

47. TAGUNG

Bericht
CPL(2024)47-03prov
1. Oktober 2024

Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Lettland

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

Ko-Berichterstatter:¹ Jorge SEQUEIRA, Portugal (L, SOC/G/PD)
Gobnait NÍ MHUINEACHÁIN, Irland (L, ILDG)

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

Zusammenfassung

Dieser Bericht beurteilt die Umsetzung der Charta in Lettland auf Grundlage eines Monitoring-Besuchs, der vom 20. bis zum 22. Februar 2024 stattfand. Der Bericht begrüßt die erweiterten Möglichkeiten der Bewohner, sich in Haushaltsfragen und Entscheidungsprozesse einzubringen, und die Vorteile der laufenden Digitalisierung für die kommunalen Verwaltungen.

Der Bericht verweist jedoch auch auf Bedenken in Bezug auf die erhebliche Abhängigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften von der zentralen Finanzierung, die begrenzte Kapazität zur kommunalen Mittelerhebung und die übermäßigen zweckgebundenen Zuwendungen, die die kommunale Autonomie beschränken. Des Weiteren stellten die Berichterstatter Mängel in der Finanzierung des Ausgleichssystems, das Fehlen angemessener finanzieller Mittel für neue Zuständigkeiten, deren Überregulierung durch die Zentralregierung sowie Unsicherheiten bei der Aufteilung der Zuständigkeiten fest. Darüber hinaus birgt die ministeriale Befugnis zur Suspendierung von Gemeinderatsvorsitzenden zusammen mit dem aufwändigen Aufsichtssystem die Gefahr einer unverhältnismäßigen zentralen Einmischung in kommunale Angelegenheiten. In dem Bericht wird auch darauf hingewiesen, dass es keine rechtliche Verpflichtung gibt, die betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften im Falle einer Änderung der Gemeindegrenzen zu konsultieren.

Die Berichterstatter empfehlen daher, das Einnahmepotenzial auf kommunaler Ebene zu erhöhen, die kommunalen Finanzmittel mit den kommunalen Zuständigkeiten in Einklang zu bringen, die Aufsicht zu vereinfachen und die Aufteilung der Zuständigkeiten zu klären. Außerdem fordern sie die Abschaffung der ministerialen Suspendierungsbefugnisse, die Einführung obligatorischer Konsultationen der Gemeinden bei Änderungen der Gemeindegrenzen, die Überarbeitung der Kriterien für den

1. L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen.
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress.
SOC/G/PD: Gruppe der Sozialisten, der Grünen und der Progressiven Demokraten.
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe.
ECR: Europäische Konservative und Reformisten.
NR: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören.
² Die Begründungstext ist nur auf Englisch und Französisch verfügbar.

Ausgleichsfonds und die Unterzeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung.

EMPFEHLUNGSENTWURF³

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

- a. Artikel 2, Absatz 1.b der Charta des Kongresses der Gemeinden und Regionen, die der Statutarischen Entschließung CM/Res(2020)1 in Bezug auf den Kongress angehängt ist und die besagt, es sei eines der Ziele des Kongresses, „dem Ministerkomitee Vorschläge vorzulegen, um die kommunale und regionale Demokratie zu fördern“;
- b. Artikel 1, Abs. 3 der Charta des Kongresses der Gemeinden und Regionen, die der Statutarischen Entschließung CM/Res(2020)1 über den Kongress angehängt ist und die besagt: „Der Kongress verfasst regelmäßig länderspezifische Berichte zur Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten und in Staaten, die den Beitritt zum Europarat beantragt haben, und er stellt die effektive Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung sicher“;
- c. Kapitel XVIII der Geschäftsordnung des Kongresses über die Organisation von Monitoring-Verfahren;
- d. die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen, insbesondere Ziel 11 über nachhaltige Städte und Siedlungen und Ziel 16 über Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen;
- e. Die Richtlinien für die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen, am 27. September 2017 vom Ministerkomitee angenommen;
- f. Empfehlung CM/Rec(2018)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Beteiligung von Bürgern am Leben der Gemeinde, angenommen am 21. März 2018;
- g. Empfehlung CM/Rec(2019)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Aufsicht über die Aktivitäten der kommunalen Gebietskörperschaften, angenommen am 4. April 2019;
- h. die vorausgegangene Kongress-Empfehlung zum Monitoring der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Lettland [[Empfehlung 412 \(2018\)](#)];
- i. Kongress-Empfehlung 447 (2020) „Erkundungsbericht zur Gebietsreform in Lettland“;
- j. den Begründungstext zum Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Lettland;
- k. den aktuellen Kommentar des Kongresses zum Begründungstext der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, der am 7. Dezember 2020 vom Statutarischen Forum angenommen wurde.

2. Der Kongress erklärt, dass:

- a. Lettland am 10. Februar 1995 dem Europarat beitrug, es die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SEV Nr. 122, „die Charta“) am 05. Dezember 1996 mit Vorbehalten unterzeichnet und ratifiziert hat. Die Charta trat in Lettland am 01. April 1997 in Kraft;
- b. der Ausschuss für das Monitoring der Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und für die Wahrung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit auf lokaler und regionaler Ebene (der „Monitoring-Ausschuss“) beschlossen hat, die Situation der lokalen Demokratie in Lettland im Licht der Charta zu untersuchen. Er wies Jorge Sequeira, Portugal (L, SOC/G/PD) und Górnait Ní Mhuineacháin, Irland (L, ILDG) an, einen Bericht über die Umsetzung der Charta in Lettland zu verfassen und dem Kongress vorzulegen;
- c. der Monitoring-Besuch vom 20. bis zum 22. Februar 2024 stattfand. Während des Besuchs traf sich die Kongressdelegation mit Vertretern verschiedener Institutionen aller Regierungsebenen. Das detaillierte Programm des Besuchs ist dem Begründungstext angehängt;

³ Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 02. Juli 2024 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

d. die Ko-Berichterstatter danken dem Ständigen Vertreter von Lettland beim Europarat und allen, mit denen sie sich im Rahmen des Besuches getroffen haben.

3. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass in Lettland:

a. der Rechtsrahmen die Möglichkeiten für Bewohner gestärkt hat, sich in Haushaltsfragen und Entscheidungsprozesse auf kommunaler Verwaltungsebene einzubringen;

b. die Digitalisierung der Prozesse fortgeführt wird, der Vorteile für Bürger, Administratoren und gewählte Amtsträger bringt.

4. Der Kongress zeigt sich besorgt in Bezug auf die folgenden Themen:

a. die weiterhin bestehende Abhängigkeit der kommunalen Verwaltungsebene von der zentralen Finanzierung für die Umsetzung ihrer Zuständigkeiten, der hohe Anteil zweckgebundener Zuwendungen und die begrenzten Möglichkeiten der kommunalen Verwaltungen, eigene Mittel zu erheben, beeinträchtigen die Fähigkeit der Gemeinden, sich mit kommunalen Prioritäten effektiv und autonom zu befassen;

b. es fehlen entsprechende finanzielle Mittel, die mit der Übertragung neuer Zuständigkeiten einhergehen;

c. neben den Finanzierungslücken und der Notwendigkeit, die kommunalen Ausgaben mit den staatlichen Haushaltsprioritäten abzustimmen, belasten detaillierte Vorschriften und zentral festgelegte Dienstleistungsstandards immer stärker die kommunalen Ressourcen und begrenzen die kommunale Autonomie;

d. es gibt immer noch Unklarheiten bei der Aufteilung der Zuständigkeiten;

e. der Ermessensspielraum des Ministers für Umweltschutz und regionale Entwicklung, Gemeinderatsvorsitzende zu suspendieren, birgt die Gefahr eines unverhältnismäßigen Eingriffs in kommunale Angelegenheiten durch die nationale Regierung;

f. das System zur Aufsicht über die kommunalen Verwaltungen durch mehrere Organe ist komplex und belastend;

g. es gibt keine rechtliche Verpflichtung, kommunale Gebietskörperschaften, die von einer Änderung der Gemeindegrenzen betroffen sind, zu konsultieren;

h. es gibt nach wie vor Fragen in Bezug auf die Finanzierung des Ausgleichssystems, wobei sowohl finanziell gut gestellte als auch weniger gut gestellte Gemeinden unzufrieden mit dem System sind.

5. In Anbetracht der obigen Ausführungen bittet der Kongress das Ministerkomitee, die Stellen in Lettland aufzufordern:

a. die Möglichkeit der kommunalen Gebietskörperschaften zu erweitern, Eigenmittel zu generieren, indem man diesen gestattet, zusätzliche kommunale Steuern zu erheben, und das System der Steuerumverteilung zu überarbeiten, um eine stabile Finanzbasis für die Gemeinden sicherzustellen;

b. den Gemeinden finanzielle Mittel zuzuteilen, die in Gänze deren Zuständigkeiten entsprechen, und auf diesem Wege ihre Verantwortung für die Finanzverwaltung zu stärken, sie in die Lage zu versetzen, vollumfänglich ihre Aufgaben zu erfüllen, und hochwertige Dienste zu erbringen;

c. von einer Überregulierung der Zuständigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften abzusehen, um sicherzustellen, dass ihre Kapazität, Initiativen zum Wohle ihrer Gemeinden zu verfolgen, nicht unterminiert wird;

d. die Aufteilung von Befugnissen zwischen kommunaler und staatlicher Ebene weiter zu klären, um Überschneidungen zu vermeiden;

- e. die Gesetze zu überarbeiten, um die ministerialen Befugnisse zur Suspendierung abzuschaffen, um ein unverhältnismäßiges Eingreifen durch die nationale Regierung in das institutionelle Leben der kommunalen Gebietskörperschaften zu vermeiden;
 - f. das System der zentralen Aufsicht der kommunalen Gebietskörperschaften zu vereinfachen, um doppelte Arbeitsausführungen zu verhindern und eine übermäßige Bürokratisierung zu reduzieren;
 - g. eine verpflichtende Konsultation von Gemeinden vor der Änderung ihrer Gemeindegrenzen gesetzlich zu verankern;
 - h. die Höhe und die Kriterien des Ausgleichsfonds zu überarbeiten und die Vorhersehbarkeit des staatlichen Beitrags zum Ausgleichsfonds zu erhöhen, um die Planbarkeit für die Gemeinden zu erleichtern und die derzeitigen interregionalen und interkommunalen Disparitäten zu verringern;
 - i. das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung vom 16. November 2009 (SEV Nr. 207) zu unterzeichnen und zu ratifizieren.
6. Der Kongress ruft das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarates auf, diese Empfehlung zum Monitoring der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Lettland und den begleitenden Begründungstext bei ihrer Tätigkeit in Bezug auf diesen Mitgliedstaat zu berücksichtigen.