

REGIONALE DEMOKRATIE

Europarat Referenzrahmen



Kongress der Gemeinden
und Regionen Europas

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Europarat Referenzrahmen für die regionale Demokratie

Den für die kommunale und regionale Verwaltung
zuständigen europäischen Ministern vorgelegt,
Utrecht - 16. bis 17. November 2009

Gestaltung: Kongress der Gemeinden und Regionen
Europas
Druck: Europarat
Ausgabe: März 2017

INHALTSVERZEICHNIS

I.	VORWORT	6
II.	OFFIZIELLER TEXT DES REFERENZRAHMENS FÜR DIE REGIONALE DEMOKRATIE	11
A.	Einführung.....	11
B.	Aufbau und Inhalt des Referenzrahmens	17
1.	Regionale Architektur.....	17
1.1.	Regionale Struktur.....	17
1.2.	Zuständigkeiten	17
1.3.	Beziehungen zu anderen Verwaltungsebenen.....	20
1.4.	Beziehungen zur Zentralverwaltung	21
1.4.1.	Einbeziehung in den Entscheidungs- prozess	21
1.4.2.	Kontrolle und Vertretung.....	22
1.4.3.	Treue, territoriale Integrität und Zusammenhalt.....	23
1.5.	Schutz der regionalen Selbstverwaltung	24
2.	Regionale Organe und interne Organisation (regionale Demokratie)	25
2.1.	Selbstorganisation.....	25
2.2.	Regionale Organe	25
2.3.	Rechtsstellung	26
2.4.	Regionalverwaltung.....	27
2.5.	Gute Verwaltung.....	27
3.	Finanzierung	28
3.1.	Mittel.....	28
3.2.	Finanzausgleich und Transfers.....	29
3.3.	Mittelaufnahme.....	30
4.	Nationale und internationale Beziehungen	30

III.	KOMMENTAR ZU DEN ARTIKELN	32
1.	Regionale Architektur	32
1.1.	Regionale Struktur.....	32
1.2.	Zuständigkeiten	33
1.3.	Beziehungen zu anderen Verwaltungsebenen.....	38
1.4.	Verbindungen zur zentralen Verwaltungsebene	40
1.4.1.	Einbeziehung in den Entscheidungs- prozess	40
1.4.2.	Kontrolle und Vertretung.....	42
1.4.3.	Treue, territoriale Integrität und Zusammenhalt.....	45
1.5.	Schutz der regionalen Selbstverwaltung	48
2.	Regionale Organe und interne Organisation (regionale Demokratie)	50
2.1.	Selbstorganisation.....	50
2.2.	Regionale Organe	51
2.3.	Rechtsstellung	53
2.4.	Regionale Verwaltung.....	55
2.5.	Gute Verwaltung.....	57
3.	Finanzierung	59
3.1.	Mittel.....	59
3.2.	Finanzausgleich und Transfers.....	64
3.3.	Mittelaufnahme.....	68
4.	Nationale und internationale Beziehungen	69
	EMPFEHLUNG 282 (2010).....	72
	REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS.....	77

I. VORWORT

Innerhalb des Europarats werden die regionalen Gebietskörperschaften, ungeachtet ihrer Struktur oder ihres institutionellen Charakters, einen Referenzrahmen und Prinzipien im Hinblick auf ihre demokratische Struktur, ihre Organisation, Zuständigkeiten und Eigenmittel, ihren Platz innerhalb des Staates, ihre Beziehungen zu anderen Stellen und zu den Bürgern haben.

Alle diese für eine nachhaltige Entwicklung und das Wohlergehen der Bevölkerung vorliegenden Faktoren, so z. B. um ein System der territorialen Demokratie zu fördern, das modern, offen, auf vielen Ebenen aktiv, sich gegenseitig unterstützend und partizipatorisch ist, stehen nun in diesem Dokument mit dem Titel „Referenzrahmen des Europarats für die regionale Demokratie“ zur Verfügung.

Die regionale Demokratie ist ohne regionale Autonomie undenkbar, über deren Umfang und Beschaffenheit im Rahmen der mehrschichtigen Verwaltung, die heute als beste Methode gilt, Demokratie, Effizienz und die Bereitstellung von Diensten für die Bevölkerung miteinander auszusöhnen, von jedem einzelnen Staat entschieden wird.

Die politische Stärke dieses Dokumentes und die Autorität der in ihm enthaltenen Referenzen lassen sich nicht nur aus der Tatsache ableiten, dass dies ein Text ist, den die

Konferenz der für die kommunale und regionale Verwaltung zuständigen europäischen Minister bei ihrer Sitzung in Utrecht am 16. November 2009 zur Kenntnis genommen hat, sondern auch aus der Tatsache, dass sich ihr Inhalt in umfangreicher Weise auf die so genannten Helsinki-Prinzipien und den Entwurf der Europäischen Charta der lokalen Demokratie beruft, der 2008 vom Kongress angenommen wurde.

Dieser veritable Kodex aus Rechten und Pflichten der regionalen Gebietskörperschaften, der sich an die Stellen wendet, die zwischen Regierungsebene und kommunaler Ebene (Gemeinde) fungieren, hat zwei grundlegende Funktionen.

Zum einen dient er als Inspiration, wenn die Staaten entscheiden, ihre regionalen Gebietskörperschaften zu gründen oder zu reformieren.

Zum anderen agiert er als politische Referenz, auf den sich der Kongress im Kontext seiner statutarischen Aufgabe des Monitoring der regionalen Demokratie in den Mitgliedstaaten des Europarats stützen kann.

Obwohl ihm die rechtsverbindliche Kraft der Europäischen Charta für kommunale Selbstverwaltung fehlt, deren inoffizielles Pendant und notwendige Ergänzung er ist, hat der „Referenzrahmen des Europarats für die regionale Demokratie“ nichtsdestotrotz einen großen symbolischen Wert, da die in ihm enthaltenen Standards die generelle

Zustimmung der Utrechter Ministerkonferenz, des Kongresses, der Parlamentarischen Versammlung, des EU-Ausschusses der Regionen und allgemein der regionalen Gemeinschaft und ihrer wichtigsten Verbände genießt. Obwohl nicht rechtsverbindlich, muss dieser Referenzrahmen als Schritt in die richtige Richtung betrachtet werden; trotzdem ist die Verabschiedung einer Europäischen Charta der regionalen Demokratie nach wie vor das Ziel.

Jedes Land kann, unter Beibehaltung seiner eigenen regionalen Vielfalt, die jene in den 6 Kapiteln und 55 Absätzen des Referenzrahmens enthaltenen Prinzipien, Konzepte und Merkmale anwenden, die es als am besten geeignet und am wichtigsten erachtet, um seine regionale institutionelle Gestaltung zu betreiben und auf diesem Wege eine hochwertige Verwaltung zum Wohle seiner Bevölkerung zu entwickeln.

Aufgrund seiner Flexibilität, seiner Auswahl an Alternativen und des Umfangs seiner regionalen Optionen kann der Text auch föderalen, regionalisierten oder rein zentralistischen Staaten von Nutzen sein.

Wenn er jedoch im Geiste seiner Verfasser glaubwürdig angewendet werden soll, muss der Referenzrahmen überall auf der Basis der ihm zugrundeliegenden Prinzipien, so wie in diesem Text beschrieben, auf jede Ebene der regionalen Demokratie angewendet werden, i.e. mit makelloser demokratischer Legitimität, ausreichender

Autonomie, echtem Handlungsspielraum, mit Anerkennung des Staates und einem anerkannten Status in diesem Staat sowie unter Einbeziehung der Bürger.

Um diesen Referenzrahmen mit Leben zu erfüllen und allgemein bekannt zu machen, ihm Kraft und Vitalität, Einfluss und Autorität zu verleihen, die Relevanz seines Inhalts zu unterstreichen, der für alle Staaten akzeptabel sein soll und gleichzeitig für die Regionen nützlich ist, hat der Kongress entschieden, ihn als klar verständliches, simples Dokument mit Absätzen für die leichtere Verwendung vorzulegen.

Eine Erläuterung der verschiedenen Teile des Textes wurde aufgenommen, um weitestgehend den Kern der Ideen zu verdeutlichen, die die Dynamik und das Potenzial der regionalen Architektur untermauern, die diesen Namen auch wirklich verdient.

Es ist der Wunsch des Kongresses, dass dieser Text, wie die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, jene inspirieren möge, die die Aufgabe haben, die regionalen Gebietskörperschaften im 21. Jahrhundert, das sehr viel von der Demokratie und der Qualität der Regierungsführung verlangt, zu führen und zu verwalten.

Der Kongress hofft darüber hinaus auch, dass der Text in jenen Staaten, in denen es bisher keine regionale Ebene gibt, den „regionalen Wunsch“ weckt, diese zwischengeschaltete Ebene zu schaffen, die die

Zentralregierung und die Bürger näher zusammenrücken lässt.

II. OFFIZIELLER TEXT DES REFERENZRAHMENS FÜR DIE REGIONALE DEMOKRATIE

A. Einführung

Die Stärkung der kommunalen und regionalen Demokratie und die Gewährleistung der Achtung der Menschenrechte gehören zu den wichtigsten Zielen des Europarats, weil eine ordnungsgemäß funktionierende Demokratie eine der Voraussetzungen für Frieden und Stabilität in Europa ist.

Durch ihre Vielfalt reflektieren die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften auch die Tatsache, dass die Grundprinzipien der Demokratie und der Partizipation der Allgemeinheit an der Verwaltung des Lebensraums erblühen.

Die Arbeit des europäischen Komitees für kommunale und regionale Demokratie (CDLR) und des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarats zeigt, wie wichtig es ist, den Mitgliedstaaten (ungeachtet ihrer innerstaatlichen Struktur) einen „Referenzrahmen für die regionale Demokratie“ bereitzustellen, um ihre institutionelle Entwicklung zu unterstützen.

Im Juni 1993 war die Konferenz zum Thema „Regionalisierung in Europa: Entstehung und Perspektiven“, die von der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas auf Einladung der

Schweizer Eidgenossenschaft und des Kantons Genf in Genf stattfand, die erste Manifestation des Interesses des Europarats an Regionen und Regionalisierung.

In der Empfehlung 1349(1997) bekundete die Parlamentarische Versammlung des Europarats ihre volle Unterstützung des vom Kongress erstellten Entwurfs der Europäischen Charta der regionalen Selbstverwaltung von 1997. Sie empfahl dem Ministerkomitee, die politische Gelegenheit des Charta-Entwurfs wahrzunehmen, unter Einbeziehung der Parlamentarischen Versammlung und des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas in die Arbeit, und den Entwurf einem zwischenstaatlichen Expertenausschuss zu übergeben, um den Text vor seiner Annahme und Auflegung zur Unterzeichnung zu überarbeiten.

Auf der 13. Sitzung der Konferenz der für die Kommunal- und Regionalverwaltung zuständigen europäischen Minister, die 2002 in Finnland stattfand, baten die Minister das Ministerkomitee, dem CDLR den Arbeitsauftrag zu erteilen, unter Berücksichtigung der während der Konferenz ausgearbeiteten Leitlinien (im Weiteren „Helsinki-Prinzipien“) unterschiedliche Rechtsinstrumente zu entwerfen, die sich an der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (englische Abkürzung: ECLSG) ausrichteten.

Die Empfehlung Rec(2004)12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Reformprozesse bezüglich der

Grenzen und/oder der Struktur der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften enthält zahlreiche Hinweise für das Einrichten oder Ändern dieser Einheiten, insbesondere die Notwendigkeit der Konsultation zwischen den einzelnen Einheiten. Jeder Reformprozess muss auf einem effektiven, transparenten, verantwortungsvollen und repräsentativen institutionellen Dialog aufbauen. Der öffentliche Zugang zu Informationen sollte gewährleistet sein, und die Ergebnisse des Dialogs sollten der Öffentlichkeit schnellstmöglich bekannt gegeben werden. Wenn der institutionelle Dialog repräsentativ sein soll, müssen die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften auf allen Ebenen, die ein legitimes Interesse an den behandelten Themen haben, zur Teilnahme eingeladen werden, ungeachtet ihrer politischen Gestalt. Schließlich ist es unerlässlich, dass alle relevanten Informationen allen Teilnehmern fristgerecht und durch klar festgelegte Verfahren zur Verfügung gestellt werden, dass das Ergebnis, auch wenn es nicht rechtsverbindlich ist, zumindest gebührende Beachtung beim abschließenden Entscheidungsprozess findet und natürlich, dass der institutionelle Dialog tatsächlich von Bedeutung ist und nicht durch parallel laufende Prozesse seines Gewichts beraubt wird.

Auf der 14. Sitzung der Konferenz der für die Kommunal- und Regionalverwaltung zuständigen europäischen Minister in Budapest, wiesen die Minister das CDLR an, einen detaillierten Bericht über die Entwicklungen, Innovationen und Probleme anzufertigen, um diesen dann

auf der 15. Konferenz in Valencia zu besprechen. Auf der Konferenz in Valencia wurde entschieden, „das Thema der regionalen Selbstverwaltung und die weiterreichende Arbeit in diesem Bereich auf ihrer nächsten Sitzung [in Utrecht, 2009] zu prüfen, um diesem wichtigen Aspekt demokratischer Gesellschaften die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken“.

Gleichzeitig legte der Kongress 2008, in Fortführung der Arbeit, die er im Hinblick auf den Entwurf einer Europäischen Charta der regionalen Selbstverwaltung (1997) begonnen hatte, einen Entwurf der Europäischen Charta der regionalen Demokratie vor, die seiner Empfehlung 240 (2008) angehängt ist.

2008 schlug das CDLR, auf Anweisung in Valencia im Jahr 2007, dem Ministerkomitee des Europarats vor, zusammen mit dem Kongress einen „Referenzrahmen für die regionale Demokratie“ zu erarbeiten.

Bei diesem Dokument handelt es sich um eine Zusammenstellung und eine Zusammenfassung der Entscheidungen der Minister und des Kongresses, die als Referenzpunkt für Regierungen dient, die einen Regionalisierungsprozess beginnen oder ihre kommunalen und regionalen Strukturen ändern möchten, wobei die Quellen keine Auflistung nach Prioritäten erhielten.

Der „Referenzrahmen“, der vom CDLR mit Unterstützung von Vertretern der Regierungen, des Kongresses und von INGOs entworfen wurde, ist außerdem eine Möglichkeit, den Umfang von Artikel 13 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung auszuweiten, damit den Regierungen die bestmögliche Ausgewogenheit bei der Zuweisung von Befugnissen und Zuständigkeiten auf die verschiedenen Verwaltungsebenen gelingt.

Der „Referenzrahmen“ muss auch das Subsidiaritätsprinzip unterstreichen¹, das Prinzip des sozialen und territorialen Zusammenhalts² und der Notwendigkeit der Solidarität

1 Das Subsidiaritätsprinzip soll gewährleisten, dass Entscheidungen möglichst nahe am Bürger getroffen werden, indem man sicherstellt, dass Maßnahmen, die auf übergeordneter Ebene getroffen werden, angesichts der auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene verfügbaren Möglichkeiten gerechtfertigt sind. Das Prinzip wurde entwickelt, um die Entscheidungsstellen näher an den Bürger zu bringen und um zu verhindern, dass Machtzentren ungebührlich weit entfernt sind. Das Subsidiaritätsprinzip hat keinerlei Auswirkungen auf die tatsächliche Existenz von Befugnissen, sondern ermöglicht lediglich die Feststellung, ob eine bestehende Befugnis ausgeübt werden kann oder nicht, und spielt nur dann eine Rolle, wenn es widerstreitende Befugnisse gibt.

2Das Prinzip des territorialen Zusammenhalts kann als Gleichheitsprinzip zwischen Bürgern definiert werden, ungeachtet ihres Wohnortes: Das Ziel des territorialen Zusammenhalts lautet, den Bürgern gleiche Zugangsbedingungen zu öffentlichen Diensten zu gewähren und optimale Bedingungen im Hinblick auf Wettbewerb, ausgewogene, nachhaltige Entwicklung und die Verbesserung der Lebensqualität im ganzen Land sicherzustellen, unter gebührender Beachtung insbesondere der Vielfalt der geografischen und demografischen Gegebenheiten.

unter den Komponenten eines souveränen Staates (oder „föderale“ Treue)¹.

Er berücksichtigt darüber hinaus auch, jedoch abhängig vom jeweiligen Staat in unterschiedlichem Maße, den Gedanken der „regionalen Interessen“, welche u.a. die regionalen Tätigkeitsbereiche Kultur und Ausbildung, soziale Absicherung und Gesundheitsfürsorge, eine ausgewogene, nachhaltige Entwicklung, Naturschutz und den Schutz von Biodiversität und die Wirtschaftspolitik abdecken.

Die Kombination all dieser Prinzipien und „Lebensregeln“ innerhalb der Struktur eines Staates stellt die Essenz der Grundsätze der Demokratie dar.

Im Hinblick auf die beratenden Gremien regionaler Einheiten, und somit der demokratischen Vertretung, ist der geheime Wahl der Vorzug zu geben, obwohl auch andere Methoden zur Bestimmung von Mitgliedern nicht ausgeschlossen werden sollten (z. B. die indirekte Wahl der

1Die (föderalen oder regionalen) Einheiten können ihre Befugnisse unabhängig ausüben und sollten in der Theorie nicht einer übergeordneten oder föderalen Stelle oder einer anderen Stelle für die Art und Weise rechenschaftspflichtig sein, wie sie ihre Befugnisse ausüben. Die Autonomie der einzelnen Einheiten weist jedoch die Tendenz auf, die Struktur des Staates zu gefährden. Alle Einheiten müssen aus diesem Grund eine „föderale“ Treue zeigen und sich bei der Ausübung von Befugnissen und Zuständigkeiten aller Schritte enthalten, die die allgemeine strukturelle Ausgewogenheit gefährden und den Interessen der einzelnen Einheiten schaden könnten.

Mitglieder von Gremien, die die regionale Einheit vertreten).

B. Aufbau und Inhalt des Referenzrahmens

1. Regionale Architektur

1.1. Regionale Struktur

1. Regionen sind Gebietskörperschaften, die der Zentralregierung und den Kommunen zwischengeschaltet sind. Dies impliziert nicht notwendigerweise eine hierarchische Beziehung zwischen den Regionen und Gemeinden.

2. Wo es regionale Gebietskörperschaften gibt, soll das Prinzip der regionalen Selbstverwaltung in der innerstaatlichen Gesetzgebung und/oder durch die Verfassung, was geeignet ist, anerkannt werden.

1.2. Zuständigkeiten

3. Die regionale Selbstverwaltung bezeichnet die gesetzliche Zuständigkeit und die Fähigkeit der regionalen Gebietskörperschaften, im Rahmen der Verfassung und der Gesetze einen Teil der öffentlichen Angelegenheiten eigenverantwortlich, im Interesse der regionalen Bevölkerung und gemäß dem Subsidiaritätsprinzip zu regeln und zu verwalten.

4. Die regionalen Zuständigkeiten werden durch die Verfassung, die Gesetze der Region oder durch nationales Recht definiert. Die Regionen sollen innerhalb der gesetzlichen und/oder verfassungsrechtlichen Grenzen nach eigenem, uneingeschränktem Ermessen ihre Maßnahmen in Bezug auf alle Angelegenheiten ausüben, die nicht ihrer Zuständigkeit entzogen oder einer anderen Stelle übertragen wurden. Die Regelung oder Beschränkung der regionalen Zuständigkeiten muss auf der Verfassung und/oder dem Gesetz basieren.

5. Die Regionen sollen Entscheidungs- und Verwaltungsbefugnisse in den Bereichen erhalten, die unter ihre Zuständigkeit fallen. Diese Befugnisse sollen die Annahme und Umsetzung politischer Maßnahmen gestatten, die für die Region spezifisch sind. Die Entscheidungsbefugnisse können Gesetzgebungsbefugnisse einschließen.

6. Für bestimmte Zwecke und innerhalb der gesetzlichen Grenzen können Zuständigkeiten von anderen staatlichen Stellen auf regionale Gebietskörperschaften übertragen werden.

7. Werden den regionalen Gebietskörperschaften Befugnisse übertragen, so können sie im freien Ermessen deren Ausübung im durch die Verfassung und/oder die Gesetze vorgegebenen Rahmen an die regionalen Bedingungen anpassen.

8. Die regionalen Gebietskörperschaften sind für die Förderung der regionalen Kultur und die Verteidigung und Stärkung des kulturellen Erbes der Region, einschließlich der Regionalsprachen, verantwortlich.

9. Die regionale wirtschaftliche Entwicklung stellt einen wichtigen Aspekt der regionalen Zuständigkeiten dar und wird in Partnerschaft mit den Wirtschaftsakteuren der Region wahrgenommen.

10. Die regionalen Gebietskörperschaften tragen dazu bei, Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen an die regionalen Anforderungen der Beschäftigungsentwicklung anzupassen.

11. Die Sozialfürsorge und die öffentliche Gesundheit gehören zu den Tätigkeitsbereichen der regionalen Gebietskörperschaften, denen auch die Förderung des sozialen Zusammenhalts in der Region obliegt.

12. Eine ausgewogene Entwicklung des Gebietes ist ein wichtiges Ziel aller Maßnahmen seitens der regionalen Gebietskörperschaften, die sich auf die territoriale Organisation der Region beziehen.

13. Die regionalen Gebietskörperschaften sind für den Schutz und die Stärkung der natürlichen Ressourcen und die Biodiversität verantwortlich und stellen eine nachhaltige Entwicklung der Region sicher, unter gebührender Beachtung der diesbezüglichen

kommunalen, nationalen, europäischen und internationalen Politik.

1.3. Beziehungen zu anderen Verwaltungsebenen

14. Die Beziehung zwischen den regionalen Stellen und anderen untergeordneten staatlichen Stellen wird durch die Prinzipien der regionalen Selbstverwaltung, die in diesem Dokument aufgeführt sind, sowie die Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung, die in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung enthalten sind, und das Subsidiaritätsprinzip geregelt.

15. Die regionalen Gebietskörperschaften und andere untergeordnete Gebietskörperschaften können innerhalb der gesetzlichen Grenzen ihre gegenseitigen Beziehungen definieren, und sie können miteinander kooperieren.

16. Die regionalen Gebietskörperschaften kooperieren mit den Kommunen bei der Verfolgung von Zielen von gemeinsamem Interesse und um die Bedürfnisse der Bürger zu erfüllen.

17. Die kommunalen Gebietskörperschaften werden soweit wie möglich bei Planungs- und Entscheidungsprozessen für alle Angelegenheiten, die sie unmittelbar betreffen, rechtzeitig und in geeigneter Weise angehört.

1.4. Beziehungen zur Zentralverwaltung

1.4.1. *Einbeziehung in den Entscheidungsprozess*

18. Die regionalen Gebietskörperschaften haben das Recht, wie in den Absätzen 3.2 und 3.3. unten beschrieben, in die Entscheidungsprozesse des Staates, die ihre Zuständigkeiten und wesentlichen Interessen oder den Umfang der regionalen Selbstverwaltung berühren, einbezogen zu werden.

19. Diese Einbeziehung ist durch eine Vertretung in den Entscheidungsgremien und/oder durch Konsultation und Gespräche zwischen der Zentral- und der betreffenden Regionalverwaltung sicherzustellen. Wo angemessen, kann die Partizipation auch durch Konsultationen und Gespräche zwischen der Zentralverwaltung und den Vertretungsgremien der Regionen sichergestellt werden.

20. Insofern die Verfassung und/oder die Gesetze dies vorsehen, werden die regionalen Gebietskörperschaften und/oder ihre Vertretungsgremien über geeignete Gremien und/oder Verfahren im Hinblick auf internationale Verhandlungen des Staates und die Umsetzung von Verträgen, die ihre Zuständigkeiten oder der Umfang der regionalen Selbstverwaltung berühren, vertreten oder konsultiert.

1.4.2. Kontrolle und Vertretung

21. Jegliche Kontrolle der regionalen Verwaltung durch die Zentralverwaltung verfolgt normalerweise nur den Zweck, die Einhaltung der Gesetze durch die Regionalverwaltung sicherzustellen. Die Kontrolle im Hinblick auf übertragene Befugnisse kann jedoch auch eine Zweckmäßigkeitsprüfung einschließen.

22. Die administrative Kontrolle der Regionalverwaltung kann nur gemäß den Verfahren und in solchen Fällen erfolgen, die durch verfassungsrechtliche und/oder gesetzliche Bestimmungen vorgesehen sind. Diese Kontrolle kann nur nachträglich erfolgen, und alle ergriffenen Maßnahmen müssen im Hinblick auf die Bedeutung der Interessen, die geschützt werden sollen, verhältnismäßig sind.

23. Die Befugnis nationaler oder föderaler Stellen, vorübergehend als Vertretung der Organe der Regionalverwaltung zu agieren, kann nur in außergewöhnlichen Fällen wahrgenommen werden und gemäß den von der Verfassung oder den Gesetzen vorgesehenen Verfahren. Diese Befugnis ist auf konkrete Fälle beschränkt, in denen den Regionalverwaltungen schwerwiegende Versäumnisse bei der Ausübung der ihnen übertragenen Zuständigkeiten unterlaufen sind, und wird gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung der Interessen ausgeübt, die sie schützen soll.

24. Die Entscheidungsbefugnis, die sich aus einer Vertretungsmaßnahme ergibt, wird Mitarbeitern übertragen, die allein im Interesse der betreffenden Regionalverwaltung handeln, außer im Fall übertragener Befugnisse.

1.4.3. Treue, territoriale Integrität und Zusammenhalt

25. Die Beziehung zwischen der Regionalverwaltung und der Zentralregierung basiert auf dem Grundsatz der gegenseitigen Treue und Gleichwertigkeit und schließt die Achtung der Einheit, Souveränität und territorialen Integrität des Staates ein.

26. Die regionale Selbstverwaltung schließt notwendigerweise die Einhaltung des Rechtsstaatsprinzips und die Achtung der territorialen Organisation jedes Staates ein, sei es in den Beziehungen zwischen der Zentralregierung und den Regionalverwaltungen, den Beziehungen zwischen den Regionalverwaltungen und anderen Gebietskörperschaften oder in den Beziehungen zwischen den Regionalverwaltungen und den Bürgern.

27. Die Regionalverwaltungen ergreifen alle angemessenen Maßnahmen, um die Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus der Verfassung oder dem Recht ergeben, zu gewährleisten.

28. Die Ausübung der regionalen Selbstverwaltung trägt zum Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Zentralregierung und zu Maßnahmen der Zentralregierung bei, die das Ziel verfolgen, vergleichbare Lebensbedingungen und eine ausgewogene Entwicklung des gesamten Hoheitsgebietes im Geiste der Solidarität zwischen den Regionen zu schaffen.

1.5. Schutz der regionalen Selbstverwaltung

29. Die Regionen können von der Verfassung vorgesehen sein oder per Gesetz geschaffen werden. Die Existenz von Regionen, sobald diese eingerichtet wurden, wird von der Verfassung und/oder dem Recht garantiert und kann nur über das gleiche verfassungsrechtliche oder gesetzliche Änderungsverfahren widerrufen werden, durch das sie geschaffen wurden.

30. Den Regionalverwaltungen muss der Rechtsweg offenstehen, um die freie Ausübung ihrer Zuständigkeiten und die Achtung derjenigen Grundsätze der regionalen Selbstverwaltung sicherzustellen, die in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften niedergelegt sind.

31. Die regionalen Grenzen dürfen nur nach vorheriger Konsultation mit der/den betroffenen Region/en verändert werden. Die vorherige Konsultation kann ein Referendum einschließen.

2. Regionale Organe und interne Organisation (regionale Demokratie)

2.1. Selbstorganisation

32. Wo die Verfassung und/oder die Gesetze das Recht der Regionen vorsieht, selbst über ihre interne Organisation zu entscheiden, einschließlich ihrer Gesetze und ihrer Institutionen, wird dieses Recht möglichst weit gefasst.

2.2. Regionale Organe

33. Die Regionalverwaltungen verfügen über eine Vertretungsversammlung. Die Exekutivaufgaben werden, wenn diese nicht unmittelbar von dem Vertretungsorgan ausgeübt werden, einer Person oder einem Organ übertragen, die/das gemäß den gesetzlich vorgeschriebenen Bedingungen und Verfahren gegenüber dem Vertretungsorgan rechenschaftspflichtig ist. Wenn das Exekutivorgan direkt von der Bevölkerung gewählt wird, muss es nicht notwendigerweise der Vertretungsversammlung gegenüber rechenschaftspflichtig sein, sollte diesem aber seine Handlungen berichten.

34. Das Recht der regionalen Selbstverwaltung wird von Versammlungen ausgeübt, die in direkten, freien und geheimen Wahlen gewählt werden. Diese Bestimmung wirkt sich in keiner Weise auf den Rückgriff auf

Bürgerversammlungen, Referenden oder andere Formen der direkten Bürgerpartizipation aus, sofern diese gesetzlich vorgesehen sind.

35. Regionalversammlungen werden auf der Grundlage des allgemeinen Wahlrechts in freien und geheimen Wahlen direkt gewählt oder indirekt von den gewählten Vertretern der kommunalen Selbstverwaltungsstellen gewählt und mit diesen besetzt.

2.3. Rechtsstellung

36. Die Rechtsstellung der gewählten Regionalvertreter sieht die freie Ausübung ihrer Aufgaben vor. Sie muss eine angemessene Vergütung und/oder eine angemessene Entschädigung für Kosten, die durch die Amtsausübung entstehen, und gegebenenfalls eine teilweise oder vollständige Entschädigung für Verdienstauffälle oder ein Entgelt für geleistete Arbeit mit entsprechender sozialer Sicherung ermöglichen. Die Mitglieder der Versammlung haben das Recht auf freie Meinungsäußerung bei Sitzungen der Versammlung. Alle Aufgaben und Handlungen, die mit dem Amt des Vertreters als unvereinbar gelten, müssen gesetzlich festgelegt sein.

37. Wenn Sanktionen gegen regional gewählte Vertreter zulässig sind, müssen sie gesetzlich verankert, gemessen an der Bedeutung des Interesses, das geschützt werden soll, verhältnismäßig sein und der gerichtlichen

Überprüfung unterliegen. Suspendierung und Entlassung dürfen nur in außergewöhnlichen Fällen vorgesehen sein.

2.4. Regionalverwaltung

38. Die Regionalverwaltungen haben ihre eigenen Mittel, ihre eigene Verwaltung und eigenes Personal.

39. Die regionalen Gebietskörperschaften entscheiden im gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen frei über die innere Struktur ihrer Verwaltungssysteme und ihrer Organe.

40. Die Beschäftigungsbedingungen für die Bediensteten der regionalen Gebietskörperschaften müssen die Einstellung von qualifiziertem Personal auf der Grundlage von Leistung und Befähigung ermöglichen; zu diesem Zweck sind angemessene Ausbildungsmöglichkeiten, Bezahlungs- und Laufbahnbedingungen vorzusehen.

2.5. Gute Verwaltung

41. Die regionalen Gebietskörperschaften fördern das Recht der Bürger auf Teilhabe an der Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten und sind bestrebt, den Bürgern die Verwaltung näher zu bringen.

42. Die Ausübung der regionalen Selbstverwaltung erfüllt die Grundsätze der informierten Entscheidungsfindung und der Evaluierung getroffener

Entscheidungen und hat darüber hinaus Flexibilität, Offenheit, Transparenz, Partizipation und öffentliche Rechenschaftspflicht zum Ziel.

43. Die Erledigung öffentlicher Aufgaben auf regionaler Ebene erfüllt die Grundsätze der guten Verwaltung und der guten Qualität öffentlicher Dienstleistungen.

3. Finanzierung

3.1. Mittel

44. Die regionalen Gebietskörperschaften verfügen frei über absehbare Mittel, die ihren Zuständigkeiten und Verantwortungen entsprechen und ihnen die wirksame Umsetzung dieser Zuständigkeiten erlauben.

45. Die regionalen Gebietskörperschaften verfügen bei der Umsetzung ihrer Zuständigkeiten in freiem Ermessen über ihre Mittel.

46. Bei der Umsetzung ihrer eigenen Zuständigkeiten können die regionalen Gebietskörperschaften insbesondere auf Eigenmittel zurückgreifen, über die sie frei verfügen können. Diese Mittel können regionale Steuern, andere von den Regionen gemäß Gesetz festgesetzte Einkünfte, festgelegte Anteile an staatlichen Steuern, zweckungebundene Zuschüsse des Staates und anderer Gebietskörperschaften einschließen.

47. Die Finanzierungssysteme, auf denen die Mittel beruhen, die den regionalen Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen, müssen ausreichend vielfältig und dynamisch gestaltet sein, damit diese soweit wie praktisch möglich in die Lage versetzt werden, mit den tatsächlichen Kosten für die Durchführung ihrer Aufgaben Schritt zu halten.

3.2. Finanzausgleich und Transfers

48. Der Schutz der finanziell schwächeren regionalen Gebietskörperschaften erfordert die Einführung von Finanzausgleichsverfahren oder gleichwertiger Maßnahmen, die zum Ausgleich der Auswirkungen ungleicher Verteilung der möglichen Finanzierungsquellen und der von ihnen zu tragenden finanziellen Belastung entwickelt werden. Diese Verfahren oder Maßnahmen dürfen sich nicht dahingehend auswirken, die Finanzmittel der regionalen Gebietskörperschaften derart zu beschränken, dass sie das Recht auf freie Verwaltung behindert.

49. Finanztransfers an regionale Gebietskörperschaften unterliegen vorab festgelegten Regelungen auf der Grundlage objektiver Kriterien in Bezug auf die regionalen Zuständigkeiten. Soweit dies möglich ist, sind Zuweisungen an die regionalen Gebietskörperschaften nicht an die Finanzierung bestimmter Vorhaben gebunden.

50. Finanztransfers an regionale Gebietskörperschaften dürfen nicht die grundlegende Freiheit der regionalen Gebietskörperschaften einschränken, in freiem politischem Ermessen die Umsetzung ihrer Zuständigkeiten vorzunehmen.

51. Finanztransfers an regionale Gebietskörperschaften unterliegen gesetzlichen Regelungen auf der Grundlage objektiver Kriterien in Bezug auf die regionalen Zuständigkeiten.

52. Jede Übertragung von Zuständigkeiten an regionale Gebietskörperschaften ist durch eine Zuweisung entsprechender Finanzmittel zu ergänzen.

3.3. Mittelaufnahme

53. Zum Zweck der Mittelaufnahme für Kapitalinvestitionen haben die regionalen Gebietskörperschaften im gesetzlich zulässigen Rahmen Zugang zum Kapitalmarkt.

4. **Nationale und internationale Beziehungen**

54. Die regionalen Gebietskörperschaften haben das Recht, Vereinigungen zu gründen und eine interregionale Zusammenarbeit in Bezug auf Angelegenheiten aufzunehmen, die in ihre Zuständigkeit fallen und gesetzlich zulässig sind. Die regionalen Gebietskörperschaften können auch Mitglieder

internationaler Organisationen regionaler Gebietskörperschaften werden.

55. Insoweit es das nationale und/oder europäische Recht gestattet, haben die regionalen Gebietskörperschaften das Recht, sich an der Arbeit europäischer Institutionen zu beteiligen oder sich durch zu diesem Zweck eingerichtete Gremien vertreten zu lassen.

56. Die regionalen Gebietskörperschaften können mit Gebietskörperschaften anderer Staaten im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und unter Einhaltung des Rechts, internationaler Verpflichtungen und der Außenpolitik des Staates kooperieren.

III. KOMMENTAR ZU DEN ARTIKELN ¹

1. Regionale Architektur

1.1. Regionale Struktur

1) Dies ist eine „indirekte“ Definition der regionalen Gebietskörperschaften (wie sie auch in den verschiedenen Ländern im Einzelnen heißen mögen), im Vergleich zu den zwei traditionellen politischen Ebenen, die es in allen Staaten gibt, i.e. die zentrale und die kommunale Ebene.

In dieser zwischen Zentral- und Kommunalebene geschalteten Ebene ist es tatsächlich möglich, dass mehrere Verwaltungsebenen nebeneinander existieren, und logischerweise sollte eine solche Situation den fraglichen Staat veranlassen, zu entscheiden, ob er in Bezug auf diese Ebenen auf die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung oder auf diesen Referenzrahmen zurückgreift. Es ist deutlich, dass zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften und der regionalen Ebene nicht notwendigerweise eine hierarchische Beziehung bestehen muss; dies entspricht dem dynamischen Ansatz der kommunalen Selbstverwaltung.

1 Das Dokument wurde von Jean-Claude Van Cauwenberghe verfasst, Sachverständiger für Regionalisierung des Kongresses

2) In Staaten, in denen es, im oben beschriebenen weit gefassten Sinne, regionale Gebietskörperschaften gibt, muss das Prinzip der regionalen Autonomie, deren Umfang durch die verschiedenen in diesem Referenzrahmen skizzierten Konzepte definiert wird, entweder in der Gesetzgebung, die diese Verwaltungsebene regelt, und/oder im Text der nationalen Verfassung anerkannt werden.

1.2. Zuständigkeiten

3) Dieser Absatz greift die traditionelle Definition des Konzepts der politischen Autonomie auf, sei es auf kommunaler oder regionaler Ebene, i.e. nicht nur den anerkannten Zuständigkeitsbereich, sondern auch praxisnaher die tatsächliche Befugnis, einen Teil der öffentlichen Angelegenheiten innerhalb der Grenzen der Verfassung, des Rechts und ihrer eigenen Verantwortung zu regeln und zu verwalten.

Etymologisch stammt das Wort „Autonomie“ vom Griechischen „auto“, was „selbständig“, und „nomos“, was „Gesetz“ bedeutet. Dies ist die primäre Bedeutung, Autonomie ist das Recht, sich selbst zu verwalten, eigene Regeln festzulegen, daher stammt auch im Englischen der Gedanke der „self-rule“ (Selbstverwaltung).

Wie Andreas GROSS in einem Bericht an die Parlamentarische Versammlung feststellt: „Der Begriff Autonomie ist mehrdeutig, da er sich auf

Organisationsformen beziehen kann, die von einer simplen Dezentralisierung bis zu Regionalismus und Föderalismus reichen können, i.e. er steht für eine gleiche oder ungleiche Machtverteilung oder bestimmte Befugnisse. In Europa gibt es verschiedene Formen der Autonomie, abhängig von den unterschiedlichen politischen Systemen, in denen die autonomen Einheiten einen Teil bilden. Jeder Staat weist ungeachtet seiner Form einige Elemente der Dezentralisierung auf."¹

Hier kann zusammenfassend festgestellt werden, dass „es sich um einen relativen Begriff handelt, mit dem der Grad der Unabhängigkeit beschrieben wird, die einer konkreten Einheit innerhalb eines souveränen Staates gewährt wird".²

Die Schlussworte dieses Absatzes, „gemäß dem Subsidiaritätsprinzip“, sollen den Zuständigkeitsbereich der Gebietskörperschaften durch Anwendung des Subsidiaritätsprinzips definieren, laut dem jede Machtebene Aufgaben auf ihrer eigenen Ebene ausführt, vorausgesetzt, dass sie auf die effektivste und effizienteste Weise zum Wohle der Bürger erfüllt werden.

So erklärt der Text der Einführung zum Referenzrahmen: „Das Prinzip wurde entwickelt, um die Entscheidungsstellen näher an den Bürger zu bringen und

1 Doc 9824-3/6/2003, Parlamentarische Versammlung des Europarats, Absatz 30.

2 Hansum, Hurst und Lillich, „The concept of autonomy in international law“, 1980.

um zu verhindern, dass Machtzentren ungebührlich weit entfernt sind, und fügt hinzu: „Das Subsidiaritätsprinzip hat keinerlei Auswirkungen auf die tatsächliche Existenz von Befugnissen, sondern ermöglicht lediglich die Feststellung, ob eine bestehende Befugnis ausgeübt werden kann oder nicht, und spielt nur dann eine Rolle, wenn es widerstreitende Befugnisse gibt.“

Die Entschließung 97 (2000) des Kongresses merkt des Weiteren an, dass „die Anwendung dieses Prinzips bei der Regelung der Beziehungen zwischen den Gemeinden, Regionen, der zentralen oder föderalen Regierung und, im Hinblick auf die betroffenen Staaten, den europäischen Institutionen, von der nationalen, regionalen, und wo anwendbar, der europäischen Gesetzgebung erfordert, von einer übermäßigen Regulierung von Angelegenheiten Abstand zu nehmen, die in den Aufgabenbereich der Gemeinden oder Regionen fallen und die über einen ausreichenden Handlungsspielraum verfügen müssen“.

4) Hier haben wir eine Aussage zum allgemeinen Grundsatz der Zuständigkeiten, i.e. dass alles in Bezug auf das regionale Interesse als Bereich zu verstehen ist, was nicht der Befugnis der Regionen entzogen ist oder von der Verfassung, den Gesetzen oder durch regionale Gesetze einer anderen Machtebene zugewiesen wurde. Der letzte Teil des Absatzes verdeutlicht jedoch, dass auf jeden Fall auf die gesetzlichen oder verfassungsrechtlichen Bestimmungen im Hinblick auf die übertragenen

Zuständigkeiten oder Beschränkungen, die genannt werden, verwiesen werden muss.

Abhängig von den jeweiligen institutionellen Systemen in den Staaten fallen verbleibende Befugnisse manchmal in die Zuständigkeit des Staates und manchmal, wie in bestimmten Bundesländern mit Gesetzgebungsbefugnis, in die Zuständigkeit der Regionen; auf jeden Fall ist aber die Verfassung der ausschlaggebende Faktor in allen diesen Fällen.

5) Die formale Gestaltung der Zuständigkeiten der regionalen Gebietskörperschaften wird durch die Aussage verdeutlicht, dass sie Entscheidungsbefugnisse (politische Optionen) und Verwaltungsbefugnisse (Umsetzungsmaßnahmen) einschließen muss, um die von den regionalen Gebietskörperschaften beschlossene Regionalpolitik umsetzen zu können. Es ist auch beabsichtigt, dass die regionalen Zuständigkeiten Gesetzgebungsbefugnisse einschließen können, wie im Fall von Bundesländern oder von in Regionen unterteilten Staaten.

6) Es ist darüber hinaus auch vorgesehen, dass den regionalen Gebietskörperschaften bestimmte Befugnisse anvertraut oder übertragen werden, wenn in Bezug auf den etablierten institutionellen Rahmen die Entwicklungen in der innerstaatlichen politischen Leitung eines Staates zu einer weiteren Neuzuweisung von Zuständigkeiten durch andere staatliche Stellen an die regionale Ebene führen.

7) Dieser Absatz legt die Bedingungen fest, unter denen die übertragenen Befugnisse ausgeübt werden sollen. Die regionale Gebietskörperschaft muss diese uneingeschränkt ausüben können - wir können sagen, recht autonom - mit anderen Worten, um im gesetzlich vorgegebenen Rahmen „*deren Ausübung an den regionalen Kontext und die regionale Praxis anzupassen*“.

8-13) Diese Absätze enthalten eine Reihe von Beispielen für moderne, dynamische regionale Zuständigkeiten, wenn man davon ausgehen kann, dass die regionalen Gebietskörperschaften gut aufgestellt sind, diese Zuständigkeiten vom Standpunkt der Prinzipien der Subsidiarität, der räumlichen Nähe und der effizienten Verwaltung zu erfüllen.

Bei den fraglichen Bereichen handelt es sich um die Sicherung und die Förderung der regionalen Kultur, die regionale wirtschaftliche Entwicklung, die Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen in Zusammenhang mit Beschäftigungsfragen, Probleme der Sozial- und Gesundheitsfürsorge, die Entwicklung der Gebietskörperschaft und den Schutz und die Stärkung der natürlichen Ressourcen und Biodiversität und die Politik der nachhaltigen Entwicklung im Allgemeinen.

Diese Liste mit Beispielen, die nicht vollständig ist, basiert auf der Bandbreite der Praktiken, die in bestimmten Staaten beobachtet werden kann, in denen es regionale Gebietskörperschaften gibt, ungeachtet der Frage, ob

diese über Gesetzgebungsbefugnisse verfügen oder nicht. Es liegt jedoch bei jedem einzelnen Staat, über den Umfang und die Vielfalt der Zuständigkeiten zu entscheiden, die er seinen regionalen Gebietskörperschaften zu übertragen beabsichtigt.

1.3. Beziehungen zu anderen Verwaltungsebenen

14) Im Hinblick auf die anderen Verwaltungsebenen in einem Staat wird empfohlen, sie von unten nach oben zu organisieren, gemäß dem Grundsatz der gegenseitigen Achtung zwischen den verschiedenen Ebenen. Daher ist das vorgeschlagene Modell kein hierarchisches oder untergeordnetes, sondern baut auf den Prinzipien der Autonomie und der Subsidiarität auf.

Dementsprechend gibt es in der gewählten Formulierung einen expliziten zweifachen Verweis sowohl auf die Achtung seitens des Staates für die regionale Autonomie gemäß den in diesem „Referenzrahmen“ dargelegten Konzepten als auch auf die Achtung seitens der regionalen Gebietskörperschaften für die kommunalen Gebietskörperschaften gemäß den Grundsätzen der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung.

15) Bezüglich der praktischen Anwendung der oben beschriebenen Prinzipien ist im Hinblick auf die Festlegung der Beziehungen zwischen den regionalen Gebietskörperschaften und anderen Gebietskörperschaften vorgesehen, dass Letzteren

gestattet sein sollte, selbst und ohne externe (zentrale) Einflussnahme, aber gemäß den Gesetzen, über den Rahmen und die Verfahren zu entscheiden, die ihre gegenseitigen Beziehungen regeln.

16) Dieser Absatz verweist darauf, dass jede Kooperation oder Zusammenarbeit, die sich zwischen regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften entwickelt, dem Allgemeinwohl der Bürger dienen muss.

17) Erneut wird in Übereinstimmung mit den von der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung festgelegten Prinzipien, die von den regionalen Gebietskörperschaften einzuhalten sind, der Wunsch ausgedrückt, dass die kommunalen Gebietskörperschaften in allen Angelegenheiten zu konsultieren sind, die eine unmittelbare Auswirkung auf sie haben. Es ist wahr, dass die Formulierungen „soweit wie möglich“ und „rechtzeitig“ auf eine Verpflichtung im Hinblick auf die Mittel und nicht so sehr auf eine Verpflichtung auf die Ergebnisse hinweisen, aber die vorsichtige Formulierung sollte sorgfältig interpretiert werden, da das grundlegende Prinzip der Offenheit für den innerstaatlichen Dialog und die Einbeziehung wesentlich ist für die jeweilige Autonomie innerhalb eines Staates, der auf verschiedenen Ebenen verwaltet wird.

1.4. Verbindungen zur zentralen Verwaltungsebene

1.4.1. *Einbeziehung in den Entscheidungsprozess*

18) Dieser Punkt deckt die Notwendigkeit ab, die regionalen Gebietskörperschaften immer dann in die staatlichen Entscheidungsprozesse „einzubeziehen“, wenn der Staat Reformen plant oder Maßnahmen ergreift, die sich auf die zwischengeschaltete Verwaltungsebene der regionalen Gebietskörperschaften auswirken.

So wie der vorausgegangene Absatz von den regionalen Gebietskörperschaften erfordert, die kommunalen Gebietskörperschaften bei Reformen zu konsultieren, die diese betreffen, um die Prinzipien der institutionellen Gleichwertigkeit und Autonomie zu achten, so haben auch die regionalen Gebietskörperschaften selbst das Recht, die gleiche Achtung seitens der Zentralverwaltung zu erwarten, wenn diese plant, Entscheidungen zu treffen, die *„ihre Zuständigkeiten und wesentlichen Interessen im Rahmen der regionalen Selbstverwaltung betreffen“*.

Dies betrifft den Kern des Konzeptes der regionalen Autonomie.

19) Dieser Absatz beantwortet die Frage: Welche Form sollte diese „regionale Vereinigung“ in den staatlichen Entscheidungsprozessen annehmen?

Mehrere Ansätze sind möglich. Idealerweise sollten die regionalen Gebietskörperschaften in den staatlichen Entscheidungsgremien vertreten sein (z. B. 2. Kammer, Konsultationsgremien des Staates/der Region) und/oder durch formale oder informelle Konsultations- und Gesprächsverfahren einbezogen werden, damit es zwischen den verschiedenen betroffenen Verwaltungsebenen zu einem Gespräch kommt.

Es ist natürlich beabsichtigt, dass dieser Dialog zwischen zentraler/ regionaler Ebene auf der regionalen Seite durch Vereinigungen wahrgenommen werden kann, die die Interessen der regionalen Gebietskörperschaften vertreten.

20) Vorbehaltlich einer bestehenden verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Regelung schlägt dieser Absatz vor, dass eine diesbezügliche Konsultation auf internationale Verhandlungen, die der Staat führt, und auf die Umsetzung von Abkommen ausgeweitet wird, die sich auf die Zuständigkeiten der regionalen Gebietskörperschaften auswirken.

Dies gilt auch dann, wenn diese internationalen Abkommen sich auf den Umfang der regionalen Autonomie beziehen oder wenn die Umsetzung internationaler Bestimmungen ein Handeln seitens der regionalen Gebietskörperschaften einschließt, abhängig von den innerstaatlichen Vorkehrungen im fraglichen Staat.

Dies ist in föderalen und regionalisierten Staaten häufig der Fall, aber kann auch auf weniger regionalisierte Staaten zutreffen.

1.4.2. Kontrolle und Vertretung

21) Dieser Absatz greift die sensible Frage nach der staatlichen Kontrolle der regionalen Gebietskörperschaften auf, die natürlich von Staat zu Staat verschieden ist, aber nichtsdestotrotz auf einer Reihe grundlegender Prinzipien beruht.

So darf die staatliche Kontrolle nicht über die Überprüfung der Rechtmäßigkeit hinausgehen, insbesondere die Überprüfung, ob regionale Entscheidungen nicht die Befugnisse überschreiten, die den Regionen laut Verfassung oder Gesetz übertragen wurden, sowie die Überprüfung, ob übergeordnete Prinzipien verletzt wurden (z. B. internationale Abkommen - Verfassung).

Zweckmäßigkeitprüfungen sind in diesem Zusammenhang verboten, da sie eine Art der Intervention darstellen, die im Widerspruch zur verantwortungsvollen regionalen Autonomie steht.

Eine geringfügige Abkehr von diesem Prinzip ist jedoch in Bezug auf die vom Staat übertragenen Befugnisse zulässig. Anders als im Fall „übertragener Befugnisse“, in dem der Staat den regionalen Gebietskörperschaften bestimmte Aufgaben überträgt (siehe Absatz 6), kann eine Kontrolle in

Form einer Zweckmäßigkeitprüfung dann zulässig sein, wenn der Staat einer anderen Verwaltungsebene einen Teil der Befugnisse anvertraut hat, die in seine eigene Zuständigkeit fallen und für die er eine Möglichkeit der Überprüfung behalten will.

Um die tatsächliche Art und die Grenzen dieser Kontrolle im Hinblick auf die Zweckmäßigkeit zu bestimmen, muss die Tatsache bedacht werden, dass im Fall übertragener Befugnisse der zweite Teil von Absatz 6 die Anpassung dieser Befugnisse an den regionalen Rahmen gestattet.

22) Der zweite Teil der Überprüfungsprinzipien, die in diesem Absatz beschrieben ist, erklären die Bedingungen, die Anwendung auf dieses Kontrollrecht finden, das als „administrativ“ bezeichnet wird, um es eindeutig von einer politischen Kontrolle zu unterscheiden.

Zunächst wird betont, dass die administrative Kontrolle der Regionalverwaltung „nur gemäß diesen Verfahren und in solchen Fällen erfolgt, die durch verfassungsrechtliche und/oder gesetzliche Bestimmungen vorgesehen sind.“ Es handelt sich also um die gesetzliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit.

Auf jeden Fall muss diese Aufsicht „nachträglich“ erfolgen, was eine vorherige Zensur von Entscheidungen durch den Staat ausschließt, welche die regionalen Gebietskörperschaften treffen möchten.

Schließlich drückt der Gedanke, dass Kontrollmaßnahmen im Hinblick auf die Interessen, die der Staat zu schützen beabsichtigt, verhältnismäßig sein müssen, tatsächlich den Wunsch aus, eine übergenaue Kontrolle von Entscheidungen von geringerer Bedeutung, die die regionalen Gebietskörperschaften treffen, zu verhindern, mit anderen Worten, eine Kontrolle, die im Hinblick auf die Bedeutung der ergriffenen Maßnahmen, i.e. die jeweiligen Interessen, disproportional wäre.

23-24) Diese Absätze beziehen sich auf die drakonischste Kontrollmaßnahme seitens des Staates, bei der die Zentralregierung die Gremien der regionalen Gebietskörperschaften ersetzt, die es in schwerwiegender Weise versäumt haben, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen.

Ein solches Eingreifen des Staates, mit der Absicht, eine regionale Gebietskörperschaft unmittelbar von Vertretern des Staates verwalten zu lassen, wenn deren Verwaltung schwerwiegende „Mängel“ oder „Unregelmäßigkeiten“ aufweist, kann „*nur in Ausnahmefällen*“ erfolgen und die Verfahren, die in der Verfassung oder im Recht festgelegt sind, müssen strikt befolgt werden.

Diese Art der Vertretung darf inhärent nur „temporär“ sein und muss sich auf „Ausnahmefälle“ beschränken und darf nur Personal übertragen werden, das allein zum Wohl der betreffenden regionalen Gebietskörperschaft handelt.

Die sehr restriktive Formulierung dieser außergewöhnlichen Möglichkeit verdeutlicht, dass die Vertretung von der Zentralverwaltung nicht als Vorwand benutzt werden darf, Handlungen von ihr unterstehenden Mitarbeitern unter die Definition der „Zweckmäßigkeitprüfung“ fallen zu lassen. Der Zweck der Vertretung ist einzig und allein, die Maßnahmen der Organe der regionalen Gebietskörperschaft, die auf diese Weise sanktioniert werden, zum ordnungsgemäßen Rahmen der institutionellen Rechtmäßigkeit des Landes zurückzuführen.

Die Ausnahme in Bezug auf übertragene Befugnisse wird logisch durch die Tatsache erklärt, dass, wenn eine übertragene Befugnis in schwerwiegender Weise falsch oder unrechtmäßig ausgeübt wird, die Vertretung tatsächlich zu einem Widerruf dieser Befugnis führt, die der Staat wieder selbst übernimmt.

Auch hier wird der Gedanke durch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit abgeschwächt, das besagt, dieses Ausnahmeverfahren nur in dem Maße anzuwenden, wie dies für die betroffenen Interessen erforderlich ist.

1.4.3. Treue, territoriale Integrität und Zusammenhalt

25) Autonomie bedeutet nicht Unabhängigkeit. Die Autonomie der regionalen Gebietskörperschaften wird durch die Prinzipien bestimmt, die im Referenzrahmen

festgelegt sind, und innerhalb eines Systems wechselseitiger Rechte und Pflichten der unterschiedlichen institutionellen Komponenten des Staates.

Dies wird im Text durch die Formulierungen „*gegenseitige Treue*“ und „*Gleichwertigkeit*“ ausgedrückt. Da der Text diese Autonomieprinzipien nicht mit „separatistischen“ Interpretationen verbunden sehen will, macht er klar, dass die Pflichten der regionalen Gebietskörperschaften gegenüber dem Staat auch die Achtung der *Einheit, Souveränität und territorialen Integrität dieses Staates* einschließen.

26) Dieser Absatz enthält einen Hinweis darauf, dass das Rechtsstaatsprinzip und die territoriale Organisation des Staates sowie die Beziehungen zwischen den verschiedenen Machtebenen und zu den Bürgern zu achten sind.

Die gegenseitige und interinstitutionelle Achtung ist eine unverzichtbare Voraussetzung für die Harmonie und den Zusammenhalt in einem Staat.

27) Die regionalen Gebietskörperschaften sind verpflichtet, alle angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, um die Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus der Verfassung oder dem Recht ergeben, zu gewährleisten. Aus diesem Grund wird von den regionalen Gebietskörperschaften gefordert, eine proaktive Haltung

bei der Erbringung der Verpflichtungen anzunehmen, die alle Staaten den untergeordneten staatlichen Einheiten auferlegen oder zu deren Übernahme sie aufgefordert werden.

28) Der letzte Absatz dieses Kapitels befasst sich mit der Frage nach der Mitwirkung der regionalen Gebietskörperschaft im Hinblick auf den notwendigen allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt des Staates. Trotz der autonomen Befugnisse, die sie innerhalb der Staaten genießen, sind die regionalen Gebietskörperschaften keine isolierten Strukturen, die in „territorialen Blasen“ leben.

In der heutigen Welt der Europäisierung und Globalisierung erfordert jede harmonische wirtschaftliche und soziale Entwicklung in einem Staat, der bestrebt ist, allen seinen Bürgern vergleichbare Lebensbedingungen und eine ausgewogene Entwicklung des gesamten Hoheitsgebietes zu bieten, logischerweise ein zusammenwirkendes Handeln seitens aller Verwaltungsebenen im Geiste der Solidarität und in Ergänzung mit der Zentralverwaltung des Staates.

Und dies ist der Fall, da Partner der staatlichen regionalen Gebietskörperschaften zusammen mit den kommunalen Einrichtungen in vorderster Linie stehen. Der politisch-philosophische Ansatz, der diesem Ansatz zugrunde liegt, ist für Regionen geeignet, die mit dem Staat

zusammenarbeiten, und nicht in Opposition oder isoliert zu diesem stehen.

1.5. Schutz der regionalen Selbstverwaltung

29) Während die regionalen Gebietskörperschaften verpflichtet sind, die staatlichen Strukturen zu respektieren, muss dies auch umgekehrt gelten.

Sobald die regionalen Gebietskörperschaften mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und Mitteln eingerichtet und vom Staat anerkannt sind, müssen sie sich auf Mechanismen verlassen können, die ihre Existenz sichern. In diesem Zusammenhang ist zunächst beabsichtigt, ihrer institutionellen Ebene einen „offiziellen“ Status und eine Dauerhaftigkeit gemäß Verfassung oder Gesetz zu verleihen.

Ihre Existenz könnte nur durch eine nachfolgende Änderung der Verfassung oder der Gesetzgebung in Frage gestellt werden.

30) Während dies ein logischer Ansatz im Hinblick auf den demokratischen Prozess ist, da eine Zentralregierung in der Theorie immer zurücknehmen kann, was sie entschieden hat und eine von ihr geschaffene regionale Struktur ändern kann, verdeutlichen die nachfolgenden Absätze, dass dies außerordentliche Hypothesen sind, die in einem solchen Fall vollständig gerechtfertigt sein müssen.

Obwohl es keinen formalen institutionellen „Stillstand“ gibt, würde doch jeder Versuch, die regionalen Befugnisse der Zentralverwaltung zurückzugeben, dem Geist der Autonomie und dem Konzept der Subsidiarität widersprechen.

Dies trägt der Bestimmung Rechnung, dass den regionalen Gebietskörperschaften der Rechtsweg offenstehen muss, um die „freie Ausübung ihrer Zuständigkeiten und die Achtung derjenigen Grundsätze der regionalen Selbstverwaltung sicherzustellen, die in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften niedergelegt sind“. In diesen Fällen müssen Verwaltungsgerichte oder Verfassungsgerichte die Zuständigkeit haben, Eingriffe des Staates in die Vorrechte der regionalen Gebietskörperschaften zu verbieten.

31) Darüber hinaus wird dem Staat empfohlen, die regionalen Grenzen nicht ohne vorherige Konsultation der betreffenden regionalen Gebietskörperschaft/en zu ändern. Dies schließt die Möglichkeit einer vorherigen Konsultation im Rahmen eines Referendums ein.

Es stimmt zwar, dass hier die Rede von der Konsultation und nicht der Zustimmung der regionalen Gebietskörperschaft ist, aber es wird davon ausgegangen, dass es der gegenwärtigen demokratischen politischen Praxis widersprechen wird, sich in eine Richtung zu bewegen, die von den regionalen Gebietskörperschaften und den Bürgern abgelehnt wird.

2. Regionale Organe und interne Organisation (regionale Demokratie)

2.1. Selbstorganisation

32) Die Botschaft dieses Absatzes, der eigentlich sehr allgemein gehalten ist, lautet, dass, wenn die Verfassung und/oder das Gesetz eines Staates für die regionalen Gebietskörperschaften vorsieht, über *„ihre eigene interne Organisation, einschließlich ihrer Gesetze und ihre Institutionen, zu entscheiden“*, sie die Inhalte und die Vorkehrungen im weitestmöglichen Umfang festlegen können.

Dies wird dahingehend verstanden, dass ein Staat, sobald er das Prinzip der regionalen Autonomie anerkannt hat, der regionalen Gebietskörperschaft freie Hand bei der Festlegung dessen lassen muss, was diese als geeignetste Methoden im Hinblick auf die Organisation ihrer Institutionen, Gremien und Verfahren betrachtet.

Es wäre für einen Staat widersinnig, wenn er den regionalen Gebietskörperschaften ihre Autonomie gewährte, ihnen aber dann vorschreiben wollte, wie diese zu nutzen ist.

Nur die verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Einschränkungen bestimmen die Zuständigkeiten oder Vorschriften der Kontrolle.

„Selbstverwaltung“ ist ein grundlegendes Prinzip jeder selbstachtenden regionalen Autonomie.

2.2. Regionale Organe

33-35) Das Lesen dieser Absätze verdeutlicht, dass es eine Reihe von Alternativen für die Regelung der Zusammensetzung der regionalen Gremien gibt, seien diese nun Versammlungen oder Exekutiven.

Laut Einführung zum Referenzrahmen: „Im Hinblick auf die beratenden Gremien regionaler Einheiten, und somit der demokratischen Vertretung, ist der geheime Wahl der Vorzug zu geben, obwohl auch andere Methoden zur Bestimmung von Mitgliedern nicht ausgeschlossen werden sollten (z. B. die indirekte Wahl der Mitglieder von Gremien, die die regionale Einheit vertreten).“

Daher ist beabsichtigt, Versammlungen durch „*direkte, freie und geheime Wahlen*“ zu wählen, und in jenen wenigen Staaten, in denen die Versammlungen der Gebietskörperschaften indirekt entstehen, können sie „*aus vom Volk gewählten Vertretern der kommunalen Selbstverwaltungsstellen zusammengesetzt sein.*“

Dieses zweite mögliche System ist nur akzeptabel, weil eine Wahl auf kommunaler Ebene eine unmittelbare demokratische Legitimität aufweist und die gewählten Vertreter anschließend an die regionale Ebene delegiert werden.

Der Text führt des Weiteren aus, dass dieses Prinzip der demokratischen Wahl von Versammlungsmitgliedern, sei diese direkt oder indirekt, in keiner Weise den Rückgriff auf Formen der partizipatorischen Demokratie verhindert, sofern diese gesetzlich zulässig ist, z. B. Bürgerversammlungen oder Referenden.

Im Hinblick auf die Exekutivaufgaben der regionalen Gebietskörperschaften sind ebenfalls zwei Systeme beabsichtigt, bei denen die Kontrolle durch die Versammlungen ausgeübt wird, denen diese Exekutive rechenschaftspflichtig ist.

Ist die Exekutive aus der Versammlung hervorgegangen, ist sie für ihre Handlungen der Versammlung gemäß den gesetzlich vorgeschriebenen Bedingungen und Verfahren rechenschaftspflichtig.

Wenn andererseits das Exekutivorgan direkt von der Bevölkerung gewählt wird, muss es nicht „notwendigerweise der Vertretungsversammlung gegenüber rechenschaftspflichtig sein, sollte diesem aber seine Handlungen berichten.“

Es ist ersichtlich, dass der Unterschied zwischen den beiden Situationen im Grad der Legitimität der Mitglieder der Exekutive liegt, wobei im Fall der direkten Wahl durch die Bevölkerung den Mitgliedern eine unmittelbare demokratische Grundlage übertragen wird, die derjenigen

der Mitglieder der regionalen Vertretung gleicht, wenn nicht sogar überlegen ist.

2.3. Rechtsstellung

36) Dieser Absatz enthält eine Reihe von grundlegenden Prinzipien über die Rechtsstellung der gewählten Mitglieder, die - so wie es die Demokratie fordert - unabhängig ihre politische Meinung äußern können sowie über materielle Bedingungen verfügen können müssen, um ihre Aufgaben durchzuführen, und sich auf ein System von Absicherungen verlassen können müssen, das nur im Rahmen der Gesetze Sanktionen zulässt.

Das System der „Pauschalen“ und/oder finanziellen Vergütung für Auslagen, die bei der Amtsausübung des Amtsträgers entstehen, unabhängig von der Frage, ob es sich um ein Mitglied der Exekutive oder der Versammlung handelt, ist in jedem Land ein sensibles Thema, und der angenommene Text enthält eine vorsichtige Empfehlung, diese Vergütung solle „angemessen“ sein. Dies lässt einen sehr großen Entscheidungsspielraum.

Der Text bietet aber auch eindeutigeren Hinweise auf die Festlegung dieser Vergütung. Er verweist auf die *„teilweise oder vollständige Entschädigung für Verdienstauffälle“* [die den gewählten Regionalvertretern entstehen], mit dem zusätzlichen Kriterium eines *„Entgelts für geleistete Arbeit mit entsprechender sozialer Sicherung.“*

Er empfiehlt auch, dass die Aufgaben und Handlungen, die mit dem Amt des Vertreters als unvereinbar gelten, gesetzlich festgelegt sein müssen. Dies bedeutet, dass die Unvereinbarkeitsregelungen für regionale Amtsträger, sei es im Hinblick auf die Eignung oder die Wahrnehmung eines Amtes, eine vorab festgelegte, transparente gesetzliche Grundlage haben müssen.

37) Dieser Absatz greift das wichtige Problem von Sanktionen gegen regional gewählte Vertreter auf. Obwohl es generell möglich sein muss, regional gewählte Vertreter zu sanktionieren, die Fehler begangen haben, muss das beklagte Verhalten gesetzlich festgelegt worden sein (*nulla poena sine lege = keine Strafe ohne Gesetz*) und die auferlegte Sanktion muss in Bezug auf den begangenen Fehler und das Interesse, das die Aufsicht führende Stelle zu schützen bestrebt ist, verhältnismäßig sein.

Schließlich wird noch erklärt, dass diese Sanktionen „der gerichtlichen Überprüfung“ unterliegen müssen.

Unnötig zu sagen, dass hier das Ziel ist, willkürliche Maßnahmen in der Angelegenheit zu verhindern, sei es seitens der Zentralverwaltung oder sogar seitens der regionalen Gebietskörperschaft gegen eines ihrer gewählten Vertreter, der unregelmäßiger oder ungesetzlicher Handlungen beschuldigt wird.

Auf keinen Fall kann es Sanktionen für politische Meinungen geben, es sei denn, diese sind ungesetzlich.

Aus diesem Grund ist ein unabhängiges System der gerichtlichen Überprüfung außerhalb der Institution die Mindestanforderung.

Die gerichtliche Überprüfung bedeutet natürlich, dass der beschuldigte Vertreter vor einem unabhängigen und unparteiischen „Richter“ seine Sache verfechten kann, der die Rechte zur Verteidigung achtet und, allgemeiner, die Prinzipien eines „fairen Verfahrens“ respektiert, wie in der Europäischen Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten festgelegt.

Die Klausel am Ende dieses Absatzes, dass die Suspendierung und Entlassung nur „in Ausnahmefällen“ erfolgen darf, zeigt eindeutig, dass diese Sanktionen, als schwerwiegendste Strafen, die gewählten Amtsträgern auferlegt werden können, mit größter Sorgfalt und Umsicht anzuwenden sind.

2.4. Regionale Verwaltung

38-39) Diese Absätze unter der Überschrift „Regionale Verwaltung“ decken das Personal und die finanziellen Mittel ab, über das/die jede regionale Gebietskörperschaft frei verfügen können muss, um ihre Aufgaben zu erfüllen und die Befugnisse auszuüben, die ihr in einem Staat übertragen oder die an sie delegiert wurden.

Eine effiziente Verwaltungsstruktur gemäß den üblichen Gebräuchen des Staates, ausgestattet mit Kompetenzen Mitarbeitern und angemessenen Finanzmitteln, werden als unerlässlich für das ordnungsgemäße Funktionieren dieser Machtebene betrachtet, die über den Rahmen, die Strukturen, die organisatorischen Vorkehrungen und die Gremien, die für deren volle Effizienz vonnöten sind, „frei entscheiden“ kann. Dies muss natürlich gemäß den Gesetzen erfolgen, die der Staat zur Regelung der Verwaltung seiner untergeordneten Einheiten verabschieden kann.

40) Dieser Absatz legt eine Reihe von Prinzipien fest, welche die „Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter der regionalen Gebietskörperschaften“ regeln.

Zunächst müssen diese Bedingungen sich an den Anforderungen der allgemeinen Prinzipien des öffentlichen Dienstes orientieren, die in einem Land Gültigkeit besitzen. Es werden auch allgemein einige grundlegende Prinzipien eines effizienten öffentlichen Dienstes erwähnt, u.a. die Forderung nach „*Einstellung hochqualifizierter und verdienstvoller Mitarbeiter*“.

Im Gegenzug müssen sich die Mitarbeiter dieser Stellen ordentlicher Arbeitsbedingungen erfreuen können, basierend auf „*angemessenen Fortbildungsmöglichkeiten, Vergütungsregelungen und beruflichen Karrierechancen*“.

Es liegt bei jeder einzelnen regionalen Gebietskörperschaft, diese Prinzipien umzusetzen, deren allgemeine Natur nicht die anspruchsvollen Standards ausschließt, die für den regionalen öffentlichen Dienst gefordert werden.

2.5. Gute Verwaltung

41) Es ist symptomatisch, dass der erste Faktor, der unter dieser Überschrift erwähnt wird, der Wunsch ist, ein politisches Konzept für die Einbeziehung der Bürger in die Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten ist. Der Bürger von heute wird nicht mehr als passiver Empfänger der Verwaltung gesehen, sondern als eine Person, die aktiv in die Verwaltung einbezogen wird und die aufgefordert ist, durch eine Vielzahl von Verfahren auch außerhalb von Wahlen eine Rolle in den öffentlichen Angelegenheiten zu übernehmen.

Diese partizipatorische Demokratie soll den Graben überbrücken, der häufig zwischen den Institutionen und der Bevölkerung existiert, der erstere näher kommen sollten.

Bitte beachten Sie in diesem Zusammenhang, dass der Kongress sich schon mehrmals dafür eingesetzt hat, eine stärkere Partizipation der Bürger am Leben der Regionen und Gemeinden zu fördern.

So hat er z. B. in der Entschließung 91 (2000) über verantwortungsvolle Bürgerschaft und Partizipation am öffentlichen Leben die Leitprinzipien einer solchen Politik wiederholt und betont, dass *„eine demokratische Politik auf der Basis der Bürgerrechte Bürger erfordert, die politisch reif, an öffentlichen Angelegenheiten interessiert, demokratisch eingestellt und sich ihrer politischen Mitverantwortung bewusst sind.... Die Verantwortung eines guten, demokratischen Bürgers schließt die Bereitschaft ein, sich informiert über die politischen Entwicklungen zu halten, zur Formung einer informierten öffentlichen Meinung beizutragen und als aktives, engagiertes Mitglied der Gesellschaft an politischen Veranstaltungen teilzunehmen.“*

In seiner Empfehlung 139 (2003) über NRO und kommunale und regionale Demokratie hat der Kongress erneut betont, dass *„aus freiem Willen eingegangene Partnerschaften zwischen kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften und NRO zur Stärkung der kommunalen und regionalen Demokratie und der Bürgerpartizipation beitragen, indem sie den Abstand zwischen diesen Stellen und ihren Bürgern verringern und sicherstellen, dass alle Ansichten und sensiblen Bereiche berücksichtigt werden;... die Legitimität dieser Partnerschaften ergibt sich aus der Notwendigkeit, den Bürgern die Entscheidungsprozesse näher zu bringen und die Konsultation, die Bereitstellung von Informationen und die Bürgerpartizipation mit dem Ziel auszubauen, neue Formen der kommunalen und regionalen Verwaltung zu erreichen...“*

42-43) Diese Absätze legen die tagtäglichen Anforderungen der guten Verwaltung fest, auf denen alle Behörden in der Theorie, aber vor allem in der Praxis, fortan ihr Bestreben nach Effizienz basieren müssen, i.a. Kosteneffizienz im Interesse der Allgemeinheit und der Dienst an der Bevölkerung.

Diesbezüglich werden mehrere Kriterien erwähnt, zum Beispiel gut vorbereitete und sorgfältig informierte Entscheidungen, eine Kultur der Beurteilung und zielorientierten Leitung, einschließlich „*Flexibilität, Offenheit, Transparenz, Partizipation und öffentliche Rechenschaftspflicht.*“

In der Zusammenfassung dieser Konzepte bestätigt der Absatz erneut die Notwendigkeit für eine „*gute Verwaltung und die gute Qualität öffentlicher Dienste.*“

3. Finanzierung

3.1. Mittel

44) Dieses Kapitel über die Finanzierung der regionalen Gebietskörperschaften basiert auf dem alten Diktum, dass es ohne solide Finanzen keine solide Politik geben kann. Dieses Konzept der finanziellen Autonomie wird definiert als die Fähigkeit, die Kosten mit eigenen Mitteln zu decken.

Ziel ist, die regionalen Gebietskörperschaften in die Lage zu versetzen, ihre Befugnisse und Aufgaben wirksam auszuüben.

Für das Erreichen dieses Ziels scheinen zwei Parameter unverzichtbar zu sein. Zunächst ist es eine Voraussetzung, dass ein klarer Rahmen existiert, der die Art der Mittel festlegt, auf die sich die regionalen Gebietskörperschaften bei der Aufstellung ihrer Haushalte und Aktionsprogramme stützen können. Zweitens müssen diese den regionalen Gebietskörperschaften übertragenen Steuerbefugnisse den Zuständigkeiten und Aufgaben der Gebietskörperschaften auf regionaler Ebene entsprechen.

Angesichts dieser allgemeinen Forderungen versuchen die nachfolgenden Absätze diese im Detail zu erklären.

45) Dieser Absatz, der den vorausgehenden ergänzt, legt das Prinzip der Autonomie bei der Mittelzuteilung fest, die den regionalen Gebietskörperschaften gemäß der gesetzlichen oder verfassungsrechtlichen Zuteilung der Zuständigkeiten zur Verfügung steht, die für das Land typisch ist.

Diese Freiheit, regionale Mittel für die Umsetzung der Zuständigkeiten und Aufgaben der regionalen Gebietskörperschaften zu verwalten und einzusetzen, entspricht dem Prinzip. Einnahmen, die vom Staat gelegentlich oder fortlaufend für die Umsetzung vorab

von ihm beschlossener politischer Konzepte zugewiesen werden, sind die Ausnahme zu diesem Prinzip.

46) Dieser Absatz ist für die finanzielle und steuerliche Autonomie der regionalen Gebietskörperschaften wichtig, weil er genau beschreibt, über welche Arten von Mitteln sie verfügen können müssen, um die ihnen übertragenen Befugnisse ausüben zu können; vor allem die teilweisen „Eigenmittel“, über die sie frei verfügen können müssen, wie in diesem und im vorstehenden Absatz erklärt wird.

Diese Eigenmittel können sich aus unterschiedlichen Einkünften zusammensetzen, u.a. regionalen Steuern oder Gebühren, Abgaben und Zuschüssen, über die von den regionalen Gebietskörperschaften autonom entschieden werden, vorbehaltlich eventueller Vorbehalte und im gesetzlich oder verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen.

Es ist auch beabsichtigt, dass diese Eigenmittel der Regionen durch einen festgelegten Anteil an den staatlichen Steuern ergänzt wird, der den regionalen Gebietskörperschaften vom Staat zu den in dem Staat geltenden gesetzlichen Bestimmungen zugewiesen wird, oder alternativ durch zweckungebundene Zuschüsse, die der Staat den regionalen Gebietskörperschaften gewährt.

Es ist offensichtlich, dass es - wie dies tatsächlich in den meisten Staaten der Fall ist - eine doppelte Finanzierungsquelle für die Einkünfte der regionalen Gebietskörperschaften gibt, i.e. die Einkünfte, die sowohl

aus den eigenen autonomen Mitteln der regionalen Gebietskörperschaften stammen als auch aus den Transfers staatlicher Mittel.

In der sehr umfangreichen Empfehlung (2004) 1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Finanz- und Haushaltsführung auf kommunaler und regionaler Ebene heißt es: *„Generell sollte das System für die kommunalen und regionalen Finanzen darauf abzielen, eine angemessene Ausgewogenheit zwischen den Finanztransferleistungen, einschließlich der Zuschüsse und Anteile der national festgelegten Steuern, und den kommunal festgelegten Steuern zu erzielen. Eine solche Ausgewogenheit sollte die Möglichkeit einschließen, die Höhe der Einkünfte und Ausgaben den kommunalen Prioritäten anzupassen, und darüber hinaus sicherstellen, dass die kommunalen Dienste nichtsdestotrotz die Mindeststandards erfüllen, ungeachtet der kommunalen oder regionalen Finanzkraft.“*

Einige Kommentatoren haben festgestellt, dass es nur dann eine finanzielle Autonomie gibt, wenn die Mittel mehr gestatten als die bloße Finanzierung obligatorischer Ausgaben.

Lassen Sie uns ergänzen, dass je größer der Anteil der Eigenmittel ist, desto größer ist die tatsächliche regionale Autonomie. In Folge müssen die Gebietskörperschaften eine größere politische Verantwortung gegenüber ihren steuerzahlenden Bürgern übernehmen.

Aber ist dies nicht der Preis jeder Autonomie?

Es sind auch zwei weitere Standards in dieser Frage zu beachten: Die den regionalen Gebietskörperschaften zur Verfügung stehenden Mittel müssen ihren Zuständigkeiten und Aufgaben angemessen sein und gleichzeitig den vom Staat festgelegten gesetzlichen Rahmen erfüllen.

47) Dieser abschließende Absatz erklärt, dass die Finanzmechanismen, auf die in den vorausgehenden Absätzen verwiesen wird, nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt festgelegt werden dürfen, da ansonsten die verfügbaren Mittel ggf. nicht Schritt halten mit der Kosteninflation für die regionale Tätigkeit.

Dementsprechend wird empfohlen, diese Finanzmittel „ausreichend vielfältig und dynamisch zu gestalten, damit (die regionalen Gebietskörperschaften) soweit wie praktisch möglich in die Lage versetzt werden, mit den tatsächlichen Kosten für die Durchführung ihrer Aufgaben Schritt zu halten.“

Darüber hinaus erklärt die Kongress-EntschlieÙung über die Politik der regionalen öffentlichen Finanzen (EntschlieÙung 265 (2008)), dass *„die Finanzsysteme den regionalen Gebietskörperschaften eine vernünftige Stabilität gewähren sollen und ihnen gleichzeitig ermöglichen, mit der tatsächlichen Kostenentwicklung im Hinblick auf die Durchführung ihrer Aufgaben Schritt zu halten“*.

3.2. Finanzausgleich und Transfers

48) Dieser Absatz befasst sich mit dem delikaten Problem des unterschiedlichen Reichtums verschiedener regionaler Gebietskörperschaften in einem Staat.

Angesichts der auf Geschichte, Geografie, Bevölkerung und Klima zurückzuführenden bestehenden Ungleichheiten in den Mitteln der regionalen Gebietskörperschaften, die sich auf die sozioökonomische Entwicklung der verschiedenen regionalen Einheiten eines Staates auswirken, sind Mechanismen erforderlich, welche die territoriale Gleichheit sicherstellen.

Diese Gleichheit betrifft entweder das Recht der Bürger, gleiche Dienste im gesamten Hoheitsgebiet zu erhalten, oder den Wunsch, die nationale Einheit zu stärken, oder vorzugsweise beide Ziele.

Finanzausgleichsmechanismen sind die einzige Möglichkeit, diese Ungleichheiten zu korrigieren und zum Wohle der Mitbürger eine Annäherung zwischen den Mitteln der regionalen Gebietskörperschaften herbeizuführen.

Die Europapolitik über Strukturfonds befasst sich eben mit dieser Aufgabe in den unterschiedlichen Regionen der 27 Mitgliedstaaten.

Daher empfiehlt dieser Absatz den Staaten, Finanzausgleichsverfahren oder gleichwertige Entschädigungsleistungen bereitzustellen, *„welche die Auswirkungen der ungleichen Verteilung potenzieller Finanzquellen und der Finanzlast, die sie tragen müssen, zu korrigieren.“*

Es gibt zwei Faktoren, die einen Finanzausgleich zur Unterstützung einer regionalen Gebietskörperschaft rechtfertigen: (i) dessen geringes steuerliches Potenzial, d. h. die Steuereinkünfte, z. B. gemessen an der Höhe des nationalen Durchschnitts, und (ii) einer regionalen Gebietskörperschaft fallen bestimmten unterschiedliche Lasten zu, sei es aufgrund ihrer peripheren ländlichen oder gebirgigen Lage, urbanen Konzentration, die zu externen Kosten führen, oder aufgrund der sozioökonomischen oder sozialen Nachteile im Vergleich zu den Standards in diesem Land (z. B. Arbeitslosenrate).

Dieser Finanzausgleich nimmt die Form einer „vertikalen“ Solidarität, wobei der Staat als „Umverteiler“ von Mitteln an seine regionalen Gebietskörperschaften fungiert, oder einer „horizontalen“ Solidarität zwischen den regionalen Gebietskörperschaften an, wobei die reichsten den ärmsten und die stärksten den schwächsten Gebietskörperschaften helfen.

Obwohl das Motiv verständlich ist, scheint der letzte Absatz den vorstehenden zu widersprechen: Er scheint zu sagen, dass diese Finanzausgleichsmechanismen

insgesamt nicht eine regionale Gebietskörperschaft verarmen dürfen, was mehr wie ein frommer Wunsch klingt, als eine pragmatische, realistische Einschätzung.

Finanztransfers müssen in Rechtstexten oder Vorschriften auf der Grundlage „objektiver Kriterien im Hinblick auf die regionalen Zuständigkeiten“ kodifiziert werden. Damit soll ihr Ausmaß angesichts der vielfältigen Aufgaben, mit denen die regionalen Gebietskörperschaften betraut sind, und ihres Steuerpotenzials ermittelt werden, und nicht die Umverteilung zugunsten eines Ausgleichs.

Schließlich führen die nachstehenden Absätze, wenn auch manchmal in überflüssiger Formulierung, drei weitere Regeln an.

Zunächst kommt, in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Prinzip der Autonomie, die Freiheit der regionalen Gebietskörperschaft, nach eigenem Ermessen die Mittel zu verwenden, die sie erhebt oder erhält.

Das zweite Prinzip wiederholt auf gewisse Weise das erste, jedoch mit der zusätzlichen Formulierung „weitestmöglichen“, und erklärt, dass „Zuschüsse an die regionalen Gebietskörperschaften nicht an die Finanzierung konkreter Projekte zu binden sind.“ Mit anderen Worten, Zuschüsse dürfen nicht zweckgebunden sein, es sei denn, dies ist in den Bestimmungen als ein Subventionsmechanismus für ein Projekt vorgesehen.

Das dritte Prinzip ist die Verantwortung der Entscheidungsträger: Wenn der Staat entscheidet, Zuständigkeiten an eine regionale Gebietskörperschaft abzutreten, muss er die Folgen akzeptieren und gleichzeitig die entsprechenden ausgleichenden Mittel zur Verfügung stellen.

Es ist zu beachten, dass alle in diesen Absätzen über Finanzausgleich enthaltenen Kriterien tatsächlich die gleiche Philosophie widerspiegeln, die in der Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über regionale Besteuerung, Finanzausgleich und Zuschüsse an die Kommunen (Rec2000)14) enthalten ist.

Unter anderem bezieht sich diese Empfehlung auf die Methode der Kostenbewertung, die für den Finanzausgleich und die relevanten Mechanismen vonnöten ist.

„Diese Systeme sollten so konzipiert sein, dass sie zumindest teilweise die Finanzkraft der regionalen Gebietskörperschaften ausgleicht, um sie in die Lage zu versetzen, wenn sie dies wünschen, generell in Bandbreite und Umfang gleiche Dienste anzubieten, während sie ähnlich hohe kommunale Steuern erheben.“ (Punkt 2b Absatz 2 der Empfehlung).

3.3. Mittelaufnahme

53) Es wird geraten, den regionalen Gebietskörperschaften diese Finanzmethode zu gestatten, damit sie ihre Mittel ergänzen können. Dieser Absatz befasst sich mit der Mittelaufnahme am Kapitalmarkt, um Investitionen zu finanzieren. Beachten Sie im Hinblick auf die Umlage die (wohltuende und logische) Einschränkung, dass gewöhnliche Verwaltungsausgaben nicht durch Mittelaufnahme finanziert werden dürfen, sondern der langfristigen Finanzierung von Investitionen vorbehalten ist. Des Weiteren ist festzuhalten, dass viele Staaten die Auswirkungen dieser Mittelaufnahme (oder anderer gleichwertiger Mittel) auf die Verschuldung der regionalen Gebietskörperschaften übersehen. Manchmal finden hier unterschiedliche Regeln Anwendung, wie zwischen „innerstaatlicher“ Mittelaufnahme und der Mittelaufnahme an ausländischen Märkten.

Punkt 24 der Empfehlung Rec(2004)¹ der Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Finanz- und Haushaltsführung auf kommunaler und regionaler Ebene, bereits zitiert, erklärt: *„Generell sollten die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften nur das Recht haben, Schulden für die Finanzierung von Investitionen aufzunehmen, und nicht für aktuelle Auslagen. Die Höhe der Verschuldung könnte in Beziehung zum Umfang der Eigenmittel der Gebietskörperschaft, deren Reichweite, Stabilität und vorhersehbaren Entwicklung festgelegt werden.“*

4. Nationale und internationale Beziehungen

54) Diese Absätze skizzieren die Befugnisse und Möglichkeiten der regionalen Gebietskörperschaften, zusammen mit anderen Verwaltungsebenen sowohl innerstaatlich als auch international tätig zu werden.

Die regionalen Gebietskörperschaften können zum Zweck der Koordinierung ihrer Tätigkeit und zur Verteidigung ihrer Interessen Vereinigungen gründen. Dies entspricht dem Prinzip der Vereinigungsfreiheit, die hier auf die regionale institutionelle Ebene übertragen wird.

Darüber hinaus ist dies in völliger Übereinstimmung mit dem heutigen Kontext, in dem sich die interregionale Kooperation in zahlreichen Mitgliedstaaten des Europarats entwickelt.

Obwohl Gebietskörperschaften auf nationaler Ebene zusammenarbeiten können, dürfen sie dies auch auf internationaler Ebene; dies wird deutlich am Satz: *„Die regionalen Gebietskörperschaften können auch Mitglieder internationaler Organisationen regionaler Gebietskörperschaften werden.“* Die einzige Einschränkung dieses Rechts ist, dass ihre Tätigkeit sich auf Angelegenheiten beschränken muss, die in ihre Zuständigkeit fallen, und natürlich im gesetzlich zulässigen Rahmen.

55) Dementsprechend ist es logisch, dass den regionalen Gebietskörperschaften gestattet sein sollte, sich im weiteren Sinne an der Arbeit der europäischen Institutionen zu beteiligen. Sowohl die Europäische Union als auch der Europarat haben zahlreiche Konsultationsforen und Netzwerke eingerichtet, die sich mit regionalen Themen befassen. Dieser Absatz ermöglicht den regionalen Gebietskörperschaften also die Mitwirkung an europäischen Fragen, natürlich nur „*insoweit es das nationale und/oder europäische Recht gestattet*“.

Dies kann in Form einer direkten Beteiligung der regionalen Gebietskörperschaften oder in Form einer indirekten Beteiligung durch Gremien geschehen, die sie zu diesem Zweck vertreten.

56) Dieser Absatz öffnet die Tür für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, an der sich viele regionale Gebietskörperschaften bereits beteiligen. Es wurden zu diesem Zweck Übereinkünfte geschlossen.

Diese grenzüberschreitende oder internationale Tätigkeit muss nicht nur dem entsprechen, was das innerstaatliche Recht gestattet, sondern muss auch die internationalen Verpflichtungen des Staates und allgemeiner die Außenpolitik jedes Staates erfüllen.

EMPFEHLUNG 282 (2010)¹

Follow-up des Kongresses zur Konferenz der für lokale und regionale Gebietskörperschaften verantwortlichen Minister (Utrecht, Niederlande, 16.-17. November 2009)

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas begrüßt die umfassenden Diskussionen bei der 16. Konferenz der für lokale und regionale Gebietskörperschaften verantwortlichen Minister des Europarats am 16. und 17. November 2009 in Utrecht, bei der das Engagement der Regierungen der Mitgliedstaaten für eine beständige und weitere Entwicklung der Arbeit des Europarats im Bereich der lokalen und regionalen Demokratie bestätigt wurde.

2. Der Kongress weist darauf hin, dass das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht der Partizipation an Angelegenheiten einer Gemeinde, sowie das Protokoll Nr. 3 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften bezüglich der Zusammenarbeit der Euroregionen von einer großen Zahl der Staaten während der Konferenz unterzeichnet wurden, was dieses

1 Diskussion und Annahme durch den Kongress am 18. März 2010, 2. Sitzung (siehe Dokument CG(18)7, Begründungstext, Berichterstatter: K. Andersen, Dänemark (R, ULDG) und J.-C. Frécon, (L, SOZ).

Engagement unterstreicht. Er hofft aufrichtig, dass weitere Staaten in Kürze unterzeichnen werden.

3. Angesichts der wachsenden Bedeutung der regionalen Verwaltungsebene ist er der Überzeugung, dass der Referenzrahmen für regionale Demokratie, den die für lokale und regionale Gebietskörperschaften verantwortlichen Minister auf der Konferenz zur Kenntnis genommen haben, ein wichtiger Schritt im Prozess der Stärkung der regionalen Demokratie ist.

4. Er freut sich daher über die Empfehlung der Minister an den Kongress und die Parlamentarische Versammlung, den Referenzrahmen bei institutionellen Reformen und bei der Verwaltung auf Regionalebene einzusetzen, und über die Aufnahme des Textes in die Abschlusserklärung der Konferenz

5. Der Kongress begrüßt außerdem den Bericht von Frau Kiviniemi, finnische Ministerin für öffentliche und lokale Verwaltung, über den Ausbau der Arbeit des Europarats im Bereich lokale und regionale Demokratie, der ein wesentlicher Diskussionsbeitrag zu diesem Thema ist.

6. Der Kongress würde trotzdem gerne die Aufmerksamkeit auf die gemeinsame Position lenken, die er zusammen mit der Parlamentarischen Versammlung zum Dokument eingenommen hat, und die insbesondere auf die Bedeutung der Vielfalt der politischen Organe des

Europarats hinweist, welche die Essenz der Einzigartigkeit seines Beitrags ist.

7. Gleichzeitig unterstützt der Kongress den Vorschlag des Kiviniemi-Berichts, die Zusammenarbeit mit dem Lenkungsausschuss für lokale und regionale Demokratie (CDLR) im Hinblick auf das Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung auszubauen. Mit Verweis auf die Statutarische EntschlieÙung (2007) 6 wird der Kongress seinen Monitoring-Aktivitäten auch weiterhin oberste Priorität einräumen und ist der Überzeugung, dass der CDLR die sich ergebenden Empfehlungen auf zwischenstaatlicher Ebene nachverfolgen sollte.

8. Angesichts des Vorstehenden bittet der Kongress das Ministerkomitee:

a. diese Anmerkungen zum Kiviniemi-Bericht zur Kenntnis zu nehmen und auch weiterhin die Vielfalt der Organe und Aktivitäten des Europarats zu gewährleisten, welche den wichtigsten Wert im Bereich der lokalen und regionalen Demokratie darstellt, während er gleichzeitig einen Grad an inter- und intrainstitutioneller Zusammenarbeit sicherstellt, der greifbare Resultate ermöglicht;

b. die Regierungen der Mitgliedstaaten aufzufordern, den Referenzrahmen für regionale Demokratie bei der Formulierung einer neuen Politik für die regionale Ebene und im Kontext der relevanten institutionellen Reformen zu berücksichtigen;

c. im Hinblick auf die Europäische Woche der lokalen Demokratie die diesbezüglichen Bestimmungen der Utrechter Abschlusserklärung zu unterzeichnen und die Aktivität zu unterstützen und zu fördern, insbesondere durch die Förderung der Veranstaltung und die Verbreitung der Resultate bei den Regierungen der Mitgliedstaaten.

REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS

on 19 April 2011 at the 1112th meeting of the Ministers' Deputies

CM/Cong(2011)Rec282 final - 21 April 2011

"Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)" – Recommendation 282 (2010) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe

1. The Committee of Ministers has given careful consideration to Recommendation 282 (2010) on "Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)", which it has brought to the attention of the governments of member states and has sent it to the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) for comments.

2. In the course of its examination, the Committee has taken due note of the comments of the Congress on the report "How to enhance the work of the Council of Europe in the field of local and regional democracy?" (the Kiviniemi report), which was presented to the 16th session of the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government. The Committee is committed to the Council of Europe's

institutional structure, in which the Congress plays an important role. In this connection, it refers to its 1103rd meeting (19-20 January 2011), where it adopted a revised version of the Statutory Resolution and of the Congress Charter. It encourages the Congress to continue its activities aimed at strengthening local and regional democracy at the pan-European level. It considers that a high level of interinstitutional co-operation within the Council of Europe will make an effective contribution to achieving this objective. This is even more necessary in the context of the reform process currently under way, one of the aims of which is to ensure that the activities of the Congress contribute more to the Organisation's fundamental objectives.

3. The Committee notes that the Utrecht Declaration specifically invites the Congress to participate in a certain number of activities, and welcomes the fact that the Congress has responded positively to these invitations.

4. The Committee of Ministers encourages the governments of member states to take account of the Reference Framework for Regional Democracy in connection with policies and reforms, as proposed in paragraph 8 b. of the recommendation. It recalls that the Framework was prepared jointly by the Congress and the CDLR as "a useful and practical reference for those considering institutional reforms and governance at the regional level, as well as for the Parliamentary Assembly and the Congress in their work".

5. Turning to the possible role of intergovernmental co-operation as part of the follow-up to Congress recommendations connected with monitoring, the Committee notes that this is one of the numerous aspects which should be considered in the context of the general review of the monitoring of the European Charter of Local Self-Government being carried out by Mr Chaves, the Spanish Minister for Local and Regional Policy. The Committee of Ministers will consider the conclusions of this review in due course.

6. Finally, the Committee welcomes the decision to make “human rights at local level” the main theme of the 2011 European Local Democracy Week and encourages all those concerned to contribute to the successful outcome of this initiative.

Innerhalb des Europarats werden die regionalen Gebietskörperschaften, ungeachtet ihrer Struktur oder ihres institutionellen Charakters, einen Referenzrahmen und Prinzipien im Hinblick auf ihre demokratische Struktur, ihre Organisation, Zuständigkeiten und Eigenmittel, ihren Platz innerhalb des Staates, ihre Beziehungen zu anderen Stellen und zu den Bürgern haben.

Die politische Stärke dieses Dokumentes und die Autorität der in ihm enthaltenen Referenzen lassen sich nicht nur aus der Tatsache ableiten, dass dies ein Text ist, den die Konferenz der für die kommunale und regionale Verwaltung zuständigen europäischen Minister bei ihrer Sitzung in Utrecht am 16. November 2009 zur Kenntnis genommen hat, sondern auch aus der Tatsache, dass sich ihr Inhalt in umfangreicher Weise auf die so genannten Helsinki-Prinzipien und den Entwurf der Europäischen Charta der regionalen Demokratie beruft, der 2008 vom Kongress angenommen wurde.

Dieser Kodex aus Rechten und Pflichten der regionalen Gebietskörperschaften, der sich an die Stellen wendet, die zwischen Regierungsebene und kommunaler Ebene (Gemeinde) fungieren, hat zwei grundlegende Funktionen. Zum einen dient er als Inspiration, wenn die Staaten entscheiden, ihre regionalen Gebietskörperschaften zu gründen oder zu reformieren. Zum anderen agiert er als politische Referenz, auf den sich der Kongress im Kontext seiner statutarischen Aufgabe des Monitoring der lokalen Demokratie in den Mitgliedstaaten des Europarats stützen kann.

www.coe.int

Der Europarat ist Europas führende Organisation für Menschenrechte. Er hat 47 Mitgliedsstaaten, von denen 28 auch Mitglied der Europäischen Union sind. Der Kongress der Gemeinden und Regionen vertritt die Kommunen und Regionen und gewährleistet die Förderung der bürgernahen Demokratie. Er setzt sich aus zwei Kammern zusammen – der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen – und umfasst 648 Mitglieder, die mehr als 200.000 europäische Gebietskörperschaften vertreten.