

30. TAGUNG
Straßburg, 22.-24. März 2016

CG30(2016)06-prov
10. März 2016

Kommunale und regionale Demokratie in Frankreich

Monitoring-Ausschuss

Berichtersteller:¹

Jakob (Jos) WIENEN, Niederlande (L, EPP/CCE)

Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Österreich, (R, SOC)

Empfehlungsentwurf(zur Abstimmung) 2

Zusammenfassung

Dies ist der erste Bericht über den Zustand der lokalen und regionalen Demokratie in Frankreich, seit dieses Land im Jahr 2007 die Charta ratifiziert hat. Die Berichtersteller stellen zunächst fest, dass es in Frankreich allgemein Fortschritte im Dezentralisierungsprozess gegeben hat. Der Bericht unterstreicht des Weiteren die Bemühungen Frankreichs im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und Regionen, insbesondere im Hinblick auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Er stellt außerdem fest, dass diese Stellen sich in Folge eines höheren Anteils an Eigenmitteln in ihren Haushalten einer größeren finanziellen Autonomie erfreuen. Im Hinblick auf die Gebietsreform zeigen sich die Berichtersteller jedoch besorgt über das Fehlen einer echten Konsultation der Gemeinden vor der Verabschiedung von Gesetzen, die am 1. Januar 2016 in Kraft traten, und über das finanzielle Ungleichgewicht zwischen den kommunalen und regionalen Stellen aufgrund eines unzureichenden Finanzausgleichssystems und der Rezentralisierung kommunaler Steuerentscheidungen durch die nationale Ebene.

Es wird daher den französischen Stellen empfohlen, den Prozess für das Konsultieren der direkten Vertreter der Gemeinden bei allen sie unmittelbar betreffenden Entscheidungen (Artikel 4), insbesondere jenen, die ihre Grenzen betreffen (Artikel 5), zu überarbeiten. Es wird des Weiteren empfohlen, dass Frankreich sein Finanzausgleichssystem überarbeitet, um dieses fairer zu gestalten, die Entscheidungsbefugnis über kommunale Steuersätze wieder der lokalen Ebene zu übertragen und die Quellen für die finanziellen Eigenmittel der Gemeinden abzuklären. Abschließend ruft der Bericht die französischen Stellen auf, die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Ebenen der kommunalen Selbstverwaltung klarzustellen, um Überschneidungen zu vermeiden, und den Anteil der Eigenmittel in den Haushalten der Gemeinden weiter zu erhöhen.

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 CM/Res(2011)², 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. 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 Begründungstext über die kommunale und regionale Demokratie in Frankreich.

2. Der Kongress weist darauf hin, dass:

a. Frankreich am 5. Mai 1949 dem Europarat beigetreten ist. Es hat die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122, im Weiteren die „Charta“) am 15. Oktober 1985 unterzeichnet und am 17. Januar 2007 ratifiziert.

b. Frankreich das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) am 16. November 2009 unterzeichnet, bisher aber noch nicht ratifiziert hat. Es ist darüber hinaus eine Partei zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden (ETS Nr. 106), das am 14. Februar 1984 von Frankreich ratifiziert wurde. Am 29. Januar 2013 hat Frankreich das Protokoll Nr. 3 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden bezüglich der Bildung von Europäischen Kooperationsvereinigungen (EKV) (CETS Nr. 206) ratifiziert. Es hat jedoch nicht das Übereinkommen über die Teilnahme von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben (ETS Nr. 144) unterzeichnet.

c. der Monitoring-Ausschuss beschlossen hat, die Situation bezüglich der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung in Frankreich im Sinne der Charta zu prüfen. Er hat Herrn Jacob (Jos) WIENEN (Niederlande, L, EPP/CCE) und Frau Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM (Österreich, R, SOC), die Berichterstatter für Frankreich, beauftragt, einen Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in Frankreich zu verfassen und diesen dem Kongress vorzulegen.³

2 Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 12. Februar 2016 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

P. Receveur (Chair), *T. Akyurek* (Stellv.: *F. Genk Unay*), *M. Angelopoulos*, *L. Ansala*, *Z. Antic*, *S. Batson* (Stellv.: *L. Gillham*), *V. Belikov*, *J.-M. Belliard* (Stellv.: *J.-C. Frécon*), *M. Bepalova*, *P. Billi*, *A. Bogdanovic*, *E. Bohlin* (Stellv.: *H. Hammar*), *Z. Broz*, *A. Buchmann*, *X. Cadoret*, *S. Chernov*, *L. Ciriani*, *M. Cools*, *J. Costa*, *J. Dillon*, *R. Dodd*, *G. Doganoglu*, *J. Folling*, *M. Gauci*, *S. Guckian* (Stellv.: *D. Geoghegan*), *M. Guegan*, *I. Hanzek*, *S. Harutyunyan* (Stellv.: *L. Avetyan*), *E. Harvey*, *B. Hirs* (Stellv.: *M. Hollinger*), *J. Hlinka*, *A. Ibrahimov*, *G. Illes*, *D. Jikia*, *H. B. Johansen*, *M. Juhkami*, *K. Kaiser* (Stellv.: *L. Foerster*), *C. Kalogirou* (Stellv.: *P. Filippou*), *L. Kovacs* (Stellv.: *A. Magyar*), *L. Kroon* (Stellv.: *H. Bergmann*), *C. Lammerskitten*, *F. Lec*, *J.-P. Liouville*, *A. Lubawinski*, *T. Margaryan* (Stellv.: *E. Yeritsyan*), *D. Milovanovic*, *V. Mitrofanovas*, *M. Monesi*, *D. Narmania*, *S. Paunovic*, *Z. Pava* (Stellv.: *M. Horvath*), *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *A. Pruszkowski*, *R. Rautava*, *J. Rocklind*, *N. Romanova*, *R. Schafer*, *L. Sfirloaga*, *D. Shakespeare*, *I. Shubin*, *V. Shumada* (Stellv.: *V. Oluyko*), *S. Siukaeva*, *A.-M. Sotiriadou*, *P. Thornton*, *A. Torres Pereira*, *M. M. T. Turel*, *A. Ugues*, *K. Van Overmeire*, *V. Varnavskiy* (Stellv.: *A. Borisov*), *L. Verbeek*, *B. Voehringer*, *J. Wiene*, *D. Wrobel*, *S. Yerolatsites* (Stellv.: *A.-M. Kremmou*).

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

Sekretariat des Ausschusses: *S. Poirel*

³ Sie wurden von Herrn Nikolaos-Komninos CHLEPAS, Mitglied der Gruppe unabhängiger Experten für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, und dem Kongress-Sekretariat unterstützt.

d. der Monitoring-Besuch vom 26.-29. Mai 2015 in Paris, Reims, Ay-Champagne und Châlons-en-Champagne stattfand. Während des Besuchs traf sich die Kongressdelegation mit Vertretern verschiedener politischer Institutionen, u.a. des Senats, des Ministeriums für Dezentralisierung, Staatsreform und öffentlichen Dienst, des Ministeriums für Finanzen und des Ministeriums für Überseegebiete; sie traf sich außerdem mit Vertretern gerichtlicher Institutionen (Rechnungshof), der Ombudsperson und der Gemeinden und Regionen.

e. die Delegation dem Ständigen Vertreter Frankreichs beim Europarat und den Personen, die sie während ihres Besuchs getroffen hat, für ihre Hilfsbereitschaft und die ausgehändigten Informationen dankt. Die Delegation dankt außerdem der französischen Delegation beim Kongress und den Nationalverbänden der Gemeinden und Regionen, die zur Organisation und zum reibungslosen Ablauf des Besuchs beigetragen haben.

3. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit Folgendes fest:

a. die Überarbeitung der Verfassung im Jahr 2003, die den Grundsatz einer dezentralen französischen Republik vorsieht und die das Ergebnis eines langen Dezentralisierungsprozesses ist, der von den Gesetzen von 1982 eingeleitet wurde;

b. die Entwicklung einer Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und Regionen, z. B. über Interessenverbände zwischen den Gemeinden und über Europäische Gruppen für grenzüberschreitende Kooperation, eine Praxis, die bei anderen Mitgliedstaaten des Europarats Verbreitung finden sollte;

c. die Bemühungen Frankreichs in Bezug auf die Finanzierung der Gemeinden, u.a. durch die Institutionalisierung einer Mindesthöhe an Eigenmitteln der Gemeinden, was zu einer größeren finanziellen Autonomie geführt hat;

d. die Initiativen, die in größeren Städten gestartet wurden, vor allem in Paris, um die unmittelbare Partizipation der Bürger zu fördern, einschließlich partizipatorischer Haushaltsführung;

e. Gesetz Nr. 2015-366 vom 31. März 2015, das die Ausübung der kommunalen Wahlmandate durch die Bereitstellung einer angemessenen finanziellen Vergütung vorsieht, die mit den Anforderungen von Artikel 7, Abs. 2 der Charta in Einklang steht.

4. Der Kongress äußert seine Bedenken:

a. über die Verfahren, die für die Verabschiedung des Gesetzes Nr. 2015-29 am 16. Januar 2015 über regionale Grenzen, Regional- und Department-Wahlen und Änderungen der Wahltermine angewandt wurden, die keine wirksame Konsultation der Regionen im Vorfeld i. S. von Artikel 4, Abs. 6 der Charta, in Verbindung mit Artikel 5, vorsehen;

b. über die unzureichende Konsultation der Vertreter der Gemeinden und Regionen bei sie unmittelbar betreffenden Entscheidungen und die unzureichende Einbeziehung der Vertreter von Gemeindeverbänden, insbesondere bei Finanzfragen (Artikel 4, Abs. 6 und Artikel 9, Abs. 6);

c. über das Überschneiden von Zuständigkeiten, die größtenteils auf die komplexe Struktur der subnationalen Regierungsebenen zurückzuführen ist, und was zur Folge hat, dass viele kleine Gemeinden, insbesondere in ländlichen Gebieten, nicht in der Lage sind, bestimmte Aufgaben zu erfüllen und gezwungen sind, die Verantwortung an die interkommunale Ebene zu delegieren;

d. über die Abschaffung der allgemeinen Zuständigkeitsklausel, die am 15. August 2015 vom Senat genehmigt wurde, was zur Beschränkung der Vorrechte der Gemeinden geführt hat;

e. über die Rückübertragung der anfänglich den Gemeinden zustehenden Zuständigkeiten im Bereich der Steuerpolitik auf die nationale Ebene, was zu einer schrittweisen Rezentralisierung und einer erheblichen Deckungslücke in den Eigenmitteln der Gemeinden in Bezug auf ihre Zuständigkeiten geführt hat;

f. über das aktuelle Finanzausgleichssystem, das nicht die von einem Ausgleichssystem erwarteten Ausgleichsmechanismen erfüllt, vor allem die Umverteilung von Mitteln unter den Stellen, um finanzielle Ungleichheiten zwischen ihnen auszugleichen.

5. Angesichts dieser Ausführungen bittet der Kongress das Ministerkomitee, die französischen Stellen aufzufordern:

a. Gesetzesvorlagen, die die Verfahren für das Konsultieren der Vertreter der Gemeinden festlegen, um sicherzustellen, dass diese effektiv konsultiert werden, in gebührender Zeit und in angemessener Weise für alle Fragen, die diese Stellen unmittelbar betreffen, zu erarbeiten, u.a. finanzielle Fragen und *a fortiori* bei Änderungen ihrer Grenzen (Artikel 4, Abs. 6, Artikel 5 und Artikel 9, Abs. 6);

b. die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den vier subnationalen Regierungsebenen zu überarbeiten, um Überschneidungen der Zuständigkeiten zu vermeiden, indem sie die bereits im Gesetz vom 7. August 2015 über die neue Gebietsregelung der Republik (Artikel 4, Abs. 4) enthaltenen Vorkehrungen verstärken;

c. die aktuell geltenden Gesetze über die Bedingungen für Kommunalsteuern zu überarbeiten, insbesondere das Festlegen von Steuersätzen durch die Gemeinden, um diesen einen größeren Handlungsspielraum im Hinblick auf ihre Eigenmittel einzuräumen, und auf diese Weise die Trends zur Rezentralisierung in diesem Bereich zu vermeiden (Artikel 9, Abs. 3);

d. zu erwägen, die allgemeine Zuständigkeitsklausel wieder einzuführen, um das Recht der Gemeinden auf vollständiges freies Ermessen bei der Ausübung ihrer Initiativen für alle Zwecke, die nicht per Gesetz ihrer Zuständigkeit entzogen sind, zu respektieren (Artikel 4, Abs. 2);

e. das Finanzausgleichssystem zu überarbeiten, damit es tatsächlich seinem Zweck entspricht, die finanziellen Ungleichheiten zwischen den Gemeinden zu reduzieren, und damit es die Anforderungen der Transparenz erfüllt, indem sie ein System für den Finanzausgleich zwischen den verschiedenen Regierungsebenen fördern (Artikel 9, Abs. 5);

f. die Ratifizierung von Artikel 3, Abs. 2, und Artikel 7, Abs. 2, der Charta dahingehend zu erwägen, dass die relevanten gesetzlichen Bestimmungen, die in Frankreich gelten, die *de facto*-Situation in Einklang mit den Anforderungen dieser Artikel bringen.

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