

Kongress der Gemeinden und Regionen

23. TAGUNG

Straßburg, 16.-18. Oktober 2012

Zweitrangige kommunale Gebietskörperschaften - Zwischengeschaltete Verwaltung in Europa

Empfehlung 333 (2012)¹

1. Zwischengeschaltete und zweitrangige lokale Stellen haben eine fest etablierte und häufig sehr vielfältige Rolle in den Mitgliedstaaten des Europarats, wo sie eine wichtige Ebene der Kontrolle wahrnehmen und einen integralen Teil der nationalen Struktur der politischen Vertretung und der territorialen Organisation darstellen. Auch wenn es erhebliche Unterschiede zwischen den Staaten gibt, weisen diese Ebenen im Allgemeinen wichtige Funktionen und Zuständigkeiten auf und erzielen Kosteneinsparungen und erhöhen dadurch die Effizienz der öffentlichen Dienste und der Erbringung dieser Dienste, die für Stadtgemeinden ggf. nicht möglich sind.

2. Es kann daher erklärt werden, dass in einer hohen Zahl der Mitgliedstaaten des Europarats eine Reihe zentraler Funktionen in Bezug auf Umwelt, wirtschaftliche Entwicklung, Transport und Schulen den untergeordneten kommunalen Gebietskörperschaften übertragen wurden. Für die Funktionen verfügen diese Gebietskörperschaften über eigen Mittel, die im Namen der Steuerautonomie aus Steuereinkünften stammen.

3. Ein wichtiger Aspekt der lokalen territorialen Organisation und der grundlegenden Prinzipien der Subsidiarität und der Kontrolle sind das Treffen von Entscheidungen und das Erbringen von Diensten auf der Ebene, die den Bürgern am nächsten ist.

4. Die Größe und die vielfältige institutionelle Gestaltung auf untergeordneter Ebene in den Mitgliedstaaten des Europarats können eine triftige Begründung für die Existenz mehrerer Verwaltungsebenen sein, vor allem für jene Staaten mit einer Tradition des Föderalismus und für jene, die ein größeres geografisches Gebiet abdecken.

5. In den letzten zwanzig Jahren gab es jedoch die Tendenz, dass die kommunalen und regionalen Ebenen Befugnisse zu Lasten der zwischengeschalteten Ebene erhalten haben.

6. Wenn zentrale Stellen die kommunale Verwaltungsebene neu gestalten wollen, müssen sie sorgsam darauf achten, die Grundsätze und Standards der Demokratie und der Subsidiarität zu respektieren. Jeder neuen territorialen Organisation muss eine breit angelegte Diskussion auf allen Ebenen der politischen Verwaltung vorangehen.

¹ Diskussion und Annahme durch den Kongress am 18. Oktober 2012, 3. Sitzung (siehe Dokument [CG\(23\)13](#), Begründungstext) Berichterstatte E. Verrengia, Italien (L, EVP/CD).

7. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (im Weiteren „die Charta“) legt eindeutig fest, dass kommunale Gebietskörperschaften das Recht auf Konsultation bei politischen Veränderungen haben, die sie unmittelbar betreffen, und verweist diesbezüglich spezifisch auf Grenzveränderungen, die häufig mit Änderungen der lokalen Verwaltungsstrukturen einhergehen.

8. Der Kongress ist besorgt, dass einige Regierungen die aktuelle Wirtschaftskrise zum Anlass nehmen, ihre territoriale Struktur durch übereilte Reformen ohne eine breit angelegte Konsultation und ohne Dialog umzustellen, die einen bleibenden Schaden für die kommunale und regionale Demokratie nach sich ziehen. Reformen, die in erheblicher Weise die Zahl der gewählten Vertreter auf untergeordneter Ebene und die Distanz zwischen Entscheidungszentren und lokaler Bevölkerung verringern würden, können sich negativ auf das Vertrauen in die lokale politische Verwaltung auswirken. Umso mehr, wenn, wie z. B. besonders in Italien, die Mitglieder nicht mehr durch Direktwahl, sondern über indirekte Wahlen gewählt werden.

9. Territoriale Reformen müssen gut durchdacht sein und die Grundsätze der lokalen Demokratie berücksichtigen, bei klarer Verteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten und der entsprechenden Finanzierung. Werden Änderungen an der institutionellen Gliederung vorgenommen, muss sorgfältig darauf geachtet werden, dass die Mittel ordnungsgemäß neu verteilt werden und dass die Aufgaben und Dienste nicht unterfinanziert sind.

10. Der Kongress begrüßt die Bemühungen der Europäischen Konföderation der lokalen Behörden (CEPLI), die untergeordnete Regierungsebene in den Staaten zu verteidigen, wo diese in Frage gestellt wird.

11. Der Kongress verweist auch auf den Standpunkt, der von der „Latin Arch Association“ vertreten wird, indem sie bei ihrer Generalversammlung in Ravello-Salerno am 16. März 2012 das Salerno-Manifest verabschiedet hat, das eine erneute Rolle für die untergeordneten Regierungsebenen in Europa fordert und dem Wunsch Ausdruck verleiht, dass alle Reform- oder Erneuerungsprozesse im Hinblick auf die institutionelle Gliederung die Rolle der untergeordneten kommunalen Gebietskörperschaften als wichtige Akteure der guten kommunalen Verwaltung garantieren.

12. Aus diesem Grund und mit Verweis auf die Charta und den Referenzrahmen für regionale Demokratie empfiehlt dem Ministerkomitee, die Mitgliedstaaten aufzufordern sicherzustellen, dass:

a. wenn eine Gebietsreform geplant ist, die Grundsätze der mehrebenenigen Verwaltung zu respektieren, insbesondere, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Verwaltungsstellen eine maximale Effizienz im Hinblick auf die Bedürfnisse der Bürger gewährleistet;

b. geplante Änderungen an der Anzahl der Verwaltungsebenen im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip geprüft werden;

c. eine territoriale Neugliederung in sorgfältiger und kontrollierter Weise durchgeführt wird, mit einer ordnungsgemäßen Planung und unter gebührender Berücksichtigung der Charta, insbesondere im Hinblick auf die Bestimmungen über die Notwendigkeit, die lokalen Stellen bei allen Angelegenheiten zu konsultieren, die sie unmittelbar betreffen, und sicherzustellen, dass die Zuständigkeiten der untergeordneten Stellen mit den entsprechenden Finanzmitteln übereinstimmen;

d. die Reformen unter minimaler Störung der öffentlichen Dienste umgesetzt werden, und zur klaren Identifizierung der Funktionen führen, welche den verschiedenen Ebenen der territorialen Verwaltung übertragen werden, und mit dem Ziel der Kostenreduzierung vorrangig jene Organe rationalisiert werden, die in ihren Gebieten ähnliche Funktionen durchführen.

e. diese Reformen organisch durchgeführt werden und dass bei der Überarbeitung der Grenzen der Gebietskörperschaften die demokratische Natur dieser Gebietskörperschaften sowie die Direktwahl seiner Verwaltungsorgane durch die Bürger beibehalten werden.