

Kammer der Gemeinden

29. TAGUNG

Straßburg, 20.-22. Oktober 2015

CPL/2015(29)5PROV

30. September 2015

Kommunale Demokratie in Luxemburg

Monitoring-Ausschuss

Berichtersteller:¹

Herr Dorin Chirtoacă, Republik Moldau (L, EPP/CCE)

Frau Marianne Hollinger, Schweiz (L, ILDG)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) 2

Zusammenfassung

Dies ist der zweite Bericht über das Monitoring der kommunalen Demokratie in Luxemburg seit der Ratifizierung der Charta durch diesen Staat im Jahr 1987. Der Bericht weist auf das mehrjährige Engagement der Regierung hin, die administrativen und verfahrensrechtlichen Reformbemühungen zugunsten der Kommunen und Bürger fortzusetzen und zu verstärken, insbesondere im Bereich der Gesetzgebung bezüglich der Zusammenlegung aller Gesetzesänderungen mit Auswirkung auf kommunaler Ebene in einer einzelnen „Omnibus“-Gesetzesvorlage, und im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe. Die Abschaffung der Distrikte und die gute Praxis im Hinblick auf die Gemeindefusionen, die auf freiwilliger Basis nach Konsultation der Wählerschaft in den betroffenen Kommunen im Rahmen eines Referendums erfolgten, wirken sich auf vielfältige Weise positiv auf die Kommunen aus.

Die Berichterstatter betonen die Notwendigkeit, die Befugnisse des Staates und der Kommunen eindeutig festzulegen, die Verwaltungsaufsicht über die Tätigkeiten der Kommunen zu mindern und diese auf die strikte Einhaltung der Gesetze zu beschränken und die Kommunen mit ausreichenden Eigenmitteln auszustatten, damit sie ihre Befugnisse wahrnehmen können, unter Berücksichtigung der Änderungen ihrer Kernaufgaben und der unterschiedlichen Einkünfte der einzelnen Kommunen. Die Regierung wird des Weiteren aufgefordert, die Personalrichtlinien der Kommunen zu überarbeiten, so dass diese selbst die Form der internen Verwaltungsstrukturen festlegen können, die sie wünschen, in unabhängiger Weise und ohne ein Ersuchen um eine ministerielle Genehmigung. Es wird auch empfohlen, das Verfahren für die Konsultation des kommunalen Spitzenverbands SYVICOL durch die Zentralregierung, die den gesamten Dialog koordinieren würde, zu formalisieren, um sicherzustellen, dass er eine Dauereinrichtung wird, insbesondere im Hinblick auf alle Angelegenheiten, die unmittelbar die Kommunen betreffen. Schließlich ruft er die Regierung auf, das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

¹ L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress
SOC: Sozialistische Gruppe
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 Abs. 1b der Statutarischen EntschlieÙung (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 EntschlieÙung (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. Seine EntschlieÙung 307 (2010)REV2 über die Verfahren für das Monitoring der Pflichten und Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten des Europarats durch ihre Ratifizierung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung eingegangen sind;

d. Den angehängten Begründungstext über die kommunale Demokratie in Luxemburg.

2. Der Kongress weist darauf hin, dass:

a. Luxemburg die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122, im Weiteren „die Charta“), alle Bestimmungen eingeschlossen, am 15. Oktober 1985 unterzeichnet und am 18. März 1987 ratifiziert hat. Die Charta trat in Luxemburg am 1. September 1988 in Kraft;

b. Luxemburg 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 Monitoring-Ausschuss beschloss, in Bezug auf die kommunale Demokratie in Luxemburg und die Einhaltung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung ein Monitoring durchzuführen. Er wies Dorin Chirtoacă, Republik Moldau (L, EPP/CCE), und Marianne Hollinger, Schweiz (L, ILDG), an, als Berichterstatter einen Bericht über die kommunale Demokratie in Luxemburg vorzubereiten und diesen dem Kongress vorzulegen;³

d. die Kongressdelegation den Monitoring-Besuch nach Luxemburg-Stadt, Schengen und Schuttrange vom 3. bis zum 5. März 2015 durchführte. Während des Besuchs traf sich die Delegation mit Vertretern von SYVICOL und Experten, Bürgermeistern, Regierungsvertretern, Vertretern der Abgeordnetenkammer, des Staatsrats, des Verfassungsgerichts und dem Ombudsmann.

2 Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 17. September 2015 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses (nur Kammer der Gemeinden):

M. Angelopoulos, L. Ansala (Stellv.: R. Ervela), A. Babayev, T. Badan, S. Batson, V. Belikov, M. Bespalova, A. Bogdanovic, Z. Broz, X. Cadoret, M. Cardenas Moreno, D. Chirtoaca, M. Cools, J. Costa, P. Daly, J. Dillon, G. Doğanoglu, V. Dontu, J. Folling, M. Gauci, M. Guegan, M. Gulevskiy, H. Halldorsson, I. Hanzek, S. Harutyunyan, B. Hirs (Stellv.: M. Hollinger), J. Hlinka, G. Illes, A. Jaunslėinis, D. Jikia, H.B. Johansen, M. Juhkami, J-P. Klein, L. Kovacs (Stellv.: A. Magyar), L. Kroon, F. Lec, I. Loizidou, J. Mandico Calvo, T. Margaryan, G. Marsan, N. Mermagen, D. Milovanovic, A. Mimenov, V. Mitrofanovas, S. Mitrovski, M. Monesi, A. Muzio, S. Paunovic, T. Popov, R. Rautava, R. Schäfer, I. Schörling, A. Shkemi, S. Siukaeva, A-M. Sotiriadou, D. Straupaite, A. Torres Pereira, A. Ugues, LO. Vasilescu, R. Vergili, B. Vöhringer, H. Weninger, J. Wiene, K. Wiswe, D. Wrobel.

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

Sekretariat des Ausschusses: S. Poirel

3 Bei ihrer Arbeit wurden die Berichterstatter von Professor Konstantinos Tsimaras, Berater und Mitglied der Gruppe der unabhängigen Sachverständigen für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, und dem Sekretariat des Kongresses unterstützt.

3. Der Kongress dankt der Ständigen Vertretung Luxemburgs beim Europarat und all jenen, die bei diesen Besuchen getroffen wurden, für ihre Bereitschaft, die Delegation zu unterstützen, und für die Informationen, die freundlicherweise bereitgestellt wurden.

4. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit Folgendes fest:

a. Das mehrjährige Engagement der Regierung, die administrativen und verfahrensrechtlichen Reformbemühungen zugunsten der Kommunen und Bürger fortzusetzen und zu verstärken, insbesondere im Bereich der Gesetzgebung bezüglich der Zusammenlegung aller Gesetzesänderungen mit Auswirkung auf kommunaler Ebene in einer einzelnen „Omnibus“-Gesetzesvorlage, und im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe;

b. Der Abbau der Verwaltungsaufsicht auf Basis der Drucksache Nr. 2867 vom 7. Juli 2010, die eine ganze Reihe von kommunalen Aufgaben auflistet, die nicht mehr der Genehmigung des Innenministeriums unterliegen;

c. Die Abschaffung der Distrikte, etwas, was die Kommunen seit langem gefordert hatten. Das Gesetz vom 2. September, das die Distrikte abschafft, wurde am 7. Juli 2015 von der Abgeordnetenkammer verabschiedet und soll am 3. Oktober 2015 in Kraft treten;

d. Dass in den Stellungnahmen des Staatsrats auf die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung Bezug genommen wird;

e. Dass es eine gute Praxis im Hinblick auf Änderungen der Gemeindegrenzen gibt, die nach der Konsultation der Wählerschaft in den Kommunen in Form eines Referendums auf freiwilliger Basis erfolgen. Luxemburg ist eindeutig ein Beispiel guter Praxis, das die Aufmerksamkeit anderer Mitgliedstaaten verdient, die mögliche Zusammenlegungen erwägen.

5. Der Kongress stellt mit Sorge das Folgende fest, dass:

a. Es Probleme im Hinblick auf die Verteilung der Befugnisse zwischen Staat und Kommunen gibt;

b. Der Grundsatz, die Gemeinden bei allen Angelegenheiten, die sie unmittelbar betreffen, zu konsultieren, nur teilweise befolgt wird;

c. Die gesetzliche Regelungskompetenz über die interne Organisation der kommunalen Dienste in Luxemburg, vor allem in Bezug auf das Einstellen von Mitarbeitern, der vorherigen Genehmigung des Innenministeriums unterliegt.

d. Die Verwaltungsaufsicht über die Tätigkeiten und Personen auf kommunaler Ebene manchmal übermäßig ist;

e. Die Gemeinden Probleme mit einem System der kommunalen Finanzierung haben, das nicht immer den Änderungen ihrer Kernaufgaben Rechnung trägt, und die Kommunen ungleiche Einkünfte aufweisen;

f. Die Tatsache, dass die Einheitswerte für die Grundsteuer seit 1941 nicht überarbeitet wurden und in der Folge zu Einkommensverlusten der Gemeinden geführt haben.

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

a. Eindeutig die Befugnisse des Staates und der Kommunen festzulegen (Artikel 4.1 und 4.2 der Charta);

b. Den Dialog zwischen der Zentralregierung und den Kommunen und SYVICOL bei allen Angelegenheiten, die die Kommunen unmittelbar betreffen, zu verbessern, indem sie dem regelmäßigen Dialog, der von der Zentralregierung koordiniert wird, einen formaleren Rahmen geben, um auf diese Weise sicherzustellen, dass er eine Dauereinrichtung wird (Artikel 4.6 der Charta);

c. Die Personalrichtlinien der Kommunen zu überarbeiten, so dass diese selbst die Form der internen Verwaltungsstrukturen festlegen können, die sie wünschen, in unabhängiger Weise und ohne ein Ersuchen um eine ministerielle Genehmigung (Artikel 6 der Charta);

d. Die Verwaltungsaufsicht über die Tätigkeiten der Kommunen mit dem Ziel abzubauen, diese Aufsicht auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit zu beschränken, und die Aufsicht von Einzelpersonen zu überarbeiten, i.e. das Einstellen kommunaler Verwaltungsbeamter, die Entlassung von Bürgermeistern oder Schöffen und die Auflösung der Gemeinderäte (Artikel 8.3 der Charta);

e. Die Kommunen mit ausreichenden Eigenmitteln auszustatten, die ihnen erlauben, ihre Befugnisse wahrzunehmen, unter Berücksichtigung der Änderungen ihrer Kernaufgaben und der ungleichen Einkünfte der einzelnen Kommunen (Artikel 9.1 und 9.2 der Charta);

f. Die Einheitswerte für die Grundsteuer zu überarbeiten, um die tatsächlichen Grundstückspreise zu berücksichtigen, um so die kommunalen Einkünfte wiederherzustellen (Artikel 9.3 der Charta);

g. Den Kommunen vorhersehbare, stabile und ausreichend vielfältige Einkünfte bereitzustellen, um sie in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben unabhängig von der wirtschaftlichen Situation wahrzunehmen (Artikel 9.4 der Charta);

h. Die Kriterien und Formel für den Finanzausgleich zu überarbeiten, unter Berücksichtigung der Größe der Kommunen (Artikel 9.5 der Charta);

i. Zu erwägen, 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.

7. Der Kongress ruft das Ministerkomitee des Europarats auf, die vorliegende Empfehlung über die lokale Demokratie in Luxemburg sowie den Begründungstext bei seinen Aktivitäten in Bezug auf diesen Mitgliedstaat zu berücksichtigen.