

Der Kongress der Gemeinden und Regionen



21. TAGUNG
CG(21)14
21. September 2011

Kommunale und regionale Demokratie in Bulgarien

Monitoringausschuss

Berichtersteller: Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, EVP/CD) und
Johan SAUWENS, Belgien (R, EVP/CD)¹

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung)2

Zusammenfassung

Dieser zweite Bericht über die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in Bulgarien folgt auf den ersten, der 1998 angenommen wurde. Die kommunale Demokratie wurde in Bulgarien bemerkenswert verbessert. Die Behörden denken nun über die Entwicklung einer regionalen Verwaltungsebene nach. Der Bericht unterstreicht jedoch auch die Haushaltskürzungen bei der kommunalen Selbstverwaltung und die andauernde unklare Unterscheidung zwischen den delegierten Befugnissen und den Eigenbefugnissen der Behörden. Die Berichtersteller zeigen sich besorgt über das Verfahren zur direkten Nichtigkeitserklärung von Verwaltungsakten durch Gouverneure, das den Bestimmungen der Charta widerspricht.

Der Bericht empfiehlt unter anderem der bulgarischen Regierung, den Gemeinden Haushaltsautonomie und ausreichende Finanzmittel zuzugestehen sowie einen angemessenen Rechtsschutz und das Recht auf Anrufung ordentlicher Gerichte. Der Dialog zwischen allen Akteuren ist fortzusetzen, um sich auf die bestmögliche Form der Dezentralisierung zu einigen. Der Kongress fordert die bulgarischen Behörden auf, ihre Vorbehalte bezüglich Artikel 7, Abs. 2 zurückzuziehen, da das Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung bereits in Einklang mit der Charta steht. Schließlich empfiehlt er ihnen, das Zusatzprotokoll zur Charta über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung und Protokoll Nr. 3 der Europäischen Rahmenkonvention über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden bezüglich der Bildung von Europäischen Kooperationsvereinigungen (BEK) zu ratifizieren.

¹ L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
ILDG: Fraktion der Unabhängigen und Liberalen Demokraten im Kongress
EVP/CD: Europäische Volkspartei – Christdemokraten im Kongress
SOC: Sozialistische Fraktion im Kongress
FL: Mitglieder, die keiner Fraktion im Kongress angehören



EMPFEHLUNGSENTWURF²

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates unter Bezug auf:

a. Artikel 2 Abs. 1b der Statutarischen EntschlieÙung CM/Res (2011)2 des Ministerkomitees des Europarates 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 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“ (im Folgenden die Charta);

c. die EntschlieÙung 299 (2010) des Kongresses, die besagt, dass der Kongress den Referenzrahmen des Europarats für die regionale Demokratie [MCL-16(2009)11] für seine Monitoring-Tätigkeit benutzen wird, sowie die Antwort des Ministerkomitees auf die Empfehlung 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec282 Endfassung], die die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu aufruft, den oben genannten Referenzrahmen in Bezug auf ihre Politik und Reformen zu berücksichtigen;

d. den Begründungstext für die kommunale und regionale Demokratie in Bulgarien.

2. Der Kongress verweist darauf, dass:

a. Bulgarien am 7. Mai 1992 dem Europarat beitrat. Es unterzeichnete die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SEV Nr. 122) am 3. Oktober 1994, ratifizierte sie am 10. Mai 1995 und verpflichtete sich zu allen Bestimmungen der Charta mit Ausnahme von Artikel 7, Absatz 2. Der Vertrag trat für Bulgarien am 1. Oktober 1995 in Kraft.

b. die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in der Republik Bulgarien Gegenstand eines Monitoringberichts und der Empfehlung 45 (1998)³ des Kongresses war.

² Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 4. Juli 2011 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

L. O. Molin (Präsident), M. Abuladze (Stellv.: P. Zambakhidze), U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (Stellv.: E. Yeritsyan), A. Babayev (Stellv.: G. Salamova), M. Barcina Angulo, V. Belikov (Stellv.: A. Krupin), G. Bende, G. Bergemann, M. Bepalova, P. Bosch I Codola, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, M. Capdevila Allares, S. Carugo, D. Chichinadze, I. Ciontoloi, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Cukur, L. Dellai, M. De Lamotte, G. Doganoglu, M. Fabbri (Stellv.: V. Broccoli), M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy (Stellv.: V. Novikov), H. Halldorsson, M. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov, L. Iliescu, J. Jalinska (Stellv.: M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis (Stellv.: N. Stepanovs), M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, J-P Klein (Stellv.: P. Weidig), A. Kriza, I. Kulichenko (Stellv.: Z. Chepey), O. Arild Kvaløy, F. Lec, J-P Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin, T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, I. Michas, T. Mikus, K. Miskiniene, G. Mosler-Törnström, A. Muzio (Stellv.: B. Toce), A. Ocana Rabadan, Z. Ozegovic, V. Oluiiko, R. Paita (Stellv.: A. Miele), G. Pieper, H. Pihlajasaari, G. Pinto, C. Radulescu (Stellv.: L. Sfirloaga), R. Rautava (Stellv.: S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, D. Ruseva, S. Sallaku, V. Salygin, V. Sau, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, P. Shatri, M. Simonovic, G. Spartanski, M. Tamiros, A. Torres Pereira, V. Udovychenko, A. Ugues, G. Ugulava (Stellv.: E. Beruashvili), A. Uss, V. Varnavskiy (Stellv.: A. Borisov), O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore, J. Wienen, U. Wüthrich-Pelloli, N. Zeybekci, 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.

³ Empfehlung 45 (1998) über die Situation der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung in der Republik Bulgarien, angenommen vom Kongress am 28. Mai 1998, Berichtersteller: Giorgio DE SABBATA (Italien) und Llibert CUATRECASAS (Spanien).

c. eine Delegation des Kongresses⁴ vom 24. bis 26. November 2010 einen Monitoringbesuch in Bulgarien unternahm. Es fanden Begegnungen in Sofia, Veliko Tarnovo und Pernik mit Vertretern der staatlichen Institutionen (Regierung, Parlament), Gerichtsinstitutionen (Verfassungsgericht, Bürgerbeauftragter) sowie den örtlichen Behörden und ihren Verbänden statt.

3. Die Berichterstatter möchten der Ständigen Delegation von Bulgarien beim Europarat sowie den Behörden der Zentral- und Gemeinderegierung in Bulgarien, dem Nationalen Verband der Gemeinden der Republik Bulgarien (NAMRB) und den unterschiedlichen Personen, denen sie bei dem Besuch begegneten, für ihre wertvolle Hilfe in allen Phasen des Monitoringverfahrens sowie für alle erhaltenen Informationen danken.

4. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass:

a. Bulgarien insgesamt die Bestimmungen der Europäischen Charta für kommunale Selbstverwaltung einhält und die kommunale Demokratie sich seit dem Monitoringbesuch des Kongresses 1998 beträchtlich verbessert hat;

b. die Aufnahme der Charta in das innerstaatliche bulgarische Rechtssystem zufriedenstellend ist;

c. der nationale Verband der Gemeinden der Republik Bulgarien wohl etabliert ist und von allen Gemeinden unterstützt wird. Seine Rolle am Entscheidungsfindungsprozess auf nationaler Ebene wird immer prägnanter;

d. obgleich Bulgarien einen Vorbehalt bei Artikel 7, Absatz 2 geäußert hat, sieht das Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung und Gemeindeverwaltung vor, dass die Bürgermeister und Stadträte eine Vergütung erhalten;

e. in Bulgarien die Entwicklung einer regionalen Ebene erwogen wird. Es wurde ein Programm zur Regionalentwicklung für 2007-2013 eingerichtet, das teilweise aus Mitteln der Europäischen Union finanziert wird;

5. Der Kongress stellt jedoch fest, dass einige Punkte, die in der Empfehlung 45 (1998) betreffend die Situation der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung in der Republik Bulgarien angesprochen wurden, noch besonderer Aufmerksamkeit bedürfen:

a. die Haushaltsverfahren und insbesondere das "konsolidierte Haushaltsverfahren" der Regierung schränken die Autonomie der Gemeinden ein und stehen daher nicht im Einklang mit Artikel 9 der Charta;

b. die finanzielle Selbstverwaltung der Gemeinden ist recht schwach. Die schrittweise Kürzung der Finanzmittel, die den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden, steht nicht im Einklang mit den Bestimmungen der Charta. Mehr als die Hälfte des Haushalts der Gemeinden stammt aus Übertragungen des Staates;

c. die fehlende klare Unterscheidung zwischen delegierten Befugnissen und den Eigenbefugnissen der Gemeinden besteht weiterhin. Die Befugnisse, die auf die Gemeinden übertragen werden, machen nach wie vor einen größeren Teil aus als die Eigenbefugnisse der Behörden;

d. seit der Verabschiedung eines Gesetzes 2011 wurde das Prinzip der direkten allgemeinen Wahlen für den Stadtrat auf eine bestimmte Ebene der Gemeindeverwaltung beschränkt;

e. das Verfahren zur direkten Nichtigkeitserklärung von Verwaltungsakten durch Gouverneure, das Ähnlichkeiten mit der Zweckmäßigkeitssaufsicht aufweist, steht nicht im Einklang mit den Bestimmungen der Charta, insbesondere Artikel 4 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 8;

⁴ Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, EVPP/CD), und Johan SAUWENS, Belgien (R, EVP/CD), wurden als Berichterstatter ernannt. Ihnen wurde die Vorlage eines neuen Berichtes vor dem Kongress über die Gemeinde- und Regionaldemokratie in der Republik Bulgarien übertragen. Unterstützt wurden sie bei ihrer Arbeit von dem Berater Francesco MERLONI (Italien), Vorsitzender der Gruppe unabhängiger Experten der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung.

f. die innerstaatliche Gesetzgebung definiert nicht klar genug die Fälle, in denen ein Verwaltungsorgan einer Gemeinde entlassen oder aufgelöst werden kann;

g. die Gemeinden können sich nicht auf die Charta bei ordentlichen Gerichten berufen;

h. die Diskussionen über die Einrichtung einer Regionalisierungsstrategie sind noch nicht abgeschlossen;

i. der örtliche Bürgerbeauftragte bleibt weiterhin fakultativ in den bulgarischen Gemeinden, aufgrund der mangelnden Finanzressourcen der Gemeinden;

j. das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 207) wurde nicht von Bulgarien unterzeichnet.

6. Angesichts des oben Erwähnten *fordert der Kongress das Ministerkomitee auf, die bulgarischen Behörden zu ersuchen:*

a. die geltenden Haushaltsverfahren zu revidieren und die bestehenden Rechtsvorschriften abzuändern, damit die lokalen Behörden eine Haushaltsautonomie gemäß den Prinzipien der Charta im Einklang mit Artikel 9 erhalten;

b. den lokalen Behörden ausreichende Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, entsprechend ihren Befugnissen und Verantwortlichkeiten, unter anderem, indem die geltenden Rechtsvorschriften für die Finanzierung der Gemeinden revidiert werden;

c. den lokalen Behörden mehr eigene Befugnisse zuzusprechen, damit sie eine kommunale Selbstverwaltung erhalten, die im Einklang mit der Charta steht, insbesondere Artikel 4, Absätze 4 und 5 und Artikel 8;

d. die Räte auf allen Ebenen der kommunalen Verwaltung unbeschadet der Bevölkerungsgröße direkt zu wählen;

e. die Gesetzgebung zur Kontrolle von Verwaltungsakten im Hinblick auf die Eigenbefugnisse zu revidieren, damit deren Nichtigkeitserklärung von dem Regionalgouverneur nur in einem Gerichtsverfahren vorgenommen werden kann;

f. die Gesetzgebung zur Überwachung der Organe der lokalen Governance zu revidieren, um Sonderfälle zu definieren, in denen eine Entlassung oder Auflösung möglich ist;

g. den Gemeinden einen effektiven Rechtsschutz zu geben und ihnen das Recht auf Anrufung ordentlicher Gerichte zu verleihen;

h. den Dialog zwischen allen Akteuren fortzusetzen, damit die Dezentralisierung im Interesse Bulgariens auf bestmögliche Art und Weise durchgeführt wird und die Prinzipien, die im Referenzrahmen für Regionaldemokratie festgelegt wurden, berücksichtigt werden;

i. den Vorbehalt bezüglich Artikel 7, Absatz 2 zurückzuziehen, der bei der Ratifizierung der Charta geäußert wurde, da das Gesetz für kommunale Selbstverwaltung und Gemeindeverwaltung mit dieser Bestimmung der Charta im Einklang steht;

j. die Unterzeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung betreffend das Recht auf Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 207) in naher Zukunft sowie die Unterzeichnung und Ratifizierung von Protokoll Nr. 3 zur Europäischen Rahmenkonvention über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften oder Behörden bezüglich der Bildung von europäischen Kooperationsvereinigungen (BEK) (SEV Nr. 206) zu erwägen.

7. Der Kongress fordert die Parlamentarische Versammlung des Europarates auf, die obigen Empfehlungen bei ihrem nächsten Monitoringbesuch zu berücksichtigen.