

25. TAGUNG
Straßburg, 29.-31. Oktober 2013

CG(25)12PROV
5. Oktober 2013

Kommunale und regionale Demokratie in Dänemark

Monitoring-Ausschuss
Berichterstatte: Julia COSTA, Portugal (L, EPP/CCE¹)
Jean-Pierre LIOUVILLE, Frankreich (R, SOC)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung)2

Zusammenfassung

Dieser Bericht über die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in Dänemark fasst die Ergebnisse des Monitoring Besuches zusammen, der vom 2. bis 5. Oktober 2012 stattfand. Er hebt die insgesamt positive (und in einigen Bereichen beispielhafte) kommunale Demokratie in Dänemark hervor, in dem eine „Charta-Kultur“ in den Gemeinden vorherrscht, die sicherstellt, dass die Prinzipien der Selbstverwaltung, die in der Charta enthalten sind, umgesetzt werden. Der Bericht stellt mit Befriedigung die bewährten Methoden fest, die anderen Mitgliedstaaten des Europarates als Beispiel dienen können, wie z. B. das Verfahren zur Zusammenlegung der Städte, Konsultationen mit den Gemeinden bei Entscheidungen, die sie unmittelbar betreffen und die Teilhabe der Bürger am lokalen öffentlichen Leben. In dem Bericht wird jedoch auch Besorgnis darüber geäußert, dass einige Befugnisse nicht klar auf die Gemeinden übertragen wurden, wodurch die Gefahr der Überlappung der Befugnisse, Zuweisung nicht ausreichender Finanzressourcen oder ungleiche Verteilung der Finanzlast aufgrund unangemessener Mechanismen und Verfahren zum Finanzausgleich auf kommunaler und regionaler Ebene entsteht. Der Bericht unterstreicht auch die beschränkten Befugnisse der Regionen, die nicht in der Lage sind, Steuern zu erheben und über keine eigenen Finanzressourcen verfügen.

Den dänischen Behörden wird empfohlen, die Befugnisse der Gemeinden klar festlegen (darunter, die die in den „Gemeinderegeln“ dargelegt wurden), ihnen mehr Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, die alle Verantwortungsbereiche abdecken und die Verfahren zum Finanzausgleich zwischen Städten zu verbessern, damit sie mit der Charta vereinbar sind. Der Bericht fordert die dänischen Behörden auf, sich nach dem Referenzrahmen für die regionale Demokratie bei der Entwicklung der dänischen Regionen zu richten, die Befugnisse der Regionen zu revidieren und ihnen die Gelegenheit zur Steuererhebung einzuräumen. Schließlich werden die dänischen Behörden ersucht, das Zusatzprotokoll der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (ETS Nr. 207) in naher Zukunft zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

¹ L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Europäische Volkspartei Gruppe im Kongress
SOC: Sozialistische Gruppe
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe
ECR: Europäische Konservative und Reformisten Gruppe
NR: Fraktionslos

EMPFEHLUGSENTWURF²

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates bezogen auf:

a. Artikel 2, Absatz 1.b. der Statutarischen EntschlieÙung CM/Res(2011)2 des Ministerkomitees betreffend den Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates, der als eines der Ziele des Kongresses die „Vorlage von Vorschlägen zur Förderung der kommunalen und regionalen Demokratie an das Ministerkomitee festlegt“;

b. Artikel 2, Absatz 3 der oben erwähnten Statutarischen EntschlieÙung CM/Res(2011)2, der festlegt, dass „der Kongress regelmäßige – Land für Land - Berichte über die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in sämtlichen Mitgliedstaaten sowie den sich um einen Beitritt zum Europarat bewerbenden Staaten ausarbeitet und sich insbesondere um die tatsächliche Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung kümmert“;

c. EntschlieÙung 307 (2010) (überarb.) über die Verfahren für das Monitoring der Pflichten und Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten des Europarates durch ihre Ratifizierung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr.122) eingegangen sind;

d. Empfehlung 219 (2007) über den Status von Hauptstädten, Empfehlung 132 (2003) über Gemeindeeigentum im Licht der Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung;

e. EntschlieÙung 299 (2010) des Kongresses über das Follow-up durch den Kongress des Europarates der Konferenz der für die kommunale und regionale Gebietskörperschaften zuständigen Minister (Utrecht, Niederlande, 16. - 17. November 2009), die besagt, dass der Kongress des Europarates den Referenzrahmen für die regionale Demokratie für seine Monitoring-Tätigkeit benutzen wird, sowie die Erwiderung des Ministerkomitees auf die Empfehlung 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec282final] des Kongresses, die die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu aufruft, den oben erwähnten Referenzrahmen zu berücksichtigen;

f. Empfehlung 164 (2005) betreffend die kommunale und regionale Demokratie in Dänemark, die der Kongress im Mai 2005 verabschiedete;

g. den Begründungstext [CG(25)12] betreffend die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in Dänemark, verfasst von Julia COSTA, Portugal (L, EPP/CCE) und Jean-Pierre LIOUVILLE, Frankreich (R, SOC).

² Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der vom Monitoring-Ausschuss am 3. Juli 2013 angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

L. O. Molin (Präsident), *M. Abuladze*, *K. Andersen*, *L. Ansala*, *A. Babayev*, *T. Badan*, *S. Batson*, *V. Belikov*, *J-M. Belliard*, *M. Bespalova*, *V. Broccoli*, *E. Brogi*, *Z. Broz*, *A. Buchmann*, *X. Cadoret*, *A. Cancescu*, *M. Cardenas Moreno*, *W. Carey*, *S. Chernov*, *V. Churchmann*, *L. Cirianni*, *M. Cohen*, *M. Cools*, *J. Costa*, *D. Çukur*, *BM. D'Angelo*, *M. de Vits*, *J. Dillon*, *R. Dodd* (Stellvertreter: *S. James*), *N. Dogan*, *G. Doğanoglu*, *V. Dontu*, *E. Flyvholm*, *J. Folling*, *U. Gerstner*, *A. Gkountaras*, *A. Gonzalez Terol*, *V. Groisman*, *M. Guegan*, *M. Gulevskiy*, *O. Haabeth*, *H. Halldorsson*, *S. Harutyunyan*, *GM. Helgesen*, *C. Hernandez Torres*, *B. Hirs*, *J. Hlinka*, *A. Ibrahimov*, *G. Illes*, *A. Jaunsleinis*, *M. Jegeni Yildiz*, *M. Juhkami*, *M. Kardinar*, *J-P. Klein*, *A. Kriza*, *I. Kulichenko*, *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*, *V. Mc Hugh*, *N. Mermagen*, *A. Mimenov*, *I. Misheva*, *V. Mitrofanovas*, *M. Monesi*, *G. Mosler-Törnström*, *A. Muzio*, *AT. Papadimitriou-Tsatsou*, *U. Paslawska*, *N. Peleshi*, *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *G. Policinski*, *T. Popov*, *A. Pruszkowski*, *R. Rautava*, *I. Reepalu*, *H. Richtermocova*, *N. Romanova*, *J. Sauwens* (Stellvertreter: *J-P. Bastin*), *A. Schorer* (Stellvertreter: *P. Schowtka*), *L. Sfirloaga*, *D. Shakespeare*, *I. Shubin*, *S. Siukaeva*, *A-M. Sotiriadou*, *D. Straupaite*, *A. Torres Pereira*, *A. Ugues*, *G. Ugulava*, *A. Uss*, *P. Uszok*, *V. Varnavskiy* (Stellvertreter: *A. Borisov*), *LO. Vasilescu*, *B. Vöhringer*, *L. Verbeek*, *L. Wagenaar-Kroon*, *F. Wagner*, *H. Weninger*, *J. Wienen*, *D. Wrobel*, *U. Wüthrich-Pelloli*, *J. Zimola*.

N.B.: Die Namen der abstimmenden Mitglieder sind kursiv gedruckt.

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

2. Der Kongress hebt Folgendes hervor:

a. Das Königreich Dänemark wurde am 5. Mai 1949 Mitglied des Europarates. Es ist einer der Gründerstaaten der Organisation. Es unterzeichnete die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122, nachstehend die „Charta“) am 15. Oktober 1985 und ratifizierte sie am 3. Februar 1988. Dänemark verabschiedete alle Bestimmungen der Charta. Bei der Ratifizierung gab es eine Erklärung dahin gehend ab, dass das Königreich Dänemark sich an die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung in seiner Gesamtheit gebunden fühle, die Bestimmungen der Charta auf die dänischen Kommunen (*kommuner*) und Bezirke (*amtskommuner*) angewendet werden, abgesehen von dem Hauptstadtrat (*Hovedstadsradet*), der 1989 abgeschafft wurde und dass die Charta weder auf Grönland noch die Faröer Inseln Anwendung findet;

b. Dänemark hat das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) nicht unterzeichnet;

3. Er stellt fest, dass:

a. Julia COSTA (Portugal, L, EPP/CCE), Berichterstatterin für Gemeindedemokratie und Jean-Pierre LIOUVILLE (Frankreich, R, SOC), Berichterstatter für Regionaldemokratie vom Monitoring-Ausschuss aufgefordert wurden, einen Bericht über Dänemark zu erstellen und dem Kongress vorzulegen;³

b. Der Monitoring Besuch fand vom 3. bis 5. Oktober 2012 statt. Bei diesem Besuch traf die Monitoring-Delegation des Kongresses mit den entsprechenden Organen der Zentralregierung, Mitgliedern des betroffenen parlamentarischen Ausschusses, nationalen Verbänden der Gemeinden und Regionen und Vertretern des Rates der Hauptstadtregion, Dragør, Soro und Maribo sowie Vertretern der Faröer Inseln, Grönland und dem dänischen Ombudsmann zusammen;

c. Die Delegation möchte der Ständigen Vertretung Dänemarks im Europarat, den dänischen Stellen, den nationalen Gemeindeverbänden und all denen, mit denen sie gesprochen hat, für ihre Hilfsbereitschaft, ihr Interesse an der Arbeit des Kongresses und ihre Zusammenarbeit bei dem Besuch danken.

4. Der Kongress stellt mit Befriedigung Folgendes fest:

a. die allgemein positive (und manchmal beispielhafte) kommunale Demokratie in Dänemark, die sich in der „Charta-Kultur“ bei der Umsetzung der Prinzipien der Charta widerspiegelt;

b. die freiwillige Zusammenlegung der Städte nach Konsultation der Gemeinden einerseits und die Möglichkeit zu Kooperationsabkommen zwischen den Städten, im Falle der Verweigerung der Zusammenlegung der betroffenen Gemeinden andererseits;

c. die Konsultation der Gemeinden und Regionen während der Planung und den Entscheidungen bei allen Angelegenheiten, die sie unmittelbar betreffen;

d. die Einhaltung der meisten Prinzipien der Charta insbesondere derer, die in den Artikeln 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10 und 11 niedergelegt sind;

e. die aktive Beteiligung der dänischen Bürger am politischen Entscheidungsprozess;

f. die Reform aus dem Jahre 2007, die in Konsultation durchgeführt wurde und dessen Hauptziel die Verstärkung der Gemeindedemokratie in Dänemark war.

³ Sie wurden bei ihren Arbeiten von Esther Maurer, Berater und Mitglied der Gruppe unabhängiger Sachverständiger für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung und Stéphanie Poirer, Sekretariat des Monitoring-Ausschusses des Kongresses unterstützt.

5. Der Kongress bedauert:

- a. die fehlende Klarheit bei einigen Verantwortlichkeiten, die nicht klar auf die Gemeinden übertragen wurden – eine Situation, die zu Doppelarbeit führen kann (Artikel 4 Abs.1);
- b. die unzureichenden Finanzmittel, die den Gemeinden im Rahmen ihrer Befugnisse (Artikel 9 Abs.2) frei zur Verfügung stehen;
- c. die Mängel bei Mechanismen und Verfahren zum Finanzausgleich auf kommunaler und regionaler Ebene und die daraus folgende ungleiche Verteilung der Finanzlasten (Artikel 9 Abs.5);
- d. die oft strenge staatliche Überwachung des Zugangs der Gemeinden zu den Kapitalmärkten (Artikel 9.8);
- e. die verringerten Befugnisse und Verantwortlichkeiten der Hauptstadt Kopenhagen;
- f. die eingeschränkten Befugnisse der Regionen und ihre Unfähigkeit Steuern zu erheben oder Finanzressourcen, außer den Beiträgen auf nationaler Ebene, zu erhalten.

6. Der Kongress empfiehlt dem Ministerkomitee die dänischen Stellen aufzufordern:

- a. im Hinblick auf Artikel 4 Abs. 1 der Charta klar die Verantwortungsbereiche der Gemeinden zu definieren, darunter die Befugnisse, die in den Gemeindeverordnungen festgelegt werden, die vage sind und sich oft überschneiden;
- b. angemessene Finanzmittel für alle Befugnisse zur Verfügung zu stellen, die die Gemeinden ausüben;
- c. die Verfahren zum Finanzausgleich bei den Städten zu verbessern, damit sie im Einklang mit Artikel 9 Abs. 5 der Charta für die Gemeinden stehen und sich auf den Referenzrahmen für die Regionale Demokratie bei der Strukturierung der dänischen Regionen zu stützen;
- d. die staatlichen Überwachungsverfahren der Gemeinden zu revidieren, um ihren Zugang zu den nationalen Kapitalmärkten zu erleichtern;
- e. die Verantwortung der Hauptstadt im Hinblick auf Empfehlung 219 (2007) des Kongresses über die Stellung der Hauptstädte zu stärken;
- f. die Verantwortung der Regionen zu revidieren und sie in die Lage zu versetzen, Steuern zu erheben oder ihre eigenen spezifischen Finanzressourcen zu erhalten;
- g. in naher Zukunft das Zusatzprotokoll der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

7. Der Kongress fordert das Ministerkomitee des Europarates auf, die vorliegende Empfehlung betreffend die kommunale und regionale Demokratie in Dänemark sowie den Begründungstext bei seinen eigenen Monitoringverfahren und anderen Aktivitäten für seine Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.