

Ohne die Länderebene gibt es in Deutschland nur zwei bis drei Ebenen: 13 854 Gemeinden und 323 Kreise, in manchen Ländern zusätzlich Regierungsbezirke. Belgien hat 589 Kommunen und zehn Provinzen, Österreich hat 2359 Kommunen.

Spanien besitzt 8106 Kommunen, 50 Provinzen und 17 autonome Gemeinschaften (comunidades autónomas). Italien hat wie Frankreich drei Ebenen: 8100 Kommunen, 103 Provinzen und 20 Regionen. Schweden hat 289 Kommunen und 21 Landsting. Das Vereinigte Königreich hat zwei Ebenen.

Frankreich ist in 36 565 Kommunen, 96 Departements, 22 Regionen und über 20 000 interkommunale Strukturen gegliedert. Europa insgesamt umfasst 73 031 Kommunen und 745 mit Departements vergleichbare Gebietskörperschaften.

■ **Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften**

Das finanzielle Gewicht der Gebietskörperschaften nahm in den letzten 50 Jahren beachtlich zu. 1959 beliefen sich ihre Ausgaben auf knapp sechs Prozent des BIP, heute auf zwölf Prozent. Über den gleichen Zeitraum sind die Ausgaben des Staates auf das BIP bezogen relativ konstant geblieben.

Die lokalen Körperschaften haben keine gesetzgeberischen Befugnisse. Ihre Entscheidungen sind rechtsgültig, wenn sie vorab dem Präfekten übermittelt wurden, der seinerseits den Verwaltungsrichter befassen kann.

Der Präfekt übt eine De-facto-Kontrolle über die lokalen Gebietskörperschaften aus.

Zuständigkeiten der Kommunen und kommunalen Zusammenschlüsse

Die Kommunen sind für die Daseinsvorsorge in ihrem Einzugsgebiet zuständig. Sie kümmern sich um den Bau und die Instandhaltung der Kindergärten und Grundschulen; das Schulwesen selbst und die

■ **Das finanzielle Gewicht der Gebietskörperschaften nahm in den letzten 50 Jahren beachtlich zu. 1959 beliefen sich ihre Ausgaben auf knapp sechs Prozent des BIP, heute auf zwölf Prozent. Über den gleichen Zeitraum sind die Ausgaben des Staates auf das BIP bezogen relativ konstant geblieben.**

Vergütung des Lehrpersonals fallen unter die Zuständigkeit des Staates.

Der Schulbusverkehr, die Hausmüllentsorgung, städtebauliche Fragen und ein Teil der sozialen Belange gehören zur Kompetenz der Gemeinden.

Kommunale Zusammenschlüsse

■ Seit mehreren Jahren fördert der Staat interkommunale Zusammenschlüsse. Nachdem das Gesetz von 1971 für die Zusammenlegung von Kommunen kaum Erfolg hatte, da eine Reduzierung der Bürgermeisterämter auf mangelnde Akzeptanz stieß, entschied sich Frankreich für diese neue Art der Kooperation zwischen den Gemeinden.

Seit mehreren Jahren fördert der Staat interkommunale Zusammenschlüsse (Gemeindeverbände, kommunale Gemeinschaftsverbände, Stadtverbände). Nachdem das Gesetz von 1971 für die Zusammenlegung von Kommunen kaum Erfolg hatte, da eine Reduzierung der Bürgermeisterämter auf mangelnde Akzeptanz stieß, entschied sich Frankreich für diese neue Art der Kooperation zwischen den Gemeinden.

Die kommunalen Zusammenschlüsse übernehmen Funktionen, die ihnen von den Mitgliedskommunen übertragen werden. Häufig handelt es sich hierbei um raumordnerische Zuständigkeiten und Versorgungsleistungen (Kläranlagen, Müllabfuhr, Städteplanung).

Die interkommunale Kooperation fußt hauptsächlich auf zwei Säulen: die Verbandsstruktur mit einer oder mehreren Arbeitsgemeinschaften (Ausübung einer bzw. mehrerer Kompetenzen) und die föderale Struktur, deren Finanzierung über kommunale Steuern und Abgaben gewährleistet ist und die Städtegemeinschaften, Agglomerationsgemeinschaften und kommunale Gemeinschaften beinhaltet.

Frankreich hat 18 504 solcher interkommunalen Arbeitsgemeinschaften (die unterste Stufe der Kooperation), 2032 kommunale Gemeinschaftsverbände, 120 Agglomerationsgemeinschaften und 14 Städtegemeinschaften (den großen Städten in der Region vorbehalten).

Zuständigkeiten der Departements

Das Departement ist für die sozialen Fragen zuständig. Die gewählten Mandatsträger haben hier kaum Handlungsfreiheit, sondern müssen im Wesentlichen die auf staatlicher Ebene entschiedene Politik übernehmen und ausführen. Das Departement arbeitet hierbei in Ergänzung zu den Gemeinden.

Die Departements sind für den Bau und die Unterhaltung der weiterführenden Schulen (Sekundarstufe 1 und 2) und der Departementstraßen zuständig.

Außerdem sind die Departements für den Schulbusverkehr mitverantwortlich und kümmern sich um gebietsreformerische Fragen und das Straßen- und Wegenetz im Departement.

Kompetenzen der Region

Das jüngste Kind unter den lokalen Gebietskörperschaften sollte ursprünglich prospektive, wirtschaftliche und raumentwicklungstechnische Aufgaben übernehmen. Nach dem Gesetz für die Gebietskörperschaften hat der Regionalrat Zuständigkeiten, „um die wirtschaftliche, soziale, gesundheitliche, kulturelle und wissenschaftliche Entwicklung in der Region zu fördern“.

Seit 1982 verfügen die Regionen über zusätzliche Kompetenzen – Bau und Instandhaltung der Gymnasien (Oberstufe), Regionalverkehr sowie berufliche Bildung (parallel zu den staatlichen Maßnahmen).

In Ermangelung einer klaren Federführung durch eine Gebietskörperschaft besteht eine komplexe Verflechtung der Zuständigkeiten.

Zahlreiche Kompetenzen wie Wohnungsbau, Kultur, Verkehr, Erziehungswesen, Bildung, Wasserwirtschaft sind über mehrere Ebenen verteilt. Häufig fehlt es an entsprechender Koordinierung zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften. Unzureichende Effizienz, unüberwindliche bürokratische Probleme und mangelnde Verantwortung der lokalen Akteure sind die Folge davon. Zum Zwecke einer größeren Kohärenz bedient sich der Staat der sogenannten Planverträge, d.h. der Entscheidungsprozess wird auf die staatliche Ebene zurückgeführt und die einzelnen Gebietskörperschaften erhalten präzise Zielvorgaben.

■ **Die Wiederbelebung des Dezentralisierungsprozesses durch die Regierung Raffarin**

Raffarins Variante der Dezentralisierung soll nicht in einem Umbau Frankreichs in eine Bundesrepublik münden, sondern die Gewaltenverteilung innerhalb der Republik neu austarieren. Die Verfechter des Föderalismus sind in Frankreich eher Mangelware. Dazu gehören Alain Madelin, von 1998 bis 2002 Vorsitzender von Démocratie Libérale, und der ehemalige Verteidigungsminister Francois Léotard, der von 1995 bis 1998 die UDF leitete.

■ **Raffarins Variante der Dezentralisierung soll nicht in einem Umbau Frankreichs in eine Bundesrepublik münden, sondern die Gewaltenverteilung innerhalb der Republik neu austarieren.**

Die Gaullisten und die große Mehrheit der Sozialisten stehen einer Erhöhung der Kompetenzen der Gebietskörperschaften eher skeptisch gegenüber.

Gründe für das neue Dezentralisierungsprojekt

Die von Jean-Pierre Raffarin eingeleitete Dezentralisierung knüpft an das von Pierre Mauroy durchgeführte Projekt an (Premierminister von Francois Mitterrand von 1981 bis 1984).

Die neuen Dezentralisierungsbestrebungen sind eine Reaktion auf die Krise des Zentralstaates und auf die Ängste der Bürger vor der Globalisierung und der europäischen Integration.

Die Krise des Staates

Frankreich lebt in einer Art ständigen Krise des Staates. Seit der französischen Revolution führen die Franzosen alle ihre Probleme auf den Staat zurück; er wird gleichzeitig bewundert und angeprangert.

Die politische Krise

Frankreich hat seit gut 20 Jahren eine Arbeitslosenrate von über acht Prozent, ein schwaches Wachstum und eine zunehmende allgemeine Unsicherheit. Die Infragestellung des Staates äußerte sich kürzlich durch die zunehmende Nichtbeteiligung an den Wahlen, bzw. den Anstieg des radikalen Votums (rechtsradikale und linksradikale Kandidaten erzielten im ersten Wahlgang der Präsidentenwahlen im Jahr 2002 über 30 Prozent der Stimmen, Jean-Marie Le Pen kam in den zweiten Wahlgang).

Die Krise der Bürokratie

Die hohe Abgabenlast und ein Übermaß an Bürokratie führen zu einer Infragestellung des Zentralstaates, die dadurch genährt wird, dass der Staat unfähig ist, die wirtschaftlichen und sozialen Problemstellungen zu lösen.

Die Bürokratie wird durch die Überlagerung der verschiedenen Ebenen von Gebietskörperschaften gefördert.

Die Finanzkrise

Der Staatshaushalt weist ein Defizit von ca. 50 Milliarden Euro aus und die Staatsverschuldung erreicht fast 60 Prozent des BIP. Der Staat ist deshalb ge-

■ **Frankreich lebt in einer Art ständigen Krise des Staates. Seit der französischen Revolution führen die Franzosen alle ihre Probleme auf den Staat zurück; er wird gleichzeitig bewundert und angeprangert.**

zwungen, nach Möglichkeiten der Einsparung zu suchen. Der Premierminister bekräftigt zwar in seinen Reden, dass gleichzeitig mit der Verlagerung der Lasten auch eine Verlagerung der Ressourcen einhergehen wird; von solchen Aussagen lässt sich aber niemand in die Irre führen. Der Staat überträgt kostspielige Zuständigkeiten, wie beispielsweise die Nationalstraßen. Für diese wurde in den letzten Jahren jedoch nicht in erforderlichem Maß investiert.

Seit vielen Jahren lässt der Zentralstaat Einrichtungen über die lokalen Gebietskörperschaften finanzieren, obwohl sie nicht in deren Zuständigkeitsbereich fallen, beispielsweise die Universitäten.

Schon 1982 sollten mit den Dezentralisierungsgesetzen die Ausgaben des Staates insbesondere beim Bau und bei der Instandhaltung von weiterführenden Schulen reduziert werden.

Angst vor der Globalisierung und der europäischen Integration

Die Globalisierungsgegner sind in Frankreich sehr aktiv. Dadurch kommt es zu einem Wiederaufflammen von Forderungen nach Unabhängigkeit; Korsika ist das beste Beispiel dafür. Abgesehen von der Neubekräftigung der regionalen Dimension möchte man in Frankreich wieder an die lokalen Kulturen anknüpfen. Jose Bové, der Vorsitzende der linksradikalen Confédération Agricole, wurde durch seine Attacken auf McDonald-Restaurants und auf Felder mit genmodifizierten Pflanzen berühmt/berüchtigt.

Die Franzosen haben größtenteils Angst vor der Globalisierung und stehen auch der Europäischen Union, die als zu bürokratisch und zu liberal betrachtet wird, skeptisch gegenüber. Die europäische Verordnung zur Regulierung der Jagd führte zur Schaffung einer Jägerpartei „Jagd, Fischfang, Natur und Traditionen“, die auf regionaler und europäischer Ebene einige Wahlerfolge verbuchen konnte.

Mit seinem neuen Dezentralisierungsprojekt möchte Jean-Pierre Raffarin solche populistischen Bewegungen unterbinden und die Partizipation der Bürger am Leben der Nation fördern. Das Subsidiaritätsprinzip wird in den Vordergrund gestellt.

■ **Seit vielen Jahren lässt der Zentralstaat Einrichtungen über die lokalen Gebietskörperschaften finanzieren, obwohl sie nicht in deren Zuständigkeitsbereich fallen, beispielsweise die Universitäten.**

Schleichende Rezentralisierung in den letzten Jahren

Diese Rezentralisierung greift bei steuerlichen, gesetzgeberischen und vertraglichen Belangen.

Die Gewerbesteuer (wichtigste kommunale Steuer, die von den Unternehmen gezahlt wird) und die Grundsteuer für unbebaute Grundstücke wurden teilweise auf die zentralstaatliche Ebene rückgeführt; der regionale Anteil der Wohnsteuer und die Kfz-Steuer (die von Fahrzeughaltern gezahlt und den Departements überwiesen wurde) wurden abgeschafft; die lokalen Mandatsträger vertreten deshalb die Auffassung, dass der Staat die steuerliche Autonomie der Gebietskörperschaften unterhöhlt.

Zwischen 1995 und 2002 sank der Anteil der Steuereinkünfte an den Ressourcen der französischen Gebietskörperschaften von 54 auf 37 Prozent. Der Staat gewährleistet folglich in Form von Fördermitteln oder Ausgleichszahlungen für die abgeschafften örtlichen Steuern und Abgaben über die Hälfte der Ressourcen der Gebietskörperschaften.

Die Jospin-Regierung hatte durch mehrere Gesetze den Handlungsspielraum der Gebietskörperschaften eingegrenzt, beziehungsweise bestimmte Zuständigkeiten im sozialen Bereich (universeller Krankenschutz) abgezogen, die Finanzierung dafür aber bei den Gebietskörperschaften belassen.

Die Planverträge zwischen dem Staat und den Regionen umfassen einen Vierjahreszeitraum und enthalten eine Aufstellung der Investitionen zur Förderung der Regionen, die vom Staat und den lokalen Gebietskörperschaften gemeinsam finanziert werden. Letztere sind der Auffassung, dass der Staat sich immer weniger an seine Verpflichtungen hält und sich der lokalen Gebietskörperschaften bedient, um Einrichtungen zu finanzieren, die eigentlich der staatlichen Ebene unterliegen.

■ Die Planverträge zwischen dem Staat und den Regionen umfassen einen Vierjahreszeitraum und enthalten eine Aufstellung der Investitionen zur Förderung der Regionen, die vom Staat und den lokalen Gebietskörperschaften gemeinsam finanziert werden.

■ Die 2002 eingeleitete Verfassungsreform

Die Verfassungsänderung sieht Folgendes vor:

- Vertiefung der Dezentralisierung und Stärkung der Rolle der lokalen Gebietskörperschaften,
- Einrichtung neuer Instrumente der direkten Demokratie,
- Bekräftigung des Rechts zum Experimentieren,

- Bestätigung der Finanzautonomie der Körperschaften mit Steuererhebungsrecht,
- Ausdehnung der Zuständigkeiten des Senates,
- Überarbeitung des Verfassungsrahmens für die Gebietskörperschaften in Übersee.

Die verfassungsmäßige Anerkennung der Dezentralisierung

Artikel 1 der französischen Verfassung lautet: „Frankreich ist eine unteilbare, laizistische, demokratische und soziale Republik.“ Hinzugefügt wurde nun: „Ihre Organisationsform ist dezentral.“

Diese Formulierung löste innerhalb der Regierungsmehrheit (UMP/UDF) lange Diskussionen aus. Einige Abgeordnete sind der Auffassung, dass dadurch die Einheit der Republik in Frage gestellt wird.

Genauere Definition der Rechte und Zuständigkeiten der lokalen Gebietskörperschaften

Im Verfassungsgesetz werden die Rechte der lokalen Gebietskörperschaften völlig neu definiert, mehrere Artikel werden neu in die Verfassung aufgenommen.

Artikel 72 der Verfassung wurde völlig überarbeitet. Die Regionen erhalten Verfassungsrang.

Das Subsidiaritätsprinzip wurde in die Verfassung aufgenommen: „Die Gebietskörperschaften sind befugt, Entscheidungen für alle Zuständigkeitsbereiche zu fällen, die auf ihrer Ebene am besten verwaltet werden können.“

Die lokalen Gebietskörperschaften erhalten außerdem zur Ausübung ihrer Kompetenzen eine Regelungsbefugnis.

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass keine Gebietskörperschaft die Aufsicht über eine andere ausüben darf. Allerdings ist es nunmehr gesetzlich möglich, dass bei Eingreifen mehrerer Gebietskörperschaften eine davon die Modalitäten des gemeinsamen Handelns organisieren kann. Implizit wird in der Verfassung dadurch die Rolle einer federführenden Gebietskörperschaft vorgesehen.

Recht zum Experimentieren

Artikel 3 im neuen Verfassungsgesetz besagt: „Gesetze und Verordnungen können für einen begrenzten Zweck und eine begrenzte Dauer Bestimmungen mit experimentellem Charakter zulassen.“ Für die

■ **Artikel 1 der französischen Verfassung lautet: „Frankreich ist eine unteilbare, laizistische, demokratische und soziale Republik.“ Hinzugefügt wurde nun: „Ihre Organisationsform ist dezentral.“**

Gebietskörperschaften wird präzisiert, dass sie für ein bestimmtes Ziel und einen bestimmten Zeitraum zu experimentellen Zwecken von den gesetzlichen Bestimmungen und Vorschriften abweichen können, die Grundlage für die Ausübung ihrer Kompetenzen sind. Diese Ausnahmeregelung muss vom Gesetzgeber ausdrücklich vorgesehen werden.

Diese Möglichkeit unterliegt einem klaren Rahmen. „Sie kann nur innerhalb der Bedingungen des Verfassungsänderungsgesetzes ausgeführt werden (Gesetz zur Anwendung von verfassungsmäßigen Bestimmungen, das einem besonderen Billigungsverfahren unterliegt) und nur dann, wenn die wesentlichen Bedingungen für die Ausübung einer öffentlichen Freiheit oder eines in der Verfassung gewährleisteten Rechtes nicht beeinträchtigt sind.“

Die gerade beschriebenen Bestimmungen stellen für Frankreich eine Revolution des Rechts dar, denn sie stellen die Unantastbarkeit des Gesetzes in Frage, das Ausdruck des souveränen Willens des Volkes ist.

Um die Verfechter der Einheit zu beruhigen, wurde in Artikel 72 der Verfassung vorgesehen, dass „der Vertreter des Staates, der Vertreter der einzelnen Regierungsmitglieder mit der Wahrung der nationalen Interessen, der administrativen Kontrolle und der Einhaltung der Gesetze beauftragt sind.“

■ **Um die Verfechter der Einheit zu beruhigen, wurde in Artikel 72 der Verfassung vorgesehen, dass „der Vertreter des Staates, der Vertreter der einzelnen Regierungsmitglieder mit der Wahrung der nationalen Interessen, der administrativen Kontrolle und der Einhaltung der Gesetze beauftragt sind.“**

■ **Bestätigung der Demokratie vor Ort und Bekräftigung des Senats als Vertretung der Gebietskörperschaften durch die Verfassung**

Petitionsrecht

Es wird ein Petitionsrecht eingeführt, das es den Wählern ermöglicht, relevante Fragen auf die Tagesordnung der Gebietskörperschaften zu setzen.

Lokale Volksbefragung

Die Gebietskörperschaften können innerhalb ihrer Kompetenzen Entscheidungsprozesse oder Texte im Rahmen eines Referendums zur Abstimmung vorlegen.

Die Schaffung einer Körperschaft mit besonderem Status oder Änderungen ihrer Organisationsform können Gegenstand einer Wählerbefragung sein; auch die Abänderung der territorialen Grenzen der Körperschaften kann Gegenstand eines Referendums sein.

Stärkung des Senats als Versammlung der Gebietskörperschaften

Gesetzesentwürfe, deren Hauptgegenstand die Organisation der Gebietskörperschaften ist, werden ab sofort zuerst dem Senat unterbreitet, der zweiten gesetzgebenden Kammer in Frankreich, deren Mitglieder aus nationalen und lokalen Mandatsträgern gewählt werden.

Steuerautonomie der Gebietskörperschaften

Das Prinzip der steuerlichen Autonomie ist in der Verfassung verankert: „Die Gebietskörperschaften verfügen über Ressourcen, die sie entsprechend den gesetzlichen Vorgaben verwenden können. Die Steuereinkünfte und die Eigenmittel der Gebietskörperschaften stellen den Hauptteil ihrer Ressourcen dar“.

Die Verfassungsänderung sieht vor, dass „ein Kompetenztransfer zwischen Staat und Gebietskörperschaften zusammen mit einer entsprechenden Mittelzuweisung in Höhe der bislang für ihre Ausübung erforderlichen Ressourcen vorgenommen wird.“

Auch das Prinzip des Finanzausgleiches wird in der Verfassung anerkannt: „Es gibt gesetzliche Bestimmungen für einen Finanzausgleich, der die Gleichheit zwischen den lokalen Gebietskörperschaften fördern soll.“

Die Überarbeitung des Regimes für die Überseegebiete und Übersee-Departements

Die überseeischen Territorien und Departements, Guadeloupe, Guyana, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon, die Inseln Wallis und Futuna und Französisch-Polynesien erhalten einen relativ flexiblen Autonomiestatus, der auf die lokalen Besonderheiten eingeht. Die Überseegebiete unterstehen einem System, das mit einem bundesstaatlichen System vergleichbar ist, wobei das Wort föderal nicht ausdrücklich genannt wird.

Durchführungsgesetze für die Verfassungsänderung

Die Verfassungsreform muss durch mehrere Gesetze umgesetzt werden, insbesondere:

- Organisation des Kompetenztransfers;

- Festlegung der Modalitäten hinsichtlich des Rechts auf experimentelle Vorgehensweisen;
- Beschreibung der Durchführungsmodalitäten für ein lokales Referendum sowie
- Organisation der Ressourcenfinanzierung der lokalen Gebietskörperschaften.

Vier Verfassungsgesetze (die einem besonderen Billigungsverfahren und der obligatorischen Kontrolle durch den Verfassungsrat unterliegen) werden ab April 2003 vorgelegt.

Außerdem muss die Regierung einen Vorschlag für Korsika unterbreiten.

■ Geplante Kompetenzübertragungen

Überstellung von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes

■ 150000 öffentliche Staatsbedienstete sollen den Gebietskörperschaften überstellt werden. Diese Maßnahme wird mit über zehn Mrd. Euro veranschlagt.

150 000 öffentliche Staatsbedienstete sollen den Gebietskörperschaften überstellt werden. Diese Maßnahme wird mit über zehn Mrd. Euro veranschlagt. Die Staatsbeamten werden alle ihre Vorteile behalten.

Hauptsächlich betroffen sind technische Mitarbeiter im Erziehungswesen und in den Ausrüstungsdiensten.

Kompetenztransfer für die Departements

Das Nationalstraßennetz

Das französische Straßennetz umfasst vier Kategorien:

- das von den Gemeinden verwaltete Netz von Gemeindewegen und landwirtschaftlichen Nutzungswegen;
- die Nebenstraßen, d.h. die Departementstraßen, die rund 350 000 km umfassen und von den Departements verwaltet werden;
- die Hauptverkehrswege, d.h. die Nationalstraßen und Autobahnen, die nicht privat betrieben werden, sondern vom Staat verwaltet werden, sowie
- die von privaten oder öffentlichen Betreibern gebauten und verwalteten Autobahnen.

Der Staat wird die Verwaltung, die Unterhaltung und den Bau der nationalen Straßen den Departements übertragen. Die Autobahnen und andere große Straßen unterstehen weiterhin der Verantwortung

des Staates. Von diesem Transfer sind insgesamt 28 292 km Verkehrswege betroffen; 3000 bis 4000 km verbleiben beim Staat.

Wasserwirtschaft

Die Departements werden mit der Verwaltung des Fonds für die Entwicklung der Wasserversorgung betraut.

Der RMI (Mindesthilfe für eine soziale/berufliche Eingliederung)

Die Departements bekommen die Verantwortung für die Auszahlung des RMI übertragen. Gegenwärtig wird diese Beihilfe für mittellose Personen vom Staat gezahlt und die Departements sind für andere Integrationsmaßnahmen verantwortlich.

Die Departements bekommen somit die Gesamtverantwortung für die Integration von sozial schwachen Personen übertragen; sie verwalten die so genannten Solidaritätsfonds (junge Menschen, alte Menschen, Behinderte und soziale Randgruppen).

Erziehungswesen

Die Departements sind für die Verwaltung des technischen Personals an weiterführenden Schulen (Sekundarstufe 1 und 2) verantwortlich und für den Schulsprenkel der genannten Schulen zuständig.

Transfer in Richtung der Regionen

- Wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Bildung

Die Regionen sollen neue Zuständigkeiten im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung und der beruflichen Bildung erhalten.

Die Regionen werden für die großen Infrastrukturen, Häfen, Flughäfen und Kanäle zuständig, wobei die nationalen Häfen (Marseille, Le Havre, Paris Dunkerque, Bordeaux) und die Pariser Flughäfen ausgenommen sind.

Die Regionen werden zuständig für die Verwaltung der Fördermittel für Unternehmen.

Die berufliche Bildung untersteht gegenwärtig der Verantwortung der Regionen, des Staates und des Vereines für Erwachsenenbildung. Dieses System soll zur Entlastung der Regionen vereinfacht werden.

– Die Universitäten

Die Regionen sollen künftig am Bau und an der Instandhaltung der Universitäten teilhaben. In den letzten Jahren haben die Regionen innerhalb der Planverträge mit dem Staat bereits beachtlich zur Finanzierung von neuen universitären Einrichtungen beigetragen. Außerdem sollen die Universitäten eine größere Unabhängigkeit gegenüber dem Staat erhalten.

– Erziehungswesen

Abgesehen vom Bau der Gymnasien (Oberstufe) wird die Region direkt verantwortlich für technisches Personal.

– Gesundheitswesen

Die Regionen werden an der Ausarbeitung des regionalen Gesundheitsorganisationsschemas beteiligt.

– Tourismus

Die Regionen werden ihre Fremdenverkehrspolitik selbstverantwortlich gestalten und die Einstufung der touristischen Sehenswürdigkeiten selbstständig vornehmen.

Übertragung in Richtung der Städteverbände

– Wohnwesen

Die Städteverbände sollen erweiterte Kompetenzen für Wohnungsbaumaßnahmen, insbesondere für Studentenwohnungen, erhalten.

Experimentierfelder

Experimentelle Maßnahmen, d. h. außerordentliche Kompetenzübertragung an einige freiwillige Gebietskörperschaften, könnten die Bereiche Gesundheitswesen, gesetzlicher Jugendschutz, Mittelverwaltung im nationalen Erziehungswesen, Kultur und die Verwaltung von europäischen Mitteln umfassen.

Die Hochschulen und weiterführenden Schulen (Oberstufe) würden vom Ministerium für nationales Erziehungswesen eine größere finanzielle Verwaltungsautonomie eingeräumt bekommen.

Auch das Gesundheitswesen könnte als Experimentierfeld dienen. Die Regionen, die Maßnahmen im Gesundheitswesen finanzieren, werden an der

Entscheidungsfindung innerhalb der regionalen Agenturen für die Organisation der Krankenhäuser beteiligt.

Die Verwaltung der europäischen Mittel für die territoriale Entwicklung könnte den Regionen anvertraut werden. Ein erstes Experiment wird voraussichtlich im Elsaß durchgeführt.

Im kulturpolitischen Bereich würden die Kredite der Regionalfonds für zeitgenössische Kunst und die Verwaltung der Museen und Denkmäler auf Wunsch den Gebietskörperschaften übertragen.

Die protection de l'enfance, d.h. die staatlichen und auf Departementebene angesiedelten Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge für Säuglinge und Kleinkinder, soll zusammengelegt werden.

Finanzielle Regelungen

Die lokalen Mandatsträger haben anlässlich der von staatlicher Seite organisierten regionalen Beratungen des Dezentralisierungsgesetzes im zweiten Halbjahr 2002 unterstrichen, dass die Kompetenzübertragung von einer Ressourcenübertragung begleitet sein müsste.

Geplant ist eine teilweise Übertragung der Mineralölsteuer an die Regionen und Departements. Die Regionen könnten die Höhe der Mineralölsteuer mitbestimmen.

Der Finanzausgleich zwischen den lokalen Gebietskörperschaften soll vor 2004 revidiert werden. Der Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften schlägt in Frankreich trotz der umfangreichen staatlichen Zuweisungen, die das Ungleichgewicht zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften eher verschärfen, kaum zu Buche.

■ Anhang

Lokale Gebietskörperschaften: Anzahl nach Kategorien

Kommunen	36 779
davon:	
Kommunen in	
Kontinentalfrankreich	36 565
Überseeische Departements	114
Überseeische Gebiete	48
Besonderer Status	52
Departements	100
davon	
Departements in	
Kontinentalfrankreich	96
Überseeische Departements	4
Regionen	26
davon	
Kontinentalfrankreich	21
Korsika	1
Übersee	4
Überseeische Gebiete	3
Gebietskörperschaften mit besonderem Status	3
	(Neu-Kaledonien, Mayotte, St. Pierre et Miquelon)

Quelle: INSEE
(Französisches Statistikamt)

Kantone

(Unterteilung, die für die Wahlen der Generalräte der Departements verwendet werden)

Frankreich hat auf dem Kontinent 3 856 Kantone und 194 Kantone in den überseeischen Departements.

Größte Agglomerationen in Frankreich (Ballungsgebiete)

	Einwohner
Paris	11 174 743
Lyon	1 648 216
Marseille	1 546 340
Lille	1 143 125
Toulouse	964 797
Nizza	933 080
Bordeaux	925 253
Nantes	711 120
Straßburg	612 104
Toulon	564 823
Douai-Lens	552 682

Stand 1999

Größte Städte

	Einwohner
Paris	2 147 857
Marseille	807 071
Lyon	453 187
Toulouse	398 423
Nizza	345 892
Nantes	277 728
Straßburg	267 051
Montpellier	229 051
Bordeaux	218 948
Rennes	212 494

Stand 1999

Finanzen der lokalen Ebene

Im Jahr 2001 zeichneten die lokalen Gebietskörperschaften in Frankreich für 19,1 Prozent der öffentlichen Ausgaben verantwortlich (1997 waren es 18 Prozent).

Die laufende Verschuldung der lokalen Gebietskörperschaften ist rückläufig und beträgt derzeit 100 Mrd. Euro.

	2001
Lokale Steuern und Abgaben in Mrd. Euro	78
Satz für die lokalen Abgaben in % vom BIP	5%

Quelle: INSEE

Entwicklung der obligatorischen Abgaben in Prozent des BIP

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Staat	16,3	16,9	16,9	16,7	17,3	16,6	16,3
Gebietskörper-schaften	5,5	5,7	5,7	5,7	5,6	5,3	5,1
Sécurité sociale	20,6	20,7	20,9	20,9	21,2	21,7	22,1

Quelle: INSEE

Erlöse aus vier direkten Steuern und Abgaben (Gewerbesteuer, Grundsteuer auf bebaute Grundstücke, Grundsteuer auf nicht bebaute Grundstücke, Wohnsteuer)

	2001 (in Mrd. Euro)
Gemeinden	23,341
Gemeinden und Gemeindeverbände	31,098
Departements	13,309
Regionen	2,995
Gesamt	47,403

Quelle: Ausschuss für lokale Finanzen

Bedienstete der lokalen Gebietskörperschaften

	1994	2000
Lokale Gebietskörperschaften gesamt	1 347 510	1 469 279
Gemeinden und Gemeindeverbände	1 062 548	1 135 656
Departements	150 783	164 526
Regionen	6 687	10 243

Quelle: INSEE

Das Manuskript wurde im Mai 2003 abgeschlossen.