

31. TAGUNG

Lokale Demokratie in Zypern

Empfehlung 389 (2016)¹

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

a. Artikel 2, Absatz 1.b der Statutarischen EntschlieÙung CM/Res(2011)2 zum Kongress, gemäß welchem eines der Ziele des Kongresses „die Unterbreitung von Vorschlägen gegenüber dem Ministerkomitee zur Förderung von lokaler und regionaler Demokratie“ ist;

b. Artikel 2, Absatz 3, der Statutarischen EntschlieÙung CM/Res(2011)2 zum Kongress, welcher vorsieht, dass „der Kongress regelmäßig Länderberichte zur Lage der lokalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedsstaaten sowie den Beitrittskandidaten des Europarates erstellt und insbesondere über die wirksame Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung wacht“;

c. EntschlieÙung 307 (2010) REV2 zu den Verfahren zur Überwachung der Einhaltung der von den Mitgliedsstaaten des Europarates im Rahmen ihrer Ratifizierung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung eingegangenen Pflichten und Verpflichtungen;

d. das im Anhang beigefügte erläuternde Memorandum zur lokalen und regionalen Demokratie in Zypern.

2. Der Kongress hält fest, dass:

a. die Republik Zypern am 24. Mai 1961 dem Europarat beigetreten ist. Sie zeichnete die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SEV Nr. 122, im Folgenden „die Charta“) am 8. Oktober 1986 und ratifizierte sie am 16. Mai 1988. Die Charta trat am 1. September 1988 in Kraft. Seit ihrer Ratifizierung betrachtete sich die Republik Zypern durch Artikel 7, Abschnitt 2 nicht als gebunden;

b. die Republik Zypern am 18. Dezember 2013 dem Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (SEV Nr. 106) beigetreten ist. Am 17. April 2014 trat sie auch dessen drei Zusatzprotokollen (SEV Nr. 159, Nr. 169 und Nr. 206) bei. Zypern hat darüber hinaus am 28. September 2012 das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 207) unterzeichnet und ratifiziert;

¹ Diskussion und Zustimmung durch die Kammer der Gemeinden am 20. Oktober 2016 und Annahme durch den Kongress am 21. Oktober 2016, 3. Sitzung (siehe Dokument, [CPL31\(2016\)05final](#), Begründungstext), Ko-Berichterstatter: Bernd VÖHRINGER, Deutschland (L, EVP/CCE) und Randi MONDORF, Dänemark (R, ILDG).

c. der Monitoring-Ausschuss beschlossen hat, anhand der Charta eine Überprüfung der Lage der kommunalen Selbstverwaltung in Zypern vorzunehmen. Zu diesem Zweck hat er Bernd Vöhringer, Deutschland (L, EPP/CCE) und Randi Mondorf, Dänemark (R, ILDG) zu Ko-Berichterstattern ernannt. Sie wurden damit beauftragt, einen Bericht über die lokale Demokratie in Zypern zu erstellen und diesen dem Kongress vorzulegen²;

d. die Delegation des Kongresses während des Monitoring-Besuchs, der vom 5. bis 7. April 2016 stattfand, Vertreter verschiedener politischer Institutionen getroffen hat, wie vom Finanzministerium, dem Innenministerium sowie den Präsidenten des Obersten Gerichtshofs und Vertreter des Rechnungshofs, des Büros des Bürgerbeauftragten und der kommunalen Behörden der Hauptstadt Nikosia, der Landgemeinde Kokkinotrimithia und der Stadtgemeinden Agios Dometios und Paphos. Das ausführliche Programm des Besuchs ist im Anhang beigefügt;

e. die Delegation der Zentralregierung und den Kommunalbehörden Zyperns sowie der zyprischen Delegation beim Kongress, den nationalen Verbänden der kommunalen Gebietskörperschaften und allen Gesprächspartnern, die sie während ihres Besuchs getroffen hat, für ihr Entgegenkommen und die freundlicherweise zur Verfügung gestellten Informationen danken möchte. Sie dankt außerdem der Botschafterin von Zypern beim Europarat, die zur Organisation und dem reibungslosen Ablauf des Besuchs beigetragen hat.

3. Der Kongress nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis:

a. den Beschluss der Republik Zypern, am 26. Oktober 2003 der verbindlichen Geltung von Artikel 5 der Charta zuzustimmen und daran anschließend, in vollem Einklang mit dem Geist der Charta, ihre Erklärung zu diesem Artikel zurückzuziehen;

b. die Unterzeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung durch die Republik Zypern, welche von einem politischen Engagement zur Beteiligung der Bürger an den kommunalen öffentlichen Angelegenheiten zeugen.

4. Der Kongress äußert Bedenken hinsichtlich der folgenden Punkte:

a. des schwachen und unklaren Rechtsrahmens für die Befugnisse und Zuständigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften und deren Ausübungsbedingungen sowie fehlender verfassungsrechtlicher Garantien für den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung und den Rechtsstatus der kommunalen Gebietskörperschaften (Artikel 2, 4.2, 7.1, 7.3 und 9.2);

b. der Tatsache, dass den kommunalen Gebietskörperschaften durch die geltenden Rechtsvorschriften lediglich geringfügige Zuständigkeiten übertragen werden, und insbesondere des Mangels an echten Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung, die in vollem Umfang und ausschließlich ausgeübt werden können (Artikel 3.1 und 4.4);

c. der Bedeutung der Kontrolle der Zentralregierung über die Ausübung der Regelungsbefugnisse der kommunalen Gebietskörperschaften und ihre personellen, administrativen und Haushaltsmittel sowie der derzeitigen mangelnden Klarheit im Hinblick auf die Verwaltungsbehörden, welche berechtigt sind, eine derartige Aufsicht über die Gemeinden zu führen (Artikel 8, 6.2 et 9.6);

d. der unzureichenden Mittel, welche den kommunalen Gebietskörperschaften zur Ausübung ihrer Befugnisse zur Verfügung stehen, wodurch es besonders bei kleinen Gemeinden zu einer Abhängigkeit gegenüber dem Staat kommt (Artikel 6.2, 9.4 und 9.5), sowie der Ungleichheiten zwischen den Stadt- und Landgemeinden im Hinblick auf ihre personellen und andere technischen Mittel (Artikel 6.2);

e. des schwachen Rechtsstatus der Charta in der innerstaatlichen Rechtsordnung Zyperns und insbesondere der fehlenden unmittelbaren Anwendbarkeit der durch das Land ratifizierten Bestimmungen.

² Die Ko-Berichterstatter wurden von Zoltan Szente, Mitglied der Gruppe unabhängiger Experten für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, und vom Kongress-Sekretariat unterstützt.

5. In Anbetracht der vorangegangenen Ausführungen ersucht der Kongress das Ministerkomitee, die Behörden Zyperns aufzufordern:

a. den Rechts- und, falls möglich, den Verfassungsstatus der kommunalen Gebietskörperschaften sowie den Grundsatz der Selbstverwaltung für alle kommunalen Gebietskörperschaften eindeutig anzuerkennen, um deren wichtige Rolle bei der Regelung und Verwaltung der kommunalen öffentlichen Angelegenheiten zu stärken und den Rechtsstatus der gewählten Vertreter der Gemeinderäte zu klären und so die freie Ausübung ihres Amtes zu ermöglichen;

b. die Rechtsgrundlage der Stellung der Stadt- und Landgemeinden als wesentliche Institutionen sowie ihrer wichtigen Rolle bei der Regelung und Verwaltung der kommunalen öffentlichen Angelegenheiten zu stärken und den Rechtsstatus der gewählten Vertreter der Gemeinderäte zu klären, um ihnen die freie Ausübung ihres Amtes zu ermöglichen;

c. den kommunalen Gebietskörperschaften wichtige Pflichten und Befugnisse zu übertragen, die sie in der Praxis in vollem Umfang und ausschließlich ausüben können, und im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip die entsprechenden Aufgaben als echte Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung zu definieren;

d. durch Rechtsvorschriften genau festzulegen, welche Verwaltungsbehörden berechtigt sind, eine rechtliche Kontrolle über die Gemeinden auszuüben;

e. jegliche Art der Kontrolle der Zentralregierung über die kommunalen Gebietskörperschaften auf eine *nachträgliche* Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Reglementierung der Städte und Gemeinden zu beschränken und der Zentralregierung die Befugnis zu entziehen, die Haushaltspläne aller kommunalen Gebietskörperschaften vor ihrer Ausführung zu bewilligen;

f. Rechtsvorschriften auszuarbeiten, die formell die Verfahren zur Konsultation der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Verbände festlegen, um eine wirksame, d. h. rechtzeitige und angemessene, Konsultation bei allen Fragen, die sie direkt betreffen, insbesondere finanziellen Fragen, sicherzustellen;

g. die kommunalen Gebietskörperschaften mit angemessenen finanziellen Mitteln auszustatten, die ihren Zuständigkeiten entsprechen und über die sie im Rahmen ihrer Befugnisse frei verfügen können;

h. eine transparente und einschätzbare Berechnungsgrundlage für die Zuschüsse der Zentralregierung an die kommunalen Gebietskörperschaften festzusetzen, welche auf einer sorgfältigen Bedarfsermittlung in Bezug auf diese beruht, und einen Ausgleichsmechanismus zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften einzuführen;

i. die unmittelbare Anwendbarkeit der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in der innerstaatlichen Rechtsordnung zu gewährleisten und insbesondere dafür zu sorgen, dass dieser in Gerichtsverfahren gebührend Rechnung getragen wird.

6. Der Kongress ersucht das Ministerkomitee die vorliegende Empfehlung zur lokalen Demokratie in Zypern sowie ihr erläuterndes Memorandum bei ihren Tätigkeiten, die diesen Mitgliedsstaat betreffen, zu berücksichtigen.