

35. TAGUNG

Bewältigung der Schuldenlast: Die finanziellen Schwierigkeiten kommunaler Gebietskörperschaften

Entschließung 438 (2018)¹

1. Das Recht der Gemeinden auf ausreichende finanzielle Mittel ist ein Grundprinzip der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Es führt auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ein, vorbehaltlich dass jede Übertragung oder Abtretung einer zusätzlichen oder nicht gesetzlichen Zuständigkeit mit Finanzmitteln einhergehen muss, die den neuen Befugnissen und Diensten, die bereitgestellt werden sollen, entsprechen. Diese Grundsätze werden in den Mitgliedstaaten des Europarats jedoch selten angewendet oder umgesetzt.

2. In den meisten Mitgliedstaaten ist die ausdrückliche Anerkennung des Grundsatzes angemessener Finanzmittel nicht in der Verfassung enthalten, sondern gesetzlich garantiert. Aber selbst wenn eine rechtliche Anerkennung des Grundsatzes vorliegt, ist dieser nicht näher erläutert. Es ist schwierig, Fälle vor Gericht zu bringen, weil die finanzielle Autonomie mehr als politische Frage denn als Rechtssache für ein Gericht wahrgenommen wird. Schließlich gibt es noch die Mitgliedstaaten, in denen es keine Anerkennung oder Garantie, sei es verfassungsrechtlich oder gesetzlich, des Grundsatzes ausreichender Finanzmittel gibt.

3. Wenn Teil- oder indirekte Daten, wie z. B. der Anteil am BSP oder den Staatsausgaben, zur ungefähren Ermittlung des Umfangs der finanziellen Autonomie der kommunalen Gebietskörperschaften herangezogen werden können, erscheint eine gemeinsame Definition der in Artikel 9 der Charta angeführten Begriffe notwendig.

4. Die kommunale Besteuerung ist ein wichtiges Element der finanziellen Autonomie der kommunalen Gebietskörperschaften, da reale Kommunalsteuern den Gemeinden ermöglichen, ihre Einkünfte auf eigene Entscheidungen zu stützen. Die Kapazität der Kommunalverwaltungen, Einkünfte zu generieren, ist somit ein exzellenter Indikator für ihre finanzielle Autonomie. Es besteht ein starker Zusammenhang zwischen dem Grad der finanziellen Autonomie und dem Verhältnis der Eigenmittel zu den Zuweisungen der Zentralregierung. Je größer der Anteil der kommunalen Mittel am Gesamthaushalt der kommunalen Gebietskörperschaften, desto größer ihre finanzielle Unabhängigkeit und desto umfassender können sie ihre eigenen Aktivitäten selbst finanzieren. Auf diese Weise ist die finanzielle Autonomie der Gemeinden größer, da das Verhältnis der gesamten/Pauschalzuweisungen im Vergleich zu Sonder- oder gebundenen Zuweisungen hoch ist.

5. Die Charta legt das Recht der kommunalen Gebietskörperschaften fest, zur Art und Weise der Zuweisungen oder Umverteilung von Mitteln an sie gehört zu werden. Obwohl die Existenz eines formalen Konsultationsverfahrens, selbst auf rechtlicher Grundlage, für sich genommen keine Garantie für eine real stattfindende Konsultation ist, ist es besser, dass klare, vorhersagbare, effektive, transparente, offene und inklusive Konsultationsmethoden von allen Mitgliedstaaten eingeführt werden, gemäß ihren Rechts- und Verfassungstraditionen.

¹ Diskussion und Annahme durch den Kongress am 8. November 2018, 3. Sitzung (siehe Dokument [CG35\(2018\)21](#)), Begründungstext), Berichterstatterin: Heather McVEY, Vereinigtes Königreich (L, SOC).

6. Die Charta sieht ausdrücklich das Recht der kommunalen Gebietskörperschaften auf Beschreiten des Rechtswegs vor, falls sie der Meinung sind, die zentrale Stelle oder eine andere Verwaltung habe den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung, und insbesondere ihre finanzielle Autonomie nicht respektiert. In den meisten Mitgliedstaaten des Europarats fallen diese Fälle in die Zuständigkeit von Verfassungs-, Verwaltungs- oder ordentlichen Gerichten. Diese Rechtsmittel sind aber generell schwierig umzusetzen, da die Charta den Grundsatz der ausreichenden Finanzierung nicht genau und detailliert definiert, und die entsprechenden nationalen Gesetze und Verfahren für Haushaltszuweisungen häufig nicht existieren.

7. Der Kongress, in Anbetracht der obigen Ausführungen:

a. mit Verweis auf die Entschließung 372 (2014) und die Empfehlung 362 (2014) „Angemessene Finanzmittel für kommunale Gebietskörperschaften“;

b. unter dem Hinweis, dass der Anteil der kommunalen Eigenmittel erheblich zwischen den Mitgliedstaaten variiert, ebenso wie die Entwicklung des Verhältnisses zwischen den Zuweisungen der Zentralregierung und den kommunalen Einkünften;

c. im Bedauern, dass es in mehreren Mitgliedstaaten, vor allem Irland, Liechtenstein und im Vereinigten Königreich, keine verfassungsrechtliche oder rechtliche Anerkennung oder Garantie für ausreichende kommunale Mittel gibt;

d. mit Verweis auf die Tatsache, dass in mehreren Mitgliedstaaten, u.a. Albanien, England (im Vereinigten Königreich), Griechenland, Ungarn, Montenegro und Rumänien, selbst wenn es den kommunalen Gebietskörperschaften frei steht, Dienste zu leisten oder über kommunal generierte Einkünfte zu verfügen, letztere nicht mehr ausreichen, um die Kosten für Dienste zu decken, was dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widerspricht;

e. besorgt angesichts der Reduzierung der kommunalen Einkünfte in manchen Fällen, die auf Zentralisierungs- und/oder Entflechtungsprozesse zurückzuführen ist;

f. im Bedauern, dass in einigen Mitgliedstaaten, wie Zypern, England (und in geringerem Umfang im Rest des Vereinigten Königreichs) und Ungarn, die Folgen der Finanzkrise 2008 sowohl absolut als auch relativ zu einer massiven Reduzierung der kommunalen Mittel geführt haben;

g. besorgt über die Tatsache, dass die finanzielle Kapazität der kommunalen Gebietskörperschaften in Griechenland, Lettland und Rumänien extrem begrenzt ist;

h. mit Verweis auf die Tatsache, dass in mehreren Staaten gebundene Zuweisungen Vorrang genießen, was eine Gefahr für die finanzielle und auch die politische Autonomie der Gemeinden darstellt;

i. mit Verweis auf die Tatsache, dass Irland, Liechtenstein und das Vereinigte Königreich keine rechtlichen Regelungen und manchmal sogar keine schriftlichen Regelungen zum Thema Konsultation kommunaler Gebietskörperschaften durch höhere Regierungsebenen haben;

j. im Bedauern, dass, während einige Mitgliedstaaten signifikante Fortschritte gemacht haben, nahezu alle Empfehlungen des Kongresses aus dem Jahr 2014 für jene Staaten wiederholt werden könnten, die den Bestimmungen von Artikel 9 nur zögerlich folgen oder diese einfach ignorieren;

k. mit der Befürchtung, dass, angesichts fehlender Sanktionen, selbst im Fall eines klaren Verstoßes gegen die Bestimmungen der Charta in naher Zukunft keine positive Veränderung von den Mitgliedstaaten erwartet werden kann, die nur widerwillig die Bestimmungen von Artikel 9 umsetzen;

l. im Bedauern, dass weder der Europarat noch die Europäische Union über zuverlässige und vergleichbare Wirtschaftsdaten zu den Finanzmitteln der Gemeinden in den Mitgliedstaaten verfügen, was internationale Vergleiche erschwert, und sich dies auf die Qualität makroökonomischer und ökonomischer Entscheidungen im Hinblick auf internationale Rahmen für wirtschaftliche Governance auswirkt;

8. Ruft seinen Monitoring-Ausschuss auf, auch weiterhin die Aufmerksamkeit jenen Staaten zu widmen, 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;

9. Ruft die nationalen Verbände der Gemeinden und Regionen auf:

a. eine echte Kultur der Partnerschaft Konsultation und Gemeinschaftsarbeit in Bezug auf politische und Haushaltsentscheidungen zwischen den nationalen und kommunalen Stellen zu fördern;

b. ihre Gespräche mit ihren regionalen und nationalen Regierungen fortzusetzen, damit vorhersagbare, effektive, ergebnisorientierte, ausgeglichene, offene und inklusive Konsultationsmethoden eingeführt werden, unter gleichzeitiger Achtung der Rechts- und Verfassungstraditionen jedes Mitgliedstaates;

c. die Transparenz der Kriterien und Methoden zu fördern, die zur Berechnung der Zuweisungen und Finanzausgleiche der Zentralregierung eingesetzt werden, damit sie und die kommunalen Gebietskörperschaften den Berechnungsprozess prüfen können und konsultiert werden.