

## STATUTARISCHES FORUM

Bericht  
 CG-FORUM(2020)01-05  
 28. September 2020

## Kommunal- und Regionalwahlen in schweren Krisensituationen

Ausschuss für die Einhaltung der Verpflichtungen und Zusagen durch die Mitgliedstaaten zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (Monitoring-Ausschuss)

Berichtersteller:<sup>1</sup>  
 Stewart DICKSON, Vereinigtes Königreich (R, ILDG) und Jos WIENEN, Niederlande (L, EPP/CCE)

Entschliessung 455 (2020).....	2
Empfehlung 444 (2020).....	4
Begründungstext <sup>2</sup>	

### Zusammenfassung

Die aktuelle COVID-19-Pandemie sowie verschiedene andere Krisen haben die Demokratien Europas und darüber hinaus vor erhebliche Herausforderungen im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der normalen Abläufe demokratischer Institutionen, einschließlich freier und fairer regelmäßiger Wahlen, gestellt. Ob es sich um einen Notfall in Bezug auf die öffentliche Gesundheit, eine Naturkatastrophe oder eine Sicherheitsbedrohung handelt, alle diese Ereignisse haben die Kapazitäten der Behörden unterminiert, Wahlen gemäß internationaler Standards abzuhalten. Die kommunale Demokratie gerät in Notfällen häufig unter immensen Druck, da die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften an vorderster Front mit den Auswirkungen von Krisen fertig werden müssen. In diesem Zusammenhang ist die demokratische Legitimität gewählter kommunaler und regionaler Amtsträger, die aus freien und fairen Wahlen hervorgehen, noch unverzichtbarer als sonst. Das Abhalten von Kommunal- und Regionalwahlen in Zeiten schwerer Krisen kann jedoch auch Risiken für das Leben, die Gesundheit und die Sicherheit von Menschen sowie zahlreiche praktische Schwierigkeiten mit sich bringen, die zu einer Verschiebung führen. Wahlbeobachtung in Krisenzeiten ist noch eine weitere Herausforderung. Dieser Bericht erkennt an, dass nicht alle Wahlstandards in schweren Krisensituationen aufrechterhalten werden können. Gleichzeitig betont er, dass ein Mindestmaß an Wahlgrundsätzen zu befolgen ist, damit Wahlen bedeutsam sind und das Vertrauen der Öffentlichkeit genießen. Zu diesem Zweck enthält der Bericht nützliche Hinweise auf der Grundlage internationaler Standards und bester Praxis für das Abhalten und Verschieben von Kommunal- und Regionalwahlen in Zeiten schwerer Krisen.

1 Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen  
 EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress  
 SOC/F/PD - Gruppe der Sozialisten, Grünen und Progressiven Demokraten  
 ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe  
 ECR: Europäische Konservative und Reformisten  
 NR: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören  
 2 Der Begründungstext ist nur auf Englisch und Französisch verfügbar.

## **ENTSCHLIESSUNG 455 (2020)<sup>3</sup>**

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats verweist insbesondere auf:
  - a. den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) (1966);
  - b. den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) (1966);
  - c. die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK (1950));
  - d. die Statutarische Entschliessung CM/Res(2020)1 über den Kongress der Gemeinden und Regionen Europas und die daran angehängte revidierte Charta, die vom Ministerkomitee angenommen wurde;
  - e. die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SEV Nr. 122, 1985) und deren Zusatzprotokoll über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV 207, 2009);
  - f. den Kodex der guten Praxis in Wahlanglegenheiten der Venedig-Kommission, Stellungnahme 190(2002);
  - g. Das Informationsdokument des Generalsekretärs des Europarates „Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis: A toolkit for member States“ (2020);
  - h. den Bericht der Venedig-Kommission über die Achtung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatsprinzip in Notstandssituationen (2020);
  - i. Empfehlung 419(2018) des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas über das Wahlrecht auf kommunaler Ebene als Element einer erfolgreichen langfristigen Integration von Migranten und Binnenflüchtlingen in die Gemeinden und Regionen Europas, angenommen am 6. November 2018.
2. Der Kongress verweist auf die COVID-19-Pandemie als exemplarische Krisensituation, die die Probleme aufzeigt, mit denen Staaten und Wahlämter auf allen Regierungsebenen im Hinblick auf die Entscheidung, Wahlen abzuhalten oder diese zu verschieben, angesichts der Risiken für Leben, Gesundheit und Sicherheit der Allgemeinheit konfrontiert sein können. Er erkennt an, dass nicht alle Wahlstandards in schweren Krisensituationen, u.a. Pandemien, Naturkatastrophen oder bewaffnete Konflikte, aufrechterhalten werden können. Er betont dessen ungeachtet, dass ein Mindestmaß an Wahlgrundsätzen jederzeit bei Wahlen zu erfüllen ist, einschließlich auf kommunaler und regionaler Ebene, damit diese bedeutsam sein und das Vertrauen der Öffentlichkeit in demokratische, pluralistische und rechenschaftspflichtige politische Gegebenheiten genießen können.
3. Vor diesem Hintergrund verweist der Kongress auf die Rolle der Wahlbeobachtung als international anerkanntes Messinstrument zur Beurteilung der demokratischen Entwicklung eines Staates. Da er den Auftrag erhalten hat, Wahlen an der Basis zu beobachten, erinnert er an die Bedeutung dieser vertrauensbildenden Maßnahme im Rahmen der statutarischen Tätigkeiten des Kongresses, die insbesondere die Möglichkeit einschließen, eine Plattform für den Dialog mit innerstaatlichen Behörden und den Austausch mit der Zivilgesellschaft, mit Medienvertretern und innerstaatlichen Beobachtern zu führen.
4. Gleichzeitig erkennt der Kongress an, dass schwere Krisensituationen auch eine „Default-Strategie“ im Hinblick auf seine Kerntätigkeiten erfordern können.

---

<sup>3</sup> Diskussion und Annahme durch das Statutarische Forum am 28. September 2020 (siehe Dokument CG-FORUM(2020)04-05, Begründungstext), Berichterstatter: Stewart DICKSON, Vereinigtes Königreich (R, ILDG) und Jos WIENEN, Niederlande (L, EPP/CCE).

5. Der Kongress, in Anbetracht der obigen Ausführungen:

a. beauftragt seine entsprechenden Gremien mit der Ausarbeitung einer alternativen Strategie für die Wahlbeobachtung vor Ort im Hinblick auf eine rasche Reaktion auf Einladungen der Mitgliedstaaten des Europarates, in schweren Krisensituationen Wahlen an der Basis zu beobachten, unter gleichzeitiger Wahrung der Integrität der Umgebung (Schutz von Gesundheit und Leben der Wahlbeobachter, Gewährleistung der Sicherheit, Achtung der innerstaatlichen Vorschriften und abmildernden Maßnahmen, die in den Staaten, die Wahlen durchführen, sowie in den Herkunftsstaaten der Wahlbeobachter gelten);

b. unterstreicht, dass jede alternative Strategie für die Wahlbeobachtung vor Ort nur temporär für die Dauer einer schweren Krise gültig ist und keine vollständige Wahlbeobachtungsmission im Rahmen der statutarischen Tätigkeit des Kongresses ersetzt.

6. Auf der Grundlage dieses ersten Berichts verpflichtet sich der Kongress zu einer fortlaufenden Kooperation mit dem Ministerkomitee, der Parlamentarischen Versammlung und der Venedig-Kommission sowie den internationalen Partnerorganisationen, um Beispiele guter Praxis in Bezug auf Wahlen während der COVID-19-Krise mit dem Ziel zu sammeln, zu vergleichen und zu beurteilen, weitere Empfehlungen in Bezug auf die kommunale und regionale Selbstverwaltung zu verfassen.

## **EMPFEHLUNG 444 (2020)<sup>4</sup>**

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats verweist insbesondere auf:
  - a. den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) (1966);
  - b. den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) (1966);
  - c. die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EKMR (1950));
  - d. die Statutarische EntschlieÙung CM/Res(2020)1 über den Kongress der Gemeinden und Regionen Europas und die daran angehängte revidierte Charta an, die vom Ministerkomitee angenommen wurde;
  - e. die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SEV Nr. 122, 1985) und deren Zusatzprotokoll über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 207, 2009);
  - f. den Kodex der guten Praxis in Wahlangelegenheiten der Venedig-Kommission, Stellungnahme 190(2002);
  - g. Das Informationsdokument des Generalsekretärs des Europarates „Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis: A toolkit for member States“ (2020);
  - h. den Bericht der Venedig-Kommission über die Achtung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatsprinzip in Notstandssituationen (2020);
  - i. Empfehlung 419(2018) des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas über das Wahlrecht auf kommunaler Ebene als Element einer erfolgreichen langfristigen Integration von Migranten und Binnenflüchtlingen in die Gemeinden und Regionen Europas, angenommen am 6. November 2018.
2. Der Kongress verweist auf die COVID-19-Pandemie als exemplarische Krisensituation, die die Probleme aufzeigt, mit denen Staaten und Wahlämter auf allen Regierungsebenen im Hinblick auf die Entscheidung, Wahlen abzuhalten oder diese zu verschieben, angesichts der Risiken für Leben, Gesundheit und Sicherheit der Allgemeinheit konfrontiert sein können.
3. Er erkennt an, dass nicht alle Wahlstandards in schweren Krisensituationen, u.a. Pandemien, Naturkatastrophen oder bewaffnete Konflikte, aufrechterhalten werden können.
4. Er betont, dass ein Mindestmaß an Wahlgrundsätzen jederzeit bei Wahlen zu erfüllen ist, einschließlich auf kommunaler und regionaler Ebene, damit diese bedeutsam sein und das Vertrauen der Öffentlichkeit in demokratische, pluralistische und rechenschaftspflichtige politische Gegebenheiten genießen können.
5. Angesichts der vorstehenden Ausführungen bittet der Kongress das Ministerkomitee, die zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten des Europarates aufzufordern:
  - a. bei ihrer Entscheidung, Wahlen aller Regierungsebenen in schweren Krisensituationen abzuhalten oder zu verschieben, die vorliegenden Empfehlungen zu berücksichtigen, die internationale Menschenrechte, internationale Wahlstandards und beste Praxis betonen;
  - b. die andauernde COVID-19-Pandemie als Chance zu verstehen, Erkenntnisse zu gewinnen und Erfahrungen zu sammeln, mit dem Ziel, Beispiele bester Praxis im Hinblick auf das Abhalten von Wahlen in außergewöhnlichen Umständen im innerstaatlichen Kontext zu identifizieren;

---

<sup>4</sup> Siehe Fußnote 2.

c. auf der Grundlage dieses ersten Berichts eine laufende Kooperation zwischen den Institutionen des Europarates zu fördern, die sich mit Wahlanangelegenheiten befassen, vor allem der Venedig-Kommission, der Parlamentarischen Versammlung und dem Kongress, um Beispiele bester Praxis im internationalen Kontext im Hinblick auf die Durchführung von Wahlen in außergewöhnlichen Umständen zu vergleichen und zu beurteilen, einschließlich der relevanten abmildernden Maßnahmen und alternativen Wahlmethoden am Wahltag.