

47. TAGUNG

Bericht
CPL(2024)47-04prov
26. September 2024

Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Malta

Ausschuss für das Monitoring der Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und der Achtung der Menschenrechte auf kommunaler und regionaler Ebene (Monitoring-Ausschuss)

Ko-Berichterstatter:¹ Cecilia Felicitasz FRIDERICS, Ungarn (L, ECR)
Matthias GYSIN, Schweiz (L, ILDG)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) 3
Begründungstext (zur Kenntnisnahme)²

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht wurde im Anschluss an den Monitoring-Besuch in Malta erstellt, der vom 7. bis zum 9. November 2023 stattfand. Er begrüßt die 2019 erfolgte Reform der kommunalen Selbstverwaltung, die Absenkung des Mindestalters für Kommunalwahlen auf 16 Jahre und die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung durch Malta.

Die Berichterstatter zeigen sich jedoch besorgt im Hinblick auf den begrenzten Umfang der kommunalen Selbstverwaltung, die Ineffektivität der Konsultationen der kommunalen Gebietskörperschaften und die exzessive Aufsicht der kommunalen Selbstverwaltung durch die zentralen Behörden, insbesondere durch Exekutivsekretäre. Sie verweisen auf die finanziellen Zwänge, denen die kommunalen Gebietskörperschaften ausgesetzt sind, einschließlich des Mangels an angemessenen finanziellen Eigenmitteln und der Abhängigkeit von zweckgebundenen Zuschüssen. Des Weiteren sind auch die Befugnisse der Gemeinderäte in Bezug auf ihre personellen und administrativen Ressourcen weiterhin beschränkt, und Bürgermeister*innen können nur in Teilzeit arbeiten. Auch können die vor Kurzem im innerstaatlichen Recht auf kommunaler Selbstverwaltungsebene anerkannten Regionen nicht als tatsächliche Regionen im Sinne der Charta betrachtet werden, da ihre Mitglieder nicht direkt gewählt sind und ihnen eine finanzielle Autonomie fehlt. Schließlich hat Valetta als Hauptstadt keinen Sonderstatus.

1. L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Fraktion der Europäischen Volkspartei im Kongress
SOC/G/PD: Fraktion der Sozialisten, Grünen und Progressiven Demokraten
ILDG: Fraktion der Unabhängigen und Liberaldemokraten
ECR: Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformen
NR: Mitglieder, die keiner Fraktion des Kongresses angehören.
2 Die Begründungstext ist nur auf Englisch und Französisch verfügbar.

Den nationalen Stellen in Malta wird daher neben anderen Maßnahmen empfohlen, die Zuständigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften zu erweitern, ein effektives Konsultationsverfahren zu gewährleisten, die Aufsicht über die kommunalen Behörden auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit zu beschränken, das System der Finanzierung der kommunalen Behörden zu überprüfen und die kommunale Finanzierung zu diversifizieren. Gleichermäßen wichtig ist es, den Gemeinderäten mehr Verwaltungsfreiheit einzuräumen, ihre Befugnisse zur unabhängigen Verwaltung der Exekutivsekretäre zu stärken und den Bürgermeistern die Wahl zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeit zu ermöglichen. Die Verleihung eines Sonderstatus an Valletta sollte ebenfalls in Betracht gezogen werden, damit die Stadt den mit ihrer Rolle als Hauptstadt verbundenen besonderen Anforderungen gerecht werden kann.

EMPFEHLUNGSENTWURF³

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates („der Kongress“) verweist auf:

a. Artikel 2 Absatz 1.b der Charta des Kongresses der Gemeinden und Regionen im Anhang zur Statutarischen Entschließung CM/Res(2020)1 über den Kongress, in dem es heißt, dass eines der Ziele des Kongresses darin besteht, „dem Ministerkomitee Vorschläge zur Förderung der lokalen und regionalen Demokratie zu unterbreiten“;

b. Artikel 1, Absatz 2 der Charta des Kongresses der Gemeinden und Regionen im Anhang zur Statutarischen Entschließung CM/Res(2020)1 über den Kongress, in dem es heißt: „Der Kongress erstellt regelmäßig länderspezifische Berichte über die Lage der lokalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten und in den Staaten, die den Beitritt zum Europarat beantragt haben, und sorgt für die wirksame Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung“;

c. Kapitel XVIII der Geschäftsordnung des Kongresses über die Organisation der Monitoring-Verfahren;

d. den aktuellen Kommentar des Kongresses zur Begründung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, der vom Statutarischen Forum am 7. Dezember 2020 angenommen wurde;

e. die Prioritäten des Kongresses für den Zeitraum 2021-2026, insbesondere die Priorität 6b zur Qualität der repräsentativen Demokratie und der Bürgerbeteiligung;

f. die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen, insbesondere die Ziele 11 über nachhaltige Städte und Gemeinden und 16 über Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen;

g. die vom Ministerkomitee am 27. September 2017 angenommenen Leitlinien für die Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungsprozessen;

h. die Empfehlung CM/Rec(2018)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene, angenommen am 21. März 2018;

i. die Empfehlung CM/Rec(2019)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Kontrolle der Tätigkeiten der lokalen Behörden, angenommen am 4. April 2019;

j. die frühere Empfehlung des Kongresses zum Monitoring der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Malta [[Empfehlung 400 \(2017\)](#)];

k. die Begründung zum Monitoring der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Malta.

2. Der Kongress weist darauf hin, dass:

a. Malta dem Europarat am 29. April 1965 beigetreten ist, die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122, „die Charta“) am 13. Juli 1993 unterzeichnet und am 6. September 1993 ratifiziert hat. Artikel 9.3 der Charta wurde nicht ratifiziert. Die Charta ist am 1. Januar 1994 in Kraft getreten;

b. der Ausschuss für das Monitoring der Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und der Achtung der Menschenrechte auf kommunaler und regionaler Ebene („Monitoring-Ausschuss“) beschlossen hat, die Lage der lokalen Demokratie in Malta im Lichte der Charta zu prüfen. Er beauftragte Cecilia Felicitasz Friderics, Ungarn (L, ECR) und Matthias Gysin, Schweiz (L, ILDG), einen Bericht über das Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Malta zu erstellen und dem Kongress vorzulegen;

3. Vorläufiger Empfehlungsentwurf, angenommen vom Monitoring-Ausschuss am 26. März 2024.

c. der Kontrollbesuch vom 7. bis 9. November 2023 stattgefunden hat. Während des Besuchs traf die Kongressdelegation mit Vertretern verschiedener Institutionen auf allen Regierungsebenen zusammen. Das detaillierte Programm des Besuchs ist der Begründung beigefügt;

d. die Ko-Berichterstatter der Ständigen Vertretung Maltas beim Europarat und allen Personen, die sie während des Besuchs getroffen haben, danken möchten.

3. Der Kongress nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass:

a. die Reform der lokalen Verwaltung 2019 zu einer stärkeren formalen Anerkennung des Prinzips der lokalen Verwaltung in der Gesetzgebung geführt hat, ein allgemeines Recht auf Konsultation eingeführt wurde, die Rolle der Exekutivsekretäre geklärt wurde, die verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene ausgebaut wurden und den Gemeinderäten mehr Freiheit bei der Festlegung der Anzahl der von ihnen einzustellenden Mitarbeiter gewährt wurde;

b. das Mindestalter für die Wahl in die Gemeinderäte auf 16 Jahre herabgesetzt wurde, mit dem Ziel, die Beteiligung junger Menschen am politischen Leben zu erhöhen;

c. Malta 2018 das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Beteiligung an den Angelegenheiten einer lokalen Behörde (CETS Nr. 207) unterzeichnet und ratifiziert hat.

4. Der Kongress bringt seine Besorgnis über die folgenden Punkte zum Ausdruck:

a. Der Spielraum der kommunalen Selbstverwaltung ist nach wie vor minimal, und die Gemeinderäte sind insgesamt nicht befugt, einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten unter ihrer Verantwortung zu regeln und zu verwalten. Darüber hinaus wurden den Gemeinderäten weitere Funktionen entzogen, was dem Subsidiaritätsprinzip zuwiderläuft;

b. Die Zuständigkeiten der lokalen Gebietskörperschaften müssen mit den auf nationaler Ebene festgelegten Politiken in Einklang gebracht werden, und die Überwachung durch die nationale Regierung, insbesondere durch die Exekutivsekretäre, ist weitreichend und unverhältnismäßig, was zu einer übermäßigen Einmischung der nationalen Behörden in lokale Angelegenheiten führt;

c. Die Wirksamkeit der Konsultation der lokalen Gebietskörperschaften, auch über den Verband der lokalen Gebietskörperschaften, muss in allen sie betreffenden Angelegenheiten verbessert werden, insbesondere in Bezug auf Tätigkeiten, die an spezialisierte Einrichtungen ausgelagert wurden, aber für die lokale Verwaltung von Bedeutung sind;

d. Die Finanzautonomie der Gebietskörperschaften ist begrenzt, da sie nicht über ausreichende eigene Finanzmittel verfügen, über die sie im Rahmen ihrer Befugnisse frei verfügen können;

e. Die Bürgermeister dürfen nur in Teilzeit arbeiten, unabhängig von der Größe ihrer Gemeinde und der tatsächlichen Arbeitsbelastung;

f. Die Möglichkeiten der Gemeinderäte bei der Festlegung ihrer Verwaltungsstrukturen und der Umsetzung ihrer eigenen Personalpolitik sind begrenzt;

g. Die Zuschüsse für die lokalen Gebietskörperschaften sind meist für die Finanzierung spezifischer Projekte vorgesehen;

h. Der Status der Hauptstadt Valetta ist derselbe wie der jeder anderen Gemeinde und berücksichtigt nicht die besonderen Aspekte und Bedürfnisse, die mit ihrer Rolle als Hauptstadt verbunden sind;

i. Die Regionen sind zwar im nationalen Recht als lokale Regierungsebene anerkannt, aber die indirekte Wahl der Mitglieder der Regionalräte und die fehlende Finanzautonomie verhindern, dass sie als echte Regionen im Sinne der Charta angesehen werden.

5. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ersucht der Kongress das Ministerkomitee, die maltesischen Behörden aufzufordern:

- a. das Gesetz über die lokale Verwaltung zu überarbeiten, um den Anteil der öffentlichen Aufgaben unter der Verantwortung der lokalen Behörden zu erhöhen und von einer Zentralisierung der bereits begrenzten lokalen Kompetenzen, auch auf regionaler Ebene, abzusehen;
 - b. das derzeitige System der Verwaltungs- und Finanzaufsicht über die lokalen Gebietskörperschaften zu überprüfen und auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit zu beschränken;
 - c. die gesetzlichen Bestimmungen bezüglich der Exekutivsekretäre weiter zu überarbeiten, um es den Gemeinderäten zu ermöglichen, diese ohne Zustimmung der nationalen Regierung auszuwählen oder abzusetzen;
 - d. einen Konsultationsmechanismus einzurichten, welcher einschlägige Fachstellen einbezieht, um sicherzustellen, dass die lokalen Gebietskörperschaften in der Praxis sowohl von den nationalen Behörden als auch von diesen Stellen rechtzeitig und in angemessener Weise zu allen sie betreffenden Angelegenheiten konsultiert werden;
 - e. in Absprache mit dem Verband der lokalen Gebietskörperschaften ein System zur Finanzierung der lokalen Gebietskörperschaften auf der Grundlage ihrer eigenen Finanzmittel zu entwickeln, welches ausreichend diversifiziert sein sollte, um den lokalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit zu geben, ihre Finanzen an die sich verändernden Bedürfnisse und unterschiedlichen Wirtschaftszyklen anzupassen;
 - f. den Bürgermeistern gesetzlich die Möglichkeit einzuräumen, sich für eine Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung zu entscheiden, um auf die unterschiedlichen Bedürfnisse ihrer jeweiligen Ortschaften eingehen zu können;
 - g. den lokalen Gebietskörperschaften mehr Freiraum zu gewähren, auch durch die Zuweisung von Finanzmitteln, um ihre eigenen internen Verwaltungsstrukturen an die lokalen Bedürfnisse anzupassen;
 - h. den Anteil der zweckgebundenen Zuschüsse zu verringern und den lokalen Gebietskörperschaften den Zugang zum nationalen Kapitalmarkt ohne vorherige Genehmigung durch die nationale Regierung zu ermöglichen;
 - i. die Verleihung eines Sonderstatus für Valetta als Hauptstadt in Erwägung zu ziehen, um ihr zu ermöglichen, die mit ihrer Rolle als Hauptstadt verbundenen spezifischen Bedürfnisse zu erfüllen.
6. Der Kongress fordert das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarates auf, die vorliegende Empfehlung zum Monitoring der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Malta und die beigefügte Begründung bei ihren Aktivitäten in Bezug auf diesen Mitgliedsstaat zu berücksichtigen.