

Der Kongress der Gemeinden und Regionen



24. TAGUNG

Straßburg, 19.-21. März 2013

CG(24)8PROV

25. Februar 2013

Kommunale und regionale Demokratie in Italien

Monitoringausschuss

Berichtersteller: Marina Bespalova, Russische Föderation (L, EPP/CCE)¹
Knud Andersen, Dänemark (R, ILDG)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung)	2
Begründungstext	3

Zusammenfassung

Dieser Bericht über die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in Italien folgt der Empfehlung 35 (1997) und den zwei Monitoring-Besuchen, die vom 2.-4. November 2011 und vom 3.-5. Dezember 2012 durchgeführt wurden. Der Bericht begrüßt die Tatsache, dass der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung in die italienische Verfassung aufgenommen wurde, zusammen mit einem neuen Kapitel (Titel V) über Regionen, Provinzen und Gemeinden, das 2001 eingefügt wurde. Der Bericht zeigt sich des Weiteren zufrieden mit der Annahme des Gesetzes über die Finanzierung von kommunalen Gebietskörperschaften vom März 2011 und des Gesetzes über Steuerföderalismus von 2009. Die Berichtersteller bedauern jedoch, dass das Recht der kommunalen Gebietskörperschaften, einen wesentlichen Anteil der öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu handhaben, nicht völlig respektiert wird, und dass der Grundsatz der Direktwahlen von Amtsträgern auf Provinzebene in Frage gestellt wird. Darüber hinaus stellen die Berichtersteller fest, dass der Umfang und die Folgen der Verschiebung von Zuständigkeiten von den Gemeinden auf unabhängige Vereinigungen überprüft werden sollten, zusammen mit dem eingeschränkten Ermessensspielraum der Gemeinden, und fügen an, dass die unzureichenden Mechanismen für den Finanzausgleich und das Fehlen von Konsultationsverfahren bezüglich der Umverteilung finanzieller Mittel an die Gemeinden nicht die Standards der Charta erfüllen.

Die Berichtersteller empfehlen den italienischen Stellen, die Zuständigkeit der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften für einen wesentlichen Teil der öffentlichen Aufgaben zu garantieren und den demokratischen Wert von Direktwahlen sicherzustellen; den Umfang und die Folgen der Verschiebung der Zuständigkeiten von den Gemeinden auf Vereinigungen zu überprüfen und eine sensible Anwendung von Sparmaßnahmen sicherzustellen, insbesondere im Hinblick auf willkürliche Personaleinsparungen und unangemessene Finanzierungen der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften. In diesem Zusammenhang betonen die Berichtersteller die Bedeutung eines Finanzausgleichsverfahrens, um ein funktionierendes System für die Finanzierung der Gemeinden und Regionen zu erreichen, das mit der Charta vereinbar ist. Abschließend betonen die Berichtersteller die Notwendigkeit, die Konsultationsmechanismen zu verbessern und fordern die italienischen Stellen auf, 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.

¹ L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Europäische Volkspartei Gruppe im Kongress
SOC: Sozialistische Gruppe
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe
ECR: Europäische Konservative und Reformisten Gruppe
NR: Fraktionslos

EMPFEHLUNGSENTWURF²**1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats verweist auf:**

a. Artikel 2 Abs. 1 b der Statutarischen EntschlieÙung CM/Res(2011)2 des Ministerkomitees in Bezug auf den Kongress der Gemeinden und Regionen Europas, die besagt, dass es ein Ziel des Kongresses ist, „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, überarb.) 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 (ETS Nr. 122)“;

d. EntschlieÙung 299 (2010) des Kongresses über die Nachbereitung der Konferenz des Europarats der für die kommunale und regionale Demokratie zuständigen Minister (Utrecht, Niederlande, 16.-17. November 2009);

e. Empfehlung 35 (1997) über die lokale und regionale Demokratie in Italien, die im Juni 1997 vom Kongress angenommen wurde.

2. Der Kongress betont, dass:

a. Italien am 5. Mai 1949 ein Mitglied des Europarats wurde. Es ist ein Gründungsmitglied dieser Organisation. Es hat die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122, im Weiteren die „Charta“) am 15. Oktober 1985 unterzeichnet und am 11. Mai 1990 ratifiziert. Italien hat alle Bestimmungen der Charta ohne Vorbehalte oder Erklärungen angenommen;

b. Italien hat nicht das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207), Protokoll Nr. 3 zum Europäischen Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden bezüglich der Bildung von Europäischen Kooperationsvereinigungen (BEK) (CETS Nr. 206) oder das Protokoll Nr. 2 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften in Bezug auf die interterritoriale Zusammenarbeit (ETS No.169) unterschrieben;

² Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 13. Februar 2013 vom Monitoring-Ausschuss des Kongresses angenommen wurde.

Mitglieder des Monitoring-Ausschusses:

L. O. Molin (Vorsitz), D. Çukur (stellv. Vorsitz), I. Loizidou (stellv. Vorsitz), J. Wienen (stellv. Vorsitz), A. Buchmann (stellv. Vorsitz), A. Uss (stellv. Vorsitz), M. Abuladze, K. Andersen, A. Babayev, T. Badan, S. Batson, V. Belikov, J.-M. Belliard, M. Bepalova, V. Broccoli, E. Brogi, Z. Broz, X. Cadoret, A. Cancescu, M. Cardenas Moreno, W. Carey, S. Chernov, L. Ciriani, M. Cools, J. Costa, B.M. D'Angelo, J. Dillon, N. Dogan, G. Doğanoglu, V. Dontu, E. Flyvholm, J. Follin, E. Galea, U. Gerstner, A. Gkountaras, A. Gonzales Terol, M. Guegan, V. Groisman, M. Gulevskiy, O. Haabeth, H. Halldorsson, S. Harutyan (Stellvertreter: E. Yeritsyan), G.M. Helgesen, C. Hernandez Torres, B. Hirs (Stellvertreter: M. Hollinger), J. Hlinka, A. Ibrahimov, G. Illes, A. Jaunsleinis, (Stellvertreter: M. Juzupa), M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, M. Kardinar, J.P. Klein, A. Kriza (Stellvertreter: L. Kovacs), I. Kulichenko, C. Lammerskitten, L. Lassakova, F. Lec, J.-P. Liouville, A. Lubawinski, A. Magyar, D. Mandic, J. Mandico Calvo, T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh (Stellvertreter: J. Rotte), N. Mermagen, A. Mimenov, I. Misheva, V. Mitrofanovas, M. Monesi, G. Mosler-Törnström, A. Muzio (Stellvertreter: L. Valaguzza), A.-T. Papadimitriou-Tsatsou, H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, T. Popov (Stellvertreter: G. Georgieva), A. Pruszkowski, R. Rautava, H. Richteromocova, N. Romanova, J. Sauwens, M. Saenen, O. Sainsuis, A. Schorer, L. Sfirloaga, D. Shakespeare, I. Shubin, T. Simpson-Lang, S. Siukaeva (Stellvertreter: E. Beruashvili), M.A.-M. Sotiriadou, D. Straupaite, A. Torres Pereira, A. Ugues, G. Ugulava, P. Uszok, V. Varnavskiy, L.O. Vasilescu, L. Verbeek, B. Vöhringer, H. Weninger, D. Wrobel, U. Wüthrich-Pelloli, J. Zimola.

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

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

c. Der Monitoring-Ausschuss des Kongresses hat Herrn Knud Andersen (Dänemark, R, ILDG) und Frau Marina Bepalova (Russische Föderation, L, EPP/CCE) zu Ko-Berichterstattem ernannt, um die kommunale und regionale Demokratie in Italien zu überwachen,

d. Die zwei Monitoringbesuche fanden vom 2.-4. November 2011 und vom 3.-5. Dezember 2012 statt. Bei den Besuchen traf sich die Monitoring-Delegation des Kongresses mit Vertretern der staatlichen Institutionen (Parlament, Regierung), des Verfassungsgerichts, den Ombudspersonen, der Gemeinden und deren Verbänden (für das detaillierte Programm der Besuche siehe bitte die Anhänge);

e. Die Delegation dankt der Ständigen Vertretung Italiens beim Europarat, den italienischen Stellen, den nationalen Verbänden der Gemeinden und allen Personen, mit denen Gespräche geführt wurden, für ihre Unterstützungsbereitschaft, ihr Interesse an der Arbeit des Kongresses und ihre Kooperation während der Besuche.

3. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit folgendes fest:

a. die Kodifizierung des Grundsatzes der kommunalen Selbstverwaltung in die italienische Verfassung;

b. im Jahr 2001 die Aufnahme eines neuen Kapitels (Titel V) über Regionen, Provinzen und Gemeinden in die italienische Verfassung;

c. die Annahme des Gesetzes über die Finanzierung der kommunalen Gebietskörperschaften im März 2011, das die Zuweisung eines Teils der nationalen Steuern auf die Gemeinden vorsieht, um bestimmte staatliche Transfers auszugleichen, die abgeschafft wurden;

d. im Jahr 2009 die Annahme des Gesetzes über Steuerföderalismus, das die grundlegenden Prinzipien für die Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuersystems sowie eine Definition des Steuerausgleichs festlegt.

4. Der Kongress bedauert:

a. die Nichtachtung des Rechts der Gemeinden, einen wesentlichen Teil der öffentlichen Aufgaben selbst zu verwalten, gemäß Artikel 3.1 der Charta;

b. dass der Grundsatz der Direktwahlen von Amtsträgern auf Provinzebene mit der Einführung von indirekten Wahlen in den Provinzen im Rahmen der laufenden Reform in Frage gestellt wird (Artikel 3.2 der Charta);

c. die Übertragung von Zuständigkeiten, die rechtmäßig den Gemeinden zufallen, auf lokale Vereinigungen (Artikel 4.4);

d. die Personalkürzungen und den willkürlichen Charakter der finanziellen Beschränkungen für das Personal der Gemeinden („lineare Kürzungen“) (Artikel 6.1);

e. die unzureichenden Finanzmittel, über die die Gemeinden im Rahmen ihrer Befugnisse frei verfügen können, und die Tatsache, dass diese Mittel nicht immer den Zuständigkeiten entsprechen, die per Gesetz übertragen werden (Artikel 9.1 und 9.2);

f. die unzureichenden Mechanismen und Verfahren für den Finanzausgleich auf kommunaler und regionaler Ebene und die daraus resultierende Unfairness und finanzielle Belastung (Artikel 9.5);

g. die fehlenden Mechanismen für die angemessene Konsultation der Gemeinden durch die Regierung bei Fragen, die sich auf die Umverteilung von Finanzmitteln an die Gemeinden beziehen (Artikel 9.6);

h. dass nur die Regionen (aber nicht die Provinzen oder die Gemeinden) das Recht haben, Verfahren beim Verfassungsgericht zu beantragen.

5. Der Kongress empfiehlt dem Ministerkomitee, die italienischen Stellen aufzufordern:

- a. das Reformprojekt fortzuführen, das vor einem Jahrzehnt mit den verfassungsrechtlichen Änderungen begonnen und mit der Gesetzgebung von 2009 fortgesetzt wurde, um die erklärten Ziele des Steuerföderalismus zu erreichen (Artikel 4 und 9);
- b. die Verwaltung eines wesentlichen Teils der öffentlichen Aufgaben durch die Gemeinden und Regionen zu garantieren, die vollständig und ausschließlich sein sollte (Art. 3.1);
- c. sich für zukünftige Pläne einer Strukturreform wieder dem demokratischen Wert der Direktwahlen zu verpflichten, vor allem im Hinblick auf die Provinzebene (Art. 3.2);
- d. den Umfang und die Folgen der Verschiebung der Aufgaben von den Gemeinden auf Vereinigungen zu überprüfen (Art. 4.4);
- e. eine sensible Anwendung von Einsparungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor sicherzustellen und dadurch die undemokratischen Folgen „linearer Kürzungen“ im Hinblick auf interne Verwaltungsstrukturen und das Personal der Gemeinden zu verhindern (Art. 6);
- f. sich zu bemühen, angemessene Mittel für kommunale und regionale Aufgaben bereitzustellen und die Verfügbarkeit einer angemessenen Finanzierung der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften sicherzustellen (Art. 9.1, Art. 9.2);
- g. Ausgleichsverfahren zu entwickeln und umzusetzen, um ein funktionierendes System für die kommunale und regionale Finanzierung zu schaffen, das mit der Charta vereinbar ist (Art. 9.5), sofern es die Gemeinden betrifft, und das sich im Hinblick auf die italienischen Regionen vom Referenzrahmen für die regionale Demokratie inspirieren lässt;
- h. die Mechanismen für die Konsultation der Gemeinden im Sinne von Artikel 9.6 der Charta zu optimieren;
- i. die Gesetzgebung zu überarbeiten, um den Provinzen und Gemeinden das Recht einzuräumen, über einen Vertreter das Verfassungsgericht anzurufen;
- j. weitere Schritte zu ergreifen, um die Umsetzung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption fortzusetzen und zu verstärken, um eine hochwertige kommunale und regionale Demokratie sicherzustellen;
- k. in naher Zukunft 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.

6. Der Kongress ruft das Ministerkomitee des Europarats auf, die vorliegende Empfehlung über die lokale und regionale Demokratie in Italien sowie den Begründungstext bei seinen eigenen Monitoring-Verfahren und anderen Aktivitäten in Bezug auf diesen Mitgliedstaat zu berücksichtigen.