

29. TAGUNG
Straßburg, 20.-22. Oktober 2015

CG/2015(29)6PROV
9 Oktober 2015

Förderung aktiver Bürgerbeteiligung durch Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft

Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten
Berichtersteller:¹ Raymond SVENSSON, Schweden (L, ILDG)

Entschliessungsentwurf (zur Abstimmung)

2

Zusammenfassung

Der Bericht untersucht die praktische Umsetzung der Regeln (sog. Kodex) für eine gute Praxis der Bürgerbeteiligung an Entscheidungsprozessen und sucht nach Möglichkeiten, die Gemeinden und Regionen stärker damit vertraut zu machen. Die 2009 von der Konferenz internationaler Nichtregierungsorganisationen (INGOs) verabschiedeten Regeln (Kodex) bezweckten, eine Brücke zwischen der Beteiligungspraxis in der Zivilgesellschaft und der repräsentativen Demokratie auf der kommunalen und regionalen Verwaltungsebene zu bilden. Diese Regeln werden als ein wichtiges Instrument angesehen, werden jedoch in den Gemeinden nur ungenügend angewandt.

Der Kongress ruft die Gemeinden und Regionen der Mitgliedsstaaten des Europarats auf, diese Regeln als Mittel zum Dialog mit Organisationen der Zivilgesellschaft anzuerkennen, um zu besseren und nachhaltigen politischen Entscheidungen zu gelangen. Der Kongress ersucht die Konferenz der internationalen Nichtregierungsorganisationen, diese Regeln zu überarbeiten, um sie zu einem benutzerfreundlicheren Text für die Gemeinden zu machen, der die Zuständigkeiten von Nichtregierungsorganisationen und Gemeinden in ausgewogenerer Weise darstellt. Der Kongress bittet die Gemeinden und Regionen ferner, sich bei ihren Regierungen dafür einzusetzen, dass diese das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung in naher Zukunft unterzeichnen und ratifizieren, sofern sie das noch nicht getan haben.

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

ENTSCHLIESSUNGSENTWURF²

1. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sind freiwillige, sich selbst verwaltende Vereinigungen, die mit Mitteln, die mit den Anforderungen einer demokratischen Gesellschaft vereinbar sind, gemeinnützige Ziele verfolgen.

2. Der Europarat hat eine lange Tradition der Interaktion mit Organisationen der Zivilgesellschaft und der Zusammenarbeit mit internationalen Nichtregierungsorganisationen (INGOs), die ihre Fachkenntnisse in seine Arbeit einbringen. Seit 1952 hatten INGOs "Beraterstatus" beim Europarat. Derzeit genießen über 300 INGOs "Teilnahmestatus", d.h. sie entsenden besondere Vertreter in ihren Kompetenzbereichen. Sie werden auf europäischer Ebene tätig, teilen die Ziele des Europarats und tragen aktiv zu seiner Arbeit bei. Sie bilden die Konferenz der INGOs (im Folgenden: "die Konferenz"), ihr wichtigstes Entscheidungsgremium.

3. Die Konferenz bestimmt die Richtlinien ihrer Politik, beschließt ihr Arbeitsprogramm und organisiert ferner ihre Vertretung im sog. "Quadrilog", dem Arbeitsrahmen für vier Europaratsgremien: das Ministerkomitee, die Parlamentarische Versammlung, der Kongress der Gemeinden und Regionen (im Folgenden: der Kongress) und die Konferenz.

4. Der Kongress und die Konferenz haben seit 2003 zusammengearbeitet, um die Beziehungen zwischen NGOs und Gemeinden und Regionen in den Mitgliedsstaaten des Europarats zu entwickeln. Ein bedeutsamer Schritt im Rahmen dieser Zusammenarbeit war die Verabschiedung der Entschließung 165 (2003)³ und der Empfehlung 139 (2003)⁴ zum Verhältnis zwischen NGOs und Gemeinden und Regionen, welche die Gemeinden und Regionen aufforderten, Partnerschaften mit NGOs zu schließen und zu pflegen.

5. Das Bemühen um Bürgerbeteiligung war in den letzten zwei Jahrzehnten auch häufig auf der Tagesordnung des Kongresses. Verschiedene Berichte, Entschließungen und Empfehlungen wurden zu diesem Thema verabschiedet. Sie betrafen verschiedene Gesellschaftsgruppen sowie verschiedene Aspekte des Themas, beispielsweise Entschließungen zur Mitsprache von Frauen und Jugendlichen, zum staatsbürgerlichen Verantwortungsbewusstsein und zur Zusammenarbeit zwischen den Generationen.

6. Vor diesem Hintergrund war die Konferenz der INGOs gebeten worden, Regeln (einen sog. Kodex) für gute Praxis bei der Bürgerbeteiligung an Entscheidungsprozessen auszuarbeiten (im Folgenden: "der Kodex"). Dieser sog. Kodex wurde von der Konferenz am 1. Oktober 2009 verabschiedet. Die Parlamentarische Versammlung und der Kongress unterstützten diesen Text, und das Ministerkomitee erkannte seine Bedeutung als Referenztext für den Europarat an.

7. Der sog. Kodex dient als Mittel zum Dialog und zur Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Behörden und der Zivilgesellschaft. Er zielt hauptsächlich darauf ab, eine Anzahl von Grundsätzen und Richtlinien für die Beteiligung von NGOs an Entscheidungsprozessen aufzustellen, die auf kommunaler und regionaler Ebene in den Mitgliedsstaaten des Europarats angewandt werden sollten. Der sog. Kodex bietet den Betroffenen in der Praxis eine Art "Matrize zur Bürgerbeteiligung", die klar die Schritte im politischen Entscheidungsprozess und ihre Verbindung mit verschiedenen Ebenen der Beteiligung beschreibt und so die repräsentative Entscheidungsstruktur erläutert und ihr Verständnis erleichtert.

² Vorläufiger Entschliessungsentwurf, der am 24. März 2015 vom Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

F. Mukhametshin (Vorsitz), M. Byrne (1. stellv. Vorsitz), J. Neumann, (2. stellv. Vorsitz), V. Udovychenko, (3. stellv. Vorsitz), M. S. Luca (4. stellv. Vorsitz), E. Yeritsyan (5. stellv. Vorsitz), L. Aadel, S. Aliyeva, A. Ambros, A. Antosova, L. Andrysiak, G.A. Axelsson, E. Argiris, A.I. Alos Lopez, S. Barnes, A. Benli, J. Barska, A. Beskow, L. Blaskovicova, S. Bohatyrchuk-Kryvko, A. Boff, A. Bidav, E. Campbell-Clark, Y. Celik, L. Cederskjold, P. Chesneau, A. Cook, D. Davidovic, Z. Damjanovski, C. Dejonghe (Stellv.: L. Musin), Z. Dragunkina, N. Dirginciene, I. Emic, B. Fleck, E. Flyvholm, J.N. Gaultier, F. Gezmis, D. Ghisletta, K. Gloanec-Maurin, G. Grzelak, J. V. den Hout, M. Kardinar, M. Kazandzhiev, A. Kordfelder, A. Koopmanschap, L. Kovacs, H. Kuhn-Theis, V. Lazary, J. Linge, M. Mahnke, G. M. Mallia, H. Marva (Stellv.: S. Janatuinen), M. Medaric, Y. Mishcheryakov, M. Miros, C. Naudi Baixench, S. Orlova, N. Palova, C. Popa, L. Perikli (Stellv.: F. Armosti), O. Pesic, N. Rafik-Elmrini (Stellv.: A. Huard), A. Ravins, F. Ramos, C. Raimbert, M. Reyes Lopez, Y. Renström (Stellv.: R. Svensson), N. Rosu, N. Rybak, M. Ryo, Y. Rzayeva, A. Sokolov, H. Sonderegger (Stellv.: S. Huber), M. Subasioglu, J.-L. Testud, G. Tkemaladze, R. Toccaceli, B. Toce, S. Quaghebeur, L. Vecchi, L.S. Vennesland, C. Vesovic, P. Vrizedou, J. Warmisham, Watson, P. Weidig, U. Wüthrich-Pelloli

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

Sekretariat des Ausschusses: S. Cankoçak, M. Benderra

³ Entschließung 165 (2003) über NRO und kommunale und regionale Demokratie.

⁴ Empfehlung 139 (2003) über NRO und kommunale und regionale Demokratie.

8. Der Berichterstatter setzte 2013 eine Reflexionsgruppe ein, bestehend aus Vertretern des Kongresses, der INGO-Konferenz und Experten. Ihre Aufgabe war es, die Erfahrungen zu untersuchen und auszuwerten, die seit 2009 in den Ländern gemacht worden waren, in denen der sog. Kodex und diesbezügliche Handlungsweisen, Prozesse und Instrumente benutzt worden waren, und zu überlegen, wie sich die praktische Anwendung dieses sog. Kodex verbessern ließe, wie er besser bekannt und zugänglich sowie für die Gemeinden benutzerfreundlicher gemacht werden könnte.

9. Nach Kenntnisnahme des erläuternden Memorandums des Berichterstatters, das die Überlegungen der eingesetzten Gruppe sowie die Bewertungen der Experten wiedergibt, stellt der Kongress fest:

a. Der Kodex stellt ein Mittel dar, um eine Brücke zwischen der Beteiligungspraxis in der Zivilgesellschaft und der repräsentativen Demokratie auf der kommunalen und regionalen Verwaltungsebene zu bilden;

b. Der Kodex bedarf der Unterstützung und Förderung seitens aller Gemeinden und Regionen, damit Partnerschaften auf kommunaler und regionaler Ebene geschlossen werden;

c. Etliche kleinere Änderungen am Kodex wären angebracht, doch wäre es verfrüht, den ganzen Text zu überarbeiten, zumal seit seiner Verabschiedung erst fünf Jahre vergangen sind.

10. Der Kongress, angesichts obiger Ausführungen,

a. ruft die Gemeinden und Regionen der Mitgliedsstaaten des Europarats dazu auf, den Kodex durch Verbreitung von Informationen über seinen Hintergrund, seinen Inhalt und seine Anwendung in der gegenseitigen Beziehung zwischen Zivilgesellschaft und Gemeinden und Regionen bekannt zu machen und Vertrauen und gegenseitige Beziehungen mit NGOs aufzubauen und dabei den Kodex als Mittel des Dialogs mit Organisationen der Zivilgesellschaft anzuerkennen, um zu besseren und nachhaltigen politischen Entscheidungen zu gelangen;

b. ersucht die Gemeinden und Regionen, sich bei ihren Regierungen, die dies noch nicht getan haben, dafür einzusetzen, dass sie das Zusatzprotokoll zur Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (Europaratsverträge Nr. 207) in naher Zukunft zu unterzeichnen und zu ratifizieren;

c. bittet die Konferenz der INGOs, den Kodex zu überarbeiten, um ihn für die Gemeinden und Regionen benutzerfreundlicher zu gestalten.

11. Insbesondere macht der Kongress die Konferenz der INGOs auf die Notwendigkeit aufmerksam,

a. einen Nachfolgeausschuss ausschließlich zur Überprüfung des Kodex einzusetzen, dem Vertreter des Kongresses und der INGO-Konferenz angehören sollten und dessen Doppelvorsitz einem Vertreter von Organisationen der Zivilgesellschaft und einem Vertreter des Kongresses anvertraut werden sollte;

b. den Titel, die Sprache und die Darstellung des Kodex zu überprüfen, um ihn nicht nur vom kommunalen Blickwinkel aus verständlicher und lesbarer zu machen, sondern um auch ein Gleichgewicht zwischen den Beiträgen und Zuständigkeiten der NGOs einerseits und der Gemeinden und Regionen andererseits herzustellen;

c. Anreize für die Entwicklung stärkerer Beteiligung und Mitwirkung zu schaffen sowie kommunale und regionale Beispiele positiver Zusammenarbeit mit NGOs anzuregen, etwa durch Veranstaltungen gemeinsamer Sitzungen mit Vertretern von Organisationen der Zivilgesellschaft, die Modellcharakter hätten und als Anreiz zur Anwendung des Kodex dienen könnten;

d. den Ausdruck "Partnerschaft" in der im Anhang befindlichen Matrize durch "Mitwirkung (Mitschöpfung)" zu ersetzen, um klarzustellen und zu betonen, dass der gesamte Prozess auf Partnerschaft beruht;

e. der Liste von NGO-Definitionen neuere Formen von auf Zusammenarbeit beruhenden Beziehungen anzufügen, um den Kodex mit Beschreibungen und Tatsachenberichten, wie sehr aktive Bürgerbeteiligung von einer lebendigen Zivilgesellschaft beeinflusst wird, zu ergänzen;

f. Gebrauchsanweisungen zu verfassen, die den vorliegenden Kodex erläutern und ergänzen, damit die Benutzer in Behörden und Entscheidungsgremien etwas damit anfangen können;

g. den derzeitigen Plan zur Werbung für den Kodex und für seine Anwendung zu überarbeiten, um ihn auf den neuesten Stand zu bringen, die Einschätzung künftigen Handlungsbedarfs zu erleichtern und eine Zusammenstellung guter Beispiele zu erwägen, auf die andere sich zur wirksameren Anwendung des Kodex stützen könnten;

h. sicherzustellen, dass die Arbeiten zur Übersetzung des vorliegenden Kodex in die Sprachen aller Mitgliedsstaaten sowie die Ausarbeitung einer Fassung für Sehbehinderte fortgesetzt werden.