

47. TAGUNG

Bericht
CPL(2024)47-02prov
26. September 2024

Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Island

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-Berichtersteller:¹ Matthias GYSIN, Schweiz (L, ILDG)
Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Österreich (L, SOC/G/PD)

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

Zusammenfassung

Dieser Bericht folgt dem dritten Monitoring-Besuch in Island seitdem das Land die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung 1991 ratifiziert hat. Er begrüßt das hohe Maß an Steuerautonomie in der lokalen Selbstverwaltung und die Erhöhung der staatlichen Zuschüsse und nimmt positiv zur Kenntnis, dass die Regierung beabsichtigt, die Konsultationsverfahren zu den öffentlichen Finanzen und die Ausgleichssysteme zu überarbeiten, die derzeit nicht effizient zu sein scheinen. Des Weiteren sind die isländischen Gemeinden weltweit führend im Hinblick auf die Wahlbeteiligung und Vertretung von Frauen.

Der Bericht verweist jedoch insbesondere auf die unklare Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den zentralen und den lokalen Behörden, die fehlende Rechtsverbindlichkeit der Charta im innerstaatlichen Rechtssystem trotz früherer Empfehlungen des Kongresses, die unzureichenden finanziellen Mittel für die lokalen Behörden zur wirksamen Erfüllung ihrer Aufgaben und die zumeist auf einen einzigen Zweck ausgerichtete interkommunale Zusammenarbeit. Darüber hinaus wurde Reykjavik bisher kein Sonderstatus gewährt, um den spezifischen Erfordernissen als Hauptstadt im Vergleich zu anderen Gemeinden Rechnung zu tragen.

Somit empfiehlt der Kongress Island, die Aufteilung der Zuständigkeiten zu klären, Gesetze zu verabschieden, um der Charta Rechtskraft zu verleihen, angemessene finanzielle Mittel für die Gebietskörperschaften sicherzustellen, das Ausgleichssystem zu modernisieren, den Zusammenschluss von Gemeinden weiter zu fördern, die interkommunale Zusammenarbeit zu verbessern, Reykjavik einen Sonderstatus als Hauptstadt zu gewähren und die Konsultation bei Finanzfragen zu stärken.

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.

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 oben genannten Statutarischen Entschließung CM/Res(2020)1, 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 Prioritäten des Kongresses für 2021-2026, insbesondere Priorität 6b, die die Qualität der repräsentativen Demokratie und Bürgerbeteiligung betrifft;
 - e. die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) 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;
 - f. die Richtlinien für die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen, am 27. September 2017 vom Ministerkomitee angenommen;
 - g. Empfehlung CM/Rec(2018)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Beteiligung von Bürgern am Leben der Gemeinde, angenommen am 21. März 2018;
 - h. Empfehlung CM/Rec(2019)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Aufsicht über die Aktivitäten der kommunalen Gebietskörperschaften, angenommen am 4. April 2019;
 - i. die vorausgegangene Empfehlung zum Monitoring der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Island [Empfehlung 402/2017];
 - j. den Begründungstext zum Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Island. [\[CPL32\(2017\)06\]](#).
2. Der Kongress erklärt, dass:
 - a. Island am 07. März 1990 dem Europarat beitrug, es die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SEV Nr. 122, „die Charta“) am 20. November 1985 unterzeichnet und diese 1991 in vollem Umfang ratifiziert hat. Island das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 207) ratifiziert hat;
 - b. der Ausschuss für das Monitoring der Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und der Achtung der Menschenrechte auf kommunaler und regionaler Ebene (der „Monitoring-Ausschuss“) beschlossen hat, die Situation der lokalen Demokratie in Island im Licht der Charta zu untersuchen. Er hat Matthias Gysin, Schweiz (L, ILDG) und Gudrun Mosler-Törnström, Österreich (R, SOC/G/PD) angewiesen, einen Bericht über die Umsetzung der Charta in Island zu verfassen und diesen dem Kongress vorzulegen;
 - c. der Monitoring-Besuch vom 23.-25. Januar 2024 stattfand. Die Kongressdelegation traf sich mit Vertretern verschiedener Institutionen aller Regierungsebenen. Das detaillierte Programm des Monitorings ist dem Begründungstext angehängt;

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

d. Die Ko-Berichterstatter danken der Ständigen Vertretung Islands beim Europarat und allen, mit denen sie sich während der Treffen ausgetauscht haben.

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

a. die kommunale Selbstverwaltung ein hohes Maß an Steuerautonomie genießt;

b. die isländischen Gemeinden weltweit führend im Hinblick auf die Wahlbeteiligung und Vertretung von Frauen sind;

c. die staatlichen Zuwendungen erhöht und Initiativen durchgeführt wurden, um die Berechnung der Kosten für einige der übertragenen Dienste zu verbessern;

d. Pläne für die notwendigen Arbeiten zur Überarbeitung der Verfahren und der Konsultation zwischen Staat und Gemeinden im Bereich der öffentlichen Finanzen genehmigt wurden;

e. das Ausgleichssystem gegenwärtig überarbeitet wird und erwartet wird, dass ein neues Ausgleichssystem eingeführt werden wird, sobald die kontroversen Aspekte beigelegt werden;

f. in Folge der Kongress-Empfehlung 402(2017) „Kommunale Demokratie in Island“, insbesondere deren Absatz 6.f, das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 207) am 22. Mai 2017 ratifiziert wurde.

4. Der Kongress stellt fest, dass die nachstehenden Punkte besondere Aufmerksamkeit erfordern:

a. Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Zentralregierung und den kommunalen Behörden ist trotz früherer Empfehlungen des Kongresses zu diesem Thema nicht geklärt worden;

b. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung genießt trotz früherer Empfehlungen des Kongresses noch immer keine Rechtskraft als unmittelbar anwendbare Rechtsquelle im innerstaatlichen Rechtssystem;

c. Die kommunalen Gebietskörperschaften verfügen nicht über ausreichende finanzielle Mittel, die ihren Zuständigkeiten entsprechen und die es ihnen ermöglichen, optionale Aufgaben zum Wohle ihrer Gemeinden zu erfüllen;

d. Der aktuelle Ausgleichsmechanismus berücksichtigt nicht in Gänze die vielfältigen Erfordernisse der kommunalen Gebietskörperschaften;

e. Der Stadt Reykjavik wurde bisher noch kein Sonderstatus gewährt;

f. Die interkommunale Zusammenarbeit dient vorwiegend einzelnen Belangen und überschneidet sich, was zu Problemen hinsichtlich Transparenz und Rechenschaftspflicht führt;

g. Das System für die Konsultation des Nationalen Verbandes isländischer Gemeinden bei Finanzfragen scheint nicht effizient zu sein;

h. Nach der Ratifizierung des Zusatzprotokolls über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung wurden keine diesbezüglichen Gesetze erlassen.

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

a. die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen nationaler Regierung und den kommunalen Gebietskörperschaften auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips zu klären;

b. Gesetze zu verabschieden, die der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung Rechtskraft als unmittelbar anwendbare Rechtsquelle im innerstaatlichen Rechtssystem verleiht;

c. sicherzustellen, dass die kommunalen Gebietskörperschaften über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, die ihren Zuständigkeiten entsprechen und die es ihnen ermöglichen, optionale Aufgaben zum Wohle ihrer Gemeinden zu erfüllen;

- d. die Modernisierung des Ausgleichssystems abzuschließen, um sicherzustellen, dass dieses effektiv auf die aktuellen Bedürfnisse der kommunalen Gebietskörperschaften reagieren kann;
 - e. der Stadt Reykjavik einen Sonderstatus zu gewähren, auf Grundlage der Kongress-Empfehlung 452 (2021), und verschiedene rechtliche Vorkehrungen zu etablieren, die die besondere Situation der Hauptstadt im Vergleich zu anderen Gemeinden berücksichtigt;
 - f. die Zusammenlegung der Gemeinden weiter zu fördern, u.a. durch Verbesserung und Stärkung diesbezüglicher Anreize;
 - g. das System der interkommunalen Zusammenarbeit durch neue Formen von Mehrzweckorganisationen zu verbessern, die den Bedürfnissen in ländlichen und städtischen Gebieten gerecht werden, und die Transparenz und die Rechenschaftspflicht verbessern würden;
 - h. den institutionellen Rahmen für Konsultationen in Finanzfragen zu stärken, um einen regelmäßigeren und zeitnahen Konsultationsprozess im Einklang mit den Anforderungen der Charta für Konsultationen und unter Berücksichtigung bewährter Verfahren in anderen Ländern zu gewährleisten;
 - i. nach der Ratifizierung des Zusatzprotokolls über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung diesbezügliche Gesetze nach gebührender Konsultation der kommunalen Gebietskörperschaften zu erlassen.
6. Der Kongress ruft das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarates auf, diese Empfehlung zum Monitoring der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Island und den begleitenden Begründungstext bei ihrer Tätigkeit in Bezug auf diesen Mitgliedstaat zu berücksichtigen.