

Aktuelle Probleme der Gemeindeneuordnung in Frankreich

Von Dr. jur. Manfred A. Dauses, Würzburg

Wenn man von Gemeindereform in Frankreich spricht, denkt man in erster Linie an das Gemeindereformgesetz („Gesetz über Zusammenschlüsse und Umgliederungen von Gemeinden“) vom 16. Juli 1971¹, das eine grundlegende Neuordnung auf gemeindlicher Ebene in die We-

ge leitete. Jedoch ist dieses Gesetz nur eine, wenn auch entscheidende Etappe im Rahmen des kommunalpolitischen Programmes der französischen Regierung zur Stärkung der Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften. Diese Politik trägt im zentralistischen Einheitsstaat den besonderen Akzent, eine Politik der Dezentralisierung zu sein. Ihre Dringlichkeit erhellt sich leicht aus der Tatsache, daß das Land mit annähernd 38 000 Ge-

¹ Loi 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, J. O., 18. Juli 1971, S. 7091 ff.

meinden anfangs 1971, davon 24 000 mit weniger als 500 Einwohnern und 4000 mit weniger als 100 Einwohnern², eine kommunale Zersplitterung wie kein anderer Staat Europas aufweist.

Erste Ansatzpunkte einer gemeindlichen Neuordnung gehen auf das Jahr 1959 zurück, als die Regierung zwei neue Rechtsformen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit schuf. Zwar hatte bereits ein Gesetz vom 22. März 1890 eine Grundlage für die Errichtung gemeindlicher Zweckverbände gebildet, jedoch waren diese sog. Syndicats à vocation unique als Einzweckverbände auf die Wahrnehmung einzelner gemeinsamer Belange ihrer Mitgliedsgemeinden beschränkt. Die Ordonnance 59-29 vom 5. Januar 1959³ rief erstmals das Institut der Mehrzweckverbände, der sog. Syndicats à vocation multiple, ins Leben, öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit eigenem Verwaltungsapparat, die für die beteiligten Gemeinden eine Gesamtheit von Aufgaben wahrnehmen, die von gemeinsamer Bedeutung sind und die Verwaltungskraft einer einzelnen Gemeinde übersteigen oder für diese zumindest unwirtschaftlich sind. Die Errichtung der Mehrzweckverbände erfolgt durch Verwaltungsakt des oder der zuständigen Departementpräfekten auf Initiative einer qualifizierten Mehrheit der interessierten Gemeinderäte; der Zustimmung aller betroffenen Gemeindevertretungen bedarf es seit dem Gesetz vom 31. Dezember 1970⁴ nicht mehr.

Als nächstgenere Rechtsform der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit schuf die Ordonnance 59-30 gleichfalls vom 5. Januar 1959 den sog. Stadtbezirk (District urbain), der durch das bereits angeführte Gesetz vom 31. Dezember 1970 in District umbenannt wurde. Er kann unter denselben Verfahrensvoraussetzungen wie das Syndicat errichtet werden⁵. Obwohl er heute nicht mehr auf städtische Ballungsgebiete, insbesondere Städte mit einem Kranz selbständiger Vororte beschränkt ist, ist er doch im Gegensatz zum Syndicat in erster Linie für geschlossene Siedlungsräume geeignet, deren Gemeinden aufgrund ihrer engen räumlichen Verbundenheit zueinander gewisse Verwaltungsaufgaben sachgerecht nur gemeinsam wahrnehmen können. Im Gegensatz zum Syndicat obliegen dem District daher kraft Gesetzes Mindestaufgaben, insbesondere die Aufgaben der gemeindlichen Wohnungsamter und des Feuer-schutzes, zu denen hinzu weitere Zuständigkeiten durch den Gründungsakt übertragen werden können. Insoweit zwischen den Mitgliedsgemeinden Syndicats bestanden, gehen deren Zuständigkeiten zur Vermeidung unnötigen mehrfachen Verwaltungsaufwandes kraft Gesetzes auf den District über.

Mit Gesetz 66-1069 vom 31. Dezember 1966⁶ schuf der französische Gesetzgeber die Rechtsgrundlage für eine weitere, die engste Form zwischengemeindlicher Zusammenarbeit, die sog. Stadtgemeinschaft (Communauté urbaine), die eine weitreichende Integration der sie bildenden Gemeinden bewirkt. Rechtsform und formelle Gründungsvoraussetzungen entsprechen denen von Syndicat und District; materiell ist ein zusammenhängendes Ballungsgebiet mit einer Mindestbevölkerung von 50 000 Einwohnern erforderlich. Wie der District kennt die Stadtgemeinschaft gesetzliche Aufgabenzuweisungen, die statutarisch durch weitere Zuständigkeiten ergänzt werden können. Die gesetzlichen Zuständigkeiten umfassen das gesamte weite Gebiet der öffentlichen Investitionen der Mitgliedsgemeinden, des Städtebaus und der Raumordnung sowie die öffentlichen Versorgungseinrichtungen. Um doppelgleisigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, gehen mit Gründung einer Stadtgemeinschaft kraft Gesetzes alle Aufgaben und

Befugnisse auf diese über, die zuvor von den Syndicats oder Districts der Mitgliedsgemeinden ausgeübt wurden. Die ersten Stadtgemeinschaften waren am 31. Dezember 1966 für die Stadtgebiete Bordeaux, Lille, Lyon und Straßburg errichtet worden.

Nach allgemeinem französischem Gemeinderecht erfolgen gemeindliche Bestandsänderungen ebenso wie bloße Gemeindegebietsänderungen durch Verwaltungsakt des Departementpräfekten nach Anhörung der betroffenen Gemeindevertretungen⁷. Um Eingemeindungsverfahren mit den Grundsätzen verstärkter gemeindlicher Selbstverwaltung in Einklang zu bringen und um zugleich die gesetzlichen Voraussetzungen für die Ausgestaltung des Landes zu einem modernen Lebens- und Verwaltungsraum zu schaffen, wurde das Gemeindereformgesetz vom 16. Juli 1971 verabschiedet. Sein Anliegen ist es, erstmals einen Gesamtplan der erforderlichen Gemeindeneugliederung zu erstellen und in diesem Rahmen neue Verfahrensformen, ein System finanzieller und steuerlicher Anreize und flexiblere Übergangslösungen zur Milderung von Härten zu gestalten.

Unter ausdrücklichem Verzicht auf jede pauschalisierende Umstrukturierung, etwa unter Zugrundelegung der bloßen Einwohnerzahl oder Finanzkraft der Gemeinden, sollte das folgende Verfahren zur Anwendung gelangen: In einer ersten Phase erstellt der Präfekt eines jeden Departements nach Anhörung einer ad-hoc-Kommission von gewählten Vertretern der Gebietskörperschaften einen Plan départemental wünschenswerter Eingemeindungen, Syndicats, Districts und Communautés urbaines, wobei insbesondere der natürlichen Gemeindezusammengehörigkeit und dem rationalen Gebrauch sachlicher und personeller Ausstattung Rechnung zu tragen ist (Art. 1 und 2). Diese Pläne sind von den Präfekten zwischen April und Juni 1972 vorgelegt worden.

Die sich anschließende zweite Phase des Neuordnungsverfahrens ist im wesentlichen eine Phase der Durchführung des Planes (Art. 3—6). Handelt es sich dabei um eine Gemeindebestandsänderung, ist grundsätzlich die Zustimmung aller betroffenen Gemeindevertretungen erforderlich; hilfsweise reicht ein positives Votum des Conseil général, d. h. des Volksvertretungsorgans des Departements, und in zweiter Linie eine unter bestimmten Voraussetzungen anzusetzende Volksbefragung der Angehörigen der betroffenen Gemeinden aus. Jedoch kann auch im Falle eines positiven Ausgangs des Referendums eine Gemeinde dann nicht zum Zusammenschluß gezwungen werden, wenn sich eine qualifizierte Mehrheit ihrer eigenen Gemeindeangehörigen gegen den Zusammenschluß ausspricht. In diesem Fall kann der Zusammenschluß, soweit tunlich, nur zwischen den übrigen Gemeinden ausgesprochen werden⁸.

Neue erleichterte Verfahrensvoraussetzungen gelten nach dem Gemeindereformgesetz von 1971 für die Errichtung von Syndicats, Districts und Stadtgemeinschaften in Durchführung des Plan départemental. Kommt

² La réforme communale, hg. Ministère de l'Intérieur, Bulletin d'Informations, März 1972, S. 11 f.

³ J. O., 6. Januar 1959, S. 313.

⁴ Loi 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, J. O., 1. Januar 1971, S. 3.

⁵ J. O., 6. Januar 1959, S. 313.

⁶ J. O., 4. Januar 1967, S. 99.

⁷ Art. 3 von Décret 59-189, J. O., 27. Januar 1959, S. 1301 f.

⁸ Ministère de l'Intérieur, Circulaire 71-364 du 29 juillet 1971, Application de la loi 71-568 du 16 juillet 1971, S. 22 f.

die nach allgemeinem Gemeinderecht erforderliche qualifizierte Mehrheit der beteiligten Gemeinderäte nicht zustande, kann an Stelle einer vorgesehenen Stadtgemeinschaft die nächstschwächere Integrationsform, nämlich ein mit gewissen gesetzlichen Zuständigkeiten ausgestatteter District, an Stelle eines vorgesehenen Districts oder Syndicats die leichteste Form gemeindlicher Koordination, ein bloßes Studien- und Programmierungssyndicat für öffentliche Investitionen, ins Leben gerufen werden (Art. 5 und 6).

Trotz eines großangelegten Systems steuerlicher Erleichterungen und finanzieller Anreize, insbesondere staatlicher Investitionszuschüsse für die Zeitdauer von 5 Jahren, ist der Umfang der bisher verwirklichten Reformmaßnahmen erstaunlich gering gewesen: In vielen Departements konnte nur ein bescheidener Bruchteil der vorgesehenen Eingemeindungen durchgeführt werden; die Bildung von Syndicats, Districts und Stadtgemeinschaften ist zum Teil bislang noch nicht in Angriff genommen worden⁹.

⁹ Diesbezügliche Auswertungen sind bislang noch verwaltungsintern.

¹⁰ THIEBAUT FLORY, La réforme du 16 juillet 1971 relative aux fusions et aux regroupements de communes, in: Doctrine, Dezember 1971, S. 637 ff., 646.

¹¹ Vers la réforme de la fiscalité directe locale — La revision des valeurs locatives des propriétés bâties, in: Actualités-Service, Mai 1970.

Einen weiteren Angriffspunkt der Kritik des Reformgesetzes von 1971 bildet die als künstlich empfundene Abtrennung einer gemeindlichen Neuordnung von der längst fälligen Reform des Gemeindesteuersystems¹⁰. So beruhen die vier direkten Gemeindesteuern (Grundsteuer auf unbebaute Grundstücke, Grundsteuer auf bebaute Grundstücke, Steuer auf bewegliches Gut in Wohngebäuden und Gewerbesteuer) auf unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen; die Festlegung der entsprechenden Einheitswerte reicht zum Teil auf die 40er Jahre zurück. Zwar ist seit 1970 eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen in Form des sog. Kataster-einheitswertes und zugleich eine Neuberechnung der Einheitswerte mit Bezug auf den 1. Januar 1970 in Angriff genommen worden, jedoch dürften die diesbezüglichen Arbeiten erst anfangs 1974 im wesentlichen zum Abschluß gelangen¹¹.

Offen ist ferner die Frage eines vor allem in Industriezonen dringlichen Gemeindesteuerausgleiches. Das französische Wirtschafts- und Finanzministerium hat zwar unterdessen begonnen, Modellentwürfe auszuarbeiten, die eine sog. „Départementalisation“ der Gewerbesteuer (Patente), d. h. ihre Vereinnahmung auf der Ebene des Departements und anschließende Verteilung auf die Gemeinden nach einem bestimmten Verteilerschlüssel, vorsehen, jedoch dürfte mit deren Einbringung vor den gesetzgebenden Körperschaften nicht in nächster Zeit zu rechnen sein.