

25 Jahre Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung:

Wirksames Instrument lokaler Demokratie

Jubiläen sind ein willkommener Anlass, um über das bisher Erreichte zu reflektieren, den Status quo zu bewerten und über zukünftige Entwicklungen nachzudenken. Am 1. September 2013 jährte sich das Inkrafttreten der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung zum 25. Mal. Die Charta legt gemeinsame Standards zur Überprüfung und Bewahrung der Rechte von Gemeinden in den Mitgliedstaaten des Europarates fest. Sie wurde 1985 von den Mitgliedstaaten des Europarates unterzeichnet und trat 1988 in Kraft.

Ein Beitrag von
Dr. Andreas Kiefer

Als die Republik San Marino am 16. Mai 2013 die **Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung** unterzeichnete, war dies ein historischer Moment: Alle 47 Mitgliedstaaten des **Europarates**, die rund 800 Millionen Menschen vertreten und eine riesige geographische Fläche umfassen, haben sich als Vertragsparteien den gemeinsamen Standards der Charta verpflichtet.

Als erster völkerrechtlicher Vertrag seiner Art¹ bekräftigt die Charta die Rolle der Städte und Gemeinden als erste, bürgernahe Ebene der Demokratie. Die Charta verkörpert die allgemeinen Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung, insbesondere Subsidiarität, Konsultation und finanzielle Autonomie. Dadurch entwickelte sich die Charta zunehmend zu einem Referenztext, auf dessen Basis Kommunen vom Zentralstaat wirkungsvolle Garantien verlangen können². Die Charta entfaltete eine Strahlkraft jenseits der Mitgliedstaaten des Europarates und wirkte sich auf Entwicklungen in benachbarten Regionen aus, wie etwa im südlichen Mittelmeer (Tunesien, Marokko) und in Kasachstan in Zentralasien. Der politische Wert der Charta wird ergänzt durch ihre Eigenschaft als verbindliches Rechtsdokument, das flexibel in nationale Rechtsordnungen integriert ist.

In den 25 Jahren seit dem Inkrafttreten wurden die Charta und die Kontroll- und Kooperationsmechanismen kontinuierlich verbessert, um ein hohes Maß an Effektivität



Eine Monitoring-Mission des Kongresses unter der Leitung von Knut Andersen aus Dänemark und Marina Bespalova aus Russland besuchte im Dezember 2012 Italien

und Relevanz zu garantieren. Mit der Verabschiedung der Statutarischen Resolution (94)3 durch das Ministerkomitee des Europarates im Jahr 1994 wurde der **Kongress der Gemeinden und Regionen** eingerichtet und mit der Überwachung der Einhaltung der Charta durch die Mitgliedstaaten beauftragt³. Der erste Monitoring-Bericht erschien 1995 zur lokalen und regionalen Demokratie in Rumänien.

Einige besondere Erfolge des Kongresses, der Mitgliedstaaten und der intergouvernementalen Organe des Europarates sind:

- Das „Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung“ (SEV-Nr. 207), das die Charta durch die Einbeziehung zusätzlicher, im

Zum Autor:

Dr. Andreas Kiefer ist Generalsekretär des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates.

ursprünglichen Vertrag nicht enthaltener Aspekte aufwertet, wurde 2009 zur Unterzeichnung aufgelegt und trat im Juni 2012 in Kraft. Das Zusatzprotokoll wurde bisher von elf Staaten ratifiziert und von sechs weiteren unterzeichnet.

- Der **„Referenzrahmen für die regionale Demokratie“** ist ein Leitfaden für die Entwicklung regionaler Strukturen in den Mitgliedstaaten, der von den fachlich zuständigen Ministern im November 2009 beschlossen wurde. Diese Leitlinien tragen der Notwendigkeit Rechnung, ein rechtliches Instrument bereitzustellen, mit dem Fragen regionaler Governance adressiert werden können, das der Größe und Vielfalt der regionalen Entwicklungen in Europa gerecht wird. 2011 beschlossen die Minister in der **„Kiewer Deklaration“** mehrere Richtlinien zur Förderung von Good Governance auf lokaler und regionaler Ebene. Darüber hinaus regt das Ministerkomitee an, dass die Mitgliedstaaten den Referenzrahmen für die regionale Demokratie im Zusammenhang mit ihren Politstrategien und Reformen beachten, wie dies im Absatz 8b der Empfehlung vorgesehen ist. Des weiteren erinnert das Ministerkomitee daran, dass der Referenzrahmen gemeinsam vom Kongress und dem Lenkungsausschuss „CDLR“ erarbeitet wurde als „ein nützlicher und praktischer Bezugsrahmen für jene, die an Verwaltungsreformen und guter Regierungsführung auf regionaler Ebene interessiert sind, sowie für die Arbeitsprogramme der Parlamentarischen Versammlung und des Kongresses.“⁴
- Der Kongress verabschiedete 1999 die Empfehlung 60 betreffend die politische Integrität der kommunalen und regionalen Volksvertreter, deren Bestimmungen das Vertrauen zwischen Bürgern und gewählten Vertretern stärken sollen.
- 2005 wurde eine Kooperationsvereinbarung zwischen dem Ausschuss der Regionen der Europäischen Union und dem Kongress unterzeichnet, die auf die Förderung lokaler und regionaler Demokratie, Regionalisierung und Selbstverwaltung in Europa abzielt.
- Die neue Charta des Kongresses (2007) griff das Thema der Gleichheit zwischen den Geschlechtern auf und legte für die nationalen Delegationen eine 30 Prozent-Quote für das jeweils unterrepräsentierte Geschlecht fest.
- Die 1992 beschlossene und 2003 aktualisierte Europäische Charta der Mitwir-

kung der Jugend am Leben der Gemeinde und der Region ist eine weitere wichtige Grundlage der Arbeit des Kongresses.

- Neben der Arbeit an diesen Entschlüssen und Vereinbarungen entwickelte der Kongress kontinuierlich seine Monitoring-Verfahren weiter und erschloss neue Instrumente, um die Umsetzung der Bestimmungen der Charta zu forcieren wie etwa Resolutionen, Empfehlungen, Fact-Finding-Missionen, Follow-up-Projekte nach Monitoring-Besuchen, Verbreitung vorbildlicher Praktiken und Berichte.

Der Kongress als Hüter der Charta

Ein entscheidender Abschnitt in der Geschichte des Kongresses ist die Reform von 2010, als der Kongress im Rahmen der Modifikation des Monitoring-Verfahrens seine Strukturen und Arbeitsweise anpasste, um eine effizientere und wirksamere Kontrolle der Einhaltung der Charta zu ermöglichen. Die Aktivitäten des Kongresses konzentrieren



Eine Kongressdelegation unter der Leitung von Nigel Mermagen aus Großbritannien beobachtete die Lokalwahlen in Serbien im Mai 2012

sich seitdem auf drei Kernbereiche: die Überwachung der Einhaltung der Charta durch die Mitgliedstaaten, die Beobachtung kommunaler und regionaler Wahlen – auf Einladung eines Mitgliedstaates – und die Entwicklung thematischer Aktionsprogramme in Zusammenarbeit mit Regierungen und lokalen Akteuren in den Mitgliedstaaten. Freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten und die Fonds der Europäischen Union sind essentiell für die Finanzierung dieser Tätigkeiten.

Ein Monitoring-Kalender sorgt dafür, dass die Lage in einem Mitgliedstaat etwa alle fünf Jahre evaluiert wird. Dadurch sind regelmäßige und aktuelle Bewertungen der Entwicklungen in einem Land möglich. Darüber hinaus können auf diese Weise laufende Bestrebungen zur Verbesserung der kommunalen Demokratie besser unterstützt werden – derzeit unter anderem in Irland, der Ukraine, Italien und Georgien.

Partnerschaftliche Weiterentwicklung

Um die Zusammenarbeit mit den Verantwortungsträgern in den Mitgliedstaaten nach Abschluss der Monitoring-Missionen zu verbessern, überarbeitete der Kongress die Resolution 353 (2013) zu Post-Monitoring und zu Post-Wahlbeobachtung.

Im Bereich des Monitorings umfassen die nachbereitenden Tätigkeiten unter anderem Gespräche auf höchster Ebene – insbesondere mit den fachlich zuständigen Ministern – zur Entwicklung von Fahrplänen zur Umsetzung der Kongress-Empfehlungen. An die Fertigstellung eines solchen Fahrplans können weitere Kooperationsprojekte anknüpfen. Jüngste Beispiele für eine solche Fortsetzung der Zusammenarbeit sind Bosnien und Herzegowina, Aserbaidschan und Georgien.

Bei der Beobachtung lokaler und regionaler Wahlen ergänzt der Kongress nun die Untersuchung des organisatorischen Ablaufes von Wahlen um weitere Aspekte des politischen Umfeldes, in dem Wahlen stattfinden, beispielsweise: rechtliche Rahmenbedingungen, Wahlkampagnen und Parteienfinanzierung sowie die Rolle der Medien. Viele Wahlbeobachtungen des Kongresses werden in Zusammenarbeit mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) durchgeführt. Aktuelle Beispiele für diese



Generalsekretär des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates ist seit 2010 der Österreicher Dr. Andreas Kiefer

breit angelegten Beobachtungsmissionen des Kongresses sind Bulgarien, Bosnien und Herzegowina, Serbien und Armenien.

Durch die zahlreichen Kooperationen unterhält der Kongress engen Kontakt mit anderen internationalen Einrichtungen, Geberinstitutionen und Nichtregierungsinstitutionen sowie mit den Behörden der Mitgliedstaaten und den lokalen Amtsträgern. Ein aktuelles Beispiel für diese Form der Zusammenarbeit ist Albanien, wo ein Projekt zur Schaffung einer gemeinsamen Plattform lokaler Behörden mit finanzieller Unterstützung der Schweizer Regierung in Gang ist.

Innovative Wege zur Förderung der Menschenrechte

Der allgemeine Trend hin zu Regionalisierung und Dezentralisierung schuf in den Mitgliedstaaten eine Situation, in der Gemeinden infolge der Zuweisung immer neuer

Infos

Europarat:

☞ <http://hub.coe.int/de/>

Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates:

☞ http://www.coe.int/t/congress/default_en.asp

Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung in der amtlichen Übersetzung Deutschlands:

☞ <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/122.htm>

Referenzrahmen für die regionale Demokratie:

☞ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2025325&Site=COE>

Kiewer Deklaration:

☞ http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/internasjonalt/Kyiv_Declaration_Final.pdf

Bericht des Governance-Ausschusses des Kongresses „Vorbehalte und Erklärungen zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ vom 28. November 2011:

☞ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1842077&Site=COE>

Entschließung des Governance-Ausschusses des Kongresses und Bericht „Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung im nationalen Recht“:

☞ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1841925&Site=COE>

Empfehlung zur Rolle der lokalen und regionalen Behörden bei der Wahrung der Menschenrechte:

☞ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1600871>

Entschließung zur Rolle der lokalen und regionalen Behörden bei der Wahrung der Menschenrechte:

☞ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1601331&Site=CM>

Empfehlung 320 des Kongresses zur kommunalen Demokratie in Deutschland:

☞ [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC320\(2012\)&Language=lanGerman&Ver=original&Site=Congress&BackColorIntranet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC320(2012)&Language=lanGerman&Ver=original&Site=Congress&BackColorIntranet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C)