

EUROPÄISCHE CHARTA DER KOMMUNALEN SELBSTVERWALTUNG



Kongress der Gemeinden
und Regionen des Europarates

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung

English edition:
European Charter of Local Self-Government

Reproduction of the texts in this publication is authorised provided that the full title of the source, namely the Council of Europe, is cited. If they are intended to be used for commercial purposes or translated into one of the non-official languages of the Council of Europe, please contact publishing@coe.int.

Cover and layout: SPDP, Council of Europe

© Council of Europe, January 2021
Printed at the Council of Europe

Inhaltsverzeichnis

Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates	5
Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung	9
Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der lokalen Verwaltung	25
Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung – Begründungstext	35

Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates

Einleitung

Der Kongress der Gemeinden und Regionen ist eine einzigartige Institution in Europa, deren Aufgabe es ist, die Situation der lokalen und regionalen Demokratie in den 47 Mitgliedstaaten des Europarats zu beurteilen. Es ist seine vorrangige Rolle, die Entwicklungen der lokalen und regionalen Demokratie zu stärken und zu überwachen.

In diesem Kontext überwacht er die Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, des 1985 angenommenen ersten rechtsverbindlichen Instruments. Die Charta ist als Vertragswerk ein Meilenstein für den Schutz der Rechte der Gemeinden und Regionen, z. B. des Rechts auf Selbstverwaltung, des Rechts, ihre eigenen lokalen Organe zu wählen, eigene Befugnisse auszuüben, über Verwaltungsstrukturen und finanzielle Mittel zu verfügen, und des Rechts auf Anrufung eines Gerichts, wenn andere Regierungsebenen in ihre Befugnisse eingreifen.

Konfrontiert mit Situationen, die ihres Erachtens ihre Funktionsweise beeinträchtigen, wenden sich die Gemeinden und Regionen immer häufiger an den Kongress. Diese Situationen sind vielfältig; sie können Beschwerden über eine direkte Verletzung einer Charta-Bestimmung betreffen, z. B. das Versäumnis der nationalen Regierung, die Gemeinden und

Regionen zu einer sie unmittelbar betreffenden Angelegenheit zu konsultieren (Artikel 4.6 und 9.6), oder Fälle, in denen ihre finanziellen Mittel nicht ihren Zuständigkeiten entsprechen (Artikel 9). Diese Beschwerden können sich auch auf eine indirekte Verletzung des Geistes der Charta beziehen. So können etwa Vertreter kommunaler Gebietskörperschaften den Kongress bitten, die Einhaltung der Verpflichtungen, die sich aus der Ratifizierung der Charta ergeben, durch einen Mitgliedstaat zu prüfen. Beispielsweise kann der Kongress untersuchen, auf welche Weise die Anzahl der Gemeinden reduziert wurde; ein Gesetz kommentieren, das den Mitarbeitern eines Parlaments verbietet, ein gewähltes Amt zu bekleiden; oder eine Stellungnahme zu einem Gesetzesentwurf abgeben, der die Abschaffung von Bezirksräten in der Hauptstadt eines Landes zum Ziel hat; oder Beobachtungen zu einem Verbot der Benutzung einer Minderheitensprache in lokalen Angelegenheiten anstellen. Die Fragen, zu denen der Kongress um eine Stellungnahme hinsichtlich der Anwendung der Charta gebeten wird, decken ein sehr breites Spektrum ab.

Durch seine Monitoring-Tätigkeit stellt der Kongress sicher, dass die Charta korrekt angewendet wird, wodurch das gesunde Funktionieren der lokalen und regionalen Selbstverwaltung in Europa gewahrt wird.

Wie überwacht der Kongress die lokale und regionale Demokratie?

Der Kongress:

- führt regelmäßig Monitoring-Besuche in den 47 Mitgliedstaaten durch;

- untersucht besondere Aspekte der Charta;
- beobachtet kommunale und regionale Wahlen.

Im Anschluss an seine Monitoring-Besuche erstellt der Kongress Berichte, die vom Monitoring-Ausschuss angenommen werden. Dieser Ausschuss genehmigt außerdem die Empfehlungen, die, sobald sie vom Kongress verabschiedet wurden, an die Mitgliedstaaten gerichtet werden.

Seit 1995 wurden nahezu 103 Monitoring-Berichte vom Kongress angenommen, und von den Mitgliedstaaten viele Gesetzesreformen eingeleitet. Letztere können auch Bestimmungen der Charta ratifizieren, die sie bei Unterzeichnung des Übereinkommens abgelehnt haben. Sie können des Weiteren die erforderlichen Schritte ergreifen, um das Zusatzprotokoll zur Charta über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der lokalen Verwaltung zu unterzeichnen und/oder zu ratifizieren.

Erweiterte Verfahren für ein verbessertes Monitoring

2010 hat der Kongress im Rahmen seines Reformprozesses Regelungen angenommen, welche die Organisation seiner Monitoring-Verfahren betreffen (EntschlieÙung 307 (2010)), überarbeitet 2013 (EntschlieÙung 307 (2010) REV2).

Zur Steigerung der Qualität seiner Monitoring-Tätigkeit hat der Kongress entschieden:

- ein regelmäßigeres und systematischeres Monitoring der Staaten durchzuführen, die die Charta unterzeichnet und ratifiziert haben (schätzungsweise

alle fünf Jahre) und eine striktere und einheitlichere Methode für die Ernennung von Berichterstattern einzuführen, um die vollkommene Unparteilichkeit der für das Monitoring verantwortlichen Delegation sicherzustellen;

- diesen Prozess durch ein Post-Monitoring-Verfahren zu ergänzen, das auf dem politischen Dialog mit den nationalen Stellen basiert, um auf diese Weise gemeinsam mit dem betreffenden Staat die geeignetsten Lösungen für die Probleme zu finden, die von der Delegation identifiziert wurden, und um die rasche und effektive Umsetzung der Empfehlungen zu gewährleisten, die der Kongress der Regierung in Form eines „Fahrplans“ vorgelegt hat.

Auf diese Weise trägt der Kongress auf lokaler und regionaler Ebene zu den grundlegenden Zielen des Europarats bei, i. e. die Demokratie im Geiste der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung und ihres Zusatzprotokolls über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der lokalen Verwaltung zu stärken.

Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung

Straßburg, 15.X.1985

Die autorisierten Fassungen des Textes der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung sind jene, die in den Amtssprachen des Europarats, Englisch und Französisch, veröffentlicht wurden. Sie stehen auf der Webseite des Vertragsbüros des Europarats zur Verfügung. Übersetzungen in die nicht-offiziellen Sprachen des Europarats wurden von den einzelnen Mitgliedstaaten nach der Ratifizierung des Übereinkommens durch die entsprechenden nationalen Parlamente erstellt. Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas lehnt jede Verantwortung für die Qualität der Übersetzungen in nicht-offizielle Sprachen ab. Die deutsche Fassung wurde von den deutschen Stellen anlässlich der Ratifizierung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung durch Deutschland am 17. Mai 1998 erstellt.

Präambel

Die Mitgliedstaaten des Europarats, die diese Charta unterzeichnen -

in der Erwägung, daß es das Ziel des Europarats ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herzustellen, um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, zu wahren und zu verwirklichen;

in der Erwägung, daß ein Mittel zur Erreichung dieses Zieles der Abschluß von Abkommen auf dem Gebiet der Verwaltung ist;

in der Erwägung, daß die kommunalen Gebietskörperschaften eine der wesentlichen Grundlagen jeder demokratischen Staatsform sind;

in der Erwägung, daß das Recht der Bürger auf Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten einer der demokratischen Grundsätze ist, die allen Mitgliedstaaten des Europarats gemeinsam sind;

überzeugt, daß dieses Recht auf kommunaler Ebene am unmittelbarsten ausgeübt werden kann;

überzeugt, daß das Bestehen kommunaler Gebietskörperschaften mit echten Zuständigkeiten eine zugleich wirkungsvolle und bürgernahe Verwaltung ermöglicht;

in dem Bewußtsein, daß der Schutz und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in den verschiedenen europäischen Staaten einen wichtigen Beitrag zum Aufbau eines Europa darstellen, das sich auf die Grundsätze der Demokratie und der Dezentralisierung der Macht gründet;

in Bekräftigung ihrer Auffassung, daß es hierzu des Bestehens kommunaler Gebietskörperschaften bedarf, die über demokratisch bestellte Entscheidungsorgane verfügen und weitgehende Selbständigkeit hinsichtlich ihrer Zuständigkeiten, der Art und Weise, in der sie diese Zuständigkeiten ausüben, und der zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlichen Mittel besitzen - sind wie folgt übereingekommen:

Artikel 1

Die Vertragsparteien gehen die Verpflichtung ein, sich durch die folgenden Artikel in der Weise und in dem Umfang, die in Artikel 12 vorgeschrieben sind, als gebunden zu betrachten.

Teil I

Artikel 2 – Verfassungsmäßige und rechtliche Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung

Der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung wird in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und nach Möglichkeit in der Verfassung anerkannt.

Artikel 3 – Begriff der kommunalen Selbstverwaltung

1 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.

2 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. Der Rückgriff auf Bürgerversammlungen, Volksabstimmungen oder jede sonstige Form unmittelbarer Beteiligung der Bürger, sofern dies gesetzlich zulässig ist, wird dadurch nicht berührt.

Artikel 4 – Umfang der kommunalen Selbstverwaltung

1 Die grundlegenden Zuständigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften werden 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.

2 Die kommunalen Gebietskörperschaften haben im Rahmen der Gesetze das Recht, sich mit allen Angelegenheiten zu befassen, die nicht von ihrer Zuständigkeit ausgeschlossen oder einer anderen Stelle übertragen sind.

3 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.

4 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.

5 Werden den kommunalen Gebietskörperschaften von einer zentralen oder regionalen Stelle Befugnisse übertragen, so muß es ihnen soweit wie möglich freigestellt werden, deren Ausübung an die örtlichen Gegebenheiten anzupassen.

6 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 5 – Schutz der Grenzen der kommunalen Gebietskörperschaften

Bei Änderungen der Grenzen kommunaler Gebietskörperschaften sind die betroffenen Gebietskörperschaften vorher anzuhören, gegebenenfalls im Weg einer Volksabstimmung, sofern es gesetzlich zulässig ist.

Artikel 6 – Angemessene Verwaltungsstrukturen und Ausstattung für die Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften

1 Unbeschadet allgemeinerer gesetzlicher Bestimmungen müssen die kommunalen Gebietskörperschaften in der Lage sein, ihre internen Verwaltungsstrukturen selbst zu bestimmen, um sie den örtlichen Bedürfnissen anpassen und eine wirksame Geschäftsabwicklung gewährleisten zu können.

2 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 Laufbahnbedingungen vorzusehen.

Artikel 7 – Bedingungen für die Wahrnehmung der Aufgaben auf kommunaler Ebene

1 Die Rechtsstellung der gewählten Kommunalvertreter muß die freie Ausübung ihres Amts gewährleisten.

2 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.

3 Ämter und Tätigkeiten, die mit dem Amt eines gewählten Kommunalvertreters unvereinbar sind, können nur durch Gesetz oder grundlegende Rechtsprinzipien bestimmt werden.

Artikel 8 – Verwaltungsaufsicht über die Tätigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften

1 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.

2 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.

3 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 9 – Finanzmittel der kommunalen Gebietskörperschaften

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

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

3 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.

4 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.

5 Der Schutz der finanziell schwächeren kommunalen Gebietskörperschaften erfordert die Einführung von Finanzausgleichsverfahren oder gleichwertigen Maßnahmen, die zum Ausgleich der Auswirkungen ungleicher Verteilung der möglichen Finanzierungsquellen und der Kostenlasten bestimmt sind. Derartige Verfahren oder Maßnahmen dürfen die Entscheidungsfreiheit der kommunalen Gebietskörperschaften in ihrem eigenen Verantwortungsbereich nicht schmälern.

6 Die kommunalen Gebietskörperschaften werden auf geeignetem Weg zu der Frage angehört, in welcher Weise ihnen umverteilte Mittel zugeteilt werden sollen.

7 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.

8 Zur Finanzierung ihrer Investitionsausgaben haben die kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Gesetze Zugang zum nationalen Kapitalmarkt.

Artikel 10 – Vereinigungsrecht der kommunalen Gebietskörperschaften

1 Die kommunalen Gebietskörperschaften sind bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten berechtigt, zusammenzuarbeiten und im Rahmen der Gesetze Verbände zu bilden, um Aufgaben von gemeinsamem Interesse durchzuführen.

2 Das Recht der kommunalen Gebietskörperschaften, einer Vereinigung zum Schutz und zur Förderung ihrer gemeinsamen

Interessen anzugehören, und ihr Recht, einer internationalen Vereinigung kommunaler Gebietskörperschaften anzugehören, werden von jedem Staat anerkannt.

3 Die kommunalen Gebietskörperschaften sind berechtigt, im Rahmen der vom Gesetz vorgegebenen Bedingungen mit den kommunalen Gebietskörperschaften anderer Staaten zusammenzuarbeiten.

Artikel 11 – Rechtsschutz der kommunalen Selbstverwaltung

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.

Teil II – Verschiedenes

Artikel 12 – Verpflichtungen

1 Jede Vertragspartei geht die Verpflichtung ein, sich durch mindestens zwanzig Absätze des Teiles I der Charta als gebunden zu betrachten, von denen mindestens zehn aus den folgenden Absätzen zu wählen sind:

- Artikel 2,
- Artikel 3 Absätze 1 und 2,
- Artikel 4 Absätze 1, 2 und 4,
- Artikel 5,
- Artikel 7 Absatz 1,

- Artikel 8 Absatz 2,
- Artikel 9 Absätze 1, 2 und 3,
- Artikel 10 Absatz 1,
- Artikel 11.

2 Jeder Vertragsstaat notifiziert bei der Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde dem Generalsekretär des Europarats die nach Absatz 1 ausgewählten Absätze.

3 Jede Vertragspartei kann jederzeit danach dem Generalsekretär notifizieren, daß sie sich durch Absätze dieser Charta als gebunden betrachtet, die sie noch nicht nach Absatz 1 angenommen hatte. Diese späteren Verpflichtungen gelten als Bestandteil der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung durch die notifizierende Vertragspartei und haben dieselbe Wirkung vom ersten Tag des Monats an, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär folgt.

Artikel 13 – Gebietskörperschaften, auf welche die Charta 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 oder die sie von ihrem Anwendungsbereich ausschließen will. Sie kann

ferner durch spätere Notifikation an den Generalsekretär des Europarats weitere Arten von kommunalen oder regionalen Gebietskörperschaften in den Anwendungsbereich der Charta einbeziehen.

Artikel 14 – Übermittlung von Informationen

Jede Vertragspartei übermittelt dem Generalsekretär des Europarats alle einschlägigen Informationen über Rechtsvorschriften und sonstige Maßnahmen, die sie erläßt oder trifft, um die Bestimmungen dieser Charta einzuhalten.

Teil III

Artikel 15 – Unterzeichnung, Ratifikation, Inkrafttreten

1 Diese Charta liegt für die Mitgliedstaaten des Europarats zur Unterzeichnung auf. Sie bedarf der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung. Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunden werden beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt.

2 Diese Charta tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach dem Tag folgt, an dem vier Mitgliedstaaten des Europarats nach Absatz 1 ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch die Charta gebunden zu sein.

3 Für jeden anderen Mitgliedstaat, der später seine Zustimmung ausdrückt, durch die Charta gebunden zu sein, tritt sie am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Hinterlegung der Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde folgt.

Artikel 16 – Gebietsklausel

1 Jeder Staat kann bei der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde einzelne oder mehrere Hoheitsgebiete bezeichnen, auf die diese Charta Anwendung findet.

2 Jeder Staat kann jederzeit danach durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Erklärung die Anwendung dieser Charta auf jedes weitere in der Erklärung bezeichnete Hoheitsgebiet erstrecken. Die Charta tritt für dieses Hoheitsgebiet am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Eingang der Erklärung beim Generalsekretär folgt.

3 Jede nach den Absätzen 1 und 2 abgegebene Erklärung kann in Bezug auf jedes darin bezeichnete Hoheitsgebiet durch eine an den Generalsekretär gerichtete Notifikation zurückgenommen werden. Die Rücknahme wird am ersten Tag des Monats wirksam, der auf einen Zeitabschnitt von sechs Monaten nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär folgt.

Artikel 17 – Kündigung

1 Jede Vertragspartei kann diese Charta nach einem Zeitabschnitt von fünf Jahren seit dem Tag, an dem die Charta für sie in Kraft getreten ist, jederzeit kündigen. Die Kündigung wird dem Generalsekretär des Europarats unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten notifiziert. Die Kündigung berührt nicht die Gültigkeit der Charta für die anderen Vertragsparteien, vorausgesetzt, daß deren Zahl vier nicht unterschreitet.

2 Jede Vertragspartei kann nach Maßgabe des Absatzes 1 jeden von ihr angenommenen Absatz des Teiles I der Charta kündigen, vorausgesetzt, daß Anzahl und Art der Absätze, durch die diese Vertragspartei gebunden ist, mit Artikel 12 Absatz 1 in Übereinstimmung bleiben. Jede Vertragspartei, die nach Kündigung eines Absatzes den Bestimmungen des Artikels 12 Absatz 1 nicht mehr entspricht, wird so angesehen, als habe sie auch die Charta selbst gekündigt.

Artikel 18 – Notifikation

Der Generalsekretär des Europarats notifiziert den Mitgliedstaaten des Europarats

- a. jede Unterzeichnung;
- b. jede Hinterlegung einer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde;
- c. jeden Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Charta nach Artikel 15;
- d. jede nach Artikel 12 Absätze 2 und 3 eingegangene Notifikation;
- e. jede nach Artikel 13 eingegangene Notifikation;
- f. jede andere Handlung, Notifikation oder Mitteilung im Zusammenhang mit dieser Charta.

Zu Urkund dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten diese Charta unterschrieben.

Geschehen zu Straßburg am 15. Oktober 1985 in englischer und französischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv des Europarats

hinterlegt wird. Der Generalsekretär des Europarats übermittelt allen Mitgliedstaaten des Europarats beglaubigte Abschriften.

**Zusatzprotokoll
zur Europäischen Charta
der kommunalen Selbstverwaltung
über das Recht zur Beteiligung
an den Angelegenheiten
der lokalen Verwaltung**

Utrecht, 16.XI.2009

Präambel

Die Mitgliedstaaten des Europarats, Unterzeichnerstaaten des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (im Weiteren bezeichnet als „die Charta“, SEV Nr. 122),

in der Erwägung, dass es das Ziel des Europarats ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herzustellen, um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, zu wahren und zu verwirklichen;

in der Erwägung, dass das Recht auf Beteiligung an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten einer der demokratischen Grundsätze ist, die allen Mitgliedstaaten des Europarats gemein sind;

in der Erwägung, dass die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten die herausragende Bedeutung dieses Grundsatzes für die kommunale Selbstverwaltung belegen;

in der Erwägung, dass es angemessen ist, die Charta durch Bestimmungen zu ergänzen, die das Recht auf Beteiligung an den Angelegenheiten der lokalen Verwaltung garantieren;

unter Hinweis auf die Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten, angenommen vom Ministerkomitee am 27. November 2008;

unter Hinweis auf die Warschauer Erklärung und den Aktionsplan, angenommen auf dem 3. Gipfeltreffen der

Staats- und Regierungschefs des Europarats (Warschau, 16. bis 17. Mai 2005);

haben wie folgt vereinbart:

Artikel 1 – Recht auf Beteiligung an den Angelegenheiten der lokalen Verwaltung

1 Die Vertragsstaaten gewährleisten für alle Menschen, die unter ihrer Rechtshoheit leben, das Recht auf Beteiligung an den Angelegenheiten der lokalen Verwaltung.

2 Das Recht auf Beteiligung an den Angelegenheiten der lokalen Verwaltung meint das Recht, danach zu streben, über die Ausübung der Befugnisse und Zuständigkeiten der lokalen Gebietskörperschaften zu entscheiden oder sie zu beeinflussen.

3 Das Gesetz stellt Mittel zur Verfügung, um die Ausübung dieses Rechts zu erleichtern. Das Gesetz kann, ohne ungebührlich Personen oder Gruppen von Personen zu diskriminieren, bestimmte Maßnahmen für unterschiedliche Umstände oder Personenkategorien vorsehen. Im Einklang mit den verfassungsrechtlichen und/oder internationalen Pflichten der Vertragspartei kann das Gesetz insbesondere Maßnahmen festlegen, die wahlberechtigten Bürgern vorbehalten sind.

4.1 Jede Vertragspartei erkennt gesetzlich das Recht von Staatsangehörigen der Vertragspartei an, sich als Wähler oder Kandidaten an der Wahl von Mitgliedern des Rates oder der Versammlung der lokalen Gebietskörperschaft zu beteiligen, in der sie leben.

4.2 Das Gesetz erkennt auch das Recht anderer Personen an, sich in solcher Art zu beteiligen, wenn die Vertragspartei dies im Einklang mit ihrer eigenen Verfassungsordnung entscheidet oder wenn dies den internationalen Rechtspflichten der Vertragspartei entspricht.

5.1 Alle Formalitäten, Bedingungen oder Einschränkungen der Ausübung des Rechts auf Beteiligung an den Angelegenheiten der lokalen Verwaltung müssen gesetzlich verankert und mit den internationalen Rechtspflichten der Vertragspartei vereinbar sein.

5.2 Das Gesetz erlegt die notwendigen Formalitäten, Bedingungen und Einschränkungen auf, um sicherzustellen, dass die ethische Integrität und Transparenz der Ausübung der Befugnisse und Zuständigkeiten der lokalen Gebietskörperschaften nicht durch das Recht auf Beteiligung gefährdet werden.

5.3 Alle weiteren Formalitäten, Bedingungen oder Einschränkungen müssen für eine wirksame politische Demokratie, für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft oder dahingehend notwendig sein, dass die Vertragspartei die Anforderungen ihrer internationalen Rechtspflichten erfüllt.

Artikel 2 – Umsetzung von Maßnahmen für das Recht auf Beteiligung

1 Die Vertragsparteien ergreifen alle notwendigen Maßnahmen für die wirksame Ausübung des Rechts auf Beteiligung an den Angelegenheiten der lokalen Verwaltung.

2 Diese Maßnahmen für die Ausübung des Rechts auf Beteiligung schließen ein:

- i die Ermächtigung der lokalen Gebiets- körperschaften, die Ausübung des in diesem Protokoll festgelegten Rechts auf Beteiligung, zu ermöglichen, zu fördern und zu erleichtern;
- ii das Einführen von:
 - a Verfahren für die Beteiligung der Menschen, wozu Konsultationsprozesse, kommunale Referenden und Petitionen gehören können, und, falls die lokalen Gebiets- körperschaften eine hohe Einwohnerzahl aufweisen und/oder ein großes Gebiet abdecken, Maßnahmen zur Beteiligung der Menschen auf einer Ebene, die ihnen am nächsten ist;
 - b Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten, die von den lokalen Stellen geführt werden, in Einklang mit der verfassungsmäßigen Ordnung und den internationalen Rechtspflichten der Vertragspartei;
 - c Maßnahmen, um die Bedürfnisse der Personenkategorien zu berücksichtigen, die sich besonderen Hürden in Bezug auf die Beteiligung ausgesetzt sehen; und
 - d Mechanismen und Verfahren für die Bearbeitung und Beantwortung von Beschwerden und Vorschlägen in Bezug auf die Arbeitsweise der lokalen Gebietskörperschaften und Dienste;

- iii den Aufruf zur Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien für die Förderung und die Ausübung des in diesem Protokoll festgelegten Rechts auf Beteiligung.

3 Die Verfahren, Maßnahmen und Mechanismen können für verschiedene Arten kommunaler Gebietskörperschaften unterschiedlich sein, abhängig von deren Größe und Zuständigkeiten.

4. Bei den Planungs- und Entscheidungsprozessen bezüglich der für die wirksame Ausübung des Rechts auf Beteiligung an den Angelegenheiten der lokalen Verwaltung zu ergreifenden Maßnahmen müssen die lokalen Gebietskörperschaften, sofern dies möglich ist, rechtzeitig und auf angemessene Weise konsultiert werden.

Artikel 3 – Gebietskörperschaften, auf die das Protokoll Anwendung findet

Dieses Protokoll findet Anwendung auf alle Arten kommunaler Gebietskörperschaften, die auf dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates existieren. Jedoch kann jeder Staat bei der Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde die Arten kommunaler oder regionaler Gebietskörperschaften bezeichnen, auf die er den Anwendungsbereich des Protokolls beschränken oder die er aus dessen Anwendungsbereich ausschließen will. Er kann auch weitere Arten kommunaler oder regionaler Gebietskörperschaften durch eine spätere Notifikation an den Generalsekretär des Europarats in den Anwendungsbereich des Protokolls einschließen.

Artikel 4 – Territoriale Anwendung

1 Jeder Staat kann zum Zeitpunkt der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde das Gebiet/die Gebiete bezeichnen, auf die dieses Protokoll Anwendung findet.

2 Jede Vertragspartei kann zu einem späteren Zeitpunkt durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Erklärung die Anwendung dieses Protokolls auf jedes weitere Gebiet, das in der Erklärung genannt wird, ausweiten. In Bezug auf ein solches Gebiet tritt das Protokoll am ersten Tag des Monats in Kraft, der nach Ablauf von drei Monaten nach Eingang dieser Erklärung beim Generalsekretär folgt.

3 Jede Erklärung, die gemäß den beiden vorausgegangenen Absätzen in Bezug auf ein Gebiet abgegeben wird, das in einer solchen Erklärung genannt wird, kann durch Notifikation an den Generalsekretär des Europarats zurückgezogen werden. Die Rücknahme tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der nach Ablauf von sechs Monaten nach Eingang dieser Notifikation beim Generalsekretär folgt.

Artikel 5 – Unterzeichnung und Inkrafttreten

1 Dieses Protokoll steht den Mitgliedstaaten des Europarats, die Unterzeichner der Charta sind, zur Unterzeichnung offen. Es bedarf der Ratifizierung, Annahme oder Genehmigung. Ein Mitgliedstaat des Europarats kann dieses Protokoll erst dann ratifizieren, annehmen oder genehmigen, wenn er gleichzeitig oder im Vorfeld die Charta ratifiziert, angenommen oder genehmigt hat. Die Ratifikations-, Annahme- oder

Genehmigungsurkunden werden beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt.

2 Dieses Protokoll tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der nach Ablauf von drei Monaten nach dem Tag folgt, an dem acht Mitgliedstaaten des Europarats ihre Zustimmung erklärt haben, sich durch das Protokoll als gebunden zu betrachten, gemäß den Bestimmungen in Absatz 1.

3 Im Hinblick auf einen Mitgliedstaat, der zu einem späteren Zeitpunkt erklärt, sich durch dieses als gebunden zu betrachten, tritt das Protokoll am ersten Tag des Monats in Kraft, der nach Ablauf von drei Monaten nach dem Tag der Hinterlegung der Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde folgt.

Artikel 6 – Aufkündigung

1 Jede Vertragspartei kann jederzeit dieses Protokoll durch eine Notifikation an den Generalsekretär des Europarats aufkündigen.

2 Die Kündigung tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der nach Ablauf von sechs Monaten nach Eingang dieser Notifikation beim Generalsekretär folgt.

Artikel 7 – Notifikation

Der Generalsekretär des Europarats benachrichtigt die Mitgliedstaaten des Europarats über:

- a jede Unterzeichnung;
- b die Hinterlegung einer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde;

- c jedes Inkrafttreten dieses Protokolls gemäß Artikel 5;
- d jede in Anwendung der Bestimmungen von Artikel 3 eingegangene Notifikation;
- e jede andere Maßnahme, Notifikation oder Mitteilung in Zusammenhang mit diesem Protokoll.

Zu Urkund dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten diese Charta unterschrieben.

Ausgeführt in Utrecht, am 16. November 2009, in englischer und französischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv des Europarats hinterlegt wird. Der Generalsekretär des Europarats wird den Mitgliedstaaten des Europarats beglaubigte Kopien übermitteln.

Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung

Begründungstext

I. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung wurde im Europarat von einem Ausschuss von Regierungssachverständigen unter der Leitung des Lenkungsausschusses für regionale und kommunale Fragen auf Grundlage eines Entwurfs verfasst, der von der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas vorgelegt worden war. Sie wurde am 15. Oktober 1985 als Übereinkommen der Mitgliedstaaten des Europarats zur Unterzeichnung aufgelegt.

II. Diese Publikation enthält den Begründungstext, der auf Grundlage der Diskussionen des Ausschusses verfasst und dem Ministerkomitee des Europarats vorgelegt wurde. Der Begründungstext stellt kein Instrument dar, das eine maßgebliche Interpretation des Textes der Charta bietet, obwohl er das Verständnis ihrer Bestimmungen erleichtern kann.

Begründungstext

A. Entstehungsgeschichte der Charta

Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung ist das Endergebnis einer Reihe von Initiativen und vieler Jahre der Beratungen im Europarat.

Der Schutz und die Stärkung der lokalen Autonomie in Europa mittels eines Dokuments, das die Grundsätze erklärt, die von allen demokratischen Staaten in Europa anerkannt werden, ist ein lange bestehendes Vorhaben kommunaler Regierungskreise. Außerdem wurde bereits frühzeitig erkannt, dass ein solcher Text zum Ziel haben sollte, die Einhaltung durch jene sicherzustellen, deren Handeln bei jeder Verteidigung der lokalen Autonomie vorrangig relevant ist, vor allem durch Regierungen.

Der Europarat, als Wächter der Menschenrechte und Verteidiger der Grundsätze der demokratischen Regierungsführung, war der naheliegende Rahmen, in dem eine solche Übereinkunft entworfen und angenommen werden konnte; umso mehr, als er bereits seit 1957 seine Anerkennung der Bedeutung der lokalen Gebietskörperschaften unter Beweis gestellt hat, indem er für diese ein Vertretungsorgan auf europäischer Ebene geschaffen hat, das seitdem die Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas (CLRAE) war.¹

1. Am 14. Januar 1994 wurde die Ständige Konferenz in Anerkennung ihrer politischen Bedeutung in den Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE) umgewandelt.

Es war in der Tat die CLRAE, die in ihrer EntschlieÙung 64 (1968) eine Erklärung der Grundsätze der lokalen Autonomie vorschlug und das Ministerkomitee des Europarats aufforderte, sie anzunehmen. Diese Initiative wurde von der Beratenden Versammlung unterstützt, die in ihrer Empfehlung 615 (1970) dem Ministerkomitee einen Text vorlegte, der eng an den Text der CLRAE angelehnt war und von den beiden Organen gemeinsam entworfen worden war. Die geplante Erklärung war jedoch zu allgemein und knapp gehalten, um auf ihrer Grundlage entschlossen vorzugehen.

Die neue Initiative der CLRAE im Jahr 1981 basierte daher auf einem flexibleren Ansatz. Es wurde aber auch die Ansicht vertreten, dass eine nicht bindende Erklärung von Grundsätzen allein nicht der Bedeutung der lokalen Autonomie oder den Gefahren, denen sie ausgesetzt ist, gerecht werden könnte. Vielmehr müssten die Regierungen aufgefordert werden, verbindliche Verpflichtungen einzugehen. Die zur Berücksichtigung der Unterschiede zwischen den nationalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen und Verwaltungstraditionen notwendige Flexibilität sollte darin enthalten sein – nicht durch eine übermäßige Verwässerung der Anforderungen der neuen Übereinkunft, sondern indem man den Regierungen Wahlmöglichkeiten im Hinblick auf die Bestimmungen einräumte, durch die sie sich als gebunden betrachten würden.

Das logische Ergebnis dieses Ansatzes war die Vorlage eines Entwurfs der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung beim Ministerkomitee – als CLRAE-EntschlieÙung 126 (1981) – mit der Bitte, diese im Rang eines europäischen Übereinkommen anzunehmen.

Das Ministerkomitee entschied, die Vorschläge der CLRAE an den Lenkungsausschuss für regionale und kommunale Fragen (CDRM) mit dem Ziel weiterzuleiten, sie auf der 5. Konferenz der für Gemeindefragen zuständigen europäischen Minister zu diskutieren (Lugano, 5.–7. Oktober 1982). Die in Lugano anwesenden Minister kamen zu folgenden Schlussfolgerungen:

„...sind der Ansicht, dass dieser Charta-Entwurf einen wichtigen Schritt zur Definition der Grundsätze der lokalen Autonomie darstellt, wobei sie die Vorbehalte einiger Minister bezüglich der Notwendigkeit für eine Charta in der Form eines verbindlichen Übereinkommens und einiger Aspekte zum Inhalt der Charta zur Kenntnis nehmen;

... bitten das Ministerkomitee des Europarats, den Lenkungsausschuss für regionale und kommunale Fragen (CDRM) anzuweisen, mit der Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas in Kontakt zu treten, um die erforderlichen Änderungen an dem Entwurf der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung gemäß den Kommentaren zur Form und zum Inhalt vorzunehmen, die während der Konferenz vorgebracht wurden, damit er ihnen auf der nächsten Konferenz zur Annahme vorgelegt werden kann ...“

Das Ministerkomitee gab diese Anweisung an den CDRM, der daraufhin den Charta-Entwurf gründlich überarbeitete. In Anwendung der Schlussfolgerungen der Lugano-Konferenz nahmen Vertreter der CLRAE an den Diskussionen teil.

Der Entwurfstext der Charta in seiner vom CDRM überarbeiteten Fassung wurde schließlich auf der 6. Konferenz der für Gemeindefragen zuständigen europäischen Minister vorgelegt, die vom 6. bis zum 8. November 1984 in Rom stattfand. Nach Prüfung des Textes stimmten die Minister einstimmig den in ihm enthaltenen Grundsätzen zu. Im Hinblick auf die

Rechtsform, die die Charta erhalten sollte, sprach sich die Mehrheit der Minister zugunsten eines Übereinkommens aus.

In Anbetracht der Meinungen der Beratenden Versammlung und der Ministerkonferenz in Rom nahm daher das Ministerkomitee im Juni 1985 die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Form eines Übereinkommens an. In Anerkennung der Tatsache, dass die Initiative für die Charta ursprünglich von der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas stammte, wurde beschlossen, dass das Überkommen am 15. Oktober 1985 anlässlich der 20. Plenarsitzung der CLRAE zur Unterzeichnung aufgelegt werden sollte.

B. Allgemeine Anmerkungen

Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung verfolgt die Absicht, das Fehlen gemeinsamer europäischer Standards zur Bewertung und zum Schutz der Rechte der lokalen Gebietskörperschaften zu beheben, die den Bürgern am nächsten sind, und ihnen die Möglichkeit geben, sich wirksam an Entscheidungen zu beteiligen, die sie unmittelbar betreffen.

Die Charta verpflichtet die Parteien zur Anwendung von Grundsatzregeln, die die politische, verwaltungstechnische und finanzielle Unabhängigkeit der Gemeinden garantieren. Sie ist damit eine Demonstration des politischen Willens auf europäischer Ebene, den Grundsätzen auf allen Ebenen der territorialen Verwaltung Leben zu verleihen, die seit der Gründung des Europarats von diesem verteidigt werden; der Europarat sieht in der Tat seine Aufgabe darin, das demokratische Gewissen Europas zu sein und die Menschenrechte im größtmöglichen Umfang zu verteidigen. Tatsächlich verkörpert

sie die Überzeugung, dass der Grad der Selbstverwaltung, den die lokalen Gebietskörperschaften genießen, als Maßstab einer echten Demokratie betrachtet werden kann.

Die Charta besteht aus drei Teilen. Der erste Teil enthält die inhaltlichen Bestimmungen, die die Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung festlegen. Er formuliert die Notwendigkeit für eine verfassungsmäßige und rechtliche Grundlage der lokalen Selbstverwaltung, definiert den Begriff und legt Grundsätze fest, die die Beschaffenheit und den Umfang der Befugnisse der lokalen Gebietskörperschaften regeln. Weitere Artikel befassen sich mit dem Schutz der Grenzen der lokalen Gebietskörperschaften, der Zusicherung, dass sie im Hinblick auf ihre Verwaltungsstrukturen und den Zugang zu kompetenten Mitarbeitern Autonomie besitzen und der Festlegung der Bedingungen für die Ausübung des Amtes eines gewählten Kommunalvertreters. Zwei wichtige Artikel dienen der Beschränkung der Verwaltungsaufsicht über die Tätigkeit der lokalen Gebietskörperschaften und der Gewährleistung, dass sie über ausreichende Finanzmittel zu Bedingungen verfügen, die ihre grundsätzliche Autonomie nicht beeinträchtigen. Die restlichen Bestimmungen in diesem Teil decken das Recht der lokalen Gebietskörperschaften auf Kooperation und die Gründung von Vereinigungen und den Schutz der lokalen Selbstverwaltung durch das Recht auf einen Rechtsbehelf ab.

Teil II enthält verschiedene Bestimmungen zum Umfang der von den Parteien eingegangenen Verpflichtungen. Gemäß der Intention, eine realistische Ausgewogenheit herzustellen zwischen dem Schutz der wesentlichen Grundsätze und der

Flexibilität, die erforderlich ist, um den rechtlichen und institutionellen Besonderheiten der verschiedenen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, gestattet die Charta den Parteien ausdrücklich, bestimmte Bestimmungen der Charta von denjenigen auszuschließen, durch die sie sich als gebunden betrachten. Damit stellt sie einen Kompromiss zwischen der Anerkennung der Tatsache, dass die kommunale Selbstverwaltung die Struktur und Organisation des Staates selbst berührt, was ein Hauptanliegen der Regierung ist, und dem Ziel dar, ein Mindestmaß an Grundprinzipien zu schützen, die jedes demokratische System der lokalen Selbstverwaltung achten sollte. Darüber hinaus können die Verpflichtungen der Parteien zu einem späteren Zeitpunkt erweitert werden, wenn die entsprechenden Hürden beseitigt wurden.

Potenziell finden die Grundsätze der lokalen Selbstverwaltung, die in der Charta festgelegt wurden, auf alle Ebenen oder Arten der lokalen Selbstverwaltung Gebietskörperschaften in den einzelnen Mitgliedstaaten Anwendung, und natürlich auch, mutatis mutandis, auf Gebietskörperschaften auf regionaler Ebene. Um Sonderfälle berücksichtigen zu können, ist es den Parteien jedoch gestattet, bestimmte Arten kommunaler Gebietskörperschaften aus dem Anwendungsbereich der Charta auszuschließen.

Die Charta sieht keine institutionalisierte Kontrolle ihrer Anwendung vor, außer der Anforderung an die Parteien, alle relevanten Informationen über gesetzgeberische oder anderweitige Maßnahmen zu übermitteln, die zum Zweck der Einhaltung der Charta ergriffen werden. Es wurde tatsächlich erwogen, ein internationales Aufsichtssystem zu schaffen, analog zu dem der Europäischen Sozialcharta. Man verzichtete

jedoch auf eine komplexe Aufsichtsmechanik, angesichts der Tatsache, dass die Präsenz der CLRAE im Europarat mit direktem Zugang zum Ministerkomitee eine angemessene politische Kontrolle der Einhaltung der gewählten Bestimmungen der Charta durch die Parteien gewährleistet.

Der letzte Teil des Textes enthält die Schlussbestimmungen, die mit jenen übereinstimmen, die üblicherweise in Übereinkommen verwendet werden, die unter der Schirmherrschaft des Europarats aufgesetzt werden.

Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung ist der erste multilaterale Rechtsakt, der die Grundsätze der kommunalen Autonomie definiert und schützt, einer der Pfeiler der Demokratie, deren Verteidigung und Weiterentwicklung die Aufgabe des Europarats ist. Es bleibt zu hoffen, dass sie einen wesentlichen Beitrag zum Schutz und zur Stärkung der gemeinsamen europäischen Werte leisten wird.

C. Kommentar zu den Bestimmungen der Charta

Präambel

Die Präambel bietet die Gelegenheit, die der Charta zugrundeliegenden Ausgangsprämissen darzulegen. Diese sind im Wesentlichen:

- der wichtige Beitrag der lokalen Selbstverwaltung für die Demokratie, eine wirksame Verwaltung und die Dezentralisierung der Macht;
- die wichtige Rolle der lokalen Gebietskörperschaften beim Aufbau Europas;

- die Notwendigkeit, dass die lokalen Gebietskörperschaften demokratisch konstituiert sind und sich einer umfassenden Autonomie erfreuen.

Artikel 1

Artikel 1 enthält die allgemeine Verpflichtung der Parteien, die Grundsätze der lokalen Selbstverwaltung, die in Teil I der Charta (Artikel 2–11) aufgeführt sind, in dem von Artikel 12 vorgesehenen Umfang zu achten.

Artikel 2

Dieser Artikel legt fest, dass der Grundsatz der lokalen Selbstverwaltung im innerstaatlichen Recht enthalten sein sollte.

In Anbetracht der Bedeutung des Grundsatzes ist es des Weiteren wünschenswert, dass dies umgesetzt wird, indem man ihn in den grundlegenden Text zur Organisation des Staates, i. e. die Verfassung, aufnimmt. Es wurde jedoch anerkannt, dass es in jenen Staaten, in denen das Verfahren für eine Verfassungsänderung die Zustimmung einer besonderen Mehrheit der Legislative oder die Zustimmung der gesamten Bevölkerung in Form eines Referendums erfordert, nicht möglich ist, eine Verpflichtung einzugehen, den Grundsatz der lokalen Selbstverwaltung in die Verfassung aufzunehmen. Es wurde des Weiteren anerkannt, dass Staaten ohne schriftliche Verfassung, aber mit verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die in verschiedenen Dokumenten und Quellen enthalten sind, auf spezielle Schwierigkeiten stoßen können oder es ihnen sogar unmöglich ist, diese Verpflichtung einzugehen.

Berücksichtigt werden muss auch die Tatsache, dass in föderalen Staaten die kommunale Regierung durch die einzelnen Teilstaaten und nicht durch die Zentralregierung geregelt sein kann. Im Hinblick auf die föderalen Staaten berührt die Charta in keiner Weise die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Gesamtstaat und den Teilstaaten.

Artikel 3

Dieser Artikel legt die wesentlichen Merkmale der kommunalen Selbstverwaltung fest, wie sie für den Zweck der Charta zu verstehen sind.

Absatz 1

Der Begriff der „Fähigkeit“ drückt die Idee aus, dass das gesetzliche Recht, bestimmte öffentliche Angelegenheiten zu regeln und zu gestalten, mit den Mitteln einhergehen muss, dies wirksam zu tun. Die Aufnahme der Formulierung „im Rahmen der Gesetze“ erkennt die Tatsache an, dass dieses Recht und die Fähigkeit von der Gesetzgebung enger gefasst sein können.

„In eigener Verantwortung“ betont, dass die lokalen Gebietskörperschaften nicht darauf beschränkt werden sollten, als bloße Vertretung übergeordneter Stellen zu agieren.

Es ist nicht möglich, präzise zu definieren, für welche Angelegenheiten die lokalen Gebietskörperschaften das Recht auf Regelung und Gestaltung haben sollten. Ausdrücke wie „kommunale Angelegenheiten“ und „eigene Angelegenheiten“ wurden als zu vage und schwierig auszulegen abgelehnt. Die Traditionen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Angelegenheiten, die der Domäne der lokalen Gebietskörperschaften zugerechnet werden,

unterscheiden sich erheblich. In der Realität haben die meisten Angelegenheiten sowohl kommunale als auch nationale Auswirkungen, und die Zuständigkeit für sie kann in den einzelnen Staaten und im Laufe der Zeit variieren und sogar auf verschiedene Regierungsebenen verteilt sein. Die lokalen Gebietskörperschaften auf Angelegenheiten zu beschränken, die keine weiterreichenden Auswirkungen haben, würde die Gefahr bergen, ihnen eine marginale Rolle zuzuweisen. Andererseits wird akzeptiert, dass Staaten den Wunsch haben, bestimmte Aufgaben, wie z. B. die nationale Verteidigung, der Zentralregierung vorzubehalten. Es ist die Intention der Charta, dass die lokalen Gebietskörperschaften eine Bandbreite an Zuständigkeiten haben, die auf kommunaler Ebene ausgeübt werden können. Die Definition dieser Zuständigkeiten ist Gegenstand von Artikel 4.

Absatz 2

Die Rechte der Selbstverwaltung müssen durch demokratisch konstituierte Räte oder Versammlungen ausgeübt werden. Dieser Grundsatz steht im Einklang mit der Bedeutung, die der Europarat demokratischen Regierungsformen beimisst.

Dieses Recht schließt in der Regel eine repräsentative Versammlung mit ihr untergeordneten Exekutivorganen oder ohne solche ein, aber es besteht auch die Möglichkeit der direkten Demokratie, wenn dies vom Gesetz vorgesehen ist.

Artikel 4

Wie in den Kommentaren zu Artikel 3 erläutert, ist es nicht möglich, noch wäre der Versuch angemessen, abschließend die Befugnisse und Zuständigkeiten aufzulisten, die den lokalen Gebietskörperschaften in ganz Europa übertragen

werden sollten. Dieser Artikel legt jedoch die allgemeinen Grundsätze fest, auf denen die Zuständigkeiten der lokalen Gebietskörperschaften und das Wesen ihrer Befugnisse basieren sollten.

Absatz 1

Das Wesen der Zuständigkeiten der lokalen Gebietskörperschaften für die Realität der lokalen Selbstverwaltung fundamental ist, liegt es im Interesse sowohl der Klarheit als auch der Rechtssicherheit, dass ihnen die grundlegenden Zuständigkeiten nicht ad hoc zugewiesen, sondern ausreichend in der Gesetzgebung verankert werden sollten. Normalerweise sollten die Zuständigkeiten durch die Verfassung oder durch ein Gesetz des Parlaments übertragen werden. Allerdings wird ungeachtet der Verwendung des Wortes „Gesetz“ in diesem Absatz anerkannt, dass in bestimmten Staaten eine Übertragung von konkreten Befugnissen durch das Parlament, insbesondere im Hinblick auf Einzelheiten oder Angelegenheiten, die in Folge von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft eine Umsetzung erfordern, aus Gründen der Effizienz wünschenswert sein kann, vorausgesetzt, das Parlament behält eine angemessene Aufsicht über die Ausübung der übertragenen Befugnisse. Darüber hinaus findet eine Ausnahmeregelung im Fall der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft Anwendung, insofern Verordnungen der Gemeinschaft (die laut Artikel 189 der Römischen Verträge direkt anwendbar sind) eine Anwendung einer konkreten Maßnahme auf einer bestimmten Verwaltungsebene festlegen.

Absatz 2

Zusätzlich zu den Zuständigkeiten, die per Gesetz einzelnen Ebenen der Verwaltung übertragen werden, können weitere Notwendigkeiten oder Möglichkeiten für ein Handeln der staatlichen Organe auftreten. Wo diese Betätigungsfelder kommunale Bezüge haben und nicht von der allgemeinen Zuständigkeit ausgeschlossen sind, die in den meisten Mitgliedstaaten besteht, ist es wichtig für das Verständnis der lokalen Gebietskörperschaften als politische Einheiten, die aus eigenem Recht handeln, um das allgemeine Wohlergehen ihrer Bewohner zu fördern, dass sie das Recht haben, bei diesen Angelegenheiten die Initiative zu übernehmen. Die allgemeinen Regeln, nach denen sie in diesen Fällen handeln können, können jedoch gesetzlich festgelegt sein. In bestimmten Mitgliedstaaten müssen die lokalen Gebietskörperschaften jedoch in der Lage sein, eine gesetzliche Befugnis für ihr Handeln anzuführen. Den lokalen Gebietskörperschaften kann in einem solchen System, dessen Existenz in diesem Maße in Artikel 4, Absatz 2 enthalten ist, über die konkreten Zuständigkeiten hinaus ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt werden.

Absatz 3

Dieser Absatz formuliert den allgemeinen Grundsatz, dass die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben dezentralisiert erfolgen sollte. Dieser Grundsatz wurde bei vielen Anlässen im Kontext des Europarats erklärt und insbesondere in den Schlussfolgerungen der Lissabon-Konferenz der für Gemeindefragen zuständigen europäischen Minister von 1977. Dieser impliziert – es sei denn, die Größe oder die Art einer Aufgabe ist dergestalt, dass sie in einem größeren Gebiet ausgeführt werden muss oder es vorrangige Erwägungen der

Effizienz oder Wirtschaftlichkeit gibt –, dass diese Aufgabe generell der lokalsten Regierungsebene übertragen werden sollte. Diese Klausel impliziert jedoch keine Forderung, Funktionen systematisch zu dezentralisieren und diesen Behörden zu übertragen, die aufgrund ihrer Art oder Größe nur begrenzte Aufgaben erfüllen können.

Absatz 4

Dieser Absatz befasst sich mit dem Problem der Zuständigkeitsüberschneidungen. Um zur Klarheit beizutragen und um die Tendenz hin zu einer progressiven Verwässerung der Verantwortung zu vermeiden, sollten die Befugnisse umfassend und ausschließlich sein. Allerdings ist ein ergänzendes Handeln der verschiedenen Behördenebenen in bestimmten Bereichen erforderlich, und es ist wichtig, dass in diesen Fällen das Eingreifen der zentralen oder regionalen Stellen in Übereinstimmung mit klaren gesetzlichen Bestimmungen erfolgt.

Absatz 5

Die Verwaltungsstrukturen der lokalen Gebietskörperschaften und ihre Vertrautheit mit den örtlichen Gegebenheiten können sie zu geeigneten Organen machen, um bestimmte Funktionen auszuüben, deren letztendliche Verantwortung bei den supralokalen Behörden liegt. Es ist jedoch wichtig, dass diese Art der Delegation nicht übermäßig in die unabhängigen Befugnisse der lokalen Ebene eingreift und es letzterer gestattet sein sollte, wenn möglich, örtliche Umstände bei der Ausübung der übertragenen Befugnisse zu berücksichtigen. Es wird allerdings anerkannt, dass in Bezug auf bestimmte Funktionen, z. B. die Ausstellung von Personalausweisen, die

Notwendigkeit einheitlicher Regelungen keinen Raum für einen lokalen Ermessensspielraum lässt.

Absatz 6

Während sich die Absätze 1 bis 5 mit Fragen befassen, die in den Zuständigkeitsbereich kommunaler Gebietskörperschaften fallen, behandelt Absatz 6 sowohl Fragen, die in den Zuständigkeitsbereich dieser Behörden fallen, als auch Fragen, die außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs liegen, durch die sie aber besonders betroffen sind. Der Text sieht vor, dass die Art und der Zeitpunkt der Konsultation dergestalt sein sollten, dass die lokalen Gebietskörperschaften eine echte Möglichkeit haben, Einfluss geltend zu machen, während zugestanden wird, dass außergewöhnliche Umstände die Anhörung außer Kraft setzen können, insbesondere in dringenden Fällen. Diese Konsultation sollte unmittelbar mit der betroffenen Gebietskörperschaft oder den betroffenen Gebietskörperschaften erfolgen oder indirekt über ihre Verbände, wenn mehrere Körperschaften betroffen sind.

Artikel 5

Vorschläge für Änderungen ihrer Grenzen, für die Zusammenlegungen mit anderen Gebietskörperschaften extreme Beispiele sind, sind offensichtlich von grundlegender Bedeutung für eine kommunale Gebietskörperschaft und die Bürger, denen sie dient. Während es in vielen Staaten als unrealistisch betrachtet wird zu erwarten, dass die örtliche Gemeinde die Befugnis hat, ein Vetorecht bei solchen Änderungen zu haben, ist eine vorherige Anhörung der Gemeinde, sei es direkt oder indirekt, unverzichtbar. Referenden wären möglicherweise

ein geeignetes Verfahren für eine solche Konsultation, aber es gibt dafür in vielen Staaten keine gesetzliche Grundlage. Wenn die gesetzlichen Bestimmungen keine verbindliche Durchführung von Referenden vorsehen, können andere Formen der Konsultation angewendet werden.

Artikel 6

Absatz 1

Der Text in diesem Absatz befasst sich nicht mit der allgemeinen Beschaffenheit der lokalen Gebietskörperschaft und ihres Rates, sondern eher mit der Art und Weise, wie ihre Verwaltungsdienste organisiert sind. Während auf zentraler oder regionaler Ebene erlassene Gesetze bestimmte allgemeine Grundsätze für diese Organisation festlegen können, müssen die lokalen Gebietskörperschaften in der Lage sein, ihre eigenen Verwaltungsstrukturen zu ordnen, um örtlichen Gegebenheiten und der Effizienz der Verwaltung Rechnung zu tragen. Begrenzte konkrete Anforderungen in den auf zentraler oder regionaler Ebene erlassenen Gesetzen, die z. B. die Gründung bestimmter Ausschüsse oder die Schaffung bestimmter Verwaltungsposten betreffen, sind zulässig, sollten aber nicht so weit verbreitet sein, dass sie eine rigide Organisationsstruktur aufzwingen.

Absatz 2

Zusätzlich zu den angemessenen Gestaltungsstrukturen ist es unerlässlich für die Effizienz und Effektivität einer kommunalen Gebietskörperschaft, dass sie Personal selbst einstellt und dauerhaft bindet, dessen Qualifikation den Zuständigkeiten der Gebietskörperschaft entspricht. Dies

hängt eindeutig in erheblichem Maße von der Möglichkeit der lokalen Gebietskörperschaft ab, ausreichend günstige Beschäftigungsbedingungen anbieten zu können.

Artikel 7

Dieser Artikel soll sicherstellen, dass die gewählten Kommunalvertreter nicht durch einen Dritten daran gehindert werden können, ihr Amt auszuüben, und dass einige Kategorien von Personen nicht aus rein materiellen Erwägungen daran gehindert werden, sich um ein Amt zu bewerben. Die materiellen Erwägungen schließen eine ausreichende finanzielle Entschädigung für Auslagen ein, die sich aus der Ausübung des Amtes ergeben, und, sofern angemessen, eine Entschädigung für Verdienstauffälle und, insbesondere im Fall von Stadt- und Gemeinderäten, die in eine exekutive Vollzeitposition gewählt werden, eine Vergütung und eine damit verbundene Sozialversicherung. Im Geiste dieses Artikels könnte man auch eine Bestimmung für die Reintegration jener Personen, die eine Vollzeitstelle innehaben, in ein normales Arbeitsleben am Ende ihrer Amtszeit erwarten.

Absatz 3

Dieser Absatz sieht vor, dass eine Unvereinbarkeit mit dem Amt eines gewählten Kommunalvertreters nur auf objektiven gesetzlichen Kriterien basieren darf und nicht auf Ad-hoc-Entscheidungen. Normalerweise bedeutet dies, dass Fälle von Unvereinbarkeit gesetzlich geregelt werden. Es gibt jedoch Fälle tief verwurzelter, ungeschriebener Rechtsgrundsätze, die angemessene Garantien zu bieten scheinen.

Artikel 8

Dieser Artikel befasst sich mit der Aufsicht über die lokalen Gebietskörperschaften durch übergeordnete Behörden. Es geht hier nicht um die Möglichkeit von Einzelpersonen, gerichtlich gegen kommunale Gebietskörperschaften vorzugehen, oder um die Ernennung und Tätigkeit von Ombudspersonen oder andere offizielle Stellen mit Ermittlungsauftrag. Die Bestimmungen befassen sich vor allem mit der Philosophie der Aufsicht, die normalerweise mit *contrôles de tutelle* verbunden wird, die schon lange Teil der Tradition in einer Reihe von Staaten sind. Sie betreffen somit Praktiken wie z. B. die Auflage einer vorherigen Genehmigung zum Handeln oder die Bestätigung von Gesetzen, damit diese in Kraft treten können, die Befugnis zur Annullierung von Entscheidungen der lokalen Gebietskörperschaft, Rechnungscontrollen, etc.

Absatz 1

Absatz 1 sieht vor, dass es eine angemessene gesetzliche Grundlage für die Aufsicht geben muss und schließt somit Ad-hoc-Aufsichtsverfahren aus.

Absatz 2

Die Verwaltungsaufsicht sollte sich normalerweise auf die Frage der Rechtmäßigkeit der Tätigkeit der lokalen Gebietskörperschaften und nicht auf deren Zweckmäßigkeit beziehen. Eine besondere, aber nicht die einzige Ausnahme wird im Fall übertragener Aufgaben gemacht, wenn die Behörde, die ihre Befugnisse delegiert, eine Aufsicht über die Art und Weise durchzuführen wünscht, wie die Aufgabe erledigt wird. Dies sollte jedoch nicht dazu führen, die kommunale Gebietskörperschaft daran zu hindern, sich auf einen

gewissen Ermessensspielraum zu berufen, wie in Artikel 4, Absatz 5 vorgesehen.

Absatz 3

Der Text bezieht seine Inspiration vom Grundsatz der „Verhältnismäßigkeit“, wobei die aufsichtführende Behörde bei der Ausübung ihrer Vorrechte verpflichtet ist, die Methode einzusetzen, die die kommunale Autonomie am wenigsten beeinträchtigt und gleichzeitig das gewünschte Ergebnis erzielt.

Da der Zugang zu gerichtlichen Rechtsmitteln gegen die nicht ordnungsgemäße Ausübung der Aufsicht und Kontrolle durch Artikel 11 abgedeckt wird, wurde es als nicht notwendig erachtet, präzise Bestimmungen zu den Bedingungen und der Art und Weise des Eingreifens in bestimmten Situationen aufzunehmen.

Artikel 9

Die gesetzliche Befugnis, bestimmte Funktionen auszuführen, ist bedeutungslos, wenn den lokalen Gebietskörperschaften die Finanzmittel zu deren Ausführung vorenthalten werden.

Absatz 1

Dieser Absatz soll sicherstellen, dass die lokalen Gebietskörperschaften nicht ihrer Freiheit beraubt werden, Ausgabenprioritäten festzulegen.

Absatz 2

Der betreffende Grundsatz sieht vor, dass es ein angemessenes Verhältnis zwischen den verfügbaren Finanzmitteln

einer lokalen Gebietskörperschaft und den Aufgaben, die sie leisten soll, geben sollte. Dieses Verhältnis ist besonders eng bei Funktionen, die ihr gezielt übertragen wurden.

Absatz 3

Das Treffen einer politischen Entscheidung beim Abwägen der Vorteile von angebotenen Diensten gegenüber den Kosten für den lokalen Steuerzahler oder für die Nutzer ist eine unverzichtbare Pflicht der gewählten Kommunalvertreter. Es wird anerkannt, dass die auf zentraler oder regionaler Ebene erlassenen Gesetze allgemeine Grenzen für die Befugnis der lokalen Gebietskörperschaften festlegen, Steuern zu erheben; sie dürfen jedoch nicht das effektive Funktionieren des Prozesses der lokalen Verantwortung verhindern.

Absatz 4

Bestimmte Steuern oder Einnahmequellen für die Finanzierung der lokalen Gebietskörperschaften sind naturgemäß oder aus praktischen Gründen relativ immun gegen die Folgen von Inflation und andere Wirtschaftsfaktoren. Ein übermäßiger Rückgriff auf diese Steuern oder Quellen kann kommunale Gebietskörperschaften in Schwierigkeiten bringen, da die Kosten für die Bereitstellung von Diensten unmittelbar durch die Entwicklung der wirtschaftlichen Faktoren beeinflusst werden. Es wird jedoch anerkannt, dass es selbst im Fall relativ dynamischer Einkommensquellen keine automatische Korrelation zwischen Kosten- und Mittelentwicklungen geben darf.

Absatz 6

Wenn umverteilte Mittel gemäß den spezifischen gesetzlichen Kriterien zugewiesen werden, gelten die Bestimmungen dieses Absatzes als erfüllt, wenn die lokalen Gebietskörperschaften bei der Ausarbeitung der entsprechenden Gesetzgebung konsultiert werden.

Absatz 7

Allgemeine Zuweisungen oder sogar bereichsspezifische Zuweisungen sind in Bezug auf die Handlungsfreiheit der lokalen Gebietskörperschaften projektspezifischen Zuweisungen vorzuziehen. Es wäre unrealistisch zu erwarten, dass alle konkreten Projektzuweisungen durch allgemeine Zuweisungen ersetzt werden, insbesondere bei großen Kapitalinvestitionen, aber ein übermäßiger Rückgriff auf diese Zuweisungen wird den Handlungsspielraum der lokalen Gebietskörperschaft im Hinblick auf ihre Ausgabenprioritäten erheblich beschränken. Der Anteil der Zuweisungen an den Gesamtmitteln variiert erheblich in den einzelnen Staaten, und es kann als angemessen betrachtet werden, dass die Summe der projektspezifischen Zuweisungen im Verhältnis zu den allgemeinen Zuweisungen höher ist, wenn die Zuweisungen insgesamt einen relativ geringen Anteil der Gesamteinnahmen ausmachen.

Der zweite Satz von Artikel 9, Absatz 7, soll sicherstellen, dass eine für einen bestimmten Zweck bestimmte Zuweisung nicht die Handlungsfreiheit der lokalen Gebietskörperschaft in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich schmälert.

Absatz 8

Es ist wichtig für die lokalen Gebietskörperschaften, dass sie Zugang zu Krediten für Kapitalinvestitionen haben. Die möglichen Quellen für diese Mittel hängen jedoch unausweichlich von der Struktur der einzelnen Kapitalmärkte ab; die Zugangsverfahren und -bedingungen zu diesen Quellen können gesetzlich geregelt werden.

Artikel 10

Absatz 1

Dieser Absatz deckt die Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften auf funktionaler Basis mit dem besonderen Schwerpunkt ab, durch gemeinsame Projekte oder die gemeinsame Durchführung von Aufgaben eine größere Effizienz zu erreichen, die über die Möglichkeiten einer einzelnen Gebietskörperschaft hinausgehen. Eine solche Zusammenarbeit kann die Form von Verbänden oder Zusammenschlüssen von Gebietskörperschaften annehmen; der rechtliche Rahmen für die Gründung dieser Organe kann indes gesetzlich geregelt sein.

Absatz 2

Absatz 2 befasst sich mit Vereinigungen, deren Ziele wesentlich allgemeiner als die funktionalen Erwägungen in Absatz 1 sind und die normalerweise danach streben, alle Gebietskörperschaften einer bestimmten Art oder bestimmter Arten auf regionaler oder nationaler Basis zu vertreten. Das Recht, Vereinigungen dieser Art anzugehören, impliziert

jedoch nicht die Anerkennung jeder dieser Vereinigungen als Gesprächspartner durch die Zentralregierung.

In einer derartigen Übereinkunft des Europarats ist es normal, dass das Recht auf Mitgliedschaft in Vereinigungen auf nationaler Ebene mit dem parallelen Recht auf Mitgliedschaft in internationalen Vereinigungen einhergeht, von denen einige sich für die Förderung der europäischen Einigung im Sinne der Ziele einsetzen, die in der Satzung des Europarats festgelegt wurden.

Artikel 10.2 überlässt den einzelnen Mitgliedstaaten aber die Wahl der Mittel, seien es legislative oder sonstige, durch die der Grundsatz umgesetzt wird.

Absatz 3

Auch eine direkte Zusammenarbeit mit einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften anderer Staaten sollte demnach zulässig sein, obwohl die Art dieser Zusammenarbeit die gesetzlichen Bestimmungen, die ggf. in jedem Land existieren, achten und sich im Rahmen der Befugnisse der betreffenden Gebietskörperschaften bewegen muss.

Die Bestimmungen des Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (21. Mai 1980, SEV Nr. 106) sind diesbezüglich von besonderer Relevanz, obwohl sich einige Formen der Kooperation nicht auf Grenzgebiete beschränken müssen.

Artikel 11

Unter „Rechtsweg“ versteht man den Zugang einer lokalen Gebietskörperschaft zu:

- a. einem ordentlichen Gericht oder
- b. einem gleichwertigen, unabhängigen, gesetzlichen Organ, das die Befugnis hat, darüber zu entscheiden, ob eine Maßnahme, Unterlassung, Entscheidung oder ein Verwaltungsakt im Einklang mit den Gesetzen steht, bzw. diesbezüglich eine Empfehlung abzugeben.

Ein gemeldeter Fall betraf einen Staat, in dem es, obwohl Verwaltungsentscheidungen nicht gerichtlich anfechtbar sind, möglich ist, auf ein außerordentliches Rechtsmittel zurückzugreifen, das „Antrag auf Wiedereröffnung von Verfahren“ genannt wird. Dieser gerichtliche Rechtsweg, der zur Verfügung steht, wenn die Entscheidung auf einer erwiesenermaßen inkorrekten Anwendung des Rechts basiert, steht mit den Anforderungen dieses Artikels in Einklang.

Artikel 12

Die Formulierung der in Teil I der Charta festgelegten Grundsätze der lokalen Selbstverwaltung musste die breite Vielfalt der Rechtssysteme und lokalen Verwaltungsstrukturen abdecken, die in den Mitgliedstaaten des Europarats existiert. Dessen ungeachtet wird anerkannt, dass die einzelnen Regierungen immer noch auf verfassungsrechtliche oder praktische Hürden im Hinblick auf die Annahme bestimmter Bestimmungen der Charta stoßen können.

Daher übernimmt dieser Artikel den Grundsatz der „Mindestverpflichtungen“, der zum ersten Mal von der Europäischen Sozialcharta begründet wurde, indem er erklärt, dass sich die Vertragsparteien zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung mindestens durch zwanzig der dreißig Absätze aus Teil I der Charta als gebunden betrachten, von denen mindestens zehn aus dem Kern von 14 Grundsätzen zu wählen sind. Da jedoch das letztliche Ziel nach wie vor die Einhaltung aller Bestimmungen der Charta ist, wird es den Vertragsparteien explizit gestattet, weitere Verpflichtungen einzugehen, wenn dies möglich wird.

Artikel 13

Grundsätzlich beziehen sich die Anforderungen in Teil I der Charta auf alle Arten oder Ebenen kommunaler Gebietskörperschaften in den einzelnen Mitgliedstaaten. Sie finden potenziell auch Anwendung auf regionale Gebietskörperschaften, sofern diese existieren. Die besondere Rechtsform oder der besondere Verfassungsstatus bestimmter Regionen (insbesondere in föderalen Mitgliedstaaten) kann jedoch ausschließen, dass man sie den gleichen Anforderungen unterwirft wie kommunale Gebietskörperschaften. Darüber hinaus gibt es in ein oder zwei Mitgliedstaaten eine Art kommunaler Gebietskörperschaften, die aufgrund ihrer geringen Größe nur geringfügige oder beratende Funktionen haben. Um diesen Sonderfällen Rechnung zu tragen, gestattet Artikel 13 den Vertragsparteien, bestimmte Arten von Gebietskörperschaften aus dem Anwendungsbereich der Charta auszuschließen.

Artikel 14

Dieser Artikel soll die Überwachung der Anwendung der Charta durch die einzelnen Vertragsparteien erleichtern, indem diesen die Pflicht auferlegt wird, dem Generalsekretär des Europarats relevante Informationen zu übermitteln. In Ermangelung eines spezifischen Organs, das für die Überwachung der Umsetzung der Charta zuständig ist, ist es besonders wichtig, dass der Generalsekretär Informationen über alle Gesetzesänderungen oder andere Maßnahmen erhält, die eine signifikante Auswirkung auf die kommunale Autonomie haben, wie sie in der Charta definiert ist.

Artikel 15 bis 18

Die Abschlussklauseln in den Artikeln 15 bis 18 basieren auf den Standardabschlussklauseln für Übereinkommen und Vereinbarungen, die vom Europarat geschlossen werden.

Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung ist der erste internationale verbindliche Vertrag, der die Rechte der Gemeinden und ihrer gewählten Vertreter garantiert. Sie wurde am 15. Oktober 1985 als Übereinkommen der Mitgliedstaaten des Europarats zur Unterzeichnung aufgelegt und trat am 1. September 1988 in Kraft.

Am 16. November 2009 wurde ein Zusatzprotokoll über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der lokalen Verwaltung als Ergänzung zum Text der Charta angenommen; dieses trat am 1. Juni 2012 in Kraft.

Der Kongress der Gemeinden und Regionen stellt sicher, dass die Grundsätze der Charta in jenen Mitgliedstaaten des Europarats eingehalten werden, die die Charta und ihr Zusatzprotokoll unterzeichnet und ratifiziert haben.

Der Europarat ist die führende Menschenrechtsorganisation auf dem Kontinent. Er hat 47 Mitgliedstaaten, einschließlich aller Mitglieder der Europäischen Union. Der Kongress der Gemeinden und Regionen ist eine Institution des Europarats, die für die Stärkung der lokalen und regionalen Demokratie in seinen 47 Mitgliedstaaten zuständig ist. Bestehend aus zwei Kammern - der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen - und drei Ausschüssen, vereint er 648 gewählte Amtsträger, die mehr als 150.000 kommunale und regionale Gebietskörperschaften vertreten.