

31. SITZUNG

CG31(2016)11prov
29. Juli 2016

Lokale und regionale Demokratie in Kroatien

Monitoring-Ausschuss

Berichtersteller:¹ Luzette KROON, Niederlande (L, EPP/CCE)
Ole HAABETH, Norwegen (R, SOC)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung)2

Zusammenfassung

Der vorliegende Monitoring-Bericht zur lokalen und regionalen Demokratie in Kroatien ist der dritte, seit das Land die Charta im Jahr 1997 ratifiziert hat. In dem Bericht wird festgestellt, dass die Charta im Jahr 2008 in ihrer Gesamtheit ratifiziert wurde, worin sich eine Entwicklung zur Dezentralisierung in dem Land sowie verstärktem rechtlichem Schutz für die kommunale und regionale Selbstverwaltung widerspiegelt. Die Delegation nahm auch mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass seit dem letzten Monitoring-Besuch im Jahr 2007 neben der Umsetzung einer Finanzausgleichspolitik Direktwahlen der Bürgermeister und Präfekten eingeführt wurden. Die Berichterstatter begrüßen gleichfalls die im September 2015 erfolgte Verabschiedung von Rechtsvorschriften zu freiwilligen Zusammenschlüssen von kommunalen Verwaltungseinheiten, um die Gebietsgliederungen und die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zu vereinfachen. In dem Bericht werden jedoch gewisse Bedenken hinsichtlich der unzureichenden Mittelausstattung der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften für die Ausübung ihrer Befugnisse, einer Senkung der kommunalen Steuereinnahmen und mangelnder offizieller Konsultation kommunaler und regionaler Vertreter geäußert. Darüber hinaus bestehen territoriale Ungleichheiten und ein allgemein gültiger Standard der öffentlichen Verwaltung wurde bei Weitem noch nicht erreicht.

Folglich wird empfohlen, dass die kroatischen Behörden die Aufgabenteilung zwischen der zentralen und der regionalen Regierungsebene überprüfen, um jegliche Überschneidung zu vermeiden. Bezüglich des finanziellen Aspekts raten die Berichterstatter dazu, ausreichende finanzielle Mittel bereitzustellen, die den Zuständigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften entsprechen und über die diese frei verfügen können. Es wird außerdem nahegelegt, die Rahmenbedingungen der kommunalen Besteuerung zu prüfen sowie das Gesetz aus dem Jahr 2015 zu freiwilligen Zusammenschlüssen kommunaler Verwaltungseinheiten, mit dem Ziel, freiwillige Zusammenschlüsse attraktiver zu machen. Schließlich wird die Regierung dringend aufgefordert, in naher Zukunft das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 207) zu zeichnen und zu ratifizieren.

¹ L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Fraktion der Europäischen Volkspartei im Kongress
SOC: Sozialistische Fraktion
ILDG: Fraktion der unabhängigen und liberalen Demokraten
ECR: Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformen
NI: Fraktionsloses Mitglied im Kongress

EMPFELUNGSENTWURF²

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 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 Kroatien.

2. Der Kongress hält fest, dass:

a. Kroatien am 6. November 1996 dem Europarat beigetreten ist. Das Land zeichnete und ratifizierte die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SEV Nr. 122, im Folgenden „die Charta“) am 11. Oktober 1997 und diese trat am 1. Februar 1988 für Kroatien in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt hatte Kroatien nicht der verbindlichen Geltung einiger Artikel der Charta zugestimmt, doch am 1. Oktober 2008 stimmte Kroatien diesen noch ausstehenden Artikeln zu, sodass Kroatien sich ab diesem Zeitpunkt selbst als durch alle Artikel der Charta gebunden erklärt hat;

b. Kroatien das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (SEV Nr. 106) am 7. September 2003 ratifiziert hat. Das Land hat jedoch die Zusatzprotokolle zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (SEV Nr. 159; Nr. 169 und Nr. 206) nicht gezeichnet oder ratifiziert. Kroatien hat auch das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 207) noch nicht gezeichnet oder ratifiziert;

c. der Monitoring-Ausschuss beschlossen hat, anhand der Charta eine Überprüfung der Lage der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung in Kroatien vorzunehmen. Er ernannte Luzette Kroon (Niederlande, L, EPP/CCE) und Ole Haabeth (Norwegen, R, SOC) jeweils zu Ko-Berichterstattem für

² Der vorläufige Empfehlungsentwurf wurde vom Monitoring-Ausschuss am 28. Juni 2016 angenommen.

Mitglieder des Ausschusses:

P. Receveur (Vorsitz), *H. Akgun* (Stellvertretung: *S. D. Bozkurt*), *T. Akjurek*, *M. Angelopoulos*, *L. Ansala*, *Z. Antic*, *A. Babajew* (Stellvertretung: *G. Salamowa*), *T. Badan*, *D. Baro Riba*, *S. Batson*, *V. Belikow*, *M. Bespalowa*, *R. Biedron*, *P. Billi*, *A. Bogdanovic*, *E. Bohlin*, *Z. Broz*, *M. Bufi*, *X. Cadoret*, *A. Cancescu*, *S. Tschernow*, *D. Chirtoaca*, *L. Ciriani*, *M. Cools*, *J. Costa*, *H. Daems*, *P. Dally*, *R. D'Amelio*, *J. Dillon*, *R. Dodd*, *G. Doganoglu*, *V. Dontu*, *H. Dworackowa*, *S. Filo*, *J. Folling*, *M. Gauci*, *E. Giani*, *A. Gonzalez Terol*, *S. Guckian*, *M. Guegan*, *M. Gulewskij*, *O. Haabeth*, *H. Halldorson*, *I. Hanzek*, *S. Harutjunjan* (Stellvertretung: *L. Awetjan*), *E. Harvey* (Stellvertretung: *M. Qureschi*), *G. M. Helgesen*, *B. Hirs* (Stellvertretung: *M. Hollinger*), *J. Hlinka*, *B. Hordejuk*, *A. Ibrahimow*, *G. Illes*, *A. Jaunsleinis*, *D. Jikia* (Stellvertretung: *N. Surabischwili*), *H. B. Johansen*, *M. Juhkami*, *K. Kaiser*, *C. Kalogirou*, *B. Kerimoglu*, *J.-P. Klein*, *L. Kovacs* (Stellvertretung: *A. Magyar*), *B. Krnc*, *L. Kroon*, *C. Lammerskitten*, *L. Lassakowa*, *F. Lec*, *J.-P. Liouville*, *A. Lubawinski*, *T. Margarjan* (Stellvertretung: *E. Jeritsjan*), *G. Marsan*, *D. Milowanovic*, *T. Mimenow*, *V. Mitrofanowas*, *S. Mitrowski*, *R. Mondorf*, *M. Monesi*, *S. Morhunow*, *V. Moskalenko*, *A. Muzio*, *D. Narmania* (Stellvertretung: *P. Avaliani*), *M. Pascal I. Capdevila*, *S. Paunovic*, *Z. Pava* (Stellvertretung: *M. Horvath*), *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *G. Policinski*, *T. Popow*, *A. Pruszkowski*, *R. Rautava*, *L. Resic*, *R. Schafer*, *J. Rocklind*, *R. Rohr*, *L. Sfirloaga*, *D. Shakespeare*, *I. Schubin*, *V. Schumada*, *S. Siukaewa* (Stellvertretung: *D. Katamadze*), *A.-M. Sotiriadou*, *D. Straupaite*, *P. Thornton* (Stellvertretung: *L. Gillham*), *T. Tolic*, *A. Torres Pereira*, *M. M. T. Turel* (Stellvertretung: *F. Genc Unay*), *A. Ugues*, *A. Uss*, *K. Van Overmeire*, *V. Warnawskij* (Stellvertretung: *A. Borisow*), *L. O. Vasilescu*, *L. Verbeek*, *B. Voehringer*, *H. Weninger*, *J. Wiene* (Stellvertreter: *H. Bergmann*), *K. Wiswe*, *D. Wrobel*, *S. Jerolatsites*, *J. Zimola*.

NB: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilgenommen haben, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: *S. Poirel*.

die lokale und regionale Demokratie in Kroatien. Sie wurden damit beauftragt, einen Bericht über die lokale und regionale Demokratie in Kroatien zu erstellen und diesen dem Kongress vorzulegen³;

d. der Monitoring-Besuch vom 2. bis 4. März 2016 in der Hauptstadt Zagreb, den Städten Rijeka und Krk, der Gespanschaft Zagreb, der Gespanschaft Primorje-Gorski Kotar und der Gemeinde Omišalj stattfand. Bei dem Besuch traf die Delegation des Kongresses Vertreter verschiedener politischer Institutionen, wie des Ministeriums für öffentliche Verwaltung, des Finanzministeriums, des Ministeriums für Regionalentwicklung und EU-Fonds, des Parlaments sowie aus dem Justizbereich Vertreter des Verfassungsgerichtshofs, des Rechnungshofs, des Büros des Bürgerbeauftragten und Vertreter kommunaler und regionaler Gebietskörperschaften. Das ausführliche Programm des Besuchs ist im Anhang beigefügt;

e. die Delegation den kroatischen Behörden auf zentraler, regionaler und kommunaler Ebene sowie allen Gesprächspartnern, die sie während ihres Besuchs getroffen hat, für ihr Entgegenkommen und die von ihnen zur Verfügung gestellten Informationen danken möchte. Sie dankt außerdem der kroatischen Delegation beim Kongress und den nationalen Verbänden der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften, die zur Organisation und dem reibungslosen Ablauf des Besuchs beigetragen haben.

3. Der Kongress nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis:

a. den Rechtsstatus der Charta, die gemäß Artikel 141 der kroatischen Verfassung vollständig in die innerstaatliche Gesetzgebung Kroatiens integriert ist;

b. die am 1. Oktober 2008 durch Kroatien erfolgte Ratifizierung der noch ausstehenden Artikel der Charta (Artikel 4, Absätze 3, 5 und 6; Artikel 8, Absatz 3; Artikel 9, Absätze 4, 5, 6, 7 und 8 sowie Artikel 10, Absatz 2), sodass die Charta in ihrer Gesamtheit verbindliche Geltung besitzt – worin sich eine Tendenz zu einer vollständigen Dezentralisierung zeigt;

c. den rechtlichen Schutz der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung, der in Kroatien insgesamt eher hoch ist;

d. die seit dem letzten Monitoring-Besuch im Jahr 2007 erfolgte Einführung von Direktwahlen der Bürgermeister und Präfekten sowie die Umsetzung einer Finanzausgleichspolitik;

e. die im September 2015 erfolgte Verabschiedung von Rechtsvorschriften zu freiwilligen Zusammenschlüssen kommunaler Verwaltungseinheiten, um die Gebietsgliederungen und die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zu rationalisieren;

f. die vorgeschlagene Reform zur fiskalischen Dezentralisierung, deren Ausarbeitung und Untersuchung gegenwärtig laufen;

g. die Verpflichtung der neu gebildeten Regierung, insbesondere der Ministerin für öffentliche Verwaltung, die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften zu staatlichen Initiativen, die sie direkt betreffen, zu konsultieren;

h. die Einführung der Open-Data-Initiative, die unter anderem die E-Bürgerportale und die Online-Konsultationsportale umfassen, welche einen einfacheren Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und Informationen für die Bürger bieten.

4. Der Kongress äußert Bedenken hinsichtlich:

a. der Tatsache, dass, wie bereits in den Jahren 1998 und 2007 angemerkt, Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Regierungsebenen oft ungenau aufgeteilt werden, und dass ihre Ausübung durch eine nach wie vor zu stark zentralisierte Staatsorganisation erschwert wird (Artikel 4.4 und 8.3);

b. der unzureichenden Mittelausstattung der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften zur Ausübung ihrer Befugnisse, welche zu einer Abhängigkeit vom Staat führt (Artikel 6.1, 6.2 und 9.2);

³ Sie wurden von David Melua, Mitglied der Gruppe unabhängiger Sachverständiger für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, und vom Kongress-Sekretariat unterstützt.

c. der Senkung der kommunalen Steuereinnahmen – welche die Haupteinnahmequelle für kommunale Verwaltungseinheiten darstellen –, durch die Änderungen des Einkommensteuergesetzes mit Wirkung vom 1. Januar 2015, wobei der Spitzensteuersatz beim Gemeindefiskus zur Einkommensteuer, einer weiteren eigenen Einnahmequelle für kommunale Verwaltungseinheiten, ebenfalls gesenkt wurde (Artikel 9.1 und 9.3);

d. der ebenfalls bereits im Jahr 2007 festgestellten mangelnden offiziellen Konsultation kommunaler und regionaler Vertreter, insbesondere bei Finanz- und Steuerfragen (Artikel 4.6 und 9.6);

e. der bislang unzureichenden Umsetzung der vom Parlament im September 2015 verabschiedeten Rechtsvorschriften zu freiwilligen Zusammenschlüssen von kommunalen Verwaltungseinheiten;

f. der territorialen Ungleichheiten und eines allgemein gültigen Standards der öffentlichen Verwaltung, welcher bei Weitem nicht erreicht ist.

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

a. die Aufgabenteilung zwischen der zentralen und der regionalen Regierungsebene zu revidieren, um jegliche Überschneidung von Zuständigkeiten zu vermeiden, indem in Abstimmung mit den Betroffenen eine eindeutige Liste der den verschiedenen Regierungsebenen zugewiesenen Befugnisse erstellt wird, sodass staatliche Interventionen gegenüber den von ihr zu schützenden Interessen verhältnismäßig bleiben;

b. Rechtsvorschriften auszuarbeiten, die Verfahren zur Konsultation der Vertreter der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften festlegen, um eine wirksame, d. h. rechtzeitige und angemessene, Konsultation bei allen Fragen, die diese Behörden direkt betreffen, insbesondere finanziellen Fragen, sicherzustellen;

c. die Selbstverwaltungsorgane mit angemessenen Mitteln auszustatten, insbesondere finanziellen Mitteln, die ihren Zuständigkeiten entsprechen und über die sie im Rahmen ihrer Befugnisse frei verfügen können;

d. bezüglich der derzeitigen Reform und Revision der Rechtsvorschriften zur fiskalischen Dezentralisierung die Rahmenbedingungen der kommunalen Besteuerung zu prüfen und insbesondere die Festlegung von Steuersätzen durch die kommunalen Gebietskörperschaften, um diesen größere Handlungsspielräume im Hinblick auf ihre eigenen Mittel zu gewähren und so die diesbezügliche Abhängigkeit vom Staat zu verringern;

e. das Gesetz aus dem Jahr 2015 zu freiwilligen Zusammenschlüssen von kommunalen Verwaltungseinheiten zu überprüfen, mit dem Ziel, freiwillige Zusammenschlüsse attraktiver zu machen. Dies kann durch die Verbreitung von Informationen zum Nutzen der Zusammenschlüsse für die Gemeinden, einschließlich ihrer öffentlichen Dienstleistungen, geschehen, oder indem andere Anreize in Betracht gezogen werden;

f. in naher Zukunft das Zusatzprotokoll zur Charta (SEV Nr. 207) über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung zu zeichnen und zu ratifizieren, soweit die in Kroatien geltenden entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen sowie die derzeitige Praxis die Lage in Einklang mit den Anforderungen des Abkommens zu bringen scheinen.

6. Der Kongress ersucht das Ministerkomitee, die vorliegende Empfehlung zur lokalen und regionalen Demokratie in Kroatien sowie das erläuternde Memorandum bei ihren Tätigkeiten, die diesen Mitgliedsstaat betreffen, zu berücksichtigen.