

25. TAGUNG
Straßburg, 29. - 31. Oktober 2013

Verfahren für das Monitoring der Vertragspflichten und Verpflichtungen, die von den Mitgliedsstaaten des Europarats im Rahmen ihrer Ratifizierung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (CETS Nr. 122) eingegangen wurden

Entschließung 307 (2010) REV2¹

1. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (nachstehend „die Charta“) ist das maßgebliche Rechtsinstrument, das die Achtung eines Mindestmaßes an Rechten garantiert und die erste europäische Plattform für kommunale Selbstverwaltung ist.

2. Der Kongress verweist auf seine Entschließung 31 (1996) über die Leitenden Grundsätze für die Vorgehensweise des Kongresses für das Verfassen von Berichten über die kommunale und regionale Demokratie in den Mitgliedstaaten und Kandidatenländern.

3. Er erinnert auch an die Statutarische Entschließung CM/Res(2011)2 des Ministerkomitees², in der es heißt, dass es Aufgabe des Kongresses sei, die Umsetzung der Charta in den Staaten zu überwachen, die diese ratifiziert haben und erklärt *u. a.*:

„2-3. Der Kongress erstellt regelmäßig länderspezifische Berichte über die Situation der lokalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten und in den Staaten, die einen Beitrittsantrag zum Europarat gestellt haben, und er stellt insbesondere sicher, dass die Grundsätze der Europäischen Charta für kommunale Selbstverwaltung umgesetzt werden (...).

2-5. Die Empfehlungen und Stellungnahmen des Kongresses werden, wie angemessen, an die Parlamentarische Versammlung und/oder das Ministerkomitee sowie an europäische und internationale Organisationen und Institutionen weitergeleitet. Entschließungen und andere verabschiedete Texte, die kein mögliches Handeln seitens der Versammlung und/oder des Ministerkomitees einschließen, werden zur Kenntnisnahme weitergeleitet.“

4. Der Monitoring-Prozess des Kongresses ist ein wichtiges Instrument für die Überprüfung, ob die Staaten des Europarates, die die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung ratifiziert haben, ihren Verpflichtungen nachkommen. Neben der Überprüfung hinsichtlich der Verpflichtungen der Staaten ermöglicht dieses Verfahren über unparteiische und unabhängige Ko-Berichtersteller, die auf der Grundlage objektiver Kriterien ernannt werden, einen offenen und konstruktiven Dialog zwischen dem Kongress und den nationalen, kommunalen und regionalen Stellen der Mitgliedstaaten. Dieser Monitoring-Prozess ermöglicht einen offenen und konstruktiven Dialog zwischen dem Kongress und den nationalen, kommunalen und regionalen Stellen der Mitgliedstaaten.

¹ Diskussion und Annahme durch den Kongress am 30. Oktober 2013, 2. Sitzung (siehe Dokument [CG\(25\)13PROV](#), Begründungstext), vorgelegt von Lars O. Molin, Schweden (L, EPP/PPE), Berichterstatter.

² Statutarische Entschließung (2011) – Auszüge aus Artikel 2.

5. Der Kongress ist der Überzeugung, dass es notwendig ist, diese Monitoring-Verfahren auf regelmäßiger Basis in jedem Mitgliedstaat, der die Europäische Charta für kommunale Selbstverwaltung ratifiziert hat, durchzuführen. Angesichts der sich ständig verändernden Natur der kommunalen und regionalen Demokratie ist er der Überzeugung, dass es möglich sein sollte, diese Besuche etwa alle fünf Jahre einmal durchzuführen.

6. Der Kongress unterstreicht, wie wichtig es für den Europarat ist, sicherzustellen, dass die von allen seinen Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen voll und ganz eingehalten werden.

7. Laut der oben erwähnten Texte muss der Kongress sicherstellen, dass er die Verpflichtungen überwacht, die die Mitgliedstaaten bei der Ratifizierung der Europäischen Charta für kommunale Selbstverwaltung und/oder ihres Zusatzprotokolls über das Recht auf Beteiligung am Leben der Gemeinde eingegangen sind³.

8. Darüber hinaus wird gemäß Entschließung 299 (2010) der Referenzrahmen für die regionale Demokratie Berücksichtigung finden.⁴

9. Bei den Monitoring-Tätigkeiten im Hinblick auf die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung tritt der Kongress für die Übereinkommen des Europarates ein, die Verpflichtungen für die Regionen und Gemeinden enthalten.

10. Um die Entwicklung der kommunalen und regionalen Demokratie in den Mitgliedstaaten des Europarates zu unterstützen und auf dieser Ebene die Werte wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu fördern, entscheidet das Präsidium, das Monitoring-Programm der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung durchzuführen, das der Monitoring-Ausschuss als Teil des systematischen Monitorings (Monitoring der Charta als Ganzes), spezifisches Monitoring (Monitoring eines spezifischen Aspektes der Charta) oder mithilfe von Erkundungsmissionen (Klärung einer spezifischen Frage, die vermutlich gegen eine der Bestimmungen der Charta verstößt) vorsieht.

11. Das Präsidium des Kongresses weist den Monitoring-Ausschuss an, Vorkehrungen für das Monitoring zu treffen, inwieweit diese Verpflichtungen in diesem Land/diesen Ländern erfüllt werden. Das Monitoring dient auch dazu, den Inhalt der Erklärungen zu prüfen, die gemäß Artikel 12 der Charta von dem Staat abgegeben werden, wenn diese ihre Ratifizierung hinterlegen, und, wo anwendbar, um zusammen mit den Stellen die Möglichkeit einer späteren Ratifizierung dieses Artikels/dieser Artikel, auf den/die sich die Erklärung bezieht, zu prüfen.

12. Auf der Grundlage der Kandidatenliste ernennt der Vorsitzende des Monitoring-Ausschusses zwei seiner Mitglieder zu Berichterstattern (ein Vollmitglied oder einen Stellvertreter aus seiner Kammer der Regionen und ein Vollmitglied oder einen Stellvertreter aus seiner Kammer der Gemeinden). Die Ernennung der Berichterstatter erfolgt gemäß Artikel 2 der Vorschriften, die die Organisation der Monitoring-Verfahren des Kongresses regeln; sie sind dieser Entschließung angehängt.

13. Der Kongress ist überzeugt, dass im Interesse der Sicherstellung der Kriterien Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Berichterstatter, die die eigentlichen Schlüssel für die Effektivität einer Beobachtungsmission sind, das Mandat eines Berichterstatters fünf Jahre nicht übersteigen darf, und sie dürfen nicht damit beauftragt werden, in den fünf Jahren nach der Anfangsperiode dasselbe Land zu überwachen.

14. Im Hinblick auf eine reibungslose Durchführung des Monitoring-Verfahrens kann der Ausschuss entscheiden, das Mandat eines der Berichterstatter um maximal sechs Monate zu verlängern, wenn es dafür Gründe gibt und es möglich ist, insbesondere um den Berichterstatter in die Lage zu versetzen, einen Bericht vorzulegen, der bereits auf der Agenda für eine Halbjahressitzung des Kongresses steht.

³ „Charta“ bezeichnet die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122), einschließlich des Zusatzprotokolls zu dieser (CETS Nr. 207).

⁴ Siehe Schlussklärung der europäischen Minister, zuständig für Gemeinden und Regionen am 17. November 2009 in Utrecht (Niederlande) bei der 16. Ministertagung. Es wird festgestellt, dass der Referenzrahmen kein rechtlich verbindliches Instrument ist.

15. Für die Zwecke der vorliegenden Entschließung beginnt das Mandat der Berichterstatter am Tag ihrer Ernennung.
16. Die Delegation wird von einem Berater aus der Gruppe unabhängiger Experten für die Europäische Charta für kommunale Selbstverwaltung oder von einem unabhängigen Berater unterstützt, der Fachkenntnisse über das zu besuchende Land und umfassendes Wissen bei Fragen über die Charta und die kommunale und regionale Demokratie in den Mitgliedstaaten des Europarates besitzt.
17. Die Monitoring-Delegationen treffen sich u. a. mit den für die Gemeinden und Regionen und Menschenrechtsfragen zuständigen Stellen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene sowie mit Personen, die der Delegation wichtige Informationen nach dem Verfahren zur Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen geben können, die bei der Ratifizierung der Charta eingegangen wurden.⁵
18. Der Bericht muss, soweit möglich, innerhalb von sechs Wochen nach dem Besuch verfasst werden.
19. Der Bericht über die Lage der kommunalen und regionalen Demokratie in einem Land, in dem eine Erkundungsmission durchgeführt wurde, wird von den Berichterstattern in Zusammenarbeit mit dem Berater und dem Sekretariat erstellt.
20. Der Bericht muss auch die Empfehlungen und/oder Entschließungen berücksichtigen, die im Vorfeld vom Kongress verabschiedet wurden, insbesondere die Empfehlungen, die für das besuchte Land ausgesprochen wurden. Der Bericht muss außerdem den politischen Kontext berücksichtigen, in dem der Monitoring-Besuch stattfand, und die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie im Lichte anderer relevanter Texte des Europarats untersuchen⁶, die vom fraglichen Staat ratifiziert wurden.
21. Sobald der Berichtsentwurf von den Berichterstattern bestätigt wurde, wird er an die Stellen des betreffenden Landes geschickt, die mit der Delegation zusammengetroffen sind, so dass diese reagieren und ihre Kommentare zurückschicken können. Die Berichterstatter können diese Beiträge zur Abänderung ihres Berichtes nutzen, der dem Monitoring-Ausschuss zur Annahme vorgelegt wird. Die Berichterstatter können entscheiden, diese Kommentare in einem Anhang ihres Berichts zu veröffentlichen, um einen anderen Standpunkt darzulegen, als den des im Bericht vertretenen.
22. Der Bericht wird von einem Empfehlungsentwurf und, falls erforderlich, einem Entschließungsentwurf begleitet.
23. Laut Vorschrift 42-5 der Verfahrensregeln des Kongresses und seiner Kammern müssen⁷ Berichtsentwürfe, Empfehlungen und, wo anwendbar, Entschließungen dem Monitoring-Ausschuss zur Annahme und anschließend dem Kongress in einer Plenarsitzung oder einer Sitzung der Kammern zur Verabschiedung vorgelegt werden.
24. Gemäß Artikel 2-5 der oben erwähnten Statutarischen Entschließung muss die Empfehlung an das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung weitergeleitet werden.
25. Die Vorschriften, welche die Organisation der Monitoring-Verfahren des Kongresses regeln, und ein Verhaltenskodex für Monitoring-Delegationen, sind der vorliegenden Entschließung angehängt.

⁵ Cf. die Regeln für das praktische Verfahren zur Organisation von Monitoring-Besuchen (im Anhang der vorliegenden Entschließung).

⁶ Wie das Übereinkommen zur Beteiligung von Ausländern am öffentlichen Leben auf kommunaler Ebene (ETS Nr. 144), die Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (ETS Nr. 148), das Rahmenübereinkommen zum Schutz der nationalen Minderheiten (ETS Nr. 157), Protokoll Nr. 3 der Rahmenkonvention über grenzüberschreitende Kooperation zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden (CETS Nr. 206) etc.

⁷ Revidiert vom Kongress bei der 15. Plenartagung am 26. Mai 2008 (Entschließung 256 (2008)) und ergänzt vom Ständigen Ausschuss am 2. Dezember 2008 (Entschließung 273 (2008)).

* * *

A. Die Vorschriften, welche die Organisation der Monitoring-Verfahren gemäß Entschließung 307 (2010) REV2 regeln und Verhaltenskodex

I. Vorschriften, welche die Organisation der Monitoring-Verfahren des Kongresses regeln

1. Gemäß Entschließung 307 (2010) REV2 ist es Zweck der vorliegenden Vorschriften, die Vorgehensweise für das Organisieren des Monitorings der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten des Europarates, die die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung unterzeichnet und ratifiziert haben, festzulegen⁸ mit der Absicht, das in der bereits erwähnten Entschließung angestrebte Ziel zu erreichen.

2. Dieses Verfahren gilt gleichermaßen, unabhängig von der Art des durchgeführten Monitorings, d. h. systematisches Monitoring (Monitoring der gesamten Charta), spezifisches Monitoring (Monitoring eines besonderen Aspektes der Charta) und Erkundungsmissionen (Klärung einer spezifischen Frage, die möglicherweise gegen eine Bestimmung der Charta verstößt).

3. Jedes Jahr legt der Monitoring-Ausschuss dem Präsidium des Kongresses das Programm der im Monitoring-Programm der Charta geplanten Besuche vor.

1. Das Monitoring-Verfahren

4. Das Monitoring-Verfahren wird etwa alle fünf Jahre in jedem Mitgliedstaat des Europarates durchgeführt, der die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung unterzeichnet und ratifiziert hat. Es besteht aus fünf Phasen:

- a. dem Monitoring-Besuch;
- b. dem Konsultationsverfahren der betreffenden Stellen beim vorläufigen Entwurf des Berichts;
- c. der Prüfung des Berichts durch den Monitoring-Ausschuss und den Kongress und der Verabschiedung einer Empfehlung durch diesen bei der Tagung. Wenn die Berichterstatter es für erforderlich halten, können sie einen Entschließungsentwurf für die Verabschiedung durch den Kongress verfassen;
- d. Übermittlung an das Ministerkomitee zur Aussprache und anschließende Weiterleitung an die Stellen des betreffenden Landes;
- e. eine Einladung an die Stellen des betreffenden Landes, vor dem Plenum des Kongresses oder bei einer Sitzung einer seiner Kammern zu sprechen.

Dies ist die Grundlage der künftigen Zusammenarbeit.

2. Zusammensetzung der Monitoring-Delegation

5. Eine Delegation besteht aus zwei Berichterstattern, einem für Gemeindedemokratie und einem für Regionaldemokratie, einem Berater und einem/zwei Mitgliedern des Kongresssekretariats. Die Delegation wird im Allgemeinen von Dolmetschern begleitet, die die Kommunikation zwischen der Sprache des betreffenden Landes und der Arbeitssprache der Delegation (Französisch oder Englisch) erleichtern.

6. Dem gesamten Verfahren liegt der Grundsatz der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Gleichheit zugrunde, der bei der Ernennung der Berichterstatter und des Beraters beginnt, die sich auf geografische und politische Kriterien gründet, um die Objektivität der Delegation zu wahren, die den Monitoring-Besuch durchführt.

7. Die Berichterstatter werden aus den Vollmitgliedern oder stellvertretenden Mitgliedern des Monitoring-Ausschusses des Kongresses ernannt, der die Kandidaten benennt.

⁸ ETS Nr. 122.

8. Mit ausdrücklicher Ausnahmegenehmigung des Ausschussvorsitzenden kann ein Mitglied des Kongresses zum Berichterstatter ernannt werden, das kein Mitglied des Monitoring-Ausschusses ist.

9. Mitglieder des Monitoring-Ausschusses, die für ein bestimmtes Land Berichterstatter über die Gemeinde- oder Regionaldemokratie sein möchten, müssen ihre Bewerbung beim Kongresssekretariat zur Kenntnisnahme des Ausschussvorsitzenden einreichen.

10. Die Berichterstatter müssen auf eine Weise ernannt werden, die eine ausgewogene Vertretung der politischen Gruppen und der fraktionslosen Mitglieder des Kongresses sicherstellt.

11. Die Kandidaten für das Monitoring können jeweils nur für ein Monitoring ernannt werden. Die Kriterien für die Zusammensetzung der Delegation sind wie folgt:

- a. *Die Berichterstatter und der Berater dürfen keine Staatsangehörigen des vom Monitoring betroffenen Landes, eines Nachbarlandes oder eines Landes sein, das besondere Beziehungen zu dem zu überwachenden Staat unterhält;*
- b. *Die Mitglieder des Monitoring-Ausschusses können nicht Berichterstatter für ein bestimmtes Land sein, wenn sie bereits Berichterstatter für dieses Land in den fünf Jahren vor ihrer Kandidatur waren;*
- c. *Die beiden Berichterstatter müssen verschiedenen politischen Parteien angehören (oder fraktionslos sein);*
- d. *Die Arbeitssprachen der Delegation sind entweder Französisch oder Englisch.*

12. Der Vorsitzende des Monitoring-Ausschusses prüft die Konformität der Profile der Kandidaten mit den oben angeführten Kriterien (siehe Ziffer 12 der vorliegenden Vorschriften) und ernennt die Berichterstatter für kommunale und regionale Demokratie. Der teilt die Ernennungen dem Monitoring-Ausschuss bei seiner nächsten Sitzung mit.

13. Die maximale Dauer des Mandats der Berichterstatter beträgt ab dem Tag ihrer Ernennung 5 Jahre.

14. Das Mandat eines Berichterstatters kann ausnahmsweise um maximal sechs Monate verlängert werden, um eine zeitliche Vorgabe für die Vorlage eines Monitoring-Berichts für eine Tagung des Kongresses zu erfüllen.

15. Die Delegation ist streng begrenzt auf die Berichterstatter, den Berater und das/die Mitglied(er) des Sekretariats gemäß Ziffer 3 der vorliegenden Vorschriften und Entschließung 307 (2010) REV2. Daher dürfen die Delegationsmitglieder nicht von Assistenten oder anderen Personen begleitet werden, deren Teilnahme nicht explizit in Entschließung 307 (2010) REV2 vorgesehen ist.

16. Das Sekretariat schlägt den Berichterstattern und dem Berater Daten für den Besuch vor, gemäß dem allgemeinen Zeitplan des Monitoring-Ausschusses sowie den jeweiligen Verpflichtungen der Mitglieder der Monitoring-Delegation und der Verfügbarkeit der Gesprächspartner der Delegation in dem betreffenden Land. Wenn sich die Mitglieder der Delegation auf die Daten für den Besuch geeinigt haben, unterrichtet das Kongresssekretariat die Ständige Vertretung des Landes beim Europarat in einem Schreiben des Generalsekretärs des Kongresses darüber. Die Berichterstatter und der Berater verpflichten sich, die vorgegebenen Daten für die Mission einzuhalten und in dieser Zeit keine anderen Verpflichtungen einzugehen.

17. Ein Monitoring der kommunalen und regionalen Demokratie kann nicht in einem Land stattfinden, das gegenwärtig den Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates innehat. Gleichmaßen kann ein Monitoring-Bericht für ein Land nicht während der Tagung debattiert werden, bei der dieses Land im Ministerkomitee des Europarates den Vorsitz inne hat. Schließlich kann eine schwere politische Krise in einem Land, in dem ein Monitoring-Besuch geplant ist, eine Verschiebung der Mission rechtfertigen. Der Monitoring-Ausschuss kann dem Präsidium des Kongresses vorschlagen zu entscheiden, die Monitoring-Mission zu verschieben, insbesondere wenn die Gefahr besteht, dass der Besuch mit der Abhaltung von Wahlen in dem betreffenden Land interferieren könnte.

18. Wenn zwei Mitglieder des Monitoring-Ausschusses für ein Land vom Ausschussvorsitzenden ernannt wurden und der Berater sich bereit erklärt, der Delegation technischen Beistand zu leisten, gehen die Berichterstatter und der Berater eine Arbeitsbeziehung mit dem Sekretariat des Monitoring-Ausschusses für die Dauer des Monitoring-Verfahrens ein.

19. Die Berichterstatter und der Berater tragen Sorge für die gute Kommunikation mit dem Kongresssekretariat, das vorab über alle Sitzungen oder Besprechungen mit den Vertretern der Stellen des besuchten Landes oder mit Mitgliedern der nationalen Delegation des Kongresses zu informieren ist.

3. Arbeitssprachen des Monitorings

20. Die Arbeitssprachen bei den Monitoring-Tätigkeiten sind die beiden offiziellen Sprachen des Europarates (Französisch und Englisch). Daher werden die Berichterstatter und der Berater so ausgewählt, dass sichergestellt ist, dass die Mitglieder der Delegation die vorher gewählte Sprache als Arbeitssprache der Delegation sprechen, untereinander kommunizieren, lesen und schreiben können.

21. Die Arbeitsdokumente für das Monitoring sind in Englisch oder Französisch verfügbar.

4. Programm des Monitoring-Besuchs

22. Das Kongresssekretariat organisiert den Besuch. Es erstellt das Programm gemeinsam mit den Berichterstattern, dem Leiter und dem Sekretariat der nationalen Delegation des Kongresses, den nationalen Verbänden der Gemeinden und Regionen, gegebenenfalls den Koordinierungsstellen der föderalen Einheiten und schließlich der Ständigen Vertretung des Landes beim Europarat.

23. Nach Annahme des Programms durch die Berichterstatter plant und organisiert das Sekretariat die Arbeitssitzungen und kümmert sich um die Logistik für den Besuch.

24. Das Besuchsprogramm soll Treffen mit den Stellen vorsehen, die für Fragen zur kommunale und regionale Demokratie oder für die Bearbeitung dieser Fragen zuständig sind und auch Treffen mit offiziellen Vertretern der betroffenen Verwaltungsstellen vereinbaren, vor allem:

- dem/den Minister/n, der/die für Gemeinden und Regionen zuständig ist/sind;
- Mitgliedern des Parlaments (national und/oder regional) – insbesondere jenen, die für kommunale und regionale Fragen zuständig sind;
- gewählten kommunalen und regionalen Vertretern, einschließlich der Kongressdelegation, des Bürgermeisters der Hauptstadt und der Bürgermeister kleiner und mittelgroßer Gemeinden;
- dem Präsidenten des Verfassungsgerichts und dem nationalen Mitglied der Venedig-Kommission;
- der nationalen, regionalen und/oder kommunalen Ombudsperson;
- einem Experten für Fragen bezüglich der Anwendung der Charta in dem betreffenden Land;
- Verbänden, die Gemeinden und Regionen repräsentieren;
- Vertretern der Zivilgesellschaft von Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften des besuchten Landes, den Medien etc.

Allgemein gesprochen können sich die Berichterstatter mit jeder Person treffen, deren Befragung sie für die Erfüllung ihrer Aufgabe als sinnvoll erachten.

25. Der Berater trägt zur Vorbereitung des Besuchs bei, indem er eine kurze Liste mit Fragen erstellt, die bei den Gesprächspartnern, die in dem Programm vorgesehen sind, zu Problemen mit der Anwendung der Charta angesprochen werden sollen. Diese Liste sollte auch die Fragen enthalten, die beim letzten Besuch dieses Landes aufgeworfen wurden. Der Berater berücksichtigt auch alle Erklärungen des Staates, die dieser bei seiner Ratifizierung der Charta vorlegte, sowie den aktuellen politischen Kontext.

26. Die Liste der Themen, welche die Delegation zu besprechen wünscht, muss den Gesprächspartnern auf Regierungsebene mindestens eine Woche vor dem Besuch der Ständigen Vertretung des betreffenden Staates beim Europarat, sowie den im Programm aufgeführten Gesprächspartnern ausgehändigt werden.

5. Monitoring-Besuche

i. Anzahl der Besuche

27. Das Monitoring-Verfahren schließt einen Besuch im fraglichen Staat ein. Sollte es für erforderlich erachtet werden, können die Berichterstatter, vorbehaltlich der Zustimmung des Monitoring-Ausschusses und nach Unterrichtung des Präsidiums, einen zweiten Besuch durchführen.

ii. Durchführung des Monitoring-Besuchs

28. Das Sekretariat versorgt alle Delegationsmitglieder mit umfassenden Informationen, die für den Besuch verfügbar sind, insbesondere dem Programm, thematischen Dokumenten, Informationen zur Ausarbeitung von Fragen an die Gesprächspartner (zusammen mit dem Berater zusammengestellt) sowie Informationen, die den Berichterstattern helfen, das Gespräch bei dem Besuch zu beginnen.

29. Diese Dokumente dienen dazu, die Berichterstatter gut vorzubereiten, so dass sie über ein solides Fachwissen über die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie des besuchten Landes verfügen und ihre Fragen so relevant wie möglich für den politischen und institutionellen Kontext des Landes sind.

30. Vor der ersten auf dem Programm geplanten Sitzung organisiert das Sekretariat ein Briefing der Delegation, im Allgemeinen im Hotel, in dem die Monitoring-Delegation sich aufhält. Bei dem Briefing sollten beide Berichterstatter und der Berater anwesend sein. Dieses Briefing ist wichtig für den allgemeinen Ablauf des Besuches, da es eine Gelegenheit darstellt, spezifische Punkte zu klären und die Redezeit auf die Berichterstatter aufzuteilen, Schwierigkeiten vorzugreifen und den Ablauf jeder auf dem Programm geplanten Sitzung zu organisieren. Das Briefing dient z. B. dazu, die Rolle jedes Teilnehmers bei den Sitzungen festzulegen, insbesondere zu entscheiden, welcher Berichterstatter die Delegation vorstellt, die erste Frage stellt und am Ende der Sitzung eine Zusammenfassung gibt. Auf dieser Sitzung kann die korrekte Aussprache der Namen der zu treffenden Personen oder Gemeinden, auf die sie sich bei ihren Gesprächen beziehen, geklärt werden.

31. Die Berichterstatter sind die Hauptgesprächspartner der besuchten Stellen, sie sollten die Delegation vorstellen und die Fragen vorgeben. Der Berater und die Mitglieder des Sekretariats können auf Einladung der Berichterstatter auch Fragen an die Gesprächspartner stellen.

32. Vor der ersten Sitzung findet auch eine kurze Vorbereitungssitzung mit den Dolmetschern statt, um sicherzustellen, dass diese über alle notwendigen Informationen, die Terminologie der Arbeit des Kongresses an der Charta, die richtige Aussprache der Namen und die genauen Titel der Mitglieder der Delegation und ihrer Gesprächspartner verfügen.

33. Nach der letzten Sitzung auf dem Programm organisiert das Sekretariat eine Nachbesprechung mit den Delegationsmitgliedern, bevor sie auseinandergehen. Diese Arbeitssitzung dient dazu, eine erste Einschätzung vorzunehmen, die wesentlichen Punkte des Besuchs herauszustellen und Probleme bei der Anwendung der Charta aufzulisten, die bewährten Methoden aufzuzeigen und die wichtigsten Empfehlungen an die Behörden des besuchten Landes aufzulisten. Bei dieser Sitzung können die Teilnehmer eine Bilanz der Situation ziehen mit Blick auf den Berichtentwurf, damit der Berater alle notwendigen Informationen zur Ausarbeitung eines vorläufigen Entwurfs erhält, der die endgültige Einschätzung der Berichterstatter so gut wie möglich wiedergibt.

6. Vorbereitung des Berichts-, Empfehlungs- und Entschließungsentwurfes

34. Nach dem Besuch hat der Berater sechs Wochen Zeit, dem Kongresssekretariat einen schriftlichen Beitrag für die Erstellung des Berichts über die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in dem besuchten Land zu schicken, der von den Berichterstattern vorgelegt wird. Dieser Beitrag sollte in Französisch oder Englisch verfasst sein, gemäß dem Rahmenbericht, der für alle Monitoring-Berichte gilt, und sich auf die Schlussfolgerung bei der Nachbereitung stützen. Außerdem

sollte er den praktischen Vorgaben entsprechen, die in dem Vertragsschreiben des Sekretariates, das von den Parteien unterzeichnet wurde, festgelegt sind. Abgesehen von der rechtlichen Analyse hat der Berater in seinem Beitrag die von den Berichterstattern zur Ausarbeitung des Berichts angeführten Punkte aufzugreifen.

35. Der Bericht muss auch die Empfehlungen und/oder Entschlüsse berücksichtigen, die im Vorfeld vom Kongress verabschiedet wurden, insbesondere die Empfehlungen, die vorher für das besuchte Land ausgesprochen wurden. Der Bericht muss außerdem den politischen Kontext berücksichtigen, in dem der Monitoring-Besuch stattfand, und die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie im Lichte anderer relevanter Texte des Europarates untersuchen, die vom betreffenden Land ratifiziert wurden⁹.

36. Nach der Diskussion mit den Berichterstattern und der möglichen Übermittlung des Textes bei den Berichterstattern, dem Sekretariat und dem Berater und nachdem die Zustimmung der Berichterstatter zum vorläufigen Berichtsentwurf eingeholt wurde, wird dieser an alle an dem Besuch beteiligten Gesprächspartner gesandt, die Kommentare abgeben können. Das Konsultationsverfahren beinhaltet eine Frist für die Einsendung der Kommentare, die die Berichterstatter prüfen. Sachliche Fehler werden berichtigt und Kommentare oder Änderungswünsche, die Raum zur Auslegung oder Bewertung lassen, liegen im Ermessensspielraum der Berichterstatter, die diese Kommentare ganz oder teilweise direkt in den ersten Berichtsentwurf aufnehmen oder ablehnen oder dem Bericht beifügen können.

37. Das Sekretariat erstellt den vorläufigen Empfehlungsentwurf unter der Aufsicht der Berichterstatter und auf Grundlage der Schlussfolgerungen des Berichts. Dieser wird dann den Berichterstattern zur endgültigen Zustimmung übermittelt.

38. Der Berichtsentwurf und der vorläufige Empfehlungsentwurf werden danach im Monitoring-Ausschuss erörtert. Dieser verabschiedet den Berichtsentwurf (der 15 Tage nach der Ausschusssitzung endgültig wird) und nimmt den vorläufigen Empfehlungsentwurf an, der dann bei der Tagung des Kongresses zur Verabschiedung vorgelegt wird. Der Empfehlungsentwurf kann im Einklang mit dem Verfahren in Ziffer 34 der Verfahrensregeln des Kongresses und seiner Kammern abgeändert werden.

39. Nach Annahme im Kongress wird die Empfehlung des Kongresses an das Ministerkomitee gesandt, das beschließen kann, diese an die nationalen Stellen des besuchten Staates zur Umsetzung zu übermitteln.

7. Post-Monitoring Verfahren

Die oben beschriebenen Vorschriften gelten *mutatis mutandis* für das Post-Monitoring Verfahren.¹⁰

8. Verabschiedung und Nachbereitung von Empfehlungen

40. Laut Vorschrift 42-5 der Verfahrensregeln des Kongresses und seiner Kammern¹¹ wird der vorläufige Berichtsentwurf, der Empfehlungsentwurf und, wo anwendbar, der Entschlüsseentwurf dem Monitoring-Ausschuss zur Überprüfung und Verabschiedung vorgelegt.

41. Der Berichtsentwurf, die Empfehlung und, wo anwendbar, die Entschlüsse werden den Berichterstattern vorgelegt und vom Kongress im Hinblick auf ihre Verabschiedung im Rahmen seiner Tagung oder der Sitzungen der Kammern geprüft.

⁹ Wie das Übereinkommen zur Beteiligung von Ausländern am öffentlichen Leben auf kommunaler Ebene (ETS Nr. 144), die Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (ETS Nr. 148), das Rahmenübereinkommen zum Schutz der nationalen Minderheiten (ETS Nr. 157), Protokoll Nr. 3 der Rahmenkonvention über grenzüberschreitende Kooperation zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden (CETS Nr. 206) etc.

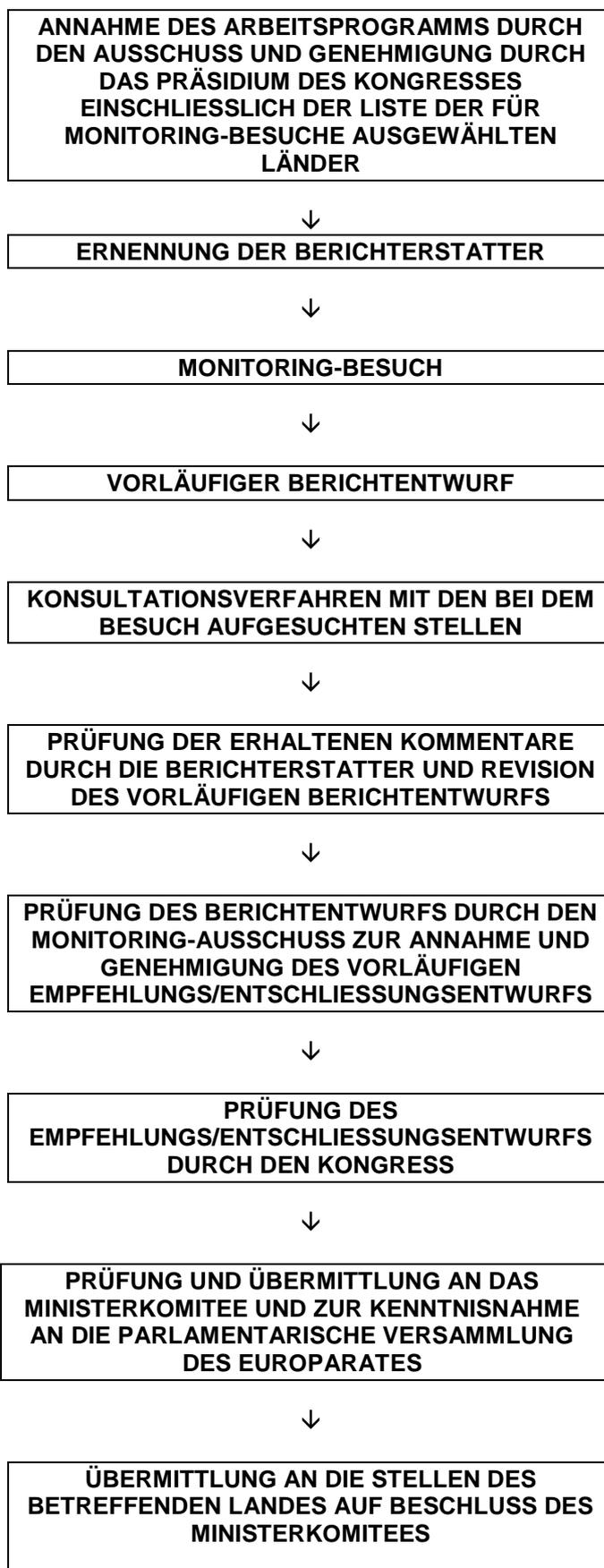
¹⁰ Siehe Entschlüsse 353 (2013) REV „Aktivitäten nach Monitoring und Wahlbeobachtung des Kongresses: Entwicklung eines politischen Dialogs“ Jean-Marie Belliard, Frankreich (R, EPP/CCE).

¹¹ Revidiert vom Kongress bei der 15. Plenartagung am 28. Mai 2008 (Entschlüsse 256 (2008)), ergänzt vom Ständigen Ausschuss am 2. Dezember 2008 (Entschlüsse 273 (2008)).

42. Gemäß Artikel 2-5 der Statutarischen Entschließung des Ministerkomitees muss die Empfehlung an das Ministerkomitee zur Aussprache weitergeleitet werden. Dieses kann beschließen, die Empfehlung an die Behörden des betreffenden Staates und die Parlamentarische Versammlung weiterzuleiten.

43. Die Umsetzung der Empfehlung muss von den betreffenden Mitgliedstaaten und vom Kongress sowie den zwischenstaatlichen Gremien des Europarates mit Kompetenzen im Bereich der kommunalen und regionalen Demokratie weiterverfolgt werden, u.a. im Rahmen des laufenden Dialogs, der während des Besuchs mit den Stellen etabliert wurde.

Flow Chart für Monitoring-Verfahren



B. Verhaltenskodex für Monitoring-Delegationen

44. Ein Monitoring-Besuch bringt eine große Arbeitslast mit sich und daher müssen alle an der Monitoring-Delegation Beteiligten sich engagieren.

45. Die Mitglieder einer Monitoring-Delegation haben unterschiedliche Rollen zu spielen, aber unabhängig von ihrer Funktion und Rolle ist es wesentlich für den reibungslosen Ablauf des Besuches und die guten Beziehungen zu den besuchten nationalen Stellen, dass die Verhaltensregeln während des Verfahrens von allen eingehalten werden. Die Einhaltung dieser Regeln trägt zum Erfolg jeder Monitoring-Mission bei und ebnet den Weg zur Zusammenarbeit mit den Stellen in einem Post-Monitoring-Verfahren.

46. Die Mitglieder des Kongresses, die an Monitoring-Missionen teilnehmen, müssen die Grundsatzerklärung des Kongresses unterzeichnet haben. Sie müssen bei der Erfüllung solcher Missionen tatsächliche oder potenzielle finanzielle oder andere Interessenkonflikte auf beruflicher, persönlicher oder familiärer Ebene in Verbindung mit dem von der Wahlbeobachtungsmission betroffenen Land vermeiden. Wenn ein Mitglied einen solchen Interessenkonflikt nicht vermeiden kann, sollte dies dem Kongresssekretariat mitgeteilt werden. Alle Geschenke oder ähnliche Vorteile von mehr als 200 Euro, die ein Mitglied in den letzten 24 Monaten von den Behörden des betreffenden Landes angenommen hat, sind beim Sekretariat anzugeben. Bei solchen Missionen sollten die Kongressmitglieder Situationen vermeiden, die nach einem Interessenkonflikt aussehen können und keine unangemessenen Zahlungen oder Geschenke akzeptieren.

i. Die Arbeit der Berichterstatter

47. Wenn zwei Berichterstatter zur Teilnahme an einem Monitoring-Besuch ernannt wurden, verpflichten sich diese, sich über die Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in dem Land zu informieren, sich über die aktuelle Situation vor, während und nach dem Besuch auf dem Laufenden zu halten, an allen geplanten Sitzungen teilzunehmen, darunter den Briefings des Sekretariats und allen Arbeitsfrühstücken, Mittagessen und Abendessen. Sie verpflichten sich ebenfalls zur Ausarbeitung des Berichts beizutragen, indem sie die eingegangenen Kommentare prüfen.

48. Die Berichterstatter sollten sich umfassend über die Situation des Landes informieren, indem sie die vom Sekretariat vorbereiteten Unterlagen sorgfältig studieren. Vor dem Besuch sollten sie sich mit den wichtigsten Besonderheiten des Landes und seiner politischen Funktionsweise auf verschiedenen Regierungsebenen vertraut machen. Insbesondere sollten sie die allgemeine Geschichte des Landes, seine Verwaltungsorganisation, die Strukturen, Anzahl und Art der bestehenden Behörden, die verschiedenen infra-nationalen Regierungsebenen und das politische System kennen. Das Sekretariat unterstützt die Berichterstatter bei ihren Vorbereitungsarbeiten.

49. So können die Berichterstatter ihr Wissen über das Land in Gesprächen mit den Partnern während des Besuches anwenden, insbesondere indem sie relevante Fragen stellen, die sich direkt auf die Charta beziehen.

50. Die Rolle der Berichterstatter ist keine Untersuchungsrolle. Ihre Aufgabe besteht darin, einen politischen Dialog mit den Behörden über Fragen der Gemeindedemokratie zu führen. Sie beteiligen sich an einer Monitoring-Mission in ihrer Eigenschaft als gewählte Vertreter, Politiker, die mit politischen Behörden in dem besuchten Land zusammentreffen, um die Umsetzung der kommunalen und regionalen Demokratie in diesem Land anzuregen und mit den Behörden zu sprechen.

51. Wenn die Berichterstatter daher komparative Bemerkungen abgeben möchten, sollten sie dies in einer objektiven und konstruktiven Art und Weise tun und nicht versuchen, eine Klassifizierung der Werte in den Mitgliedstaaten des Europarates vorzunehmen.

52. Zuhören, Dialog und Höflichkeit sind die Schlüsselemente einer positiven Diskussion mit den Behörden.

53. Während der Treffen sollten die Berichterstatter den Gedankenaustausch anregen und Monologe so weit wie möglich vermeiden. Sie sollten jede Tendenz zu einseitigen Diskursen vermeiden.

54. Die Diskussionen sollten sich auf das Thema des Mandats des Kongresses konzentrieren, nämlich die Umsetzung der Charta und das operationelle System der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung. Das bedeutet, dass die Delegation sich nicht mit allgemeinen politischen Fragen aufhalten sollte, die nichts mit der Charta zu tun haben oder allgemein gesagt mit Themen, die irrelevant für die Einschätzung der Situation der kommunalen und regionalen Demokratie in dem Land sind. Die Monitoring-Delegation sollte sich strikt an das Mandat und den Tätigkeitsbereich des Kongresses halten.

55. Das Sekretariat erinnert regelmäßig daran, dass die Sitzungszeiten, wie im Programm geplant, genauestens einzuhalten sind. Eine Überziehung der Sitzung kann das restliche Tagesprogramm durcheinanderwerfen und verspätete Ankunft bei den darauffolgenden Treffen kann zu Schwierigkeiten für die Behörden führen, die die Delegation zu einer bestimmten Zeit zu einer Sitzung erwarten.

56. Die Berichtersteller vertreten den Kongress. Allgemein vertreten sie den Europarat in den besuchten Mitgliedstaaten. Wie alle repräsentativen Pflichten ist es wichtig, professionell aufzutreten und die grundlegenden Regeln der Höflichkeit während der Sitzungen einzuhalten. Die Mitglieder der Monitoring-Delegation sollten daher den Sitzungen aufmerksam folgen, sich aktiv am Gedankenaustausch mit den Gesprächspartnern beteiligen und Fragen stellen, die direkt im Zusammenhang mit der Charta stehen. Bei allen Arbeitstreffen sind die Handys stumm zu schalten und keine Telefongespräche während der Sitzung zu führen.

57. Diese Regeln gelten für Berichtersteller, den Berater, das Sekretariat und die Dolmetscher.

ii. Die Arbeit des Beraters

58. Der Berater unterzeichnet einen Vertrag, in dem folgende Verpflichtungen festgelegt sind: Vorbereitung der Informationspunkte für die Gesprächspartner, Kenntnis des Dossiers, Beteiligung an dem Besuch, technischer Beistand vor, während und nach dem Besuch, Ausarbeitung eines vorläufigen Berichtsentwurfs gemäß den Indikationen der Berichtersteller und Follow-up der Bemerkungen der Berichtersteller und der Behörden zu dem vorläufigen Berichtsentwurf.

59. Der Berater muss sich an den vorgegebenen Plan für die Monitoring-Berichte des Kongresses halten, der ihm vorher durch das Sekretariat übermittelt wurde.

60. Während des Besuchs klärt er eine Reihe rechtlicher oder finanzieller technischer Fragen mit den Berichterstellern. In diesem Zusammenhang sollte er an dem Briefing und an allen Sitzungen des Programms teilnehmen, darunter Delegationssitzungen (Briefings und Nachbereitungen) und Sitzungen mit den Gesprächspartnern. Er kann, auf Vorschlag der Berichtersteller, Fragen an bestimmte Gesprächspartner richten, die in dem Programm aufgeführt sind.

61. Er arbeitet innerhalb von sechs Wochen nach dem Besuch einen vorläufigen Berichtsentwurf gemäß den in seinem Vertrag aufgeführten Pflichten aus (Einhaltung des Berichtplans, Anzahl der Seiten und Vorgaben, die die Berichtersteller bei der Nachbereitung geben).

iii. Die Arbeit des Sekretariats

62. Das Sekretariat des Monitoring-Ausschusses ist der ständige Dialogpartner für die Mitglieder der Delegation. Es unterstützt die Delegation bei administrativen, logistischen und inhaltlichen Fragen zur Mission. Die Mitarbeiter des Kongresssekretariats, die für den Besuch verantwortlich sind, erörtern und legen die Besuchsdaten mit den Mitgliedern der Delegation fest, schlagen einen Programmentwurf vor, den sie gemeinsam mit dem Sekretariat und dem Leiter der nationalen Delegation im Kongress ausgearbeitet haben, organisieren den Besuch, arbeiten das Dossier der Berichtersteller aus und arbeiten mit dem Berater bei der Zusammenstellung von Fragen für die Gesprächspartner und dem vorläufigen Berichtsentwurf zusammen.

63. Das Sekretariat leistet den Delegationsmitgliedern logistische Hilfe. Es holt Kostenvoranschläge für die Dolmetscher der Mission ein und engagiert diese (Französisch oder Englisch/Sprache des besuchten Landes) sowie für die Fahrer, die die Delegation zu den vorgesehene Sitzungen vor Ort bringen. Auf Anfrage kann es die An- und Abreise für die Delegation organisieren (prepaid Tickets), reserviert das Hotel, in dem sich die Delegation während des Besuchs aufhält und verwaltet die Anträge auf Rückerstattung der Berichterstatter und des Beraters nach der Mission.

64. Das Sekretariat leistet den Berichterstattern auch vor, während und nach dem Besuch kontinuierliche Hilfestellung. Es führt die nötigen Recherchen für die Zusammenstellung des Informationsdossiers für die Mitglieder der Delegation durch, stellt Anmerkungen, Analysen und Länderprofile zusammen sowie die Vorstellung der Berichterstatter bei dem Besuch. Auf Anfrage kann das Sekretariat auch die Rede schreiben, in der der Berichtentwurf und der Empfehlungsentwurf im Ausschuss und in den Aussprachen der Kongresstagung vorgestellt werden.

65. Seine Arbeit besteht darin, die politische Information zwischen den Berichterstattern und den Gesprächspartnern zu kanalisieren und den Berichterstattern relevante und inhaltliche Informationen zu geben, damit diese die Anwendung der Charta in dem besuchten Land unter optimalen Bedingungen beurteilen können.