

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

**CG(26)12PROV**  
28. Februar 2014

## **Kommunale und regionale Demokratie in Schweden**

Monitoring-Ausschuss

Berichtersteller<sup>1</sup>: Luzette WAGENAAR-KROON, Niederlande (L, EPP/CCE)  
Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Österreich (R, SOC)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) .....2

### *Zusammenfassung*

Dies ist seit 2005 der zweite Bericht über das Monitoring der kommunalen und regionalen Demokratie in Schweden. Er drückt seine Zufriedenheit aus, dass Schweden, das über ein leistungsstarkes kommunales Regierungssystem verfügt, alles in allem die Bestimmungen der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung erfüllt. Der Bericht begrüßt die Aufnahme des neuen Grundsatzes der Proportionalität in die schwedische Verfassung, der sicherstellen soll, dass Beschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung nicht über das Notwendige hinausgehen, und die Gewährung regionaler Entwicklungskompetenzen an viele Provinziallandtage. Er unterstreicht die Tatsache, dass es Schweden gelungen ist, die kommunalen Haushalte während der Wirtschaftskrise vor Kürzungen zu bewahren. Der Bericht stellt andererseits fest, dass sich die kommunalen Stellen in Schweden auch Herausforderungen ausgesetzt sehen, die durch eine enge Konsultation zwischen kommunalen und zentralen Stellen bei Themen gelöst werden müssen, u.a. im Hinblick auf die Beschränkungen, die den kommunalen Stellen durch detaillierte staatliche Verwaltungsvorschriften auferlegt werden, sowie im Hinblick auf die Probleme, die durch die fehlende Anpassung staatlicher Zuschüsse und durch die unzureichende Einbeziehung der kommunalen Stellen bei der Einschätzung von Kostenauswirkungen neuer staatlicher Gesetze, die die kommunale Ebene betreffen, geschaffen werden.

Der Bericht empfiehlt den schwedischen Stellen, zusätzlich zum Prinzip der Proportionalität auch das Subsidiaritätsprinzip in die schwedische Verfassung aufzunehmen, um sicherzustellen, dass die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Staat und kommunalen Stellen in Recht und Praxis mit der Charta konform ist. Er fordert die schwedischen Stellen auf, staatliche Zuschüsse an demografische Veränderungen anzupassen und den kommunalen Stellen eine stärkere Beteiligung bei der Einschätzung der Kostenauswirkungen neuer staatlicher Gesetze, die sie betreffen, zu ermöglichen. Er fordert die Stellen auf, die Vorteile eines formalisierten Konsultationssystems zu prüfen, das gesetzlich geregelt ist. Abschließend fordert er die Stellen auf, das Protokoll Nr. 3 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden bezüglich der Bildung von Europäischen Kooperationsvereinigungen (EKV) (ETS Nr. 206) zu ratifizieren.

---

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 EntschlieÙung (2011) 2 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 EntschlieÙung (2011) 2 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. EntschlieÙung 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 für die regionale Demokratie in Zusammenhang mit ihrer Politik und ihren Reformen zu berücksichtigen;

d. den Begründungstext über kommunale und regionale Demokratie in Schweden (CG/MON(25)3PROV).

2. Der Kongress nimmt Bezug auf die Tatsache, dass:

a. Schweden die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung am 4. Oktober 1988 unterzeichnet und am 29. August 1989 mit der Erklärung ratifiziert hat, das es beabsichtige, den Anwendungsbereich auf die folgenden kommunalen und regionalen Stellen zu beschränken: Gemeinden (*Kommuner*) und Provinziallandtage (*Landstings*);

b. Schweden das Zusatzprotokoll über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) am 5. Mai 2010 unterzeichnet hat, das am 1. Juni 2012 in Kraft trat;

c. der Monitoring-Ausschuss Luzette Wagenaar-Kroon (Niederlande, L, EPP/CCE) und Gudrun Mosler-Törnström (Österreich, R, SOC) angewiesen hat, als Berichterstatte(r)innen den Bericht über die kommunale und regionale Demokratie in Schweden zu verfassen und dem Kongress vorzulegen;

---

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. Bepalova, 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. Tulusic, 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.

d. eine Kongress-Delegation vom 23. bis 25. September 2013<sup>3</sup> einen Monitoring-Besuch in Schweden durchgeführt hat, bei dem Stockholm, Norköpping und Flen besucht wurden.

3. Der Kongress dankt der Ständigen Vertretung von Schweden beim Europarat und den schwedischen Regierungsstellen, den Provinziallandtagen und den Gemeinden, dem schwedischen Verband der Gemeinden und Regionen (SALAR), den Experten und anderen Gesprächspartnern für ihre wertvolle Kooperation in den einzelnen Phasen des Monitoring-Verfahrens und für die Informationen, die der Delegation übergeben wurden.

4. Der Kongress stellt mit Zufriedenheit fest, dass:

a. 2011 eine Verfassungsreform erfolgte, die die Regierungsform geändert hat, eines der vier Grundgesetze, aus denen die Verfassung besteht, und ein neues Kapitel unter der Überschrift „Kommunale Stellen“ (Kapitel 14) eingefügt wurde, das das Prinzip der Proportionalität mit dem Ziel einführt, den verfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Selbstverwaltung zu stärken;

b. die kommunalen Stellen einen erheblichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten (schätzungsweise 75 %) leisten und der Verband, der die Gemeinden und Regionen vertritt, SALAR, ein starker Partner der nationalen Stellen in Bezug auf die Angelegenheiten der kommunalen Stellen ist;

c. das Ausgleichssystem geändert wurde und die Anwendung des Finanzierungsprinzips eindeutiger Leitlinien erhalten hat, wie 2005 vom Kongress vorgeschlagen;

d. drei Provinziallandtage und eine Gemeinde zusätzliche Zuständigkeiten bei der regionalen Entwicklung übernommen haben, und dass ab 2015 sechs weitere Provinziallandtage ähnliche Zuständigkeiten erhalten werden.

5. Der Kongress lenkt die Aufmerksamkeit auf Themen, die einer weiteren Verbesserung bedürfen, um ein optimales Funktionieren der kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten, u.a.:

a. die fehlende Erwähnung des Subsidiaritätsprinzips in der schwedischen Verfassung, obwohl das neue Kapitel 14 der Regierungsform die Rolle und den Umfang der Zuständigkeit der kommunalen Stellen gestärkt hat, und auf jeden Fall *de facto* ein sehr hoher Prozentsatz der öffentlichen Dienste auf kommunaler Ebene erbracht wird;

b. der signifikant gestiegene Umfang detaillierter staatlicher Verwaltungsvorschriften über die Tätigkeit der kommunalen Stellen, z. B. in den Bereichen Arbeitsbedingungen, Gesundheitsversorgung, Bildung und öffentliche Auftragsvergabe, die die Gefahr von Übergriffen auf kommunale Angelegenheiten bergen, sowie die Notwendigkeit einer Verbesserung des Konsultationsverfahrens, um diese Übergriffe zu vermeiden;

c. die Probleme, die durch die fehlende Anpassung staatlicher Zuschüsse geschaffen werden, die nominell fixiert bleiben (obwohl sie regelmäßig überarbeitet werden) und aus diesem Grund real durch die Inflation sinken, eine Situation, die mit strikten Regeln für die Anpassung von Zuschüssen überwunden werden könnte, wodurch die langfristigen Planungsbedingungen der kommunalen Stellen und Provinziallandtage gestärkt würden;

d. die unzureichende Einbeziehung der kommunalen Stellen in die Einschätzung der Kostenauswirkungen neuer staatlicher Gesetze, die die kommunale Ebene betreffen, was manchmal zu Situationen führt, in denen die nationalen Stellen nicht alle verbundenen Kostenfaktoren berücksichtigen.

---

3. Bei ihrer Arbeit wurden die Berichterstellerinnen von Professorin Renate Kicker, einem Mitglied der Gruppe der unabhängigen Sachverständigen für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, und von Sedef Cankocak, Ko-Sekretär des Monitoring-Ausschusses des Kongresses, unterstützt.

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

a. die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in ihre Verfassung zu prüfen, das erfordert, alle Aufgaben, die auf kommunaler Ebene ausgeführt werden könnten, auch auf kommunaler Ebene durchzuführen, um eine eindeutige Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Staat und kommunalen Stellen und eine einheitliche Anwendung des Prinzips der Proportionalität sicherzustellen;

b. ein formales Konsultationsverfahren einzurichten, das den kommunalen Stellen und den sie vertretenden Verbänden ermöglichen würde, Einfluss auf alle Entscheidungen zu nehmen, die auf staatlicher Ebene getroffen werden und die die Autonomie der kommunalen Stellen beschränken könnten;

c. die Regierung aufzurufen, die Forderung der kommunalen Stellen nach Anpassung staatlicher Zuschüsse und der Verknüpfung mit demografischen Veränderungen zu prüfen;

d. eine stärkere Einbeziehung der kommunalen Stellen bei der Einschätzung der Kostenauswirkungen neuer staatlicher Gesetze sicherzustellen, die auf kommunaler Ebene umgesetzt werden sollen;

e. weiteren Provinziallandtagen Zuständigkeiten für die regionale Entwicklung zu gewähren, indem sie diese Kompetenz auf alle gewählten Provinziallandtage ausweiten, und diesbezüglich den Referenzrahmen des Europarats für die regionale Demokratie als Leitfaden zu benutzen;

f. die Regierung aufzurufen, das Protokoll Nr. 3 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden bezüglich der Bildung von Europäischen Kooperationsvereinigungen (EKV) (ETS Nr. 206) zu ratifizieren.