

42. TAGUNG

Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland

Empfehlung 469¹

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, die der Statutarischen Entschließung CM/Res(2020)1 in Bezug auf den Kongress angehängt ist und die 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, die der Statutarischen Entschließung CM/Res(2020)1 über den Kongress angehängt ist und die besagt: „Der Kongress verfasst 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 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;

e. Die Richtlinien für die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen, am 27. September 2017 vom Ministerkomitee angenommen;

f. Empfehlung CM/Rec(2018)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Beteiligung von Bürgern am Leben der Gemeinde, angenommen am 21. März 2018;

g. Empfehlung CM/Rec(2019)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Aufsicht über die Aktivitäten der kommunalen Gebietskörperschaften, angenommen am 4. April 2019;

h. die vorausgegangene Empfehlung des Kongresses 320(2012) zum Monitoring der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland;

i. der Begründungstext zum Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland.

j. den aktuellen Kommentar zum Begründungstext der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, am 7. Dezember 2020 vom Statutarischen Forum des Kongresses angenommen.

2. Der Kongress weist darauf hin, dass:

a. Deutschland am 13. Juli 1950 dem Europarat beitrug, es die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SEV Nr. 122, im Weiteren „die Charta“) am 15. Oktober 1985 unterzeichnet und diese ohne Vorbehalte am 17. Mai 1988 ratifiziert hat. Die Charta trat am 1. September 1988 in Deutschland in Kraft.

¹ Diskussion und Annahme durch den Kongress am 22. März 2022, 1. Sitzung (siehe Dokument CG(2022)42-16, Begründungstext), Berichterstatter: Konstantinos KOUKAS, Griechenland (L, EPP/CCE) und Jani KOKKO, Finnland (R, SOC/G/PD).

b. Deutschland das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 207) nicht unterzeichnet hat.

c. der Ausschuss für die Einhaltung der Verpflichtungen und Zusagen durch die Mitgliedstaaten zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (im Weiteren „Monitoring-Ausschuss“) beschlossen hat, die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in Deutschland im Lichte der Charta zu untersuchen. Er wies Konstantinos KOUKAS, Griechenland (L, EPP/CCE) und Jani KOKKO, Finnland (R, SOC/G/PD) an, einen Bericht über das Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland zu erfassen und diesen dem Kongress vorzulegen.

d. Die Monitoring-Treffen fanden virtuell vom 26.-28. Mai 2021 statt. Bei diesem Anlass sprach die Kongressdelegation mit Vertretern verschiedener Institutionen aller Regierungsebenen. Das detaillierte Programm der virtuellen Treffen ist dem Begründungstext angehängt.

e. Die Ko-Berichtersteller danken dem Ständigen Vertreter Deutschlands beim Europarat und allen, mit denen sie sich während der virtuellen Treffen unterhalten haben.

3. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass in Deutschland:

a. hohe Standards der kommunalen Demokratie und ein anspruchsvoller rechtlicher Rahmen vorliegen, die alle Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung abdecken;

b. der Grad des Rechtsschutzes, unter dem die kommunale Selbstverwaltung steht, und die Rechtsstaatlichkeit als beispielhaft betrachtet werden können;

c. die kommunalen Gebietskörperschaften umfangreiche Zuständigkeiten und ein hohes Maß an organisatorischer Autonomie genießen.

4. Der Kongress zeigt sich besorgt in Bezug auf die folgenden Themen:

a. Der steigende Bedarf im sozialen Sektor hat die Finanzautonomie der kommunalen Gebietskörperschaften reduziert;

b. Die Besteuerungsbefugnis der Kreise ist nach wie vor schlecht und ihr Einkünftesystem muss noch stärker diversifiziert und flexibler gestaltet werden;

c. Die Standards und Kriterien für die Umsetzung des Grundsatzes der Leistungsgerechtigkeit muss noch verabschiedet werden;

d. Die Partizipation und Konsultation der Gemeindeverbände auf Bundesebene erfolgt aufgrund der Beschränkungen, die der Bund auf die direkte Konsultation der kommunalen Gebietskörperschaften anwendet, unsystematischer als auf Länderebene;

e. Mehrere Bundesländer haben nicht die Befugnis der Kreise eingeführt, in Kreisangelegenheiten Eigeninitiative zu ergreifen, die nicht von ihrer Zuständigkeit ausgeschlossen wurden (allgemeine Zuständigkeit).

5. In Anbetracht der obigen Ausführungen bittet der Kongress das Ministerkomitee, die Stellen in Deutschland aufzufordern:

a. sicherzustellen, dass die kommunalen Gebietskörperschaften angemessene finanzielle Mittel erhalten, die ihnen den Ermessensspielraum geben, wie sie diese Ressourcen verwenden;

b. den Finanzstatus der Kreise umzukehren und ihre Besteuerungsbefugnis zu erweitern, um für die Kreise eine größere Diversifizierung und Flexibilität des Systems zur Generierung von Einkünften zu schaffen, und gleichzeitig sicherzustellen, dass relevante Steuern nicht zum Nachteil der Gemeinden erhoben werden, die Teil dieser Kreise sind; dies würde ermöglichen, die Erklärung zum Anwendungsbereich der Charta auf alle Einheiten auszuweiten, die direkte politische Legitimität genießen;

c. konkrete Standards und Kriterien für die Umsetzung des Leistungsprinzips zu verabschieden, um dem gesamten finanziellen Berechnungs- und Planungsverfahren Transparenz zu verleihen;

d. die partizipatorischen und konsultativen Rechte von Gemeindeverbänden auf Bundesebene weiter zu stärken, indem sie die Regelmäßigkeit der Konsultation erhöhen;

e. die Einführung einer allgemeinen Zuständigkeitsklausel für kommunale Angelegenheiten auf Kreisebene in die Bundesverfassung und die Gesetzgebung der Länder zu erwägen;

f. das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 207) zu unterzeichnen und zu ratifizieren;

6. 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 Deutschland und den begleitenden Begründungstext bei ihrer Tätigkeit in Bezug auf diesen Mitgliedstaat zu berücksichtigen.