

Kammer der Gemeinden

27. TAGUNG
Straßburg, 14.-16. Oktober 2014

CPL(27)2PROV
31. Juli 2014

Ausreichende finanzielle Mittel für die Gemeinden

Governance-Ausschuss
Berichtersteller: ¹ Gilbert ROGER, Frankreich (L, SOC)

Entschließungsentwurf (zur Abstimmung).....	2
Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung)	4

Zusammenfassung

Das Recht der Gemeinden auf ausreichende finanzielle Mittel ist ein Kernprinzip der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (Artikel 9, Abs. 1 bis 4). Nichtsdestotrotz ist das Versäumnis seitens der nationalen und regionalen Behörden, dieses Prinzip zu achten, eine häufige Beschwerde der Gemeinden. Im Dezember 2013, im Rahmen seines Dialogs mit dem Ministerkomitee, hat das Präsidium des Kongresses das Fehlen angemessener finanzieller Mittel als „wiederkehrendes Problem“ beschrieben, auf das es bei seiner Monitoring-Tätigkeit immer wieder stößt.

Zur Unterstützung aller Regierungsebenen, damit diese dieses Prinzip besser verstehen und wirksamer anwenden können, legt der Kongress eine Reihe von Vorschlägen und Empfehlungen vor, vor allem dass regelmäßige Überprüfungen der Abstimmung von Ressourcen und Kompetenzen durchgeführt werden und dass ein ausdrückliches und detailliertes Konsultationsverfahren vereinbart wird, um die notwendigen Verhandlungen im Hinblick auf Zuschüsse und die Besteuerungsbefugnis der Gemeinden zu regeln.

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

ENTSCHLIESSUNGSENTWURF²

1. Eine effektive kommunale Selbstverwaltung erfordert angemessene finanzielle Mittel, um einen wesentlichen Anteil der öffentlichen Aufgaben eigenverantwortlich erledigen zu können. Das heißt, finanzielle Mittel, die den Zuständigkeiten der Gemeinden entsprechen, die ihnen von den nationalen und regionalen Regierungen entweder aufgrund der Verfassung oder der Gesetze oder von Regierungsentscheidungen übertragen wurden. Artikel 9 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung schützt das Recht der Gemeinden auf Eigenmittel, die der Kongress als Voraussetzung einer effektiven und rechenschaftspflichtigen kommunalen Governance erachtet.

2. Der Kongress hat in seinen Länderberichten über die Umsetzung der Charta in den Mitgliedstaaten und die Beschwerden von nationalen Verbänden festgestellt, dass viele Gemeinden immer größere Schwierigkeiten haben, ihre gesetzlichen Aufgaben und Funktionen zu erfüllen und nur wenige haben die Befugnis, über Gebühren und kommunale Steuern eigene Einkünfte zu generieren oder eigene Prioritäten im Hinblick auf die Eigenmittelverwendung festzulegen.

3. Es ist eine grundlegende Pflicht der kommunal gewählten Vertreter, bei politischen Entscheidungen die Vorteile von Maßnahmen der kommunalen Stellen mit den Kosten für die kommunalen Steuerzahler und Nutzer von Diensten abzuwägen. Diese Maßnahmen schließen die Bereitstellung kommunaler öffentlicher Dienste sowie eine Reihe weiterer kommunaler Zuständigkeiten ein, u.a. kulturelle Aktivitäten und Aktivitäten in den Bereichen Integration und soziale Kohäsion. Obwohl im Allgemeinen Ausgabensperren auf nationaler Ebene festgelegt werden, sollte man nicht vergessen, dass die Gemeinden zuallererst ihren Wählern gegenüber für die Dienste rechenschaftspflichtig sind, die sie bereitstellen.

4. Der Kongress ist besorgt, dass sich in einigen Mitgliedstaaten die Ausgewogenheit zentraler Mittelübertragungen verändert hat, wobei ausgewiesenen oder zweckgebundenen Mitteln Vorrang eingeräumt wird gegenüber allgemeinen Zuschüssen, bei denen die Gemeinden nach eigenem Ermessen entscheiden können, wie sie diese einsetzen möchten. Das Ergebnis ist, dass die Gemeinden zu wenig Ermessensspielraum bei der Ausarbeitung ihrer Politik und Aktivitäten haben.

5. Der Kongress ist des Weiteren über die Tendenz in einigen Ländern besorgt, Zuständigkeiten und die damit verbundenen Finanzmittel im Zuge von Sparmaßnahmen und Rationalisierungsprogrammen erneut zu zentralisieren.

6. Der Kongress, in Kenntnis der Notwendigkeit sicherzustellen, dass die kommunalen Finanzmittel effizient und effektiv für kommunale vorrangige Bedürfnisse verwendet werden, begrüßt die Verbesserungen der Finanzmethoden und -techniken für eine Gewährleistung eines angemessenen Gegenwerts bei der Erbringung öffentlicher Dienste und Funktionen und beschließt, Innovation, Training und den Austausch guter Praxisbeispiele im Bereich Finanzmanagement zu fördern.

7. Im Dezember 2013, im Rahmen seines Dialogs mit dem Ministerkomitee, hat der Kongress das Fehlen angemessener finanzieller Mittel als „wiederkehrendes Problem“ beschrieben, auf das es bei seiner Monitoring-Tätigkeit immer wieder stößt.

² Vorläufiger Entschließungs- und Empfehlungsentwurf, der am 2. Juni 2014 vom Governance-Ausschuss des Kongresses in Straßburg angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses (nur Kammer der Gemeinden):

T. Arifi, I. Bolojan, W. Borsus, T. Bransdal (Stellv.), M. Chernishev, W. Czarnecki, B. Degani, I. De la Serna Hernaiz, J. Eerola (Stellv.), S. Ilvessalo, A. Eroj (Stellv.), A. Erzen (Stellv.: G. Doganoglu), H. Feral (2. Vizevorsitz.), A. Galster, G. Gerega, M. Hegarty, S. Hornik, H. Huseynov, F. Johansson Metso, O. Kidik, C. Kiefer, B. Krnc (Stellv.: B. Pecan), P. Kurz, R. Lindal, O. Luk'ianchenko, L. Marras, H. McGuigan (Stellv.: M. Evans), A. Mediratta (3. Vizevorsitz), M. Mugosa, A. Nefeloudis, R. Nwelati, P. Pedernana, E. Penzes, J. Pulido Valente, S. Reid, G. Roger, V. Rogov, M. Sant, D. Suica, L. Swietalski, C. Tascon-Mennetrier, R. Thurner, S. Tobreluts, A. Vestea, L. Vokueva (Stellv.: V. Novikov), P. Wies, R. Yanakieva.

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

Sekretariat des Ausschusses: T. Lisney und N. Howson.

8. Der Kongress fordert:

a. seinen Monitoring-Ausschuss auf, auch weiterhin die Aufmerksamkeit des Kongresses auf jene Staaten zu lenken, die ihre Verpflichtungen laut Artikel 9 der Charta nicht erfüllen, und, wo dies möglich ist, ein Post-Monitoring und Kooperationsaktivitäten durchzuführen, um die Situation zu verbessern;

b. seinen Governance-Ausschuss auf, in den kommenden vier Jahren eine Überprüfung jener Staaten durchzuführen, die besondere Probleme haben, ihre Verpflichtungen gemäß Artikel 9 zu erfüllen, und die Ergebnisse dieser Arbeit als Grundlage für Gespräche mit dem Ministerkomitee zu benutzen, um in den Mitgliedstaaten des Europarats das Bewusstsein für die Notwendigkeit zu schärfen, die Konsultationsprozesse zwischen den verschiedenen Regierungsebenen zu verbessern, um die Kompetenzen und Finanzmittel besser abzustimmen;

c. seinen Governance-Ausschuss auf, gute Beispiele für die Einbeziehung und Konsultation der kommunalen Stellen in die Verfahren und Prozesse zur Verteilung der Steuereinkünfte gemäß ihrer Zuständigkeiten sowie die Übertragung von Eigenmitteln an die Gemeinden zu präsentieren.

9. Der Kongress bittet die nationalen Verbände der Gemeinden und die nationalen Delegationen:

a. weiterhin die Erfordernisse der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften bei den nationalen und regionalen Haushaltsverhandlungen zu verteidigen und sicherzustellen, dass regelmäßige Überprüfungen der tatsächlichen Kosten vorgeschriebener Aufgaben durchgeführt werden;

b. sich in jenen Staaten, wo dies nicht der Fall ist, weiterhin für eine transparente und öffentliche Darlegung der Kriterien und Methoden einzusetzen, die zur Berechnung der von der Zentralregierung übertragenen Mittel und den Finanzausgleich eingesetzt werden.

EMPFEHLUNGSENTWURF³

1. Artikel 9 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung schützt das Recht der kommunalen Gebietskörperschaften auf angemessene und abgestimmte Eigenmittel im Rahmen der nationalen Wirtschaftspolitik.

2. Die Monitoring-Besuche des Kongresses, die im Rahmen der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung durchgeführt wurden, haben jedoch in den letzten Jahren schwerwiegende Probleme in einigen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Finanzmittel der Gemeinden offenbart, die sich nicht allein auf die Auswirkungen der Finanzkrise beschränken.

3. Der Kongress erhält darüber hinaus immer mehr Beschwerden der nationalen Gemeindeverbände, die sich auf Einschränkungen der kommunalen Finanzautonomie und der Eigenmittel beziehen.

4. Eine im Jahr 2013 von der Gruppe der unabhängigen Sachverständigen für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung durchgeführte Studie hat offenbart, dass in einer Reihe von Mitgliedstaaten die Einkünfte der kommunalen Gebietskörperschaften so gering sind, dass sie die ihnen zugewiesenen Aufgaben und Funktionen nicht finanzieren können, was darauf hindeutet, dass die nationalen Behörden in den fraglichen Staaten nicht ihre Verpflichtungen erfüllen, die sie durch die Ratifizierung von Artikel 9 eingegangen sind.

5. Der Kongress ist sich bewusst, dass das Ministerkomitee in seiner Antwort auf die Kongress-Empfehlung 79 (2000)⁴ seine Ansicht teilt, dass eine angemessene Balance zwischen der Übertragung von Zuständigkeiten auf die Kommunen und den Finanzmitteln bestehen muss, die diesen Stellen zur Verfügung stehen, sei es durch Zuschüsse oder Besteuerung.

6. Der Kongress weist darauf hin, dass:

a. die Vertragsstaaten zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung sich verpflichtet haben, den kommunalen Behörden Finanzmittel bereitzustellen, die angemessen sind und den Zuständigkeiten entsprechen, die ihnen übertragen wurden; diese Finanzmittel sollten zu einem Teil aus kommunalen Steuern und Abgaben stammen, über deren Höhe sie im gesetzlich zulässigen Rahmen selbst entscheiden dürfen;

b. die kommunalen Behörden konsultiert werden sollten, in welcher Weise ihnen die umverteilten Mittel zugewiesen werden;

c. die gesetzliche Befugnis und Zuständigkeit, bestimmte Funktionen auszuführen, bedeutungslos sind, wenn den kommunalen Gebietskörperschaften die Finanzmittel vorenthalten werden, um diese durchzuführen;

d. den Mitgliedstaaten umfassende Möglichkeiten offenstehen, angemessene Mittel für die Gemeinden sicherzustellen, u.a. Zuschüsse der Zentralregierung, Anteil an nationalen Steuern, Gebühren und Abgaben für öffentliche Dienste, kommunale Steuern;

e. in der Theorie die meisten Mitgliedstaaten die Art und Weise, wie die Gemeinden ihre Eigenmittel einsetzen, nicht einschränken, aber in der Praxis der Großteil der kommunalen Einkünfte für ihre eigenen und übertragenen „Pflichtaufgaben“ und Funktionen eingesetzt wird, was nur geringe Mittel für selbst festgelegte Prioritäten lässt.

7. Der Kongress ist besorgt, dass:

a. in vielen Mitgliedstaaten die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften immer noch nicht die Befugnis haben, die Höhe der kommunalen Steuern und Abgaben im gesetzlich zulässigen Rahmen festzulegen;

³ Siehe Fußnote 2.

⁴ [CM/Cong\(2001\)Rec79final](#)

b. die kommunalen Behörden in einigen Mitgliedstaaten nicht über ausreichende Mittel verfügen, um die ihnen von den nationalen und regionalen Stellen zugewiesenen Aufgaben und Funktionen zu erfüllen;

c. es die Tendenz in einigen Staaten gibt, Aufgaben und Finanzen im Zuge von Sparmaßnahmen und Rationalisierungsprogrammen zu rezentralisieren, was die kommunale Ebene, die den Bürgern am nächsten steht, ihrer Entscheidungsfähigkeit beraubt;

d. es immer noch Mitgliedstaaten gibt, die Zuständigkeiten auf die kommunale und regionale Ebene übertragen, ohne angemessene Eigenmittel zur Verfügung zu stellen.

8. Unter Berücksichtigung:

a. der Kongress-Empfehlung 79 (2000) über die Finanzmittel der Kommunen in Bezug auf ihre Zuständigkeiten: Eine Bewährungsprobe für die Subsidiarität und der Antwort der Stellvertreter vom 14. März 2001, die besagt, dass „das Ministerkomitee die Ansicht des Kongresses teilt, dass eine Balance zwischen der Umsetzung einer Dezentralisierung von Aufgaben und den Finanzmitteln der Gemeinden gefunden werden muss“;

b. der Empfehlung Rec(2005)1 des Ministerkomitees über die Finanzmittel der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften, die Leitlinien für die zentralen Stellen enthält und die Tatsache unterstreicht, kommunale Selbstverwaltung impliziere einen gewissen Grad an finanzieller Autonomie;

c. der Kongress-Empfehlung 340 (2013) über die Reaktionen der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften auf die Wirtschaftskrise;

d. der Kiew-Erklärung und der Kiew-Leitlinien, die 2011 von den für kommunale und regionale Selbstverwaltung zuständigen Ministern auf ihrer Konferenz in Kiew (Ukraine) angenommen wurden, und die ein gemeinsames Handeln der nationalen Regierungen und der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften im Umgang mit der Wirtschaftskrise fordern;

e. der Entschließung 1886 (2012) der Parlamentarischen Versammlung über die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Gemeinden und Regionen Europas und der Entschließung 1884 (2012) über Sparmaßnahmen;

f. der Liste der „wiederkehrenden Probleme“, die der Kongress im Rahmen seiner Monitoring-Tätigkeit aufgedeckt hat, die dem Ministerkomitee vom Kongress-Präsidenten am 13. Dezember 2013 vorgelegt wurde;

9. Der Kongress bittet aus diesem Grund das Ministerkomitee, die Mitgliedstaaten aufzufordern:

a. sicherzustellen, dass:

i. auf nationaler und/oder regionaler Ebene Entscheidungen über die Zuweisung von Finanzmitteln an die kommunale Ebene in öffentlicher und transparenter Weise erfolgen;

ii. die Balance zwischen den zugewiesenen Aufgaben und Funktionen und den verfügbaren Eigenmitteln der Gemeinden regelmäßig überprüft und mit den verschiedenen betroffenen Regierungsebenen besprochen werden;

iii. wirksame Konsultationsverfahren eingerichtet werden, um sicherzustellen, dass die Ansichten der Gemeinden bei der Haushaltsplanung Berücksichtigung finden;

b. den Gemeinden im Rahmen der nationalen Wirtschaftspolitik Folgendes bereitzustellen:

i. angemessene Finanzmittel, um die übertragenden Aufgaben und Funktionen zu erfüllen;

ii. die Befugnis, eigene Einkünfte zu generieren, um ihre Zuständigkeiten mit den Ausgaben abzustimmen;

iii. die Freiheit, über Ausgabenprioritäten zu entscheiden.

10. Der Kongress bittet das Ministerkomitee:

- a. jene Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan haben, aufzufordern, die Ratifizierung von Artikel 9.5 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung zu erwägen, der den Schutz schwächerer kommunaler Gebietskörperschaften im Rahmen von Finanzausgleichsmaßnahmen vorsieht, um ihnen zu ermöglichen, in einem gleichbleibenden Maße öffentliche Dienste zu erbringen;
- b. die Frage nach angemessenen Finanzmitteln für die Gemeinden in seinen politischen Dialog mit dem Kongress über die Situation der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften aufzunehmen, zumindest einmal während jedes Kongressmandats (i.e. alle vier Jahre).