

# Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas



## 21. TAGUNG

CG(21)4

6. Oktober 2011

## Kommunale und regionale Demokratie in Serbien

Monitoringausschuss

Berichtersteller: Odd Arild KVALÖY, Norwegen (R, NI<sup>1</sup>)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung).....2

### Zusammenfassung

Der Bericht befasst sich mit dem ersten Monitoring-Besuch in Serbien seit seinem Beitritt zum Europarat am 3. April 2003 und der Ratifizierung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung im Jahr 2007. Die Berichtersteller zeigten sich zufrieden, dass die Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung in der serbischen Gesetzgebung abgesichert wurden. Der Bericht stellt fest, dass es eine allgemeine Anerkennung der Notwendigkeit für eine Reform der kommunalen Selbstverwaltung und eine regionale Autonomie gibt, und begrüßt die Gesetze, die den Sonderstatus der autonomen Provinz Vojvodina anerkennen. Er verweist des Weiteren auf die Entwicklungen im Hinblick auf die Partizipation der Bürger bei Entscheidungsprozessen und den Schutz der Menschenrechte seit der Verabschiedung der aktuellen Verfassung im Jahr 2006. Er verweist auf einige Problembereiche, z. B. die Belastung der Kommunen durch die Finanzkrise und die unzureichende Konsultation der Gemeinden durch die Zentralregierung.

Der Kongress empfiehlt der serbischen Regierung, eine gesetzliche Lösung für die Rückgabe öffentlichen Eigentums an die Gemeinden zu finden und die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden sowie die Konsultation zwischen der Regierung und den Gebietskörperschaften zu verbessern. Er lenkt die Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit, die Umsetzung des Autonomiestatus der Provinz Vojvodina fortzuführen, und empfiehlt Serbien, seine Vorbehalte bezüglich Artikel 4 Abs. 3 und 8 Abs. 3 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, die sich mit dem Subsidiaritätsprinzip befassen, aufzuheben. Schließlich ruft der Kongress Serbien auf, die Zusatzprotokolle zur Charta zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

\*\*\*Seit dem Monitoring-Besuch wurde in Serbien eine neue Gesetzgebung verabschiedet, die einige Punkte der Empfehlung und des Berichtes ungültig machen. Diese Punkte werden während der Tagung debattiert.

---

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



## ENTSCHLIESSUNGSENTWURF<sup>2</sup>

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

a. Artikel 2 Abs. 1 *b* der Statutarischen EntschlieÙung CM/Res (2011)<sup>2</sup> in Bezug auf den Kongress der Gemeinden und Regionen Europarats, 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. die EntschlieÙung 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) des Kongresses [CM/Cong(2011)Rec282 Endfassung], die die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu aufruft, den Referenzrahmen für die regionale Demokratie zu berücksichtigen;

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

2. Der Kongress erinnert daran, dass:

a. Serbien-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.

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-Delegation<sup>3 4</sup> führte vom 29. Juni bis zum 1. Juli 2010 einen Monitoring-Besuch in Serbien durch und besuchte dabei Belgrad, Novi Sad und Novi Pazar.

<sup>2</sup> Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 4 Juli 2011 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

L. O. Molin (Präsident), M. Abuladze (Stellv.: P. Zambakhidze), U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (Stellv.: E. Yeritsyan), A. Babayev (Stellv.: G. Salamova), M. Barcina Angulo, V. Belikov (Stellv.: A. Krupin), G. Bende, G. Bergemann, M. Bespalova, P. Bosch I Codola, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, M. Capdevila Allares, S. Carugo, D. Chichinadze, I. Ciontolo, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Cukur, L. Dellai, M. De Lamotte, G. Doganoglu, M. Fabbri (Stellv.: V. Broccoli), M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy (Stellv.: V. Novikov), H. Halldorsson, M. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov, L. Iliescu, J. Jalinska (Stellv.: M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis (Stellv.: N. Stepanovs), M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, J-P Klein (Stellv.: P. Weidig), A. Kriza, I. Kulichenko (Stellv.: Z. Chepey), O. Arild Kvaløy, F. Lec, J-P Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin, T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, I. Michas, T. Mikus, K. Miskiniene, G. Mosler-Törnström, A. Muzio (Stellv.: B. Toce), A. Ocana Rabadan, Z. Ozegovic, V. Oluiko, R. Paita (Stellv.: A. Miele), G. Pieper, H. Pihlajasaari, G. Pinto, C. Radulescu (Stellv.: L. Sfirloaga), R. Rautava (Stellv.: S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, D. Ruseva, S. Sallaku, V. Salygin, V. Sau, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, P. Shatri, M. Simonovic, G. Spartanski, M. Tamiolos, A. Torres Pereira, V. Udovychenko, A. Ugues, G. Ugulava (Stellv.: E. Beruashvili), A. Uss, V. Varnavskiy (Stellv.: A. Borisov), O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore, J. Wiene, U. Wüthrich-Pelloli, N. Zeybekci, J. Zimola, D. Zmegac.

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

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

d. Der Berichterstatter dankt der Ständigen Vertretung Serbiens 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 die wertvolle Zusammenarbeit in den verschiedenen Phasen des Monitoring-Verfahrens.

3. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass:

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

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 einen positiven Einfluss auf den Status der Provinzautonomie innerhalb des Staates Serbien gehabt hat. 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 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 gab;

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

4. Der Kongress äußert seine Sorge, dass:

a. das Funktionieren der kommunalen Selbstverwaltung signifikant durch Maßnahmen der serbischen Stellen beeinflusst wird, die Last der globalen Finanzkrise zu tragen. Eine dieser Maßnahmen reduzierte erheblich die Transfers an die Kommunen aus dem Staatshaushalt. Diese Reduzierungen, gekoppelt mit der Tatsache, dass alle anderen Einnahmequellen der Kommunen aufgrund der Wirtschaftskrise erheblich zurückgegangen sind, hatten eine äußerst schädigende Wirkung auf die 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, obwohl die Zusammenlegung knapper Mittel für die Erbringung von Leistungen dazu beitragen könnte, die dramatische Wirtschaftssituation in vielen Gemeinden zu überwinden;

c. Die serbischen Stellen die Lösung eines konkreten Problems, von dem Serbien betroffen ist, erheblich verzögert haben, i.e. die Rückgabe öffentlichen Eigentums an die Gemeinden. Das dringend benötigte Gesetz über das Vermögen der Gemeinden wurde immer noch nicht beschlossen;

<sup>3</sup> Nach Entscheidung des Institutionellen Ausschusses<sup>4</sup> 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 Ablauf 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.

<sup>4</sup> Nach der Reform des Kongresses wurde die Monitoring-Tätigkeit dieses Ausschusses dem Monitoring-Ausschuss übertragen, der am 1. Dezember 2010 eingerichtet wurde.

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

e. 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 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.

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

a. alternative Lösungen für die bestehende Praxis der signifikanten Reduzierung der Transferleistungen, die aus dem Staatshaushalt an die Kommunalverwaltungen gehen, zu finden, mit dem Ziel, die harschen Folgen der globalen Wirtschaftskrise zu mildern, die sich bereits erheblich auf die meisten serbischen Gemeinden ausgewirkt haben;

b. den Gesetzgebungsprozess zu beschleunigen, um rasch eine Lösung bezüglich der Rückgabe öffentlichen Eigentums an die Gemeinden zu finden, indem sie den Gemeinden volle Eigentumsrechte übertragen und klare Verfahren für den Transfer der Eigentumsrechte festlegen;

c. 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;

d. 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;

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

f. 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;

g. 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;

h. 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;

i. 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;

j. zu erwägen, in naher Zukunft 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;

k. zu erwägen, in naher Zukunft das Europäische Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (ETS Nr. 106) sowie deren 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.*