

33. TAGUNG

Bericht
CG33(2017)14prov
11. Juli 2017

Kommunale und regionale Demokratie in der Schweiz

Monitoring-Ausschuss

Berichtersteller:¹ Marc COOLS, Belgien (L, ILDG)
Dorin CHIRTOACA, Republik Moldau (R, EPP/CCE)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung)2

Zusammenfassung

Dieser äußerst positive Bericht basiert auf dem zweiten Monitoring-Besuch in der Schweiz, seitdem dieses Land 2005 die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung ratifiziert hat. Er zeigt, dass die kommunale Selbstverwaltung in der Schweiz besonders tief verwurzelt ist. Alle Gemeinden verfügen über eine große Bandbreite an Befugnissen und Zuständigkeiten und über wesentliche Rechte der Selbstverwaltung. Die finanzielle Situation der Schweizer Gemeinden erscheint allgemein gesund, mit einer relativ geringen Schuldenquote. Verfahren der direkten Demokratie sind für alle Regierungsebenen hochentwickelt. Darüber hinaus begrüßen die Berichtersteller die Entscheidung des Schweizer Bundesrates, die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung zum Recht auf Teilnahme an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung zu genehmigen.

Der Bericht lenkt die Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit einer Verbesserung der direkten Einbeziehung von Gemeinden, insbesondere der großen Städte, in die Entscheidungsverfahren und im Hinblick auf die Frage der Nachhaltigkeit von Ressourcen in Zusammenhang mit dem Bedarf der Gemeinden, um diese in die Lage zu versetzen, ihren wachsenden Zuständigkeiten nachzukommen. Schließlich betont er die Notwendigkeit, einen gesetzlichen Rahmen festzulegen und Vorkehrungen im Hinblick auf die Finanzierung der Stadt Bern zu treffen, unter gebührender Berücksichtigung ihrer besonderen Situation.

Der Kongress fordert die Stellen auf zu gewährleisten, dass die Verwaltungsorgane, die zu interkommunalen Strukturen gehören, aus einem Mindestprozentsatz direkt gewählter Vertreter bestehen, um deren demokratisches Wesen abzusichern. Die Berichtersteller empfehlen den Schweizer Stellen des Weiteren, in Rücksprache mit den Kantonen die Möglichkeit bereitzustellen, den Anwendungsbereich der Charta auf die Kantone auszuweiten. Schließlich ruft der Kongress die Stellen auf, Artikel 4.4, 6.2, 8.2 und 9.5 der Charta, die die Schweiz de facto bereits erfüllt, zu ratifizieren.

1 L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress
SOC: Sozialistische Gruppe
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe
ECR: Europäische Konservative und Reformisten
NR: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

EMPFEHLUNGSENTWURF²

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

a. Artikel 2 Abs. 1b der Statutarischen Entschließung CM/Res(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 CM/Res(2007)6, 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. die Kongress-Entschließung 409 (2016) ber die Vorschriften und Verfahren des Kongresses und insbesondere Kapitel XVII über die Organisation der Monitoring-Verfahren;

d. die Empfehlung 219 (2007) des Kongresses über den Status von Hauptstädten;

e. die Kongress-Empfehlung 285 (2010) ber die regionale Demokratie in der Schweiz;

f. die Entschließung 299 (2010) des Kongresses, die besagt, dass der Kongress den Referenzrahmen des Europarats für die regionale Demokratie [MCL-16(2009)11] für seine Monitoring-Tätigkeit benutzen wird, sowie die Antwort des Ministerkomitees auf die Kongress-Empfehlung 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec282 Endfassung], die die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu aufruft, den oben genannten Referenzrahmen im Hinblick auf ihre Politik und ihre Reformen zu berücksichtigen;

g. den Begründungstext über kommunale und regionale Demokratie in der Schweiz, verfasst von den Berichterstattern Herrn Marc Cools, Belgien (L, ILDG), und Herrn Dorin Chirtoaca, Republik Moldau (R, EPP/CCE), nach einem Besuch in der Schweiz vom 23. bis 25. Januar 2017.

2. Der Kongress weist darauf hin, dass:

a. die Schweiz dem Europarat am 6. Mai 1963 beigetreten ist. Es hat die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung am 21. Januar 2004 unterzeichnet und am 17. Februar 2005 mit Ausnahme der Artikel 4.4, 6.2, 7.2, 8.2, 9.5 und 9.7 ratifiziert. In der Schweiz findet die Charta nur auf die „politischen Gemeinden“ (erste Stufe der kommunalen Verwaltung) Anwendung. Die Kantone (die regionale Stufe) sind ausdrücklich ausgenommen. Im Schweizer Kontext bezieht sich „national“ auf die Bundesebene, „regional“ auf die Kantonsebene und „kommunal“ auf die Gemeindeebene;

b. der Monitoring-Ausschuss entschied, die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in der Schweiz zu untersuchen und Herrn Marc Cools, Belgien (L, ILDG), und Herrn Dorin Chirtoaca, Republik Moldau (R, EPP/CCE), Ko-Berichterstatter, ernannt und angewiesen hat, einen Bericht über

2 Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 27. Juni 2017 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

L. Verbeek (Vorsitz), A. Aftanasova, H. Akgun, T. Akyurek (Stell.: Y. Barakazi), M. Angelopoulos, D. Anicic, L. Ansala, P. Avaliani, G.A. Axelsson, D. Azarov, N. Barbu, G. Bardeli, V. Belikov, M. Belin, R. Biedron, A. Bogdanovic, E. Bohlin, Z. Broz (Stell.: R. Zeman), M. Bui, X. Cadoret, V. Casian, M. Cavara, G. Chatzimarkos (Stell.: P. Filippou), M. Cools, V. Crudu, H. Daems, S. Dickson, N. Dirginciene, A. Dismore, R. Dodd (Stell.: L. Gillham), G. Doganoglu, D. Eray, R. Fejstamer, M. Gauci, G. Geguzinskas, A. Georgescu, K. Germanova, L. Gidei, B. A. Gram, R. Grenga, N. Grozev, I. Hanzek, L. Harribey), Z. Hassay (Stell.: A. Magyar), G.M. Helgesen, B. Hirs, J. Hlinka, B. Hordejuk, V. Hovhanissyan, A. Ibrahimov, G. Illes, A. Jaunsleinis, D. Jikia (Stell.: L. Kitesashvili), H. B. Johansen, A. Jozic, O. Kasuri, M. Kaufmann, B. Kerimoglu, J-P. Klein, A. Knobova, B. Krnc, L. Kroon, C. Lammerskitten, A. Leadbetter (Stell.: H. Carr), F. Lec, P. Mangin, K. Marchenko, T. Margaryan, G. Marsan, P. McGowan, S. Mitrovski, R. Mondorf, S. Mosharov, D. Narmania, R. O'Grady, D. Pantana, V. Pasqua, G. Pauk, S. Paunovic, Z. Pava, M-L. Penchard (Stell.: J-P. Liouville), H. Pihlajasaari, V. Prokopiv, A. Pruszkowski, P. Pryhara, Rautava, G. Riba Casal, R. Rio, J. Rocklind, R. Rohr, V. Santarsiero, R. Schafer (Stell.: A. Hartmann), S. Schumacher, L. Sfirloaga, A-M. Sotiriadou, Y. Svitlychna, T. Taghiyev, A. Tarnavski (Stell.: G. Raileanu), P. Thornton, K. Tolkachev, I. Tomic, A. Torres Pereira, M. M. T. Turel, A. Ugues, S. Vaag, K. Van Overmeire, V. Varnavskiy, L. Verbeek, R. Vergili, B. Voehringer, A. Vyrras, H. Weninger, J. Wienen, D. Wrobel, L. Zaia, ZZ Rep CPL (GB).

N.B.: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: S. Poirrel.

die kommunale und regionale Demokratie in der Schweiz zu verfassen und dem Kongress vorzulegen;

c. der Monitoring-Besuch vom 23. bis 25. Januar 2017 stattfand. Während des Besuchs traf sich die Kongressdelegation³ mit Vertretern der nationalen Institutionen (Bundesrat, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Eidgenössisches Departement des Innern, Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Eidgenössisches Finanzdepartement, Eidgenössische Finanzkontrolle, Gerichtsinstitutionen (Bundesgericht), Ombudsperson (auf kommunaler und Kantonsebene), verschiedener Gemeinden (Stadt Bern, Stadt Zürich, Gemeinde Oetwil an der Limmat), Kantonen (Kanton Jura, Kanton Zürich), Mitgliedern der Schweizer Delegation beim Kongress, dem Schweizerischen Gemeindeverband, der Konferenz der Kantonsregierungen, dem Schweizer Verband des Rates der Gemeinden Europas und dem Schweizerischen Städteverband. Das detaillierte Programm des Besuchs ist diesem Bericht angehängt;

d. sich die Berichterstatter bewusst sind, dass gemäß Artikel 50 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft die Schweizer Eidgenossenschaft den Gemeinden das Recht garantiert, sich im Rahmen der Kantonsgesetze selbst zu verwalten. In Folge ist die Eidgenossenschaft an die unter der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung eingegangenen Verpflichtungen gebunden, es ist aber vorrangig die Zuständigkeit der Kantone, die Umsetzung der Charta sicherzustellen. Ihre Empfehlungen werden aus diesem Grund an die Schweizer Eidgenossenschaft als Mitglied des Europarats adressiert, aber die Umsetzung dieser Empfehlungen ist ebenfalls Aufgabe der Kantone;

e. die Delegation dem Ständigen Vertreter der Schweiz beim Europarat und dem Sekretariat der Schweizer Delegation beim Kongress für deren Hilfe bei der Organisation und der erfolgreichen Durchführung des Besuches dankt. Die Berichterstatter danken des Weiteren den nationalen, kantonalen und kommunalen Stellen, der Schweizer Delegation beim Kongress, den Nationalverbänden der Gemeinden und Regionen und allen, mit denen sie während ihres Besuchs gesprochen haben, für ihre herzliche Gastfreundschaft, ihre Hilfsbereitschaft und die Qualität der bereitgestellten Informationen.

3. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest:

a. ein hohes Maß an Selbstverwaltung in allen Schweizer Gemeinden, obwohl ihre Situation in den einzelnen Kantonen variieren kann;

b. die allgemeine Einhaltung der Verpflichtungen, die die Schweizer Eidgenossenschaft eingegangen ist, als sie am 17. Februar 2005 die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung ratifiziert hat;

c. die umfassende finanzielle Autonomie der Gemeinden, die sich in einer gesunden finanziellen Situation mit einer relativ niedrigen Schuldenquote befinden;

d. die aktive Rolle, die von den Gemeindeverbänden eingenommen wird, insbesondere dem Schweizerischen Gemeindeverband und dem Schweizerischen Städteverband, und die ermöglicht, Einfluss auf die Entscheidungsfindung zu nehmen, vorrangig auf kantonaler Ebene, aber auch auf Bundesebene;

e. die Tatsache, dass Verfahren der direkten Demokratie, u.a. Volksinitiativen, Volksabstimmungen und Volksversammlungen, auf Gemeindeebene hochentwickelt sind und aus diesem Grund die kommunalen Stellen beständig einer öffentlichen Kontrolle unterstehen;

f. die Entscheidung des Schweizer Bundesrates, die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung zum Recht auf Teilnahme an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung zu genehmigen.

4. Der Kongress stellt fest, dass die folgenden Punkte besondere Aufmerksamkeit verdienen:

a. in der Praxis die schwache direkte Einbeziehung der Gemeinden, insbesondere der großen Städte, an der Entscheidungsfindung auf Bundesebene von der Vorbereitungsphase an;

³ Bei ihrer Arbeit wurden die Berichterstatter von Professor André Roux, Mitglied der Gruppe der unabhängigen Sachverständigen für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, und dem Sekretariat des Kongresses unterstützt.

b. das Milizsystem könnte den Zugang zu einem öffentlichen gewählten Amt aufgrund der Probleme, eine Ausgewogenheit zwischen Berufsleben und den Zuständigkeiten, mit denen ein Gemeindeamt einhergeht, herzustellen. Dies bedeutet, dass kommunale Mandate nur von einer bestimmten Kategorie von Bürgern ausgeübt werden können;

c. die kommunale Fragmentierung in der Schweiz, die in kleinen Gemeinden zu unzureichendem Personal und zu unzureichenden Mitteln führen, vor allem um sie in die Lage zu versetzen, mit wachsenden Zuständigkeiten fertig zu werden;

d. die Frage nach der demokratischen Legitimität der Verwaltungsstellen, die interkommunalen Strukturen angehören, auf die wichtige kommunale Zuständigkeiten übertragen werden und die kein ausgewogenes Verhältnis zwischen Beamten und gewählten Amtsträgern aufweisen;

e. die Tatsache, dass die innerstaatliche Gesetzgebung nicht die besondere Situation der Stadt Bern berücksichtigt, angesichts ihrer besonderen Lage als Hauptstadt und Sitz der Bundesregierung und des Bundesrates;

f. der Ausschluss der Kantone aus dem Anwendungsbereich der Charta.

5. Angesichts der obigen Ausführungen empfiehlt der Kongress dem Ministerkomitee, die Schweizer Stellen aufzufordern:

a. die Partizipation der kommunalen Vertreter, um so die Vorkehrungen widerzuspiegeln, die auf Kantonsvertreter Anwendung finden, in Sachverständigenausschüssen und Arbeitsgruppen zu stärken, die sich mit dem Entwurf von Gesetzen auf Bundesebene befassen, und den großen Städten in beratenden Gremien und in Konsultationsverfahren einen Sonderstatus zu geben, um auf diese Weise sicherzustellen, dass sie sich auch selbst vertreten, anstatt nur über Verbände repräsentiert zu werden;

b. Gespräche einzuleiten, die alle drei Regierungsebenen (Eidgenossenschaft, Kantone, Gemeinden) einschließen, um Verbesserungen des aktuell in Kraft befindlichen Milizsystems zu bewirken;

c. weiterhin die Zusammenlegung von Gemeinden zu fördern, insbesondere durch finanzielle Anreize;

d. zu bewirken, dass Verwaltungsorgane, die zu interkommunalen Strukturen gehören, aus einem Mindestprozentsatz direkt gewählter Vertreter bestehen, um deren demokratisches Wesen abzusichern;

e. in einem Sondergesetz den Rahmen und die Vorkehrungen festzulegen, der/die die Finanzierung der Kosten der Stadt Bern nicht nur als Sitz der Bundesregierung und des Bundesrates, sondern auch im Hinblick auf ausländische Botschaften und diplomatische Vertretungen, auf Bundesebene regelt;

f. in Rücksprache mit den Kantonen die Möglichkeit zu erörtern, den Anwendungsbereich der Charta auf die Kantone auszuweiten, was deren Befugnisse im Hinblick auf ihre Selbstverwaltung in Bezug auf die Eidgenossenschaft weiter absichern würde;

g. die Ratifizierung der Artikel 4.4, 6.2, 8.2 und 9.5 der Charta, die die Schweiz de facto bereits erfüllt, zu erwägen.

6. Der Kongress bittet das Ministerkomitee, die Empfehlung zur kommunalen und regionalen Demokratie in der Schweiz sowie den begleitenden Begründungstext bei seiner Tätigkeit in Bezug auf dieses Land zu berücksichtigen.