

28. TAGUNG
Straßburg, 24.-26. März 2015

CG/2015(28)12PROV
25. Februar 2015

Kommunale und regionale Demokratie in Polen

Monitoring-Ausschuss

Berichtersteller¹: Jos WIENEN, Niederlande (L, EPP-CCE)
Cynthia HUGHES, Vereinigtes Königreich (R, SOC)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung)2

Zusammenfassung

Dies ist der zweite Monitoring-Bericht über die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in Polen seit Inkrafttreten der Charta im Jahr 1994, wobei der erste Besuch 2002 stattfand. Obwohl das Dezentralisierungsprogramm des Landes bereits lange besteht, ist die Charta nach wie vor ein Leitinstrument. Der Bericht, der im Allgemeinen positiv ausfällt, begrüßt die Tatsache, dass der Anwendungsbereich der kommunalen Selbstverwaltung geachtet wird und die polnischen kommunalen Verwaltungsstellen sich einer weitreichenden autonomen Politikgestaltung erfreuen. Er lenkt die Aufmerksamkeit auch auf einige Bedenken, namentlich dass die Eigenmitteleinnahmen nicht immer den übertragenden Aufgaben entsprechen, die begleitende Finanzierung nicht immer gewährleistet ist und das aktuelle Wirtschaftsklima das System des Finanzausgleichs in bestimmten Fällen strapaziert hat. Darüber hinaus behindert die steigende Zahl von Regulierungen die kommunale Autonomie.

Es wird den nationalen Stellen empfohlen, eine begleitende Finanzierung der übertragenen Aufgaben sicherzustellen und dass der Regulierungsrahmen nicht die Ausübung kommunaler Zuständigkeiten beschränkt. Er ruft die Regierung auf, die Aufteilung der Zuständigkeiten bei der Verwaltung des öffentlichen Raums zu klären, wenn möglich durch die Gesetzgebung. Abschließend werden die polnischen Stellen aufgefordert, das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) zu ratifizieren.

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. 1. b der Statutarischen EntschlieÙung CM/Res(2011)2 des Ministerkomitees des Europarats 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 oben genannten EntschlieÙung CM/Res(2011)2 in Bezug auf den Kongress, die besagt: „Der Kongress fasst 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 (ETS Nr. 122);

d. Empfehlung 83 (2000) über die Beurteilung der Regionalisierung in Zentraleuropa, insbesondere Polen, vom Ständigen Ausschuss des Kongresses am 25. Mai 2000 angenommen, und die Empfehlung 120 (2002) über die kommunale und regionale Demokratie in Polen, am 14. November 2002 vom Kongress angenommen;

e. Den Begründungstext zur vorliegenden Empfehlung über die kommunale und regionale Demokratie in Polen.

2. Der Kongress erinnert daran, dass Polen die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (m Weiteren „Charta“) am 19. Februar 1993 unterzeichnet und am 22. November 1993 ratifiziert hat. Sie trat in Polen am 1. März 1994 in Kraft. Polen hat nicht das Zusatzprotokoll über das Recht auf Teilnahme an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung unterzeichnet.

2. Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 15. Oktober 2014 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

P. Receveur (Vorsitz), L. Ansala, A. Babayev, T. Badan, S. Batson (Stellvertreter: N. Canver), V. Belikov, J-M. Belliard, M. Bepalova, V. Broccoli, E. Brogi, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, A. Cancescu, M. Cardenas Moreno, S. Chernov, D. Chirtoaca, L. Ciriani, M. Cools, J. Costa, BM. D'Angelo (Stellvertreter: L. Valaguzza), M. de Vits, P. Dally (Stellvertreter: A. Davit), J. Dillon (Stellvertreter: S. James), R. Dodd, G. Doğanoglu, V. Dontu, J. Folling (Stellvertreter: J. Ruud), M. Gauci, U. Gerstner, A. Gkountaras, M. Gombosi, A. Gonzalez Terol, V. Groysman (Stellvertreter: V. Oluyko), S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy, O. Haabeth, H. Halldorsson, I. Hanzek, E. Harvey (Stellvertreter: M. Qureshi), S. Harutyunyan, GM. Helgesen, C. Hernandez Torres, B. Hirs, J. Hlinka, B. Hordejuk, A. Ibrahimov, G. Illes, A. Jaunsleinis (Stellvertreter: M. Juzupa), D. Jikia, H.B. Johansen, M. Juhkami, J-P. Klein, B. Kerimoglu, A. Kriza, I. Kulichenko (Stellvertreter: V. Oluyko), C. Lammerskitten, L. Lassakova, F. Lec, J-P. Liouville, I. Loizidou, A. Lubawinski, A. Magyar, D. Mandic, J. Mandico Calvo, T. Margaryan (Stellvertreter: E. Yeritsyan), G. Marsan (Stellvertreter: M. Corvetto-Harroch), N. Mermagen, A. Mimenov, V. Mitrofanovas, S. Mitrovski, L. O. Molin, M. Monesi, R. Mondorf, G. Mosler-Törnström, A. Muzio, D. Narmania, AT. Papadimitriou-Tsatsou, H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, T. Popov, A. Pruszkowski, S. Pudaric, L. Resic, R. Rautava, I. Reepalu (Stellvertreter: H. Hammar), N. Richtermocova, N. Romanova, J. Sauwens (Stellvertreter: J-P Bastin), A. Schorer, L. Sfirloaga, D. Shakespeare, I. Shubin, S. Siukaeva, A-M. Sotiriadou, D. Straupaite (Stellvertreter: J. Gudauskas), T. Tolusic, A. Torres Pereira, M. Türel, A. Ugues, G. Ugulava, A. Uss, P. Uszok, V. Varnavskiy (Stellvertreter: A. Borisov), LO. Vasilescu, B. Vöhringer, L. Verbeek, R. Vergili, L. Wagenaar-Kroon, F. Wagner, H. Weninger, J. Wienen, D. Wrobel, U. Wüthrich-Pelloli, J. Zimola (Stellvertreter: A. Knobova).

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

Sekretariat des Ausschusses: S. Poirel

3. Der Kongress nimmt zur Kenntnis, dass:

a. der Monitoring-Ausschuss Jos WIENEN, Niederlande (L, EPP/CCE), Berichterstatter für kommunale Demokratie, und Cynthia HUGHES, Vereinigtes Königreich (R, SOC), Berichterstatterin für regionale Demokratie, angewiesen hat, einen Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in Polen zu verfassen und diesen dem Kongress vorzulegen;³

b. der Monitoring-Besuch in Polen vom 20. bis zum 23. Mai 2014 in den Städten Lublin, Opole Lubelskie und Gdansk und in den Regionen Masovien, Region Lublin und Pommern stattfand.

4. Der Kongress dankt der Ständigen Vertretung Polens beim Europarat und den polnischen Stellen auf zentraler und kommunaler Ebene, den Vertretern der polnischen NRO sowie allen weiteren Gesprächspartnern für ihre wertvolle Zusammenarbeit in den verschiedenen Phasen des Monitoring-Verfahrens und die Informationen, die der Delegation ausgehändigt wurden.

5. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass:

a. Polens Annahme der Charta vollständig ist und ohne Erklärungen erfolgte;

b. beim Übergang Polens zur Demokratie die Charta als Leitinstrument bei der Schaffung seiner kommunalen und regionalen Stellen diente und ein wichtiges Element der polnischen Rechtsordnung ist;

c. die seit 1990 in Polen erfolgten kommunalen und regionalen Reformen erfolgreich die Dezentralisierung der Verwaltung des Landes erreicht und die Grundlage für eine bürgerliche und demokratische Gesellschaft geschaffen haben;

d. in Polen die Selbstverwaltung auf kommunaler Ebene am stärksten ist;

e. eine gute Praxis in der Beratung und im Dialog vom Gemeinsamen Ausschuss veranschaulicht wird.

6. Der Kongress lenkt jedoch die Aufmerksamkeit auf die folgenden Punkte, die Bedenken auslösen:

a. Der Grad der Autonomie der kommunalen Stellen wird durch die Regulierung seitens der Zentralregierung erodiert;

b. Die Zuständigkeiten, die der kommunalen und regionalen Ebene übertragen wurden, steigen zwar, es fehlt aber eine angemessene begleitende Finanzierung für die Durchführung der Aufgaben, z. B. im Bereich Bildung;

c. Die kommunalen und regionalen Verwaltungsorgane finden das Ausgleichssystem in dieser Zeit der wirtschaftlichen Stagnation belastend, da die Beiträge auf der Grundlage der Einkünfte aus einer früheren Wachstumsperiode berechnet werden;

d. Der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den kommunalen und regionalen Stellen in Bezug auf die Raumplanung mangelt es an Klarheit und in Folge leidet die Koordinierung.

7. Angesichts dieser Ausführungen empfiehlt der Kongress den polnischen Stellen:

a. Gesetze zu erlassen, um die Autonomie der kommunalen Stellen durch die Finanzierung aus Eigenmitteln zu stärken und so die Abhängigkeit der kommunalen und regionalen Stellen von staatlichen Transferzahlungen zu reduzieren;

b. die Empfehlung 120 (2002) vollständig umzusetzen, damit die Dezentralisierung der Befugnisse mit dem Transfer angemessener Finanzmittel einhergeht und um einen neuen Kompromiss für das Konnexitätsprinzip (begleitende Finanzierung) zu finden;

3. bei ihrer Arbeit die Berichterstatter von Professor Dr. Angel M. Moreno, Berater, Präsident der Gruppe der unabhängigen Sachverständigen für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, und von Frau Sedef Cankocak, Ko-Sekretärin des Monitoring-Ausschusses des Kongresses, unterstützt wurden.

c. das System des Finanzausgleichs anzupassen und dieses flexibler im Hinblick auf Veränderungen des Wirtschaftsklimas zu machen, z. B. durch Prüfung der ausgewiesenen Zuwendungen;

d. 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.

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