Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 131

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

Dr. Karl-Hans SCHLOßSTEIN

IM DIENSTE DES PRÄFEKTEN –
ERFAHRUNGEN UND ERKENNTNISSE AUS EINEM
NEUNMONATIGEN BEAMTENAUSSCHUTZ

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität

des Saarlandes

am 18. Februar 1988
Im Dienste des Präfekten - Erfahrungen und Erkenntnisse
aus einem neunmonatigen Beamtenaustausch

Einleitung


Ziel meiner Ausführungen kann nicht sein, einen umfassenden Überblick über die französische Verwaltung und die Veränderungen, die sie im Zuge des Dezentralisierungsprozesses erfahren hat, zu geben. Vielmehr möchte ich mich auf eine Schilderung von Eindrücken und Erfahrungen beschränken, die ich im Laufe der Monate sammeln konnte und die zwangsläufig nicht zu

A) Die Präfektur und die neu geschaffene Verwaltung des Conseil général


Die vier Direktionen nehmen die klassischen Aufgaben der allgemeinen inneren Verwaltung wahr, während der Präfekt in bezug auf die services extérieurs nur eine beschränkte "Aufsicht" auszuüben vermag.

Neben der staatlichen Verwaltung der Präfektur findet man den
Conseil général als Beschlussorgan vor, der nunmehr einen eigenen Verwaltungsapparat von ca. 1.500 Mitarbeitern unter Führung des Präsidenten des Conseil besitzt. Im Zuge der Dezentralisierung zu Beginn der 80er Jahre wurden den Conseils généraux Verwaltungsbeufugnisse u.a. in den Bereichen Schulbau, Straßenbau, Sozialhilfe, öffentlicher Personennahverkehr, öffentliches Gesundheitswesen (soweit es nicht teilweise in staatlicher Hand geblieben ist), Ver- und Entsorgung auf dem Sektor von Wasser und Abfällen zugewiesen (Organigramm II).

Hier wurde also der Versuch gemacht, den Selbstverwaltungsge- danken über die kommunale Ebene hinaus zu tragen und auf eine breitere Basis zu stellen, da Frankreich bislang die "Landkreisebene" nicht kannte. Bemerkenswert ist dabei die klare verwaltungsmaßige Trennung von staatlichen Aufgaben (des Prä- fekten) und Kompetenzen des Conseil général, wobei allerdings in der Praxis Reibungspunkte und Überschneidungen vorkommen, auf die ich im folgenden noch eingehen werde.

B) Grundgedanken und Auswirkungen der Verwaltungsreformen

1. Allgemeine Aspekte

Der Conseil général ist als bloße Selbstverwaltungskörperschaft, als Beschlussorgan mit auf sechs Jahre gewählten Räten (Conseillers généraux) bereits seit 1871 existent. Die eigenständigen Verwaltungskompetenzen beruhen dagegen auf rund 20 Gesetzen und ca. 200 Rechtsverordnungen, die das Reformwerk beschreiben und von folgenden Grundsätzen ausgehen:

1. Schaffung der Region als neue "collectivité locale", womit die Region zu einer echten juristischen Person des öffentlichen Rechts gemacht wurde.
2. Verschiebung von Verwaltungskompetenzen von den Präsidenten hin zu den Präfekten der Conseils généraux bzw. régionaux, um eine echte Selbstverwaltung sicherzustellen.

3. Umwandlung der vormals praktizierten staatlichen Aufsicht "a priori" in eine solche "a posteriori".

4. Verstärkung der eigenständigen wirtschaftlichen Handlungsspielräume, um insbesondere die Beschäftigungssituation zu verbessern.

Mit diesen Maßnahmen sollen die zentralistischen Strukturen aufgelockert und die lokalen und regionalen Entscheidungskräfte stärker mobilisiert und motiviert werden. Überdies möchte man die Zusammenarbeit von Wirtschaft und öffentlicher Hand flexibler gestalten. Kurzum – Frankreich versucht, sich die Vorteile eines dezentralen, "föderalistischen" Systems zu verschaffen, ohne vom Zentralismus prinzipiell abrücken zu müssen.


Eine solche Forderung wird verständlich, wenn man sich vor Augen hält, daß das Département Haute-Garonne mit ca. 850.000 Einwohnern aus 587 Gemeinden besteht, wovon lediglich 4 Kommunen zwischen 10.000 und 25.000 Einwohner aufweisen - abgesehen vom Stadtverband Toulouse, der mit 650.000 Einwohnern ca. 75% der Bevölkerung des Département umfaßt.


Dieser verhältnismäßig kleine Schritt beweist dennoch, daß mit der Dezentralisierung politisch vieles in Bewegung geraten ist, eine Bewußtseinsveränderung stattfindet, die uns zwingen wird, unser Bild von Frankreich künftig zu revidieren. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Verwaltung, die seit 1982 in mehreren Phasen reformiert worden ist, auf die ich im
folgenden zu sprechen kommen möchte.

2. Die Etappe der institutionellen Veränderungen /Staatliche Aufsicht im Wandel (Organigramme III und IV)

scheiden, ob Rechtsverstöße festgestellt wurden. Ist dies der Fall, so kann nicht mehr, wie vordem, durch schlichte Weisung der Rechtsakt aufgehoben werden. Vielmehr bleibt lediglich die Maßnahme zu beanstanden und - falls man dieser Abmahnung nicht nachkommt - das Verwaltungsgericht im Wege der objektiven Rechtskontrolle anzurufen.


3. Die Etappe des Transfers der Kompetenzen und der Sachmittel

Dem liegt der Gedanke zugrunde, daß durch eine Neuverteilung von Kompetenzen vermieden werden soll, daß sich nunmehr einige Selbstverwaltungskörperschaften als Aufsichtsorgane über andere collectivités locales verstehen und damit die Rolle des Staats für sich in Anspruch nehmen. Ferner war man bemüht, keine grundsätzlichen Verschiebungen vorzunehmen, sondern pragmatisch vorzugehen, um die traditionell gewachsenen Struk-


Die Gemeinden unter 2.000 Einwohnern sind allerdings von diesen Vergünstigungen finanzieller Art weitgehend ausgenommen. Sie müssen wie früher für jedes Projekt eine gezielte Einzelförderung durch den Staat oder den Conseil général beantragen. Überdies ist es bei Großprojekten unvermeidlich, daß Staat (Präfekt), Region und Département (als Selbstverwaltungsorgane) eine gemeinsame Finanzierung betreiben, so daß der Staat ein gewisses Mitspracherecht behält.

Während die Verlagerung der Finanzmittel zwischenzeitlich abgeschlossen ist, befindet sich der Personaltransfer noch im Gange. Hierzu mußte zunächst ein eigenes Personalstatut (statut de la fonction publique territoriale) geschaffen werden,


4. Die Haushalts- und Finanzkontrolle des Staats

Der Präfekt ist nicht mehr berechtigt, die ihm vorgelegten Haushaltspläne zu annulieren oder zu modifizieren.

C) Auswirkungen der Dezentralisierung "vor Ort"

Während meines Aufenthalts konnte ich einige Beispiele von Kompetenzkonflikten zwischen Präfekt und Präsident des Conseil général miterleben. So ging es etwa um die Frage, ob der Präsident berechtigt war, zu Schuljahresbeginn einen Schülerkalender kostenlos über die Schulen verteilen zu lassen, in dessen Vorwort Kritik am Wissensstand der Schüler über die lokalen und regionalen öffentlichen Institutionen geübt wurde. Unter Hinweis darauf, dass der Conseil nur für Schulbau, nicht für die generelle Schulaufsicht zuständig sei, untersagte der Präfekt die Ausgabe der Kalender. Während einer Pressekonferenz berief sich der Präsident darauf, dass er nur seine Verantwortung wahrgenommen habe, die Schüler mit den notwendigen Lernmitteln auszuruhen. Die Auseinandersetzung, die im Grunde wegen unterschiedlicher politischer Standorte von Präfekt und Conseil (80 % Mehrheit der Sozialistischen Partei) geführt wurde, endete schließlich damit, dass der Präsident die Kalender auf Kosten des Conseil per Post an die betreffenden Eltern verschicken ließ mit Billigung der Präfektur!

Der gewöhnungsbedürftige "Dualismus" von Präfekt und Präsident des Conseil général zeigte sich auch bei dem Disput über die Raumverteilung der Verwaltungen. Während sich nämlich anderswärts die meisten Conseils bereits mit eigenen Verwaltungsgebäuden als Zeichen der neu gewonnenen Selbständigkeit ausgestattet hatten, musste man sich in Toulouse bis zur Fertigstellung eines eigenen Komplexes mit Räumen begnügen, die der Präfekt nach und nach zur Nutzung überlassen hatte. Die große Raumnot führte zu ständigen Auseinandersetzungen, die darin
gipfelten, daß der Stellvertreter des Präfekten eine Bretterwand durch sein Dienstzimmer ziehen ließ, um damit endlich das seit langem vergeblich angeforderte zusätzliche Besprechungszimmer zu erhalten. Erst dieser spektakuläre Akt bewirkte, daß der Präsident bereit war, mit dem Präfekten eine Revision der bisherigen Dienstzimmerverteilung vorzunehmen.


Bemerkenswert waren die Anstrengungen des Staats, die durch den Reformprozeß hervorgerufene Orientierungslosigkeit der Bürger zu beseitigen und die gesetzgeberisch gewünschte Bürgerfreundlichkeit zu praktizieren. Verbesserte Auskunftsdienste wurden installiert, mit Informationsbroschüren über die neuen Zuständigkeiten und die örtliche Verteilung der Dienststellen innerhalb der Großstadt Toulouse versuchte man, Defizite auszugleichen. All diesem haftete jedoch etwas Vordergründiges, Äußeres an. Der "citoyen de base" schien mir von den Neuerungen mitunter überfordert, verunsichert. Er traute den Versprechungen nicht so recht, daß dies alles zu seinem Nutzen ins Werk gesetzt worden sein soll. Eher befürchtete man

Fazit

Die Dezentralisierung ist zwar - was den verwaltungsmäßigen Vollzug der Reform betrifft - weitgehend abgeschlossen. Nun gilt es, in der Praxis Erfahrungen zu sammeln und mit Übergangsschwierigkeiten fertig zu werden. Insgesamt wird es wohl bei diesem Reformkurs bleiben, wobei noch nicht abgesehen werden kann, welchen Grad an Eigendynamik die Dezentralisierung erreichen wird. Aus deutscher Sicht scheint mir die Entwicklung durchaus begrüßenswert, denn auf diese Weise fällt es uns "Föderalisten" einfacher, auf institutioneller Ebene mit Frankreich in Kontakt zu kommen. Zwar entsprechen sich die deutschen und französischen Verwaltungsebenen dadurch noch nicht, doch die neu erworbene Eigenständigkeit der Regionen und der Départements als Gebilde mit selbständigen, vom Staat prinziell unabhängigen Verwaltungen erleichtert gewiß eine verstärkte künftige Zusammenarbeit zwischen den deutschen Bundesländern und den Kommunen bzw. Landkreisen (Kommunalverbänden).

D) Eindrücke von meiner Tätigkeit in der Umweltschutzverwaltung

Während meiner Zeit in der 2. Direktion der Präfektur (Direction de l'Administration générale, 4ᵉ Bureau Environnement) und beim Regionalbeauftragten des Ministers für Umweltschutz (Direction Régionale à l'Architecture et à l'Environnement) hatte ich vielfach Gelegenheit, die Tätigkeit der Umweltschutzbehörden in der Praxis mitzuerleben. Entgegen mancher in Deutschland gehaltenen Skepsis konnte ich jedenfalls für die dortige Region und das Département Haute-Garonne feststellen, daß der Umweltschutz einen recht hohen Stellenwert besaß. Allerdings muß man dabei berücksichtigen, daß der Südwesten,

Auf regionaler Ebene werden hierzu pädagogische Konzepte entworfen, zugleich besteht dort ein computergestütztes Informationssystem, das den Abruf verschiedenster Daten aus dem gesamten Umweltbereich zuläßt.

Der Staat als Träger raumbedeutsamer, flächenverbrauchender Vorhaben sieht durchaus die Notwendigkeit, schon im Vorfeld seiner Planungen die Bürger zu informieren und "einzustimmen". Hier entwickeln die Franzosen großes Geschick, indem bereits weit vor Baubeginn z.B. einer Umgehungsstraße um Toulouse farbige Druckschriften in Umlauf gesetzt werden, die die Vorteile des neuen Verkehrswege optisch und zahlenmäßig betonen. In der Bundesrepublik muß man sich zumeist mit technischen Zeichnungen, leblosen Skizzen begnügen.

Die größere Bürgerakzeptanz bei öffentlichen Großvorhaben hängt allerdings auch mit dem im Vergleich zu Deutschland wenig entwickelten Verwaltungsrechtsschutz zusammen. Dem Franzosen steht nur eine beschränkte Gerichtskontrolle bei staatlichen Eingriffen zu Gebote. Vor allem spielt der einstweilige
Rechtsschutz eine untergeordnete Rolle. Die Schilderung unserer deutschen Instanzenvielfalt, der "Kontrolldichte" und der damit zusammenhängenden langen Zeitalüfe von der Planung bis zur Realisierung eines Vorhabens rief vielfach ungläubiges Staunen hervor. Dennoch war hie und da zu vernehmen, daß man sich in Frankreich etwas mehr an Rechtsschutz, an Rechtstkontrolle durch die Gerichte wünscht - ein Wunsch, der in der aktuellen Politik allerdings keine Rolle spielt.


In der Realität stellen sich für diese Aufgabe zumeist ältere Personen, Pensionäre, zur Verfügung, die aus technischen oder Verwaltungsberufen stammen. Es sind überwiegend Laien, die mit den komplexen technischen Vorgängen (z.B. dem soeben begonnenen Bau einer Metro durch das Zentrum von Toulouse) nur ansatzweise vertraut sind. Dennoch wurde diese Neuerung in der Bevölkerung und in der Presse sehr gut aufgenommen - was jedoch nicht verwunderlich, wenn man an die unbefriedigenden Verhältnisse in den Vorjahren denkt und sich vor Augen hält, daß

Fazit

Es steht mir nicht an, eine Bewertung des Umweltschutzverhaltens der Franzosen oder der mit Umweltschutz befaßten Dienststellen der öffentlichen Verwaltung insgesamt vorzunehmen. Den deutschen Kritikern gerät leider zu oft aus dem Blick, daß Frankreich doppelt so groß wie die Bundesrepublik ist und zu-

E) **Besonderheiten im Verwaltungsdienst**

1. **Einführung neuer Technologien**

Was den Einsatz der neuen Technologien angeht, so liegt Frankreich im vorderen Feld. Überall in der Verwaltung waren Datengeräte und Personalcomputer anzutreffen, die ein rasches Abfragen von Daten, aber auch die Formulierung und Gestaltung von Runderlassen, Berichten usw. unmittelbar am Arbeitsplatz des Sachbearbeiters ermöglichten. Es existierte eine Vielzahl von Weiterbildungsmöglichkeiten für Bedienstete aller Kategorien, um den Anschluß an diese Technik zu halten bzw. den Umgang damit zu erlernen als Voraussetzung für eine effektive künftige Arbeit. Die Akzeptanz erschien mir bei den Bediensteten höher als bei uns, doch dies mag daran liegen, daß der

2. Einstellungs- und Beförderungspraxis


F) Schlußbetrachtung - Bilanz des Beamtenaustauschs

Während dieses knappen Jahres konnte ich intensiv Einblick in das französische Verwaltungssystem, insbesondere in die Arbeit des Präfekten und verschiedener Dienststellen des Staats auf der Ebene des Département und der Region nehmen. Die Denk- und Arbeitsweise der französischen Juristen unterscheidet sich


All diese positiven Erfahrungen, zu denen natürlich auch die Verbesserung der Sprachkenntnisse und das Anknüpfen mancher

Es müßte ferner daran gedacht werden, die Erfahrungen und Kontakte aus einem solchen Austausch in der Verwaltung besser nutzbar zu machen, dem betreffenden Bediensteten einen Anreiz zu geben, sich solch einem "Abenteuer" zu unterziehen. Während die grenznahen Bundesländer seit geraumer Zeit Kontakte unterhalten, tun sich die frankreichferneren noch schwer. Angebots des viel beschworenen gemeinsamen Binnenmarktes zu Beginn der 90er Jahre scheint es mir allerdings unerläßlich, daß jeder mit Führungsaufgaben betraute Angehörige des Verwaltungsdienstes des Bundes und der Länder Grundkenntnisse über Arbeitsweise und Struktur der französischen Administration besitzt. Während eines solchen Aufenthalts hat man überdies hervorragende Möglichkeiten, im Gespräch die Urteile bzw. Vorurteile oder schlicht die Fehlinformationen der Berufskollegen und anderer über die Bundesrepublik zu erfahren und berichtigend einzugreifen. Umgekehrt lernt man selber natürlich auch manches, was zu Korrekturen am Bild des Nachbarn veranlaßt. In diesem intensiven Informations- und Meinungsaustausch liegt meines Erachtens der größte Wert des Programms, weniger in der

Da die Abwicklung des Programms seitens der Fortbildungsakademie denkbar unbürokratisch verläuft und die finanzielle Entschädigung für den Mehraufwand durchaus respektabel ist, kann nur jedem jungen Kollegen mit frankophiler Neigung empfohlen werden, einen solchen Austausch mitzumachen.
Anmerkungen:

1) Langfristiger Austausch von Angehörigen der öffentlichen Verwaltung mit Frankreich und Großbritannien; GMBI 86, S. 9 ff.


6) Schwarze, Jürgen: Der vorläufige Rechtsschutz (sursis à exécution) im französischen Verwaltungsrecht, DVBl 87, S.
1037 ff.

Woehrling, Jean-Marie: Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergleich mit der deutschen, NVwZ 85, S. 21 ff. (22).

Organigramm IV: Zustandekommen der Institutionen und Aufsichtsbefugnisse des Staats nach 1982

Pouvoir Légalatif ou Délégatif

Pdt

Ass. Nat.

Sénat

Gouvernement

Contrôle à posteriori

Pouvoir d'Annulation

Cour des Comptes

C.E.

État

Pouvoir Exécutif

Coll. locale

Conseil Régional

Président

Commissaire République dans la Région

Chambre Régionale

Tribunal Administratif (contrôle de légalité)

Commissaire République dans le Département

Chambre des Comptes

Départ.

Coll. locale

Conseil Général

Président

Coll. locale

Conseil Municipal

Maire

Commune

Citoyens

s.u.d. s.u.d. s.u.d. s.u.d. s.u.d. s.u.d.