

30. TAGUNG
Straßburg, 22.-24. März 2016

CG30(2016)09-prov
11. März 2016

Kommunale und regionale Demokratie in der Slowakischen Republik

Monitoring-Ausschuss

Berichterstatte¹: Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, EPP/CCE)
Leen VERBEEK, Niederlande (R, SOC)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung)2

Zusammenfassung

Dieser Bericht folgt den beiden vom Kongress 2001 bzw. 2006 angenommenen Berichten über die lokale und regionale Demokratie in der Slowakischen Republik. Seit dem letzten Bericht aus dem Jahr 2006 wurden Verbesserungen erzielt, vor allem in Folge der Ratifizierung der Artikel der Charta durch diesen Staat, die er beim Beitritt nicht ratifiziert hatte. Alle Bestimmungen der Charta finden nunmehr in der gesamten Slowakei Anwendung. Die Delegation hat mit Zufriedenheit die Bemühungen zur Kenntnis genommen, die im Hinblick auf die Dezentralisierung vorgenommen wurden. Die Berichterstatter begrüßen auch die Eintragung des Verbandes der Vertreter der acht Regionen, die den bestehenden Dialog zwischen der Zentralregierung und der regionalen Ebene, jedoch nicht die Kommunikation zwischen dem lokalen und den regionalen Ebenen verbessert hat, die nach wie vor als zu beschränkt betrachtet wird, mit der Folge, dass es häufig Fälle von sich überschneidenden Zuständigkeiten gibt. Schwierigkeiten wurden auch in Bezug auf die Entscheidungsprozesse in Bratislava festgestellt, wo den Entscheidungen des Bürgermeisters aufgrund des Status als Hauptstadt kein Vorrang eingeräumt wird über jene der Bezirke. Die Berichterstatter haben des Weiteren eine unzureichende Finanzierung für Investitionsprojekte in bestimmten Gemeinden festgestellt und zeigen sich besorgt über die geringe Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen.

Dementsprechend wird den slowakischen Stellen empfohlen, die Gesetzgebung über die Verteilung der Befugnisse zu überarbeiten (Artikel 4, Abs. 2), damit Überschneidungen vermieden und die Kooperation zwischen den regionalen und lokalen Ebenen effektiver wird, und außerdem Bratislava einen Sonderstatus als Hauptstadt oder Metropole zu gewähren, um Entscheidungen des Bürgermeisters zu erleichtern. Im Hinblick auf die finanziellen Aspekte empfehlen die Berichterstatter eine Überarbeitung des Systems für die Zuweisung von Geldern an die lokalen und regionalen Stellen (Artikel 9) und ermutigen zur Zusammenlegung bestimmter Stellen mit dem Ziel, deren Haushalte zu rationalisieren.

1 L: 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 CM/Res(2011)² in Bezug auf den Kongress, die 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)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. EntschlieÙung 109 (2001) und Empfehlung 88 (2001) über die lokale und regionale Demokratie in der Slowakei, und Empfehlung 204 (2006) über die regionale Demokratie in der Slowakischen Republik;

e. den Begründungstext über die kommunale und regionale Demokratie in der Slowakischen Republik.

2. Der Kongress weist darauf hin, dass:

a. die Slowakische Republik – damals Slowakei – dem Europarat am 30. Mai 1949 beiträt. Sie hat die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122, im Weiteren „die Charta“) am 23. Februar 1999 unterzeichnet und am 1. Februar 2000 ratifiziert;

b. die slowakische Verfassung das in Kapitel IV aufgeführte Prinzip der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung anerkennt;

c. die Slowakische Republik darüber hinaus eine Partei zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden (ETS Nr. 106) ist, das sie am 1. Februar 2000 ratifiziert hat. Die Republik hat außerdem am selben Tag das Zusatzprotokoll zum Rahmenübereinkommen (ETS Nr. 159) ratifiziert. Schließlich hat die Slowakische Republik auch das Protokoll Nr. 2 zum selben Rahmenübereinkommen am 31. Oktober 2000 ratifiziert. Sie hat jedoch nicht das Protokoll Nr. 3 zum selben Rahmenübereinkommen (ETS Nr. 206) und das Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben (ETS Nr. 144) und das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (ETS Nr. 207) unterzeichnet;

² Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 12. Februar 2016 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde

Mitglieder des Ausschusses:

P. Receveur (Chair), T. Akyurek (Stellv.: F. Genk Unay), M. Angelopoulos, L. Ansala, Z. Antic, S. Batson (Stellv.: L. Gillham), V. Belikov, J-M. Belliard (Stellv.: J-C. Frécon), M. Běspalova, P. Billi, A. Bogdanovic, E. Bohlin (Stellv.: H. Hammar), Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, S. Chernov, L. Ciriani, M. Cools, J. Costa, J. Dillon, R. Dodd, G. Doganoglu, J. Folling, M. Gauci, S. Guckian (Stellv.: D. Geoghegan), M. Guegan, I. Hanzek, S. Harutyunyan (Stellv.: L. Avetyan), E. Harvey, B. Hirs (Stellv.: M. Hollinger), J. Hlinka, A. Ibrahimov, G. Illes, D. Jikia, H. B. Johansen, M. Juhkami, K. Kaiser (Stellv.: L. Foerster), C. Kalogirou (Stellv.: P. Filippou), L. Kovacs (Stellv.: A. Magyar), L. Kroon (Stellv.: H. Bergmann), C. Lammerskitten, F. Lec, J-P. Liouville, A. Lubawinski, T. Margaryan (Stellv.: E. Yeritsyan), D. Milovanovic, V. Mitrofanovas, M. Monesi, D. Narmania, S. Paunovic, Z. Pava (Stellv.: M. Horvath), H. Pihlajasaari, G. Pinto, A. Pruszkowski, R. Rautava, J. Rocklind, N. Romanova, R. Schafer, L. Sfirloaga, D. Shakespeare, I. Shubin, V. Shumada (Stellv.: V. Oluyko), S. Siukaeva, A-M. Sotiriadou, P. Thornton, A. Torres Pereira, M. M. T. Turel, A. Ugues, K. Van Overmeire, V. Varnavskiy (Stellv.: A. Borisov), L. Verbeek, B. Voehringer, J. Wiene, D. Wrobel, S. Yerolatsites (Stellv.: A-M. Kremmou).

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

Sekretariat des Ausschusses: S. Poirel

d. der Monitoring-Ausschuss beschlossen hat, die Situation bezüglich der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung in der Slowakischen Republik im Sinne der Charta zu prüfen. Er hat Herrn Artur TORRES PEREIRA (Portugal, L, EPP/CCE) und Herrn Leen VEERBEK (Niederlande, SOC), die jeweiligen Berichterstatter für die lokale und regionale Demokratie in der Slowakischen Republik, beauftragt, einen Bericht über die lokale und regionale Demokratie in der Slowakischen Republik zu verfassen und dem Kongress vorzulegen;³

e. der Monitoring-Besuch vom 7. bis zum 9. Dezember 2015 stattfand. Während des Besuchs führte die Kongressdelegation mehrere Gespräche mit leitenden Beamten der Zentralverwaltung, insbesondere von den Ministerien, sowie u.a. mit dem Präsidenten der Selbstverwaltenden Region, mehreren Bürgermeistern, Mitgliedern der slowakischen Delegation im Kongress, Mitgliedern des Nationalrats, Vertretern der Gemeinde- und Regionalverbände, des Rechnungshofs und der Ombudsperson.

f. die Delegation dem Ständigen Vertreter der Slowakischen Republik beim Europarat und allen Gesprächspartnern, die sie während ihres Besuchs getroffen hat, für ihre Hilfsbereitschaft und die ausgehändigten Informationen dankt. Die Delegation dankt außerdem der slowakischen Delegation beim Kongress und den Nationalverbänden der Gemeinden und Regionen, die zur Organisation und zum reibungslosen Ablauf des Besuchs beigetragen haben.

3. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit Folgendes fest:

a. die allgemein positive Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in der Slowakischen Republik;

b. die Ratifizierung, seit dem letzten Besuch des Kongresses im Jahr 2006, der Artikel 1, Artikel 3 Abs. 1, Artikel 4 Abs. 3 und 5, Artikel 6 Abs. 2, Artikel 9 Abs. 1, 5, 6 und 7 und Artikel 10 Abs. 2 und 3 im September 2007 und deren Anwendung im gesamten Hoheitsgebiet der Slowakischen Republik;

c. die Bemühungen der slowakischen Stellen, die Dezentralisierung durch die Schaffung von zwei subnationalen Zuständigkeitsebenen zu fördern, i.e. der lokalen und regionalen Ebene, und die Übertragung wichtiger Befugnisse auf die lokalen Stellen, die die Slowakische Republik zu einem dezentralisierten Staat macht;

d. die im Jahr 2006 erfolgte Eintragung des Verbandes der Vertreter der acht Regionen, der sich für die Vereinigungsfreiheit und den politischen Dialog mit dem Zentralstaat einsetzt;

e. die aktive Kooperation zwischen den Gemeinden, einschließlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

4. Der Kongress äußert seine Bedenken in Bezug auf das Folgende:

a. die Schwäche des momentanen Systems der Kommunikation und Kooperation zwischen der regionalen und kommunalen Ebene, die beide unabhängig voneinander mit der zentralen Ebene verbunden sind, was zu einer häufigen Überschneidung von Zuständigkeiten führt;

b. die schwierige finanzielle Situation in einigen Gemeinden aufgrund der schwachen Finanzierung im Bereich der Investitionen, vor allem im öffentlichen Dienst und bei der Infrastruktur;

c. die sehr geringe Wahlbeteiligung bei den Kommunal- und Regionalwahlen;

d. den aktuellen Status der Hauptstadt Bratislava, der keine gemeinsame Entscheidungsfindung auf Stadtebene zulässt.

3. Unterstützt wurden sie von Prof. Dr. Angel Molina Moreno, dem beratenden Experten und Vorsitzenden der Gruppe unabhängiger Experten, sowie dem Sekretariat des Monitoring-Ausschusses des Kongresses.

5. Angesichts dieser Ausführungen bittet der Kongress das Ministerkomitee, den slowakischen Stellen zu empfehlen:

a. Gesetze zu verabschieden, die eindeutig die ausschließlichen Zuständigkeitsbereiche der lokalen und regionalen Ebene klären, um eine Überschneidung von Zuständigkeiten zu vermeiden, und die Ausarbeitung von Gesetzen zu erwägen, die den Gemeinden erlauben, Eigeninitiative zu ergreifen, auch wenn ihnen die entsprechende Zuständigkeit nicht ausdrücklich zugewiesen wurde und diese nicht ausdrücklich gesetzlich verboten ist (Artikel 4, Abs. 2);

b. die gesetzliche, behördliche und administrative Organisation kleiner Gemeinden zu vereinfachen, insbesondere in ländlichen Gebieten, z. B. durch Förderung ihrer Zusammenlegung, um auf diesem Wege stärkere Gemeinden zu schaffen;

c. die Schlussfolgerungen des Berichts 2015 des Nationalen Rechnungshofes über die finanzielle Situation der kommunalen Verwaltungen vollumfänglich umzusetzen und eine eher an den Bedürfnissen der Gemeinden anstatt an deren Bemühungen für ein faireres Ausgleichssystem orientierte Neugestaltung des Steuerverteilungssystems zu erwägen, vor allem um ihnen zu ermöglichen, ein umfassendes Investitionsprogramm umzusetzen (Artikel 9, Abs. 5 bzw. 2);

d. die fachliche Kapazität und die Verwaltungskompetenzen der Mitarbeiter der kommunalen und regionalen Stellen durch die Ausbildung von Beamten auf regionaler Ebene zu stärken, um den Herausforderungen der regionalen staatlichen Aktivitäten Rechnung zu tragen (Artikel 6, Abs. 2);

e. Bratislava den vollen und operativen Status einer Hauptstadt oder einer selbstverwaltenden Region zu geben und die gegenwärtige Struktur der Bezirke zu überarbeiten, um ein effizienteres und zweckdienlicheres Entscheidungsfindungssystem für die allgemeine Politik und die allgemeinen Probleme, die die Stadt als Ganzes betreffen, zu gewährleisten;

f. den Gemeinden und Regionen umfangreichere Rechtsmittel zuzugestehen, indem sie die Möglichkeit einer besonderen Beschwerde auf Verfassungswidrigkeit, wenn ein nationales Gesetz gegen die Bestimmungen von Kapitel IV der slowakischen Verfassung verstößt, und die Eröffnung regionaler Niederlassungen der Ombudsperson erwägen, was ein alternatives Rechtsmittel darstellen kann (Artikel 11);

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

6. Der Kongress ruft das Ministerkomitee auf, diese Empfehlung über die lokale und regionale Demokratie in der Slowakischen Republik und den begleitenden Begründungstext in seiner Tätigkeit in Bezug auf diesen Mitgliedstaat zu berücksichtigen und alle erforderlichen gesetzlichen Maßnahmen für deren Umsetzung zu ergreifen.