

Der Kongress der Gemeinden und Regionen



24. TAGUNG

Straßburg, 19.-21. März 2013

Kommunale und regionale Demokratie in Georgien

Empfehlung 334 (2013)¹

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

a. Artikel 2 Abs. 1b 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;

¹ Vom Kongress am 19. März 2013 auf seiner 1. Tagung debattiert und angenommen (siehe Dokument [CG\(24\)10](#), Begründungstext), Berichterstatter: Nigel Mermagen, Großbritannien (L, ULDG) und Helena Pihlajasaari, Finnland (R, SOZ).



c. eine Kongressdelegation² vom 10. bis zum 12. Juni 2012 einen Monitoring-Besuch in Georgien durchgeführt und dabei Batumi, Tiflis und Rustavi besucht hat;

d. die Berichtersteller des Kongresses vom 27.-28. Februar 2013 eine Erkundungsmission in Georgien durchgeführt haben.³

3. Die Berichtersteller 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 regionalen Entwicklungsbemühungen erheblich waren und Früchte getragen haben, wobei Adjara ein dynamisches und positives Beispiel darstellt;

d. 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.

e. die neue Regierung, die nach den Parlamentswahlen 2012 gebildet wurde, ihre Bereitschaft bekundet hat, die kommunale Regierungsebene weiter auszubauen und zu dezentralisieren, was darauf hinweist, dass die ihrer Reformstrategie zugrunde liegenden Grundsätze Subsidiarität, Finanzautonomie und die Bürgerbeteiligung an der kommunalen Verwaltung sind;

f. die anfängliche Intention, das Ministerium für regionale Entwicklung abzuschaffen und dessen Aufgaben zwischen dem Büro des Premierministers und dem Ministerium für Wirtschaft aufzuteilen, überdacht und aufgegeben wurde.

5. Der Kongress äußert 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. Es bedarf immer noch erheblicher institutioneller und legislativer Änderungen im Hinblick auf Dezentralisierung, kommunale Autonomie und Rechenschaftspflicht;

b. obwohl die Konsultation der Gemeinden und deren Vertretern gut funktionierte und die NALAG unter der gegenwärtigen Regierung ein hohes Ansehen bei den nationalen Stellen genießt, es nach den Parlamentswahlen im Oktober 2012 zu einigen Kommunikationsproblemen zwischen der NALAG und der Regierung kam. Besteht diese Situation fort, könnte dies negative Auswirkungen auf die guten Beziehungen zwischen kommunal gewählten Amtsträgern und der Regierung haben;

² Auf Beschluss des Monitoring-Ausschusses wurden Herr Ian Micallef (Berichtersteller für kommunale Demokratie, Malta, EPP/CD) und Frau Helena Pihlajasaari (Berichterstellerin für regionale Demokratie, Finnland, SOC) zu Berichterstellern 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 (Berichtersteller für kommunale Demokratie, Großbritannien, ILDG) und Frau Pihlajasaari vorgelegt.

³ Nach der Entscheidung des Präsidiums vom 3. Dezember 2012 reisten die Berichtersteller Herr Nigel Mermagen und Frau Helena Pihlajasaari vom 27.-28. Februar 2013 nach Tiflis und trafen sich mit den nationalen und kommunalen Stellen. Sie verfassten einen Erkundungsbericht, den sie dem Präsidium am 18. März 2013 zur Annahme vorlegten (siehe CG/BUR(23)47).

c. 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;

d. 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;

e. 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;

f. der Delegation während der Erkundungsmissionen 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. Sie weisen 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 kommunalen Regierung widerspiegeln müssen, ungeachtet der Mandate, die durch demokratische Wahlen erlangt wurden;

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 repräsentative Position der NALAG als Vermittlerin und Partnerin anzuerkennen und sie in die Diskussionen und Verhandlungen bezüglich der kommunalen und regionalen Autonomie einzubeziehen, einschließlich des soeben angekündigten Reformprojekts, wobei sie gleichzeitig die Einbeziehung vielfältiger Akteure, die die kommunale Regierung vertreten, sowie von deren territorialen, thematischen und beruflichen Verbänden sicherstellen;

c. 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;

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

e. 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;

f. umgehende und wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um die Autonomie und Unabhängigkeit der Gemeinden und der demokratisch gewählten Amtsträger sicherzustellen, damit die Ergebnisse der nationalen Wahlen nicht die Vertretungsstruktur der kommunalen Regierung beeinflussen. Der Kongress fordert die georgischen Stellen auf, sicherzustellen, dass die Bestimmungen der Charta, i.e. der Präambel und der Artikel 3, 6 und 7.1, wie im Bericht zur Erkundungsmission nach Georgien aufgeführt (CG/BUR(23)47), vollumfänglich eingehalten und respektiert werden. Der Kongress ruft alle politischen Kräfte im Land auf, gemeinsam an der Förderung der Unabhängigkeit und des demokratischen Funktionierens der kommunalen Selbstverwaltung zu arbeiten;

g. 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;

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.