Der Kongress
der Gemeinden und Regionen Europas

21. TAGUNG
CG(21)3
27. September 2011

Bürgerpartizipation in Europa auf kommunaler und regionaler Ebene

Governance-Ausschuss
Berichterstatterin: Marjan HAAK-GRIFFIOEN, Niederlande (R, EVP/CD[1])

Entschliessungsentwurf (zur Abstimmung) 2
Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) 4

Zusammenfassung

Neuste Ereignisse in Europa und in angrenzenden Staaten haben gezeigt, dass die Rolle der Bürger und der Zivilgesellschaft sich verändern und dass die Menschen effektive Wege brauchen, um sich mitzuteilen und am demokratischen Prozess mitzuwirken. In gleicher Weise müssen gewählte Politiker auf allen Ebenen den Bürgern ermöglichen, zwischen den Wahlen Einfluss auf den politischen Prozess zu nehmen.

Der Kongress ist der Überzeugung, dass eine verstärkte öffentliche Mitwirkung an Entscheidungsprozessen und den Bürgern die Möglichkeit einzuräumen, ihre eigenen Entscheidungen, Präferenzen und Meinungen auszudrücken und unmittelbar an der kommunalen und regionalen Regierungsführung beteiligt zu werden, die Transparenz verbessern und das öffentliche Vertrauen in den demokratischen Prozess stärken können.

Dieser Bericht verfolgt die Absicht, die Verfahren der direkten Demokratie auf kommunaler und regionaler Ebene in Europa sowie die aktuellen Trends bei der Bürgerpartizipation am demokratischen Prozess zu bewerten. Der Kongress wird auch weiterhin die Bürgerpartizipation als wesentliches Element des guten demokratischen Funktionierens der Gesellschaft fördern und die Entwicklungen in diesem Bereich in Europa aufmerksam verfolgen.

[1] L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
ULDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe des Kongresses
EVP/CD: Gruppe der Europäischen Volkspartei - Christdemokraten des Kongresses
SOZ: Sozialistische Gruppe des Kongresses
NI: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

ENTSCHLIESSUNGSENTWURF[2]

1. Demonstrationen und Ereignisse in Europa und an seinen Grenzen in neuerer Zeit weisen auf ein wachsendes Bedürfnis der Bürger hin, Gehör bei ihren gewählten Politkern zu finden und die Möglichkeit zu haben, zwischen den Wahlen auf allen Ebenen Einfluss auf die Politik zu nehmen. Der Kongress ist der Überzeugung, dass eine verstärkte öffentliche Partizipation und direkte Mitwirkung an der kommunalen und regionalen Regierungsführung den Bürgern ein Gefühl der Ermächtigung und ein größeres Vertrauen in den demokratischen Prozess geben kann.

2. Für eine gute Regierungsführung auf kommunaler und regionaler Ebene ist es unerlässlich, dass die Bürger in der Lage sind, in direkten Kontakt mit den gewählten Vertretern zu treten und einen gewissen Einfluss auf die Ausübung der Befugnisse und Zuständigkeiten der Behörden zu nehmen. Dies ist die Ebene, auf der ihre unmittelbaren Sorgen Berücksichtigung finden. Die direkte Arbeit mit den Menschen auf Nachbarschaftsebene ist ein zentraler Punkt der Frage, wie kommunal und regional gewählte Vertreter agieren sollten.

3. Die repräsentative Demokratie ist der Schlüsselmechanismus, durch den die Bürger über das allgemeine Wahlrecht direkt Einfluss auf Entscheidungsprozesse nehmen können. Die partizipatorische Demokratie ergänzt diesen Prozess und dient als Werkzeug, damit kommunale und regionale Vertreter die Aufgabe erfüllen können, für die sie gewählt wurden.

4. Die Bereitstellung klarer, umfassender und zugänglicher Informationen über die kommunale und regionale Politik stärkt die aktive Bürgerschaft und fördert ein Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft und für die Bürgerpflicht, in einer demokratischen Gesellschaft zu dieser Gemeinschaft beizutragen.

5. Neuste Entwicklungen in einigen Staaten im Hinblick auf „offene Daten" (Online-Veröffentlichungen von unbereinigten Regierungsinformationen) haben gezeigt, wie neue Informations- und Kommunikationstechnologien, zusammen mit einer Politik der Transparenz, direkten Einfluss auf die Partizipation und Dienste auf kommunaler und regionaler Ebene nehmen können. Anwendungen, wie z. B. „openly local" und „SpotlightOnSpend“, filtern die Daten und ermöglichen die Entstehung von Smart Communities.

6. Es ist unerlässlich, dass die Gemeinden und Regionen über eine aktive und effektive Kommunikationspolitik verfügen, um ihre Bevölkerung über deren Möglichkeiten zu informieren, am Leben der Gemeinde mitzuwirken. Insbesondere sollten sie sicherstellen, dass jene Bürgergruppen, die es im Hinblick auf eine Mitwirkung am öffentlichen Leben auf kommunaler Ebene am schwersten haben, angemessen unterrichtet werden, wobei gleichzeitig zu gewährleisten ist, dass die Mitwirkung ausgewogen ist und die Zusammensetzung ihrer Gemeinschaften widerspiegelt.

[2] Vorläufiger Entschließungsentwurf und vorläufiger Empfehlungsentwurf, am 26. September 2011 vom Governance-Ausschuss angenommen.

Mitglieder des Ausschusses:
K.-H. Lambertz (Vorsitz), *B.-M. Lövgren* (1.stellvert. Vorsitz) *E. Özkarsli* (2. stellvert. Vorsitz), *V. Rogov* (3. stellvert. Vorsitz), A. Alite, *R. Aliyev*, *M. Aygun*, D. Barisic, N. Berlu *(Stellvertreter: C. Tascon-Mennetrier)*, *B. Biscoe*, S. Borgwardt, W. Borsus, S. Bush, M. Chernishev *(Stellvertreter: V. Novikov)*, L. Ciriani, *M. Cohen*, G. Dalleres Codina, B. Degani, C. Martins Do Vala Cesar, K. Dubin, A. Ü. Erzen, H. Feral, P. Filippou, A. Fusco Perrella, M. Gattei, G. Gerega, G. Berit Gjerde, *V. Golenko*, *O. Goncharenko*, *A. Gravells*, *M. Haak-Griffioen*, *M. Hegarty*, *I. Henttonen*, K. Hilber, L. Iliescu, V. Kadokhov, P. Karleskind, *I. Khalilov*, O. Kidik *(Stellvertreter: S. Tunali)*, V. Kress, A. Langner, *S. Lazic*, E. Lindal, O. Luk'ianchenko, C. Mayar, M. Mahmutovic, j. Manninger, C. Marini, C. Mauch, J. McCabe, *A. Mediratta*, J. Mend, B. Mennel, *M.-M. Mialot-Muller*, A. Mimenov, *E. Mohr*, S. Neeson, G. Neff, A. Nemcikova, V. Nersisyan *(Stellvertreter: E. Yeritzyan)*, C. Nicolescu, R. Nwelati, *F. Pellegrini*, J. Pulido Valente, G. Roger, S. Röhl, *B. Rope*, R. Ropero Mancera, M. Sabban, *I. Sanchez Amor*, *C.-L. Schroeter*, P. Sedlacek, *A. Sokolov (Stellvertreter)*, *A. Stark*, *N. Stepanovs*, A. Stoilov, D. Suica, R. Tirle, S. Tobreluts, *S. Ugrekhelidze*, P. Van der Velden, *E. Verrengia*, P. Wies, M. Yurevich

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

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

7. Damit die Partizipation der Bürger effektiv ist, bedarf es einer starken Zivilgesellschaft. Den Gemeinden und Regionen kommt bei der Entwicklung von Bürgernetzwerken und -verbänden eine äußerst wichtige Rolle zu, um den Menschen auf kommunaler Ebene zu ermöglichen, sich im Hinblick auf konkrete Bedürfnisse ihrer Gemeinschaft zu Gruppierungen zusammenzuschließen. Diese Gruppierungen und Organisationen sollten in einer strukturierten und ausgewogenen Weise konsultiert werden, um sicherzustellen, dass es keine ungebührliche Beeinflussung der Entscheidungen der kommunalen Stellen gibt.

8. Die Gemeinden und Regionen experimentieren mit neuen und unterschiedlichen Methoden, ihre Bürger zu einem Beitrag zur Regierungsführung in ihren Gemeinden anzuhalten. Es gibt keinen Universalansatz: sowohl kulturelle als auch kommunal-spezifische Faktoren können die Wirksamkeit der Partizipationsinitiativen beeinflussen.

9. Gute Beispiele für die Bürgerpartizipation in Europa sind vielgestaltig: Referenden, öffentliche Konsultationstreffen, Bürgerforen, Ausländerbeiräte, Bürgerinitiativen, Nachbarschaft- und Jugendbeiräte. Diese Initiativen sollten dort, wo es sie noch nicht gibt, entwickelt werden.

10. Durch die aktive Einbeziehung der Bürger können die gewählten Vertreter ihr Wissen erweitern und die Wählergemeinschaft als Quelle für Fachwissen nutzen. Die kommunale und regionale Politik und die Entscheidungsfindung könnten in Folge informierter, besser abgestimmt und klüger erfolgen. Die europäischen Bürger können eine Quelle für Innovation, Spezialkenntnisse, konstruktives Feedback und Motivation sein.

11. Es gibt immer mehr Beispiele für kommunale und regionale Gebietskörperschaften, die sich einer partizipatorischen Haushaltsführung bedienen, die sich in Zeiten erheblicher Haushaltskürzungen bei den Kommunen als probates Mittel erweisen können, die Bürger zu ermächtigen, indem man ihnen Finanzierungsentscheidungen gestattet, die sich auf ihren Alltag auswirken. Bei diesem Instrument, wie bei allen Instrumenten der direkten Demokratie, ist es wichtig, die Erwartungen im Hinblick auf den Einfluss der Partizipation auf das Ergebnis zu handhaben.

12. Diesbezüglich begrüßt der Kongress die Empfehlung (2009)2 des Ministerkomitees über die Bewertung, Prüfung und Überwachung von Partizipation und Partizipationspolitik auf kommunaler und regionaler Ebene und das Diagnose-Tool CLEAR,[3] das von den kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften für die Bewertung und Verbesserung der Bürgerpartizipation und die Fokussierung ihrer Bemühungen für die Mitwirkung der Bürger an kommunalen Angelegenheiten einsetzen können.

13. Der Kongress:

a. bittet seinen Governance-Ausschuss, die folgenden Entwicklungen in der Bürgerpartizipation in Europa aufmerksam zu prüfen und, wenn dies in Zukunft erforderlich sein wollte, durch die Ausrichtung spezieller Treffen zu diesem Thema einen regelmäßigen Austausch im Hinblick auf innovative und erfolgreiche Praxisbeispiele unter den Mitgliedern zu ermöglichen;

b. erklärt seine Bereitschaft, mit dem Ministerkomitee in einen Dialog über die Nutzung und Bewertung der Bürgerpartizipation auf kommunaler und regionaler Ebene in den Mitgliedstaaten zu treten;

c. wird auch in Zukunft seine Untersuchung der Bürgerpartizipation in Zusammenarbeit mit Gruppen der Zivilgesellschaft fortführen, um sich deren Erwartungen anzuhören und um Ideen auszutauschen, wie man die Partizipation optimieren kann;

d. bittet das Ministerkomitee, auch weiterhin die Rechte der Bürger auf Partizipation bei der Durchführung kommunaler öffentlicher Angelegenheiten bei seiner Beurteilung der Einhaltung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung seitens der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen;

[3] Das CLEAR-Tool ist der Empfehlung CM/Rec(2009)2 des Ministerkomitees angehängt.

14. Der Kongress ruft die Gemeindeverbände in Europa auf, ihre Mitglieder bei der Förderung der Bürgerpartizipation in ihren Gemeinden zu unterstützen, insbesondere durch Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien, und ihre Rolle als Multiplikatoren von Informationen zu nutzen und um beste Praktiken zu sammeln und auszutauschen.

15. Angesichts des Vorstehenden ruft der Kongress die Gemeinden und Regionen der Mitgliedstaaten des Europarats auf:

a. verstärkt „inoffizielle" und „alternative" Formen der Partizipation, z. B. Bürgerforen, und andere Formen zu nutzen, die sich als effektiv erwiesen haben;

b. die Möglichkeiten der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien für die elektronische Regierungsführung zu nutzen, um Smart Communities zu schaffen;

c. in den Mitgliedstaaten, in denen die bürgerliche Gesellschaft schwach ist, die Menschen in den Kommunen aufzurufen, sich in Gruppen und Verbänden zu mobilisieren, um in ihrem eigenen Namen zu handeln und sich durch institutionelle Abmachungen für konkrete Bedürfnisse in ihren Gemeinden einzusetzen;

d. konkrete Projekte zu identifizieren, z. B. die Entwicklung von Gemeindezentren und anderen Gemeindeeinrichtungen, in denen die direkte Mitwirkung durch Freiwilligen- und Anwohnergruppen getestet werden kann;

e. wo dies möglich ist, die Annahme und Nachverfolgung dieser Formen der Partizipation zu stärken, z. B. durch die Verpflichtung, systematisch über Vorschläge von Bürgerinitiativen abzustimmen;

f. sich aktiv an der Europäischen Woche der Demokratie zu beteiligen, die jedes Jahr im Oktober stattfindet, als effektive Methode, um das Wissen der Bürger über die kommunalen und regionalen demokratischen Institutionen zu erhöhen und die Verbindung zwischen den Bevölkerungen und ihren kommunal gewählten Vertretern zu stärken;

g. Mechanismen zu etablieren, um die Bürgerpartizipation auf kommunaler und regionaler Ebene zu fördern und zu bewerten,

h. regelmäßig dem Kongress Bericht über Initiativen der Bürgerpartizipation in ihren Staaten zu erstatten.

EMPFEHLUNGSENTWURF[4]

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen bekräftigt erneut sein Engagement im Bereich öffentliche Mitwirkung an den öffentlichen kommunalen und regionalen Angelegenheiten, als Herzstück der kommunalen Demokratie, um den Menschen die Möglichkeit zu geben, die Entscheidungen der Vertretungsorgane zu beeinflussen, die ihr Leben und ihre Gemeinschaften betreffen. Um effektiv partizipieren zu können, müssen die Menschen sowohl die Kapazität als auch die Motivation haben, zu handeln. Die Gemeinden und Regionen ihrerseits müssen über eine dynamische Kommunikationspolitik verfügen und einen problemlosen Zugang zu relevanten Informationen gewährleisten.

2. Der Kongress erinnert an die Empfehlung (2001)19 des Ministerkomitees über die Mitwirkung der Bürger am Leben der Gemeinde und stellt fest, dass in den zehn Jahren, die seither vergangen sind, viele Mitgliedstaaten eine wachsende Zahl von Tools und Institutionen eingerichtet und genutzt haben, um die Bürgerpartizipation zu fördern und die kommunale und regionale Demokratie zu stärken.

[4] Siehe Fußnote 2.

3. Diese Tools reichen von inoffiziellen Instrumenten, wie z. B. Bürgerforen, bis zu rechtsverbindlichen kommunalen und regionalen Referenden. Es ist wichtig, diese Instrumente nicht nur als leere Rahmenwerke zu sehen, sondern sie aktiv zu nutzen: Ein Instrument kann so gut sein, wie es will, eine schlechte Umsetzung kann das Vertrauen in den demokratischen Prozess schädigen, anstatt es zu stärken.

4. Die Bürgerpartizipation kann durch viele Faktoren behindert werden. Bürgergruppen und Bürgerinitiativen können durch bestehende komplizierte und rigide Verfahren entmutigt werden. Es kann einen Informationsmangel über die Möglichkeiten geben, an öffentlichen kommunalen Angelegenheiten mitzuwirken oder die Informationen erreichen nur bestimmte Gruppen, was zu Teilnehmern führt, die nicht für die gesamte Gemeinschaft repräsentativ sind. Durch die Förderung des Dialogs zwischen allen Gruppen kann ein größerer Zusammenhalt der Gemeinde erzielt werden.

5. Der Kongress ist in Zeiten steigender Einsparungen in den Zuweisungen der kommunalen und regionalen Stellen und der Entzauberung des politischen Prozesses immer stärker überzeugt, dass die Bürger sich aktiv auf der Ebene einbringen können müssen, die ihnen am nächsten ist. Dies kann durch Innovation und aktive Bürgerschaft an der Basis erreicht werden. Eine stärkere öffentliche Partizipation und direkte Mitwirkung an der kommunalen Regierungsführung wird den Bürgern ein Gefühl der Ermächtigung geben und dazu beitragen, das Vertrauen wiederherzustellen.

6. Die Gemeinden und Regionen experimentieren mit neuen und unterschiedlichen Methoden, ihre Bürger zu einem Beitrag zur Regierungsführung in ihren Gemeinden anzuhalten. Es gibt keinen Universalansatz: sowohl kulturelle als auch kommunal-spezifische Faktoren können die Wirksamkeit der Partizipationsinitiativen beeinflussen.

7. Die Bereitstellung klarer, umfassender und zugänglicher Informationen über die kommunale und regionale Politik stärkt die aktive Bürgerschaft und fördert ein Gefühl der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft und die Bürgerpflicht, in einer demokratischen Gesellschaft zu dieser Gemeinschaft beizutragen. Neuste Entwicklungen in einigen Staaten im Hinblick auf „offene Daten" (Online-Veröffentlichungen von unbereinigten Regierungsinformationen) haben gezeigt, wie neue Informations- und Kommunikationstechnologien, zusammen mit einer Politik der Transparenz, direkten Einfluss auf die Partizipation und Dienste auf kommunaler und regionaler Ebene nehmen können. Anwendungen, wie z. B. „openly local" und „SpotlightOnSpend ", filtern die Daten und ermöglichen die Entstehung von Smart Communities.[5]

8. Durch das aktive Konsultieren der Bürger erweitern die gewählten Vertreter ihr Wissen und stellen sicher, dass die Entscheidungen und die Politik innovativer, informierter, kosteneffizienter und ausgewogener sind.

9. Der Kongress bedauert, dass trotz der Bedeutung, die der Europarat der aktiven Partizipation der Bürger am Leben der Gemeinden und Regionen verleiht, das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta für kommunale Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (ETS Nr. 207) bisher nicht in Kraft getreten ist. Auch das Übereinkommen des Europarats über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben (ETS Nr. 144), das 1997 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde, wurde bisher nur von wenigen ratifiziert.

10. Der Kongress begrüßt die Empfehlung (2009)2 des Ministerkomitees über die Bewertung, Prüfung und Überwachung der Partizipation und der Partizipationspolitik auf kommunaler und regionaler Ebene und ist bereit, sich an der Nachbereitung dieser Empfehlung zu beteiligen, um zu ermitteln, was im Hinblick auf die partizipatorische Demokratie gut funktioniert, und um den Austausch bester Praktiken sicherzustellen.

[5] Siehe http://data.gov.uk/apps (einige Beispiele www.fixmystreet.com, www.openlylocal.com und www.spotlightonspend.org.uk)

11. Der Kongress empfiehlt dem Ministerkomitee, die Mitgliedstaaten aufzufordern:

a. dem Beispiel bestimmter Mitgliedstaaten zu folgen und öffentliche Daten im Internet zu veröffentlichen und so eine Quelle für „offene Daten" für öffentliche Regierungsinformationen zu schaffen, die ein wertvolles Element ist, um den Dialog mit den Bürgern auf kommunaler und regionaler Ebene auszuweiten;

b. in ihren Staaten bestehende Instrumente für die direkte Demokratie umfassender zu nutzen, die auf kommunaler und regionaler Ebene zur Verfügung stehen, und in jenen Staaten, in denen die Regelung der kommunalen Verwaltung einer regionalen Regierung übertragen wurde, die regionalen Stellen ebenfalls dazu aufzurufen;

c. Anreize zu schaffen, um die kommunalen und regionalen Stellen zu ermutigen, neue Informations- und Kommunikationstechnologien zu nutzen, einschließlich sozialer Netzwerke, um die Bürgerpartizipation zu stärken und die Transparenz und die Dienste für die Öffentlichkeit zu verbessern;

d. in jenen Staaten, in denen dies bisher nicht möglich ist, den kommunalen und regionalen Stellen eine partizipatorische Haushaltsführung zu gestatten, um das Vertrauen in den demokratischen Prozess und den sozialen Zusammenhalt der kommunalen Gemeinschaften zu stärken;

e. sicherzustellen, dass die nationalen und, wo anwendbar, regionalen Vorschriften, die Bürgerinitiativen regeln, klar verständlich und einfach sind und nicht jene abschrecken, die eine Initiative zu gründen wünschen;

f. Schritte für die Unterzeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (CETS Nr. 207) einzuleiten;

g. das Übereinkommen des Europarats über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben (ETS Nr. 144) zu unterzeichnen und zu ratifizieren, um sicherzustellen, dass angemessene Schritte ergriffen werden, um ausländische Mitbürger in die Konsultationen bei kommunalen Angelegenheiten einzubeziehen;

h. sicherzustellen, dass alle Formen der demokratischen Partizipation auf kommunaler Ebene allen Menschen offen stehen, ungeachtet der Staatsangehörigkeit oder der Nationalität.

12. Der Kongress fordert das Ministerkomitee auf:

a. seine Empfehlung (2009) 2 aufzugreifen und die Mitgliedstaaten zu bitten, über deren Umsetzung zu berichten, und jene Mitgliedstaaten, die bisher noch keine Formen der direkten Bürgerpartizipation einsetzen, aufzufordern, diese einzuführen;

b. den Kongress in seinen Bemühungen zu unterstützen, auch weiterhin die Rechte der Bürger auf Partizipation an der Durchführung kommunaler öffentlicher Angelegenheiten bei seinen Besuchen zur Beurteilung der Einhaltung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung seitens der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen;

c. seinen Dialog mit dem Kongress über die Verbesserung der demokratischen Partizipation auf kommunaler und regionaler Ebene fortzuführen.