

DIE CHARTA DER KOMMUNALEN SELBSTVERWALTUNG

1985 - 2015

30 years of the European Charter
of Local Self-Government



1985 - 2015

Les 30 ans de la Charte européenne
de l'autonomie locale

Das europäische Referenzdokument für
die kommunale Selbstverwaltung

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Städte und Regionen: Die Vorreiter der kommunalen Demokratie

Die Anerkennung der kommunalen Demokratie durch die Mitgliedstaaten des Europarats führte 1985 zur Verabschiedung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Dieser Text bestätigt die Gebietskörperschaften als erste Ebene gelebter Demokratie. Die Charta ist der maßgebliche internationale Vertrag in diesem Bereich.



Rathaus in Vaduz, während einer Beobachtungsmission für kommunale Demokratie in Liechtenstein.

Auszug aus der Präambel der Charta

„[...] die kommunalen Gebietskörperschaften [sind] eine der wesentlichen Grundlagen jeder demokratischen Staatsform. Das Recht der Bürger auf Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten ist einer der demokratischen Grundsätze, die allen Mitgliedstaaten des Europarats gemeinsam sind [...] dieses Recht [kann auf] kommunaler Ebene am unmittelbarsten ausgeübt werden [...] das Bestehen kommunaler Gebietskörperschaften mit echten Zuständigkeiten [ermöglicht] eine zugleich wirksame und bürgernahe Verwaltung.

Die Sicherung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung [...] [bedarf] kommunaler Gebietskörperschaften, die über demokratisch bestellte Entscheidungsorgane verfügen und weitgehende Selbst-

ständigkeit hinsichtlich ihrer Zuständigkeiten, der Art und Weise, wie diese Zuständigkeiten ausgeübt werden, und der zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel besitzen.“

„Die Autonomie der kommunalen Gebietskörperschaften [...] ist der wahre gesellschaftliche Ausdruck der Freiheit des Einzelnen, der von Rechts wegen zu einer Gemeinschaft gehört.“

*Oscar Luigi Scalfaro,
italienischer Innenminister,
15. Oktober 1985*

Die Charta, ein demokratischer Eckpfeiler

Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung legt die Standards für den Schutz der Rechte der kommunalen Gebietskörperschaften fest und fordert von den Staaten, die sie ratifizieren, eine Reihe von Bedingungen, Grundsätzen und Praktiken einzuhalten. Die Charta wurde am 15. Oktober 1985 zur Unterzeichnung aufgelegt und trat am 1. September 1988 in Kraft. Sie wurde von den 47 Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert.

Die Rechte der Gebietskörperschaften in nationale Gesetze gegossen

Um effektive Umsetzung zu gewährleisten, fordert die Charta, dass der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung in innerstaatliches Recht aufgenommen wird. Außerdem legt sie fest, wie Kommunen auf demokratische Weise verwaltet werden sollen.



Die Original-Charta befindet sich im Vertragsbüro des Europarats.

Das Recht auf die Verwaltung kommunaler Angelegenheiten...

„Der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung wird in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und nach Möglichkeit in der Verfassung anerkannt.“ (Artikel 2)

„Kommunale Selbstverwaltung bedeutet das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen der Gesetze einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten.“ (Artikel 3)

Die Verantwortung der gewählten Organe...

„Dieses Recht wird von Räten oder Versammlungen ausgeübt, deren Mitglieder aus freien, geheimen, gleichen, unmittelbaren und allgemeinen Wahlen hervorgegangen sind und die

über Exekutivorgane verfügen können, die ihnen gegenüber verantwortlich sind.“ (Artikel 3)

Die Entscheidungsebene, die den Bürgern am nächsten ist...

„Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben obliegt im Allgemeinen vorzugsweise den Behörden, die den Bürgern am nächsten sind. Bei der Aufgabenzuweisung an andere Stellen sollte Umfang und Art der Aufgabe sowie den Erfordernissen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung getragen werden [...] Die grundlegenden Zuständigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften wer-

den durch die Verfassung oder durch Gesetz festgelegt. Diese Bestimmung schließt jedoch nicht aus, dass den kommunalen Gebietskörperschaften im Einklang mit dem Gesetz Zuständigkeiten zu bestimmten Zwecken übertragen werden.“ (Artikel 4)

Eine Charta, die auch auf regionale Gebietskörperschaften Anwendung findet...

„Die in dieser Charta enthaltenen Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung gelten für alle Arten von kommunalen Gebietskörperschaften, die im Hoheitsgebiet der Vertragspartei bestehen. Jedoch kann jede Vertragspartei bei der Hinterlegung ihrer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde die Arten von kommunalen oder regionalen Gebietskörperschaften bezeichnen, auf die sie den Anwendungsbereich der Charta beschränken [...] will.“ (Artikel 13)

„Eine größere kommunale Autonomie [...] ist einer der vielversprechenden Pfade zu einer notwendigen Belebung der Demokratie.“

Jean-Claude Juncker, Premierminister von Luxemburg,

Bericht „Europarat – Europäische Union:

Eine einheitliche Zielsetzung für den europäischen Kontinent“,

11. April 2006

Garantierte Unabhängigkeit für gewählte Kommunalvertreter

Das Mandat der gewählten kommunalen Vertreter muss sicherstellen, dass sie in der Lage sind, ihre Funktionen innerhalb der Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung frei auszuüben. Sie müssen eigene Verwaltungsstrukturen festlegen und geeignete Mitarbeiter einstellen können.

Freie Amtsausübung...

„Die Rechtsstellung der gewählten Kommunalvertreter muss die freie Ausübung ihres Amtes gewährleisten.

Sie muss eine angemessene Entschädigung für Kosten, die durch die Amtsausübung entstehen, und gegebenenfalls eine Entschädigung für Verdienstauffälle oder ein Entgelt für geleistete Arbeit mit entsprechender sozialer Sicherung ermöglichen.

Ämter und Tätigkeiten, die mit dem Amt eines gewählten Kommunalvertreters unvereinbar sind, können nur durch Gesetz oder grundlegende Rechtsprinzipien bestimmt werden.» (Artikel 7)

Das Recht auf Festlegung interner Strukturen...

„[...] Unbeschadet allgemeiner gesetzlicher Bestimmungen müssen die kommunalen Gebietskörperschaften in der Lage sein, ihre internen Verwaltungsstrukturen selbst



Die freie Ausübung des Amtes der gewählten Vertreter drückt sich auch in der Stimmabgabe aus.

zu bestimmen, um sie den örtlichen Bedürfnissen anpassen und eine wirksame Geschäftsabwicklung gewährleisten zu können.

Die Beschäftigungsbedingungen für die Bediensteten der kommunalen Gebietskörperschaften müssen die Gewinnung von qualifiziertem Personal auf der Grundlage von Leistung und Befähigung ermöglichen; zu diesem Zweck sind angemessene Ausbildungsmöglichkeiten, Bezahlungs- und Karrierebedingungen vorzusehen.“ (Artikel 6)

Schutz der Gebietskörperschaften vor Einflußnahme

„Die den kommunalen Gebietskörperschaften übertragenen Zuständigkeiten sind in der Regel umfassend und ausschließlich. Sie sollen von einer anderen zentralen oder regionalen Stelle nicht ausgehöhlt oder eingeschränkt werden, es sei denn, dass dies gesetzlich vorgesehen ist [...]

„Die kommunalen Gebietskörperschaften werden soweit wie möglich bei Planungs- und Entscheidungsprozessen für alle Angelegenheiten, die sie unmittelbar betreffen, rechtzeitig und in geeigneter Weise angehört.“ (Artikel 4)

Angemessene Finanzen für die Gemeinden zur Bewältigung ihrer Aufgaben

Die Charta ist der erste internationale Vertrag, der den Grundsatz der Übertragung von Zuständigkeiten an die Kommunen festlegt, wobei dies mit der Bereitstellung finanzieller Mittel einhergehen muss. Dieser Grundsatz, auch bekannt als Subsidiaritätsprinzip, ermöglicht Dezentralisierung von Macht und die Einbeziehung jener Ebene, die den Bürgern am nächsten ist.

Kommunale Finanzen, eine Angelegenheit von nationalem Interesse...

„Die kommunalen Gebietskörperschaften haben im Rahmen der nationalen Wirtschaftspolitik Anspruch auf angemessene Eigenmittel, über die sie in Ausübung ihrer Zuständigkeiten frei verfügen können.

Die Finanzmittel der kommunalen Gebietskörperschaften müssen in angemessenem Verhältnis zu den durch die Verfassung oder das Gesetz vorgesehenen Zuständigkeiten stehen.

Die Finanzierungssysteme, auf denen die Mittel beruhen, die den kommunalen Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen, müssen ausreichend vielfältig und dynamisch gestaltet sein, damit diese soweit wie praktisch möglich in die Lage versetzt werden, mit der tatsächlichen

Entwicklung der Kosten für die Ausübung ihrer Zuständigkeiten Schritt zu halten.» (Artikel 9)

Beschaffung eigener Mittel...

„Die Finanzmittel der kommunalen Gebietskörperschaften müssen zumindest teilweise aus kommunalen Steuern und Gebühren stammen, bei denen sie das Recht haben, den Hebesatz im gesetzlichen Rahmen festzusetzen.“

(Artikel 9)

Faire Verteilung von Einnahmen und Lasten...

Der Schutz der finanziell schwächeren kommunalen Gebietskörperschaften erfordert die Einführung von Finanzausgleichsverfahren oder gleichwertigen Maßnahmen, die zum Ausgleich der Auswirkungen ungleicher Verteilung der mög-

lichen Finanzierungsquellen und der Kostenlasten bestimmt sind.“ (Artikel 9)

„Die zwei größten Sorgenkommunaler Verwaltungsstellen sind erstens die kommunale Selbstverwaltung und kommunalen Freiheiten, und zweitens die finanziellen Möglichkeiten, welche die geplanten Projekte bestimmen und häufig beschränken.“

*Jacques Chaban-Delmas,
Präsident der Europäischen
Gemeindekonferenz,
12. Januar 1957*

Unabhängiges Finanzmanagement...

„Soweit möglich werden Zuweisungen an die kommunalen Gebietskörperschaften nicht zur Finanzierung bestimmter Vorhaben vorgesehen. Die Gewährung von Zuweisungen darf die grundsätzliche Freiheit der kommunalen Gebietskörperschaften, die Politik in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich zu bestimmen, nicht beeinträchtigen.“

(Artikel 9)



Kommunen brauchen ausreichende Mittel, um z.B. Raumentwicklungsprojekte umzusetzen.

Die Charta, ein Rahmenwerk zum Schutz der kommunalen Gebietskörperschaften

Die Charta legt eine Reihe von Absicherungsmechanismen fest, um die Rechte der kommunalen Gebietskörperschaften zu schützen. So können z. B. die territoriale Grenzen nicht ohne Zustimmung der Gebietskörperschaft geändert werden. Außerdem muß die Überprüfung kommunaler Stellen gesetzlich festgelegt sein und die Möglichkeit der gerichtlichen Prüfung vorsehen.

Unverletzlichkeit der Grenzen...

„Bei Änderungen der Grenzen kommunaler Gebietskörperschaften sind die betroffenen Gebietskörperschaften vorher anzuhören, gegebenenfalls im Weg einer Volksabstimmung, sofern es gesetzlich zulässig ist.“ (Artikel 5)

Begrenzte Aufsicht...

„Jede Verwaltungsaufsicht über die kommunalen Gebietskörperschaften darf nur in der Weise und in den Fällen ausgeübt werden, die durch die Verfassung oder das Gesetz vorgesehen sind.

Jede Verwaltungsaufsicht über die Tätigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften darf in der Regel nur bezwecken, die Einhaltung der Gesetze und Verfassungsgrundsätze sicherzustellen. Die Verwaltungsaufsicht kann jedoch bei Aufgaben, deren Durchführung den kommunalen Gebietskörperschaften übertragen wurde, eine Kontrolle der Zweckmäßigkeit durch die übergeordneten Behörden umfassen.



Monitoring-Berichte werden bei Plenarsitzungen des Kongresses debattiert und verabschiedet.

Die Verwaltungsaufsicht über die kommunalen Gebietskörperschaften muss so ausgeübt werden, dass die Verhältnismäßigkeit zwischen dem Gewicht der Aufsichtsmaßnahme und der Bedeutung der von ihr zu schützenden Interessen gewahrt bleibt.“ (Artikel 8)

Recht auf gerichtliche Prüfung...

„Den kommunalen Gebietskörperschaften muss der Rechtsweg offenstehen, um die freie Ausübung ihrer Zuständigkeiten und die Achtung derjenigen Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung sicherzustellen, die in der Verfassung oder den

innerstaatlichen Rechtsvorschriften niedergelegt sind.“ (Artikel 11)

Ein Zusatzprotokoll zur Stärkung der Bürgerrechte

Am 16. November 2009 wurde ein Zusatzprotokoll angenommen, das die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung ergänzt und das Recht auf Teilhabe in kommunalen Angelegenheiten enthält.

Der Kongress, Hüter der in der Charta enthaltenen Rechte

Die Staaten, die die Charta ratifiziert haben, müssen einen Mindestumfang an Rechten einhalten, die ein europäisches Fundament der kommunalen Demokratie bilden. Der Kongress stellt durch systematische Überwachung und regelmäßige Gespräche mit den Regierungen der 47 Mitgliedstaaten des Europarats sicher, dass diese Grundsätze eingehalten werden.

Überwachung der Anwendung der Charta...

Als Stimme der europäischen Gemeinden und Regionen ist der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats das einzige europäische Organ, dem die Aufgabe obliegt, die Umsetzung der Charta der kommunalen Selbstverwaltung und damit den Zustand der ter-

gen, Parlamenten, Verbänden, gewählten Vertretern und den Medien Informationen über die Lage der kommunalen und regionalen Demokratie in einzelnen Staaten sowie über die Umsetzung der Bestimmungen der Charta.

In den vergangenen Jahren haben die Mitgliedstaaten des Europarates auf Grundlage der

Regelmäßiger Dialog mit den Regierungen...

Der Kongress hält regelmäßig einen Meinungs austausch mit Ministern und nationalen Behörden im Hinblick auf die Nachverfolgung seiner Empfehlungen ab. Dieser offene und konstruktive Dialog basiert auf der engen Zusammenarbeit unparteiischer und unabhängiger Co-Berichterstatter, die vom Kongress unter Einhaltung objektiver Kriterien ernannt werden.

2010 wurde der Monitoringprozess durch die Vereinbarung regelmäßiger Besuche in allen Mitgliedstaaten, einen verstärkten politischen Dialog und eine Aufarbeitungsphase im Anschluss an das Monitoring konsolidiert.

Gemeindeverbände - wichtige Partner des Kongresses...

Bei seinen Monitoring-Aktivitäten kann der Kongress auf die Unterstützung der nationalen Gemeindeverbände zählen, die in den Mitgliedstaaten als Frühwarnsystem fungieren. Das Recht der kommunalen Gebietskörperschaften, Verbände zu bilden, wird ebenfalls durch die Charta garantiert.

«Das Kongress Überwachungssystem für lokale Selbstverwaltung ist eine wichtige Anleitung für jeden Mitgliedsstaat für weiterführende Aktivitäten auf nationaler Ebene.»

Zlata Plostajner,

«solwenischer Minister für lokale Selbstverwaltung und Regionalentwicklung, 10. Juni 2009

ritorialen Demokratie sowie die Entwicklung der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung in ganz Europa zu beaufsichtigen.

Neben dem regelmäßigen länderspezifischen Monitoring kann der Kongress auch gezielte Erkundungsmissionen durchführen, um spezifische Problembereiche zu untersuchen.

Die angenommenen Berichte, Empfehlungen und Entschliessungen liefern den Regierun-

Ergebnisse dieser Monitoring-Aktivitäten und Empfehlungen des Kongresses zahlreiche Gesetzesreformen eingeleitet.



Eine Wahlurne in einem Gefängnis in Chisinau (Moldau). Die Achtung der Bürgerrechte, selbst in Gefängnissen, ist ein Zeichen für die Qualität der kommunalen Demokratie in einem Staat.

Die Grundprinzipien

Die Staaten verpflichten sich, eine Reihe von Grundprinzipien zu achten, für die keine Vorbehalte geltend gemacht werden können, z. B das Recht der Bürger auf Mitwirkung bei der Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten, die wichtigsten Rechte der Gebietskörperschaften auf Autonomie und Selbstverwaltung, die Wahl ihrer kommunalen Organe und die Festlegung eigener Zuständigkeiten, Verwaltungsstrukturen und Finanzmittel oder das Recht auf gerichtliche Prüfung im Fall von Eingriffen anderer Ebenen. Mit diesen Grundprinzipien will die Charta die Kompatibilität der verschiedenen Strukturen der kommunalen Gebietskörperschaften in den Mitgliedstaaten des Europarats sicherstellen. Das Ziel bleibt jedoch die Achtung aller Bestimmungen der Charta.

STAATEN, DIE DIE CHARTA RATIFIZIERT HABEN (mit dem Datum der Ratifizierung)

| | | |
|------------------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Albanien (4.4.2000) | Griechenland (6.9.1989) | Rumänien (28.1.1998) |
| Andorra (23.3.2011) | Irland (14.5.2002) | Russische |
| Armenien (25.1.2002) | Island (25.3.1991) | Föderation (5.5.1998) |
| Aserbaidschan (15.4.2002) | Italien (11.5.1990) | San Marino (29.10.2013) |
| Belgien (25.8.2004) | Kroatien (11.10.1997) | Schweden (29.8.1989) |
| Bosnien-Herzegowina (12.7.2002) | Lettland (5.12.1996) | Schweiz (17.2.2005) |
| Bulgarien (10. 5.1995) | Liechtenstein (11.5.1988) | Serbien (6.9.2007) |
| Dänemark (3.2.1988) | Litauen (22.6.1999) | Slowakei (1.2.2000) |
| Deutschland (17.5.1988) | Luxemburg (15.5.1987) | Slowenien (15.11.1996) |
| Estland (16.12.1994) | Malta (6.9.1993) | Spanien (8.11.1988) |
| „ehemalige | Moldau (2.10.1997) | Tschechische |
| jugoslawische Republik | Monaco (10.1.2013) | Republik (7.5.1999) |
| Mazedonien“ (6.6.1997) | Montenegro (12.09.2008) | Türkei (9.12.1992) |
| Finnland (3.6.1991) | Niederlande (20.3.1991) | Ukraine (11.9.1997) |
| Frankreich (17.1.2007) | Norwegen (26.5.1989) | Ungarn (21.3.1994) |
| Georgien (8.12.2004) | Österreich (23.9.1987) | Zypern (16.5.1988) |
| Großbritannien (24.4.1998) | Polen (22.11.1993) | |
| | Portugal (18.12.1990) | |

KONTAKT

The Congress

Le Congrès



*Sekretariat des Kongresses der
Gemeinden und Regionen des Europarats*

Avenue de l'Europe – F-67075 Strasbourg Cedex

Tel. : +33 (0)3 88 41 21 10 congress.web@coe.int

Fax : +33 (0)3 88 41 37 47 www.coe.int/congress

