

Kammer der Regionen

30. TAGUNG

Straßburg, 22.-24. März 2016

CPR30(2016)02-PROV

10. März 2016

Autonomie und Grenzen in einem wachsenden Europa

Prinzipien, Rahmenwerke und Verfahren für den Schutz und das Ändern von Status, Zuständigkeiten und Grenzen subnationaler Einheiten im innerstaatlichen Recht

Governance-Ausschuss

Berichtersteller:¹ Karl-Heinz LAMBERTZ, Belgien (R, SOC)

Entschließungsentwurf (zur Abstimmung)	3
Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung)	5

Zusammenfassung

Die Ausgewogenheit der widerstreitenden Prinzipien der staatlichen Einheit und der subnationalen Autonomie bedarf der kontinuierlichen Anpassung. Eine grundlegende Anpassung kann Veränderungen in der Verteilung der Zuständigkeiten oder sogar des gesetzlichen/verfassungsrechtlichen Status der subnationalen Einheiten herbeiführen. Häufig sind Kontroversen und Konflikte zwischen der nationalen Regierung und der subnationalen Einheit die unvermeidbare Folge.

Auf Grundlage der Vergleichsmethode untersucht dieser Bericht die normativen Garantien und Verfahren, die das innerstaatliche Recht verschiedener europäischer Staaten zur Änderung der subnationalen Beschaffenheit, Zuständigkeiten und Finanzmittel der subnationalen Einheiten, der Grenzen und des Gebietsstatus vorsieht, und die Prinzipien, die die Konfliktprävention und -beilegung regeln. Die vergleichende Beurteilung identifiziert gute Praxisbeispiele und verbindet diese mit dem

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: Nicht registriert

Referenzrahmen für die regionale Demokratie. Es ist das Ziel, Prinzipien, Rahmenwerke und Verfahren für den Schutz und das Ändern von Status, Zuständigkeiten und Grenzen subnationaler Einheiten im innerstaatlichen Recht zu ermitteln.

In seiner EntschlieÙung ruft der Kongress die Gemeinden und Regionen der Mitgliedstaaten auf, Gerichtsverfahren für die Gewährleistung der Einhaltung der Prinzipien der regionalen Selbstverwaltung zu befürworten, sofern diese im innerstaatlichen Recht vorgesehen sind; sowie in den Bereichen Konfliktprävention und -beilegung Verfahren zu entwickeln und zu verbessern, die einen effektiven und transparenten Dialog mit der Zentralregierung einschließen. Er ruft die Mitgliedstaaten des Europarats auf, bei Gebietsstreitigkeiten weiterhin friedliche und verfassungsrechtliche Lösungen zu befürworten und zu fördern und von einer Änderung der Grenzen und des Gebietsstatus subnationaler Einheiten ohne die vorherige Konsultation der Bevölkerung abzusehen.

ENTSCHLIESSUNGSENTWURF²

1. Im Verlauf der europäischen Geschichte hat es immer wieder Verschiebungen der Gebietsgrenzen in den Staaten gegeben. Vom Zweiten Weltkrieg bis zum Fall der Berliner Mauer hat Europa jedoch eine bis dahin nie gekannte Zeitspanne territorialer Stabilität erlebt.
2. Seit dem Fall der Berliner Mauer und dem Zerfall des von der Sowjetunion beherrschten Ostblocks 1989 hat Europa seine „Vervielfältigung“ der Grenzen wiederaufgenommen und es gibt keine Anzeichen für eine Verlangsamung der Änderungen. Die Grenzen werden weiterhin neu gezogen, manchmal gegen den Willen der betroffenen Bevölkerungen.
3. Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, der nationalen Souveränität der Staaten und der guten nachbarschaftlichen Beziehungen sind seit 1945 die Grundprinzipien jeder europäischen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit gewesen. Diese Prinzipien sind die Voraussetzung für das Ändern von Grenzen und der von den Mitgliedstaaten angestrebten Autonomie.
4. Wenn eine territoriale Neuorganisation erforderlich ist, ist der Europarat, der seine Standard setzende Zuständigkeit in den Bereichen Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit erheblich ausgebaut hat, gut positioniert, um die geeigneten demokratischen Methoden für die Beilegung von Spannungen zwischen seinen immer vielfältigeren Bevölkerungen bereitzustellen.
5. Eine pluralistische Demokratie muss nicht nur die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität von Menschen und Gruppen respektieren, sondern auch geeignete Bedingungen schaffen, die ihnen ermöglichen, diese Identitäten auszudrücken, zu bewahren und weiterzuentwickeln.
6. Die auf die Änderung der Grenzen und des Autonomiestatus von Gebietskörperschaften anwendbaren Verfahren in den Mitgliedstaaten müssen Teil eines stabilen, anerkannten und gesetzlich verankerten Rahmens sein. Alle Änderungen müssen in transparenter Weise erfolgen, im Rahmen rechtsstaatlicher Verfahren und auf dem Wege eines nachhaltigen politischen Dialogs zwischen der Zentralregierung, den regionalen Stellen und allen betroffenen Parteien.
7. Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas, gestützt auf:
 - a. die Präambel und auf Artikel 1 der Satzung des Europarats;
 - b. den europäischen Referenzrahmen für die regionale Demokratie des Europarats;
 - c. das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats (ETS Nr. 157);
 - d. die Wiener Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats (1993);

² Vorläufiger Entschließungsentwurf, der am 25. Februar 2016 durch ein schriftliches Verfahren vom Governance-Ausschuss angenommen wurde (Mitglieder der Kammer der Regionen).

Mitglieder des Ausschusses:

A. Aftanasova, .T. Aldoza, S. Ali, R.Aliyev, K. Bakogiannis, J. Baxter, E. Beruashvili, F. Blak, M. Bora; J. Borel-Lincertin, G. Boschini, A.S. Bucak; I. Cavo; H.H. Celikyay, A. Chernetskiy, M. Crovetto-Harroch, M. Czarski, A. Dalipi; Y.A. Demirci, S. Dikson, A. Dimitrov, I. Dourou; E. Eicher, L. Erturk, S. Filo; G. Geguzinskas, J. German; D. Giannoni, V. Golenko, V. Golubovic, H. Hashimli, V. Hovhannisyán, A. Hulthen, S. Ilvessalo, A. Ionescu, J. Jalinska, B. Jansson, Z. Jelacic, D. Juozapaviciene, P. Karleskind, A. Karlin, A. Khoroshavin, A. Klarik, N. Komarova, D. Koren, B. Korbek, L. Kostkina, A. Kriza, J. Kubitzki; M. Kurze; K.H. Lambertz, L. Lassakova, P. Leuba, J. Lewis; S. Lisovsky, J. Madelaine, M. Mahmutbegovic, F. Maitia, M. Marin Gonzalez; B. Marziano, P. Matvienko, M. Mazur, C. MacKelvie, J. Meijers, R. Mennea, M.M. Mialot Muller, A. Mifsud, I. Misheva, D. Müller, C. Nechifor, M. Neugnot, J. Novotny, P. Obukhov, O. Olavsén, H.M. Palancioglu, V. Pasqua, J. Pastor, Z. Perisic, A. Petrosyan, F. Pigliaru, A. Pruszkowski, P. Puy Fraga, O. Sanli; B. Schleicher-Rothmund; S. Schumacher, N. Skrypchenko ; S. Straubinger, W. Taubeneder; I. Totev, A. Udzenija, S. Ugrekheidze, H. Van Staa, P. Vargaa Maestre, J. Verstrecken, J.M. Vila Bastida; .D. Wilcox; M. Zachariades; L. Zaia.

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

Sekretariat des Ausschusses: Herr T. Lisney , Sekretär des Ausschusses, und Frau M. Benderra, Ko-Sekretärin des Ausschusses

e. die Kongress-Empfehlung 346 (2013) über Regionen und Gebietskörperschaften mit Sonderstatus in Europa;

f. die Empfehlung Rec (2004) 12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Verfahren zur Reformierung der Grenzen und/oder Struktur der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften;

g. die Empfehlung Nr. R (96) 2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Referenden und Volksinitiativen auf lokaler Ebene;

8. Eingedenk der Tatsache, dass die Beziehung zwischen den regionalen Stellen und der Zentralregierung auf dem Prinzip der gegenseitigen Loyalität basieren muss, unter gebührender Achtung der Einheit, Souveränität und territorialen Integrität des Staates.

9. Besorgt angesichts der Missachtung internationaler Standards und des Rückgriffs auf undemokratische Methoden zur Verschiebung von Grenzen und zur Änderung der territorialen Gliederung der Mitgliedstaaten;

10. Ruft die Mitgliedstaaten des Europarats auf:

a. im Bedarfsfall auf gerichtliche Gremien zurückzugreifen, um die Einhaltung der Prinzipien der regionalen Selbstverwaltung zu gewährleisten, wenn diese im innerstaatlichen Recht vorgesehen sind;

b. sicherzustellen, dass jede Forderung nach einer innerstaatlichen Abspaltung oder Trennung in einem institutionellen, wenn nicht verfassungsrechtlichen Rahmen erfolgt, und dass das entsprechende Verfahren die Konsultation aller betroffenen Bevölkerungen einschließt;

c. in den Bereichen Prävention und Beilegung Verfahren zu entwickeln und zu verbessern, die einen effektiven, transparenten und repräsentativen institutionellen Dialog mit der Zentralregierung einschließen, um auf diesem Wege sicherzustellen, dass die angestrebten Lösungen so legitim wie möglich sind.

11. Ruft seinen Governance-Ausschuss auf:

a. im Jahr 2017 eine hochrangige internationale Konferenz zum Thema „Autonomie und Grenzen in einem wachsenden Europa“ durchzuführen;

b. des Weiteren Prinzipien, Rahmenwerke und Verfahren für den Schutz und das Ändern von Status, Zuständigkeiten und Grenzen subnationaler Einheiten im innerstaatlichen Recht zu entwickeln;

c. die Diskussionen über das Potenzial regionaler Gremien und Institutionen zur Erleichterung regionaler Konflikte fortzuführen.

EMPFEHLUNGSENTWURF³

1. Grenzverschiebungen sind in der europäischen Geschichte ein immer wieder auftauchendes Phänomen. Die meisten dieser Grenzänderungen waren das Ergebnis von Kriegen, sei es durch Eroberungen oder als Ergebnis internationaler Konferenzen. Vom Zweiten Weltkrieg bis zum Fall der Berliner Mauer hat Europa jedoch eine bis dahin nie gekannte Zeitspanne territorialer Stabilität erlebt.
2. Seit 1989 hat es in Europa erhebliche Änderungen der territorialen Gliederung gegeben und die Geschwindigkeit der Änderungen zeigt keine Anzeichen einer Verlangsamung. Die nationalen und subnationalen Grenzen werden immer wieder neu gezogen, häufig unter geringer Beachtung der Wünsche der betroffenen Bevölkerungen. Trotz der diesjährigen Feiern zu „70 Jahre Frieden in Europa“ gefährden drohende gewalttätige Konflikte in Europa und die Gefahr einer Rezentralisierung und Kürzung finanzieller Mittel im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise eine bedeutsame subnationale autonome Governance.
3. Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, der nationalen Souveränität der Staaten und der guten nachbarschaftlichen Beziehungen sind seit 1945 die Grundprinzipien jeder europäischen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit gewesen. Diese Prinzipien sind die Voraussetzung für das Ändern von Grenzen und der von den Mitgliedstaaten angestrebten Autonomie.
4. Während der Europarat bei der Ausarbeitung seiner normativen und Standards setzenden Kraft im Bereich Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit Erfolge verbuchen konnte, war er weniger erfolgreich bei der Förderung demokratischer und partizipatorischer oder integrierender Methoden der territorialen Neuorganisation als Mittel zur Beilegung von Spannungen zwischen seinen immer vielfältigeren Bevölkerungen.
5. Eine pluralistische Demokratie sollte nicht nur die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität von Menschen und Gruppen respektieren, sondern sie muss auch geeignete Bedingungen schaffen, die ihnen ermöglichen, diese Identitäten auszudrücken, zu bewahren und weiterzuentwickeln.
6. Die Art und Weise, in der Änderungen des Status, der Zuständigkeiten und Grenzen eingeführt und verhandelt werden, muss durch gesetzliche und verfassungsrechtliche Garantien verankert sein. Jede Änderung muss transparent eingeleitet werden, im Rahmen rechtsstaatlicher Verfahren, frei von verfassungswidrigem und undemokratischem Druck, durch einen nachhaltigen politischen Dialog zwischen den Zentralregierungen, subnationalen Stellen und allen Betroffenen.
7. Aus diesem Grund fordert der Kongress, unter Berücksichtigung:
 - a. der Präambel und von Artikel 1 der Satzung des Europarats;
 - b. des Referenzrahmens für die regionale Demokratie des Europarats;
 - c. der Wiener Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats (1993);
 - d. der Empfehlung Nr. R (96) 2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Referenden und Volksinitiativen auf lokaler Ebene;

³ Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 20. Oktober 2015 vom Governance-Ausschuss (Mitglieder der Kammer der Regionen) angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

V. Hovhannisyan, A. Petrosyan, *H. van Staa*, *K.H. Lambertz*, *B. Kornbek*, *M.M. Mialot Muller*, *F. Maitia*, S. Ugrekhelidze (Stellv.: *E. Beruashvili*), *W. Taubeneder*, *S. Schumacher*, *T. Adolzo*, B. Marziano (Stellv.: *A. Eroi*), F. Pigliaru (Stellv.: *G. Boschini*), G. Geguzinskas, M. Crovetto-Harroch (Stellv.: *J. Pastor*), *J. Meijers*, *O. Olavsén*, *A. Klarik*, *N. Komarova*, *A. Chernetskiy*, S. Lisovsky (Stellv.: *A. Grachev*), D. Giannoni (Stellv.: *P. Billi*), *Z. Jelcic*, *P. Puy Fraga*, *A. Hulthen*, *Y.A. Demirci*, *L. Erturk*, *P. Obukhov*, *T. Simpson-Laing*, *C. McKelvie*, S. Dickson.

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

Sekretariat des Ausschusses: Herr T. Lisney, Sekretär des Ausschusses, und Frau M. Benderra, Ko-Sekretärin des Ausschusses

8. Besorgt angesichts des Rückgriffs auf gewalttätige, undemokratische und manchmal militärische Methoden zur Verschiebung von Grenzen und zur Änderung der territorialen Gliederung von Mitgliedstaaten;

9. die Mitgliedstaaten des Europarats auf:

a. weiterhin friedliche und verfassungsrechtliche Lösungen für Gebietsstreitigkeiten zu befürworten und zu fördern;

b. sicherzustellen, dass alle Änderungen von Zuständigkeiten und Finanzmitteln der subnationalen Einheiten im Rahmen vorab festgelegter Verfahren und Garantien erfolgen;

c. keine Änderungen der Grenzen und des Gebietsstatus subnationaler Einheiten ohne die vorherige Konsultation der Bevölkerung vorzunehmen;

d. sicherzustellen, dass reguläre Verfahren für einen Dialog zwischen den Zentralregierungen und den subnationalen Einheiten vollständig ausgearbeitet werden, um die politische Rechenschaftspflicht zu maximieren und unnötige Rückgriffe auf gerichtliche Verfahren zur Beilegung von Gebietsstreitigkeiten zu vermeiden;

10. das Ministerkomitee auf:

a. seine Unterstützung der Prinzipien des Europäischen Rahmens für die regionale Demokratie des Europarats, insbesondere das Prinzip der gegenseitigen Loyalität und gleichen Würde, und anderer Instrumente des Europarats, die die Mitgliedstaaten bei Fragen der subnationalen Autonomie anleiten, zu bestätigen;

b. die Debatte und Diskussion zu diesen Themen in diesem Gremium anzuregen, und seine Verfügbarkeit für die Teilnahme an diesen Diskussionen zu betonen, sollte diese als angemessen betrachtet werden;

c. die Förderung der friedlichen Beilegung dieser Streitigkeiten zwischen seinen Mitgliedern fortzuführen;

d. die Unterstützung der Arbeit der Venedig-Kommission und des Kongresses in ihrer Arbeit zur Förderung geeigneter rechtlicher und verfassungsrechtlicher Lösungen für subnationale territoriale Themen fortzuführen.