

Europäisches Zentrum
für Föderalismus-Forschung Tübingen

Jahrbuch des Föderalismus 2012

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa

**Der Kongress der Gemeinden und Regionen: Grundlegende Reform
und neue Dynamik für Monitoring**

Andreas Kiefer, Generalsekretär des Kongresses

Der Kongress der Gemeinden und Regionen: Grundlegende Reform und neue Dynamik für Monitoring

Andreas Kiefer

1. Status und Rolle des Kongresses in der institutionellen Architektur des Europarates

1.1 Mission und Aufgaben

Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates in der heutigen Form wurde im Jahr 1994 geschaffen. Seine 318 gewählten Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden und Regionen sind das politische Sprachrohr der substaatlichen Gebietskörperschaften der 47 Mitgliedstaaten des Europarates. Sein Vorgänger war ein im Jahr 1961 eingerichteter Expertenausschuss für kommunale Demokratie. Ziele, Aufgaben und Zusammensetzung sind in der „Charta des Kongresses“ niedergelegt, die von den Mitgliedstaaten 1994¹ angenommen und 2000, 2007 und 2011 weiterentwickelt wurde. Ministerkomitee und Parlamentarische Versammlung konsultieren den Kongress in allen Fragen, die die Zuständigkeiten oder wesentliche Interessen der lokalen bzw. regionalen Gebietskörperschaften berühren. Der Kongress ist das institutionelle Pendant des Ausschusses der Regionen (AdR) der Europäischen Union (EU), der im Vertrag von Maastricht gegründet wurde und ebenfalls 1994 seine Arbeit aufnahm.

Auf ihrem Warschauer Gipfel vom 16. und 17. Mai 2005, bekräftigten die Staats- und Regierungschefs, die intergouvernementale Zusammenarbeit in den Bereichen Demokratie und Good Governance auf allen Ebenen in Partnerschaft mit der Parlamentarischen Versammlung und dem Kongress der Gemeinden und Regionen weiterzuführen. „Der Kongress [...] muss seine Bemühungen zum Ausbau von lokaler Demokratie und Dezentralisierung fortsetzen“, heißt es in dem angenommenen Aktionsplan.²

Zuletzt wurden die Statutorische Resolution und die Charta des Kongresses durch Beschluss des Ministerkomitees vom 19. Januar 2011³ weiter entwickelt und trugen der jüngsten Reform des Kongresses Rechnung. Das Ministerkomitee bestätigte darin die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften innerhalb der institutionellen Strukturen des Europarates.

1 Statutorische Resolution (94) 3 betreffend die Schaffung des Kongresses der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften Europas, angenommen vom Ministerkomitee am 14.01.1994 in der 506. Sitzung des Minister-Delegiertenkomitees.

2 Aktionsplan des Europarates, angenommen vom Warschauer Gipfel, Dokument CM(2005)80 final 17. Mai 2005, Abschnitt I. 4. unter: http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_de.asp (01.03.2012).

3 Beide in: Statutorische Resolution CM/RES (2011)2 vom 19.01.2011, unter: [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res\(2011\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res(2011)2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383) (01.03.2012).

Die Aufgaben des Kongresses sind:⁴

- Mitwirkung der lokalen und regionalen Ebene am europäischen Einigungsprozess sowie
- ihre Vertretung und aktive Einbeziehung in die Arbeit des Europarates,
- Erstattung von Vorschlägen an das Ministerkomitee mit dem Ziel der Förderung der lokalen und regionalen Demokratie,
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften auch über die Grenzen hinweg,
- Kontaktpflege mit internationalen Organisationen im Rahmen der Außenbeziehungen des Europarates im Bereich seiner Zuständigkeiten,
- enge Zusammenarbeit mit nationalen demokratischen Verbänden von Kommunen und Regionen sowie mit ihren europäischen Verbänden sowie mit dem Ausschuss der Regionen der EU.

Im Artikel 2 der Charta des Kongresses übertrug das Ministerkomitee dem Kongress konkrete operationelle und Monitoring-Aktivitäten im Bereich der Kommunalcharta und bei lokalen und regionalen Wahlen:

„3. The Congress shall prepare on a regular basis country-by-country reports on the situation of local and regional democracy in all member states and in states which have applied to join the Council of Europe, and shall ensure, in particular, that the principles of the European Charter of Local Self-Government are implemented.

4. The Congress shall also prepare reports and recommendations following the observation of local and/or regional elections.“⁵

Dementsprechend bilden die Monitoring-Aktivitäten des Kongresses und das follow-up dazu die Kernbereiche der Aufgaben und den Schwerpunkt seiner Aktivitäten. In Länderberichten über die Lage der lokalen und regionalen Demokratie der Mitgliedstaaten sowie der Beitrittsanwärter untersucht der Kongress die rechtliche und politische Lage und erstattet Vorschläge zur Weiterentwicklung. Vor allem wird die Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung⁶ überprüft. Neben dem Charta-Monitoring führt der Kongress auf Einladung der jeweiligen Staaten Beobachtungsmissionen von lokalen und regionalen Wahlen durch. In beiden Fällen werden dem Ministerkomitee Berichte und Empfehlungen vorgelegt, die dann an die jeweiligen nationalen Regierungen weitergeleitet werden. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats erhält diese Berichte und Empfehlungen ebenfalls. Für die konkrete Umsetzung der Empfehlungen richtete der Generalsekretär des Kongresses ab Dezember 2010 eine Einheit für Kooperationsaktivitäten mit den Mitgliedstaaten und den operationellen Dienststellen des Europarates ein.

4 Art. 2 der Statutorischen Resolution CM/RES (2011)2.

5 Ebenda.

6 *Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung*, SEV-Nr. 122 (Sammlung der Europäischen Verträge; siehe dazu die Website des Vertragsbüros des Europarates: <http://www.conventions.coe.int/?lg=de> (01.03.2012)).

Wichtige Kooperationspartner des Kongresses sind der Menschenrechtskommissar, die Konferenz der Internationalen Nicht-Regierungsorganisationen (INGO) sowie die verschiedenen intergouvernementalen Arbeitsstrukturen wie die Rapporteur-Gruppen des Ministerkomitees sowie die thematischen Lenkungsausschüsse von hohen Beamten der Mitgliedstaaten.

Zum Unterschied vom Ausschuss der Regionen (AdR) der EU ist der Kongress zur Teilnahme an allen Sitzungen des Ministerdelegiertenkomitees und seiner Untergruppen eingeladen und nimmt daran – abhängig von den Tagesordnungen – teils mit politischen Vertretern teils durch seinen Generalsekretär teil. Der Präsident des Kongresses und der Generalsekretär nehmen auch an den jährlichen Sitzungen der Außenminister und an den thematisch für den Kongress relevanten Ministerkonferenzen teil.

In einer Antwort an den Kongress am 12. Oktober 2011 bekräftigte das Ministerkomitee diese institutionelle Stellung und seine Bereitschaft, den politischen Dialog mit dem Kongress weiter auszubauen:

„3. The Committee recalls that it holds regular exchanges of views with the President of the Congress, as well as with its Secretary General. These exchanges of views keep it informed of the state of preparation and results of the Congress's sessions and help it monitor the progress of its work. Furthermore, members and representatives of the Congress directly contribute to the Council of Europe's intergovernmental activities by participating in conferences of specialised ministers as members of or observers in various bodies or committees for which the Committee of Ministers is responsible, such as its Rapporteur Groups and steering committees, like the CDLR, the CDMC, the CDMG, the CDMS and the CDEG. Moreover, they are occasionally invited to take part in Ministers' Deputies' meetings at rapporteur group level. For example, the President of the Congress himself attended the meeting of the Rapporteur Group on Democracy on 13 January 2011, and the Chair of the Congress Monitoring Committee took part in the meeting of the Rapporteur Group on Human Rights on 17 March 2011. Conversely, the chairmanship of the Committee of Ministers participates in Congress Sessions.“⁷

Außerhalb der Strukturen des Europarates bestehen Kooperationsabkommen mit dem Ausschuss der Regionen der EU sowie eine enge Zusammenarbeit mit den europäischen Verbänden von Regionen und Kommunen, denen ein offizieller Beobachterstatus eingeräumt wurde. Dazu zählen unter anderem die Versammlung der Regionen Europas (VRE), der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), die Konferenz der regionalen gesetzgebenden Parlamente (CALRE), die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen (REGLEG) sowie zahlreichere kleinere bzw. regional begrenzt aktive Zusammenschlüsse⁸.

7 Antwort des Minister-Delegiertenkomitees vom 12.10.2011, CM/Cong(2011)Rec299 final.

8 Eine Liste der Verbände findet sich auf der Kongress-Website: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/associations-int_en.asp (01.03.2012).

1.2 Nationale Delegationen als Schlüsselakteure

Die nationalen Verbände der Gemeinden, Städte, Landkreise, Provinzen und Regionen bzw. in Bundesstaaten die Koordinationsgremien wie die Ministerpräsidentenkonferenz bzw. die Europaministerkonferenz in Deutschland, die Landeshauptleutekonferenz in Österreich oder die Konferenz der Kantonsregierungen in der Schweiz spielen eine Schlüsselrolle bei der Nominierung der Kongressmitglieder durch die jeweiligen nationalen Regierungen und sie tragen zur Ausarbeitung der zweijährigen Prioritäten des Kongresses bei. Ihre Mitarbeiter fungieren häufig auch als Sekretariate der nationalen Delegationen. In Zukunft wird ihnen bei der innerstaatlichen Umsetzung und Weiterverfolgung der Empfehlungen und Entschließungen des Kongresses sowie im Dialog mit den jeweiligen Delegationen in der Parlamentarischen Versammlung und den Mitgliedern in den intergouvernementalen Lenkungsausschüssen wie dem für lokale und regionale Demokratie (CDLR) eine wichtige zusätzliche Aufgabe zukommen.

Bemerkenswert war der Trend der letzten Mandatsperioden in der Mitgliedschaft der Kammer der Regionen.⁹ Regionale Minister bzw. Vertreter der Exekutiven zogen sich zugunsten von Abgeordneten der regionalen Versammlungen oder Parlamente aus dem Kongress zurück. In den elf Delegationen mit Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen stellen die Regierungsmitglieder nur ein Drittel der Mitglieder und Stellvertreter. 61 Parlamentarier stehen 33 Vertretern der Exekutiven gegenüber. In den Delegationen von Spanien und dem Vereinigten Königreich finden sich ausschließlich Parlamentarier, in der deutschen sind 16 der 18 Delegierten Landtagsabgeordnete. Dadurch entgeht dem Kongress ein beträchtliches Reservoir an Regierungsexpertise. Der Ausschuss der Regionen, der eher exekutivdominiert ist, kann sich hingegen in seiner inhaltlichen Arbeit stärker auf den Input der Verwaltungen seiner Mitglieder stützen.

1.3 Fokussierung im Mittelpunkt der Reformen

Als erstes Organ des Europarates und aus eigener Initiative begann der Kongress der Gemeinden und Regionen im Jahr 2008 eine grundlegende Aufgabenkritik und Neuorientierung. Auf der Basis seines Mandates setzte der Kongress neue Schwerpunkte und konzentrierte seine Aktivitäten auf jene Bereiche, die eine lokale und/oder regionale Dimension der Kernbereiche des Europarates haben, nämlich Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Mit der Annahme der Prioritäten 2011 bis 2012 einher ging eine Reform der politischen Ausschüsse und des Sekretariats des Kongresses.

Der im Herbst 2009 neu gewählte Generalsekretär des Europarates Thorbjörn Jagland initiierte seinerseits eine umfassende Reform des intergouvernementalen Bereichs mit dem Ziel, die Aufgaben des Europarates neu zu definieren und durch Konzentration auf die Kernbereiche mehr Schlagkraft und Wirkung zu erzielen und vor allem um Doppelgleisigkeiten mit anderen internationalen Organisationen abzubauen. Das Ergebnis umfasste eine Festlegung eines Budgets mit inhaltlichen Schwerpunkten für zwei

⁹ Siehe: http://www.coe.int/t/congress/Fonctionnement/Chambers/Regions_en.asp?mytabsmenu=2 (01.03.2012).

Jahre, neue Zielvorgaben für die Lenkungsausschüsse, Sparmaßnahmen beim Personal und eine völlige Neustrukturierung des Sekretariates des intergouvernementalen Bereichs. Die Parlamentarische Versammlung folgte als drittes Organ und ordnete seine Strukturen und Arbeitsmethoden ab 1. Januar 2012 neu. Im Zuge seiner Reformanstrengungen entwickelte der Kongress seine politischen Beziehungen zu den anderen Organen des Europarates und baute seine Kooperationsaktivitäten aus. Thematische Vorgaben und Kampagnen des intergouvernementalen Sektors wie etwa die Situation der Roma oder die Kampagne gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern, griff der Kongress auf und setzte Initiativen auf lokaler und regionaler Ebene. Dies ergänzte seine statutarischen und Monitoring-Aktivitäten. Die Berichterstatter zur Reform, Halvdan Skard, Norwegen, und der Leiter der deutschen Delegation, Günther Krug, konsultierten alle Kongressmitglieder und die befreundeten Verbände mit Hilfe eines Fragebogens, berichteten regelmäßig an das Präsidium und den Ständigen Ausschuss und legten schließlich Vorschläge zur Änderung der Geschäftsordnung und der Charta des Kongresses vor. Die vorgeschlagenen Änderungen wurden von den Mitgliedern in mehreren Entschlüssen und hinsichtlich der Änderungen der Statutarischen Resolution und Charta des Kongresses in einer Empfehlung an das Ministerkomitee vollinhaltlich gebilligt.¹⁰

1.4 Inhaltliche Konzentration auf Kernthemen

Die Reform beinhaltete sowohl politisch-inhaltliche als auch strukturell-organisatorische Veränderungen. Die Kongressmitglieder beschlossen, die Texte ihrer Entschlüssen und Empfehlungen politischer, konkreter und präziser zu verfassen und mehr Wert auf die Weiterverfolgung der Beschlüsse zu legen. Das follow-up wurde ausdrücklich als Aufgabe der Berichterstatter definiert, die in der Vergangenheit bislang ihre Funktion mit der Annahme der Texte im Plenum als erledigt angesehen hatten. Die thematische Breite der Arbeit des Kongresses wurde reduziert und konzentriert sich nun auf jene Kernbereiche des Europarates, in denen der Kongress ein Alleinstellungsmerkmal hat: Förderung der lokalen und regionalen Demokratie und Monitoring der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung sowie Beobachtung lokaler und regionaler Wahlen. Die thematischen Aktivitäten des Kongresses werden sich an den Kernthemen des Europarates orientieren, wo der Kongress die lokale und regionale Dimension beitragen kann, wie etwa im Bereich der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit. Dies betrifft unter anderem die Bereiche der Auswirkungen von Migration und Integration, interreligiösen Dialog, die Situation der Roma, Beteiligung von Ausländern am öffentlichen Leben oder die Frage von politischer Ethik und Korruptionsbekämpfung in Gemeinden und Regionen als Präventivmaßnahme. Dies spiegelt sich auch

¹⁰ *Kongress Entschlüsse* 305 (2010): Die Reform des Kongresses, 309 (2010), Die Reform des Kongresses: Strukturen und Arbeitsmethoden, 321 (2011), Die Reform des Kongresses der Gemeinden und Regionen im Rahmen der Reform des Europarates und Empfehlungen 290 (2010), Die Reform des Kongresses: Strukturen und Arbeitsmethoden sowie 299 (2011), Die Reform des Kongresses der Gemeinden und Regionen im Rahmen der Reform des Europarates.

in den Aufgabenbereichen der drei neuen Kommissionen wieder (siehe dazu unten). Dazu kommen die Förderung der grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit und die Kooperation mit den vom Kongress mitbegründeten Verbänden lokaler Demokratieagenturen ALDA¹¹ sowie das Netzwerk der Verbände von lokalen Gebietskörperschaften Süd-Ost-Europas NALAS.¹²

1.5 Checkliste als Prüfraster

Das Kongresspräsidium billigte einen vom Generalsekretär vorgelegten Prüfraster für alle neuen Aktivitäten, der die Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Reform sicherstellen soll. Alle Vorschläge für die Ausarbeitung von Berichten, Empfehlungen und Entschließungen sowie für die Durchführung von Veranstaltungen werden vom Präsidium beurteilt. Darzustellen sind – vom antragstellenden Ausschuss oder Sekretariat – für jede Maßnahme das politische Ziel, das erreicht werden soll, die spezielle lokale und regionale Dimension und die Übereinstimmung mit den politischen Prioritäten des Europarates und des Kongresses. Des Weiteren sind die vorgeschlagene konkrete Nacharbeit nach der Annahme des Textes bzw. der Durchführung der Veranstaltung, ein Zeitplan und eine Angabe über die erforderlichen Ressourcen vorzulegen.

2. Die drei neuen Ausschüsse

Entsprechend dieser Neuorientierung und auf der Grundlage der neuen Prioritäten 2011 bis 2012 wurden die politischen Arbeitsstrukturen der Ausschüsse angepasst. Waren bis 2010 vier Ausschüsse tätig, wurde die Zahl ab Oktober 2010 auf drei reduziert und eine völlige inhaltliche Neuorientierung vorgenommen. Die drei thematischen – Kultur und Bildung, Sozialer Zusammenhalt und Nachhaltige Entwicklung – und der „Institutionelle Ausschuss“ wurden durch zwei institutionelle und einen thematischen Ausschuss ersetzt.

2.1 Der Monitoring-Ausschuss

Der „Ausschuss zur Überwachung der von den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung eingegangenen Verpflichtungen und Zusagen“, kurz Monitoring-Ausschuss, erstellt ein Arbeitsprogramm mit einer Liste der Staaten, die überprüft werden und bereitet Berichte über die Lage der lokalen und regionalen Demokratie vor. Neben allgemeinen Monitorings, die etwa alle fünf Jahre für jeden Mitgliedstaat durchgeführt werden, können sogenannte *fact finding* Missionen anberaumt werden, um etwa auf konkrete Beschwerden einzugehen oder die Einhaltung einzelner Bestimmungen der Charta zu überprüfen. Nach der Annahme der Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ist der Ausschuss für das entsprechende politische *follow-up*

11 Siehe <http://www.alda-europe.eu/newSite/> (01.03.2012).

12 Siehe <http://www.nalas.eu/> (01.03.2012).

der Empfehlungen zuständig. Für die Mandatsperiode von Oktober 2010 bis Oktober 2012 wurden Lars O. Molin, Schweden, zum Vorsitzenden und Gudrun Mosler-Törnström, Österreich, Francis Lec, Frankreich, und Alexander Uss, Russische Föderation, zu Vizepräsidenten gewählt.

2.2 Der Governance-Ausschuss

Rechtliche und politische Fragen im Zusammenhang mit guter Regierungsführung („Governance“) beinhalten den Aufgabenbereich dieses Ausschusses. Er soll Vorschläge zur Weiterentwicklung der Rechtsinstrumente und der Empfehlungen des Europarates im Bereich der lokalen und regionalen Demokratie erarbeiten und befasst sich mit allen Themen, die die Beziehungen der verschiedenen innerstaatlichen Regierungsebenen und die lokale und regionale Governance betreffen. Dazu gehören Themen wie die angemessene Finanzausstattung der Gemeinden und Regionen ebenso wie Fragen der Bürgerbeteiligung, grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit sowie alle Zukunftsfragen der Demokratie einschließlich e-Demokratie. Der Ausschuss ist auch zuständig für die Vorbereitung der Positionen des Kongresses für die alle zwei bis drei Jahre stattfindenden Konferenzen der Gemeindeminister des Europarates. Wichtiger intergouvernementaler Kooperationspartner dafür ist der Europäische Ausschuss für lokale und regionale Demokratie (*European Committee for local and regional democracy – CDLR*), ein Lenkungsausschuss aus leitenden Beamten der für die Gemeindeangelegenheiten zuständigen nationalen – bzw. in Belgien, Deutschland, Österreich und der Schweiz auch regionalen – Ministerien.

Der Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, Karl-Heinz Lambertz, wurde 2010 zum Ausschussvorsitzenden gewählt. Seine Vizepräsidenten sind Britt-Marie Lövgren, Schweden, Enes Özklarsi, Türkei, und Wjatscheslaw Rogow, Russische Föderation.

2.3 Der Ausschuss für Aktuelle Fragen

Dieser Ausschuss behandelt politisch aktuelle Herausforderungen für die Gesellschaft, die eine lokale und regionale Dimension haben, und erstattet konkrete Handlungsvorschläge. Thematisch umfasst der Aufgabenbereich – aus dem Gesichtspunkt der Werte des Europarates und unter Berücksichtigung der Prioritäten des Ministerkomitees und der Gemeindeministerkonferenz – unter anderem den gesellschaftlichen Zusammenhalt, interkulturellen Dialog, Kultur und nachhaltige Entwicklung. Für die Plenartagungen des Kongresses hat der Ausschuss die Aufgabe, Debatten zu aktuellen Fragen vorzubereiten. Der Vorsitzende Emin Yeritsyan, Armenien, wird unterstützt von den drei Vizepräsidenten Barbara Toce, Italien, Farid Mukhametsin, Russische Föderation, und Claudette Abela Baldacchino, Malta.

3. Lokale Demokratie und Menschenrechte als Prioritäten

3.1 Breite Konsultation bei Erarbeitung der Prioritäten

Der inklusive Prozess der Erarbeitung der Prioritäten des Kongresses beteiligte neben den Mitgliedern des Kongresses auch die nationalen Verbände von Gemeinden, Städten und Regionen sowie die europäischen Verbände, mit denen der Kongress Arbeitsbeziehungen unterhält oder die als Beobachter akkreditiert sind. Bei der Vorbereitung orientierte sich das Präsidium des Kongresses an den Grundsätzen der eigenen Reform – nämlich Konzentration auf die Kernbereiche der Tätigkeit des Europarates mit einer lokalen und regionalen Dimension. Die Prioritäten für 2011 und 2012 wurden von den Mitgliedern in der 19. Plenartagung des Kongresses am 27. Oktober 2010 angenommen¹³. Sie bilden die Basis für die Aktivitäten der beiden Kammern und der Kommissionen und sollen die gewährleisten, dass der Kongress die Bedürfnisse der Kommunen und Regionen besser berücksichtigt, mehr Umsetzungsorientierung und praktische Anwendbarkeit erreicht und ein klares *follow up* seiner Arbeit vorsieht.

3.2 Eine neue Dynamik und Nachhaltigkeit für die Monitoring-Aktivitäten

Bis 2010 wurden etwa drei bis fünf Monitoring-Missionen pro Jahr durchgeführt. Mit der Schaffung eines eigenen Monitoring Ausschusses im Oktober 2010 wurden die Grundlagen für die Umsetzung der neuen Prioritäten im Monitoring-Bereich geschaffen. So werden etwa alle fünf Jahre Monitoring Missionen in den Staaten durchgeführt, die die Kommunal-Charta ratifiziert haben.¹⁴ Per Ende 2011 waren das 45 der 47 Mitgliedstaaten des Europarates. Die beiden ausständigen Staaten sind Monaco und San Marino.

Die Regelmäßigkeit der Überprüfungen soll zu einem besseren Dialog mit den betreffenden Mitgliedstaaten und damit zu einer besseren Berücksichtigung und Umsetzung der Empfehlungen des Kongresses führen. Die häufigeren Monitoring-Missionen – etwa zehn bis 15 pro Jahr – sollen über den bisher üblichen Blick auf einzelne Staaten hinaus gemeinsame Themen und Bereiche identifizieren, in denen es ähnliche Problemlagen oder innovative und erfolgreiche Lösungsansätze in den Mitgliedstaaten gibt. Dieser komparative Ansatz wird eine neue Qualität des Monitorings des Kongresses ermöglichen und binnen weniger Jahre eine grundlegende Beurteilung der lokalen Demokratie in Europa und ihrer Herausforderungen ermöglichen. Darüber wird der Kongress in einen intensiveren Dialog mit den Mitgliedstaaten im Ministerkomitee eintreten, als dies derzeit bei der Behandlung der einzelnen Länderberichte der Fall ist.

13 *Kongress Entschließung 310* (2010): Prioritäten des Kongresses 2011-2012 vom 27.10.2010.

14 Der Text der Charta und der Stand der Ratifikationen sind auf der Website der Vertragsbüros des Europarates abrufbar: [http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?CL=GER&CM=&NT=122&DF=23/08/2010&VL=\(01.03.2012\)](http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?CL=GER&CM=&NT=122&DF=23/08/2010&VL=(01.03.2012)).

3.2.1 *Kommunalcharta und „Referenzrahmen“ als Prüfaster*

Im Rahmen der vom Monitoring-Ausschuss festgelegten Monitoring-Missionen wird die Umsetzung der Bestimmungen der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung durch die Mitgliedstaaten überprüft. Der nicht rechtlich verbindliche aber von der Konferenz der für die Gemeinden und Regionen zuständigen Minister der Mitgliedstaaten des Europarates als Rahmendokument mit Empfehlungscharakter angenommene Referenzrahmen für regionale Demokratie¹⁵ dient ebenso als Prüfungsraster.

In einer Antwort an den Kongress vom 19. April 2011 führt das Ministerkomitee¹⁶ aus:

„4. The Committee of Ministers encourages the governments of member states to take account of the Reference Framework for Regional Democracy in connection with policies and reforms, as proposed in paragraph 8 b. of the recommendation. It recalls that the Framework was prepared jointly by the Congress and the CDLR as “a useful and practical reference for those considering institutional reforms and governance at the regional level, as well as for the Parliamentary Assembly and the Congress in their work.”

Nachdem in den vergangenen Jahren unter den Mitgliedstaaten kein Konsens für ein rechtlich verbindliches Pendant der regionalen Selbstverwaltung zur Kommunalcharta erreichbar war einigten sich der intergouvernementale Expertenausschuss CDLR und der Kongress auf einen Referenzrahmen, der aber zahlreiche durchaus weitgehende Vorschläge für regionale Strukturen enthält. Es bleibt abzuwarten, wann ein günstiger Zeitpunkt besteht, um das Anliegen für rechtlich stärkere Garantien für die regionalen Gebietskörperschaften wieder auf die politische Agenda zu bringen.

Die Berichte berücksichtigen auch frühere Empfehlungen und/oder Entschließungen des Kongresses, die für das besuchte Land ausgesprochen wurden. Außerdem wird die Situation der lokalen und regionalen Demokratie im Lichte anderer relevanter Texte des Europarats untersucht, die vom betreffenden Land ratifiziert wurden. Dazu zählen z. B. das Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben (SEV Nr. 144), die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen (SEV Nr. 148), das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (SEV Nr. 157), das Protokoll Nr. 3 zum Europäischen Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (SEV Nr. 206).

3.2.2 *Neue Regeln für die Monitoring-Aktivitäten*

In einer eigenen Resolution 307 (2010) legte der Kongress die Kriterien für die Monitoring-Aktivitäten fest. Die Auswahl der Berichtersteller wurde objektiviert und die Unparteilichkeit wurde gestärkt. Berichtersteller dürfen nur für maximal fünf Jahre für einen Staat benannt werden und innerhalb einer Mandatsperiode soll unter allen Berichterstellern eine ausgewogene Vertretung der politischen Gruppen und der Gruppe der

15 Der Referenzrahmen ist als Dokument der Ministerkonferenz von Utrecht publiziert: <http://https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1389907&SecMode=1&DocId=1490616&Usage=2> (01.03.2012).

16 Antwort des Minister-Delegiertenkomitees vom 12.10.2011 (Fn. 7).

nicht einer Partei angehörenden Mitglieder des Kongresses sichergestellt werden. Die Ko-Berichterstatter dürfen keine Staatsangehörigen des vom Monitoring betroffenen Staates oder eines Nachbarstaates sein. Anders als im Ausschuss der Regionen, wo derartige Koordinationsaufgaben ausschließlich von den politischen Gruppen wahrgenommen werden, finden diese Abstimmungen im Kongress im Zusammenwirken der nationalen Delegationen mit den politischen Gruppen und dem Kongress-Sekretariat statt.

Der Monitoring-Ausschuss erstellt einen jährlichen Arbeitsplan und wählt die Staaten aus. Für jeden Staat werden ein Berichterstatter aus der Kammer der Gemeinden und einer aus der Kammer der Regionen benannt, sofern der zu besuchende Staat über Regionen verfügt. Ansonsten werden zwei kommunale Berichterstatter benannt. Zur Erhöhung der Qualität des Monitorings werden Trainings für die Berichterstatter organisiert. Die beiden Berichterstatter werden von einem Mitglied der Gruppe unabhängiger Experten¹⁷ für die Charta und dem Kongress-Sekretariat begleitet. Aufgrund einer vom Generalsekretär des Kongresses durchgeführten Reform billigte das Kongress-Präsidium neue Richtlinien für die Zusammensetzung, die Erneuerung und die Arbeitsmodalitäten der Expertengruppe. Sie unterstützt den Kongress vor allem in rechtlichen Fragen der kommunalen Selbstverwaltung. Die Mitglieder der Gruppe – ein Vollmitglied und mehrere Ersatzmitglieder pro Mitgliedstaat – werden nach einem öffentlichen Aufruf an alle einschlägigen universitären und anderen wissenschaftlichen Einrichtungen vom Generalsekretär des Kongresses im Einvernehmen mit den Präsidenten des Kongresses und der beiden Kammern sowie dem Vorsitzenden der Expertengruppe für einen Zeitraum von vier Jahren bestellt. Im Zuge der Monitoring-Missionen leisten diese anerkannten Wissenschaftler Gewähr für die Richtigkeit der Analysen des Berichts.

3.2.3 *Dialog mit allen Akteuren*

In Zusammenarbeit mit den Ständigen Vertretungen beim Europarat und den nationalen Delegationen werden die Besuchsprogramme in den ausgewählten Staaten vorbereitet. Im Rahmen der Besuche werden Gespräche mit hochrangigen Repräsentanten aller politischen Ebenen geführt: den für die Kommunal- und Regionalangelegenheiten zuständigen nationalen oder regionalen – vor allem in Staaten mit Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen – Ministern, mit Mitgliedern des nationalen oder gegebenenfalls der regionalen Parlamente, die für Kommunalfragen zuständig sind, mit gewählten lokalen und regionalen Politikerinnen und Politikern, mit den Mitgliedern der jeweiligen Kongress-Delegation, mit den Vorsitzenden der nationalen Dachverbände oder Koordinationsstrukturen von Regionen und Kommunen sowie mit Vertretern der Verfassungsgerichte, Rechnungshöfe, Ombudspersonen und Volksanwaltschaften, der Zivilgesellschaft und von einschlägigen Experten. In Gesprächen mit Bürgermeisterinnen von Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größe und Struktur wird auf eine möglichst umfas-

17 Das Statut der „Gruppe unabhängiger Experten für die Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung“ wurde vom Präsidium des Kongresses am 16.09.2011 gebilligt (Dokument CG/GIE(20)2); die Liste der Mitglieder der Gruppe ist auf der Website des Kongresses veröffentlicht: http://http://www.coe.int/t/congress/whoswho/compo-charta_en.asp (01.03.2012).

sende Beurteilung der Lage der Gebietskörperschaften im Staatsverband sowie hinsichtlich der interkommunalen Zusammenarbeit Wert gelegt. Nach Abschluss des Besuches wird innerhalb von sechs Wochen ein Berichtsentwurf verfasst, der zunächst den während der Mission begegneten Gesprächspartnern zum Kommentar übermittelt wird. Die beiden Berichtsersteller können entscheiden, diese Kommentare einzuarbeiten oder dem Berichtsentwurf anzuschließen.

3.2.4 *Beratung im Ausschuss und Annahme im Plenum*

Der Entwurf des Berichts sowie Vorschläge für eine EntschlieÙung (gerichtet an den Kongress sowie an lokalen und regionale Gebietskörperschaften und ihre Verbände) und für eine Empfehlung (gerichtet an das Ministerkomitee) werden dem Monitoring-Ausschuss vorgelegt. Dieser berät und beschließt die drei Dokumente und legt sie sodann dem Plenum des Kongresses vor. Das Besuchsprogramm mit einer Übersicht über alle Gesprächstermine ist dem Bericht angeschlossen. Ein Anhang enthält Informationen über Aktivitäten von Gemeinden, Städten und Regionen im Bereich der Förderung der Menschenrechte. Dabei handelt es sich nicht um Monitoring-Aktivitäten des Kongresses sondern um ein Aufzeigen von *good practices* und einen internationalen Erfahrungsaustausch. In diese Aufstellung fließen auch Beobachtungen des Menschenrechtskommissars des Europarates ein, die er in Gemeinden und Regionen auf seinen Besuchen in den Mitgliedstaaten macht.

Mit der Reform der Geschäftsordnung des Kongresses, deren Beschlussfassung im Frühjahr 2012 vorgesehen war, wird auch klargestellt, dass sowohl der Bericht („*Explanatory memorandum*“) als auch die Entwürfe für die konkreten Empfehlungen und die EntschlieÙung von der Kommission beraten und angenommen werden. Bislang galt dies nur für die Empfehlung aber nicht für den Bericht, der ausschließlich vom Berichtsersteller zu verantworten war. Der Bericht ist, wie der Entwurf der EntschlieÙung und der Empfehlung, Gegenstand von Änderungsanträgen im zuständigen Ausschuss. Im Plenum sind hingegen nur Änderungsanträge zur EntschlieÙung und zur Empfehlung möglich, nicht jedoch zum „*Explanatory Memorandum*“. Dazu können aber schriftliche Erklärungen der Mitglieder zu Protokoll gegeben werden. Nach der Annahme durch das Plenum werden die Empfehlung an das Ministerkomitee und die EntschlieÙung zur Umsetzung an den Monitoring-Ausschuss weiter geleitet. Zur Weiterverfolgung der angenommenen Berichte siehe unten 3.4. und 4.

3.2.5 *„100 Prozent Charta“ als Ziel*

Zum Unterschied von Verordnungen in der EU sind die völkerrechtlichen Verträge des Europarates nicht unmittelbar in den Mitgliedstaaten anwendbar. Nach der Unterzeichnung eines Übereinkommens ist eine Ratifizierung durch die jeweiligen nationalen – bzw. in Föderalstaaten auch durch die regionalen – Parlamente erforderlich. Zudem sieht Artikel 12 der Charta die Möglichkeit vor, eine Auswahl von Artikeln und Absätzen der Charta zu notifizieren, an die sich ein Staat gebunden erklärt. Dieses Opting-in führt dazu, dass es de facto unterschiedliche Standards der kommunalen Selbstverwaltung auf der Basis der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung gibt,

weil nicht alle Bestimmungen in allen Staaten in derselben Konstellation anwendbar sind.

Die Erfahrungen¹⁸ aus den Monitoring-Missionen zeigen, dass viele Mitgliedstaaten ihr System der kommunalen Selbstverwaltung seit der Ratifizierung der Charta erheblich verändert haben und dass in Folge die Vorbehalte, die zum Zeitpunkt der Ratifizierung vorgelegt wurden, nicht mehr länger erforderlich oder sogar durch eine weitergehende Gesetzgebung obsolet sind. Der Kongress setzte es sich daher zum Ziel, die – ohnehin relativ geringe - Zahl an Erklärungen von Mitgliedstaaten, sich an nur an einen Teil der Artikel der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung gebunden zu erklären, zu reduzieren. Die 33 betroffenen Mitgliedstaaten wurden aufgefordert¹⁹, die Zahl der sie bindenden Artikel zu erweitern und die Vorbehalte aufzuheben. Das Ministerkomitee²⁰ ermutigte die Mitgliedstaaten ausdrücklich, ihre Vorbehalte zu einzelnen Artikeln der Charta zu überdenken. Der Kongress wird dieses Anliegen bei seinen Monitoring-Missionen thematisieren. Politisches Ziel des Kongresses ist es, sowohl vom Inhalt als auch vom Geltungsbereich der Charta 100% Abdeckung zu erreichen. Von den 47 Mitgliedstaaten haben lediglich zwei, Monaco und San Marino; die Charta noch nicht ratifiziert und die Zahl der nicht anerkannten Artikel sinkt aufgrund der politischen Gespräche ebenfalls.

Übersicht: Monitoring-Besuche in den Mitgliedstaaten 2008 bis 2011, Berichte und angenommene Empfehlungen sowie Entschließungen

In den vergangenen Jahren absolvierten die Delegationen des Kongresses Monitoring-Missionen bzw. nahm der Kongress Berichte und Empfehlungen zur lokalen und regionalen Demokratie in folgenden Mitgliedstaaten an:

Monitoring-Mission (Besuch der Delegation)	Titel des Monitoring-Berichts	Empfehlung bzw. Entschließung (Nummer und Jahr der Annahme)
2008		
Griechenland	Regionale Demokratie in Griechenland	REC 247 (2008)
Bosnien und Herzegowina	Lokale und regionale Demokratie in Bosnien und Herzegowina	REC 202(2008)
Belgien	Lokale Demokratie in Belgien: Nicht-Bestätigung dreier Bürgermeister durch Flämische Behörden	REC 258 (2008) RES 276 (2008)
Lettland	Lokale Demokratie in Lettland: Teilnahme von Nicht-Staatsbürgern am öffentlichen und politischen Leben auf lokaler Ebene	REC 257 (2008)

18 Bericht des Governance-Ausschusses Dokument CPL (21) 5: „Vorbehalte und Erklärungen zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung“, Berichterstatter Michael Cohen, Malta, vom 28.09.2011.

19 Empfehlung 314 (2011), Vorbehalte und Erklärungen zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, Berichterstatter Michael Cohen, Malta, vom 20.10.2011.

20 Antwort des Ministerkomitees vom 12.10.2011, CM/Cong(2011)Rec299 final, Punkt 5.

2009

Türkei (2. Besuch)		
Schweiz	Regionale Demokratie in der Schweiz	REC 285 (2010)
Island	Lokale Demokratie in Island	REC 283 (2010)
Russische Föderation, (1. Besuch)		
Belgien		

2010

Montenegro	Lokale Demokratie in Montenegro	REC 203 (2010)
Österreich	Lokale und regionale Demokratie in Österreich	REC 302 (2011)
Russische Föderation, (2. Besuch)	Lokale und regionale Demokratie in der Russischen Föderation	REC 297 (2010)
Estland	Lokale Demokratie in Estland	REC 294 (2010)
Türkei, (3. Besuch)	Lokale und regionale Demokratie in der Türkei	REC 301 (2011)
Rumänien	Lokale und regionale Demokratie in Rumänien	REC 300 (2011)
Malta	Lokale Demokratie in Malta	REC 305 (2011)
Serbien	Lokale und regionale Demokratie in Serbien	REC 316 (2011)
Lettland	Lokale und regionale Demokratie in Lettland	REC 317 (2011)
Slowenien	Lokale und regionale Demokratie in Slowenien	REC 308 (2011)
Bulgarien	Lokale und regionale Demokratie in Bulgarien	REC 310 (2011)
Frankreich (1. Besuch)		
Finnland	Lokale und regionale Demokratie in Finnland	REC 311 (2011)

2011

Frankreich (2. Besuch)		
Bosnien und Herzegowina (2 Besuche)	Lokale und regionale Demokratie in Bosnien und Herzegowina	REC 324 (2012)
Litauen	Lokale und regionale Demokratie in Litauen	REC 321 (2012)
Tschechische Republik	Lokale und regionale Demokratie in der Tschechischen Republik	REC 319 (2012)
Deutschland	Lokale Demokratie in Deutschland	REC 320 (2012)
Republik Moldawien (2 Besuche)	Lokale und regionale Demokratie in der Republik Moldawien	REC 322 (2012)
Italien (1. Besuch)		
Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien		
Portugal	Lokale und regionale Demokratie in Portugal	REC 323 (2012)

Quelle: Eigene Darstellung.

3.3 Wahlbeobachtung

3.3.1 Neue Richtlinien für mehr Objektivität und Qualität

In der Präambel zur Charta der kommunalen Selbstverwaltung ist politische Teilhabe als Grundlage demokratischer Gesellschaften definiert. Grundlage der Wahlbeobachtungen des Kongresses ist Artikel 2 Abs. 4 seiner Charta. Auf Einladung der Regierungen oder der zuständigen Wahlbehörden führt der Kongress Missionen durch Beobach-

tung von lokalen und regionalen Wahlen durch. In seinen Prioritäten 2010 bis 2012 beschloss der Kongress, Inhalt, Ablauf und Qualität seiner Wahlbeobachtungsmissionen weiterzuentwickeln und zu verbessern. Dies wurde in einer eigenen Entschließung²¹ konkretisiert. Die Zusammensetzung der Delegationen erfolgt nach einem Aufruf zur Interessensbekundung an alle 636 Mitglieder und Stellvertreter des Kongresses durch das Präsidium. Die Delegation muss eine geographische Ausgewogenheit und eine Balance der politischen Gruppen und der Fraktionslosen im Kongress widerspiegeln und Männer und Frauen gleichermaßen berücksichtigen. Der Kongress nahm einen Verhaltenskodex für Wahlbeobachter an, der sich an den internationalen Standards für Wahlbeobachtungen orientiert und schult seine Mitglieder regelmäßig.

3.3.2 *Einladung an den Ausschuss der Regionen*

Auf der Grundlage eines Kooperationsübereinkommens lädt der Kongress den Ausschuss der Regionen zur Teilnahme an den vom Kongress geführte Delegation ein. Die vier Fraktionen im Ausschuss der Regionen der EU nominieren jeweils ein Mitglied, die zur Teilnahme an den vom Kongress durchgeführten Trainingsseminaren eingeladen werden. Der Ausschuss der Regionen nahm bisher nur Einladungen zu Wahlbeobachtungsmissionen in Nicht-EU-Staaten an. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre entwickelte der AdR eigene Richtlinien für seine Mitwirkung an Wahlbeobachtungsmissionen. In diesem Zusammenhang kam es in den Sitzungen der AdR-Fachkommission CIVEX und im Präsidium zu Diskussionen,²² die zum Ziel hatten, seitens des AdR Doppelgleisigkeiten mit den Aktivitäten des Kongresses zu vermeiden. Während der Kongress über einen klaren Auftrag für die Wahlbeobachtungen und die Vorlage von Empfehlungen an das Ministerkomitee verfügt, fehlt ein derartiges Mandat für den AdR. Auch ist der AdR in keine Kooperationsaktivitäten im Anschluss an die Empfehlungen eingebunden, wie dies für den Kongress im Bereich des Europarats der Fall ist.

3.3.3 *Zwei Missionen*

In einer Vorbereitungsmission mehrere Wochen vor dem Wahltag besucht eine kleine Delegation das Land und führt Informationsgespräche mit staatlichen Stellen, Wahlbehörden, wahlwerbenden Gruppen, Medienvertretern sowie anderen internationalen Organisationen vor Ort und macht sich ein Bild von der politischen Situation. In den Tagen um den Wahltag besucht eine Delegation aus ca. zehn bis 15 lokalen und regionalen Politikerinnen und Politikern das Land, trifft mit führenden Persönlichkeiten der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene sowie Vertretern der Zivilgesellschaft und der Medien zusammen. Am Wahltag selbst besuchen kleinere Gruppen von zwei bis vier Delegationsmitgliedern verschiedene Wahllokale auch außerhalb der Hauptstädte

21 *Entschließung 306* (2010): Beobachtung von Kommunal- und Regionalwahlen – Strategie und Regeln des Kongresses vom 18.06.2010.

22 Siehe dazu das vom AdR-Präsidium in der 135. Präsidiumssitzung am 14.02.2012 angenommene Dokument „Künftige Entwicklung der Teilnahme des AdR an Wahlbeobachtungsmissionen“, R/CdR 39/2012 Punkt 8.

und bleiben meist bis zum Ende der Auszählung in den Wahllokalen. In einer Pressekonferenz am Wahlabend oder am folgenden Tag werden die Erkenntnisse der Öffentlichkeit präsentiert. Diese Pressekonferenzen finden meist gemeinsam mit anderen internationalen Wahlbeobachtern statt, vor allem mit den Delegationen der OSZE. Nach der Rückkehr der Delegation bereiten der Berichterstatter und der Delegationsleiter einen Bericht mit Empfehlungen vor, die dem Kongress-Präsidium und danach dem Kongress-Plenum zur Annahme vorgelegt werden. Mittelfristig werden wohl auch die Berichte und Empfehlungen nach Wahlbeobachtungen dem Monitoring-Ausschuss übertragen werden. Die Befassung des Präsidiums hat aber den Vorteil, rascher reagieren zu können und nicht auf eine der drei jährlichen Sitzungen des Monitoring-Ausschusses warten zu müssen.

Nach der Befassung des Ministerkomitees des Europarates und der Übermittlung der Empfehlungen an die zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaates beginnt ein Dialog sowohl innerhalb des Sekretariats des Europarates als auch mit den Mitgliedstaaten. Das Ergebnis sind entweder bilateral vereinbarte Aktivitäten oder ein vom Europarat erarbeitetes und mit Mitteln der EU oder mit freiwilligen Zuwendungen von Staaten, Stiftungen usw. finanziertes Aktionsprogramm oder Einzelprojekte. Beispiele siehe unten 3.4.

3.3.4 Reiche Erfahrung in Wahlbeobachtungen

Von 2001 bis 2011 führte der Kongress Beobachtungsmissionen von lokalen und regionalen Wahlen in folgenden Staaten durch und legte Berichte bzw. Empfehlungen vor:

- Albanien: 2003, 2007 und 2011
- Armenien: 2002, 2005, 2008, 2009
- Aserbaidshjan: 2002, 2006, 2009
- Bosnien und Herzegowina: 2002, 2004, 2007, 2008
- Bulgarien: 2009, 2011
- Kroatien: 2001
- Finnland: 2008
- FYROM: 2004, 2005, 2009
- Georgien: 2001, 2001, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010
- Moldawien: 2002, 2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2010, 2011
- Norwegen: 2011
- Serbien: 2002, 2003, 2004
- Slowakei: 2001
- Ukraine: 2002, 2006, 2010
- sowie außerhalb des Europarates in den Palästinensergebieten 2005 bzw. in Israel 2008.

3.4 Nacharbeit zu Empfehlungen

Um eine nachhaltige Wirkung seiner Aktivitäten sicherzustellen, konzentriert sich der Kongress seit einigen Jahren verstärkt auf einen Dialog mit den Mitgliedstaaten. Mit der Reform des Europarates wurde die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akt-

euren wesentlich verbessert. Eine Inter-Sekretariatskoordination wurde eingeführt und die Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung und des Kongresses fließen stärker in die operationellen Kooperationsprogramme des Europarates, die häufig von der EU kofinanziert werden, ein. Der Aktionsplan des Europarates für die Ukraine,²³ der am 16. September 2011 in Kiew vorgestellt wurde und Elemente enthält, die vom Kongress umgesetzt werden sollen sowie bilaterale Aktivitäten wie nach der Wahlbeobachtung in Albanien im Frühjahr 2011 dienen diesem Zweck.

Der Generalsekretär des Kongresses legte dem Präsidium am 16. September 2011 ein Rahmendokument für die Kooperationsaktivitäten des Kongresses²⁴ vor, das Anfang Dezember durch konkrete Beiträge des Kongresses für Maßnahmen in der Ukraine 2011 bis 2014, in Armenien 2012 bis 2014 sowie im Rahmen der neuen Nachbarschaftspolitik des Europarates in Marokko und in Tunesien konkretisiert wurde²⁵. Viel erreichen können auch politische Initiativen unter Einbeziehung der Berichterstatter, der Leiter der nationalen Kongress-Delegationen und der regionalen und kommunalen Dachverbände in den Mitgliedstaaten. Ein konkretes Beispiel bietet Österreich. Siehe dazu unten im Kapitel 4.

Das Präsidium legte fest, dass das Sekretariat jährliche Fortschrittsberichte über die Weiterverfolgung der vom Plenum angenommenen Empfehlungen und Entschlüsse vorlegt. Dies unterstreicht auch die neue Rolle der Berichterstatter nach der Annahme der Texte.

3.5 Die lokale Dimension der Menschenrechte

Neu in den Prioritäten und im Arbeitsprogramm des Kongresses ist die lokale und regionale Dimension der Menschenrechte.²⁶ Der Kongress setzte sich zum Ziel, die zahlreichen Initiativen von „Menschenrechtsstädten“ zu unterstützen und wird künftig als Anhang zu seinen Monitoring-Berichten Statements zur Lage der Menschenrechte auf lokaler und regionaler Ebene anschließen. Diese sollen dazu dienen, aufgrund positiver Beispiele auch andere Kommunen und Regionen zu ermutigen, aktiv zu werden. Es handelt sich dabei nicht um ein Monitoring von Menschenrechten sondern um die Dokumentation und Verbreitung guter Praktiken. Diese Initiative wurde von Menschen-

23 Präsentiert von Generalsekretär Thorbjörn Jagland und dem Außenminister der Ukraine Kostjantyn Hryschtschenko. Pressemitteilung des Europarates DC 064(2011); der Aktionsplan ist abrufbar auf: http://www.coe.int/lportal/c/document_library/get_file?uuid=24875c00-6299-4c4f-9bd5-ad47a56d5f1e&groupId=10227 (01.03. 2012).

24 Aktualisierte Vorlage „Cooperation activities of the Congress of Local and Regional Authorities – Framework document prepared by the Secretariat“, Dokument CG/BUR(21)14 vom 03.11.2011.

25 Informationsdokument „Cooperation activities: Congress contribution to the Council of Europe programmes“, Dokument CG/BUR(21)12 vom 25.11.2011.

26 Siehe dazu ausführlich: *Kiefer, Andreas* 2011: Human Rights: Local and regional authorities in action, in: *Benedek, Wolfgang/Benoît-Rohmer, Florence/Karl, Wolfram/Nowak, Manfred (Hrsg.): European Yearbook on Human Rights 2011*, Wien, S. 483-495.

rechtskommissar Thomas Hammarberg²⁷ ausdrücklich gewürdigt. In Fragen der Menschenrechte auf lokaler und regionaler Ebene arbeitet der Kongress eng mit der Grundrechteagentur der EU und dem Ausschuss der Regionen zusammen.

In der vom Plenum am 20. Oktober 2011 angenommenen Entschließung²⁸ „Entwicklung von Indikatoren zur Schärfung des Bewusstseins für Menschenrechte auf kommunaler und regionaler Ebene“ nahm sich der Kongress vor, die Menschenrechtssituation auf kommunaler und regionaler Ebene durch eine geeignete Methodologie für das Erfassen von Daten zu erkunden, um die Probleme zu identifizieren, mit denen die Gemeinden bei ihrer täglichen Arbeit konfrontiert sind. Auf dieser Basis sollen Aktionspläne für die Schärfung des Bewusstseins der Gemeinden für die Menschenrechte durch Trainingsprogramme und den Austausch bester Praktiken zwischen den gewählten Vertretern entwickelt und in die nationalen Planungsprozesse einbezogen werden.

3.6 Konzentration der thematischen Aktivitäten

Im Bereich der thematischen Aktivitäten beschloss der Kongress, sich an den Prioritäten zu orientieren, die vom Ministerkomitee im Rahmen des zweijährlichen Budgets festgelegt werden sowie von den Arbeitsprogrammen der alle sechs Monate wechselnden Vorsitze im Ministerkomitee leiten zu lassen. Dazu gehören unter anderem die von einer „Gruppe eminenten Persönlichkeiten“ unter Vorsitz von Joschka Fischer im Mai 2011 vorgelegten „Empfehlungen zum Zusammenleben im 21. Jahrhundert in Anbetracht neuer gesellschaftspolitischer Herausforderungen“,²⁹ die Durchführung eines „Bürgermeistergipfels zur besseren Integration der Roma“ und der Aufbau einer „Allianz von Städten für Roma-Einbeziehung“ oder die Unterstützung der Europaratskampagne gegen sexuelle Gewalt an Kindern „One in Five“.

4. Österreich setzt Empfehlungen des Kongresses um

4.1 Konstruktives Klima während und nach der Monitoring-Mission

Nach einem Besuch der Berichterstatter Irene Loizidou, Zypern, Regionalkammer, und Marc Cools, Belgien, Lokalkammer, in Österreich im März 2010 mit Gesprächen auf nationaler, Landes- und Gemeindeebene wurden der Bericht³⁰ und die Empfehlung³¹ im März 2011 vom Plenum angenommen. Es ist dies der erste Bericht über Österreich seit der Ratifizierung der Charta durch Österreich im Jahr 1987. Hervorgehoben wurden

27 Siehe dazu u.a. die Rede „Bringing human rights home: human rights action at the local level“, Straßburg, 22.03.2011, CommDH/Speech (2011) 3.

28 Entschließung 334 (2011) auf der Grundlage des Berichts CG(21)10, Berichterstatter Lars O. Molin.

29 Zur Gruppe und zum Bericht siehe: <http://www.coe.int/de/event-files/our-events/the-group-of-eminent-persons> (01.03.2012).

30 Kongress-Bericht CG (20) 8: Lokale und regionale Demokratie in Österreich vom 03.03.2011.

31 Kongress-Empfehlung 302 (2011): Lokale und regionale Demokratie in Österreich vom 24.03.2011.

der im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten sehr hohe Standard der Gemeindeautonomie und die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips.

Nach einer Analyse der rechtlichen, finanziellen und politischen Situation formulierte der Kongress in der Empfehlung 302 (2011) im Wesentlichen folgende Vorschläge für Maßnahmen auf Bundes- bzw. auf Landesebene:

- grundlegende Verfassungsreform mit Kompetenzvereinbarungen (Basis Österreich-Konvent und neuere Reformvorschläge),
- Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit, vor allem über die Ländergrenzen hinweg,
- bessere sozialrechtliche Absicherung der Bürgermeister, um das Amt attraktiv zu erhalten und Kandidatinnen und Kandidaten zu bekommen,
- mehr Steuerautonomie für Länder und Gemeinden,
- Stärkung des Bundesrates als echte Länderkammer,
- völlige Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung und Überführung in die direkte Landesverwaltung,
- Stärkung der Rolle von Gemeindebund und Städtebund in den Finanzausgleichsverhandlungen,
- weitere Vertragsschlusskompetenz für den österreichischen Gemeindebund und den österreichischen Städtebund über den Stabilitätspakt und den Konsultationsmechanismus hinaus,
- Einschränkung der persönlichen Haftung der Bürgermeister,
- Erhöhung des Anteils von Frauen in den Gemeindevertretungen und Landtagen.

Der erste Vorschlag, in eine ernsthafte Föderalismusreform-Diskussion einzutreten, wurde im Mai 2011 von Bundesratspräsident Gottfried Kneifel aufgegriffen³² und gemeinsam mit dem Präsidenten der Kammer der Regionen, Herwig van Staa, öffentlich präsentiert.

4.2 Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit

Auf Initiative seines Präsidenten legte der Bundesrat dem Nationalrat am 1. Juni 2011 einen Gesetzesantrag³³ vor, mit dem der Kooperationspielraum für die Kommunen erheblich ausgeweitet werden sollte. Dies wurde durch Nationalratsbeschluss vom

32 Presseinformation des Bundesratspräsidenten Gottfried Kneifel vom 13.05.2011, unter: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110513_OT0224/kneifel-foederalismus-in-oesterreich-zu-wenig-oder-nicht-genug (01.03. 2012).

33 Gesetzesantrag des Bundesrates vom 01.06.2011 betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem zur Stärkung der Rechte der Gemeinden das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird, 1213 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIV. Gesetzgebungsperiode und Presseinformation des Bundesratspräsidenten Gottfried Kneifel vom 01.06.2011, unter: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110601_OT0223/bundesrat-will-gemeinden-engere-zusammenarbeit-ermoeglichen-gesetzesinitiative-des-bundesrats-geht-nun-an-den-nationalrat (01.03. 2012).

6. Juli 2011 umgesetzt und nach Zustimmung des Bundesrates vom 21.7.2011 bereits am 29. Juli 2011 kundgemacht³⁴.

Die in der Bundesverfassung verankerte Beschränkung für Gemeindeverbände wurde gestrichen und den Gemeinden – auf Basis von Landesgesetzen – ermöglicht, untereinander Vereinbarungen jedweder Art abzuschließen. Damit können die Kommunen neben privatwirtschaftlichen auch hoheitliche Aufgaben gemeinsam erledigen. Ebenso werden Gemeindeverbände über Bundesländergrenzen hinweg erlaubt, wenn die betroffenen Länder grünes Licht dafür geben. Damit wurde eine weitere konkrete Empfehlung des Kongresses umgesetzt.

4.3 Bessere soziale Absicherung der Bürgermeister

Die dritte umgesetzte Empfehlung betrifft eine bessere sozialrechtliche Absicherung der Bürgermeister; nämlich eine Erhöhung der Zuverdienstgrenze und Arbeitslosengeld für Bürgermeisterinnen und Bürgermeister. Im Gegensatz zu öffentlich Bediensteten bestehen für Versicherte nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) strenge Richtlinien hinsichtlich ihrer Nebeneinkünfte. Gerade einmal 374 Euro dürfen Frührentner dazuverdienen, um ihren Ruhensbezug nicht zu verlieren. Rückwirkend ab 1. Juli 2011 wurden Bürgermeister davon ausgenommen, sie dürfen 49% des Bezugs eines Nationalratsabgeordneten dazuverdienen, das waren zum Zeitpunkt der Beschlussfassung 3.999 Euro. Bürgermeister großer Städte werden wegen der Höhe ihrer Bürgermeisterentschädigungen nicht in den Genuss dieser Neuregelung kommen können. Erstmals können Bürgermeister nach Ausscheiden aus ihrem Amt – nach Auslaufen einer Bezugsfortzahlung – Arbeitslosengeld beziehen. Bis dahin fehlte jenen Bürgermeistern, die ihr Amt verloren und zuvor ihren Zivilberuf aufgegeben hatten, jegliche Absicherung. Künftig bekommen sie ein Arbeitslosengeld, das sich am Einkommen aus ihrem letzten ausgeübten Beruf orientiert, auch wenn dies schon länger zurückliegt.

4.4 Nach dem Monitoring ist vor dem Monitoring

Der Kongress wird nach etwa zweieinhalb Jahren einen Dialog zwischen den Berichterstattern des Kongresses und den Regierungsvertreterinnen und -vertretern von Bund und Ländern über die Umsetzung der Empfehlungen führen. Der Kongress lädt zu diesem Zweck die zuständigen Ministerinnen bzw. Minister ein, im Rahmen einer Plenarsitzung über die Umsetzung oder Nicht-Umsetzung der Empfehlungen des Kongresses zu berichten. Dies ist im konkreten Fall Österreich etwa im Jahr 2013 vorgesehen, bevor voraussichtlich im Jahr 2015/2016 das nächste Monitoring stattfinden wird.

³⁴ BGBl. Teil I, vom 29.07.2011; 60. Bundesverfassungsgesetz, mit dem zur Stärkung der Rechte der Gemeinden das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird, S. 1-2.

5. Perspektiven

Im Zuge seiner Reform konnte der Kongress in den Jahren 2010 und 2011 durch eine inhaltliche und strukturelle Neuausrichtung ein klareres Profil entwickeln. Im November 2011 bekannte sich die Gemeindeministerkonferenz des Europarates in ihrer Sitzung in Kiew³⁵ zu einer gemeinsamen Agenda von Themen, die in Zusammenarbeit des intergouvernementalen Sektors, des Kongresses und der Parlamentarischen Versammlung in den nächsten Jahren umgesetzt werden sollten:

- Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf Gemeinden und Regionen,
- Stärkung der Bürgerbeteiligung,
- Multi-level-governance im Bereich des Europarats,
- Bewusstmachen der lokalen und regionalen Dimension der Menschenrechte,
- Abbau von Hindernissen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Der Kongress stimmte dem ausdrücklich zu, für die Mitgliedstaaten fehlte bis Anfang 2012 die Zustimmung des Ministerkomitees.

Im Oktober 2012 werden die Mitglieder des Kongresses neu ernannt, erstmals für eine Mandatsperiode von vier anstatt von bisher zwei Jahren. Die Verlängerung soll zu mehr Kontinuität vor allem der Arbeit der Berichterstatter führen. Bisher führten bisweilen Rotationssysteme unter den entsendenden Gebietskörperschaften – u.a. in der deutschen Delegation – dazu, dass Mitglieder mit besonderen Aufgaben nicht mehr weiter ernannt wurden.

Bei der Plenartagung im Oktober wird auch die Verpflichtung aus der Reform der Geschäftsordnung in Kraft treten, wonach jeweils mindestens ein Drittel der Vollmitglieder und der Ersatzmitglieder jeder nationalen Delegation dem unterrepräsentierten Geschlecht angehören müssen. Der Kongress ist die einzige internationale Einrichtung mit einer derartigen Quotenregelung.

Der Kongress stand Ende 2011 unter besonderem Spardruck und musste bis Ende 2013 insgesamt vier Stellen, das sind etwa 10%, einsparen. Diese Reduktion wird wohl zu einer weiteren Konzentration auf die Kernaufgaben führen müssen. Ein neuer Weg, vor allem für die Kooperationsaktivitäten nach dem Monitoring, könnte der Ausbau der Finanzierung von Projekten durch EU-Programme oder Aktionsprogramme des Europarates sein.

Die neue Kommissionsstruktur und das reorganisierte Sekretariat bewährten sich in den ersten eineinhalb Jahren und bieten auch die Voraussetzungen für die Umsetzung der Prioritäten und der in der Ministerkonferenz von Kiew gemeinsam identifizierten Arbeitsbereiche.

35 Die Tagungsunterlagen und Erklärungen sind abrufbar auf: <http://17-session.kiev.ua/> (01.03.2012).