

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

**CG(26)10PROV**  
4. März 2014

## **Kommunale und regionale Demokratie im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland**

Monitoring-Ausschuss

Berichtersteller<sup>1</sup> : Angelika KORDFELDER, Deutschland (L, SOC)  
Alexander USS, Russische Föderation (R, EPP/CCE)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) .....2

### *Zusammenfassung*

Dies ist der zweite Bericht über den Zustand der kommunalen und regionalen Demokratie im Vereinigten Königreich und folgt der Empfehlung 49 aus dem Jahr 1998. Der Bericht drückt seine Zufriedenheit aus, dass das Vereinigte Königreich im Allgemeinen die von ihm eingegangenen Verpflichtungen laut Charta einhält und dass sich im Vergleich zum Jahr 1998 die Situation verbessert hat, vor allem durch die Übertragung von Kompetenzen. In Bezug auf Konsultationsverfahren begrüßt der Bericht den erfolgreichen Partnerschaftsansatz, der in Schottland, Wales und Nordirland angenommen wurde. Er weist darauf hin, dass es einige Bereiche gibt, in denen insbesondere im Hinblick auf die Finanzmittel der Gemeinden, ihre begrenzten Besteuerungsbefugnisse und ihre Abhängigkeit von staatlichen Beihilfen und Zuschüssen Bedenken bestehen. Er unterstreicht darüber hinaus, dass Unklarheiten bestehen, die in bestimmten Bereichen gelöst werden müssen, z. B. die fehlende Anerkennung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung im Recht, außer der allgemeinen Befugnisse, die durch den Localism Act 2011 zugestanden werden, und die Beschneidung des Ermessensspielraums der Gemeinden, kommunale Angelegenheiten selbst zu verwalten, durch Eingriffe verschiedener Ministerien auf Regierungsebene.

Die Berichtersteller, im Wissen um die Schwierigkeit, die kommunale Selbstverwaltung angesichts des Rechtsrahmens des Landes im Verfassungsrecht zu verankern, rufen die britische Regierung auf, die verschiedenen existierenden Kodifizierungsvorschläge für die kommunale Selbstverwaltung in England zu prüfen, um die Position der Gemeinden zu stärken. Sie empfehlen der britischen Regierung, Maßnahmen zur Reduzierung der finanziellen Last der Gemeinden zu ergreifen, die sich aus Haushaltskürzungen und Verschuldung ergeben, und die Rolle der gewählten Amtsträger durch eine Verbesserung ihres Status zu stärken. Sie fordern die britischen Stellen auf, ihre Erklärung bezüglich des Anwendungsbereichs der Charta zu aktualisieren und die Greater London Authority und Nordirland aufzunehmen. Schließlich rufen Sie die Regierung auf, die Ratifizierung anderer Rechtstexte in Bezug auf die Charta zu erwägen, namentlich das Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben, das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung und das Zusatzprotokoll zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften.

---

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

**EMPFEHLUNGSENTWURF<sup>2</sup>**

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats verweist auf:

a. Artikel 2 Abs. 1b der Statutarischen Entschließung (2011)<sup>2</sup> in Bezug auf den Kongress, die besagt, dass es ein Ziel des Kongresses sei, „Vorschläge beim Ministerkomitee einzureichen, um die kommunale und regionale Demokratie zu fördern“;

b. Artikel 2, Abs. 3 der Statutarischen Entschließung (2011)<sup>2</sup> in Bezug auf den Kongress, die besagt: „Der Kongress verfasst regelmäßig länderspezifische Berichte über die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten und in den Staaten, die den Beitritt zum Europarat beantragt haben, und er stellt insbesondere sicher, dass die Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung umgesetzt werden“;

c. Entschließung 299 (2010) des Kongresses, die besagt, dass der Kongress den Referenzrahmen des Europarats für die regionale Demokratie für seine Monitoring-Tätigkeit benutzen wird, sowie die Antwort des Ministerkomitees auf die Kongress-Empfehlung 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec282 Endfassung], die die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu aufruft, den oben genannten Referenzrahmen des Europarats für die regionale Demokratie in Zusammenhang mit ihrer Politik und ihren Reformen zu berücksichtigen;

d. den Begründungstext über die kommunale und regionale Demokratie im Vereinigten Königreich (CG/MON(25)4PROV);

2. Der Kongress erinnert daran, dass:

a. das Vereinigte Königreich die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (im Weiteren „die Charta“) am 3. Juni 1997 unterzeichnet und am 24. April 1998 ratifiziert hat. Das Vereinigte Königreich hat eine Erklärung abgegeben, dass es beabsichtigt, den Anwendungsbereich der Charta auf die folgenden Kategorien von Stellen zu beschränken: in England auf County Councils, District Councils und Borough Councils in London und den Council der Isles of Scilly; in Wales auf alle Councils, die sich gemäß § 2 des Local Government (Wales) Act 1994 konstituieren, und in Schottland auf alle Councils, die sich gemäß § 2 des Local Government (Scotland) Act 1994 konstituieren;

b. es nicht das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den kommunalen Angelegenheiten (CETS Nr. 207) sowie das Zusatzprotokoll zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (ETS Nr. 159) ratifiziert hat;

---

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

Mitglieder des Ausschusses:

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

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

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

c. der Monitoring-Ausschuss Frau Angelika KORDFELDER (Deutschland, L, SOC) und Herrn Alexander USS (Russische Föderation, R, EPP/CCE) als Co-Berichterstatter für kommunale und regionale Demokratie, angewiesen hat, einen Bericht über die kommunale und regionale Demokratie im Vereinigten Königreich zu verfassen und dem Kongress vorzulegen<sup>3</sup>,

d. die Kongress-Delegation vom 29. bis 31. Mai 2013 (London, Leeds, Edinburgh) und vom 5. bis 7. November 2013 (London, Cardiff) zwei Besuche durchgeführt hat, um die Situation der kommunalen Selbstverwaltung im Vereinigten Königreich zu untersuchen;

e. sich die Berichterstatter bewusst sind, dass das Vereinigte Königreich tatsächlich aus vier Ländern besteht, die eigene territoriale und kulturelle Unterschiede aufweisen, sich ihre Empfehlungen aber an das Vereinigte Königreich als Mitglied des Europarats wenden, deren Umsetzung jedoch den Befugnissen und Zuständigkeiten des Vereinigten Königreichs sowie jenen der Regierung von Schottland, Wales und Nordirland unterliegen, gemäß der Verteilung der Zuständigkeiten in Bezug auf die kommunale Verwaltung.

3. Der Kongress dankt der Ständigen Vertretung des Vereinigten Königreichs beim Europarat und den britischen Stellen auf zentraler, dezentralisierter und kommunaler Ebene, den nationalen Verbänden der Gemeinden, den Sachverständigen sowie allen Gesprächspartnern für ihre wertvolle Zusammenarbeit in den verschiedenen Phasen des Monitoring-Verfahrens und die Informationen, die der Delegation übermittelt wurden.

4. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass:

a. die kommunale Verwaltung im Vereinigten Königreich im Allgemeinen die Verpflichtungen erfüllt, die das Vereinigte Königreich im Rahmen der Charta eingegangen ist, und dass sich die Situation seit der Ratifizierung der Charta durch das Vereinigte Königreich im Jahr 1998 verbessert hat, vor allem durch die Übertragung von Kompetenzen, die die mit der kommunalen Selbstverwaltung verbundenen Zuständigkeiten zur Verantwortung dezentralisierter Einheiten gemacht hat;

b. der Localism Act 2011, indem er eine „allgemeine Befugnis“ der Gemeinden eingeführt hat, eine größere Freiheit bei der Entscheidung, interne Angelegenheiten auszuüben und ihre eigenen Wirtschaftsprüfer zu ernennen, ein wichtiger Schritt im Hinblick auf die Aufnahme von Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung in das innerstaatliche Recht darstellt;

c. ein erfolgreicher Partnerschaftsansatz in Schottland, Wales und Nordirland angenommen wurde, der eine Konsultation der Gemeinden bei sie betreffenden Angelegenheiten vorsieht;

d. die Gemeindeverbände im Vereinigten Königreich eine wichtige Rolle spielen, da sie Vertreter von kommunalen Stellen mit unterschiedlichem politischem Hintergrund vereinen, der kommunalen Ebene eine übergreifende Stimme geben und mit der zentralen Regierung verhandeln, obwohl in vielen Fällen diese informell sind und auf keinerlei Rechtsgarantien basieren.

5. Der Kongress äußert jedoch seine Sorge, dass

a. die verfassungsrechtliche oder gesetzliche Anerkennung und Verankerung der (das Recht auf) kommunalen Selbstverwaltung im Vereinigten Königreich nicht existiert (einschließlich Schottland), und dass die Einführung einer allgemeinen Befugnis der Gemeinden nicht weit genug geht, um dem Geist der Charta gerecht zu werden;

b. obwohl die rechtliche Pflicht zur Konsultation der Gemeinden besteht und in der Praxis angewandt wird, die Art und der zeitliche Rahmen der Konsultationen, wobei der zeitliche Rahmen vom konkreten Thema abhängt, insbesondere im Hinblick auf die Art und den möglichen Einfluss von Vorschlägen strittig erscheinen;

---

3. Unterstützt wurden sie von Professor Jens WOELK, Berater, Mitglied der Gruppe der unabhängigen Sachverständigen für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, und Herrn Jean-Philippe BOZOULS und Frau Sedef CANKOÇAK vom Sekretariat des Kongresses.

c. die Gemeinden über keine angemessenen finanziellen Mittel verfügen, sich angesichts von Kürzungen und Verschuldung schwerwiegenden Beschränkungen ausgesetzt sehen und dass sie im Umgang mit den Auswirkungen der Wirtschaftskrise schlechter abschneiden als andere staatliche Bereiche und die nationale Regierung (trotz der höchst willkommenen Regierungsreform von 2013, die die Unternehmenssteuern der lokalen Ebene übertragen hat), was insgesamt zu einer Situation beigetragen hat, die Fragen laut Artikel 9 der Charta aufwirft;

d. der Status der gewählten Stadträte nicht völlig ihren Zuständigkeiten entspricht und die geringe Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen die Notwendigkeit zeigt, die demokratisch gewählten Institutionen sowie die Rolle der gewählten Amtsträger zu stärken, die das Rückgrat des kommunalen Regierungssystems sind;

e. die Gemeinden keine ausreichend bekannten Führungskompetenzen und Koordinierungsaufgaben gegenüber anderen Dienstleistern in ihrem kommunalen Umfeld haben, obwohl sie einen erheblichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten und Dienste erledigen und die Kommunen bei wichtigen Angelegenheiten über diese hinaus vertreten, z. B. Planung und Lizenzvergabe;

f. die Aufsicht im Rahmen umfangreicher Berichtspflichten und durch die aktive Mitwirkung verschiedener Ministerien der Zentralregierung bei kommunalen Angelegenheiten eine erhebliche Beschneidung des Ermessensspielraums der kommunalen Stellen im Hinblick auf die Verwaltung kommunaler Belange darstellt, obwohl gesagt werden muss, dass umfangreiche Schritte von der Regierung ergriffen wurden, die zentralisierten Leistungsbewertungen abzubauen.

6. Angesichts dieser Ausführungen bittet der Kongress das Ministerkomitee, die britischen Stellen aufzufordern:

a. die verfassungsrechtlichen und praktischen Fragen im Hinblick auf die Möglichkeit einer Formalisierung der Grundsätze und Funktionsweisen der Beziehung zwischen zentraler und kommunaler Regierung zu untersuchen und im Geiste der Charta die von den kommunal gewählten Vertretern, ihren Verbänden und dem Political and Constitutional Reform Committee des House of Commons unterbreiteten Vorschläge für einen kodifizierteren Ansatz zu prüfen;

b. stärker institutionalisierte, zeitlich abgestimmte und rechtlich garantierte Konsultationsvereinbarungen für die Gemeinden zu entwickeln, unter Berücksichtigung der Notwendigkeit oder Möglichkeit für die Gemeinden, ihre kommunale Bevölkerung zu konsultieren, zumindest bei wichtigen Themen, und diesbezüglich den Partnerschaftsansatz und die Kooperationserfahrungen in Schottland, Wales und Nordirland für die Beziehung zwischen Zentralregierung und englischen Kommunen zu prüfen;

c. die finanzielle Last der Gemeinden zu reduzieren, insbesondere in England (wo die kommunale Verwaltung Befugnisse ohne ausreichende Finanzierung hat, um diese umzusetzen, eine Situation, die den Ermessens- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Stellen erheblich beschneidet), aber auch in anderen Gebietskörperschaften des Vereinigten Königreichs, und eine vielfältige Grundlage für kommunale Einkünfte zu entwickeln;

d. die Tätigkeit der kommunalen Exekutive neu zu bewerten, damit ihr Status besser ihren Zuständigkeiten entspricht, mit dem Ziel, das Engagement der Bürger zu verbessern und insbesondere das Engagement der jüngeren Generation, die sich durch die wirtschaftlichen Benachteiligungen von einer Vollzeitätigkeit in kommunalen Gremien abgeschreckt fühlen könnten;

e. den gewählten Vertretern der kommunalen Verwaltung Führungs- und Koordinierungsaufgaben gegenüber anderen Dienstleistern in ihrem kommunalen Umfeld zu geben;

f. die Aufsicht über die kommunale Verwaltung auf eine Weise durchzuführen, die sicherstellt, dass die Mitwirkung der aufsichtführenden Stellen im Hinblick auf die Bedeutung der Interessen, die sie schützen sollen, verhältnismäßig ist, wie in Artikel 8 Abs. 3 der Charta vorgesehen;

g. in naher Zukunft die Erklärung des Vereinigten Königreichs im Lichte der aktuellen Situation zu überarbeiten, da diese sich in Teilen auf Stellen bezieht, die nicht mehr existieren und die nicht die Greater London Authority und Nordirland einschließt;

*h.* zu erwägen, das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den kommunalen Angelegenheiten (CETS Nr. 207) sowie das Zusatzprotokoll zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (ETS Nr. 159) zu ratifizieren.