

Der Kongress der Gemeinden und Regionen



24. TAGUNG

Straßburg, 19.-21. März 2013

Kommunale und regionale Demokratie in Italien

Empfehlung 337 (2013)¹

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

a. Artikel 2 Abs. 1 b der Statutarischen Entschließung 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 Entschließung 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. Entschließung 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. Entschließung 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 Europäisches 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;

¹Diskussion und Annahme durch den Kongress am 19. März 2013, 1. Sitzung (siehe Dokument CG(24)8, Begründungstext)
Berichterstatter: Marina Bespalova, Russische Föderation (L, EPP/CCE) und Knud Andersen, Dänemark (R, ILDG).

c. Der Monitoring-Ausschuss des Kongresses hat Herrn Knud Andersen (Dänemark, R, ILDG) und Frau Marina Bespalova (Russische Föderation, L, EPP/CCE) zu Ko-Berichterstattern 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.

1. 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.