

40. TAGUNG
Zweiter Teil

Bericht
CG(2021)40-20prov
30. April 2021

Original: Englisch

Monitoring der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Bulgarien

Ausschuss für die Einhaltung der Verpflichtungen und Zusagen durch die Mitgliedstaaten zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (Monitoring-Ausschuss)

Berichterstatterinnen¹: Bryony RUDKIN, Vereinigtes Königreich (L, SOC/G/PD)
Randi MONDORF, Dänemark (R, ILDG)

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

Zusammenfassung

Dieser Bericht folgt dem dritten Monitoring-Besuch in Bulgarien, seitdem das Land die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung 1995 ratifiziert hat.

Er begrüßt die erheblichen Fortschritte, die Bulgarien bei der Umsetzung einer Dezentralisierungsstrategie erzielt hat, in deren Rahmen der kommunalen Ebene Befugnisse übertragen und gleichzeitig die kommunalen Mittel erhöht und mehrere Konsultationsverfahren institutionalisiert wurden. Die Gründung der regionalen Entwicklungsräte (RDCs) fördert die Mitwirkung kommunaler Vertreter an Entscheidungsprozessen zur regionalen Entwicklungspolitik. Zusätzlich hat Bulgarien den zuvor nicht ratifizierten Artikel 7.2 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (die Charta) und das Zusatzprotokoll über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung ratifiziert.

Dessen ungeachtet gibt es nach wie vor große Probleme, u.a. der Ermessensspielraum der kommunalen Gebietskörperschaften, übertragene Aufgaben an kommunale Gegebenheiten anzupassen, eine große Abhängigkeit der kommunalen Stellen von den Transferleistungen der nationalen Regierung, fehlende Einkünfte aus kommunalen Steuern, das Fehlen entsprechender Mittel, die den kommunalen Behörden zur Verfügung stehen, und eine generell geringe finanzielle Autonomie der kommunalen Selbstverwaltung.

Folglich ruft die Empfehlung die bulgarischen Stellen auf, u.a. die auf verschiedene Regierungsebenen übertragenen Zuständigkeiten klar zu definieren, den Ermessensspielraum der kommunalen Stellen hinsichtlich der Anpassung der übertragenen Befugnisse an kommunale Gegebenheiten zu erweitern, die Abhängigkeit der kommunalen Stellen von staatlichen Finanztransfers zu reduzieren und die Steuererhebungsbefugnis der kommunalen Gebietskörperschaften zu stärken. Es wird des Weiteren empfohlen, den kommunalen Gebietskörperschaften das Recht auf direkten Zugang zum Verfassungsgericht zu gewähren, wann immer ein Gesetz gegen ihren Verfassungsstatus, die Charta oder beides verstößt.

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 Der Begründungstext ist nur auf Englisch und Französisch verfügbar.

EMPFEHLUNGSENTWURF³

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats 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 zur Förderung der kommunalen und regionalen Demokratie vorzulegen“;
- b. Artikel 1, Absatz 2, der Charta des Kongresses der Gemeinden und Regionen, die der Statutarischen Entschließung CM/Res(2020)1 über den Kongress angehängt ist, und die besagt, dass: „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 2021-2022, insbesondere Priorität 6b, die die Qualität der repräsentativen Demokratie und Bürgerbeteiligung betrifft;
- e. die Nachhaltigkeitsziele (SDGs) der Agenda für nachhaltige Entwicklung 2030 der Vereinten Nationen, insbesondere Ziel 11 „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ und Ziel 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“;
- f. die Richtlinien für die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen, die am 27. September 2017 vom Ministerkomitee angenommen wurde;
- 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 des Kongresses zum Monitoring der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Bulgarien 310/2011⁴;
- j. den Begründungstext zum Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Bulgarien.

³ Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 28. April 2021 vom Monitoring-Ausschuss in einer virtuellen Sitzung angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

L. VERBEEK (Vorsitz); H. AKGUN; L. ANSALA; V. ARQUES CORTES; N. BARBU; C.BAS; V. BELIKOV; B. BELIN; G. BERGMANN; H. BERGMANN; M. BERNTSSON; K. BILLE; A. BINDI; Z. BROZ; M. BUFI; T. BUYUKAKIN; X. CADORET; V. CASIAN; M. CAVARA; M. COOLS; J. CROWE; V. CRUDU; S. DICKSON; N. DIRGINCIENE; A. DISMORE (Stellv.: L.GILLHAM); R. DODD; S. DOGUCU. D. ERAY; N. FARMAKIS; R. FEJSTAMER M.FENECHI ADAMI; L. GARLITO BATALLA; G. GEGUZINSKAS; A.G. GEORGESCU; K. GERMANOVA; L.V. GIDEI; B.A. GRAM; N. GROZEV; I. HANZEK; Z. HASSAY; G.M. HELGESEN; B. HIRS (Stellv.: L.WEHLI); J. HLINKA; B.HORDEJUK; M. H. HOURIGAN; V. HOVHANNISYAN; A. IBRAHIMOV; G. ILLES; A. JOZIC (Stellv.: V.HAJSAN-DOLINAR); K. KALADZE; A. KALEVA; G. KAMINSKIS; O. KASURI; M. KAUFMANN; N. KAVTARADZE; B. KERIMOGLU; J-P. KLEIN; A. KNOBOVA; J. T. KOKKO; K. KOUKAS; C. LAMMERSKITTEN; A. LEADBETTER; F. LEC; J-P. LIOUVILLE; S.T. LOKSLID; K. T. MAGNUSSON; A. MAGYAR; J. MAJORAL OBIOLS; P. MANGIN; K. MARCHENKO; G. MARSAN; O. MELNICHENKO; R. MONDORF; G. MOSLER-TOERNSTROEM; D. PANTANA; N. PARLON GIL; G.PAUK; S. PAUNOVIC; M-L. PENCHARD; V. PREBILIC; V. PROKOPIV; P. PRYHARA; I. RADOJICIC; C. RIVA VERCELLOTTI; J. ROCKLIND; R. ROHR; B. RUDKIN; S. SCHUMACHER; I. SEREDYUK (Stellv.: L. LIANOVA); L. SFIRLOAGA; P. SMOLOVIC; R. SPIEGLER; Y. SVITLYCHNA; T. TAGHIYEV; T. TALIASHVILI; A. TARNAVSKI P. THORNTON; K. TOLKACHEV; F. TRAVAGLINI; I. TSIAMIS; M. TURCAN; V. VARNAVSKIY; R. VERGILI; D. VLK; B. VOEHRINGER; A. VYRAS; J. WIENEN; E. YERITSYAN; L. ZAIA; F. ZIMMERMANN.

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

Sekretariat des Ausschusses: S. POIREL, Sekretärin des Ausschusses und S. PEREVERTEN, stellv. Sekretärin des Ausschusses.

⁴ Vom Kongress am 18. Oktober 2011, 1. Sitzung (siehe Dokument CG(21)14, Begründungstext) debattiert und angenommen. Berichtersteller: A. TORRES PEREIRA, Portugal (L, EPP/CD) und J. SAUWENS, Belgien (R, EPP/CD).

2. Der Kongress weist darauf hin, dass:

a. Bulgarien am 7. Mai 1992 dem Europarat beitrug; es die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SEV Nr. 122, im Weiteren „die Charta“) am 3. Oktober 1994 unterzeichnet und am 10. Mai 1995 ratifiziert und erklärt hat, sich an alle Bestimmungen der Charta, außer Artikel 7, Absatz 2, gebunden zu fühlen. Die Charta trat am 1. September 1995 in Bulgarien in Kraft. Nach der Verabschiedung eines Gesetzes durch die Nationalversammlung der Republik Bulgarien am 11. Juli 2012 hat die Republik Bulgarien ihre Erklärung in Bezug auf Artikel 7, Absatz 2, zurückgezogen und ist damit jetzt an alle Absätze von Teil I der Charta gebunden.

b. der Ausschuss für die Einhaltung der Verpflichtungen und Zusagen durch die Mitgliedstaaten zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (im Weiteren „Monitoring-Ausschuss“) beschlossen hat, die Situation der kommunalen Demokratie in Bulgarien im Lichte der Charta zu untersuchen. Er beauftragte Frau Bryony RUDKIN, Vereinigtes Königreich (L, SOC/G/PD), und Frau Randi MONDORF, Dänemark (R, ILDG), mit der Aufgabe, einen Bericht über die Umsetzung der Charta in Bulgarien zu erstellen und dem Kongress vorzulegen;

c. das Monitoring virtuell am 14. und 15. Dezember 2020 stattfand. Die Kongressdelegation traf sich mit Vertretern verschiedener Institutionen aller Regierungsebenen. Das detaillierte Programm des virtuellen Besuchs ist dem Begründungstext angehängt.

d. Die Ko-Berichtersteller danken dem Ständigen Vertreter Bulgariens beim Kongress des Europarates und allen, mit denen sie sich getroffen haben.

3. Der Kongress nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis:

a. Im Rahmen der Umsetzung einer Dezentralisierungsstrategie, der Verteilung von Befugnissen und der Übertragung von Zuständigkeiten auf die kommunale Ebene wurden erhebliche Fortschritte in Bulgarien gemacht, insbesondere in den Bereichen Bildung, öffentliches Gesundheitswesen und Sozialdienste;

b. Die Ratifizierung von Artikel 7.2 der Charta, was bedeutet, dass Bulgarien nun an alle Artikel der Charta gebunden ist;

c. Die Institutionalisierung mehrerer Konsultationsverfahren zu Angelegenheiten, die die kommunalen Gebietskörperschaften betreffen, und die aktive Mitwirkung der Nationalverbände der Gemeinden der Republik Bulgarien an den Konsultationen;

d. Die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung;

e. Die Gründung der regionalen Entwicklungsräte, in denen kommunale Vertreter an Entscheidungsprozessen zur regionalen Entwicklungspolitik mitwirken.

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

a. die Überschneidung von Zuständigkeiten und die Fragmentierung von Zuständigkeiten, die die Entscheidungsbefugnisse der kommunalen Stellen bei der Erbringung öffentlicher Dienste, die in ihre Zuständigkeit fallen, reduziert (Artikel 4.4);

b. der fehlende Ermessensspielraum der kommunalen Stellen im Hinblick auf die Anpassung der delegierten Befugnisse an kommunale Gegebenheiten (Artikel 4.5);

c. das geringe Maß an kommunaler finanzieller Autonomie in Folge einer erheblichen Abhängigkeit der bulgarischen Gemeinden von finanziellen Zuweisungen aus dem Staatshaushalt und den fehlenden Ermessensspielraum der Gemeinden beim Festlegen der Verwendungsprioritäten, wenn die relevanten Aktivitäten über staatliche Zuweisungen finanziert werden (Artikel 9.1, 9.7);

d. das Fehlen entsprechender Finanzmittel, die den Gemeinden für die Ausübung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen, während in der Praxis die Gemeinden einen Großteil der Aufgaben ohne ausreichende Finanzierung leisten. Das System der kommunalen Finanzen ist nicht dynamisch genug, um sicherzustellen, dass die übertragenen Aufgaben mit entsprechenden Mitteln einhergehen (Artikel 9.2, 9.4);

e. den geringen Anteil an Eigenmitteln der Gemeinde, die aus Kommunalsteuern und -gebühren bezogen werden (Artikel 9.3);

f. die strengen Vorschriften, denen die kommunale Haushaltsführung unterliegt und die die Haushaltsautonomie der kommunalen Selbstverwaltung beschränken (Artikel 9.1);

g. das Fehlen qualifizierter Fachkräfte, insbesondere in kleineren Gemeinden (Artikel 6.2).

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

a. die Verteilung der Kompetenzen auf die verschiedenen Regierungsebenen klar zu definieren, um Überschneidungen von Zuständigkeiten zu verhindern;

b. den Ermessensspielraum der kommunalen Stellen zu erhöhen, um die Ausübung der delegierten Befugnisse an kommunale Gegebenheiten anzupassen;

c. die Abhängigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften von Finanzausweisungen aus dem Staatshaushalt zu reduzieren, indem der Anteil an kommunalen Steuern (oder der kommunale Anteil an Steuern) und Gebühren aus kommunalen Einkünften erhöht wird;

d. ein objektives, adaptives, verlässliches und genaues System für die Berechnung geeigneter Mittel einzuführen, die die Kosten für die Ausübung der kommunalen Aufgaben decken sollten;

e. die Gesetzgebung zu überarbeiten, um die Finanzautonomie der kommunalen Verwaltung durch Ausweitung der Steuererhebungsbefugnis zu erhöhen;

f. die Vorschriften für das kommunale Haushaltswesen zu vereinfachen, um die Haushaltsaufsicht zu erleichtern und auf diesem Wege eine größere Haushaltsautonomie zu erzielen;

g. ein effizientes und zugängliches System für die Ausbildung kommunaler Bediensteter anzubieten, um die Verwaltungskapazität der Gemeinden zu stärken;

h. das Recht auf direkten Zugang zum Verfassungsgericht für kommunale Gebietskörperschaften einzuführen, damit diese sich an das Verfassungsgericht wenden können, wann immer ein Gesetz gegen ihren Verfassungsstatus, die Charta oder beides verstößt.

6. Der Kongress ruft das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarates auf, diese Empfehlung zum Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Bulgarien und den begleitenden Begründungstext bei ihrer Tätigkeit in Bezug auf diesen Mitgliedstaat zu berücksichtigen.