

**26. TAGUNG**  
**Straßburg, 25.-27. März 2014**

**CG(26)13PROV**  
18. März 2014

## **Post-Monitoring der kommunalen und regionalen Demokratie in Bosnien und Herzegowina**

Monitoring-Ausschuss

Berichtersteller: <sup>1</sup> Jean-Marie BELLiard, Frankreich (R, EPP/CCE)  
Beat HIRS, Schweiz (L, ILDG)

Entschließungsentwurf (zur Abstimmung).....	2
Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) .....	4

### *Zusammenfassung*

Dies ist der erste Post-Monitoring-Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in Bosnien und Herzegowina. Er betont die Bemühungen, die zur Verbesserung des gesetzlichen Rahmens ergriffen wurden, der nun ausdrücklich die Charta erwähnt. Die Berichtersteller begrüßen die Durchführung einer Volkszählung, um die Erbringung öffentlicher Dienste auf kommunaler Ebene zu verbessern und zeigen sich erfreut, dass die Stellen eine Einigung im Hinblick auf die Notwendigkeit erlangt haben, eine einheitliche Gesetzgebung in den Bereichen sicherzustellen, die die kommunale Selbstverwaltung betreffen. Der Bericht enthält jedoch auch einige Bedenken hinsichtlich des Fehlens von Maßnahmen in Reaktion auf Empfehlung 324, die sich insbesondere auf das Fehlen einer Verfassungsreform beziehen, die die Grundrechte der Bürger absichern würde. Der Bericht betont auch das fehlende Handeln im Hinblick auf die Anerkennung von Gemeindebesitz und die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden.

Die Empfehlung, die auf die lange bestehende politische und institutionelle Pattsituation zwischen dem Staat und den föderalen Ebenen hinweist, ruft die Stellen in Bosnien und Herzegowina auf, die Grundfunktionen der kommunalen Selbstverwaltung sicherzustellen, den kommunalen Gebietskörperschaften ausreichende finanzielle Mittel zuzuteilen und den Finanzausgleich zu überarbeiten. Die Aufmerksamkeit wird auf die Notwendigkeit einer Überprüfung der Gesetze gelenkt, um eine klare Verteilung der Befugnisse in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip sicherzustellen. Es wird auch dazu aufgerufen, die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden zu stärken und eine Gesetzgebung zu verabschieden, die den Gemeindebesitz anerkennt. Die Stellen sind aufgefordert, das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung zu unterzeichnen und zu ratifizieren und den Post-Monitoring-Prozess 2014 zu unterstützen. Abschließend werden die Stellen in Bosnien und Herzegowina dringend aufgefordert, in Zusammenarbeit mit kommunalen Akteuren die Fachkenntnisse des Kongresses für alle Reformvorhaben zu nutzen, die die Dezentralisierung stärken.

---

1. L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen  
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress  
SOC: Sozialistische Gruppe  
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe  
ECR: Europäische Konservative und Reformisten  
NR: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

## ENTSCHLIESSUNGSENTWURF<sup>2</sup>

1. Der Kongress weist darauf hin, dass:

a. Bosnien und Herzegowina im Jahr 2002 dem Europarat beigetreten ist und sich damit verpflichtet hat, zur Schaffung eines gemeinsamen demokratischen und rechtlichen Gebiets auf dem Kontinent beizutragen und die Achtung seiner grundlegenden Werte Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sicherzustellen und europäische Standards zu erfüllen;

b. Bosnien und Herzegowina die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (im Weiteren „die Charta“) am 12. Juli 2002 ohne Erklärungen ratifiziert hat, und diese am 1. November 2002 in Kraft trat. Das Land hat sich verpflichtet, das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung in sein innerstaatliches Recht zu übertragen, um seine effektive Umsetzung zu garantieren, Zuständigkeiten und die entsprechenden Finanzmittel auf die kommunalen Gebietskörperschaften zu übertragen und die vollständige Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips sicherzustellen, um die Errichtung der kommunalen Selbstverwaltung, wie von der Charta vorgesehen, zu gewährleisten.

2. Er verweist auf:

a. seine Empfehlung 324 (2012) über die kommunale und regionale Demokratie in Bosnien und Herzegowina;

b. seine Entschließung 353 (2013) REV über das Post-Monitoring und die Post-Beobachtung von Wahlen: Aufbau eines politischen Dialogs.

3. Der Kongress begrüßt die Umsetzung des Volkszählungsverfahrens, das im Oktober 2013 gestartet wurde und das eine der Empfehlungen des Kongresses war.

4. Er stellt jedoch auch fest, dass die meisten der Empfehlungen, die 2012 den nationalen Stellen ausgehändigt wurden, bisher noch nicht umgesetzt wurden; es liegt auch kein Zeitplan für die Umsetzung in absehbarer Zukunft vor, was diese Empfehlungen immer noch eminent bedeutsam macht.

5. Er ist tief besorgt insbesondere im Hinblick auf eine fehlende Klarheit bei der Aufteilung der Befugnisse zwischen den verschiedenen Regierungsebenen (z. B. Gebietseinheiten und untergeordnete Regierungsebenen) und im Hinblick auf die fehlende Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips sowie einiger grundlegender Prinzipien, die in der Charta festgelegt sind.

---

2. Vorläufiger Entschließungsentwurf und vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 19. Februar 2014 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

*L. O. Molin* (Präsident), *M. Abuladze*, *K. Andersen*, *L. Ansala* (Stellvertreter: *M. Hentunen*), *A. Babayev*, *T. Badan*, *S. Batson*, *V. Belikov*, *J.-M. Belliard*, *M. Bepalova*, *V. Broccoli*, *E. Brogi*, *Z. Broz*, *A. Buchmann*, *X. Cadoret*, *A. Cancescu*, *M. Cardenas Moreno*, *W. Carey*, *S. Chernov*, *L. Ciriani* (Stellvertreter: *L. Valaguzza*), *M. Cools*, *J. Costa*, *D. Çukur*, *BM. D'Angelo*, *M. de Vits*, *J. Dillon* (Stellvertreter: *S. James*), *R. Dodd*, *N. Dogan*, *G. Doğanoglu*, *V. Dontu*, *E. Flyvholm*, *J. Folling*, *M. Gauci*, *U. Gerstner*, *A. Gkoutaras*, *A. Gonzalez Terol*, *V. Groisman* (Stellvertreter: *V. Olyuko*), *M. Guegan*, *M. Gulevskiy*, *O. Haabeth*, *H. Halldorsson*, *S. Harutyunyan* (Stellvertreter: *E. Yeritsyan*), *GM. Helgesen*, *C. Hernandez Torres*, *B. Hirs*, *J. Hlinka*, *A. Ibrahimov*, *G. Illes*, *A. Jaunsleinis*, *M. Jegeni Yıldız*, *M. Juhkami*, *M. Kardinar*, *J.-P. Klein*, *A. Kriza*, *I. Kulichenko*, *C. Lammerskitten*, *L. Lassakova*, *F. Lec*, *J.-P. Liouville*, *I. Loizidou*, *A. Lubawinski*, *A. Magyar*, *D. Mandic* (Stellvertreter: *M. Catovic*), *J. Mandico Calvo*, *T. Margaryan*, *G. Marsan*, *V. Mc Hugh* (Stellvertreter: *J. Rotte*), *N. Mermagen*, *A. Mimenov*, *V. Mitrofanovas*, *S. Mitrovski*, *M. Monesi*, *G. Mosler-Törnström*, *A. Muzio* (Stellvertreter: *B. Toce*), *AT. Papadimitriou-Tsatsou*, *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *G. Policinski*, *T. Popov*, *A. Pruszkowski*, *R. Rautava*, *I. Reepalu*, *H. Richtermocova*, *N. Romanova*, *J. Sauwens*, *A. Schorer*, *L. Sfirloaga*, *D. Shakespeare*, *I. Shubin*, *S. Siukaeva*, *A.-M. Sotiriadou*, *D. Straupaite*, *T. Tolusic*, *A. Torres Pereira*, *A. Ugues*, *G. Ugulava*, *A. Uss*, *P. Uszok*, *V. Varnavskiy* (Stellvertreter: *A. Borisov*), *LO. Vasilescu*, *B. Vöhringer*, *L. Verbeek*, *L. Wagenaar-Kroon*, *F. Wagner* (Stellvertreter: *A. Kordfelder*) *H. Weninger*, *J. Wiene*, *D. Wrobel*, *U. Wüthrich-Pelloli*, *J. Zimola*.

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

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

6. Der Kongress, angesichts dieser Ausführungen:

a. wird die Minister für kommunale Gebietskörperschaften in der Föderation Bosnien und Herzegowina und der Republika Srpska einladen, bei seiner Tagung im Oktober 2014 zum Kongress zu sprechen und die von den jeweiligen Stellen in Bosnien und Herzegowina geplanten Entwicklungen im Hinblick auf die Empfehlung 324 (2012) zu besprechen;

b. ruft seinen Monitoring-Ausschuss auf:

i. dringend 2014 in Zusammenarbeit mit dem Verband der Gemeinden und Städte der Föderation Bosnien und Herzegowina und dem Verband der Gemeinden und Städte der Republika Srpska und mit relevanten NRO und Experten im Bereich der kommunalen Demokratie in Sarajevo ein Seminar über die Umsetzung der Charta in Bosnien und Herzegowina durchzuführen;

ii. 2014 den Post-Monitoring-Prozess fortzuführen, um den politischen Dialog mit den Stellen aller Regierungsebenen in Bosnien und Herzegowina weiter zu verfolgen und um die Empfehlung 324 (2012) und die vorliegende Empfehlung, sofern sie angenommen wird, über das Post-Monitoring der kommunalen und regionalen Demokratie in Bosnien und Herzegowina umzusetzen, und in der Zwischenzeit in regelmäßigen Abständen die erzielten Fortschritte zu evaluieren.

7. Aus Gründen der Effizienz ist der Kongress bereit, seine Maßnahmen an die spezifischen Gegebenheiten jeder Gebietskörperschaft anzupassen, um diese besser mit dem gewünschten Ziel abzustimmen.

### **EMPFEHLUNGSENTWURF<sup>3</sup>**

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. Entschließung 307 (2010) REV2, welche die Verfahrensordnung für das Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung festlegt;

d. Entschließung 299 (2010), 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 Kongress-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 ihren Reformen zu berücksichtigen;

e. Entschließung 353 (2013) REV über das Post-Monitoring und die Post-Beobachtung von Wahlen: Aufbau eines politischen Dialogs;

f. Empfehlung 202 (2006) und 324 (2012) über die kommunale und regionale Demokratie in Bosnien und Herzegowina.

2. Der Kongress weist darauf hin, dass:

a. Bosnien und Herzegowina die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122, im Weiteren die „Charta“) am 12. Juli 2002 ohne Vorbehalte oder Erklärungen ratifiziert hat, und die Charta für das Land am 1. November 2002 in Kraft trat;

b. Bosnien und Herzegowina nicht das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) unterzeichnet hat.

3. Zwei Jahre nach der Annahme seiner letzten Empfehlung stellt der Kongress mit Zufriedenheit fest:

a. dass die Gesetzgebung über die kommunale Selbstverwaltung von Bosnien und Herzegowina allgemein mit den Grundsätzen der Charta vereinbar ist, insbesondere die Verbesserung des gesetzlichen Rahmens in Bosnien und Herzegowina und für die Gebietskörperschaften, der ausdrücklich Bezug auf die Charta nimmt;

b. die erfolgreiche Umsetzung der Volkszählung, die im Oktober 2013 stattfand und die unerlässlich ist, um auf kommunaler Ebene eine effektive öffentliche Politik zu erarbeiten und umzusetzen;

c. den wiederholt ausgedrückten Konsens der Stellen in Bosnien und Herzegowina hinsichtlich der Notwendigkeit, auf allen Ebenen eine einheitliche Gesetzgebung über die kommunale Selbstverwaltung sicherzustellen.

---

3. Siehe Fußnote 2.

4. Der Kongress stellt jedoch das ausbleibende Handeln in Bezug auf die Kongress-Empfehlung (324) 2012 über die kommunale und regionale Demokratie in Bosnien und Herzegowina fest. Insbesondere stellt er mit Sorge fest, dass:

a. dieses fehlende Handeln auf das dauerhafte politische und institutionelle Patt auf staatlicher Ebene sowie in der Föderation Bosnien und Herzegowina (FBuH) zurückzuführen ist. Eine solche Pattsituation verhindert eine Verfassungsreform, die für eine Reihe grundlegender Probleme unverzichtbar erscheint, vor allem im Hinblick auf die Garantie der Grundrechte für alle Bürger und das Erfüllen der Verpflichtungen, die sich aus der Mitgliedschaft des Landes im Europarat ergeben. Werden diese Reform nicht umgesetzt, können die Interessen der Bevölkerung nicht ordnungsgemäß verteidigt werden;

b. sich die Bürger angesichts eines politischen Systems, das sich als unfähig erweist, sich selbst im Interesse seiner Bevölkerung zu reformieren, immer fassungsloser zeigen;

c. das fehlende Handeln in Bezug auf die Umsetzung der Kongress-Empfehlung (324) 2012 selbst in Bereichen zu beobachten ist, in denen eine Verfassungsreform keine unerlässliche Bedingung für die Umsetzung ist, u.a. die Anerkennung von Gemeindebesitz und die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden.

5. Angesichts der obigen Ausführungen empfiehlt der Kongress dem Ministerkomitee, die Stellen von Bosnien und Herzegowina dringend aufzufordern:

a. in der Praxis die grundlegenden Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung zu garantieren, einschließlich der Zuteilung ausreichender Finanzmittel an die kommunalen Gebietskörperschaften, die deren Befugnissen und Aufgaben entsprechen, insbesondere durch Überarbeitung der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen über den Finanzausgleich;

b. die Gesetzgebung über die kommunale Selbstverwaltung in den Gebietskörperschaften und den untergeordneten Regierungsebenen mit dem Ziel zu überarbeiten, eine klare Aufteilung der Befugnisse der kommunalen Gebietskörperschaften gemäß Subsidiaritätsprinzip sicherzustellen und einen zeitlichen Rahmen für die Umsetzung der Reformen bezüglich der Umsetzung der Kongress-Empfehlung (324) 2012 festzulegen;

c. die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und die gemeinsame Erbringung bestimmter öffentlicher Dienste zu stärken und zu fördern, insbesondere über die Inter-Entity Boundary Line hinweg, um zu garantieren, dass alle Gemeinden in der Lage sind, ihre Befugnisse trotz der großen Fragmentierung des Hoheitsgebietes von Bosnien und Herzegowina wahrzunehmen, und aktiv die diesbezüglich existierenden Initiativen zu unterstützen;

d. einen gesetzlichen Rahmen zu verabschieden, der den Gemeindebesitz anerkennt, wodurch eine Berechnungsgrundlage für die Einkünfte der Kommunen ermöglicht wird;

e. zu erwägen, 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;

f. 2014 den Post-Monitoring-Prozess zu unterstützen, um den politischen Dialog über die Umsetzung der Empfehlung 324 (2012) und der vorliegenden Empfehlung mit den Stellen aller Regierungsebenen in Bosnien und Herzegowina fortzuführen;

g. in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren, insbesondere mit den nationalen Verbänden der Gemeinden in Bosnien und Herzegowina, bei der Ausarbeitung von Reformprogrammen, die die Dezentralisierung im Sinne der Charta zum Ziel haben, auf das Fachwissen und die Unterstützung des Kongresses zurückzugreifen.