

Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas



21. TAGUNG

Straßburg, 18.-20. Oktober 2011

Kommunale und regionale Demokratie in Serbien

Empfehlung 316 (2011) ¹

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

a. Artikel 2 Abs. 1 *b* der Statutarischen Entschließung 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 Entschließung 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. Die Entschließung 299 (2010) des Kongresses, 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)Rec282 Endfassung], die die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu aufruft, den oben genannten Referenzrahmen für die regionale Demokratie in Zusammenhang mit ihrer Politik und Reform zu berücksichtigen;

d. Den Begründungstext für diese Empfehlung über die kommunale und regionale Demokratie in Serbien.

2. Der Kongress erinnert daran, dass:

a. Serbien und Montenegro am 3. April 2003 dem Europarat beigetreten sind. Nach der Unabhängigkeitserklärung der Republik Montenegro am 3. Juni 2006 und gemäß Artikel 60 der Verfassungsurkunde des Staatenbundes Serbien-Montenegro hat das Ministerkomitee des Europarats auf seiner 967. Sitzung eine Erklärung über die Fortführung der Mitgliedschaft Serbiens im Europarat und die Fortführung der Sicherstellung der Pflichten und Verpflichtungen angenommen;

¹ Diskussion und Annahme durch den Kongress am 20. Oktober 2011, 3. Sitzung (siehe Dokument [CG\(21\)4](#), Begründungstext)
Berichtersteller: Odd Arild KVALÖY, Norwegen (R, NR).



b. Serbien hat die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122; im Weiteren „die Charta“) am 24. Juni 2005 unterzeichnet und am 6. September 2007 ratifiziert. Der Vertrag trat in Serbien am 1. Januar 2008 in Kraft. Gemäß Artikel 12, Absatz 1 der Charta hat die Republik Serbien erklärt, sie sei nicht an Artikel 4, Abs. 3 und 5, Artikel 6, Artikel 7, Absatz 2 und Artikel 8, Absatz 3 der Charta gebunden.

c. Eine Kongress-Delegation² führte vom 29. Juni bis zum 1. Juli 2010 einen Monitoring-Besuch in Serbien durch und besuchte dabei Belgrad, Novi Sad und Novi Pazar.

d. Der Berichterstatter dankt den ständigen Vertretern von Serbien beim Europarat, den serbischen Stellen auf zentraler, regionaler und kommunaler Ebene, der Ständigen Konferenz der Städte und Gemeinden Serbiens und den Experten sowie allen anderen Gesprächspartnern für ihre wertvolle Zusammenarbeit in den verschiedenen Phasen des Monitoring-Verfahrens.

3. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest:

a. Die Leitgrundsätze der kommunalen Selbstverwaltung, verkörpert in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, sind durch die serbischen Gesetze gesichert. Die serbische Verfassung garantiert das Recht der Bürger auf Provinzautonomie und kommunale Selbstverwaltung und setzt diese als Einschränkung der staatlichen Macht um und sind nur der Überwachung auf Verfassungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit unterworfen;

b. Der Berichterstatter gewann generell den Eindruck, dass es eine breite Anerkennung der Notwendigkeit für eine Reform der kommunalen Selbstverwaltung gibt;

c. Die Änderung des Status von Serbien von einem Teil eines Staatenbundes zu einem unabhängigen Staat hat einen positiven Einfluss auf den Status der Provinzautonomie innerhalb des Staates Serbien gehabt. In diesem Kontext sind ein Sonderabschnitt in der Verfassung und mehrere Gesetze, u.a. das Gesetz über die autonome Provinz Vojvodina, das seit dem 1. Januar 2010 in Kraft ist, Belege für die politische Verpflichtung zugunsten der regionalen Autonomie;

d. Es gab in Serbien seit der Annahme der aktuellen Verfassung im November 2006 auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene Entwicklungen im Hinblick auf die Partizipation der Bürger an und die Konsultation der Bürger bei Entscheidungsprozessen sowie den Schutz der Menschenrechte und Minderheitenrechte;

e. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen der autonomen Provinz Vojvodina und ähnlichen Gebieten anderer Länder funktioniert reibungslos.

4. Der Kongress äußert seine Sorge, dass:

a. Das Funktionieren der kommunalen Selbstverwaltung signifikant durch Maßnahmen der serbischen Stellen beeinflusst wurde, um mit der globalen Finanzkrise fertig zu werden. Eine dieser Maßnahmen reduzierte erheblich die Transfers an die Kommunen aus dem Staatshaushalt. Diese Reduzierungen, gekoppelt an die Tatsache, dass alle anderen Einnahmequellen der Kommunen aufgrund der Wirtschaftskrise schwer zurückgegangen sind, hatten eine äußerst schädigende Wirkung auf die tatsächliche Fähigkeit der Kommunen, ihre (eigenen oder delegierten) Aufgaben zu erfüllen;

b. Es ein fehlendes Bewusstsein für und Praxis der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden in Serbien gibt, wobei die Zusammenlegung knapper Mittel für die Erbringung von Leistungen dazu beitragen könnte, die dramatische Wirtschaftssituation in vielen Gemeinden zu überwinden;

² Nach Entscheidung des Institutionellen Ausschusses wurden Herr Christopher Newbury (Berichterstatter für kommunale Demokratie, Großbritannien) und Herr Odd Arild Kvaløy (Berichterstatter für regionale Demokratie, Norwegen) zu Berichterstattern für Serbien ernannt und angewiesen, den Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in Serbien zu verfassen und vorzulegen. Sie wurden von Frau Elena Simina Tanasescu unterstützt, Beraterin und Mitglied der Gruppe unabhängiger Sachverständiger für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Nach Beendigung des Mandats von Herrn Christopher Newbury als Mitglied des Kongresses im Oktober 2010 wird die aktuelle Empfehlung von Herrn Odd Arild Kvaløy, Berichterstatter für regionale Demokratie, vorgelegt.

c. Die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen im Hinblick auf die Konsultation der Gemeinden seitens der Zentralregierung immer noch erheblichen Raum für Verbesserungen aufweist;

d. Die bestehende allgemeine gesetzliche Rechtsgrundlage nicht in vollem Maße den besonderen Status von Belgrad als Hauptstadt berücksichtigt. Die besonderen Bedürfnisse und Herausforderungen der Hauptstadt würden die Zuweisung entsprechender Finanzmittel rechtfertigen.

5. Der Kongress begrüßt:

a. die Proklamation des neuen Gesetzes der autonomen Provinz Vojvodina (siehe Absatz 3 c), betont aber nichtsdestotrotz die Notwendigkeit, den Prozess der Dezentralisierung der autonomen Provinzen, unter besonderer Berücksichtigung der entsprechenden Finanzierung, weiterzuführen und zu verstärken.

b. die Verabschiedung des dringend benötigten Gesetzes über das Vermögen der Kommunen. Das Gesetz über staatliches Eigentum wurde endlich im September 2011 verabschiedet. Die serbischen Stellen haben die Lösung eines konkreten Problems, von dem Serbien betroffen ist, erheblich verzögert, i.e. die Rückgabe staatlichen Eigentums an die Gemeinden.

c. die Annahme des Gesetzes über Änderungen an den Gesetzen zu den Finanzen der kommunalen Verwaltung im Juli 2011, durch das die Methode zur Berechnung der Transfersummen und des prozentualen Anteils der kommunalen Verwaltung an den Einkünften aus Lohnsteuern geändert wurde. Es tritt am 1. Oktober 2011 in Kraft;

d. die Information, dass der Gesetzesentwurf über das Personal der kommunalen Verwaltungen in Vorbereitung durch das Ministerium für öffentliche Verwaltungsangelegenheiten ist.

6. Der Kongress empfiehlt dem Ministerkomitee, die serbischen Stellen aufzufordern:

a. die Verfassungsbestimmung zu überarbeiten, die der Zentralregierung gestattet, Gemeindeversammlungen aufzulösen und gleichzeitig ein temporäres Gremium einzusetzen, um deren Aufgaben zu erfüllen, um sicherzustellen, dass diese Bestimmung nicht übermäßig eingesetzt wird, da es als eine Form der Verwaltungsaufsicht betrachtet wird, die über die von Artikel 8 der Charta vorgesehenen Einschränkungen hinausgehen könnte;

b. den Zuständigkeitsbereich und die Finanzmittel für die Hauptstadt Belgrad zu erhöhen, während gleichzeitig, entsprechend der Empfehlung 219 (2007) des Kongresses über den Status der Hauptstadt, gesetzliche Änderungen vorgenommen werden;

c. die Gesetze abschließend zu ändern, die sich mit dem Status der Mitarbeiter der Kommunalverwaltung befassen, um ein einheitliches System für deren finanzielle Vergütung festzulegen;

d. in Zusammenarbeit mit der Ständigen Konferenz der Städte und Gemeinden Serbiens eine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und die gemeinsame Erbringung einer Reihe von Leistungen zu entwickeln und zu institutionalisieren;

e. im Rahmen gesetzlicher Auflagen die bestehenden Mechanismen, Verfahren und Praktiken im Bereich der Konsultation der Gemeinden in Übereinstimmung mit den Anforderungen von Artikel 4 (6) der Charta zu konsolidieren;

f. die Umsetzung des Status der Autonomie für die Provinz Vojvodina fortzuführen, inspiriert von den Grundsätzen, die im Referenzrahmen für die regionale Demokratie [MCL-16(2009)11] festgelegt sind, insbesondere im Hinblick auf eine entsprechende Finanzierung;

g. die Vorbehalte aufzuheben, die Serbien zum Zeitpunkt der Ratifizierung in Bezug auf die Artikel der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung eingereicht hat und die sich auf das Subsidiaritätsprinzip (Artikel 4, Absatz 3) und das Prinzip der Proportionalität der Verwaltungsaufsicht (Artikel 8, Absatz 3) beziehen;

h. 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;

i. die guten Praktiken, die sich aus dem Autonomiestatus der Vojvodina ergeben, auf andere kommunale Verwaltungseinheiten zu übertragen, mit dem Ziel, deren Behörden in die Lage zu versetzen, besser auf konkrete Anforderungen der kulturellen Vielfalt und des Schutzes von Minderheitensprachen in Gebieten zu reagieren, die traditionell von diesen Gruppen bewohnt werden;

j. zu erwägen, in naher Zukunft das Europäische Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (ETS Nr. 106) und dessen Zusatzprotokolle zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

7. Der Kongress empfiehlt der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, diese Feststellungen und Empfehlungen zu berücksichtigen, indem sie die Pflichten und Verpflichtungen überwacht, die Serbien eingegangen ist, als es dem Europarat beiträt.

8. Der Kongress empfiehlt den serbischen Stellen, die für die kommunale Selbstverwaltung zuständig sind, einen hochrangigen Regierungsvertreter zu ernennen, damit dieser an einer der Sitzungen des Kongresses teilnimmt und einen Vortrag über die Fortschritte der Reform der kommunalen Selbstverwaltung in Serbien im Lichte der in der vorliegenden Empfehlung gemachten Beobachtungen hält.