

Magisterarbeit: Die Stellung der Kommunen im französischen Republikssystem nach der  
Dezentralisierung von 1982

vorgelegt von: Philipp Rebmann

1. Gutachter (Betreuer) :Prof.Dr. Hiltrud Naßmacher
2. Gutachter :Prof.Dr. Leonhard Neidhart

Abgabefrist: 15. Juni 1998

Gliederung:

## Einleitung

- 1.Herrschaft als grundlegende Kategorie der Staatstheorie
- 2.Deutsche Rezeption des Gegensatzes von Herrschaft und Autonomie in Frankreich
- 3.Herrschaft in verfassungsrechtlicher Fixierung der V.Republik seit 1958
- 4.Rahmensetzung für Autonomie der Kommunen durch Verwaltungshandeln
  - 4.1.Kernbegriffe französischen Verwaltungshandelns
  - 4.2.Verwaltungsgliederung als Materialisierung der Zentralisierung
  - 4.3.Verwaltungsgliederung ab 1982 als Materialisierung der Dezentralisierung
- 5.Beweggründe für Dezentralisierung ab 1982
- 6.Herrschaft des Zentralstaates über die Kommunen
  - 6.1.Abgrenzung der Dezentralisierung vom Föderalismus
  - 6.2.Organisatorischer Zugriff des Zentralstaates
  - 6.3.Qualifikationsmonopol des Zentralstaates als Machtsicherung
  - 6.4.Definitions-und Kategorisierungsmonopol des Zentralstaates als Machtsicherung
  - 6.5.Informationsmopol des Zentralstaates
  - 6.6.Normative Herrschaftssicherung des Einheits-und Zentralstaates
    - 6.6.1.durch Charakter der Gesetze über die Dezentralisierung ab 1982
    - 6.6.2. durch Aufsicht des Zentralstaatsvertreter(Präfekten)
      - 6.6.2.1.vor 1982
      - 6.6.2.2.nach 1982
  - 6.7.Herrschaftssicherung durch Finanzaufsicht
    - 6.7.1.zentralstaatliche Vorgabe
      - 6.7.1.1.der kommunalen Rechnungslegung und Ablaufsteuerung M14
      - 6.7.1.2.der Kontrollkennbruchziffern
    - 6.7.2.durch Haushalts-und Rechnungslegungsaufsicht
      - 6.7.2.1.Allgemeine Finanzaufsicht(IGF)
      - 6.7.2.2.Trésorerie mit Oberstem Rechnungsführer-Zahlmeister(TPG)
      - 6.7.2.3.Teilung der kommunalen Finanzverwaltung
      - 6.7.2.4.Rechnungshof
      - 6.7.2.5.Regionale Rechnungskammern
    - 6.7.3.Zentralstaatliche Finanzaufweisungen
    - 6.7.4.Zentralstaatliche Vorgaben für Erhebung von Kommunalsteuern
      - 6.7.4.1.Zentralstaatliche Festsetzung der Kommunalsteuern und deren Bemessungsgrundlagen(Bases d'imposition)
      - 6.7.4.2.Maximalerhöhungen der Kommunalsteuern
- 7.Autonomie der Kommunen gegenüber Zentralstaat
  - 7.1.Gesichtspunkte der Verantwortlichkeit

7.2.Dienstrechtliche Gesichtspunkte

7.3.Institutionelle Gesichtspunkte

8.Ausblick

9.Literatur

10.Abbildungen

Abb I:Contrôle administratif sur les actes des autorités locales

Abb.II:Typologie des contrôles de nature financière sur les collectivités locales..

Abb.III Schéma des Procédures Budget voté en Retard

Abb.IV:Schéma des Procédures Budget voté en Déséquilibre

Abb.V:Schéma des Procédures:Compte en Déficit

Abb.VI:Schéma des Procédures:Dépense Obligatoire Non Inscrite

Abb.VII Récapulatif du contenu des documentes budgétaires M14

Abb.VIII:Le champ d'application des principales dispositions budgétaires de la M14

Abb.IX:Abstimmungs-und Erstellungsmodalitäten für Kommunalhaushalt < 3.500 EW

Abb.X:.....für Kommunalhaushalt 3.500-10.000 Einwohner

Abb.XI:...für Kommunalhaushalt > 10.000 Einwohner

Abb.XII: Cycle financier

Einleitung:

Auf der Grundlage von Sekundärliteratur sowie Material amtlicher Stellen versucht die Magisterarbeit die Frage zu beantworten, inwieweit die 1982 offiziell eingeleitete Dezentralisation in Frankreich sich in Zugewinnen an Autonomie der Kommunen gegenüber dem Staat niedergeschlagen hat.

Wichtiger als der Abgleich der kommunalen Kompetenzen vor und nach 1982 erweist sich

die Beleuchtung, inwieweit die Instrumente zur Umsetzung derselben Neuanfang bedeuten oder in Kontinuität stehen und ob die Rahmenordnung in Zusammensetzung sowie Veränderungszuständigkeit parallel zur Kompetenzenumverteilung dezentralisiert wurde oder nicht.

Nicht nur soll damit zu belegen versucht werden, daß dem außerinstitutionellen politisch-sozialen Kampf attribuierte Fehlsteuerungen der Dezentralisation bei genauem Hinsehen auf die Eigenart institutioneller Konfigurationen zurückzuführen sind, sondern es soll in Verbindung damit ebenso die Kontinuität zwischen der Zeit vor und nach 1982 im Verhältnis zwischen Staat und Gebietskörperschaften bewiesen werden, sodaß die Frage nach dem Ausmaß des Formalcharakters der Dezentralisation zu stellen sich erlaubt.

In Absetzung von der These vom Parteienstreit um die Dezentralisation - wie noch am 4.5.1997 in „LE MONDE“ vertreten - öffnet sich der Blick für parteienübergreifendes Festhalten am „État unitaire,centralisateur“ von PCF über PS bis zum RPR (Neogaullisten).

Damit steht die Magisterarbeit im Gegensatz zur herrschenden Lehrmeinung in Deutschland und auch in Frankreich, die eine scharfe Trennlinie zwischen Öffentlichem Recht und empirischer Politikwissenschaft zu ziehen neigt. Das Herunterspielen der Notwendigkeit einer eingehenden Untersuchung des Rechnungshofs sowie seiner regionalen Ableger sowie das deutsche Verschweigen der Kontrolleinrichtungen über monetäre Ressourcen, als da wären Allgemeine Finanzaufsicht, Oberster Rechnungsprüfer-Zahlmeister<sup>1</sup>, Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister, aber auch die ab 1.1.1997 gültige kommunale Rechnungslegung und Ablaufsteuerung M14 - bringt die herrschende Lehrmeinung dazu, die Dezentralisation als im Grundsatz geübt oder deren Nichterfolg als mangelndem Interesse der Akteure sowie fehlendem Willen zum Einsatz und zur Umverteilung finanzieller Ressourcen oder dem Wechselspiel zwischen universitärer Lehrmeinung und oberster Rechtsprechung geschuldet zuzuschreiben. So berechtigt diese Hinweise, für sich genommen, sein mögen (in alphabetischer Reihenfolge FRÈRE, 1997, KEMPF, 1997, PREUSCHOFF 1992), so wenig genügen sie dem erkenntnistheoretischen Anspruch, wonach ein Faktor möglichst viele Phänomene widerspruchlos und umfassend erklären sollte. Der Wegfall der vergleichenden Dimension in der Fragesstellung ermöglicht der Untersuchung das Einhalten der Ceteris-paribus-Erkenntnisregel. Das Bestreben, die Komplexität des empirischen Materials nicht zu verkürzen, sondern durch jeweils sachangemessene Differenzierung des Erklärungsfaktors zu berücksichtigen, soll Monokausalismus verhindern, andererseits dem Erkenntnis-

---

<sup>1</sup>M.DOUCET(1997) konnte seitens des Verfassers nicht unbesehen für Eindeutigkeit der französischen Begriffe übernommen werden, weil manche Begriffe fehlten, manche Begriffe nicht in ihrer Bedeutung im Öffentlichen Recht erklärt wurden oder manche Begriffe zu ungenau voneinander geschieden wurden oder die zu beschreibende Tätigkeit zu ungenau erfaßten.

satz“Strukturen erkennen heißt: Sich nicht im Detail verlieren“ (BCG-Leitspruch) gerecht werden.

Entsprechend richtet sich die folgende Magisterarbeit nach der Theorie des Institutionalismus aus, wonach Institutionen das Ergebnis sozialer Machtkämpfe zur Herrschaft und der damit verbundenen sozialen Ordnungsmacht gerinnen lassen und als Konstante auf die variable Umwelt regulierend, orientierend und machstabilisierend zurückwirken. Selbstredend beurteilt der Institutionalismus - ob nach A.GEHLEN, H.SCHELSKY, H.LÜBBE, M.HAURIUO oder nach J.HOLLINGSWORTH, E.M.IMMERGUT, J.ALBER - den Menschen an sich skeptisch, als nicht eigensteuerungsfähig bzw. Mängelwesen oder aber als eigeninteressegeleitet. Im Gegensatz zu biologistisch-einseitig Genetikorientierten Anthropologien (wie D.MORRIS, L.TIGER, LUMSDEN, DAWKINS, DARLINGTON vertreten) glaubt der Institutionalismus allerdings an die Zähmbarkeit/Korrekturfähigkeit des Menschen, durch Werteangebote im ersten Fall, durch Rekonfiguration vom Wahrnehmungsumfeld, das auf die Interessenbildung zurückwirkt und damit das System reguliert, im zweiten Fall. Da die Zähmbarkeit des Menschen anders als bei Milieutheoretikern nicht in Verbesserungsfähigkeit umschlägt, anders als bei biologistisch orientierten Erbgut-und Humanethologietheoretikern Macht und Herrschaft nicht unter Rückgriff auf biologische Gesetzmäßigkeiten funktionalapologisiert werden können, muß intrinsisch Machtbegrenzung der Herrschenden durch Errichtung von Gegenmacht, gerinnbar zu Gegeninstitutionen, erfolgen. Dabei soll der Wirkungswert des einzelnen Akteurs nicht zugunsten einer Amor fati negiert werden.<sup>2</sup> Das Ausmaß der Fähigkeit zum Aufbau von Gegeninstitutionen oder zumindest das Ausmaß deren Eigenbestimmbarkeit, ohne Erfordernis der Rücksichtnahme auf die Herrschenden, soll Autonomie heißen.

Die Einhaltung der von Herrschenden unter Beachtung des Naturrechts universell erlassenen Gesetze und die Bereitschaft, anlässlich der Bearbeitung von Problemen an der Umformung von Herrschaft in Verwaltung mitzuwirken, trennt Autonomie unter Bezug auf M.HAURIUO von der Anarchie.

Definiert man Macht als Mittel, Herrschaft zu begründen (HAURIUO), so ist Autonomie die Chance, gegen den Willen von Herrschaftsträgern Machtbasen aufzubauen, um Absichten zwecks Aufgabenerfüllung in Handeln umzusetzen.

Anders formuliert:Autonomie ist die Chance, den Machtbereich von Herrschaftsträgern (als deren Umfang an sachlicher Handlungssteuerung) (KRÜGER 1976:17) im Handlungsfeld einzuschränken, die machtgestützte Entscheidungswertigkeit des eigenen Handlungsfeldes zu erhöhen und die Machtausdehnung von Herrschaftsträgern (als deren Umfang an

<sup>2</sup>In Frankreich stellen die bekannten Eliteverwaltungshochschulen(ÉNA, École Polytechnique etc.) sowie das System der Concours innerhalb von Beamtenlaufbahnen die Beweglichkeit des durch der Gewalten rigidifizierten Verwaltungsapparates sicher.

personeller Handlungssteuerung) (KRÜGER 1976:23) zu verhindern, hierfür die Machtkosten für Herrschaftsträger zu erhöhen, die eigenen zu senken (KRÜGER 1976:10, 138), unter nicht durch Herrschaftsträger beeinflusster, eigenständiger Setzung von Zielen (KRÜGER 1976:61, 68).

Autonomie ließe sich vielfach präzisieren; jedoch hat sich aufgrund der Ressourcensteuerung von Macht das Erkenntnisinteresse vornehmlich auf die finanzielle, informationelle und dezisionelle Autonomie auszurichten.

Um die Kategorie Autonomie empirisch nachvollziehen zu können, ist sie meßbar, d.h. operationalisierbar zu machen:

- zur informationellen Autonomie der Grad der Eigenverfügbarkeit an Daten, Fakten und sowie der Grad an Eigensteuerung der Faktensynthese (KRÜGER 1976:13, 104).
- zur dezisionellen Autonomie der Grad an Eigendefinierbarkeit von Leistungen, an von Herrschaftsträgern vorgegebenen Pflichtleistungen sowie an Fremdkontrolle der Leistungserbringung
- zur finanziellen Autonomie der Grad an Eigenverfügbarkeit an Ressourcen, an Abhängigkeit von fremden Finanzquellen.

Da in allen Regierungssystemen, ob zentralistisch oder föderalistisch, die Kommunen die ersten Verwaltungseinheiten sind, mit denen der Staatsbürger in Berührung kommt, wird das Erkenntnisinteresse der Autonomie im folgenden sich auf das Erkenntnisobjekt der Kommunen richten.

Infolgedessen konkretisiert sich der Obertitel der Magisterarbeit „Die Stellung der Kommunen im französischen Republikssystem nach der Dezentralisierung von 1982“ durch den Untertitel „exemplifiziert anhand ihrer Entscheidungs- und Finanzautonomie“.

### 1.Herrschaft als grundlegende Kategorie der Staatstheorie:

Jeder Mensch handelt interessegeleitet. Im Gegensatz zur Tierwelt erfährt sein Handeln keinerlei Lenkung durch Instinkte. Daher muß es an Regelwerke gebunden werden. Dabei steht der Mensch vor der Entscheidung, die Einhaltung der Regelwerke durch sich und seine Nächsten zu überwachen oder eine Instanz damit zu betrauen.

Ersteres setzt Bereitschaft zur objektiven Anschauung des eigenen Wesens voraus. Dies aber hemmt den Willen, auf die Umwelt handelnd einzuwirken. Also verlagert man die Disziplinierung auf Instanzen. Diese werden in einer übergeordneten Position gedacht, um sie aus dem Interessenwettbewerb der Menschen herauszuhalten.

Anfänglich reichte es, die übergeordnete Instanz als Richter der Interessen einzuordnen. Nun aber erfahren Menschen, daß sie in Verfolg der Interessen auf Unterstützung durch andere angewiesen sind. Als einzelne sich der Instanz beugend, erleben sie im Aufeinandertreffen mit anderen Menschen, wie die numerische Stärke Regelwerke aushebelt.

Handeln ist jetzt nicht mehr Interesse in Umrahmung durch Normen, sondern die Chance, den eigenen Willen gegen andere durchzusetzen, „die Möglichkeit..., auf das/die Handlungsfeld/er<sup>3</sup> anderer.... einzuwirken“ (KRÜGER 1976:5), also Macht.

Nicht mehr aus sich heraus ordnungsschaffend, hat die übergeordnete Instanz sich darauf einzustellen und der Macht von unten eine ebensolche von oben entgegenzusetzen. Hierfür bedarf sie Ressourcen. Hierunter fallen Geldmittel, physische und psychologische Kampfmittel. Hierdurch entsteht für die übergeordnete Instanz die Chance, Menschen auf die Einhaltung der Regelwerke zu verpflichten, d.h. ihnen Befehle zu erteilen. Hierdurch wird Macht der Instanz zur Herrschaft. Nun aber weisen Ressourcen die Eigenschaft auf, nur schwer oder nur langsam vermehrbar zu sein. Zudem würde ein zu häufiger Gebrauch der Herrschaftsressourcen die Instanz auf dieselbe Stufe wie die Menschen stellen, deren Herrschaft mit Macht von Jedermann gleichsetzen. Also muß die Herrschaft legitimiert werden. Aus der Legitimation ziehen die Herrschaftsträger eine Eigenbewertung, die ihre Interessen als höherwertig erscheinen läßt, woraus sie das Recht ableiten, größere Gruppen an Menschen zusammenzufassen und ihrer Herrschaft zu unterwerfen.

## 2.Deutsche Rezeption des Gegensatzes von Herrschaft und Autonomie in Frankreich

1992 erschien von PREUSCHOFF eine Monographie zum gleichen Thema

Sie weist zunächst auf die Einschränkungen kommunaler Autonomie laut Verfassung der V.Republik hin<sup>4</sup>, die keine Art.21, Abs.2. GG vergleichbare Bestandsgarantie kennt.

Da die entsprechenden französischen Verfassungsartikel auch im Jahre 1997 immer noch gelten, an Verfassungsrevisionen noch höhere Hürden als in der Bundesrepublik Deutschland angelegt sind<sup>5</sup>, die im folgend noch zu besprechende Tradition des französischen Zentralstaates de constitutione lata geschützt ist<sup>6</sup>, gelangt PREUSCHOFF zu diesem-

<sup>3</sup>CHEVALLIER et al(1978:399) spricht ebenso von „Champ d’action“

<sup>4</sup>Art.24:“Das Parlament besteht aus der Nationalversammlung und dem Senat...Der Senat...gewährleistet die Vertretung der Gebietskörperschaften der Republik“

Art.34:“Die Gesetze werden vom Parlament[des Zentralstaates] beschlossen....Das Gesetz bestimmt die Grundsätze:....- der Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften, ihrer Befugnisse und ihrer Einnahmequellen....- das Wahlsystem der parlamentarischen und lokalen Versammlungen,.....- die Schaffung von Kategorien öffentlicher Anstalten...“

**(In Französisch präziser:“...La loi détermine les principes fondamentaux...de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources....“)**

Art.72:“Gebietskörperschaften der Republik sind die Gemeinden, die Departments, und die überseeischen Gebiete. Alle anderen Gebietskörperschaften werden durch Gesetz geschaffen. Diese Körperschaften verwalten sich selbst durch gewählte Räte nach Maßgabe der Gesetze. Der Regierungsbeauftragte in den Departments und überseeischen Gebieten nimmt die nationalen Belange wahr und überwacht die Einhaltung der Gesetze.“[Übersetzung nach KEMPF(1997)]

**(Ebenso exakter im französischen Original:“Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les Departments, les territoires d’outre-mer. Toute autre collectivité est créée par la loi. Ces collectivités s’administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. Dans les Departments et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administrative et du respect des lois“)**

<sup>5</sup>Art.89 der Verfassung von 1958:“Die Initiative zur Revision der Verfassung besitzen sowohl der Präsident der Republik auf Vorschlag des Premierministers als auch die Mitglieder des Parlaments. Die Revisionsvorlage oder der Revisionsentwurf muß in gleicher Fassung von beiden Kammern[des Parlaments] verabschiedet werde. Die Revision erhält Rechtskraft, nachdem sie durch einen Volksentscheid angenommen worden ist. Jedoch wird der Revisionsentwurf nicht zum Volksentscheid gebracht, wenn der Präsident der Republik beschließt, ihn dem zum Kongreß einberufenen Parlament zu unterbreiten; in diesem Fall gilt der Revisionsentwurf nur dann als angenommen, wenn er eine Mehrheit von drei Fünftel der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt...“

<sup>6</sup> Art.2:“Frankreich ist eine unteilbare,....., Republik..“

Art.3,1-2(aus Gründen der Präzision im französischen Original):

„La souveraineté nationale appartient au peuple qui l’exerce par ses représentants et par la voie du référendum.“

auch heute noch gültigen- Ergebnis (allerdings ohne die unter FN 3 + 4 genannten

Verfassungsartikel zu erwähnen):

“...Die Reform, die aufgrund ihres einfachgesetzlichen Charakters und der geringen verfassungsrechtlichen Schutzqualität der französischen Selbstverwaltungsgarantie in Art 72 der Verfassung jederzeit rechtlich reversibel ist, berührte den zentralistischen Charakter des französischen Staatssystems nur in Randbereichen...Der Staat gewährte den Gebietskörperschaften, damit auch den Kommunen, Zuständigkeiten in Bereichen, in denen er bislang weitgehend allein tätig war...Dabei gab er die eigenen kommunalen Steuerungsmöglichkeiten aber nicht wirklich auf.....“(PREUSCHOFF 1992:111-112)

Folgenden staatsrechtlichen Sachverhalt:

„...Im Gegensatz zum deutschen Kommunalrecht ist dem französischen eine Regelung fremd, wonach aus Gründen des allgemeinen Wohles auch gegen den Willen der betroffenen Kommunen Gemeindegrenzen geändert werden, Gemeinden aufgelöst oder neue gebildet werden können...“(PREUSCHOFF 1992:47-48)

der dem zentralstaatlichen Herrschaftsverständnis diametral zu widersprechen scheint, konstatiert PREUSCHOFF nur, ohne irgendeine Erklärung oder eine Hypothese hierfür zu liefern.

Zwar konstatiert FRÈRE(1997) das legislative Regelungsmonopol, die pyramidenförmige Verteilung der staatlichen Finanzströme und den Mangel an Finanzautonomie der Kommunen, jedoch verweigert auch er sich gegenüber einer Erklärung.

Dies weist auf einen Mangel an analytischer Zuspitzung hin, der sich in der Vernachlässigung der Kategorien Macht und Herrschaft zeigt. Die fehlende Feinraasterung der Analyse bringt bei PREUSCHOFF den Verzicht auf eingehende Textanalyse der unterhalb der Verfassung stehenden Regelwerke mit sich, wie die Gemeindeordnung und die Gemeindeverwaltungsvorschriften, die zudem aus zweiter Hand zitiert werden. Aus demselben Grund entgehen ihr die in die Regelwerke eingebauten Einschränkungen ihrer Gültigkeit. Den Grad der einheitlichen Vorgabe von Regelwerken durch den Zentralstaat unter Machtgesichtspunkten zu definieren und hierdurch den analytischen Zugriff auf die Kategorie Autonomie der Kommunen zu schärfen, wird nicht diskutiert. Da Regelwerke das Handeln vorformen, und Handeln Umsetzung von Entscheidungen bedeutet, Entscheidung absichtsgesteuerte Abwägung von Alternativen unter Beachtung der Machtgrundlagen heißt<sup>7</sup>, müssen Herrschaftsunterworfenen darauf bedacht sein, sich nicht einseitig den Regelwerksetzern in jedem Handlungsabschnitt<sup>8</sup> unterzuordnen, sondern danach trachten, eine Rückkopplung zu den Herrschaftsinstanzen aufzubauen. Will die Rückkopplung nicht nur an Anhörungsrechte gebunden sein, deren Vernachlässigung den Herrschaftsinstanzen keine Machterhaltungskosten verursacht, so müßte die Autonomie der Gebietskörperschaften in dezisioneller Hinsicht ihrerseits Machtwirkungen zeigen. Diese Machtwirkungen bedingen ihrerseits aber

---

**Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.**“

Art.89:“.....Kein Revisionsverfahren darf eingeleitet oder fortgesetzt werden, wenn die Integrität des Staatsgebietes verletzt ist....“

<sup>7</sup>Die Definition der Entscheidung als „umfassender Bezeichnung für den Vorgang der Wahl einer Handlung aus einer mehr oder weniger fest umrissenen Menge von Handlungsmöglichkeiten...“ seitens H.W. in W.FUCHS-HEINRITZ et al(Hg):Lexikon zur Soziologie, Opladen 1994<sup>3</sup>, S.171, unterschlägt die Kategorien Macht und Herrschaft, und wird nicht in Beziehung gesetzt mit Stichwort „Handeln“ seitens V.V., ebda, S.263

<sup>8</sup>GRÉMION(1976:158) faßt die Aneinanderreihung von Handlungsabschnitten als „Séquence de décision“



Verfügbarkeit an Finanzen und entscheidungsrelevanten Datensets, genannt Informationen. Wollte die Gebietskörperschaft<sup>9</sup> nicht in Abhängigkeit von den Herrschaftsinstanzen, hier dem Zentralstaat geraten, oder nichtstaatlichen Einrichtungen, so hat sie eigene, nicht von außen beeinflussbare Machtgrundlagen aufzubauen.

Die dabei potentiell im Wege stehenden zentralstaatlichen Finanzkontrolleinrichtungen streift FRÈRE's Monographie von 1997 - wie Rechnungshof, Chambré Regionale des Comptes - summarisch bzw. überhaupt nicht - wie IGF, TPG oder die Doppelgliederung des kommunalen Kämmerewesens in Rechnungsführer-Zahlmeister und lokalen Kassenverwalter.

Hiermit, und nicht nur aufgrund der Veränderung der Herrschaftsgrundlagen sowie -methoden des französischen Zentralstaates gegenüber den Kommunen seit 1992, besonders aber seit landesweiter Einführung der neuen kommunalen Rechnungslegung M14<sup>10</sup> ab Anfang 1997 (LAURENT et al 1996:Avertissement), ergab sich die Berechtigung, das Thema von PREUSCHOFF's und FRÈRE's Monographien in analytischer Zuspitzung auf Erkenntnis-kategorien Herrschaft und Autonomie erneut zu bearbeiten.

### 3.Herrschaft in verfassungsrechtlicher Fixierung der V.Republik seit 1958:

Im französischen Verständnis ist Verfassungsrecht (Droit constitutionnel) zusammen mit Verwaltungsrecht (Droit Administratif) und Recht der Öffentlichen Finanzen (Finances Publiques) Teil des Öffentlichen Rechts (Droit Public) (GOUNELLE 1989:8-11).

1958 kam mit Beginn der V.Republik der rationalisierte Parlamentarismus mit erheblicher Einschränkung der legislativen Befugnisse und Ausweitung exekutorischer Normen- und Vorschriftensetzung in Form der Verordnungen und vor allem der Dekrete hinzu. Finanzgesetze unterliegen nochmals das Vorrecht der Exekutive stärkenden Bedingungen. Der für sieben Jahre direkt gewählte Präsident ernennt den Premierminister und entläßt ihn. Im zentralistischen Verfassungssystem übernimmt die zweite Kammer des Parlaments, der Senat, die Vertretung der Gebietskörperschaften (Regionen, Departments, Kommunen), und tritt damit der Volksvertretung, der für fünf Jahre gewählten Nationalversammlung entgegen.

### 4.Rahmensetzung für Autonomie der Kommunen durch Verwaltungshandeln:

Wenn Regierung die Wahrnehmung der Herrschaft innerhalb eines Staatsgebietes über ein Staatsvolk seitens eines Staatsverbandes zu Zwecken der Aufgabenerfüllung ist, so läßt sich die öffentliche Verwaltung als die institutionalisierte Umsetzung der Absichten und Ziele der Regierung fassen.

<sup>9</sup>Französisch „Collectivités territoriales“, die auch die Kommunen umfassen. Manchmal werden die Kommunen mit „Collectivités locales“ benannt; dieser Begriff wird anderswo aber synonym zu „Collectivités territoriales“ verwandt.

<sup>10</sup>Für ab Anfang 1998 gültige italienische Entsprechung zur französischen M14 siehe:

A. BARLASSINA et al:Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali. Giuffrè, Mailand 1997

S.BUSCEMA et al:Contabilità degli enti locali. Giuffrè, Mailand 1998

#### 4.1.Kernbegriffe französischen Verwaltungshandelns<sup>11</sup>

Trotz der vielen Verfassungswechsel und damit verschiedenen Verfassungsrechts in der Geschichte des republikanischen Frankreichs wird hingegen das Verwaltungsrecht als eine Einheit betrachtet<sup>12</sup>, sodaß Verwaltungshandeln der V.Republik an Grundsätze der III. oder IV. Republik gebunden sein kann.

Dem Staat wird eine eigene „Personnalité juridique“<sup>13</sup> (GOUNELLE 1989:34-36) zugeschrieben.

Um Herrschaftswillen in Aufgabenerfüllung umzusetzen, bedarf der situative Abgleich von Herrschaftswillen mit Aufgabenerfüllung der pyramidenförmigen Ausrichtung auf eine einzige Führungsperson in der Regierung oder in jeweiligen Verwaltungsapparaten. Juristisch fixiert geht damit einher zur Gehorsamsicherung der Untergebenen die Disziplinierungsgewalt und die stufenförmige Beförderung (RÉMOND et al 1994:286). Um die Führungsperson vom Amtsgewaltmißbrauch abzuhalten und sie rechenschaftspflichtig zu machen, d.h. sie der Institutionalisierung der Machteinwirkung anderer Machträger zu unterwerfen, könnte theoretisch an entsprechende Überprüfungsmöglichkeiten seitens der Judikative gedacht werden; in der französischen Verwaltungstradition griff man jedoch, um die Verwaltung von der Politik zu trennen und den Staat teilweise oder gänzlich von nicht beabsichtigen Folgen seines Handelns zu entlasten, zur Vermögens- und persönlichen Haftung sowie strafrechtlichen Verantwortlichkeit,<sup>14</sup> des jeweiligen Amts- oder Herrschaftsträgers, wonach dieser für Einbußen des staatlichen Vermögens je nach Festlegungen über den für den Staat entstehenden Schaden hinaus juristisch und sogar persönlich geradezustehen hat. Sofern der Amts- und Herrschaftsträger gerichtlich zu belangen ist, stehen ihm „Privilèges de procédure ou de juridiction“ (GOUNELLE 1989: 185) zu. So wird bei Verantwortlichkeit durch Verschulden seitens Rechtsprechung des Staatsrates zwischen Verschulden und grobem Verschulden unterschieden. Meistens reiche Verschulden für die Feststellung der Verantwortlichkeit aus (GOUNELLE 1989:190).

Um dem Zentralstaat die Beitreibung des finanziellen Gegenwertes des Verwaltungsfehlers bei seinen Bediensteten zu ermöglichen, unterscheidet das Öffentliche Recht zwischen Behördenversagen und Amtspflichtverletzung eines Beamten (GOUNELLE 1989:190). Die „Risikohaftung“ sei eine Ausnahmeerscheinung (GOUNELLE 1989:191). Kontrollbeamte des Staates im Finanzwesen trifft eine verschärfte Form der Verantwortlichkeit,

<sup>11</sup>„Le droit administratif français“ von G.BRAIBANT et al, Dalloz-SciPo, Paris 1997, 4.Aufl., stand Verfasser leider nicht zur Verfügung

<sup>12</sup>„au sein du droit public, l'instabilité du droit constitutionnel a pour pendant une remarquable stabilité du droit administratif“ (GOUNELLE 1989:13) Verwaltungsrichter der Tribunaux Administratif bzw. des Staatsrat sind die Flexibilität gewährenden Stellglieder(ebda)

<sup>13</sup>Mit dem herrschaftstheoretischen Nachteil der Gesamtverantwortlichkeit(GOUNELLE 1989:34), aber dann mit dem Vorteil der formellen Beschlußdisziplin beim Staatshaushalt(GOUNELLE 1989:36)

<sup>14</sup>„assurer une protection juridique des gouvernants afin de sauvegarder leur indépendance politique et en même temps, éviter que les fonctions dont ils ont la charge ne leur confèrent une impunité absolue...“(GOUNELLE 1989:185) Verantwortlichkeit und Haftung zieht das französische Recht unter Begriff „Responsabilité“ zusammen.

zur Abwehr von Zahlungsunfähigkeit derselben

„certaines garanties ont été prévues, dont les plus importantes sont le cautionnement versé par le comptable à son entrée en fonction et l'hypothèque qui grève ses immeubles dès sa nomination“(GOUNELLE 1989:194).

Zur Stabilisierung der Dienstwegkontrolle und ihres Sanktions-Rechtsinstitut der Verantwortlichkeit dient die Zentralisation als Konzentration von Herrschaft und Aufgabenerfüllung:

„La centralisation impose l'unité dans l'exécution des lois et dans la gestion des services“(BLANC et al 1994:34). „On reconnaît la centralisation au fait que les affaires sont dirigées, soit directement de la capitale, soit, sur place, par des agents qui dépendent du gouvernement“(TROTABAS et al 1988:125). Mit anderen Worten, der Wille der Herrschaftsinstanzen soll sich bis auf die unterste Ebene der Handlungsfelder ungebrochen durchsetzen.

Um die Aufgabenerfüllung in Wahrnehmung entscheidungsrelevanter Datensets, also Informationen, reaktionsbereiter zu gestalten, weist der Zentralstaat Gewalten<sup>15</sup> einem Funktionsträger, einem Beamtenkorps oder einer Abteilung zu. Diese Zuordnung von Gewalten, auf dem Verordnungswege vollzogen, kann auf gleiche Weise jederzeit zurückgenommen werden.

Will der Zentralstaat Gewalten nicht zur Gänze in die Hand der untergeordneten Teile seines Verwaltungsapparates geben oder nur für einen einzigen Auftrag, so wandelt sich die Befugniszuweisung in eine Delegation. Diese kann ebenso jederzeit zurückgenommen werden.

Eine andere Unterscheidung zwischen Befugniszuweisung und Delegation besagt, daß Zuordnung an übergeordnete Institutionen als Urheber gebunden ist, während Delegation in Befugnis von übergeordneten sowie unteren Verwaltungseinrichtungen steht (NEURRISSE 1988:145).

Dekonzentration heißt „mieux répartir les actions remplies par les administrations de l'État entre le niveau national de conception de ces actions et le niveau territorial d'exécution de ces mêmes actions“(RÉMOND et al 1994:36)<sup>16</sup>, innerhalb ein und derselben öffentlich-moralischen Persönlichkeit(LAUBADÈRE et al 1988:170). Auch die Dekonzentration kann prinzipiell als Verwaltungsmittel der Weisungsgewalt<sup>17</sup> - dem Machtwirkungsausgangspunkt der Dienstwegkontrolle - widerrufen werden (RÉMOND et al 1994:37).<sup>18</sup>

<sup>15</sup>Oder „gesetzliche Fähigkeit, etwas zu tun“

<sup>16</sup>Noch zugespitzter in der Fassung:“...la déconcentration...maintient la centralisation, mais elle atténue ses rigueurs en confiant certaines attributions du pouvoir central à ses agents locaux, qui administrent désormais an Ort und Stelle, au lieu d'exécuter les décisions du ministre...“

(TROTABAS et al 1988:127) Nach LAUBADÈRE et al (1990:Rdnr 144) erhöht Dekonzentration Gewalten oder Attributions (Kompetenzen) unterer Verwaltungseinheiten oder dient der Verlagerung des Exercice du Pouvoir de Aufsicht nach unten

<sup>17</sup>TROTABAS et al 1988:127. Weisungsgewalt umfaßt die aus deutscher Verwaltungslehre bekannten Sanktionsmittel“Annulation“ (=Entscheidungsaufhebung), „Suspension“(=Ausführungsaufhebung), „Approbation“(=offene oder stillschweigende Billigung) und „Substitution“(=Ersatzvornahme)

<sup>18</sup>In den 1970er Jahren durfte ein und dieselbe Regulierung von Handlungsbereichen in manchen geographischen Verwaltungseinheiten in deren Verantwortlichkeit liegen, in anderen war der Zentralstaat rechenschaftspflichtig(RÉMOND et al 1994:37).

Im Rechtsinstitut der Dienstwegkontrolle fallen begrifflich wie institutionell Kontroll- und Weisungsrecht zusammen.

Einerseits entspricht Zuständigkeit der Fachzuständigkeit, die zugeteilt und wieder entzogen werden kann (RÉMOND et al 1994:37), andererseits wird sie mit gleichfalls nach Belieben des Zentralstaates zuteilbarer „Entscheidungsmacht“ (=Pouvoir de décision) übersetzt (GRAWITZ 1994:105-106) übersetzt, also Entscheidungszuständigkeit. Insofern scheinen die Begrifflichkeiten Zuständigkeit und Gewalt gleichsetzbar zu sein.

Wiederum andererseits lassen sich Zuständigkeit und Gewalt doch strikt trennen, anhand einer Amtsbezeichnung in nicht delegierbare, an Amt gebundene Handlungszuständigkeit (=Compétence/Zuständigkeit) (NEURRISSE 1988:144-145; 167)<sup>19</sup> sowie in machteinwirkende Ordnungs- oder Kontrollzuständigkeit (=Pouvoir/Gewalt) (NEURRISSE 1988:193), die zugeordnet und entzogen werden kann, vom Zuordnungsempfänger seinerseits weiterdelegierbar (NEURRISSE 1988:145). Dem État centrale, unitaire - mit seiner Weisungsgewalt gegenüber Verwaltungspersonal und direkt Anweisungsunterstellten - und mit seiner Aufsichtsgewalt gegenüber Aufsichtsunterworfenen, ist dank aus seiner juristischen Eigenpersönlichkeit entsprungenen Vorrechtes die einseitige Abänderungsgewalt (LAUBADÈRE et al 1990: Rdnr 1047) von Verwaltungsakten im Namen des Intérêt Général und des Service Public, sowie die einseitige Aufhebungsgewalt (LAUBADÈRE et al 1990: Rdnr 1052), eigen.

Während die eine Auffassung die Dezentralisation an Entscheidungsmachtverlagerung nach unten sowie Wählbarkeit der örtlichen Ausführungsorgane bindet (TROTABAS et al 1988: 125), ergänzt um die Unterscheidbarkeit der „Affaires locales“ von den „Affaires nationales“ (RIVERO et al 1994:Rdnr 318)<sup>20</sup>, entspricht dies nach einer anderen Auffassung der vollständigen Abwesenheit von Unterordnung, und es sei auch ein relativer Grad hiervon noch mit der Definition von Dezentralisation vereinbar (RÉMOND et al 1994:35). Allerdings dürfen dieser Auffassung nach in Anschluß an Entscheidungen des Conseil Constitutionnel weder Amtsführungsbeschränkungen übertrieben noch Entscheidungsmachtzuordnungen ohne jegliche Wirkungsmacht (RÉMOND et al 1994:86) sein. Einer dritten Auffassung unterscheidet die Dezentralisation von der Dekonzentration, daß der Zentralstaat Entités territoriales mit moralischer Rechtspersönlichkeit versieht, wodurch diese sich zu Gebietskörperschaften wandeln (GOUNELLE 1989:44). Ist dieser Vorgang bei Gebietskörperschafts-Dezentralisation formale Absicherung, so hinsichtlich funktioneller Dezentralisation und Dienstdezentralisation vielfach eine Lerrformel, weil vom Grad der Eigenlenkung des Handlungsfeldes bzw der Machteinwirkungen des Zentralstaat in der Empirie die funktion-

<sup>19</sup>Compétences werden „transmittiert“, sofern nicht amtsgebunden, und sind von unterschiedlicher Begrifflichkeit ihrer Weitergabe nicht leicht entziehbar. Oder: Man grenzt „transfert de compétence“ (RÉMOND et al 1994:298) von „attribution de pouvoir“ ab

<sup>20</sup>“...La reconnaissance d’une catégorie des affaires locales, distincte des affaires nationales, est la donnée première de toute décentralisation...” (RIVERO et al 1994:Rdnr 318)

ale Dezentralisation der Dekonzentration gleichkommt (GOUNELLE 1989:44; RIVERO et al 1994: Rdnr 322). Andererseits fallen zufolge der dritten Auffassung „Affaires locales“ als zwingender Rechtfertigungsgrund für Dezentralisation weg; sie könnten genauso gut nur durch Dekonzentration in der Effizienz ihrer Bewältigung verbessert werden (GOUNELLE 1989:45).

Einer vierten Auffassung zufolge heißt die Gewährung einer juristisch-moralischen Eigenpersönlichkeit zwangsläufig, Verwaltungseinheiten aufzubauen, die der zu dezentralisierenden Körperschaft Vertretung und Handeln im eigenen Namen gestatten (LAUBADÈRE et al 1988: 165). Daß in der Verwaltungspraxis die Aufsicht eher Verhandlung statt Durchsetzung zentralstaatlichen Willens bedeutet, berücksichtigt die vierte Auffassung ebenso, wenn sie von einer „sanften Vollmacht, die die Entscheidungsfähigkeit der unter Aufsicht stehenden Autorität bewahrt“ (LAUBADÈRE et al 1988:166) spricht. Allerdings liegt der Umfang der Affaires locales allein in der Definitionsgewalt des zentralstaatlichen Gesetzgebers (LAUBADÈRE et al 1990:Rdnr 131), leitet sich also nicht aus der Natur der Sache ab. Hierzu paßt, daß hinsichtlich der Verwaltungssanktionen - Billigung, Widerruf, Aufhebung, Umformung, Ersatzvornahme - keinerlei Unterschied zwischen Weisungsgewalt und Aufsichtsgewalt bestehen soll (LAUBADÈRE et al 1990:Rdnr 136).

Allen vier Auffassungen ist gemeinsam, daß an die Stelle der Weisungsgewalt die Aufsichtsgewalt/tutelaire tritt. Auch hier verschmelzen Kontroll- und Weisungsbefugnis miteinander, „dans un but de protection de l'intérêt général“ (RÉMOND et al 1994:286). Es ist zu unterscheiden eine Aufsicht a priori (vor 1982), also vor Entscheid oder Ausführung des unteren Verwaltungsorgans<sup>21</sup>, von einer Aufsicht a posteriori<sup>22</sup>.(nach Dezentralisierungsgesetzen ab 1982).

Folgt man dieser Auffassung, hat sich durch die Dezentralisierungsbemühungen-inwieweit sie tatsächlich zum Ergebnis führten, läßt sich an der Autonomie der Kommunen als Schlußergebnis ablesen-ab 1982 schon aus juristischen Gründen bis heute, 1997/98, kaum etwas strukturell Entscheidendes geändert.<sup>23</sup>

Setzt man nach einer anderen Auffassung hingegen Aufsichtsgewalt oder Aufsichtsgewalt allein mit der Vorabkontrolle gleich<sup>24</sup> (RÉMOND et al 1994:40), dann ließe sich theoretisch eine veränderte Stellung der Gebietskörperschaften, so auch der Kommunen, ableiten. Aber auch diese Auffassung weist darauf hin, daß“par tradition, parce que la France est un État

<sup>21</sup> Mit identischen Sanktionsmodi wie bei Weisungsgewalt: Annulation, Suspension, Approbation, Substitution (TROTABAS et al 1988:126-127) hinsichtlich Finanzen, technischen Vorschriften, Ausübung der Kompetenzen auf Handlungsfeldern.

<sup>22</sup> „...Le contrôle 'a posteriori' est attribué a des juridictions qui, sur l'intervention du représentant de l'Etat, jugent la légalité de tous les actes administratifs des collectivités territoriales“(TROTABAS et al 1988:127) Zu ergänzen um Anrufungsmöglichkeit von Rechnungshöfen zur Kommunalbilanzprüfung seitens Präfekten. Wir werden später darauf zurückkommen.....

<sup>23</sup>“Les lois de décentralisation adoptées à partir de 1982 n'ont par sembler en cause les conceptions traditionnelles françaises en la matière...Il s'agit plutôt d'un phénomène d'accélération qui n'est pas en rupture avec le système politique et administratif...” (GOUNELLE 1989:48)

<sup>24</sup>.....und nennt tutelle a posteriori stattdessen contrôle juridictionnel oder contrôle de légalité(RÉMOND et al 1994:296)

unitaire et parce que l'article 72<sup>25</sup> de la Constitution l'exige“(RÉMOND et al 1994:293)impliziert ist

„...l'existence d'un contrôle exercé par le pouvoir central. Ce contrôle différencie la situation d'une collectivité territoriale [=Gebietskörperschaft] de celle de l'État membre d'un État fédéral“(RÉMOND et al 1994:288).

Sodann läßt die Tatsache, daß“pour ce qui concerne les actes immédiatement exécutoires, le contrôle peut intervenir dès la publication ou la notification aux intéressés de l'acte considéré“, und daß

“pour ce qui est des autres actes, c'est-à-dire ceux pour lesquels existe une obligation légale de transmission<sup>26</sup> à la préfecture avant qu'ils deviennent exécutoires...“(RÉMOND et al 1994:298),

allerdings die Kontrolle de légalité der Machteinwirkung seitens des Zentralstaates (oder des Pouvoir central) nach doch einer Aufsicht a posteriori nahekommen.

Mit Gesetz vom 22.6.1992 wurde die “automatische Wirksamkeit aller kommunalen Verwaltungsakte nach Zugang ihrer Mitteilung an die Präfektur“ wieder “eingeschränkt“(FRÈRE 1997:152), sodaß Diskussionen um eine Rezentralisierung, d.h. Rücknahme der Dezentralisation, ihren wahrheitgemäßen institutionell - juristischen Hintergrund haben.

4.2.Verwaltungsgliederung als Materialisierung der Zentralisierung:

Neben Zustimmungspflichtigkeit von Gemeinderatsbeschlüssen und Beschlüssen des Conseil Général [des Departments, ab 1971] (RÉMOND et al 1994:290) erstreckte sich die zentralstaatliche Weisungsgewalt nicht nur auf die Handlungsbereiche, sondern auch die entscheidungsverfahrenstechnischen Zugänge zu ihnen: „Nullité de plein droit“ ohne gesetzliche Möglichkeit der Nachbesserung und ohne Ermessensspielraum in der Wertung durch die Präfekten und deren Untergeordneten, die Unter-Präfekten, betraf auf der kommunalen Ebene Entschlieûungen, die gegen Zuständigkeiten verstieûen, die auûerhalb der gesetzlichen Sitzungsperioden des Gemeinderates stattfanden oder die Verwaltungsgesetze und Verwaltungsordnungen verletzten. Daû die Aufhebung einer gemeinderätlichen Entschlieûung laut Artikel 45 des damaligen Code de l'administration communale auch, „par toute personne intéressée<sup>27</sup> et par tout contribuable<sup>28</sup> de la commune“(RÉMOND et al 1994:290) beantragt werden konnte, und nicht einzig im Ermessen des Präfekt oder Sous-Präfekt steht, verunsicherte die Gemeinderäte und machte sie gegenüber Machteinwirkungen sowie

<sup>25</sup>Über eine einem weiten Dezentralisierungsverständnis offenere Auslegung von Art 72 der Französischen Verfassung von 1958 siehe später.

<sup>26</sup>Das Rechtsinstitut der Transmission(=Übermittlung) mag zunächst als „In Kenntnis setzen“ übersetzt werden, tatsächlich erhält der Zentralstaat mittels Informationsanrecht Machtverstärkung.

<sup>27</sup>Also nicht nur jeweilige Gemeindebürger. Die Taktik, durch Rekurs auf das Staatsvolk als Gesamtheit die Kommunen zu kontrollieren, vermag auch hinter den die deutsche Verwaltungspraxis-sowie lehre überragenden Anrechten auf „Accès aux documents“ ab 1978, gesondert für die Kommunen ab 1992, also 10 Jahre nach Beginn der gesetzlichen Dezentralisierung, stehen..

<sup>28</sup>Auch heute, 1997/98, spricht ein großer Teil der französischen Gemeindeverwaltungslehre nicht von Citoyen, sondern „Contribuable“ So auch in den soeben genannten „Accès aux documents“-Anrechten. Dahinter steckt die zentralstaatliche Taktik, das private Interesse an Ausgabenvermeidung der „Beitragspflichtigen“ gegen die Selbstverwaltungskörperschaften in Stellung zu bringen. Hieran ändert sich von der Machteinwirkung gesehen nichts dadurch, daß die Aufsicht a priori ab 1982 durch die Contrôle de légalité ersetzt wurde.

Hilfestellungen der Staatsvertreter<sup>29</sup> empfänglicher: so ließ es sich annehmen und mochte die französische Staatslehre gedacht haben.<sup>30</sup>

Infolge des geringen Umfanges an Aufgabenbereichen und der zentralstaatlich geduldeten Existenz von Kleinstgemeinden<sup>31</sup> gilt:

„...De plus, les tutelles techniques et financières n’ont cessé de se développer du fait de la nécessité croissante dans laquelle se trouvaient les collectivités territoriales d’obtenir de l’État des subventions ou l’autorisation de réalisations de plus en plus complexes...“(RÉMOND et al 1994:291)

Ab Gesetz vom 31.12.1970 wandelte sich formell die Aufsicht a priori in eine

Zurkenntnisnahme seitens der Repräsentanten des Staates (RÉMOND et al 1994:292).

Leider verschwieg GRÉMION(1976), um die französische Staatsrechtslehre als empirisch unwissend darzustellen, daß zeitgenössisch zu seinen Erhebungen in Teilen der juristischen Lehrmeinung die Eigenschaft der Aufsicht als acte unilatéral überprüft wurde, unter den Stichworten der Co-décision(normative Feingliederung der Aufsicht) und der Co-administration (Einbezug der Wirklichkeit des Verwaltungshandelns)<sup>32</sup>(REGOURD 1982:301-313).

Die Co-décision ihrerseits ließ sich feingliedern in

- consultation facultative mit avis simple seitens der Aufsicht-Unterworfenen
- consultation obligatoire mit der obligation de demander avis der Aufsicht-Unterworfenen
- consultation assortie de l’exigence de l’avis conforme der Aufsicht-Unterworfenen mit Bindewirkung des Avis für die Verwaltung (LAUBADÈRE et al 1990:Rdnr 79).

Um der Auslegung vorzubeugen, wonach Co-décision nicht Gleichberechtigung nach Entscheidungsgewalt zwischen Aufsicht-Ausübendem und Aufsicht-Unterworfenem bedeute, sondern Kontinuität des Unterwerfungsverhältnisses mit prozeduralen Abänderungen (REGOURD 1982:312), ging die Kritik soweit, die Einheit des Verwaltungsaktes(Unité d’acte) zu bestreiten(REGOURD 1982:331), weil nur die Zweiteilung in „Initiative de la collectivité décentralisée“ und „Approbation du pouvoir central“ die juristische Autonomie der Gebietskörperschaften bewahre (REGOURD 1982:332). Die materielle Grundlage der Autonomie bleibt hierbei außen vor.

Hier ist zum einen Durchbrechung des Hierarchieprinzips in der territorialen Verwaltung zu nennen, sodaß die untersten Beamten des Zentralstaates nicht mehr ausschließlich gegenüber Departments, Communes und Maires (=Bürgermeistern) die Ansprech- und

<sup>29</sup>In Gestalt von Präfekt und Unter-Präfekt.

<sup>30</sup>Dies ist ein Grund dafür, weshalb im Gesetz über Zusammenlegung von Kommunen von 1971 anders als von einem zentralstaatlichen Regierungssystem und der Hochhaltung des Intérêt Général auf Prämissenebene zu erwarten, und im Gegensatz zur föderalistisch regierten Bundesrepublik Deutschland- Freiwilligkeit, jederzeitige Möglichkeit der Rückkehr zum Status quo ante sowie hohe Zustimmungsqouren vorgesehen waren. Sodann hätte bei Zwangszusammenlegung von Kommunen vielleicht eine politische Diskussion über die Egalisierung nach räumlichem Umfang und Wähleranzahl der Wahlkreise zur Nationalversammlung und zu den Selbstverwaltungskörperschaften-mit indirekter Auswirkung auf Zusammensetzung des Sénats-stattgefunden. Hiervon hätte aber die Linke Nutzen ziehen können. Daß aber infolge der veränderten Wahltaktik der Linken das absolute Mehrheitswahlrecht entgegen der Erwartungen der Verfassungsväter von 1958 nicht die politische Vorherrschaft der Rechten sichern würde, war das Ergebnis der Wahlen zur Nationalversammlung von 1967.

<sup>31</sup>Laut PREUSCHOFF(1992:44) von den 36.769 Kommunen Frankreichs 70,8% kleiner als 700 Einwohner.

<sup>32</sup>B.EBERLEIN in „Die Dezentralisierungsreform der französischen Linksregierung“, Verwaltungswiss. Diplomarbeit Konstanz 1990, sowie in „Der Wandel territorialer Politik in Frankreich“, Diss.Konstanz 1996, geht wie GRÉMION hierauf nicht ein; auf REGOURD (1982) nirgends verwiesen.

Aushandlungspartner darstellen (GRÉMION 1976:443).

Noch relevanter unter dem informationellen Aspekt der Autonomie ist, daß der Erscheinung:

„Dans le modèle bureaucratique stratifié, la coupure d'information entre le centre et la périphérie se fait au profit de la périphérie. Le sommet ne maîtrise pas les arrangements communautaires qui s'effectuent à la base“ (GRÉMION 1976:443)

dadurch Einhalt geboten werden soll, indem der Zentralstaat seine Eigenverfügbarkeit über Informationen steigert und sich die Mittel der eigenständigen Beschaffung verschafft (GRÉMION 1976:443), woraus er „règles de gestion“ (Betriebsanweisungen) entnimmt, die auf die Handlungsfelder der Kommunen eine energischere Machteinwirkung als etwa „règles juridiques“ (Verwaltungsvorschriften) zeigen.

Auf der Ebene des funktionaläquivalenten Ersatzes der Aufsicht mit machterhaltenden und gar machtsteigernden Absichten des Zentralstaates erblickt der Verwaltungsprozeßansatz (REGOURD 1982:219) die Methoden zur territorialen Integration Concertation, Contractualisation und Planification, in Anschluß an Teile der Staatsrechtslehre der 1960er und 1970er Jahre. Verträge zwischen Zentralstaat und unteren dezentralisierten Verwaltungseinheiten (Contractualisation) bänden diese ein und würden sie zugleich auf die Rolle von Ausführungsorganen reduzieren (REGOURD 1982:220), nachdem ihnen die Initiative entrissen worden ist. Concertation, für deutsche Verwaltungskulturtradition auf Berücksichtigung und Wahrung des Interessenpluralismus anspielend, verkommt im französischen Kontext dazu, daß der nach Entfallen des Aufsichtsgewalt durch keinerlei juristische Rückbindung in Machtäußerung gehinderte Stärkere, hier der Zentralstaat, dem Schwächeren Bedingungen und Ergebnisse abzutrotzen vermag, die dieser bei Vorliegen der Unterworfenheit unter die zentralstaatliche Aufsicht niemals hätte billigen müssen (REGOURD 1982:220).

4.3. Verwaltungsgliederung ab 1982 als Materialisierung der Dezentralisierung:

Demnach heißen die Untergliederungen des französischen Zentralstaates, auch Gebiets- oder Selbstverwaltungskörperschaft genannt, Régions (seit 1982 in dieser juristischen Eigenschaft), Départements und Communes.

Genauso wie die Vielzahl kleinster Kommunen sichert potentiell die unterschiedliche Anzahl an Wahlkreisen für Conseil Général je Department nach wie vor konservativen Überzeugungen in Vermittlung über den Sénat im Nationalparlament eine strukturelle Mehrheit. Zugleich dauert die Ungleichwertigkeit der Wahlkreise zur Nationalversammlung fort, wenn man als Vergleichsparameter die Anzahl an erforderlichen Wählern je Stimme heranzieht.

Wichtiger als die Statistik, wonach in „France Métropole“ die Anzahl der Regions 22, der Departments 96 und diejenige der Communes 36.769 beträgt, ist die Inbeziehungsetzung zwischen Wahlmodi und Zuständigkeiten der Selbstverwaltungskörperschaften.



Dies vor dem Hintergrund einer Funktionalreform, wonach ab 1982

„Les transferts de compétences ne créent ni tutelle d'une collectivité sur une autre, ni hiérarchie entre elles: ces transferts ne doivent en aucun cas permettre à une collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur une autre collectivité...Les collectivités locales sont donc censées être autonomes, chacune dans leur sphère de compétences, ces sphères étant bien séparées les unes des autres et chaque collectivité territoriale pouvant exercer ses attributions sans avoir besoin d'en référer à une autre catégorie de collectivité territoriale.“(RÉMOND et al 1994:49)

Durch Dekrete 1959 und 1960 geschaffen, mit politischen Bündelungsinstitutionen 1964 versehen, seit 1982 in juristischer Eigenschaft der Collectivité territoriale, erst 4 Jahre später, 1986, mit direkter Wählbarkeit ihres Parlamentes, ist die Region zuständig für die Bildungspolitik hinsichtlich Gymnasien, beruflicher und Fortbildung, Forschungszentren, Raumordnung, Regionalpläne, regionale Verkehrsdienste und hat Flughäfen, Nationalstraßen, Schienenwege mitzufinanzieren (KEMPF 1997:295). Daß die Regionalräte auf 6 Jahre nach dem für die V.Republik untypischen Verhältniswahlrecht<sup>33</sup> gewählt werden, der Regionalratspräsident als Vorgesetzter des Verwaltungspersonals aber seinerseits nicht vorzeitig absetzbar ist, läßt sich damit erklären, daß keinerlei Region für sich allein oder zusammen mit anderen Regions unter Umgehung des Sénats auf den Zentralstaat Einfluß nimmt. In den 2 abgeschlossenen und der gerade begonnenen 3. Legislaturperiode der Conseils Regionaux zeichneten sich stets nur knappe Mehrheiten in den Regionalparlamenten ab.

Um der Sicherung zentralstaatlichen Handlungseinflusses dürfte das ökonomische Ungleichgewicht der Regions<sup>34</sup> mit Auswirkung auf kraß variierende Höhen der Regionalhaushalte auch im Sinne des Zentralstaates liegen, durch Nichtexistenz von Finanzausgleichen zwischen den Regions (horizontal) und Nichtzusammenlegung derselben die Gegenakteure (aus Sicht des Weisungsgewalt) zu spalten.<sup>35</sup>

Aus dem identischen Machtsicherungsinteresse des Weisungsgewalt denkt der französische Zentralstaat auch 16 Jahre nach Beginn der Dezentralisation nicht daran, die Selbstverwaltungskörperschaften durch die Gewährung von gegenseitigen Ansprüchen auf Information, d.h. entscheidungsrelevanten Datensets, sowie von Aufsichtshierarchien mit institutioneller Ebenbürtigkeit zu versehen. Wenn jede der Selbstverwaltungskörperschaften in ihrer eigenen „Sphère de compétence“ in der Aufgabenerfüllung auf zentralstaatliche Hilfe angewiesen ist und nicht sich mit Teilnehmern anderer Zuständigkeitssphären verbünden kann, sichert dies Gehör, im Sinne der Erkenntnis von M.CROZIER, wonach Macht auch die Chance ist, Unsicherheiten und Orien-

<sup>33</sup>Seit kurzfristigen Koalitionen zwischen Liberalkonservativen der UFD und dem FN zur Sicherung von Regionalpräsidentenposten nach den Regionalwahlen 1998 sprechen sich der Parti Socialiste sowie die Neogaullisten(RPR) für die Praktizierung des romanischen Mehrheitswahlrechts auch in den Regions aus.

<sup>34</sup>Für deren Beibehaltung KEMPF(1997:299) „den erbitterten Widerstand regionaler Eliten, die um ihre Pfründe und Mandate bangen“, verantwortlich macht.

<sup>35</sup>Zumal, wie später zu sehen, der Zentralstaat ab 1982 sukzessive und besonders ab 1997 ein umfangreiches finaaantechnisches und juristisches Aufsichts- und Kontrollinstrumentarium gegenüber den Kommunen als unterster Selbstverwaltungskörperschaft und unterster Verwaltungseinheit des Zentralstaates aufgebaut hat, an dessen institutionell-machtsoziologischer Entwertung er kein Interesse haben kann. Inwieweit das neue Instrumentarium von Machteinwirkung gesehen die Aufsicht a priori vom Statusquo ante 1982 ersetzt oder gar übertrifft, wird im folgenden desgleichen zu erörtern sein.

tierungsbedürfnisse anderer zu nutzen, um Absichten gegen deren Willen in Handlungen umzusetzen.

Die Departmente sind zuständig für Sozialhilfe, Sozialdienste, Gesundheitsfürsorge, in der Bildungseinrichtungspolitik für Collèges, sodann für Schultransporte, nichtstädtische Verkehrsdienste und Departmentsstraßen (KEMPF 1997:295).

Die ehemaligen Befugnisse des Departmentalen Präfekt hat der Präsident des Generalrates übernommen. Er wird alle drei Jahre anlässlich der jeweiliger Teilwahl des Generalrates neugewählt. Jeder Conseiller Général seinerseits wird für 6 Jahre nach absolutem Mehrheitswahlrecht gewählt. Da die Wahlkreise des Departments, die Cantons, in Größe sowie Wählerzahl erheblich differieren, ergeben sich erhebliche Differenzen in der Anzahl der Mandatsträger von Department zu Department (KEMPF 1997:294).

##### 5. Beweggründe für die Dezentralisierung ab 1982:

Eine Lehrmeinung vertritt die Auffassung, daß auf der Ebene der Planungsphase der Dezentralisation der Rapport GUICHARD(1976)<sup>36</sup> in seinen Bemühungen um Abbau des direkten Durchgriffs des Zentralstaates wörtlich genommen werden muß (RÉMOND et al 1994)<sup>37</sup>.

Bezüglich der Communes bedeutet dieser Rapport aber lediglich die Fortschreibung bereits bestehender Aufsicht-Liberalisierungen, die vor dem Hintergrund der mehrfach erwähnten demographischen Staffelung der Gemeindegrößen realpolitisch den Machteinfluß von oben beibehielt.<sup>38</sup>

Staatsrechtlich besteht nach einer der Lehrmeinungen<sup>39</sup> kein grundsätzlicher Unterschied zwischen der Dekonzentration und der Dezentralisation, sodaß auf der Ebene verbindlicher Begriffsfestlegungen den Akteuren keineswegs ein Systembruch unterstellt werden kann. Jegliche Dezentralisation, die ihre Zielobjekte mit wirksamer Entscheidungskompetenz auszustatten gedenkt, hat diesen neben Machtbefugnissen auch Ressourcen zuzuführen.

Nun gab es aber trotz selbsterklärter Modernisierungspolitik der vorangegangenen Regierungen noch immer erhebliche Unterschiede in der ökonomischen Leistungsfähigkeit verschiedener Gebiete Frankreichs<sup>40</sup>.

Eine Politik, die den gesamten Komplex der Ermächtigung unterer Verwaltungseinheiten unter Beachtung aller damit verbundenen Aspekte bearbeiten wollte, bedürfte einer zeitlichen Feingliederung der Handlungsabsichten.

<sup>36</sup>Titel „Vivre ensemble“

<sup>37</sup>„la formule politique d'Olivier Guichard, selon lequel il fallait 'que l'administrateur élu ne soit pas plus le collaborateur du fonctionnaire, mais le contraire'“(RÉMOND et al 1994:293)

<sup>38</sup>Genehmigung seitens Zentralstaates weiterhin vorgeschrieben bei Haushaltsdefizit und Erhebung „de taxes extraordinaires“, Avis préfectoral-Pflichtigkeit von Darlehensgarantien, Einstellung von Kommunalbeamten und kommunale Wirtschaftsbeihilfen, Weisungskontrolle für den Rest der kommunalen Handlungsfelder(RÉMOND et al 1994:293)

<sup>39</sup>TROTABAS et al(1988)

<sup>40</sup>Die bis heute andauern(KEMPF 1997:299)

Nun aber wurde die Dezentralisation von den Akteuren ohne lange Vorbereitung durchgesetzt:

„...Le gouvernement mis en place en 1981 a adopté une démarche administrative inverse en faisant voter très rapidement par le Parlement un premier projet de loi qui comporte seulement quelques éléments importants, mais suffisamment déstabilisateurs du système antérieur pour qu'il ne soit plus possible de revenir à la situation ex ante...“ (RÉMOND et al 1994:48)

Entgegen der Absichtszuschreibung, wonach die abrupte Destabilisierung der institutionellen Logiken des Verwaltungsapparates dazu diente,

„...de modifier le fonctionnement du système en place non seulement dans sa forme juridique et institutionnelle, mais aussi et surtout dans sa réalité sociologique et politique profonde...“ (RÉMOND et al 1994:48)

verträgt sich diese Vorgehensweise besser mit einem Beweggrund, wonach

„...La décentralisation est une réforme administrative, et non politique. L'idée première de cette réforme consistait à débarrasser l'État de ses missions secondaires, pour lui permettre de se consacrer à ses missions essentielles.“ (V. OLLIVIER, in „Pouvoirs locaux“<sup>41</sup> n°33 II/1997, S.95)

Die von OLLIVIER behauptete Entlastungsfunktion der Dezentralisation für den Zentralstaat hinsichtlich Aufgaben und Verantwortlichkeiten schimmerte durch in der Erklärung des Premierministers P.MAUROY vor der Nationalversammlung, in der er die Zentralisierung nicht grundsätzlich verurteilte:

„Une France responsable, c'est aussi un pays qui doit désormais enraciner l'unité de la République<sup>42</sup> dans la diversité et la responsabilité de ses collectivités locales. Il s'agit donc de faire disparaître l'image d'une France centralisée à l'extrême, enfermée dans la rigidité de ses textes, de ses règlements et de ses circulaires“ (RÉMOND et al 1994:46)

6.Herrschaft des Zentralstaates über die Kommunen:

6.1.Abgrenzung der Dezentralisierung vom Föderalismus:

Die Vollmacht zum Setzen der Rahmenordnungen und Anwendungsvorschriften für die Gebietskörperschaften, damit auch die Kommunen, ist vor und nach Dezentralisation ab 1982 durch den Zentralstaat monopolisiert (RÉMOND et al 1994:49)<sup>43</sup>.

Hierunter fallen u.a. der Code Général des Collectivités Générales (CGCT)<sup>44</sup> samt Untergliederung Code des Communes, sodann die Gemeindeordnung und die kommunale Rechnungslegung M14 samt ihren Vorläufern, hinsichtlich Transportdiensten und Wirtschaftsförderung aller drei Arten der Gebietskörperschaften der Code du Marché Public und die Vorschriften über den Service Public (Status und Inhalt öffentlicher Dienstleistungen).

<sup>41</sup>Herausgegeben vom Institut de la Décentralisation, ist dieses Magazin Sprachrohr derjenigen Collectivités territoriales, die das zentralstaatliche Verständnis von Dezentralisation auf dem Wege der Verfassungs- und Gesetzesinterpretation zu lockern sowie die Rechtsbegriffe Dekonzentration und Dezentralisation exakt zu trennen trachten.

<sup>42</sup>Verweis auf Art.2 der Verfassung von 1958

<sup>43</sup>Ebda: „ Il ne saurait donc découler de cette nouvelle répartition des compétences une répartition des pouvoirs normatifs entre l'État et les collectivités locales françaises semblable à ce qui existe en République fédérale d'Allemagne entre le Bund et les Länder...“

<sup>44</sup>Die Feststellung „das Gemeindeverfassungsrecht ist integraler Bestandteil des allgemeinen Verwaltungsrecht“ (PREUSCHOFF 1992: 51) demnach überholt.

Verstärkung erfährt die hierarchische Vorgabe des juristischen Rahmens seitens État unitaire durch die Verschärfung und Schaffung von Straftatbeständen in der Betreuung von Diensten seitens der Gebietskörperschaften, so auch der Kommunen, seit Anfang der 1990er Jahre (DEPORCQ et al, Beitrag in „La Décentralisation en France“, 1996, S.379). Nach Einführung der Strafwürdigkeit der Begünstigung 1991 wurde ab 1993 das Strafgesetzbuch umgeschrieben, sodaß der neue Abschnitt „Verfehlen der Pflicht zur Ehrenhaftigkeit“ Straftatbestände wie Bestechung, passive Korruption, illegale Interessenorientierung, Unterschlagung, Beeinflussung und Begünstigung zusammenfaßt (DEPORCQ et al 1996: 379). Durch Gesetze vom 4.2.1995 und 6.2.1995<sup>45</sup> wurde die juristische Position des Präfekten bei Erfüllung der Aufsichtspflicht massiv verbessert<sup>46</sup>.

Verwaltungsrechtliche Präzisierungen bzw. Verbesserungen der Aufsichtsgrundlagen in Zusammenspiel mit den erwähnten neuen Straftatbeständen unterziehen die Bürgermeister auch in ihrer Funktion als gemeinderatgewählter Kommunalbeamter der strafrechtlich orientierten Verantwortlichkeit<sup>47</sup>, der sie schon als dem Weisungsgewalt unterworfenen Zentralstaatsbeamter unterliegen, aber auch die Gemeinderäte sind von der Angleichung in Haftbarkeit an Staatsbeamte betroffen. Hierdurch gewinnt theoretisch der Zentralstaat den direkten Kontrollzugriff über die Kommunen zurück, den er 1982 in Teilbereichen verloren hatte, ja vielleicht noch mehr Vorherrschaft im Verhältnis zu den Gebietskörperschaften als jemals zuvor, weil der „Pouvoir périphérique“ des Kontrollentzugs aufgebrochen wurde. In entscheidende Handlungsbereichen, nicht in gesamten Handlungsfeld, der Kommune regiert Paris wieder herein<sup>48</sup>. Sollte es dem einzelnen Präfekt an Entschlußkraft und Willensstärke fehlen, die neuen Möglichkeiten<sup>49</sup> auszuschöpfen, so bestehen genügend andere Kanäle der Information sowie der Durchsetzung, wie weiter unten zu sehen.

## 6.2. Organisatorischer Zugriff des Zentralstaates:

Ministère de l'Intérieur sowie Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation verfügen über die Rahmenordnungssetzungsgewalt gegenüber den

<sup>45</sup> siehe FN 163

<sup>46</sup> Gesetz vom 4.2.1995, **d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire**, Artikel 27: „Bis zum Entscheid des Verwaltungsgerichts, bringt die Forderung nach Ausführungsaufhebung in den Bereichen der Stadtplanung, der öffentlichen Dienstleistungen/Aufträge und der Beauftragung mit Wahrnehmung öffentlicher Dienstleistungen, wie vorgebracht seitens des Staatsvertreter[**Präfekt**] in der Frist von 10 Tagen nach Erhalt der Verwaltungsaktmitteilung [seitens der **Gebietskörperschaft**], die Aufhebung dieses Aktes mit sich. Nach Ablauf einer Frist von einem Monat nach Erhalt der Mitteilung ist der Verwaltungsakt wieder ausführbar, wenn das Verwaltungsgericht nicht entschieden hat“ (Gesetz n°95-115, Art.27, als Gesetz n° 96-142 vom 21.2.1996 in Gesetzteil des Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) eingetragen. Übersetzung durch Verfasser, nach DEPORCQ et al (1996:377, und FN 19)

<sup>47</sup> Fr. CHAUVIN: Responsabilité des Communes, Dalloz-Sirey, Paris 1996, nicht für Verfasser zu erreichen, ebenso wie L. CHATY: „L'administration face au management: Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française, L'Harmattan, Paris 1997. Letztere Monographie macht schon im Titel deutlich, daß M 14 sich in die Kontinuität der „Rezentralisierung“ des französischen Staates durch prozedurale und institutionelle Modernisierung, unter intentionaler Vermeidung des Systembruchs, einfügt: Handlungsverantwortung soll strafrechtliche Verantwortlichkeit nicht ersetzen, sondern ergänzen, wenn nicht stärken

<sup>48</sup> So hat eine „interministerielle Mission“ der Zentralregierung seit Gesetz vom 29.1.1993 „relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques“ das Recht, „Marchés Publics“ der Gebietskörperschaften, so auch der Kommunen, einer Enquête zu unterziehen, abgesehen von contrôle de légalité durch Präfekt, unter Übermittlungspflicht für Gebietskörperschaften hinsichtlich Ausführungsbeschlüssen, Protokollen der aus Bürgermeister/Generalratpräsident/Regionalratspräsident, einem öffentlichen Rechnungsführer und einem Vertreter der Direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes mindestens bestehenden und nach Verhältniswahlrecht (Gesetz ATR vom 6.2.1992) bestimmten Commission d'appel d'offres, sowie Pflichtbericht nach Artikel 321,3 des Code des Marchés (ALBERTINI et al 1993:309-310)

<sup>49</sup> Abgesehen davon, daß die vom Innenministerium als Rechtsgrundlage für Kontrolle und Aufsicht herausgegebene „Liste des pièces justificatives des paiements des collectivités et éta blissements publics locaux“ in der Ausgabe des Verlages Berger-Levrault von 1993 90 Seiten umfaßt.

Kommunen. Vermittelt wird diese über die Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL).

Zum einen informiert sie die Politiker und Angestellten der Collectivités Territoriales/Locales über den gegenwärtigen Stand der juristischen Einbindung, zum anderen ist sie die institutionalisierte Implementierung der Rahmenordnungen.

Sodann wirkt das zweite der zuständigen Ministerium direkt auf die Personalpolitik der Gebietskörperschaften, so auch der Kommunen, ein. Die Aufteilung der Kompetenzsphären wird zurückgestellt zugunsten des Versuches, den Kommunen die Möglichkeit zu nehmen, sich eine Gefolgschaft unter den Inhabern von Planstellen<sup>50</sup> zur eigenen Machtstärkung zu sichern. Dem trägt die Zusammenfassung von Zentralstaatsbeamten und Territorialbeamten unter Rechtsstatus Fonction Publique Rechnung.

Kontrolle und Standardisierung der Ausbildung der Territorialbeamten sind monopolisiert beim in der Regierungshauptstadt ansässigen Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), die von allen Gebietskörperschaften mit mindestens einer im Haushalt eingetragenen Vollzeitstelle durch Pflichtbeiträge zu unterstützen ist (MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR/DGCL 1997:122).

1983 und 1984 wurden die Bediensteten der Collectivités Territoriales, so auch der Kommunen, unter der Bezeichnung Öffentlicher Dienst der Gebietskörperschaften in Öffentlichen Dienst eingegliedert (AUBY et al 1991:Rdnr 216)<sup>51</sup>

Die die Gebietskörperschaften, so auch die Kommunen, beaufsichtigenden Finanzkontrolleinrichtungen unterstehen der Weisungsgewalt des Finanzministeriums.

Nicht nur liegt das Beamtenverhältnis des Zentralstaatsvertreterers im Department, des Präfekten, „à la discrétion du gouvernement“ (CHAPUS 1992, Rdnr 247)<sup>52</sup>, Dienstortwechsel und Dienstdauer stehen im Belieben der Vorgesetzten (CHAPUS 1992:Rdnr 247, 2°).

Mögliche Organisierung von Einwendungsmacht in eigener Sache bleibt unterbunden, da ihre Meinungsfreiheit und Organisationsfreiheit, bewertet nach französischen Auffassungen von Staatsdienst und Beamtentum (AUBY et al 1991:Teil II, Kap.VI), stark beschnitten sind (CHAPUS 1992:Rdnr 247, 3°). Der schwachen Schutzwirkung des Beamtenstatus steht der umfangreiche Pflichtenkatalog des Präfekten entgegen: Überwachung und Steuerung der dezentrierten Außendienste des Zentralstaates. Sowohl seinem obersten Dienstherren, dem Innenminister, wie auch allen anderen Ministern der Zentralregierung ist er durch Dienstweg untergeordnet (GRUBER 1986:87).

Was unmittelbar den ihrer Aufsicht unterstehenden Kommunen taktischen Freiraum verschaf-

<sup>50</sup>Titulaires/Agents titulaires entsprechen dem deutschen Beamtentum, aber im Unterschied dazu mit Streikrecht.

Näheres dazu bei AUBY et al 1991

<sup>51</sup>“Statut général de la fonction publique“, gemeinsam herausgegeben von DGCL und Direction des Journaux officiels 1997, stand Verfasser nicht zur Verfügung

<sup>52</sup>Verweis auf Art.25 des Gesetzes vom 11.1.1984

fen dürfte, sofern sich die Erfordernis der unmittelbaren Anwesenheit in der Zentralstaats-Hauptstadt ergibt, ist die Vorschrift, daß die Präfekten „ne peuvent s’absenter de leur département sans l’autorisation du ministre“ (LAUBADÈRE et al 1990:Rdnr 101 2°) Zuguterletzt stellt der Präfekt die Schaltstelle dar, über die Mitteilungen des Zentralstaates oder von der Region aus die „Services extérieurs“ und Gebietskörperschaft - und in umgekehrter Richtung - verkehren (CHAPUS 1992:Rdnr 255 2°).

Das versetzt den Präfekt u.a. in die Lage, von der seit 1982 gestärkten Möglichkeit der Aufsicht-Form Ersatzvornahme gegenüber den Kommunen Gebrauch zu machen (CHAPUS 1992:Rdnr 480).

Zwar ist dem Präfekt nur Délégation de Signature erlaubt (GRUBER 1986:92), aber hinsichtlich Zahlungsvorgängen reicht dies, um dem Directeur de services départementaux alle Handlungsverantwortung zu überlassen, sich selbst aber von jeglicher Verantwortlichkeit freizuhalten (RAYNAUD 1995:182).

### 6.3. Qualifikationsmonopol des Zentralstaates als Machtsicherung:

Die Mehrzahl der französischen Kommunen bleibt auf zentralstaatliche Beratung angewiesen. Zugleich fehlt den Maires und Adjoints „ruraux“ jegliche die unmittelbare Dienstgewalt übersteigende Respektabilität im Verhältnis zu den Gemeindebediensteten der Titulaire-Klasse. Die später noch genauer einzuordnende und in Konkurrenz zu den Adjoints tretende kommunale Amtsfunktion des Secrétaire de mairie oder Secrétaire général<sup>53</sup>, wie wohl der direkten Anordnungsgewalt des Bürgermeisters unterworfen und mit Sachkenntnis ausgestattet, ändert nichts, da nur in Kommunen ab 80.000 Einwohnern der Bürgermeister den Secrétaire frei, auch außerhalb der kommunal anwesenden öffentlichen Angestellten, bestimmen darf (GÉRARD 1995:106), statistisch betrifft dies nur 49 von insgesamt 36.664 Kommunen (nach INSEE-Übersicht von 1990), oder 0,134% (FRÈRE 1997:86).

### 6.4. Definitions- und Kategorisierungsmonopol des Zentralstaates als Machtsicherung:

Eine Theorie über Wirklichkeit besagt, daß diese unabhängig vom Betrachter einheitlich und unveränderlich zu erkennen ist. Der Invarianz/Korrespondenztheorie von Wirklichkeit stellt sich die sogenannte sozialkonstruktive Theorie der Wirklichkeit gegenüber, wonach verschiedene Betrachter ihre jeweiligen Machtgrundlagen und Ressourcen einsetzen, um in Aushandlungsprozessen ihre Anschauung als die vermeintlich objektive durchzusetzen. Der Verfasser ist der Auffassung, daß der Invarianzcharakter von Wirklichkeit nicht aufgegeben werden darf, weil Wissenschaft sonst ihren Anspruch auf soziale Beachtung

<sup>53</sup>Z.B. durch ihr Vorrecht, „délégation de signature“ seitens des Bürgermeisters zu erhalten (GÉRARD 1995:9) Neuere Kommunalreformen führten in Italien identische Doppelführung der Kommune ein-vgl. E.BARUSSO: Il segretario comunale e provinciale, Giuffrè, Mailand 1997.  
Das Einführungswerk von M.BAZOCHE: Secrétaire de Mairie, Litec, Paris 1988, leider für Verfasser nicht erreichbar. Anhand der juristischen Regelungen in Abgleich mit denjenigen des Conseil Municipal, der Adjoints und des Maire hätte sich eine tiefeschürfende Institutionenanalyse ergeben können.

ihrer Ergebnisse verlöre. Um die Idee der Unveränderlichkeit und Erkenntnissubjektunabhängigkeit mit der gleichermaßen objektiv feststellbaren Machteinwirkung von Interessen und Personen bei der Wirklichkeitserfassung zu vereinbaren, eignet sich die Theorie der Sozialhermeneutik<sup>54</sup>. Demnach hieße Monopolisierung von Definition, aus dem fixierten Rahmen der Wirklichkeit nur bestimmte Ausschnitte von Herrschaftsunterworfenen zu benennen zu erlauben, Monopolisierung von Kategorisierung, aus dem Rahmen der unveränderlichen Wirklichkeit nur bestimmte Ausschnitte zu erkennen zu erlauben. Die herrschende Staatsrechtslehre faßt das Verständnis von Zentralstaatlichkeit<sup>55</sup> sehr eng, indem sie an der wortgetreuen Auslegung der Verfassungsartikel 2 und 3 der V.Republik festhält:

„ Le caractère unitaire de l'État résultant du principe de l'indivisibilité de la République s'oppose à ce que le législateur confère aux collectivités territoriales un statut d'autonomie interne trop développé qui ouvrirait la voie à des rapports de type fédéral au sein de la République.....“(A.ROUX, Beitrag in GILBERT(1993:51-88), hier S.55)

Zugleich führt sie herrschaftssoziologische Aspekte in die Verfassungsauslegung ein, um die sachliche Angemessenheit und Alleingültigkeit ihrer Auffassung von Zentralstaat zu beweisen:

„...Dans un État unitaire ne doit en effet exister qu'une seule source de souveraineté<sup>56</sup> s'exerçant sur la totalité du territoire....“(ROUX, in GILBERT(1993), a.a.O)

Innerhalb der Auffassung konsistent leitet die herrschende Staatsrechtslehre hieraus das Verbot unabhängiger Normierungsvollmachten zuhänden der Kommunen, sich auf Art.34 der Verfassung stützend:

„...s'ajoute...l'exclusion d'un pouvoir normatif autonome au profit des collectivités territoriales“(ROUX, in GILBERT....C'est au législateur qu'il revient de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales....(1993):56-57)

Entsprechend räumt die herrschende Staatsrechtslehre der juristischen Fixierung kommunaler Handlungsspielräume eine geringe Rolle ein<sup>57</sup>:

„...Dans un État unitaire, la décentralisation s'accompagne nécessairement d'un contrôle de l'État sur les actes des collectivités territoriales. Le législateur doit faire en sorte que soit garantie la prééminence des intérêts nationaux sur les intérêts locaux.....“(ROUX, in GILBERT(1993):59)

Um auf der Ebene des Verwaltungsrechts der Lehre auszuweichen, wonach Einzelfallentscheidungen/Anwendungsentscheidungen nicht nur am unteren Ende der Verwaltungshierarchie an die Vorgaben der Spitze, sondern auch in umgekehrter Richtung gebunden sind (LAUBADÈRE et al 1988:90), somit die Rechtsquelle (=Source de Légalité) nicht zwischen Loi, Dekret und Règlement unterscheidet, muß die herrschende Staatsrechtslehre

<sup>54</sup>Soweit Verfasser überblickt, nirgendwo dieser Begriff zu finden.

<sup>55</sup>État central setzt sie hierbei mit État unitaire gleich, beweist einerseits, daß déconcentration und décentralisation nicht substantiell, sondern nur graduell unterscheidbar bleiben sollen, andererseits belegt sie die Fortdauer des Konzepts der hierarchischen Direktions- und Kontrollgewalt, der Weisungsgewalt.

<sup>56</sup>Damit belegt die herrschende Staatsrechtslehre, daß die Dezentralisation ab 1982 nicht als Systembruch irgendwelcher Art, sondern als Delegation von Verantwortlichkeit(im Sinne von Amtspflichtverletzung etc) zu verstehen ist.

<sup>57</sup>...Und hängt hierbei selbsterklärt einer „conception minimaliste“(ROUX, in GILBERT(1993):55-56) an

um der Überordnung der Souveränitätsquelle (=Source de Souveraineté)über die Rechtsquelle den „Législateur national“ beschwören:

„...c'est encore au seul législateur national qu'il convient de déterminer l'étendue des compétences des collectivités territoriales et de les répartir entre celles-ci et l'État.....“(ROUX, in GILBERT(1993):56-57)

Angesichts der Befürwortung des „rationalisierten Parlamentarismus“ mit dem Übergewicht exekutiver Dekrete und Ordonnancen erstaunt der Argumentationsbruch.

Sich der Abhängigkeit von Herrschaft und Macht von eigenständiger Ressourcenverfügbarkeit sowie Ressourcenerzeugung bewußt, setzt die herrschende Staatslehre nach:

„...C'est à lui [**législateur national**] également, qu'il revient de définir les catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire...ou d'encadrer la fixation des taux des impôts décidés par les assemblées locales...“(ROUX, in GILBERT(1993):56-57)

Unter Zurücksetzung von Art.2-3 der Verfassung von 1958 und in Unterordnung von Art.34 betont die Gegenmeinung der Staatsrechtslehre den Art.72:

„Les collectivités territoriales ...s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. Dans les Departments et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux du contrôle administratif<sup>58</sup> et du respect des lois.“<sup>59</sup>

Hält die herrschende Staatsrechtslehre daran fest, daß die

„...libre administration des collectivités territoriales s'exerce dans le respect des prérogatives de l'État dont la souveraineté doit être maintenue intacte...“(ROUX, in GILBERT(1993):55-56),<sup>60</sup>

zieht die Gegenmeinung aus dem Begriff „libre administration“ die entgegengesetzte Schlußfolgerung und schreibt den Collectivités territoriales und damit den Kommunen ein Eigensetzungsrecht von Normen zu, die nicht durch zentralstaatliche Kompetenzermächtigung ermöglicht zu werden brauchen. Hier zeigt sich die Wichtigkeit der Unterscheidung zwischen „en exécution“ und „en application“ einer höheren Norm; bei Ausführung eines zentralstaatlichen Gesetzes gibt es keine Bewertungs- und damit Handlungsspielräume, bei Anwendung hingegen gerinnt die Gestaltungsfreiheit zu einem „pouvoir normatif autonome“ (M.JOYAU, in „Pouvoirs locaux“ n°33 II/1997, S.123). Aus der Beständigkeit der Staatsrechtslehre wäre die Konstanz des französischen Verwaltungsrechts - wonach laut Doktrin Verwaltungsrecht der V.Republik fallweise Entscheidungen des Staatsrat aus der III. und IV.Republik, mitunter bis ins 19.Jahrhundert zurückgehend, zu berücksichtigen hat - im Abgleich mit der Aufeinanderfolge der Verfassungen nach 1789 nicht zu erklären. Zumal die vorherrschende Lehrmeinung auch vor 1982 bis zurück in die III. Republik nicht darart unhinterfragt dastand, wie man dies mit einem zentralstaatlichen Regierungssystem assoziieren möchte.

<sup>58</sup>Laut PREUSCHOFF(1992:51, FN15) gleichbedeutend mit Aufsicht

<sup>59</sup>Französisches Original zitiert, weil die Übersetzung nach KEMPF für den folgenden Zusammenhang leider nicht exakt genug ist.

<sup>60</sup>„Und vermag sich auf Art.89 der Verfassung zu berufen, wonach auf Ebene des Pouvoir Constituant als Vorbedingung für Pouvoir Constitué und die Verfassungswirklichkeit“.....Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire“ Leider versagt für Analyse Zwecke des Verfassers die Übersetzung nach KEMPF zum zweiten Mal in Genauigkeit, daher Zitat des französischen Originals



Zur Wahrung der Konstanz bedurfte es eines institutionellen Mittels.

In Frankreich kontrolliert spätestens seit 1873, seit Beginn der III. Republik, Recht das Verwaltungshandeln, mit einem besonderen Status, abgesondert zum Zivilrecht (RIVERO et al 1994:Rdnr 12). Bis nach 1945 unterblieb jegliche Kodifizierung, sodaß „le droit administratif est largement **jurisprudentiel**“<sup>61</sup> (RIVERO et al 1994:Rdnr 27). Nun ließe sich ein staatlicher Einfluß auf die Bestellung des Personals zumindest des höchsten Verwaltungsgerichts, des Staatsrates, annehmen<sup>62</sup>, sodaß die staatliche Exekutive sich verwaltungsrechtlich selbst kontrollieren würde. Dem ist entgegenzuhalten, daß Beförderungen oder Disziplinarmaßnahmen an die Anhörung einer beratenden Kommission aus den Reihen des Staatsrats gebunden sind und Beförderungen nach dem Anciennitätsprinzip vorstatten gehen. (RIVERO et al 1994:Rdnr 196). Gleichwohl gibt die zweite Meinung die Veränderbarkeit der Zusammensetzung des höchsten Verwaltungsgerichts durch die Exekutive im Grundsatz zu.

Ebenso wie die Bestellung des Staatsrates liegt diejenige der ihm untergeordneten Verwaltungsgerichte (26 in France Métropole) und der 5 Verwaltungsappellationsgerichte auch 16 Jahre nach Einläuten der Dezentralisation in den Händen des Zentralstaates.

Von der ÉNA oder durch eigenen Concours rekrutiert, erfolgen Ernennungen und Beförderungen durch Dekret; Unabhängigkeit wird durch die Unabsetzbarkeit garantiert (RIVERO et al 1994:Rdnr 203).

Als entscheidender Grund für die inhaltliche Beständigkeit der Entscheidungen des Staatsrat und seiner untergeordneten Gerichte in der zentralstaatlichen Auslegung der Verfassung von 1958 über 1982 hinaus ist die bildungsmäßige Herkunft seiner Mitglieder aus den Grandes Écoles zu erblicken, deren pädagogisches Prinzip nicht nur in Aufnahmeprüfung, sondern auch im Bildungsbetrieb vom Wettbewerb meßbarer numerischer Ergebnisse bestimmt ist und eher unhinterfragte Verinnerlichung der Staatsrechtsdoktrin denn Reflexion begünstigt.<sup>63</sup> Ein anderer Ansatz würde darauf abheben, daß bereits durch die Strukturierung der Aufnahmeprüfungen zu den Grandes Écoles diejenigen sozialen Schichten angezogen werden, die von ihrem Selbstverständnis für ein soziale Kontexte auflösendes Verständnis des Öffentlichen Interesse offen sind.<sup>64</sup> Verbreiterung der Einwirkung nach unten erfährt die Staatsrechtslehre nur durch Lehrbüchern zur Indoktrination von Verwaltungsmitgliedern. Insbesondere, wenn die staatsdefinierenden Begriffe Dezentralisierung und Dekonzentration vermischt werden.

<sup>61</sup>FRÈRE(1997) bevorzugt unter Hinweis auf fortschreitende schriftliche Fixierung des Verwaltungsrechts ab 1945 die Bezeichnung „prätorianisches Recht“

<sup>62</sup>EBERLEIN(1990 und 1996)

<sup>63</sup>In Anschluß an verwaltungselitensoziologische Überlegungen unabhängig voneinander bei BIRNBAUM und BOURDIEU aus den 1970er Jahren. Hiermit soll aber keineswegs Faulheit gerechtfertigt werden.

<sup>64</sup>Siehe hierfür BOURDIEU, ebda.

Wie schon in der begrifflichen Ableitung französischen Verwaltungsdenkens beschrieben, wird um der Wahrung des *État unitaire centralisateur* willen die machtaufspaltende Brisanz der Dezentralisation dadurch konteraktiert, indem man dem Pluralismus der Definitionen freien Lauf läßt. Dadurch gelangt der Staatsrat als oberstes Verwaltungsgericht in die Rolle des situativen Begriffsinterpreten. In der Begriffspolitik trägt man dem Rechnung, indem die präzise umrissene Dekonzentration, die innerhalb der Weisungsgewalt des Zentralstaates liegt, je nach Erforderlichkeit mit der Dezentralisation gleichgesetzt wird.

Des weiteren werden zur nominativen Fixierung von Unterwerfungstatbeständen Begriffe niedrigen Herrschaftsstatus weiterverwendet:

Auch nach 1982 heißen Ausführungsbeschlüsse des Gemeinderates „*Délibération*“ (wörtlich =Überlegung) (BROLLES 1997:Rdnr 681) und treten somit bereits auf der Ebene der Benennung hinter die Umschreibungen *Arrêtes* und *Actes* für die Tätigkeit des Bürgermeisters als lokalen Vertreter des Zentralstaates bzw. auf Ermächtigung durch den Gemeinderat zurück. Gleiches gilt für die Stellung des Gemeinderates zum Zentralstaat. Entsprechend hat die Kommune im Rahmen ihrer hinzuerlangten Kompetenzen auch nach 1982 keine Pflichtaufgaben zu erfüllen, sondern Pflichtausgaben (=Dépenses obligatoires) sicherzustellen (RAYNAUD 1995:68).

#### 6.5. Informationsmonopol des Zentralstaates

Soweit die (später noch zu besprechenden) regionalen Rechnungskammern Kenntnis von Straftaten<sup>65</sup> erhalten, die in Zusammenhang mit Rechnungslegung und Betriebsführung von Kommunen und anderer Gebietskörperschaften stehen, obliegt ihnen die Pflicht zur Unterrichtung des Generalstaatsanwaltes (RAYNAUD 1995:185). Das Bestreben des Zentralstaates nach Wahrung des Durchgriffes auf gebietskörperschaftliche und daher auch kommunale Handlungsfelder flackert auf, wenn bei *Délit d'Ingérence* unter dem Begriff „*Fonctionnaire*“ (=Beamter) seitens der Richterschaft auch aus Wahl hervorgegangene politische Führungspersonen subsumiert werden (RAYNAUD 1995:186) und bei Straftatbeständen Urkundenfälschung sowie Beamtenbestechung gewählte Führungspersonen explizit auf derselben Stufe wie Beamte stehen (RAYNAUD 1995:187).

Ressourcen, d.h. Finanzinformation erhält der Zentralstaat exklusiv auf Ebene des Department vom Obersten Rechnungsprüfer-Zahlmeister, auf Canton-Ebene vom *Percepteur* und auf kommunaler Ebene vom Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister oder *Receveur*<sup>66</sup> (RÉMOND et al 1994:312; NEURRISSE 1988:197). Das Gewicht der drei Kontrollebenen innerhalb der Gebietskörperschaften steigt mit der vorgeschriebenen Vernetzung der Rechenlegungs-

<sup>65</sup> **Gebührenüberforderung**, Einmischung, Beamtenbestechung, Urkundenfälschung, Vorenthalten von Dokumenten gegenüber Rechnungsbeamten, Vertuschung seitens Rechnungsbeamten von Kontrollbehinderung (RAYNAUD 1995: 186-187)

<sup>66</sup> Diese Kontrollhierarchie verschweigt B.EBERLEIN (1990 und 1996). Dadurch aber wird der Aushandelungscharakter des zentralstaatlichen Verwaltungsverhaltens gegenüber den *Collectivités Territoriales* relativiert. Ebenso ist dann ohne Belang, inwieweit der Präfekt vor und nach 1982 seine Kontrollbefugnisse hat voll ausschöpfen wollen oder können.

computer zwischen Rathaus, Perception und Trésorerie Générale im Rahmen der seit Anfang 1997 gültigen kommunalen Rechnungslegung und Ablaufsteuerung M14<sup>67</sup> (LAURENT et al 1996:254-256).

6.6. Normative Herrschaftssicherung des Einheits- und Zentralstaates:

6.6.1. durch Charakter der Gesetze über die Dezentralisation ab 1982:

Infolge der bei wörtlicher Auslegung der Verfassung von 1958 schwachen Sicherung des Rechtsstatus der französischen Kommunen müßte die Rahmengesetzgebung der Dezentralisierung umso unumkehrbarer gestaltet sein; jedoch ist sie durch einfache Gesetze und vor allem Dekrets durchgesetzt worden. Jederzeit könnte eine parlamentarische Mehrheit in der Nationalversammlung den Status quo ante 1982 wiederherstellen. Die Findung von Beweggründen fiele nicht allzuschwer, da nach wie vor im staatsrechtlichen Selbstverständnis der Zentralstaat (N. TENZER, in: *La Décentralisation en France* 1996:395) vorherrscht.

6.6.2. durch Aufsicht des Zentralstaatsvertreter (Präfekt)

6.6.2.1. vor 1982:

Vor der Dezentralisierung von 1982 hatte de lege lata der Präfekt von der Annulierung über Billigungsvorbehalt und Ermächtigungsvorbehalt bis zur Ersatzvornahme vielfältige und eingrifftiefe Möglichkeiten der *Contrôle a priori*, ergänzt um den Grundsatz der Zweckmäßigkeitüberprüfung (*Contrôle de l'opportunité*).

Wie GRÉMION (1976) und in den 1960er Jahren andere Forscher zeigten, erwies sich die Aufsicht oder *Contrôle a priori* in der empirischen Realität keineswegs als juristische Begrenzung der Autonomie der Kommunen, sondern als Beistand in deren Anliegen gegen den Zentralstaat sowie als kostenlose Rechtsberatung vor dem Hintergrund fehlender Qualifikationsvorschriften. Hieraus widerstrebte gerade der Mehrzahl der französischen Kommunen als demographisch und ressourcenbezogen schwachen Handlungseinheiten jegliche Einschränkung der Aufsichtsgewalt<sup>68</sup>, schützte diese sie doch vor der Vorherrschaft der mächtigeren Kommunen in der Vertretung ihrer Interessen (CHEVALLIER et al 1978:134). Andererseits schwächte auf derselben juristischen Ebene die Umstellung der *approbation* (Billigungsvorbehalt) auf Mitteilung vor dem Präfekt (mit stillschweigender Billigung) den Kontrollcharakter der Aufsicht ab, insofern den realen machtssoziologischen Verhaltensweisen der politischen Akteure Rechnung tragend.

Ein nicht zu geringer Teil der zeitgenössischen Rechtslehre schränkte die grundlegende Eigenschaft der Aufsicht als einseitigen Verwaltungsakt ein, somit juristische Bestätigung für die faktische *Co-décision* und *Co-administration* durch die Aufsicht-Untergebenen und

<sup>67</sup>Deren Vorgehensweise seit 1995 in Monographien genau beschrieben war; EBERLEIN(1996) geht jedoch keineswegs darauf ein J-Ch. MORAUD et al: *La nouvelle comptabilité des communes: un guide pour la M14*, LGDJ, Paris, sowie Fr. VALEMBOIS: *Le nouveau budget communal. Pratique de la M14*, leider nicht für Verfasser in Reichweite.

<sup>68</sup>Der „Cumul des mandats“ der Députés-Maires zwischen Kommune und Nationalversammlung wird hier geringer oder stratifiziert gewertet. Desgleichen relativiert sich demnach die Rolle der Zweiten Parlamentskammer, des Sénat, als Vertretung gerade der Mehrzahl der Kommunen, Klein- und Kleinstgemeinden. CHEVALLIER et al(1978) geben leider nirgends Gewichtungshinweise

die damit verbundene Sicherung von Autonomie im Handeln der kommunalen Gebietskörperschaft liefernd.

Aus diesem Grunde bedeutete vor 1982 jegliches zentralstaatliches Ansinnen, in Theorie oder Praxis den Aufsichtsgewalt des Präfekt einzuschränken, keineswegs Minderung des Machteinflusses auf kommunale Handlungsfelder und damit Betätigungs- sowie Legitimationsfelder.

Im Gegenteil, an die Stelle der rechtlich gebundenen Aufsicht (CHAPUS 1992:Rdnr. 463)<sup>69</sup> trat eine Politik der Fernsteuerung der kommunalen Handlungsfelder durch bewußte Verknappung finanzieller Ressourcen<sup>70</sup> seitens des Zentralstaates, um anläßlich von Beihilfen und Beistand machteinwirkende einengende Verpflichtungen aufzuerlegen und den Kommunen den Wunsch nach Kompetenzzugewinn durch Sachzwangsetzung als mit hohen politischen Kosten verbunden uninteressant zu machen<sup>71</sup> (CHEVALLIER et al 1978:133).

Des weiteren könnte man die engen zentralstaatlichen Vorgaben für die Ausbildung der Kommunalangestellten seit Gesetz von 1972 als Ersatz der Aufsicht, ohne deren Rückbindung, werten<sup>72</sup>, zehn Jahre vor dem offiziellen Beginn der Dezentralisierung.

6.6.2.2.nach 1982:

In populären Darstellungen heißt es vielfach, die Dezentralisation ab 1982 habe bewirkt, daß die Aufsicht als Vorabkontrolle durch die Legalitätskontrolle als Nachkontrolle abgelöst wurde, wonach der Präfekt die Verwaltungsgerichte anrufen muß, wenn er Handlungen der Gebietskörperschaften, so auch der Kommunen, rückgängig zu machen oder abzuändern gedenkt, also darauf sinnt, Machteinwirkungen auf das kommunale Handlungsfeld auszuüben. Ganz grundlegend ließe sich der Annahme des Systembruchs ab 1982 entgegenhalten, daß Vorabkontrolle mit ihrem Bestandteil Ermessenskontrolle sich ontologisch gar nicht von der Legalitätskontrolle exakt abhebt.<sup>73</sup>

Zum einen heißt Subsumption von Tatbeständen unter die Rechtsnorm als „nécessaire interprétation du ‘terme déterminateur’“ (REGOURD 1982:339) immer auch Überschreitung der Anschauung des Rechts an sich seitens des Rechtsanwenders, durch Verwaltungsrichter oder kontrollierende Verwaltungsmitglieder. Ermessensspielraum/ „Pouvoir discrétionnaire“ des Rechtsanwenders gehört demnach zur Legalitätskontrolle intrinsisch dazu, ist keinerlei Zusatzbedingung (REGOURD 1982:ebda).

Kontextuell begünstigt wird diese Eigentümlichkeit des Rechts, hier des französischen Verwaltungsrechts, durch seine Steuerung seitens Entscheidungen des höchsten Ver-

<sup>69</sup>„Weder Aufsicht ohne noch außerhalb der Rechtsvorschrift“

<sup>70</sup>Insofern könnte das Verbot der Variabilität von Gebühren im Namen der Gleichheit der Nutzungsberechtigten des Service Public Local im Sinne der Herrschaftssicherung des État unitaire liegen.

<sup>71</sup>Dies geht bei B.EBERLEIN(1990) unter, wenn er 1.kleine und große Kommunen auf eine Stufe gegenüber dem Zentralstaat stellt, 2. den Präfekt als einziges Machteinwirkungsmitglied des Zentralstaates vor Ort darstellt, 3.den Zwangscharakter von Beihilfenvorgaben entontologisiert und als verhandelbar hinstellt

<sup>72</sup>Auch wenn CHEVALLIER et al(1978:133) das unterlassen.

<sup>73</sup>REGOURD(1982:335-358), unter Verweis auf bis in die IV.Republik zurückreichende Fachliteratur

waltungsgerichts, des Staatsrates, und durch oben schon erwähnte Begriffspolitik des Zentralstaates, Begrifflichkeiten, die seine Machteinwirkungen in den Raum schwächen könnten, schwammig zu definieren oder deren schwache Konturierung unwidersprochen zu dulden. Wenn Dezentralisation in ihrer Bedeutung je nach Machtinteresse variiert, ist die Beliebigkeit der für die kommunale Handlungssteuerung relevanten Begriffe „Affaires locales/communales“ und „Intérêt communal“ ableitbar.<sup>74</sup>

Entgegen herkömmlichen Wahrnehmungen französischen Verwaltungsrechts vor allem auch in der deutschen Fachliteratur besteht infolge der intrinsischen Kopplung von Gesetzmäßigkeit und Ermessen hingegen keinerlei Beliebigkeit im Verwaltungsermessen (REGOURD 1982:354-355).<sup>75</sup>

Mit dem Entfallen der Trennbarkeit von Gesetzmäßigkeit und Ermessen ist gleichlaufend die Unterscheidbarkeit von Vorabkontrolle und Nachkontrolle aufgehoben; die Notification oder „réception par l'organe de tutelle“ (REGOURD 1982:498) als Gültigkeitsvoraussetzung kommunaler Handlungen als Beweis der Kontinuität des Aufsichtsgewalt heranzuziehen, entbehrt der argumentativen Notwendigkeit.<sup>76</sup>

Auf der Ebene des Verhältnisses zwischen Zentralstaatsvertreter im Department, dem Präfekt, einerseits, und dem Bürgermeister/Maire, andererseits, zeigt sich desgleichen die Kontinuität nach 1982, insofern zwar die Kommune als solche formal dem Aufsichtsgewalt des Präfekten nunmehr mit Umweg über Verwaltungsgericht untersteht, abgesehen von der Fortdauer der Kontrolle der politischen, und nicht nur sachlichen, Opportunität. Der Bürgermeister bleibt, was seine Eigenschaft als Zentralstaatsbeamter betrifft, weiterhin der Weisungsgewalt des Präfekten unterworfen (CHAPUS 1992:Rdnr 264) ist.<sup>77</sup> Darauf ist ohne Einfluß die zweite Eigenschaft des Bürgermeisters als vom Gemeinderat gewählter Kommunalbeamter und Leiter deren Angelegenheiten.

In der Verwaltungsrealität lockern zweifellos Klientelbeziehungen zwischen Präfekt und Bürgermeistern wie in den 1960er Jahren nach 1982 den Pouvoir Tutelaire und relativieren institutionelle Regelungen. Bevor man jedoch hieraus ohne empirische Einzelnachweise pauschal faktische Bestände an Autonomie auf kommunalen Handlungsfeldern ableitet, verrät die spezifische Gestaltung des Beamtenstatus des Präfekten, daß dieser seitens des Zentralstaates nicht als so absolut unangreifbar und abgesichert gegenüber Anforderungen der Kommunen<sup>78</sup> erscheint, wie es ohne Detaillektüre des Verwaltungsrechts vermutet wird<sup>79</sup>.

<sup>74</sup>REGOURD(1982:341)benennt den Zustand, ohne die obige Erklärung zu verwenden. Selbstredend bemüht sich der Staatsrat, zentralstaatliches „Intérêt Général“ im Gegensatz zum „Intérêt Communal“ zu präzisieren.

<sup>75</sup>Er verweist hierfür einleitend auf den Kommentar M.HAURIU's aus dem Jahre 1907 zu einer Entscheidung des Staatsrat (REGOURD 1982:353, FN 97)

<sup>76</sup>B.EBERLEIN geht weder 1990 noch 1996 auf REGOURD's Monographie ein; das Fortdauern des Aufsichtsgewalt muß er daher empirisch begründen, wie im folgenden R.CHAPUS(1992), anstatt jenseits aller Belegbarkeit bereits auf der Ebene der Theorie zum gleichen Ergebnis zu gelangen. Infolge der Herrschafts- und Machtbestimmtheit von Ursprung und Funktion der Aufsicht offenbart sich hier, wozu die Verschleierung von Macht und Verantwortung im Namen der „Verflechtung“ führt.

<sup>77</sup>Verweis auf Art.2,5 des Gesetzes vom 2.3.1982

<sup>78</sup>Den Präfekt Regional vernachlässigt der Verfasser hier; nur vom Präfekt Departmental die Rede

<sup>79</sup>Weswegen in Studien die Empirie oftmals gegen die vermeintliche Normativität ausgespielt wird. GRÉMION(1976) und EBERLEIN (1990) verschweigen diese juristischen Details

Infolge der Ressourcenbedingtheit von Herrschaft und Macht ist erforderlich

### 6.7.Herrschaftssicherung durch Finanzaufsicht.

Das Übergewicht des Zentralstaates äußert sich in

#### 6.7.1.zentralstaatlicher Vorgabe:

##### 6.7.1.1.der kommunalen<sup>80</sup> Rechnungslegung und Ablaufsteuerung M14:

Um 1989/90 von der sozialistisch-zentristischen Regierung ROCARD zum Test durch „Villes Pilotes“ auf den Weg gebracht, erwies sich durch die Verabschiedung seitens der RPR/UDF-Regierung 1994 die Rechnungslegung M14 als ähnlich parteiübergreifendes Mittel der Festigung der zentralistischen Staatsauffassung wie das Nein zu föderalistischem Ausbau der Dezentralisation ab 1982. Zum 1.1.1997<sup>81</sup> trat die M14 für alle französischen Kommunen in Kraft.

Angesichts der Behauptung in der „Introduction“ zu LAURENT et al(1996:11-12), wonach eine „concertation sans précédent“ der Regierung, der Nationalversammlung, der Direction de la Comptabilité Publique, der Direction générale des Collectivités Territoriales in der M14 ein „outil responsabilisant“ (im Sinne der Handlungsverantwortung der kommunal durch Wahl Bestellten)<sup>82</sup> hervorgebracht habe, mit dem Reformergebnis des „management communal“ (LAURENT et al 1996:13) „une nouvelle chance pour une décentralisation pleinement assumée“ (ebda) bedeuteten, muß dies im Hinblick auf strukturelle Veränderungen in Richtung auf Zugewinn an kommunaler Autonomie als Stärkung eigener Machteinwirkung auf Handlungsfelder und Schwächung der zentralstaatlichen Machteinwirkung untersucht werden. Zunächst setzt Rechnungslegung M14<sup>83</sup> vom 22.6.1994 keineswegs die Regeln des französischen Rechts der Öffentlichen Finanzen des Gesetzes vom 2.3.1982 (BLANC 1993:163, 165) außer Kraft (LAURENT et al 1996:32)<sup>84</sup>:

1. „Le budget doit être voté en équilibre réel“<sup>85</sup>(RÉMOND et al 1994:309), d.h. Recettes/Einnahmen und Dépenses/Ausgaben müssen in jedem Einzelabschnitt gegeneinander ausgeglichen sein(BOUVIER 1996:148)<sup>86</sup>Einnahmen und Ausgaben sind korrekt zu bewerten, ohne Ab-nach Aufschlag, Schulden-

<sup>80</sup>Neben Kommunen auch deren Dienstleistungseinrichtungen“autonomes et distinctes“, und die Établissements Publics de Coopération Intercommunale/EPCI's betreffend(MI/DGCL 1997:78). Von den kommunalen Dienstleistungseinrichtungen unterliegen immer noch einer anderen Rechenlegung als M 14:ÖNPV in Eigenbetrieb, Schülertransporte, Trinkwasser und Bewässerung, Elektrizität und Gasverteilung in Eigenbetrieb öffentliche Schlachthäuser(MI/DGCL 1997:79) sowie Sporthäfen, Beerdigungseinrichtungen, Touristeninformation, Entsorgungsbetriebe(diese, sofern nicht durch Taxe, sondern durch Redevance(Nutzungsgebühr)entgolten)(MI/DGCL 1997:80)

<sup>81</sup>Als Idee war die Reform der kommunalen Ablaufsteuerung 20 Jahre alt, wie J.BOUINOT „La Nouvelle Gestion Municipale: Comptabilité et management d'une commune“, Éditions Cujas, Paris 1977, zeigt. Für 100 FF ist diese Monographie im Jahre 1998 noch erhältlich.

<sup>82</sup>konträr zum straf- und schuldrechtlichen Verständnis von Verantwortlichkeit als Verantwortlichkeit im Verwaltungsrecht

<sup>83</sup>Kurzeinführung u.a. in die M14 laut MI/DGCL 1997:80-81:

Vereinheitlichung der Rechnungslegungs-Nomenklaturen; Transparenz („Sincérité“) mit Unterpunkten Amortisierung; Rechenlegung der Verpflichtungen, Neuausrichtung des Verwaltungshaushaltes zur Verbesserung der Abschlußrechnung; „Prudence“ mit Rücklagen für Darlehensgarantien, juristische Auseinandersetzungen und „dette à remboursement différé“; Aufeinanderbezug von Aufwendungen und Ergebnis innerhalb einer Dienstleistung/Tätigkeit; Budgetierungsrechnung nach Dienstleistung; Vereinfachung gemeinderätlicher Abstimmungsunterlagen bei Infrastruktur/Ausrüstungs- und Betriebsausgaben.

Während Rechenlegung der Verpflichtungen sowie Darlehensaufwendungen alle Kommunen in die reformierte Rechenlegung integrieren müssen, sind von der Amortisation der Farhnisse und Anlagevermögen mit Einnahmeerzielung, von Darlehensgarantie- und Prozeßkostenrücklagen sowie vom Aufeinanderbezug von Aufwendung und Ergebnis innerhalb einer Tätigkeit ausgenommen alle Kommunen ≤ 3.500 Einwohner (MI/DGL 1997:82), also nach INSEE-Statistik von 1990 92,9% der Kommunen (FRÈRE 1997:86)

<sup>84</sup>Au niveau juridique, la M14 ne remet pas en cause les principes budgétaires fondamentaux, tels que

-la séparation des fonctions d'Kassenverwalter et de comptable.....

-l'application des règles budgétaires:L'équilibre réel...., l'annualité budgétaire...., l'unité budgétaire, la sincérité, l'universalité

-le caractère exécutoire du budget, la comptabilité....“(LAURENT et al 1996:32)

In Deutschland setzt ebenso die Anwendungssoftware SAP Public Sector neben die Doppik die herkömmliche Kamerallistik.

<sup>85</sup>Der Grundsatz des Haushaltsgleichgewichts gilt für Zentralstaat **nicht** (BOUVIER 1996:148) FRÈRE(1997), der häufig auf BOUVIER(1996) verweist, übergeht den zentralstaatlichen Machtvorsprung, der in solcher Regelung zum Ausdruck kommt.

dienst vorzüglich aus Eigeneinnahmen der Kommune nachzukommen (RÉMOND et al 1994:584) Dem Präfekt <sup>87</sup>, dem die Überprüfungspflicht der übermittelten Haushaltsdokumente obliegt und der binnen 30 Tagen die regionale Rechnungskammer anrufen kann (Dekonzentrierte Rechnungskammer in der Region als Zusammenfassung mehrerer Departments) (RÉMOND et al 1994:309), ergeben sich theoretisch Möglichkeiten der Machteinwirkung, die aber in der empirischen Realität meist freundschaftlich gelöst werden. <sup>88</sup>

Identisch muß der Comptes administratif / Verwaltungshaushalt „en équilibre“ angenommen werden (RÉMOND et al 1994:602)

2. Verpflichtung an die Kommunen, Dépenses obligatoires<sup>89</sup> vorrangig im Kommunalbudget (Haushaltsansatz/Budget Primitif) festzuschreiben (RÉMOND et al 1994:309) Im Gegensatz zum Comptable Régional darf nicht (RAYNAUD 1995:62) der gleichermaßen zentralstaatlich vom Ministère du Budget in Kommune abgesandte Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister (GÉRARD 1998:98), aber sehr wohl der Präfekt oder der Bürgermeister wegen Verstoßes vor die regionale Rechnungskammer ziehen (RAYNAUD 1995:62). Desgleichen „toute personne y ayant intérêt“ (RÉMOND et al 1994:310): Laut Entscheiden verschiedener regionaler Rechnungskammern zählen hierzu vorrangig Rechtsanwälte, Kontraktbetreiber von Privatschulen, Architekten und Unternehmer, die in Geschäftsbeziehungen zur Kommune stehen (RAYNAUD 1995:63).
3. Bei Verstreichen der gesetzlichen Haushaltsbeschlussfristen<sup>90</sup> sofortiges Außerkraftsetzen des Entscheidungsrechts des Gemeinderates in diesem Bereich durch Präfekt und regionaler Rechnungskammer, mit dem Ziel der Regulierung und darauffolgendem Inkrafttreten des Kommunalbudgets. Zuwiderhandeln des Gemeinderates vor Entscheidung der regionalen Rechnungskammer bedingt unmittelbare Klage vor dem regionalen Verwaltungsgericht (RÉMOND et al 1994:309).
4. Prinzip der Vollständigkeit, wonach alle Einnahmen und alle Ausgaben im Rohbetrag im Gemeindehaushalt zu veranschlagen sind (RÉMOND et al 1994:581)
5. Prinzip der Nichtfestlegung einer Einnahme auf eine bestimmte Ausgabe hin (Ebda)
6. Prinzip der Spezifität der Ausgaben (RÉMOND et al 1994:584).  
Unvorhergesehene Ausgaben für Funktion und Investition dürfen 7,5% der voraussichtlichen Ausgaben laut Gesetz vom 5.1.1988 nicht überschreiten.
7. Prinzip der sachlichen Einheit des Haushaltsansatzes: (Ebda)  
Demnach müssen Einnahmen und Ausgaben in einem einzigen Dokument, dem Haushaltsansatz, aufgeführt sein.  
Auf zentralstaatlicher Ebene hatte man dafür die Personnalité juridique des Staates bemüht, die durch Dezentralisation auch den Gebietskörperschaften zustehe. In Wirklichkeit dürfte es eher um Verbesserung der Kontrolle in der Zeit vor dem Rechnereinsatz in der Verwaltung gegangen sein.
8. Prinzip der Vorfestlegung und der jährlichen Verabschiedung des Haushaltes (ebda):  
Ausgaben dürfen nur in dem Jahr getätigt werden, in dem sie im Haushalt vorgesehen worden sind<sup>91</sup>.

---

Das „Droit budgétaire et comptabilité publique“ von L. TROTABAS et al, 5. Aufl. 1995, stand leider Verfasser nicht zur Verfügung.

<sup>86</sup> Lockerung 1992 und besonders durch Gesetz vom 22.6.1994, wonach Amortisationsaufwendungen und Rücklagen den Maßstab des ausgeglichenen Budgets nicht beeinträchtigen (RÉMOND et al 1994:584)

<sup>87</sup> Unter Kontrolle des zentralstaatlichen Innenministers, der zugleich die DGCL (= Direction Générale des Collectivités Locales) beaufsichtigt (GÉRARD 1995:79)

<sup>88</sup> Infolge der verwaltungs- und beamtenrechtlich prekären Stellung des Präfekts muß nicht immer auf die Empirie wie nach B. EBERLEIN (1990 und 1996) verwiesen werden.

<sup>89</sup> Laut Legaldefinition besteht die Pflichtausgabe aus Schuldendienst und geestlich vorgeschriebenen Ausgaben. „...Eine Ausgabe ist v. verpflichtend, sofern sie der Tilgung einer fälligen Forderung dient oder gesetzlich vorgeschrieben ist“ (RAYNAUD 1995:68) Oder konkreter: „Dépenses obligatoires... comprennent notamment, pour la commune, l'entretien de l'hôtel de ville, la conservation des archives, la rémunération du personnel communal et les indemnités des élus, les dépenses relatives à l'éducation publique obligatoire, les contingents d'aide sociale assignés à la commune et le remboursement des emprunts“ (= Anleihenrückzahlung) (GÉRARD 1995: 47)

<sup>90</sup> Haushaltsansatz muß vor dem 31. März des Haushaltsjahres angenommen werden oder am 15. April nach Erneuerungen des Gemeinderates (BROLLES 1997: Rdnr 693), der Comptes administratif am 30. Juni in Abwesenheit des Bürgermeisters (GÉRARD 1995:33; BROLLES 1997: Rdnr 712)

<sup>91</sup> Theoretisch und in praxi ein konturloses, zur Manipulation einladendes Kriterium (LAURENT et al 1996:120; besonders FN 16)

(Zu allem vgl. Abb.XII(LAURENT et al 1996:245))

In Richtung Doppik (=Doppelte Buchhaltung) ergänzte als Vorläufer der M14 der 1982 durch Arrêté(also auf Verordnungswege) durchgesetzte Plan Comptable Général (PCG), modifiziert durch Arrêté von 1986 (LAURENT et al 1996:26, FN 1), durch folgende Regeln die oben genannten Rechnungslegungsgrundsätze:

- 1.Informationswert für die Endnutzer der Finanzdokumente
- 2.Nutzungskontinuität statt Liquidationsgesichtspunkt (LAURENT et al 1996:28)
- 3.“Coûts historiques“<sup>92</sup>/Abschreibung als realistische Wertwiedergabe
- 4.Vorsichtsprinzip: Noch nicht eingegangene Zugewinne werden nicht verbucht, wohl aber Verluste, selbst wenn sie nur im Bereich des Wahrscheinlichen liegen(LAURENT et al 1996: 30)
- 5.Keine Aufrechung von Gewinn und Verlust, identisch mit dem Vollständigkeitsprinzip (LAURENT et al 1996:31)

Parallel zu den hergebrachten, kameralistischen Rechnungslegungsgrundsätzen hebt die neue kommunale Rechnungslegung M14 die Finanzkontrollmechanismen des Zentralstaates über die Kommunen nicht auf, stärkt sie sogar.<sup>93</sup> Ebenderselbe Zentralstaat hatte noch unter der IV.Republik im Plan Comptable von 1957 erste bescheidene Anläufe zur Überwindung der Kameralistik genommen (BERNARD 1969:251)<sup>94</sup>.

Aus dem PCG82 unter Einschmelzung der Rechnungslegungen M12 (für Kommunen über 10.000 Einwohnern) sowie M11 (unter 10.000 Einwohnern) entstanden, sieht die M14 eine Verbesserung der Information für beitragspflichtige Kommunalbürger sowie Kommunalbedienstete und den beschließenden Gemeinderat vor, verbunden mit einer Beschleunigung des Haushaltsbeschlußprozesses:

Kommunen unter 3.500 Einwohnern lassen über ihren Gemeindehaushalt gegenstandsorientiert abstimmen, statistisch 91,8% der französischen Kommunen, nach INSEE-Angaben von 1990 (FRÈRE 1997:86). Die Darstellung des Gemeindehaushaltes erfolgt hier ebenso gegenstandsorientiert.

In Kommunen zwischen 3.500 und 10.000 Einwohnern wird der Haushalt gegenstandsorientiert beschlossen, aber ergänzt um Mischdarstellung nach Funktionen. Statistisch betrifft dies 5,6 % der französischen Kommunen (FRÈRE 1997:86)

Kommunen über 10.000 Einwohnern, also 2,3% (FRÈRE 1997:86), dürfen zwischen Abstimmungsweise gegenstandsorientiert und funktionell wählen. Bei gegenstandsorientierter Abstimmung enthält der Haushalt eine funktionale Mischdarstellung wie bei Gemeinden unter 10.000 Einwohnern; bei funktionaler Abstimmung erfolgt die Darstellung gegenstandsorientiert (LAURENT et al 1996:55) (siehe hierzu auch Abb.VIII-XI (LAURENT et al 1996:159,219-221))

Die gegenstandsorientierte M14-Form sieht 7-8 Verbuchungsklassen vor:

1.Kapitalkonten:

-Externe Eigenressourcen (aus Zuwendungen und Fonds)

<sup>92</sup>Keine Eindeutigkeit seitens M.DOUCET(1997)

<sup>93</sup>Wie wir später sehen werden

<sup>94</sup>“la détermination précise du patrimoine, le calcul du coût et du prix de revient, la notion de bilan, le principe de l’amortissement, l’importance de la trésorerie...”(BERNARD 1969:251)



- Interne Eigenressourcen (aus Reserven und Betriebsergebnis)
- externe permanente Ressourcen (aus Anleihen und Investitionssubventionen)
- Aufwendungen für Unvorhergesehenes und Belastungen
- Provisions réglementaires<sup>95</sup>
- 2.Anlagevermögen:
  - Immaterielles Anlagevermögen (für Forschung und Entwicklung)
  - Materielles Anlagevermögen (Grundstücke, Einrichtungen, Materialen)
  - Kapitalanlagevermögen (LAURENT et al 1996:35)
- 3.Lager und Kreditlinie (als Bilanz aus Aufwendung und Ergebnissen)
- 4.Anderkonto (Schulden für kurzfristige Vorgänge; in praxi unter Aufsicht des zentralstaatlich abgesandten Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister)
- 5.Finanzierungskonten (Mobile Plazierungswerte des Trésor, kommunales Trésorkonto, Trésorkredite an die Kommune)
- 6.Aufwendungskonten
  - Belastungen aus Betriebsführung:
    - 1.Einkäufe und Bestandwerte
    - 2.Einkauf und Belastungen der Kommune aus Erwerbung von Dienstleistungen Dritter
    - 3.Steuern, Gebühren etc (LAURENT et al 1996:36)
    - 4.Personalkosten
    - 5.andere laufende Betriebskosten (Aufwandsentschädigungen, Subventionen, Pflichtbeteiligungen)
  - Finanzbelastungen aus den Zinsen der Darlehen und Kredite
  - außergewöhnliche Belastungen<sup>96</sup>
  - Zuwendung für Amortisierung und Provisionen
- 7.Erlöskonten
  - Erlös des laufenden Betriebes
    - 1.Veräußerung, Dienstleistungserbringung, Waren
    - 2.Lagererlöse
    - 3.Erlöse im Anlagevermögen, identisch mit Arbeiten im Regiebetrieb
    - 4.Steuern und Gebühren/Kommunalsteuern
    - 5.Zuwendungen, Subventionen und Beteiligungen, reklassifiziert nach dem gewährenden Organ
    - 6.andere Erlöse des laufenden Betriebes
  - Finanzerlöse
  - Außergewöhnliche Erlöse
  - Rückgriff auf Amortisierung und Rückstellung
  - Übertrag von Belastungen
- 8.Zifferninformationen im „intérêt pour le lecteur des documents comptables“ (LAURENT et al 1996:37)
  - Die 3 Gliederungsebenen der „Classification par nature“ sind 2-, 3- und 4-ziffrig (LAURENT et al 1996:262-280)

Die funktionale Klassifikation gliedert sich in 3 Ebenen.

Die 1.Ebene, einziffrig, umfaßt dies:

- 1.Bildung
- 2.Kultur und soziales Leben
- 3.Gesundheit
- 4.Soziale Intervention
- 5.Wohnungen
- 6.Stadtentwicklung
- 7.Grünflächenplanung
- 8.Transport
- 9.Wirtschaftsförderung
- 0.Allgemeine Dienste der örtlichen öffentlichen Verwaltung

Die 2.Ebene zu 2 Ziffern je Gliederungspunkt, betrifft Hauptfunktionen und 57 Unterfunktionen, die 3. Ebene zu 3 Ziffern je Gliederungspunkt, umfaßt 24 offene Rubriken zwecks Gliederungsperfektionierung (LAURENT et al 1995:44)

Daß die gegenständliche Klassifikation 18 Seiten umfaßt gegenüber der funktionalen

<sup>95</sup>Keine Übersetzung hierfür bei M.DOUCET(1997)

<sup>96</sup>Laut Legaldefinition von „ungewöhnlicher und nicht sich wiederholender Eigenart“ (LAURENT et al 1996:37)

Klassifikation mit 4 Seiten (LAURENT et al 1996:281-284), erstere jedoch gerade der Mehrzahl der französischen Kommunen vorgeschrieben bleibt, weist darauf hin, daß Großgemeinden sich auf Kosten ihrer Kollegen Kontrollvorteile gegenüber dem Zentralstaat verschafft haben, insofern die gegenständliche Klassifikation im Haushaltsbeschlußprozeß durchzuarbeiten, die kleinen Gemeinden in Hilfsbedürftigkeit versetzt.<sup>97</sup>

Zur Verbesserung der Information der Gemeinderäte laut Gesetz vom 6.2.1992 müssen die Anhänge zum Kommunalbudget untenstehende Informationen enthalten:

- Schuldenstand
- Stand des Anlagevermögens und des Fahrnis
- Liste über amortisierte Gegenstände und entsprechende Amortisationsmodalitäten
- Stand der Aufwendungen für Risiken und Belastungen während des laufenden Betriebs
- Liste der Zuführungsvorgänge
- Stand der Belastungen , die sich bei verschiedenen Tätigkeiten einstellen
- Stand der Kredite seitens der Trésorerie
- Stand der garantierten Darlehen
- Stand der gegebenen Verpflichtungen
- Stand der empfangenen Verpflichtungen
- Personalstand
- Stand der gegebenen Subventionen und Beteiligungen
- Stand der Einnahmen, die von besonderen Verpflichtungen betroffen sind. (LAURENT et al 1996:67-68) (siehe sodann Abb.VII (LAURENT et al 1996:79))

Neben die Transparenz des Budgetprozesses tritt die Steuerung der Gemeinde durch die Einführung der Amortisation in den Rechnungslegungsprozeß.

Die Liste der für M14 vorgeschriebenen Amortisationszeiten(LAURENT et al 1996:95) zeigt auf einen Überblick auf, wie und zu welchen Zielen die Steuerung eingesetzt wird:

Computer-Software	2 Jahre
Computer-Hardware	2-5 Jahre
PKW	5-10 Jahre
LKW und Nutzfahrzeuge	4-8 Jahre
Mobilier	10-15 Jahre
Elektr/Elektron.Büromaterial	5-15 Jahre
Geldschrank/Tresor	20-30 Jahre
Heizungsinstallation/apparate	10-20 Jahre
Aufzüge/Hubapparate	20-30 Jahre
Laborgeräte	5-10 Jahre
Garagenausstattung/Werkstätten	10-15 Jahre
Küchenausstattung	10-15 Jahre
Sportgeräte	10-15 Jahre
Straßeneinrichtungen	20-30 Jahre
Bepflanzungen	15-20 Jahre
Leichte Gebäude	10-15 Jahre
Gebäudeausstattung, Elektrik und Telefon, Kanalisation	15-20 Jahre

Ein weiteres Steuerungsmittel ist die laut Gesetz vom 6.2.1992 vorgeschriebene Comptabilité d'engagement, wonach „am 31.Dezember eines jeden Rechnungsjahres“ (LAURENT et al 1996:112) der Stand der vorgesehenen, aber nicht vollzogenen Ausgaben ermittelt wird.

Sodann führt die neue Rechnungslegung den Grundsatz der Selbstfinanzierung/Autofinance-

<sup>97</sup>D.MESNIL:Être maire rural aujourd'hui, Éditions Sorman, Paris 1997, für Verfasser nicht einzusehen.

ment ein, wozu der grundsätzlich fortgeltende Grundsatz des „équilibre des recettes et des dépenses de fonctionnement et d’investissement, section par section“ (LAURENT et al 1996: 134) durchbrochen wird. Der Übertrag von Betriebsabschnitt auf Investitionsabschnitt des Kommunalbudgets entspricht demzufolge der Selbstfinanzierung, die sich zusammensetzt aus

- Zuwendungen an Amortisierung zur Feststellung der Abwertung der unbeweglichen Güter und der Vorausschau ihrer Erneuerung,
- Zuwendungen an Aufwendungen vorgeschriebener Art und für Risiken oder Belastungen sowie für Abwertung benutzter Einrichtungen
- Zusatzbuchungen (LAURENT et al 1996:134),

anders formuliert, aus:

- Zuwendungen an Amortisierungen
- Zuwendungen an Aufwendungen, die in Pflichtausgaben eingetragen sind
- Bestimmung des Ergebnisses, wie festgestellt bei Rechnungsschluß(LAURENT et al 1996:130)

Zur Errechnung der Selbstfinanzierungsrate (CAF) wird diese Formel zentralstaatlich vorgegeben:

- Jahresabschluß
- + Zuweisung an Amortisation und Aufwendungen
- Wiederaufnahme an Amortisation und Aufwendungen
- Investitionsbeihilfen im Bezug auf Ergebnis (LAURENT et al 1996:238)

Der herkömmliche kameralistische Grundsatz französischen Rechts der Öffentlichen Finanzen - das „Équilibre réel“, wonach „le remboursement de la dette en capital doit être exclusivement couvert par des ressources propres de la section d’investissement“ (LAURENT et al 1996:134-135) - erfährt im Rahmen der M14 eine Aufweichung<sup>98</sup>, wonach unter investiven Eigenressourcen zu rubrizieren sind:

- Zuweisungen im Rahmen des Mehrwertsteuerausgleichsfonds(FCTVA)<sup>99</sup>
- Überweisungen im Rahmen der DGE(Dotation globale d’équipement)/pauschale Infrastrukturzuweisung<sup>100</sup>
- Erlöse der TLE (Taxe locale d’équipement)/Örtliche Infrastruktursteuer<sup>101</sup>
- Teil oder Gesamtheit der übermittelten Selbstfinanzierung, umfassend die Zuweisungen an Amortisation und Aufwendungen (LAURENT et al 1996:135)

Im Gegenzug zum Übertrag von Kommunalbudgetabschnitt der Funktion zum Budgetabschnitt der Investition als Vorbedingung der Selbstfinanzierung (LAURENT et al 1996:134) ist der Übertrag von Budgetabschnitt der Investition zum Budgetabschnitt des Betriebs ebenso Bestandteil der neuen Rechnungslegung und Ablaufsteuerung M14:

- Subventionen von übertragbaren Investitionen
- Wiederaufnahme an Amortisation und Aufwendungen
- Zeitliche Verteilung bestimmter Belastungen (LAURENT et al 1996:135-136)

Auf der Ebene der Haushaltskontrolle verspricht M14 eine Verbesserung der Übersicht für

<sup>98</sup>Dazu paßt die Liberalisierung der Bedingungen für Aufnahme außerzentralstaatlicher Darlehen ab 1982. Vorwiegend zuständig hierfür Crédit Local de France(CLF), mittlerweileprivatisiert. Näheres bei BOUVIER(1996)

<sup>99</sup>Nähere Informationen in GÉRARD(1995:63)

<sup>100</sup>Näheres in GÉRARD(1995:50-51)

<sup>101</sup>Näheres in GÉRARD(1995:112-113)

die Kommunalpolitiker selbst:

Tableaux de bord de la fonction financière umfaßt unter den Rechnungslegungs- und Finanzindikatoren:

-Zwischensaldo der Haushaltsführung (Solde intermédiaire de gestion/SIG)

-Betriebsmittelkonto (Fonds de roulement/FDR)

-Bedarf am Betriebsmittelkonto (Besoin en fonds de roulement/BFR)

Maß und Auswertung der Unterschiede zwischen in Rechnung gestellten Beträgen und geplanten Beträgen für den entsprechenden Kalenderzeitraum (LAURENT et al 1996:227)

Unerläßlich sei die Methode der Budgetierung/Budgets préétablis von Haushaltsposten

(Ebda). Gleich danach tritt die Kostenrechnung (LAURENT et al 1996:228). Hieraus

entspringe die Möglichkeit, bei Kooperationen mit Privatwirtschaft, Vereinen oder

anderen Kommunen Vertragsbeziehungen, „de type fournisseur à client“

(LAURENT et al 1996:228), zu knüpfen.

„...Die Finanzanalyse beabsichtigt hauptsächlich, die finanziellen Gleichgewichte zu bewerten und die Fähigkeit

der Kommune zu bestimmen, ihren Bedürfnissen der Nutzung und der Liquidität sowie ihren Verpflichtungen kurz-, mittel- und langfristiger Art nachzukommen“ (übersetzt von Verfasser nach LAURENT et al 1996:233)<sup>102</sup>

Unabhängig vom parallelen Weiterbestehen der kameralistischen Orientierung des öffentlichen Haushaltsrechts wird zur Abgrenzung von Privatwirtschaft daran festgehalten, daß

„...les collectivités sont des entités de droit public et n'ont pas, a priori, d'activité dominante de type industriel ou commercial à finalité lucrative. L'optimisation du profit et la maximisation ne constituent pas une finalité pour

les collectivités. L'analyse financière doit donc être dirigée dans la seule perspective de mesurer les incidences de la politique générale menée par la collectivité sur sa marge de manoeuvre et sa structure financière globale, et non pour apprécier sa capacité à générer de la richesse...“ (LAURENT et al 1996:233)

Eine wichtige zur Manipulation einladende Beliebigkeit im Regelwerk der M14 ist, daß

für die große Mehrheit der französischen Kommunen (unter 3.500 Einwohnern) (im Jahre

1990 33.855 Kommunen von insgesamt 36.664, also 92,34% (FRÈRE 1997:86)) die

Haushaltsführungsweise „par nature“ der kommunalen Exekutive ein Ausgabegebaren

erlaubt, wofür sie „par fonction“ einen Abänderungsbeschluß des Gemeinderates benötigen würde (LAURENT et al 1996:154).

Als weitere Manipulation steht offen die Verlängerung oder Verkürzung der Zuwendungen an die Amortisierungen in ihrer zeitlichen Dauer oder des Anwendungsbereichs der

Amortisierung über den von M14 vorgegebenen Rahmen hinaus. Dies erlaubt Artikel 3

des Gesetzes vom 22.6.1994 dem Gemeinderat (LAURENT et al 1996:210, 212)

Einerseits wird als Erweis der kommunalen Handlungsermächtigung als Zugewinn an

Autonomie behauptet:

„...ce caractère directif ne remet pas en cause la liberté de gestion, bien au contraire...la M14 laisse d'importants degrés de liberté dans les modalités d'application des dispositions comptables et budgétaires de la réforme qu'il revient aux élus de gérer...“ (LAURENT et al 1996:208),

andererseits tritt die verhaltensdisziplinierende Wirkung sowie Absicht der neuen Kommunal-

<sup>102</sup>J.LORTHOIS:Le diagnostic local des ressources, Éditions Sorman, Paris 1996, leider nicht für Verfasser greifbar.

rechnungslegung offen zutage:

„...La M 14 jouera un rôle brutal, mais sain, de révélateur des situations financières dégradées, dans lesquelles l'équilibre s'avère précaire, voire plus apparent que réel...En conséquence, une commune qui aujourd'hui ne peut pas satisfaire les obligations minimales et de portée réduite instaurées par la M 14, présente, dès à présent, des signes de déséquilibre structurel grave mettant en péril, à court et moyen terme, sa solvabilité“ (LAURENT et al 1996:138)

Verhaltensdisziplinierende Wirkung der M14 als Selbstkontrolle kommunaler Akteure, - abzüglich besprochener Anfälligkeiten einzelner Variablen - die Fortdauer des herkömmlichen Rechts der Öffentlichen Finanzen werden ergänzt durch die Beibehaltung der auf den Zentralstaat ausgerichteten und von ihm bestellten Finanzkontrolleinrichtungen<sup>103</sup>, Oberster Rechnungsprüfer-Zahlmeister (TPG), dessen Amtssitz wie des Präfekt im Department (NEURRISSE 1988:196) liegt, mit identischer Pflicht zur Anwesenheit ebendort und identischem Verbot des Verlassens des Dienstortes ohne zentralstaatliche Erlaubnis (NEURRISSE 1988:135) sowie Perception, deren Lokalisierung, der Canton (NEURRISSE 1988:203), zugleich Wahlbezirk der Conseillers Généraux für das Repräsentativorgan des Departments, den Conseil Général, ist. Die Durchsetzungskraft der herkömmlichen außerkommunalen, in das Department dezentrierten Finanzkontrolleinrichtungen des Staates, hinsichtlich Ressourcensteuerung des kommunalen Handlungsfeldes ist im Rahmen der M14 dadurch gestiegen, daß die kommunale Doppelführung der Finanzaufsicht aus Bürgermeister/Kassenverwalter und Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister seitens des Zentralstaat seitdem obligatorisch in Computervernetzung mit genannten Einrichtungen steht:

- Entweder Mairie (Bürgermeisteramt/Gemeinderatssitz), Perception und Trésorerie Générale gegenseitig per Datenleitung und Diskettenaustausch (LAURENT et al 1996:254) oder
- Mairie und Perception jeweils für sich mit Trésorerie Générale per Datenleitung (LAURENT et al 1996:255) oder
- Mairie und Perception untereinander per Diskettenaustausch, während Trésorerie Générale sich gegenüber beiden unteren Verwaltungseinheiten auf die persönliche Prüfung „an Ort und Stelle, anhand Unterlagen“ verlassen muß (LAURENT:1996:256; NEURRISSE 1988:216)

Durch die Datenverknüpfung der M14-gesteuerten Kommunen mit den nach dem Gesichtspunkt des Weisungsgewalt des Zentralstaates gesteuerten Verwaltungseinrichtungen kommt die gewollt rezentralisierende Rolle der Informatisierung/Computerisierung der Kommunalverwaltung zum Vorschein.

Mit dem Fortbestand der herkömmlichen zentralstaatlichen Kontrolleinrichtungen unterbleibt ebenso jeglicher Ersatz der strafrechtlichen Verantwortlichkeit des öffentlichen Funktionsträgers, besonders verkörpert im TPG (NEURRISSE 1988:105, 109, 112, 118, 217), durch die selbständige Handlungsverantwortlichkeit, wie sie der Kommune für sich durch M14 zu fördern zwecks Kostendeckelung (LAURENT et al 1996:150) versucht

<sup>103</sup>M.KLOPFER:Gestion financière des collectivités locales, sowie H-M.CRUCIS:Droit des contrôles financiers des collectivités locales, beide Éditions Le Moniteur, Paris 1997/98, nicht im Verfügungsbereich des Verfassers.

wird, unter dem Stichwort der prozedural dezentralisierten Ressourcenverantwortung/

Gestion responsabilisante et déconcentrée:

- Budgetierung
- Zielvereinbarungen/Zielverträge(Contrats d'objectif)
- Ablaufverantwortlichkeit der Dienste für laufende Kreditlinien, aber auch für Personal und Material, nach dem Prinzip des „internen Lieferanten“ (Prestataire interne) und der Inrechnungstellung dessen Leistungen
- Weniger offizielle Kreditlinienregelungen, mehr „règles internes de ‘virement de crédit’“ (LAURENT et al 1996:150, 152)

mittels

- wahrnehmungsfreundlicherer Entscheidungskriterien
- quellenorientierter und analytisch durchdringenderer Information
- Einführung von Entscheidungsprozeßbegleitmethoden wie Internes Auditing, Ablaufkontrolle (LAURENT et al 1996:153)

auf der Grundlage des Artikel 51 des Gesetzes ATR<sup>104</sup> vom 6.2.1992 über Rechnungslegung der getätigten Ausgaben(Dépenses engagées):

- jederzeit Kenntnis der Höhe der monetären Verpflichtungen und der verfügbaren Kredite für die noch zu tätigen Ausgaben
- Engführung des Kreditrahmens auf Höhe der im Fiskaljahr zu tätigen Ausgaben
- rasche und systematische, auf Funktionsträger hin orientierte Informationen bezüglich Ausgabenvollzug: „Verpflichtung, Feststellung des Vollzuges der Dienstleistung, Inrechnungstellung“ (LAURENT et al 1996:146)

sowie auf Grundlage des Artikel 50 über Ausgabebewilligung und Zahlungsermächtigung desselben Gesetzes.

Zur Vereinbarkeit des jährlichen Beschlusses und des jährlichen Gleichgewichts des Kommunalhaushaltes bei mehrjährigen Investitionsprogrammen (LAURENT et al 1996:146-147)

- Festlegung der Obergrenze mehrjähriger Verpflichtungen durch Ausgabebewilligung
- Festlegung der Obergrenze jährlicher Haushaltskredite zur Anweisung und Begleichung der Ausgaben durch Zahlungsermächtigung
- Erstellung eines mehrjährigen Investitionsprogrammes für Großprojekte und für einzelne kommunale Handlungsbereiche
- Erstellung einer Globalfinanzierungsstrategie (LAURENT et al 1996:147)

Folgte man der Argumentation, wonach sich in der zweiten Kammer des zentralstaatlichen Parlaments, des Sénat, das ländliche Frankreich der Klein-und Kleinstkommunen verkörpere, so würde es erstaunen, daß innerhalb 4 Jahren (von 1990 gerechnet) das Gesetz über die M14 sowie desgleichen innerhalb von vier Jahren (ab 1991) die Gebietskörperschafthaftungsgesetze die parlamentarischen Hürden schafften(LAURENT et al 1996:259; DEPORCQ et al 1996: 377, 379).

Wie später vom Verfasser noch zu erläutern ist, wurde zur gleichen Zeit der Zusammenschluß von Kommunen auf freiwilliger Basis gesetzlich erleichtert. Wenn auch nicht Thema der Arbeit und daher nicht zu beweisen, ließe sich vermuten, daß die Freiwilligkeit des Zusammenschlusses angesichts des zentralstaatlichen Druckmittels mit den Finanzzu-

<sup>104</sup>ATR=relative à l'administration territoriale de la République

weisungen in gesetzlichen Zwang umzuschlagen drohte. Zwar hatten die Kommunen durch Cumul de mandat Abwehrposten in Form der Députés-Maires in der Nationalversammlung einsitzen, wodurch die 1.Parlamentskammer die konstitutionelle Vertretung der Gebietskörperschaften durch den Sénat verstärkte, aber andererseits hätte der Zentralstaat einen großen Teil der Dezentralisierungsreformen ab 1982, soweit durch nicht oder kaum parlamentarisch beeinflussbaren Verordnungsweg geschehen, einseitig zurücknehmen können. Eine Ergänzungshypothese hieße - die zu belegen gleichfalls hier nicht ansteht -, daß gerade durch die funktionale Form der Décentralisierung, also abgestufte Kompetenzen oder Teilkompetenzen für jede der drei Ebenen ohne jegliches hierarchisches Kontrollverhältnis untereinander die Interessengemeinschaft innerhalb der Gebietskörperschaften untereinander - anders als zu Zeiten von GRÉMION(1976) und gegen die These von einheitlicher Dominanz der Interessen der Kleinkommunen im Sénat - aufbrechen<sup>105</sup> ließ. Regions und Departments spielte demzufolge der Zentralstaat gegen die Kommunen aus, sofern er bei Auseinandersetzungen strukturell in der Schiedsrichterrolle stand-der Sénat wird bei seinem indirekten Wahlmodus ja nicht nur von Kommunen, sondern auch den beiden anderen Gebietskörperschaften beschickt.

Bereits Ende der 1950er Jahre bildete eine Vorform zur M14 das bis heute gültige System

#### 6.7.1.2.der Kontrollkennbruchziffern:

Daß es hierbei auch um Sicherung der Herrschaft des Zentralstaates ging, beweist die Verantwortlichkeit des Innenministeriums, und nicht des Finanzministeriums, für die Bildung des Systems von Kennbruchziffern zum Abgleich der Finanzsituation einer Kommune mit dem Durchschnittswert (BERNARD 1969:251, und FN 3, ebda). Die Vorschriften zur Festlegung der Kommunalsteuern (Impôts locaux) liegen nachvollziehbar ebenso im Bereich des Innenministeriums und der ihm unterstellten DGCL<sup>106</sup>. Demnach

haben Kommunen über 3.500 Einwohnern jährlich zu veröffentlichen:(7,66% der französischen Kommunen)

- Verhältnis der realen Funktionsausgaben zur Bevölkerungszahl
- Verhältnis des Produkts der direkten Steuern zur Bevölkerungszahl
- Verhältnis der Bruttoausstattungsausgaben zur Bevölkerungszahl
- Verhältnis der mittel-und langfristigen Schulden und Anleihen zur Bevölkerungszahl
- Verhältnis der DGF/Globalen Funktionszuweisung zur Bevölkerungszahl

haben Kommunen über 10.000 Einwohnern darüber hinaus jährlich zu veröffentlichen:(2,3% der Kommunen)

- Verhältnis der Personalausgaben zu realen Funktionsausgaben
- Verhältnis des Produktes der Direktbeiträge zum Steuerpotential
- Reelle Funktionsausgaben + jährliche Kapitalschuldtilgung im Verhältnis zu realen Funktionseinnahmen
- Verhältnis der Bruttoausstattungsausgaben zu realen Funktionseinnahmen
- Verhältnis der mittel-und langfristigen Schulden und Anleihen zu realen Funktionseinnahmen (GÉRARD 1995:97)

<sup>105</sup>Diese Möglichkeit erwägt B.EBERLEIN(1990 und 1996) nirgendwo. So fragt er auch nicht nach, inwieweit der Präfekt die Collectivités Territoriales in Verfolg seiner vom Zentralstaat vorgegebenen Aufgaben taktisch gegeneinander ausspielen könnte. Die Monographien von D.GAXIE, „Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration“, J.TOBIN, „Prefets dans la Décentralisation“, G.LOINGER et al(Hg): „Construire la Dynamique des Territoires...“, allesamt L'Harmattan Éditions, Paris 1997, standen dem Verfasser leider nicht zur Verfügung.

<sup>106</sup>MI/DGCL: La fixation des taux des impôts locaux, Paris 1994

Ein Zentralstaat begnügt sich nicht mit Vorgaben, sondern fixiert diese  
 6.7.2.durch Haushalts-und Rechnungslegungsaufsicht, die sich gliedert in  
 6.7.2.1.Allgemeine Finanzaufsicht (IGF):<sup>107</sup>

Unter Aufsicht des Finanzministeriums stehend, kontrolliert die IGF alle diejenigen öffentlichen Einrichtungen der Finanzverwaltung oder privaten Einrichtungen, die subventioniert werden, ferner die Sozialversicherung.

Wenn die IGF bei Trésorerie Générale oder regionalem, Departments-Zahlmeister oder Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister kontrolliert, dann geht dies „an Ort und Stelle, anhand Unterlagen“ (TROTABAS et al 1988:390) vor sich, „ohne Vorankündigung.“ Sollte bei der „arrêté de caisse“/Kassensturz sofort zu Kontrollbeginn Unterschlagung festgestellt werden, wird der kontrollierte Rechnungsführer, gleich ob in Trésorerie Générale, auf regionaler, departmentaler oder kommunaler Ebene, seiner Dienstfunktionen enthoben (GRUBER 1986:73).

Die Kontrollen durch die IGF sind ferner „contradictoire“, sollen dem betroffenen Rechnungsführer Gelegenheit zur Äußerung geben: Die 1.Kontrollkolonne widmet sich der Tatsachenfeststellung, die 2. den Antworten des kontrollierten Rechnungsführers, die 3. den Antworten der IGF an den Rechnungsführer, die 4. den Antworten des Dienstvorgesetzten des Rechnungsführers an die IGF, die 5. und letzte ist dem für jeweiligen Landesteil zuständigen Oberinspektor der Allgemeinen Finanzaufsicht vorbehalten (GRUBER 1986:73-74).

6.7.2.2.Trésorerie mit Oberstem Rechnungsprüfer-Zahlmeister (TPG):

(für gesamten folgenden Block vgl.auch Abb.II(RÉMOND et al 1994:312))

In jeder Hauptstadt eines Departments gelegen, befindet sich in der Trésorerie Générale der Amtssitz des TPG, der unter Dienstherrschaft des Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget sowie unter Aufsicht durch Ministerkabinett, die Direction de Comptabilité Publique unter Kontrolle an Ort und Stelle, anhand Unterlagen seitens Rechnungshof und Vorgesetztenfunktion des Department - Präfekt folgende Funktionen innehat:

- oberster Steuereinnahmer und Finanzberater (NEURRISSE 1988:170)
- Haupt-Controller, direkt dem Juge des Comptes unterstellt
- Oberster Rechnungsführer mit Weisungsgewalt nach unten (NEURRISSE 1988:177) an Ort und Stelle, anhand Unterlagen
- Richter der Gesetzmäßigkeit der Einnahmen und der Regelmäßigkeit der Ausgaben (NEURRISSE 1988:375)
- Finanzrichter für alle Kommunen unter 2000 Einwohnern<sup>108</sup> und Einnahmeumfang in Verwaltungshaushalt unter 2 Millionen FF (NEURRISSE 1988:227; RAYNAUD 1995:125), ohne irgendeine Beteiligung der regionalen Rechnungskammern<sup>109</sup>. Das Urteil über Inschuldsetzung obliegt aber auch hier der regionalen Rechnungskammer (RAYNAUD 1995:140)

<sup>107</sup>Von B.EBERLEIN(1990 oder 1996) überhaupt nicht besprochen. Auch wenn statistisch gesehen IGF-Kontrollen alle 50 Jahre dasselbe Objekt betreffen sollten, so reichen die Vollmachten in Vorgehensweise und Umfang aus, um Pflichtbewußtsein zu verbreiten  
 Anfragen an **Pariser CSO, Prof. BOUVIER und CHEVALLIER/Paris um empirische Literatur /Unterlagen zur tatsächlichen Wirksamkeit von IFG, TPG, CRC's und Rechnungshof sowie M 14 ohne Erfolg**

<sup>108</sup>Bei Groupements de Communes entscheidet wie bei Einzelkommunen der jährliche Zensus, inwieweit die 2000-Einwohner-Grenze überschritten wird oder nicht(RAYNAUD 1995:126). Es bleibt daran zu erinnern, daß in Frankreich Kommunalzusammenschlüsse nach wie vor freiwillig sind.

<sup>109</sup>Nach Daten des INSEE-französischer Entsprechung zum Statistischen Bundesamt-von 1990 gilt dies für 87,76% der Kommunen (FRÈRE 1997:87) B.EBERLEIN(1990) deutet diesen Sachverhalt als Kontrolllockerung für die Kommunen, unter Verschweigen der besonderen Verantwortlichkeit des TPG, die ihn sehr wohl zwingt, seine Pflichten ernstzunehmen.



unter Zugrundelegung dieser unabhängig von jeder zivil- oder straf- oder verwaltungsrechtlichen Verantwortlichkeit (NEURRISSE 1988:105) geltenden Verantwortlichkeit:

- Verantwortlichkeit für Tun und Unterlassen des Amtsvorgängers (NEURRISSE 1988:121)
- Verantwortlichkeit für Unterlassen Untergebener (NEURRISSE 1988:118)
- Persönliche Verantwortlichkeit vor Finanzminister für Staatsausgaben in seinem Department (NEURRISSE 1988:113) sowie für Staatseinnahmen an direkten Steuern (NEURRISSE 1988:119)
- Numerische Kassenstandverantwortlichkeit<sup>110</sup> unabhängig von eigenem Verschulden (NEURRISSE 1988:105, 111)<sup>111</sup>
- persönliche und strafrechtliche Verantwortlichkeit für Nichterfüllung der Prüfpflichten (NEURRISSE 1988:217)

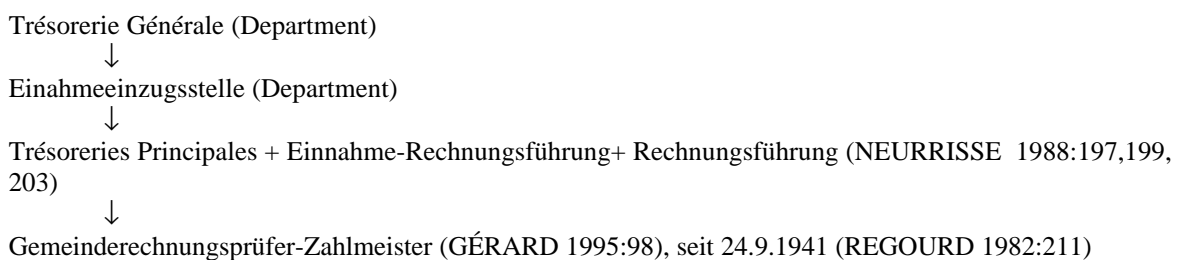
und Auferlegung der folgenden Pflichten:

- Wie Präfekt Anwesenheitspflicht im Department (NEURRISSE 1988:135)
- Pflicht zur Amtsübernahme nach Ernennung (NEURRISSE 1988:136)
- Verbot der Funktion als Bürgermeister, Sénateur, Député oder Conseiller Général im ihrer Finanzkontrolle unterstehenden Department (NEURRISSE 1988:145)
- Pflicht zur jährlichen Vorlage des Prüfplanes vor IGF und zentralstaatlicher Verwaltung (NEURRISSE 1988:217)

im Rahmen des Grundsatzes des französischen Rechts der Öffentlichen Finanzen, wonach

„...tout comptable public est présumé coupable et soupçonné de fraude“ (NEURRISSE 1988:103) und „...le comptable doit sans délai combler le déficit de ses propres deniers, sauf à demander un sursis de versement“ (NEURRISSE 1988:105)

und der institutionellen Materialisierung der Weisungsgewalt:



Vergleichbar der organisatorischen und rechtlichen Unabhängigkeit der Gemeindeprüfungsanstalt und des kommunalen Rechnungsprüfers mit den Entsprechungen Nichtgebundenheit an Weisungen und erschwerte Abberufung (§ 14,1 GmPrO; GeMO § 109, 2 + 4) genießt der TPG Unabhängigkeit gegenüber Einflußnahmen.

Unterscheidet die GmPro Baden-Württemberg zwischen sachlicher, förmlicher und rechnerischer Prüfung, hinsichtlich der Rechneranlagen der Prüfungsunterworfenen zwischen System- und Ergebnisprüfung, so zieht das Regularium für den TPG in der Amtssprache diese Einzelaspekte zur Gegenüberstellung von „simple contrôle de caisse“ und „contrôle approfondie“ zusammen (NEURRISSE 1988:216).

Unterstützung erfährt der Oberster Rechnungsführer-Zahlmeister bei seiner Kontrollfunktion über die Gebietskörperschaften, so auch die Kommunen, innerhalb der Trésorerie Générale seitens

<sup>110</sup>Laut § 17,1 GmPrO Baden-Württemberg hat Prüfer „nur Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit zu vertreten“(KÜHN et al 1986:166)

<sup>111</sup>Auch dreißig Jahre nach Beendigung der Amtstätigkeit kann sich das Haftungsurteil des TPG von „reçu quitus“ in „mise en debet“ (Verschulden) wandeln (NEURRISSE 1988:109, FN 54)

- Fermier général, zuständig für Einzug der Kommunalsteuern
- Banquier<sup>112</sup>, zuständig für den Vorschuß der Kommunalsteuereinnahmen an die Kommunen
- Kassierer, zuständig für Verwaltung der Einlagen der Gebietskörperschaften
- Kontrolleur, zuständig für die Überwachung der Einhaltung der Gesetze und Finanzrichtlinien(BLANC 1993: 179)

Zentralstaatliche Einwirkung auf die Ressourcensteuerung kommunaler Handlungsfeldbearbeitung zeigt sich in der

#### 6.7.2.3. Teilung der kommunalen Finanzverwaltung:

Im Gegensatz etwa zur GemO Baden-Württemberg, die die Funktion der kommunalen Finanzverwaltung dadurch zu sichern sucht, indem sie für das Rechnungsprüfungsamt der Stadtkreise und Großen Stadtkreise Unabhängigkeit, Nichtgebundenheit an Weisungen, unmittelbare Unterstellung unter den Bürgermeister, Beamtenstatus, „Befähigung“, „Erfahrung“, „Eignung“ (§ 109,2-3 GemO) vorschreibt, ist in Frankreich entsprechend universeller Lehre der Öffentlichen Finanzen auch die kommunale Finanzverwaltung zweigeteilt, in den zentralstaatlich vom Finanzministerium (GÉRARD 1995:32) eingesetzten und den Finanzkontrolleinrichtungen IGF, Rechnungshof bzw. Regionale Rechnungskammern kontrollunterworfenen sowie zusätzlich dem Obersten Rechnungsführer-Zahlmeister durch Weisungsgewalt unterworfenen Gemeinderechnungsprüfer - sowie den Kassenverwalter, auf Kommunalebene in Personalunion mit dem Bürgermeister.

Dem Gemeinderechnungsführer-Zahlmeister, fachlich qualifiziert, obliegt

- Überprüfung der Eigenschaft des Kassenverwalters
- Überprüfung der Kreditverfügbarkeit
- Überprüfung der Zuordnung der Ausgaben zu den entsprechenden Haushaltskapiteln
- Überprüfung der Gültigkeit der Créance
- Überprüfung des Caractère libérateur des règlements

anhand der Rechtfertigungsunterlagen, die ihm der Kassenverwalter vorzulegen hat.

(BLANC 1993:166). U.a. umfassen diese

- Budget Primitif(BP)/Haushaltsansatz,
- Budget Supplémentaire(BS)/Nachtragshaushalt,
- Décisions Modificatives(DM)/Änderungsbeschlüsse seitens des Gemeinderates/Conseil Municipal und
- Compte Administratif(CA)/Verwaltungshaushalt (BLANC 1993:167)

Dies dient dem Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister zur

- Führung und Sicherung der Kommunalfonds<sup>113</sup>
- Vollzug der Ausgaben
- Verbuchung der Einnahmen
- hierbei Kontrolle der rechtlichen und operativen Regelmäßigkeit der Kassenvorgänge (BLANC 1993:165)

Der Kontrollpunkt „Validité de la créance“ zeigt nochmals auf, wie der französische Zentralstaat durch Quantifizierung und Numerifizierung kommunale Handlungsfelder inhaltlich und

<sup>112</sup>Überhaupt keine bzw. keine kontextuell richtige Eindeutigung der beiden Begriffe bei DOUCET(1997)

<sup>113</sup>Kommunalsteuern wandern durch Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister direkt an die Trésorerie Générale, die sie in Abschnitten als Vorschüsse an die Kommunen zurückgibt.

qualitativ zu steuern versucht:

Mittels der Unterbegriffe Nachweis vollzogener Tätigkeiten und Nachweiserstellung (RAYNAUD 1995:104) obliegt es dem Rechnungsführer-Zahlmeister, anhand des Abgleichs der vom Gemeinderat beschlossenen Anforderungsprofile an Kommunalbeamte und der Qualifikationen der vom Bürgermeister eingestellten Kommunalbeamten die Qualifikation und das Dienstalter nachzuprüfen (RAYNAUD 1995:105).

Wie beim Obersten Rechnungsführer-Zahlmeister ist die Verantwortlichkeit des Gemeinderechnungsführer-Zahlmeisters objektiv, also unter Ausschluß persönlichen Verschuldens, zu bestimmen; Minderung der Verantwortlichkeit durch Verweis auf Umstände ist unzulässig (RAYNAUD 1995:138). Die Bewertung der Einhaltung der Verantwortlichkeit ist dem Rechnungshof sowie den regionalen Rechnungskammern zugeordnet, vor denen die Gemeinderechnungsführer-Zahlmeister ihren Diensteid abzulegen haben.

Vorbehaltlich begründeter, vom Rechnungshof zu wertender Einwände haftet der Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister daher auch wie der Oberste Rechnungsführer-zahlmeister für objektives Verschulden seiner Amtsvorgänger (RAYNAUD 1995:139).

Wenn EBERLEIN (1990, 1996) stellvertretend für mehrere Verwaltungshandlungsempiriker den Wert der Institutionenkunde zur Beurteilung zentralstaatlichen Durchgriffes auf kommunale Handlungsfelder geringzuschätzen neigt, dann erweist er sich als in der Instiutionenanalyse nicht weitgehend genug.

So kann nach Inschuldsetzung der Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister wie der Oberste Rechnungsführer-Zahlmeister sofort mit seinem persönlichen Besitz per Zwangshypothek materiell haftbar gemacht werden; jedoch steht es dem zentralstaatlichen Finanzminister als seinem obersten Dienstherrn frei, auf Antrag seinerseits den Comptable infolge höherer Gewalt („von außen kommendes, unvorhersehbares und unabwendbares Ereignis“) (RAYNAUD 1995:139) völlig oder teilweise zu entlasten - wobei der Zentralstaat für die materiellen Folgen des Verschuldens des Comptable gegenüber der Gebietskörperschaft/der Kommune geradezustehen hat - oder inklusive Schuldzinsen die Summe per Gnadenschuldenerlaß unter Beachtung des Ausmaßes persönlichen Verschuldens sowie der finanziellen Lage des Comptable zu erlassen (RAYNAUD 1995:139, 140).

Der Finanzminister kann darüber hinaus dem Comptable dessen Säumnisstrafe bei Verstößen der Frist für Rechnungseinreichung bei regionaler Rechnungskammer oder für Beantwortung des Vorwurfes seitens der regionalen Rechnungskammer ersetzen (RAYNAUD 1995:140).

Institutionell-juristisch ergibt sich demnach für Députés-Maires<sup>114</sup> die Möglichkeit, durch Vorsprache beim Finanzminister oder Ministerkabinett oder durch parlamentarische Pres-

---

<sup>114</sup>Bürgermeister, die dank Cumul des Mandats einen Sitz als Abgeordneter der Nationalversammlung auf Zentralstaatsebene besitzen.

sionen die Verantwortlichkeit des Gemeinderechnungsführer-Zahlmeisters soweit zu schmälern, daß er kein Eigeninteresse daran findet, seine Kontrollbefugnisse vorschriftsgetreu wahrzunehmen. Aber auch der Finanzminister<sup>115</sup> könnte somit einzelnen Kommunen Gefallen erweisen, die anderen vorenthalten bleiben<sup>116</sup>.

Der Kassenverwalter hingegen ist zuständig für

- Eintrag der Einnahmen und Ausgaben in Haushalt
- Anweisung an Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister, Zahlungsvorgang einzuleiten
- Zuordnung der Einnahmen zu entsprechenden Haushaltstiteln (BLANC 1993:165),
- wobei Gemeinderatsabstimmung nur Ermächtigung, nicht Verpflichtung für Kassenverwalter bedeutet<sup>117</sup>**

Dem Bürgermeister, in Personalunion mit dem Kassenverwalter (RAYNAUD 1995:106, 113), ergibt sich theoretisch die Möglichkeit, den Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister zwangszu verpflichten; jedoch schließt die Gesetzeslage diese Möglichkeit explizit aus bei

- unzureichenden verfügbaren Mitteln
- unregelmäßig in Auftrag gegebenen Ausgaben
- völligem Fehlen jeglicher Rechtfertigung
- Fehlen der Abdeckung der Zahlungshandlung (BLANC 1993:166).

Gelingt es dem Kassenverwalter, gegen den Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister die Zwangsverpflichtung durchzuziehen, übernimmt er die Handlungs- und Haftungsverantwortlichkeit (RAYNAUD 1995:117).

Im Konfliktfall zwischen Kassenverwalter und Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister bleibt zunächst die Auseinandersetzung auf die kommunale Ebene begrenzt, da der Acte de réquisition nicht der Mitteilungspflicht an den Präfekten unterliegt (RAYNAUD 1995:113). Andererseits hat der Kassenverwalter das Vorliegen einer begründeten und mitgeteilten Zahlungseinstellungsentscheidung seitens des Comptable abzuwarten, und um den Kassenverwalter zur Abänderung der Ausgaben-Unterlagen zu bewegen, anstatt den Weg der Zwangsverpflichtung des Comptable zu wählen, „Une réquisition ne doit concerner qu’un seul paiement“ (RAYNAUD 1995:113). Zudem hat Mitteilung über die Zwangsverpflichtung des Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister durch den Kassenverwalter/Bürgermeister an die regionale Rechnungskammer zu ergehen, durch Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister oder dessen Dienstvorgesetzten, den Obersten Rechnungsführer-Zahlmeister (RAYNAUD 1995:113).

Um die Sanktionskosten für den Zentralstaat bei seiner Finanzkontrolle der Kommunen verringern, besteht die Rechtsfigur des „Gestionnaire de fait“ / „Comptable de fait“, der mangels gesetzlichen Titels, als Kassenverwalter die Funktionen des Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeisters übernimmt (RAYNAUD 1995:143). Hierbei wird er von der regionalen Rechnungskammer wie ein ordnungsgemäßer Gemeinderechnungs-

<sup>115</sup>Offiziell „Ministre des Finances, de l’Economie et du Budget“(RAYNAUD 1995:139)

<sup>116</sup>Auch hier macht sich das Fehlen empirischer Studien zur Wirksamkeit französischer Finanzkontrolleinrichtungen gegenüber den Kommunen bemerkbar, insoweit man auf Spekulation und Vermutung angewiesen bleibt.

<sup>117</sup>“...Le vote du budget accorde à l’ordonnateur une autorisation-et non une obligation- de dépenser...”(BLANC 1993:165)

führer-Zahlmeister bei der Frage nach der Verantwortlichkeit behandelt (RAYNAUD 1995:145-146) und verliert entsprechend den Vorschriften für Rechnungsführer als Funktion alle kommunalen Wahlämter und -funktionen (RAYNAUD 1995:146-147). Bestätigung erfährt die Verringerung zentralstaatlicher Sanktionskosten durch das Entfallen der Unterscheidung von Haupttäterschaft und Mittäterschaft seitens der Finanzgerichte (BROLLES 1997:Rdnr.1107 bis, S.438), sowie durch das Ausreichen der Mitwisserschaft des Kassenverwalters für den Tatbestand der „Gestion de fait“ (BROLLES 1997:Rdnr 1107 bis, S.437).

Sofern die regionale Rechnungskammer nicht auf „Inschuldsetzung“ erkennt, hat der Gestionnaire de fait eine Buße zu begleichen, worauf er den Vermerk seitens der regionalen Rechnungskammer erhält: Entlastet. Durfte der Gemeinderat rückwirkend Finanzmittel bewilligen, ist der Kassenverwalter vom Vorwurf der Einmischung in Tätigkeitsfeld des zuständigen Rechnungsführers unmittelbar befreit (BROLLES 1997: Rdnr 1107 bis, S.439).

Hierdurch entgeht der Kassenverwalter dem Verlust seines politischen Mandats.

Sofern „Associations para-municipales“ Autonomie eingeräumt bekommen, entgehen sie laut Entscheidung des Rechnungshof vom 22.9.1988 dem Vorwurf der „Gestion de fait“ bei der Eigenentscheidung der Verwendung von Finanzmitteln (BROLLES 1997:Rdnr 1107 bis, S.438).

Eine identische Gleichstellung des Gestionnaire de fait/Comptable de fait mit dem ordnungsgemäßen Rechnungsführers erfolgt interessanterweise jedoch auch bei der Frage des gerichtlichen Einspruches gegen Entscheidungen der regionalen Rechnungskammer (RAYNAUD 1995:153). Dies kann die Abschreckungswirkung des Verdikts „Gestion de fait“ in praxi erheblich beeinträchtigen.

Als vom Zentralstaat als Auftraggeber für die M14 gewollter informationstechnischer Sachzwang erlaubt nur das peinliche Befolgen der M14-Nomenklatur dem Kassenverwalter die Abspeicherung der Finanzdaten (LAURENT et al 1996:250), die er mittels System INDIGO (Interface D'échange d'Information de Gestion Ordonnateur/comptable) über Anwendungen BUDMRE (Haushaltsdaten), MAIDEP (Ausgaben) und MAIREC(Einnahmen) (LAURENT et al 1996:248) dem zentralstaatlich eingestellten Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister zukommen zu lassen hat. Mittels System OCRE (LAURENT et al 1996:250) kommt der Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister über Anwendungen RETDEB (Nachvollzug der Einnahmen nach Haushaltstiteln) und RETCRE (Nachvollzug der Zahlungen) (LAURENT et al 1996:248) seinen Aufsichtsverpflichtungen gegen den Kassenverwalter nach. Sofern keine Datenleitung zwischen Kassenverwalter und Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister besteht, gelangt die Diskette DRETOUR als Ordnungselement zum Einsatz (LAURENT et al 1996:250).

Organisatorische Ausgliederungen der Kommune - Dienstleistungseinrichtungen - verfügen jeweils über ihren eigenen Kassenverwalter, vielfach ebenso eigenen Comptable.

#### 6.7.2.4.Rechnungshof <sup>118</sup>:

Er ist das höchste Verwaltungsgericht in Finanzangelegenheiten und Appellationsgericht der regionalen Rechnungskammern. Sodann kontrolliert er, auch durch Ermittlungsrichter-Berichterstatter, „an Ort und Stelle, anhand Unterlagen“ (GRUBER 1986:79), die Rechnungsführung des Staates und der Collectivités Territoriales, ähnlich wie die Allgemeine Finanzaufsicht ebenso von solchen Privateinrichtungen, die Subventionen aus der öffentlichen Hand erhalten. Des weiteren beaufsichtigt er die Kassenverwalter auf allen Ebenen. Für Anhörungen sind die durch Rechnungshof Anzuhörenden ihrem Berufsgeheimnis zu entbinden. Die Unabsetzbarkeit der Mitglieder des Rechnungshof sowie die Aufspaltung des Prüfungsberichts in Bericht und Gegenbericht sollen institutionell jeglichen Einfluß von außen fernhalten.

Gemäß Dekret vom 11.2.1985 gelangen Straftaten, von denen der Rechnungshof in Ausübung seiner Tätigkeit Kenntnis erhalten hat, vor Strafgerichte und fallweise vor den Cours de discipline budgétaire et financière (CDBF). Dies betrifft nicht die durch Wahl bestimmten Führungspersonen <sup>119</sup>, sondern die Beamten (Fonctionnaires) des Zentralstaates und der Gebietskörperschaften (RAYNAUD 1995:182, 184).

Hieraus ziehen Bürgermeister politiktaktischen Nutzen, indem sie anstelle von Ermächtigungen <sup>120</sup> oder förmlichen Dienstaufträgen <sup>121</sup> ihren Secrétaires généraux de mairie <sup>122</sup> Unterschriftenvollmacht gewähren, wodurch letztere wegen ihrer persönlichen Verantwortlichkeit vor den CBDF gebracht werden und alle Handlungsverantwortung bei Zahlungsvorgängen übernehmen (RAYNAUD 1995:182). Die Bürgermeister haben sich aber damit legal ihrer Führungsverantwortung <sup>123</sup> entziehen dürfen. Auch hier ein Hinweis auf institutionelle Ursachen für Ineffizienzen in Kommunalsteuerung, die unter dem Gesichtspunkt der Sparsamkeit von Kausalattribution besser erklären als das freie Spiel der Mächte und Interessen in der Aushandlungsarena nach B.EBERLEIN, D.GAXIE und anderen.

Durch Empfehlungen oder juristische Entscheidungen übernehmen die Rolle der zentralstaatlichen Herrschaftssicherung in der Fläche

<sup>118</sup> Auch J.MAGNET:La Cour des Comptes: Les institutions associées et les Regionale Chambres Regionales des Comptes, Berger-Levrault, Paris 1997, 4.Aufl., sowie, machtssoziologisch ausgerichtet, R.PELLET:La Cour des Comptes, Éditions La Découverte, Paris 1998, konnte der Verfasser leider nicht einsehen.

Einrichtung bzw. Richter von Rechnungshof oder Chambrés Regionales des Comptes heißen auch Juge financier(BROLLES 1997:Rdnr 1107 bis, S.439

<sup>119</sup> ...außer bei Vorteilsgewährung, Behinderung der Umsetzung von juristischen Entscheidungen und Übernahme von Verantwortlichkeiten entgegen Gesetzen und Vorschriften(RAYNAUD 1995:183)

<sup>120</sup> durch sich oder Beigeordnete oder zuständige Gemeinderäte

<sup>121</sup> „ordre antérieurement signé en bonne et due forme...“(RAYNAUD 1995:182)

<sup>122</sup> Dem Bürgermeister direkt unterstehender Leiter der Stadtwerke und technischen Dienste, streng zu unterscheiden von den wie der Bürgermeister gemeinderatsgewählten Adjoints/Beigeordneten

<sup>123</sup> Dichotomie „Handlungsverantwortung“, „Führungsverantwortung“ nach R.HÖHN nach wie vor dem französischen Verwaltungsdenken als Beschreibung angemessen.

#### 6.7.2.5. Regionale Rechnungskammern:

In der Empirie in ihrer Kontrollwirksamkeit sehr umstritten (B.EBERLEIN 1990), obwohl sie in Ausübung ihrer Tätigkeit über Kommunikationsrecht, Besuchsrecht anhand Unterlagen, an Ort und Stelle, Untersuchungsgewalt und Anhörungsgewalt (GRUBER 1986:304) verfügen. Sie können vom Präfekten angerufen werden bezüglich

- Haushaltsansatz (Budget Primitif)/BP
- gemeinderätlicher Abänderungsbeschlüsse (Décisions modificatives)/DM
- Nachtragshaushalt (Budget supplémentaire)/BS
- Verwaltungshaushalt (Compte administratif)/CA (RAYNAUD 1995:23)

nach Erhalt der gesetzlich vorgeschriebenen Meldung seitens der Gebietskörperschaften, darunter der Kommunen, bei

- Überziehen der Haushaltsbeschlüßfristen (vgl.Abb.III(RAYNAUD 1995:39))
- Haushaltsungleichgewicht (vgl.Abb.IV(RAYNAUD 1995:52))
- Verwaltungshaushaltsungleichgewicht (vgl.Abb.V(RAYNAUD 1995:60))
- Nichteintrag einer Pflichtausgabe (Gesetzlich vorgeschriebene Ausgaben + Schuldendienst) in den Haushalt (ebda) (vgl.Abb.VI(RAYNAUD 1995:82))

Andere dürfen die Regionale Rechnungskammern nur anrufen, wenn sie annehmen, eine Pflichtausgabe/Dépense obligatoire sei nicht im Haushalt vermerkt (RAYNAUD 1995:24).

Von sich aus werden die regionalen Rechnungskammern nicht tätig.

Einerseits geben sie bei Entscheiden nur Empfehlungen (Avis) ab, deren Umsetzung in eine vor den regionalen Verwaltungsgerichten anfechtbare Ausführungsentscheidung dem Präfekt obliegt, andererseits sind ihre Entscheide direkt vor den Verwaltungsgerichten anzufechten, wenn sie keine haushaltsrechtliche Verfehlung der betreffenden Gebietskörperschaft feststellen zu können glauben (RAYNAUD 1995:25). Allerdings bleibt dieses Verfahren nur interessierten Dritten vorbehalten (RAYNAUD 1995:26). Rasch und flexibel<sup>124</sup> sollen die Entscheide gefällt werden.

Wodurch sich aus den Kontrollbeziehungen zwischen Präfekt (als Zentralstaatsvertreter) und Kommune Aushandlungsprozesse entwickeln könnten, ist, daß die gesetzlichen Haushaltsbeschlüßfristen seitens der Kommune sich um 15 Tage verlängern, wenn u.a.fehlen:

- provisorischer Betrag der Grundlagen jeder der vier Kommunalsteuern
- die Steuerquoten des vorangegangenen Jahres
- die nationalen und Departmentalen Mittelwerte der Kommunalsteuern
- die der Kommune entgegensezbaren Steuermaxima (RAYNAUD 1995:31-32)

Auf der Ebene der Widerspruchsrechte der von der regionalen Rechnungskammer Kontrollierten hat der Gesetzgeber der Empirie des Aushandelns Rechnung getragen:

Seit 29.2.1993 besteht ein „un droit d’audition au profit de toute personne en cause, nominativement ou explicitement, dans les observations de la chambre“ (CAZANAVE; Beitrag in

<sup>124</sup>Als Pflicht zur Beratung mit den Vertretungsorganen der betroffenen Gebietskörperschaften gesetzlich verankert (RAYNAUD 1995:27), und nicht nur empirische Regelaufweichung, wie B.EBERLEIN (1990 und 1996) vermutet.

„La décentralisation en France“, 1996, hier S.367), in Ergänzung zur Pflicht zur „Procédure contradictoire“, d.h.zur Anhörung der Betroffenen bei Entscheidungen, Ratschlägen und Mitteilungen (RAYNAUD 1995:174).

Mit gleichem Gesetz müssen die Erkenntnisbriefe der regionalen Rechnungskammer über die Finanzlage einer Kommune nicht nur an den Bürgermeister, sondern jedem einzelnen Gemeinderat in Schriftform übermittelt werden (CAZANAVE 1996:355, 364)<sup>125</sup>. Aber auch jeder andere, ohne Nachweispflicht noch territoriale Zugehörigkeit (der Eigenschaft als Contribuable etwa), hat Anspruch aus Anlaß der betreffenden Gemeinderatssitzung hierauf (CAZANAVE 1996:363)<sup>126</sup>. Unabhängig davon erstreckt sich der *Accès aux documents* des Gesetzes von 1978 nunmehr auf alle Unterlagen der regionalen Rechnungskammer.

Zur Wahrung des Rechtes auf Verteidigung von Rechnungsführern und anderen Funktionsausübendem in diesem Umfeld geht dem abschließenden Erkenntnisbrief ein vorläufiger Erkenntnisbrief voraus (RASERA, Beitrag in „La décentralisation en France“, 1996, hier S.352) voran, seit Dekret vom 23.8.1995, Artikel 40, besteht Öffentlichkeitspflicht solche Sitzungen der regionalen Rechnungskammer, die abschließend über Strafwürdigkeit befinden (ebda.).

Worin Einschätzungen der Geheimhaltung der Prüfberichte der regionalen Rechnungskammern an die Kommunen oder andere Gebietskörperschaften (B.EBERLEIN, 1990, 1996) weiterhin recht haben, ist, daß es vom Wollen der Medien abhängt, die Herrschaftsunterworfenen auf das Vorliegen des Prüfberichtes oder beachtenswerte Gesichtspunkte desselben hinzuweisen (CAZANAVE 1996:364-365).

Andererseits erfuhren die CRC eine Präzisierung ihrer Kontrolle bis in einzelne kommunale Handlungsfelder hinein:

Sofern Kommunen Einrichtungen oder Privatunternehmer mit Wahrnehmung von Aufgaben betreuen, untersteht folgendes der Aufsicht:

- Betriebsführung von Einrichtungen, die Subventionen erhalten, und von gemischt privat/öffentlichen Unternehmen,
- Subventionspraxis der Kommunen
- Beratung des Präfekt bezüglich Beauftragung mit Service Public-Leistungen und bezüglich öffentlichen Aufträgen (*Marché Public*)
- durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8.2.1995 direkter Zugang der CRC auf Bilanzen kommunaler Kontraktunternehmer und -einrichtungen (RASERA 1996:347-348)

Ein anderes Mittel, die Kommunen parallel zur Ausweitung der Anhörungs- und Verteidigungsrechte in ihren Handlungsfeldern fernzuprogrammieren, ist neben weiter oben schon besprochenen Haftungsverschärfungen die extensive Praxis, den Kassenverwalter der

<sup>125</sup>Wie B.EBERLEIN die Geheimhaltung der CRC-Prüfberichte intrinsisch als einheitliches Kommunalinteresse von Bürgermeister und Gemeinderäten herleitet, nicht nachvollziehbar. In seiner Dissertation von 1996 geht er auf die neue Gesetzeslage nicht ein.

<sup>126</sup>„À l’issue de cette réunion, ce document est communicable à toute personne en faisant la demande. La personne n’a pas à justifier d’un qualité(habitant de la commune) ou d’un intérêt à agir. Elle peut s’adresser indifféremment à l’‘émetteur’(la chambre) ou au ‘destinataire’(la collectivité)“(CAZANAVE 1996:363)



Kommune, gleichzusetzen mit deren Bürgermeister, seitens der CRC der Einmischung in den Aufsichtsbereich seiner zentralstaatlich eingesetzten Gegenprüfungseinrichtung Comptable/ Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister zu bezichtigen, auf Antrag des Präfekt (CAZANAVE 1996:361). Hierdurch wird potentiell jede Klientelpolitik des Bürgermeisters vor Ort verhindert, zumindest wenn er über keinen Rückhalt an Status und Renommé sowie keine Verbindungen verfügt (Ebda). Sodann verunsichert dies die Kommunen in ihrem Gestaltungswillen.

De lege lata könnte der Präfekt den Willen zur maximalen Nutzung des Handlungsspielraumes in den kommunalen Handlungsfeldern noch weiter bremsen, indem er davon Gebrauch macht, daß Nichtbeschluß eines Kommunalhaushaltes durch den Gemeinderat dessen Weiterverweis an das Verwaltungsgericht nicht verhindert (RAYNAUD 1995:35).

Genauso wie die Erfüllung des Tatbestandes der Überschreitung der Haushaltsbeschlüßfristen durch die Kommune bietet der weitere Tatbestand des Beschlusses eines Haushaltes „in déséquilibre“ Material für das Wechselspiel zwischen Aufsichtsbehörde und beauftragter Untereinheit darin, ob nach Gesetzeslage kontrolliert werden soll, oder die Form der Kontrolle in Aushandlungsprozessen abzuschwächen ist.

De lege fließen Budget primitif (Haushaltsansatz), Budget supplémentaire (Nachtragshaushalt) und gemeinderätliche Décisions budgétaires modificatives (Abänderungsbeschlüsse) als Gesamtheit in die Beurteilung ein (RAYNAUD 1995:40). Die Rechtsprechung der regionalen Rechnungskammern hielt größtenteils in Übereinstimmung mit Gesetzestext daran fest, daß globales Budgetgleichgewicht als „en déséquilibre“ gilt, wenn nur eine der beiden Haushaltsteile unausgeglichen ist, mag der andere einen Überschuß aufweisen (RAYNAUD 1995:40).

Wodurch Kommunen die Aufsicht durch den Präfekt in praxi mildern können, ist, daß es im Ermessen des departmentalen Zentralstaatsvertreters liegt, die zuständige regionale Rechnungskammer anzurufen, weil nicht nur „déséquilibre du budet“, sondern auch Unterpunkt „Sincérité des recettes et des dépenses“ zur Wertung seitens des Präfekten anstehen.<sup>127</sup>

Hat der Präfekt das Vorliegen des „déséquilibre du budget“ festgestellt, besteht für ihn der Zwang, den Haushalt vor die regionale Rechnungskammer zu ziehen (RAYNAUD 1995:45). Auch hier bedeuten Aushandlungsprozesse keineswegs Abweichungen vom institutionell-juristischen Verwaltungsgliederungsplan, sondern sind in der Informationspflichten gegenüber den betroffenen Gebietskörperschaften angelegt (RAYNAUD 1995:45) Trotz der 30-Tages-Frist für den Präfekt, die Kommune vor die regionale Rechnungs-

<sup>127</sup>..Eine Überbewertung der Steuressourcen ist ziemlich leicht feststellbar; aber es ist weitaus schwieriger, eine Unterbewertung der Ausgaben bei für sich gesehen jeweils ziemlich niedrigen Beträgen zu entdecken, vor allem wenn sie mehrere Abschnitte betreffen. Der Präfekt verfügt dann kraft Sachzwanges über einen gewissen Bewertungsspielraum...“(RAYNAUD 1995:45, Übersetzung durch erfasser)

kammer zu ziehen, darf der Bürgermeister innerhalb des Funktionsteiles des Kommunalhaushaltes alle Ausgaben bis zur Höhe des Vorjahres vollziehen (RAYNAUD 1995:46), ebenso zur Hälfte der vorgesehenen Beträge die Ausgaben des Investitionsteiles. Hieraus entspringt die strategische Möglichkeit, seitens des Bürgermeisters als Kommunalbeamter vollendete Tatsachen zu schaffen, die übergeordnete Stellen in Zugzwang setzen, besonders insofern als Zentralstaatsbeamter er der Weisungsgewalt unterworfen bleibt.

Während der 30 Tage-Frist der Überprüfung des Haushaltsgleichgewichtes und der Anregung von Korrekturmaßnahmen seitens der regionalen Rechnungskammer verfügt diese über ein Prüfungsrecht gegenüber dem Haushalt der Gebietskörperschaften, hier der Kommunen, das sich vom Zugriff theoretisch kaum von demjenigen der Allgemeinen Finanzaufsicht unterscheidet; andererseits ist auch der Bürgermeister zu befragen. Als Korrekturen des Haushaltsungleichgewichtes steht es der regionalen Rechnungskammer an, Verringerung von Ausgaben und Erhöhung von Eigeneinnahmen vorzuschlagen (RAYNAUD 1995:47). Da die Erhöhung der Eigeneinnahmen über die vier Kommunalsteuern<sup>128</sup> an vorgeschriebene prozentuale jährliche Höchstwerte gebunden ist (RAYNAUD 1995:48), bleibt oftmals der Vorschlag übrig, Neueinstellungen von Kommunalpersonal zu unterlassen.

Folgt die Kommune innerhalb der 30-Tages-Frist nach Erhalt des Einschreibebriefes der regionalen Rechnungskammer den Anregungen derselben, ist es „un citoyen mécontent qui estimerait que le budget n'est toujours pas en équilibre réel“ (RAYNAUD 1995:49) unbenommen, diesselbe anzurufen.

Lehnt die Kommune ab, aber schlägt Korrekturmaßnahmen vor, dann hat die regionale Rechnungskammer 15 Tage Entscheidungszeit. Sollte der Präfekt mit dem Ergebnis unzufrieden sein, kann er den Kommunalhaushalt vor dem Verwaltungsgericht der Legalitätskontrolle unterziehen.

Bei Totalablehnung der Anregungen hat die regionale Rechnungskammer der Kommune und den Präfekten innerhalb 15 Tagen ihre begründete Meinung darzulegen; sofern der Präfekt den Anregungen nicht folgt, hat er dies zu begründen.

Ähnlich verläuft die Kontrolle des Verwaltungshaushalte, im Zusammenspiel von Präfekt und regionaler Rechnungskammer (RAYNAUD 1995:60), für Kommunen unter 20.000 Einwohnern bei Defizitgrenze des Verwaltungshaushaltes gleich zu oder über 10% der Einnahmen des Funktionsabschnittes, für Kommunen über 20.000 Einwohnern gleich zu oder über 5% der Einnahmen der Funktionsabschnittes des Haushaltes (RAYNAUD 1995:54).

---

<sup>128</sup>davon später

Die Kontrolle nicht im Kommunalhaushalt eingetragener Pflichtausgaben seitens der regionalen Rechnungskammer verleiht dem Präfekt als Zentralstaatsvertreter theoretisch erhebliche Eingriffsmöglichkeiten in kommunale Handlungsfelder. Dies liegt begründet in der Formulierung des Gesetzes 232-14 des CGCT:

„Ne sont obligatoires pour le communes que les dépenses nécessaires à l’acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l’a expressément décidé“ (RAYNAUD 1995:61).

Formell eine „Nur“-Bestimmung, läßt die Nichtauflistung und Nichtabschließung der Gesetze, die eine Pflichtausgabe bedingen, zur Aufgaben-und/oder Kompetenzverlagerung nach unten ein.

Andererseits kann der Präfekt hier nach spätestens 2 Monaten (1 Monat Entscheidungsfrist für regionale Rechnungskammer über Pflichtigkeit einer Ausgabe; 1 Monat Frist für Kommune zum Eintragen der Pflichtausgabe in Haushalt) (RAYNAUD 1995:61) über „un large pouvoir d’appréciation sur le caractère obligatoire de la dépense“ (RAYNAUD 1995:62) verfügen, und er ist nicht alleinberechtigt zur Anrufung der regionalen Rechnungskammer: Oberster Rechnungsführer-Zahlmeister, Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister, sowie die unter Stichwort „Particulier“ zusammengefaßten Personengruppen: Vertragsunternehmer, reale oder potentielle Gläubiger der Kommune und Contribuables/Beitragspflichtige/Gemeindebürger (RAYNAUD 1995:63).

Als Nachteil gegenüber dem Präfekt liegt es im Ermessen der regionalen Rechnungskammer, Belegmaterial wie vom Präfekt auch vom Particulier zur Vorlage zu verlangen oder sich die Rechtfertigungsunterlagen selbst zu beschaffen (RAYNAUD 1995:64), unter Androhung der Geldbuße von 100.000 FF für die Behinderung der regionalen Rechnungskammer (laut Gesetz 241-1).

Die zweite Prozeßvoraussetzung der CRC ist die des berechtigten „Intérêt“, wobei Präfekt und Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister intrinsisch zur Funktionsausübung ein solches zugeschrieben wird, während Particuliers Rechtfertigungsunterlagen vorzulegen haben (RAYNAUD 1995:64).

Der Unterschied in den Prozeßvoraussetzungen sichert durch die prozedurale Hintertür das Übergewicht des Zentralstaates (Präfekt und Rechnungsführer).

Soweit es um die Pflichtausgaben handelt, hat die regionale Rechnungskammer im Einzelfall die Pflicht, die Erforderlichkeit (Exigibilité) und deren Höhe (Montant) zu prüfen (RAYNAUD 1995:68).

Zufolge der Definition der Pflichtausgabe als

„lorsqu’elle est nécessaire à l’acquittement d’une dette exigible ou lorsque la loi l’a expressément décidé“ (Artikel L 232-14, nach RAYNAUD 1995:68)

den Begriff der gesetzlichen Ausgaben in den Augenschein nehmend, verfügt die

regionale Rechnungskammer infolge der Nichtabgeschlossenheit der gesetzlichen Regelung in Verbindung mit deren an die 28 Punkte umfassenden Mindestliste laut Artikel 221-2 (RAYNAUD 1995:68-70) über reichliche Einmischungsmöglichkeiten in kommunale Handlungsfelder. So sind als gesetzliche Ausgaben der Kommunen u.a. mindestens festgeschrieben:

- Unterhalt der Mairie/Hôtel de Ville oder Versammlungsraumes für Gemeinderat
- Büro-und Druckkosten der Kommune, Sicherung der kommunalen Archive und Sammlung departmentaler Verwaltungsakten, für Hauptstädte der Cantons die Gebühren für Sicherung des französischen Gesetzblattes/ Protokollblattes „Journal Officiel“
- Funktionsaufwandentschädigungen für Gemeinderäte und die Pensionsaufwendungen der Kommunen für Bürgermeister und Beisitzer
- Besoldung von Kommunalbeamten
- Pflichtbeitrag an Centre de formation du personnel communal
- Aufwendungen und medizinische Behandlungskosten für Police municipale und rurale
- Personal-und Materialausgaben des Brandschutzes
- Renten im Auftrag der Kommunen, soweit regelmäßig gebilligt und umgesetzt
- Ausgaben für gesetzliche öffentliche Bildung
- Sozialhilfekontingent der Kommunen
- Ausgaben der kommunalen Gesundheitsdienste
- Schließung, Unterhalt und Verlagerung der Friedhöfe
- Trinkwasseraufbereitungskosten
- Schnackebekämpfung
- anteilige Kadasterführung der Kommune
- Unterhalt des Kommunalwegenetzes
- Infrastrukturunterhalt
- Ausgaben nach Art.318-2 des Code de l'urbanisme und nach Pflichtigkeitserklärung durch Dekret des Staatsrates
- Begleichung fälliger Forderungen.

Gegen Gesetzestext und gegen Entscheidungen seitens regionaler Rechnungskammern hat der Staatsrat im Wege der Auslegung des Artikel 221-2 die Pflichtigkeit kommunaler Aufwendungen für Kontraktsschulen festgeschrieben (RAYNAUD 1995:71).

Mittels der Definition der „Dettes exigibles“ als „liquides, certains et incontestables“ (RAYNAUD 1995:71) ergänzt die regionale Rechnungskammer ihre Einwirkungsmöglichkeiten auf kommunale Handlungsfelder: Dettes sind demnach neben Kaufverträgen oder Erfüllung von Auftragsvergaben ebenso Schadensregulierungen (RAYNAUD 1995:72).

Richterliche Leitentscheidungen, wonach Verwaltungsgerichte Entscheidungen regionaler Rechnungskammern über Pflichtigkeit von Ausgaben aufheben dürfen (RAYNAUD 1995:72), im weiteren Sinne also institutionalistische Gründe, und nicht Gegebenheiten der politischen Auseinandersetzung, begründen, warum in praxi regionale Rechnungskammern ihre Funktionen nicht bis zum gesetzlichen Limit ausschöpfen.

Dabei legen identische Urteile seitens Verwaltungsgerichten die regionalen Rechnungskammern auf die strikte Wahrnehmung ihrer Aufgabe, über Pflichtigkeit von Ausgaben zu entscheiden, fest.

Sodann dürfen die regionalen Rechnungskammern im Falle der Strittigkeit die Höhe der jeweiligen Pflichtausgabe bestimmen (RAYNAUD 1995:75), und, unterstützt durch die Informationspflicht des Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister an Kassenverwalter/ Bürgermeister sowie Präfekten die Begleichung der Schuldzinsen (Intérêts moratoires)

fordern.

Institutioneller Begünstigung und nicht dem freien Spiel der soziologischen Machtkämpfe sind die Aushandlungsprozesse zwischen Präfekt und Kommunen zu verdanken:

Sofern die regionale Rechnungskammer eine Ausgabe zur Pflichtausgabe erklärt, liegt es in der Hand des Präfekten zu entscheiden, ob die Kommune dem Urteil der regionalen Rechnungskammer nachgekommen ist oder nicht (RAYNAUD 1995:79). Andererseits kann die Kommune nur nach Entscheidung der Präfekt gegen das Urteil der regionalen Rechnungskammer vorgehen, über das Verwaltungsgericht.

Hinsichtlich ihrer Kompetenz als Finanzgerichtshof gelten die Befugnisse der regionalen Rechnungskammern für alle Kommunen > 2000 Einwohnern, statistisch nur 12,24 % der Kommunen (FRÈRE 1997:87), laut INSEE-Unterlagen von 1990, nicht eingerechnet die Kommunalzusammenschlüsse.

Der regionalen Rechnungskammer obliegt im Stadium der „Mise en État d’Examen des Comptes“ auf Grundlage der Benachrichtigungen durch Obersten Rechnungsprüfer-Zahlmeister

- Formprüfung des Kommunalhaushaltes
- Rechnerische Prüfung des Kommunalhaushaltes
- Prüfung auf Übereinstimmung zwischen Verwaltungshaushalt und Führungshaushalt
- Prüfung auf Vorliegen allgemeiner Beweisunterlagen sowie von Einnahme/Ausgabenvorgängen
- Prüfung auf Übereinstimmung zwischen kommunaler Einzugsbilanz in Trésorerie und Haushaltsmittelverschlußbilanz der Kommune ebendort (RAYNAUD 1995:130)

Die Finanzgerichtbarkeit der regionalen Rechnungskammer ist eine Pflichtangelegenheit und geschieht im Namen des Zentralstaates - der Commissaire du Gouvernement<sup>129</sup> - ebendort darf notfalls diese zwingen, Fristversäumnisgebühren für verspätete Einreichung der Unterlagen durch die Gebietskörperschaften, hier der Kommunen seitens des Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeisters<sup>130</sup>, zu erheben (RAYNAUD 1995:131).

Hierbei genießt der zuständige Untersuchungsfinanzrichter/Magistrat Informationsansprüche an Ort und Stelle, anhand Unterlagen, vergleichbar denjenigen des Rechnungshofes; und es entfallen Berufsheimnisse der Finanzbeamten gegenüber den Magistrats (RAYNAUD 1995:132).

Gleichzeitig zum oder nach dem Jugement Provisoire der regionalen Rechnungskammer über den Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister erfolgt das Jugement Définitiv, mit den Folgen Entlastung über die Stufen Vorwurf und Rückgabeworwurf (RAYNAUD 1995:138) Belastung (RAYNAUD 1995:137).

Gegen die finanzgerichtlichen Entscheidungen der regionalen Rechnungskammer ist der Rechnungshof Berufungsinstanz für

- Compable patent und Comptable de fait
- Gebietskörperschaft

<sup>129</sup>nicht zu verwechseln mit der kurzfristigen Umbenennung des Präfekt in Commissaire de la République

<sup>130</sup>der seinen Amtseid vor derjenigen CRC ablegen muß, der er finanzgerichtlich unterworfen ist (GÉRARD 1995:32)

- Commissaire du gouvernement bei der CRC
- Oberstaatsanwalt/Procureur Général bei Rechnungshof(RAYNAUD 1995:153),

das Verwaltungsgericht für

- beitragspflichtige Gemeindeglieder/Contribuables(RAYNAUD 1995:153, und FN 1)

innerhalb zwei Monaten nach Eingang der Entscheidungsmittelung der regionalen Rechnungskammer, allerdings im Regelfall ohne aufschiebende Wirkung (RAYNAUD 1995:155).

Tendenziell eine Beratungsprüfung (RAYNAUD 1995:163), allerdings ohne Untersuchung der „opportunité des décisions politiques“ (RAYNAUD 1995:162), ist die Kontrolle der Abläufe der Collectivités Territoriales und deren Établissements Publics (entweder kommunaler Zweckverband oder organisatorische Ausgliederung innerhalb einer Kommune) an Ort und Stelle, anhand Unterlagen unter Abgleich von Einnahmen und Ausgaben unter Maßgabe ihrer „conformité avec les lois, décrets et règlements“ (RAYNAUD 1995:165), jedoch ohne die juristische Sanktionsgewalt der dafür zuständigen Verwaltungsgerichte oder des Staatsrates.

Ein potentielles Einfallstor für weitreichende Einwirkung der regionalen Rechnungskammer auf kommunale Handlungsfelder ist aber die Kontrolle der „rationalité des choix adoptés, l’opportunité et l’efficacité des moyens employés“ in Abgleich mit dem als Konstante hinzunehmenden politischen Ziel der jeweiligen Kommune (RAYNAUD 1995:166). Auch als Kontrolle bereits beendeter Vorgänge kommt hier erneut der Ansatz französischen Verwaltungshandelns zum Tragen, durch quantitative - numerative Vorgaben Handlungs-qualitäten unterer Ebenen zu steuern, wobei die juristische Einbettung der Kontrolle für sich nicht überzubewerten ist:

Neben der Prüfung der „cohérence des choix faits par la collectivité...entre eux, et ... dans le temps“ (RAYNAUD 1995:166) erstreckt sich die zentralstaatliche Neugier auf Organisationsaufbau, Mitarbeiterzahl kommunaler Einrichtungen und die Wirksamkeit von Vorgehensweisen, die den Ablauf sicherstellen sollen (RAYNAUD 1995:167).

Territoriale Zentralstaatsvertreter, Vertreter der Gebietskörperschaften, darunter auch die Bürgermeister können zur Fremd/Selbstkontrolle begründete Kontrollersuchen an die regionale Rechnungskammer stellen. Weder Bericht noch Ratschlag, sondern nur die Wiedergabe von Beobachtungen sind die Rechtsfolge hiervon (RAYNAUD 1995: 164).

Die der Allgemeinen Finanzkontrolle und dem Rechnungshof vergleichbaren Kontrollmöglichkeiten offenbaren allerdings den formellen Charakter der offiziellen Zielsetzung der Beratung von Kommunen:

Bei den Untersuchungen anhand Unterlagen, anhand postalisch zugesandter Unterlagen,

an Ort und Stelle, also in persona, wird jede Behinderung der Richter/Magistrats der regionalen Rechnungskamern oder der Untersuchungsrichter/Berichterstatter mit 100.000 FF geahndet, die Untersuchungen erstrecken sich auf kommunaler Ebene über Gemeinderechnungsführer-Zahlmeister, Bürgermeister bis zum Secrétaire Général de la Mairie, anhand vorgeschriebener Rechtfertigungsunterlagen, sowie Kontrollunterlagen und Materialien, die die Zwangsverpflichtung des Gemeinderechnungsführer-Zahlmeisters durch den Kassenwart/Bürgermeister betreffen (RAYNAUD 1995:169). Aber auch Unterlagen sowie Vorgehensweisen der Datenverarbeitung (Systemprüfung) sowie direkter Augenschein von Einrichtungsgegenständen, Dienstgebäuden und sogar Auftragsarbeiten oder Baustellen liegen im Bereich der Kontrolle durch Berichterstatter/Untersuchungsrichter der regionalen Rechnungskammer (RAYNAUD 1995:170).

Zu ergänzen um Befragungsrecht gegenüber

- Präfekten und deren untergeordneten Dienststellen,
- Trésors Généraux (RAYNAUD 1995:171),
- Directions Départementales de l'Équipement (DDE),
- Directions Départementales de la Concurrence et de la Consommation,
- Directions Regionales de l'Industrie et de la Recherche (RAYNAUD 1995:172)

Desgleichen haben die Untersuchungsrichter der regionalen Rechnungskammer Zugriff auf die Berichte der

- weiter oben bereits beschriebenen Allgemeinen Finanzaufsicht, sodann
- Inspection Générale de l'Administration,
- Inspection Générale des Affaires Sociales,
- Inspection Générale de l'Équipement et de l'Environnement
- Inspection Générale de l'Industrie et du Commerce(RAYNAUD 1995:173)

Mitwirkungsverweigerungen seitens der Kontrollunterworfenen und/oder Befragungsverpflichteten wird als Behinderung des Untersuchungsrichters der regionalen Rechnungskammer mit 100.000 FF geahndet (RAYNAUD 1995:174).

Auf den ersten Blick scheint die Kontrolle der regionalen Rechnungskammer über die Gebietskörperschaften, so auch die Kommunen, äußerst effektiv und tiefschürfend zu sein. Wenn andererseits Aushandlungsprozesse zwischen regionaler Rechnungskammer und Kommunen festgestellt werden, so liegt dies nicht nur in der normativ erlaubten Relativierung der Verantwortlichkeit des Gemeinderechnungsführer-Zahlmeisters begründet, womit der Finanzminister als oberster Dienstvorgesetzter desselben die regionale Rechnungskammer im Zusammenhang mit Wahrnehmung von Aufsicht und Kontrolle zu brüskieren vermag.

Sondern auch darin, daß - wie bereits bei GRÉMION(1976) angedeutet - sich symbiotische Beziehungen zwischen den verschiedenen Inspections Générales - mit Ausnahme wahrscheinlich der Allgemeinen Finanzaufsicht- und ihren Kontrollunterworfenen ent-

wickelt haben, die die Berichte wahrscheinlich einfärben, auf die sich aber gerade die regionalen Rechnungskammern u.a. stützen.<sup>131</sup>

Gegenüber Herrschaftssicherung vermeintlich selbstloser, aber in „Goldener Zügel“-Wirkung gleichermaßen hierarchisierend sind

### 6.7.3. Zentralstaatliche Finanzzuweisungen.<sup>132</sup>

Diese gliedern sich amtlich für Gesamtheit der Gebietskörperschaften (MI/DGCL<sup>133</sup> 1997: 10- 11) in:

-Zulagen zum Betrieb mit Unterpunkten:

1. Zuweisungen und Subventionen des Betriebs, bestehend u.a. aus

a. Dotation globale de fonctionnement/DGF

(für Kommunen teilweise als garantierter, verlorener Zuschuß, teilweise als Zuweisung in Abhängigkeit von

Mitgliedschaft in Kommunalverband, Anzahl der Sozialwohnungen und Steuerkraft für städtische Kommunen, für ländliche Kommunen in Abhängigkeit von Schülerzahl und Steuerkraft)

(GÉRARD 1995:51); (finanziell überlastete Kommunen erhalten zusätzlich Dotation de Solidarité Urbaine<sup>134</sup> oder de Solidarité Rurale<sup>135</sup>) (MI/DGCL 1997:14)

b. Dotation Spéciale Instituteurs (für Unterbringung der Lehrkräfte der staatlichen Schulen)

c. Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle/FNPTP (zum Ausgleich kommunaler Ertragskraft an Taxe Professionnelle)

d. Fonds national de péréquation (zur Maximalisierung kommunaler Zuweisungseinnahmen)

e. Dotation de Développement Rural/DDR<sup>136</sup>

2. Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs, u.a. bestehend aus

a. Dotation de Compensation des allègements de bases de taxe professionnelle (Zuweisung zum Ausgleich der Verringerung der Steuerbemessungsgrundlagen für Taxe Professionnelle)

b. Zuschuß zum Ausgleich der Befreiungen von Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties/TFPB und von Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties/TFPNB

Investitionszulagen u.a. mit Unterpunkten:

1. Fonds de Compensation pour la TVA/FCTVA (Mehrwertsteuerausgleich)

2. Dotation Globale d'Équipement/DGE (Infrastrukturpauschalzuweisung)<sup>137</sup>

<sup>131</sup> Verschiedene Rechenschaftsberichte und Gutachten des Rechnungshof, die weitergehend zahlreiche institutionelle Gründe für die faktische Ineffizienz der CRC aufzeigen, waren für den Verfasser leider nicht einsehbar.

<sup>132</sup> Gegen Meinung nach FRÈRE (1997) und dem Verfasser zufolge versucht eine strukturelle Verbesserung der französischen Kommunalfinanzen nachzuweisen:

CRÉDIT LOCAL DE FRANCE (CLF): Finances locales. La décennie de la décentralisation. Statistiques commentées. Éditions Locales de France, Paris 1997

Zur Entstehungsgeschichte der Gestaltung der Kommunalfinanzstruktur im Rahmen der Dezentralisation:

FINANCES LOCALES ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. Les actes des débats. Éditions Locales de France, Paris 1997

Zur Einführung in Kommunalfinanzen:

R. DOSIÈRE: La commune et ses finances. Guide pratique. Éditions Locales de France, Paris 1997. Alle drei Werke leider nicht dem Verfasser zugänglich. Für letzteres bot M. BOUVIER, l.c., Ersatz.

<sup>133</sup> Den Guide budgétaire communal, Départemental et Regional 1997 des Innenministeriums und des Ministeriums für Raumordnung zitiert FRÈRE (1997) nicht, sondern nur BOUVIER (1996), obwohl der amtliche Überblick konzipiert identisch informiert.

<sup>134</sup> „Sont éligibles les communes classées dans les trois premiers quarts des commune[sic!] de 10 000 habitants“ (MI/DGCL 1997:16), als Bemessungskriterien hierfür unter Beachtung der Globalkriterien Potentiel fiscal, Anteil der Sozialwohnungen und der Wohngeldbezieher an Gesamtwohnungsbestand der Kommune sowie Durchschnittseinnahme je Einwohner, „par ordre décroissant“ einfließen:

- zu 45% das Verhältnis des Potentiel fiscal (Bruch aus 4 Kommunalsteuern in kommunaler Erhebungshöhe und deren nationalem Durchschnitt. GÉRARD 1995:89) je Einwohner der Kommunen mit 10.000 Einwohnern und höher zu Potentiel fiscal der jeweiligen Kommune

- zu 15% das Verhältnis zwischen Anteil der Sozialwohnungen am Gesamtwohnungsbestand der jeweiligen Kommune und Anteil der Sozialwohnungen am Gesamtwohnungsbestand der Kommunen von 10.000 Einwohnern und mehr

- zu 30% das Verhältnis zwischen Anteil der Wohngeldbezieher an Gesamtwohnungsbestand der jeweiligen Kommune und Anteil der Wohngeldbezieher innerhalb der Kommunen von 10.000 Einwohnern und mehr

- zu 10% das Verhältnis zwischen Durchschnittskommunaleinnahmen je Einwohner der Kommunen von 10.000 Einwohnern und mehr und Durchschnittseinnahme je Einwohner in jeweiliger Kommune (MI/DGCL 1997:16)

<sup>135</sup> Einerseits als Zuweisung an ländliche Entwicklungspole (bourgs-centres), andererseits als Ausgleich an Kommunen < 10.000 Einwohnern, mit Bemessungskriterien:

- zu 30% Gewichtung der Bevölkerungszahl zu Kommunaleinnahmen- und -belastungen

- zu 30% in Abhängigkeit von Verkehrswegelänge (verdoppelt in hügeligem Gelände)

- zu 30% Anzahl der in Kommune wohnhaften Pflichtschul- und Vorschulkinder („enseignement obligatoire et préélémentaire“)

- zu 10% „écart relatif entre le PF/Potentiel fiscal superficiaire de la commune et le PF moyen superficiaire des communes de moins de 10.000 habitants“ (MI/DGCL 1997:17-18)

<sup>136</sup> mit großzügiger Auslegung des Qualifikativums „Ländlich“: Umfaßt auch Kommunalverbände in Zielsetzung der Raumordnung und Wirtschaftsentwicklung mit Eigensteuererhebung (à fiscalité propre) mit höchstens 35.000 Einwohnern und größer Einzelkommune von 25.000 Einwohnern oder mit weniger als 60.000 Einwohnern, größter Einzelkommune mit höchstens 15.000 Einwohnern und keiner anderen Kommune > 5.000 Einwohnern (MI/DGCL 1997:25)

<sup>137</sup> Unter Gesichtspunkt der Verbindung von Akteurinteresse und Gegenmacht zur zentralstaatlichen Einweikung wichtig, daß hiervon in France Métropolitaine Kommunen > 2.000 Einwohnern, Kommunen reduzierten Potentiel fiscal zwischen 2001 und 20.000 Einwoh-



Ausgleich für Übernahme zentralstaatlicher Aufgaben durch Collectivités Territoriales:

1. Dotation Générale de Décentralisation
2. Dotation Globale de Fonctionnement/DGF für die verschiedenen Arten französischer Kommunalverbände (MI/DGCL 1997:20-21)

Die Aufteilung der Dotation Globale de Fonctionnement (GÉRARD 1995:28) sowie der Dotation Spéciale Instituteurs (MI/DGCL 1997:24) kontrolliert das Comité de finances locales (CFL), zusammengesetzt aus

- 4 zentralstaatlichen Parlamentariern,
- 27 Vertretern verschiedener Kategorien von Gebietskörperschaften, für 3 Jahre bestimmt,
- 11 Représentants de l'État, in Diktion des Öffentlichen Rechts Präfekts oder Sous-Präfekts (GÉRARD 1995:28).

Consultation mit Avis Simple, also ohne Bindewirkung, bei Gesetzesentwürfen der Regierung zu den Finances Locales (Gebietskörperschaftsfinanzen), hingegen Consultation mit Avis Conforme, also mit Bindewirkung für Anhörenden, bei Dekret-Entwürfen gleichen Inhaltes (GÉRARD 1995:28).

Für die Verteilung zentralstaatlicher Subventionen an die verschiedenen Klassen von Collectivités Territoriales zeichnet die auf Ebene des Department angesiedelte Commission d'Élus verantwortlich, zusammengesetzt aus:

- Vertreter der Kommunen ≤ 2.000 Einwohner (ein Sitz für jeweils 50 Kommunen, mindestens aber 3 Sitze)
- Vertreter der Kommunen > 2.000 Einwohner, die vorgangsweise subventioniert werden (ein Sitz für jeweils 50 Kommunen, mindestens 1 Sitz)
- Vertreter von Kommunalverbänden vorgangsweiser Subvention (ein Sitz für jeweils 50 Kommunalverbände, mindestens 1 Sitz) (BLANC 1993:120),

entweder bestimmt von Bürgermeisterversammlung des Departments oder in Verhältniswahl "aux plus forts restes" (BLANC 1993:120).

Um die Abhängigkeit der Kommunen von Finanzzuweisungen zu steigern, bestehen

#### 6.7.4. zentralstaatliche Vorgaben für Erhebung von Kommunalsteuern.<sup>138</sup>

Einschneidend in die Eigensteuerung kommunaler Handlungsfelder erzielt dies

#### 6.7.4.1. zentralstaatliche Festsetzung der Kommunalsteuern und deren Bemessungsgrundlagen (Bases d'imposition):

Gemäß dem vom Parlament des Zentralstaates gebilligten Loi de finances<sup>139</sup> 1997 betragen die Koeffizienten der Bemessungsgrundlagen

- 1 für unbebaute Grundstücke
- 1 für Gewerbegrundstücke
- 1,01 für andere bebaute Grundstücke (MI/DGCL 1997:142)

---

ern sowie Groupements de communes > 20.000 Einwohnern begünstigt sind (MI/DGCL 1997:30).

<sup>138</sup>Zu Kommunalsteuern und Kommunalgebühren Detailliertes bei BOUVIER(1996) und FRÈRE(1997)

<sup>139</sup>Art.47 der Verfassung von 1958: "Das Parlament verabschiedet die Finanzgesetzentwürfe nach den in einem verfassungsergänzenden Gesetz vorgesehenen Bestimmungen.

Wenn die Nationalversammlung in erster Lesung innerhalb von 40 Tagen nach Einbringen einer Gesetzesvorlage nicht beschlossen hat, überweist die Regierung sie dem Senat, der binnen 15 Tagen einen Beschluß fassen muß. Danach wird nach den Bestimmungen des Art 45 [entsprechend Loi ordinaire] verfahren.

Hat das Parlament innerhalb einer Frist von 70 Tagen keinen Beschluß gefaßt, so können die Bestimmungen der Vorlage durch Ordonnanz in Kraft gesetzt werden."

Aus gleichem Beweggrund die zentralstaatliche Beschneidung der

#### 6.7.4.2. Maximalerhöhungen der Kommunalsteuern:

Die Hebesätze/Taux plafonds 1997 für

- Taxe d'habitation/TH (Wohnnutzungssteuer seitens Mieter)
- Taxe foncière sur les propriétés bâties/TFPB (Grundsteuer auf bebaute Flächen)
- Taxe foncière sur les propriétés non bâties/TFPNB (Grundsteuer auf unbebaute Flächen)

dürfen das 2,5-fache des zentralstaatlichen oder allerhöchstens des Department-Durchschnitts von 1996 nicht überschreiten (MI/DGCL 1997:142), der Hebesatz der Taxe professionnelle/TP (Gewerbsteuer aus Gewerbeausstattungswert und Lohnsummensteuer) nicht das 2-fache des Zentralstaatsdurchschnitts von 1996. Der Höchstsatz der TP für Kommunen, Kommunalverbände mit Eigensteuereinnahmen, Regionen und Departments berücksichtigt laut Vorschrift bei seiner Berechnung die Veränderungsrate der Taxe d'habitation sowie der beiden Grundsteuern (MI/DGCL 1997: 143).

Inwieweit der Zentralstaat den Steuerwettbewerb zwischen den Kommunen zu lenken versucht, zeigen die Bedingungen für die Verringerung der Taxe d'habitation seitens der Kommune:

- Taxe d'habitation-Satz < Taxe professionnelle-Satz
- Taxe professionnelle-Satz im vorangehenden Jahr < Zentralstaatsdurchschnitt des gleichen Zeitraumes (MI/DGCL 1997:144)

Groupements de communes dürfen ihre Kommunalsteuereinnahmen verbessern entweder per Verhältnisrechnung des erwarteten Ergebnisses der vier Kommunalsteuern der Communauté de communes zum erzielten Ergebnis der vier Kommunalsteuern der Communauté de communes

oder

in variabler Erhöhung jeder einzelner der vier Kommunalsteuern, jedoch mit massiven Einschränkungen der Steuererhöhung hinsichtlich Taxe professionnelle und Grundsteuer auf *un*bebaute Flächen (MI/DGCL 1997:146)

Der einzige Ausweg aus dem Diktat des zentralstaatlichen Durchschnittes ist die Vereinheitlichung des Taxe professionnelle - Satzes für einen Kommunalverbund (MI/DGL 1997:146) mit dem Ziel der Angleichung der Höhe aller vier Kommunalsteuern (MI/DGCL 1997:147); allerdings haben Erhöhungen der Taxe professionnelle sich nach der Entwicklung des Taxe d'habitation-Satzes, widrigenfalls zusätzlich der beiden Grundsteuerarten zu richten (MI/DGCL 1997:147).

Innerhalb einer Agglomération darf nur die Taxe professionnelle vereinheitlicht werden (MI/DGCL 1997:147).

Angesichts der vielfältigen und durchgriff-/eingriffstiefen Kontroll- und Aufsichtsmöglichkeiten des Zentralstaates, die 16 Jahre nach Einläuten der Dezentralisation qualitativ keinen Bruch mit der Zeit vor 1982 zu bedeuten scheinen, stellt sich die Frage nach der

## 7. Autonomie der Kommunen gegenüber Zentralstaat

### 7.1. Gesichtspunkte der Verantwortlichkeit:

Obgleich auf 6 Jahre wie seine Beisitzer/Adjoints vom Gemeinderat zeitgleich zu dessen Sitzungsperiode gewählt und vermeintlich dadurch mit Legitimationsspielraum, binden seine Kompetenzen, aber auch die Rezentralisierung ab Anfang der 1990er Jahre, den Bürgermeister an die Zentralregierung:

- seit 1992, besonders hinsichtlich Bebauungsplänen, aber auch allgemein gesetzliche Rückführung kommunaler Handlungen, die keinerlei Benachrichtigung des Präfekten bedürfen, damit Rezentralisierung/Umkehr der Dezentralisierung
- der Weisungsgewalt des Präfekt Unterworfener für die Aufgabenbereiche Gesundheit, Wahlregister/ Wahlen, Einwohnermeldeamt, Geburten- und Verstorbenenregister, Aufrechterhaltung der „salubrité, sûreté, tranquillité publiques“ (BROLLES 1997:Rdnr.904, 908, 917), der Weisungsgewalt des Procureur de la République Unterworfener für seine Funktion als Gerichtspolizei (BROLLES 1997:Rdnr.905-906), beides in seiner Eigenschaft als Staatsvertreter. Der Präfekt genießt Ersatzvornahmerecht bei Ausführungs- oder Handlungsverweigerung seitens des Maire. Ungerechtfertigte Verweigerung der Unterschrift zieht die Rechenschaft des Zentralstaates, nicht der Kommune, vor Verwaltungsgerichten nach sich (BROLLES 1997:Rdnr 912)
- Infolge der Kontinuität des Verwaltungsrechts bei Diskontinuität des Verfassungsrechts immer noch gültige Entscheidung des Staatsrat vom 1.7.1936(!), wonach die Municipalité nur aus Bürgermeister und seinen Beigeordneten/ besteht (BROLLES 1997:Rdnr 151)
- Leiter der Services municipaux mit Organisationsgewalt (BROLLES 1997:Rdnr 889) auf Grundlage der Gewalten propres, unter gemeinderätlichem Entscheid über die Betriebsweise (Konzession, Regie) (GÉRARD 1995:108)

### 7.2. Dienstrechtliche Gesichtspunkte:

Nun steht dem Bürgermeister als direkter Untergeordneter der Secrétaire de mairie (bei Kommunen < 2.000 Einwohnern) (GÉRARD 1995:106), ansonsten der Secrétaire général zur Verfügung, den der Maire allerdings erst aber bei einer Einwohnerzahl > 80.000 direkt und frei, ohne Berücksichtigung des vorhandenen Verwaltungspersonals, bestimmen kann, den Stellvertreter, den Secrétaire général adjoint, erst bei Einwohnerzahl > 150.000 (GÉRARD 1995:106).

Der Secrétaire de mairie/général als Direktverantwortlicher für die Stadtwerke und die technischen Betriebe leitet durch Chefs de service, Directeur de finances, Directeur technique (DURANTON 1989:113) das gesamte Verwaltungspersonal an, bei dessen Bewertung er Vorschlagsrecht besitzt (BOURDON 1989:140). Für die Stadtwerke steht ihm der Leiter der Technischen Dienste zur Seite, den der Maire bei Einwohnerzahl der Kommune > 80.000 Einwohnern frei, außerhalb des Öffentlichen Dienstes der Gebietskörperschaften, bestimmen kann (GÉRARD 1995:48).

Zwar hat der Bürgermeister im Rahmen der vom Gemeinderat geschaffenen oder (nach Anhörung des paritätischen Dienstbetriebsausschusses) (BOURDON 1989:87) gestrichenen Stellenbezeichnungen (emplois) inne:

- Ernennungsrecht
- Recht der Aufhebung und des Widerrufs von Festanstellungen (Titularisation)
- Beurteilung/Notification (BROLLES 1997:Rdnr 890),
- Festlegung der Dienstzeiten bei gemeinderätlicher Festlegung der Arbeitszeit (AUBY et al 1991:Rdnr 253)

aber der Zentralstaat wirkt ohne jegliche Aufsichtsgewalt oder Weisungsgewalt auf das vermeintlich ureigenste Organisationsrecht der Personaleinstellung ein durch alleiniges Recht zum Abhalten von Concours für Stellen der Dienstgrade A + B und deren Rekrutierung seitens zentralstaatlichem Centre National de Fonction Publique Territoriale<sup>140</sup> (CNFPT), für Stellen der Dienstgrade C + D durch die departmentalen Personalführungszentren (BOURDON 1989:102).

Die Führung der Fähigkeitsliste liegt ebenso in den Händen der Personalführungszentren.

Die Ausflucht für die Kommunen in „emplois permanents à temps non complet“ oder „emplois non comparables aux emplois de l'État“ (BOURDON 1989:87), insbesondere für Kommunen < 2.000 Einwohnern in Form der „Agents non titulaires“<sup>141</sup>

(BOURDON 1989:186) hilft nur solange, wie nicht der 1984 auf zentralstaatlicher Ebene aus 20 Vertretern aller Gebietskörperschaften und 20 auf Grundlage der Ergebnisse zu den Commissions administratives paritaires gewählten Gewerkschaftsvertretern des Öffentlichen Dienstes der Gebietskörperschaften (AUBY et al 1991: Rdnr 55,1°), für 4 Jahre bestimmte und in geheimer Sitzung tagende (BOURDON 1989: 106).

Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale Einstufungsvorschläge für die „emplois non comparables“ vorgelegt hat (BOURDON 1989:109), an denen sich der Minister des Inneren, des Öffentlichen Dienstes, der Staatsreform und der Dezentralisation nicht ausrichten muß, die er aber als Vorwand übernehmen kann, um in die kommunale Personalpolitik<sup>142</sup> sich einzumischen.

Im Verhältnis von Gebietskörperschaft, darin eingeschlossen Kommune, zum Zentralstaat, erfährt die Autonomie folgendermaßen Einbußen

- seit 26.2.1984 in der Modifikation durch Gesetz vom 27.2.1994 alle Kommunen und deren Einrichtungen, „qui emploient moins de 350 fonctionnaires, titulaires et stagiaires à temps complets“, Zwangsmitglieder in Personalführungszentren (MI/DGCL 1997:121), die ihrerseits Anrecht auf Beiträge der nicht beitragspflichtigen Kommunen haben, sofern sie für diese Pflichtaufträge (Missions obligatoires) übernehmen, als Kannbestimmung dergleichen Anrecht auf Beiträge für fakultative Dienstleistungen (MI/DGCL 1997:122).
- Meldepflicht freier Stellen des Dienstgrades A an zentralstaatliches CNFPT, der Dienstgrade B-D an departmentale Personalführungszentren (BOURDON 1989:187)
- Vorschreiben des Bildungsangebotes für Kommunalbedienstete durch Personalführungszentren, wodurch die Kommune Zusatzkosten für andere Bildungsangebote tragen muß oder sich an andere Einrichtungen wenden, grundsätzlich ohne jegliche Einschränkungsmöglichkeit des Pflichtbeitrages an Personalführungszentrum. (BOURDON 1989:152)
- Zwangsmitgliedschaft für Kommunen mit Agents non titulaires seit Dekret vom 18.2.1988 in Personalführungszentren (BOURDON 1989:186)
- indirekte Begünstigung der Klientelpolitik hoher Dienstgrade oder von Personalführung von Großgemeinden durch Regelung, wonach bei Vorhandensein eines A- oder B-Kommunalbeamten nur für diese die Kommune der Zwangsmitgliedschaft im Personalführungszentrum untersteht, für die Agents non-titulaires nicht(BOURDON 1989: 186)
- Recht auf Bildung, Fortbildung, Umschulung, Vorbereitung auf Concours internes und externes, die bis zur Pflichtigkeit der Duldung rein privater Lebensbildung des Fonctionnaire reicht(BOURDON 1989:146-148)<sup>143</sup>

<sup>140</sup> Öffentlicher Dienst der Gebietskörperschaften umfaßt die Bediensteten aller drei Klassen von Gebietskörperschaften (Regions, Departments, Com munes), in meist vollständiger Angliederung an Öffentlichen Dienst seit 1983/84

<sup>141</sup> K.DOUEDAR: Comment recruter un agent non titulaire, Éditions Sorman, Paris, nicht im Verfügungsbereich des Verfassers. Hierzu zählen „auxiliaires, contractuels ou même membres d'un cabinet“ (BOURDON 1989:148)

<sup>142</sup> Diesen Gesichtspunkt der zentralstaatlichen Herrschaftssicherung durch Erhebung von Bediensteten der Collectivités Territoriales zur Öffentlicher Dienst der Gebietskörperschaften und zu deren Intergation in Öffentlicher Dienst erkennt B.EBERLEIN(1990) nicht.

- Pflicht zur Anhörung der Commission administrative paritaire bei Beförderung zufolge Beförderungsübersicht oder bei Eintrag eines Beförderungskandidaten in Beförderungsübersicht (AUBY et al 1991:Rdnr 262,1°), bei Benotung/Notation eines Gebietskörperschaftsbeamten (AUBY et al 1991:Rdnr 261)
- Klagemöglichkeit des Gebietskörperschaftsbeamten gegen Notation vor Verwaltungsgericht (AUBY et al 1991:Rdnr 261)
- für deutsches Verständnis massive Entlassungsschwerung für Gebietskörperschaftsbeamte durch Höhe des Zwangsbeitrages (Rénumération principale einschließlich Sozialabgaben) an Personalführungszentrum  
(BOURDON 1989:139): 1.Jahr 100%, 2.Jahr 75%, 3.Jahr 50%, 4.Jahr 25%; sofern Kommunen den Personalführungszentren nicht angehören, werden sie umso mehr bei Entlassungen finanziell belastet: 1.Jahr 150%(also mit Entlassungsentschädigung), 2.Jahr 150%, 3.Jahr 100%, 4.Jahr 100% (BOURDON 1989:177)

Was bei DURANTON(1989) und anderswo als Beschäftigungs-Klientelpolitik der Bürgermeister durch Herabsetzung der Anforderungen, Großzügigkeit bei Dienstvernachlässigung und Gewährung bezahlten Urlaubs erscheint, ist angesichts der zentralstaatlichen Einschränkungen der Entlassung von Kommunalbediensteten als Flucht in die Dienstleistungsförderung durch positive Maßnahmen zu werten.

Die Mehrheit für Bürgermeister und Gemeinderäte im Verwaltungsrat der Personalführungszentren bedeutet eine wenig ins Gewicht fallende Förmlichkeit, müssen sie sich gefallen lassen, daß diese durch Beförderungsübersicht und Stellenwechselübersicht auf Departments-Ebene kommunale Beförderungsdiskretion relativierende Vergleiche ziehen.

Da entlassene Kommunalbeamte nur ihre jeweilige Stelle verlieren, aber nicht ihre Zugehörigkeit zum Öffentlichen Dienst der Gebietskörperschaften, demnach die Personalführungszentren bis zur Vermittlung einer neuen Stelle diese Kommunalbeamten übernehmen - sofern die Kommune ihn nicht andere Tätigkeiten übertragen kann - (AUBY et al 1991:Rdnr 244), wird sich eine Kommune mehrfach überlegen, die Abneigung auf sich zu ziehen, weil womöglich Bedarf nach Erhöhung des Pflichtbeitrages an das Personalführungszentrum entsteht. Damit gerät aber der Zentralstaat in die Position des Schlichters.

Zumal vor der völligen Entlassung aus Staatsdienst dem betreffenden Gebietskörperschaftsbeamten drei Angebote seines Dienstgrades durch Personalführungszentrum unterbreitet werden müssen, wobei für die Gradstufen C - D die prospektiven Stellen im gleichen Department oder angrenzenden Departments sich zu befinden haben (AUBY et al 1991: Rdnr 244).

Die Rechtsfolgen der Ablehnung der drei Angebote können *außer Entlassung* auch sein:

- Pensionierung
- Sonderurlaub/Congé spécial<sup>144</sup>
- Neueinstufung und Entschädigung von einem Monatsgehalt je Dienstjahr, erhöht um 10% ab 15 Jahren Dienstzeit (AUBY et al 1991:Rdnr 244).

<sup>143</sup>...La reconnaissance du droit à la formation personnelle va dans cette direction en permettant, par exemple, de combler une lacune dans la culture générale ou de satisfaire de connaissances dans tel ou tel domaine" (BOURDON 1989:147-148)

<sup>144</sup>von höchstens 5 Jahren Dauer, bei Fortdauern der Entgeltung durch die Kommune, und mit automatisch anschließender Pension (AUBY et al 1991:Rdnr 239 3°-4°)

Durch die großzügige Definition des Begriffes „Handicappé“<sup>145</sup> erschweren potentiell sich kommunalpolitische Vorhaben, durch Verjüngung der Mitarbeiter die Effektivität zu steigern. Das alles schwächt die Verlässlichkeit der Machtbasis der Anhänglichkeit der Kommunalbeamten in Auseinandersetzungen der Kommune mit dem Zentralstaatsvertreter oder dem Zentralstaat selbst.

Der Cumul de mandats, d.h. die Verknüpfung von Bürgermeister/Maire und Abgeordnetensitz in der Nationalversammlung/Assemblée Nationale, die zusammen mit dem Sénat das Parlament bildet, in Form der Députés-Maires vermag hier nichts auszurichten, weil die Präzisierungen und Erweiterungen im Recht des Öffentlichen Dienstes der Gebietskörperschaften exekutorischen Dekret-Charakter besitzen, dem Billigungsvorbehalt durch die Nationalversammlung nicht unterliegen.

### 7.3. Institutionelle Gesichtspunkte:

Theoretisch könnte der Bürgermeister den Secrétaire général gegen seine wie er durch Gemeinderatswahl hervorgegangen Beisitzer/Adjoints ausspielen, aber erst ab Einwohnerzahl von 80.000 darf er den Öffentlichen Dienst der Gebietskörperschaften umgehen, also auf eine Person zurückgreifen, die von außen ohne Rücksicht auf Beamtenstatusloyalitäten womöglich notwendige Veränderungen durchziehen könnte. Unterhalb der genannten Bevölkerungsschwelle werden sich vermutlich immer Kommunalbeamte- und Angestellte finden lassen, die über Gemeinderat oder Adjoints den Secrétaire général an seine Statusloyalität erinnern lassen werden. Bei der überragenden Mehrheit der Kommunen < 2.000 Einwohnern ist es die Zwangsmitgliedschaft im Personalführungszentrum auf Departments-Ebene, die den Appell an den Zentralstaat gegen reformgesonnene Secrétaires généraux erlauben wird.

Die Abordnung von Gebietskörperschaftsbeamten der B-Dienstgradstufe oder ab 80.000 Einwohnern die Vorschrift von Fähigkeitsnachweisen verschafft dem Bürgermeister Fachkenntnisse, nur bindet ihn in der Mehrzahl der Kommunen ebendieser Zugang zu Kompetenzen umso enger an den Zentralstaat. In der Regel sind die Gebietskörperschaftsbeamten für die Funktion als Secrétaire général, also als Kommunalbeamter, freigestellt und verfügen bei Entlassung durch Bürgermeister über Sicherheit der Rückkehr an ursprüngliche Dienststelle. Überspitzt formuliert, kann der Secrétaire général somit einen pfleglichen Umgangston erzwingen, was die Stellung des Bürgermeisters gegenüber den von ihm eingesetzten, aber der unmittelbaren Lenkungsgewalt des Secrétaire général unterstellten Kommunalbeamten nochmals schwächt. Um Reste an Macht zu wahren, ist der Bürgermeister gezwungen, dem Secrétaire

<sup>145</sup> der neben anerkannt Behinderten auch ehemalige Soldaten, Kriegswitwen und -waisen **und vor allem infolge körperlicher Unfähigkeit neuingestufte Beamte** zusammenfaßt (AUBY et al 1991:Rdnr 75)

général die Handlungsverantwortung aufzubürden, sich dadurch selbst von Führungsverantwortung zu entlasten.

Des weiteren muß sich der Bürgermeister/Maire in Wahrnehmung seines umfangreichen Aufgabenkataloges an den Secrétaire général, den Secrétaire général adjoint und ihm hierarchisch direkt untergebenen Directeur des Services Techniques binden, weil nur diese Unterschriftenvollmacht/Délégation de signature erhalten dürfen (GÉRARD 1995:9), nicht aber die Beigeordneten/Adjoints<sup>146</sup>, die nur Aufgaben übertragen bekommen dürfen, jedoch unter Ausschluß des Secrétaire Général zusammen mit Bürgermeister die Gemeindeverwaltung/ Municipalité bilden (GÉRARD 1995:7). Auch der Gemeinderat bleibt von Rechtsfigur der Gemeindeverwaltung ausgeschlossen. Folgerichtig bestimmt der Bürgermeister bei Sitzungen des Gemeinderates die Tagesordnung (BROLLES 1997:Rdnr 385).

Andererseits dürfen Gemeinderäte ihn vor das Verwaltungsgericht ziehen (BROLLES 1997:Rdnr 390), sofern sie glauben, in ihren mündlichen oder schriftlichen Tagesordnungsergänzungsrechten (BROLLES 1997:Rdnr 387) verletzt worden zu sein. Die Begründungspflichtigkeit der Ablehnung von Tagesordnungsanträgen drängt den Bürgermeister in die Abhängigkeit von Staatsratsentscheidungen<sup>147</sup> und Erlassen oder gar Rundschreiben des Innenministeriums (BROLLES 1997:Rdnr 389). Andererseits kommt der Zentralstaat durch Erlasse oder selbst nur Rundschreiben den Bürgermeistern zur Hilfe, um durch Präzisierungen gemeinderätliche Bestrebungen der Einhegung der Entscheidungsvorrechte des Bürgermeisters im Ansatz zunichtezumachen (BROLLES 1997:Rdnr 824). Dies bremst die Lobbyistenwirkung des Sénat oder der Députés-Maires in Nationalversammlung und erklärt die Vielzahl kommunalpolitischer Vereinigungen, wobei sich gegenüberstehen: (PALARD, in „La Décentralisation en France“:121-123)

- Association des maires des grandes villes de France/AMGVF (Großgemeindenvereinigung)<=> Fédération nationale des maires ruraux/FNMR (Klein-und Kleinstgemeindenvereinigung)
- Fédération des maires des villes moyennes/FMVM (Mittelstädtevereinigung)<=> Association des petites villes de France/APVF (Kleinstädtevereinigung)
- Association des maires de France/AMF (wörtlich: Bürgermeistervereinigung Frankreichs),
- Association des districts et des communautés de France/ADCF, unter Zugrundelegung des Bevölkerungsschlüssels:  
AMGV=61 Städte > 100.000 Einwohner; FNMR für Kommunen < 2.000 Einwohner in Agglomerationen; FMVM=115 von 185 Städten von 20.000-100.000 Einwohnern; APVF für Kommunen von 3.000-20.000

<sup>146</sup>Als **Kann**bestimmung beträgt deren Anzahl je Kommune höchstens abgerundete 30% der Gemeinderatssitze(BROLLES 1997: Rdnr 216), als Mindestzahl 1(BROLLES 1997:Rdnr.217), angesichts der Mehrzahl der Kommunen < 2.000 Einwohnern bei

Kommunen < 100 Einwohnern bei	9 Gemeinderäten	2 Beigeordnete
Kommunen 100 bis 499 Einwohner bei	11 Gemeinderäten	3 Beigeordnete
Kommunen 500 bis 1499 Einwohner bei	15 Gemeinderäten	4 Beigeordnete
Kommunen 1500 bis 2499 Einwohner bei	19 Gemeinderäten	5 Beigeordnete (BROLLES 1997:Annexe N°1)

Zum Vergleich für Kommunen > 80.000 Einwohnern (bei freier Bestimmbarkeit des Secrétaire général durch Bürgermeister):

Kommunen 80.000 bis 99.999 Einwohner bei	53 Gemeinderäten	15 Beigeordnete
Kommunen 100.000 bis 149.999 Einwohner bei	55 Gemeinderäten	16 Beigeordnete
Kommunen 150.000 bis 199.999 Einwohner bei	59 Gemeinderäten	17 Beigeordnete
Kommunen 200.000 bis 249.999 Einwohner bei	61 Gemeinderäten	18 Beigeordnete
Kommunen 250.000 bis 299.999 Einwohner bei	65 Gemeinderäten	19 Beigeordnete
Kommunen ≥ 300.000 Einwohner bei	69 Gemeinderäten	20 Beigeordnete (BROLLES 1997:Annexe N°1),

also der Versuch, die Höchstzahl der Adjoints in Höchstbetrag möglichst gering zu halten.

<sup>147</sup>Die infolge der Konstanz des französischen Verwaltungsrechts bei Varianz des Verfassungsrechts bis ins 19.Jahrhundert etc in ihrer aktuellen Bindewirkung für das Jahr 1998 zurückreichen

Einwohnern,  
mit jeweils spezifischen Interessenschwerpunkten gegenüber Zentralstaat und Öffentlichkeit.

Da die Zusammenlegung von Kommunen zu Zweckverbänden oder zweckgebundenen Kommunalverbänden immer noch nicht gegen die Interessen der Betroffenen durchgesetzt werden kann - im Gegensatz zu Deutschland - entsteht kein Anreiz, als Gegenmacht zum Staat Interessendivergenzen im eigenen Lager durch Bündelung und Komprimierung, d.h. Stärkung der Vertretungsmacht, zu relativieren. Für den Zentralstaat erwächst hieraus die Möglichkeit der Fortführung des „Divide et impera“.

Trotz der Kompetenzen des nach „Majorité fabriquée“ für 6 Jahre gewählten Gemeinderates hinsichtlich

- jährlicher Festlegung der Höhe der Kommunalsteuern (BROLLES 1997:Rdnr 825)
- Abstimmung über Haushaltsansatz, Nachtragshaushalt, Betriebshaushalt (BROLLES 1997:Rdnr 824)
- Schaffung und Streichen von Planstellen (BROLLES 1997:Rdnr 826)
- Rechtsmitteleinlegen für die Kommune, sofern nicht an Bürgermeister delegiert (BROLLES 1997:Rdnr 828)
- Entscheid über Vergabe öffentlicher Aufträge und deren Vergabeformen (BROLLES 1997:Rdnr 833)
- Einrichtung von Services Publics Communaux „à caractère industriel et commercial“, vorbehaltlich
  - a.bestehender Gesetzen und Vorschriften
  - b.Grundfreiheiten
  - c.Gewerbe-und Berufsfreiheit<sup>148</sup>, unter Einhaltung u.a.der Bedingungen,
  - d.keine Gewinnerzielung zu verfolgen
  - e.einem Bedürfnis der Bevölkerung zu entsprechen<sup>149</sup> (BROLLES 1997:Rdnr 832)
- Gewährung indirekter Gewerbebeihilfen (Darlehensgarantien, Verkaufsrabatte etc) (BROLLES 1997:Rdnr 834)
- Festlegung des Bauleitplanes und des Bebauungsplanes (BROLLES 1997:Rdnr 835)
- Errichtung und Standortfestlegung von Grundschulen, Ganztagschulen für Kinder 2-5 Jahre sowie deren Benennung (BROLLES 1997:Rdnr 836)
- Errichtung von Kinderkrippen und Notunterkünften (BROLLES 1997:Rdnr 837)

muß der Gemeinderat in Rechnung stellen, daß

- Kommunalsteuern über Gemeinderechnungsprüfer-Zahlmeister sofort an die Trésorerie Générale auf Department - Ebene wandern, wovon sie als zeitlich gestreckte Vorschüsse an Kommune zurückgereicht werden
- die in Kommunen > 3.500 Einwohnern vorgesehene Debatte des Haushaltsansatzes „die Manövrierfähigkeit des Bürgermeisters beachten muß, der nicht juristisch durch die Positionen der Gemeinderäte gebunden werden kann“(BROLLES 1997: Rdnr 824)
- der Aktualisierungsrückstand der Grundsteuerberechnungsgrundlagen einerseits, die Parallelisierung von Gewerbesteuer zur Ertragskraft der Betriebe andererseits die Kommune in Abhängigkeit von ökonomisch relevanten Bevölkerungsschichten bringt, gesteigert durch die Minderheiten ausklammernde Wirkung des Mehrheitswahlrechts
- die umfangreiche Liste kommunaler Pflichtausgaben über juristische Einzelfestlegungen hinaus durch Entscheidungen regionaler Rechnungskammern fallweise ergänzt werden kann
- Entscheidungen anstelle des Gemeinderates durch Kommunaleinrichtungen, vor allem die Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS)<sup>150</sup> (BROLLES 1997:Rdnr 837), fallen können, die „distincte et autonome de la commune“ über eigene Kassenverwalter verfügen, zu denen der zentralstaatliche Gemeindeführungszahlmeister gesonderte Kontrollbeziehungen aufbaut.

Über seine juristisch fixierten Entscheidungsvorrechte hinaus kann sich der Bürgermeister vom Gemeinderat Befugnisse delegieren lassen u.a.für

- Annahme vorbedingungsloser Legate und Geschenke
- Inanspruchnahme von Darlehen, die für Investitionen seitens Gemeinderat im Kommunalhaushalt vorgesehen worden sind (BROLLES 1997:Rdnr 847)
- Gebühren- und Honorarfestsetzung für Rechtsberater, Notare, Prozeßbevollmächtigte, Gerichtsdienere etc
- Einleitung von Klage oder Verteidigung, unter genauer Delegationsangabe seitens Gemeinderates (BROLLES

<sup>148</sup>Während zu Beginn des 20.Jahrhunderts der Staatsrat als höchstes Verwaltungsgericht Frankreichs Services Publics Communaux unter Berufung auf den dritten Vorbehalt auf Verkehrsbetriebe einschränkte, entwickelte sich in der Folgezeit die Rechtsprechung, beurteilt vom Standpunkt des deutschen Ordoliberalismus, recht libertär

<sup>149</sup>Auch diese Bedingungen vom Staatsrat im Laufe der Zeit immer freundlicher für die öffentliche Hand ausgelegt.

<sup>150</sup>Von DOUCET(1997) nicht erfaßt.



- 1997:Rdnr 848)
- Abschluß von Mietverträgen von bis zu 12 Jahren Dauer.
  - Abschluß von Versicherungsverträgen.
  - Schadensregulierung bei Unfällen kommunaler Dienstfahrzeuge im vom Gemeinderat bestimmten Rahmen
  - freihändige Veräußerung von Fahrnissen bis zum Wert von 30.000 FF (BROLLES 1997:Rdnr 849)
  - Bestimmung und Abänderung der Zweckbestimmung kommunalen Besitzes, sofern vom Services Publics Municipaux verwendet.
  - im Rahmen der gemeinderätlichen Verfügungen Festlegung der Gebühren des Wegenetzes, der Parkgebühren, und derjenigen Gebühren, die **nicht** Eigenschaft von Steuern aufweisen
  - Schaffung von Buchführungseinrichtungen für Services Municipaux (BROLLES 1997:Rdnr 850)
  - Vorbereitung, Vergabe, Ausführung und Begleichung von Arbeitsaufträgen, Dienstleistungen und Belieferungen freihändig < 700.000 FF(hierin inbegriffen alle gesetzlichen Steuern), sofern im Kommunalhaushalt ausgewiesen (BROLLES 1997:Rdnr 851)
  - Entscheidung über Schaffung von Klassen in öffentlichen Bildungseinrichtungen(BROLLES 1997:Rdnr 853)
  - verschiedene Kompetenzen in Stadtgestaltung (BROLLES 1997:Rdnr 852)

in Form und unter Bedingung:

- vollständig oder teilweise (BROLLES 1997:Rdnr 854)
- Delegierung hebt gemeinderätliches Entscheidungsrecht im hiervon betroffenen Handlungsfeld auf (BROLLES 1997:Rdnr 855)
- Delegierung nur an Bürgermeister, keine Subdelegierung möglich (BROLLES 1997:Rdnr 856)
- obgleich bei Einleitung der Delegierung nur für gesamte Amtsperiode des Bürgermeisters zu vergeben, jederzeit ganz oder teilweise, aber nur für Zukunft, aufhebbar. Teilweise oder vollständige Wiederaufnahme der Delegierung danach möglich (BROLLES 1997:Rdnr 860)

Der Bürgermeister seinerseits muß bei der Unterstützungsdelegierung seiner Eigenkompetenzen beachten:

- Genaue Festlegung der delegierten Tätigkeitsbereiche; andernfalls Klage vor Verwaltungsgerichten möglich (BROLLES 1997:Rdnr 934)
- Vorrecht der Beigeordneten bei Delegierung (BROLLES 1997:Rdnr 937)
- Keine Subdelegierung möglich (BROLLES 1997:Rdnr 935)

Freiwillige oder obligatorische Abwesenheit des Bürgermeisters vorübergehender oder längerer Dauer oder für immer erlaubt Ersatzdelegierung (BROLLES 1997:Rdnr 949 ff).

Sofern es den Beigeordneten an Fachkenntnissen mangelt - weder für sie noch für den Bürgermeister bestehen in ganz Frankreich irgendwelche Qualifikationsvorschriften - vermag ein fachkundiger Secrétaire général kraft seiner Beauftragung durch Bürgermeister und seiner Obliegenheit der Kontrolle der Stadtwerke und technischen Betriebe das juristische Gleichgewicht der Kommunalverfassung zu seinen Gunsten zu verändern.

Durch seine Anrechte auf Information über alle Kommunalentscheidungen betreffend u.a.

- Auftragsvergabe, Konzessionen, Darlehensaufnahme (BROLLES 1997:Rdnr 687)
- Ernennung, Beförderung und Entlassung von Kommunalbeamten (BROLLES 1997:Rdnr 688)
- alle mit Umsetzung des Bebauungsplanes zusammenhängenden Tätigkeiten (BROLLES 1997:Rdnr 689)

mit der möglichen Rechtsfolge der Anklage der Kommune vor dem Verwaltungsgericht (BROLLES 1997:Rdnr 701-704) hat der Präfekt als Vertreter des Zentralstaates im Department de lege die gesamten entscheidenden kommunalen Handlungsfelder

im Überblick (Vgl auch Abb.I(RÉMOND et al 1994:303)). Über die institutionellen Gegenkräfte zur Nutzung der Kontrollinformationen wurde in vorangehenden Gliederungsabschnitten ausführlich gehandelt.

Wie wenig der Zentralstaat dem von ihm durch spezifischen Beamtenstatus am Gängelband gehaltenen Präfekten bei Konflikten mit ihm weisungsunterworfenen Bürgermeister und aufsichtsunterworfenen Kommunen traut, zeigt, daß Dienstentlassung oder vorläufige Dienstenthebung von Bürgermeister und Beigeordneten (BROLLES 1997:Rdnr 792), vorläufige Enthebung des Gemeinderates mit möglicherweise sich anschließender Auflösung (BROLLES 1997:Rdnr 798) von ihm direkt ausgesprochen werden. Jedoch steht den Bürgermeistern und Beigeordneten der Rechtsweg vor den Verwaltungsgerichten offen (BROLLES 1997:Rdnr 791, 793).

Auf den ersten Blick womöglich ein Danaergeschenk, verhindert die Klagemöglichkeit eine Solidarisierung des Bürgermeisters mit dem Gemeinderat.

## 8.Ausblick

Relativierungen und Einschränkungen der Gültigkeit der erkannten institutionellen Steuerungs- und Herrschaftsmechanismen sind jeweils an Ort und Stelle benannt worden. Trotzdem konnte der Zentralstaat 16 Jahre nach Einläuten der Dezentralisation die Kontinuität von seinem Beginn bis heute wahren.

Nicht eine Auflistung des Zugewinns an kommunalen Kompetenzen, sondern die historische Kontrastierung von Instrumenten des Verwaltungshandelns offenbart, daß die Autonomie der französischen Kommunen sich kaum weiterentwickelt hat, unter Einbezug aller drei Kriterien: Finanziell, dezisionell, informationell.

Daß daran etwas zu ändern, politischer Wille seitens des Zentralstaates besteht, womöglich Anlaß zu politischem Grundsatzstreit bietet, darf gegen die herrschende Lehrmeinung bezweifelt werden.

Die Frage, warum die Kommunen gegen den jetzigen Zustand nichts institutionell Grundsätzliches einzuwenden haben, klärt sich mit der skeptischen Anthropologie des Institutionalismus, wonach Menschen aus Eigeninteresse Freiheiten scheuen, sofern mit Verantwortlichkeiten und Lasten verbunden.

Zudem dürfte die Mehrzahl der französischen Kommunen (< 2.000 Einwohner) mit ihrer Vertretungsprivilegierung im Sénat (kraft indirekten Wahlmodus und ungleicher Wahlkreisaufteilung) und durch Cumul de mandats in der Nationalversammlung, angesichts der exekutorischen Regelung vieler kommunalpolitischen Sachverhalte jedoch meist durch Hintergrundkontakte und separate Vereinigungen, mit Sitz in Zentralstaatshauptstadt, mehr Anhörungsnutzen ziehen als deutsche Kommunen, die dem exekutiven Kontaktprivileg der Bundesländer mit der Bundesregierung

unterliegen.

## 9. LITERATUR:

- ALBERTINI, J.-B. et al: Pouvoirs locaux. Dictionnaire Juridique. Dalloz, Paris 1993
- AUBY, J.-M. et al: Droit de la fonction publique. Dalloz, Paris 1991
- BERNARD, P.: Le Grand Tournant des Communes de France. A. Colin, Paris 1969
- BLANC, J.: Les Finances Locales: Théories et Pratiques. Le manteau d'Arlequin. Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, Paris 1993, *Teil II*
- BOURDON, J.: Les Moyens en Personnel de l'Action Administrative. La Fonction Publique d'État et la Fonction Publique Territoriale. CNFPT, Paris 1989
- BOUVIER, M.: Les finances locales. LGDJ, Paris 1996. 4. Aufl.
- BROLLES, R.: Le conseil municipal. Fonctionnement et responsabilités. Sorman, Paris 1997, überarbeitet, ergänzt, aktualisiert 4. Aufl.
- CAILLOSSE, J.: Le „local“, objet juridique; in: A. MABLEAU (Hg): À la recherche du „local“: 111-151. L'Harmattan, Paris 1993
- CHAPUS, R.: Droit administratif général, Bd. I. Monchrestien, Paris 1992, 6. Aufl.
- CHEVALLIER, J. et al: Science Administrative. Bd. II, LGDJ, Paris 1978.  
*Zuweilen überschießende, mustergültige herrschaftsorientierte Analyse des gesamten französischen Regierungs- und Verwaltungssystems.*
- DOUCET, M./FLECK, L.: Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache. C.H. Beck, München 1997, 5. Aufl. Bd. I
- DURANTON, J.: Le métier de Maire. Éditions du Moniteur, Paris 1989<sup>2</sup>
- FRÈRE, E.: Vergleich der Kommunen in Deutschland und Frankreich. Historische Entwicklungen, rechtliche Rahmenbedingungen und öffentliche Finanzstrukturen im föderalen und zentralen System. DUV, Wiesbaden 1997

- FUCHS-HEINRITZ, W. et al (Hg): Lexikon zur Soziologie. Westdeutscher Verlag, Opladen 1996<sup>3</sup>
- GÉRARD, P.: Lexique des collectivités locales. PUF, Paris 1995
- GILBERT, G. et al (Hg): La décentralisation dix ans après. LGDJ, Paris 1993
- GOUNELLE, M.: Introduction au Droit Public Français. Montchrestien, Paris 1979.
- Hervorragende Unterscheidung der rechtlichen Grundlagen von Verwaltungsakten, wichtig zum Systemverständnis*
- Ders.: Introduction au droit public. Montchrestien, Paris 1989<sup>2</sup>
- GRAWITZ, M.: Lexique des Sciences Sociales. Dalloz, Paris 1994, 6. Aufl.
- GRÉMION, P.: Le pouvoir périphérique. Seuil, Paris 1976
- GRUBER, A.: La décentralisation et les institutions administratives. A. Colin, Paris 1986.
- Verfaßt „dans la perspective de l'unité de l'État“*
- INSTITUT DE LA DÉCENTRALISATION (Hg): La Décentralisation en France. La Découverte, Paris 1996
- Darin relevant:*
- PALARD, J.: Les associations d'élus locaux: amicales ou groupes de pression?: 115-123
- DEPORCQ, D. et al: Marchés publics et délégations de services publics: risques et incertitudes: 373-380 Mit Haftungsverschärfungsgesetzen für Kommunen seit 1995 allgemein
- RASERA, M.: Le rôle inattendu des Chambres régionales des comptes: 345-353
- CAZANAVE, G.: Les travaux des Chambres régionales des comptes: quel impact sur la gestion et la vie publiques locales?: 355-371
- KLOPFER, M.: L'enjeu stratégique des marges de manoeuvre financières: 301-307
- GRÉMION, C. et al: État moderne, État décentralisé - Un Godot administratif: 383-390
- KEMPF, U.: Von De Gaulle bis Chirac. Das politische System Frankreichs. Westdeutscher Verlag, Opladen 1997<sup>3</sup>, überarbeitet, erweitert
- KILPER, H. et al: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Leske + Budrich, Opladen 1996
- KRÜGER, W.: Macht in der Unternehmung. Poeschel, Stuttgart 1976.
- Hervorragende Klassifikationen der Kategorie Macht, die sich auf den Staat übertragen lassen.*
- KÜHN, H. et al: Kommunales Prüfungsrecht in Baden-Württemberg. Boorberg, Stuttgart 1986
- LAUBADÈRE, A. de et al: Droit administratif. LGDJ, Paris 1988, 13. Aufl.
- Ders. et al: Traité de Droit Administratif. LGDJ, Paris 1990, 11. Aufl.
- LAURENT, Ph. et al: La M14. Enjeux et mise en oeuvre. Sorman, Paris 1996<sup>2</sup>
- „LE MONDE“ vom 4.5.1997: „La décentralisation reste une 'cathédrale inachevée““
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE/DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES: Guide budgétaire communal, départemental et régional 1997. DGCL, Paris 1997
- NEURRISSE, A.: Le Trésorier-Payeur Général. LGDJ, Paris 1988
- „POUVOIRS LOCAUX“ n°33 II/1997, "Le spectre de la recentralisation"
- PREUSCHOFF, B.: Die Stellung der Kommunen im politischen System Frankreichs der V. Republik. Strukturen- Handlungsspielräume- Entscheidungsprozesse. Hänsel-Hohenhausen, Egelsbach 1992
- Neigt bei Verweisen auf Gesetze und Erlasse zum Übersehen von für Kommunalpolitik wichtigen Gültigkeitsbeschränkungen*
- RAYNAUD, J.: Les contrôles des Chambres régionales des comptes. Guide pratique des finances locales. Sorman, Paris 1995, 7. Aufl.
- REGOURD, S.: L'acte de tutelle en droit administratif français. LGDJ, Paris 1982.
- Weist bereits im Jahr der offiziellen Einleitung der Dezentralisation auf Kontinuität der Rechtslage der Kontrollbeziehungen vor und nach 1982 hin*
- RÉMOND, B. et al: Les Collectivités Locales. Dalloz-Presses de Sciences Po, Paris 1994<sup>3</sup>, erweitert, aktualisiert
- Hierin wichtig Kapitel I-II, VI, Teil I, VII, VIII, Teil I und III, S.452-676*
- RIVERO, J. et al: Droit administratif. Dalloz, Paris 1994, 15. Aufl.
- ROTBURG, K. Freiherr v.: Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg. Kohlhammer, Stuttgart 1996, 23. Aufl., mit Ergänzung 1997
- TROTABAS, L. et al: Droit Public. LGDJ, Paris 1988, 21. Aufl.
- Wertvolle klassifikatorische Zuspitzungen zu U.KEMPF(1997) Titel irreführend, insoweit inhaltlich Einführungswerk in politisches System Frankreichs.*