

Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas



22. TAGUNG

Straßburg, 20.-22. März 2012

Kommunale Demokratie in Deutschland

Empfehlung 320 (2012)¹

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats (der „Kongress“) verweist auf:

a. Artikel 2 Abs. 1b der Statutarischen Entschließung (2011)² in Bezug auf den Kongress, die besagt, dass es ein Ziel des Kongresses sei, „Vorschläge beim Ministerkomitee einzureichen, um die kommunale und regionale Demokratie zu fördern“;

b. Artikel 2, Abs. 3 der Statutarischen Entschließung (2011)² 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. Entschließung 307(2010) REV der „Verfahren für das Monitoring der Pflichten und Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten des Europarats durch ihre Ratifizierung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung eingegangen sind (ETS Nr. 122)“;

d. Entschließung 299 (2010) des Kongresses, die besagt, dass der Kongress den Referenzrahmen des Europarats für die regionale Demokratie für seine Monitoring-Tätigkeit benutzen wird, sowie die Antwort des Ministerkomitees auf die Kongress-Empfehlung 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec282 Endfassung], die die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu aufruft, den oben genannten Referenzrahmen für die regionale Demokratie in Zusammenhang mit ihrer Politik und Reform zu berücksichtigen;

e. den Erläuterungsbericht über die kommunale und regionale Demokratie in Deutschland, der von den Berichterstatter Britt-Marie Lövgren, Schweden (L, ULDG) und Ignacio Sanchez Amor, Spanien (R, SOZ)² nach den offiziellen Besuchen in Deutschland im Juni und September 2011 verfasst wurde.

2. Der Kongress erinnert daran, dass:

a. Deutschland die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung („Charta“) am 15. Oktober 1985 unterzeichnet und am 17. Mai 1988 mit Wirkung zum 1. September 1988 ratifiziert und erklärt hat, dass der Anwendungsbereich von Artikel 9, Abs. 3 keine Anwendung auf Gemeindeverbände und Landkreise im Bundesland Rheinland-Pfalz hat, während derselbe Absatz in allen anderen Bundesländern keine Anwendung auf die Landkreise findet. Keine dieser 1988 gemachten Ausnahmen wurde seither aufgehoben;

¹ Diskussion und Annahme durch den Kongress am 21. März 2012, 2. Sitzung (siehe Dokument [CG\(22\)7](#), Begründungstext), Berichterstatter: B-M. Lövgren, Schweden (L, ULDG).

² Der Ko-Berichterstatter Herr Ignacio Sanchez Amor ist seit Dezember 2011 nicht mehr Mitglied des Kongresses.



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

c. der Monitoringausschuss am 23. März 2011 beschloss, das erste allgemeine Monitoring zur Situation der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung in Deutschland und die Einhaltung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung durchzuführen. Er wies Frau Lövgren und Herrn Sanchez Amor an, einen Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in Deutschland zu verfassen und diesen dem Kongress vorzulegen;

d. Die Kongressdelegation führte vom 27. bis zum 29. Juni 2011 einen Monitoringbesuch in Deutschland durch und besuchte dabei Berlin, Potsdam und Frankfurt (Oder) und am 27. und 28. September 2011 Düsseldorf, Langenfeld (Nordrhein-Westfalen), Wiesbaden (Hessen), Stuttgart und Ludwigsburg (Baden-Württemberg).

3. Der Kongress dankt dem Ständigen Vertreter Deutschlands beim Europarat und den deutschen Stellen auf zentraler, regionaler und kommunaler Ebene, den Regional- und Gemeindeverbänden und den Sachverständigen sowie den anderen Gesprächspartnern für ihre wertvolle Zusammenarbeit bei den verschiedenen Phasen des Monitoringverfahrens und die Informationen, die der Delegation übermittelt wurden.

4. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass:

a. Deutschland sowohl in der Bundesverfassung als auch in den Länderverfassungen das Recht auf Selbstverwaltung der Gemeinden anerkennt und einen hohen Standard für den Schutz der Gemeinden setzt;

b. Deutschland erhebliche Fortschritte im Hinblick auf die Anerkennung und Erfüllung der Empfehlungen gemacht hat, die vom Kongress nach dem Monitoring der Finanzen der Kommunalverwaltungen im Jahr 1999 angenommen wurden;

c. das Konnexitätsprinzip in alle Länderverfassungen aufgenommen wurde;

d. einige *Länder* Sonderfonds eingerichtet und themenbezogene Programme gestartet haben, um den bedürftigen Kommunen zu helfen, ihre Liquiditätsprobleme anzugehen und eine weitere Verschuldung zu verhindern;

e. der Konsultationsmodus mit den Gemeindeverbänden offiziell in den Verfahrensregeln der Bundesregierung anerkannt wurden.

5. Der Kongress äußert gewisse Bedenken, dass:

a. obwohl sich die finanzielle Situation der Kommunen, die bereits 1999 als „kritisch“ beurteilt wurde, aufgrund positiver Steuereinnahmen auf kommunaler Ebene etwas gebessert hat, die Situation der Gemeinden aufgrund eines Anstiegs der Sozialleistungen, der strukturellen Defizite bei der Finanzierung der Kommunen und eines wachsenden Ungleichgewichts derselben immer noch vorherrschendes Thema ist;

b. weiter muss die Einhaltung des Konnexitätsprinzips strikter beachtet werden. Ein Hauptgrund für die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen liegt darin, dass sie als Ausgleich für übertragene Aufgaben keine auskömmliche Finanzierung vom Staat erhalten;

c. es ist notwendig, die Beteiligungsrechte der Kommunalverbände zu stärken. Denn obwohl der Modus der Konsultation mit diesen Verbänden in den Verfahrensvorschriften der Bundesregierung förmlich anerkannt ist, fehlt eine Regelung in den Verfahrensvorschriften des Bundesrates und eine institutionelle Absicherung in der Verfassung. Deswegen sollte ein Anhörungsrecht der Kommunalverbände auf Bundes- und Landesebene im GG und in den Landesverfassungen verankert werden. Die Anhörungsrechte in den Geschäftsordnungen der Bundesregierung und des Bundestages müssen in der praktischen Ausgestaltung gestärkt werden.

6. Angesichts dieser Ausführungen bittet der Kongress das Ministerkomitee, die deutschen Stellen aufzufordern:

a. die verfassungsrechtlichen Garantien für die kommunalen Finanzen zu achten und sicherzustellen, dass die Gemeinden in den Entscheidungsprozess über die Struktur und das Steueraufkommen auf kommunaler Ebene einbezogen werden, ungeachtet der beständigen negativen wirtschaftlichen Trends, und dass angesichts der hohen Verschuldungsrate der kommunalen Verwaltungen und Landesregierungen die Gemeinden ausreichende finanzielle Mittel erhalten, über die sie frei verfügen können;

b. Standards und Kriterien für das Konnexitätsprinzip für die Gemeinden zu verabschieden, die die gesamte Finanzkalkulation und den Planungsprozess transparenter gestalten und auf diesem Wege praktische Garantien bereitstellen und den Rahmen für dieses Prinzip durch reale Planungsmechanismen stärken, die die Interessen der Kommunalverwaltungen einbeziehen;

c. die Beteiligungsrechte der Kommunalverbände durch Verankerung in den Geschäftsordnung des Bundesrates und in der Verfassung zu institutionalisieren und sowohl auf Bundes- als auf Landesebene zu stärken;

d. das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) in naher Zukunft zu unterzeichnen und zu ratifizieren.