

32. TAGUNG

Kommunale Demokratie in Estland

Empfehlung 401 (2017)¹

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats verweist auf:

a. Artikel 2 Abs. 1b der Statutarischen Entschließung (2015)9 in Bezug auf den Kongress, die besagt, dass es ein Ziel des Kongresses sei, „Vorschläge beim Ministerkomitee einzureichen, um die kommunale und regionale Demokratie zu fördern“;

b. Artikel 2, Abs. 3 der Statutarischen Entschließung (2015)9 in Bezug auf den Kongress, die besagt: „Der Kongress verfasst regelmäßig länderspezifische Berichte über die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten und in den Staaten, die den Beitritt zum Europarat beantragt haben, und er stellt insbesondere sicher, dass die Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung umgesetzt werden“;

c. Entschließung 307(2010)REV2 über die Verfahren für das Monitoring der Pflichten und Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten des Europarats durch ihre Ratifizierung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung eingegangen sind;

d. den angehängten Begründungstext über die kommunale und regionale Demokratie in Estland.

2. Der Kongress weist darauf hin, dass:

a. Estland am 14. Mai 1993 ein Mitglied des Europarats wurde. Es hat die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122, im Weiteren „Charta“) am 4. November 1993 unterzeichnet und am 16. Dezember 1994 ratifiziert. Die Charta trat in Estland am 1. April 1995 in Kraft. Estland hat keinerlei Vorbehalte oder Erklärungen zur Charta abgegeben;

b. Estland das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) am 20. April 2011 unterzeichnet und ratifiziert hat und dieses am 1. Juni 2012 in Kraft trat;

c. der Monitoring-Ausschuss beschlossen hat, die Situation der kommunalen Demokratie in Estland im Sinne der Charta zu prüfen. Er ernannte Herrn Henrik Hammar, Schweden (L, EPP/CCE) und Herrn Leendert Verbeek, Niederlande (R, SOC) zu Ko-Berichterstattern. Sie wurden vom Monitoring-Ausschuss angewiesen, einen Bericht über die kommunale Demokratie in Estland zu verfassen und dem Kongress vorzulegen;

d. der Monitoring-Besuch vom 6. bis 8. September 2016 stattfand. Während des Besuchs traf sich die Kongress-Delegation mit Vertretern verschiedener Institutionen, u.a. des Parlaments, des Ministeriums für öffentliche Verwaltung, der Stadt Tallinn und Ida Viru sowie des Landkreises Järva, der Westlichen Inseln, des Justizministeriums, des nationalen Rechnungshofes und des Verfassungsgerichts. Die Delegation traf sich außerdem mit Vertretern der Kongressdelegation und der Verbände. Das detaillierte Programm des Besuchs ist dem Begründungstext angehängt;

¹ Diskussion und Zustimmung durch die Kammer der Gemeinden am 29. März 2017 und Annahme durch den Kongress am 30. März 2017, 3. Sitzung (siehe Dokument [CPL32\(2017\)04](#), Begründungstext), Berichterstatter: Henrik HAMMAR, Schweden (L, EPP/CCE) und Leendert VERBEEK, Niederlande (R, SOC).

e. die Delegation dankt den estnischen Stellen auf zentraler und kommunaler Ebene, der estnischen Delegation beim Kongress, den nationalen Gemeindeverbänden sowie allen Gesprächspartnern, die sie während des Besuches getroffen hat, für ihre Bereitschaft zur Unterstützung und für die übergebenen Informationen. Die Delegation dankt auch dem estnischen Botschafter beim Europarat, der zur Organisation und zum reibungslosen Verlauf des Besuchs beigetragen hat.

3. Der Kongress zeigt sich zufrieden über:

a. die Ratifizierung des „Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung“ durch Estland im Jahr 2011, was das politische Engagement im Hinblick auf die Partizipation der Bürger an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung belegt;

b. die Überarbeitung des Gesetzes zum Staatshaushalt (§ 46 (2)-(4)), um die Interaktion zwischen den staatlichen und kommunalen Stellen und deren Verbindungen in Finanzfragen zu stärken;

c. die Initiativen der estnischen Institutionen, um eine weitreichende Gebietsreform der Landkreise auf kommunaler und staatlicher Ebene zu beginnen.

4. Der Kongress äußert seine Bedenken über:

a. das Fehlen einer klaren Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den kommunalen und staatlichen Stellen (Artikel 4.2 und 4.4);

b. das Fehlen angemessener begleitender Finanzmittel für Zuständigkeiten, die den kommunalen Gebietskörperschaften übertragen wurden, sowie deren überwältigende Abhängigkeit von staatlichen Zuwendungen und Transferleistungen (Artikel 9.2 -4);

c. das geringe Potenzial der Eigenmittel der Kommunen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können, besonders in ländlichen Gebieten, die Schwäche der eigenen Steuereinkünfte der Kommunen (Artikel 9.3) und die Tatsache, dass das Finanzierungssystem der Kommunen weder diversifiziert noch dynamisch ist (Artikel 9.4);

d. die Tatsache, dass in der Praxis die Konsultationen zu Fragen von Interesse für die Kommunen nicht systematisch erfolgen und deren Fristen zu kurz sind, um eine angemessene und effektive Konsultation im Sinne von Artikel 4.6 zu ermöglichen;

e. die fehlende Klarheit in den Verteilungsverfahren, u.a. den Finanzausgleich und das System für Sonderzuwendungen sowie die Mängel des Ausgleichsfonds, die Bedürfnisse der Kommunen zu decken (Artikel 9.5).

5. Der Kongress empfiehlt dem Ministerkomitee, die estnischen Stellen aufzufordern:

a. ihre Gesetzgebung im Hinblick auf die Verteilung obligatorischer Aufgaben und Funktionen zwischen den Kommunen und dem Staat zu klären und in größtmöglichem Umfang Zuständigkeiten, verbunden mit entsprechenden Finanzmitteln, an die kommunale Ebene zu übertragen. Diese Maßnahmen könnten durch den Ansatz der Regierung ergänzt werden, die kommunale Demokratie durch zusammengelegte größere Gebietskörperschaften zu stärken;

b. soweit wie möglich die funktionale Verantwortung des Staates für eine bestimmte Zuständigkeit mit der finanziellen Verantwortung zu verbinden, die Kosten für deren Umsetzung zu decken und davon abzusehen, die staatliche Reform auf Behördenebene als verdeckte Übertragung der Verantwortung an die Kommunen zu benutzen;

c. die innerstaatliche Gesetzgebung einhergehend mit der Fertigstellung der Gebietsreform zu ändern, um den Gemeinden eine größere finanzielle Autonomie zu geben und das System der Finanzquellen für ihre Einkünfte zu diversifizieren, indem sie das kommunale Steuersystem verbessern und den kommunalen Anteil an Staatssteuern ausbauen;

d. in der Praxis angemessene Fristen und eine Regelmäßigkeit der Konsultationen der Gemeinden zu Fragen, die sie im Sinne von Artikel 4.6 der Charta unmittelbar betreffen, sicherzustellen. Die Praxis der Konsultation sollte an die Bedürfnisse der Gemeinden angepasst werden, um den Beratungen genau zu folgen, besonders in Bezug auf den Reformprozess und kommunale Finanzangelegenheiten;

e. Die Dotation zum Ausgleichsfonds zu erhöhen, die Kriterien für dessen Verteilung zu prüfen und neue vertikale und horizontale Instrumente zu entwickeln, die das estnische Finanzausgleichssystem verbessern und die kommunale Steuerautonomie stärken.

6. Der Kongress ruft das Ministerkomitee des Europarats auf, die vorliegende Empfehlung über die kommunale Demokratie in Estland sowie den Begründungstext bei seinen eigenen Aktivitäten in Bezug auf diesen Mitgliedstaat zu berücksichtigen.