

34. TAGUNG

Bericht
CG34(2018)11prov
16. Februar 2018

Kommunale und regionale Demokratie in Lettland

Monitoring-Ausschuss

Berichterstatte¹: Xavier CADORET, Frankreich (L, SOC)
Marc COOLS, Belgien (L, ILDG)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung).....2

Zusammenfassung

Dieser Bericht wurde nach dem dritten Monitoring-Besuch in Lettland verfasst, seit dieses Land 1996 die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung ratifiziert hat.

Er hebt die allgemein positive Situation der kommunalen Selbstverwaltung in Lettland hervor. Insbesondere betont der Bericht, dass sich die kommunalen Gebietskörperschaften einer umfangreichen Autonomie erfreuen und eine große Bandbreite von Befugnissen haben und ein effektiver Dialog zwischen Zentralregierung und kommunaler Verwaltungsebene besteht. Er lobt den systematischen Bezug auf die Charta in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, was deren Anwendbarkeit gewährleistet.

Die Berichterstatte¹ lenken dessen ungeachtet die Aufmerksamkeit der nationalen Stellen auf die Instabilität der kommunalen Finanzen und die Mängel des Finanzausgleichssystems. Sie stellen auch ein Muster der „Überregulierung“ im Bereich der „autonomen“ Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften fest, die de facto deren Autonomie reduziert.

Der Kongress empfiehlt den lettischen Stellen aus diesem Grund, eine Reihe von Maßnahmen zur Stabilisierung der kommunalen Finanzen und zur Stärkung der Steuerautonomie der kommunalen Gebietskörperschaften zu ergreifen. Eine weitere Empfehlung lautet, dass die nationalen Stellen den staatlichen Anteil zum Ausgleichsfonds erhöhen und das System der kommunalen Befugnisse klarstellen. Auch wenn das Konsultationssystem generell gut ist, könnten längere Fristen für die Anhörung der kommunalen Gebietskörperschaften gewährt werden, um diese Konsultationen effektiver zu gestalten.

Der Bericht wiederholt die Notwendigkeit, Nichtbürgern ein Wahlrecht bei Kommunalwahlen einzuräumen, damit dieser Bevölkerungsteil seine politischen Rechte besser wahrnehmen kann.

Schließlich fordern die Berichterstatte¹ Lettland auf, dringend die Unterzeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung zu erwägen.

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

b. Artikel 2, Abs. 3 der Statutarischen Entschließung CM/Res(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. Kapitel XVII der Vorschriften und Verfahren des Kongresses über die Organisation der Monitoring-Verfahren;

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

2. Der Kongress weist darauf hin, dass:

a. Lettland am 10. Februar 1995 dem Europarat beigetreten ist. Es hat die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS 122, im Weiteren „die Charta“) am 5. Dezember 1996 unterzeichnet und ratifiziert. Die Charta trat in Lettland am 1. April 1997 in Kraft;

b. Gemäß Artikel 12, Absatz 1, der Charta erklärte Lettland, es sei nicht an Artikel 9, Absatz 8, der Charta gebunden;

c. Der Monitoring-Ausschuss beschloss, die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in Lettland im Sinne der Charta zu prüfen. Er wies Marc Cools (Belgien, ILDG) und Xavier Cadoret (Frankreich, SOC) an, einen Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in Lettland zu verfassen und diesen dem Kongress vorzulegen. Die Delegation wurde von Prof. Angel M. Moreno, Vorsitzender der Gruppe der unabhängigen Sachverständigen für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, sowie vom Kongress-Sekretariat unterstützt;

d. Der Monitoring-Besuch fand vom 12. bis 14. September 2017 statt. Während des Besuchs traf sich die Kongressdelegation mit Vertretern verschiedener Institutionen. Das detaillierte Besuchsprogramm ist diesem Dokument angehängt;

e. Die Ko-Berichtersteller danken der Ständigen Vertretung Lettlands beim Europarat und all jenen, die sie bei ihrem Besuch getroffen haben, für ihre Bereitschaft, die Delegation zu unterstützen, und für die vorgelegten Informationen, die sie zur Verfügung stellten.

2 Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 14. Februar 2018 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

L. Verbeek (Vorsitz), A. Aftanasova, H. Akgun, T. Akyurek (Stellv.: Y. Barakazi), M. Angelopoulos, L. Ansala (Stellv.: J. Rostedt), T. Arifi, V. Arques Cortes, G.A. Axelsson, D. Azarov, N. Barbu, G. Bardelli, V. Belikov, M. Belin, E. Bendodo Bensayag, R. Biedron, A. Bindi, A. Bogdanovic, E. Bohlin (Stellv.: H. Hammar), Z. Broz, M. Bufi, X. Cadoret, V. Casian, M. Cavara (Stellv.: V. Svancer), G. Chatzimarkos M. Cools, V. Crudu, H. Daems, S. Dickson, N. Dirginciene, A. Dismore, R. Dodd, G. Doganoglu, D. Eray (Stellv.: M. Hollinger), R. Fejstamer, L. Garlito Batalla, M. Gaudi, G. Geguzinskas, A. Georgescu, K. Germanova, L. Gidei (Stellv.: V. Dontu), M. R. Gomes De Andrade, B. A. Gram, N. Grozev, I. Hanzek, L. Harribey (Stellv.: J.-M. Belliard), Z. Hassay (Stellv.: A.I. Acsay), G.M. Helgesen, B. Hirs, J. Hlinka, B. Hordejuk, V. Hovhanissyan, A. Ibrahimov, G. Illes, H. B. Johansen, A. Jozic, K. Kaladze (Stellv.: B. Davituliani), A. Kaleva, G. Kaminskis, O. Kasuri, M. Kaufmann, N. Kavtaradze, B. Kerimoglu, J-P. Klein, A. Knobova, J. Kokko, B. Krnc, L. Kroon (Stellv.: H. Bergmann), C. Lammerskitten, A. Leadbetter, F. Lec, P. Mangin, K. Marchenko, T. Margaryan (Stellv.: E. Yeritsyan), G. Marsan, P. McGowan, R. Mondorf, S. Mosharov, R. O'Grady, D. Pantana, N. Parlon Gil, V. Pasqua, G. Pauk, S. Paunovic, Z. Pava (Stellv.: A. Magyar), M-L. Penchard (Stellv.: J. P. Liouville), V. Prokopiv, A. Pruszkowski, P. Pryhara, I. Radojicic, G. Riba Casal, R. Rio, J. Rocklind, R. Rohr, B. Rudkin, V. Santarsiero, B. Schleicher-Rothmund, S. Schumacher, I. Seredyuk L. Sfirloaga, A.-M. Sotiriadou, R. Spiegler, Y. Svitlychna, T. Taghiyev, T. Taliashvili, A. Tarnavski (Stellv.: T. Badan), P. Thornton (Stellv.: H. Carr), K. Tolkachev, I. Tomic, A. Torres Pereira, M. M. T. Turel (alternate: F. Genc Unay), A. Ugues, S. Vaag, K. Van Overmeire, V. Varnavskiy, R. Vergili, B. Voehringer, A. Vyras, H. Weninger, J. Wienen, D. Wrobel, L. Zaia, F. Zimmermann.

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

Sekretariat des Ausschusses: S. Poirel, Sekretärin des Ausschusses, und S. Perevertin, stellv. Sekretärin des Ausschusses.

3. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass:

- a. die aktuelle Situation der kommunalen Selbstverwaltung eine allgemein positive Bewertung verdient;
- b. der staatliche Eingriff in kommunale Angelegenheiten streng begrenzt und gesetzlich geregelt ist und somit die Anforderungen der Charta erfüllt;
- c. die kommunalen Gebietskörperschaften sich einer umfangreichen Autonomie und einer bemerkenswerten Bandbreite von Zuständigkeiten erfreuen;
- d. es einen ehrlichen, fruchtbaren und lebhaften Dialog und eine Verhandlungsroutine zwischen der Zentralregierung und den kommunalen Gebietskörperschaften gibt;
- e. die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts häufig auf die Charta verweist und dadurch ihre Anwendung sicherstellt;
- f. die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden allgemein gut ist.

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

- a. Die kommunalen Finanzen sind unsicher und die Einkünfte sind langfristig nicht absehbar, und die finanzielle Autonomie der kommunalen Gebietskörperschaften ist schwach. Es gibt kein echtes System der „Kommunalsteuern“ im fachspezifischen Sinne dieses Begriffs;
- b. Das Finanzausgleichsverfahren könnte verbessert werden, da der Beitrag des Staates zum Ausgleichsfonds zu niedrig ist. Und die besondere Situation kleiner ländlicher Gemeinden wird beim aktuellen System kommunaler Finanzmittel nicht ausreichend berücksichtigt;
- c. Auch wenn die Konsultationsverfahren allgemein gut sind, ist die Frist für die kommunalen Gebietskörperschaften für die Einreichung der Kommentare und Vorschläge zu geplanten Maßnahmen häufig zu kurz und schränkt somit die Möglichkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften ein, sachlich und begründet Stellung zu beziehen;
- d. Im Bereich der „autonomen“ Aufgaben zeichnet sich ein Muster der „Überregulierung“ ab, das *de facto* den Ermessensspielraum und die Autonomie der kommunalen Gebietskörperschaften bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten einschränkt. Diesbezüglich sollte das System der kommunalen Zuständigkeiten geklärt werden;
- e. Die Bevölkerungskategorie der „Nichtbürger“ ist immer noch Teil der lettischen Gesellschaft, und diese haben bei Kommunalwahlen kein Wahlrecht.

5. Angesichts dieser Ausführungen bittet der Kongress das Ministerkomitee, die Stellen in Lettland aufzufordern:

- a. sicherzustellen, dass die anstehenden Steuerreformen den kommunalen Gebietskörperschaften Finanzmittel zuweisen, die mindestens den heutigen gleichzusetzen sind, die Übertragung neuer Zuständigkeiten ausschließen und einen festgelegten Anteil der Einkommenssteuern gesetzlich zuzuweisen, um die kommunalen Finanzen zu stabilisieren, die Steuerautonomie der kommunalen Gebietskörperschaften zu stärken und den kommunalen Gebietskörperschaften somit eine bessere Vorhersage und Planung ihrer Finanzmittel zu ermöglichen;
- b. den Beitrag des Staates zum Ausgleichsfonds zu erhöhen und die Besonderheiten kleiner ländlicher Gemeinden im allgemeinen System der kommunalen Finanzen besser zu berücksichtigen;
- c. längere Zeiträume und Fristen für die Anhörung der kommunalen Gebietskörperschaften zu gewähren, um diese Verfahren effektiver zu machen und den kommunalen Gebietskörperschaften die Gelegenheit zu geben, besser auf alle sie unmittelbar betreffenden Angelegenheiten, mit denen sich die Regierung befasst, reagieren zu können;
- d. die Zuständigkeiten zu klären, um Überschneidungen zu vermeiden und um sicherzustellen, dass die kommunalen Gebietskörperschaften ihre Zuständigkeiten frei ausüben können und über entsprechende Finanzmittel verfügen;

e. bei Kommunalwahlen Nichtbürgern das Wahlrecht zu gewähren, um diesem Bevölkerungsteil eine bessere Wahrnehmung ihrer politischen Rechte zu garantieren;

f. das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung vom 16. November 2009 (CETS Nr. 207) zu unterzeichnen und zu ratifizieren.