

Kammer der Gemeinden

26. TAGUNG
Straßburg, 25.-27. März 2014

CPL(26)2PROV
18. März 2014

Kommunale Demokratie in Armenien

Monitoring-Ausschuss

Berichtersteller: ¹ Nigel MERMAGEN, ² Vereinigtes Königreich (L, ILDG)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) 2

Zusammenfassung

Dies ist der zweite Bericht über die Lage der kommunalen Demokratie in Armenien. Er unterstreicht die Bemühungen, die zur Umsetzung der Bestimmungen der Charta ergriffen wurden, insbesondere die Verfassungsänderungen im Jahr 2005 und die Verabschiedung eines neuen Gesetzes im Jahr 2008. Fortschritte wurden auch im Hinblick auf den Rechtsstatus der Kommunalbediensteten erzielt. Die Berichterstatter begrüßen die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung und die Verabschiedung eines Gesetzes zur Stärkung der Beteiligung der Bürger. Der Bericht verweist jedoch auch auf einige Bedenken. Die meisten kommunalen Dienste werden vom Staat geleistet und die Gemeinden haben nur sehr begrenzte Bereitstellungskapazitäten, was vorwiegend auf ihre geringe Größe zurückzuführen ist. Darüber hinaus spielen die kommunalen Gebietskörperschaften nur eine geringe Rolle, weil die Befugnisse äußerst schlecht abgegrenzt sind, sie haben keine vollen und ausschließlichen Befugnisse und es gibt kein formales Konsultationsverfahren mit der Zentralregierung. Der Bericht betont, dass Finanz- und Wirtschaftsangelegenheiten vom Staat beaufsichtigt werden, die kommunalen Gebietskörperschaften nur über begrenzte Eigenmittel verfügen, es keine echten Gemeindesteuern gibt und die Umsetzung des Finanzausgleichsverfahrens überarbeitet werden muss.

Es wird den armenischen Stellen empfohlen, die Gesetzgebung für die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips zu überarbeiten. Die armenischen Stellen werden dringend aufgefordert, die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden zu fördern und die Kapazität der Gemeinderäte zu steigern. Darüber hinaus wird empfohlen, die Wahrnehmung der vollen und ausschließlichen Befugnisse der kommunalen Gebietskörperschaften festzulegen und sicherzustellen. Des Weiteren werden sie dringend gebeten, ein formales Konsultationsverfahren einzurichten, die Verwaltungsaufsicht auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Tätigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften zu beschränken und die Eigenmittel der kommunalen Gebietskörperschaften zu erhöhen. Abschließend wird empfohlen, die Effizienz der Besteuerung in den Gemeinden zu verbessern und das Finanzausgleichsverfahren zu überprüfen, damit die Berechnungskriterien eingehender die tatsächliche wirtschaftliche Situation der Gemeinden berücksichtigen und insbesondere die nationalen Gemeindeverbände in das Berechnungsverfahren einzubeziehen.

1. L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress
SOC: Sozialistische Gruppe
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe
ECR: Europäische Konservative und Reformisten
NR: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

2. Durch ein Schreiben vom 10. Februar 2014 informierte Frau Ludmila SFIRLOAGA, Rumänien (R, SOC), Berichterstatterin für die regionale Demokratie in Armenien, den Vorsitzenden des Monitoring-Ausschusses, dass sie aufgrund gesundheitlicher Probleme, die während der Monitoring-Tätigkeit in Armenien aufgetreten sind, als Berichterstatterin zurücktritt.

EMPFEHLUNGSENTWURF³

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats verweist auf:

a. Artikel 2 Abs. 1. b der Statutarischen Entschließung CM/Res(2011)2 des Ministerkomitees des Europarats in Bezug auf den Kongress der Gemeinden und Regionen Europas, die besagt, dass es ein Ziel des Kongresses ist, „Vorschläge beim Ministerkomitee einzureichen, um die kommunale und regionale Demokratie zu fördern“;

b. Artikel 2, Abs. 3 der oben genannten Entschließung CM/Res (2011)2 in Bezug auf den Kongress, die besagt: „Der Kongress fasst regelmäßig länderspezifische Berichte über die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten und in den Staaten, die den Beitritt zum Europarat beantragt haben, und er stellt insbesondere sicher, dass die Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung umgesetzt werden“;

c. Entschließung 307 (2010) REV2 über die Verfahren für das Monitoring der Pflichten und Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten des Europarats durch ihre Ratifizierung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung eingegangen sind (ETS Nr. 122. im Weiteren „die Charta“);

d. Empfehlung 140 (2003) und Entschließung 167 (2003) ber die kommunale Demokratie in Armenien, die im November 2013 vom Kongress angenommen wurde;

e. den Begründungstext zur Empfehlung über die kommunale Demokratie in Armenien.

2. Der Kongress erinnert daran, dass Armenien die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (im Weiteren „die Charta“) am 11. Mai 2001 unterzeichnet und am 25. Januar 2002 ratifiziert hat; sie trat für Armenien am 1. Mai 2002 in Kraft. Armenien erklärte, sich nicht an die Artikel 5, 6, 7(2) und 10(3) der Charta gebunden zu fühlen.

3. Der Kongress nimmt zur Kenntnis, dass:

a. der Monitoring-Ausschuss Nigel MERMAGEN (Vereinigtes Königreich, L, ILDG), Berichterstatter für kommunale Demokratie,⁴ angewiesen hat, einen Bericht über die kommunale Demokratie in Armenien zu verfassen und dem Kongress vorzulegen;

b. der Monitoring-Besuch in Armenien vom 26. bis 28. November 2013 in Jerewan, Aschtarak und Oshakan stattfand.

³. Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 19. Februar 2014 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses (nur Kammer der Gemeinden) :

M. Abuladze, L. Ansala (Stellvertreter: M. Hentunen), A. Babayev, T. Badan, S. Batson, V. Belikov, M. Bepalova, V. Broccoli, Z. Broz, X. Cadoret, M. Cardenas Moreno, M. Cools, J. Costa, J. Dillon (Stellvertreter: S. James), N. Dogan, G. Doganoglu, V. Dontu, E. Flyvholm, J. Folling, M. Gauci, U. Gerstner, A. Gkountaras, M. Guegan, V. Groysman (Stellvertreter: V. Oluyko), M. Gulevskiy, H. Halldorsson, I. Hanzek, S. Harutyunyan (Stellvertreter: E. Yeritsyan), B. Hirs, J. Hlinka, G. Illes, A. Jaunsleinis, M. Juhkami, M. Kardinar, J-P. Klein, I. Kulichenko, F. Lec, I. Loizidou, D. Mandic (Stellvertreter: M. Catovic), J. Mandico Calvo, T. Margaryan, G. Marsan, V. Mc Hugh (Stellvertreter: J. Rotte), N. Mermagen, A. Mimenov, V. Mitrofanovas, S. Mitrovski, L.O. Molin, M. Monesi, A. Muzio (Stellvertreter: B. Toce), T. Popov, R. Rautava, H. Richtermocova, S. Siukaeva, A.M. Sotiriadou, D. Straupaite, A. Torres Pereira, A. Ugues, P. Uszok, L. Vasilescu, B. Vöhringer, L. Wagenaar-Kroon, F. Wagner (alternate: A. Kordfelder), H. Weninger, J. Wienen, D. Wrobel.

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

Sekretariat des Ausschusses: S. Poirel und S. Cankak.

4. Durch ein Schreiben vom 10. Februar 2014 informierte Frau Ludmila SFIRLOAGA, Rumänien (R, SOC), Berichterstatterin für die regionale Demokratie in Armenien, den Vorsitzenden des Monitoring-Ausschusses, dass sie aufgrund gesundheitlicher Probleme, die während der Monitoring-Tätigkeit in Armenien aufgetreten sind, als Berichterstatterin zurücktritt. Bei ihrer Arbeit wurden die Berichterstatter von Professor Zoltn SZENTE, Berater, Mitglied der Gruppe der unabhängigen Sachverständigen für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, Frau Stéphanie POIREL, Sekretärin des Monitoring-Ausschusses des Kongresses, und Frau Jane DUTTON-EARLY, stellvertretende Sekretärin des Monitoring-Ausschusses unterstützt.

4. Der Kongress dankt der Ständigen Vertretung von Armenien beim Europarat und den armenischen Stellen auf zentraler und kommunaler Ebene, den Vertretern der armenischen NRO, die im Bereich der Entwicklung der Gemeinden tätig sind, sowie allen weiteren Gesprächspartnern für ihre wertvolle Zusammenarbeit in den verschiedenen Phasen des Monitoring-Verfahrens und die Informationen, die der Delegation ausgehändigt wurden.

5. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass:

a. Armenien signifikante Bemühungen unternommen hat, um die Bestimmungen der Charta umzusetzen, beginnend mit wichtigen verfassungsrechtlichen Änderungen im Jahr 2005 und gefolgt von der Annahme des neuen Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung von Jerewan im Jahr 2008;

b. Fortschritte im Hinblick auf die Klärung des Rechtsstatus kommunaler Bediensteter und beim Angebot einer Berufsausbildung für diese Bediensteten erzielt wurden;

c. Armenien das Zusatzprotokoll zur Charta über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) am 13. Mai 2013 ratifiziert hat und dieses am 1. September 2013 in Kraft trat und dass im Anschluss umgehend neue Gesetze mit dem Ziel verabschiedet wurden, die Teilhabe der Bürger an der kommunalen Verwaltung zu stärken.

6. Der Kongress lenkt jedoch die Aufmerksamkeit auf die folgenden Punkte, die Bedenken auslösen:

a. Die meisten kommunalen öffentlichen Dienste werden vom Staat erbracht. Die kommunalen Stellen wirken nur in einem begrenzten Umfang an der Erbringung von Diensten mit und sie können nicht „einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner regeln und gestalten“ (Artikel 3.1 der Charta);

b. Die Existenz zahlreicher kleiner und schwacher Gemeinden ist nach wie vor ein strukturelles Problem, das ein Ungleichgewicht zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften schafft und die Fähigkeit der Gemeinden im Hinblick auf das Erbringen von Diensten beschränkt;

c. Die fehlende Kapazität der Gemeinderäte im Hinblick auf das Recht, sich mit allen Angelegenheiten zu befassen, die in ihre Zuständigkeit fallen (Artikel 4.2 der Charta);

d. Die kommunalen Gebietskörperschaften spielen eine sehr begrenzte Rolle und haben in der Praxis keine vollen und ausschließlichen Befugnisse, wobei die kommunalen Verwaltungsstellen mehr als Verwalter der Zentralregierung agieren und nicht als autonome Akteure der kommunalen öffentlichen Verwaltung (Artikel 4.4 der Charta);

e. Die „eigenen“ Aufgaben und delegierten Befugnisse der kommunalen Stellen sind nicht eindeutig definiert. (Artikel 4.5 der Charta);

f. Es fehlen formale Mechanismen für die Konsultation zwischen der Zentralregierung und den Gemeinden im Rahmen von Entscheidungsprozessen bei allen Angelegenheiten, die letztere direkt betreffen (Artikel 4.6 der Charta);

g. Die Aufsichtsbefugnisse der Zentralregierung sind nicht auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Tätigkeit der Gemeinden beschränkt, sondern schließen auch wirtschaftliche und finanzielle Aspekte der kommunalen Verwaltungstätigkeit ein, in Widerspruch zur Charta und den Verfassungsbestimmungen (Artikel 8.2 der Charta);

h. Die kommunalen Stellen verfügen nur über begrenzte Eigenmittel (Artikel 9.1 der Charta);

i. Die kommunalen Gebietskörperschaften können keine echten kommunalen Steuern erheben oder den Hebesatz in gesetzlich zulässigem Umfang selbst festlegen (Artikel 9.3 der Charta);

j. Die Mechanismen zum Finanzausgleich sind für die kommunalen Gebietskörperschaften nicht prognostizierbar und transparent und die kommunalen Gebietskörperschaften oder ihre Verbände werden nicht in die Berechnungsverfahren einbezogen (Artikel 9.5 und 9.6 der Charta).

7. Angesichts dieser Ausführungen empfiehlt der Kongress den armenischen Stellen:

a. die Gesetzgebung zu überarbeiten, um das Subsidiaritätsprinzip besser zu verankern und den kommunalen Gebietskörperschaften zu gestatten, einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten, die in ihre Zuständigkeit fallen, im Interesse der kommunalen Bevölkerung zu regeln und zu verwalten;

b. die Verwaltung in den Gebietskörperschaften zu stärken, um diese z. B. über die Kooperation zwischen den Gemeinden oder Zusammenlegung kleiner Gemeinden effektiver zu machen und die übermäßige Zentralisierung der öffentlichen Verwaltung abzubauen;

c. die Kapazität (rechtlich und in der Praxis) der Gemeinderäte im Hinblick auf alle Angelegenheiten, die sich auf ihre Zuständigkeiten beziehen, zu erhöhen, um die Effizienz der Verwaltung der kommunalen Gebietskörperschaften zu steigern und ihre Rolle und Bedeutung in Bezug auf ihre leitenden Amtsträger zu stärken;

d. sicherzustellen, dass die kommunalen Gebietskörperschaften volle und ausschließliche Befugnisse als autonome Akteure der kommunalen öffentlichen Verwaltung genießen und dass diese Befugnisse nicht durch die zentralen Stellen unterminiert werden;

e. die vielfältigen Verwaltungsaufgaben und -funktionen zu klären, die in die Zuständigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften fallen, insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob diese zwingend vorgeschriebene oder delegierte Befugnisse sind, und die Position der kommunalen Gebietskörperschaften zu stärken, indem man diesen die Regelung wichtiger kommunaler Angelegenheiten überlässt;

f. einen formalen Konsultationsmechanismus gesetzlich im innerstaatlichen Recht zu verankern, um sicherzustellen, dass die kommunalen Gebietskörperschaften und die nationalen Verbände der kommunalen Gebietskörperschaften ordnungsgemäß „fristgerecht und in angemessener Weise“ bei Angelegenheiten konsultiert werden, die sie unmittelbar betreffen, und dass die Entscheidungen der Zentralregierung für kommunal gewählte Amtsträger und ihre Verbände zugänglich sind, die in der Praxis als privilegierte und aktive Partner betrachtet werden sollten;

g. sicherzustellen, dass die Verwaltungsaufsicht der kommunalen Gebietskörperschaften auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Tätigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften beschränkt ist, und dass das Eingreifen der aufsichtführenden Stelle verhältnismäßig in Bezug auf die Bedeutung der Interessen ist, die geschützt werden sollen;

h. die „eigenen“ Finanzmittel der kommunalen Gebietskörperschaften zu erhöhen, wie oben gefordert (siehe 7. a. und c.);

i. die Effizienz der Besteuerung in den Gemeinden zu verbessern, indem man ihnen gestattet, den Hebesatz in einem gesetzlich zulässigen Umfang selbst festzulegen, um ihre Autonomie zu stärken;

j. die Mechanismen zum Finanzausgleich zu überprüfen, um diese zugänglicher und transparenter für die kommunalen Gebietskörperschaften zu machen, und Maßnahmen zu entwickeln, um die Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaften, z. B. über die nationalen Verbände der kommunalen Gebietskörperschaften, in die Berechnungsverfahren einzubeziehen, und indem man diesen Verbänden eine aktive Rolle zuspricht;

k. die Relevanz der armenischen Erklärungen zu den Artikeln 5, 6, 7 Abs. 2 und 10 Abs. 3 der Charta zum Zeitpunkt der Hinterlegung dieser Urkunde zu prüfen.

8. Der Kongress ruft das Ministerkomitee des Europarats auf, die vorliegende Empfehlung über die lokale und regionale Demokratie in Armenien sowie den Begründungstext bei seinen eigenen Monitoring-Verfahren und anderen Aktivitäten in Bezug auf diesen Mitgliedstaat zu berücksichtigen.