

Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas



22. TAGUNG
CG(22)10
13. März 2012

Kommunale und regionale Demokratie in der Republik Moldau

Monitoringausschuss

Berichterstatter:¹ Francis LEC, Frankreich (L, SOZ) ; Angelo MIELE, Italien² (R, EVP/CD)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung)2

Zusammenfassung

Dieser Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in der Republik Moldau folgt der Empfehlung 179 (2005) des Kongresses, die im November 2005 angenommen wurde. Die Berichterstatter stellen mit Zufriedenheit fest, dass seit der letzten Empfehlung im Jahr 2005 positive Veränderungen im Hinblick auf die Gesetzgebung und die Institutionen für alle Gesetzestexte, welche die kommunale öffentliche Verwaltung in der Republik Moldau regeln, stattgefunden haben. Diesbezüglich ist der Entwurf einer nationalen Dezentralisierungsstrategie ein Zeichen für die erklärte Absicht der momentanen Regierung, eine grundlegende Reform der kommunalen öffentlichen Verwaltung durchzuführen, um die Autonomie der Gemeinden zu festigen und die Bereitstellung und Qualität der Dienstleistungen für die Öffentlichkeit zu verbessern. Der Kongress betont dessen ungeachtet, dass die Höhe der Eigenmittel der Gemeinden nach wie vor unzureichend ist, dass die Aufsicht der Gemeinden manchmal überzogen ist und dass Klärungsbedarf besteht im Hinblick auf die Übertragung der Befugnisse und die Finanzmittel.

Der Kongress empfiehlt den moldawischen Stellen, die von ihnen im Rahmen der nationalen Dezentralisierungsstrategie vorgenommenen Maßnahmen fortzuführen, damit diese im Geiste der von den nationalen Stellen erklärten Absichten angenommen und umgesetzt werden können. Er fordert des Weiteren die Stellen auf, weitere Programme und Strategien zu entwerfen, um die Freizügigkeit von Menschen und Waren zu gewährleisten und um Wirtschaftsförderprogramme, die von den entsprechenden Finanzmitteln begleitet sein müssen, für Orte in der Sicherheitszone Nistru/Dniestr umzusetzen. Schließlich ruft der Kongress die moldawischen Stellen auf, ein neues Gesetz über den Sonderstatus der Hauptstadt Chişinău zu verabschieden und in naher Zukunft das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

¹L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
ULDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe
EVP/CD: Gruppe der Europäischen Volkspartei/Christdemokraten des Kongresses
SOZ: Sozialistische Gruppe des Kongresses
NI: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

² Durch Beschluss des Monitoringausschusses vom 24. Februar 2012 wurde Herr Angelo MIELE, Italien (R, EVP/CD) zum Berichterstatter für regionale Demokratie in der Republik Moldau ernannt, um Herrn Ignacio SANCHEZ AMOR zu ersetzen, der seit Dezember 2011 nicht mehr Mitglied des Kongresses ist.



EMPFEHLUNGSENTWURF³

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. Empfehlung 219 (2007) über den Status von Hauptstädten;

e. Empfehlung 179 (2005) des Kongresses über die kommunale Demokratie in Moldau;

f. EntschlieÙung 299 (2010) des Kongresses über die Nachbereitung der Konferenz des Europarats der für die kommunale und regionale Demokratie zuständigen Minister (Utrecht, Niederlande, 16./17. November 2009) durch den Kongress, 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 Empfehlung 282 (2010) (CM/CONG (2011)Rec282Endfassung), die die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu aufruft, den Referenzrahmen für die regionale Demokratie zu berücksichtigen;

g. den Erläuterungsbericht zur vorliegenden Empfehlung über kommunale und regionale Demokratie in der Republik Moldau.

2. Der Kongress betont, dass:

a. Die Republik Moldau am 13. Juli 1995 Mitglied des Europarats wurde. Sie hat die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122, im Weiteren die „Charta“) am 2. Mai 1996 unterzeichnet und am 2. Oktober 1997 ohne Vorbehalte ratifiziert. Die Charta trat für die Republik Moldau am 1. Februar 1998 in Kraft;

³ Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 24. Februar 2012 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

L. O. Molin (Präsident), M. Abuladze, U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (Stellvertreter: E. Yeritsyan), A. Babayev (Stellvertreter: I. Khalilov), T. Badan, M. Barcina Angulo, V. Belikov, G. Bende (Stellvertreter: E. Penzes), G. Bergemann, M. Bepalova, V. Broccoli, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, E. Calota, S. Carugo, S. Chernov, D. Chichinadze, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Çukur, L. Dellai, M. De Lamotte, N. Dogan, G. Doğanoglu, M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy, H. Halldorsson, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov (Stellvertreter: R. Aliyev), G. Illes, J. Jalinska (Stellvertreter: M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis, M. Jegeni Yıldız, M. Juhkami, JP. Klein (Stellvertreter: E. Eicher), A. Kriza, I. Kulichenko (Stellvertreter: N. Rybak), F. Lec, JP. Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin (Stellvertreter: J-M. Belliard), T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, T. Mikus, K. Miskiniene, M. Monesi, G. Mosler-Törnström, A. Muzio, M. Njilas, Z. Ozegovic (Stellvertreter: V. Vasic), R. Paita (Stellvertreter: A. Miele), U. Paslawska, H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, A. Pruszkowski, C. Radulescu (Stellvertreter: L. Sfirloaga), R. Rautava (Stellvertreter: S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, N. Romanova, D. Ruseva, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, M. Simonovic (Stellvertreter: S. Lazic), G. Spartanski, M. Tamos, A. Torres Pereira, V. Udovychenko (Stellvertreter: O. Radziievskiy), A. Ugues, G. Ugulava (Stellvertreter: P. Zambakidze), A. Uss, P. Uszok, V. Varnavskiy (Stellvertreter: A. Borisov), O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore (Stellvertreter: P. Grove), J. Wienen, D. Wrobel, U. Wüthrich-Pelloli, D. Zmegac.

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

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

b. Die Republik Moldau hat nicht das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) unterzeichnet;

c. Am 23. März 2011 hat der Monitoringausschuss des Kongresses Herrn Francis Lec (L, SOZ, Frankreich) und Herrn Ignacio Sanchez Amor⁴ (R, SOZ, Spanien) zu Berichterstattern ernannt und sie angewiesen, einen Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in der Republik Moldau zu verfassen und diesen dem Kongress vorzulegen;

d. Die Berichterstatter besuchten am 12. und 13. September 2011 die Republik Moldau, i.e. Chişinău, und reisten bei einem zweiten Besuch vom 23.-25. November 2011 nach Chişinău, Coşniţa (Dubăsari) und Condiţa. Die Delegation traf den amtierenden Präsidenten der Republik Moldau, Vertreter des Parlaments und der Regierung, Vertreter des Kongresses der moldawischen Gemeinden (im Weiteren „CALM“), Vertreter des Verfassungsgerichtes und des Rechnungshofes, den Parlamentarischen Beauftragten (Ombudsperson), Vertreter der OSZE in der Republik Moldau, den Bürgermeister von Chişinău, Vertreter des autonomen Gebiets Gagausien und die kommunalen Vertreter von Coşniţa und Condiţa;

e. Der Kongress dankt dem Ständigen Vertreter der Republik Moldau beim Europarat, den moldawischen Stellen auf zentraler, regionaler und kommunaler Ebene, der moldawischen Delegation des Kongresses und ihrem Sekretariat, dem CALM und allen weiteren konsultierten Personen für die wertvolle Zusammenarbeit in den verschiedenen Phasen des Monitoringverfahrens und für die Informationen, die der Delegation zur Verfügung gestellt wurden.

3. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass:

a. in der Republik Moldau seit der letzten Empfehlung im Jahr 2005 Fortschritte gemacht wurden, insbesondere die vom Parlament eingeleiteten Maßnahmen in Form eines Aktionsplans in Reaktion auf die Empfehlung des Europarats. Dieser Plan hat zu mehreren Gesetzgebungs- und Institutionsmaßnahmen im Bereich der kommunalen öffentlichen Verwaltung geführt;

b. die Dezentralisierung der Befugnisse und der kommunalen Selbstverwaltung eine der strategischen Prioritäten des Arbeitsprogramms 2011-2014 der Regierung der Republik Moldau ist;

c. am 26. Januar 2012 die Regierung die nationale Dezentralisierungsstrategie genehmigt hat, die im ersten Halbjahr auf der Agenda des Parlamentes stehen sollte;

d. der Europarat 2011 ein gemeinsames Projekt mit der Republik Moldau für die Einführung von vertrauensbildenden Maßnahmen an beiden Ufern des Flusses Nistru/Dniestr eingegangen ist, das die geplanten Follow-up-Maßnahmen für 2012 und die Prognose für 2013 einschließt;

e. bei der regionalen Entwicklungspolitik Fortschritte gemacht wurden, insbesondere durch zahlreiche grenzüberschreitende Projekte, an denen die Republik Moldau gegenwärtig teilnimmt;

f. die Verabschiedung eines neuen Gesetzes über den Status der Hauptstadt auf die Agenda des Parlamentes gesetzt wurde (für die erste Jahreshälfte 2012);

g. der Anteil der Frauen, die ein öffentliches Amt bekleiden, in den letzten 8 Jahren auf das Dreifache gestiegen ist und dass es mehrere Projekte gibt, die auf eine Konsolidierung der Stellung der Frau in der Gesellschaft abzielen, insbesondere die „Gleichstellungsstrategie“.

4. Angesichts der Feststellung, dass eine Reihe von Punkten, die in der Empfehlung 179 (2005) des Kongresses über die Lage der kommunalen und regionalen Demokratie in Moldau enthalten sind, immer noch unerledigt sind, bedauert der Kongress:

⁴ Durch Beschluss des Monitoringausschusses vom 24. Februar 2012 wurde Herr Angelo MIELE, Italien (R, EVP/CD) zum Berichterstatter für regionale Demokratie in der Republik Moldau ernannt, um Herrn Ignacio SANCHEZ AMOR zu ersetzen, der seit Dezember 2011 nicht mehr Mitglied des Kongresses ist.

a. dass es eine der Folgen der aktuellen politischen Krise in der Republik Moldau ist, die Maßnahmen für die Entwicklung der kommunalen öffentlichen Verwaltung zu unterbrechen, die vom Arbeitsprogramm 2011-2014 der Regierung eingeleitet wurden;

b. dass das Ministerium für Gemeinden abgeschafft wurde;

c. dass ein großes Ungleichgewicht zwischen den Befugnissen der Gemeinden und den Zuständigkeiten und den zugewiesenen Mitteln besteht;

d. dass die Gemeinden nur über eine sehr begrenzte finanzielle und steuerliche Autonomie verfügen, die sich in der ausufernden Aufsicht widerspiegelt, die seitens der nationalen Stellen über die Ebene II und von Ebene II über Ebene I ausgeübt wird, insbesondere im Hinblick auf die Verwendung der Finanzmittel;

e. dass die kommunalen Steuern unzureichend sind und nicht eindeutig geklärt ist, auf welche Weise die zentrale Regierung die Finanzmittel an die Gemeinden verteilt;

f. dass es keine klare Zuweisung von Befugnissen und Zuständigkeiten zwischen den zwei Ebenen der Gemeinden und zwischen der kommunalen und zentralen Regierung gibt;

g. dass Vorschriften für Zweckmäßigkeitprüfungen durch die Zentralregierung, die manchmal nach ihrem freiem Ermessen erfolgen, hinsichtlich der Art und Weise fehlen, wie die Gemeinden die ihnen vom Staat übertragenen Befugnisse ausüben sollen;

h. die begrenzte Freiheit der Gemeinden, die Bedingungen für die Beschäftigung und die Vergütung der kommunal Bediensteten zu regeln, und dass Unterschiede bei den Gehältern der öffentlich Bediensteten, die für die Zentralregierung arbeiten, und jenen gemacht werden, die für die Kommunen tätig sind;

i. dass das Funktionieren der Hauptstadt durch ein unzureichendes Gesetz geregelt wird, dass nicht der Sonderstellung von Chişinău im Hinblick auf ihren dualen Status gerecht wird, da sie sowohl eine Gebietskörperschaft der Ebene I (*oraş*) als auch eine Einheit der Ebene II ist (*municipiu*);

j. die Schwierigkeiten, die kommunal gewählte Amtsträger in der Region am rechten Ufer des Nistru/Dniestr bei der Erfüllung ihrer Aufgaben haben, die auf den Druck zurückzuführen sind, der durch die Sicherheitskräfte in der Region Transnistrien in der Republik Moldau auf sie ausgeübt wird;

k. die Schwierigkeiten der Bürger, die an Orten in der Nähe der Region Transnistrien in der Republik Moldau leben, im Hinblick auf die Freizügigkeit und die Erledigung ihrer alltäglichen Aufgaben;

l. den unzureichenden Dialog zwischen der Zentralregierung und den Stellen Gagausiens im Hinblick auf alle Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung, die sie betreffen.

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

a. die Gespräche über die nationale Dezentralisierungsstrategie im Parlament mit dem Ziel fortzuführen, diese anzunehmen und sicherzustellen, dass sie im Einklang mit der erklärten Absicht der nationalen Stellen umgesetzt wird;

b. die Einführung eines Ministeriums für Gemeinden zu erwägen;

c. den Gemeinden Finanzmittel zuzuweisen, die ihren Befugnissen und Zuständigkeiten entsprechen, wie in Artikel 9(2) der Charta festgelegt, damit sie in der Lage sind, diese zu erfüllen;

d. die Aufsicht der Gemeinden zu reduzieren, damit diese ihre eigenen Angelegenheiten regeln können, gemäß Artikel 8(3) der Charta;

e. den Gemeinden die Erhebung von weiteren Gebühren und kommunalen Steuern zu gestatten, zusätzlich zur Grundsteuer und Kapitalertragssteuer, deren Höhe von den Gemeinden im gesetzlich zulässigen Rahmen festgelegt werden könnte, gemäß Artikel 9(3) der Charta. Es scheint außerdem notwendig zu sein, die Verfahren für den Anteil an den Finanzmitteln zu klären, der den Gemeinden

zugewiesen wird, damit sie in der Lage sind, ihren eigenen Haushalt zu erstellen und die Bedürfnisse ihrer Bürger zu erfüllen;

f. die aktuell geltenden Gesetze für die kommunale öffentliche Verwaltung zu überarbeiten, um sie in Einklang mit den in der Charta festgelegten Prinzipien zu bringen. Dies meint insbesondere die Überarbeitung der Bestimmungen bezüglich der Befugnisse und Zuständigkeiten, um die Befugnisse und Zuständigkeiten der Ebenen I und II der Gemeinden und jene der Zentralregierung im Hinblick auf die kommunale Demokratie zu klären. Dies sollte auf eine Weise erfolgen, die nicht nur ein Überschneiden von Befugnissen und Zuständigkeiten zwischen diesen Ebenen, sondern auch zwischen der Zentralregierung und den Gemeinden vermeidet;

g. die Gesetzgebung, welche die Zweckmäßigkeitprüfung regelt, zu überarbeiten, um sicherzustellen, dass diese klar geregelt und begrenzt ist, insbesondere durch Festlegen von Kriterien, die die genauen Fälle definieren, in denen diese Prüfungen stattfinden können;

h. die Rechte der Gemeinden zu sichern, über ihre eigene Personalpolitik zu entscheiden, und die Unterschiede in Bezug auf die Stellung und die Vergütung von kommunal und staatlich Bediensteten in der nationalen Gesetzgebung zu eliminieren;

i. die von den Stellen ergriffenen Schritte fortzusetzen, die Konsultation der Gemeinden bei allen Angelegenheiten, die sie betreffen, auf der Basis eines detaillierten Verfahrens gemäß Artikel 4(6) der Charta zu verbessern;

j. ein neues Gesetz über den Status der Hauptstadt Chişinău zu verabschieden, gemäß der Empfehlung 219 (2007) des Kongresses;

k. die erforderlichen Schritte zu ergreifen, um das Gebiet in der Nähe der Region Transnistrien der Republik Moldau sicherer zu machen und die Einschüchterung zu unterbinden, der manche kommunal gewählten Amtsträger ausgesetzt sind;

l. Maßnahmen zu ergreifen, um die Freizügigkeit von Menschen und Waren sicherzustellen, und Wirtschaftsförderprogramme mit ausreichenden Finanzmitteln für die Gemeinden in der unmittelbaren Nachbarschaft zur Region Transnistrien in der Republik Moldau umzusetzen;

m. einen Mechanismus zur Verbesserung des Dialogs zwischen der Zentralregierung und den Stellen im autonomen Gebiet Gagausien im Hinblick auf alle Aspekte der kommunalen Demokratie einzuführen;

n. das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) in naher Zukunft zu unterzeichnen und zu ratifizieren.