

3. Krisen-Governance in Frankreich

3.1. Politisch-Administratives System

Die Struktur des politisch-administrativen Systems in Frankreich ist vom Grundsatz der „unteilbaren Republik“ geprägt, welche der zentralstaatlichen Ebene eine außerordentlich starke Stellung einräumt (Kuhlmann et al., 2021c: 20). Die „Unteilbarkeit der Republik“ schlägt sich insbesondere in der Person des Präsidenten nieder, der die Souveränität der Republik nach innen und außen verkörpert. Unter dem Schlagwort der *domaine réservé* verfügt der Präsident im semi-präsidentiellen Regierungssystem Frankreichs über eine Reihe von ausschließlichen Kompetenzen. Diese können insbesondere dann ausgespielt werden, wenn keine *cohabitation*³ vorliegt. Dies war nunmehr seit 2002 der Fall, sodass dem Präsidenten relativ widerstandsfreies Durchregieren ermöglicht wurde (Kuhlmann & Wollmann, 2019: 72f.).

Unteilbare
Republik

Das französische Staatsverständnis beruht auf der historisch überlieferten Idee des „Staates als Wert an sich“ (Kuhlmann & Wollmann, 2019: 73), womit ideengeschichtlich eine übergeordnete Stellung des Staates als Repräsentant der *volonté générale* (Gemeinwohl) gegenüber singulären Partikularinteressen der Gesellschaft begründet wird. Als traditionell unitarisch-zentralistisches System, welches erst seit den 1980er Jahren markante Dezentralisierungsreformen durchlief, wird Frankreich dem kontinentaleuropäisch-napoleonischen Verwaltungsprofil zugeordnet (ebd.). Dieses ist durch eine dezidiert hierarchische Struktur mit einer massiven Präsenz staatlicher Behörden von der zentralen bis zur lokalen Ebene gekennzeichnet, wobei der Präfekt die Präsenz der zentralen Staatsgewalt im Territorium, insbesondere auf der Ebene des *Départements*, sicherstellt. Trotz seines zentralistischen Charakters weist das französische Verwaltungssystem einen hohen Grad der Dekonzentration auf, der nicht nur in Gestalt der (multifunktionalen) Präfekturen, sondern auch einer Vielzahl dezentrierter (monofunktionaler) Staatsbehörden auf der subnationalen Ebenen sichtbar wird, sodass mehr als 90 % des Staatspersonals außerhalb von Paris arbeiten (ebd.). Diese massive Behördenpräsenz des Staates im Territorium und seine nach wie vor umfassenden Eingriffsrechte im subnationalen Raum haben sich auch im Pandemiemanagement als prägend und bestimmend erwiesen (siehe weiter unten).

Kontinental-
europäisch-napo-
leonisches Verwal-
tungsprofil

3 „Cohabitation“ beschreibt den Umstand, dass dem Präsidenten eine politisch gegenläufige Mehrheit im Parlament gegenübersteht.

Dezentralisierungsreformen

Dagegen kam den infolge der Dezentralisierungsreformen zwar funktional und politisch gestärkten lokalen Gebietskörperschaften, die auf drei Ebenen angesiedelt sind, in der Pandemie eine allenfalls nachrangige Rolle zu. Dies gilt sowohl für die 18 Regionen (inkl. Korsika und fünf Übersee-Regionen) als auch für die 96 kontinentalen Départements und die ca. 35.000 Kommunen (Städte, Gemeinden), die einen im europäischen Vergleich geradezu einzigartigen Grad an territorialer Fragmentierung, Kleinteiligkeit und dadurch funktionaler Schwäche aufweisen (Geißler, 2020: 20; Kuhlmann & Wollmann, 2019: 75). So verfügen 86 Prozent der französischen Kommunen über weniger als 2.000 Einwohner, während der Anteil von Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern nur ein Prozent beträgt (ebd.: 76).

Interkommunale Kooperation

Obwohl die französischen Kommunen mit einem LAI-Wert von 75,63 im europäischen Vergleich zu den relativ autonomen Kommunen zu zählen sind (Ladner et al., 2021: 74), was nicht zuletzt auf der rechtlichen Absicherung der kommunalen Selbstverwaltung beruht (Kuhlmann et al., 2021c: 20), überrascht es angesichts der territorialen Struktur nicht, dass die funktionale Stärke der französischen Kommunen nach wie vor nicht vollständig entfaltet ist. Um diesem Umstand entgegenzuwirken, hat sich im Zuge der Dezentralisierung ein kompliziertes System interkommunaler Institutionen entwickelt. Heute sind alle französischen Kommunen in sogenannten EPCI (*établissement publics de coopération intercommunale à fiscalité propre*) organisiert, von denen insgesamt 1.267 in Frankreich existieren. Die EPCI haben eigene Steuerhoheit, verfügen inzwischen über eine direkte politische Legitimation sowie ein eigenes Funktionalprofil und werden deshalb de facto als vierte Ebene im eigentlich dreistufigen Kommunalsystem bezeichnet (ebd.).

Dezentralisierung: Acte I und Acte II

Während das französische Verwaltungssystem vor den Dezentralisierungsreformen als eines der am stärksten zentralisierten politisch-administrativen Systeme in Europa galt (Kuhlmann & Wollmann, 2019: 73), hat eine „Dynamik zugunsten der dezentralen Gebietskörperschaften“ zu einer „Ambivalenz“ geführt (Uterwedde, 2003: 158). Einerseits gibt es inzwischen leistungsfähige dezentrale Verwaltungsstrukturen und es hat eine klare funktionale und politische Aufwertung der lokalen Gebietskörperschaften stattgefunden, welche gleichzeitig mit einer Schwächung der Staatsverwaltung (insbesondere der Präfekten) einhergeht. Andererseits besteht die zentralistische Prägung fort, was u.a. im nach wie vor hohen Anteil des Staatspersonals an der öffentlichen Gesamtbeschäftigung, aber auch an neuerlichen re-zentralisierenden Schritten wie z. B. der Abschaffung der Wohnsteuer (*taxe d'habitation*) sichtbar wird. Im Ergebnis gibt es zwar heute die (in der Verfassung festgeschriebene) „dezentralisierte Republik“ und ist die Rolle der lokalen Ebene deutlich gestärkt worden. Gleichwohl bestehen die massiven Eingriffsrechte und funktionale Zuständigkeiten des Zentralstaates fort, was

die Durchsetzungskraft und Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften begrenzt. Diese typische Ambivalenz war auch für das Pandemiemanagement charakteristisch.

3.2 Rechtsgrundlagen und Akteure des Pandemieregimes

Rechtsgrundlagen

In Frankreich wurde am 23. März 2020 ein ergänzendes Notstandsrecht (*loi d'urgence*) eingeführt, welches die Möglichkeit der Ausrufung eines Gesundheitsnotstands (*état d'urgence sanitaire*) beinhaltet⁴ und eine rechtliche Sonderregelung (*régime juridique spécial*) darstellt. Der Gesundheitsnotstand ergänzt die bereits existierende Möglichkeit, einen Notstand (*état d'urgence*)⁵ auszurufen. Dieser „Sicherheitsnotstand“ wurde seit seiner Einführung 1955 fünfmal ausgerufen, zuletzt 2005 infolge der Unruhen in Pariser Vororten sowie zwischen 2015 und 2017 infolge der terroristischen Attentate in Paris und St. Denis (Vie publique, 2022). Die Einführung eines spezifischen Gesundheitsnotstands wird auf die von exekutiven Akteuren empfundene Notwendigkeit zurückgeführt, im Angesicht eines „Ausnahmestands von bisher unvergleichbarem Charakter“ Handlungs- und Reaktionsfähigkeit zu demonstrieren. Dementsprechend werden eher politische Gründe für die Einführung des spezifischen Gesundheitsnotstands angeführt, während gleichwohl die Auffassung vertreten wird, dass der bereits existierende „Sicherheits-Notstand“ aus rein juristischer Perspektive auch für die Bekämpfung der Coronakrise ausreichend gewesen wäre (Champeil-Desplats, 2020: 876 f.).

Möglichkeit des Gesundheitsnotstandes

Die Ausrufung des Gesundheitsnotstands kann landesweit oder territorial begrenzt erfolgen, wenn eine „Gesundheitskatastrophe (...) die Gesundheit der Bevölkerung gefährdet“ (ebd.). Der vom Ministerrat (*conseil des ministres*) per Dekret erklärte Gesundheitsnotstand gewährt „zum einzigen Ziel der Garantie der öffentlichen Gesundheit“ (ebd.) der *police administrative* besondere Kompetenzen, z. B. bei der Durchsetzung der Einhaltung von Schutzmaßnahmen. Ursprünglich war vorgesehen, dass der Gesundheitsnotstand zunächst auf eine Dauer von maximal einem Monat befristet sein sollte. Verlängerungen des Gesundheitsnotstands müssen in der Folge gesetzlich autorisiert werden. Nach der erstmaligen Ausrufung des Gesundheitsnotstands

Gesundheitsnotstand in der Praxis

4 Gesetz Nr. 2020–290 zur Bekämpfung der COVID-19-Epidemie, welches das Gesetz über das öffentliche Gesundheitswesen ergänzt (*Loi Nr. 2020–290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*).

5 Gesetz Nr. 55–385 vom 3. April 1955.

am 23. März 2020 wurde dieser bis zum 10. Juli 2020 verlängert und lief dann vorerst aus. Zum 17. Oktober 2020 wurde der Gesundheitsnotstand erneut ausgerufen und am 14. November 2020 bis zum 16. Februar 2021 verlängert. Obwohl der Gesundheitsnotstand ursprünglich am 1. April 2021 hinfällig werden sollte, folgten weitere Verlängerungen bis zum 1. Juni 2021, dann bis zum 31. Dezember 2021 und schließlich bis zum 31. Juli 2022 (Vie Publique, 2022).

Lockdowns

Aufgrund des umfassenden ersten Lockdowns (*confinement*), der am 17. März 2020 ausgerufen wurde (und bis zum 11. Mai 2020 andauerte), wird der französische Ansatz zur Bekämpfung der Coronakrise im europäischen Vergleich als Extremfall bezeichnet (Kuhlmann et al., 2021b: 562). Der Lockdown in Frankreich kann (ähnlich wie die Schulschließungen in Deutschland) wegen der regulatorischen Dichte und Strenge als einzigartig eingeordnet werden⁶ (du Boys et al., 2022: 257; Kuhlmann et al., 2021b: 562). Jedoch weist Frankreich im Vergleich zu den anderen untersuchten Ländern über den Verlauf der Pandemie nur durchschnittliche Werte des *COVID-19-Stringency Index* auf (siehe Abbildung 2). Lediglich zu Beginn der Pandemie wird die Strenge der Maßnahmen als überdurchschnittlich hoch bewertet.

Akteure

Personalisiertes
Pandemieregime

Ein wesentliches Charakteristikum des französischen Pandemieregimes besteht in der direkten zentralstaatlichen Interventions- und Steuerungsmöglichkeit und -praxis. Dieser Modus erlaubt eine unmittelbare Durchsetzung von Maßnahmen im gesamten Staatsgebiet sowie eine strikt hierarchische Kontrolle derselben (Kuhlmann et al., 2021b: 564). Dies spiegelt sich auch in der Zusammensetzung der bestimmenden Akteure des französischen Pandemieregimes wider. Insbesondere in Phasen mit hoher Infektionsdynamik war in Frankreich die Zentralregierung mindestens der bestimmende, wenn nicht sogar der alleinige Akteur des Pandemieregimes: „die Gesundheitspolitik ist wirklich eine zentralstaatliche Angelegenheit“ (Interview 11). Der Grad der Zentralisierung des Pandemieregimes in Frankreich bzw. insbesondere die Fokussierung auf Präsident Macron wurde als eine „personalisierte Organisationsform“ (Benamouzig, 2023: 359) beschrieben. Dem Präsidenten stand der von ihm selbst geleitete sog. „Rat für Gesundheitsschutz“ (*conseil de défense sanitaire*) zur Seite, welchem neben dem Premierminister auch die

6 Erlaubte Gründe für das Verlassen des eigenen Wohnsitzes umfassten nur den Einkauf von Lebensmitteln, medizinische Gründe sowie kurze Erholungsaktivitäten mit einer Dauer von maximal einer Stunde im nahen Umfeld des Wohnsitzes. Zuwiderhandlungen wurden mit drastischen Bußgeldern in Höhe von 135 bis 450 Euro geahndet. Nach vier Bußgeldern waren darüber hinaus Haftstrafen von sechs Monaten vorgesehen (Or et al., 2022: 16).

Minister für Arbeit, Gesundheit, Verteidigung und Wirtschaft angehörten (Hassenteufel, 2020: 174). Dieser Rat war eigens für Entscheidungen über Maßnahmen im Rahmen des Gesundheitsnotstands, wie z. B. die Ausrufung und Aufhebung von Lockdowns, ins Leben gerufen worden (ebd.).

Neben dem Präsidenten ist auch die Position des Premierministers zu beachten: im Sommer 2020 nahm Macron auf diesem Posten eine Personalveränderung vor, in dem der bisherige Premierminister, Philippe, durch Castex ersetzt wurde. Die Personalie Castex, vormalig Bürgermeister einer Kleinstadt, wurde nicht zuletzt als symbolisches Zugeständnis an die lokale Ebene gewertet, die im zentralisierten Pandemieregime bis dato wenig beachtet worden war (Benamouzig, 2023: 360, 362; du Boys, 2022: 258). Auf der Ebene der Ministerien wurde im Pandemieverlauf das zunächst als Schlüssel-Akteur agierende Gesundheitsministerium in dieser Funktion vom Innenministerium abgelöst. Dies wurde als Wandel in der Einschätzung der Coronakrise eingeordnet: während diese zunächst als eine primär den Gesundheitssektor betreffende Krise eingeordnet wurde, reflektiert der Bedeutungsgewinn des Innenministeriums eine Auffassung, in welcher die Coronakrise zunehmend als eine umfassende gesellschaftliche Krise ("broader public policy issue") administriert wurde (Benamouzig, 2023: 361).

Im Gegensatz z. B. zu Deutschland oder Schweden ist hervorzuheben, dass die prägenden Akteure des Pandemiemanagements im subnationalen Raum nicht kommunale, sondern vielmehr Vertreter der dezentrierten Staatsverwaltung waren. Vor allem die Präfekten und die regionalstaatlichen Gesundheitsbehörden (*Agences Régionales de Santé*, kurz ARS; siehe weiter unten) sind in diesem Zusammenhang zu nennen (Kuhlmann et al., 2021b: 566). Dies hängt auch damit zusammen, dass die Gesundheitsverwaltung nach wie vor vergleichsweise zentralistisch aufgebaut ist und die lokalen Gebietskörperschaften im Bereich des Gesundheitsschutzes keine Kompetenzen besitzen (Hassenteufel, 2020: 174). Im Gegenteil: der höchste französische Verfassungsgerichtshof bestätigte in einem Urteil im April 2020 explizit, dass es Bürgermeistern verboten wird, andere Maßnahmen als die von der Zentralregierung vorgegebenen zur Bekämpfung der Coronakrise zu implementieren. Dies führte im Ergebnis zu einem äußerst angespannten Verhältnis zwischen der Zentralregierung und der territorialen Ebene (du Boys et al., 2020: 284).

Auf der subnationalen Ebene haben die direkt dem Gesundheitsministerium unterstellten regionalen Gesundheitsbehörden (ARS) als Teil der dezentrierten Staatsverwaltung eine entscheidende Rolle bei der Steuerung und Umsetzung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie wahrgenommen. Die ARS waren seit ihrer Gründung im Jahr 2010 zunächst vor allem für das Management und die Verwaltung der Gesundheits- und Pflege-

Neuer Premierminister als symbolisches Zugeständnis

Keine kommunalen Kompetenzen im Gesundheitsschutz

Regionalstaatliche ARS als Schlüsselakteure

strukturen im Normalmodus zuständig (Bauquet, 2020: 14f., 27). Ursprünglich wurde den ARS jedoch ein ambitionierteres Aufgabenprofil zugetraut: so sollten diese die Verantwortung für die Kontrolle über die komplette Gesundheitspolitik auf lokaler Ebene übernehmen und darüber hinaus die Organisation gesundheitlicher Notsituationen und insbesondere die Beteiligung aller relevanten Akteure koordinieren (du Boys et al., 2022: 255). Während der Coronakrise hat das Aufgabenportfolio der ARS dann u.a. auch die Kontaktnachverfolgung umfasst. Auf eine effektive Ausübung einer so zentralen Rolle waren die ARS allerdings nur ungenügend vorbereitet (du Boys et al., 2022: 262). Daher mussten insbesondere zu Beginn der Coronakrise Anpassungen der Aufgabenprofile des Personals durchgeführt werden: „meine erste Aufgabe bestand daher darin, die Mitarbeiter zu mobilisieren und sie dazu zu bringen, alles zu tun – nur nicht das, was sie zu tun gewöhnt waren“ (Interview 8).

Vertikale Konzentration von Macht

Insgesamt war das französische Pandemiemanagement durch eine strikte Unterordnung der lokalen Gebietskörperschaften unter eine zentralstaatlich dominierte Interventionslogik und eine strikt hierarchische Vorgehensweise bestimmt, die eine direkte Maßnahmenumsetzung von den Ministerien bis auf die kommunale Ebene sicherstellen sollte (Kuhlmann et al., 2021b: 564). Die Zentralregierung griff dabei vor allem auf die Präfekten und die ARS zurück, um Maßnahmen in der Fläche umzusetzen, womit eine für das französische Pandemieregime charakteristische vertikale Konzentration von Macht begründet wurde (du Boys, 2020: 281): „wir sind immer dem Zentralstaat gefolgt. Der Zentralstaat hat die Vorgaben festgelegt und diese wurden dann an die nächste Ebene weitergeleitet“ (Interview 11).

3.3 Rolle der lokalen Gebietskörperschaften im Pandemiemanagement

Wie oben bereits diskutiert wurde, gelten Gesundheitspolitik und -verwaltung in Frankreich als dezidiert zentralstaatliche Aufgaben (du Boys et al., 2022: 255), bei denen weder die lokalen Gebietskörperschaften (v.a. *Départements* und Gemeinden), noch interkommunale Verbünde (EPCI) formal über eigene Kompetenzen verfügen (Interview 6). Relevante Bereiche (z. B. die Pflege) sind von den Dezentralisierungsreformen unberührt und entsprechend in zentralstaatlicher Hand geblieben. Des Weiteren entfällt nur ein Prozent der Ausgaben im Gesundheitssektor auf die lokale Ebene (du Boys et al., 2022: 255). Die Umsetzung der zentralstaatlich verfügbaren Pandemiemaßnahmen auf der lokalen Ebene war durch engmaschige Regelwerke und strikte Aufsicht geprägt (ebd.: 259). So wurde die Einbindung von Präsidenten der Gebietskörperschaften auf ein Minimum „republikanischer Höflichkeit“

Keine kommunalen Kompetenzen

limitiert (Interview 6). Für diesen Umgang wurde allerdings selbst von Vertretern der Regionen Verständnis formuliert: angesichts der Tatsache, dass die zentralstaatliche Verwaltung „eine Milliarde komplexer Fragen zu regeln hatte, war es von sehr zweitrangiger Bedeutung, sich ein bisschen um den Gemütszustand der Präsidenten von Regionen und *Départements* zu kümmern“ (ebd.).

Im Verhältnis zwischen der zentralstaatlichen Ebene und den subnationalen Ebenen gilt selbst für Metropolen, wie der Hauptstadt Paris, dass ein Gefühl des „fehlenden Gehörs für die territorialen Ebenen“ (Interview 11) vorherrschend war. Grundlage für diese Einschätzung waren die hochgradig zentralisierten Entscheidungsstrukturen des französischen Pandemieregimes (siehe oben). Gleichzeitig stellte dieses institutionelle Design selbst für Vertreter der territorialen Ebene keine Überraschung dar, sondern wurde vielmehr wie folgt beschrieben: „es entspricht einer alten französischen Kultur, die keine Besonderheit dieser Krise darstellt“ (ebd.). Gleichwohl wird anerkannt, dass der Grad der Zentralisierung des Krisenmanagements selbst vor diesem Hintergrund hervorzuheben ist: „es stimmt, dass es hier dennoch den Eindruck gab, dass die Entscheidungen extrem von oben herab getroffen wurden, ohne die lokalen Gegebenheiten zu berücksichtigen“ (ebd.). Die Rollenverteilung zwischen Zentralstaat und subnationalen Ebenen wird in diesem Zusammenhang pointiert wie folgt resümiert: „der Staat hat sich um das Management der Krise gekümmert, während die lokalen Mandatsträger ein bisschen in ihrem Sandkasten gespielt haben“ (Interview 6). Zwar gab es trotz der dominanten Rolle des Zentralstaats auch in Frankreich vereinzelt lokale Initiativen (siehe weiter unten). Diesen kam jedoch in der Gesamtschau eine nachrangige Bedeutung zu, zumal diese häufig durch gezielte Aktionen des Zentralstaats konterkariert wurden.

Ein weiteres Problem im Verhältnis zwischen territorialen Ebenen und Zentralstaat betrifft den Umgang mit Informationen bzw. die ebenenübergreifende Informationsteilung. So wird insbesondere der Regierung Macron nicht nur vorgeworfen, einen unbefriedigenden Kommunikationsmodus etabliert zu haben. Darüber hinaus wird eine „exzessive Konzentration von Informationen“ kritisiert (du Boys et al., 2022: 261). Dieses Problem betrifft allerdings nicht nur zentralstaatliche Akteure im engeren Sinne. Auch Akteure der dezentrierten Staatsverwaltung wie z. B. die Präfekten haben die Teilung von Informationen unterlassen, die auf regionaler Ebene und auf der Ebene der *Départements* aggregiert wurden (Bauquet, 2020: 29 ff.). Zur beispielhaften Illustrierung dieses Umstands ist der Verweis auf die Auslastung von Kliniken naheliegend: so wurde versäumt, vorhandene lokale Kapazitäten in privaten Kliniken zu nutzen. Obwohl private Kliniken Personal ausgeliehen haben, um Belastungen in anderen Häusern abzufedern, wurden freie

Pfadabhängigkeit
des Pandemieregimes

Keine Informationsteilung
zwischen den
Ebenen

Kapazitäten in diesen Kliniken nicht beachtet bzw. übersehen und dementsprechend auch nicht genutzt. Anstatt diese lokal verfügbaren Kapazitäten zunächst voll auszunutzen, wurden wegen fehlender Informationsteilung Patienten in andere Regionen oder teilweise sogar in andere Länder überführt (Or et al., 2022: 18). In diesem Zusammenhang ist allerdings hervorzuheben, dass dem spezifischen Problem der Optimierung der Nutzung vorhandener Kapazitäten in Kliniken im weiteren Verlauf der Pandemie besser begegnet wurde (ebd.: 20).

Ferner wurden die Informationsketten innerhalb des zentralistischen Modells kritisiert: die an der hierarchischen Struktur des politisch-administrativen Systems Frankreichs angelehnte Informationsweitergabe von der Zentralregierung zunächst an die Präfekten und über diese dann weiter an die Bürgermeister erwies sich als zu langwierig. Des Weiteren entstanden Probleme bei der Interpretation abstrakter Vorgaben der Zentralregierung im spezifischen lokalen Kontext. Vor diesem Hintergrund wurden die Informationen der Zentralregierung als unklar und inkohärent kritisiert (du Boys et al., 2022: 258). Darüber hinaus mangelte es aus Sicht der Kommunen an klaren Verantwortlichkeiten und Ansprechpartnern auf Seiten der dezentrierten Staatsverwaltung. Dies lässt sich allerdings auch auf das bereits aus anderen Zusammenhängen bekannte und für Frankreich typische Problem der institutionellen Überfrachtung und Verwaltungskomplexität zurückführen, welches funktionale Intransparenz, administrative Ineffizienz und Übersteuerung des subnationalen Verwaltungsraums zur Folge hat (Kuhlmann, 2009). Bei Vertretern der lokalen Ebene hat dies den folgenden Eindruck hinterlassen, der das Verhältnis zwischen lokalen und staatlichen bzw. vor allem dezentrierten Akteuren wie den Präfekten bei der französischen Pandemiebekämpfung pointiert zusammenfasst: „at the height of the crisis, local elected representatives spoke of the impression of being alone because of the absence of interlocutors or, paradoxically, because there were too many of them (making the instructions seems contradictory)“ (du Boys & Bertolucci, 2021: 54). Auch diese Beobachtung fügt sich in das typische Muster französischer Politikgestaltung ein, das durch Unübersichtlichkeit, institutionelle Überfrachtung und Überinstitutionalisierung charakterisiert ist und daher pointiert auch als *mille-feuille* (vielschichtiger Blätterteig) bezeichnet wird.

Die bisher diskutierten Schwierigkeiten im Verhältnis zwischen der zentralstaatlichen Ebene und subnationalen Ebenen in Frankreich werden des Weiteren durch die Problematik fehlender intergouvernementaler Kooperations- und Koordinationsformate ergänzt. So gibt es in Frankreich keine Koordinationsinstanzen, in denen Vertreter der Zentralregierung und der territorialen Gebietskörperschaften zusammenkommen (wie dies etwa in Polen der Fall ist; siehe hierzu Kapitel 6). Entsprechende Probleme bestehen in

Informationsketten
im zentralistischen
Modell

Keine Kooperation
zwischen den
Ebenen

Frankreich allerdings schon lange und führten bereits vor der Coronakrise zu Schwierigkeiten (du Boys et al., 2022: 261). Mit dem Amtsantritt von Macron verschärfte sich die Problematik allerdings zusätzlich, was negative Auswirkungen auf die intergouvernementalen Beziehungen während der Pandemie hatte (ebd.). Dabei hat insbesondere der Umstand frustriert, dass „es nicht möglich war, Fortschritt beim Verständnis dafür zu erzielen, was lokale Bedürfnisse sein könnten“ (Interview 11).

Darüber hinaus wurde die Rolle von Akteuren der dezentrierten Staatsverwaltung kritisiert. So sei die „exzessive Autonomie“ der Präfekten auf der einen sowie der ARS auf der anderen Seite ausschlaggebend dafür gewesen, dass die Pandemiebekämpfung auf dieser Ebene von Koordinationsdefiziten geprägt war (du Boys & Bertolucci, 2021: 54)⁷. In diesem Zusammenhang wird Frankreich zwar eine starke Führungsrolle des Staates bzw. insbesondere des Präsidenten Macron attestiert. Im gleichen Atemzug wird jedoch auch die unzureichende Kooperation sowohl mit der lokalen Ebene als auch mit Institutionen der Gesundheitsversorgung sowie mit sozioökonomischen Partnern außerhalb des öffentlichen Sektors kritisiert (du Boys et al., 2020: 280). Ein weniger vertikaler Ansatz hätte demzufolge die Stärken von Akteuren auf der lokalen Ebene besser einbezogen, wobei insbesondere auf deren bessere Reaktionsfähigkeit sowie höhere Flexibilität bei lokalen Besonderheiten verwiesen wird (ebd.). Demgegenüber wird jedoch darauf hingewiesen, dass die dezentrierte Staatsverwaltung in den vergangenen Jahren Gegenstand sowohl budgetärer als auch personeller Einsparungen gewesen ist. Dementsprechend wäre es „unehrenhaft“ (Interview 6), die Kritik an der Reaktivität der dezentrierten Staatsverwaltung während der Coronakrise ohne diesen Kontext zu diskutieren.

Im Vergleich zum Pandemiemanagement der Staatsverwaltung fällt die Bewertung der lokalen Ebene deutlich positiver aus, wenngleich der Beitrag der Kommunen zum Pandemiemanagement aufgrund fehlender formaler Zuständigkeiten begrenzt war. Dennoch sei auf den Pragmatismus der Städte hingewiesen, beispielsweise bei Fragen der Beschaffung von Schutzausrüstung (z. B. Masken). Da zum Ende des Lockdowns quasi eine Pflicht zum Tragen von Schutzmasken bestand, während gleichzeitig entsprechende Lagerbestände aber nicht aufgebaut worden waren, ergaben sich massive Engpässe. Vor diesem Hintergrund haben territoriale Akteure, wie z. B. die Stadt Paris, eigenständig Schutzmasken gekauft und gelagert, obwohl es sich bei der Beschaffung entsprechender Schutzgüter eigentlich um eine zentral-

Rolle der dezentrierten Staatsverwaltung

Reaktionsfähigkeit der lokalen Ebene

7 So gab es z. B. keine institutionellen Berührungspunkte zwischen den ARS (dezentrierte Staatsverwaltung) und den Regionen (territoriale Ebene; Interview 6), obwohl beide territorial identisch zugeschnitten sind.

staatliche Aufgabe handelt (ebd., Interview 11). Dementsprechend wurden die Handlungen der lokalen Akteure, vor allem der Bürgermeister, als „effektiv“ eingeschätzt (du Boys et al., 2022: 252) sowie deren Reaktivität und Responsivität hervorgehoben (Bauquet, 2020: 31). Beispielsweise sei es den Kommunen darüber hinaus auch besser gelungen, Initiativen von nichtstaatlichen Akteuren aufzugreifen und zu unterstützen.

3.4 Kontinuität und Wandel intergouvernementaler Steuerung im Pandemiemodus

Dominanz des zentralistisch-entkoppelten Governance-Modus

Muster
der Pandemie-
Governance

Im Verlauf der Coronakrise dominierte eine dezidiert hierarchische Steuerung durch den Zentralstaat, die durch direkte Intervention, Vereinheitlichung und massives Misstrauen gegenüber den Kommunen gekennzeichnet war. In Phasen zwischenzeitlicher Entspannung der Infektionsdynamik kam es dann teilweise zu einem Bedeutungszuwachs und einer leicht verbesserten Einbindung lokaler Akteure, etwa im Zusammenhang mit Maßnahmen zum Lockdown-Exit, und schließlich gegen Ende der Pandemie zu verstärkter (auch ansatzweise vertrauensvoller) ebenenübergreifender Zusammenarbeit, etwa zwischen Bürgermeistern und Präfekten.

Lokale Spielräume

Im Verlauf der Coronakrise wurden allerdings zeitlich begrenzte territoriale Initiativen – wenn überhaupt – nur dadurch möglich, dass zunächst auf der zentralstaatlichen Ebene ein Bewusstsein für das entsprechende Problem fehlte. Bei solchen Problemlagen gab es zunächst gewisse Ermessensspielräume für subnationale Akteure, um pragmatisch lokal tragfähige Lösungen zu entwickeln. Diese Spielräume bestanden jedoch nur so lange, bis auch die zentralstaatliche Ebene ein Problembewusstsein entwickeln konnte und infolgedessen verstärkt einheitliche Vorgaben ergingen: „Hier in der Region Provence-Alpes-Côte d’Azur ging es vor allem um den Umgang mit Kreuzfahrtschiffen, aber auch um den Flughafen. Aber dann wurden sehr schnell auch auf nationaler Ebene spezifische Maßnahmen für Flughäfen, Kreuzfahrtschiffe etc. eingeführt“ (Interview 8). Dieser Ablauf hat sich demzufolge in vielen Bereichen so abgespielt: „es war immer gleich: am Anfang haben wir es irgendwie geregelt und es ging gut, dann kamen bald Vorgaben der nationalen Ebene“ (ebd.). Dieser Eindruck gilt auch für die kommunale Ebene: so wurde festgestellt, dass das Verhältnis zwischen dem Zentralstaat bzw. seinen Vertretern (Gesundheitsministerium, Präfekten) und subnationalen Ebenen (v.a. Départements und Städte bzw. Gemeinden) „(...) am Ende immer irgendwie funktioniert hat, aber eben erst mit Verspätung“ (Interview 11). Genauer gesagt unterlagen lokale Initiativen regelmäßig folgendem Ablauf: „Zunächst

sehr viel Misstrauen, dann etwas mehr Pragmatismus und erste Akzeptanz, um schließlich doch gemeinsam voranzukommen. Aber das ist ein Prozess, der am Anfang immer etwas mühsam und anstrengend war“ (ebd.).

Ab dem ersten Lockdown (*confinement*) dominierte ansonsten ein so bezeichneter „Coronacentralism“ (du Boys & Bertolucci, 2021: 53). In diesem Zusammenhang wurden aber auch die Handlungsspielräume der Exekutive erweitert: so erlaubte die Ausrufung des oben bereits diskutierten Gesundheitsnotstands dem Premierminister das Regieren per Dekret (du Boys et al., 2022: 257) und ohne Beteiligung des Parlaments (Or et al., 2022: 16). Diese Zuspitzung des Pandemieregimes auf wenige exekutive Akteure auf der Ebene des Zentralstaats wurde mit dem Schlagwort des „Coronacentralism“ charakterisiert (du Boys & Bertolucci, 2021: 53). Im Gegensatz zu anderen Ländern im hier untersuchten Sample können für Frankreich in der Folge keine Phasen substantieller Dezentralisierung der Corona-Governance, sondern allenfalls marginale und vereinzelt lokale Initiativen festgestellt werden. Dies ist auf die durchgängig gegebene Dominanz der zentralstaatlichen Ebene zurückzuführen, welche während der gesamten Coronakrise als „Meister des Spiels“ (Interview 6) agiert hat. Dabei hat der Zentralstaat die „Hauptregeln definiert“ (ebd.).

Corona-Zentralismus

Bürgermeister oder andere Akteure der lokalen Ebene, die versuchten, eigene Akzente zu setzen, sahen sich vor diesem Hintergrund einem systematischen Zwang zur Befolgung und Umsetzung der zentralstaatlichen Vorgaben ausgesetzt (du Boys et al., 2022: 260). Beispielhaft lässt sich dies an Sceaux illustrieren, einer Stadt, die südlich von Paris als Teil der Île-de-France zum urbanen Speckgürtel der Hauptstadt gehört. Deren Bürgermeister hatte bereits im Frühjahr 2020 die Verpflichtung zum Tragen einer Maske in seiner Stadt angeordnet. Dieser Vorstoß wurde jedoch per Entscheidung des *Conseil d'Etat*⁸ annulliert (Bauquet, 2020: 31; du Boys et al., 2022: 260). Generell waren also die lokalen Spielräume zur Bestimmung der Striktheit oder Durchlässigkeit von Eindämmungsmaßnahmen gering und „autonomes“ Handeln kommunaler Akteure in der Pandemie wurde im Zweifelsfall sanktioniert. Vor diesem Hintergrund verfestigte sich bei Vertretern der lokalen Ebene (z. B. den Bürgermeistern) der Eindruck, dass es am Anfang der Coronakrise regelrecht ein „Misstrauen gegenüber lokalen Initiativen“ gab (Interview 11).

Vereinheitlichung und Zentralisierung

8 Beim Staatsrat (*Conseil d'État*) handelt es sich um eine im europäischen Vergleich gewissermaßen einzigartige Institution, der einerseits Beratungsfunktionen bei der Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen bündelt und andererseits die Funktion des obersten Verwaltungsgerichts wahrnimmt, welches „als oberste Instanz über die Rechtmäßigkeit der Vorgehensweise von Exekutive, Gebietskörperschaften, unabhängigen Behörden und staatlichen Verwaltungseinrichtungen (...)“ entscheidet (*Conseil d'État* 2024).

Somit verwundert es nicht, dass solche Initiativen insgesamt Ausnahmen bzw. Einzelfälle darstellten.

Ansätze von zentralistisch-koordinierter Governance

Temporär verbes-
serte Zusammen-
arbeit

In Phasen zwischenzeitlicher Krisenentspannung sowie gegen Ende der Pandemie lassen sich eine gewisse Bedeutungszunahme subnationaler Akteure und verstärkte Bemühungen um ebenenübergreifende Zusammenarbeit feststellen. In diesen Zeitfenstern fielen die französischen Kommunen vermehrt mit eigenen Initiativen auf. So waren es vor allem kommunale Akteure, die damit begannen, die Forderung nach einer stärkeren Differenzierung der Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung in Abhängigkeit der tatsächlichen regionalen oder lokalen Infektionsdynamik zu artikulieren (du Boys et al., 2022: 262).

Veränderungen
gegen Ende der
Pandemie

Generell kann festgehalten werden, dass sich das hier diskutierte zentralistisch-hierarchische Grundmuster gegen Ende der Pandemie vorsichtig in Richtung einer intensiveren ebenenübergreifenden Koordination und ansatzweise vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen staatlichen und kommunalen Akteuren im Territorium entwickelte. So wurde bei den Lockdown-Exit-Maßnahmen seitens der Zentralregierung stark auf territoriale Akteure gesetzt (Bauquet, 2020: 31 f.). In diesem Zusammenhang griffen die Zentralregierung bzw. vor allem die Präfekten bei der Umsetzung dieser Maßnahmen am Ende des ersten Lockdowns systematischer auf die Expertise und die Kompetenzen von lokalen Akteuren, speziell der Bürgermeister, zurück (du Boys et al., 2022: 264): „the Prefect-Mayor duo has been at the heart of the lockdown exit implementation“ (ebd.: 258). Vor diesem Hintergrund war allerdings für Vertreter der lokalen Ebene der Umstand enttäuschend, dass bei der Vorbereitung und Implementation des zweiten Lockdowns, trotz der hier skizzierten positiven Erfahrungen, erneut nicht auf die Expertise, Kenntnisse und Kompetenzen von Akteuren auf der lokalen Ebene zurückgegriffen wurde und entsprechende Konsultationen seitens der Zentralregierung ausblieben (Or et al., 2022: 19). So wurden die Abgrenzung der Gebiete sowie die jeweils anzuwendenden Kriterien und daraus resultierenden Maßnahmen weiterhin zentral festgelegt, was zu lauter Kritik von Seiten lokaler Entscheidungsträger führte (Hassenteufel, 2020: 175).

Politische Konflikte und Krise als Gelegenheitsfenster

Politische
Polarisierung

Die Coronakrise hatte das Wiederaufflammen von bereits länger schwelenden institutionellen Konflikten im politisch-administrativen System zur Folge (du Boys & Bertolucci, 2021: 53). Entsprechend erwies sie sich auch in Frankreich als Verstärker grundsätzlicher politischer Konflikte. Die parlamentarische Opposition, die – im Unterschied zur Regierungsmehrheit – auf lokaler Ebene

ne stärker verankert ist, nutzte die Gelegenheit, um von einer entsprechenden Verstärkung bereits seit langem bestehender Stadt-Land-Konflikte politisch zu profitieren. Nützlich war ihr dabei die Ämterkumulierung (*cumul des mandats*), auf welche die traditionellen Parteien trotz ihrer Minderheit im Parlament zurückgreifen konnten, da 90 Prozent ihrer Abgeordneten mindestens durch frühere Ämter und Mandate über eine gewisse lokale Verankerung verfügten, während diese Quote im Lager von Macron nur bei 47 Prozent lag (du Boys et al., 2022: 255). Aufgrund der parteipolitischen Färbung der meisten subnationalen Mandatsträger bestand eine Opposition zwischen dem Zentralstaat (und der Regierungsmehrheit von Macron) sowie den subnationalen Ebenen (auf welcher die traditionellen Parteien stärker verankert sind). Im Ergebnis führten diese politischen Konflikte – im Zusammenspiel mit bereits vor der Coronakrise virulenten Problemen, wie z. B. den Gelbwesten-Protesten – zu einer Schwächung der Handlungsfähigkeit des Staates im Krisenmanagement.

Dass die Pandemiebekämpfung in Frankreich bereits vom ersten Tag an politisch hochgradig aufgeladen war, unterstreicht eine weitere Episode aus der Zeit vor dem ersten Lockdown: während die Nachbarländer Frankreichs bereits Lockdowns vorbereiteten bzw. verhängt hatten, stand in Frankreich am 15. März 2020 die erste Runde der Kommunalwahlen (*élections municipales*) an (Or et al., 2022: 26). Im Bestreben, diesen Wahlgang unter möglichst normalen Umständen über die Bühne zu bringen, wurde die Verhängung des ersten Lockdowns verzögert. Dies hatte den Nebeneffekt, dass die parallelen Empfehlungen der Zentralregierung, z. B. zum „social distancing“, durch die Bevölkerung nicht ernst genommen wurden (du Boys et al., 2022: 260).

Priorisierung der
Kommunal-
wahlen

3.5 Zwischenfazit

Historische Pfadabhängigkeiten, welche sich um das typisch französische Verständnis eines starken (Zentral-)Staats als Wert an sich entwickelten, prägen das politisch-administrative System Frankreichs bis heute. Dies wird z. B. an den nach Dezentralisierungsreformen häufig auftretenden Re-Zentralisierungstendenzen deutlich. Auch die Coronakrise stellt in diesem Zusammenhang ein perfektes Fallbeispiel für die Wirkungsmächtigkeit und Pfadabhängigkeit der traditionellen napoleonischen Handlungsmuster dar, die, ungeachtet intensiver Dezentralisierungsbemühungen seit den 1980er Jahren, als institutionelle *legacies* die Pandemiebekämpfung massiv determinierten und dabei bemerkenswerte Beharrungskräfte offenbarten. So hat die exekutive Durchgriffsmacht des Zentralstaats, die im Territorium durch die Präfekten und die dezentrierten Staatsbehörden realisiert wird, während der Coro-

nakrise eine wahre „Sternstunde“ erlebt. Die massive Behördenpräsenz des Staates im Territorium und seine nach wie vor umfassenden Eingriffsrechte im subnationalen Raum haben sich im Pandemiemanagement als bestimmend und prägend erwiesen.

Historische Pfadabhängigkeiten stellen aber auch mit Blick auf die kommunale Ebene einen wesentlichen Erklärungsfaktor für die Gestaltung des französischen Pandemiemanagements dar. Ihr nach wie vor begrenztes funktionales Profil, vor allem im Gesundheitssektor und im Krisenmanagement, ist ein weiterer Grund für den zentralistisch-entkoppelten Governance-Modus: die Mehrzahl der Kommunen besitzt schlichtweg keine hinreichenden Kapazitäten, um eine bedeutendere Rolle in der Krisen-Governance einzunehmen. Hierin ist eine wichtige Erklärung für die nachrangige Rolle der Kommunen im französischen Pandemiemanagement zu sehen.

Der während der gesamten Coronakrise vorherrschende zentralistisch-entkoppelte Governance-Modus ist dementsprechend das Ergebnis von Pfadabhängigkeiten und Akteursentscheidungen (insbesondere auf zentralstaatlicher Ebene). So wurden die wenigen lokalen Initiativen, die im Verlauf der Coronakrise auftraten, meist umgehend durch zentralstaatliche Vorschriften normiert oder sogar untersagt. Im Ergebnis bleibt das Grundmuster einer zentralstaatlich dominierten, vereinheitlichenden und die Kommunen weitgehend marginalisierenden Krisen-Governance für den französischen Fall prägend und bestimmend.

Wird die Coronakrise in einem größeren zeitlichen Zusammenhang diskutiert, so fallen trotz der Singularität des Ausmaßes dieser Krise vergleichbare Muster in ähnlichen Krisen auf. Als Rück- und Ausblick sei in diesem Zusammenhang auf bereits bestehende Spannungen zwischen Zentralstaat und subnationalen Ebenen infolge verschiedener Entscheidungen von Macron verwiesen, die für sich genommen als eine Krise der intergouvernementalen Beziehungen diskutiert werden können. Darüber hinaus war Frankreich auch vor der Coronakrise von einer tiefgreifenden politischen und sozialen Krise geprägt, die ihren Höhepunkt in den Gelbwesten-Protesten fand. Unzureichende Ressourcen-Ausstattung nicht nur der lokalen Gebietskörperschaften, sondern auch der dezentrierten staatlichen Behörden haben die Handlungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems zusätzlich geschwächt.