

47. TAGUNG

Bericht
CG(2024)47-20prov
2. Oktober 2024

Wiederkehrende Probleme auf Grundlage der Bewertungen, die sich aus der Monitoring-Tätigkeit des Kongresses zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und Wahlbeobachtungsmissionen ergeben (Bezugszeitraum 2021-2024)

Ausschuss für das Monitoring der Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit auf kommunaler und regionaler Ebene (Monitoring-Ausschuss)

Ko-Berichtersteller:¹ Thibaut GUIGNARD, Frankreich (L, EPP/CCE)
Stewart DICKSON, Vereinigtes Königreich (R, ILDG)

Entschliessungsentwurf (zur Abstimmung).....	3
Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung).....	5
Begründungstext (zur Kenntnisnahme) ²	

Zusammenfassung

In diesem dritten regelmäßigen Bericht analysiert der Kongress die wichtigsten Herausforderungen und positiven Entwicklungen in Bezug auf die Umsetzung der Charta der kommunalen Selbstverwaltung und die Wahlstandards bei Kommunal- und Regionalwahlen in allen Mitgliedstaaten. Die in diesem Bericht erfassten Daten entstammen den Erkenntnissen aus Monitoring- und Wahlbeobachtungsberichten des Kongresses, die im Zeitraum 2021-2024 angenommen wurden, und in denen Bereiche hervorgehoben wurden, die der besonderen Aufmerksamkeit der zentralen Stellen bedürfen. Es soll als Frühwarnmechanismus dienen, um negative Entwicklungen zu erkennen und positive Entwicklungen zu verstärken, um demokratische Rückschritte auf lokaler und regionaler Ebene zu verhindern und ihnen entgegenzuwirken.

Der Bezugszeitraum 2021-2024 wurde stark von der COVID-19-Pandemie, dem Angriffskrieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine, dem Klimawandel und den damit verbundenen Folgen, u. a. Binnenvertreibung, Inflation, Cyberangriffe, Desinformation und Einmischung, beeinflusst. Diese Ereignisse hatten in allen Mitgliedstaaten Auswirkungen auf die Anwendung der Charta und auf die Wahlen auf lokaler und regionaler Ebene und stellten das Vertrauen der Wähler in ihre Institutionen und in die repräsentative Demokratie auf allen Regierungsebenen in Frage.

1. L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen.
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress.
SOC/G/PD: Gruppe der Sozialisten, der Grünen und der 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 English und Französisch verfügbar.

Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die im vorangegangenen Zeitraum von 2017 bis 2020 festgestellten wiederkehrenden Probleme im Berichtszeitraum unverändert geblieben sind oder sich verschlechtert haben. So scheinen die Mängel bei der Umsetzung von Artikel 9 über die Finanzmittel auf kommunaler Ebene durch die Auswirkungen mehrerer aufeinanderfolgender Krisen auf die kommunale Finanzlage noch verschärft worden zu sein. Neben einer besorgniserregenden Verschlechterung des Umfelds für Wahlkämpfe enthüllt der Bericht auch zunehmende Fälle von Hassreden und verbalen wie physischen Aggressionen, die einen besorgniserregenden Trend verkörpern, mit dem lokal gewählte Vertreter*innen - insbesondere Bürgermeister*innen - umgehen müssen. Diese Entwicklungen sind der kommunalen Demokratie abträglich, da sie die Voraussetzungen für die freie Ausübung des Mandats der gewählten Vertreter*innen (Artikel 7) in Frage stellen und sich abschreckend auf künftige Kandidat*innen bei Wahlen auswirken.

Gleichzeitig wurden positive Schritte bei der Umsetzung der Charta festgestellt, darunter die Stärkung der Beteiligungs- und Konsultationsrechte von Verbänden kommunaler und regionaler Gebietskörperschaften sowie die Verabschiedung von Maßnahmen zur Förderung der Bürgerbeteiligung an kommunalen öffentlichen Angelegenheiten. In Bezug auf Wahlen hebt der Bericht die Fortschritte hervor, die in Bezug auf die Einbeziehung aller Bürger in Wahlen und auf professionellere und transparentere Wahlverfahren erzielt wurden.

Der Kongress widmet den immer wiederkehrenden Themen und positiven Entwicklungen besondere Aufmerksamkeit und fordert die Mitgliedstaaten des Europarates auf, alle ratifizierten Bestimmungen der Charta vollständig umzusetzen und die Kommunal- und Regionalwahlen im Einklang mit den europäischen Wahlstandards durchzuführen. Er fordert die Mitgliedstaaten außerdem auf, den Kongress systematisch zur Beobachtung von Kommunal- und Regionalwahlen einzuladen und ihre Zusammenarbeit mit dem Kongress zu verstärken, um die Einhaltung mit der Charta und den Wahlstandards zu erreichen, indem sie sich aktiver an der Nachbeobachtung und den Dialogen nach den Wahlen beteiligen.

ENTSCHLIESSUNGSENTWURF³

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats („der Kongress“) verweist auf:
 - a. die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SEV Nr. 122) und deren Zusatzprotokoll über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 207);
 - b. die Erklärung von Reykjavík, die auf dem Vierten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs des Europarates (Reykjavík, 16. und 17. Mai 2023) angenommen wurde, unterstreicht die Notwendigkeit, die wesentliche Rolle der Multi-Level-Governance bei der Verwirklichung der Vision der Organisation zu unterstützen, auch durch die Rolle des Kongresses bei der Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung;
 - c. Kapitel XVIII, XIX und XX der Geschäftsordnung des Kongresses, die sich mit der Organisation von Monitoring-Verfahren, Wahlbeobachtungsmissionen und der Durchführung des politischen Dialogs nach Monitoring/Wahlen befassen;
 - d. die Monitoring-Berichte und Empfehlungen des Kongresses über die Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in den Mitgliedstaaten des Europarates;
 - e. die Berichte und Empfehlungen, die vom Kongress in Folge der Beobachtung von Kommunal- und Regionalwahlen sowie von Berichten, Entschlüssen und Empfehlungen zu bereichsübergreifenden Problemen in Wahlangelegenheiten angenommen wurden;
 - f. Kongress-Entschließung 413 (2017) über die Vergleichsanalyse zur Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in 47 Mitgliedstaaten;
 - g. die Kongress-Entschließung 412 (2017) „Wiederkehrende Probleme auf Grundlage der Bewertungen, die sich aus dem Monitoring und den Wahlbeobachtungsmissionen ergeben (Bezugszeitraum 2010-2016)“;
 - h. die Kongress-Entschließung 466(2021) „Gewährleistung der Achtung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in schweren Krisensituationen“;
 - i. die Kongress-Entschließung 467 (2017) „Wiederkehrende Probleme auf Grundlage der Bewertungen, die sich aus dem Monitoring und den Wahlbeobachtungsmissionen ergeben (Bezugszeitraum 2017-2020)“.
2. Der Kongress stellt fest, dass Europa seit der Veröffentlichung des letzten Berichts im Jahr 2021 erhebliche politische, wirtschaftliche und soziale Umwälzungen erlebt hat, die durch die COVID-19-Krise, die Aufnahme von Migranten und Flüchtlingen, den Klimawandel, den Angriffskrieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine und die nachfolgenden Herausforderungen im Zusammenhang mit den Lebenshaltungskosten und Energiepreisen ausgelöst wurden. Sie haben das Umfeld, in dem nationale, kommunale und regionale Regierungen agieren, neu gestaltet und ihre Ressourcen und Aktivitäten tiefgreifend beeinflusst.
3. Der Kongress bedauert, dass die im vorangegangenen Bericht hervorgehobenen, immer wiederkehrenden Probleme bei der Einhaltung der Charta auch im aktuellen Überprüfungszeitraum fortbestehen, wobei sich einige von ihnen durch die Auswirkungen der aufeinander folgenden Krisen noch verschärft haben. Dazu gehören unzureichende finanzielle Mittel für die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften, ein eingeschränkter Umfang der kommunalen Selbstverwaltung und unzureichende Konsultationsverfahren.
4. Darüber hinaus sind kommunale und regionale Mandatsträger/-innen in ganz Europa zunehmend mit Hassreden und Desinformationen im Internet sowie mit physischen und verbalen Angriffen konfrontiert, die ein feindliches Umfeld für die Ausübung ihrer Mandate schaffen. Dieses Muster, das

³ Vorläufiger Entschließungs- und Empfehlungsentwurf, der am 02. Juli 2024 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

insbesondere bei Wahlen deutlich wird, hat sich in den letzten Jahren verstärkt und lähmt die europäischen Demokratien und das politische Leben auf kommunaler und regionaler Ebene.

5. Auch im Bereich der Wahlen weist der Kongress trotz der großen Anstrengungen der nationalen Behörden, die Einhaltung der Wahlstandards zu gewährleisten, weiterhin auf die Relevanz der zuvor festgestellten, immer wiederkehrenden Probleme in Bezug auf die Richtigkeit der Wählerlisten, den Missbrauch von Verwaltungsressourcen und offiziellen Positionen, die Politisierung der Wahlverwaltung, das geringe Vertrauen der Öffentlichkeit in die Wahlprozesse und die Verletzung des Grundsatzes der gleichen Ausgangsbedingungen für alle Kandidat/-innen hin.

6. Gleichzeitig stellte der Kongress fest, dass sich in den letzten Jahren neue Trends herausgebildet haben, die sich zunehmend auf die Kommunal- und Regionalwahlen auswirken, nämlich die Verschlechterung des Wahlkampfumfelds und die zunehmende Einmischung aus dem Ausland, und nahm mit Genugtuung die allgemeinen Fortschritte zur Kenntnis, die bei der Verbesserung der Inklusivität der Kommunal- und Regionalwahlen in Europa erzielt wurden.

7. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats:

a. ruft den Monitoring-Ausschuss aus, weiterhin ca. alle drei Jahre eine Überprüfung der wiederkehrenden Probleme auf Grundlage der Bewertungen zu erstellen, die sich aus dem Monitoring und den Wahlbeobachtungsmissionen ergeben, die der Kongress im Bezugszeitraum durchgeführt hat;

b. beauftragt den Monitoring-Ausschuss, seine Tätigkeit im Bereich der Kommunal- und Regionalwahlen auszuweiten und zu intensivieren, insbesondere im Hinblick auf Wahlbeobachtungsmissionen, den Dialog nach den Wahlen und Erkundungsmissionen;

c. ersucht die Länderberichterstatter/-innen, sich bei der Überwachung der Umsetzung der Charta, der Durchführung von Wahlbeobachtungsmissionen und der Halbzeitüberprüfung der Umsetzung der Charta weiterhin auf die immer wiederkehrenden Probleme zu konzentrieren;

d. fordert alle zuständigen Kongressgremien auf, die immer wiederkehrenden Probleme weiter in ihre Aktivitäten zu integrieren, wirksame Instrumente und Strategien zu entwickeln, um die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu unterstützen, und die Verbreitung einschlägiger bewährter Verfahren zu fördern.

EMPFEHLUNGSENTWURF

1. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats („der Kongress“) verweist auf:

a. die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SEV Nr. 122) und deren Zusatzprotokoll über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 207);

b. die Erklärung von Reykjavík, die auf dem Vierten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs des Europarates (Reykjavík, 16. und 17. Mai 2023) angenommen wurde, unterstreicht die Notwendigkeit, die wesentliche Rolle der Multi-Level-Governance bei der Verwirklichung der Vision der Organisation zu unterstützen, auch durch die Rolle des Kongresses bei der Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung;

c. Artikel 2, Absatz 1.b der Charta des Kongresses der Gemeinden und Regionen, die der Statutarischen Entschließung CM/Res(2020)1 angehängt ist und die besagt, es sei eines der Ziele des Kongresses, „dem Ministerkomitee Vorschläge vorzulegen, um die kommunale und regionale Demokratie zu fördern“;

d. Kapitel XVIII, XIX und XX der Geschäftsordnung des Kongresses, die sich mit der Organisation von Monitoring-Verfahren, Wahlbeobachtungsmissionen und der Durchführung des politischen Dialogs nach Monitoring/Wahlen befassen;

e. die Monitoring-Berichte, Entschließungen und Empfehlungen über die Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in den Mitgliedstaaten des Europarates;

f. die Berichte und Empfehlungen, die vom Kongress in Folge der Beobachtung von Kommunal- und Regionalwahlen sowie von Berichten, Entschließungen und Empfehlungen zu bereichsübergreifenden Problemen in Wahlangelegenheiten angenommen wurden;

g. die Kongress-Empfehlung 455 (2021) „Wiederkehrende Probleme auf Grundlage der Bewertungen, die sich aus dem Monitoring und der Wahlbeobachtungsmissionen ergeben (Bezugszeitraum 2017-2020)“;

h. die Kongress-Entschließung 453 (2021) „Gewährleistung der Achtung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in schweren Krisensituationen“;

i. die Kongress-Empfehlung 395 (2017) „Wiederkehrende Probleme auf Grundlage der Bewertungen, die sich aus dem Monitoring und der Wahlbeobachtungsmissionen ergeben (Bezugszeitraum 2010-2016).“

2. Der Kongress stellt fest, dass Europa seit der Veröffentlichung des letzten Berichts im Jahr 2021 erhebliche politische, wirtschaftliche und soziale Umwälzungen erlebt hat, die durch die COVID-19-Krise, die Aufnahme von Migranten und Flüchtlingen, den Klimawandel, den Angriffskrieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine und die nachfolgenden Herausforderungen im Zusammenhang mit den Lebenshaltungskosten und Energiepreisen ausgelöst wurden. Sie haben das Umfeld, in dem nationale, kommunale und regionale Regierungen agieren, neu gestaltet und ihre Ressourcen und Aktivitäten tiefgreifend beeinflusst.

3. Der Kongress bedauert, dass die im vorangegangenen Bericht hervorgehobenen, immer wiederkehrenden Probleme bei der Einhaltung der Charta auch im aktuellen Überprüfungszeitraum fortbestehen, wobei sich einige von ihnen durch die Auswirkungen der aufeinander folgenden Krisen noch verschärft haben. Dazu gehören unzureichende finanzielle Mittel für die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften, ein eingeschränkter Umfang der kommunalen Selbstverwaltung und unzureichende Konsultationsverfahren.

4. Darüber hinaus hat sich das Muster der zunehmenden Fälle von Hassreden, Desinformation, Drohungen, verbalen und physischen Angriffen gegen lokal gewählte Vertreter*innen - insbesondere Bürgermeister*innen - in ganz Europa, insbesondere während der Wahlen, in den letzten Jahren verschärft und stellt weiterhin eine erhebliche Herausforderung für die Arbeitsbedingungen dar, die für

die Erfüllung der gewählten Mandate und die Ausübung der kommunalen Demokratie erforderlich sind. Dieser Trend kann sich lähmend auf das politische Leben auf kommunaler und regionaler Ebene auswirken.

5. Der Kongress unterstreicht auch, dass immer wiederkehrende Probleme in Wahlangelegenheiten weiterhin die Genauigkeit der Wählerlisten, der Missbrauch von Verwaltungsressourcen während der Wahlkampagnen, die Politisierung der Wahlverwaltung auf allen Ebenen, das Vertrauen der Wähler in die Wahlprozesse und die Gleichbehandlung aller Kandidaten einschließen. In den vergangenen Jahren stellte der Kongress fest, dass sich in den letzten Jahren verstärkt besorgniserregende Trends herausgebildet haben, die sich auf Prozesse von Kommunalwahlen auswirken, nämlich die Verschlechterung des Wahlkampfumfelds und die zunehmende Einmischung aus dem Ausland, während er gleichzeitig mit Genugtuung die allgemeinen Fortschritte zur Kenntnis nahm, die bei der Verbesserung der Wahlverfahren und der Inklusivität von Kommunal- und Regionalwahlen in Europa erzielt wurden.

6. Der Kongress bedauert, dass viele Mitgliedstaaten den Kongress nicht systematisch zur Beobachtung von Kommunal- und Regionalwahlen während des Berichtszeitraums eingeladen haben, obwohl die Wahlbeobachtung ein weithin akzeptierter Gradmesser für die demokratische Entwicklung und ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Wahlprozesse ist. Er stellt fest, dass diese Situation verbessert werden könnte, damit der Kongress sein institutionelles Mandat als Hüter der kommunalen und regionalen Demokratie in vollem Umfang erfüllen und bewährte Praktiken, Fortschritte und wiederkehrende Probleme, die in allen Mitgliedstaaten beobachtet werden, deutlicher herausstellen kann.

7. Der Kongress unterstreicht, dass die systematisch festgestellten Mängel bei der Einhaltung der Charta und der europäischen Wahlstandards als Frühindikatoren für eine mögliche demokratische Erosion und zunehmende institutionelle Fragilität dienen können, die in einigen Teilen Europas bereits eingetreten sind.

8. In Anbetracht der obigen Ausführungen ruft der Kongress das Ministerkomitee auf, die Stellen in den Mitgliedstaaten aufzufordern:

a. ihre Bemühungen im Einklang mit der Erklärung von Reykjavik zu verstärken, um die ratifizierten Bestimmungen der Charta auf der Grundlage der Entschlüsse und Empfehlungen des Kongresses zur Überwachung der Charta vollständig umzusetzen, wobei der Schwerpunkt auf der Behandlung der vom Kongress festgestellten, immer wiederkehrenden Probleme liegt, insbesondere:

- i. sicherzustellen, dass die subnationalen Stellen über ausreichende und angemessene Finanzmittel verfügen, um ihre Zuständigkeiten zu erfüllen, und die kommunalen Einnahmekapazitäten zu verbessern, um die Finanzautonomie auf subnationaler Ebene zu sichern.
- ii. im Einklang mit den Artikeln 4.6, 5 und 9.6 der Charta das Recht der kommunalen Gebietskörperschaften auf rechtzeitige Konsultation durch die Zentralregierung in allen sie unmittelbar betreffenden Angelegenheiten sowohl rechtlich als auch in der Praxis zu gewährleisten;
- iii. von einer Rezentralisierung kommunaler Zuständigkeiten, einer Überregulierung und einer unverhältnismäßigen Aufsicht abzusehen und die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Regierungsebenen klar aufzuteilen, damit die kommunalen Stellen in der Lage sind, öffentliche Angelegenheiten in eigener Verantwortung und im Interesse der kommunalen Bevölkerung zu regeln;
- iv. Maßnahmen zur Stärkung des rechtlichen Schutzes von Bürgermeister/-innen einzuführen, einschließlich der Verlängerung von Verjährungsfristen und der Erwägung spezifischer Straftatbestände für Angriffe oder Übergriffe auf sie während der Ausübung ihres Amtes;

b. Kommunal- und Regionalwahlen in Übereinstimmung mit den europäischen Wahlstandards und auf der Grundlage der einschlägigen Entschlüsse und Empfehlungen des Kongresses durchzuführen und vor allem:

- i. die Bemühungen um eine systematische Aktualisierung der Wählerlisten und Gewährleistung ihrer Richtigkeit fortzusetzen, da die Kommunal- und Regionalwahlen den Willen der in einer bestimmten Gemeinde tatsächlich ansässigen Wähler/-innen widerspiegeln sollten;
- ii. gleiche Wahlkampfbedingungen für alle Kandidat/-innen durch spezielle Regelungen für die Parteien- und Wahlkampffinanzierung, wirksame Vorschriften und abschreckende Sanktionen zur Verhinderung des Missbrauchs von Verwaltungsmitteln und Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung von Frauen und Jugendlichen zu gewährleisten;
- iii. die Professionalisierung der Wahlverwaltung und die Transparenz ihrer Arbeit zu stärken, um Unregelmäßigkeiten am Wahltag weiter zu beseitigen und das Vertrauen in die Wahlprozesse zu stärken;
- iv. als Mittel zur Verringerung der Polarisierung den politischen Pluralismus durch Verstärkung von Initiativen für integrativere Wahlprozesse, zur Verhinderung einer Verschlechterung der Wahlkampfbedingungen und zur Erhöhung der Wachsamkeit gegenüber Hassreden, Desinformation und ausländischer Einmischung in Wahlprozesse zu fördern;

c. systematisch eine Einladung des Kongresses zur Beobachtung von Kommunal- und Regionalwahlen, einschließlich vorgezogener, wiederholter und teilweiser Wahlen, spätestens 60 Tage vor dem Wahltag zu versenden;

d. die Überwachung und den politischen Dialog mit dem Kongress nach den Wahlen zu verstärken, um Fahrpläne für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus der Charta und die Einhaltung der europäischen Wahlstandards zu entwickeln;

e. die Ergebnisse der Kongress- und Wahlbeobachtungsberichte als Frühwarnmechanismus zu nutzen, um demokratische Rückschritte in Europa zu verhindern und ihnen entgegenzuwirken, und rechtzeitig Verbesserungen zu empfehlen, um Demokratie und verantwortungsvolle Staatsführung auf allen Ebenen im Einklang mit den Reykjavik-Grundsätzen für Demokratie zu schützen und zu stärken;

f. die Mitgliedstaaten, die dies bisher noch nicht getan haben, aufzurufen, das Zusatzprotokoll über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung zu ratifizieren.