

28. TAGUNG
Straßburg, 24.-26. März 2015

CG/2015(28)7PROV
19. Februar 2015

Kriterien für die Kandidatur bei Kommunal- und Regionalwahlen

Governance-Ausschuss
Ko-Berichterstatter:¹ Oleksii HONCHARENKO, Ukraine (R, SOC)
und Viacheslav ROGOV, Russische Föderation (L, ILDG)

Entschließungsentwurf (zur Abstimmung)	2
Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung)	3

Zusammenfassung

Das Recht auf eine Kandidatur bei Kommunal- oder Regionalwahlen ist ein wichtiger Baustein der kommunalen und regionalen Demokratie. Obwohl es gewisse Vorschriften geben muss, um zweifelhafte Kandidaten zu entfernen, hängt eine gesunde territoriale Demokratie von der Tatsache ab, dass sich der größtmögliche Anteil der Wählerschaft zur Wahl stellen kann.

Die Berichterstatter sind der Überzeugung, dass es immer noch zu viele Einschränkungen für die Kandidatur bei Kommunal- und Regionalwahlen gibt. Die gestiegene Mobilität in Europa erhöht die Erwartungen und unterstreicht die Nachteile, die eine Aufrechterhaltung von Praktiken und Vorschriften mit sich bringt, die diesbezüglich zu restriktiv sind. Die Regierungen sind aufgefordert, ihre Gesetzgebung mit dem Ziel zu überarbeiten, die unnötigen Restriktionen für eine Kandidatur bei Wahlen zu entfernen.

Der Kongress fordert aus diesem Grund seine Ausschüsse auf, mit der Venedig-Kommission an der Ausarbeitung einer Ergänzung zum Kodex der guten Praxis in Wahlangelegenheiten zu arbeiten, um die Kriterien für eine Kandidatur bei Kommunal- und Regionalwahlen festzulegen.

1 L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress
SOC: Sozialistische Gruppe
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe im Kongress
ECR: Europäische Konservative und Reformisten
NR: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

ENTSCHLIESSUNGSENTWURF ²

1. Das Recht auf eine Kandidatur bei einer Wahl ist eine unverzichtbare Komponente der kommunalen und regionalen Demokratie. Obwohl es gewisse Vorschriften geben muss, um zweifelhafte Kandidaten zu entfernen, hängt eine gesunde territoriale Demokratie von der Tatsache ab, dass sich der größtmögliche Anteil der Wählerschaft zur Wahl stellen kann.
2. Die Demokratie kann nicht auf eine konkrete und unveränderliche Blaupause reduziert werden; sie muss sich ständig erneuern, an neue Umstände anpassen und der sozialen und politischen Entwicklung der Gesellschaften, die sie praktizieren, Rechnung tragen.
3. Der Kodex der guten Praxis in Wahlangelegenheiten der Venedig-Kommission dient dem Kongress bei der Beurteilung der Umsetzung bestehender und neuer Gesetze in diesem Bereich als Referenzstandard.
4. Gegenwärtig ist der Kongress jedoch der Überzeugung, dass die Reife der politischen Systeme in den Mitgliedstaaten des Europarats und das noch stärker gewordene Streben seiner Bürger es erfordern, den Kodex zu ergänzen, um die Bedingungen für eine Kandidatur und eine gute Praxis für die Organisation von Wahlen auf kommunaler und regionaler Ebene aufzunehmen.
5. Wie der letzte fruchtbare Austausch des Kongresses mit dem Rat für demokratische Wahlen und der Venedig-Kommission gezeigt haben, ist es Zeit, die demokratischen Prozesse der Mitgliedstaaten zu vertiefen, beginnend mit der Festlegung neuer Standards für die Kriterien, um sich bei politischen Wahlen auf kommunaler und regionaler Ebene als Kandidat zur Wahl zu stellen.
6. Der Kongress, unterstützt von seiner Gruppe unabhängiger Sachverständiger für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, wird auch in Zukunft seine Zusammenarbeit mit der Venedig-Kommission zu Themen des Verfassungsrechts, der Menschenrechte und des Justizwesens fortführen, die Fragen zu den demokratischen Standards auf kommunaler und regionaler Ebene aufwerfen.
7. Der Kongress:
 - a. bittet seine Ausschüsse, mit der Venedig-Kommission und dem Rat für demokratische Wahlen an einer Ergänzung des Kodex der guten Praxis bei Wahlangelegenheiten zu arbeiten und ein Dokument der guten Praxis mit den Kriterien für eine Kandidatur bei Kommunal- und Regionalwahlen zu verfassen, im gleichen Geiste wie die Maßnahmen, die in der Empfehlung zu dieser Entschließung vorgeschlagen werden;³
 - b. schlägt vor, dass dieses neue Dokument auch die Vorschriften für den Wahlkampf und die gute Praxis enthält, die sich mit einer größeren Transparenz im politischen Leben befassen, insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung;

² Vorläufiger Entschließungs- und Empfehlungsentwurf, am 17. November 2014 vom Governance-Ausschuss angenommen.

Mitglieder des Ausschusses:

T. Simpson-Laing (Vorsitz), *D. Baro Riba*, *V. Hovhannisyanyan*, *C. Kiefer*, *H. van Staa*, *H. Huseynov*, *R. Aliyev*, *W. Borsus*, *K.H. Lambertz*, *R. Yanakieva*, *I. Totev*, *R. Nwelati*, *A. Udzenija*, *B. Kornbek*, *S. Tobreluts*, *J. Eerola*, *M.M. Mialot Muller*, *G. Roger*, *M. Neugnot*, *F. Maitia*, *C. Tascon-Mennetrier*, *S. Ugrehelidze*, *P. Kurtz*, *D. Müller*, *A. Galster*, *S. Steppat*, *R. Thurner*, *L. Quanz*, *A. Nefeloudis*, *K. Agorastos*, *E. Penzes* (ersetzt durch: *A. Magyar*), *I. Schrick*, *E.R. Lindal*, *C. Bennett*, *E. Verrengia* (ersetzt durch: *A. Eroj*), *M. Piredda*, *A. Ugues*, *B. Marziano*, *L. Marras*, *N. Stepanovs*, *G. Geguzinskas*, *P. Wies*, *M. Sant*, *G. Cobzac*, *C.L. Sestini*, *M. Mugosa* (ersetzt durch: *A. Zuric*), *H. Bergmann* (ersetzt durch: *B. Bouwmeester*), *A. Traag*, *O. Olavsen*, *L. Swietalski*, *W. Czarniecki*, *M. Mazur*, *J. Pulido Valente*, *A. J. Jardim*, *A.I. Vestea*, *A. Klarik*, *I.G. Bolojan*, *V. Rogov*, *N. Komarova*, *M. Chernishev* (ersetzt durch: *A. Grachev*), *A. Chernetskiy*, *L. Vokueva*, *S. Lisovsky*, *T. Rossini*, *A. Aftanasova*, *S. Hornik*, *B. Krnc* (ersetzt durch: *B. Pecan*), *I. de la Serna Hernaiz*, *P. Vargas Maestre*, *P. Puy Fraga*, *F. Johansson Metso*, *A. Svensson*, *P. Leuba*, *T. Arifi*, *N. Dogan*, *H. O. Bozatlil*, *O. Kidik*, *Y.A. Demirci*, *G. Gerega*, *V. Golenko*, *O. Luk'ianchenko* (ersetzt durch: *S. Barna*), *O. Honcharenko*, *H. McGuigan*, *A. Mediratta*, *C. McKelvie*, *S. Reid*, *M. Hussain*.

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

Sekretariat des Ausschusses: *T. Lisney*

³ Kongress-Empfehlung X(2015) über Kriterien für die Kandidatur bei Kommunal- und Regionalwahlen

c. schlägt vor, die Themen Interessenkonflikt und Wahlkampffressourcen auf kommunaler und regionaler Ebene weiter zu verfolgen;

d. bittet seinen Monitoring-Ausschuss, die Kriterien für eine Kandidatur bei Kommunal- und Regionalwahlen im Verlauf seiner Besuche in den Mitgliedstaaten zu prüfen.

EMPFEHLUNGSENTWURF⁴

1. Das Recht auf eine Kandidatur bei einer Wahl, sei es auf kommunaler, regionaler oder nationaler Ebene, um auf diese Weise an der Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten teilzunehmen, ist eine der Säulen der Demokratie. Es ist daher unerlässlich, dass dieses Recht sowie die auf dieses Recht anwendbaren Einschränkungen sorgfältig und klar definiert werden.

2. Die politischen Systeme in den Mitgliedstaaten des Europarats enthalten alle auf ihre eigene Art eine bestimmte Vorstellung von Demokratie, eine wesensgleiche Dimension des Europarats und eine Dimension, die ihn von anderen internationalen Organisationen abhebt.

3. Die Demokratie kann nicht auf eine konkrete und unveränderliche Blaupause reduziert werden; sie muss sich ständig erneuern, sich an neue Umstände anpassen und der sozialen und politischen Entwicklung der Gesellschaften, die sie praktizieren, Rechnung tragen. Ihr Fundament ist aber nach wie vor der Grundsatz freier und fairer Wahlen.

4. Seit seiner Annahme im Jahr 2002 dient der von der Venedig-Kommission herausgegebene Kodex der guten Praxis in Wahlangelegenheiten dem Kongress bei der Beurteilung der Umsetzung bestehender Gesetze und neuer Gesetze in diesem Bereich als Referenzstandard. Dieser Verhaltenskodex besitzt nach wie vor Gültigkeit für alle Fragen in Bezug auf die politische Beteiligung.

5. Gegenwärtig ist der Kongress jedoch der Überzeugung, dass die Reife der politischen Systeme in den Mitgliedstaaten des Europarats und das noch stärker gewordene Streben seiner Bürger es erfordern, den Kodex zu ergänzen, um die Bedingungen für eine Kandidatur und eine gute Praxis für die Organisation von Wahlen aufzunehmen.

6. Die erste Bedingung, die erörtert werden muss, ist natürlich das Mindestalter, das eine Person für eine Kandidatur haben muss. In den meisten Mitgliedstaaten des Europarats liegt das Mindestalter für eine Kandidatur bei Kommunal- und Regionalwahlen bei 18 Jahren. Mehrere Staaten wenden jedoch strengere Standards an, besonders bei der Wahl von Bürgermeistern. In Bezug auf das andere Ende der Altersspanne sind Tendenzen erkennbar, ein Höchstalter festzulegen.

7. Der Kongress ist der Meinung, dass das Festlegen des Alters, aber auch aller Bedingungen, die einer Person ermöglichen, die Stimmen der ordnungsgemäß registrierten Wähler entgegenzunehmen, primär und optimalerweise den Grundsatz des Vertrauens erfüllen muss, ohne das es keine lebendige Demokratie geben kann. Dieses Vertrauen basiert auf der Stärke des Gleichheitsgrundsatzes; dieser betrifft sowohl die Möglichkeit des Kandidaten, seine Verantwortungsbereiche wahrzunehmen, als auch die Möglichkeit der Wähler, jene zu wählen, die sie am besten vertreten.

8. Der zweite Teil der Hauptkriterien bezieht sich auf die Verbindung zwischen dem potenziellen Kandidaten und der Gebietskörperschaft, in der er sich um Wählerstimmen bemüht. Diese Kriterien schließen die Fragen der Nationalität ein, die der Staatsbürgerschaft zugrunde liegen; es ist aber möglich, insbesondere auf kommunaler Ebene, eine Ausweitung dieses Kriteriums vorzunehmen, indem man die Aufnahme von Nichtstaatsbürgern in das kommunale Leben erwägt. Dies wird auch vom Übereinkommen des Europarats über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben (CETS Nr. 144) gefordert.

⁴ Siehe Fußnote 2.

9. Die Vielfalt spiegelt sich in den gesetzlichen Bestimmungen wider, die auf die Kandidaten einer Wahl Anwendung finden. Diesbezüglich sollte eine klare Unterscheidung zwischen dem, was sich auf die Vorschriften bezieht, die als „Gründe für eine Nichtwählbarkeit“ bekannt sind, und dem, was sich aus den „Vorschriften zur Regelung von Unvereinbarkeiten“ ergeben. Diese zwei Sets von Vorschriften ergänzen sich und ihre praktische Umsetzung kann sich, neben der Tatsache, dass ihnen nicht immer die gleiche Motivation zugrunde liegt, als sehr unterschiedlich erweisen.

10. Die Nichtwählbarkeit kann mit dem ausgeübten Amt zusammenhängen oder erneut mit der Rechtschaffenheit des Kandidaten. Das Hauptkriterium ist, dass das ausgeübte Amt nicht in der Lage ist, die „Ernsthaftigkeit“ der Stimmabgabe zu beeinträchtigen. Bestimmten Amtsinhabern zu gestatten, sich als Kandidaten zur Wahl zu stellen, wäre geeignet, ihnen einen ungerechtfertigten Vorteil gegenüber ihren Mitstreitern zu geben. Aus diesem Grund ist es Personen, die bestimmte Ämter bekleiden, nicht möglich, sich zur Wahl zu stellen.

11. Die Nichtwählbarkeit kann auch Folge einer gerichtlichen Entscheidung sein. Es handelt sich hierbei in der Regel um eine Strafe, die, wenn auch nicht immer, in einigen Staaten mit einer strafrechtlichen Verurteilung einhergeht, z. B. wegen Konkurs. Gemäß den allgemeinen Grundsätzen, die durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte entwickelt wurden, sollte diese zusätzliche Strafe nicht automatisch erfolgen, und die Straftat muss ausreichend schwer sein oder mit dem Wahlverfahren in Verbindung stehen.

12. Die Unvereinbarkeit ist mit einer anderen Begründung verbunden: sie betrifft die Unabhängigkeit, das Mandat auszuüben, sowie bestimmte Ämter oder Tätigkeiten, die vor der Wahl wahrgenommen wurden. Die Nichtwählbarkeit wird vor einer Wahl, die Unvereinbarkeit nach einer Wahl festgestellt: die Ämter und Tätigkeiten können automatisch enden (die Kandidatur zeigt, dass der Kandidat die Absicht hat, dem angestrebten Amt den Vorrang einzuräumen) oder die Beendigung kann kurzfristig ein „Optionsrecht“ für den Kandidaten einräumen.

13. Die Frage der Geschlechterparität in der Zusammensetzung kommunaler und regionaler Versammlungen verdient besondere Aufmerksamkeit. Frauenquoten, die es in mehreren Staaten gibt, haben sich als besonders nützlich erwiesen, die Vertretung von Frauen in der kommunalen und regionalen Politik zu erhöhen. Dies ist eine Praxis, die vom Kongress vollumfänglich unterstützt wird, der für seine nationalen Delegationen erfolgreich eine Frauenquote von 30% festgelegt hat und dadurch sicherstellt, dass beide Geschlechter in seiner Tätigkeit und in seinen Debatten vertreten sind.

14. Schließlich sollte den praktischen Maßnahmen besondere Aufmerksamkeit widmet werden, die zulässige Hürden für Kandidaturen bilden können, u.a. die Bedingungen der Registrierung, Zahlung einer Kaution oder das Sammeln von Unterschriften, die an sich nicht zu kritisieren sind, wenn sie dem Zweck dienen, zweifelhafte Kandidaturen auszuschließen. Es ist jedoch offensichtlich, dass sie nicht den Effekt haben dürfen, eine Kandidatur durch diskriminierende finanzielle Bedingungen zu unterbinden oder politische Gegner auszuschließen. Der Umfang der Einschränkung sollte verhältnismäßig sein.

15. Diese Ideen und neuen Praktiken – die der Kongress nicht als obligatorisch betrachten kann – sind Teil einer breiten Tendenz, das Funktionieren des politischen Lebens zu beurteilen und die Kontrolle der Bürger über dieses zu stärken. Sie erfüllen die so genannten „Transparenz-Ziele“, die nach Ansicht des Kongresses eine allgemeine Reflexion und praktische Maßnahmen erfordern. Sie können sich indirekt auf die Bedingungen der Kandidatur beziehen (Pflicht, im Fall einer Wahl Vermögenswerte und Interessen offenzulegen) und stellen Garantien für fehlerfreie demokratische Abläufe in der modernen Gesellschaft dar.

16. Obwohl anerkannt wird, dass es für die Mitgliedstaaten aus kulturellen und historischen Gründen natürlich ist, unterschiedliche Nationalitäts- und Wohnsitzauflagen zu haben, ist der Kongress der Überzeugung, dass die Wahlbestimmungen den Veränderungen in der Gesellschaft und insbesondere der steigenden Zahl von Bürgern, die umziehen und dauerhaft in anderen Staaten arbeiten, Rechnung tragen müssen.

17. Der Kongress, aus diesem Grund und unter Berücksichtigung:

- a. der Statutarischen Entschließung CM/Res(2011)2 des Ministerkomitees über den Kongress der Gemeinden und Regionen Europas;
- b. des Kodex der guten Praxis in Wahlangelegenheiten der Venedig-Kommission (2002);
- c. des „Berichts über Wahlrecht und Wahlverwaltung in Europa“ der Venedig-Kommission(2006);
- d. der Empfehlung 273 (2009) des Kongresses über Gleichberechtigung bei Kommunal- und Regionalwahlen.

18. dankt der Venedig-Kommission und dem Rat für demokratische Wahlen für ihre Kommentare zum Berichtsentwurf,

19. empfiehlt dem Ministerkomitee, die Mitgliedstaaten aufzufordern:

- a. ihre innerstaatliche Gesetzgebung im Hinblick auf Kommunal- und Regionalwahlen zu überarbeiten, um sicherzustellen, dass:
 - i. in allen Mitgliedstaaten das Mindestalter, mit dem sich eine Person zur Wahl für jedes beliebige Amt auf kommunaler und regionaler Ebene stellen kann, nicht höher als 18 Jahre ist;
 - ii. es kein Höchstalter gibt, mit dem man sich bei Kommunal- und Regionalwahlen zur Wahl stellen kann;
 - iii. die Dauer für die Wohnsitzauflagen für Staatsbürger, die sich zur Wahl stellen, wo eine Mindestdauer des Wohnsitzes angewendet wird, so kurz wie verwaltungstechnisch möglich sein sollte;
 - iv. die Auflagen für Kautionshinterlegungen und unterstützende Unterschriften, wo dies angewendet wird, Zahlen nennen, die angemessen und verhältnismäßig zur Größe des Wahlbezirks sind;
 - v. unabhängigen Kandidaten erlaubt wird, sich in allen Kommunal- und Regionalwahlen als Kandidat zu bewerben, ohne ungebührliche restriktive Auflagen in Form von Kautionen und unterstützenden Unterschriften;
 - vi. jene Staaten, die gegenwärtig ein automatisches Verbot einer Kandidatur aufgrund bestimmter strafrechtlicher Verurteilungen anwenden, ihre Gesetzgebung überarbeiten, um sicherzustellen, dass jede Entscheidung über die Nichtwählbarkeit eine gerichtliche Entscheidung über deren begrenzte Dauer erfordert, und verhältnismäßig in Bezug auf die Schwere der begangenen Straftat ist, in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte;
 - vii. den Bürgern gestattet ist, sich zur Wahl zu stellen, ungeachtet der Frage, ob sie ein Amt bekleiden, das als unvereinbar mit einem gewählten Amt betrachtet wird, unter der Bedingung, dass jeder, der eine solches Amt inne hat, dieses bei einer erfolgreichen Wahl niederlegt;
- b. praktische Maßnahmen zu erwägen, die den Frauenanteil unter den Kandidaten erhöhen, wie z. B. die Nutzung einer Frauenquote in den Parteilisten und andere Maßnahmen, die mit einem Rangwahlssystem vereinbar sind;
- c. Schritte zu ergreifen, um Ausländern, die sich rechtmäßig in einem Land aufhalten und zur Gesellschaft beitragen, die aktive Teilnahme an ihrer Gemeinde zu ermöglichen, z. B. über Initiativen wie Ausländerbeiräte und durch eine Verbesserung ihrer kommunalen und regionalen Wahlrechte.