

## Kammer der Gemeinden

### 25. TAGUNG

Straßburg, 29.-31. Oktober 2013

### CPL(25)5PROV

25. Oktober 2013

## Lokale Demokratie in Irland

Monitoring-Ausschuss

Berichterstatte<sup>1</sup>: Andris JAUNSLEINIS, Lettland (L, ILDG)  
Merita JEGENI YILDIZ, Türkei (R, EPP/CCE<sup>2</sup>)

Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) ..... 2

### Zusammenfassung

Dies ist seit 2001 der zweite Bericht über das Monitoring der lokalen Demokratie in Irland. Er stellt mit Zufriedenheit die seither durchgeführten Veränderungen in Irland fest und betont das Engagement der irischen Stellen, sich durch ein ehrgeiziges Aktionsprogramm, das im Oktober 2012 verabschiedet wurde, von einem nahezu vollständig zentralisierten System in ein in gewissen Umfang dezentralisiertes System zu verwandeln. Der Bericht stellt jedoch fest, dass der verfassungsrechtliche Schutz der kommunalen Selbstverwaltung recht schwach ist; man kann immer noch nicht behaupten, dass die kommunalen Verwaltungen einen wesentlichen Anteil der öffentlichen Angelegenheiten verwalten, die Verwaltungsaufsicht ihrer Tätigkeit durch die zentrale Ebene ist nach wie vor hoch und die Konsultationen mit den kommunalen Stellen und deren Verbänden sind nicht regelmäßig oder ausreichend geregelt. Der Bericht lenkt die Aufmerksamkeit auch auf die sehr begrenzten Befugnisse der kommunalen Stellen in Bezug auf die Steuererhebung oder das Festlegen von Steuersätzen im Rahmen der Gesetze.

Es wird den irischen Stellen empfohlen, ihre Gesetzgebung zu überarbeiten, um sicherzustellen, dass das Subsidiaritätsprinzip gesetzlich besser verankert wird, das Aktionsprogramm rasch mit dem Ziel umgesetzt wird, weitere Befugnisse und eine Finanzautonomie an die kommunalen Regierungen zu übergeben und das Finanzausgleichsverfahren zu verbessern. Die Behörden werden des Weiteren aufgefordert, die bestehenden regionalen Entwicklungsbemühungen fortzuführen. Die Regierung wird aufgerufen, Verfahren und Mechanismen für die Konsultation der kommunalen und regionalen Stellen bei sie betreffenden Angelegenheiten zu entwickeln, damit diese Verfahren in die innerstaatliche Gesetzgebung und in die Praxis aufgenommen werden. Abschließend fordert die Empfehlung die irischen Stellen auf, das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

<sup>1</sup> Der Ko-Berichterstatte, Herr Michael Cohen, ist seit September 2013 nicht mehr Mitglied des Kongresses. Ein neuer Ko-Berichterstatte wurde vom Vorsitzende des Monitoring-Ausschusses ernannt, in Übereinstimmung mit EntschlieÙung 307 (2010) REV.

<sup>2</sup> L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen  
EPP/CCE: Europäische Volkspartei Gruppe im Kongress  
SOC: Sozialistische Gruppe  
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe des Kongresses  
ECR: Europäische Konservative und Reformisten Gruppe  
NR: Fraktionslos

## EMPFEHLUNGSENTWURF<sup>3</sup>

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

a. Artikel 2 Abs. 1. b. der Statutarischen EntschlieÙung CM/Res(2011)2 des Ministerkomitees in Bezug auf den Kongress der Gemeinden und Regionen Europas, die besagt, dass es ein Ziel des Kongresses ist, „Vorschläge beim Ministerkomitee einzureichen, um die kommunale und regionale Demokratie zu fördern“;

b. Artikel 2, Abs. 3 der oben genannten Statutarischen EntschlieÙung CM/Res(2011)2, 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 307 (2010) (überarb.) über die Verfahren für das Monitoring der Pflichten und Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten des Europarats durch ihre Ratifizierung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung eingegangen sind (ETS Nr. 122);

d. Empfehlung 219 (2007) über den Status der Hauptstädte, Empfehlung 132 (2003) über Kommunaleigentum im Lichte der Grundsätze der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung;

e. EntschlieÙung 299 (2010) des Kongresses über die Nachbereitung der Konferenz des Europarats der für die kommunale und regionale Demokratie zuständigen Minister (Utrecht, Niederlande, 16./17. November 2009) durch den Kongress, 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 Empfehlung 282 (2010) [CM/Cong(2011)Rec282final], die die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu aufruft, den Referenzrahmen des Europarats für die regionale Demokratie zu berücksichtigen;

f. die vorausgegangene Empfehlung 97 (2001) über die kommunale und regionale Demokratie in Irland;

g. den Begründungstext [CG(25)6] über die Situation der lokalen Demokratie in Irland, vorgelegt von Herrn Michael COHEN, Malta (L, SOZ) und Frau Merita JEGENI YILDIZ, Türkei (R, EVP/CCE).

---

<sup>3</sup> Vorläufiger Empfehlungsentwurf, der am 3. Juli 2013 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

### Mitglieder des Ausschusses:

L. O. Molin (Präsident), M. Abuladze, K. Andersen, L. Ansala, 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, V. Churchmann, L. Ciriani, M. Cohen, M. Cools, J. Costa, D. Çukur, BM. D'Angelo, M. de Vits, J. Dillon, R. Dodd (Stellv.: S. James), N. Dogan, G. Doğanoglu, V. Dontu, E. Flyvholm, J. Folling, U. Gerstner, A. Gkountaras, A. Gonzalez Terol, V. Groisman, M. Guegan, M. Gulevskiy, O. Haabeth, H. Halldorsson, S. Harutyunyan, 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, J. Mandico Calvo, T. Margaryan (Stellv.: E. Yeritsyan), G. Marsan, V. Mc Hugh, N. Mermagen, A. Mimenov, I. Misheva, V. Mitrofanovas, M. Monesi, G. Mosler-Törnström, A. Muzio, AT. Papadimitriou-Tsatsou, U. Paslawska, N. Peleshi; H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, T. Popov, A. Pruszkowski, R. Rautava, I. Reepalu, H. Richtermocova, N. Romanova, J. Sauwens (Stellv.: J-P. Bastin), A. Schorer (Stellv.: P. Schowtka), L. Sfirloaga, D. Shakespeare, I. Shubin, S. Siukaeva, A-M. Sotiriadou, D. Straupaite, A. Torres Pereira, A. Ugues, G. Ugulava, A. Uss, P. Uszok, V. Varnavskiy (Stellv.: A. Borisov), LO. Vasilescu, B. Vöhringer, L. Verbeek, L. Wagenaar-Kroon, F. Wagner, H. Weninger, J. Wienen, 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.

2. Der Kongress erinnert daran, dass:

a. Irland die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr.122, im Weiteren „die Charta“) am 7. November 1997 unterzeichnet und am 14. Mai 2002 mit einer Erklärung ratifiziert hat, dass Irland beabsichtigt, den Anwendungsbereich der Charta auf die folgenden Kategorien von Behörden zu beschränken: County Councils, City Councils und Town Councils;

b. Irland nicht das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) unterzeichnet hat;

3. Die Kongressdelegation hat vom 3. bis zum 5. Oktober 2012 und am 3. Mai 2013 zwei offizielle Besuche in Irland durchgeführt.<sup>4</sup>

4. Die Delegation dankt der Ständigen Vertretung von Irland beim Europarat und den irischen Stellen auf zentraler, regionaler und kommunaler Ebene, den Verbänden der Gemeinden und Regionen, 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.

5. Der Kongress:

a. stellt mit Zufriedenheit fest, dass seit der letzten Empfehlung wichtige Fortschritte erzielt wurden und dass der grundlegende gesetzliche Rahmen nun für die kommunalen und teilweise auch die regionalen Stellen etabliert wurde;

b. stellt fest, dass die kommunalen Stellen in Irland, trotz zahlreicher struktureller und finanzieller Probleme, eine starke Verbindung zu ihren Bürgern haben und die Dienste in angemessener Weise erbringen;

c. anerkennt das Engagement der irischen Stellen, von einem sehr zentralisierten System zu einem in gewissen Grad dezentralisierten System zu werden;

d. begrüßt das im Oktober 2012 von der irischen Regierung angenommene Aktionsprogramm, das eine klare Verpflichtung seitens der Regierung enthält, die Zuständigkeiten der kommunalen Verwaltung auszuweiten.

6. Der Kongress äußert seine Bedenken, dass:

a. der verfassungsrechtliche Schutz der kommunalen Selbstverwaltung recht schwach ist und das Subsidiaritätsprinzip in der Gesetzgebung nicht ordnungsgemäß wiedergespiegelt und garantiert wird;

b. die kommunalen Verwaltungen nicht in einem wesentlichen Umfang Anteil an den öffentlichen Angelegenheiten haben: die Gemeinden warten immer noch auf eine stärkere Dezentralisierung und die Übertragung relevanter Kompetenzen und einer finanziellen Unabhängigkeit an die kommunale und regionale Ebene;

c. Konsultationen mit den Kommunen und deren Verbänden weder systematisch erfolgen noch in ausreichender Weise geregelt sind, um letzteren zu ermöglichen, sich am Entscheidungsprozess zu Angelegenheiten, die sie betreffen, zu beteiligen, und im vorliegenden Kontext einen Beitrag zu der geplanten Reform zu leisten;

d. die Verwaltungsaufsicht über die Tätigkeit der kommunalen Stellen durch die zentralen Stellen nach wie vor unverhältnismäßig ist und unter diesem System die Befugnisse, die den Kommunen übertragen wurden, nicht vollständig und ausschließlich sind;

---

<sup>4</sup> Bei ihrer Arbeit wurden die Berichtersteller von Professor Juraj NEMEC, Berater, einem Mitglied der Gruppe der unabhängigen Sachverständigen für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, und von Sedef Cankoçak, Ko-Sekretärin des Monitoring-Ausschusses des Kongresses, unterstützt.

e. der Ausgleichsmechanismus nicht transparent ist, und, obwohl die kommunalen Verwaltungen das formale Recht haben, Haushalte zu verabschieden, diese Freiheit in der Praxis erheblich beschnitten wird;

f. der Umfang der Kommunalsteuern und die Befugnisse der kommunalen Stellen zur Festlegung der Steuersätze sehr begrenzt sind;

g. die Bedingungen für das Amt der kommunal gewählten Amtsträger unzureichend durch die allgemeine Gesetzgebung geregelt sind (Labour Code; Arbeitsrecht);

7. Angesichts der obigen Ausführungen empfiehlt der Kongress dem Ministerkomitee, die irischen Stellen aufzufordern, die folgenden Empfehlungen zu berücksichtigen:

a. Überarbeitung ihrer Gesetzgebung, um sicherzustellen, dass das Subsidiaritätsprinzip noch besser im Recht verankert und von diesem geschützt wird, und Förderung dieses Grundsatzes in der Praxis des irischen öffentlichen Verwaltungssystems;

b. rasche Umsetzung des Aktionsprogramms, um den kommunalen und regionalen Stellen mehr Befugnisse und Zuständigkeiten und der kommunalen und regionalen Ebene relevante Zuständigkeiten und finanzielle Mittel zu übertragen;

c. Entwicklung von Verfahren und Mechanismen für die Konsultation der kommunalen und regionalen Stellen bei Angelegenheiten, die sie sowohl in gesetzlicher als auch praxisorientierter Hinsicht unmittelbar betreffen, unter Berücksichtigung der Kriterien, die in Artikel 4 Abs. 6 der Charta aufgeführt sind, i.e. „rechtzeitig“ und „in geeigneter Weise“;

d. Ergreifen der notwendigen Maßnahmen, um die bestehende Gesetzgebung zu ändern, die der zentralen Regierung gestattet, in den kommunalen Entscheidungsprozess einzugreifen, und Gewährleistung, dass das Aktionsprogramm nicht durch die Gründung des National Oversight Office (Nationale Aufsichtsbehörde) den Umfang der Aufsicht noch weiter ausweitet, um die Effizienz der kommunalen Stellen zu überwachen, u.a. ihre Zustimmung zu nationalen Zielen und politischen Maßnahmen;

e. Überarbeitung des Ausgleichsmechanismus, um diesen transparenter zu machen, und Gewährleistung, dass die auf ihn bezogenen Vorschriften nach Konsultation mit den kommunalen Stellen festgelegt werden;

f. Gewährleistung, dass in der Praxis die kommunale Verwaltung die Befugnis hat, Steuern zu erheben und in wirksamer Weise die Steuersätze im gesetzlich zulässigen Rahmen festzulegen;

g. die Erwägung, eine klare und konkrete Gesetzesgrundlage für die Bedingungen des Amtes der kommunal gewählten Amtsträger festzulegen, insbesondere in Bezug auf die Vorschriften für private Arbeitgeber, den gewählten Amtsträgern für die Teilnahme an kommunalen Angelegenheiten „Freizeit“ zu gewähren;

h. Aufruf an die irische Regierung, eine Debatte über die zukünftige Ausarbeitung der regionalen Verwaltungsebene mit der Möglichkeit zu eröffnen, ein System der Direktwahl von Vertretern und echte Zuständigkeiten bei der Erbringung „regionaler“ öffentlicher Dienste zu schaffen;

i. Aufforderung an die irische Regierung, das Zusatzprotokoll zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (ETS Nr. 159) und das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den kommunalen Angelegenheiten (CETS Nr. 207) zu unterzeichnen und zu ratifizieren.