

## Rechtsfragen der Gemeindereform in Frankreich

Von Dr. Manfred A. Dausés, Bamberg

Die kommunale Verwaltungsreform bildet in Frankreich ein Problem besonderer Dringlichkeit. Mit einem Mosaik von 37 659 Gemeinden am 1. 1. 1971, davon 24 000 mit weniger als 500 Einwohnern, 4 000 sogar mit weniger als 100 Einwohnern, zählt das Land mehr Kommunen als die damals fünf übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.<sup>1</sup> Klein- und Kleinstgemeinden sind zudem ungleich über das Staatsgebiet verteilt: Weniger zahlreich im Westen, finden sie sich vorwiegend in verschiedenen Departements im Osten, wie in Côte-d'Or, Doubs, Meuse oder Haute-Marne.<sup>2</sup> Daneben bestanden am 1. 1. 1971 159 Städte mit über 30 000 Einwohnern (gegenüber 47 im Jahre 1880), die zusammen über 16 Millionen Einwohner, d. h. rund  $\frac{1}{3}$  der Bevölkerung Frankreichs, aufwiesen.

Die französische Gemeindereformpolitik sieht sich somit einer doppelten Schwierigkeit gegenüber, nämlich einmal den Verwaltungserfordernissen der großen Ballungsgebiete (an der Spitze der Wasserkopf der Région parisienne), die den territorialen Rahmen der sie bildenden Einzelgemeinden sprengen, und in denen die Koordinierung der Investitionen und öffentlichen Versorgungseinrichtungen nicht mehr hinreichend gewährleistet werden kann; zum andern den Nöten der Zwerggemeinden meist ländlicher Prägung, die nicht in genügendem Maße über die personellen, technischen und finanziellen Mittel verfügen, um einen ordnungsgemäßen Verwaltungsbetrieb aufrechtzuerhalten.<sup>3</sup>

Der französische Gesetzgeber hat sich seit 1959 mit der Frage einer Gemeindeneuordnung in zwei Etappen befaßt:

Zunächst schuf er mit zwei Verordnungen vom 5. Januar 1959<sup>4</sup> und einem Gesetz vom 31. Dezember 1966<sup>5</sup> neue Formeln kommunaler Zusammenarbeit, die Syndicats intercommunaux à vocation multiple (Syvom), die Districts und die Communautés urbaines, Organe, die in erster Linie zur leichteren Koordinierung der Investitionen für sog. kollektive Ausstattung (équipement collectif) bestimmt sind. Das Schrifttum hat diese Entwicklung mit dem Begriff der „doppelstöckigen Verwaltung“ (administration à double étage)<sup>6</sup> gekennzeichnet.

Ein weiterer entscheidender Schritt wurde in Form des grundlegenden Gesetzes vom 16. Juli 1971 über Zusammenschlüsse und Umgliederungen von Gemeinden getan, dessen Ziel es nach dem Willen des Gesetzgebers ist, die Schaffung einer modernen, den Anforderungen und Bedürfnissen Frankreichs im 20. Jahrhundert angepaßten örtlichen Verwaltung in enger Zusammenarbeit mit den

Gebietskörperschaften selbst zu fördern. Es ließ die bestehenden Rechtsformen kommunaler Zusammenarbeit grundsätzlich unberührt, rief jedoch ad hoc detaillierte mehrphasige Verfahren zur Erleichterung wünschenswerter Gemeindezusammenschlüsse und -umgliederungen sowie der Schaffung von Syndicats, Districts und Communautés urbaines ins Leben.<sup>7</sup>

### I. Die Rechtsformen kommunaler Zusammenarbeit

Syndicat, District und Communauté urbaine sind als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts (établissements publics) konzipiert, die diejenigen Aufgaben der sie bildenden Gemeinden wahrnehmen, die für diese von gemeinsamer Bedeutung sind und deren Erfüllung die Kraft einer einzelnen Gemeinde übersteigt oder für diese zumindest unwirtschaftlich wäre.<sup>8</sup>

Während das Syndicat, die in etwa einem Zweckverband entsprechende loseste Form gemeindlicher Zusammenarbeit, seine Zuständigkeiten ausschließlich durch seinen Gründungsakt erhält, eine gesetzliche Aufgabenzuweisung also nicht besteht, sind dem District und der Communauté urbaine kraft Gesetzes gewisse Mindestzuständigkeiten übertragen, die statutarisch durch weitere Aufgabenbereiche ergänzt werden können. So nimmt der District pleno iure die Aufgaben der gemeindlichen Wohnungsämter (services de logement) und des Feuerschutzes (secours contre l'incendie) sowie alle bisher von eventuellen Syndicats gleicher Mitgliedschaft ausgeübten Aufgaben<sup>9</sup> wahr. Die Communauté urbaine, die engste Rechtsform kommunaler Zusammenarbeit, nimmt kraft Gesetzes alle kommunalen Zuständigkeiten auf dem Gebiet der kollektiven Ausstattung und des Städtebaus, der übergreifenden Raumordnung und der öffentlichen Versorgungseinrichtungen wahr; ferner gehen mit ihrer Gründung alle Aufgaben auf sie über, die bisher von Syndicats oder Districts ganz oder teilweise gleicher Mitgliedschaft ausgeübt wurden.<sup>10</sup>

Während die Errichtung eines kommunalen Syndicats an keine besonderen materiellrechtlichen Voraussetzungen geknüpft ist, kann ein District nur errichtet werden, sofern alle beteiligten Gemeinden einem geschlossenen Siedlungsraum angehören. Nach der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers sollte der District (bis 1970 als District urbain bezeichnet) dem Zwecke dienen, die gemeindliche Verwaltung in städtischen Ballungsgebieten (agglomérations urbaines) zu vereinfachen und wirksamer zu gestalten. Gedacht war in erster Linie an Städte, die von einem Kranz verwaltungsmäßig selbständiger Vororte umgeben sind und auf Grund ihrer räumlichen Zusammengehörigkeit mit diesen gewisse Probleme gemeinsam zu bewältigen haben. Es erwies sich jedoch, daß die Einrichtung auch für ländliche Gebiete geeignet war, in denen eine gewisse Urbanisierung angestrebt wird. Der Gesetzgeber hat dieser Entwicklung dadurch Anerkennung gezollt, daß er in einer Neuregelung der Materie durch ein Gesetz vom 31. Dezember 1970 das Eigen-

1 *Ministère de l'Intérieur*, Bulletin d'informations - La réforme communale, März 1972, Nr. 4, S. 11 f.

2 *Thiébaud Flory*, La réforme du 16 juillet 1971 relative aux fusions et aux regroupements de communes, Doctrine, Dezember 1971, S. 637 ff., 638.

3 *Exposé des motifs du projet de loi sur les fusions et regroupements de communes*, Journal Officiel (J. O.), Doc. A.N., annexe no. 1730, S. 2 f.

4 Ordonnance no. 59-29 du 5 janvier 1959 relative aux syndicats de communes, J. O. 6. Januar 1959, S. 313, abgeändert durch Loi no. 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, J. O., 1. Januar 1971, S. 3; Ordonnance no. 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, J. O. 6. Januar 1959, S. 314, abgeändert durch Loi no. 70-1297 du 31 décembre 1970, a.a.O.

5 Loi no. 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, J. O. 4. Januar 1967, S. 99.

6 *L'administration territoriale, Documents d'études, Droit administratif*, Nr. 2, Bd. 1, S. 24 f. mit Nachweisen; *Ministère de l'Intérieur*, La réforme communale, a.a.O., S. 17.

7 Loi no. 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, J.O. 18. Juli 1971, S. 7091.

8 Vgl. *Manfred Dausés*, Aktuelle Probleme der Gemeindeneuordnung in Frankreich, DÖV 1974, 341 ff.

9 Art. 3 von Ordonnance no. 59-30 du 5 janvier 1959, a.a.O.

10 Art. 4-6 und 11 von Loi no. 66-1069, a.a.O.

schaftswort „urbain“ sowie jede Bezugnahme auf den Begriff des städtischen Ballungsgebietes ersatzlos strich.<sup>11</sup>

Eine noch weitergehende Integration der sie bildenden Gemeinden als der District bezweckt die Communauté urbaine, die im Schrifttum verschiedentlich als Vorstufe einer einheitlichen Großstadtgemeinde angesprochen wird.<sup>12</sup> Materieellrechtliche Gründungsvoraussetzung ist nicht nur ein zusammenhängendes städtisches Ballungsgebiet, das aus aneinandergrenzenden Gemeinden des gleichen Departement besteht, sondern auch eine Mindesteinwohnerzahl von 50 000.<sup>13</sup>

Das Gründungsverfahren beruht für Syndicat, District und Communauté urbaine grundsätzlich auf der Regel der Freiwilligkeit der interessierten Gemeinden. Daher hat die Gründungsinitiative von den Gemeindevertretungen auszugehen; erforderlich ist eine sog. „qualifizierte Mehrheit“ von entweder mindestens  $\frac{2}{3}$  der beteiligten Gemeinderäte, die mindestens die Hälfte der betroffenen Gesamtbevölkerung vertreten, oder mindestens der Hälfte der beteiligten Gemeinderäte, die mindestens  $\frac{2}{3}$  der betroffenen Gesamtbevölkerung vertreten. Der Gründungsakt wird für das Syndicat oder den District durch Entschluß (arrêté) des zuständigen Departementpräfekten<sup>14</sup>, für die Communauté urbaine, soweit alle beteiligten Gemeindevertretungen der Gründung zugestimmt haben, durch einfaches Dekret, im gegenteiligen Fall durch qualifiziertes Dekret nach Anhörung des Staatsrates (Décret en Conseil d'Etat) vollzogen.<sup>15</sup>

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen Syndicat, District und Communauté urbaine über ein hohes Maß finanzieller Unabhängigkeit. Sie beziehen ihre Finanzmittel nicht nur aus staatlichen und sonstigen Zuschüssen, Umlagen der beteiligten Gemeinden und Gebühren, sondern auch, meistens überwiegend, aus eigenen Steuerquellen in Form von Zusatzabgaben (centimes) zu den direkten Gemeindesteuern, die ihr Beschlußorgan, vorbehaltlich des Widerspruchs der Mitgliedsgemeinden, festsetzen kann.<sup>16</sup>

## II. Das Gemeindereformgesetz vom 16. Juli 1971

Vor Inkrafttreten des Gesetzes vom 16. Juli 1971 über Zusammenschlüsse und Umgliederungen von Gemeinden war es nur in unbefriedigend geringem Umfang gelungen, wirksame Maßnahmen der Gemeindereform in die Wege zu leiten. So konnten bis 1. Mai 1970 auf der Grundlage völliger Freiwilligkeit nur 350 Gemeindezusammenschlüsse unter Beteiligung von 746 Gemeinden (= 1,90% der Gesamtgemeindezahl) durchgeführt werden. Bis zum gleichen Zeitpunkt waren 1108 Syndicats mit zusammen 11 205 Gemeinden, 90 Districts mit 686 Gemeinden und 7 Communautés urbaines mit 237 Gemeinden gebildet worden.<sup>17</sup> Der mangelnde Erfolg der kommunalen Reformbestrebungen war auf das Fehlen eines systematischen Gesamtplanes und die unzulängliche Koordinierung finanzieller und steuerlicher Anreize für die betrof-

fenen Gemeinden zurückzuführen; zudem erwiesen sich die Verfahren zur Durchführung von Zusammenschlüssen als schwerfällig und starr.<sup>18</sup>

Es ist das Verdienst des Gemeindereformgesetzes von 1971, erstmals detaillierte Verfahren erarbeitet zu haben, die die Initiative der Neuordnung nicht mehr ausschließlich den Gemeindevertretungen überlassen, sondern von einer umfassenden Untersuchung der Lage einer jeden Gemeinde in ihren Beziehungen zu ihren Nachbargemeinden ausgehen, auf deren Grundlage den Kommunen die geeigneten Mittel zur Lösung der anstehenden Probleme vorgeschlagen werden. Dabei wird unter den verschiedenen möglichen Reformmaßnahmen dem Gemeindezusammenschluß (fusion de communes) klar der Vorrang eingeräumt, wogegen die Formel der sog. doppelstöckigen Verwaltung grundsätzlich nur in Ermangelung des Einverständnisses der Gemeinden mit einem Zusammenschluß oder sofern sich ein solcher als ungeeignet erweist, zum Zuge kommen soll.<sup>19</sup>

Im Einzelnen geht das Reformgesetz von folgenden Grundgedanken aus:

- Schaffung eines differenzierten zweiphasigen Verfahrens für Gemeindezusammenschlüsse und -umgliederungen, das den gewählten Vertretern der betroffenen Bevölkerung ein Höchstmaß an Beteiligung gewährt (Art. 1-6);
- Übernahme institutioneller Garantien für die zusammengeschlossenen Gemeinden, wie die Beibehaltung gewisser Sondereinrichtungen in sog. assoziierten Gemeinden<sup>20</sup> oder Übernahmegarantien für die Gemeindebediensteten (Art. 7-10);
- Schaffung einer Gesamtheit finanzieller und steuerlicher Anreize, wie die 50prozentige Erhöhung staatlicher Subventionen und eine schrittweise steuerliche Anpassung während eines Zeitraums von 5 Jahren von dem erfolgten Zusammenschluß an (Art. 11-14).

Besondere Beachtung verdient das zweiphasige Neuordnungsverfahren, das sich in einen vorbereitenden (phase préparatoire) und einen ausführenden Teil (phase de décision) gliedert.

Die vorbereitende Phase besteht in einer eingehenden Untersuchung der Gesamtsituation der Gemeinden im Rahmen eines jeden Departements und der Erstellung eines Plan départemental der erforderlichen Maßnahmen. Dieser Plan wird vom jeweiligen Präfekten auf der Grundlage der Empfehlungen einer ad-hoc-Kommission von gewählten Vertretern der Gebietskörperschaften ausgearbeitet. Er kann vorsehen

- die Beibehaltung des status quo für Gemeinden, die in der Lage sind, sich selbst zu entwickeln;

18 *Ministère de l'Intérieur, La réforme communale, a.a.O., S. 15 f.*; Gemeindezusammenschlüsse bedürfen grundsätzlich des Einverständnisses aller betroffenen Gemeindevertretungen. Sie werden durch arrêté des zuständigen Departementpräfekten vollzogen. Kommt Einstimmigkeit der Gemeindevertretungen nicht zustande, kann der Zusammenschluß auf Vorschlag des Innenministers nach Anhörung des Staatsrates durch Décret en Conseil d'Etat der Regierung ausgesprochen werden (Art. 4 von Décret no. 59-189 du 22 janvier 1959). Dieses komplizierte Verfahren wurde jedoch nur in seltenen Ausnahmefällen angewandt.

19 *Ministère de l'Intérieur, Circulaire no. 71-364 du 28 juillet 1971, Application de la loi no. 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, S. 5 f.*

20 Grundsätzlich kann jede eingemeindete Gemeinde den Status einer Commune associée beantragen. Sie verliert zwar dann ihre Rechtspersönlichkeit durch den Zusammenschluß, behält jedoch eine gewisse administrative Eigenständigkeit bei. Insbesondere behält sie ihren ursprünglichen Namen und stellt einen delegierten Bürgermeister (maire délégué), der standesamtliche und ordnungspolizeiliche Aufgaben auf dem Gebiet der assoziierten Gemeinde wahrnimmt (Art. 9 von Loi no. 71-588, a.a.O.).

11 Loi no. 70-1297 du 31 décembre 1970, a.a.O.; vgl. *Francis-Paul Bénoit, Collectivités locales, Paris, Loseblattsammlung, S. 939 ff.*

12 *Les communautés urbaines, hrsg. Association des Maires de France, Juli 1971, S. 21; Bénoit, a.a.O., S. 975 ff.*

13 Art. 2 und 43 von Loi no. 66-1069, a.a.O.

14 Art. 141-142 Code de l'administration communale für das Syndicat; Art. 1 von Ordonnance no. 59-30 du 5 janvier 1959, a.a.O. für den District.

15 Art. 2 von Loi no. 66-1069, a.a.O.

16 Art. 149 Code de l'administration communale für das Syndicat; Art. 8 von Ordonnance no. 59-30, a.a.O. für den District; Art. 29-30 von Loi no. 66-1069, a.a.O., für die Communauté urbaine.

17 *J. de Savigny, L'Etat contre les communes?, Paris, Ed. Seuil 1971, S. 198.*

- die Zusammenlegung zweier oder mehrerer Gemeinden;
- die Errichtung von Syndicats, Districts oder Communautés urbaines.

Der natürlichen Gemeindezugehörigkeit, den Bevölkerungsbewegungen und der Möglichkeit der Benutzung gleicher Ausstattung ist dabei angemessen Rechnung zu tragen. Soweit tunlich, sollen besonders gelagerte Einzelfälle, vor allem in ländlicher Umgebung, Berücksichtigung finden (Art. 1-2).

Diese erste Phase ist unterdessen abgelaufen. Der Gesetzgeber sah für ihre Abwicklung eine Zeitspanne von 6 Monaten von der Eröffnung der ersten Sitzung des jeweiligen Conseil général (d. h. der Vertretungskörperschaft des Departement) an nach Veröffentlichung des Gesetzes vor (also 6 Monate von Herbst 1971 an). Die Plans départementaux wurden dem Innenministerium von den Präfekten im allgemeinen zwischen April und Juli 1972 vorgelegt.

Mit diesem Zeitpunkt, jedoch nicht später als 15. Juli 1972<sup>21</sup>, setzte die zweite, die ausführende Phase des Neuordnungsverfahrens, ein (Art. 3-6), in deren Verlauf die vorgesehenen Reformmaßnahmen zunächst den betroffenen Gemeindevertretungen zur Zustimmung vorgelegt werden. Wird die Zustimmung mit der nach den Regeln des allgemeinen Gemeinderechts erforderlichen Mehrheit erteilt, hat der Präfekt die Maßnahme zu verfügen. Nach allgemeinem Gemeinderecht bedarf ein Gemeindezusammenschluß des Einverständnisses aller betroffenen Gemeindevertretungen, die Bildung eines Organes kommunaler Zusammenarbeit des Einverständnisses einer sog. „qualifizierten Mehrheit“ (siehe oben).

Wird ein Einverständnis der beteiligten Gemeinden nicht erzielt, so bestimmen Art und Schwere des vorgesehenen Eingriffs den weiteren Gang des Verfahrens:

a) Für einen Gemeindezusammenschluß kann nunmehr die Stellungnahme des Conseil général eingeholt werden. Ist dessen Votum positiv, spricht der Präfekt den Zusammenschluß aus. Insoweit ersetzt die Zustimmung der Vertretungskörperschaft des Departement die Zustimmung der Gemeindevertretungen (Art. 3 Abs. 2).

Spricht sich der Conseil général gegen den Zusammenschluß aus, so kann unter gewissen formellen Voraussetzungen in letzter Instanz eine Befragung (consultation) der betroffenen Gemeindebevölkerung in die Wege geleitet werden. Der Präfekt spricht den Zusammenschluß aus, wenn die absolute Mehrheit, mindestens aber  $\frac{1}{4}$  der eingeschriebenen Wahlberechtigten, für den Zusammenschluß stimmt. Im gegenteiligen Fall ist der Zusammenschluß zu verschieben (Art. 8).

Zu beachten ist, daß auch bei positivem Ausgang der Volksbefragung eine Gemeinde nicht zum Zusammenschluß gezwungen werden kann, wenn eine qualifizierte Mehrheit von  $\frac{2}{3}$  ihrer eigenen Gemeindeangehörigen, mindestens aber  $\frac{1}{2}$  ihrer eigenen eingeschriebenen Wahlberechtigten, dem Zusammenschluß widerspricht. Der beabsichtigte Zusammenschluß kann dann zwar, soweit er als solcher noch sinnvoll ist, unter den übrigen beteiligten Gemeinden verfügt werden, jedoch ist die widerstrebende Gemeinde von ihm auszunehmen.<sup>22</sup>

b) Für die Gründung einer Communauté urbaine als eine weniger einschneidende Maßnahme ist die Anhörung des Conseil général oder die Durchführung einer Volksbefragung nicht vorgesehen. Jedoch steht es dem Departementpräfekten frei, in Ermangelung des Einverständnisses der Gemeinden hilfsweise die Errichtung eines District zu verfügen, der ein gewisses gesetzlich bestimmtes Mindestmaß an Zuständigkeiten übernimmt (Art. 5).

c) Für die Gründung eines District oder Syndicat kann die Stellungnahme des Conseil général eingeholt werden; eine Volksbefragung dagegen ist nicht vorgesehen. Spricht sich der Conseil général gegen die Gründung aus, so steht es dem Präfekten frei, hilfsweise die Errichtung eines Syndicat zu verfügen, dessen Zuständigkeiten sich auf die Erstellung von Studien von Gemeininteresse für die beteiligten Gemeinden und die Programmierung der kollektiven Ausstattung beschränken (Art. 6).

Über die Auswirkungen des Reformgesetzes von 1971 liegt bisher kein Zahlenmaterial auf nationaler Ebene vor. Jedoch muß aus den bereits veröffentlichten Berichten einzelner Departements geschlossen werden, daß die erzielten Erfolge hinter den gesteckten Erwartungen zurückgeblieben sind. So sah etwa der Plan départemental des repräsentativen Departement Moselle bei einer Gesamtzahl von 741 Gemeinden (= 1,90% der Gesamtzahl der französischen Gemeinden) 66 Gemeindezusammenschlüsse mit 238 Gemeinden, 12 Districts mit 173 Gemeinden, 14 Syndicats mit 212 Gemeinden und 5 Communautés urbaines mit 90 Gemeinden vor, von denen bis Ende 1973 nur 11 Zusammenschlüsse mit 28 Gemeinden, 1 District mit 22 Gemeinden und 8 Syndicats mit 100 Gemeinden verwirklicht wurden; eine Communauté urbaine konnte bis Ende 1973 nicht errichtet werden.<sup>23</sup>

### III. Die Kritik der Reformmaßnahmen

Staatspräsident Pompidou hatte auf einer grundlegenden Rede am 30. Oktober 1970 in Lyon die Gebiets- und Verwaltungsreform in Frankreich mit den Worten eingeleitet: „Es handelt sich, in einem Wort gesagt, darum, die örtliche Demokratie auf der Grundlage freier Wahlen unserer Gebietskörperschaften zu organisieren, eine Wahl, die der Staat durch Anreize zu orientieren, nicht durch Willkür zu erzwingen hat. An der Basis stehen unsere Gemeinden. . . Diesen historischen Gebietskörperschaften muß ein Höchstmaß an Flexibilität, Freiheit und folglich Eigenverantwortlichkeit eingeräumt werden.“<sup>24</sup> Das Gemeindereformgesetz von 1971 verzichtete daher, diesen Leitsätzen folgend, entschieden auf jede systematische Zusammenfassung von Kleingemeinden oder sonstige vereinfachende Globallösungen auf der Grundlage rein zahlenmäßiger Gegebenheiten. Vielmehr sollte angesichts der so unterschiedlichen Struktur und geographischen Lage der französischen Kommunen weiterhin am Prinzip der Freiwilligkeit, des „volontariat“, festgehalten werden.<sup>25</sup>

Trotz dieser erklärten Selbstbeschränkung ist das Gesetz von 1971 bei Gemeindevertretern wie in der öffentlichen Meinung auf scharfe Kritik und Ablehnung gestoßen. Insbesondere wurde seine Vereinbarkeit mit dem in Art. 72 der Verfassung vom 4. Oktober 1958 verankerten Grundsatz der freien Selbstverwaltung (libre administra-

21 Calendrier indicatif des opérations à mener dans le cadre de la loi du 16 juillet 1971, hrsg. Ministère de l'Intérieur.

22 Vgl. Ministère de l'Intérieur, Circulaire no. 71-364 du 28 juillet 1971, a.a.O., S. 22 f.; in diesem Sonderverfahren nach dem Gemeindereformgesetz vom 16. Juli 1971 bleibt die Möglichkeit unberührt, die angestrebte Reformmaßnahme nach allgemeinem Gemeinderecht zu betreiben, im Falle mangelnder Zustimmung aller betroffenen Gemeindevertretungen also durch Décret en Conseil d'Etat (Art. 4 von Décret no. 59-189 du 22 janvier 1959).

23 Bulletin Officiel du Département de la Moselle, Numéro Spécial, Juli 1972.

24 Ministère de l'Intérieur, La réforme communale, a.a.O., S. 14.

25 Ministère de l'Intérieur, Circulaire no. 71-364 du 28 juillet 1971, a.a.O., S. 6.

tion) wiederholt in Frage gestellt. Der Senat, der den Entwurf im Gesetzgebungsverfahren ablehnte (das Gesetz wurde nur mit den Stimmen der Nationalversammlung verabschiedet), begründete seine Haltung damit, daß das Gleichgewicht zwischen den Gemeindefreiheiten und den wirtschaftlichen Erfordernissen einer gemeindlichen Neuordnung erheblich zuungunsten der freien Selbstbestimmung der Kommunen und ihrer Vertretungskörperschaften verschoben sei, und warf der Regierung vor, weniger die Stärkung einer bürgernahen Selbstverwaltung als die effiziente Wahrnehmung der staatlichen Belange durch die Gebietskörperschaften im Auge zu haben.<sup>26</sup>

Einen weiteren Stein des Anstoßes bildet die übertragende, verschiedentlich als autoritär angeprangerte Rolle der Departementpräfekten bei der Durchführung der Neuordnungsmaßnahmen. So obliegt dem jeweiligen Präfekten in letzter Verantwortung die Erstellung des Plan départemental; er ist es, der im Falle des Scheiterns eines beabsichtigten Gemeindegemeinschaften oder der Gründung eines District oder Syndicat die Stellungnahme des Conseil général anfordern, im Hinblick auf Gemeindegemeinschaften außerdem eine Volksbefragung in die Wege leiten kann. Ferner steht es ihm frei, an Stelle einer vorgesehenen Communauté urbaine einen District, an Stelle eines District oder Syndicat ein Studien- und Programmierungssyndicat ins Leben zu rufen. Der von der Regierung ausgearbeitete Erstentwurf des Gesetzes wollte ihm sogar die Befugnis eingeräumt wissen, unter gewissen Voraussetzungen Gemeindegemeinschaften gegen den Mehrheitswillen der örtlichen Vertretungskörperschaften und der betroffenen Bevölkerung zu verfügen.<sup>27</sup>

Zur verfassungsrechtlichen Kritik an der Gemeindereform gesellt sich die Kritik an ihrer als unsachgemäß und künstlich empfundenen Abtrennung von der anstehenden Reform des gemeindlichen Finanz- und Steuerwesens. Das Gesetz von 1971 sieht zwar steuerliche An-

passungsfristen von 5 Jahren vor, während derer die neuen Gemeinden staatliche Finanzhilfen bis in Höhe des durch den Zusammenschluß bedingten Steuerausfalles erhalten (Art. 13), läßt jedoch Fragen einer grundlegenden Neuordnung der Gemeindefinanzen außer Betracht.

Teilbereiche der dringlichen Gemeindesteuerreform waren bereits in einer Verordnung vom 7. Januar 1959 (Ordonnance no. 59-108) in Angriff genommen worden, die die rechtliche Grundlage einer Neuregelung der kommunalen Direktsteuern bildet. An die Stelle der vier bisherigen Direktsteuern, die auf unterschiedlichen Besteuerungsgrundlagen beruhten, nämlich der Contribution foncière des propriétés non bâties (zu tragen vom Eigentümer von Grund und Boden), der Contribution foncière des propriétés bâties (zu tragen vom Eigentümer von Baulichkeiten), der Contribution mobilière (zu tragen von den Bewohnern von Wohngebäuden, gleichgültig ob diese Eigentümer oder Mieter sind) und der Contribution des patentes (Gewerbsteuer), traten vier neue direkte Gemeindesteuern, deren Bemessung ein neu festzusetzender sog. Kadastereinheitswert zugrundegelegt wurde. Die vier neuen Steuern erhielten die Bezeichnungen Taxe foncière des propriétés non bâties, Taxe foncière des propriétés bâties, Taxe d'habitation (an Stelle der früheren Contribution mobilière) und Taxe professionnelle (an Stelle der früheren Contribution des patentes). Die diesbezüglich erforderliche Grundstücksneubewertung, die 1970 begonnen wurde, ist nunmehr abgeschlossen und liegt seit 1. Januar 1974 der Besteuerung zugrunde.<sup>28</sup>

Dagegen sind weiterreichende Steuerreformbestrebungen, insbesondere im Hinblick auf einen gemeindlichen Gewerbesteuerausgleich, etwa durch Vereinnahmung der Gewerbesteuer auf der Ebene des Departement und Verteilung an die Gemeinden nach einem bestimmten Schlüssel, bislang nicht über das Stadium von Modellentwürfen des Finanzministeriums hinaus gediehen.<sup>29</sup>

26 J.O., Débats, Assemblée Nationale, 2. Juni 1971, bzw. Débats, Sénat, 16./17. Juni 1971.

27 *Thiébaud Flory*, La réforme du 16 juillet 1971 relative aux fusions et aux regroupements de communes, a.a.O., S. 645.

28 *Actualités-Service*, Nr. 76, Mai 1970, Vers la réforme de la fiscalité directe locale - La révision des valeurs locatives des propriétés bâties.

29 Vgl. *Manfred Dausen*, a.a.O., S. 343.