

Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas



21. TAGUNG
CG(21)16
30. September 2011

Kommunale und regionale Demokratie in Lettland

Monitoringausschuss

Berichtersteller: Jean-Claude FRÉCON (Frankreich, L, SOZ¹) und
Philippe LEUBA (Schweiz, R, NI)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) 2

Zusammenfassung

Dieser Bericht folgt dem Monitoring-Besuch, der 1998 nach der Ratifizierung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung im Jahr 1996 durch Lettland stattfand. Er kommt zu dem Schluss, dass die Gesetzgebung Lettlands in Bezug auf die kommunale Verwaltung eine gute Grundlage für die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung ist und dass die Position der kommunalen Stellen durch das verfassungsrechtliche Fallrecht gestärkt wurde. Der Bericht unterstreicht jedoch die Bedenken im Hinblick auf die unzureichenden Eigenmittel der kommunalen Stellen und die Abnahme ihrer Finanzen aufgrund der Wirtschaftskrise sowie die Einschränkung ihres freien Zugangs zum Kapitalmarkt, um sich Geld zu leihen. Er verweist auch erneut auf die anhängigen Einschränkungen der Teilhabe an öffentlichen Angelegenheiten von Nicht-Bürgern, die sich mit einer nationalen Minderheit identifizieren, einschließlich des Versäumnisses, diesen ein kommunales Wahlrecht zu geben.

Der Kongress empfiehlt den lettischen Stellen, die finanzielle Autonomie der kommunalen Stellen zu erhöhen und Riga als Hauptstadt einen rechtlichen Sonderstatus zuzugestehen. Er fordert die Entwicklung der Planungsregionen als autonome Einheiten und ermutigt Maßnahmen, Nicht-Bürgern das kommunale Wahlrecht zu geben. Schließlich ruft der Kongress Lettland auf, das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den kommunalen Angelegenheiten sowie Protokoll Nr. 3 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften in Bezug auf Euroregionen (ECGs) zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

¹ L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen

UDLG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe des Kongresses

EVP/CD: Gruppe der Europäischen Volkspartei - Christdemokraten des Kongresses

SOZ: Sozialistische Gruppe des Kongresses

NI: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören



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 in Bezug auf den Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates, die besagt, dass es ein Ziel des Kongresses sein sollte, „Vorschläge beim Ministerkomitee einzureichen, um die kommunale und regionale Demokratie zu fördern“;

b. Artikel 2, Abs. 3 der Statutarischen EntschlieÙung CM/Res(2011)2 in Bezug auf den Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates, der 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 47 (1998) des Kongresses über die kommunale und regionale Demokratie in Lettland;

d. den Informationsbericht des Kongresses aus dem Jahr 2005 (CG/INST(12)3) über die kommunale Demokratie und die Teilhabe von Nicht-Bürgern am öffentlichen und politischen Leben der Gemeinde in Lettland;

e. die Empfehlung 257 (2008) des Kongresses über die kommunale Demokratie und die Teilhabe von Nicht-Bürgern am öffentlichen und politischen Leben der Gemeinde in Lettland;

f. die EntschlieÙung 299 (2010) des Kongresses über die Nachbereitung der vom Europarat ausgerichteten Konferenz der für die kommunale und regionale Verwaltung zuständigen europäischen Minister (Utrecht, Niederlande, 16.-17. November 2009), die besagt, dass der Kongress den Referenzrahmen des Europarats für die regionale Demokratie [MCL-16(2009)11] für seine Monitoring-Tätigkeit benutzen wird, sowie die Antwort des Ministerkomitees auf die Empfehlung 282 (2010), die die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu aufruft, den Referenzrahmen für die regionale Demokratie in Zusammenhang mit ihrer Politik und Reformen zu berücksichtigen;

g. den Begründungstext für diese Empfehlung über die kommunale und regionale Demokratie in Lettland.

² Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 4 Juli 2011 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

L. O. Molin (Präsident), M. Abuladze (Stellv.: P. Zambakhidze), U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (Stellv.: E. Yeritsyan), A. Babayev (Stellv.: G. Salamova), M. Barcina Angulo, V. Belikov (Stellv.: A. Krupin), G. Bende, G. Bergemann, M. Bespalova, P. Bosch I Codola, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, M. Capdevila Allares, S. Carugo, D. Chichinadze, I. Ciontoloï, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Cukur, L. Dellai, M. De Lamotte, G. Doganoglu, M. Fabbri (Stellv.: V. Broccoli), M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy (Stellv.: V. Novikov), H. Halldorsson, M. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov, L. Iliescu, J. Jalinska (Stellv.: M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis (Stellv.: N. Stepanovs), M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, J-P Klein (Stellv.: P. Weidig), A. Kriza, I. Kulichenko (Stellv.: Z. Chepey), O. Arild Kvaløy, F. Lec, J-P Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin, T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, I. Michas, T. Mikus, K. Miskiniene, G. Mosler-Törnström, A. Muzio (Stellv.: B. Toce), A. Ocana Rabadan, Z. Ozegovic, V. Oluiko, R. Païta (Stellv.: A. Miele), G. Pieper, H. Pihlajasaari, G. Pinto, C. Radulescu (Stellv.: L. Sfirloaga), R. Rautava (Stellv.: S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, D. Ruseva, S. Sallaku, V. Salygin, V. Sau, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, P. Shatri, M. Simonovic, G. Spartanski, M. Tamiolos, A. Torres Pereira, V. Udovychenko, A. Ugues, G. Ugulava (Stellv.: E. Beruashvili), A. Uss, V. Varnavskiy (Stellv.: A. Borisov), O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore, J. Wiene, U. Wüthrich-Pelloli, N. Zeybekci, J. Zimola, D. Zmegac.

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

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

2. Der Kongress weist darauf hin, dass:

a. Lettland am 10. Februar 1995 dem Europarat beigetreten ist. Es hat die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS 122, im Weiteren „die Charta“) am 5. Dezember 1996 unterzeichnet und ratifiziert. Die Charta trat am 1. April 1997 in Lettland in Kraft.

b. Gemäß Artikel 12, Absatz 1, der Charta Lettland erklärte, es sei nicht an Artikel 9, Absatz 8, der Charta gebunden;

c. Die Kongress-Delegation³ Lettland vom 3. bis zum 5. November 2010 besuchte. Die Delegation führte Gespräche mit den zentralen und kommunalen Stellen, Verbandsvertretern der Kommunal- und Regionalverwaltungen Lettland, Vertretern des Verfassungsgerichts, der Ombudsperson und anderen Gesprächspartnern in Riga und der Gemeinde Sigulda;

d. Die Ko-Berichterstatter den ständigen Vertretern Lettlands beim Europarat und all jenen, die sie bei ihrem Besuch getroffen haben, für ihre Bereitschaft danken, der Delegation zu helfen, und für die bereitwillig vorgelegten Informationen.

3. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass:

a. Lettland sein System der kommunalen Verwaltung an die modernen europäischen Standards der kommunalen Selbstverwaltung angepasst hat. Die Gesetzgebung zur kommunalen Selbstverwaltung vom 19. Mai 1994, die bei mehreren Gelegenheiten geändert und durch weitere Bestimmungen ergänzt wurde, ist eine gute Grundlage für die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung;

b. Das Verfassungsgericht in seinen Entscheidungen auf die Charta als Instrument des Völkerrechts verweist, anhand dessen die Verfassungsgrundsätze in Bezug auf die kommunale Selbstverwaltung interpretiert werden können. Das Verfassungsgericht berücksichtigt die Grundsätze der Charta als Grundprinzipien der Demokratie, an die das Land gebunden ist. Die Position der kommunalen Stellen wurde durch das Fallrecht des Verfassungsgerichts und Änderungen der Gesetze gestärkt;

c. Die 2008 erfolgte Reform der kommunalen Verwaltung, bei der die kommunalen Stellen zusammengelegt wurden, um stärkere Einheiten zu bilden, gemäß den Grundsätzen der Charta durchgeführt wurde und zufriedenstellende Ergebnisse erbrachte;

d. Der Verband der kommunalen und regionalen Verwaltungen Lettlands auf nationaler Ebene als Vertretungsorgan anerkannt wird. Er spielt somit bei der Förderung der kommunalen Demokratie eine wichtige Rolle.

4. Der Kongress stellt mit Sorge fest, dass:

a. Die kommunalen Stellen über zu geringe Eigenmittel verfügen, die sie selbst beeinflussen können, insbesondere in Bezug auf kommunale Steuern, deren Bemessungsgrundlage und Höhe sie selbst bestimmen können;

b. Die Krise generell zu einer Senkung der Zuwendungen seitens der Zentralregierung an die Kommunen geführt hat. Der finanzielle Handlungsspielraum für die Kommunen hat somit abgenommen und die Aufsicht der Finanzen durch die Zentralregierung wurde gestärkt;

c. Die lettischen Kommunen keinen freien Zugang zum Kapitalmarkt haben, um sich Geld zu leihen. In einer signifikanten Anzahl von Fällen, die unterschiedliche Bedingungen aufweisen, ist die Genehmigung des Finanzministeriums für Darlehen erforderlich, die länger als ein Jahr laufen;

³ Jean-Claude Frécon (Frankreich, L, SOZ), Vizepräsident des Kongresses, und Philippe Leuba (Schweiz, R, NI) wurden als Ko-Berichterstatter ernannt, um dem Kongress einen Bericht und eine Empfehlung über die kommunale und regionale Demokratie in Lettland vorzulegen. Sie wurden durch Jean-Marie Woehrling unterstützt, Berater und Mitglied der Gruppe unabhängiger Sachverständiger für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung.

d. Die regionale Entwicklung in Lettland unausgewogen ist. Die fünf Planungsregionen weisen nicht die Merkmale echter autonomer Regionalstellen auf und ihre Vertretungsorgane werden nicht durch allgemeines Wahlrecht direkt gewählt;

e. Die große Bevölkerung von Riga und der hohe Tätigkeitsgrad dieser Stadt es rechtfertigen würden, der Hauptstadt einen Sonderstatus zu gewähren;

f. Trotz der Bemühungen seitens der lettischen Stellen, die soziale Kohäsion zu fördern, es immer noch Beschränkungen im Hinblick auf die Beteiligung an den öffentlichen Angelegenheiten von Nicht-Bürgern gibt, die sich einer nationalen Minderheit zugehörig fühlen, einschließlich des Versäumnisses, ihnen bei Kommunalwahlen das Wahlrecht zu geben.

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

a. die finanzielle Autonomie der Kommunen durch Diversifizierung ihrer Einkommensquellen und den Anteil ihrer Finanzmittel zu erhöhen, für die sie selbst die Bemessungsgrundlage und die Höhe festlegen können;

b. ein Programm einzurichten, um die Fähigkeit der Kommunen „wiederherzustellen“, im Kontext der Erholung von der Wirtschaftskrise aktiv zu werden, bei gleichzeitiger Reduzierung der Finanzaufsicht durch die Zentralregierung;

c. die Bedingungen für die Kreditaufnahme durch die Kommunen zu prüfen und diese flexibler zu gestalten und die Kreditaufnahme zu erleichtern und in Folge den Vorbehalt bezüglich Artikel 9, Absatz 8, der Charta aufzuheben;

d. die rechtliche Position der fünf Planungsregionen zu klären und ihnen einen ordnungsgemäß autonomen Status zu verleihen. Der Prozess für die Umsetzung einer regionalen Verwaltungsebene könnte sich von den Grundsätzen des Referenzrahmens für die regionale Demokratie inspirieren lassen, die Organe, die durch direkte und allgemeine Wahl gewählt werden, und mehr Befugnisse und Zuständigkeiten, die gesetzlich klar definiert sind, eigene Mittel und die Einführung eines Finanzausgleichssystem vorsehen.

e. einen Gesetzgebungsprozess mit dem Ziel einzuleiten, Gesetze zu entwerfen, die Riga einen rechtlichen Sonderstatus gewähren, gemäß der Empfehlung 219 (2007) des Kongresses über den Status von Hauptstädten;

f. Nicht-Bürgern das kommunale Wahlrecht zu gewähren mit dem Ziel, den bereits begonnenen Prozess ihrer Integration in die lettische Gesellschaft zu beschleunigen;

g. In nächster Zukunft zu erwägen, das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den kommunalen Angelegenheiten (CETS Nr. 207) sowie Protokoll Nr. 3 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften in Bezug auf Euroregionen (ECGs) zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

6. Der Kongress empfiehlt der Parlamentarischen Versammlung, die vorstehenden Feststellungen und Empfehlungen im Rahmen ihres Verfahrens der regelmäßigen Berichte über Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, die gegenwärtig keinem Monitoring oder Post-Monitoring-Verfahren unterliegen;

7. Der Kongress empfiehlt den lettischen Stellen, die für die kommunale Selbstverwaltung zuständig sind, einen hochrangigen Ministeriumsvertreter zu ernennen, der an den Kongresssitzungen teilnimmt und einen Vortrag über den Zustand der kommunalen und regionalen Demokratie in Lettland hält.