

41. TAGUNG

Bericht
CG(2021)41-05prov
22. September 2021

Original: Englisch

Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in den Niederlanden

Ausschuss für die Einhaltung der Verpflichtungen und Zusagen durch die Mitgliedstaaten zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (*Monitoring-Ausschuss*)

Berichterstatte¹: Vladimir PREBILIC, Slowenien (L, SOC/G/PD)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung)2

Zusammenfassung

Dieser Bericht folgt dem vierten Monitoring-Besuch (virtuell durchgeführt) in den Niederlanden, seitdem das Land die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung 1997 ratifiziert hat.

Der Bericht erkennt die lange Tradition der kommunalen Demokratie und kommunalen Selbstverwaltung in den Niederlanden an, die in einer politischen Kultur verwurzelt ist, die Verhandlungen, Kompromisse und Einigung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen begünstigt. Er begrüßt auch die positive Entwicklung der Dezentralisierungsreform von 2015, die zur Übertragung zusätzlicher Aufgaben und Zuständigkeiten auf die kommunale Ebene geführt hat, besonders im sozialen Bereich, im Umweltmanagement und bei der Raumplanung.

Der Bericht zeigt sich jedoch besorgt im Hinblick auf das Ernennungsverfahren der Bürgermeister und die Kommissare des Königs, das in den Gesetzen nicht geändert wurde, um deren demokratische Wahl durch die Bürger vorzusehen. Des Weiteren gibt es keine direkte Anerkennung des Grundsatzes der kommunalen Selbstverwaltung in der Rechtsordnung der Niederlande. Der Bericht bedauert auch die weiterhin bestehende fehlende Klärung und Überschneidung von Zuständigkeiten zwischen Gemeinden und Provinzen. Er weist darauf hin, dass die Finanzmittel der kommunalen Verwaltung nicht den zusätzlichen Aufgaben entsprechen, die die Gemeinden seit der Dezentralisierungsreform 2015 durchführen müssen, besonders im sozialen Bereich.

Dementsprechend drängt die Empfehlung die nationalen Stellen, die Ernennung der Bürgermeister und der Kommissare des Königs durch demokratische Wahlen zu ersetzen, die Rechte der Bürger zur Teilhabe an der Durchführung kommunaler öffentlicher Angelegenheiten sicherzustellen und die grundlegenden Prinzipien der Demokratie zu erfüllen. Er ruft die niederländischen Stellen außerdem dazu auf, die zusätzlichen Aufgaben, die die Gemeinden nach der Dezentralisierung erfüllen müssen, insbesondere im sozialen Bereich und bei der Unterstützung der Jugend, durch entsprechende Finanzmittel abzusichern; die Besteuerungsbefugnisse der Kommunen und Provinzen auszuweiten; die Gesetzgebung zur Regelung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden zu überarbeiten, um die Stellung des Gemeinderates zu stärken. Abschließend werden die niederländischen Stellen aufgerufen, die Artikel 7.2 und 8.2 der Charta zu ratifizieren, die in der Praxis bereits Anwendung finden.

1. L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen.

EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress.

SOC/G/PD: Gruppe der Sozialisten, der Grünen und der Progressiven Demokraten.

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, Absatz 1.b der Charta des Kongresses der Gemeinden und Regionen, der der Statutarischen Entschließung CM/Res(2020)1 angehängt ist und der besagt, es sei eines der Ziele des Kongresses, „dem Ministerkomitee Vorschläge vorzulegen, um die kommunale und regionale Demokratie zu fördern“;
 - b. Artikel 1, Abs. 3 der Charta des Kongresses der Gemeinden und Regionen, der der Statutarischen Entschließung CM/Res(2020)1 über den Kongress angehängt ist und der besagt: „Der Kongress fasst regelmäßig länderspezifische Berichte zur Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten und in Staaten, die den Beitritt zum Europarat beantragt haben, und er stellt die effektive Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung sicher“;
 - c. Kapitel XVIII der Geschäftsordnung des Kongresses über die Organisation von Monitoring-Verfahren;
 - d. die Prioritäten des Kongresses für 2021-2026, insbesondere Priorität 6b, die die Qualität der repräsentativen Demokratie und Bürgerbeteiligung betrifft;
 - e. die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen, insbesondere Ziel 11 über nachhaltige Städte und Siedlungen und Ziel 16 über Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen;
 - f. die Richtlinien für die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen, am 27. September 2017 vom Ministerkomitee angenommen;
 - g. Empfehlung CM/Rec(2018)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Beteiligung von Bürgern am Leben der Gemeinde, angenommen am 21. März 2018;
 - h. Empfehlung CM/Rec(2019)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Aufsicht über die Aktivitäten der kommunalen Gebietskörperschaften, angenommen am 4. April 2019;
 - i. die vorausgegangene Empfehlung des Kongresses über die Anwendung der kommunalen und regionalen Demokratie in den Niederlanden (Empfehlung 352(2014));
 - j. den Begründungstext zum Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in den Niederlanden;
 - k. den aktuellen Kommentar zum Begründungstext der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, am 7. Dezember 2020 vom Statutarischen Forum des Kongresses angenommen.

² Vorläufiger Entschließungsentwurf, der am 17. September 2021 vom Monitoring-Ausschuss in einer virtuellen Sitzung angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

G. MOSLER-TOERNSTROEM (Vorsitz); P. AGABITI; A. AIT HADDOU; H. AKGUN; N. ALEMAN OJEDA; L. ANSALA; C. BAS; V. BELIKOV; J. BENGVEOORD; H. BERGMANN; G. BERGMANN; D. BIANCALANA; K. BILLE; A. BINDI; M. BOUDRA; Z. BROZ; M. BUFI; T. BUYUKAKIN; X. CADORET; M. CAVARA; M. COOLS; J. CROWE; S. DOGUCU; D. ERAY; S. ESSID; N. FARMAKIS; M. FAVA; R. FEJSTAMER; J. FISCHEROVA; V. FURDUJ; M. GALIT; L. GARLITO BATALLA; M. GOLASZEWSKI; A. GONZALEZ RODRIGUEZ; V. GORODINSCHII; BA. GRAM; O. GRIGOLIA; T. GUIGNARD; M. HARDY; L. HARRIBEY; A. HARUTYUNYAN; J. HASLER; GM. HELGESEN; B. HIRS; J. HLINKA; B. HORDEJUK; A. IBRAHIMOV; G. IGUALORTIZ; G. ILLES; N. JOKSIMOVIC; M. JUHKAM; S. JUJIC; K. KALADZE; A. KALEVA; G. KAMINSKIS; N. KAVTARADZE; B. KERIMOGLU (Stellv.: L. BEKTAS); H. KLEMP; B. KLIMEK; A. KNAPE; J. KOKKO; O. KORINNYI; K. KOUKAS; P. KULHANEK; C. LAMMERSKITTEN; F. LEC; S. LEVSHIN (Stellv.: A. ORLOV); ST. LOKSLID; M. LUKASHUK; I. LUNGU; KT. MAGNUSSON; A. MAGYAR (Stellv.: CF. FRIDERICS); P. MANGIN; G. MARSAN; O. MELNICHENKO (Stellv.: E. PERMINOVA); A. MIMENOV; S. MINERVA; V. MITROFANOVAS; R. MONDORF; G. MOYNIHAN; J. NACHTERGAELE; E. OPREA; L. PASHYNNNA; C. PATAKI; M-L. PENCHARD; V. PREBILIC; C. RADULESCU; J. ROCKLIND; E. RUDELIENE; S. SCHUMACHER; P. SMOLOVIC; R. SPIEGLER; G. STOYANOVA (Stellv.: K. ANASTASOVA); K. SZEMEREYNE PATAKI; T. TAGHIYEV; B. TOCE; K. TOLKACHEV; L. TOSOLINI; F. TRAVAGLINI; I. TSAMIS; S. TUCAKOVIC; M. TURCAN; V. VARNAVSKIY; E. VELIAJ; L. VERBEEK; P. VERCELLOTTI; R. VERGILI; B. VOEHRINGER; A. VYRAS; H. WENINGER; E. YERITSYAN; E. ZABOLOTNYI; H. ZAMAZEEVA.

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

Sekretariat des Ausschusses: S. POIREL, Sekretärin des Ausschusses und S. PEREVERTEN, stellv. Sekretärin des Ausschusses.

2. Der Kongress stellt fest:

a. Die Niederlande haben die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SEV Nr. 122, im Weiteren „Charta“) am 7. Januar 1988 unterzeichnet und am 20. März 1991 ratifiziert. Zum Zeitpunkt der Ratifizierung gaben die Niederlande mehrere „Erklärungen“ in Bezug auf verschiedene Artikel der Charta unter Berufung auf Artikel 12, Abs. 2 der Charta ab: namentlich, dass die Niederlande sich nicht an die Bestimmungen von Artikel 7, Abs. 2; Artikel 8, Abs. 2; Artikel 9, Abs. 5; und Artikel 11 der Charta gebunden fühlen. Des Weiteren und in Einklang mit Artikel 13 der Charta erklärten die Niederlande, sie beabsichtigen, den Anwendungsbereich der Charta auf Provinzen und Gemeinden zu beschränken und die Charta fände Anwendung auf die Niederlande in Europa (unter Berufung auf Artikel 16 der Charta). Die Charta trat in Bezug auf die Niederlande am 1. Juli 1991 in Kraft.

b. Die Niederlande unterzeichneten das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung [SEV Nr. 207] am 16. November 2009 und ratifizierten sie am 13. Dezember 2009 mit Inkrafttreten am 1. Juni 2015.

c. Der Ausschuss für die Einhaltung der Verpflichtungen und Zusagen durch die Mitgliedstaaten zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (im Weiteren als „Monitoring-Ausschuss“ bezeichnet), beschloss, die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in den Niederlanden im Lichte der Charta zu untersuchen. Vladimir PREBILIC, Slowenien (L, SOC/G/PD) und Robert-Csongor GRUMAN³, Rumänien (R, EPP/CCE), wurden mit der Aufgabe betraut, einen Bericht über das Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in den Niederlanden zu verfassen und dem Kongress vorzulegen. Die Berichterstatter führten vom 25. bis zum 27. Januar 2021 virtuelle Monitoring-Treffen mit Vertretern verschiedener Institutionen aller Ebenen durch.

3. Die Ko-Berichterstatter danken dem Ständigen Vertreter der Niederlande beim Europarat und allen, mit denen sie sich während der virtuellen Treffen unterhalten haben, für ihre Unterstützung.

4. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass in den Niederlanden:

a. die kommunale Demokratie und kommunale Selbstverwaltung eine lange Tradition haben und in einer politischen Kultur verwurzelt sind, die Verhandlungen, Kompromisse und Einigung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen begünstigt;

b. die große Dezentralisierungsreform von 2015 zur Übertragung zusätzlicher Aufgaben und Zuständigkeiten auf die kommunale Ebene geführt hat, besonders im sozialen Bereich, im Umweltmanagement und bei der Raumplanung. Die vorgeschriebene Regulierung und die Verwaltung der Aufgaben („medebewind“) hat ebenfalls zu einer Dezentralisierung geführt, die vermehrt genutzt wird und eine breitere kommunale Autonomie bei der Durchführung dieser Aufgaben ermöglichen sollte;

c. eine Bandbreite von Konsultationsaktivitäten und Vereinbarungen zwischen den Verwaltungsstellen existiert sowie eine Aufsicht dieser Aktivitäten durch den Staatsrat;

d. die Gemeinden aktiv in vielen Bereichen kooperieren, u.a. dem Arbeitsmarkt, in der Jugendbetreuung, bei der psychologischen Versorgung und bei der Energiewende;

e. die verfassungsrechtliche Änderung der Ernennung der Bürgermeister und Kommissare des Königs den Weg frei gemacht hat für den Gesetzgeber, neue Regelungen zu treffen und letztendlich das Ernennungssystem durch die Wahl der Bürgermeister und Kommissare des Königs zu ersetzen.

5. Der Kongress zeigt sich jedoch besorgt in Bezug auf die folgenden Punkte:

a. das Ernennungsverfahren der Bürgermeister und der Kommissare des Königs wurde im Recht nicht geändert, um deren demokratische Wahl durch die Bürger zu ermöglichen. Es gibt keine klaren Pläne für diese Änderung, ungeachtet der Tatsache, dass ihre Rolle als politische Akteure bedeutender geworden ist;

b. es gibt keine direkte Anerkennung des Grundsatzes der kommunalen Selbstverwaltung in der Rechtsordnung der Niederlande, weder in der Verfassung noch im Recht;

c. weiterhin fehlt eine Klärung der Zuständigkeiten zwischen Gemeinden und Provinzen und es kommt somit zu Überschneidungen;

³ Zum Zeitpunkt der Einreichung des Entwurfs des Begründungstextes war Herr Robert-Csongor GRUMAN nicht mehr Mitglied des Kongresses.

- d.* die Finanzmittel der kommunalen Verwaltung entsprechen nicht den (zusätzlichen) Aufgaben, die die Gemeinden seit der Dezentralisierungsreform durchführen müssen, besonders im sozialen Bereich;
- e.* die Eigenmittelquellen der Kommunen und Provinzen und deren Befugnis, Steuern zu erheben, sind weiterhin beschränkt;
- f.* die Provinzen und Gemeinden hängen weiter von der Zentralregierung ab, da sie sich vorwiegend durch Zuschüsse der zentralen Ebene finanzieren. Die kommunalen Mittel sind außerdem an die Gesamtausgaben auf zentraler Ebene gekoppelt, was die Vorhersagbarkeit der Mittel mindert und eine mittelfristige Planung erschwert;
- g.* die Entstehung einer zwischengeschalteten Verwaltungsebene, zwischen Gemeinden und Provinzen, als Folge der regionalen Kooperation, an der sich viele Gemeinden beteiligen, wirft Fragen nach der demokratischen Kontrolle und Rechenschaftspflicht dieser Governance-Strukturen auf;
- h.* obwohl kommunale Amtsträger ihre Funktionen frei wahrnehmen können, gemäß Artikel 7.1 der Charta, gab es in neuerer Zeit Zwischenfälle von aggressivem Verhalten gegen Bürgermeister, die Anlass zur Sorge hinsichtlich der Sicherheit für die Durchführung kommunaler Mandate gaben.
6. Der Kongress empfiehlt dem Ministerkomitee, die niederländischen Stellen aufzufordern:
- a.* die Ernennung der Bürgermeister und der Kommissare des Königs durch demokratische Wahlen zu ersetzen, die Rechte der Bürger zur Teilhabe an der Durchführung kommunaler öffentlicher Angelegenheiten sicherzustellen und die grundlegenden Prinzipien der Demokratie zu erfüllen;
- b.* den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung in der Verfassung/im Recht anzuerkennen;
- c.* die kommunalen Aufgaben in das Gemeindegesetz aufzunehmen und die Aufteilung der Zuständigkeiten von Gemeinden und Provinzen durch Überarbeitung der entsprechenden Gesetze zu klären;
- d.* die zusätzlichen Aufgaben, die die Gemeinden nach der Dezentralisierung durchführen müssen, insbesondere im sozialen Bereich und bei der Betreuung der Jugend, mit entsprechenden Finanzmitteln zu sichern, und den Gemeinden, die damit zu kämpfen haben, gezielte Hilfen zukommen zu lassen; die gezielten Maßnahmen sollten unter Berücksichtigung der Finanzkluft zwischen ländlichen und urbanen Gemeinden beurteilt werden;
- e.* die Besteuerungsbefugnis der Gemeinden und Provinzen auszubauen, indem der Anteil an Mitteln, der aus kommunalen Steuern stammt, erhöht wird (oder durch Schaffung einer ähnlichen gesicherten Basis, wie z. B. ein Anteil an den national erhobenen Steuern). Dies würde die Finanzautonomie der Gemeinden und Provinzen stärken und die Abhängigkeit von Transferleistungen der Zentralregierung reduzieren;
- f.* die kommunalen Finanzmittel zu diversifizieren und das System zu überarbeiten, die allgemeinen Transferleistungen an die Gesamtausgaben der Zentralregierung zu koppeln, was eine prozyklische Korrelation zwischen kommunalen und zentralen Ausgaben schafft, um auf diese Weise eine bessere Vorhersagbarkeit der Finanzmittel zu ermöglichen, die den Gemeinden durch Transferleistungen zur Verfügung gestellt werden;
- g.* die Gesetze zur Regelung der Zusammenarbeit zwischen den Kommunen zu überarbeiten, um die Stellung des Gemeinderats bei den gemeinsamen Vereinbarungen innerhalb der regionalen Gebiete gemäß dem Grundsatz der demokratischen Kontrolle, Legitimität und Rechenschaftspflicht für die getroffenen Entscheidungen zu stärken;
- h.* das Sicherheitsumfeld für das Ausüben kommunaler Mandate zu verbessern, indem alle möglichen Maßnahmen ergriffen werden, um kommunale Amtsträger vor allen Bedrohungen und gewalttätigen Angriffen zu schützen;
- i.* die Artikel 7.2 und 8.2 der Charta zu ratifizieren, die in der Praxis bereits Anwendung finden.
7. Der Kongress ruft das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarates auf, diese Empfehlung zum Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in den Niederlanden und den begleitenden Begründungstext bei ihrer Tätigkeit in Bezug auf diesen Mitgliedstaat zu berücksichtigen.