

Der Kongress der Gemeinden und Regionen



Kammer der Gemeinden

23. TAGUNG
CPL(23)2
10. Oktober 2012

Kommunale Demokratie in der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“

Berichtersteller:¹ Simon JAMES, Vereinigtes Königreich (L, ULDG²)
Andrée BUCHMANN, Frankreich (R, SOZ)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) 2

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“ folgt der Empfehlung 217, die 2007 angenommen wurde. Er zeigt sich zufrieden, dass die „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“ deutliche Fortschritte für eine bessere kommunale Demokratie und Dezentralisierung gemacht hat und dass die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und der Zentralregierung gut funktioniert. Der Bericht weist jedoch darauf hin, dass die Gesetzgebung im Hinblick auf die Zuständigkeiten der Gemeinden und den Finanzausgleich und die Kluft zwischen städtischen und ländlichen Gemeinden in Bezug auf Reichtum und Entwicklung Anlass zur Sorge geben. Er bemerkt den geringen Partizipationsgrad der Bürger an kommunalen Angelegenheiten und insbesondere von Frauen am kommunalen politischen Leben.

Der Kongress empfiehlt der Regierung der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“, das Portfolio des Ministeriums für kommunale Selbstverwaltung aufzustocken, das der Hauptakteur des Dezentralisierungsprozesses ist, um die Frage der sich überschneidenden Zuständigkeiten zu klären, eine eindeutige Gesetzgebung zum Finanzausgleich zu verabschieden, präzise Richtlinien bereitzustellen, die eigenen Steuerquellen im kommunalen Haushalt zu erhöhen und Grundstückseigentum an Gemeinden zu übertragen, mit dem Ziel, die kommunale Unabhängigkeit zu erhöhen. Er empfiehlt des Weiteren, die Rolle und die Funktionen von Skopje als Hauptstadt und als Gemeinde, die aus 10 Untereinheiten besteht, zu klären. Er ruft die Regierung auf, das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) sowie das Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben (ETS Nr. 144) zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

¹ Der Ko-Berichtersteller, Herr Ian Micallef, wird mit dem 16. Oktober 2012 nicht mehr länger Mitglied des Kongresses sein

² L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen

ULDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe des Kongresses

EVP/CD: Europäische Volkspartei - Christdemokraten des Kongresses

SOZ: Sozialistische Gruppe des Kongresses

ECR: Fraktion Europäische Konservative und Reformisten

NI: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

NPA: Keine politische Zugehörigkeit



EMPFEHLUNGSENTWURF³

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

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

b. Artikel 2, Abs. 3 der Statutarischen Entschließung (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 299 (2010) des Kongresses, die besagt, dass der Kongress den Referenzrahmen des Europarats für die regionale Demokratie für seine Monitoring-Tätigkeit benutzen wird, sowie die Antwort des Ministerkomitees auf die Kongress-Empfehlung 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec282 Endfassung], die die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu aufruft, den oben genannten Referenzrahmen für die regionale Demokratie in Zusammenhang mit ihrer Politik und Reform zu berücksichtigen;

d. den Erläuterungstext über kommunale Demokratie in der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“, der von den Berichterstattern Herrn Ian Micallef (Malta, L, EVP/CD) und Frau Andrée Buchmann (Frankreich, R, SOZ) verfasst wurde, gefolgt von einem Monitoring Besuch in der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“ vom 5. bis zum 7. Dezember 2011. Bei ihrer Arbeit wurden die Berichtersteller von dem Berater Jens Woelk, einem Mitglied der Gruppe der unabhängigen Sachverständigen für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, unterstützt.

2. Der Kongress erinnert daran, dass:

a. die „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“ die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung am 14. Juni 1996 unterzeichnet und am 6. Juni 1997 ratifiziert hat, ohne bei der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde Erklärungen abzugeben. Die Charta trat am 1. Oktober 1997 in Kraft;

b. Die „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“ hat nicht das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung unterzeichnet;

³ Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 6. Juli 2012 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

L. O. Molin (Vorsitz), G. Mosler-Törnström (stellvert. Vorsitz), F. Lec (stellvert. Vorsitz), A. Uss (Stellvert. Vorsitz), M. Abuladze, U. Aldegren, K. Andersen, MT. Arciniega Arroyo, L. Avetyan (Stellvert.: E. Yeritsyan), A. Babayev, T. Badan, V. Belikov, G. Bende (Stellvert.: E. Penzes), G. Bergemann, M. Beshalova, V. Broccoli, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, E. Calota, S. Carugo, S. Chernov, D. Chichinadze, M. Cools, J. Costa, D. Çukur, M. De Lamotte, L. Dellai, N. Dogan, G. Doğanoglu, M. Gaju, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian (Stellvert.: W. Carey), M. Guegan, M. Gulevskiy (Stellvert.: V. Novikov), H. Halldorsson (Stellvert.: G. Arnardottir), M. Heatley, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov, G. Illes, J. Jalinska (Stellvert.: M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis, M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, B. Kidd, JP. Klein, A. Kriza, I. Kulichenko (Stellvert.: S. Bohatyrychuk-Kryvko), C. Lammerskitten, JP. Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin, T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, T. Mikus, K. Miskiniene, M. Monesi, A. Muzio (Stellvert.: F. Pellegrini), M. Njilas, Z. Ozegovic, R. Paita, U. Paslawska, H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, A. Pruszkowski, C. Radulescu (Stellvert.: L. Sfirloaga), R. Rautava, H. Richtermocova, A. Rokoffillou, N. Romanova, D. Ruseva, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, M. Simonovic, G. Spartanski, M. Tamiros, A. Torres Pereira, V. Udovychenko, A. Ugues, G. Ugulava (Stellvert.: P. Zambakidze), P. Uszok, V. Varnavskiy (Stellvert.: A. Borisov), O. Van Veldhuizen (Stellvert.: J. Hermans-Vloedveld), L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore, J. Wienen, D. Wrobel, U. Wüthrich-Pelloli, J. Zimola, D. Zmegac.

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

Sekretariat des Ausschusses: S. Poirel und S. Canköçak.

c. der Monitoringausschuss beschloss am 23. März 2011, das zweite Monitoring der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung in der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“ und die Einhaltung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung durchzuführen. Er wies Ian Micallef und Andrée Buchmann an, einen Bericht über die kommunale Demokratie in diesem Land zu verfassen und diesen dem Kongress vorzulegen;

d. die Kongressdelegation führte vom 5.-7. Dezember 2011 einen Monitoring-Besuch durch und besuchte dabei Skopje, Strumica und Zhelino;

3. Der Kongress dankt der Ständigen Vertretung der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“ beim Europarat und den mazedonischen Stellen auf zentraler, regionaler und kommunaler Ebene, der Vereinigung der Einheiten der Selbstverwaltung (ZELS), den Sachverständigen sowie den anderen Gesprächspartnern für ihre wertvolle Zusammenarbeit bei den verschiedenen Phasen des Monitoringverfahrens und die Informationen, die der Delegation übermittelt wurden.

4. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass:

a. die seit Empfehlung 217 (2007) des Kongresses ergriffenen Maßnahmen eine weitere Verbesserung und einen deutlichen Fortschritt hin zu einer besseren kommunalen Demokratie darstellen;

b. die Konsultation der Gemeinden durch den Staat in Angelegenheiten, welche die kommunale Selbstverwaltung betreffen, die Anforderungen von Artikel 4, Abs. der Charta erfüllt, da diese gesetzlich garantiert wird, und dass der parlamentarische kommunale Ausschuss in den Gesetzgebungsprozess eingebunden wird;

c. die Rolle der ZELS bei der Konsultation und Kooperation zwischen den Gemeinden und der Zentralregierung in Artikel 81 des Gesetzes über kommunale Selbstverwaltung sowie durch eine Vereinbarung mit dem Ministerium für kommunale Selbstverwaltung über die Kooperation im Kontext der Dezentralisierung festgelegt wurde;

d. eine vernünftige Politik zur schrittweisen Stärkung der Finanzmittel der Gemeinden mit ordnungsgemäßen Monitoring- und Auditverfahren verabschiedet wurde und sich die Transparenz im Hinblick auf die Steuermittel und -zuweisungen der Gemeinden durch die Zentralregierung gebessert zu haben scheint, einschließlich der Anforderungen für die kommunale Mittelaufnahme;

e. mehrere vielversprechende Schritte in die richtige Richtung unternommen wurden, um eine gerechtere Verteilung von Einkünften sicherzustellen, u.a. die Anwendung einer neuen Formel für ein „garantiertes Mindesteinkommen“ der Gemeinden und die Gründung eines Ausschusses (in dem Bürgermeister und ZELS vertreten sind), um die Neuverteilung und die Zuweisung von Finanzmitteln an die Gemeinden zu überwachen;

f. ein neuer politischer Ansatz der Ausgewogenen Regionalen Entwicklung für eine bessere Koordinierung der Regionalpolitik verabschiedet wurde und dass die Beteiligung der Gemeinden von den regionalen Institutionen und durch die Partizipationsmechanismen zwischen Zentralregierung und den Gemeinden der Regionen garantiert wird;

g. die Unterzeichnung des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) sowie des Übereinkommens über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben (ETS Nr. 144) auf der Agenda der Regierung für das Jahr 2012 steht.

5. Der Kongress weist nichtsdestotrotz auf seine Bedenken hin, dass:

a. obwohl den Gemeinden eigene Befugnisse übertragen wurden, diese durch eine Reihe von Aufgaben ergänzt werden, die durch den Dezentralisierungsprozess hinzukommen, und die Bereiche schaffen, in denen es zu Überschneidungen der kommunalen und zentralen Zuständigkeiten kommt und mitfinanziert werden, was die Gefahr einer kontinuierlichen zentralen Beeinflussung birgt;

b. die fehlende Eindeutigkeit der Gesetze in Bezug auf die Zuständigkeiten, die bereits in der vorausgegangenen Empfehlung angesprochen wurde, noch nicht gelöst wurde und obwohl das Gesetz über kommunale Selbstverwaltung offiziell den Gemeinden umfangreiche Befugnisse und Zuständigkeiten zuspricht, zahlreiche Sondergesetze detaillierte Regelungen festlegen, welche dieses Gesetz beeinträchtigen;

c. die Gemeinden immer noch stark von den Zuwendungen der Regierung abhängen, wenig Ermessensspielraum im Hinblick auf kommunale Steuern haben und der Anteil der eigenen Steuerquellen an ihrem Haushalt relativ gering ist;

d. es zwischen den Gemeinden große Unterschiede im Hinblick auf Reichtum und Entwicklung gibt;

e. die Übertragung von Grundstücken an die Gemeinden, damit diese eine kommunale Entwicklungspolitik betreiben können, nach wie vor nicht stattgefunden hat;

f. die Gemeinden, neben der staatlichen Aufsicht, einer Aufsicht durch verschiedene zentrale Stellen unterworfen sind, was das Risiko einer nicht rechtmäßigen Aufsicht erhöht;

g. es keine Verfahren für Maßnahmen gegen Bürgermeister gibt, die schwerwiegende Unfähigkeit im Amt zeigen oder gegen ihre Pflichten verstoßen;

h. die Unterscheidung zwischen Zuständigkeiten der Stadt Skopje als Hauptstadt und als Gemeinde mit 10 Untereinheiten nicht eindeutig geklärt ist, obwohl die Stadt Sonderregelungen unterworfen ist (Gesetz über die Stadt Skopje);

i. die Instrumente für die direkte und öffentliche Partizipation der Bürger auf lokaler Ebene in der Praxis häufig nicht genutzt werden;

j. die Partizipation von Frauen am lokalem politischen Leben nach wie vor gering ist;

k. die Konsultation des Büros der Ombudsperson beim Gesetzgebungsverfahren immer noch nicht regelmäßig stattfindet und seit den letzten Wahlen sehr begrenzt war, wobei sich die Gemeinden als die am wenigsten zugänglichen Stellen in Bezug auf die Anweisungen und Empfehlungen der Ombudsperson erweisen.

6. Angesichts der obigen Ausführungen bittet der Kongress das Ministerkomitee, die Stellen in der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“ aufzufordern:

a. den Dezentalisierungsprozess abzuschließen und durchzuführen, bei dem es um eine schrittweise Übertragung von Zuständigkeiten geht, und den Text des Gesetzes über kommunale Selbstverwaltung zu präzisieren und zu konsolidieren, damit er als Referenztext zu diesen Themen dienen kann;

b. das Portfolio des Ministeriums für kommunale Selbstverwaltung als Hauptakteur des Dezentalisierungsprozesses zu erhöhen und diesem eine vorrangige Koordinierungs- und Aufsichtsfunktion für diesen Prozess zu übertragen;

c. die vielfältigen Interessen der städtischen und ländlichen Gemeinden zu berücksichtigen und eindeutige Strategien für diese zu entwickeln, um die großen Unterschiede in Reichtum und Entwicklung der Gemeinden zu reduzieren;

d. eine eindeutige Gesetzgebung im Hinblick auf den Finanzausgleich zu erlassen, um transparente Richtlinien für das Finanzausgleichsverfahren zwischen den Gemeinden umzusetzen, im Sinne von Artikel 9, Abs. 5 der Charta, und sich darüber hinaus von den Richtlinien inspirieren zu lassen, die der oben erwähnte Referenzrahmen für regionale Demokratie enthält;

e. den gesetzlichen Rahmen und gesetzliche Verfahren zu verabschieden, um den Anteil eigener Steuerquellen sowie den Anteil an Mehrwertsteuer und Einkommensteuer in den kommunalen Haushaltseinkünften zu erhöhen und dementsprechend die staatlichen Zuwendungen zu reduzieren, und sicherzustellen, dass die Zentralregierung nicht in die Finanzhoheit der kommunalen Verwaltung eingreift;

f. in Bezug auf die Konsultation ein Gesetz zu verabschieden, das im Sinne von Artikel 5 der Charta ein Verfahren für die Konsultation der Gemeinden durch deren Verbände auf den Modalitäten der kommunalen Grenzen festlegt, und das bestehende Konsultationsverfahren auf eine Weise zu stärken, bei der die neu verteilten Mittel wie von Artikel 9, Abs. 6 der Charta vorgesehen verteilt werden, einschließlich der staatlichen Investitionen in ihre Örtlichkeiten;

g. den Transfer von Grundstücken an die Gemeinden vorzunehmen, um deren Autonomie zu erhöhen und ihre finanzielle Situation zu verbessern;

h. die Verwaltungskapazität der Gemeinden sowohl auf zentraler als auch lokaler Ebene zu stärken, insbesondere in den Bereichen Finanzkontrolle, strategische Planung, Personalmanagement und wirtschaftliche Entwicklung;

i. ein Gesetz zu erarbeiten, das eindeutig Sanktionen und deren Umsetzung gegen Bürgermeister festlegen würde, die schwerwiegende Unfähigkeit im Amt gezeigt oder die gegen ihre Pflichten verstoßen haben;

j. die Zuständigkeiten zu präzisieren und zwischen den Funktionen der Stadt Skopje als Hauptstadt und als Gemeinde mit 10 Untereinheiten zu unterscheiden;

k. das öffentliche Bewusstsein für Bürgerpartizipation und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in das kommunale politische Leben zu erhöhen und diesbezüglich die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen;

l. die Partizipation von Frauen am kommunalen politischen Leben durch die Einführung eines Wahlsystems zu fördern, das Geschlechterparität unterstützt (z. B. durch Kandidatenlisten mit Reißverschlussprinzip) und Erleichterung des Zugangs für Frauen zum kommunalen politischen Leben im Sinne von Empfehlung 273 (2009) des Kongresses über den gleichen Zugang zu Kommunal- und Regionalwahlen;

m. das Amt der Ombudsperson zu fördern und dessen Rolle gegenüber den Gemeinden zu stärken;

n. und schließlich das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) sowie das Übereinkommens über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben (ETS Nr. 144) zu unterzeichnen und zu ratifizieren, angesichts der Tatsache, dass die Bestimmungen der ersteren bereits Teil der Gesetzgebung sind, und dass eine Folgenabschätzung und ein Aktionsplan für die Unterzeichnung beider Dokumente auf der Agenda der Regierung für das Jahr 2012 stehen.