

Der Kongress der Gemeinden und Regionen



23. TAGUNG

16.-18. Oktober 2012

Kommunale und regionale Demokratie in Aserbaidschan

Empfehlung 326 (2012)¹

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

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

b. Artikel 2, Abs. 3 der Statutarischen EntschlieÙung CM/Res (2011) 2 in Bezug auf den Kongress der Gemeinden und Regionen Europas, der 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. EntschlieÙung 307(2010) REV 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. die Empfehlung 219 (2007) über den Status von Hauptstädten, Empfehlung 132 (2003) über Gemeindeeigentum im Licht der Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und die EntschlieÙung 299 (2010) des Kongresses über das Follow-up durch den Kongress der Konferenz der für die kommunale und regionale Verwaltung zuständigen Minister des Europarats (Utrecht, Niederlande, 16.-17. November 2009);

e. die vorausgegangene Empfehlung 126 (2003) und EntschlieÙung 151 (2003) über kommunale und regionale Demokratie in Aserbaidschan.

2. Der Kongress betont, dass:

a. Aserbaidschan am 25. Januar 2001 Mitglied des Europarats wurde. Es hat die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122, im Weiteren die „Charta“) am 21. Dezember 2001 unterzeichnet und am 15. April 2002 ratifiziert. Die Charta trat in Aserbaidschan am 1. August 2002 in Kraft;

¹ Diskussion und Annahme durch den Kongress am 17. Oktober 2012, 2. Sitzung (siehe Dokument [CG\(23\)12](#) Begründungstext), Berichterstatter: J. Wienen, Niederlande (L, EVP/CD), und G. Mosler-Törnström, Österreich, (R, SOZ).



b. Aserbaidsschan erklärte, nicht an die Artikel 4(3), 7(2), 9(5), 9(6) und 10(3) der Charta gebunden zu sein und formulierte eine Erklärung mit folgendem Wortlaut: „Die Republik Aserbaidsschan erklärt, dass es nicht in der Lage ist, die Anwendung der Bestimmungen der Charta in den von Armenien besetzten Gebieten garantieren zu können, bis diese Gebiete von der Besetzung befreit sind.“;

c. Aserbaidsschan hat nicht das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den kommunalen Angelegenheiten (CETS Nr. 207) sowie Protokoll Nr. 3 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften in Bezug auf Euroregionen (ECGs) (CETS Nr. 206) unterzeichnet.

d. Der Monitoring-Ausschuss des Kongresses ernannte Herrn Jos WIENEN (Niederlande, L, EVP/CD) und Frau Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM (Österreich, R, SOZ) zu Berichterstatern und wies sie an, einen Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in Aserbaidsschan zu verfassen und dem Kongress vorzulegen;

e. Der Kongress dankt der ständigen Vertretung von Aserbaidsschan beim Europarat, den aserbaidsschanischen Stellen auf zentraler, regionaler und kommunaler Ebene, den Vertretern der aserbaidsschanischen NRO, die sich auf kommunale Verwaltung spezialisiert haben, und allen weiteren Gesprächspartnern für ihre wertvollen Beiträge während der unterschiedlichen Phasen des Monitoring-Verfahrens und für die Informationen, die der Delegation ausgehändigt wurden und die einen reibungslosen Besuch sicherstellten.

3. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass:

a. drei nationale Gemeindeverbänden im Jahr 2008 (Dörfer, Städte und Großstädte) für die Vertretung kommunaler Interessen auf nationaler Ebene geschaffen wurden;

b. das Europäische Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften unterzeichnet wurde;

c. am 10. Februar 2010 der Erlass des Präsidenten von Aserbaidsschan unterzeichnet wurde, der die Anwendung des Gesetzes der Republik Aserbaidsschan über die „Registrierung von Staaten und die Ausstellung ordnungsgemäßer Zertifikate für die Gemeinden“ autorisiert, das vorsieht, dass der Ausschuss für Liegenschaften und Vermessung Karten des Gemeindefeldes anfertigt und dem Gremium aushändigen muss, das für die Registrierung von Gemeinden bis zum 1. Januar 2003 zuständig ist.

4. Der Kongress bedauert zutiefst, dass die meisten der Empfehlungen, die 2003 den nationalen Stellen ausgehändigt wurden, noch nicht umgesetzt wurden und auch kein Zeitplan erstellt wurde, um sie in absehbarer Zukunft umzusetzen, was die nachstehend aufgeführten Punkte immer noch eminent wichtig macht:

a. die unzureichende und nicht eindeutige Definition der kommunalen Selbstverwaltung² im Gesetz über den Status der kommunalen Gebietskörperschaften (Artikel 2 und 3 der Charta);

b. die parallele Gestaltung des Systems der kommunalen Selbstverwaltung, die laut Verfassung von den kommunalen Exekutivkomitees, die staatliche Gremien sind, und den Gemeinden durchgeführt wird, die nur eine formale Rolle haben (Artikel 3 und 4);

c. die hierarchische Beziehung untergeordneter Gemeinden in der Praxis im Hinblick auf die kommunalen Exekutivkomitees, die Teil der staatlichen Verwaltung sind (Artikel 3 und 4);

d. die unpräzise Aufteilung der Zuständigkeiten und Pflichten zwischen den Gemeinden und den kommunalen Exekutivkomitees (Artikel 4);

² Artikel 1 des Gesetzes über den Status der kommunalen Gebietskörperschaften in Aserbaidsschan erklärt: „Die kommunale Selbstverwaltung in der Republik Aserbaidsschan ist ein System für das Organisieren der Tätigkeit der Bürger...“ und Artikel 2(2) dieses Gesetzes, der die Gemeinden definiert als „Organe, die von der Gemeinde geschaffen werden, und nicht zum staatlichen System gehören, um die Gemeindetätigkeit zu organisieren, mit dem Ziel, Angelegenheiten von kommunaler Bedeutung zu regeln“.

e. das schwache finanzielle Potenzial der Gemeinden aufgrund der geringen staatlichen Transfers, die ihnen zugeteilt werden, und der Unwirksamkeit des Steuererhebungsmechanismus, der den Gemeinden zur Verfügung steht (Artikel 9);

f. das Fehlen eines Konsultationsverfahrens der Gemeinden und nationalen Gemeindeverbände, in angemessener Zeit und auf angemessene Weise, im Hinblick auf die Planung und Entscheidungsfindung bei allen sie direkt betreffenden Angelegenheiten (Artikel 4(6));

g. die Lücken in der Gesetzgebung, die den Status und die Zuständigkeiten einerseits und die Rechte und Pflichten der städtischen Beamten andererseits regelt (Artikel 6);

h. das fehlende Eigentum der Gemeinden und die Langsamkeit der Eigentumsübertragung vom Staat an die Gemeinden, insbesondere von Grundstücken;

i. die fehlende Klarheit des Gesetzes über den Status der kommunalen Gebietskörperschaften im Hinblick auf das Verfahren zur Aufsicht der Gemeinden und vor allem die Verpflichtung der Regierung, die in Artikel 146-IV der Verfassung festgehalten ist, dem Parlament über sein Handeln Bericht zu erstatten (Artikel 8);

j. die fehlende Konsultation von Vertretern der drei nationalen Gemeindeverbände durch einige staatliche Stellen beim Entscheidungsprozess im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, die in der Praxis keine aktive Rolle bei der Vertretung kommunaler Interessen auf nationaler Ebene spielen, im Sinne von Artikel 4-6 der Charta;

k. die Tatsache, dass die Hauptstadt von Aserbaidschan nicht von einem integrierten kommunalen Verwaltungsorgan regiert wird, wie z. B. einem demokratisch gewählten Stadtrat, sondern von einer Exekutivbehörde, die nur dem Präsidenten untersteht und keine demokratische Kontrolle ermöglicht;

l. die Gesetzeslücke im Hinblick auf den Status der Hauptstadt Baku, obwohl durch das Gesetz der Republik Aserbaidschan über die „territoriale Gliederung und territoriale Verwaltungsaufteilung“ vorgesehen ist, namentlich Artikel 5.9 desselben, der besagt, dass ein Gesetz über die Stadt Baku zu verabschieden ist;

5. Der Kongress empfiehlt dem Ministerkomitee, die aserbaidschanischen Stellen aufzufordern:

a. das Gesetz der Republik Aserbaidschan über den Status der kommunalen Gebietskörperschaften mit dem Ziel zu überarbeiten, die Gemeinden als dezentralisierte Institutionen anzuerkennen, die öffentliche Befugnisse als Teil der allgemeinen öffentlichen Verwaltung ausüben;

b. die Verteilung der Aufgaben und Befugnisse zwischen den parallelen Strukturen der kommunalen öffentlichen Verwaltung grundlegend zu überdenken und zu präzisieren und die wichtigsten kommunalen öffentlichen Zuständigkeiten auf demokratisch und politisch rechenschaftspflichtige Gemeinden zu übertragen;

c. in der Praxis die hierarchische Beziehung abzuschaffen, die die Gemeinden kommunalen staatlichen Komitees unterordnet, um den Gemeinden zu ermöglichen, einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten eigenverantwortlich und im Interesse der kommunalen Bevölkerung zu regeln und zu verwalten;

d. den Gemeinden nachhaltige Finanzmittel zuzuweisen, die ihren Aufgaben entsprechen, und sicherzustellen, dass die Gemeinden frei über ihre Mittel im Rahmen ihrer Befugnisse verfügen können;

e. staatliche Transferleistungen und Sonderzuwendungen in transparenter und verlässlicher Weise zuzuteilen, und dabei die Interessen der kommunalen Verwaltungsstellen zu berücksichtigen;

f. die Effizienz des Steuererhebungsmechanismus in den Gemeinden zu verbessern und aktiv mit den Gemeinden zu kooperieren, um ausreichend qualifizierte Mitarbeiter für die Umsetzung dieser Verfahren sicherzustellen;

g. entsprechende Konsultationsverfahren mit den Gemeinden zu schaffen, die durch ihre nationalen Gemeindeverbände vertreten werden, die die Kriterien der fristgerechten Behandlung und Eignung, wie von der Charta vorgesehen, bei Planungs- und Entscheidungsprozessen bei allen sie direkt betreffenden Angelegenheiten berücksichtigen;

h. einen hohen Grad an Transparenz bei Zusammenlegungen von kommunalen Verwaltungen sicherzustellen, indem man die strategischen Vorgaben und Ziele einer geplanten Gemeindefusion bestimmt und diese mit den betroffenen Gemeinden sowie mit deren Verbänden vor einer Änderung der kommunalen Verwaltungsgrenzen diskutiert;

i. die Wirksamkeit der Maßnahmen zum Kapazitätsausbau und für ordnungsgemäße Fortbildungsprogramme für Mitglieder des städtischen Personals zu erhöhen, um die Qualität ihrer täglichen Verwaltungstätigkeit zu verbessern;

j. in kürzester Zeit alle Gemeinden mit Verwaltungsgebäuden auszustatten und die Ausstellung von Eigentumsbelegen abzuschließen, besonders jene in der Hauptstadt, im Sinne von Empfehlung 132 (2003) über Gemeindeeigentum und der Grundsätze der Charta;

k. die Gesetzgebung zu präzisieren und die genaue Rolle der Verwaltungsstellen festzulegen, die ermächtigt sind, eine rechtliche Aufsicht über die Gemeinden auszuüben, um die Unsicherheiten der aktuellen Gesetzgebung zu eliminieren, die der Charta widerspricht;

l. die Verpflichtung der kommunalen Verwaltungen abzuschaffen, dem Parlament über sein Handeln zu berichten, und die Aufsichtsfunktion der zentralen Regierung zu begrenzen, die Rechtmäßigkeit kommunalen Handelns zu kontrollieren;

m. Vertreter der drei nationalen Gemeindeverbände (Dörfer, Städte und Großstädte) in den Entscheidungsprozess über kommunale Verwaltung betreffende Themen einzubinden oder deren Einbindung zu verstärken, um ihnen die Gelegenheit zu geben, die Interessen der Gemeinden auf nationaler Ebene zu vertreten;

n. zu erwägen, ein System demokratischer Wahlen für die kommunale Verwaltung der Stadt Baku einzuführen;

o. ein Gesetz für die Stadt Baku zu erlassen, wie von Artikel 5.9 des Gesetzes der Republik Aserbaidschan über die „territoriale Gliederung und territoriale Verwaltungsaufteilung“ im Sinne der Kongress-Empfehlung 219 (2007) über den „Status der Hauptstädte“ und Empfehlung 133 (2003) über die „Verwaltung von Hauptstädten“;

6. Der Kongress ruft das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarats auf, die vorliegende Empfehlung und die neuste Kongress-Entschließung über die kommunale und regionale Demokratie in Aserbaidschan sowie den vorliegenden Begründungstext bei ihren eigenen Monitoring-Verfahren und anderen Aktivitäten in Bezug auf diesen Mitgliedstaat zu berücksichtigen .