

Der Kongress: die kommunale und regionale Dimension in der intergouvernementalen Struktur des Europarats*

Andreas Kiefer

I. Standardsetting – Monitoring – Zusammenarbeit

Durch enge Zusammenarbeit und eine pragmatische Aufgabenverteilung zwischen den Organen und Institutionen des Europarats verwirklicht die 1949 gegründete internationale Organisation ihre Ziele und Aufgaben. Die (protokollarische) Hierarchie der Organe und Gremien des Europarats zeigt sich auf der offiziellen Website:

* Dieser Artikel basiert unter anderem auf Kiefer, Die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung und ihre Relevanz für Österreichs Gemeinden, in Pabel (Hrsg), Das österreichische Gemeinderecht (2025), 22. Teil, 2 Hefte; Kiefer, Building Europe on democracy, human rights and the rule of law from the grassroots: the role and responses of the Congress of Local and Regional Authorities, Revista General de Derecho Público Comparado 32 (2022), RI §425624, 69 – 98; Kiefer, Gegenwart und Zukunft der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung: Die Arbeit des Kongresses der Gemeinden und Regionen und des Europarates, in Alber/Zwilling (Hrsg), Von Government zu Governance. Direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen (2021), 219 – 239; Kiefer, Gemeinden und Regionen im Europarat: Einsatz für lokale und regionale Demokratie seit 1957, in Ebert (Hrsg) Festschrift für Herwig van Staa (2014), 119–149; Bericht des Generalsekretärs des Kongresses an das Ministerkomitee des Europarates in der 1444. Sitzung des Ministerdelegiertenkomitees am 27.9.2022 <https://rm.coe.int/activity-report-march-september-2022-web-prems-155322-gbr/1680a8af36> (9.1.2026) sowie weiteren Tätigkeitsberichten des Generalsekretärs des Kongresses an das Ministerkomitee zwischen 16.11.2011 und 5.4.2023 <https://www.coe.int/en/web/congress/archives> unter „activity reports“ (9.1.2026) sowie eigenen Aufzeichnungen sowie Übersetzungen des Autors.

Abbildung 1: Rangordnung der Organe und Institutionen im Europarat



Oberste Repräsentanz des Europarats ist der Generalsekretär bzw. die Generalsekretärin (hier nicht wiedergegeben, da kein eigenes Logo), dann folgen protokollarisch das Ministerkomitee, die PV, der Kongress, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, der/die Menschenrechtskommissar/in und die Konferenz der internationalen Nicht-Regierungsorganisationen.

Quelle: <https://www.coe.int/en/web/portal/home> (9.1.2026).

Zur Verteidigung und Stärkung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit gegründet, erfüllt der Europarat den im Statut von 1949 festgelegten Auftrag im Rahmen eines sog „Strategischen Dreiecks“ (*strategic triangle*)

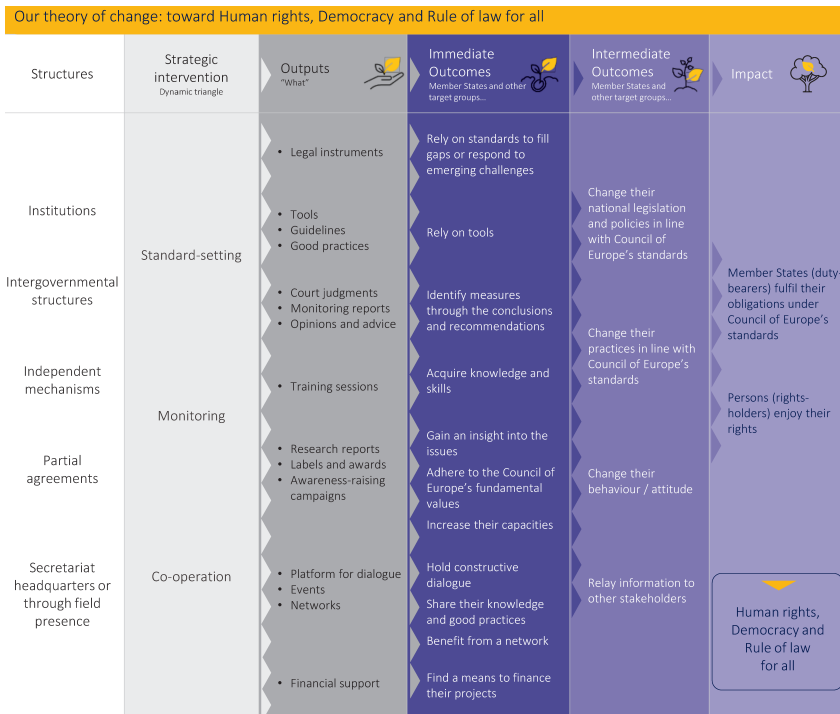
- durch die Entwicklung von Standards, die durch die Ratifikation von Konventionen durch die Mitgliedstaaten wirksam und auf diese Weise gemeinsamer Werte- und Rechtsbestand werden,
- durch eine regelmäßige transparente Überwachung der Einhaltung dieser Konventionen durch unabhängige Monitoring-Einrichtungen und
- durch die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Anpassung ihrer Normen und Verwaltungspraxis, bei der Aus- und Fortbildung von Polizei, Gefängnispersonal, Richtern, Staatsanwälten, Gemeindeverantwortlichen etc, bei der Gestaltung von Lehrplänen für bürgerschaftliche Bildung (*civic education*) etc, um nur einige wenige Beispiele zu nennen.

Diese Philosophie geht von der Erfahrung aus, dass alte und junge Mitgliedstaaten Defizite bei der Umsetzung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen aufweisen und als Mitglieder dieser europäischen Werte- und Rechtsgemeinschaft diese durch Monitoringaktivitäten¹ erkannten Defizite abbauen wollen. Dabei stellt der Europarat aus seinem Sekretariat und in Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten konkrete Unterstützung zur Verfügung.

1 Übersicht der durch Konventionen des Europarats eingerichteten Monitoringgremien: <https://www.coe.int/en/web/about-us/values> und Übersicht der Monitoring-Berichte über Österreich einschließlich jener der PV und des Kongresses: <https://www.coe.int/en/web/portal/austria> (9.1.2026).

Die nachstehende Grafik beschreibt die Akteure im Bereich des Europarats – PV und Kongress sind Teil der Institutionen –, die Methodik, die erwarteten kurz- und längerfristigen Ergebnisse sowie als angestrebtes Gesamtziel „Human rights, Democracy and Rule of law for all“.

Abbildung 2: Das strategische Dreieck des Europarats und seine Akteure



Quelle: Europarat, Budget 2025, CM(2025)1, Council of Europe Programme and Budget 2024–2027 (2025 adjusted) – United around our values, vom 16.12.2024, 15, <https://search.coe.int/cm?i=0912594880263622> (9.1.2026).

II. Rolle, Aufgaben und Stellung des Kongresses im Europarat

A. Der Kongress im strategischen Dreieck des Europarats

Im Sinne der vom Ministerkomitee mehrfach als unentbehrliche Erfolgsfaktoren identifizierten Multi-Level-Governance-Prinzipien ergänzt der Kon-

gress die Aktivitäten des intergouvernementalen Bereichs, in dem neben dem Sekretariat in Straßburg vor allem nationale Fachministerien tätig werden. Als politischer und operationeller Akteur in diesem strategischen Dreieck stützt sich der Kongress in erster Linie auf die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung² und das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung über das Recht auf Beteiligung an den Angelegenheiten einer lokalen Gebietskörperschaft.³ Eine Vielzahl weiterer Empfehlungen des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten, die in den Verantwortungsbereich von Gemeinden, Städten und Regionen fallen, unterstützt diese wichtige Rolle des Kongresses.

B. Rechtsgrundlage und Aufgaben

Neben dem Ministerkomitee und der PV bildet der Kongress seit 1994 das dritte aus Politikerinnen und Politikern zusammengesetzte Organ des Europarats. Die Bedeutung der lokalen Dimension im Zusammenhang mit der Erweiterung des Europarats nach dem Zusammenbruch des Ostblocks kommt in mehreren Aussagen der Wiener Erklärung⁴ der Staats- und Regierungschefinnen und -chefs vom 9.10.1993 zum Ausdruck, so etwa zur bürgernahen Demokratie: „We affirm our will to promote the integration of new member States and to undertake the necessary reforms of the Organisation, taking account of the proposals of the Parliamentary Assembly and of the concerns of local and regional authorities, which are essential to the democratic expression of peoples.“ (Seite 1) bzw zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit substaatlicher, regionaler Gebietskörperschaften, was in weiterer Folge, unterstützt auch durch die EU-Regionalpolitik, eine Erosion des außenpolitischen Monopols der nationalen Regierungen einleitete: “The creation of a tolerant and prosperous Europe does not depend only on co-operation between States. It also requires transfrontier co-operation between local and regional authorities...” (Seite 2).

2 SEV Nr 122, 1985; BGBl 1988/357.

3 SEV Nr 207, <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=207>. Ratifiziert von 23 Mitgliedstaaten (9.1.2026). Österreich hat das Protokoll weder unterzeichnet noch ratifiziert.

4 Vienna Declaration, Erklärung des ersten Gipfeltreffens des Europarates, Wien, 9.10.1993, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680536c83> (9.1.2026).

Auf Seite 3 wurde der Kongress durch höchsten politischen Konsens ins Leben gerufen: „to approve the principle of creating a consultative organ genuinely representing both local and regional authorities in Europe“. Die formelle und rechtliche Gründung des Kongresses erfolgte mittels der – das Statut des Europarats ergänzenden – Statutarischen Entschließung/Resolution RES(94)3⁵ vom 14.1.1994.

Nach zahlreichen selbstinitiierten Reformen seiner Strukturen, Zusammensetzung und Arbeitsweise genehmigte das Ministerkomitee zuletzt 2020 einen Vorschlag des Kongresses zur Stärkung und Klarstellung seiner Zuständigkeiten und zur Erhöhung seiner operationellen Kapazitäten. Die Statutarische Entschließung des Ministerkomitees CM/Res(2020)1 vom 15.1.2020,⁶ auch bezeichnet als Kongress-Charta,⁷ beschrieb die Rolle des Kongresses als „Vertretung der lokalen Ebene, beratendes Organ, Vermittler, Moderator und Monitoringeinrichtung“ der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung und der Beobachtung von Lokal- und Regionalwahlen. Art 1 und 2 formulierten im Detail die Zuständigkeiten des Kongresses „im Rahmen der Prioritäten des Europarats“:

- regelmäßige länderspezifische Berichterstattung über die Lage der lokalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten und in Beitrittskandidaten;
- Gewährleistung bzw Sicherstellung (*shall ensure*) der wirksamen Umsetzung der Grundsätze der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung;
- Berichte und Empfehlungen im Anschluss an die Beobachtung von Kommunal- und/oder Regionalwahlen;
- Sicherstellung der Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an der Verwirklichung des Ideals der europäischen Einheit im Sinne von Art 1 der Satzung des Europarats;
- Vertretung und aktive Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an den Arbeiten des Europarats;
- Erstattung von Vorschlägen an das Ministerkomitee zur Förderung der lokalen und regionalen Demokratie;

5 RES(94)3, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804efe6c (9.1.2026).

6 <https://rm.coe.int/168099817d> in englischer Sprache (9.1.2026).

7 Nicht zu verwechseln mit der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung, SEV Nr 122 bzw BGBI 1988/357, auch Kommunalcharta genannt.

- Ausarbeitung von Empfehlungen und Leitlinien zur Prüfung durch das Ministerkomitee, wenn eine lokale und/oder regionale Dimension besteht;
- Ausarbeitung von Vorschlägen in Form von Entschlüssen, die an den Kongress oder an die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und ihre Verbände gerichtet sind;
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften;
- Beitrag zu den Aktionsplänen des Europarats und seiner Nachbarschaftspolitik bei Themen mit lokaler und/oder regionaler Dimension;
- Kontakte zu internationalen Organisationen im Rahmen der allgemeinen Außenpolitik des Europarats;
- enge Zusammenarbeit mit den nationalen Verbänden der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und mit den europäischen Organisationen, die die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten des Europarats vertreten, und insb mit dem Europäischen Ausschuss der Regionen der Europäischen Union.

C. Zusammensetzung, Mandatsdauer, Benennungsverfahren

Die Größe der nationalen Delegationen und damit des Kongresses orientiert sich an jener der PV⁸. Jeweils 306 Mitglieder und 306 Stellvertreterinnen bzw Stellvertreter bilden die 46 nationalen Delegationen im Kongress, wählen die Präsidentin/den Präsidenten und die Generalsekretärin bzw den Generalsekretär und entscheiden über die politischen Prioritäten und die Einsetzung der zur Umsetzung nötigen Ausschüsse.

Im Zuge der einzelnen Reformschritte entwickelte der Kongress die Kriterien für die Mitgliedschaft weiter und erhielt so Stück um Stück mehr Selbstorganisationskompetenz vom Ministerkomitee übertragen. Art 5 der Statutarischen Entschlüsselung⁹ vom 15.1.2020 verlangt

- eine ausgewogene geografische Verteilung der Delegierten aus dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats,
- eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen Arten von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, also große und kleine, urbane und ländliche, Gemeinden, Städte und Landkreise etc,

8 Art 5 Abs 1, Statutarische Entschlüsselung des Ministerkomitees CM/Res(2020)1.

9 Vgl <https://rm.coe.int/168099817d> in englischer Sprache (9.1.2026).

- eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen politischen Kräfte, die entweder die Ergebnisse der letzten Kommunal- und Regionalwahlen oder die Mandatsstärke innerhalb der Organe der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften des Mitgliedstaats widerspiegelt.

Die Mitglieder müssen entweder über ein direktes Wahlmandat in einer lokalen oder regionalen Gebietskörperschaft verfügen oder einer direkt gewählten Versammlung politisch verantwortlich sein. Dies ist etwa bei den Mitgliedern der Landesregierungen in Österreich der Fall, die entweder meist ihr Landtagsmandat zurücklegen oder als politische Quereinsteigerinnen bzw Quereinsteiger gar nicht in den Landtag gewählt wurden. Bei Strukturen, die allgemeine Vertretungskörper und Exekutiven, also Regierungen, trennen, können daher

- entweder Wahlergebnisse,
- oder die Zusammensetzung der Regionalparlamente
- oder die Zusammensetzung von durch Koalitionsvereinbarungen gebildeten Landesregierungen als Kriterien herangezogen werden.

Die proportionale Verteilung nach gewählten Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern oder Landeshauptleuten ist demnach keine zulässige Nominierung, da die Mandatsstärke in den repräsentativen Organen zugrunde zu legen ist;

- eine ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern: in allen Delegationen müssen Delegierte beider Geschlechter vertreten sein, und zwar mindestens 30 % des unterrepräsentierten Geschlechts sowohl unter den Mitgliedern als auch unter den Stellvertreterinnen bzw Stellvertretern.¹⁰

Die Mandatsdauer betrug ursprünglich zwei Jahre, was einen enormen Aufwand für die Erneuerungsverfahren in den Mitgliedstaaten und im Kongresssekretariat zur Folge hatte. Die Verlängerung auf vier Jahre ab 2011 und auf fünf Jahre ab 2021 führte zu mehr Kontinuität in der Tätigkeit des Präsidiums, der Ausschüsse und der Führungsgremien der vier politischen Gruppen und zu einer substanziellen Verwaltungsvereinfachung. Da die Wahlperioden in den Mitgliedstaaten von vier bis sieben Jahren reichen, finden während einer Kongress-Mandatsperiode laufend Teilerneuerungen der nationalen Delegationen nach innerstaatlichen Gemeinde- und Regionalwahlen statt. Letztere Nominierungen gelten unabhängig von der Dauer der innerstaatlichen Wahlperioden bis zum Ende der jeweils laufenden Kongress-Mandatsperiode.

10 Siehe dazu unten II.C.1.

Bis 2011 konnten nationale Regierungen nach Kommunal- oder Regionalwahlen während der laufenden – damals zweijährigen – Kongressperiode ohne Begründung einzelne Mitglieder oder die gesamte Delegation austauschen. Seit der Änderung des Jahres 2011 endet die Mitgliedschaft im Kongress vor dem Ende der Mandatsperiode durch Verlust des innerstaatlichen Wahlmandats, Rücktritt oder Tod, nicht jedoch durch willkürliche Abberufung durch die nationale Regierung.

In einem dem Kongress zu notifizierenden Konsultationsverfahren der nationalen Regierungen mit den kommunalen Dachverbänden bzw den Koordinationsstrukturen der Regionen bzw (Bundes-)Länder werden die Verfahren für die Vorschläge der Nominierung der künftigen Kongress-Mitglieder und auch die Grundsätze für die Verteilung der Delegierten auf die beiden Kammern festgelegt. Jede Regierung unterrichtet den Generalsekretär des Kongresses über dieses Verfahren, das vom Kongress in Übereinstimmung mit den in der Kongress-Charta und in der Geschäftsordnung¹¹ enthaltenen Grundsätzen genehmigt werden muss. Darüber hinaus erstellte der Kongress eine Liste von Referenzmandaten, die echte kommunale gewählte Funktionen enthalten und mittelbare Vertretungen etwa ausschließlich indirekte Entsendungen in interkommunale Gremien ohne Volkswahl nicht enthalten. Beide stellen wesentliche Elemente der Selbstorganisation des Kongresses dar.¹² Die Bestellung der Mitglieder erfolgt in Eigenverantwortung durch den Kongress und nicht wie beim EU-Ausschuss der Regionen durch die Mitgliedstaaten im Ministerrat.

1. Geschlechtergerechtigkeit und eine 30 %-Quote

Der Kongress war das erste Organ des Europarats, das Quoten für seine Mitglieder einführte. Seit 2008 müssen mindestens 30 % der nationalen Delegationen im Kongress dem unterrepräsentierten Geschlecht angehören; das sind meist Frauen. Diese konsequente Quotenpolitik führte in der Praxis dazu, dass bei der Erneuerung im März 2021 42 % Frauen vertreten

11 Fassung vom 26.3.2024, RES 498(2024) <https://rm.coe.int/congress-rules-and-procedures-adopted-on-26-03-2024/1680b1b69f> (9.1.2026).

12 Kompendium CG(2022)42–20 vom 17.3.2022, das im Hinblick auf die Erneuerungs-Plenartagung vom März 2026 aktualisiert wird: <https://rm.coe.int/cg-2022-42-20-procedures-bilingue/1680a5ddce>. Die jeweils gültige Fassung der nationalen Benennungsverfahren und die Liste der Referenzmandate ist auf der Kongress-Website publiziert: <https://www.coe.int/en/web/congress/national-delegations> (9.1.2026).

waren – gegenüber nur 12 % im Jahr 1994, als der Kongress gegründet wurde.¹³

Da bei Kommastellen auf den nächsten Sitz aufgerundet werden muss, beträgt das tatsächliche Mindestanforderungs für den Kongress in seiner Gesamtheit nicht 30 % sondern 36,9 %. Für Staaten mit 7 Mitgliedern bedeutet das einen Anteil des unterrepräsentierten Geschlechts von 42,9 %, für jene mit 2 bzw 4 Mitgliedern sogar 50 %. Die Delegationen fanden bisher immer Lösungen und legten, bisweilen nach erfolglosen Versuchen, durch Verhandlungen doch eine Ausnahme zu erhalten, regelkonforme Vorschläge für die Zusammensetzung der Delegationen vor.

13 Arbeitsdokument des Kongresspräsidiums CG-BUR(2024)62–79 vom 4.12.2024, Gender equality in the Congress sowie ausführlich mit zahlreichen Beispielen: *Can-koçak/Kiefer*, Frauen in der lokalen und regionalen Politik: 28,9 Prozent in Räten, aber nur 15,4 Prozent Bürgermeisterinnen – ein europaweiter Vergleich, in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) (Hrsg), Jahrbuch des Föderalismus 2020, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa (2020), 417.

Tabelle 1: Vergleich der rechtlichen und tatsächlich zu erfüllenden Quote des unterrepräsentierten Geschlechts in den nationalen Delegationen des Kongresses.

Nationale Delegation	Sitze (Vollmitglieder)	30 % Erfordernis laut Statutarischer Resolution	Tatsächliches Mindestanfordernis an Frauen in der Delegation durch Aufrufen
Deutschland, Frankreich, Italien, Türkei, Vereinigtes Königreich	18	5,4	6 → 33,3 %
Polen, Spanien, Ukraine	12	3,6	4 → 33,3 %
Rumänien	10	3,0	3 → 30 %
Belgien, Griechenland, Niederlande, Portugal, Serbien, Tschechische Republik, Ungarn	7	2,1	3 → 42,9 %
Aserbaidschan, Bulgarien, Österreich, Schweden, Schweiz	6	1,8	2 → 33,3 %
Bosnien und Herzegowina, Dänemark, Finnland, Georgien, Kroatien, Moldau, Norwegen, Slowakei	5	1,2	2 → 40 %
Albanien, Armenien, Irland, Litauen	4	1,2	2 → 50 %
Estland, Island, Lettland, Luxemburg, Malta, Montenegro, Nordmazedonien, Slowenien, Zypern	3	0,9	1 → 33,3 %
Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino	2	0,6	1 → 50 %
	306	91,8	113
Tatsächlich zu erfüllende Quote des unterrepräsentierten Geschlechts			36,9 %

Quelle: CG-BUR(2024)62–79 vom 4.12.2024, Seite 3. Bearbeitet durch den Autor.

II. Gremien und Strukturen

A. Plenum und Statutarisches Forum

Die PV hatte sich beim Ministerkomitee sehr für die Gründung der 1957 geschaffenen Europäischen Konferenz lokaler Gebietskörperschaften und schließlich des Kongresses eingesetzt und bot dem künftigen Kommunalorgan schon 1953 den Plenarsaal im Europapalais als Tagungsort an: „Expresses the hope that the day may come when the municipalities of member countries, duly represented, may meet regularly in the Assembly Hall of the House of Europe, placed at their disposal for the purpose, in order jointly to examine the problems that concern them“.¹⁴

Wie seine Vorgängerorganisationen tagt auch der Kongress seit 1994 zweimal pro Jahr im Plenarsaal der PV, meist im März und Oktober. Während der Plenarwoche finden auch Sitzungen der nationalen Delegationen, der politischen Gruppen, der Ausschüsse und der Kammern statt.

Seit der Plenartagung im Oktober 2021 können die Mitglieder des Kongresses wie jene der PV einen von der Stadt Straßburg organisierten Fahrdienst von und zu den Flughäfen Basel, Frankfurt am Main, Karlsruhe/Baden-Baden und Stuttgart nutzen. Frankreich, die Region Grand Est und die Stadt Straßburg finanzieren dies im Rahmen eines *Contrat Triennal*¹⁵, um die Erreichbarkeit Straßburgs bis zum Ausbau des Angebots am Flughafen Entzheim sowie häufigerer und dichter Zugverbindungen zu verbessern.

Um zwischen den Plenartagungen handlungsfähig zu bleiben, bestand bis 2012 ein Ständiger Ausschuss als eine Art verkleinertes Plenum. Dieser Ständige Ausschuss wurde durch das Statutarische Forum ersetzt, das sich aus dem Präsidium und den Vorsitzenden der nationalen Delegationen zusammensetzt, um sowohl Repräsentanz als auch rasche Handlungsfähigkeit zu gewährleisten. Dieses Gremium wurde vor allem während der Coronazeit online einberufen, bis die technischen Voraussetzungen für die digitale Abhaltung einer Plenartagung mit offenen Abstimmungen und geheimen Wahlen geschaffen wurden.

Die Plenarversammlungen des Kongresses und das Statutarische Forum sind die höchsten beschlussfassenden Organe. Sie verabschieden von den Ausschüssen bzw in besonderen Fragen vom Präsidium vorbereitete Be-

14 RES37(1953) der PV, Participation of national or international bodies connected with local government and of the local authorities themselves in the propagation of the European idea, hier Abs 2, <https://pace.coe.int/en/files/15435> (9.1.2026).

15 <https://www.contrat-triennal.eu/> (9.1.2026) Art 3.1.

richte mit Empfehlungen (*recommendations*) an das Ministerkomitee bzw. Entschliefungen (*resolutions*) an lokale und regionale Gebietskörperschaften und ihre Verbände in den Mitgliedstaaten. Plenum, Statutarisches Forum und die Kammern tagen in öffentlicher Sitzung.

Der Kongress war das erste Gremium des Europarats, das während der Reiseeinschränkungen durch COVID-19 Online-Sitzungen mit Dolmetschung in bis zu fünf Sprachen abhielt, und das erste, das Online-Abstimmungen und geheime Wahlen durchführte, nachdem im September 2020 vorausschauend Regeln für die Organisation von Sitzungen unter außergewöhnlichen Umständen in die Geschäftsordnung aufgenommen worden waren.

B. Die Kammern

Der Kongress verfügt seit Beginn 1994 über eine Kammer der Gemeinden und eine Kammer der Regionen. Dies erfolgte einerseits, um regionalen Anliegen besser Rechnung tragen zu können, andererseits aus der Sorge, die kommunalen Mandatarinnen und Mandatare könnten im Schatten politisch gewichtiger Repräsentantinnen und Repräsentanten einflussreicher Regionen stehen oder von diesen dominiert werden. Diese Parität wird auch durch die abwechselnden Kongress-Präsidentschaft zwischen regionalen und lokalen Mitgliedern gewährleistet. Der EU-Ausschuss der Regionen (AdR) wurde bei seiner Gründung unikameral eingerichtet. Von den 15 Präsidentinnen und Präsidenten des AdR hatten 11 ein regionales Mandat und nur 4 ein kommunales.¹⁶

Von 1994 bis zum Mandatsbeginn im Oktober 2016 mussten auch Staaten ohne regionale Ebene, wie etwa San Marino, Andorra, Luxemburg etc., die Hälfte ihrer Mitglieder, allerdings ohne Stimmrecht, in die Kammer der Regionen entsenden. Der historische Grund mag darin gelegen sein, dass die Mitgliedstaaten verlangten, von keinem Gremium des Europarats ausgeschlossen zu sein. Mit Zustimmung der betroffenen Staaten wurde dies mit der Kongressreform 2020 mit Wirkung ab der Mandatsperiode März 2021 bis März 2026 abgeschafft.

¹⁶ <https://cor.europa.eu/en/about/president/former-presidents> (9.1.2026).

1. Lokale und regionale Parität endet

Die Verpflichtung, die Mitglieder je zur Hälfte in die Kammer der Gemeinden und in die Kammer der Regionen zu entsenden, bedeutete etwa für Deutschland (18 Sitze) bzw Österreich (6 Sitze) eine paritätische Vertretung der Gemeinden und der Länder von jeweils 9 bzw 3 kommunalen *und* 9 bzw 3 regionalen Mitgliedern und Stellvertreterinnen bzw Stellvertretern.

Für das neue Mandat ab März 2026 oblag es den Mitgliedstaaten zu entscheiden, wie sie ihre Delegierten auf die Kammern aufteilen. Die Kammer der Regionen zählte zwar im Herbst 2025¹⁷ mit 231 Mitgliedern und Stellvertreterinnen und Stellvertretern weniger Mitglieder als die Kammer der Gemeinden mit 332, wird aber durch ihre Zusammensetzung eine echte Vertretung regionaler Interessen darstellen.

2. Alle Länder im AdR versus Parität mit Kommunen im Kongress

Unter der alten paritätischen Regel konnten weder alle 16 deutschen noch alle 9 österreichischen Länder im Kongress vertreten sein. Im AdR verfügen sie über garantierte Sitze, im Fall der deutschen Länder bestehen sogar 5 „Überhangmandate“, die zwischen den Ländern rotieren.

Im AdR nehmen die 16 deutschen Länder seit Beginn 21 von 24 Sitzen ein, die 9 österreichischen Länder 9 von 12 Sitzen. Jeweils drei Mitglieder wurden der kommunalen Ebene zugestanden. Es bleibt abzuwarten, ob künftig innerdeutsch eine Diskussion über einen Abtausch der fünf „Überhangmandate“ aus dem AdR zugunsten der Städte, Landkreise und Gemeinden gegen 7 Sitze im Kongress zugunsten der Länder in Gang kommt, die allen Ländern einen Sitz im Kongress ermöglichen würde.

3. Rotationsregel der deutschen Länder verhinderte Führungsfunktionen

Die im Länderkreis¹⁸ vereinbarte Rotation der Sitze der deutschen Bundesländer im Kongress führte bisher dazu, dass Länderrepräsentanten keine höchsten politischen Funktionen als Präsidentin bzw Präsident des Kon-

17 Stichtag 24.9.2025: <https://www.coe.int/en/web/congress/chamber?id=1> und <https://www.coe.int/en/web/congress/chamber?id=0> (9.1.2026).

18 Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz vom 24.-26.10.2001 und zuletzt vom 12.12.2024, TOP 8, Verfahren zur Benennung der Mitglieder sowie Stellvertreterinnen

gresses bzw der Kammer der Regionen übernehmen konnten, da ihre Mitgliedschaft im Kongress zeitlich – vor den Reformen in der Vergangenheit auf zwei bzw vier, derzeit auf fünf Jahre – befristet war und ist.

Für den Aufbau einer politischen Funktion im Kongress, für die nur alle zweieinhalb Jahre Wahlen stattfinden, ist Anwesenheit, Mitarbeit und Kontinuität erforderlich. Dies beherzigte die kommunale Ebene, die mit *Erich Kiesel* von 19.10.1982 – 16.10.1984 den Präsidenten der Konferenz der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, mit *Josef Hofmann* von 31.5.1994 – 26.5.1998 und zuletzt mit dem langjährigen Oberbürgermeister von Sindelfingen *Bernd Vöhringer* von 26.10.2021 bis März 2026 den Präsidenten der Lokalkammer stellte. In der Lokalkammer praktizieren die deutschen Mitglieder keine erzwungene Rotation und konnten und können auf diese Weise aussichtsreiche Kandidatinnen und Kandidaten während der laufenden Mandatsperiode für Führungsfunktionen in der nächsten aufbauen.

In Österreich ist eine Diskussion über eine stärkere Vertretung der Kommunen im AdR nicht zu erwarten, da die Länder keine vergleichbare Verhandlungsmasse über Mandate in anderen Gremien zur Verfügung haben. Eine Forderung des Österreichischen Gemeindebundes nach stärkerer Vertretung im AdR fand in den Monitoringbericht und die Empfehlung des Kongresses aus 2011 an die österreichischen Behörden Eingang¹⁹, blieb jedoch bislang ohne Konsequenzen.

C. Das Präsidium

Das Präsidium²⁰ besteht aus der vom Kongress für zweieinhalb Jahre gewählten Präsidentin bzw dem Präsidenten und den von den jeweiligen Kammern ebenfalls für zweieinhalb Jahre gewählten Kammerpräsidentinnen bzw Kammerpräsidenten und je 7 Vizepräsidentinnen bzw Vizepräsidenten pro Kammer. Diese Personen können sich nicht vertreten lassen. Der Präsident bzw die Präsidentin des Kongresses kann nicht wiederge-

und Stellvertreter aus den Ländern im Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE).

19 Siehe Monitoringbericht CG(20)8 vom 3.3.2011 Local and regional democracy in Austria <https://rm.coe.int/090000168071aca8> mit Empfehlung 302(2011) des Kongresses vom 24.3.2011 über die ‚Kommunale und regionale Demokratie in Österreich‘, Fassung in deutscher Sprache: <https://rm.coe.int/kommunale-und-regionale-demokratie-in-osterreich-berichterstatter-iren/1680719edb> (9.1.2026), hier Punkt 7 j der Empfehlung.

20 Regeln 13–20 der Geschäftsordnung, <https://rm.coe.int/congress-rules-and-procedures-adopted-on-26-03-2024/1680b1b69f> (9.1.2026).

wählt werden, da alle zweieinhalb Jahre zwischen Mitgliedern der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen gewechselt wird. Für die Kammerpräsidentinnen bzw. -präsidenten besteht die Möglichkeit, zweimal in Folge gewählt zu werden, also bis zu einer Periode von fünf Jahren.

Ohne Stimmrecht können die Ausschussvorsitzenden und die Vorsitzenden der politischen Gruppen teilnehmen und können sich im Verhinderungsfall durch die 1. Vizepräsidentin bzw. den 1. Vizepräsidenten vertreten lassen. Die/der Präsidentin bzw. Präsident der Vorperiode kann ebenfalls ohne Stimmrecht teilnehmen. Das Präsidium kann entscheiden, weitere Personen zu einzelnen Punkten einzuladen. Regelmäßige Gäste sind die Generalsekretäre der „Statutarischen Partner“ des Kongresses, der Versammlung der Regionen Europas (VRE) und des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE). VRE und RGRE hatten durch ihr Lobbying maßgeblichen Anteil an der Entstehung des Kongresses und des EU-Ausschusses der Regionen und wurden vom Ministerkomitee vor der Gründung des Kongresses offiziell konsultiert.²¹ Zahlreiche Kongress-Mitglieder bekleiden Funktionen in diesen beiden europäischen Verbänden und stimmen so bis heute gemeinsame Anliegen ab.

Fanden sich in der Vergangenheit häufig zwei Mitglieder aus einer nationalen Delegation im lediglich 17 Personen umfassenden Präsidium, so wurde eine größere Repräsentativität mit der Bestimmung geschaffen, dass nur ein Mitglied pro nationaler Delegation in dieses Gremium gewählt werden kann. Da es mehrere Kandidaten aus einem Mitgliedstaat für die von den Kammern zu wählenden Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten – etwa aus unterschiedlichen politischen Gruppen – geben kann, wurde geregelt, dass gewählt ist, wer prozentuell die meisten Stimmen auf sich vereinen konnte. Diese Regelung ist im Hinblick auf die unterschiedliche Zahl an Mitgliedern und damit an Wahlberechtigten in den beiden Kammern erforderlich.

Das Präsidium ist zuständig für die allgemeine politische Führung des Kongresses zwischen den Plenartagungen, die Vorbereitung der Kongresssitzungen und die Koordinierung der Arbeit der Kammern und der Ausschüsse. Auf der Grundlage einer im Jahr 2010 eingeführten Checkliste²² überprüft das Präsidium Vorschläge der Ausschüsse für Berichte, Veranstaltungen und andere Aktivitäten auf das konkrete politische Ziel, die

21 3. Erwägungsgrund der Statutarischen Resolution RES(94)3.

22 Siehe als Beispiel das Präsidiumsdokument CG-BUR(2024)60–501 vom 4.9.2024 mit zwei Vorschlägen für Berichte des Governance-Ausschusses.

Übereinstimmung mit den Prioritäten des Europarats (Ministerkomitee, Generalsekretär) und des Kongresses, das nötige *follow-up* und die dafür vorgesehenen Maßnahmen und Ressourcen zur Zielerreichung.

Dem Präsidium obliegt weiters die Vorbereitung der Empfehlung an das Ministerkomitee zur Finanzierung²³ des Kongresses aus dem Budget des Europarats,²⁴ die Überwachung des Budgetvollzugs durch den Generalsekretär bzw die Generalsekretärin des Kongresses und die Nominierung der Delegationen für Wahlbeobachtungsmissionen.

Das Präsidium kann Berichte, Empfehlungen und Entschlüsse ausarbeiten und diese den Kammern und dem Kongress zur Prüfung und Abstimmung vorlegen, sofern kein Ausschuss dafür zuständig ist oder besondere Dringlichkeit herrscht. Dies gilt etwa für die politischen Prioritäten,²⁵ die Geschäftsordnung, die Ratifizierung von Änderungen in der Zusammensetzung nationaler Delegationen, den Ethik-Verhaltenskodex für Kongressmitglieder oder die Festlegung thematischer Schwerpunkte, die dann für beide Plenartagungen eines Jahres gelten, wie etwa Ethik und Korruptionsbekämpfung im Jahr 2016.

Die Sitzungen des Präsidiums finden in der Regel unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Das Ergebnisprotokoll und die Sitzungsdokumente werden unmittelbar nach jeder Präsidiumssitzung auf der Kongress-Website veröffentlicht.

D. Die Ausschüsse

Anlässlich der Beschlussfassung über die politischen Prioritäten des Kongresses zu Beginn jeder Mandatsperiode werden auch die Aufgabenbereiche der Ausschüsse festgelegt, die die politischen Prioritäten konkret umsetzen sollen. Jeweils zur Hälfte der Mandatsperiode, nach zweieinhalb Jah-

23 Die Empfehlung des Kongresses zum Budget 2022/2023 enthält eine detaillierte Übersicht über die Kürzungen in den vorangegangenen Jahren, die den Kongress sowohl hinsichtlich des Personal- als auch des Sachaufwands im Vergleich zu anderen Dienststellen und zu Gunsten etwa des EGMR überproportional getroffen hatten. Siehe Bericht CG(2021)40–06 vom 24.3.2021 mit Erläuterungen und Empfehlung 454(2021).

24 Budgetdokument des Europarates für 2025 laut Beschluss des Ministerkomitees: Council of Europe Programme and Budget 2024–2027 (2025 adjusted) – United around our values: <https://search.coe.int/cm?i=0912594880263622> (9.1.2026).

25 Siehe die Prioritäten seit 2009 auf <https://www.coe.int/en/web/congress/priorities-of-the-congress> (9.1.2026).

ren, erfolgt eine Evaluierung und Anpassung an die geänderten Gegebenheiten. Im Zuge der Neuorientierung der Kongress-Prioritäten für 2023–2026²⁶, im Zuge der Umsetzung der den Kongress betreffenden politischen und thematischen Konsequenzen der Erklärung des Europaratsgipfels von Reykjavik im Mai 2022, wurden auch die Aufgaben der Ausschüsse neu definiert.

Der Ausschuss für die Überwachung der Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und für die Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit auf lokaler und regionaler Ebene (Monitoringausschuss) ist zuständig für das Monitoring der Kommunalcharta in allen Mitgliedstaaten und ihres Zusatzprotokolls über das Recht auf Beteiligung an den Angelegenheiten einer lokalen Gebietskörperschaft in den bislang 23 ratifizierenden Mitgliedstaaten.

Der Ausschuss für soziale Eingliederung und Menschenwürde (ehemaliger Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten) bereitet die Beiträge der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zur Förderung und Umsetzung der Grundwerte des Europarats in den Bereichen sozialer Zusammenhalt, Gleichheit und Nichtdiskriminierung vor.

Der Ausschuss für Regieren, bürgerschaftliches Engagement und Umwelt (Governance-Ausschuss) ist für Fragen im Zusammenhang mit dem Regieren und der Arbeitsweise der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zuständig, einschließlich der Bürgerbeteiligung, der Umwelt, der Bildung, der Kultur und des kulturellen Erbes auch mit Blick auf Menschenrechtsgesichtspunkte.

Aus Platzgründen kann in diesem Beitrag nicht auf die konkreten Arbeitsprogramme der Ausschüsse eingegangen werden.

E. Politische Gruppen

Wie in jeder politischen Versammlung organisieren sich die Mitglieder entsprechend ihrer nationalen politischen Parteien auch im Kongress in Fraktionen.²⁷ Anders als in der PV mit 5 oder dem EU-Ausschuss der Regionen mit 6 politischen Gruppen etablierten sich im Kongress vier. Diese sind im Vergleich zum AdR eher lose organisiert und verfügen –

26 <https://rm.coe.int/res-493-2023-en-delivering-on-the-reykjavik-summit/1680b1a364> (9.1.2026).

27 Siehe <https://www.coe.int/en/web/congress/liste-des-groupes-politiques> (9.1.2026).

bei nur zwei Plenartagungen pro Jahr – auch über keine hauptberuflichen Sekretariate.

Die vom Präsidium anerkannten politischen Gruppen erhalten aus dem Kongressbudget eine bescheidene Unterstützung, die sich an der jeweiligen Mitgliederzahl orientiert. Zu Beginn jedes Jahres legt der Generalsekretär bzw. die Generalsekretärin des Kongresses dem Präsidium einer Übersicht²⁸ mit der Zusammensetzung der politischen Gruppen vor. Per 1.1.2026 lautete die Mitgliederstärke:

- EPP/CCE: European People's Party Group in the Congress 188,
- SOC: Socialists, Greens and Progressive Democrats 146,
- ILDG: Independent Liberal and Democratic Group 90,
- ECR: European Conservatives and Reformists Group 39,
- NR: Mitglieder ohne deklarierte Fraktionszugehörigkeit 80.

7 Mitglieder wollten sich keiner Fraktion anschließen und 62 Sitze in den nationalen Delegationen waren Anfang 2026 unbesetzt. Bei den hier genannten Zahlen sind Mitglieder und Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter erfasst.

Die politischen Gruppen bringen sich in die Diskussionen um die Kongressprioritäten ein, nutzen ihre nationalen Parteikontakte zu Mitgliedern der PV und den nationalen Regierungen, um auf Anliegen in der PV und im Ministerkomitee Einfluss zu nehmen und koordinieren sich bei Wahlen im Kongress.

Die Entwicklung eines Punktesystems stellt eine weitgehend akzeptierte Basis für die Verteilung von Vorschlagsrechten für Kandidaturen im Kongress, den Kammern und den Ausschüssen dar und stellt sicher, dass Kandidatinnen und Kandidaten auch kleinerer Gruppen gewählt werden. Seit der Gründung des Kongresses im Jahr 1994 bis zu Mandatsende im März 2026 wurden aufgrund von Vereinbarungen 16 Präsidentinnen bzw. Präsidenten gewählt, von denen 5 der EPP/CCE, 6 SOC und 4 der kleinsten Gruppe, der ILDG angehörten. Dies zeigt große Flexibilität der seit der Gründung des Kongresses größten Gruppe, EPP/CCE, die zugunsten kleinerer Fraktionen auf mögliche Präsidenschaften verzichtete. Dafür verblieben mehr Punkte innerhalb des Systems, um Nominierungsrechte für Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten in den Kammern oder die

28 Präsidiumsdokument per 1.1.2026, CG-BUR(2026)69–03, <https://rm.coe.int/membership-in-congress-political-groups-2026/48802a9a03> (20.2.2026).

einflussreichen Ausschussvorsitzenden einzusetzen und bei Abstimmungen deutlichere Mehrheiten zu erzielen.

Nicht berücksichtigt sind in diesem Punktesystem die 83 unabhängigen Mitglieder ohne deklarierte Fraktionszugehörigkeit. Sie spielen als nicht organisierte Gruppierung im Kongress keine Rolle, üben keine gewählten Funktionen aus, erscheinen gelegentlich als Berichterstatter bzw Berichterstatterinnen, sind aber in der Regel in den nationalen Delegationen gut verankert. Die Geschäftsordnung des Kongresses sieht längerfristig, aber ohne Zeitangabe, in Regel 85 Abs 6 vor, dass Berichterstatterinnen bzw Berichterstatter für Monitoringmissionen mit dem Ziel einer ausgewogenen Vertretung (*balanced representation*) der politischen Gruppen und der Fraktionslosen ernannt werden. Eine formelle Überprüfung der Einhaltung dieser Bestimmung findet nicht statt.

F. Jugenddelegierte und Politik für junge Menschen

Im Oktober 2014 startete der Kongress seine Kampagne „rejuvenating politics“ mit der Einladung von je einer/einem Jugenddelegierten²⁹ pro Jahr pro nationaler Delegation zu den Plenartagungen. Von 2014–2025 nahmen nach jährlichen Aufrufen und Auswahlverfahren rund 500 Jugenddelegierte aus fast allen Mitgliedstaaten an der Arbeit des Kongresses teil. Dazu gehört die Teilnahme an Plenartagungen mit Rede- und Fragerecht auch für politische Gäste wie die das Vorsitzland im Ministerkomitee vertretenden nationalen Ministerinnen bzw Minister, den Europaratsgeneralsekretär, den Menschenrechtskommissar etc. Das Netzwerk dieser großen Anzahl an engagierten Menschen wird für die Informationsverbreitung und das Netzwerken im Sinne der Werte des Kongresses und des Europarats genutzt.

Beispiellos war die Reaktion türkischer Strafverfolgungsbehörden auf Redebeiträge des Jugenddelegierten Enes Hocaogullari während einer Plenardebatte des Kongresses am 27. März 2025 in Straßburg. Er wurde im August 2025 verhaftet und blieb bis zu seiner Freilassung nach seiner ersten Anhörung am 8. September für 35 Tage in Haft. Der Kongress unterstrich während des Verfahrens mehrfach die Bedeutung des Respektes der Meinungsfreiheit durch die Mitgliedstaaten. Am 23.2.2026 sprach ihn ein Gericht in Ankara frei. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

29 Siehe dazu mehr auf der Website des Kongresses: <https://www.coe.int/en/web/congress/rejuvenating-politics-and-youth-delegates> (9.1.2026).

für Menschenrechte unterstreiche, dass die Kriminalisierung der legitimen Ausübung der freien Meinungsäußerung nicht nur die Menschenrechte des Betroffenen verletzt, sondern auch eine abschreckende Wirkung hat, die in einer demokratischen Gesellschaft nicht toleriert werden kann, sagte Kongress-Präsident *Marc Cools*. Er unterstrich, dass junge Menschen in ganz Europa in der Lage sein müssen, sich Gehör zu verschaffen, ohne Angst vor Repressalien zu haben.³⁰

Im Jahr 2014 konzentrierte sich die Europäische Woche der lokalen Demokratie unter dem Motto „Partizipative Demokratie: Teilen, Vorschlagen, Entscheiden“ auf die Rolle junger Menschen. Im Jahr 2021 organisierte der Kongress eine Konferenz zum Thema Jugendarbeit auf lokaler und regionaler Ebene, an der Kongressmitglieder und Jugenddelegierte teilnahmen. Zu den Berichten zu Jugendthemen gehören „Integration junger Menschen aus benachteiligten Vierteln“ (2010), „Jugend und Demokratie: das politische Engagement junger Menschen im Wandel“ (2012), „Stärkung der Roma-Jugend durch Partizipation: wirksame Politikgestaltung auf lokaler und regionaler Ebene“ (2014), „Abbau von Hindernissen für die Beteiligung junger Menschen: Einführung einer *Lingua franca* für lokale und regionale Gebietskörperschaften und junge Menschen“ (2015), „Mit 16 wählen – Auswirkungen auf die Jugendbeteiligung auf lokaler und regionaler Ebene“ (2015), „Für immer jung? Die Rolle der Jugendpolitik und der Jugendarbeit auf lokaler und regionaler Ebene bei der Unterstützung des Übergangs junger Menschen in die Autonomie und ins Berufsleben“ (2017), „Soziale Rechte junger Menschen: die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften“ (2019), „Jugendarbeit: die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften“ (2021), „Die Zukunft der Jugend im ländlichen Raum – Verantwortung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften“ (2022) und „Kinder und nachhaltige Städte: Leitlinien und Broschüre für lokale und regionale Gebietskörperschaften“ (2022).

30 Siehe <https://www.coe.int/en/web/congress/-/acquittal-of-congress-youth-delegate-young-people-must-be-able-to-make-their-voices-heard-without-fear-of-reprisals> (24.2.2026).

G. Gruppe unabhängiger Expertinnen und Experten der Charta der lokalen Selbstverwaltung (GIE)

Der Kongress, vor allem das Präsidium und der Monitoringausschuss, werden von der Gruppe unabhängiger Expertinnen und Experten der Charta der lokalen Selbstverwaltung, genannt GIE, unterstützt. Dieses Gremium³¹ aus anerkannten Fachleuten aus allen Mitgliedstaaten, zumeist Universitätsprofessorinnen und -professoren, liefert Expertise bei der rechtlichen Beurteilung nationaler Bestimmungen zur Umsetzung der Kommunalcharta, bei der Erstellung von Monitoring- und Wahlbeobachtungsberichten, bei der Begutachtung von Gesetzesentwürfen, die an den Kongress herangetragen werden, bei der Analyse von Problemen, die mehrere Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Charta haben, sog *recurring issues* usw.³²

Das Gremium tagt einmal pro Jahr in der Regel in Straßburg und arbeitet ehrenamtlich.

H. Partner for local democracy: Tunesien und Marokko

Der vom Kongress 2014 eingerichtete Status eines Partners für lokale Demokratie³³ wurde Marokko und Tunesien 2019 verliehen und gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten der kommunalen Ebene aus diesen Ländern begannen an Ausschusssitzungen und Kongresssitzungen mit Rede- und Antragsrecht, aber ohne Stimmrecht teilzunehmen. Die Bestimmungen über die 30 %-Quote des unterrepräsentierten Geschlechts und die Möglichkeit, sich einer politischen Gruppe anzuschließen, gelten auch hier.

Die Kooperationsprogramme des Europarats wurden mit namhafter finanzieller Unterstützung durch die EU auf Drittstaaten des südlichen Mittelmeerraums ausgeweitet.

In Tunesien unterstützte der Kongress den Nationalen Verband der tunesischen Gemeinschaften (FNCT) bei der Evaluierung des Dezentralisierungsprozesses und bei der Ausarbeitung einer Absichtserklärung zwischen dem für lokale Angelegenheiten zuständigen Ministerium und der FNCT, um eine Plattform für regelmäßige Konsultationen zwischen den zentralen

31 Siehe auf der Kongress-Website: <https://www.coe.int/en/web/congress/group-of-independent-experts-on-the-european-charter-of-local-self-government> (9.1.2026).

32 Siehe unten VI.C.

33 Siehe Geschäftsordnung des Kongresses „Rules and procedures“ mit den Kriterien für die Antragstellung, hier Regel 73“: <https://rm.coe.int/congress-rules-and-procedures-adopted-on-26-03-2024/1680b1b69f> (9.1.2026).

und lokalen Behörden einzurichten. Der Kongress beobachtete die ersten tunesischen Kommunalwahlen im Mai 2018 und unterstützte den FNCT bei der Evaluierung des Dezentralisierungsprozesses und bei der Ausarbeitung einer Absichtserklärung zwischen dem für lokale Angelegenheiten zuständigen Ministerium und der FNCT, um eine Plattform für regelmäßige Konsultationen zwischen den zentralen und lokalen Behörden einzurichten.

In Marokko beteiligte sich der Kongress an der Überarbeitung der institutionellen Architektur für eine Dezentralisierung, für partizipative Demokratie, Bürgerbeteiligung und lokale Finanzierungsmechanismen sowie für eine Verbesserung der finanziellen Autonomie der Gebietskörperschaften sowie des Status der territorialen Mandatsträger. Im September 2021 beobachtete der Kongress die Kommunal- und Regionalwahlen im Land.

I. Verbände mit Partnerstatus

Früher in einer einzigen Beobachterkategorie enthalten, entwickelte der Kongress in der Geschäftsordnung in Kapitel XVI vier Typen von Partnerschaftsstatus für Verbände,³⁴ die sich aus gewählten kommunalen bzw. regionalen Repräsentantinnen bzw. Repräsentanten zusammensetzen: *Special-Guest*-Status für Verbände lokaler bzw. regionaler Gebietskörperschaften in europäischen Nicht-Mitgliedstaaten, *Statutory-Partner*-Status für besonders repräsentative europaweit agierende Verbände, *Institutional-Partner*-Status, die Gemeinden bzw. Regionen in mindestens 5 Mitgliedstaaten repräsentieren, Beobachter-Partner-Status für Verbände, die sich zu den Werten des Europarats und der lokalen und regionalen Demokratie bekennen.

III. Multi-Level-Governance als Querschnittsansatz im Europarat

Die Reformen der Charta des Kongresses stärkten das Mandat des Kongresses und seiner Mitglieder in mehreren Stufen und machten ihn zu einem wirksamen Partner des Ministerkomitees sowie der Zentralregierungen und Parlamente bei der Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit auf lokaler und regionaler Ebene. Gleichzeitig sollte

34 <https://www.coe.int/en/web/congress/list-of-organisations-partners-to-the-congress> (9.1.2026).

das Vertrauen in die bürgernahen demokratischen Institutionen staatlicher Mehrebenen-Regierungsführung gestärkt werden.

Besonders brachte sich der Kongress in die teils kontroversielle Erarbeitung des Berichts über die *Multi-Level-Governance* des spanischen Ministers für Territorialpolitik und öffentliche Verwaltung, *Manuel Chaves*, ein, der im November 2011 auf der Konferenz der Kommunal- und Regionalministerinnen und -minister in Kiew verabschiedet wurde und die Zusammenarbeit aller Ebenen im Europarat forcierte.³⁵

Das Ministerkomitee anerkannte in der Abschlusserklärung der Außenministerkonferenz vom 4.11.2020 in Athen „Wirksame Reaktion auf eine Krise der öffentlichen Gesundheit unter uneingeschränkter Achtung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit“, dass „die derzeitige Krise auch deutlich gemacht hat, dass eine wirksamere multilaterale Zusammenarbeit und eine Governance auf mehreren Ebenen erforderlich sind.“³⁶

Der Kongress beteiligte sich mit konkreten Vorschlägen zum Ausbau der *Multi-Level-Governance* innerhalb der Strukturen des Europarats an den von Generalsekretär *Thorbjørn Jagland* 2010 begonnenen und in Folge von *Marija Pejčinović Burić* und *Alain Berset* weiterentwickelten Reformen sowie an den Überlegungen zur Zukunft des Europarats im Rahmen des Ministerkomitees sowie des Gipfels von Reykjavik und der Umsetzung des neuen demokratischen Paktes für Europa.³⁷

A. Ministerkomitee

Die Präsidentin bzw der Präsident und der Generalsekretär des Kongresses führen mit dem Ministerkomitee einen regelmäßigen Meinungs- und Kommunikationsaustausch auf Botschafterebene und der Kongress beteiligt sich aktiv an den Ministertagungen des Ministerkomitees. Auf jeder Plenartagung diskutiert der jeweilige politische Vorsitz des Ministerkomitees mit den Kongressmitgliedern und stellt sich ihren Fragen. In diesem Rahmen

35 https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/internasjonalt/kyiv_declaration_final.pdf (9.1.2026).

36 CM(2020)110-final, <https://search.coe.int/cm?i=09125948802670a4> Punkt 12. (9.1.2026).

37 <https://www.coe.int/en/web/new-democratic-pact-for-europe/home> (9.1.2026).

können auch die Antworten des Ministerkomitees³⁸ auf konkrete Kongressempfehlungen angesprochen werden.

Der Generalsekretär nimmt an den wöchentlichen Sitzungen des Ministerkomitees im Format Ministerdelegiertenkomitee teil, antwortet auf Anfragen aus dem Kreis der Botschafterinnen und Botschafter und kann den Vorsitz um Erteilung des Wortes bitten. Zweimal pro Jahr legt sie/er dem Ministerkomitee einen schriftlichen Bericht³⁹ über die Aktivitäten des Kongresses, das Programm der Plenartagungen, besondere Herausforderungen oder Probleme etc vor und nutzt die Gelegenheit, zB um die Abordnung nationaler Bediensteter an das Kongress-Sekretariat zu erbitten. Mitglieder des Kongresssekretariats nehmen regelmäßig an sog Rapporteurgruppen mit Vertreterinnen und Vertretern aller Mitgliedstaaten teil, die zB neue Rechtsakte oder politische Stellungnahmen vorbereiten. Auch in den sog Lenkungsausschüssen⁴⁰ (*steering committees*) hat der Kongress die Möglichkeit, mitzuwirken, wenn kommunale bzw regionale Zuständigkeitsbereiche betroffen sind.

Der AdR verfügt über keinen vergleichbaren institutionellen Zugang zu Ministerräten oder zum AStV.

B. Parlamentarische Versammlung

Mit der PV unterhält der Kongress regelmäßige Kontakte, sowohl auf der Ebene der Präsidenten, der Generalsekretäre, der Berichterstatter als auch der jeweiligen Sekretariate in Bereichen von gemeinsamem Interesse, wie zB Monitoring-Berichte, die gemeinsame Arbeit im Rat für demokratische Wahlen der Venedig-Kommission und die Umsetzung der Kampagne des Europarats zur Bekämpfung sexueller Gewalt gegen Kinder.

Bemerkenswert ist, dass die Kongresspräsidentin bzw der Kongresspräsident und der Generalsekretär bzw die Generalsekretärin sowie die Präsidentin bzw der Präsident und die Kanzlerin bzw der Kanzler des EGMR ebenso wie die Menschenrechtskommissarin bzw der Menschenrechtskom-

38 Sämtliche Antworten des Ministerkomitees können abgerufen werden auf <https://www.coe.int/en/web/cm/adopted-texts> (9.1.2026).

39 Tätigkeitsberichte des Generalsekretärs des Kongresses an das Ministerkomitee zwischen 16.11.2011 und 5.4.2023 <https://www.coe.int/en/web/congress/archives> unter „activity reports“ (9.1.2026).

40 <https://rm.coe.int/council-of-europe-committees-as-at-1-july-2024/1680b178a2> (9.1.2026).

missar zugewiesene Plätze in der ersten Reihe im Plenarsaal der PV haben und so als wichtige Teile des institutionellen Gefüges gut sichtbar sind.

C. Menschenrechte mit Multi-Level-Governance Dimension

Ab 2012 widmete sich der Kongress der Sensibilisierung seiner Mitglieder mit zielgruppengerechter Information über die Umsetzung der Menschenrechte auf lokaler Ebene⁴¹ und veröffentlichte drei Menschenrechtshandbücher für lokale und regionale Gebietskörperschaften: 2018 zum Thema Kampf gegen Diskriminierung, 2020 über soziale Rechte und 2022 zu Umwelt und Menschenrechten. Der vierte Band soll den Auswirkungen der künstlichen Intelligenz gewidmet werden.

Nach einem Treffen zwischen dem Präsidenten und der Kanzlerin des EGMR mit dem Präsidenten und dem Generalsekretär des Kongresses am 21.9.2021 erstellte der Gerichtshof eine Analyse⁴² seiner Urteile mit Bezug zu den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die regelmäßig aktualisiert wird. Auch wenn formell die Mitgliedstaaten vor dem Gerichtshof geklagt werden, besteht eine große Verantwortlichkeit von Städten, Gemeinden und Regionen für die korrekte Anwendung der EMRK in ihren Zuständigkeitsbereichen. Der Kongress erarbeitete eine Kampagne zur Verbesserung der Umsetzung der EGMR-Urteile in lokalen und regionalen Zuständigkeitsbereichen und zur Verhinderung von Gerichtshofverfahren durch Bewusstseinsbildung von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie Gemeindebediensteten und begann, die als Anhang zu den aktualisierten Prioritäten 2023–2026 angenommene Strategie⁴³ zum Schutz der Menschenrechte auf kommunaler und regionaler Ebene umzusetzen.

D. Intergouvernementales Sekretariat des Europarats

Auf Sekretariatebene arbeitet der Kongress eng mit allen Dienststellen zusammen, deren Aufgabenbereich eine lokale bzw regionale Dimension

41 <https://www.coe.int/en/web/congress/human-rights> (9.1.2026).

42 Analyse des EGMR vom 20. 12. 2021 Selected judgments of the European Court of Human Rights concerning local or regional authorities verfügbar mit zahlreichen weiteren Dokumenten auf <https://www.coe.int/en/web/congress/echr-case-law> (9.1.2026).

43 Anhang 3 zu RES493(2023), 18–24 <https://rm.coe.int/res-493-2023-en-delivering-on-the-reykjavik-summit/1680b1a364> (9.1.2026).

hat. Dazu gehört neben den Generaldirektionen auch die für die Erstellung und Koordination der Aktionspläne des Europarats eingerichtete Direktion für Programmkoordination.⁴⁴ In den angeschlossenen 16 Europaratsbüros in zahlreichen Mitgliedstaaten sowie in Tunis und Rabat sind seit 2012 auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kongress-Sekretariats tätig und arbeiten an der Umsetzung von drittfinanzierten Projekten in erster Linie für gewählte Akteure der kommunalen Ebene.

Zur politischen und inhaltlichen Abstimmung nimmt die Generalsekretärin bzw. der Generalsekretär des Kongresses an den regelmäßigen Besprechungen der höchsten Führungsebene der sog. *Major Administrative Entities* des Europarats unter dem Vorsitz des Generalsekretärs des Europarats teil.

E. Kompetenzzentrum für Multi-Level-Governance – Centre of Expertise

Das Kompetenzzentrum für Multi-Level-Governance (Centre of Expertise oder CEMG)⁴⁵ im Sekretariat des Kongresses trägt zur Stärkung von Demokratie und verantwortungsvoller Governance auf allen Ebenen bei. Es entwickelt und realisiert Projekte und gezielte Aktivitäten zur Förderung der Werte und Standards des Europarats, zur Umsetzung der relevanten Europaratskonventionen sowie der vom Ministerkomitee, der PV und dem Kongress angenommenen Empfehlungen und Richtlinien.⁴⁶ Seine Aktionen tragen zur Entwicklung effektiver, rechenschaftspflichtiger und transparenter Institutionen auf allen Ebenen bei und fördern eine reaktionsfähige, integrative, repräsentative und menschenrechtsbasierte Entscheidungsfindung. Das Zentrum hilft bei der Ausarbeitung von Strategien und Rechtsvorschriften, entwickelt die Kapazitäten lokaler und regionaler Mandatsträger sowie öffentlicher Beamter auf allen Ebenen, leistet politische und rechtliche Beratung und unterstützt gleichzeitig die effektive Beteiligung an demokratischen Prozessen.

Das Kompetenzzentrum war seit seiner Gründung im intergouvernementalen Sekretariat des Europarats angesiedelt. Als Beitrag zur Kohärenz

44 <https://www.coe.int/en/web/programmes> mit länderspezifischen Aktivitäten sowie eine Übersicht der Sekretariatsstruktur <https://www.coe.int/en/web/portal/organisation> (9.1.2026).

45 Siehe <https://www.coe.int/en/web/congress/centre-of-expertise> (9.1.2026).

46 Siehe die einzelnen Referenzdokumente auf <https://www.coe.int/en/web/congress/standards-on-democratic-governance> (9.1.2026).

und Bündelung der Kompetenz des Europarats für kommunale und regionale Fragen schlug der Kongress dem Ministerkomitee in seiner Empfehlung 454(2021)⁴⁷ betreffend das Budget 2022/2023 vor, das Kompetenzzentrum im Sekretariat des Kongresses anzusiedeln, der ja auch für das Monitoring der Charta der lokalen Selbstverwaltung verantwortlich ist. Dadurch würden sich vor allem bei der Umsetzung der Empfehlungen an die Mitgliedstaaten Synergien ergeben. Im Zuge der Umsetzung der Beschlüsse des 4. Europaratsgipfels von Reykjavik wurde das Kompetenzzentrum 2024 mit dem bestehenden Mandat, Personal und Budget dem Kongress zugeordnet.

IV. Europäische Union, europäische und nationale Verbände

A. Europäische Kommission

Die für die Vorbereitung der Fortschrittsberichte über die Beitrittskandidaten zur EU zuständigen Dienststellen der Kommission halten regelmäßige Konsultationen mit dem Europarat ab, um die Umsetzung der für die EU relevanten Europaratskonventionen zu überprüfen. In diesen Gesprächen mit den Straßburger Monitoring-Einrichtungen⁴⁸ werden auch Wahlbeobachtungs- und Monitoringberichte des Kongresses erörtert und finden Eingang in Fortschrittsberichte.⁴⁹

B. Ausschuss der Regionen

Die Zusammenarbeit zwischen dem Kongress und dem EU-Ausschuss der Regionen beruht auf einem Kooperationsabkommen und spiegelt die gemeinsamen Ziele der beiden Institutionen und die Komplementarität ihrer Maßnahmen wider.⁵⁰ Die Zusammenarbeit wurde durch die Einsetzung einer hochrangigen Gruppe mit jährlichen Sitzungen verstärkt. Diese besteht aus den Präsidentinnen bzw. Präsidenten des Kongresses, der Lo-

47 Siehe auch den Bericht mit ausführlichen Erläuterungen zur kritischen budgetären Situation des Kongresses in Dokument CG(2021)40–06, 4–8, <https://rm.coe.int/native/0900001680a1a5b8> (9.1.2026).

48 <https://www.coe.int/en/web/portal/monitoring-bodies> (9.1.2026).

49 Als Beispiel siehe Türkei 2024 Report vom 30.10.2024 https://enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2024_en, 19 und 22 (9.1.2026).

50 Siehe <https://www.coe.int/en/web/congress/contact-group-congress/-/committee-of-the-regions> (9.1.2026).

kalkammer und der Regionalkammer einerseits und der Präsidentin bzw dem Präsidenten, der 1. Vizepräsidentin bzw dem 1. Vizepräsidenten und der/dem Vorsitzenden der Fachkommission CIVEX.

C. Nationale und europäische Verbände

Der Kongress pflegt Beziehungen zu vielen europäischen Verbänden, die die Regionen und Städte in Europa und/oder die nationalen Verbände vertreten. Kooperationsabkommen bestehen mit der Versammlung der Regionen Europas (VRE), der Konferenz der Europäischen Gesetzgebenden Versammlungen (CALRE) und dem Verband Europäischer Grenzregionen (AGEG). Diese und andere europäische Verbände wie der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), die Konferenz der peripheren maritimen Regionen (KPKR), das Netzwerk der Verbände der Gemeinden Südosteuropas (NALAS) und die Europäische Vereinigung für lokale Demokratie (ALDA) genießen ebenfalls den Status eines satzungsgemäßen oder institutionellen Partners des Kongresses.

Zur Erreichung der UN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs) arbeitet der Kongress eng mit VRE, RGRE und PLATFORMA⁵¹ zusammen und nimmt an den jährlichen Foren der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Rahmen der High Level-Gespräche zu den SDGs der VN in New York teil.

Die nationalen Verbände sind für die Arbeit des Kongresses unerlässlich und sind natürliche Relais und Partner in den Ländern, da sie in der Sprache ihrer jeweiligen Mitglieder kommunizieren. Sie helfen bei der Umsetzung der Empfehlungen und Entschliefungen des Kongresses, beim Dialog mit den nationalen Regierungen und unterstützen die Mitglieder der nationalen Delegationen im Kongress. Der Kongress konsultiert die Verbände in der Vorbereitung seiner Prioritäten, um die Wünsche und Bedürfnisse aus den Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene zu heben.

V. Die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung

Die Entwicklung der lokalen Demokratie in der politischen Landschaft Europas führte im Jahr 1985 zur Annahme der Europäischen Charta

51 PLATFORMA ist die paneuropäische Koalition lokaler und regionaler Gebietskörperschaften.

der lokalen Selbstverwaltung als Übereinkommen des Europarats.⁵² Diese Kommunalcharta, auf der Grundlage eines Entwurfs der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas ausgearbeitet und mit den Mitgliedstaaten über mehrere Jahre verhandelt, trat am 1.9.1988 in Kraft und kodifizierte den Grundsatz wirksamer lokaler Selbstverwaltung als Grundvoraussetzung für Demokratie. Dazu gehören unter anderem die gesetzliche Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung, Aufgabenwahrnehmung möglichst auf bürgernächster Ebene, eigener Wirkungsbereich der Gemeinden, freie Ausübung kommunaler Wahlmandate, ausreichende Finanzausstattung, Recht zur Bildung von Gemeindeverbänden, Rechtsmittel zur Verteidigung der Ausübung der eigenen Zuständigkeiten und Konsultationsrechte über Dachverbände zur Vorbereitung von Rechtsakten, die die Gemeinden betreffen. Durch die Ratifikation der Charta bestehen Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten, deren Einhaltung durch das Monitoring des Kongresses überprüft wird. Mit den Ratifikationen durch Monaco am 10.1.2013 und durch San Marino am 27.10.2014 ist sie eine von nur rund 20 Europaratskonventionen, die von allen – jetzt 46 – Mitgliedstaaten ratifiziert wurden.

A. Zusatzprotokoll zur Charta

In seinen Monitoring-Berichten fordert der Kongress die Mitgliedstaaten auf, das 2009 verabschiedete Zusatzprotokoll⁵³ zur Ergänzung des Textes der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung zu ratifizieren. Mit ihm soll das Recht jeder Person, sich an den Angelegenheiten einer Gebietskörperschaft zu beteiligen, in den Anwendungsbereich der Charta aufgenommen werden. Dieser Grundsatz ist bereits in der Präambel der Charta verankert. Als Folge der Monitoringberichte und eines politischen Dialogs mit dem Kongress ratifizierten zwischen 2017 und 2025 neun weitere Mitgliedstaaten das Protokoll – Frankreich, Georgien, Italien, Island, Malta, Portugal, Rumänien, Serbien, Schweiz –, das nun in 23 Mitgliedstaaten gilt.

52 Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung, SEV Nr 122.

53 Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung SEV Nr 207.

VI. Monitoring und Wahlbeobachtungen

A. Charta-Monitoring

Monitoring der Anwendung der Charta der lokalen Selbstverwaltung findet sich erstmals explizit in Art 2 Abs 3 der Statutarischen EntschlieÙung CM/Res(2000)1⁵⁴ vom 15.3.2000 als Aufgabe des Kongresses: „The Congress shall prepare on a regular basis country-by-country reports on the situation of local and regional democracy in all member states and in states which have applied to join the Council of Europe, and shall ensure, in particular, that the principles of the European Charter of Local Self-Government are implemented.“

B. Wahlbeobachtung

Wahlbeobachtungen als Teil der Beurteilung der Situation der lokalen und regionalen Demokratie werden erstmals in Art 2 Abs 4 der Statutarischen EntschlieÙung CM/Res(2007)6 vom 2.5.2007 ausdrückliche als Aufgabe des Kongresses erwähnt: „The Congress shall also prepare reports and recommendations following the observation of local and/or regional elections“.

Innerhalb des Europarats arbeitet der Kongress eng mit allen Organen und Dienststellen zusammen, die die Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Wahlen unterstützen.⁵⁵

C. Wiederkehrende Probleme und Herausforderungen

2017 analysierte der Monitoring-Ausschuss des Kongresses erstmals die Berichte und Empfehlungen an die Mitgliedstaaten seit 2010 und legte seither etwa alle drei Jahre Berichte unter dem Titel Wiederkehrende Probleme auf der Grundlage von Bewertungen, die sich aus Monitoring- und Wahlbeobachtungsmissionen des Kongresses ergeben, vor. Die bisherigen drei Berichte umfassen die Perioden 2010–2016 (CG32(2017)19final), 2017–2020 (CG(2021)40–10final mit REC455(2021)) und 2021–2024 (CG(2024)47–20 mit REC518(2024))⁵⁶.

54 <https://search.coe.int/cm?i=09125948801c7fae> (9.1.2026).

55 <https://www.coe.int/en/web/elections> (9.1.2026).

56 Bericht CG(2024)47–20 des Kongresses vom 16.10.2024 Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring of the European Charter of Local

Der Kongress identifizierte unzureichende finanzielle Ressourcen zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben, die mangelnde Konsultation der lokalen Gebietskörperschaften und die fehlende unmittelbare Anwendbarkeit der Charta in den nationalen Rechtssystemen als die größten Probleme bei der Umsetzung der Bestimmungen der Charta.

In seiner Antwort vom 17.3.2022⁵⁷ zur Empfehlung 455(2021) bekräftigte das Ministerkomitee sein Bekenntnis zur Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung und forderte die Mitgliedstaaten auf, die Charta auch in Krisensituationen wie der Covid-19-Pandemie im Lichte der vom Kongress angenommenen Empfehlungen und Entschlüsse vollständig umzusetzen. Das Ministerkomitee unterstrich, dass die Beteiligung von Frauen am politischen und öffentlichen Leben verbessert, der Missbrauch öffentlicher und administrativer Ressourcen bekämpft, die Kapazitäten von Wahlbehörden erhöht und Mechanismen für Wahlbeschwerden auf allen Ebenen eingeführt werden sollen. Das Ministerkomitee verwies in dieser Antwort nicht nur auf die Empfehlungen des Kongresses aus den bis dahin 198 Monitoring-Berichten seit 1994⁵⁸, sondern bezog in Punkt 3 auch Entschlüsse mit ein: „The Committee reiterates its commitment to the European Charter of Local Self-Government which has been ratified by the 47 member States of the Council of Europe. It invites member States to implement the Charter in full, including in crisis situations such as the Covid-19 pandemic, in the light of the recommendations and resolutions adopted by the Congress.“

Self-Government and election observation missions (reference period 2021–2024) in englischer Fassung (<https://rm.coe.int/recurring-issues-based-on-assessments-resulting-from-congress-monitoring/1680b1ccaf>) mit Empfehlung 518(2024) und Entschluß 505(2024), Wiederkehrende Probleme auf Grundlage von Bewertungen, die sich aus dem Monitoring der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung und Wahlbeobachtungsmissionen seitens des Kongresses ergeben (Bezugszeitraum 2021–2024) in deutscher Sprache <https://rm.coe.int/wiederkehrende-probleme-auf-grundlage-der-bewertungen-die-sich-aus-der/1680b1fd36> (9.1.2026).

57 CM/Cong(2022)Rec455-final, <https://search.coe.int/cm?i=091259488026800a> (9.1.2026).

58 Analyse des Monitoringausschusses vom 29.3.2023, aktualisiertes Dokument CG/MON06(2017)05. Im Berichtszeitraum 2021–2024 führte der Kongress Monitoringmissionen in 31 Mitgliedstaaten und 15 Wahlbeobachtungsmissionen durch.

In der Antwort⁵⁹ auf den Folgebericht des Kongresses über die Jahre 2021–2024⁶⁰ forderte das Ministerkomitee die Mitgliedstaaten auf, die vom Kongress im Punkt 8 der Empfehlung aufgeworfenen Problembereiche anzugehen, wie etwa die kommunale Finanzausstattung zu stärken, die Konsultationen zu verbessern und

- von „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 ...
- Maßnahmen zur Stärkung des rechtlichen Schutzes von Bürgermeister/-innen einzuführen, ... und spezifische Straftatbestände für Angriffe oder Übergriffe auf sie während der Ausübung ihres Amtes einzuführen;“⁶¹

Zur Verbesserung der Durchführung von Kommunal- und Regionalwahlen nach europäischen Standards unterstreicht das Ministerkomitee die Aufforderung, Wählerlisten regelmäßig zu aktualisieren, um den Wählerwillen der tatsächlich ansässigen Bevölkerung zu repräsentieren,

- „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;
- 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;
- als Mittel zur Verringerung der Polarisierung den politischen Pluralismus durch Verstärkung von Initiativen für integrativere Wahlprozesse, zur Verhinderung einer Verschlechterung der Wahlkampfbedingungen und

59 CM/CONG(2025)REC518-final, <https://search.coe.int/cm?i=091259488027cf4d> (9.1.2026).

60 CG(2024)47–20, <https://rm.coe.int/recurring-issues-based-on-assessments-resulting-from-congress-monitori/1680b1ccaf>.

61 Punkt 8 a iii und iv der Kongress-Empfehlung CG(2024)518. Übersetzungen durch den Autor.

zur Erhöhung der Wachsamkeit gegenüber Hassreden, Desinformation und ausländischer Einmischung in Wahlprozesse zu fördern;⁶²

und den Kongress regelmäßig zur Beobachtung von Lokal- und Kommunalwahlen einzuladen.

Die Mitgliedstaaten sollen die Ergebnisse der Kongress- und Wahlbeobachtungsberichte als Frühwarnmechanismus 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.“⁶³

D. Zeitgemäßer Kommentar und Datenbank

Zu diesen vom Ministerkomitee als zu berücksichtigende Referenzdokumente bezeichneten Entschliefungen gehört auch der zeitgemäße (*contemporary*) Kommentar des Kongresses zu den Erläuternden Bestimmungen zur Charta der lokalen Selbstverwaltung vom 7.12.2020, CG-FORUM(2020)02–05final.⁶⁴ Der Kommentar stützt sich auf Beschlüsse und Empfehlungen von Ministerkomitee, PV und Kongress sowie Urteile des EGMR und nationaler Gerichte und Stellungnahmen der Venedig-Kommission. Im Lichte der Entwicklungen stellt dieser Kommentar eine wichtige Interpretationsquelle zu der im Jahr 1985 aufgelegten Charta und den erläuternden Bestimmungen dar. Eine Neuverhandlung bzw ein Aufschnüren der Charta wurde seitens des Kongresses nicht verfolgt, da es äußerst zweifelhaft erschien, die hohen Standards der bestehenden Charta im Zuge einer Überarbeitung auf Druck mancher Mitgliedstaaten aufrechterhalten zu können.

Die interaktive Datenbank CARTA MONITOR⁶⁵ ermöglicht eine vergleichende Analyse der Anwendung der Charta in den 46 Mitgliedstaaten Artikel für Artikel und dient der Transparenz und Übersichtlichkeit.

62 Ebd 8 b ii, iii, iv.

63 Ebd, 8 e.

64 <https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149> (9.1.2026).

65 <https://www.congress-monitoring.eu/en/> (9.1.2026).

E. Professionalisierung, Regelmäßigkeit und politische Nacharbeit

Um alle Mitgliedstaaten gleich zu behandeln und volle Transparenz zu gewährleisten, regelte der Kongress das Monitoringverfahren⁶⁶ inklusive einen politischen post-Monitoring-Dialogs⁶⁷ in der Geschäftsordnung ausführlich. Um Befangenheit auszuschließen, verlangen die Kriterien für die Bestellung von Berichterstatterinnen bzw Berichterstattern Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, für Staaten mit Regionen, dass eine bzw einer der Berichterstatterinnen bzw Berichterstatter Mitglied der Kammer der Regionen ist, diese nur ein Monitoring-Verfahren zur gegebenen Zeit betreuen dürfen (keine gleichzeitigen Berichte über mehrere Mitgliedstaaten), dass sie keine zweite Monitoring-Mission desselben Staates innerhalb von 5 Jahren übernehmen und die Zugehörigkeit der beiden Berichterstatterinnen bzw Berichterstatter zu unterschiedlichen politischen Gruppen bzw Fraktionslosen. Als Berichterstatterinnen bzw Berichterstatter scheiden aus:

- Mitglieder der Delegation des Staates, über den ein Monitoring-Bericht verfasst wird,
- Mitglieder von angrenzenden Staaten,
- Mitglieder, die aus einem Staat kommen, der besondere (*particular*) Beziehungen zu dem zu untersuchenden Staat hat, die die Objektivität in Zweifel ziehen könnten, wie etwa das Vereinigte Königreich zu Spanien etwa im Hinblick auf Gibraltar oder allenfalls Nachfolgestaaten der Sowjetunion untereinander und
- Mitglieder, die nicht über ausreichende Kenntnisse in den offiziellen Sprachen des Europarats, Englisch oder Französisch, verfügen. Bei den Monitoring-Besuchen wird nur in diese beiden Sprachen aus der und in die Landessprache gedolmetscht und die Berichte werden in diesen beiden Sprachen verfasst.

Besonderes Augenmerk wurde auf die Weiterverfolgung von Empfehlungen und Entschlüssen sowie deren Umsetzung durch die Mitgliedstaaten gelegt. Ein verstärkter politischer Dialog führte zur Unterzeichnung von Roadmaps, in denen die wichtigsten Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen des Kongresses zur Stärkung der lokalen und regionalen Demokra-

66 Kapitel XVIII Organisation der Monitoring-Verfahren des Kongresses in der Geschäftsordnung des Kongresses, Regel 83–91.

67 Kapitel XX Umsetzung des politischen Dialogs nach Monitoring und Wahlbeobachtungen, Regel 94–99.

tie im Land festgelegt sind. Seit 2015 wurden Übereinkommen mit Armenien (2016), der Republik Moldau (2016 und 2021), Portugal (2015), Georgien (2015) und der Ukraine (2015) unterzeichnet.⁶⁸

Die Verfahren für Wahlbeobachtung und die Festlegung der heterogen und repräsentativ zu bildenden Delegationen sind in Kapitel XIX, Regel 92 und 93, der Geschäftsordnung geregelt. Die Wahlbeobachtungsdelegation kann aus Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern bestehen und muss eine ausgewogene Vertretung der Mitglieder unterschiedlicher politischer Zugehörigkeiten sowie der fraktionslosen Mitglieder und, so weit wie möglich beider Kammern, ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis und eine faire geografische Vertretung gewährleisten.

F. Änderungen der Rechtsordnungen beschlossen

Als Reaktion auf die Monitoringberichte des Kongresses und einen politischen Dialog nach Beschlussfassung der Empfehlungen änderten zahlreiche Mitgliedstaaten Bestimmungen in ihren Rechtsordnungen oder ratifizierten das Zusatzprotokoll.

- Im Anschluss an die Empfehlung zu Österreich brachte der Bundesrat im Juni 2011 eine Gesetzesinitiative zur Verbesserung der sozialen Situation von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern auf den Weg.⁶⁹ Siehe VIII.E.
- Die seit 2013 in Portugal durchgeführten Reformen stärkten die lokalen Gebietskörperschaften und ihre Haushaltssituation und die Wählerinnen und Wähler können Akte der Gebietskörperschaften anfechten.
- In Bulgarien wurden neue Befugnisse auf die lokale Ebene übertragen und die kommunalen Ressourcen aufgestockt. Die Einrichtung regionaler Entwicklungsräte fördert auch die Beteiligung der lokalen Vertreter an der Entscheidungsfindung über die Regionalentwicklungspolitik.
- Im März 2016 wurde die norwegische Verfassung geändert, um das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung aufzunehmen, wie es in der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung verankert ist.
- Luxemburg reformierte das Gemeinderecht, um die Verwaltungsaufsicht über die lokalen Gebietskörperschaften zu lockern, wie es in der letzten Empfehlung des Kongresses von 2015 gefordert wurde.

68 Die Texte sind veröffentlicht auf: <https://www.coe.int/en/web/congress/postmonitoring-and-postelectoral-dialogue> (9.1.2026).

69 Siehe VIII.E.

- Georgien nahm die Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung in sein innerstaatliches Recht auf und führte ein System für die Direktwahl der Bürgermeister ein, wie vom Kongress empfohlen.
- Litauen nahm 2018 das Subsidiaritätsprinzip in seine Gesetzgebung auf, wie vom Kongress im Jahr 2012 empfohlen.
- Spanien überarbeitete seine Rechtsvorschriften, um sie mit Art 7 Abs 2 der Charta über die Vergütung lokaler Mandatsträger in Einklang zu bringen.
- Im Jahr 2021 beschloss das schottische Parlament, die Charta in schottisches Recht zu übernehmen.

VII. Thematische Aktivitäten

A. Aktionspläne, Kooperationsprogramme und die SDGs

Die Kooperationsprojekte des Kongresses sind Teil der Aktionspläne und Nachbarschaftspartnerschaften des Europarats⁷⁰ und reichen von Menschenrechten auf lokaler und regionaler Ebene bis zu den Herausforderungen von Migration und Integration, von der Korruptionsprävention über Open Government und eine stärkere öffentliche Ethik bis hin zur Bürgerbeteiligung und dem Engagement der Jugend, vom Gender Mainstreaming bis zur Bekämpfung von Sexismus. Von 2012 bis 2022 wurden Projekte mit einem Gesamtbetrag von € 13.105.000 vom Sekretariat des Kongresses durchgeführt.

Die thematische politische Arbeit sowie die Kooperationsaktivitäten des Kongresses vor Ort tragen zur Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) der Agenda 2030 der VN bei, vor allem SDG 3 (Gesundheit und Wohlergehen), 5 (Gleichstellung der Geschlechter), 10 (Weniger Ungleichheiten), 11 (Nachhaltige Städte und Gemeinden), 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) und 17 (Partnerschaften zur Erreichung der Ziele).⁷¹ Durch die vielen konkreten Aktivitäten leistete der Kon-

70 <https://www.coe.int/en/web/programmes/documents> (9.1.2026).

71 <https://www.coe.int/en/web/congress/sdg> (9.1.2026).

gress einen greifbaren Beitrag im Rahmen der Arbeit des Europarats für die SDGs.⁷²

B. Konkrete Projekte

- Von Oktober 2012 bis Oktober 2022 besuchten rund 1.500 Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Stadträte und junge lokale Führungskräfte vom Kongress angebotene Aktivitäten zur Kapazitätsentwicklung (*capacity building*). Damit sollte der demokratische Wandel in Gemeinden in Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine sowie in Belarus, im Kosovo und in Marokko und Tunesien unterstützt und vorangetrieben werden.
- Der Bürgerrat in Mostar, in Bosnien und Herzegowina, wurde 2020, nach den ersten Kommunalwahlen seit 2008 eingerichtet und thematisierte die komplexen Herausforderungen der demokratischen Erneuerung mit den verschiedenen Volksgruppen.
- Der Kongress half mit der Schaffung institutionalisierter Konsultationsmechanismen einen strukturierten Dialog zwischen den nationalen Regierungen und lokalen Gebietskörperschaften einzurichten. Dies gelang in Albanien, Armenien, der Republik Moldau und der Ukraine in Zusammenarbeit mit den nationalen Verbänden der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften.
- Der Kongress forcierte den Aufbau von Kapazitäten und Kompetenz der kommunalen Dachverbände, um nationale Vorschläge für Gesetze und Politiken aus eigener Kraft und unabhängig auf ihre Auswirkungen auf die Kommunen zu untersuchen. Dies ist eine Voraussetzung, um wirkungsvoll an Begutachtungsverfahren teilnehmen zu können. Die im April 2021 institutionalisierte Plattform für den national-lokalen Dialog über Open Government in der Ukraine ist ein Beispiel dafür.
- Im Rahmen des Programms „Leaders for Change“ entwickelten lokale und regionale Mandatsträger ihre Führungsqualitäten, ihre Kommunikationsfähigkeiten, ihr Gefühl für den Dienst an ihren Bürgern und die Fähigkeit, einen neuen Ansatz zu fördern, um auf die Bedürfnisse der Bürger einzugehen und die Lebensqualität in den lokalen Gemeinschaften zu verbessern. Sie sorgen nun für eine stärkere, integrativere, proakti-

72 Übersicht der konkreten Aktionen zu den einzelnen SDGs durch die einzelnen Akteure innerhalb des Europarats <https://www.coe.int/en/web/un-agenda-2030/home> (9.1.2026).

- vere und rechenschaftspflichtige lokale Führung und damit zu größerem Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die öffentlichen Institutionen.
- In Armenien, Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine wurden lokale Mandatsträger durch die Umsetzung von fast 40 lokalen Initiativen dabei unterstützt, das erworbene Wissen und die erworbenen Fähigkeiten in die Praxis umzusetzen. Die Kapazitäten junger lokaler Führungskräfte wurden gestärkt, um ihre Beteiligung und ihr Engagement in den lokalen Gemeinschaften zu verbessern. Viele von ihnen wurden in der Folge zu Bürgermeister*innen oder Gemeinderäten gewählt und üben diese Ämter bis heute aus oder vertreten ihre Wahlkreise in Parlamenten.
 - Der Kongress entwickelte und startete ein Online-Tool „bE-Open“⁷³, um auf die von lokalen Mandatsträgern geäußerten Bedürfnisse in Bezug auf öffentliche Ethik und Rechenschaftspflicht, Korruptionsprävention sowie mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung zu reagieren. bE-Open bietet Informationen über einschlägige internationale Standards sowie den innerstaatlichen Kontext und die Gesetzgebung und gibt Beispiele für die Rechtsprechung im Zusammenhang mit Korruption, sowie einschlägige Leitlinien und bewährte Verfahren in Albanien, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, der Republik Moldau, der Ukraine und dem Kosovo.
 - Eine stärkere Genderperspektive wurde in alle Projektaktivitäten des Kongresses eingeführt. Allen lokalen Mandatsträgern und hochrangigen Beamten in der Ukraine wurde ein elektronischer Gender-Mainstreaming-Kurs zur Verfügung gestellt, um ihr Wissen über die Gleichstellung der Geschlechter zu verbessern und die Stärkung und gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an der Politikgestaltung auf lokaler Ebene zu fördern. Für Georgien, die Ukraine und den Kosovo wurden Leitfäden zur Bekämpfung und Prävention von Sexismus auf lokaler Ebene entwickelt.
 - Die Menschenrechte auf lokaler Ebene standen im Mittelpunkt der Zusammenarbeit des Kongresses mit Georgien, die die Erprobung einer innovativen Methodik zur Stärkung der Kapazitäten der lokalen Behörden zum Schutz und zur Umsetzung der Menschenrechte durch datengestützte, evidenzbasierte Entscheidungsfindung und kollaborative Regierungsführung umfasst.
 - Der Kongress unterstützte das Open Government Partnership (OGP) Local Programms zur Stärkung von Transparenz, Rechenschaftspflicht

73 <https://www.coe.int/en/web/congress/beopen> (9.1.2026).

und Partizipation. Als Ergebnis anerkannte OGP die Leistungen von vier lokalen Behörden in Armenien und drei in der Ukraine im globalen Kontext als Beweis für die notwendige Führungsrolle bei der Förderung offener Regierungsstandards, die im lokalen OGP-Programm übernommen werden sollen.

VIII. Ausgewählte Österreich-Aspekte

A. Wahlfunktionen im Kongress: Präsidentschaft, Kammern, Generalsekretär

Zahlreiche österreichische Politikerinnen und Politiker engagierten sich bereits in der Europäischen Konferenz der Gemeinden von 1957–1973: von 28.10.1968 bis 26.10.1970 fungierte der Innsbrucker Bürgermeister *Alois Lugger* als Präsident. Im 1994 etablierten Kongress arbeitete *Herwig van Staa*, ebenfalls Bürgermeister von Innsbruck, von 26.5.1998 bis 4.6.2002 als Präsident der Kammer der Gemeinden, von 4.6.2002 bis 25.5.2004 als Präsident des Kongresses und, nach seinem Wechsel in die Tiroler Landesregierung bzw den Landtag, von 26.10.2010 bis 16.10.2012 als Präsident der Kammer der Regionen und von 16.10.2012 bis 14.10.2014 wiederum als Präsident des Kongresses.

Die Salzburger Landtagspräsidentin *Gudrun Mosler-Törnström* wurde für die Periode von 14.10.2014 bis 19.10.2016 zur Präsidentin der Kammer der Regionen und von 19.10.2016 bis 6.11.2018 zur ersten weiblichen obersten Repräsentantin des Kongresses und seiner Vorgängerorganisationen gewählt.

Der Vorarlberger Landtagspräsident *Harald Sonderegger* fungierte von 23.3.2021 bis 24.10.2023 als Präsident der Kammer der Regionen.

Der ehemalige Leiter der Europaabteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung und Autor dieses Beitrags *Andreas Kiefer* wurde im März 2010 als erster Österreicher von den Kongressmitgliedern zum Generalsekretär des Kongresses gewählt und 2015 und 2020 durch Wahlen im Amt bestätigt.⁷⁴

⁷⁴ <https://www.coe.int/en/web/congress/-/election-of-two-vice-presidents-of-the-chamber-of-local-authorities-and-the-secretary-general> (19.9.2025).

B. Berichterstattungen: überdurchschnittlich aktiv

Die zahlreichen Berichterstattungen österreichischer Mitglieder können hier nicht im Detail dargestellt werden. Als Beispiele seien erwähnt:

- *Herwig van Staa*, Tirol: 2003, Empfehlung 123 (2003) betreffend Perspektiven für ein drittes Gipfeltreffen des Europarats⁷⁵; 2011 Ko-Berichterstat-ter des Monitoringberichts CG(20)6 vom 24.3.2011 über die Türkei⁷⁶; 2016, als Kongress-Bereichssprecher zum Thema Ethik und Transparenz auf kommunaler und regionaler Ebene und Berichterstat-ter⁷⁷ zur Präven-tion von Korruption und Förderung der öffentlichen Ethik auf kommu-naler und regionaler Ebene.
- *Michael Neureiter*, Salzburg: 2008, Ko-Berichterstat-ter über Dienstleis-tungen von allgemeinem Interesse in ländlichen Gebieten, ein zentraler Faktor in der Politik der territorialen Kohäsion.⁷⁸
- *Bernd Petrisch*, Salzburg: 2009, Bericht „Regionen mit Gesetzgebungsbe-fugnissen: Hin zu einem Mehrebenen-Regierungssystem“⁷⁹.
- *Gudrun Mosler-Törnström*, Salzburg, zeichnete mitverantwortlich für Monitoringberichte zur kommunalen (und regionalen) Demokratie in Litauen⁸⁰, Aserbaidshan⁸¹, Schweden⁸², Frankreich⁸³, Griechenland⁸⁴, der Ukraine⁸⁵, Island⁸⁶, der Republik Moldau⁸⁷ und wirkte ab 2022 als Ständige Berichterstat-terin für Menschenrechte.

Bei einem Anteil von knapp 2 % unter den 306 Kongress-Mitgliedern liegt die Rate von 3 % an Berichterstat-terinnen und Berichterstat-tern um 50 % darüber: Von den zwischen Mai 2013 und Oktober 2025 angenommenen

75 REC123(2003), <https://search.coe.int/congress?i=091259488023b9b8> (9.1.2026).

76 REC201(2011), <https://search.coe.int/congress?i=091259488014b586> (9.1.2026).

77 RES401(2016), <https://search.coe.int/congress?i=091259488023bf20> (9.1.2026).

78 CPR(14)8RES und RES252(2008), <https://search.coe.int/congress?i=091259488023b654> (17.9.2025).

79 RES293(2009), <https://search.coe.int/congress?i=091259488023c26d> (9.1.2026).

80 REC321(2012), <https://search.coe.int/congress?i=091259488023ca56> (9.1.2026).

81 REC326(2012), <https://search.coe.int/congress?i=091259488023d2dd> (9.1.2026).

82 REC357(2014), <https://search.coe.int/congress?i=091259488023c271> (9.1.2026).

83 REC384(2016), <https://search.coe.int/congress?i=091259488014b1f0> (9.1.2026).

84 REC372(2015), <https://search.coe.int/congress?i=091259488014b37d> (9.1.2026).

85 Entwurf des Monitoring-Ausschusses CG-MON(2020)17–04, <https://search.coe.int/congress?i=0912594880250307> der wegen des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine aber nicht vom Kongressplenum behandelt wurde (9.1.2026).

86 REC513(2024), <https://search.coe.int/congress?i=091259488026254c> (9.1.2026).

87 CG(2025)49–16.

1.215 Empfehlungen und Entschliefungen stammten 37 aus österreichischer Feder: 24 von männlichen und 13 von weiblichen Mitgliedern. Im Verhältnis zur Größe der nationalen Delegation zählte die österreichische mit 6 Mitgliedern zu den überdurchschnittlich aktiven im Kongress. In absoluten Zahlen rangiert Österreich nach dem Vereinigten Königreich (161 Berichte), den Niederlanden (110), Schweden (105), Frankreich (97), Deutschland (87), Belgien (78), Italien (68), der Schweiz (63) und Norwegen (44) an zehnter Stelle.⁸⁸ Neben dem politischen Engagement spielt in diesem Zusammenhang die Beherrschung einer der offiziellen Sprachen des Europarats, Englisch und Französisch, eine wesentliche Rolle.

C. Finanzkrisen und Budgetkürzungen

Der Europarat durchlebte ab 2010 zahlreiche finanzielle Krisen, die durch Beschlüsse des Ministerkomitees ausgelöst wurden, den Haushalt nicht einmal um die Inflation zu erhöhen. So stieg das Budget des Europarats von 2014–2024 lediglich um 6,4 %, während die kumulierte reale Inflation 11,4 % betrug. In einer Organisation, die stark vom Humankapital geprägt ist, führte der von den Mitgliedstaaten auferlegte Sparkurs in diesen 10 Jahren zu nachhaltigen Kürzungen, Aufgabenreduktionen, Reformen, neuen Schwerpunktsetzungen und zu einem Personalabbau von 12,4 % mit Einsparungen von € 50 Millionen.⁸⁹ Während der EGMR von Einsparungen weitgehend verschont blieb, was zu einem substanziellen Abbau des Rückstaus an offenen Fällen führte, und auch im Budget für 2025 eine Erhöhung⁹⁰ erfuhr, trafen die Kürzungen den Kongress weit überproportional.

In seinen Empfehlungen⁹¹ an das Ministerkomitee zur Budgeterstellung bat der Kongress um die Beibehaltung eines Anteils von 3 % am Gesamtbudget des Europarats, wie das im Schnitt seit 1994 der Fall war. Von 2010–2020 sank der Anteil um 13,36 % von 2,92 % auf 2,53 % und die Dienstposten gingen um 19,1 %, von 47 auf 38, zurück. Die Kürzungen hatten starke

88 Arbeitsdokument des Kongress-Sekretariats ohne Nummerierung mit Stand Dezember 2025 im Besitz des Verfassers.

89 CM(2025)1, 33.

90 Ebd., 2, Table 1 – Council of Europe Programme and Budget for 2024–2025 (2025 adjusted).

91 Besonders ausführliche Argumentation in CG(2021)40–06 mit erläuternden Bemerkungen zu REC454(2021).

Auswirkungen auf die Aktivitäten des Kongresses und führten unter anderem zu einem Rückstau bei Monitoringmissionen über die Anwendung der Kommunalcharta durch die Mitgliedstaaten. Standard ist ein Monitoring etwa alle 5 Jahre. Durch die Personalknappheit musste der Zeitraum auf bis zu 10 Jahre erstreckt werden. Per 1.1.2021 lag der letzte Monitoringbericht bei 18 Staaten 6 oder mehr Jahre zurück.⁹²

Im Zuge der neuen Schwerpunktsetzungen nach dem Gipfel von Reykjavik und durch die Übertragung des Kompetenzzentrums für Multi-Level-Governance an das Kongress-Sekretariat stieg der Anteil auf 3,14 % im Budget für 2025.

Tabelle 2: Entwicklung des Budgets des Kongresses (Sachaufwand) – Auszug

	2010	2016	2020	2024	2025
Europarat	218 337 900	259 915 400	254 845 600	301 973 900	326 027 300
Kongress	6 384 400	7 126 400	6 442 000	9 007 400	10 221 100
% Anteil Kongress	2,92	2,74	2,53	2,98	3,14

Quelle: CG(2021)40–06 und CM(2025)1, bearbeitet durch den Autor.

D. Unterstützung durch Personalzuteilung

Österreich zählte zu den Unterstützern des Kongresses. Zwar wurden keine finanziellen Beiträge in Form sog *voluntary contributions* geleistet, doch unterzeichneten Botschafter *Thomas Hajnoczi*, *Rudolf Lennkh* und *Gerhard Jandl* Vereinbarungen mit dem Europarat über die Entsendung von Bediensteten. Dabei handelte es sich um Personen, deren Gehalt national weiterbezahlt und vom Europarat eine Versicherung übernommen wird. Der Generalsekretär des Kongresses hatte zuvor mit dem Verein Auslandsdienst⁹³ vereinbart, dass der Kongress als Dienststelle für die Leistung des Gedenkdienstes anerkannt wurde. Dies bezog sich auf die Menschenrechtsaktivitäten unter anderem für Roma und den Aufbau der mittlerweile aus finanziellen Gründen eingestellten Allianz von Städten und Regionen für Roma-Inklusion⁹⁴ und funktionierte bis zu einer Änderung der Bedingungen, wonach der Europarat sich der österreichischen Gerichtsbarkeit zu

92 CG(2021)40–06, 5.

93 <https://www.auslandsdienst.at/> (9.1.2026).

94 <https://www.roma-alliance.org/> und https://www.coe.int/t/congress/Sessions/alliance/default_en.asp mit Erwähnung zweier Gedenkdiener (9.1.2026).

unterwerfen hätte. Dies kam für die internationale Organisation nicht in Frage. Zwischen 2010 und 2022 stellte Österreich 10 zugeteilte Bedienstete. Da einige Personen länger als ein Jahr zur Verfügung gestellt wurden, stärkte das den Kongress mit einer Gesamtkapazität von 16 Vollzeitäquivalenten (FTE).

Auch Deutschland (3 FTE), Island (1), Italien (6), Moldau (1), die Schweiz (2), die Tschechische Republik (2), die Türkei (9) und die Ukraine (7) entsandten Personen an das Kongresssekretariat.

Insgesamt brachten in diesem Zeitraum 24 Personen Leistungen von 47 Vollzeitäquivalenten ein. Ihre Tätigkeitsbereiche umfassten neben Roma-Aktivitäten schwerpunktmäßig die Europäische Woche der lokalen Demokratie, Wahlbeobachtungen und Monitoringmissionen sowie die Unterstützung der Ausschusssekretariate und Plenartagungen. Der österreichische Beitrag mit 34 % der FTE unterstreicht die Bedeutung, die Österreich dem Kongress beimisst.

E. Österreich setzte Kongressempfehlungen um

Im März 2011 legte der Kongress den ersten Bericht⁹⁵ über die Anwendung der Kommunalcharta in Österreich seit der Ratifizierung der Charta vor. Der Kongress formulierte in Empfehlung 302 (2011)⁹⁶ unter anderem folgende Vorschläge für Maßnahmen auf Bundes- bzw auf Landesebene:

- grundlegende Verfassungsreform mit Kompetenzbereinigungen (Basis Österreich-Konvent und neuere Reformvorschläge),
- Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit, vor allem über die Ländergrenzen hinweg,
- bessere sozialrechtliche Absicherung der Bürgermeister, um das Amt attraktiv zu erhalten und Kandidatinnen und Kandidaten zu bekommen,
- mehr Steuerautonomie für Länder und Gemeinden,
- Stärkung des Bundesrates als echte Länderkammer,
- völlige Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung und Überführung in die direkte Landesverwaltung,
- Stärkung der Rolle von Gemeindebund und Städtebund in den Finanz-ausgleichsverhandlungen,

95 Kongress-Bericht CG (20) 8: Lokale und regionale Demokratie in Österreich vom 3.3.2011.

96 Kongress-Empfehlung 302 (2011): Lokale und regionale Demokratie in Österreich vom 24.3.2011.

- weitergehende Vertragsschlusskompetenz für den österreichischen Gemeindebund und den österreichischen Städtebund über den Stabilitäts-pakt und den Konsultationsmechanismus hinaus,
- Einschränkung der persönlichen Haftung der Bürgermeister,
- Erhöhung des Anteils von Frauen in den Gemeindevertretungen und Landtagen.

Bundesratspräsident *Gottfried Kneifel* griff den ersten Vorschlag, die Föderalismusreform-Diskussion wieder aufzunehmen, gemeinsam mit dem Präsidenten der Kammer der Regionen, *Herwig van Staa*, auf.⁹⁷

Auf Initiative seines Präsidenten legte der Bundesrat dem Nationalrat am 1.6.2011 einen Gesetzesantrag⁹⁸ vor, mit dem der Kooperationspielraum für die Kommunen erheblich ausgeweitet werden sollte. Dies wurde durch Nationalratsbeschluss vom 6.7.2011 umgesetzt und nach Zustimmung des Bundesrates vom 21.7.2011 bereits am 29.7.2011 kundgemacht.⁹⁹

Die in der Bundesverfassung verankerte Beschränkung für Gemeindeverbände wurde gestrichen und den Gemeinden – auf Basis von Landesgesetzen – ermöglicht, untereinander Vereinbarungen abzuschließen und neben privatwirtschaftlichen auch hoheitliche Aufgaben gemeinsam zu erledigen. Ebenso werden Gemeindeverbände über Bundesländergrenzen hinweg erlaubt, wenn die betroffenen Länder grünes Licht dafür geben. Damit wurde eine weitere konkrete Empfehlung des Kongresses umgesetzt, die zuvor auch der Österreich-Konvent formuliert hatte.

Die dritte umgesetzte Empfehlung betrifft eine bessere sozialrechtliche Absicherung der Bürgermeister; nämlich eine Erhöhung der Zuverdienstgrenze und Arbeitslosengeld für Bürgermeisterinnen und Bürgermeister

97 Presseinformation des Bundesratspräsidenten Gottfried Kneifel vom 13.5.2011, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110513_OTS0224/kneifel-foederalismus-in-oes-terreich-zu-wenig-oder-nicht-genug (1.3. 2012).

98 Gesetzesantrag des Bundesrates vom 1.6.2011 betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem zur Stärkung der Rechte der Gemeinden das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird, 1213 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIV. Gesetzgebungsperiode und Presseinformation des Bundesratspräsidenten Gottfried Kneifel vom 1.6.2011, http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110601_OTS0223/bundesrat-will-gemeinden-engere-zusammenarbeit-ermoeglichen-gesetz-esinitiative-des-bundesrats-geht-nun-an-den-nationalrat (1.3.2012). Ein Hinweis auf den Monitoringbericht des Kongresses findet sich in den Ausschussunterlagen bzw der Parlamentskorrespondenz nicht, https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2011/pk0661#XXIV_I_01213. (9.1.2026).

99 60. Bundesverfassungsgesetz, mit dem zur Stärkung der Rechte der Gemeinden das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird, BGBl I 2011/60.

durch eine Novelle des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1977.¹⁰⁰ Im Gegensatz zu öffentlich Bediensteten bestanden für Versicherte nach dem ASVG strenge Richtlinien hinsichtlich ihrer Nebeneinkünfte. € 374 durften Frührentner im Jahr 2011 dazuverdienen, um ihren Ruhebezug nicht zu verlieren. Rückwirkend ab 1.7.2011 wurden Bürgermeister davon ausgenommen, sie durften dann 49 % des Bezugs eines Nationalratsabgeordneten dazuverdienen, das waren zum Zeitpunkt der Beschlussfassung € 3.999. Damit konnten Bürgermeister nach Ausscheiden aus ihrem Amt – nach Auslaufen einer Bezugsfortzahlung – Arbeitslosengeld beziehen. Bis dahin fehlte jenen Bürgermeistern eine Absicherung, die ihr Amt verloren und zuvor ihren Zivilberuf aufgegeben hatten.¹⁰¹

Informationen über politische Initiativen oder rechtliche Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen des zweiten Monitoringberichts zu Österreich¹⁰² aus 2020 liegen nicht vor.

IX. Zukunftsperspektiven

A. Die Reykjavik-Agenda mit Leben erfüllen

Der 4. Europaratsgipfel von Reykjavik brachte sowohl eine Neuorientierung für die Organisation als Gesamtes als auch konkrete neue, priorisierte Aufgaben für die politischen Gremien Ministerkomitee, PV und Kongress.

Der Kongress hatte sich politisch und durch den Generalsekretär in die Vorbereitung des Gipfels eingebracht.¹⁰³ In seiner Vorlage an die Gipfelteilnehmer verwies der Kongress auf seine Gründung durch den Gipfel von Wien im Jahr 1993 und die Anerkennung seines Wirkens beim zweiten und dritten Gipfel 1997 und 2005. Durch seine Mitglieder vertrete der Kongress im Europarat heute 130.000 Gemeinden und Regionen aus 46 Mitglied-

100 ALVG Novelle, BGBl I 2011/52.

101 <https://gemeindebund.at/als-ortschef-abgewaehlt-welche-sozialen-netze-greifen/> (9.1.2026).

102 Empfehlung 446(2020) des Kongresses zur Lage der lokalen und regionalen Demokratie in Österreich vom 28.9.2020, <https://rm.coe.int/monitoring-der-umsetzung-der-europaischen-charta-der-kommunalen-selbst/16809fc557> (9.1.2026).

103 Empfehlung 492(2023) Verankerung der Demokratie auf der Basisebene: Die Zukunft des Europarates und die Rolle des Kongresses. Beitrag des Kongresses zum 4. Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Europarates vom 16.-17.5. 2023 in Reykjavik, Island; Ko-Berichterstatter *Bernd Vöhringer*, Präsident der Kammer der Gemeinden und *Harald Sonderegger*, Präsident der Kammer der Regionen: <https://search.coe.int/congress?i=0900001680aa8da9> (9.1.2026).

staaten. Dieses Netzwerk gewählter Vertreterinnen und Vertreter trage zur Verankerung der grundlegenden Werte der Organisation sowie zur bürgernahen Umsetzung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit bei. Um erfolgreich gemeinsame Herausforderungen zu bewältigen und den Bedürfnissen der europäischen Bürgerinnen und Bürger gerecht zu werden, sollten der Kongress und die PV eine größere Rolle bei der Erfüllung seiner Ziele einnehmen und als Multiplikatoren für die Normen und Werte der Organisation auf allen Regierungsebenen genutzt werden.

Am 15.5.2023, dem Tag vor dem Gipfel, verabschiedeten die Vertreter des Kongresses, des EU-Ausschusses der Regionen sowie der europäischen Verbände Versammlung der Regionen Europas (VRE), Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), Konferenz der Peripheren Küstenregionen (KPKR), Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten von Regionalparlamenten mit Gesetzgebungszuständigkeiten (CALRE) und des Rates der Gemeinden und Regionen (RGRE/CEMR/CCRE) einen Handlungsauftrag an den Gipfel und bekräftigten, in ihren Bereichen für die Lösung der am Gipfel zu beratenden Anliegen und Probleme zu arbeiten.¹⁰⁴

Für den Kongress bedeutete das klare Bekenntnis der Staats- und Regierungschefs zur lokalen Dimension von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit auch eine Aufwertung als Akteur im institutionellen Aufbau des Europarats. Der 4. Europaratsgipfel gab dem Kongress mehr Sichtbarkeit und Autorität gegenüber den Mitgliedstaaten im Rahmen seiner Wahlbeobachtungen und dem Monitoring der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung, seines politischen Dialogs mit den nationalen Regierungen und seiner thematischen Aktivitäten. Der Boden dafür war in den vorangegangenen Jahren durch einen aktiven Dialog mit den Mitgliedstaaten, Aussprachen in jeder Plenartagung mit Ministerinnen bzw. Ministern des jeweiligen Vorsitzlandes und eine stärkere Ausrichtung der Kongress-Arbeit an den politischen Prioritäten der jeweiligen Vorsitzstaaten im Ministerkomitee gelegt worden.

In der dem Gipfel von Reykjavik vom Mai 2023 folgenden 45. Plenartagung vom 24.-26.10.2023 aktualisierte der Kongress seine politischen und operationellen Prioritäten und Strukturen für den Rest der bis März 2026 laufenden Mandatsperiode im Licht der Festlegungen des Gipfels. Die Ent-

104 Siehe <https://rm.coe.int/call-for-action-congress-high-level-conference-in-the-margins-of-the-c/1680ab3b97> (9.1.2026).

schließung (493)2023¹⁰⁵ vom 24.10.2023 brachte eine weitere Aufwertung des Charta-Monitorings als wichtiges Frühwarn-Element zur Identifizierung demokratischer Erosion in den Mitgliedstaaten. Thematisch beschloss der Kongress, sich auf die Stärkung der Demokratie, Thematisierung und Schutz der Menschenrechte, Vorbereitung und effektive Krisenbewältigung, Abbau von Ungleichheiten in den Gesellschaften, Umweltmaßnahmen sowie die Begleitung der Kommunen und Regionen bei der digitalen Revolution zu konzentrieren.

B. Errungenschaften sichern

Der Kongress wurde durch die Beschlüsse von Reykjavik gestärkt und erfuhr große Anerkennung, die sich auch im Budget positiv niederschlug.

Trotzdem ist festzuhalten, dass die großen Fortschritte für die kommunale Selbstverwaltung und die regionale Demokratie in Europa mit der Ausarbeitung der Kommunalcharta in den 1980er Jahren und mit der institutionellen Verankerung von repräsentativen politischen Gremien von Gemeinden, Städten und Regionen in der EU im Vertrag von Maastricht 1992 und im Europarat mit dem Gipfel von Wien 1993 bis zu 40 Jahre zurückliegen. AdR und Kongress etablierten sich im jeweiligen institutionellen Gefüge, entwickelten ihre jeweiligen Zuständigkeiten und thematischen Profile und werden nicht in Frage gestellt. Seit den Jahren der demokratischen Aufbruchstimmung gab es keinen politischen Druck und kein vergleichbares „*window of opportunity*“ für den Wunsch nach einer stärkeren institutionellen Verankerung, nach Beteiligung und Mitentscheidung durch politische Vertreterinnen und Vertreter kommunaler bzw. regionaler Gebietskörperschaften.

Die Anerkennung der Bedeutung der *Multi-Level-Governance* und ihre Verwirklichung in der Praxis einer im Jahr 1949 als intergouvernementalen Struktur gegründeten Organisation ist ermutigend. Angesichts der vom Europarat konstatierten demokratischen Erosion gilt es daher, die erzielten Errungenschaften zu verteidigen und weiterzuentwickeln und für die Verwirklichung des „New Democratic Pact for Europe“¹⁰⁶ zu nutzen.

105 Siehe die deutsche Sprachfassung aufrufbar unter: <https://search.coe.int/congress?i=0900001680ad0ad5> (9.1.2026).

106 <https://www.coe.int/en/web/new-democratic-pact-for-europe/home> (9.1.2026).

