

**32. TAGUNG***Original: Englisch*

Bericht  
CG32(2017)08prov  
8. März 2017

**Kommunale und regionale Demokratie in Finnland**

Monitoring-Ausschuss

Berichtersteller:<sup>1</sup> Artur TORRES PEREIRA (Portugal, L, EPP/CCE)  
Karim VAN OVERMEIRE (Belgien, R, NR)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung).....2  
Begründungstext (zur Kenntnisnahme)<sup>2</sup>

*Zusammenfassung*

Dieser Bericht wurde nach dem dritten Monitoring-Besuch in der Republik Finnland seit der Ratifizierung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung durch dieses Land im Jahr 1991 verfasst.

Die Autoren dieses Berichts verweisen mit Zufriedenheit auf die kontinuierlichen Bemühungen Finnlands zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung, einschließlich der von der finnischen Regierung ergriffenen Initiative einer stärkeren Dezentralisierung durch Schaffung einer zweiten regionalen Ebene der Gebietskörperschaften. Die Berichtersteller erkennen die Verabschiedung von Gesetzen an, die zum Ziel haben, die Verwaltung und die Finanzierung der kommunalen Demokratie zu modernisieren. Sie bekunden jedoch ihre Sorge über bestimmte Unsicherheiten in Bezug auf das Fehlen eines anerkannten Status der Charta in der innerstaatlichen Rechtsordnung, die Tatsache, dass die Beschaffenheit der regionalen Gebietskörperschaften, die am 1. Januar 2019 im Rahmen der aktuellen Reform der regionalen Gebietskörperschaften eingerichtet werden, immer noch unklar ist, sowie in Bezug auf die Frage der Umsetzung der Charta in den geplanten neuen Regionen, die Neuzuteilung von Zuständigkeiten zwischen diesen Regionen und den Gemeinden und die Vielfalt der Finanzierungsquellen.

Der Kongress empfiehlt Finnland, die Möglichkeit einer Änderung von Artikel 74 der Verfassung zu erwägen, um die Charta in der finnischen Rechtsordnung zu verankern und eine Berufung auf die Charta vor Gericht zu ermöglichen. Im Hinblick auf die laufenden Reformen ermutigt er Finnland, die Autonomie und das gute Funktionieren der Gemeinden weiter zu fördern und eine Ausweitung der Zuständigkeiten der neuen Regionen zu erwägen und diesen diversifizierte Ressourcen zu garantieren, unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips. Er fordert die finnischen Stellen des Weiteren auf, sich im Rahmen der Reform der regionalen Gebietskörperschaften für effektiv autonome Regionen zu entscheiden, für die die Charta umgesetzt wird, und für diese neuen Regionen eine gesetzliche Grundlage und, sofern erforderlich, eine eindeutige verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen, einschließlich ihres Rechts, Steuern zu erheben. Schließlich fordern die Berichtersteller Finnland auf, die Schaffung eines Sonderstatus für die Hauptstadt Helsinki und deren Einzugsbereich zu erwägen und die partizipative Demokratie in den Gemeinden zu fördern, um technokratisches und bürokratisches Fehlverhalten zu vermeiden.

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

2 Der Begründungstext ist nur auf Englisch und Französisch verfügbar.

**EMPFEHLUNGSENTWURF<sup>3</sup>**

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats verweist auf:

a. Artikel 2 Abs. 1.b der Statutarischen Entschließung (2015)<sup>9</sup> 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(2015)<sup>9</sup> 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. die Empfehlung 66 (1999) über die regionale Demokratie in Finnland;

d. Empfehlung 311 (2011) über kommunale und regionale Demokratie in Finnland;

e. Entschließung 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;

f. die Entschließung 299 (2010) des Kongresses, die besagt, dass der Kongress den Referenzrahmen des Europarats für die regionale Demokratie [MCL-16(2009)<sup>11</sup>] für seine Monitoring-Tätigkeit benutzen wird, sowie die Antwort des Ministerkomitees auf die Empfehlung 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec282 Endfassung], die die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu aufruft, den oben genannten Referenzrahmen in Bezug auf ihre Politik und Reformen zu berücksichtigen;

g. den Begründungstext über kommunale und regionale Demokratie in Finnland, verfasst von Artur Torres Pereira (Portugal, L, EPP/CCE) und Karim Van Overmeire (Belgien, R, NI-NR), Berichterstatter, nach ihrem offiziellen Besuch vom 17. Mai bis 19. Mai 2016.

2. Der Kongress weist darauf hin, dass:

a. die Republik Finnland dem Europarat am 5. Mai 1989 beigetreten ist und am 14. Juni 1990 die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (CETS Nr. 122, im Weiteren „Charta“) unterzeichnet und ohne Vorbehalte am 3. Juni 1991 ratifiziert hat. Seit dem Inkrafttreten der Charta in diesem Land am 1. Oktober 1991 ist Finnland an die gesamte Charta gebunden;

b. Finnland das Europäische Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (CETS Nr. 106) am 11. September 1990 ratifiziert hat. Das

---

3 Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 16. Februar 2017 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

L. Verbeek (Vorsitz), A. Aftanasova, H. Akgun, T. Akyurek, M. Angelopoulos, D. Anicic, L. Ansala (Stellv.: R. Erel), P. Avaliani, G. A. Axelsson, D. Azarov, T. Badan (Stellv.: V. Crudu), N. Barbu, G. Bardeli, V. Belikov, B. Belin (Stellv.: J.-M. Belliard), M. Bepalova, R. Biedron, P. Billi, A. Bogdanovic, E. Bohlin (Stellv.: H. Hammar), Z. Broz, M. Bufi, X. Cadoret, M. Cavara, G. Chatzimarkos (Stellv.: P. Filippou), D. Chirtoaca, M. Cools, H. Daems, S. Dickson, N. Dirginciene, A. Dismore, R. Dodd, G. Doganoglu, D. Eray (Stellv.: M. Hollinger), R. Fejstamer, M. Gauci, G. Geguzinskas, A. G. Georgescu, K. Germanova, L. V. Gidei, B. A. Gram (Stellv.: J. Folling), R. Grenga, N. Grozev, I. Hanzek, L. Harribey (Stellv.: J.-P. Liouville), S. Harutyunyan, Z. Hassay, G. M. Helgesen, B. Hirs, J. Hlinka, B. Hordejuk, A. Ibrahimov, G. Illes, A. Jaunsleinis, D. Jikia, H. B. Johansen, A. Jozic, O. Kasuri, B. Kerimoglu, J.-P. Klein, A. Knobova, B. Krnc, L. Kroon, C. Lammerskitten, A. Leadbetter (Stellv.: L. Gillham), F. Lec, A. Lubawinski, P. Mangin, K. Marchenko, T. Margaryan (Stellv.: E. Yeritsyan), G. Marsan, P. Mcgowan, S. Mitrovski, R. Mondorf, S. Mosharov, D. Narmania, R. O'Grady, D. Pantana, V. Pasqua, G. Pauk, S. Paunovic, Z. Pava (Stellv.: A. Magyar), M.-L. Penchard, H. Pihlajasaari, V. Prokopiv, A. Pruszkowski, P. Pryhara, G. Raileanu (Stellv.: V. Casian), R. Rautava, G. Riba Casal, R. Rio, J. Rocklind, R. Rohr, V. Santarsiero, R. Schaefer, B. Schleicher-Rothmund, S. Schumacher (Stellv.: S. Waschke), L. Stirioga, A. M. Sotiriadou, Y. Svitlychna, T. Taghiyev, P. Thornton, K. Tolkachev, I. Tomic, A. Torres Pereira, M. M. T. Turel, A. Ugues, S. Vaag, K. Van Overmeire, V. Varnavskiy, R. Vergili, B. Voehringer, H. Wengler, J. Wienen, D. Wrobel, S. Yerolatsites, L. Zaia, ZZ REP CPL (Stellv.: H. Carr).

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

Sekretariat des Ausschusses: S. Poirel

Rahmenübereinkommen trat am 12. Dezember 1990 in Finnland in Kraft. Das Land hat am 12. Januar 2001 das Übereinkommen über die Teilnahme von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben ratifiziert, das in Folge am 1. Mai 2001 in Kraft trat. Finnland hat des Weiteren am 1. Februar 2012 das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung ratifiziert. Das Zusatzprotokoll trat in diesem Land am 1. Juni 2012 in Kraft;

c. die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in Finnland bereits Schwerpunkt der Empfehlung 311 (2011) war, die am 18. Oktober 2011 vom Kongress angenommen wurde;

d. der Monitoring-Ausschuss beschlossen hat, die Situation bezüglich der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung in Finnland im Sinne der Charta zu prüfen. Er beauftragte Herrn Artur Torres Pereira (Portugal, L, EPP/CCE) und Herrn Karim Van Overmeire (Belgien, R, NI-NR), Berichterstatter für Finnland, einen Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in diesem Land zu verfassen und dem Kongress vorzulegen;<sup>4</sup>

e. der Monitoring-Besuch vom 17. bis 19. Mai 2016 stattfand. Die Kongress-Delegation traf sich mit Vertretern der Gemeinde- und Regionalverbände, Bürgermeistern und Stadträten, Vertretern der Regionen, Vertretern der Regierung, von Ministerien und anderen zentralen Institutionen Finnlands. Das detaillierte Programm des Besuchs ist diesem Bericht angehängt;

f. die Delegation dankt dem Ständigen Vertreter von Finnland beim Europarat und dem Sekretariat der finnischen Delegation beim Kongress, die bei der Organisation und einem reibungslosen Verlauf des Besuchs halten. Sie danken des Weiteren allen Gesprächspartnern, die sie während des Besuchs getroffen haben, für den herzlichen Empfang, ihre Verfügbarkeit und die wertvollen Informationen.

3. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit Folgendes fest:

a. die allgemein positive Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in der Republik Finnland;

b. die Kultur der Konsultation und engen Zusammenarbeit zwischen den zentralen und kommunalen Stellen, die gute Praxis unter den Mitgliedstaaten des Europarats ist;

c. die offensichtliche Initiative der finnischen Stellen, die Dezentralisierung durch das Einrichten einer zweiten Ebene der Selbstverwaltung in Form von Regionen zu fördern;

d. die Bemühungen, das Ausgleichssystem zu modernisieren sowie die neu eingeführten Vorschriften und Verfahren, um den Gemeinden zu einem ausgewogenen Finanzhaushalt zu verhelfen und eine exzessive Verschuldung zu vermeiden;

e. die Stärkung der Rolle der parlamentarischen Ombudsperson auf kommunaler Ebene, insbesondere durch den Einsatz neuer Technologien;

f. die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) am 1. Februar 2012, was den politischen Willen zur Stärkung der kommunalen Demokratie belegt.

4. Der Kongress stellt fest, dass die folgenden Punkte besondere Aufmerksamkeit verdienen:

a. der schwache Rechtsstatus der Charta im innerstaatlichen Rechtssystem von Finnland und insbesondere das Fehlen einer unmittelbaren Anwendbarkeit ihrer Bestimmungen;

b. das Fehlen von Finanzmitteln, die den an die Gemeinden übertragenen zusätzlichen Aufgaben entsprechen;

---

<sup>4</sup> Die Berichterstatter wurden von Pr. Nikolaos-Komninos CHLEPAS, Mitglied der Gruppe unabhängiger Experten für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, und dem Kongress-Sekretariat unterstützt.

c. die Tatsache, dass die Form der regionalen Gebietskörperschaften, die 2019 im Kontext der laufenden Reform der regionalen Verwaltung eingerichtet werden, immer noch unklar ist, sowie die Anwendung der Charta auf diese zukünftigen Regionen;

d. die Schwäche der verfassungsrechtlichen Grundlage einer neuen Selbstverwaltungsebene in Form von Regionen, insbesondere im Hinblick auf das Recht der neuen autonomen Gebietskörperschaften, Steuern zu erheben und über eigene Finanzmittel zu verfügen sowie das potenzielle Fehlen verfügbarer ausreichend diversifizierter und flexibler Ressourcen;

e. das Fehlen von Ausnahmeregelungen für Großstädte, gemäß dem Subsidiaritätsprinzip, über die Übertragung von Zuständigkeiten, wie z. B. Aufgaben in Bezug auf Sozial- und Gesundheitsdienste auf regionaler Ebene;

f. das Fehlen eines Sonderstatus der Stadt Helsinki und deren Einzugsbereich als Hauptstadt.

5. Angesichts der obigen Ausführungen empfiehlt der Kongress dem Ministerkomitee, die isländischen Stellen aufzufordern:

a. die unmittelbare Anwendbarkeit der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung im innerstaatlichen Recht sicherzustellen und insbesondere die gebührende Berücksichtigung der Charta bei Gerichtsverfahren;

b. sicherzustellen, dass die Gemeinden ausreichende Finanzmittel erhalten, um sie in die Lage zu versetzen, ihre Zuständigkeiten ordnungsgemäß zu erfüllen;

c. sich im Rahmen der Reform für regionale Gebietskörperschaften für die Einrichtung echter selbstverwalteter Regionen zu entscheiden, auf die die Charta Anwendung findet, und einen klaren Rechtsrahmen und, sofern erforderlich, die verfassungsrechtliche Grundlage für die neuen selbstverwalteten Regionen zu schaffen, einschließlich ihres Rechts, Steuern zu erheben;

d. den neuen regionalen Gebietskörperschaften Handlungsspielraum in Bezug auf ihre eigenen Mittel und die Verwendung staatlicher Zuwendungen zu geben;

e. Ausnahmeregelungen für die laufende Übertragung von Zuständigkeiten an die regionale Ebene zu verabschieden, um den größten Städten zu ermöglichen, die Aufgaben in Bezug auf Sozialhilfe, die sie am besten leisten können, gemäß Subsidiaritätsprinzip zu behalten;

f. Helsinki und dessen Einzugsbereich einen Sonderstatus zu verleihen, um ein effizienteres und rascheres Entscheidungssystem für allgemeine Probleme, die die Stadt als Ganzes betreffen, sicherzustellen.

6. Der Kongress ruft das Ministerkomitee auf, diese Empfehlung über die kommunale und regionale Demokratie in der Republik Finnland und den begleitenden Begründungstext in seiner Tätigkeit in Bezug auf diesen Mitgliedstaat zu berücksichtigen.