

# Aufbau der Verwaltung in Frankreich mit Fokus auf die Rolle der Kommunen

---

Begleitend zum Webinar vom 20. Mai 2015

## I. Die Kommunen in Frankreich

„Frankreich ist eine unteilbare Republik“, so lautet Artikel 1 der französischen Verfassung und schon an diesem Zitat wird der zentralistische Charakter des französischen Systems sichtbar. Frankreich wird häufig als Beispiel für einen Zentralstaat schlechthin angesehen. Eine föderale Ordnung mit Bundesländern wie in Deutschland, die z.B. eigene Gesetzgebungskompetenzen besitzen, existiert in Frankreich nicht. Grundsätzlich hat das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung einen geringeren Stellenwert als in Deutschland. Im Gegensatz zu Deutschland ist Frankreich in eine Vielzahl unterschiedlicher Verwaltungseinheiten und Ebenen organisiert, die auch umgangssprachlich als „*millefeuille*“ (Blätterteigschnitte) bezeichnet werden. Das unangefochtene politische Zentrum Frankreichs aber bildet die Regierung in Paris und an ihrer Spitze der Präsident der Republik.

Wie so vieles gehen auch die kommunalen Verwaltungsstrukturen in Frankreich auf die Revolution von 1789 zurück. Damals wurden die ca. 44.000 Kirchengemeinden („*paroisses*“) in 38.000 Kommunen umgewandelt. An dieser hohen Zahl hat sich in über 200 Jahren in Frankreich bis heute nichts Grundsätzliches geändert. Heute gibt es in Frankreich insgesamt **36.786 Kommunen** von denen 90 % weniger als 2.000 Einwohner haben und nur ein Viertel der Bevölkerung repräsentieren. In Deutschland gibt es im Vergleich dazu nur ca. 11.000 Kommunen; bei gleichzeitig rund 20 Mio. mehr Einwohnern. Frankreich stellt damit allein die Hälfte aller Kommunen in der EU. Eine grundlegende Gebietsreform, die etwas an dieser hohen Zahl geändert hätte, ist bis heute am politischen Widerstand in Frankreich gescheitert.

### 1. Kommunale Zusammenschlüsse - Gemeindeverbände

Als Ersatz für eine umfassende Gebietsreform wurden fast alle Kommunen in Gemeindeverbände („*intercommunalité*“) integriert, wobei die einzelnen Kommunen aber weiterhin selbständig bleiben. Zwar ist der Beitritt einer Kommune zu einem Gemeindeverband grundsätzlich freiwillig, aber durch politischen Druck sind bis heute ca.

93 % aller Kommunen einem Gemeindeverband beigetreten. So können sich Kommunen in Zweckverbänden („*syndicats*“) zusammenschließen, um so beispielsweise gemeinsam Schultransporte oder Infrastrukturmaßnahmen zu organisieren. Eine weitere Form des Gemeindeverbandes ist das EPCI („*Établissements publics de coopération intercommunale*“) bei der es eine assoziative und eine föderale Variante gibt. Die assoziative Variante ermöglicht den Kommunen das gemeinsame Management von bestimmten Leistungen oder gemeinsame Beschaffungen, um so vor allem von Kosteneinsparungen zu profitieren. Ein solcher Gemeindeverband verfügt über keine eigenen Finanzmittel und ist deshalb auf Zuwendungen der Kommunen angewiesen. Bei einem föderativen EPCI verfügt der Gemeindeverband hingegen über eigene Finanzmittel, um z.B. konkrete Projekte im Bereich der Wirtschaftsförderung umzusetzen. Letztlich handelt es sich bei den Gemeindeverbänden aber nicht um eigenständige Gebietskörperschaften, obwohl anzumerken ist, dass sie in Folge der auch in Frankreich voranschreitenden Dezentralisierung weiter gestärkt werden sollen.

## 2. Wahlen auf kommunaler Ebene

Jede Kommune wird, unabhängig von ihrer Größe, von einem auf sechs Jahre direkt gewählten Gemeinderat („*conseil municipal*“) verwaltet, an dessen Spitze der vom Rat gewählte Bürgermeister steht. Auf kommunaler Ebene wird nach Listen gewählt, wobei die Liste mit den meisten Stimmen zusätzliche Mandate erhält, um so „künstlich“ für klare Mehrheitsverhältnisse zu sorgen. Diese Regelung ermöglicht eine äußerst polarisierende politische Kultur, da durch die klaren Mehrheitsverhältnisse Kompromisse mit dem politischen Gegner in der Regel nicht nötig sind.

Bürgermeister nehmen in Frankreich eine Doppelfunktion wahr, nämlich die des Vertreters seiner Kommune und derjenigen des Staatsrepräsentanten. So ist der Bürgermeister gleichzeitig der Leiter der Kommunalverwaltung als auch Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft. Eine weitere Eigenart des französischen Systems besteht darin, dass viele Bürgermeister gleichzeitig weitere Ämter auf regionaler und nationaler Ebene bekleiden. So sind z.B. fast ein Drittel der Abgeordneten der Nationalversammlung gleichzeitig Bürgermeister ihrer Heimatgemeinde und oft zusätzlich Mandatsträger in einem Regionalrat oder Gemeindeverband. Diese Tatsache bildet auch ein Hindernis für grundlegende Reformen, weil viele Abgeordnete so bei einer Gebietsreform für die Abschaffung ihrer eigenen lokalen Mandate votieren müssten. Allerdings wird diese Ämterhäufung nach einer Übergangsphase



Quelle: [http://www.interieur.gouv.fr/elections\\_media/MN2014/img/mn2014.png](http://www.interieur.gouv.fr/elections_media/MN2014/img/mn2014.png)

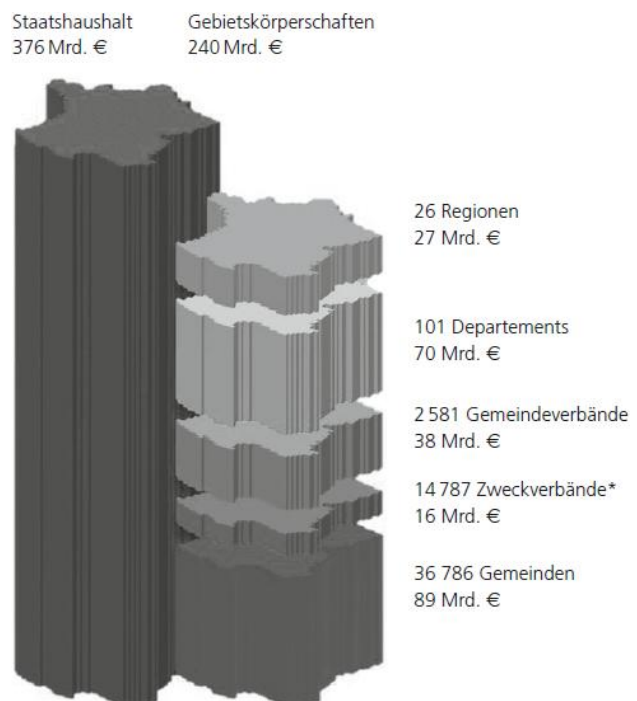
bis 2017 abgeschafft. Die interne Organisation französischer Kommunen hingegen ist in etwa mit Deutschland vergleichbar<sup>1</sup>.

### 3. Finanzen der Kommunen

Französische Kommunen verfügen über nur sehr geringe Möglichkeiten sich über Steuern und Abgaben zu finanzieren. Die Gewerbesteuer wurde in ihrer alten Form 2010 abgeschafft. Seitdem gibt es zwei verschiedene Gewerbesteuern, erstens auf das Grundvermögen von Unternehmen und zweitens auf den von Unternehmen erwirtschafteten Mehrwert. Die zweite Steuer auf den Mehrwert ist die finanziell wesentlich wichtigere von beiden, wobei der Hebesatz allerdings nicht von den Kommunen, sondern zentral vom Staat festgelegt wird. Wegen diesem sehr eingeschränkten finanziellen Spielraum ist es für die Kommunen besonders wichtig, zusätzliche Finanzaufweisungen („*dotations*“) vom Zentralstaat zu erhalten. Ähnlich wie in Deutschland beklagen französische Kommunen, dass ihnen immer mehr Aufgaben zugewiesen werden, ihnen im Gegenzug aber nur unzureichende finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, auch wenn ihre Kompetenzen verglichen mit Deutschland geringer sind. Hinzu kommt, dass französische Kommunen nur in sehr begrenztem Maß Kredite für Investitionen aufnehmen dürfen. Deshalb ist auch der Anteil der Kommunen an der französischen Staatsverschuldung relativ gering.

Zusätzlich sind viele Kommunen auch wegen ihrer geringen Größe sehr von staatlichen Mitteln abhängig, was letztlich zu einer stark eingeschränkten Autonomie der Kommunen gegenüber dem Staat führt. Der Zugang zu nationalen Programmen wie z.B. *ÉcoQuartiers*<sup>2</sup> als zusätzliche Finanzquelle ist deshalb für Kommunen von großer Bedeutung.

#### Aufbau und Ausgaben der Gebietskörperschaften im Jahre 2012:



Quelle: <http://library.fes.de/pdf-files/id/10525.pdf>

<sup>1</sup> Siehe hierzu exemplarisch Organigramme der Städte Besançon und Grenoble:  
[http://www.besancon.fr/gallery\\_files/site\\_1/346/355/798/2015\\_organigramme\\_services\\_mai.pdf](http://www.besancon.fr/gallery_files/site_1/346/355/798/2015_organigramme_services_mai.pdf)  
<http://www.grenoble.fr/88-organigramme-des-services-municipaux.htm>  
<sup>2</sup> <http://www.eco-quartiers.fr>

## 4. Departments und Regionen als weitere Gebietskörperschaften

Über den Gemeinden ist Frankreich in **96 Departments** gegliedert (zusätzlich vier in Übersee und Korsika). Die Departments sind wiederum in unterschiedlich viele Wahlbezirke („cantons“) unterteilt. Die Einwohnerzahl der einzelnen Departments kann dabei stark variieren. Die Grenzen der Departments sind seit der Zeit Napoleon I. unverändert, als angeblich der Grundsatz galt, ein Präfekt müsse die Grenze seines Departments innerhalb eines Tagesritts (vom lokalen Amtssitz aus) erreichen können.

Ursprüngliche Aufgabe der Departments war die Aufsicht und Überprüfung der Kommunen im Auftrag des Staates. So wurden die Präfekten zu Beginn nicht gewählt, sondern vom Präsidenten ernannt. In Folge der Dezentralisierung ist von dieser Rolle allerdings nicht mehr viel übrig geblieben. Grundsätzlich sind die Departments heute vor allem für den wichtigen Bereich der Sozialhilfe zuständig, weshalb sie auch einen großen Anteil an der Brennstoffsteuer als Finanzausweisung erhalten.

Über den Departments bilden die bisher **22 Regionen**<sup>3</sup> (plus vier in Übersee) eine weitere eigenständige Verwaltungsebene. Eine Region umfasst mehrere Departments. Vor allem die lokale Wirtschaftsförderung fällt in die Zuständigkeit der Regionen. Im Bildungsbereich fallen auch die Universitäten und die Lycées (Sekundarstufe II) in ihren Verantwortungsbereich. Ähnlich wie die Kommunen sind auch die Regionen stark von den Finanzausweisungen durch den Zentralstaat abhängig.

Eines der Hauptprobleme des französischen Systems ist, dass alle drei Ebenen (Kommunen/Departments/Regionen) gleichberechtigt nebeneinander stehen, was zu einem erheblichen Kompetenzwirrwarr und Verschwendung von Mitteln geführt hat. Alle drei Gebietskörperschaften verfügen über eine Allgemeinzuständigkeit („*clause de compétence général*“) und keine Ebene ist gegenüber einer anderen weisungsberechtigt. Das bedeutet, dass grundsätzlich alle drei Körperschaften in allen Bereichen (Wirtschaft, Bildung, Soziales etc.) zuständig sind und selbständig handeln können. Auch wegen der zurzeit schwierigen Finanzlage des französischen Staatshaushaltes ist eine grundlegende Reform der Gebietskörperschaften seit langem überfällig



Quelle: <http://www.ouest-france.fr/de-letat-aux-collectivites-locales-la-chasse-au-gaspillage-414443>

<sup>3</sup> Die Zahl soll durch Zusammenschlüsse auf 13 Regionen im Mutterland reduziert werden.

## 5. Territorialreform

Ein Aspekt der die Darstellung der Kommunen in Frankreich erschwert ist die Tatsache, dass das System zurzeit grundlegend reformiert wird. Die sozialistische Regierung unter Präsident Hollande unternimmt einen weiteren Anlauf zu einer grundlegenden Gebietsreform („*réforme territoriale*“), die in mehreren Gesetespaketen von der Nationalversammlung beschlossen wurde. Kernstück des Reformvorhabens ist eine Neugliederung der Regionen. So soll die Zahl der Regionen im Mutterland von derzeit 22 auf 13 reduziert werden. Gleichzeitig sollen die Regionen neue und ausschließliche Kompetenzen erhalten, zusammen mit den dafür erforderlichen Finanzmitteln. Die Regionalräte können dann selbständig über die Verwendung der Mittel entscheiden. Vor allem die Departements verlieren in diesem Zusammenhang erheblich an Bedeutung.

Als weiteren Schritt der Dezentralisierung wurden 2015 die Metropolregionen („*grandes métropoles*“) als weitere Form der Gemeindeverbandes eingeführt, die besonders im Umkreis der französischen Großstädte Kompetenzen sammeln und zusammenfassen sollen.

**Geplante Zusammenlegung von Regionen:**



Quelle: <http://www.ambafrance-de.org/Reformagenda-Frankreich-reduziert>

## Transition énergétique

Ähnlich wie Deutschland hat es sich auch Frankreich zur Aufgabe gemacht, den eigenen Energiesektor grundlegend zu reformieren. Nach langer Debatte wurde das Gesetz zur „*Transition énergétique pour la croissance verte*“ in die Nationalversammlung eingebracht. Hauptziel dieses Gesetzes ist es, den Anteil der Atomenergie bis 2025 von derzeit 75 % auf 50 % zu senken. Der Großteil der 58 französischen Atomkraftwerke muss in den nächsten Jahren kostenintensiv modernisiert werden. Mit dem Gesetz zur Transition Énergétique versucht die Regierung alte Atomanlagen vom Netz zu nehmen und gleichzeitig den Anteil erneuerbarer Energien zu erhöhen. Grundsätzlich hat Frankreich ähnlich ambitionierte Emissionsziele wie Deutschland. Mit 8t CO<sub>2</sub> pro Einwohner hat Frankreich bereits heute geringere Emissionswerte als Deutschland mit 11t CO<sub>2</sub> pro Einwohner.