

Kammer der Gemeinden

29. TAGUNG

Straßburg, 20.-22. Oktober 2015

CPL/2015(29)7PROV

30. September 2015

Kommunale Demokratie in Montenegro

Monitoring-Ausschuss

Berichtersteller:¹

Gaye DOGANOGLU, Türkei (L, EPP/CCE)

Henrik Brade JOHANSEN, Dänemark (L, ILDG)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) 2

Zusammenfassung

Dies ist der zweite Bericht über den Zustand der kommunalen Demokratie in Montenegro, seitdem dieser Staat 2008 die Charta ratifiziert hat. Der Bericht stellt die positiven Gesetzgebungsschritte fest, die im Rahmen der laufenden Reformierung der öffentlichen Verwaltung ergriffen wurden. In diesem Kontext betont der Bericht die Notwendigkeit, die in den Reformunterlagen beschriebenen Zielsetzungen in die Praxis umzusetzen, um wirksam die Herausforderungen zu überwinden, mit denen Montenegro konfrontiert ist. Die Berichtsteller weisen auf die verbliebenen Problembereiche im Hinblick auf die Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung hin, insbesondere das unzureichende Personalmanagement, die fehlenden finanziellen Mittel der Gemeinden sowie auf die immer noch bestehenden Mängel bei den Konsultationsverfahren und der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden.

Der Bericht betont die Notwendigkeit, angemessene begleitende finanzielle Mittel bei der Übertragung von Zuständigkeiten an kommunale Selbstverwaltungsstellen sicherzustellen, über die diese frei im Rahmen ihrer Befugnisse verfügen dürfen. Angesichts der schwierigen finanziellen Situation einer erheblichen Zahl von Kommunen besteht die Notwendigkeit, ein nachhaltiges Modell für die Refinanzierung von Schulden und Forderungen der kommunalen Verwaltungseinheiten gegenüber Finanzinstituten einzuführen. Damit die Regierung die Charta vollständig erfüllen kann, ist sie des Weiteren aufgerufen, den Konsultationsprozess mit den Kommunen zu verbessern und ihre Politik hinsichtlich der Rationalisierung der kommunalen Verwaltungskapazitäten und der Verwaltung der Kommunen zu überarbeiten. Schließlich ruft der Bericht die Regierung auf, die bisher noch nicht ratifizierten Bestimmungen der Charta, die offensichtlich in Montenegro Anwendung finden, zu ratifizieren.

¹L: 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

EMPFEHLUNGSENTWURF²

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

a. Artikel 2 Abs. 1b der Statutarischen EntschlieÙung (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 EntschlieÙung (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. EntschlieÙung 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;

d. Empfehlung 293 (2010) über die kommunale Demokratie in Montenegro;

e. Den angehängten Begründungstext über die kommunale Demokratie in Montenegro.

2. Der Kongress erinnert die Mitgliedstaaten daran, dass:

a. Montenegro zunächst dem Europarat als Teil des Staatenbundes beitrug, den es mit Serbien gebildet hatte. Als unabhängiger Staat wurde Montenegro am 11. Mai 2007 Mitglied des Europarats. Montenegro³ hat die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122; im Weiteren „die Charta“) am 24. Juni 2005 unterzeichnet und am 12. September 2008 ratifiziert. Die Charta trat in Montenegro am 1. Januar 2009 in Kraft. Gemäß Artikel 12, Abs. 2 der Charta erklärte Montenegro sich für nicht gebunden an Artikel 4, Abs. 3 und 5, Artikel 6, Abs. 2; Artikel 7, Abs. 2; Artikel 8, Abs. 2 und 3;

b. Montenegro das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (ETS Nr. 207) am 16. November 2009 unterzeichnet und am 1. Oktober 2010 ratifiziert hat, mit Inkrafttreten am 1. Juni 2012;

c. Der Monitoring-Ausschuss beschloss, in Bezug auf die kommunale Selbstverwaltung in Montenegro und die Einhaltung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung ein Monitoring durchzuführen. Er wies Frau Gaye Doganoglu, Türkei (L, EPP/CCE), und Herrn Henrik Brade Johansen, Dänemark (L, ILDG), an, als Berichterstatter einen Bericht über die kommunale Demokratie in Montenegro zu verfassen und diesen dem Kongress vorzulegen;⁴

d. der Monitoring-Besuch vom 9. bis zum 11. Juni 2015 in Podgorica, Tuzi, Niksic und Danilovgrad stattfand. Bei diesem Besuch traf sich die Delegation des Kongresses mit Vertretern mehrerer

²Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 17. September 2015 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses (nur Kammer der Gemeinden):

M. Angelopoulos, L. Ansala (Stellv.: R. Ercela), A. Babayev, T. Badan, S. Batson, V. Belikov, M. Bespalova, A. Bogdanovic, Z. Broz, X. Cadoret, M. Cardenas Moreno, D. Chirtoaca, M. Cools, J. Costa, P. Daly, J. Dillon, G. Doğanoglu, V. Dontu, J. Folling, M. Gauci, M. Guegan, M. Gulevskiy, H. Halldorsson, I. Hanzek, S. Harutyunyan, B. Hirs (Stellv.: M. Hollinger), J. Hlinka, G. Illes, A. Jaunsleinis, D. Jikia, H.B. Johansen, M. Juhkami, J-P. Klein, L. Kovacs (Stellv.: A. Magyar), L. Kroon, F. Lec, I. Loizidou, J. Mandico Calvo, T. Margaryan, G. Marsan, N. Mermagen, D. Milovanovic, A. Mimenov, V. Mitrofanovas, S. Mitrovski M. Monesi, A. Muzio, S. Paunovic, T. Popov, R. Rautava, R. Schäfer, I. Schörling, A. Shkempi, S. Siukaeva, A-M. Sotiriadou, D. Straupaite, A. Torres Pereira, A. Ugues, LO. Vasilescu, R. Vergili, B. Vöhringer, H. Weninger, J. Wienen, K. Wiswe, D. Wrobel.

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

Sekretariat des Ausschusses: S. Poirel

³ Datum der Unterzeichnung durch den Staatenbund Serbien und Montenegro.

⁴ Bei ihrer Arbeit wurden die Berichterstatter von Herrn Veith Mehde, Berater der Gruppe der unabhängigen Sachverständigen für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, und dem Sekretariat des Kongresses unterstützt

kommunaler Stellen, u.a. Mitgliedern des Gemeindeverbandes von Montenegro, staatlichen Institutionen und dem Ombudsmann. Das detaillierte Programm des Besuchs ist diesem Bericht angehängt;

e. Die Delegation dankt der Ständigen Vertretung Montenegros beim Europarat und dem montenegrinischen Gemeindeverband für ihre herzliche Aufnahme und hilfreiche Unterstützung während des Besuchs.

3. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit Folgendes fest:

a. Das allgemeine positive Wesen der kommunalen Demokratie in Montenegro im Hinblick auf die Umsetzung der in der Charta festgehaltenen Grundsätze;

b. Die Annahme und Umsetzung neuer Gesetze über die kommunale Selbstverwaltung und die Finanzierung der kommunalen Selbstverwaltung seit der letzten Empfehlung (293) des Kongresses im Jahr 2010;

c. Die Bemühungen, die seitens des Parlaments und der Regierung zur Verbesserung des Rechtsrahmens ergriffen wurden, demgemäß die kommunale Demokratie ausgeübt werden kann, insbesondere im Hinblick auf die laufende Reform der öffentlichen Verwaltung (AURUM), die eine Reihe vielversprechender rechtlicher Entwicklungen für den Zustand der kommunalen Demokratie in Montenegro vorsieht;

d. Die Vorbereitung des Modell-Aktionsplans für die Bekämpfung der Korruption in der kommunalen Selbstverwaltung durch das Innenministerium, in Zusammenarbeit mit dem Gemeindeverband, Nicht-Regierungsorganisationen und der OSZE, und die Tatsache, dass alle Kommunen in Montenegro einen aktualisierten Aktionsplan zur Bekämpfung der Korruption in der kommunalen Selbstverwaltung für den Zeitraum 2015-2016 angenommen haben, oder aktuell dabei sind, einen solchen zu verfassen und anzunehmen;

e. Die Einhaltung der Artikel 2,3,5,7,8 und 11 der Charta und die *de facto*-Achtung der nicht ratifizierten Bestimmungen;

f. Dass das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) unterzeichnet und ratifiziert wurde und Anwendung findet.

4. Der Kongress zeigt sich über das Folgende besorgt:

a. Die Definition der kommunalen Zuständigkeiten ist sehr vage, vor allem im Hinblick auf Bildung und Gesundheit, was in der Praxis zu einer problematischen Umsetzung führt;

b. Die unzureichende Nutzung der bestehenden Konsultationsprozesse zwischen Staat und Selbstverwaltungseinheiten bei allen Angelegenheiten, die diese unmittelbar betreffen;

c. Die ungeeignete administrative Struktur der Gemeinden im Hinblick auf eine effiziente Personalverwaltung und die fehlende Kapazität um eine nachhaltige interne Verwaltungsstruktur der kommunalen Gebietskörperschaften zu entwickeln;

d. Die fehlenden finanziellen Mittel der Gemeinden, um ihre Zuständigkeiten wahrzunehmen;

e. Die hohe Verschuldung und offenen Verbindlichkeiten der Gemeinden;

5. Angesichts dieser Ausführungen bittet der Kongress das Ministerkomitee, die montenegrinischen Stellen aufzufordern:

a. Weiterhin die erklärten Ziele der Reform der öffentlichen Verwaltung (AURUM) durch Abschließen der Gesetzgebungsvorhaben in Bezug auf die kommunale Demokratie in Montenegro fortzuführen und deren wirksame Umsetzung in die Praxis sicherzustellen;

b. Den Umfang der Zuständigkeiten der Kommunen neu zu bewerten und klar zu formulieren, vor allem in Bezug auf Bildung und Gesundheit (Artikel 4, Abs. 2);

c. Die Konsultationsverfahren zwischen dem Staat und den Kommunen zu allen Angelegenheiten, die diese unmittelbar betreffen, zu befürworten und tatsächlich in Anspruch zu nehmen, indem ein regelmäßiges Konsultationsverfahren eingeführt wird (Artikel 4. Abs. 6, und Artikel 9, Abs. 6);

d. Die Umsetzung eines nachhaltigen Personalmanagementsystems in den kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen der angenommenen Strategie für die berufliche Entwicklung kommunaler Beamter und Angestellter in Montenegro für den Zeitraum 2015-2018 sicherzustellen, das an kommunale Anforderungen angepasst wird (Artikel 6. Abs. 1);

e. Den Kommunen Finanzmittel zuzuweisen, die ihren Befugnissen und Zuständigkeiten Rechnung tragen (Artikel 9. Abs. 2);

f. Ein nachhaltiges Modell für die Refinanzierung von Schulden und Verpflichtungen der kommunalen Selbstverwaltungseinheiten gegenüber Finanzinstituten zu erstellen und umzusetzen (Artikel 9. Abs. 3);

g. Änderungen des gesetzlichen Rahmens für die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen zu erwägen, um die Rolle der Zentralregierung bei der Schaffung institutionalisierter Formen der Zusammenarbeit zwischen den Kommunen zu klären (Artikel 10, Abs. 1);

h. Die Ratifizierung jener Bestimmungen der Charta zu erwägen, die bisher noch nicht ratifiziert wurden, jedoch *de facto* bereits erfüllt zu sein scheinen.

6. Der Kongress ruft das Ministerkomitee des Europarats auf, die vorliegende Empfehlung über die lokale Demokratie in Montenegro sowie den Begründungstext bei seinen Aktivitäten in Bezug auf diesen Mitgliedstaat zu berücksichtigen.