Der Kongress
der Gemeinden und Regionen

24. TAGUNG
Straßburg, 19.-21. März 2013

CG(24)10PROV
6. März 2013

Kommunale und regionale Demokratie in Georgien

Monitoring-Ausschuss
Berichterstatter: Nigel MERMAGEN, Großbritannien (L, ILDG[1])
Helena PIHLAJASAARI, Finnland (R, SOC)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) 2

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in Georgien folgt der Empfehlung 157, die im November 2004 angenommen wurde. Er zeigt sich zufrieden, dass Georgien seither dank einer großangelegten Reform der lokalen Regierungsführung und regionalen Entwicklung erhebliche Fortschritte gemacht hat und dass die Leitprinzipien der lokalen Demokratie in die innerstaatliche Gesetzgebung aufgenommen wurden. Er stellt jedoch fest, dass die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden, eigene Mittel zu generieren, und ihr Ermessensspielraum bezüglich der Verwendung ihrer Finanzmittel weiterhin gering sind. Die Verwaltungsaufsicht ist dahingehend ein Problem, dass es an qualifizierten Experten mangelt, die sich auf die Prüfung kommunaler Verwaltungen spezialisiert haben und hochwertige Prüfungen ausbleiben. Der Bericht lenkt die Aufmerksamkeit auch auf die nachteiligen Auswirkungen auf die kommunale Demokratie, die durch Zwischenfälle und Druck entstehen, der nach den Wahlen auf Mitglieder der Opposition in den Gemeinden ausgeübt wurde.

Die Berichterstatter empfehlen den georgischen Stellen, die finanziellen Möglichkeiten der kommunalen Regierung zu stärken und das Finanzausgleichsverfahren zu verbessern. Sie fordern eine Weiterführung der bestehenden regionalen Entwicklungsbemühungen und rufen die Regierung auf, alle Angriffe auf die Unabhängigkeit der Gemeinden und demokratisch gewählten Amtsträger zu unterbinden. Sie rufen alle politischen Akteure im Land auf, eine klare Haltung einzunehmen und vollständig bei der Förderung der kommunalen und regionalen Regierungsebene zu kooperieren. Sie fordern die georgischen Stellen auf, das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den kommunalen Angelegenheiten (CETS Nr. 207) zu unterzeichnen und zu ratifizieren sowie das Zusatzprotokoll zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (ETS Nr. 159) zu ratifizieren.

[1] L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Europäische Volkspartei Gruppe im Kongress
SOC: Sozialistische Gruppe
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe
ECR: Europäische Konservative und Reformisten Gruppe
NR: Fraktionslos

EMPFEHLUNGSENTWURF[2]

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

a. Artikel 2 Abs. 1*b* der Statutarischen Entschließung (2011)2 des Ministerkomitees des Europarats 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 Entschließung (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. Entschließung 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 Entschließung 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 über die kommunale und regionale Demokratie in Georgien (157 (2004));

f. den Begründungstext über die kommunale Demokratie in Georgien, der nach einem offiziellen Besuch in Georgien vom 10. bis 12. Juni 2012 verfasst wurde.

2. Der Kongress erinnert daran, dass:

a. Georgien am 26. Oktober 2004 die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung unterzeichnet und am 8. Dezember 2004 mit Inkrafttreten am 1. April 2005 mit „Vorbehalten" zu Artikel 4, Abs. 6, Artikel 5, Artikel 6 Abs. 2, Artikel 9 Abs. 6 und Artikel 10 Abs. 2 und 3 ratifiziert hat;

b. Georgien nicht das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung unterzeichnet hat;

---

[2]Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 13. Februar 2013 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Monitoring-Ausschusses:
L. O. Molin (Vorsitz), D. Çukur *(stellv. Vorsitz), I. Loizidou* (stellv. Vorsitz), *J. Wienen (stellv. Vorsitz), A. Buchmann (stellv. Vorsitz),* A. Uss (stellv. Vorsitz), *M. Abuladze, K. Andersen*, *A. Babayev*, T. Badan, *S. Batson*, V. Belikov, *J-M. Belliard*, *M. Bespalova*, *V. Broccoli*, *E. Brogi, Z. Broz*, *X. Cadoret*, A. Cancescu, M. Cardenas Moreno, W. Carey, S. Chernov, L. Ciriani, *M. Cools*, *J. Costa*, B.M. D'Angelo, J. Dillon, *N. Dogan, G. Doğanoglu*, V. Dontu, E. Flyvholm, J. Follin, E. Galea, U. Gerstner, *A. Gkountaras, A. Gonzales Terol*, *M. Guegan*, V. Groisman, M. Gulevskiy, O.Haabeth, H. Halldorsson, S. Harutyan (Stellvertreter: *E. Yeritsyan*), GM. Helgesen, *C. Hernandez Torres*, B. Hirs (Stellvertreter: *M. Hollinger*), *J. Hlinka*, *A. Ibrahimov*, *G. Illes*, A. Jaunsleinis, (Stellvertreter: *M. Juzupa*), *M. Jegeni Yıldız, M. Juhkami*, M. Kardinar, JP. Klein, A. Kriza (Stellvertreter*: L. Kovacs*), I. Kulichenko, *C. Lammerskitten*, L. Lassakova, *F. Lec, JP. Liouville, A. Lubawinski, A. Magyar,* D. Mandic, J. Mandico Calvo, T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh (Stellvertreter: *J. Rotte*), *N. Mermagen*, A. Mimenov, I. Misheva, *V. Mitrofanovas*, *M. Monesi, G. Mosler-Törnström*, A. Muzio (Stellvertreter: *L. Valaguzza*), *A-T. Papadimitriou-Tsatsou*, *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, G. Policinschi, T. Popov (Stellvertreter: *G. Georgieva), A. Pruszkowski,* R. Rautava, *H. Richtermocova*, *N. Romanova*, *J. Sauwens,* M. Saenen, O. Sainsuis, A.Schorer, *L. Sfirloaga, D. Shakespeare*, *I. Shubin*, T. Simpson-Lang, S. Siukaeva '(Stellvertreter: *E. Beruashvili),* MA-M Sotiriadou, D. Straupaite, *A. Torres Pereira*, *A. Ugues*, G. Ugulava, *P. Uszok*, V. Varnavskiy, L.O. Vasilescu, *L. Verbeek, B. Vöhringer*, *H. Weninger*, *D. Wrobel, U. Wüthrich-Pelloli,* J. Zimola.

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

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

c. Eine Kongressdelegation[3] hat vom 10. bis zum 12. Juni 2012 einen Monitoring-Besuch in Georgien durchgeführt und dabei Batumi, Tiflis und Rustavi besucht.

3. Die Berichterstatter danken dem Ständigen Vertreter Georgiens beim Europarat und den georgischen Stellen auf zentraler, regionaler und kommunaler Ebene, dem nationalen Verband der Gemeinden in Georgien (NALAG) sowie den Sachverständigen und anderen Gesprächspartnern für ihre wertvolle Zusammenarbeit bei den verschiedenen Phasen des Monitoringverfahrens und die Informationen, die der Delegation übermittelt wurden.

4. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass:

a. im Bereich der kommunalen und regionalen Demokratie seit den Kongressbesuchen von 2003 und 2004 in Georgien erhebliche Fortschritte gemacht wurden und dass die Grundsätze der Charta in großem Umfang in die verfassungsrechtlichen Bestimmungen aufgenommen wurden;

b. die Behörden den erkennbaren politischen Willen gezeigt haben, die Empfehlungen des Kongresses zu berücksichtigen, die Leitprinzipien der kommunalen Selbstverwaltung in die innerstaatliche Gesetzgebung aufzunehmen und allgemein mit dem Europarat zusammenzuarbeiten;

c. die bestehenden Mechanismen für die Konsultation der Gemeinden und ihrer Vertreter gut funktionieren und die NALAG eine gute Position in Verhandlungen mit den nationalen Stellen einnimmt;

d. die regionalen Entwicklungsbemühungen erheblich waren und Früchte getragen haben, wobei Adjara ein dynamisches und positives Beispiel darstellt;

e. die Direktwahlen des Bürgermeisters von Tiflis als Erfolg betrachtet wird und als Beispiel dienen könnte, die Debatte über die Frage der Direktwahl aller Bürgermeister im Land einzuleiten.

5. Der Kongress äußerst seine Sorge, dass:

a. das Subsidiaritätsprinzip immer noch nicht in die georgische Verfassung aufgenommen wurde und es Fälle gibt, in denen Gesetze „vor Ort" im Widerspruch zum Verfassungsrecht stehen;

b. die Finanzautonomie der Gemeinden weiterhin ein Problem ist und ihre begrenzten „Eigenmittel" sie abhängig von Zuwendungen der Regierungen machen, was insbesondere in Finanzkrisen das Risiko von Kürzungen dieser Zuwendungen birgt, was wiederum den Ermessensspielraum der Gemeinden im Hinblick auf die Verwendung ihrer Finanzmittel beschneiden könnte;

c. die Ausgleichsformel nicht den Interessen der schwächeren Gemeinden dient, weil das Verhältnis der Zuweisungen, die sie erhalten, nicht ausreicht, um in akzeptabler Weise ihre öffentlichen Dienste zu erbringen;

d. die Verwaltungskontrolle der Gemeinden ein Problem ist, da die bestehende Gesetzgebung keine Standards für die Durchführung von Überprüfungen der kommunalen Gebietskörperschaften vorsieht, obwohl internationale Standards für die Überprüfung angenommen wurden, und qualifizierte Experten, die sich auf die Überprüfung der kommunalen Verwaltung spezialisiert haben, und hochwertige Überprüfungen fehlen;

e. der Delegation Zwischenfälle gemeldet wurden, dass kommunal gewählte Amtsträger unter Druck gesetzt wurden, ihre Posten zu verlassen oder ihre Parteizugehörigkeit zugunsten der neuen regierenden Partei zu ändern, dies gefährdet die kommunale Demokratie und weist auf ein mangelndes Verständnis (sowohl seitens der Öffentlichkeit als auch der Politiker) der kommunalen Regierungsführung hin, die als unmittelbar abhängig von der nationalen Politik betrachtet wird, was die Erwartung mit sich bringt, dass sich die Änderungen in der zentralen Regierung umgehend in der

[3] Auf Beschluss des Monitoring-Ausschusses wurden Herr Ian Micallef (Berichterstatter für kommunale Demokratie, Malta, EPP/CD) und Frau Helena Pihlajasaari (Berichterstatterin für regionale Demokratie, Finnland, SOC) zu Berichterstattern für Georgien ernannt und angewiesen, den Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in Georgien zu verfassen und vorzulegen. Sie wurden von Herrn Ilija Todorovski unterstützt, Berater und Mitglied der Gruppe unabhängiger Sachverständiger für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Nach der Beendigung des Mandats von Herrn Ian Micallef als Mitglied des Kongresses im Oktober 2012 wird die aktuelle Empfehlung von Herrn Nigel Mermagen (Berichterstatter für kommunale Demokratie, Großbritannien, ILDG) und Frau Pihlajasaari vorgelegt.

kommunalen Regierung widerspiegeln müssen, ungeachtet der Mandate, die durch demokratische Wahlen erlangt wurden; und

f. es die Absicht gibt, das Ministerium für regionale Entwicklung abzuschaffen und seine Aufgaben auf das Büro des Ministerpräsidenten und das Wirtschaftsministerium aufzuteilen.

6. Angesichts der vorstehenden Ausführungen bittet der Kongress das Ministerkomitee, die Stellen des Landes aufzufordern, die folgenden Empfehlungen zu berücksichtigen:

a. die Verfassung so abzuändern, dass sie das Subsidiaritätsprinzip konkret im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung anerkennt, indem es als eines der Leitprinzipien genannt wird, und die Gesetzgebung abzustimmen und dem Verfassungsrecht eine vorrangige Stellung in Bezug auf alle Themen einzuräumen, die die kommunale Regierungsführung berühren;

b. die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen zu stärken, einschließlich der Möglichkeit, unter Einsatz aller verfügbaren Mittel, u.a. durch Ausbau der Steuerbemessungsgrundlagen, eigene Finanzmittel zu generieren;

c. das Finanzausgleichsverfahren zu verbessern (sowohl im Hinblick auf die Zuteilungen als auch im Hinblick auf eine Erhöhung des Ausgleichsfonds);

d. die bestehende Gesetzgebung mit dem Ziel zu überarbeiten, Standards für die Überprüfung der kommunalen Gebietskörperschaften bereitzustellen, und Experten für die Überprüfung der Kommunen auszubilden, unter Betonung „hochwertiger" Überprüfungen;

e. umgehende und wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um die Autonomie und Unabhängigkeit der Gemeinden und der demokratisch gewählten Amtsträger sicherzustellen. Der Kongress ruft alle politischen Kräfte im Land auf, gemeinsam an der Förderung der Unabhängigkeit und des demokratischen Funktionierens der kommunalen Selbstverwaltung zu arbeiten;

f. die regionalen Entwicklungsbemühungen fortzuführen und dabei einen bestimmten Grad von Kontinuität im Hinblick auf die bestehende regionale Entwicklungsstrategie und -politik sicherzustellen, um das bisher Erreichte zu festigen;

g. alle Entscheidungen über die Abschaffung des Ministeriums für regionale Entwicklung zu überdenken und diesem weiterhin ein hohes Ansehen zu geben;

h. die Frage nach Direktwahlen aller Bürgermeister angesichts der Erfahrungen in Tiflis zu erwägen;

i. in nächster Zukunft das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den kommunalen Angelegenheiten (CETS Nr. 207) zu unterzeichnen und zu ratifizieren sowie das Zusatzprotokoll zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (ETS Nr. 159) in naher Zukunft zu ratifizieren.