

**Teil III:**  
**Konzepte und Normenwerke für mehr Partizipation auf  
europäischer Ebene**



# Gegenwart und Zukunft der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung: Die Arbeit des Kongresses der Gemeinden und Regionen und des Europarates

*Andreas Kiefer*

## *1. Die Ausgangslage: Vertrauensverlust in das politische System und ihre Repräsentanten*

Die Stärkung des Vertrauens in politische Entscheidungsprozesse und die Erhöhung der Glaubwürdigkeit demokratischer Institutionen gehören seit mehreren Jahren zu den Prioritäten des Europarates, der 1949 zur Verteidigung der Menschenrechte, zur Stärkung der Demokratie und der Rechtstaatlichkeit gegründet wurde. Alle politischen Institutionen des Europarates – das Ministerkomitee, die Parlamentarische Versammlung und der Kongress der Gemeinden und Regionen – befassen sich mit den Fragen der politischen Legitimität und der besseren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger aus den unterschiedlichen Blickwinkeln, nämlich der nationalen Regierungen, der nationalen Parlamente sowie der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften.

Dies geschieht sowohl durch verbindliche völkerrechtliche Vereinbarungen als auch durch unverbindliche Empfehlungen, konkrete Aktionspläne, Kampagnen wie die 2007 eingeführte Europäische Woche der lokalen Demokratie oder das seit 2012 jährlich stattfindende Weltforum für Demokratie.

### *1.1. Mehrere Krisen führten zu Vertrauensverlust*

Der Wunsch nach mehr partizipativer Demokratie wurde durch die verschiedenen Krisen, die Europa in den vergangenen Jahren erschütterten, verstärkt. Zunächst bedrohten die weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrisen die wirtschaftliche Lage in europäischen Staaten, die Staatshaushalte und den gesellschaftlichen Zusammenhalt. In den letzten Jahren kamen die Flüchtlingsströme und Migrationsbewegungen dazu, deren politische, rechtliche und faktische Bewältigung von europäischen und nationalen Entscheidungsträgern wenig überzeugend für viele Menschen ist, keine

nachhaltigen Lösungen bietet und europäische Solidarität vermissen lässt. Die Krisen und die Handhabung dieser Krisen stellten den Grundkonsens über das europäische Gesellschaftsmodell und die repräsentative Demokratie in Frage und führten zu einem Vertrauensverlust weiter Kreise der Bevölkerung in die Demokratie und zu Misstrauen gegenüber ihren politischen Repräsentantinnen und Repräsentanten. Die demokratischen Institutionen waren offenbar nicht in der Lage, diese Krisen zu antizipieren, zu lindern, zu erklären oder zufriedenstellend darauf zu reagieren.

### 1.2. Dominanz der Exekutiven

Aufgrund eines Ungleichgewichts an Macht und Handlungsfähigkeit zwischen großen wirtschaftlichen Akteuren und der demokratisch legitimierten Politik wurden und werden wichtige (Vor)Entscheidungen außerhalb der Parlamente und außerhalb demokratischer Prozesse getroffen. Beispiele sind u.a. Standortentscheidungen mit weitreichenden makro-ökonomischen, struktur- und arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen sowie die Verhandlungen zum Abkommen über eine *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) und über das *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA). Diese Entwicklungen präjudizieren die Entscheidungen politischer Verantwortungsträger in den Exekutiven, sowohl nationaler Regierungen als auch ihrer supranationalen Zusammenschlüsse wie der Europäischen Union (EU). Während die Regierungen bzw. der Rat und die Kommission der EU über leistungsfähige Verwaltungsapparate verfügen, haben Parlamente meist keine vergleichbaren Möglichkeiten zur Meinungsbildung und zu langfristigen Gesetzesfolgenabschätzungen. Die Regierungen hatten große Mühen, ihre Parlamente davon zu überzeugen, diese *de facto* kaum abänderbaren Entscheidungen über Handelsabkommen abzusegnen und schlussendlich auch zu vertreten.

Auch die Bürgerin / der Bürger erfährt dann häufig, dass die getroffene Lösung alternativlos sei: Man könne nichts mehr machen. Als Konsequenz zweifeln die Menschen an der repräsentativen Demokratie, weil sie sich nicht in der Lage sehen, den politischen Entscheidungsprozess zu Themensstellungen, die ihnen besonders wichtig sind und die direkte Auswirkungen auf ihr tägliches Leben haben, nachzuvollziehen und zu beeinflussen. Dies ist auch der Grund für das abnehmende Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Politikerinnen und Politiker und in politische Parteien. Als wesentliche Bestandteile der repräsentativen Demokratie, als Akteure des politischen Systems und als Vertreterinnen seiner Entscheidungen wurden und werden traditionelle politische Parteien von populistischen Bewegun-

gen in nahezu allen europäischen Staaten herausgefordert und abgestraft. Die Bevölkerung hat vielfach das Gefühl, von den Politikern, die blind und taub für die Bedürfnisse und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger zu sein scheinen – hier sind wohl in erster Linie wieder die Exekutiven zu nennen –, nicht angehört und nicht ernst genommen zu werden.

Der Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarates *Democracy in Europe: Crisis and Perspectives*,<sup>1</sup> führt diese Krise der Demokratie hauptsächlich auf ein Fehlen wirksamer Rechte und echter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie auf institutionelle Defizite zurück. Dazu gehören die Schwäche der Parlamente gegenüber den Exekutiven, eine eher kurzsichtige Politik der Regierungen im Hinblick auf einen nächsten Wahlerfolg sowie das Fehlen von langfristigen Zielen und Visionen und das konsequente Eintreten dafür.

### 1.3. Überdehntes Legitimitätsband?

Diese wachsende Kluft und Entfremdung bedeuten eine Entkoppelung der beiden wesentlichen Elemente des repräsentativen Systems: nämlich einerseits die Bürgerinnen und Bürger als die Quelle der Legitimation und andererseits die demokratischen Institutionen und die gewählten Repräsentanten, die die Bevölkerung, ihre Interessen, aber auch das Gemeinwohl vertreten sollen. Entscheidungsprozesse in diesen Institutionen zu wichtigen Fragen, die die Menschen direkt betreffen, entziehen sich weitgehend dem Einfluss der Betroffenen.

So ist es nur natürlich, dass die Bürgerinnen und Bürger andere Formen der Repräsentation, der Einflussnahme und der Vertretung ihrer Interessen suchen und dabei die abgehobene »repräsentative Klasse«, nämlich die Politiker, umgehen. Occupy Wall Street, Indignados, Generation Praktikum, Piratenparteien und populistische Bewegungen: alle sind Ausdruck der Forderung nach neuen Formen demokratischer Partizipation an Schlüsselfragen des öffentlichen Lebens und nach »delivery«, also nach der raschen Umsetzung von Entscheidungen.

Die Wahlberechtigten und die Jugendlichen wollen vor allem ein höheres Maß an Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie mehr Mitsprache und Einfluss im Prozess der Entscheidungsfindung. Sie wollen ebenso mehr Verantwortlichkeit und fordern ein Mehr an Rechenschaftspflicht

---

1 Dokument 12279 vom 23. Juni 2010, <https://pace.coe.int/en/files/17885> (abgerufen am 30. Oktober 2020).

der gewählten Vertreterinnen und Vertreter für all das ein, was sie beschließen und umsetzen, also *accountability*. Es bestehen jedoch das Gefühl und der Eindruck fort, dass die politischen Repräsentantinnen und Repräsentanten zu einer eigenen Klasse mit ihren eigenen Spielregeln wurden, die sich zunehmend von den Realitäten im täglichen Leben der Menschen entfernt. Dies führt zu einem Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Institutionen der staatlichen Macht und gegenüber Politikerinnen und Politikern. Ebenso wird das Legitimitätsband vor eine Zerreißprobe gestellt.

Obwohl noch nie so viele Menschen in demokratischen Systemen gelebt haben, waren gleichzeitig noch nie so viele Menschen von der Qualität der Demokratie, in der sie leben und die sie täglich erleben, enttäuscht. Das europäische Gesellschaftsmodell basierend auf Demokratie, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Solidarität verspricht soziale Gerechtigkeit, eine gerechte und faire Verteilung der Lebenschancen und Möglichkeiten für alle. Allerdings kann die Demokratie, wie sie sich heute darstellt, die Erwartungen an dieses Gesellschaftsmodell nicht erfüllen. Dies ist einer der Hauptgründe, warum sich so viele Menschen in Europa heute von der institutionalisierten Politik abwenden, nicht an Wahlen teilnehmen oder durch ihre Wahl populistische, nationalistische und teilweise xenophobe Haltungen unterstützen.

## 2. Lösungsansätze: Repräsentation um Partizipation ergänzen

Die derzeitige Krise des repräsentativen Systems bedeutet auch, dass »Repräsentation« nicht länger die einzige Ausdrucksform der Demokratie sein kann. Die Demokratie braucht eine Entwicklung über die Repräsentation hinaus. Dies kann nur durch die Einführung von nachhaltigen Formen der Interaktion zwischen den Wahlberechtigten und den öffentlichen und politischen Einrichtungen und Behörden zwischen den Wahlen geschehen. Direkt-demokratische und partizipative Elemente sollten als Prozess verstanden werden, in den alle Personen und nicht nur die jeweiligen Staatsangehörigen einbezogen sind. Diese Beteiligung am öffentlichen Leben auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene darf nicht nur anlässlich von Wahlen erfolgen, sondern muss ein regelmäßiger Prozess sein, der Vertrauen bildet.

Partizipative Demokratie und Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung brauchen einen breiten und ungehinderten Zugang der Bevölkerung zu Information über das öffentliche Handeln, über Zukunftsperspektiven und alternative Szenarien sowie offene Konsultation und Dialog mit den

jeweiligen Behörden unter Nutzung neuer Technologien im Rahmen von *e-Democracy* und *e-Governance*.

### *2.1. Teilnahme an Wahlen als Menschenrecht*

Die für den Europarat maßgebliche – und einzige – Bestimmung über das Wahlrecht als Menschenrecht findet sich in Art. 3, »Recht auf freie Wahlen«, des Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) in der Fassung des Protokolls Nr. 11 (SEV Nr. 9).<sup>2</sup> Dieser lautet: »Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.« Diese Bestimmung bezieht sich auf (nationale und regionale) gesetzgebende Parlamente, nicht jedoch auf lokale Gebietskörperschaften.

Der Rechtsbestand der EMRK garantiert demnach nur die Teilnahme an Wahlen, also an der repräsentativen Demokratie. Er beinhaltet aber nicht innovative Formen der sogenannten partizipativen Demokratie. Vereine und Verbände – in ihrer Rolle als organisierte Zivilgesellschaft – können sich in erster Linie auf die Art. 10, »Recht auf freie Meinungsäußerung«, und Art. 11, »Versammlungsfreiheit«, berufen. Doch soll ein die Bürgerbeteiligung anregendes rechtliches und politisches Umfeld im Blickpunkt dieses Artikels stehen und weniger die als letzte Optionen bestehenden rechtlichen Instrumente vor einem internationalen Gericht nach Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsmittel bei Vorenthaltung eines garantierten Menschenrechts.

---

2 Übereinkommen und Abkommen, die zwischen 1949 und 2003 zur Zeichnung aufgelegt wurden, wurden in der »Sammlung der Europäischen Verträge« (SEV Nr. 1–193) veröffentlicht. Seit 2004 wird diese von der »Sammlung der Europaratsverträge« (SEV Nr. 194ff) fortgesetzt. Alle Konventionen und Zusatzprotokolle sind auf der Website des Vertragsbüros des Europarats abrufbar: [www.coe.int/de/web/conventions/home](http://www.coe.int/de/web/conventions/home). Auch die Zitierweise von Entscheidungen bzw. Empfehlungen des Ministerkomitees oder des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarats wurden 2004 geändert.

## 2.2. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung als Türöffner für Beteiligung der Bevölkerung

Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, SEV Nr. 122, (im Folgenden: Charta), trat am 1. September 1988 in Kraft und wurde bis 2013 von allen 47 Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert. Die Charta ist damit eine von nur 17 der über 220 Europaratskonventionen, die in allen Mitgliedstaaten Anwendung findet. Dadurch bildet sie die rechtliche Grundlage für die Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung auf dem europäischen Kontinent sowie für das System der Mehr-Ebenen-Regierungsführung (*Multi-Level Governance*) und enthält einen ersten Verweis auf die Bürgerbeteiligung, ohne aber ins Detail zu gehen.

Die Präambel zur Charta der kommunalen Selbstverwaltung bringt das Bekenntnis zum Recht der Bürgerinnen und Bürger (*citizens*) auf Mitwirkung in öffentlichen Angelegenheiten (*right of citizens to participate in the conduct of public affairs*) zum Ausdruck, das »zu den demokratischen Prinzipien gehört, die allen Mitgliedstaaten des Europarates gemeinsam sind« und »*that it is at local level that this right can be most directly exercised*«<sup>3</sup>. Dies ist die einzige substantielle Aussage in der Präambel, die nicht im Text der Charta wiedergegeben wird und daher dem später vereinbarten Zusatzprotokoll vorbehalten blieb.

Art. 3.2 der Charta verweist nach einer Definition der kommunalen Selbstverwaltung auf Bürgerversammlungen, Referenden und »jede andere Form der direkten Beteiligung der Bürger«, die die Mitgliedstaaten entwickeln können. Nähere Ausführungen zu konkreten Formen der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung finden sich in der Charta nicht.

In der ersten Phase der Überprüfung der Anwendung der Charta bezog sich der Kongress als Monitoring-Einrichtung vornehmlich auf die Einrichtung und den Schutz von selbstverwalteten lokalen Gebietskörperschaften und ihrer gewählten Organe und Verwaltungsstrukturen. Danach folgte eine Phase der Unterstützung der Gründung von repräsentativen nationalen – in Föderalstaaten auch regionalen – Verbänden kommunaler Gebietskörperschaften. Diese sollten privilegierte Gesprächs- und Verhandlungspartner für nationale Regierungen und Parlamente bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Politiken und Rechtsmaterien sein, die Auswirkungen auf die kommunale Ebene haben. Gerade nach dem Fall

---

3 European Charter of Local Self-Government mit Präambel, SEV Nr. 122: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>, (abgerufen am 30. Oktober 2020).



des Eisernen Vorhangs diente die Charta den jungen Demokratien als Modell für die Gesetzgebung bei der Einführung gewählter demokratischer Strukturen auf lokaler Ebene.

### *2.3. Das Zusatzprotokoll über das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften*

Vom Inkrafttreten der Charta dauerte es 24 Jahre, bis das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften, SEV Nr. 207, mit acht Ratifizierungen am 1. Juni 2012 in Kraft trat. Nach langjährigen Verhandlungen in intergouvernementalen Ausschüssen unter Beteiligung des Kongresses und der Parlamentarischen Versammlung wurde das Zusatzprotokoll am 16. November 2009 im Rahmen einer Ministerkonferenz des Europarates in Utrecht zur Unterzeichnung aufgelegt. Bis Ende Oktober 2020 langten Ratifizierungen von – lediglich – 18 Mitgliedstaaten ein. Die Ratifizierungen zuletzt Frankreichs (2020), der Schweiz, Islands (jeweils 2017) und Maltas (Januar 2018) sind konkrete Ergebnisse und Folgemaßnahmen der Monitoringberichte des Kongresses, der in seinen Empfehlungen die Mitgliedstaaten immer einlädt, das Zusatzprotokoll zu ratifizieren.

In den Erläuterungen zum Zusatzprotokoll heißt es, dass es sinnvoll wäre, die Charta um eine internationale rechtliche Garantie für ein wichtiges Bürgerinnen- und Bürgerrecht zu erweitern, nämlich an den Angelegenheiten einer kommunalen Behörde mitzuwirken. Die Vertragsparteien zu diesem Protokoll sind aufgefordert, die rechtlichen und anderweitigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Ausübung dieses Rechts zu erleichtern.

Die Kernbestimmungen des Zusatzprotokolls finden sich in den ersten beiden Artikeln. Art. 1 definiert das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten einer kommunalen Gebietskörperschaft als das Recht, »Anstrengungen zu unternehmen, um die Ausübung der Zuständigkeiten einer kommunalen Gebietskörperschaft zu bestimmen oder zu beeinflussen«<sup>4</sup>. Das umfasst nicht nur die Möglichkeiten, sich als Kandidatin / Kandidat

---

4 Siehe [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207) (abgerufen am 30. Oktober 2020) mit der Tabelle der Unterzeichnungen und Ratifizierungen. Die deutschsprachigen Zitate basieren auf der Übersetzung im Schweizerischen Bundesblatt auf dem Portal der Schweizer Regierung [www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20161561/index.html](https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20161561/index.html) (abgerufen am 30. Oktober 2020).

und als Wählerin / Wähler zu beteiligen, sondern umschließt auch jedes sonstige bürgerschaftliche Engagement.

Das Protokoll verlangt von den Vertragsparteien außerdem, die nötigen Maßnahmen zu ergreifen, um »ethische Integrität und Transparenz bei der Ausübung der Befugnisse und Aufgaben« von Gemeinden und ihrer Amtsträger nicht durch die Ausübung des Rechts auf Mitwirkung zu gefährden. Zum Thema unerlaubter Einflussnahme und Korruption verabschiedete das Ministerkomitee am 22. März 2017 eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten über die rechtliche Regelung von Lobbying im Kontext von Entscheidungen öffentlicher Einrichtungen.<sup>5</sup> Sonstige Formalitäten, Voraussetzungen oder Einschränkungen müssen »für das Funktionieren eines wirklich demokratischen politischen Systems, für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft oder für die Einhaltung von Erfordernissen der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragspartei notwendig sein«.

Art. 2 sieht als Beispiele u.a. Anhörungsverfahren, kommunale Volksentscheide und Petitionen vor, und erwähnt besonders bevölkerungsreiche oder großflächige Kommunen sowie die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Förderung und Ausübung des Rechts auf Mitwirkung zur bürgernahen Beteiligung der Bevölkerung. Als Grundvoraussetzung für sinnvolle, weil informierte, Mitwirkung sollen Verfahren den Zugang zu amtlichen Dokumenten im Besitz kommunaler Gebietskörperschaften gewährleisten.

Zur Erhöhung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht sollen Mechanismen und Verfahren für die Behandlung und Beantwortung von Beschwerden und Vorschlägen bezüglich der Arbeitsweise kommunaler Gebietskörperschaften und kommunaler öffentlicher Dienste eingerichtet werden.

Ausdrücklich erwähnt werden »Maßnahmen, mit denen den Bedürfnissen von Kategorien von Personen entsprochen wird, die sich besonderen Hindernissen bei der Mitwirkung gegenübersehen«. Diesem Thema widmete sich der Kongress in den letzten Jahren vermehrt, da immer wieder Beschwerden von Mitgliedern sprachlicher Minderheiten über die Verwendung von Regional- oder Minderheitensprachen im kommunalen Umfeld an den Kongress herangetragen werden. Ein Beispiel dafür ist Empfehlung 409 (2017) über das Funktionieren der Organe der kommunalen Demokratie im Kontext sprachlicher Vielfalt in den »Fazilitäten-Gemeinden« (Gemeinden mit Spracherleichterungen) rund um Brüssel in der Flämi-

---

5 CM/Rec(2017)2 vom 22. März 2017.

schen Region vom 19. Oktober 2017. In der Plenartagung vom 31. Oktober 2019 nahm der Kongress einen Bericht des Governance-Ausschusses mit einer Empfehlung an die Mitgliedstaaten über die Verwendung von Sprachen durch lokale und regionale Gebietskörperschaften an, die auch die Verbesserung von Beteiligung zum Ziel hatten.<sup>6</sup>

#### *2.4. Der Kongress als Monitoringmechanismus für die Charta und das Zusatzprotokoll*

Das Zusatzprotokoll erweiterte den Anwendungsbereich der Charta durch die Einführung partizipativer Elemente auf Gemeindeebene. Am 18. Oktober 2011 nahm der Kongress Empfehlung 307(2011) über die Bürgerpartizipation auf kommunaler und regionaler Ebene in Europa an. Am 24. Oktober 2012 antwortete das Ministerkomitee des Europarates auf diese Empfehlung und ermutigte die Mitgliedstaaten, die Vorschläge des Kongresses zur Verbesserung des Zugangs der Bürger zu Informationen der Regierungen und zum Ausbau der direkten Demokratie und der neuen Informationstechnologien innerstaatlich umzusetzen, um die Bürgerbeteiligung am öffentlichen Leben zu erhöhen.<sup>7</sup> Das Ministerkomitee bekräftigte zwar seine Unterstützung für die Arbeit des Kongresses beim Monitoring der Charta, nahm jedoch die Aufforderung des Kongresses, die Mitgliedstaaten einzuladen, das Zusatzprotokoll zur Charta zu unterzeichnen und zu ratifizieren, lediglich zur Kenntnis, ohne weitere Schritte zu setzen.

Die Berichtserstatterinnen und Berichtserstatter des Kongresses weisen bei ihren alle etwa fünf Jahre stattfindenden Monitoringbesuchen auf den Stand der Ratifikationen des Zusatzprotokolls hin und laden die Regierungen und Parlamente ein, den Ratifizierungsprozess zu beginnen, fortzuführen bzw. abzuschließen. Bei Folgebesuchen treffen die Kongressdelegationen auch auf positive Beispiele und ein konkretes Follow-up. In dem im März 2017 vom Kongress angenommenen Bericht über die lokale und regionale Demokratie in Finnland begrüßen die Berichtserstatter die Ratifizierung des Zusatzprotokolls am 1. Dezember 2012 und die Bemühungen der Regierung, die direkte Demokratie auf Gemeindeebene durch die Einführung verschiedener und wirkungsvoller Beteiligungsmöglichkeiten im neuen Gemeindegesetz zu stärken.<sup>8</sup> Die entsprechende Empfehlung war

---

6 CG37 (2019)17final vom 31. Oktober 2019.

7 CM/Cong (2012) Rec. 307 vom 24. Oktober 2012.

8 CG32(2017)08final, Punkt 147 vom 28. März 2017.

im Punkt 6. e. des vorherigen Monitoring-Berichts über Finnland enthalten.<sup>9</sup>

#### 2.4.1. Exkurs: Die Monitoring-Aufgaben des Kongresses

Zum Verständnis der Rolle des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates als Monitoring-Einrichtung werden nachstehend die wichtigsten Rechtsgrundlagen dafür dargestellt. Die Kernaufgabe des Kongresses ist das Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in allen 47 Mitgliedstaaten des Europarates und des Zusatzprotokolls in jenen 18, die es ratifizierten. Anlässlich seiner Schaffung durch Beschluss des Ministerkomitees vom 14. Jänner 1994<sup>10</sup> wurde der Kongress als Monitoringinstanz für die 1988 in Kraft getretene Charta der kommunalen Selbstverwaltung eingerichtet. Das Mandat gilt seit 2012 analog auch für das Zusatzprotokoll zur Charta.

Die Aufgaben des Kongresses nach der zuletzt am 15. Januar 2020 geänderten Statutarischen EntschlieÙung sind:

- als Konsultativgremium: Die Beratung des Ministerkomitees und der Parlamentarischen Versammlung in allen Angelegenheiten über Themen, die Auswirkungen auf die Verantwortlichkeiten und Interessen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften haben, die der Kongress repräsentiert;
- als Monitoring-Einrichtung: das regelmäßige Verfassen von Länderberichten über die Lage der kommunalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten und in Beitrittskandidaten sowie das Sicherstellen (*»ensure the effective implementation of the principles of the European Charter of Local Self-Government«*) der Anwendung der Grundsätze der Charta der kommunalen Selbstverwaltung und die Vorlage von Berichten und Empfehlungen über die Beobachtung von Kommunal- und Regionalwahlen;

---

9 Empfehlung 311 (2011) vom 18. Oktober 2011.

10 Siehe Statutarische EntschlieÙung mit Charta des Kongresses (*Statutory Resolution*) (94)3 betreffend die Schaffung des Kongresses der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften Europas, angenommen vom Ministerkomitee am 14. Jänner 1994 in der 506. Sitzung des Ministerdelegiertenkomitees, weiterentwickelt durch mehrere Beschlüsse des Ministerkomitees, zuletzt durch CM/RES (2020)1 vom 15. Januar 2020.

- die Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an der Realisierung des Ideals der europäischen Einheit und ihre Vertretung und Einbeziehung in die Tätigkeit des Europarates;
- die Erstattung von Vorschlägen an das Ministerkomitee zur Förderung der lokalen und regionalen Demokratie;
- die Förderung der Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften;
- die Kontaktpflege und Zusammenarbeit im Rahmen seiner Aufgaben mit internationalen Organisationen im Rahmen der Außenbeziehungen des Europarats;
- enge Zusammenarbeit mit nationalen, demokratischen Verbänden der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, mit den europäischen Organisationen, die die lokalen und regionalen Behörden vertreten und insbesondere mit dem Ausschuss der Regionen der EU sowie
- die operationelle Umsetzung von Projekten im Rahmen von Aktionsplänen mit den Mitgliedstaaten des Europarats sowie im Rahmen der Nachbarschaftspolitik in allen Fragen mit einer lokalen oder regionalen Dimension.

Auf der Grundlage von Artikel 1 Abs. 2 der Charta des Kongresses führt der Kongress Monitoring-Besuche in allen Mitgliedstaaten etwa alle 5 bis 6 Jahre durch und beobachtet, je nach finanziellen Möglichkeiten, 3 bis 4 Gemeinde- oder Regionalwahlen pro Jahr. Die Erkenntnisse werden mit konkreten Empfehlungen dem Ministerkomitee und den betreffenden Staaten vorgelegt. Die (Nicht-)Beachtung der von den einzelnen Staaten ratifizierten Bestimmungen der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung sind in der Datenbank des Kongresses CARTA MONITOR<sup>11</sup> übersichtlich dargestellt.

Zusätzlich zu den Länderberichten analysierte der Kongress am 28. März 2017 jene Artikel der Charta, deren Umsetzung in mehreren Staaten zu Problemen führen.<sup>12</sup> Eine Aktualisierung der Themen dieser *Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions* samt Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ist für Anfang 2021 geplant. Gemeinsam mit den Erkenntnissen und Empfehlungen anderer Monitoring-Einrichtungen finden die Empfehlungen des

---

11 Siehe <https://www.congress-monitoring.eu/en/> (abgerufen am 30. Oktober 2020).

12 Bericht CG32(2017)19final vom 28. März 2017: <http://rm.coe.int/doc/09000016806fb970> (abgerufen am 30. Oktober 2020).

Kongresses an die Mitgliedstaaten und an das Ministerkomitee Eingang in die Aktionspläne des Europarats.<sup>13</sup>

### *2.5. Leitlinien für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungsprozessen*

Auf der Grundlage eines Vorschlags von Generalsekretär Thorbjørn Jagland<sup>14</sup> in seinem Bericht über den Stand der Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit im Jahr 2015 erarbeitete der intergouvernementale Sektor des Europarates unter Beteiligung der Parlamentarischen Versammlung und des Kongresses Leitlinien für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungsprozessen. Das Ministerkomitee nahm die Leitlinien<sup>15</sup> am 27. September 2017 an und lud die Mitgliedstaaten zur Umsetzung ein. Die Leitlinien richten sich an nationale, regionale und lokale Behörden und politische Beteiligungsprozesse auch auf nationaler Ebene.

Konsultation, Dialog und aktive Beteiligung sind die drei Beteiligungsarten, die die Leitlinien enthalten. In allen Phasen von Entscheidungsprozessen soll die gesamte geeignete Information in klarer und leicht verständlicher Sprache und in geeigneten und allgemein zugänglichen Formaten verfügbar gemacht werden.

Konsultation wird als Möglichkeit für öffentliche Stellen beschrieben, die Ansichten von Einzelpersonen, Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) oder der Zivilgesellschaft insgesamt zu konkreten oder allgemeinen Fragen einzuholen. Versammlungen, Anhörungen, Fokusgruppen, Umfragen, Fragebögen bzw. digitale Instrumente können dazu eingesetzt werden. Das Ergebnis der Konsultation sollte öffentlich zugänglich gemacht werden, ergänzt um Begründungen für die getroffene Entscheidung.

Dialog wird als ein strukturierter, dauerhafter und ergebnisorientierter Prozess definiert, der auf dem Interesse aller Beteiligten beruht, nämlich

---

13 Siehe die Monitoring-Berichte des Europarates pro Mitgliedstaat: [www.coe.int/de/web/portal/47-members-states](http://www.coe.int/de/web/portal/47-members-states) sowie die einzelnen Aktionspläne: [www.coe.int/en/web/programmes/action-plans1](http://www.coe.int/en/web/programmes/action-plans1) (abgerufen am 30. Oktober 2020).

14 Thorbjørn Jagland war von 2009 bis 2019 Generalsekretär des Europarates.

15 CM(2017)83-final vom 27. September 2017. Verfügbar u.a. auf Englisch, Französisch sowie Armenisch, Griechisch, Rumänisch, Russisch, Türkisch und Ukrainisch auf [www.coe.int/en/web/good-governance/standards](http://www.coe.int/en/web/good-governance/standards) (abgerufen am 30. Oktober 2020).

öffentlicher Stellen und Behörden, Einzelpersonen, NROs und der Zivilgesellschaft insgesamt. Dafür können Plattformen als ständige Foren für Dialog und Beteiligung eingerichtet werden und öffentliche Anhörungen, Beiräte mit beratenden Funktionen oder ähnliche Strukturen geschaffen werden.

Aktive Beteiligung soll Einzelpersonen, NROs bzw. der Zivilgesellschaft Möglichkeiten zur Mitwirkung an Entscheidungsprozessen eröffnen und über die Bereitstellung von Information, Konsultation und Dialog hinausgehen. Dafür können Arbeitsgruppen für die gemeinsame Ausarbeitung (*co-development*) von Dokumenten aber auch von *policies* und Gesetzestexten eingesetzt werden. Klargestellt wird, dass die endgültige Entscheidung dafür jedenfalls bei der zuständigen Behörde bzw. öffentlichen Körperschaft (*appropriate public authority*) liegt.

Die Leitlinien für die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen bedeuten einen großen Schritt vorwärts und stärken die Rolle von NROs und von Gruppierungen der Zivilgesellschaft im Mitwirkungsprozess. Als Umsetzungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten wird u.a. vorgeschlagen, die Leitlinien in den jeweiligen Landessprachen bei den nationalen, regionalen und lokalen öffentlichen Behörden bekannt zu machen sowie Handbücher und Schulungsmaßnahmen für öffentlich Bedienstete sowie für die Zivilgesellschaft zu entwickeln. Auch könnten die Mitgliedstaaten die Zivilgesellschaft einladen, diese Leitlinien zu verbreiten und Rückmeldungen über die Erfahrungen mit ihrer Anwendung zu geben.

Sehr aufschlussreich ist die im Appendix zu den Leitlinien im Dokument CM(2017)83-final enthaltene Übersicht von Referenztexten verschiedener Organe des Europarates (Generalsekretär, Konventionen, Ministerkomitee, Fachministerkonferenzen, Parlamentarische Versammlung, Kongress der Gemeinden und Regionen, Konferenz der Internationalen Nicht-Regierungsorganisationen) zu allen Aspekten der Demokratie und ihrer Akteure, darunter auch der Rolle der Medien.

Nicht aufgenommen vom Ministerkomitee<sup>16</sup> wurde der Vorschlag des Expertengremiums, die Erfahrungen der Mitgliedstaaten bei der praktischen Anwendung der Leitlinien zu evaluieren. Im Punkt 33 der Vorlage war vorgeschlagen worden, den Europäischen Ausschuss für Demokratie und Governance (CDDG) gemeinsam mit der Konferenz der Internationalen NROs zu beauftragen, eine regelmäßige Nachkontrolle (*follow-up*)

---

16 Der formelle Beschluss (*decision*) des Ministerkomitees vom 27. September 2017 findet sich in Dokument CM/Del/Dec(2017)1295/2.3.

zu gewährleisten und das Ministerkomitee darüber zu informieren (*provide feedback*).<sup>17</sup> Diese Zurückhaltung kann im Zusammenhang mit einer gewissen Übersättigung der Mitgliedstaaten durch die vielfältigen Monitoringmechanismen des Europarates und anderer internationaler Organisationen gesehen werden, die häufig als Konventionsmüdigkeit (*convention fatigue*) bezeichnet wird.

## 2.6. Empfehlung zur Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene

Da sich die Formen der Beteiligung in Städten und Gemeinden durch die technologische Entwicklung, durch neue Kommunikationskanäle und die sozialen Medien in den letzten Jahren rasch änderten und sich weiter ändern werden, beschloss das Ministerkomitee, seine Empfehlung an die Mitgliedstaaten über die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am lokalen öffentlichen Leben aus dem Jahr 2001<sup>18</sup> zu überarbeiten und zu aktualisieren. Vorbereitet durch den Expertenausschuss für Demokratie und Governance (CDDG) unter Beteiligung des Kongresses der Gemeinden und Regionen nahm das Ministerkomitee am 21. März 2018 die neue Empfehlung<sup>19</sup> an. Diese Neufassung stellt einen Meilenstein im Bekenntnis des Europarates zur kommunalen Demokratie dar und verweist – ohne ausdrücklich die Artikel im Einzelnen zu nennen – auf zahlreiche Wesensinhalte der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Damit erneuert das Ministerkomitee sein Bekenntnis zur Rolle der Gemeindeautonomie als Wesenselement des europäischen Gesellschaftsmodells und als Faktor demokratischer Stabilität.

Durch wirksame Beteiligung können, so die Erwägungsgründe, inklusive und stabile Gemeinschaften entstehen, in denen politische Entscheidungen dann auch mehr Legitimation und Akzeptanz erfahren. Die Empfehlung umfasst allgemeine Richtlinien, formuliert Grundsätze für eine demokratische Beteiligungspolitik und beschreibt konkrete Schritte mit denen Bürgerbeteiligung angeregt und verstärkt werden kann.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die lokalen Gebietskörperschaften in die Ausarbeitung beteiligungsfördernder Strategien und Maßnahmen einzubeziehen. Damit soll sichergestellt werden, dass es sich nicht um ein aufgestülptes Konzept handelt, sondern dass

---

17 CM(2017)83-final vom 27. September 2017.

18 Rec(2001)19 vom 6. Dezember 2001.

19 CM/Rec(2018)4 vom 21. März 2018.



die verantwortlichen Politiker in Städten und Gemeinden ebenso wie die dort tätigen Verwaltungsbediensteten Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung auch zu ihrer Angelegenheit machen. Durch entsprechende legislative Maßnahmen sollen die Städte und Gemeinden auch rechtlich in die Lage versetzt werden, verschiedene Beteiligungsinstrumente zum Einsatz zu bringen.

Der Bevölkerung soll ein möglichst niederschwelliger Zugang zu Informationen angeboten werden, der eine Meinungsbildung und Mitwirkung ermöglicht. Die Schaffung einer Beteiligungskultur und die Entwicklung eines aktiven bürgerschaftlichen Selbstverständnisses soll das Rüstzeug für die Nutzung einer Vielzahl von Beteiligungsinstrumenten mitgeben und Frauen und Männer ausgewogen einbeziehen. Wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Beteiligung ist zunächst eine entsprechende Kompetenzverteilung zwischen der nationalen, der regionalen und kommunalen Ebene. Dies ist auch eine wiederkehrende Forderung des Kongresses in seinen Monitoringberichten. Nur wenn die gewählten Gemeindeorgane tatsächlich Entscheidungen von strategischer Bedeutung für die lokale Gemeinschaft treffen können, wird die Bevölkerung bereit sein, sich in einen interaktiven Konsultationsprozess einzubringen, heißt es in den Leitlinien. Auch das Management von kommunalen Dienstleistungen wird als Bereich für Bürgerbeteiligung erwähnt. Alle Bevölkerungsgruppen sollen zur Mitwirkung motiviert werden. Ausdrücklich genannt werden Frauen, Kinder und Jugendliche, ältere Menschen, schutzbedürftige und benachteiligte Gruppen (*»vulnerable groups«*), Nicht-Staatsangehörige sowie jene, denen eine Beteiligung schwerfällt.

Angehörige von sprachlichen, ethnischen oder nationalen Minderheiten werden nicht ausdrücklich erwähnt, sind aber wohl von der erwähnten Aufzählung umfasst. Was die Einbeziehung älterer Menschen betrifft, so wird in der Praxis das Phänomen zu berücksichtigen sein, dass der Anteil an Personen in gewählten politischen Funktionen, die das Pensionsalter längst erreicht haben, ständig steigt. Dies ist auch vom Aspekt der Repräsentativität der Zusammensetzung gewählter politischer Organe zu betrachten.

### *2.7. Besondere Aufmerksamkeit für die Jugend*

Der Kongress widmet sich seit 1992 der Motivation junger Menschen, sich am öffentlichen Leben zu beteiligen. Im Rahmen der 10. Plenartagung vom 20. bis 22. Juni 2003 nahm er einen Vorschlag für eine Revision der Europäischen Charta über die Beteiligung junger Menschen am lokalen

und regionalen Leben an<sup>20</sup>. Das Ministerkomitee setzte diese Initiative des Kongresses am 17. November 2004 durch eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten<sup>21</sup> um, die mittlerweile eines der Referenzdokumente des Europarates für die Jugendpolitik ist. Die Jugend-Charta dient als Vorbild über Europa hinaus. Sie ist ein *soft law* Instrument und verfügt über keinen Monitoringmechanismus. Die Jugenddirektion des Europarates stützt sich bei ihren Aktivitäten auf die Jugend-Charta und verwendet sie bei ihren Seminaren und trägt damit, wie der Kongress selbst, zur weiteren Verbreitung in den Mitgliedstaaten bei.

Die meisten Politikbereiche betreffen auch Jugendliche. Die Jugend-Charta fordert daher die Kommunen und Regionen auf, darüber in einen Dialog mit jungen Menschen zu treten. Erwähnt werden etwa Sport, Freizeit- und Vereinsleben, Jugendbeschäftigung, Wohnen, Umwelt und Nachhaltigkeit, Verkehr, Aus- und Fortbildung, Mobilität und Austausch, Gesundheit, Gleichstellung der Geschlechter, Entwicklung des ländlichen Raumes, Kultur, Maßnahmen gegen Gewalt, Kriminalität und Diskriminierung, Umgang mit Sexualität sowie die Teilnahme am öffentlichen Leben durch demokratische Prozesse, also bürgerschaftliche Bildung.

Für eine wirkungsvolle Jugendeinbeziehung sieht die Jugend-Charta Bildungs-, Trainings- und Informationsmaßnahmen vor sowie Medienarbeit, Freiwilligendienste, Förderungen für von Jugendlichen entwickelte Initiativen und Projekte sowie Jugendvereine. Institutionelle Strukturen sollen die direkte Mitwirkung gewährleisten. Dazu zählen u.a. Jugendräte, Jugendparlamente und Jugendforen, die von den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften unterstützt werden sollen.

Die stetig zunehmende Mitwirkung junger Menschen am öffentlichen Leben bewog nicht zuletzt die Oxford Dictionaries dazu, »*youthquake*« als Wort des Jahres 2017 auszuwählen.<sup>22</sup> Jugendbeben, so die wörtliche Übersetzung, wird als bedeutender kultureller, politischer oder gesellschaftlicher Wandel bezeichnet, der auf Aktionen oder den Einfluss junger Menschen zurückzuführen ist.

---

20 Kongress-Empfehlung REC128(2003). Siehe auch Empfehlung 242(2008) über die Integration und Mitwirkung junger Menschen auf lokaler und regionaler Ebene.

21 Empfehlung des Ministerkomitees Rec(2004)13 vom 17. November 2004.

22 Siehe <https://en.oxforddictionaries.com/word-of-the-year/word-of-the-year-2017> (abgerufen am 30. Oktober 2020).

## 2.8. *Die Konvention über die Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben*

Eine Herausforderung für die repräsentative Demokratie ist die Migration von sehr vielen Menschen innerhalb Europas und der Zustrom von Flüchtlingen und Migranten nach Europa. Ein Ergebnis von Zuwanderung und Migration ist eine zunehmende ethnische und kulturelle Vielfalt in den Städten Europas, die dadurch immer multiethnischer, multikultureller und multireligiöser werden. Trotzdem bleiben Millionen von Migrantinnen und Migranten, die nicht die Staatsbürgerschaft ihres neuen Aufenthaltslandes haben, von der politischen Beteiligung und von den Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. Der politische und rechtliche Status dieser oft gut integrierten Ausländerinnen und Ausländer ist von größter Bedeutung für die Zukunft auch der Demokratie und des gesellschaftlichen Zusammenhalts in Europa.

Der Europarat war der Auffassung, dass partizipatorische Rechte der Bevölkerung nicht länger an die Staatsbürgerschaft gebunden sein müssen, sondern sich an der Länge des rechtmäßigen Aufenthaltes orientieren sollten. Es wurden Vorschläge ausgearbeitet, um die Beteiligung von legalen Einwanderern am politischen Leben zu verstärken und die Mitgliedstaaten zu ermutigen, politische Rechte auch den länger ansässigen Nicht-Staatsangehörigen zu eröffnen. So sieht die Konvention des Europarates über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben<sup>23</sup> aus dem Jahr 1992 vor, dass das aktive Wahlrecht und das Recht, bei lokalen Wahlen zu kandidieren, jeder und jedem zugestanden werden soll, der in der jeweiligen Gemeinde seit fünf oder mehr Jahren lebt.

Nach heute 25 Jahren garantieren mehr als 20 europäische Staaten in der Praxis den Nicht-Staatsangehörigen ein Recht, auf lokaler Ebene zu wählen und einige Staaten auch ein Recht, bei lokalen Wahlen zu kandidieren. Die Konvention sieht auch die Gründung von beratenden Räten oder Ausschüssen für ausländische Einwohnerinnen und Einwohner als eine Vertretungsstruktur auf lokaler und regionaler Ebene für Migrantinnen und Migranten vor. Auch diese Praxis findet quer durch Europa immer mehr Verbreitung.

Während die Praxis bemerkenswerte Modelle der Beteiligung von Nicht-Staatsangehörigen zeigt, besteht bei den Mitgliedstaaten eine große Zurückhaltung, sich rechtlich zu verpflichten. Ende Oktober 2020 hatten

---

23 SEV-Nr. 144. In Kraft getreten am 1. Mai 1997. <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144>, (abgerufen am 30. Oktober 2020).

nur neun Staaten die Konvention ratifiziert: die sechs EU-Mitgliedstaaten Dänemark, Finnland, Italien, die Niederlande, Schweden und die Tschechische Republik sowie Albanien, Island und Norwegen.

Einer der Gründe für die Zurückhaltung mag sein, dass die Konvention Nicht-Staatsangehörigen nicht nur ein aktives Wahlrecht bei Kommunalwahlen einräumt, sondern auch das Recht enthält, bei Wahlen zu kandidieren. Bisweilen wird von Seiten der EU-Mitgliedstaaten argumentiert, dass die Kommunalwahlrichtlinie von 1995 alle Elemente enthalte und es den Mitgliedstaaten überlasse, EU-Bürgerinnen und Bürgern das aktive und/oder passive Wahlrecht zu gewähren sowie Beschränkungen für Exekutivfunktionen einzuführen.

Der Kongress vertrat in seinen Dokumenten und Debatten die Auffassung, nicht nur den Staatsangehörigen eine Mitwirkung zu ermöglichen, sondern auch jenen, die – auch wenn sie erst künftig die Staatsangehörigkeit erwerben können – einen integralen Bestandteil der örtlichen Gemeinschaft bilden, hier leben, arbeiten, Steuern und Sozialabgaben zahlen, Kinder in Schulen haben usw.

Die Konvention über die Beteiligung von Ausländern verfügt über keinen Monitoringmechanismus. Wenn der Europarat heute Konventionen ausarbeitet, wird meist ein Monitoringverfahren oder ein »Follow-up-Mechanismus« bestehend aus einem Ausschuss von Vertretern der Unterzeichnerstaaten vorgesehen.

### 2.9. *Berichte des Kongresses und laufende Aktivitäten*

Wenn es um Beteiligung geht, spielt die Digitalisierung eine entscheidende Rolle. Es entstehen neue Möglichkeiten, mit denen die Bevölkerung sowie die politischen und Verwaltungsebenen erst umzugehen lernen müssen. Wie schnelllebig die Entwicklung ist, zeigt ein Rückblick auf die einschlägigen Berichte des Kongresses aus dem Jahr 2008. Ein Bericht ging auf ein neues Medium ein, das damals ziemlich unbekannt war, dem der Kongress aber großes Potential in der Zukunft vorhersagte. Dieses Medium war Twitter.

Der Kongress-Bericht vom 18. Oktober 2011 zur Bürgerbeteiligung auf lokaler und regionaler Ebene in Europa, CG(21)<sup>324</sup> zeigte, dass durch verstärkte Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an Planungs- und Ent-

---

24 Bericht CG (21)3 vom 18. Oktober 2011, [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Re f=CG\(21\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorIn](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Re f=CG(21)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorIn)

scheidungsverfahren die Transparenz und Nachvollziehbarkeit verbessert und das öffentliche Vertrauen in die demokratischen Prozesse und Institutionen gestärkt werden können. Er unterstrich die Bedeutung von lokalen Bürgerinnen- und Bürgerbefragungen, -initiativen und -abstimmungen sowie von Bürgerinnen- und Bürgerforen und Beteiligung bis zu Mitentscheidung bei konkreten Ausgaben im Budget (*participatory budgeting*). Dadurch kann auch die Qualität der Lösungen und der Prozesse verbessert und ihre Akzeptanz gefördert werden. Klarzustellen ist von Beginn an, ob es sich um Anhörungen, Interaktion oder eine Mitentscheidung handelt. Die neuen sozialen Medien würden, so die Annahme noch im Jahr 2011, nur einen bescheidenen Einfluss auf die Stärkung der Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene haben.

Der im Jahr 2015 angenommene Bericht »Elektronische Medien: Grundlegende Veränderung für kommunale und regionale Politikerinnen und Politiker«<sup>25</sup> zeigte auf, dass sich die Szene weiter entwickelte und dass der Einsatz der neuen Technologien in demokratischen Prozessen auf Gemeindeebene zu immer mehr Nachvollziehbarkeit und damit Legitimität von Entscheidungen beitrug. Allerdings wurde auch ausdrücklich auf das immer noch bestehende Risiko einer technologischen Kluft (*digital divide*) hingewiesen, wenn gewisse Informationen nur online angeboten werden. Dadurch können Menschen, die mit den verschiedenen digitalen Medien nicht so vertraut sind, von politischen Prozessen ausgeschlossen werden. Aus diesem Grund müssen auch traditionelle Medien sowie der direkte Kontakt der politischen Verantwortungsträger mit der Bevölkerung als Kommunikationswege aufrechterhalten bleiben.

In seinem Bericht über *Open Data* für bessere öffentliche Dienstleistungen, CG32(2017)15 vom März 2017, fordert der Kongress die Gebietskörperschaften auf, die vielen Daten im öffentlichen Besitz zur Verfügung zu stellen und erforderlichenfalls aufzubereiten, damit die Bevölkerung über entsprechende Grundlagen für ihre Mitwirkung verfügt.

Im November 2018 diskutierte der Kongress einen Bericht über das Kommunalwahlrecht als Faktor erfolgreicher, langfristiger Integration von Migranten und Binnenvertriebenen in Europas Gemeinden und Regionen<sup>26</sup>. In einigen Mitgliedstaaten des Europarates existieren Gebiete, die nicht unter der Kontrolle der nationalen Behörden stehen und aus denen

---

ternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679 (abgerufen am 30. Oktober 2020).

25 CG/2015(29)14FINAL vom 22. Oktober 2015.

26 CG35(2018)17final vom 6. November 2018.

namhafte Bevölkerungsteile – vorübergehend – vertrieben wurden. Für diese Gruppe besteht meist ein Wahlrecht für nationale Wahlen zu Parlamenten bzw. bei Präsidentenwahlen, nicht jedoch für Gemeindeorgane in den Orten, in denen sie teilweise schon länger – vorübergehend – ansässig sind. Mit der Gleichstellung und Aufgabe des Status als Binnenflüchtling könnte einem Staat unterstellt werden, den Anspruch auf das vorübergehend nicht unter seiner Kontrolle stehende Gebiet aufzugeben zu haben. Der Bericht wurde daher mit großem Interesse erwartet.

Da die Wahlbeteiligung Binnenvertriebene dazu ermutigt, sich aktiv am Leben ihrer Gemeinde zu beteiligen, kann das Stimmrecht auf lokaler Ebene als natürlicher Ausgangspunkt für eine erfolgreiche langfristige Integration angesehen werden. Daher untersuchte der Bericht die internationalen Standards in Bezug auf das Stimmrecht von Binnenvertriebenen und Nichtstaatsangehörigen, umriss die großen Herausforderungen bei der Umsetzung dieser Rechte und beschrieb die Vielfalt der Ansätze, die die Mitgliedstaaten des Europarates in dieser Hinsicht gewählt haben. Der Kongress unterstrich daher, dass diese Empfehlung, einschließlich der Anforderung an die Mitgliedsstaaten zur erfolgreichen Integration von IDPs in ihren Gemeinden dahin gehend ausgelegt werden soll, dass das Grundrecht von IDPs, unter sicheren und menschenwürdigen Bedingungen in ihre Heimat oder an ihren ständigen Aufenthaltsort zurückzukehren, eingeschränkt oder beeinträchtigt wird.

Aus der Sicht des Kongresses liegt ein Teil der Zukunft der Bürgerbeteiligung im *open government*. Transparenz ermöglicht Beteiligung und fördert ethisches Verhalten und beugt Korruption vor. In seinem Bericht *Transparenz und Open Government – Öffnung von Regierung und Verwaltung*<sup>27</sup> ruft der Kongress die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften auf, Standards der offenen Regierungsführung anzuwenden und die Verwaltungsbediensteten entsprechend fortzubilden um die Partizipation sowohl im Hinblick auf den Umfang als auch die Qualität der Beteiligung zu verbessern. Der Kongress unterstützt das *Open Government Partnership*, eine 2011 gegründete weltweite Initiative, die für mehr Transparenz, Rechenschaftspflicht und Bürgerbeteiligung wirbt und mit ihrer Pariser Erklärung vom 7. Dezember 2016 ihren Wirkungsbereich auf die substaatlichen Ebenen ausdehnt.

---

27 CG35(2018)14 vom 7. November 2018.

### 3. Ausblick

Das Weltforum für Demokratie des Europarats<sup>28</sup> wird sich auch in den kommenden Jahren mit Fragen des demokratischen Zusammenhalts beschäftigen. Nach den Themen »*Bridging the Gap: Democracy between Old Models and New Realities*« (2012), »*Re-wiring Democracy: Connecting Institutions and Citizens in the Digital Age*« (2013), »*From Participation to Influence: Can Youth Revitalise Democracy?*« (2014), »*Freedom vs Control: For a Democratic Response*« (2015), »*Democracy and Equality – Does Education Matter?*« (2016) und »*Is Populism a Problem?*« (2017), diskutierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im November 2018 über »*Women's Participation in Public and Political Affairs and Combating Violence Against Women*«, 2019 über »*Is Democracy in Danger in the Information Age*« und 2020/2021 über »*Can Democracy Save the Environment*«. Die Ergebnisse mit Schlussfolgerungen und konkreten Vorschlägen werden den nationalen Regierungen und Parlamenten, lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, der Zivilgesellschaft sowie den Organen und Institutionen des Europarats vorgelegt.

Der Europarat verfügt über ein reiches Instrumentarium und wird seine verbindlichen völkerrechtlichen Rechtsinstrumente und Empfehlungen weiterhin durch konkrete Aktionspläne, Kampagnen und Veranstaltungen sowie den jährlichen Bericht über den Stand der Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit ergänzen müssen. In einer Zeit, in der die Demokratie durch schwindendes Vertrauen der Menschen gegenüber Politikerinnen und Politikern und Eliten insgesamt in Frage gestellt wird, besteht eine der Grundvoraussetzungen für die Gewährleistung demokratischer Sicherheit darin, die Beteiligung jedes Einzelnen und aller gesellschaftlichen Gruppen an politischen Prozessen und Entscheidungsprozessen sicherzustellen. Dabei wird es für die Organe des Europarates auch darum gehen, die Mitgliedstaaten zur tatsächlichen Umsetzung der in den Rechtsinstrumenten und Empfehlungen enthaltenen und meist konsensuell beschlossenen Maßnahmen anzuhalten, auch wenn dafür nicht immer Monitoringmechanismen eingerichtet wurden.

---

28 Programme und Tagungsberichte mit Videos aller Foren seit 2012 finden sich auf [www.coe.int/en/web/world-forum-democracy/home](https://www.coe.int/en/web/world-forum-democracy/home) (abgerufen am 30. Oktober 2020).

