# DIE ZUKUNFT DER ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGEN IN EUROPA: DIE BEDÜRFNISSE UNSERER BÜRGER ERFÜLLEN

Erklärung der XXIII. Generalversammlung des Rates der Gemeinden und Regionen Europas

Innsbruck, 12. Mai 2006

**Wir, in unserer Eigenschaft als lokale und regionale gewählte Mandatsträger, Bürgermeister und politische Verantwortungsträger der Städte und Gemeinden, Grafschaften, Kreise, Provinzen und Regionen Europas,**

Aus Anlass des XXIII. Europatages der Gemeinden und Regionen Europas in Innsbruck versammelt;

Allesamt vereint in unseren Grundprinzipien der lokalen und regionalen Demokratie und Selbstverwaltung und Subsidiarität;

In der Überzeugung, dass gutes, modernes Regieren in Europa eine positive und aktive Partnerschaft zwischen allen Regierungsebenen erfordert - der europäischen, nationalen, regionalen und der lokalen Ebene;

Im Bewusstsein, dass unsere europäische Lebensweise und unser Gesellschaftsmodell die Erbringung hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen für alle Bürger erfordert, und insbesondere für die schwächsten Bevölkerungsgruppen;

Mit der Betonung, dass auf unserem Kontinent die Mehrzahl der Leistungen der Daseinsvorsorge in den Verantwortungsbereich der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften fallen und

Unter Erneuerung unseres Engagements für ein politisch und wirtschaftlich starkes Europa, das vereint in seinen Werten und Grundsätzen, versehen mit leistungsfähigen Institutionen, auf internationaler Ebene tätig und angesehen und mit seiner Vielfalt respektvoll umgeht, um die Bedürfnisse seiner Bürger zu erfüllen und die globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bestehen zu können;

**GEBEN FOLGENDE ERKLÄRUNG AB:**

## I. Ein politisch starkes Europa, mit einer stärkeren Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften

1. Bei unserem letzten Europatag im Jahr 2003 in Posen hatten wir die Erweiterung der Europäischen Union um zehn neue Mitgliedstaaten unterstützt. Zwei Jahre nach der erfolgten Erweiterung geben wir nun unserer Genugtuung über das Gelingen dieses historischen Prozesses Ausdruck, das zu einem großen Anteil dem Engagement und der Unterstützung der Regionen und Kommunen dieser Länder zu verdanken ist.

2. In Posen hatten wir weiterhin unsere Erwartung ausgedrückt, die Europäische Verfassung werde die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften anerkennen und zum abschließenden Aufbau eines politisch starken, einigen Europas beitragen.

3. Wir haben die im Verfassungsvertrag enthaltenen Fortschritte und anerkannten Rechte für die Kommunen und Regionen begrüßt, einschließlich der ausdrücklichen Anerkennung des Prinzips der lokalen und regionalen Selbstverwaltung, der weit reichenden Definition von Subsidiarität, die auch die

regionale und kommunale Ebene einschließt, sowie das neue Protokoll zur Subsidiarität und zur Verhältnismäßigkeit. Darüberhinaus haben wir das Recht des Ausschusses der Regionen unterstützt, den Europäischen Gerichtshof anzufen zu können, um die Einhaltung dieser Prinzipien sicherzustellen.

4. Das negative Votum bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden zur Ratifizierung des Vertrages, die den Europäischen Rat zur derzeitigen Reflexionsphase veranlassten, macht deutlich, dass sich viele Bürger heute nicht mehr so sehr mit der Richtung identifizieren, den Europa in ihren Augen eingeschlagen hat, und dass sie oft den Eindruck haben, Europa gehe nicht genügend auf ihre Alltagssorgen ein. Diese Tendenz wird noch verstärkt durch die Praxis einiger nationaler Regierungen, der EU die Schuld zuzuschieben für Vorgänge, die in ihrer eigenen Verantwortung liegen.

5. Wir glauben, dass es möglich wäre diese gefährliche Kluft zu überwinden, wenn die Rolle der Kommunen und Regionen in der europäischen Regierungsweise gestärkt und die in den letzten Jahren oft exzessive Tendenz der Zentralisierung auf europäischer und nationaler Ebene abgelöst würde.

6. Wir sind davon überzeugt, dass die Europäische Union künftig eine noch wichtigere Rolle spielen muss bei der Lösung der großen globalen Probleme, mit denen unser Kontinent konfrontiert ist. Soll die Europäische Union jedoch in Zukunft leistungsfähiger werden, dann muss sie ihre Arbeitsweise ändern, um auf internationaler Bühne ihre demokratische Funktionsweise, ihre Effektivität und ihr politisches Gewicht besser geltend zu machen.

7. Wir bestehen darauf, wie auch immer der Ratifikationsprozess der Verfassung – die wir unterstützen - ausgehen wird - dass die Fortschritte, die für die Kommunen und Regionen und für die demokratische Arbeitsweise der Union erzielt wurden, aufrechterhalten und gestärkt werden müssen. Wir rufen die europäischen Institutionen und unsere nationalen Regierungen auf, dafür Sorge zu tragen, dass dieses Ziel erreicht wird.

8. Angesichts der Notwendigkeit, die Union wieder mit den Bürgern in Verbindung zu bringen, schlagen wir vor, dass in der künftigen Verfassung bzw. in einem gleichwertigen Vertrag ein Hinweis auf die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung enthalten sein sollte; sie gehört heute tatsächlich zu unserem "acquis communautaire", unserem gemeinschaftlichen Rechtsbestand.

9. Ein stärkeres Europa muss auch auf größerem wirtschaftlichen Erfolg basieren – dieser wirtschaftliche Erfolg soll aber auch eine starke Sozial- und Umweltdimension beinhalten. So verstehen wir die Lissabon- und die Götheborg Strategien. Und wirtschaftlicher Erfolg erfordert, dass unsere Regionen, Städte und Gemeinden bei europäischen und nationalen Strategien und Gemeinschaftspolitiken beteiligt werden.

10. Wir weisen im übrigen darauf hin, dass eine effektive europäische Kohäsionspolitik mit angemessener Mittelausstattung, die sich auf die europäischen Regionen und Kommunen gründet, als solche sehr wesentlich zum Erfolg der Lissabon- und Götheborg Strategien beiträgt, ebenso wie das

Voranschreiten der Modernisierung der öffentlichen Dienstleistungen. Wir bedauern daher, dass der gesamte Finanzrahmen der europäischen Kohäsionspolitik für die nächsten 7 Jahre, trotz der kürzlich vorgenommenen geringfügigen Aufbesserungen, vom Europäischen Rat weit unter das von der Kommission empfohlene Niveau herabgesetzt worden ist. Dies ist unseres Erachtens ein schwerer Fehler, und wir fordern deshalb alle Institutionen und insbesondere den Rat auf, hier bei der nächstmöglichen Gelegenheit Verbesserungen vorzunehmen. Andererseits begrüßen wir die neuen Finanzierungsinstrumente, die zur Unterstützung der Städte und Regionen entwickelt wurden.

Wir begrüßen die Anerkennung des Beitrages der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen durch die Kommission. Wir glauben aber, dass es noch einiger Anstrengungen bedarf, um dies umzusetzen. Daher fordern wir die Kommission auf, die Mitgliedstaaten daran zu erinnern, dass die städtische Dimension obligatorisch ist und in den nationalen Planungsdokumenten enthalten sein muss. Wir fordern die Kommission ebenfalls auf, das Partnerschaftsprinzip abzusichern, das in Artikel 10 der allgemeinen Verordnung verankert ist und das einige Mitgliedstaaten versucht sind zu vernachlässigen.

11. Es ist uns voll bewusst, dass das Prinzip der Gleichstellung von Männern und Frauen im heutigen und zukünftigen Europa immer mehr an Bedeutung und Einfluss gewinnt: dies trägt zum politischen, wirtschaftlichen und sozialen Erfolg unserer Gesellschaft bei. Es ist uns daher eine Genugtuung, hier in Innsbruck die neue Charta zur Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene auf den Weg zu bringen, die vom RGRE und seinen Partnern entworfen und unterstützt und vom RGRE Hauptausschuss angenommen wurde. Wir unternehmen die notwendigen Schritte, um diese Charta zu veröffentlichen und die Gebietskörperschaften zur Unterzeichnung und Umsetzung anzuhalten.

12. Wir freuen uns an dieser Stelle auf die gute Zusammenarbeit und partnerschaftliche Beziehung hinweisen zu dürfen, die den RGRE und seine nationalen Verbände mit dem Ausschuss der Regionen und dem KGRE des Europarates verbinden, was der Verwirklichung unserer gemeinsamen Ziele zugute kommt.

13. Wir weisen erneut auf die Notwendigkeit hin, eng mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und ihren Verbänden in Südosteuropa, einschließlich der westlichen Balkanländer, zusammenzuarbeiten, nachdem diese Gegend in jüngster Vergangenheit von Kriegen und großem Leid heimgesucht war, um so mitzuhelfen, die Bedingungen für einen künftigen Eintritt in die Europäische Union zu schaffen.

14. Letztlich heben wir die Städtepartnerschaften als besonders wichtigen Faktor zur Friedensschaffung, zur Bekämpfung von Ausgrenzung und zur Verständigung zwischen den europäischen Bürgern verschiedener Länder und unterschiedlicher kultureller Herkunft hervor. Wir begrüßen den Vorschlag der Kommission, ein neues, siebenjähriges Programm für aktive europäische Bürgerschaft ins Leben zu rufen, bei dem auch in Zukunft den Städtepartnerschaften eine Schlüsselrolle zukommt und womit Bürgerschaft als fundamentales Element der Demokratie bestätigt wird. Wir glauben, dass Städtepartnerschaften auch mit

Gebietskörperschaften in Europas Nachbarländern angeregt und gefördert werden müssen als dynamische Kraft, die dazu beiträgt lokale und regionale Ungleichheiten zu verringern.

## II. Die Entwicklung unserer öffentlichen Dienstleistungen im Europa von morgen

15. Hochwertige öffentliche Dienstleistungen zu erbringen und sicherzustellen gehört zu den Kernaufgaben einer jeden lokalen und regionalen Gebietskörperschaft. Und so wie Europa sich ändern muss, um den Herausforderungen der Globalisierung zu begegnen, so müssen auch wir uns der Modernisierung unserer Dienstleistungen stellen, um uns auf die veränderten Bedürfnisse und Umstände einzustellen.

16. Bei diesen Veränderungen sind hauptsächlich jene von Bedeutung, die sich aus dem demografischen Wandel ergeben, der in Europa stattfindet. In vielen Ländern altert die Bevölkerung und das Verhältnis zwischen nicht erwerbstätiger und erwerbstätiger Bevölkerung wird sich aller Voraussicht nach verschieben. Mehr Zuwanderung scheint hingegen nötig, um diesem Trend entgegenzuwirken. Die Entwicklung unserer Gemeinden zwingt uns, alle unsere Dienstleistungen einer Prüfung zu unterziehen und anzupassen. Hinzu kommt, dass moderne technologische Entwicklungen neue Möglichkeiten bieten, Dienstleistungen besser und kostensparender zu erbringen, z.B. über e-government. Darüberhinaus ist politische und finanzielle Unterstützung für die Verkehrsmittel nötig, nachdem diese das einzige Mittel sind, Gemeinden auf Inseln oder in entlegenen Gebieten aufrechtzuerhalten.

17. Es steht unserer Ansicht nach außer Zweifel, dass entsprechend dem Prinzip der lokalen und regionalen Selbstverwaltung, jede Gebietskörperschaft berechtigt ist, selbst zu entscheiden, wie eine Dienstleistung im öffentlichen Interesse am besten erbracht und finanziert werden kann, entweder In-house, durch öffentlich-private Partnerschaft, oder über Vertrag mit einem externen Betreiber. Wir wehren uns gegen jeden Versuch auf nationaler bzw. europäischer Ebene, für die Erbringung von Dienstleistungen bestimmte Formen vorgeschrieben zu bekommen. Des Weiteren wollen wir dafür Sorge tragen, dass qualitative Dienstleistungen zu erschwinglichen Preisen erhalten bleiben.

18. Wir sehen mit Sorge, dass in diesem Zusammenhang sowohl die Europäische Kommission als auch der Europäische Gerichtshof in jüngster Zeit in einigen Fällen die Binnenmarktbestimmungen in einer Weise ausgelegt haben, die den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung und demokratisch legitimierter Entscheidung verletzt (z.B. Einschränkungen in der In-house-Leistungserbringung und Erschwerung langjähriger und gut funktionierender interkommunaler Zusammenarbeit). Wir sind der Ansicht, die EU sollte sich eher auf Fragen konzentrieren, die maßgebliche Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben, anstatt sich dieser Themen anzunehmen, die rein kommunalen Charakter haben.

19. Wir stellen fest, dass auf europäischer Ebene (und dies reicht bis ins Europäische Parlament) eine Debatte entsteht zur Frage, ob es ein EU Rahmengesetz zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse geben soll. Wir werden diese

Debatte aufmerksam verfolgen und uns an ihr mit einem offenen und ehrlichen Ansatz, basierend auf gut vorbereiteten Vorschlägen, beteiligen.

20. Bei dieser Debatte wollen wir sicherstellen:

    (a) Dass öffentliche Dienstleistungen nicht kommerzieller Art und mit sozialem Zweck nicht als Dienstleistungen von *wirtschaftlichem* Interesse definiert werden und somit nicht in den Anwendungsbereich der Binnenmarktbestimmungen der EU gehören;
    (b) Dass reine Ausgleichszahlungen an Erbringer öffentlicher Dienstleistungen rechtlich nicht als staatliche Beihilfe betrachtet werden;
    (c) Dass interkommunale Zusammenarbeit bei der Erbringung von Dienstleistungen als eine zulässige Form der internen Dienstleistungserbringung betrachtet wird, ohne Ausschreibungspflicht;
    (d) Dass lokale Gebietskörperschaften das Recht haben, ohne Ausschreibungspflicht eine eigene Firma mit der Erbringung von Dienstleistungen zu beauftragen oder eine Firma, in denen sie mehrheitlich Anteile besitzen, vorausgesetzt die Firma betätigt sich nicht auf externen Märkten.

21. Wir stimmen zu, dass es möglich sein muss, lokale und regionale Gebietskörperschaften ihren Bürgern und Wählern gegenüber zur Rechenschaft zu ziehen bezüglich der von ihnen erbrachten Dienstleistungen und dass Transparenz in ihrer Beschlussfassung herrschen muss und in diesem Zusammenhang die Beteiligung unserer Bürger durch demokratische Mittel vertieft wird. Wir sind der Ansicht, dass effektives Leistungsmanagement von wesentlicher Bedeutung ist, aber auch zur kommunalen Selbstverwaltung gehört. Demzufolge lehnen wir „top-down" -Kontrollsysteme ab und plädieren für freiwilliges Benchmarking und Mechanismen zur Messung von Qualitat, die auch die nationalen Kommunal- und Regionalverbände in den jeweiligen Ländern einbeziehen. Wir werden prüfen, wie wir diese Vergleiche auf transnationaler Basis durchführen können.

22. Eine wichtige Vorbedingung für die Erbringung einer wirksamen, hochwertigen Dienstleistung ist jedoch die Verfügbarkeit ausreichender Finanzmittel. Wir stellen mit Besorgnis fest, dass überall in Europa lokale und regionale Gebietskörperschaften zunehmend mit Finanzproblemen zu kämpfen haben, und dass viele gezwungen sind, bei den Dienstleistungen entsprechend zu sparen.

23. Wenn auch die Finanzierungsart und die Liste der zu erfüllenden Aufgaben von Land zu Land unterschiedlich ist, so benennt doch die Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung einige Prinzipien, die erneut dargelegt und geachtet werden müssen, wie:

    (a) Die kommunalen Gebietskörperschaften haben im Rahmen der nationalen Wirtschaftspolitik Anspruch auf angemessene Eigenmittel über die sie in Ausübung ihrer Zuständigkeiten frei verfügen können.
    (b) Die Finanzmittel der kommunalen Gebietskörperschaften müssen in angemessenem Verhältnis zu den durch die Verfassung oder das Gesetz vorgesehenen Zuständigkeiten stehen.
    (c) Die Finanzmittel der kommunalen Gebietskörperschaften müssen zumindest teilweise aus kommunalen Steuern und Gebühren stammen, bei denen sie das Recht haben, den Hebesatz im gesetzlichen Rahmen festzusetzen.

(d) Die Finanzierungssysteme, auf denen die Mittel beruhen, die den kommunalen Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen, müssen ausreichend vielfältig und dynamisch gestaltet sein, damit diese soweit wie praktisch möglich in die Lage versetzt werden, mit der tatsächlichen Entwicklung der Kosten für die Ausführung ihrer Aufgaben Schritt zu halten.
(e) Finanzielle Zuweisungen an die kommunalen Gebietskörperschaften sollten soweit wie möglich nicht an die Finanzierung bestimmter Projekte gebunden sein.

## III. Lokal / Global – Aktionen und Partnerschaften für Dialog und Entwicklung

24. Wir sind uns bewusst, dass Europa eine maßgebliche Rolle spielen muss, um auf der ganzen Welt Demokratie, Frieden, Menschenrechte, Entwicklung und Sicherheit zu fördern und dass lokale und regionale Gebietskörperschaften dazu beitragen können und dies auch tun; z.B. durch internationale Partnerschaften, interkulturellen Dialog und über diplomatische Aktivitäten der Städte.

25. Wir unterstützen in diesem Zusammenhang insbesondere die Aktion der europäischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Hinblick auf die Millennium-Entwicklungsziele. Diese Ziele stellen die deutlichste universale Verpflichtung der internationalen Staatengemeinschaft dar, um tiefste Armut, soziale Ausgrenzung und Entbehrung abzuwenden, von der Hunderte Millionen Menschen betroffen sind.

26. Die Millenniums-Entwicklungsziele können nicht ohne die aktive Beteiligung und Verpflichtung der Städte und lokalen Gebietskörperschaften überall auf der Welt erreicht werden, wie UNO-Generalsekretär Kofi Annan sehr richtig bei seinem Treffen mit der Delegation der Weltunion der Kommunen im September 2005 anerkannte. Deshalb begrüßen wir die Initiative des RGRE und der Weltunion der Kommunen, die für Aktionen zur Unterstützung der Millenniums-Entwicklungsziele durch die lokalen Gebietskörperschaften werben. Weiterhin begrüßen wir das positive Vorgehen der Millenniumskampagne bei ihrer Arbeit mit dem RGRE und der Weltunion der Kommunen zu diesem Zweck, und ihren Beitrag zur Vorbereitung der Konferenz in Lissabon, die im Oktober stattfinden wird.

27. Desgleichen nehmen wir zur Kenntnis, dass die internationale Entwicklungspolitik der Europäischen Union für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften eine verstärkte, wenngleich noch immer nicht ausreichende Rolle vorsieht, sowohl in den Entwicklungsländern als auch in Europa. Wir begrüßen das vorgeschlagene thematische Programm für "nicht staatliche Akteure und lokale Gebietskörperschaften", das uns für unsere internationalen Entwicklungsmaßnahmen bescheidene Finanzierungsmöglichkeiten bieten könnte. Wir verpflichten uns, unser Engagement gegenüber den europäischen Institutionen zu verstärken, damit die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften als wichtige Akteure im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit anerkannt wird.

28. Wir freuen uns über den gelungenen Start und den frühzeitigen Fortschritt unserer Weltunion der Kommunen (UCLG), die einen neuen Schritt darstellt, mit dem sich lokale und regionale Gebietskörperschaften auf internationaler Ebene einbringen.

29. Unser Engagement für die kommunale Selbstverwaltung und die Stärkung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften beschränkt sich nicht auf den europäischen Kontinent, sondern erstreckt sich auf die ganze Welt. Wir nehmen zur Kenntnis, dass bei der Sitzung des Rates der Regierungen der UNO Habitat im Jahr 2005 die Mitgliedstaaten beschlossen haben, eine Konsultation über den „*Entwurf von Leitlinien zur Dezentralisierung und zur Stärkung der lokalen Demokratie*" durchzuführen, der von einem Sachverständigenausschuss unter Beteiligung des RGRE aufgesetzt worden war, mit dem Ziel, dass bei der nächsten Sitzung des Rates der Regierungen im Frühjahr 2007 ein endgültiger Beschluss herbeigeführt wird.

30. Wir richten daher einen Aufruf* an die Europäische Union, an alle Regierungen der Länder, in denen der RGRE Mitglieder hat, und an die breite internationale Gemeinschaft, diese Leitlinien zu unterstützen. So würden zum ersten Mal auf globaler Bühne Regierungen Prinzipien für effektives Regieren auf lokaler Ebene verabschieden. Wir fordern daher alle unsere Kommunal- und Regionalverbände auf, Maßnahmen zu ergreifen und Lobbyaktionen durchzuführen, um auf dieses bereits seit langem angestrebte Ziel hinzuarbeiten.

* Der Hauptausschuss hat am 10. Mai in Innsbruck eine entsprechende Resolution verabschiedet.