

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

Kommunale Demokratie in Armenien

Empfehlung 351 (2014)¹

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 verfasst 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) über 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,² angewiesen hat, einen Bericht über die kommunale Demokratie in Armenien zu verfassen und dem Kongress vorzulegen;

¹ Diskussion und Zustimmung durch die Kammer der Gemeinden am 26. März 2014, und Annahme durch den Kongress am 27. März 2014, 3. Sitzung (siehe Dokument CPL(26)2FINAL, Begründungstext), Nigel MERMAGEN, Berichterstatter, Vereinigtes Königreich (L, ILDG).

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. Bei ihrer Arbeit wurden die Berichterstatter von Professor Zoltán 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.

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

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.

d. das Projekt des Europarats „Unterstützung der Konsolidierung der kommunalen Demokratie in Armenien“, an dem sich auch der Kongress der Gemeinden und Regionen beteiligt, im Februar 2014 mit Unterstützung der dänischen Regierung gestartet wurde.

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

a. 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 nicht immer volle und ausschließliche 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 werden, obwohl sie im Recht verankert sind, nicht in der Praxis angewendet. (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 zu den Bestimmungen der Charta (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 9.7 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 Verfahren für den Finanzausgleich zu überprüfen, um diese in angemessenerer Weise umzusetzen, und Maßnahmen für die Zuteilung von Ausgleichszahlungen auf der Grundlage der Steuerbefugnisse und des finanziellen Bedarfs der Gemeinden zu entwickeln, um die Auswirkungen der ungleichen Verteilung potenzieller Finanzierungsquellen gemäß Artikel 9.5 der Charta zu korrigieren;

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 im Licht der neusten Entwicklungen zu prüfen, die diesbezüglich in Armenien stattgefunden haben;

7. die vorliegende Empfehlung bei der Umsetzung des Projekts des Europarats „Unterstützung der Konsolidierung der kommunalen Demokratie in Armenien“ zu berücksichtigen.

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.