

# Der Kongress der Gemeinden und Regionen

**23-PLENARSITZUNG**  
**CG(23)13**  
28. August 2012

## **Nachrangige kommunale Gebietskörperschaften - Intermediäre Verwaltung in Europa**

Governance-Ausschuss

Berichterstatter: Emilio VERRENGIA, Italien (L, EVP/CD)<sup>1</sup>

Entschließungsentwurf (zur Abstimmung).....	2
Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) .....	3

### *Zusammenfassung*

Intermediäre oder nachrangige kommunale Gebietskörperschaften nehmen in vielen Mitgliedstaaten des Europarats eine wichtige Rolle ein und stellen eine bedeutende Ebene der Kontrolle dar, die größenbedingte Kosteneinsparungen erzielen und die Effizienz der öffentlichen Dienste und der Erbringung von Diensten verbessern, die Stadtgemeinden ggf. nicht möglich sind. Der Kongress, in der Sorge, dass die aktuelle Wirtschaftskrise einige Regierungen dazu verleitet, ihre territoriale Struktur durch übereilte und schlecht durchdachte Reformen neu zu gliedern, die einen bleibenden Schaden für die kommunale und regionale Demokratie nach sich ziehen würden, beschließt, seine Bemühungen zu intensivieren, um sicherzustellen, dass Gebietsreformen zum Wohl der Bürger und unter voller Berücksichtigung aller Verwaltungsebenen durchgeführt werden.

---

<sup>1</sup> L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen  
ULDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe des Kongresses  
EVP/CD: Europäische Volkspartei - Christdemokraten des Kongresses  
SOZ: Sozialistische Gruppe des Kongresses  
ECR: Fraktion Europäische Konservative und Reformisten  
NI: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören  
NPA: Keine politische Zugehörigkeit

## ENTSCHLIESSUNGSENTWURF<sup>2</sup>

1. Viele Mitgliedstaaten des Europarats weisen eine lange Tradition einer nachrangigen Verwaltungsstruktur auf, die in mehreren Ebenen organisiert ist. Jedes Land, gemäß seiner Traditionen und seiner Geschichte, schafft seine eigene Organisation mit dem Ziel, eine zielgerichtete Erbringung von Diensten, einen guten Grad der politischen Repräsentation mit Transparenz und Kontrolle und eine wirksame Verteilung von Kompetenzen zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen zu erreichen.

2. Die aktuelle Finanzkrise hat einige nationale Stellen veranlasst, radikale Überarbeitungen ihrer untergeordneten Strukturen vorzuschlagen, mit dem Ziel, diese zu vereinfachen, die Anzahl der Ebenen zu verringern oder einige völlig abzuschaffen. Die am stärksten durch diese Pläne gefährdeten Stellen sind vorwiegend die Verwaltungsstellen der zweiten Ebene.

3. Der Kongress ist besorgt, dass die Pläne zur Neugliederung der untergeordneten Verwaltungsstellen übereilt vorgelegt werden und erinnert alle Akteure daran, dass der Geist der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (im Weiteren „die Charta“) und die Grundsätze der mehrebenen politischen Verwaltung, bei der sich unterschiedliche Verwaltungsebenen die Verantwortung teilen und ihre Arbeit auf eine Weise durchführen, die am besten die Bürger vertritt, respektiert werden sollten, so dass die lokale Demokratie nicht erodiert wird.

4. Der Kongress, in Bekräftigung des Subsidiaritätsprinzips, nach dem die zentralen Stellen nur jene Aufgaben ausführen sollten, die auf nachrangiger oder lokaler Ebene nicht effektiver ausgeübt werden können, ist der Überzeugung, dass die Zahl der Ebenen der dezentralisierten Stellen in einem Mitgliedstaat seiner geografischen Größe entsprechen sollte.

5. Der Kongress, unter Verweis auf die Charta und den Referenzrahmen für regionale Demokratie des Europarats:

a. ruft die nationalen Verbände der Gemeinden auf:

i. Einfluss auf ihre Regierungen zu nehmen, damit diese geplante territoriale Neugliederung in vorsichtiger und kontrollierter Weise durchführen, mit ordnungsgemäßer Planung und unter gebührender Respektierung der Charta;

ii. sicherzustellen, dass sie ordnungsgemäß konsultiert werden, bevor Reformen umgesetzt werden;

---

<sup>2</sup> Vorläufiger Entschliessungsentwurf und vorläufiger Empfehlungsentwurf, am 31. Mai 2012 vom Governance-Ausschuss angenommen.

Mitglieder des Ausschusses:

*K.-H. Lambertz (Vorsitz), B.-M. Lövgren (1<sup>st</sup> stellvertretender Vorsitz), E. Özkarsli (2. stellvertret. Vorsitz), I. Henttonen (3. stellvertretender Vorsitz), R. Aliyev, M. Aygun, D. Barisic, N. Berlu, B. Biscoe, W. Borsus, M. Chernishev (Stellvertreter: V. Novikov), D. Chirtoaca, L. Ciriani, G. Cobzac, M. Cohen (Stellvertreter: A. Vassallo), W. Czarnecki, I. De La Serna Hernaiz, B. Degani, S. Dickson, C. Martins Do Vala Cesar, K. Dubin, A. Ü. Erzen, H. Feral, P. Filippou, A. Fusco Perrella, G. Gerega, G. Berit Gjerde, V. Golenko, O. Goncharenko, A. Gravells, M. Hegarty, K. Hilber, L. Iliescu, V. Kadokhov, P. Karleskind, I. Khalilov, O. Kidik, V. Kress, A. Langner, S. Lazic, E. Lindal, O. Luk'ianchenko, C. Magyar, M. Mahmutovic, J. Manninger, C. Marini, C. Mauch, M. Mazur, J. McCabe, A. Mediratta, J. Mend, B. Mennel, M.-M. Mialot-Muller, A. Mimenov, E. Mohr, M. Mugosa, G. Neff, A. Nemcikova, V. Nersisyan, C. Nicolescu, R. Nwelati, N. Obrycki, F. Pellegrini, J. Pulido Valente, G. Roger, S. Röhl, B. Rope, T. Rossini, M. Sabban, C.-L. Schroeter, P. Sedlacek, T. Simpson-Laing, A. Stark, N. Stepanovs, A. Stoilov, D. Suica, L. Swietzlski, A. Traag, R. Tirle, S. Tobreluts, S. Ugrehelidze, P. Vargas Maestre, E. Verrengia, P. Wies, M. Yurevich.*

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

Sekretariat des Ausschusses: T. Lisney und N. Howson.

b. beschließt, weiterhin Strukturen und Verfahren zu unterstützen, deren Zielsetzungen die Sicherstellung und der weitere Ausbau der Rechte der Bürger und deren möglichst naher Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern sind, und mit dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas (CEMR) und der „European Confederation of Local Intermediate Authorities“ (CEPLI) bei der Vertretung der Interessen zu kooperieren und die Arbeit und die Kapazität der nachgeordneten Stellen auszubauen;

c. bittet seinen Governance-Ausschuss, dieses Thema weiter zu prüfen.

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

1. Intermediäre und nachrangige lokale Stellen spielen 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. 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.

3. Die Größe und die vielfältige institutionelle Gestaltung auf nachgeordneter 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.

4. In den letzten zwanzig Jahren gab es jedoch die Tendenz, den kommunalen und regionalen Ebenen Befugnisse zu Lasten der zwischengeschalteten Ebene zu übergeben.

5. 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.

6. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (im Weiteren „die Charta“) legt eindeutig fest, dass 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.

7. Der Kongress ist besorgt, dass einige Regierungen die aktuelle Wirtschaftskrise zum Anlass nehmen, ihre territoriale Struktur durch übereilte und schlecht durchdachte Reformen 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 nachgeordneter Ebene und die Distanz zwischen Entscheidungszentren und lokaler Bevölkerung verringern würden, können sich negativ auf das Vertrauen in die lokale politische Verwaltung auswirken.

8. Gebietsreformen müssen wohlüberlegt 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.

---

<sup>3</sup> Siehe Fußnote 2.

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

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

b. geplante Änderungen bezüglich 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 mit minimalen Störungen der öffentlichen Dienste durchgeführt werden.