KONGRESS DER GEMEINDEN UND REGIONEN

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**35. SITZUNG**

Bericht
CG35(2018)18prov
7. November 2018

# Lokale und regionale Demokratie in Georgien

Monitoring-Ausschuss

Berichterstatter:[1] Michail ANGELOPOULOS, Griechenland (L, EPP/CCE)
Stewart DICKSON, Vereinigtes Königreich (R, ILDG)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) .....2

Dieser Bericht beruht auf dem dritten Monitoring-Besuch in Georgien, seitdem das Land im Jahr 2004 die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung ratifiziert hat.

In dem Bericht werden die beträchtlichen Fortschritte hervorgehoben, die Georgien seit den vorherigen Monitoring- und Post-Monitoring-Besuchen des Kongresses im Bereich der lokalen Demokratie erzielt hat. Positiv werten die Berichterstatter die Aufnahme der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie der allgemeinen Zuständigkeitsklausel in die Verfassung. Außerdem begrüßen sie wichtige Maßnahmen wie die Entwicklung einer umfassenden Reformstrategie zur Dezentralisierung und Modernisierung der Kommunalverwaltung, die Einführung der Direktwahl von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, die Stärkung der finanziellen Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung und des verfassungsrechtlichen Status der Autonomen Republik Adscharien, die Modernisierung des Auditsystems und die offizielle Anerkennung der repräsentativen Funktion des Georgischen Gemeindeverbandes (NALAG).

Allerdings äußern die Berichterstatter Bedenken hinsichtlich der Schwierigkeiten, mit denen einige Oppositionsmitglieder beim Zugang zu Informationen konfrontiert sind, über welche die Kommunalverwaltungen verfügen, sowie der Gefahren der übermäßigen Machtkonzentration beim Bürgermeister oder der Bürgermeisterin angesichts seiner/ihrer Rolle bei der Ernennung von stellvertretenden Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern. Sie bedauern auch insbesondere die Defizite beim Finanzausgleichsverfahren und die mangelnde Klarheit bei der Aufteilung der Zuständigkeiten.

Die Berichterstatter regen daher die Verabschiedung verschiedener Maßnahmen an, die darauf abzielen, das gegenseitige Vertrauen zwischen den Vertretern der Regierungspartei und der Opposition wiederherzustellen, welches für das einwandfreie Funktionieren der lokalen Demokratie erforderlich ist. Sie empfehlen den georgischen Behörden, einen geeigneten Rechtsrahmen in Bezug auf die sektoralen Rechtsvorschriften zu schaffen, die Rolle des Sakrebulos bei der Ernennung von stellvertretenden Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern zu stärken, Verbesserungen bei der Finanzausgleichsformel vorzunehmen und die Anstrengungen zur Regionalentwicklung fortzusetzen.

Schließlich werden die georgischen Behörden dazu aufgefordert, die Bestimmungen der Charta, die in Georgien de facto angewendet werden und noch nicht ratifiziert sind, zu ratifizieren sowie das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

---

1. L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Fraktion der Europäischen Volkspartei im Kongress
SOC: Sozialistische Fraktion
ILDG: Fraktion der unabhängigen und liberalen Demokraten
ECR: Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer
NR: Fraktionsloses Mitglied im Kongress.

**EMPFEHLUNGSENTWURF[2]**

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

*a.* Artikel 2 Absatz 1.b der Statutarischen Entschließung (2015) 9 zum Kongress, demzufolge es eines der Ziele des Kongresses ist, „dem Ministerkomitee Vorschläge zur Förderung von lokaler und regionaler Demokratie zu unterbreiten";

*b.* Artikel 2 Absatz 3 der Statutarischen Entschließung (2015) 9 zum Kongress, welcher vorsieht: „Der Kongress erstellt regelmäßig Länderberichte zur Lage der lokalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedsstaaten sowie den Staaten der Beitrittskandidaten zum Europarat und gewährleistet insbesondere die Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung";

*c.* Kapitel XVII der *Geschäftsordnung des Kongresses* über die Organisation von Monitoring-Verfahren;

*d.* frühere Empfehlungen des Kongresses zur lokalen und regionalen Demokratie in Georgien (157 (2004) und 334(2013)) und den Post-Monitoring-Fahrplan für Georgien (2015);

*e.* den beigefügten Begründungstext zur lokalen und regionalen Demokratie in Georgien.

2. Der Kongress weist darauf hin, dass:

*a.* Georgien die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung am 29. Mai 2002 unterzeichnet und am 8. Dezember 2004 ratifiziert hat. Sie trat am 1. April 2005 in Kraft. Gemäß Artikel 12 Absatz 1 der Charta erklärte sich Georgien nicht durch Artikel 4 Absatz 6, Artikel 5, Artikel 6 Absatz 2, Artikel 9 Absatz 6 und Artikel 10 Absätze 2 und 3 gebunden;

*b.* Georgien das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung nicht unterzeichnet hat;

*c.* die Lage der lokalen und regionalen Demokratie in Georgien 2013 Gegenstand eines Monitoring-Berichts war. Der Ausschuss für die Einhaltung der Pflichten und Verpflichtungen durch die Vertragsstaaten der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (im Folgenden „Monitoring-Ausschuss") hat beschlossen, die Lage der lokalen und regionalen Demokratie in Georgien anhand der Charta zu überprüfen. Er bestellte Michail Angelopoulos, Griechenland (L, EPP/CCE), und Stewart Dickson, Vereinigtes Königreich (R, ILDG), als Berichterstatter, um den oben erwähnten Bericht zur lokalen und regionalen Demokratie in Georgien zu aktualisieren und dem Kongress vorzulegen;

---

2 Der vorläufige Empfehlungsentwurf wurde vom Monitoring-Ausschuss am 28. Juni 2018 angenommen.

Mitglieder des Ausschusses:
*L. Verbeek* (Vorsitzender), *H. Akgun*, T. Akyurek (*Stellvertreter: Y. Barakazi*), M. Angelopoulos, L. Ansala, T. Arifi, V. Arques Cortes, *G. A. Axelsson*, D. Asarow, N. Barbu, G. Bardeli (*Stellvertreterin: M. Rira*), *V. Belikow*, B. Belin, E. Bendodo Benasayag, *R. Biedron*, A. Bindi, E. Bohlin (*Stellvertreter: H. Hammar*), Z. Broz, M. Bufi, X. Cadoret, *V. Casian*, M. Cavara, G. Chatzimarkos (*Stellvertreter: P. Filippou*), M. Cools, *V. Crudu*, H. Daems, *S. Dickson*, *N. Dirginciene*, *A. Dismore*, *R. Dodd*, *G. Doganoglu*, D. Eray, R. Fejstamer (*Stellvertreter: V. Vasic*), L. Garlito Batalla, *M. Gauci*, *G. Geguzinskas*, A. G. Georgescu, K. Germanowa, *L. V. Gidei*, M. R. Gomes De Andrade, B. A. Gram (*Stellvertreterin: J. Folling*), N. Grosew (*Stellvertreter: A. Mimenow*), *I. Hanzek*, *Z. Hassay*, *G. M. Helgesen*, *B. Hirs*, J. Hlinka, B. Hordejuk, *V. Hovhannisyan*, A. Ibrahimov, *G. Illes*, H. B. Johansen, A. Jozic, K. Kaladze (*Stellvertreter: B. Davituliani*), A. Kaleva (*Stellvertreter: J. Rostedt*), *G. Kaminskis*, *O. Kasuri*, *M. Kaufmann*, *N. Kavtaradze*, *B. Kerimoglu*, J.-P. Klein, *A. Knobova*, *J. Kokko*, B. Krnc, L. Kroon (*Stellvertreter: H. Bergmann*), C. Lammerskitten, A. Leadbetter (*Stellvertreterin: L. Gillham*), *F. Lec*, *J.-P. Liouville*, P. Mangin, K. Martschenko, T. Margaryan (*Stellvertreter: E. Yeritsyan*), G. Marsan, P. McGowan, R. Mondorf, *S. Moscharow*, *R. O'Grady*, D. Pantana, N. Parlon Gil, *V. Pasqua*, G. Pauk, *S. Paunovic*, *Z. Pava*, M.-L. Penchard (*Stellvertreter: J.-M. Belliard*), *V. Prokopiw*, *A. Pruszkowski*, P. Pryhara, I. Radojicic, G. Riba Casal, R. Rio, *J. Rocklind*, R. Rohr, *B. Rudkin*, V. Santarsiero, B. Schleicher-Rothmund, *S. Schumacher*, I. Seredjuk, *L. Sfirloaga*, P. Smolovic, A.-M. Sotiriadou, R. Spiegler, J. Switliitschna, *T. Taghiyev*, *T. Taliaschwili*, A. Tarnavski (*Stellvertreter: G. Raileanu*), *P. Thornton*, K. Tolkatschew, I. Tomic (*Stellvertreter: Z. Alimpic*), M. M. T. Turel, *A. Ugues*, *S. Vaag*, K. Van Overmeire, W. Warnawskij, *R. Vergili*, *B. Vöhringer*, *A. Vyras*, H. Weninger, *J. Wienen*, D. Wrobel, L. Zaia, F. Zimmermann.

N.B.: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilgenommen haben, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: S. Poirel und S. Pereverten, Ko-Sekretärin des Ausschusses.

*d.* die Delegation des Kongresses vom 17. bis 18. April 2018 einen Monitoring-Besuch in Georgien durchgeführt hat. Das ausführliche Besuchsprogramm ist im Anhang des Dokuments aufgeführt.

3. Die Ko-Berichterstatter möchten der Ständigen Vertretung Georgiens beim Europarat und den georgischen Behörden auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene, dem Georgischen Gemeindeverband (NALAG), den Sachverständigen sowie weiteren Gesprächspartnern für ihre wertvolle Mitarbeit in den verschiedenen Phasen des Monitoring-Verfahrens und die der Delegation übermittelten Informationen danken.

4. Der Kongress nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis:

*a.* den beträchtlichen Fortschritt, der seit den letzten Monitoring- und Post-Monitoring-Besuchen des Kongresses in Georgien im Bereich der lokalen und regionalen Demokratie erzielt wurde;

*b.* die Einbeziehung der Grundsätze der Charta in die verfassungsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere die ausdrückliche Anerkennung der Subisdiaritätsgrundsätze neben dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie die Einführung einer allgemeinen Zuständigkeitsklausel;

*c.* den erkennbaren politischen Willen, den die georgischen Behörden bei der Umsetzung der Empfehlungen des Kongresses demonstriert haben, vor allem im Hinblick auf die weitere Einbeziehung der Leitprinzipien der kommunalen Selbstverwaltung in innerstaatliches Recht;

*d.* die Einführung der Direktwahl von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern wie in der Empfehlung 334 (2013) des Kongresses vorgeschlagen;

*e.* die Schaffung neuer Mechanismen zur Beteiligung der Bürger an öffentlichen Entscheidungsprozessen;

*f.* die Stärkung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen durch zusätzliche Steuereinnahmen;

*g.* die Modernisierung des Auditsystems und Einstellung von Fachpersonal für das Auditing;

*h.* die Entwicklung einer umfassenden Reformstrategie zur Dezentralisierung und Modernisierung der Kommunalverwaltung und die weitere Ausarbeitung einer Regionalentwicklungsstrategie, um regionale Ungleichheiten zu beseitigen, die in Georgien noch immer weit verbreitet sind;

*i.* die Stärkung des verfassungsrechtlichen Status der Autonomen Republik Adscharien;

*j.* die offizielle Anerkennung der Funktion des NALAG als repräsentativer (Gesprächs-)Partner und dessen aktive Beteiligung an Diskussionen und Verhandlungen über alle Angelegenheiten, welche die Gemeinden direkt betreffen.

5. Der Kongress äußert Bedenken hinsichtlich:

*a.* der mangelnden Klarheit bei der Aufteilung einiger Zuständigkeiten, besonders im Bereich der Wasserversorgung, infolge der Unvereinbarkeit der sektoralen Rechtsvorschriften mit dem Kodex der kommunalen Selbstverwaltung in Verbindung mit dem langsamen Fortschritt beim Prozess der Anpassung der sektoralen Rechtsvorschriften an die Dezentralisierungsmaßnahmen der Regierung (Artikel 4.4);

*b.* der Diskrepanz zwischen der Ausgleichsformel und den Interessen schwächerer Gemeinden, denen der Anreiz zur Steigerung ihrer eigenen Einnahmen fehlt, da dies die Höhe der Ausgleichszuwendungen verringern würde (Artikel 9.5);

*c.* der Schwierigkeiten, mit denen einige Oppositionsmitglieder beim Zugang zu Informationen konfrontiert sind, über welche die Kommunalverwaltungen verfügen, die sie angeblich davon abhalten, in Versammlungen und anderen Gemeindeorganen ihre Funktion zu erfüllen, und die Spannungen zwischen Vertretern der Regierungspartei und der Opposition verschärfen;

*d.* der Gefahren der übermäßigen Machtkonzentration beim Bürgermeister oder der Bürgermeisterin, vor allem im Hinblick auf seine/ihre Rolle bei der Ernennung von stellvertretenden Bürgermeisterinnen und

Bürgermeistern, wodurch die direkte Rechenschaftspflicht der Exekutive gegenüber dem Sakrebulo beschränkt werden könnte;

*e.* der Formel zur Berechnung der Anzahl der Gemeindemitarbeiter, welche die organisatorische Autonomie der kommunalen Gebietskörperschaften einschränkt;

*f.* der Verzögerungen bei der Übertragung von Liegenschaften und landwirtschaftlichen Nutzflächen auf die Gemeinden.

6. Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen ersucht der Kongress das Ministerkomitee, die georgischen Behörden aufzufordern:

*a.* die Anpassung des Rechtsrahmens, insbesondere der sektoralen Rechtsvorschriften, und der Maßnahmen an die Dezentralisierungsziele zu beschleunigen, um sicherzustellen, dass die den kommunalen Gebietskörperschaften übertragenen Befugnisse umfassend und ausschließlich sind;

*b.* die Berechnungsformel der Ausgleichstransfers, vor allem die Verteilungskriterien, zu überprüfen und den Ausgleichsfonds aufzustocken, um regionale und interkommunale Ungleichheiten zu beseitigen;

*c.* insbesondere in abgelegenen Gemeinden Programme für den Kapazitätsaufbau für Gemeinderatsmitglieder bezüglich der Nutzung aller verfügbaren Rechtsinstrumente zum Schutz ihrer Rechte zu entwickeln und weitere Maßnahmen zu verabschieden, die darauf abzielen, das gegenseitige Vertrauen zwischen den Vertretern der Regierungspartei und der Opposition wiederherzustellen, welches für das gute Funktionieren der lokalen Demokratie erforderlich ist;

*d.* vor dem Hintergrund der Erfahrung in Tiflis eine gesetzliche Bestimmung über die Zustimmung des Sakrebulo zur Ernennung von stellvertretenden Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern einzuführen, um eine übermäßige Machtkonzentration bei Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern zu vermeiden und die direkte Rechenschaftspflicht der Exekutive gegenüber dem Gemeinderat zu gewährleisten;

*e.* die Formel zur Berechnung der Anzahl der Mitarbeiter zu überprüfen, um sie im Hinblick auf die örtlichen Bedürfnisse und Umstände flexibler und anpassungsfähiger zu gestalten;

*f.* die Kommunalisierung von Liegenschaften und natürlichen Ressourcen zu beschleunigen, um die finanzielle Grundlage der Kommunalverwaltung zu erweitern und breiter zu fächern;

*g.* die finanzielle Leistungsfähigkeit von Kommunalverwaltungen zu verbessern, einschließlich der Fähigkeit, mit allen verfügbaren Mitteln, darunter der Ausweitung der Steuerbasis, ihre eigenen Ressourcen zu erwirtschaften;

*h.* den Rechtsrahmen weiter auszuarbeiten, vor allem in Bezug auf sektorale Rechtsvorschriften, um die interkommunale Zusammenarbeit zu erleichtern und zu fördern;

*i.* die Anstrengungen zur Regionalentwicklung fortzusetzen und dabei ein gewisses Maß an Kontinuität mit dem im Bereich der Regionalentwicklungsstrategie und -Maßnahmen bereits Erreichten sicherzustellen, um eine ausgewogene und nachhaltige sozioökonomische Regionalentwicklung zu gewährleisten;

*j.* Artikel 4 Absatz 6, Artikel 5, Artikel 6 Absatz 2, Artikel 9 Absatz 6 und Artikel 10 Absätze 2 und 3 zu ratifizieren, welche in Georgien de facto angewendet werden;

*k.* das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 207) in naher Zukunft zu unterzeichnen und zu ratifizieren.