Der Kongress
der Gemeinden und Regionen Europas

22. TAGUNG
CG(22)7
14. März 2012

Kommunale und regionale Demokratie in Deutschland

Monitoringausschuss
Berichterstatter:[1] Britt-Marie LÖVGREN, Schweden (L, ULDG[2])

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) 2

Zusammenfassung

Dieser Bericht ist das erste allgemeine Monitoring zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung für Deutschland (ein Besuch im Jahr 1999 konzentrierte sich ausschließlich auf kommunale Finanzen, die zu diesem Zeitpunkt als kritisch betrachtet wurden). Der Bericht beschreibt detailliert die komplexe Struktur der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften in diesem Land. Die Berichterstatter loben die Bundesverfassung und die Länderverfassungen für ihre Anerkennung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung. Sie lenken die Aufmerksamkeit der deutschen Stellen jedoch auf die beständigen finanziellen Defizite der Gemeinden und Regionen und unterstreichen die Notwendigkeit, praktische Garantien festzulegen, welche die verfassungsrechtlichen Bestimmungen ergänzen.

Den deutschen Stellen wird empfohlen, die partizipatorischen Rechte der Gemeindeverbände sowohl auf Bundes- als auch Länderebene zu stärken und zu institutionalisieren. Sie sind aufgefordert, Standards und Kriterien für das Konnexitätsprinzip festzulegen, um die gesamte Finanzkalkulation und den Planungsprozess transparenter zu gestalten. Die Regierung wird außerdem aufgefordert, eine Ausweitung der Rechte der Landkreise zu erwägen, neben den verfügbaren Steuern noch weitere Steuern direkt zu erheben. Schließlich wird Deutschland aufgefordert, das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung zu ratifizieren.

---

[1] Der Ko-Berichterstatter Herr Ignacio Sanchez Amor ist seit Dezember 2011 nicht mehr Mitglied des Kongresses. Ein zweiter Ko-Berichterstatter soll bei der nächsten Sitzung des Monitoringausschusses ernannt werden.

[2] L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
ULDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe des Kongresses
EVP/CD: Europäische Volkspartei - Christdemokraten des Kongresses
SOZ: Sozialistische Gruppe des Kongresses
NI: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

EMPFEHLUNGSENTWURF[3]

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 Berichterstattern Britt-Marie Lövgren, Schweden (L, ULDG) und Ignacio Sanchez Amor, Spanien (R, SOZ)[4] 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;

---

[3] Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 24. Februar 2012 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:
L. O. Molin (Präsident)*, M. Abuladze, U. Aldegren*, K. Andersen, L. Avetyan (Stellvertreter: *Yeritsyan*), A. Babayev (Stellvertreter: *I. Khalilov)*, *T. Badan*, M. Barcina Angulo, *V. Belikov*, G. Bende (Stellvertreter: *E. Penzes*), G. Bergemann, *M. Bespalova, V. Broccoli, Z. Broz*, *A. Buchmann, X. Cadoret*, *E. Calota,* S. Carugo, *S. Chernov*, *D. Chichinadze*, B. Collin-Langen, *M. Cools*, *J. Costa*, *D. Çukur*, L. Dellai, M. De Lamotte, *N. Dogan, G. Doğanoglu*, M. Gaju, V. Gebel, *G. Geguzinskas*, S. Glavak, *S. Guckian, M. Guegan*, M. Gulevskiy, H. Halldorsson, *M. Heatley,* J. Hepburn, B. Hirs, *J. Hlinka*, *C. Hughes*, A. Ibrahimov (Stellvertreter: *R. Aliyev*), *G. Illes*, J. Jalinska (Stellvertreter: *M. Juzupa*), *S. James*, *A. Jaunsleinis*, *M. Jegeni Yıldız, M. Juhkami*, JP. Klein *(Stellvertreter: E. Eicher),* A. Kriza*,* I. Kulichenko (Stellvertreter: *N. Rybak*), *F. Lec*, *JP. Liouville, I. Loizidou*, M. Magomedov, P. Mangin (Stellvertreter: *J-M. Belliard*), T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, *V. Mc Hugh*, M. Merrild, *I. Micallef*, T. Mikus, K. Miskiniene, *M. Monesi, G. Mosler-Törnström,* A. Muzio, *M. Njilas*, Z. Ozegovic (Stellvertreter: *V. Vasic*), R. Paita (Stellvertreter: *A. Miele*), U. Paslawska, *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *G. Policinschi, A. Pruszkowski,* C. Radulescu (Stellvertreter: *L. Sfirloaga*), R. Rautava (*Stellvertreter*: *S. Ruponen*), *H. Richtermocova*, A. Rokofillou, *N. Romanova*, *D. Ruseva*, *J. Sauwens*, P. Schowtka, W. Schuster, *D. Shakespeare*, M. Simonovic (Stellvertreter: *S. Lazic)*, G. Spartanski, *M. Tamilos*, A. Torres Pereira, V. Udovychenko (Stellvertreter: *O. Radziievskyi*), *A. Ugues*, G. Ugulava (*Stellvertreter*: *P. Zambakidze)*, A. Uss, P. Uszok, V. Varnavskiy (Stellvertreter: *A. Borisov*), O. Van Veldhuizen, *L. Vennesland*, *L. Verbeek*, *H. Weninger*, K. Whitmore (Stellvertreter: *P. Grove*), *J. Wienen, D. Wrobel, U. Wüthrich-Pelloli*, *D. Zmegac*.

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

Sekretariat des Ausschusses: S. Poirel und S. Cankoçak.

[4] 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 äußerst 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. viele Länder noch keine praktischen Garantien für das Konnexitätsprinzip festgelegt haben, obwohl sie das Prinzip in ihre Verfassungen aufgenommen haben;

c. die partizipatorischen Rechte der Gemeindeverbände sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene gestärkt werden müssen, da, obwohl der Konsultationsmodus mit diesen Verbänden offiziell in den Verfahrensregeln der Bundesregierung anerkannt wird, er nicht in den Geschäftsordnungen des Bundesparlaments und der Länderparlamente erscheint;

d. die Landkreise nicht das Recht haben, neben den verfügbaren und eher unbedeutenden Steuern direkt Steuern zu erheben und dass dies einer der Gründe ist, warum Deutschland die Erklärungen aufrecht erhält, die es 1988 hinsichtlich des Ausschlusses von Artikel 9, Abs. 3 der Charta abgegeben hat.

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 partizipatorischen Rechte der Gemeindeverbände sowohl auf Bundes- als auch Länderebene zu stärken und zu institutionalisieren, indem sie diese in die Geschäftsordnungen des Bundesparlaments und der Länderparlamente aufnehmen;

d. die Rechte der Kreise auszuweiten, neben den verfügbaren Landkreissteuern auch direkt Steuern zu erheben, gemäß dem Ziel des Kongresses, den Anwendungsbereich der Charta auf alle Einheiten auszuweiten, die einen direkten Einfluss auf die direkte politische Legitimität haben, und auf diesem Wege gleichzeitig sicherzustellen, dass diese Steuern nicht zum Nachteil der Gemeinden erhoben werden, die Teil dieser Landkreise sind, oder deren Steuerertrag beschneiden;

e. 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.