



**Ethische Mindeststandards für die  
Kommunalverwaltung  
Ein Modellvorschlag**

## Vorwort

Der Lenkungsausschuss für kommunale und regionale Demokratie (CDLR) hat ein Projekt mit dem Titel „Ethische Mindeststandards für die Kommunalverwaltung: Strategien zur Bekämpfung von Korruption und anderen Formen von Finanzkriminalität bei Kommunalverwaltungen“ in sein Arbeitsprogramm aufgenommen und den Expertenausschuss für ethische Mindeststandards der öffentlichen Verwaltung (LR-S-PE) mit seiner Durchführung betraut.

Der Expertenausschuss hat das Oberthema – Bekämpfung der Korruption – in sechs Unternehmen aufgeteilt und für jedes einen Berichtersteller benannt. Die Berichtersteller sollten knappe Beiträge auf der Grundlage einer vergleichbaren Struktur abliefern.

Auf der Grundlage der sechs Beiträge und anderer verfügbarer Informationen (insbesondere relevanter Empfehlungen des Ministerkomitees und des CLRAE sowie früherer Arbeiten des CDLR) wurden sechs Dossiers erstellt. Diese enthalten Empfehlungen für die betroffenen Körperschaften und Personen: die Zentral- und Kommunalbehörden, die gewählten Vertreter, Kandidaten bei Wahlen und das politische Führungspersonal.

Aus diesen Dossiers besteht der erste Teil dieser Studie: das „Handbuch für gelungenes Verwaltungshandeln“. Der zweite Teil beinhaltet die einzelnen Beiträge der Experten, und der dritte einige Fallstudien.

***Bei dem Modellvorschlag handelt es sich nicht um ein Rechtsdokument. Es handelt sich lediglich um eine Zusammenstellung von empfehlenswerten Handlungsweisen, die im Rahmen der Untersuchung erfasst wurden. Selbst wenn nicht alle in diesem Dokument vorgestellten Handlungsweisen in allen Ländern umgesetzt werden können, sind sie dennoch interessant und sollten bei der Festlegung von Reformen oder politischen Strategien berücksichtigt werden, die das Ziel haben, hohe ethische Standards für die Kommunalverwaltung und der Bekämpfung der Korruption auf kommunaler Ebene sicherzustellen.***

Bei seiner Sitzung am 25. November 2002 überarbeitete der CDLR das Dokument. Dabei wurde entschieden, es für die Öffentlichkeit freizugeben und nationale und internationale Konsultationen zum „Handbuch für gelungenes Verwaltungshandeln“ durchzuführen. Die Studie kann gebührenfrei von der Website für kommunale Demokratie (<http://www.coe.int/local>) sowie der LOREG-Datenbank (<http://www.loreg.org>) heruntergeladen werden. Alle interessierten Personen oder Organisationen werden um eine Stellungnahme zu diesem Dokument gebeten.

## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
<b>Einleitung</b> .....	5
<b>I. Handbuch für gelungenes Verwaltungshandeln</b> .....	9
A. Modellvorschläge zum rechtlichen Status gewählter Gemeindevertreter .....	9
B. Modellvorschläge zur Finanzierung politischer Parteien, politischer Vereinigungen und einzelner Kandidaten auf kommunaler Ebene .....	18
C. Modellvorschläge für Kontrolle und Buchprüfung.....	25
D. Modellvorschläge zum rechtlichen Status von Kommunalbeamten.....	33
E. Modellvorschläge zur Transparenz, zur Bereitstellung von Informationen und zu Verwaltungsverfahren.....	45
F. Modellvorschläge für die Beziehungen der Kommunalbehörden zum privaten Sektor .....	49
<b>II. Ethische Mindeststandards der öffentlichen Verwaltung in Europa: Ein Überblick</b> .....	60
A. Rechtliche Stellung von Kommunalbeamten und ihre Arbeitsbedingungen (Beitrag von Frau Taisia CEBISOVA, Tschechische Republik) .....	60
B. Methoden zur Stärkung und Umsetzung der Demokratie auf kommunaler Ebene (Finanzierung von Wahlkämpfen, Finanzierung von politischen Verbänden und Parteien auf kommunaler Ebene usw.) (Beitrag von Herrn Paavo NIKULA, Finnland).....	67
C. Interne/externe Aufsicht (Beitrag von Herrn Bernard LEVALLOIS, Frankreich) .....	75
D. Zugang zu Informationen, Transparenz der Verwaltung und Verwaltungsverfahren (Beitrag von Herrn Bernardo Giorgio MATTARELLA, Italien) .....	83
E. Status und rechtliche Vorschriften über die Haftung gewählter Gemeindevertreter (Garantien, Vergütung, rechtlicher Schutz, zivil-, straf- und verwaltungsrechtliche Haftung usw.) (Beitrag von Herrn Alan DOIG, Großbritannien) .....	87
F. Privatrechtliche Strukturen (Beitrag von Herrn Jaume GALOFRÉ CRESPI, Spanien).....	97

<b>III. Fallstudien.....</b>	<b>101</b>
A. Vom britischen Committee for Standards in Public Life entwickelte Prinzipien für die öffentliche Verwaltung.....	101
B. Beispiel für eine Modellinitiative bei mit öffentlichem Kapital ausgestatteten, privaten Unternehmen.....	102
C. Offenlegung der Finanzierung von Kommunalwahlkämpfen in Helsinki.....	105

## **EINLEITUNG**

### **1. Hintergrund**

In zahlreichen europäischen Ländern verliert die Bevölkerung das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung, nicht zuletzt auf lokaler Ebene. Umfang, Verlauf und Ursachen dieses Phänomens sind von Land zu Land entsprechend den jeweiligen Verhältnissen unterschiedlich. Undurchsichtige Verwaltungspraktiken auf kommunaler Ebene, die häufig mit zunehmend inakzeptabel und veraltet erscheinenden Machtsystemen in Verbindung gebracht werden, werden jedoch von der öffentlichen Meinung immer weniger geduldet. In manchen Fällen scheinen die öffentliche Aufregung und die Medienaufmerksamkeit, die bekannt gewordene Fälle von Unterschlagung und Korruption ausgelöst haben – insbesondere, wenn Kommunalbehörden darin verwickelt sind –, einem ernüchterten Fatalismus gewichen zu sein. Dies kann wiederum unerwünschte Auswirkungen haben (z.B. Populismus, Wahlboykott, zunehmender politischer Radikalismus).

Zudem entscheiden sich gewählte Vertreter aufgrund des Misstrauens der Wähler, der Medienkritik, der verschärften Verfahren und der Wachsamkeit der Justiz häufig gegen eine erneute Kandidatur bei Wahlen, weil sie ausgelaugt seien und es ihnen an Motivation fehle. Die Bürger dagegen überlegen es sich häufig genau, ob sie bei Kommunalwahlen antreten wollen. Zum Einen gelten kommunale Wahlämter zunehmend als Aufgabe für Spezialisten, zum Anderen aber als „gefährlich“ aufgrund der damit verbundenen Risiken. In manchen europäischen Ländern müssen gewählte Vertreter so viele Gesetze befolgen bzw. deren Befolgung sicherstellen, dass es ihnen unmöglich ist, sie im Detail zu kennen. Vorfälle, in die Verwaltungsbehörden verwickelt sind, werden immer häufiger vor Gericht gebracht, gewählte Vertreter einer Gemeinde werden häufig für Unglücke und unerwartete Ereignisse innerhalb der Gemeindegrenzen verantwortlich gemacht, und selbst wenn zugestanden wird, dass sie in gutem Glauben gehandelt haben, werden zunehmend Anklagen gegen sie erhoben.

Selbstverständlich kann man diese Erscheinungen auf verschiedenen Wegen bekämpfen. Um das Vertrauen der Bürger in die sie vertretenden Institutionen wieder herzustellen, muss sich das Verhalten der gewählten Vertreter und Kommunalbeamten zunächst einmal wieder an moralisch unangreifbaren Standards orientieren. Klare Regelungen, transparente Verfahrensweisen und effiziente Sanktionen sind die einzige Möglichkeit, wie Verhaltensweisen ausgerottet werden können, die von der Öffentlichkeit als ethisch inakzeptabel angesehen werden.

All dies wirkt sich auf demokratische Prozesse auf kommunaler und regionaler Ebene aus. Wenn die Einhaltung bestimmter ethischer Mindeststandards in der Kommunalverwaltung sichergestellt wird, trägt dies dazu bei, eines der größten Hindernisse für die Dezentralisierung und die effiziente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu beseitigen.

### **2. Erfolge des Europarats**

Vorbeugende Maßnahmen gegen Korruption und andere Formen von Finanzkriminalität spielen für alle Mitgliedsländer des Europarats eine wichtige Rolle und genießen Priorität gegenüber der Ahndung solcher Delikte. Das Problem betrifft die Kommunalverwaltung direkt, und gerade auf kommunaler Ebene müssen tragfähige Lösungen zum Schutz der ethischen Mindeststandards für die öffentliche Verwaltung und damit auch des öffentlichen Interesses gefunden werden.

Der Europarat hat viel getan, um ein gemeinsames rechtliches Rahmenwerk zur Bekämpfung der Korruption zu schaffen. Am 11. März 2000 hat das Ministerkomitee die Empfehlung Nr. R (2000) 10 zu Verhaltenskodizes für Beamte verabschiedet. Auch die Empfehlung Nr. R (98) 12 zur Aufsicht über das Handeln kommunaler Behörden und die Empfehlung Nr. R (99) 8 zur finanziellen Verantwortung gewählter Vertreter der Gemeinden für Handlungen oder Unterlassungen im Rahmen ihrer Pflichten sind für dieses Thema relevant.

Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (CLRAE) hat seinerseits mehrere Dokumente verabschiedet:

- die Empfehlung 60 (1999), die einen europäischen Verhaltenskodex für die politische Integrität der gewählten Vertreter von Gemeinden und Regionen beinhaltet;
- die Europäische Städtecharta
- die Empfehlung 86 (2000) zur finanziellen Transparenz politischer Parteien und ihrer demokratischen Funktion auf regionaler Ebene.

Obwohl der Lenkungsausschuss für kommunale und regionale Demokratie (CDLR) nicht direkt in die Bekämpfung der Korruption eingebunden ist, hat er sich doch mit einer Reihe von Fragen im Zusammenhang mit ethischen Mindeststandards für die öffentliche Verwaltung befasst: der rechtlichen Stellung gewählter Vertreter, ihren Rechenschaftspflichten, der rechtlichen Stellung der Beschäftigten, den Aufsichtsmechanismen in verschiedenen Bereichen – u.a. Finanzen – und den Wahlsystemen für Kommunalwahlen.

Die vom Ministerkomitee und dem CDLR erarbeiteten Dokumente können in englischer und französischer Sprache von der Website des Europarats für kommunale Demokratie (<http://www.coe.int/local>) und aus der LOREG-Datenbank (LOcal and REGional Democracy; <http://www.loreg.org>) abgerufen werden.

### **3. Ein Modellvorschlag**

Der CDLR beschloss, ein Projekt mit dem Titel „Ethische Mindeststandards für die Kommunalverwaltung: Strategien zur Bekämpfung von Korruption und anderen Formen von Finanzkriminalität in Kommunalverwaltungen“ in sein Programm aufzunehmen, und hat den Expertenausschuss für ethische Mindeststandards der öffentlichen Verwaltung (LR-S-PE) mit der Durchführung des Projekts betraut. Diesem Ausschuss gehören sechs vom Generalsekretär ernannte Experten an.

Aufgrund der Komplexität des Themas einigten sich die Experten auf sechs Unterthemen, die jeweils systematisch und vergleichbar bearbeitet werden sollten. Ziel dieser Vorgehensweise war es, einen knappen und gut strukturierten Modellvorschlag zu erarbeiten.

Der Modellvorschlag beruht auf der Arbeit des Expertenausschusses und Revisionen des CDLR. Inhalt und Handlungsvorschläge des Pakets wurden zwar zur Bekämpfung der Korruption auf kommunaler Ebene erarbeitet; sie könnten jedoch mit entsprechenden Änderungen auch auf die Bekämpfung der Korruption auf regionaler Ebene übertragen werden, falls sich selbst verwaltende Regionen mit gewählten Körperschaften vorhanden sind. Der Modellvorschlag umfasst folgende Komponenten:

- einen ersten Teil mit einem „Handbuch für gelungenes Verwaltungshandeln“, das vom Generalsekretariat auf Grundlage der Expertenbeiträge zusammengestellt und von der Expertengruppe und dem CDLR überprüft wurde;
- einen zweiten Teil mit den Expertenbeiträgen; in diesem Teil werden mit Hilfe einer einheitlichen Struktur die Situation in Europa und die bestehenden Schwierigkeiten und Risiken beschrieben und die erforderlichen politischen Maßnahmen und Strategien zur Verbesserung der Situation und der Verringerung der Risiken dargelegt;
- ein dritter Teil mit von den Experten und den Mitgliedern des CDLR aufgearbeiteten Fallstudien.

Folgende Faktoren sollten bei der Anwendung des Modellvorschlags beachtet werden: es handelt sich nicht um ein Rechtsdokument; nicht alle in diesem Dokument vorgestellten Vorgehensweisen können in allen Ländern durchgeführt werden; in manchen Ländern können konstitutionelle, institutionelle oder auch schlicht kulturelle Hemmnisse bestehen, die eine Eins-zu-Eins-Übernahme der in diesem Paket vorgestellten Maßnahmen erschweren; und zuletzt umfasst selbst dieses ehrgeizige Dokument nicht alle denkbaren Aspekte. Möglicherweise existieren andere, mindestens ebenso effiziente Vorgehensweisen, die lediglich im Rahmen dieses Projekts nicht erfasst wurden.

Alle vorgestellten Handlungsweisen sind jedoch interessant und sollten bei der Festlegung von Reformen oder politischen Strategien berücksichtigt werden, die das Ziel haben, hohe ethische Standards für die Kommunalverwaltung und die Bekämpfung der Korruption auf kommunaler Ebene sicherzustellen.

Der Modellvorschlag soll vor allem

- einfach und klar strukturiert die im Rahmen dieser Studie ermittelten Beispiele für vorbildliches Verwaltungshandeln in Europa vorstellen;
- eine umfassende Diskussion über ethische Mindeststandards für die Kommunalverwaltung auslösen;
- Denkanstöße für bereits durchgeführte oder geplante Reformen in verschiedenen Ländern und/oder kommunalen und regionalen Behörden liefern;
- kommunalen Amtsträgern (gewählten Vertretern und Beamten) als Richtschnur für ihr Verhalten in verschiedenen Situationen dienen.

Diese Bemühungen sollen nicht vorübergehender, sondern dauerhafter Natur sein. Verbesserungen des Modellvorschlags sind anhand der Diskussionsergebnisse und neuer Erkenntnisse möglich. Zudem können sich die Maßstäbe, die politischen Strategien und selbst die Prinzipien, auf denen die ethischen Mindeststandards für das Verwaltungshandeln basieren, mit der Zeit ändern. Veränderungen in der Mentalität, in der Gesetzgebung, in den Programmen und in der Praxis müssen daher berücksichtigt werden, damit der Vorschlag mit Leben erfüllt wird und so ein wirklich wertvolles Werkzeug ist.

Daher soll der Modellvorschlag nicht nur in gedruckter Form, sondern auch im Internet zugänglich gemacht werden. Dort wird er einen speziellen Platz auf der Website für kommunale Demokratie (<http://www.coe.int/local>) und in der LOREG-Datenbank ([www.loreg.org](http://www.loreg.org)) erhalten. In diesem Bereich sollen auch Mitteilungen der nationalen Delegationen über Diskussionen oder Reformen zu bestimmten Themen des Modellvorschlags in den einzelnen Mitgliedsländern des Europarats, Zusammenfassungen

und Auszüge aus wissenschaftlichen Publikationen und Links zu anderen interessanten Informationsquellen für kommunale und regionale Demokratie bereitgestellt werden. Zudem sollen die Nutzer der Website Kommentare zu den unterschiedlichen Dokumenten abgeben können.

Vor dem Hintergrund all dieser Informationen wird der CDLR den Modellvorschlag regelmäßig überprüfen und die notwendigen Maßnahmen für seine Verbreitung ergreifen.



## I. HANDBUCH FÜR GELUNGENES VERWALTUNGSHANDELN

### A. Modellvorschläge zum rechtlichen Status gewählter Gemeindevertreter

Dieser Teil der Studie legt die vom Lenkungsausschuss für kommunale und regionale Demokratie (CDLR) ermittelten, optimalen Praktiken zum rechtlichen Status der gewählten Gemeindevertreter vor. Um einen präzisen, kurzen Überblick über die nach Auffassung des CDLR optimalen Maßnahmen zu ermöglichen, wurden sie nach denjenigen Stellen geordnet, von denen sie ergriffen werden können. Die Vorschläge sind kurz und prägnant formuliert. Es handelt sich jedoch nicht um einen Katalog an Empfehlungen, der von allen Ländern in vollem Umfang umgesetzt werden soll. Die jeweiligen Zentral- bzw. Kommunalbehörden sollten lediglich die in ihrer jeweiligen Situation angezeigten Maßnahmen treffen.

Das Dossier wurde so zusammengestellt, dass es unabhängig von den anderen Teilen des Modellvorschlags angewendet werden kann. Zugunsten der Konsistenz sollten jedoch auch die Situation in Europa insgesamt (zweiter Teil der Studie) und die anderen thematischen Dossiers berücksichtigt werden.

#### 1. Allgemeines Rahmenwerk

##### a. *Die Zentralbehörden<sup>1</sup>*

Für die gewählten Vertreter auf kommunaler Ebene wird ein einfaches und einheitliches rechtliches Rahmenwerk erstellt, in dem ihre Rechte und Pflichten, insbesondere ihre Rechenschaftspflichten, Vorschriften über Garantien und Schutzbestimmungen, ihre Bezüge und Arbeitsbedingungen, die Dienstaufsicht sowie Bestimmungen über den Ausschluss von Wahlen, die Beendigung der Amtszeit und die Suspendierung niedergelegt sind. Das Rahmenwerk wird von den Zentralbehörden in Rücksprache mit Verbänden der gewählten Vertreter auf kommunaler Ebene festgelegt.

Zusätzlich zu diesem rechtlichen Rahmenwerk erarbeiten die Zentralbehörden modellhafte Verhaltenskodizes und stellen sie den Kommunalbehörden zur Verfügung. Diese Kodizes enthalten eine Reihe zwingender Vorschriften, die die Kommunalbehörden in ihren auf kommunaler Ebene aufgestellten Verhaltenskodizes übernehmen müssen, und eine Reihe von Vorschriften mit Modellcharakter, die von den Kommunalbehörden gegebenenfalls mit den entsprechenden Anpassungen in ihre Verhaltenskodizes eingearbeitet werden können. Durch Gesetz kann eine Pflicht zur Befolgung der Verhaltenskodizes geschaffen werden.

Die Zentralbehörden stellen den Bürgern und den Kommunalbehörden insbesondere durch Publikationen und Analysen und mit Hilfe moderner Informationstechnologie Informationen über die folgenden Themen zur Verfügung:

- die verschiedenen Rechtsvorschriften, in denen festgelegt ist, wie die gewählten Gemeindevertreter ihren Pflichten nachkommen sollen;
- die verschiedenen Verhaltenskodizes der Kommunalbehörden, wodurch eine vergleichende Analyse ermöglicht wird;

---

<sup>1</sup> Behörden, die das rechtliche Rahmenwerk für Kommunalbehörden erlassen und die Dienstaufsicht ausüben: das Parlament und die Regierung in zentral organisierten Staaten, die Parlamente und Regierungen der einzelnen Bundesstaaten in den meisten föderativ organisierten Staaten.

- Statistiken über Korruptionsfälle und andere Verstöße gegen ethische Mindeststandards für das Verwaltungshandeln und sowie über Fälle, in denen das öffentliche Vertrauen in die gewählten Gemeindevertreter und Kommunalbeamten gebrochen wurde.

### ***b. Die Kommunalbehörden<sup>2</sup>***

#### Die Kommunalbehörden

- erlassen Verhaltenskodizes für die Inhaber von kommunalen Wahlämtern, wobei sie gegebenenfalls die von den Zentralbehörden erarbeiteten, modellhaften Kodizes an die Situation der jeweiligen Gemeinde anpassen und die Vorschläge verschiedener Verbände berücksichtigen
- stellen sicher, dass die Verhaltenskodizes den gewählten Vertretern, den Zentralbehörden, anderen interessierten Kreisen und der Öffentlichkeit mitgeteilt werden. Dazu werden alle Informationswege einschließlich der modernen Informationstechnologie genutzt.

## **2. Ausschluss von Wahlen bzw. vom Amtsantritt, Beendigung der Amtszeit und Suspendierung**

### ***a. Die Zentralbehörden***

Die Zentralbehörden stellen ein rechtliches Rahmenwerk bereit, in dem die Bestimmungen über den Ausschluss von den Wahlen bzw. vom Amtsantritt, die Beendigung der Amtszeit und die Suspendierung von gewählten Gemeindevertretern enthalten sind. Das Rahmenwerk soll auf die spezifische Situation in jedem Land (bzw. jeder Region im Fall föderativer Staaten) zugeschnitten sein und so weit wie möglich auf den folgenden Prinzipien basieren.

i. Kandidaten für ein Wahlamt können aus folgenden Gründen von der Wahl bzw. vom Amtsantritt ausgeschlossen werden:

- rechtliche oder geistige Unfähigkeit oder Vermögenslosigkeit, wenn diese Fälle rechtskräftig festgestellt wurden. Dadurch soll vermieden werden, dass die Amtsinhaber nicht für ihr Verhalten haftbar gemacht werden können;
- eine rechtskräftige Verurteilung durch ein Strafgericht wegen schwerer Amtspflichtverletzungen oder Verstößen gegen ethische Mindeststandards für das Verwaltungshandeln. Die Dauer des Ausschlusses hängt von der Schwere des jeweiligen Falles ab, und die Gerichte verfügen in dieser Hinsicht über einen weiten Ermessensspielraum;
- im Zuge einer gerichtlichen Bestrafung;
- bestehende potenzielle Interessenkonflikte; so soll etwa niemand eine Stellung einnehmen, in der er sich selbst oder einen engen Verwandten beaufsichtigt;
- die gleichzeitige Inhaberschaft eines anderen Wahlamtes, durch das der gewählte Vertreter davon abgehalten würde, seinen Pflichten angemessen im gesetzlich vorgeschriebenen Umfang nachzukommen.

ii. Eine Amtszeit kann auf folgende Arten vorzeitig beendet werden:

- durch einen freiwilligen Rücktritt der betreffenden Person;

---

<sup>2</sup> Sich selbst verwaltende Kommunal- und Regionalbehörden.

- durch ein Gerichtsurteil, insbesondere im Fall von schweren Amtspflichtverletzungen oder Verstößen gegen ethische Mindeststandards für das Verwaltungshandeln;
  - durch eine Entscheidung der Kommunalbehörde oder der zuständigen Wahlbehörde, durch die ein Amtsantritt untersagt wird; der Gewählte kann eine solche Entscheidung gerichtlich anfechten, worauf eine Entscheidung im Eilverfahren ergehen soll.
- iii. Ein gewählter Kommunalvertreter wird im Fall einer Untersuchung nicht automatisch von seinem Amt suspendiert; eine Suspendierung
- kann in Ausnahmefällen aus dringenden Gründen von der Zentralbehörde oder der Wahlbehörde angeordnet werden, muss jedoch gerichtlich bestätigt werden;
  - wird gerichtlich angeordnet, wenn ein Verbleiben im Wahlamt die Durchsetzung einer gerichtlichen Entscheidung im Hauptsacheverfahren ernsthaft zu gefährden oder beträchtlichen oder schwer wieder gutzumachenden Schaden anzurichten droht.

#### ***b. Die Kommunalbehörden***

Die Kommunalbehörden haben folgende Aufgaben:

- sie informieren die zuständige Stelle (Gericht, Wahlbehörde, Zentralbehörde) von allen Inkompatibilitäten, von denen sie Kenntnis erhalten;
- sie verhängen im Einklang mit den allgemeinen und den speziell für die jeweilige Kommune geltenden Bestimmungen Sanktionen gegen gewählte Vertreter oder fordern die zuständige Stelle dazu auf;
- sie suspendieren entsprechend den gesetzlichen Vorschriften einen gewählten Vertreter für einen begrenzten Zeitraum, dessen Höchstmaß gesetzlich festgelegt ist, wenn dieser seinen Pflichten nicht nachkommt (wiederholte unentschuldigte Abwesenheit oder sonstige Pflichtverstöße); der gewählte Vertreter kann diese Entscheidung vor Gericht anfechten; eine von einem Kollegialorgan ausgesprochene Suspendierung kann auch für unbegrenzte Zeit erfolgen, wenn bei Gericht beantragt wird, eine Beendigung der Amtszeit des gewählten Vertreters anzuordnen;
- sie beantragen bei Gericht, die Beendigung der Amtszeit eines gewählten Vertreters auszusprechen, insbesondere im Fall schwerer Amtspflichtverletzungen oder eindeutiger Verstöße gegen die ethischen Mindeststandards für das Verwaltungshandeln, und suspendieren den gewählten Vertreter bis zum Ergehen des Urteils.

#### ***c. Die gewählten Vertreter auf kommunaler Ebene<sup>3</sup>***

Gewählte Gemeindevertreter auf kommunaler Ebene befolgen die Regelungen und

- vermeiden so weit wie möglich Interessenkonflikte oder Inkompatibilitäten;
- legen unverzüglich Situationen offen, die zu Inkompatibilitäten oder Interessenkonflikten führen können;
- üben keine anderen Ämter aus, die sie daran hindern könnten, ihre Funktionen als gewählte Vertreter effizient zu erfüllen;

---

<sup>3</sup> Die im Handbuch genannten Beispiele für ein angemessenes Verhalten gewählter Vertreter auf kommunaler Ebene können mit entsprechenden Änderungen auch auf nicht gewählte Inhaber politischer Ämter übertragen werden.

- respektieren die Entscheidung der Wähler und vermeiden es insbesondere dann, wenn sie ihr Mandat über eine Liste erhalten haben, möglichst, ihre Partei zu wechseln und dennoch im Amt zu bleiben.

### **3. Rechte und Pflichten gewählter Vertreter**

#### **a. Die Zentralbehörden**

Die Zentralbehörden

- schaffen das rechtliche Rahmenwerk, in dem die grundlegenden Rechte und Pflichten gewählter Gemeindevertreter festgelegt werden;
- geben die Rechte und Pflichten der gewählten kommunalen Vertreter über verschiedene Informationswege bekannt;
- richten Verfahren ein, um die Einhaltung der Rechte und Pflichten der gewählten Vertreter sicher zu stellen.

#### **b. Die Kommunalbehörden**

Die Kommunalbehörden

- erlegen gewählten Gemeindevertretern bei Nichterfüllung ihrer Pflichten in einem vollständig transparenten und im Einklang mit dem geltenden Recht und den kommunalen Verwaltungsvorschriften stehenden Verfahren Sanktionen auf;
- stellen sicher, dass die Grundrechte der gewählten Gemeindevertreter von anderen gewählten Vertretern, kommunalen Beschäftigten und den Bürgern respektiert werden;
- leisten Entschädigung für alle Verletzungen der Rechte eines gewählten Gemeindevertreters und ahnden solche, soweit ihnen entsprechende Befugnisse zustehen.

#### **c. Die gewählten Gemeindevertreter**

Die gewählten Gemeindevertreter

- kommen ihren Pflichten in vollem Umfang nach und üben ihre Rechte in angemessener Weise und unter Wahrung des öffentlichen Interesses aus;
- legen ihre Vermögensverhältnisse vor und nach ihrer Amtszeit offen;
- unterzeichnen den von der Gemeinde erlassenen Verhaltenskodex und verpflichten sich, ihn zu befolgen;
- unterstützen und fördern alle Maßnahmen, durch die die Leistungen der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Dienste oder Abteilungen verbessert und die Motivation der betroffenen Angestellten erhöht wird;
- nutzen ihre Funktionen oder ihre Amtsstellung nicht zur Förderung ihrer direkten oder indirekten persönlichen Interessen oder der privaten Interessen bestimmter Einzelpersonen oder Gruppen, um daraus einen direkten oder indirekten persönlichen Vorteil zu ziehen;
- geben jedes persönliche (finanzielle oder familiäre) Interesse an kommunalen Angelegenheiten bekannt und nehmen in Fällen, in denen sie ein persönliches Interesse haben, nicht an den entsprechenden Diskussionen teil und beziehen nicht Stellung zu der jeweiligen Frage;

- üben entsprechend den nationalen Vorschriften budgetäre und finanzielle Disziplin und tragen nicht zur widerrechtlichen Verwendung öffentlicher Gelder und anderer öffentlicher Vermögenswerte bei; sie unterlassen alles, was dazu führen könnte, dass öffentliche Gelder oder andere öffentliche Vermögenswerte für direkte oder indirekte persönliche Zwecke genutzt werden;
- nehmen keine Geschenke oder Vergünstigungen von Personen an, die einen Antrag an die Gemeinde stellen;
- geben alle Geschenke oder Vergünstigungen an, die sie in ihrer Eigenschaft als Gemeindevertreter erhalten; alle Geschenke, deren Wert eine bestimmte, im kommunalen Verhaltenskodex festgelegte Grenze überschreitet, werden Eigentum der Gemeinde;
- legen die Beweggründe für alle ihre Entscheidungen öffentlich dar; sollten die Entscheidungsgründe vertraulich bleiben müssen, werden die Gründe dafür dargelegt;
- fördern alle Maßnahmen, die einer Verbesserung der Transparenz im Hinblick auf die Ausübung ihrer Befugnisse und die Arbeitsweise der Verwaltungsbereiche, für die sie zuständig sind, dienen;
- widersprechen der Ernennung bzw. Beförderung kommunaler Beamter und anderer Beschäftigter, wenn diese nicht aufgrund der Leistungen und beruflichen Fähigkeiten des Betreffenden oder nicht zur Verbesserung der Leistung der entsprechenden Abteilung erfolgen soll;
- respektieren die Unabhängigkeit, die Befugnisse und die Stellung anderer politischer Amtsinhaber und der Kommunalbeamten und verlangen von ihnen keine Handlungen oder Unterlassungen, von denen sie direkt oder indirekt persönlich profitieren oder durch die bestimmte Gruppen direkt oder indirekt Vorteile erlangen könnten; sie respektieren die Entscheidungen, die nach geltendem Recht Beamten vorbehalten sind;
- geben offen auf Fragen der Bürger bzw. der Medien in Bezug auf ihre Amtsführung Auskunft und geben keine vertraulichen oder das Privatleben Anderer betreffenden Informationen weiter;
- unterstützen und fördern alle Maßnahmen, die zu einer größeren Transparenz ihrer Befugnisse, der Ausübung dieser Befugnisse und der Arbeit der Dienste und Abteilungen, für die sie zuständig sind, führen.

#### **4. Haftung gewählter Vertreter**

##### **a. Die Zentralbehörden**

Die Zentralbehörden legen das allgemeine Rahmenwerk zur individuellen und kollektiven Haftung gewählter Gemeindevertreter für Handlungen oder Unterlassungen im Rahmen der Ausübung ihrer Pflichten fest. Das Rahmenwerk soll auf den folgenden Prinzipien basieren:

- alle natürlichen oder juristischen Personen, die aufgrund einer Handlung oder Unterlassung eines gewählten Gemeindevertreters einen widerrechtlichen Schaden erlitten haben, sollen Anspruch auf Entschädigung haben;
- die persönliche Haftung der gewählten Vertreter ist auf Fälle von grob fahrlässiger oder vorsätzlicher Pflichtverletzung beschränkt;
- in kollegialen Gremien sollen die gewählten Vertreter nicht für Entscheidungen haftbar sein, denen sie widersprochen haben;

- es werden keine Sanktionen gegen gewählte Gemeindevertreter ohne ein vorhergehendes rechtlich geordnetes Verfahren und gegebenenfalls ein Anfechtungsverfahren vor dem Gericht, das die Vollziehbarkeit der Entscheidung aussetzen kann, verhängt;
- die Richter, die über die Haftung gewählter Vertreter entscheiden, sollen auf dieses Gebiet spezialisiert sein (Spezialgerichte oder besondere Weiterbildung für die Richter), oder es sollen unabhängige, besondere Verwaltungsstellen eingerichtet werden, die auf Anforderung der Gerichte in Fällen, in denen gewählte Gemeindevertreter betroffen sind, ein Gutachten erstatten können.

### ***b. Die Kommunalbehörden***

#### Die Kommunalbehörden

- entschädigen die durch eine Handlung oder Unterlassung der gewählten Vertreter Geschädigten rasch und in vollem Umfang;
- treiben die entstandenen Kosten von den gewählten Vertretern ein, die ihnen durch grob fahrlässige oder vorsätzliche Pflichtverletzungen Schaden zufügen;
- führen so oft wie möglich namentliche Abstimmungen durch, für die möglichst die modernen Technologien genutzt werden sollen, und veröffentlichen das Abstimmungsverhalten der gewählten Vertreter;
- organisieren eine effiziente interne rechtliche Kontrolle, die auf Anfrage den gewählten Vertretern auch rechtliche Beratung erteilt;
- arbeiten, wenn möglich, Vereinbarungen über eine gemeinsame Risikoübernahme mehrerer Gemeinden aus;
- decken durch gemeinsame Risikoübernahmen oder Versicherungen das Risiko ihrer eigenen zivilrechtlichen Haftung und gegebenenfalls zum Teil das Haftungsrisiko ihrer gewählten Vertreter ab;
- ermöglichen der Öffentlichkeit vollständigen Zugang zu Informationen über die Haftung der Kommune und der gewählten Vertreter.

### ***c. Die gewählten Gemeindevertreter***

#### Die gewählten Gemeindevertreter

- erfüllen ihre Pflichten sorgfältig und gewissenhaft;
- minimieren das Risiko erheblicher oder nicht wieder gutzumachender Schäden für Dritte, die aus einem Handeln oder Unterlassen ihrerseits entstehen können;
- decken ihre zivilrechtliche Haftung zumindest zum Teil durch Vereinbarungen über eine gemeinsame Risikoübernahme oder private Versicherungen ab;
- geben den zuständigen Stellen in vollem Umfang Auskunft über Fälle, in denen sie haftbar sind.

## **5. Vergütung, Arbeitsbedingungen und Laufbahn der gewählten Gemeindevertreter**

### ***a. Die Zentralbehörden***

Die Zentralbehörden schaffen ein Rahmenwerk zu Vergütung, Arbeitsbedingungen und Laufbahn der gewählten Gemeindevertreter auf der Grundlage der folgenden Prinzipien:

- die Mehrheit der kommunal gewählten Vertreter übt ihr Amt ohne Vergütung aus;
- gewählte Gemeindevertreter sollen jedoch aufgrund ihres Amtes keine materiellen Einbußen erleiden; sie sollen für ihnen entstandene Kosten und den Verlust beruflicher Einnahmen entschädigt werden;
- die Vergütung gewählter Vertreter, die in Vollzeit für die Gemeinde arbeiten, wird in einem generellen Rahmenwerk geregelt, wobei allerdings die Gemeinden einen weiten Ermessensspielraum bei der Festlegung der konkreten Vergütung haben;
- gewählte Vertreter werden von ihrem Arbeitgeber in angemessenem Umfang freigestellt, ohne dass jedoch den Unternehmen, die sie beschäftigen, ein Schaden entsteht; gegebenenfalls entschädigt die Gemeinde das Unternehmen entweder selbst oder aus einem speziell für diese Fälle eingerichteten Fonds;
- gewählte Vertreter, die ihr Amt eine volle Amtszeit lang ausgeübt haben, sollen Unterstützung bei der Rückkehr in den Beruf erhalten; es soll attraktiv für Unternehmen gemacht werden, die Stelle eines gewählten Vertreters für den Zeitraum seiner Amtsperiode frei zu halten;
- Aufwandsentschädigungen und Vergütung gewählter Gemeindevertreter sollen bei der Berechnung von Steuern, Beiträgen zu und Zahlungen aus Sozialversicherungen berücksichtigt werden;
- die Höhe der Aufwandsentschädigung und der Vergütung der gewählten Gemeindevertreter soll öffentlich bekannt gegeben werden; die Zentralbehörden sollen nationale Statistiken darüber führen und sie – insbesondere mit Hilfe moderner Informationstechnologie – veröffentlichen;
- gewählte Vertreter dürfen, insbesondere, wenn sie in leitenden Stellungen tätig sind, für eine begrenzte Zeit nach Ablauf ihrer Amtszeit nicht für bestimmte Arbeitgeber tätig werden.

## ***b. Die Kommunalbehörden***

### Die Kommunalbehörden

- ersetzen gewählten Gemeindevertretern ihre durch die Ausübung der mit dem Wahlamt verbundenen Pflichten entstandenen Kosten und entgangenen Einnahmen;
- legen erforderlichenfalls innerhalb der gesetzlichen Grenzen die Höhe der Entschädigung und der Vergütung der gewählten Vertreter fest, die in Vollzeit für die Kommune arbeiten;
- die gewählten Gemeindevertreter legen ihre Vergütung nicht selbst fest; dies geschieht durch unabhängige Ausschüsse der Kommunen, an denen auch unabhängige Experten, Vertreter bestimmter, dazu qualifizierter Nichtregierungsorganisationen und/oder private Wirtschaftsprüfer teilnehmen;
- legen, soweit möglich, Arbeitszeiten fest, die mit den beruflichen Verpflichtungen ehrenamtlich gewählter Vertreter in Einklang zu bringen sind;
- schließen erforderlichenfalls eine Versicherung ab oder beteiligen sich an einem speziellen Fonds, um die Schäden abzudecken, die Dritten durch die Anpassung der beruflichen Arbeitszeiten der gewählten Vertreter entstehen;
- übernehmen zumindest einen Teil der beruflichen Fort- oder Weiterbildungskosten für gewählte Vertreter, die in Vollzeit ein Wahlamt ausgeübt haben;

- stellen die für die Arbeit gewählter Gemeindevertreter erforderliche Ausrüstung und das notwendige Personal bereit (Arbeitsräume, Sekretariatspersonal, Computerausrüstung und erforderlichenfalls Transportmittel);
- veröffentlichen, insbesondere mit Hilfe moderner Informationstechnologie, die Höhe der von den gewählten Vertretern bezogenen Aufwandsentschädigungen, Vergütungen und Rückerstattungen.

**c. *Die gewählten Gemeindevertreter***

Die gewählten Gemeindevertreter

- geben die durch ihr Amt entstandenen Aufwendungen, entgangenen Einnahmen und materiellen Vergünstigungen wahrheitsgemäß an und belegen sie;
- unterlassen Handlungen, die ihnen berufliche Vorteile in öffentlichen oder privaten Organisationen verschaffen, die sie kontrollieren, mit denen sie in vertragliche Beziehungen treten oder die während ihrer Amtszeit und aufgrund der Ausübung ihrer amtlichen Zuständigkeiten gegründet werden, und vermeiden es zumindest für eine angemessene Zeit nach dem Ende ihrer Amtszeit bzw. ihrer Zuständigkeiten, für derartige Organisationen zu arbeiten.

**6. Schulung, Information und Zusammenarbeit mit gewählten Vertretern**

**a. *Die Zentralbehörden***

Die Zentralbehörden

- stellen sicher, dass ein allgemeines Rahmenwerk für die Schulung gewählter Vertreter besteht, indem sie ein entsprechendes Netzwerk bereitstellen oder die Schulungskosten zum Teil übernehmen;
- stellen kurze Handbücher zu rechtlichen und verwaltungstechnischen Fragen für neu gewählte Vertreter bereit;
- bereiten Schulungen zu bestimmten Themen vor und verteilen sie mit Hilfe der Informationstechnologie auf Anforderung an die Schulungszentren;
- beraten die Kommunen auf Anforderung in rechtlichen Fragen;
- unterstützen den Erfahrungsaustausch zwischen gewählten Gemeindevertretern durch Seminare, Konferenzen und Internet-Diskussionsforen;
- stellen Informationen bereit und ermöglichen den gewählten Vertretern, möglichst mit Hilfe der Informationstechnologie, den Zugang dazu: Statistiken über die Demographie, die Finanzen und den Standard der Dienste in den Kommunalbehörden des Landes; Management- und Benchmarkingmethoden für kommunale Dienste;
- fördern und unterstützen private oder kommunale Initiativen zur Schulung der gewählten Vertreter;
- schaffen ein Rahmenwerk für die verschiedenen Formen interkommunaler, interregionaler und internationaler Zusammenarbeit, um die besten Modelle zum Status gewählter Gemeindevertreter zu erarbeiten, fördern diese Kooperationen und nehmen daran teil;
- stellen vor allem mit Hilfe der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien der Öffentlichkeit nationale Vorschriften und in internationalen Verträgen enthaltene Regelungen zum Status gewählter Vertreter



sowie die besten Beispiele für vorbildliches Handeln auf diesem Gebiet in Europa und die Empfehlungen internationaler Organisationen dazu zur Verfügung.

**b. Die Kommunalbehörden**

Die Kommunalbehörden

- bieten Schulungen für gewählte Vertreter an;
- stellen die Informationen bereit, die gewählte Vertreter zur Ausübung ihres Amtes benötigen;
- sammeln die notwendigen Daten zur Zusammenstellung von Statistiken und zur Erarbeitung vergleichender Instrumentarien zur Optimierung der Organisationsstruktur für die Kommunen und leiten sie an die Zentralbehörden weiter;
- passen die von den Zentralbehörden bereit gestellten Schulungsunterlagen an den Bedarf ihrer gewählten Vertreter an;
- ermitteln diejenigen Informationsquellen, die den Bedürfnissen der jeweiligen Kommune und dem besonderen Bedarf ihrer Vertreter am besten entsprechen, und stellen sie den gewählten Vertretern zur Verfügung;
- nehmen am Erfahrungsaustausch auf kommunaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene zum Status der gewählten Gemeindevertreter teil.

**c. Die gewählten Gemeindevertreter**

Die gewählten Gemeindevertreter

- nehmen nach ihrer ersten Wahl an Schulungen teil;
- informieren sich regelmäßig über neue rechtliche Regelungen und neue Management-Instrumentarien;
- beschaffen sich bei ihrer Behörde die Informationen, die sie zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Pflichten benötigen;
- nehmen aktiv an von den Zentral- oder Kommunalbehörden organisierten Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch teil.

## **B. Modellvorschläge zur Finanzierung politischer Parteien, politischer Vereinigungen<sup>4</sup> und einzelner Kandidaten auf kommunaler Ebene**

Dieser Teil der Studie stellt die vom Lenkungsausschuss für kommunale und regionale Demokratie (CDLR) im Rahmen der Untersuchung zu den ethischen Mindeststandards der öffentlichen Verwaltung ermittelten, optimalen Praktiken zur Finanzierung politischer Parteien und Vereinigungen auf kommunaler Ebene dar. Um einen präzisen, kurzen Überblick über die nach Auffassung des CDLR optimalen Maßnahmen zu ermöglichen, wurden sie nach denjenigen Stellen geordnet, von denen sie ergriffen werden können. Die Vorschläge sind kurz und prägnant formuliert. Es handelt sich jedoch nicht um einen Katalog an Empfehlungen, der von allen Ländern in vollem Umfang umgesetzt werden soll. Die jeweiligen Zentral- und Kommunalbehörden sollten lediglich die in ihrer jeweiligen Situation angezeigten Maßnahmen ergreifen.

Das Dossier wurde so zusammengestellt, dass es unabhängig von den anderen Teilen des Modellvorschlags angewendet werden kann. Zugunsten der Konsistenz sollten jedoch auch die Situation in Europa insgesamt (zweiter Teil der Studie) und die anderen thematischen Dossiers berücksichtigt werden.

### **1. Allgemeines Rahmenwerk**

#### **a. Die Zentralbehörden**

Die Zentralbehörden entwickeln in Rücksprache mit Verbänden der kommunal gewählten Vertreter ein kohärentes, einfaches und klares rechtliches Rahmenwerk zur Finanzierung von politischen Parteien, politischen Vereinigungen und Wahlkämpfen.

Hinsichtlich der Finanzierung politischer Parteien und politischer Vereinigungen gilt dieses rechtliche Rahmenwerk

- für alle Organisationen, die eine oder mehrere Einzelpersonen oder Personengruppen oder politische Parteien sowie, soweit vorhanden, sonstige Vereinigungen, Interessengruppen und Lobbyverbände, die Kandidaten aufstellen, unterstützen oder finanzieren, fördern;
- für landesweit, kommunal oder regional tätige Organisationen sowie kommunale oder regionale Untereinheiten landesweiter Organisationen, wobei die besonderen Gegebenheiten der jeweiligen Situation (Größe, Bevölkerung, wirtschaftliche Situation ...) berücksichtigt werden.

Hinsichtlich der Wahlkampffinanzierung gilt das rechtliche Rahmenwerk

- einheitlich für alle Kandidaten und alle politischen Vereinigungen, die sie unterstützen;
- für alle Wahlen auf Nationalstaats-, Regional- oder Kommunalebene, wobei die Bestimmungen an die jeweilige Größe der Behörden auf den verschiedenen Verwaltungsebenen angepasst werden sollen.

---

<sup>4</sup> Vereinigungen, die bei gesamtstaatlichen, regionalen oder kommunalen Wahlen Kandidaten aufstellen oder unterstützen.

### ***b. Die Kommunalbehörden***

Die Kommunalbehörden unterstützen die dafür zuständigen Stellen dabei,

- Kommunalwahlen zu organisieren;
- sicher zu stellen, dass die Wahlvorschriften eingehalten werden;
- Kandidaten und Wähler über den Ablauf der Wahlen zu informieren;
- das rechtliche Rahmenwerk für die Finanzierung politischer Parteien und Wahlen zu veröffentlichen.

### ***c. Kandidaten und gewählte Gemeindevertreter***

Kandidaten und gewählte Vertreter

- halten sich strikt an alle Vorschriften über die Finanzierung von politischen Parteien, politischen Vereinigungen und Wahlkämpfen;
- unterlassen alles, wodurch sie privaten Interessen gegenüber dem öffentlichen Interesse Vorrang einräumen oder einräumen könnten, selbst wenn ein solches Verhalten nicht von Rechts wegen verboten ist;
- tragen zur Verbreitung von Informationen über das rechtliche Rahmenwerk zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung bei.

### ***d. Politische Parteien***

Politische Parteien

- halten sich strikt an alle Vorschriften über die Finanzierung von politischen Parteien, politischen Vereinigungen und Wahlkämpfen;
- stellen sicher, dass ihre kommunalen Organisationen alle entsprechenden Vorschriften kennen, und ergreifen Maßnahmen, um die Einhaltung dieser Vorschriften auf kommunaler Ebene zu gewährleisten;
- unterrichten, beraten und schulen die Parteimitglieder, die bei Kommunalwahlen kandidieren wollen, im Hinblick auf die Wahlvorschriften.

## **2. Finanzierung von auf kommunaler Ebene aktiven politischen Parteien und Vereinigungen**

### ***a. Die Zentralbehörden***

Die Zentralbehörden erarbeiten ein rechtliches Rahmenwerk zur Finanzierung der auf kommunaler Ebene aktiven politischen Parteien und Vereinigungen, das auf folgenden Grundsätzen beruht:

- aufgrund ihrer Funktion als grundlegende Elemente der Demokratie können auf kommunaler Ebene aktive politische Parteien und Vereinigungen öffentliche Finanzmittel erhalten;
- wenn öffentliche Gelder gewährt werden, müssen die Voraussetzungen für ihre Bewilligung, ihre Höhe und die Art und Weise der Kontrolle ihrer Verwendung gesetzlich festgelegt werden;

- politischen Parteien und Vereinigungen darf es nur dann untersagt werden, Gelder von Privatpersonen, Unternehmen oder gemeinnützigen Organisationen anzunehmen, wenn sie öffentliche Finanzmittel in solcher Höhe erhalten, dass eine ordnungsgemäße Arbeit gewährleistet ist;
- eine Finanzierung von privater Seite muss gegebenenfalls so geregelt werden, dass ihre vollständige Transparenz sicher gestellt ist;
- Spenden an politische Parteien und Vereinigungen können zumindest teilweise und bis zu einer bestimmten Obergrenze steuerlich absetzbar sein; die Spender geben die Höhe und den Empfänger der Spenden an;
- öffentliche und private Organisationen, die öffentliche Gelder erhalten, dürfen keine politischen Parteien und Organisationen finanzieren; darüber hinaus können gesetzlich weitere Arten von Organisationen festgelegt werden, die politische Parteien oder Vereinigungen nicht finanzieren dürfen;
- politische Parteien und Vereinigungen veröffentlichen ihre Bücher und ihre Finanzierungsquellen;
- falls private Spender ihren Namen zum Schutz ihrer Privatsphäre und ihrer persönlichen Überzeugungen bis zu einer gewissen Spendenhöhe nicht angeben müssen, muss dieser Grenzwert angemessen sein (z.B. dem durchschnittlichen Monatslohn entsprechen);
- falls die Vorschriften zur Finanzierung politischer Parteien und Vereinigungen nicht befolgt werden, sollten die Sanktionen vor allem verwaltungsrechtlicher und finanzieller Natur sein; unter anderem kann der Verlust des Wahlamts und/oder bestimmter Rechte für einen gerichtlich festzulegenden Zeitraum eintreten; je nach Schwere des Falles können die Sanktionen von der Aufsicht führenden Stelle mit der Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung oder nur durch ein Gericht verhängt werden; das Gesetz sieht einen relativ großen Katalog von Sanktionen vor.

#### ***b. Die Kommunalbehörden***

Die Kommunalbehörden

- unterlassen Eingriffe in die internen Angelegenheiten der auf kommunaler Ebene tätigen politischen Parteien und Vereinigungen;
- stellen weder direkt noch über Organisationen oder Unternehmen, die sie kontrollieren, Gelder für politische Parteien oder Vereinigungen zur Verfügung.

### **3. Wahlkampffinanzierung**

#### ***a. Die Zentralbehörden***

Die Zentralbehörden erarbeiten ein rechtliches Rahmenwerk zur Finanzierung von Kommunalwahlkämpfen, das auf den folgenden Prinzipien beruht:

- die Vorschriften zur Finanzierung politischer Parteien oder Vereinigungen gelten mit entsprechenden Modifikationen auch für die Wahlkampffinanzierung;
- wenn private Finanzierungen erlaubt sind, werden Höchstbeträge für die Wahlkampfaufgaben von Parteien und Kandidaten festgesetzt;

- für Geldspenden eines einzelnen Spenders für den Wahlkampf einer Partei oder eines Kandidaten gelten Höchstbeträge, wenn es sich bei dem Spender nicht um den Kandidaten selbst handelt;
- eine Wahlkampffinanzierung durch Mittelsleute<sup>5</sup> ist verboten; es dürfen Vereinigungen zum Sammeln von Geldern für einen oder mehrere Kandidaten gegründet werden, die jedoch ihre Finanzierungsquellen offen legen müssen;
- Träger eines kommunalen Wahlamts vertreten die Wähler und sind nicht gebunden: ein Vertrag, der gewählten Vertretern Verpflichtungen hinsichtlich ihrer politischen Entscheidungen auferlegt, ist nichtig; derartige Verträge stehen unter Strafe, wenn die Erfüllung der Verpflichtung durch einen finanziellen Beitrag zum Wahlkampf belohnt wird;
- öffentliche Radio- und Fernsehsender müssen allen Kandidaten einen festgelegten Anteil an der Sendezeit zur Verfügung stellen, der entweder für alle gleich sein oder ihrem derzeitigen Rückhalt bei den Wählern (nach den Wahlergebnissen bei den vorhergehenden Wahlen) entsprechen muss; unabhängige Kandidaten und Kandidaten von Organisationen und Parteien, deren Rückhalt unter einer bestimmten Schwelle liegt, haben Anspruch auf eine bestimmte Mindestsendezeit.

### ***b. Die Kommunalbehörden***

#### Die Kommunalbehörden

- nutzen in Zusammenarbeit mit den Wahlprüfungsämtern die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, um die Finanzierungserklärungen der Kandidaten der Öffentlichkeit zugänglich zu machen;
- stellen die Vermögenserklärungen der gewählten Vertreter den gesetzlich vorgesehenen Kontrollstellen zur Verfügung;
- verfügen über diejenigen Befugnisse, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass gewählte Gemeindevertreter ihre öffentlichen Ämter nicht zur Finanzierung oder Erleichterung der Finanzierung von Wahlkämpfen nutzen.

### ***c. Kandidaten und gewählte Gemeindevertreter***

#### Kandidaten und gewählte Vertreter

- beachten die rechtlichen Vorschriften zur Wahlkampffinanzierung gewissenhaft;
- die Kandidaten legen den gesetzlichen Regelungen entsprechend ihre Finanzierungsquellen und ihre Ausgaben für den Wahlkampf offen;
- die Kandidaten halten, auch wenn keine gesetzliche Verpflichtung dazu besteht, ihre Wahlkampfausgaben in einem angemessenen Rahmen und legen wichtige Informationen über ihre Wahlkampffinanzierung (Beträge, Finanzierungsquellen und Ausgabenkategorien) offen;
- gewählte Kandidaten legen ihre Vermögenswerte und ihre finanziellen Interessen offen, soweit sie über einen angemessenen, gesetzlich festzulegenden Umfang (z.B. den Wert eines durchschnittlichen, möblierten Wohnhauses und eines Autos) hinausgehen;
- gewählte Vertreter legen ihre Vermögensverhältnisse unmittelbar nach der Wahl und nach dem Ende ihrer Amtszeit offen; es genügt, wenn diese Erklärungen den

---

<sup>5</sup> Natürliche oder juristische Personen, die für andere handeln, um die Identität des wahren Spenders zu verschleiern.

gesetzlich vorgesehenen Kontrollstellen zur Verfügung gestellt werden; sie können aufgrund gerichtlicher Entscheidung im Falle der Verurteilung eines gewählten Vertreters auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden;

- Kandidaten für ein öffentliches Amt versuchen nicht, Stimmen zu gewinnen, indem sie den Wählern persönliche Vorteile anbieten oder versprechen, andere Kandidaten diffamieren, Gewalt oder Drohungen anwenden oder wissentlich Versprechungen abgeben, die sie nicht einhalten können oder wollen.

#### **4. Kontrolle der Einhaltung der Standards für Partei- und Wahlkampffinanzierung**

##### ***a. Die Zentralbehörden***

Die Zentralbehörden

- stellen sicher, dass eine Kontrollstelle für die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen zur Finanzierung von Parteien, politischen Vereinigungen und Wahlkämpfen besteht; dabei kann es sich auch um diejenige Stelle handeln, die für die Organisation und Kontrolle der Kommunalwahlen oder für die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben zuständig ist;
- stellen der für die Kontrolle der Partei- und Wahlkampffinanzierung zuständigen Stelle die personellen, finanziellen und logistischen Mittel zur Verfügung, die zur Erfüllung dieser Aufgabe erforderlich sind;
- stellen die Unabhängigkeit dieser Stelle von politischer Einflussnahme sicher;
- ermächtigen die Stelle, finanzielle Sanktionen zu verhängen, die vor Gericht angefochten werden können.

##### ***b. Die Kommunalbehörden***

Die Kommunalbehörden

- arbeiten bei der Kontrolle von Kommunalwahlen mit der Stelle zusammen, die für die Kontrolle der Partei- und Wahlkampffinanzierung zuständig ist;
- nutzen die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel, um die Berichte und Erkenntnisse dieser Stelle bekannt zu machen;
- leiten alle erforderlichen Informationen über Kommunalwahlen an diese Stelle weiter.

##### ***c. Kandidaten, gewählte Vertreter und politische Führungspersonen***

Auf Aufforderung teilen die Kandidaten der für die Kontrolle der Partei- und Wahlkampffinanzierung zuständigen Stelle sämtliche erforderlichen Informationen über ihre Wahlkampffinanzierung mit.

Die gewählten Vertreter leiten der für die Kontrolle der Parteienfinanzierung zuständigen Stelle unaufgefordert alle in den Büchern erfassten, die Finanzierung ihres Wahlkampfs betreffenden Vorgänge und auf Anforderung sämtliche weiteren eventuell erforderlichen diesbezüglichen Informationen zu.

Das Führungspersonal der politischen Parteien leitet der für die Kontrolle der Parteienfinanzierung zuständigen Stelle jährlich eine Zusammenfassung und Erläuterung der

finanziellen Situation oder des Budgets der Partei und auf Anforderung weitere, nach Auffassung dieser Stelle erforderliche Informationen zur Finanzierung zu.

## **5. Informations- und Veröffentlichungspflichten**

### **a. Die Zentralbehörden**

Die Zentralbehörden nutzen die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel und insbesondere die moderne Informationstechnologie, um

- das rechtliche Rahmenwerk zur Finanzierung von politischen Parteien und politischen Vereinigungen und das rechtliche Rahmenwerk für Wahlkämpfe zu veröffentlichen;
- die Entscheidungen, Berichte und Beschlüsse der für die Kontrolle der Parteien- und Wahlkampffinanzierung zuständigen Stelle zu veröffentlichen;
- gerichtliche Entscheidungen zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung zu veröffentlichen;
- Statistiken zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung (Themen: Umfang der Finanzmittel, Ausgaben, Finanzierungsquellen, Kontrollverfahren, Regelverstöße, finanzielle und andere Sanktionen, eingeleitete Verfahren) zu sammeln, auszuwerten und zu veröffentlichen;
- die bestehenden internationalen Vorschriften im Bereich der Parteien- und Wahlkampffinanzierung sowie die besten Verfahrensweisen in Europa und die Empfehlungen internationaler Organisationen dazu zu veröffentlichen.

### **b. Die Kommunalbehörden**

Die Kommunalbehörden nutzen die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel und insbesondere die moderne Informationstechnologie, um

- das rechtliche Rahmenwerk zur Finanzierung von Parteien und Kommunalwahlkämpfen zu veröffentlichen;
- die gewählten Gemeindevertreter bekannt zu machen und ihre Erklärungen zur Wahlkampffinanzierung zu veröffentlichen;
- die für die Kommune relevanten Entscheidungen, Berichte und Beschlüsse der für die Kontrolle der Parteien- und Wahlkampffinanzierung zuständigen Stelle zu veröffentlichen;
- die für die Kommune relevanten Gerichtsentscheidungen über Parteien- und Wahlkampffinanzierung zu veröffentlichen.

### **c. Kandidaten, gewählte Vertreter und politische Führungspersonen**

Die Kandidaten, gewählten Vertreter und politischen Führungspersonen

- nutzen die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel (einschließlich der modernen Informationstechnologie), um der Öffentlichkeit relevante Informationen über die Finanzierung von politischen Parteien und sie unterstützenden politischen Vereinigungen sowie von Kommunalwahlkämpfen der Parteien zur Verfügung zu stellen;

- beteiligen sich an verschiedenen Formen der Kooperation und des Erfahrungsaustausches zu diesem Thema.



## C. Modellvorschläge für Kontrolle und Buchprüfung

Dieser Teil der Studie stellt die vom Lenkungsausschuss für kommunale und regionale Demokratie (CDLR) im Rahmen der Untersuchung zu den ethischen Mindeststandards der öffentlichen Verwaltung ermittelten, optimalen Praktiken zur Kontrolle und Buchprüfung dar. Um einen präzisen, kurzen Überblick über die nach Auffassung des CDLR optimalen Maßnahmen zu ermöglichen, wurden sie nach denjenigen Stellen geordnet, von denen sie ergriffen werden können. Die Vorschläge sind kurz und prägnant formuliert. Es handelt sich jedoch nicht um einen Katalog an Empfehlungen, der von allen Ländern in vollem Umfang umgesetzt werden soll. Die jeweiligen Zentral- und Kommunalbehörden sollten lediglich die in ihrer jeweiligen Situation angezeigten Maßnahmen ergreifen.

Das Dossier wurde so zusammengestellt, dass es unabhängig von den anderen Teilen des Modellvorschlags angewendet werden kann. Zugunsten der Konsistenz sollten jedoch auch die Situation in Europa insgesamt (zweiter Teil der Studie) und die anderen thematischen Dossiers berücksichtigt werden.

\*\*\*

Um eine effiziente Kontrolle der Kommunalverwaltungen sicherzustellen und Verstöße gegen ethische Mindeststandards für das Verwaltungshandeln zu vermeiden (z.B. Geldzuweisungen der Zentralregierung an die Regionen, um deren Unterstützung zu gewinnen, Vetternwirtschaft, Ausübung von Befugnissen zum persönlichen Vorteil, Nichtbeachtung der Regelungen über das Verhalten bei Interessenkonflikten, Missbrauch von Vermögenswerten, Vertrauensbruch, Missbrauch oder nicht ordnungsgemäße Ausübung von Kompetenzen im übertragenen Wirkungskreis) und gleichzeitig die Autonomie der Kommunen zu wahren, wird durch Gesetz ein Kontrollsystem geschaffen, das auf den folgenden Prinzipien beruht:

- die Kommunalbehörden sind an Gesetz und Recht gebunden, und die Vorschriften über die Kontrollverfahren zur Einhaltung der Gesetze müssen hinreichend klar gefasst sein;
- die wichtigsten Volksvertreter werden demokratisch und regelmäßig gewählt, wobei die Zeitabstände nicht zu lang sein dürfen;
- während ihrer Amtszeit werden die Amtsträger durch demokratisch und regelmäßig in nicht zu großen Abständen gewählte, pluralistische Versammlungen kontrolliert;
- eine demokratische Kontrolle in der Form, dass Informationen, insbesondere Verwaltungs- und Haushaltsdokumente, der Öffentlichkeit zugänglich sind, ist möglich und wird gefördert;
- es gibt eine unabhängige externe Kontrolle;
- es gibt eine effiziente interne Kontrolle;
- die Kontrollmechanismen sind der Größe und den Aufgaben der Kommune angepasst.

### 1. Externe Kontrolle

#### a. Die Zentralbehörden

Die Zentralbehörden schaffen ein rechtliches Rahmenwerk, das auf den folgenden Prinzipien basiert:

i. Ziel der Kontrollen ist es, den für die Kommunalverwaltung zuständigen, gewählten Vertretern und allen interessierten Dritten – im Wesentlichen den Bürgern und der Zentralregierung – in angemessenem Rahmen zu garantieren, dass die Behörde bei ihrer Arbeit Folgendes berücksichtigt:

- das geltende Recht für ihre Zuständigkeitsbereiche;
- allgemeine oder besondere Rechnungslegungs- und Budgetgrundsätze;
- allgemein anerkannte Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit;
- die ethischen Mindeststandards für die öffentliche Verwaltung, wie sie sich aus den jeweiligen nationalen und internationalen Verhaltenskodizes ergeben.

Soweit die Kommune nicht im übertragenen Wirkungskreis tätig wird, umfasst die externe Kontrolle die Zweckmäßigkeit der von der Kommunalbehörde ergriffenen Maßnahmen nicht. Sie zu beurteilen ist allein Sache der öffentlichen Meinung und des Wählers.

ii. Die Kontrolle erfolgt im Nachhinein. Da die externe Kontrollstelle jedoch unabhängig ist (insbesondere von der Zentralregierung), was in entsprechenden Regelungen garantiert wird, kann sie unter Umständen auch eine beratende Funktion ausüben. Präventive Kontrollen der externen Kontrollstelle und ihre Grenzen werden auf hoher Stufe geregelt, um sicherzustellen, dass die beratende Funktion nicht in Konflikt mit dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung und mit der Kontrollfunktion gerät.

iii. Die externe Kontrolle beinhaltet:

- eine jährliche Bestätigung über die Richtigkeit der Rechnungslegung der Kommunalbehörde. Diese umfasst auch die Rechnungslegung subventionierter Unternehmen oder Unternehmen, deren Vermögen hauptsächlich von der Kommunalbehörde gehalten wird, oder in denen sie über die Mehrheit der Stimmrechte verfügt, sowie die Rechnungslegung über öffentliche Dienstleistungen, die die Kommunalbehörde an private Unternehmen vergeben hat. In diesem Fall muss der Kontrolleur/Rechnungsprüfer in der Lage sein, die Bücher vor Ort auf ihre Richtigkeit zu prüfen;
- eine Prüfung der Geschäftsführung und Organisation, die umfassender ist als die Prüfung der Rechnungslegung. Diese umfassende Kontrolle wird entsprechend der Größe der Kommunalbehörde in regelmäßigen Zeitabständen durchgeführt;
- der externe Kontrolleur darf kein Urteil über die Zweckmäßigkeit der Entscheidungen der Kommunalverwaltung abgeben, darf jedoch ihre Grundlagen oder ihre Kohärenz, insbesondere aus finanzieller Sicht, kommentieren.

iv. Die externe Kontrolle wird unabhängig von den überwachten Behörden und den Zentralbehörden durchgeführt. Ihre Organisation und Durchführung berücksichtigt die folgenden Prinzipien:

- die Kommunalverwaltungen sind verpflichtet, externe Kontrollen zu dulden, und die wichtigsten Regelungen für diese Kontrollen werden auf möglichst hoher Stufe im Kommunalrecht niedergelegt;
- Ziel der externen Kontrolle ist es, die Qualität interner Kontrollverfahren sicher zu stellen und die ordnungsgemäße Arbeit der für ihre Ein- und Durchführung zuständigen Dienststelle zu überprüfen; durch Zufallsstichproben stellt die externe Kontrolle zudem sicher, dass die internen Kontrollverfahren wirksam sind;

- die Regelungen über die Einrichtung der externen Kontrollstelle stellen deren Unabhängigkeit sicher. Sie sind auf möglichst hoher Stufe im Kommunalrecht niedergelegt;
- die für die externe Kontrolle zuständige Stelle wird auf Dauer unwiderruflich oder zumindest für einen langen, von vornherein festgelegten Zeitraum bestellt, der länger als die Wahlperiode ist;
- die externe Kontrollbehörde erfüllt im Voraus festgelegte Anforderungen an ihre Kompetenz und Unparteilichkeit;
- wenn es sich bei der externen Kontrollbehörde um ein Kollegium handelt, gelten diese Anforderungen für seine sämtlichen Mitglieder;
- disziplinarisch unterstehen die externe Kontrollbehörde und ihre Mitglieder einer Stelle, die von den kontrollierten Stellen unabhängig ist und deren Unparteilichkeit in vollem Umfang gewährleistet ist;
- die Kontrollbehörde verfügt über ein eigenes Budget, über das die Versammlung derjenigen Körperschaft entscheidet, in deren Namen die Kontrolle erfolgt;
- die externe Kontrollbehörde kann ihr Programm und die Abfolge ihrer Kontrollen selbst festlegen;
- sachgerechte Kontrollregelungen werden auf hoher Stufe und auf der Basis allgemein akzeptierter, internationaler Standards festgelegt. Insbesondere wird darin das Verfahren geregelt, in dem die Kommunalbehörden Stellung zu den Ergebnissen der Kontrollbehörde nehmen können;
- ein kommunaler oder regionaler Schiedsmann wird ernannt, der die Erteilung von Auskünften an die Kommunalbehörden verlangen kann; kommt die auskunftspflichtige Stelle diesem Ersuchen nicht nach, führt dies zu Disziplinarmaßnahmen.

Die Kontrolle fällt unter das Verwaltungsrecht, nicht das Strafrecht, wenn auch die Behinderung der externen Kontrolle eine Straftat darstellen kann. Die Nachforschungsbefugnis der Kontrollbehörde ist jedoch anders als eine strafrechtliche Untersuchung auf die Kontrolle der Verwaltung beschränkt; die Kontrollbehörde ist verpflichtet, die Strafverfolgungsbehörden über von ihr festgestellte Sachverhalte zu informieren, wenn der Verdacht einer Straftat besteht.

Bestimmte Amtsträger einer Kommunalbehörde sind rechtlich für den ordnungsgemäßen Arbeitsablauf in der Behörde zuständig. Sie stellen insbesondere sicher, dass die Gesetze eingehalten und keine unrechtmäßigen Ausgaben getätigt werden. Soweit diese Amtsträger Grund zu der Vermutung haben, dass unrechtmäßige Handlungen vorgenommen werden sollen, sind sie verpflichtet, einen Bericht zur Prüfung durch die gesamte Behörde vorzulegen.

Wenn die externe Kontrolle einem Wirtschaftsprüfungsunternehmen übertragen wird, sollte diese Entscheidung von einer unabhängigen Stelle, möglichst einer öffentlichen Verwaltungsstelle, getroffen werden, die den oben genannten Anforderungen entspricht. Diese Stelle sollte die Anforderungen an die Kontrollen und das Budget festlegen und sich um alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der Kontrolle kümmern.

- v. Eine präventive Kontrolle ist nur bei Vorgängen von einer gewissen Bedeutung obligatorisch. Die externe Kontrolle erfolgt dann im Voraus, wenn ein Handeln der Zentralregierung erforderlich ist, damit die Maßnahme der Kommunalbehörde rechtlich oder tatsächlich wirksam wird; sie ist auf Tätigkeiten der Gemeinde im übertragenen Wirkungskreis beschränkt. Es wird durch Gesetz festgelegt, für welche

Maßnahmen eine präventive bzw. nachträgliche externe Kontrolle erforderlich ist. Die externe Kontrolle kann entsprechend den Besonderheiten der zu überprüfenden Maßnahmen an eine oder mehrere andere Stellen als diejenige Stelle übertragen werden, die diese Aufgabe überwiegend wahrnimmt. Die Kompetenzen jeder Kontrollbehörde werden genau festgelegt, so dass keine Unsicherheit darüber besteht, welche Behörde die jeweilige Kontrolle durchführt.

### ***b. Die Kommunalbehörden***

Die Kommunalbehörden

- stellen der externen Kontrollbehörde sämtliche relevanten Informationen zur Verfügung;
- stellen als allgemeines Prinzip ihrer Politik klar, dass Kommunalbeamte für Entscheidungen im Rahmen ihrer Pflichten lediglich der Kommunalbehörde verantwortlich sind;
- kooperieren loyal mit der externen Kontrollbehörde.

## **2. Interne Kontrolle**

### ***a. Die Zentralbehörden***

Die Zentralbehörden schaffen ein rechtliches Rahmenwerk, das die grundlegenden Prinzipien der internen Kontrolle festlegt:

- zur internen Kontrolle gehören alle schriftlichen Verfahren, mit deren Hilfe die Vorgehensweise in den verschiedenen Aufgabenbereichen einer Kommunalbehörde geregelt wird; interne schriftliche Verfahren werden nicht nur zur Aufstellung und Ausführung des Budgets, einschließlich Einkäufen und Verträgen, sondern auch für die Personaleinstellung und –entwicklung eingesetzt;
- zumindest in Kommunalbehörden mit einer gewissen Größe ist die interne Kontrolle einer spezialisierten Dienststelle übertragen, die die einzelnen Dezernate sachgerecht bei der Entwicklung von Vorgehensweisen unterstützt; sie ist zudem dafür zuständig, die Einhaltung der beschlossenen Vorgehensweisen zu überwachen; wenn dies nicht der Fall ist, muss die interne Kontrolle den Grund feststellen und Lösungsvorschläge machen (Neuordnung nicht zweckdienlicher Verfahren, Neuorganisation von Abteilungen oder Verfahrensweisen, personelle Umbesetzungen etc.);
- die Kommunalbehörden können jederzeit eine externe Prüfung der Geschäftsführung und Organisation durchführen lassen, wenn sie dies für erforderlich halten; die Übertragung interner Kontrollen an private Rechnungsprüfungsunternehmen ist durch Gesetz geregelt.

Die Zentralbehörden beraten die Kommunalbehörden auf Antrag zu Fragen der Organisation der internen Kontrolle.

### ***b. Die Kommunalbehörden***

Die Kommunalbehörden haben sich für ihre Geschäftsführung und Organisation vor den Wählern, der öffentlichen Meinung, den Verwaltungs- und Zivilgerichten und gegebenenfalls den Strafgerichten voll zu verantworten.

Sie müssen eine qualifizierte interne Kontrolle einrichten, um die Gefahr folgender Missstände zu minimieren:

- ökonomische oder finanzielle Misswirtschaft;
- Missstände in der Verwaltung aufgrund mangelnder Kenntnis der gesetzlichen Vorschriften;
- mangelnde Qualität ihrer Dienstleistungen;
- verwaltungs-, zivil- oder strafrechtliche Verfahren.

Die Mitglieder des Kommunalrats haben Zugang zu allen Unterlagen der internen Kontrolle.

Der Kommunalrat ernennt einen Finanzausschuss, der die Aufstellung und Durchführung des Budgets überwacht, die finanziellen Auswirkungen der vom Kommunalrat beschlossenen Projekte überprüft, dem Rat Vorschläge zur Organisation dieser Tätigkeit und der entsprechenden Verfahren vorlegt und die Verfahrensqualität überprüft. Die Einrichtung und der Betrieb der internen Kontrolle obliegen der kommunalen Exekutive.

Kommunalbehörden setzen Rechnungs- und Verwaltungsprüfungsunternehmen ein,

- wann immer sie dies für erforderlich halten und insbesondere, wenn Zweifel an der Zuverlässigkeit der Rechnungslegung bestehen;
- um die Grundlage zur Privatisierung von Dienstleistungen oder Tätigkeiten der Behörde zu schaffen;
- wenn die Behörde ein andauerndes oder erhebliches Defizit verzeichnet;
- um die finanziellen Risiken von und die Finanzierungspläne für Investitionen zu beurteilen, wenn deren Umfang einen bestimmten Betrag übersteigt;
- um die Schätzmethoden für Einnahmen und Ausgaben zu analysieren, wenn große Diskrepanzen zwischen den Schätzungen und den tatsächlichen Ausgaben/Einnahmen bestehen.

Die Kommunalbehörden wählen die Rechnungs- oder Verwaltungsprüfer aufgrund ihrer Qualifikation und beruflichen Erfahrung sowie auf der Grundlage der allgemeinen Regelungen für den Einkauf externer Dienstleistungen aus.

### ***c. Die gewählten Vertreter und die Kommunalbeamten***

Die gewählten Gemeindevertreter und die Kommunalbeamten

- stellen der internen Kontroll- oder Rechnungsprüfungsstelle alle ihnen bekannten Informationen zur Verfügung, die von dieser Stelle angefordert werden oder die sie für deren Arbeit für bedeutsam halten;
- berichten der kommunalen Exekutive über Sorgfaltspflichtverletzungen bei der Arbeit der Kommunalbehörde und Missstände bei der Aufsicht und machen gegebenenfalls Vorschläge zur Verbesserung der Kontrolle;

- fordern die Kommunalbehörde zum Einsatz externer Rechnungs- und Verwaltungsprüfer auf, wenn sie dies für erforderlich halten; dies gilt insbesondere in den oben unter 2.b aufgeführten Fällen.

### **3. Gerichtliche Überwachung**

#### ***a. Die Zentralbehörden***

Die Zentralbehörden verabschieden die rechtlichen Grundlagen für die gerichtliche Überwachung der Kommunalbehörden und organisieren diese. Dabei soll

- verhindert werden, dass die Gerichte an Stelle der Kommunalverwaltung die Zweckmäßigkeit von Maßnahmen überprüfen, und sichergestellt werden, dass die Einhaltung der erforderlichen Sorgfalt bei der Durchführung von Maßnahmen oder im Verhalten erforderlichenfalls durch eine unabhängige Stelle oder die verantwortlichen Kontrollbehörden der Verwaltung geprüft wird;
- sichergestellt werden, dass die Gerichte einstweilige Anordnungen treffen können, wenn dies durch die Dringlichkeit der Angelegenheit oder die Gefahr nicht wieder gutzumachender Schäden gerechtfertigt ist;
- eine vollständige und unverzügliche Umsetzung gerichtlicher Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit einer überprüften Maßnahme gewährleistet sein. Dazu gehören auch Verfahrensvorschriften zur Ablösung unsorgfältig arbeitender Behörden;
- sichergestellt sein, dass gerichtliche Verfahren nicht zu lange dauern.

#### ***b. Die Kommunalbehörden***

Die Kommunalbehörden

- stellen den Gerichten sämtliche erforderlichen Informationen zur Verfügung;
- gehen bei allen Angelegenheiten, die Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens sind, mit der erforderlichen Sorgfalt vor;
- unternehmen die erforderlichen Schritte, um gerichtliche Entscheidungen unverzüglich umzusetzen.

#### ***c. Die gewählten Vertreter und die Kommunalbeamten***

- Gewählte Vertreter und Kommunalbeamte stellen den Gerichten sämtliche angeforderten Informationen zur Verfügung.

### **4. Andere Verfahren**

#### ***a. Die Zentralbehörden***

Die Zentralbehörden unternehmen die erforderlichen Schritte, um

- den Dialog mit Kommunalbehörden und Verbänden von Kommunalbehörden zu verbessern;
- die beratende und bewertende Rolle bestimmter (von der Zentralregierung unabhängiger oder abhängiger) Stellen zu stärken, insbesondere im Hinblick auf Finanzverwaltung sowie den Finanz- und Organisationsbereich;

- die Rolle unabhängiger Stellen wie Schiedsleute und Vermittler zu stärken;
- vorbildliche Rechnungslegungspraktiken und effiziente Verwaltungsformen bekannt zu machen, vor allem mit Hilfe der modernen Informationstechnologie;
- bestimmte Stellen der Kommunalbehörden, die die Einhaltung von Vorschriften und Verfahren sicherstellen sollen, können dabei einen besonderen rechtlichen Schutz und einen gewissen Grad an Unabhängigkeit erhalten.

#### ***b. Die Kommunalbehörden***

Die Kommunalbehörden

- suchen um externe Beratung nach, z.B. seitens der Zentralbehörden oder spezialisierter Stellen, wann immer dies erforderlich ist;
- stellen Schiedsleuten oder Vermittlern alle gewünschten Informationen zur Verfügung;
- kooperieren mit anderen Behörden auf den verschiedenen Ebenen, insbesondere, um die Organisation der internen Kontrollen und den Einsatz externer Kontrollen zu verbessern.

#### ***c. Die gewählten Vertreter und die Kommunalbeamten***

Die gewählten Gemeindevertreter und die Kommunalbeamten

- nutzen die Beratungsdienste anderer Behörden oder spezialisierter Stellen;
- erleichtern die Arbeit der Schiedsleute und Vermittler.

### **5. Information und Transparenz (vgl. Abschnitt E des Handbuchs)**

#### ***a. Die Zentralbehörden***

Die Resultate externer Verwaltungskontrollen sind öffentlich. Wie sie der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden, muss auf hoher Stufe geregelt sein. Dafür gelten die folgenden Richtlinien:

- die externe Kontrollbehörde ermittelt ihre Resultate und veröffentlicht sie bei Abschluss eines Verfahrens, in dem die kontrollierte Kommunalbehörde mitwirkt und angehört wird;
- die Exekutive oder die Versammlung der Gemeinde sind zwar in erster Linie Empfänger der Resultate, können jedoch die externe Kontrollbehörde nicht daran hindern, ihre Ergebnisse zu veröffentlichen;
- die Stellungnahmen der Kommunalbehörde werden zusammen mit den Ergebnissen veröffentlicht.

Insbesondere mit Hilfe moderner Informations- und Kommunikationstechnologien stellen die Zentralbehörden der Öffentlichkeit folgende Informationen zur Verfügung:

- Statistiken über externe verwaltungsrechtliche und gerichtliche Kontrollen und Informationen über die bedeutsamsten festgestellten Probleme und die zu ihrer Lösung getroffenen Maßnahmen;
- die besten Praktiken bei der internen Kontrolle;

- die besten Praktiken bei der Prüfung des Verwaltungshandelns in Europa;
- die nationale Gesetzgebung und die Vorschriften internationaler Verträge und anderer Rechtsquellen zu diesem Thema.

***b. Die Kommunalbehörden***

Die Kommunalbehörden veröffentlichen insbesondere mit Hilfe moderner Informations- und Kommunikationstechnologien die Ergebnisse externer, gerichtlicher oder interner Überprüfungen und externer Rechnungslegungsprüfungen.

***c. Die gewählten Vertreter und die Kommunalbeamten***

Die gewählten Gemeindevertreter und die Kommunalbeamten nehmen am Erfahrungsaustausch über Prüfungen und Kontrollen des Organisationsablaufs teil.



## **D. Modellvorschläge zum rechtlichen Status von Kommunalbeamten**

Dieser Teil der Studie legt die vom Lenkungsausschuss für kommunale und regionale Demokratie (CDLR) im Rahmen der Untersuchung zu ethischen Mindeststandards der öffentlichen Verwaltung ermittelten, optimalen Praktiken zum rechtlichen Status von Kommunalbeamten vor. Um einen präzisen, kurzen Überblick über die nach Auffassung des CDLR optimalen Maßnahmen zu ermöglichen, wurden sie nach denjenigen Stellen geordnet, von denen sie ergriffen werden können. Die Vorschläge sind kurz und prägnant formuliert. Es handelt sich jedoch nicht um einen Katalog an Empfehlungen, der von allen Ländern in vollem Umfang umgesetzt werden soll. Die jeweiligen Zentral- und Kommunalbehörden sollten lediglich die in ihrer jeweiligen Situation angezeigten Maßnahmen ergreifen.

Das Dossier wurde so zusammengestellt, dass es unabhängig von den anderen Teilen des Modellvorschlags angewendet werden kann. Zugunsten der Konsistenz sollten jedoch auch die Situation in Europa insgesamt (zweiter Teil der Studie) und die anderen thematischen Dossiers berücksichtigt werden.

Die Modellvorschläge beziehen sich insbesondere auf den Status der Kommunalbeamten. Die vorgestellten Prinzipien und Maßnahmen können jedoch zu einem großen Teil auf andere kommunale Angestellte übertragen werden.

### **1. Rechtliches Rahmenwerk**

Dieses Kapitel behandelt nur die allgemeinen Prinzipien des rechtlichen Rahmenwerks. Zahlreiche der in den nächsten Kapiteln vorgestellten Modellinitiativen könnten oder sollten durch Gesetz oder andere rechtliche Regelungen eingeführt werden.

#### **a. Die Zentralbehörden**

Das rechtliche Rahmenwerk für Kommunalbeamte

- ist so einfach, verständlich und umfassend wie möglich;
- befasst sich mit Rechten und Pflichten, Verantwortlichkeiten und Sicherheits- und Schutzmaßnahmen und behandelt das Einstellungsverfahren, die Bezahlung, die Arbeitsbedingungen, Kontrollen, den Ausschluss vom Amt und die Beendigung der Amtszeit;
- wird in Rücksprache mit den Kommunalbehörden aufgestellt;
- folgt den grundlegenden Prinzipien des rechtlichen Rahmenwerks, das für Beamte der Zentralregierung gilt.

Die Verpflichtungen der Kommunalbeamten können von den Kommunalbehörden entsprechend den jeweiligen Erfordernissen oder ihrer jeweiligen Lage erweitert oder angepasst werden.

Zusätzlich zum eigentlichen rechtlichen Rahmenwerk stellen die Zentralbehörden einen Verhaltenskodex für die Kommunalbeamten auf. Dieser Kodex enthält eine Reihe von Vorschriften, die die Kommunalbehörden in die auf lokaler Ebene aufgestellten Verhaltenskodizes übernehmen müssen, und eine Reihe modellhafter Vorschriften, die sie – gegebenenfalls angepasst – in lokale Verhaltenskodizes einarbeiten können. Die Regelungen

der Verhaltenskodizes werden für die Beamten durch Leistung ihrer Unterschrift bindend. Die Nichteinhaltung des Verhaltenskodex führt zu Disziplinarmaßnahmen.

Mit Hilfe der modernen Informationstechnologie stellen die Zentralbehörden sicher, dass die Öffentlichkeit und die Kommunalbehörden Zugang zu den für die Kommunalbeamten geltenden Vorschriften haben. Insbesondere

- veröffentlichen sie die verschiedenen Rechtsvorschriften zur Arbeit der Kommunalbeamten und machen sie bekannt;
- veröffentlichen sie die verschiedenen Verhaltenskodizes der Kommunalbehörden, so dass diese untersucht und verglichen werden können;
- sammeln, verarbeiten und veröffentlichen sie statistische Daten zu Gerichtsurteilen in Fällen von Korruption und anderen Verstößen gegen ethische Mindeststandards der öffentlichen Verwaltung sowie Statistiken zum Vertrauen der Bevölkerung in die Kommunalverwaltung.

### ***b. Die Kommunalbehörden***

Die Kommunalbehörden

- passen, soweit dies im Rahmen der gesetzlichen Regelungen möglich ist, das rechtliche Rahmenwerk für Kommunalbeamte der jeweiligen Situation und dem Bedarf der einzelnen Behörde auf der Basis der modellhaften Verhaltenskodizes an, wobei insbesondere die Verabschiedung kommunaler Verhaltenskodizes von Bedeutung ist;
- verabschieden Verhaltenskodizes für Kommunalbeamte, indem sie den Modellkodex der Zentralregierung an die Erfordernisse der jeweiligen Behörde anpassen; nach der Verabschiedung wird der Verhaltenskodex zu für alle Kommunalbeamten geltendem Recht, das ihre verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit festlegt; für Verletzungen des Verhaltenskodex werden Disziplinarmaßnahmen festgelegt, die gerichtlich angefochten werden können;
- stellen sicher, dass die Verhaltenskodizes den Kommunalbeamten, den Zentralbehörden, anderen interessierten Kreisen und der Öffentlichkeit über die moderne Informationstechnologie und andere Wege bekannt werden.

### ***c. Die gewählten Vertreter und die Kommunalbeamten***

Die gewählten Gemeindevertreter

- kennen und befolgen die Vorschriften des Verhaltenskodex für die Beschäftigten der Kommunalbehörde;
- üben keinen widerrechtlichen Druck auf Kommunalbeamte aus;
- veranlassen und dulden keine Verstöße gegen den Verhaltenskodex seitens der Beschäftigten der Behörde;
- setzen die zuständige Behörde von Verstößen gegen den Verhaltenskodex in Kenntnis.

Kommunalbeamte befolgen die von der Kommunalbehörde aufgestellten rechtlichen Regelungen und Verhaltenskodizes.

## **2. Ausschluss vom Amt, Suspendierung und Ende der Amtszeit**

### **a. Die Zentralbehörden**

Die Zentralbehörden erlassen ein rechtliches Rahmenwerk über den Ausschluss vom Amt, das Ende der Amtszeit und die Suspendierung von Beschäftigten im kommunalen öffentlichen Dienst, das an die jeweiligen nationalen Verhältnisse angepasst ist und so weit wie möglich auf den folgenden Prinzipien basiert:

- i. Ein Ausschluss vom Amt kann aus folgenden Gründen erfolgen:
  - Interessenkonflikte; z.B. sollte niemand sich selbst oder einen engen Verwandten kontrollieren;
  - Tätigkeiten außerhalb des Amtes, die einen Beschäftigten an der ordnungsgemäßen Erfüllung seiner Pflichten hindern;
  - rechtliche oder geistige Unfähigkeit oder Vermögenslosigkeit, durch die die Möglichkeit beeinträchtigt werden kann, den Betreffenden für sein Verhalten haftbar zu machen;
  - eine strafrechtliche Verurteilung für ein Verbrechen oder einen Verstoß gegen ethische Mindeststandards für die öffentliche Verwaltung; die Länge des Ausschlusses vom Amt hängt von der Schwere des Falles ab, wobei die Gerichte einen weiten Ermessensspielraum haben;
- ii. Eine Beendigung der Amtszeit kann gegen den Willen des betroffenen Beschäftigten vom Vertreter der Gemeinde verhängt werden, wenn er erhebliche Verstöße gegen seine Amtspflichten oder gegen die ethischen Mindeststandards der öffentlichen Verwaltung begangen hat; dem Betroffenen steht hiergegen der Rechtsweg offen.

Die Beschäftigten sind gegen ungerechtfertigte Kündigungen geschützt, können jedoch aufgrund mangelnder fachlicher Eignung und grober Vernachlässigung oder Verletzung ihrer Amtspflichten entlassen werden.

### **b. Die Kommunalbehörden**

Auf Grundlage der Gesetze und der kommunalen Verhaltenskodizes sollen die Kommunalbehörden

- Fälle von Interessenkonflikten feststellen;
- entscheiden, wie sich Amtsträger im Fall eines Interessenkonflikts verhalten müssen;
- vor einer Ernennung Interessenkonflikte lösen, die von den Kandidaten für ein bestimmtes Amt oder den Bewerbern um einen Posten offengelegt werden;
- Beschäftigte in bestimmten Fällen suspendieren oder entlassen, insbesondere bei grober Vernachlässigung oder Verletzung ihrer Amtspflichten oder Verstößen gegen die ethischen Mindeststandards, wenn gleichzeitig gegen das Gesetz, die Arbeitsvorschriften, den Verhaltenskodex oder den Arbeitsvertrag verstoßen wird;
- eine gewisse Kontinuität des Verwaltungspersonals zu erreichen suchen.

### **c. Die Kommunalbeamten**

#### Die Kommunalbeamten

- vermeiden so weit wie möglich tatsächliche oder scheinbare Interessenkonflikte oder Situationen, die sie für ihr Amt untauglich machen, und respektieren die Vorschriften für die Fälle von Interessenkonflikten;
- legen unverzüglich Situationen offen, die zu Inkompatibilitäten oder Interessenkonflikten führen können;
- respektieren rechtskräftige Entscheidungen, durch die ihnen aufgegeben wird, eine Situation zu beenden, oder ihnen verboten wird, eine Vergünstigung anzunehmen, wenn dadurch ein Interessenkonflikt entstanden ist;
- kommen, falls sie einen Posten bekleiden, auf dem persönliche oder private Interessen mit ihren Amtspflichten in Konflikt geraten können, der rechtlichen Verpflichtung nach, die Art und den Umfang dieser Interessen bei der Ernennung sowie regelmäßig danach oder bei einer Änderung der Umstände anzugeben;
- unterlassen Handlungen oder Geschäfte und nehmen keine bezahlten oder unbezahlten Posten oder Positionen an, die mit der ordnungsgemäßen Ausübung ihrer Amtspflichten unvereinbar sind oder diese behindern; bei Zweifeln an der Unvereinbarkeit müssen sie Rücksprache mit ihrem Vorgesetzten nehmen;
- informieren im Rahmen der geltenden Gesetze ihre Vorgesetzten und holen ihre Zustimmung ein, bevor sie Nebentätigkeiten aufnehmen, durch die Konflikte mit ihren Amtspflichten entstehen könnten;
- legen entsprechend den gesetzlichen Vorschriften Mitgliedschaften in Organisationen offen, aufgrund derer es zu Konflikten mit ihren Pflichten oder der ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben kommen könnte;
- achten im Rahmen der Grund- und Verfassungsrechte darauf, dass ihr persönliches Engagement in politischen Betätigungen oder der politischen Diskussion das Vertrauen der Öffentlichkeit oder ihrer Dienstherrn in ihre Unparteilichkeit und Loyalität bei der Ausübung ihrer Pflichten nicht beeinträchtigt;
- respektieren alle Einschränkungen, die das Gesetz aufgrund ihrer Stellung oder der Art ihrer Pflichten bestimmten Beamten im Hinblick auf ihre politische Betätigung auferlegt.

### **3. Rechte und Pflichten der Kommunalbeamten**

#### **a. Die Zentralbehörden**

Die Zentralbehörden schaffen rechtliche Regelungen, mit deren Hilfe die folgenden Prinzipien verankert und ihre Befolgung sichergestellt werden:

- die Befähigung ist das einzige Zugangskriterium für den kommunalen öffentlichen Dienst;
- die Kommunalbeamten genießen faire Arbeitsbedingungen;
- die Kommunalbeamten genießen eine angemessene und sinnvolle soziale Absicherung;
- bei der Ausübung ihrer Pflichten haben Kommunalbeamte ein Recht auf Rechtsschutz gegen unrechtmäßige Einmischungen gewählter Vertreter, Missbrauch der Befugnisse ihrer Vorgesetzten, alle unrechtmäßigen Schritte gegen sie, zumal, wenn diese auf Schritte ihrerseits zur Bekämpfung der Korruption im

Rahmen der geltenden Antikorruptionsvorschriften zurückzuführen sind, sowie alle Handlungen der Öffentlichkeit, die ihre Unparteilichkeit und Integrität untergraben;

- Kommunalbeamte haben das Recht auf Abhilfe gegen den Missbrauch von Befugnissen zu ihrem Nachteil;
- Kommunalbeamte genießen Vereinigungsfreiheit und andere gesellschaftliche Rechte.

Außerdem sollen die Zentralbehörden

- Beamte und die Öffentlichkeit über alle verfügbaren Informationswege von den Rechten und Pflichten der Kommunalbeamten unterrichten;
- angemessene Kontrollverfahren einrichten.

### ***b. Die Kommunalbehörden***

Die Kommunalbehörden

- stellen sicher, dass den Beamten geeignete und erforderliche Arbeitsmittel zur Verfügung stehen und dass die Arbeitsbedingungen angemessen sind;
- legen, falls solche noch nicht existieren, Verhaltensmaßregeln fest, durch deren Anwendung die Kommunalbeamten die Anforderungen an den öffentlichen Dienst erfüllen können;
- legen Verantwortlichkeiten und Pflichten von Kommunalbeamten eindeutig fest;
- stellen sicher, dass diese ihre Aufgaben erfüllen;
- verhindern unrechtmäßiges oder gegen ethische Standards verstoßendes Verhalten der Beamten und ahnden in einem vollständig transparenten Verfahren jeden Fall, in dem die Beamten ihre Pflichten nicht erfüllen; im Disziplinarverfahren muss der Beamte angehört werden und kann sich des Beistandes einer von ihm bestimmten Person bedienen; die Sanktionen müssen gesetzlich festgelegt sein; Kommunalbeamte können eine Disziplinarmaßnahme anfechten;
- stärken die Rechenschaftspflichten, die ordnungsgemäße Kontrolle und die Verantwortlichkeit des Einzelnen innerhalb des öffentlichen Dienstes;
- erlegen im Rahmen des Gesetzes Beschränkungen insbesondere im Hinblick auf eine Nebentätigkeit oder bestimmte Betätigungen auf;
- stellen sicher, dass Kommunalbeamte in Entscheidungen über die Organisation, die Struktur und die Prinzipien bei der Ausübung von Verwaltungspflichten eingebunden werden, und fördern dies;
- schützen die Rechte der Kommunalbeamten, entschädigen sie für alle Verletzungen ihrer Rechte und ahnden solche, soweit ihnen entsprechende Befugnisse zustehen;
- fördern Transparenz, verhindern willkürliches Verhalten und verringern die Anonymität; gleichzeitig schützen sie die Privatsphäre der Beamten, indem sie – außer bei entgegenstehenden rechtlichen Vorschriften – Äußerungen von Kommunalbeamten, zu denen diese aufgefordert werden, vertraulich behandeln;
- verbessern die Kommunikation mit der Öffentlichkeit und informieren sie darüber, welches Verhalten sie von den Beamten erwarten darf;
- stellen die notwendigen rechtlichen Regelungen und Verfahren bereit, damit die Beamten die zuständigen Stellen informieren können, wenn zu vermuten ist, dass

andere Beschäftigte oder gewählte Vertreter gegen die Mindeststandards für die öffentliche Verwaltung verstoßen haben.

### *c. Die Kommunalbeamten*

#### Die Kommunalbeamten

- dienen loyal der Gemeinde und respektieren die Rechtsordnung, die ethischen Mindeststandards und die bestehende Hierarchie;
- verhalten sich ehrlich, unparteiisch, gewissenhaft und gerecht und erfüllen ihre Aufgaben nach Kräften;
- stellen sicher, dass die ihnen anvertrauten Ressourcen im öffentlichen Interesse angemessen, effizient und sparsam genutzt werden;
- sind politisch neutral in der Ausübung ihrer Pflichten und versuchen nicht, Politik, Entscheidungen oder Handlungen der Behörden zu behindern, soweit diese rechtlich zulässig sind;
- arbeiten effizient und erfüllen ihre Pflichten nach besten Kräften, sorgfältig, fair und umsichtig und beachten dabei ausschließlich das öffentliche Interesse und die relevanten Umstände des Falles;
- behandeln die Öffentlichkeit ebenso wie ihre Vorgesetzten, Kollegen und Untergebenen höflich und respektvoll;
- beachten die Prinzipien gelungenen Verwaltungshandelns und fördern die Einhaltung ethischer Mindeststandards in der Verwaltung;
- wissen um alle ihre Rechte und Pflichten;
- erfüllen alle ihre Pflichten und üben ihre Rechte in angemessener Weise und zum Wohle der Öffentlichkeit aus, handeln nicht willkürlich zum Schaden Einzelner, bestimmter Personengruppen oder Organisationen und respektieren die gesetzlichen Rechte und Pflichten und die berechtigten Interessen Anderer;
- versuchen, Interessenkonflikte zu vermeiden, und äußern sich nicht in Fällen, in denen sie ein persönliches Interesse haben; sie dürfen ihre Stellung nicht für ihre persönlichen Interessen ausnutzen;
- legen alle Geschenke, Vergünstigungen, Einladungen oder anderen Vorteile offen, die ihnen, ihrer Familie, ihren Freunden oder anderen Personen oder Organisationen angeboten werden und die die Unparteilichkeit, mit der sie ihren Pflichten nachgehen, beeinträchtigen oder diesen Anschein erwecken oder die eine Belohnung im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Pflichten darstellen oder darstellen könnten (ein Geschenk, dessen Wert eine bestimmte, im kommunalen Verhaltenskodex festgelegte Summe übersteigt, soll, wenn möglich, automatisch ins Eigentum der Gemeinde übergehen und ansonsten abgelehnt werden); vermeiden intensive Beziehungen zu der Person, die das Geschenk gemacht hat; versuchen, diese Person nur im Beisein von Zeugen zu treffen;
- lehnen Geschenke oder persönliche Vergünstigungen von Personen ab, die einen Antrag an die Kommune stellen; wenn das Geschenk weder abgelehnt noch dem Schenker zurückgeschickt werden kann, legen sie es offen, behalten es und benutzen es so wenig wie möglich; sie setzen ihre Vorgesetzten und gegebenenfalls die zuständigen Behörden offiziell, möglichst in schriftlicher Form, davon in Kenntnis; der kommunale Verhaltenskodex enthält klare Verhaltensmaßregeln für den Fall, dass Geschenke oder andere Vergünstigungen angeboten werden;

- fördern alle Maßnahmen, durch die die Transparenz ihrer Arbeitsweise und der Funktionsweise der Verwaltungsbereiche, für die sie zuständig sind, erhöht werden soll;
- verhalten sich stets so, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität, Unparteilichkeit und Effizienz der öffentlichen Verwaltung erhalten und gestärkt wird;
- bringen sich nicht in eine Lage, in der sie tatsächlich oder scheinbar einer dritten Partei eine Vergünstigung gewähren;
- nutzen ihre Stellung als Beamte nicht, um Dritten widerrechtlich Vorteile zu verschaffen oder Dritte für persönliche Zwecke zu beeinflussen;
- melden es im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften, wenn sie ihrer Auffassung nach zu unrechtmäßigem oder missbräuchlichem Verhalten oder Verstößen gegen ethische Standards aufgefordert werden;
- sind gesetzlich verpflichtet, es den zuständigen Behörden zu melden, wenn sie Kenntnis davon erlangen, dass andere kommunale Beschäftigte gegen das Strafrecht oder gegen den Verhaltenskodex verstoßen, und leiten Beweise, Verdachtsmomente oder Behauptungen in diesem Zusammenhang an die zuständigen Behörden weiter;
- behandeln andere Personen, z.B. ehemalige Beamte, nicht bevorzugt.

#### **4. Haftung von Kommunalbeamten**

##### **a. Die Zentralbehörden**

Die Zentralbehörden erlassen das allgemeine Rahmenwerk für die Haftung kommunaler Beschäftigter für Handlungen oder Unterlassungen im Rahmen ihrer Aufgaben. Das Rahmenwerk soll auf den folgenden Prinzipien basieren:

- jedermann, der durch eine Handlung oder Unterlassung eines Kommunalbeamten einen widerrechtlichen Schaden erlitten hat, hat das Recht auf eine Entschädigung;
- die Kommunalbeamten sind für den der Gemeinde entstehenden Schaden nicht haftbar, wenn sie in der fraglichen Angelegenheit alle erforderliche Sorgfalt an den Tag gelegt haben;
- Kommunalbeamte führen keine eindeutig gesetzwidrigen Anweisungen aus;
- Kommunalbeamte können nicht für Entscheidungen ihrer Vorgesetzten oder gewählter Vertreter haftbar gemacht werden, an denen sie nicht beteiligt waren oder gegen die sie Einwände erhoben haben;
- Kommunalbeamte können nicht automatisch ohne Anhörung in einem Verfahren bestraft werden; ihnen steht der Rechtsweg zu den Gerichten offen;
- Kommunalbeamte, die bestimmten Haftungsrisiken ausgesetzt sind, dürfen sich zumindest teilweise durch Übereinkünfte zur gemeinsamen Risikoübernahme oder private Versicherungen gegen zivilrechtliche Haftungsansprüche absichern;
- Kommunalbeamte können sich eindeutig gesetzwidrigen Anweisungen widersetzen; wenn die Anweisung in schriftlicher Form bekräftigt wird, nachdem sie ihre Einwände vorgebracht haben, sind sie von jeder Verantwortung frei, soweit das Ausführen der Anweisung nicht zu erheblichen und nicht wieder gut zu machenden Schäden oder physischen Verletzungen führt.

## **b. Die Kommunalbehörden**

### Die Kommunalbehörden

- entschädigen die durch eine Handlung oder Unterlassung der Kommunalbeamten Geschädigten rasch und in vollem Umfang;
- treiben die entstandenen Kosten von den Kommunalbeamten ein, die ihnen durch grobe Fahrlässigkeit oder vorsätzliche Pflichtverletzungen Schaden zufügen;
- stellen eine effiziente, interne rechtliche Aufsicht sicher, die den Kommunalbeamten auf Anforderung auch rechtliche Beratung erteilen kann;
- arbeiten, wenn möglich, Übereinkünfte für eine gemeinsame Risikoübernahme mehrerer Gemeinden aus;
- decken durch derartige Übereinkünfte oder Versicherungen das Risiko für ihre eigene zivilrechtliche Haftung und gegebenenfalls das Haftungsrisiko ihrer Kommunalbeamten vollständig oder zum Teil ab;
- machen der Öffentlichkeit Informationen über die Haftung der Kommune und der Kommunalbeamten in vollem Umfang zugänglich.

## **c. Die Kommunalbeamten**

### Die Kommunalbeamten

- erfüllen ihre Aufgaben sorgfältig und gewissenhaft;
- minimieren das Risiko erheblicher oder nicht wieder gutzumachender Schäden für Dritte, die aus einem Handeln oder Unterlassen ihrerseits entstehen können;
- geben den zuständigen Stellen in vollem Umfang Auskunft über Fälle, in denen sie haftbar sind.

## **5. Einstellungsverfahren, Bezüge, Arbeitsbedingungen und Laufbahn von Kommunalbeamten**

### **a. Die Zentralbehörden**

Die Zentralbehörden schaffen ein Rahmenwerk für das Einstellungsverfahren, die Vergütung, die Arbeitsbedingungen und die Laufbahn der Kommunalbeamten auf der Grundlage der folgenden Prinzipien:

- Einstellung und Beförderung von Kommunalbeamten beruhen auf folgenden Grundlagen: gleichberechtigter Zugang zum öffentlichen Dienst, persönliche Leistung, freier Wettbewerb und Gleichbehandlung; die allgemeinen Voraussetzungen für den Eintritt in den öffentlichen Dienst werden durch Gesetz oder Vorschriften auf der Grundlage eines Gesetzes vorgeschrieben;
- die Bewerber können die Entscheidung der zuständigen Stellen über die Zulassung zu Prüfungen und das Nichtbestehen von Prüfungen anfechten;
- ein allgemeines Rahmenwerk regelt die Bezüge der Kommunalbeamten, wobei die Kommunalbehörde jedoch einen weiten Ermessensspielraum bei der Festlegung der konkreten Bezüge genießt;
- die Bezüge stehen in angemessenem Verhältnis zu den Verantwortlichkeiten und Aufgaben der Beamten und reichen aus, ihnen einen angemessenen Lebensstandard zu sichern;



- Aufwandsentschädigungen und Bezüge der Kommunalbeamten werden bei der Berechnung von Steuern, Beiträgen zu und Zahlungen aus Sozialversicherungen berücksichtigt;
- die Höhe der Aufwandsentschädigungen und der Bezüge der in verschiedenen Bereichen und Positionen tätigen Kommunalbeamten wird öffentlich bekannt gegeben; die Zentralbehörden führen nationale Statistiken darüber und veröffentlichen sie, insbesondere mit Hilfe moderner Informationstechnologie;
- Kommunalbeamte dürfen, insbesondere, wenn sie eine leitende Stellung inne hatten, für eine gewisse Zeit nach dem Ende ihres Beschäftigungsverhältnisses bei der Kommunalbehörde nicht für bestimmte Arbeitgeber tätig werden.

### ***b. Die Kommunalbehörden***

#### Die Kommunalbehörden

- stellen Kommunalbeamte in einem klar geregelten, transparenten Verfahren ein, das sicher stellen soll, dass der für den jeweiligen Bedarf der betreffenden Abteilung oder Stelle am besten geeignete Bewerber gefunden wird;
- stellen die Vertraulichkeit aller sensiblen persönlichen Daten sicher, die ihnen im Auswahlverfahren mitgeteilt werden;
- legen im Rahmen des geltenden Rechts die Vergütung und die Aufwandsentschädigung für Kommunalbeamte fest;
- entschädigen Kommunalbeamte für im Rahmen ihrer Aufgaben getätigte Aufwendungen oder entgangene Einnahmen;
- stellen sicher, dass Versetzungen von Kommunalbeamten nur im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung und nicht als verdeckte Maßregelung erfolgen;
- gewähren Beamten das Recht, die Rechtmäßigkeit ihrer Versetzung überprüfen zu lassen, wenn diese Maßnahme ohne ihre Einwilligung erfolgte;
- stellen sicher, dass Beförderungen auf eine mit größerer Verantwortung verbundene Position ausschließlich aufgrund der Leistung bzw. bei gleicher Leistung aufgrund des Dienstalters oder aufgrund von Kriterien zur Förderung unterrepräsentierter Gruppen vorgenommen werden;
- stellen sicher, dass der Zugang zum öffentlichen Dienst, die Behandlung, die Beförderung oder die Beendigung der Amtszeit von Kommunalbeamten frei von Diskriminierungen sind (insbesondere sind hier Alter, Behinderungen, Geschlecht, Familienstatus, sexuelle Orientierung, Rasse, Farbe, ethnische oder nationale Herkunft, gesellschaftlicher Hintergrund, politische, persönliche oder religiöse Überzeugungen zu nennen);
- stellen sicher, dass den Kommunalbeamten alle für ihre Aufgaben erforderlichen Mittel und logistischen Ressourcen zur Verfügung stehen.

### ***c Die Kommunalbeamten***

#### Die Kommunalbeamten

- geben die im Zusammenhang mit ihrem Amt entstandenen Aufwendungen, entgangenen Einnahmen oder materiellen Vergünstigungen wahrheitsgemäß an und belegen sie;
- unterlassen alles, was ihnen berufliche Vorteile von seiten privater oder öffentlicher Stellen einbringen könnte, die sie überwachen, mit denen sie in

- vertragliche Beziehungen treten oder an deren Einrichtung sie mitgewirkt haben, und vermeiden es gemäß den gesetzlichen Bestimmungen, nach dem Ablauf ihrer Tätigkeit für die Kommunalbehörde bei solchen Unternehmen zu arbeiten;
- nutzen oder enthüllen auch nach Ablauf ihrer Amtszeit keine vertraulichen Informationen, von denen sie in ihrer Eigenschaft als Beamte Kenntnis erlangt haben, soweit ihnen dies nicht gesetzlich erlaubt wird.

## **6. Schulung, Information, Kooperation und Transparenz**

### **a. Die Zentralbehörden**

#### Die Zentralbehörden

- stellen ein allgemeines Rahmenwerk für die Schulung von Beamten bereit, indem sie (möglichst im Rahmen einer geeigneten Institution auf regionaler Ebene) eine Dienststelle für die professionelle Beratung, Ausbildung und Schulung zur Vermeidung von Korruption für die öffentliche Verwaltung bereitstellen und diese Unternehmen und Bürgern zugänglich machen, indem sie ein Schulungsnetzwerk bereitstellen oder indem sie die Schulungskosten für Kommunalbeamte zum Teil übernehmen;
- stellen kurze Handbücher zu rechtlichen und verwaltungstechnischen Fragen für die Beamten bereit;
- bereiten Schulungen zu bestimmten Themen vor und lassen sie mit Hilfe der Informationstechnologie auf Anforderung den Schulungszentren zukommen;
- bieten den Kommunen auf Anforderung rechtliche Beratung;
- unterstützen den Erfahrungsaustausch zwischen Beamten durch Seminare, Konferenzen und Internet-Diskussionsforen;
- stellen Informationen bereit und ermöglichen den Kommunalbeamten möglichst mit Hilfe der Informationstechnologie den Zugang dazu: Statistiken über die Demographie, die Finanzen und den Standard der Dienste in den Kommunalbehörden des Landes; Management- und Benchmarkingmethoden für kommunale Dienste;
- fördern und unterstützen private oder kommunale Initiativen zur Schulung der Kommunalbeamten;
- schaffen ein Rahmenwerk für die verschiedenen Formen interkommunaler, interregionaler und internationaler Zusammenarbeit, um hinsichtlich der Rechte und Pflichten von Kommunalbeamten die besten Modelle zu erarbeiten, fördern diese Kooperationen und nehmen daran teil;
- ermöglichen der Öffentlichkeit insbesondere mit Hilfe der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien Zugang zu nationalen Vorschriften und den in internationalen Verträgen enthaltenen Regelungen über die Rechte und Pflichten von Kommunalbeamten sowie den besten Modellen in Europa und den Empfehlungen internationaler Organisationen zu diesem Thema.

### **b. Die Kommunalbehörden**

#### Die Kommunalbehörden

- schulen die Beamten; Ausbildung und Schulung sollten sowohl in der allgemeinen, Planung zur Verbesserung der herrschenden Verwaltungskultur und Umsetzung

ethischer Grundsätze als auch im Hinblick auf ihren Nutzen für die Information über und die Erläuterung von Regeln und Richtlinien, den Erwerb praktischer Kenntnisse und Fertigkeiten, die Verbreitung vorbildlicher Praktiken usw. hohe Priorität genießen; möglichst sollten auch Richter, Staatsanwälte, Polizeibeamte und kommunale Schiedsleute in angemessener Form in die Schulungen eingebunden werden (Vorträge, Diskussionen, Erfahrungsberichte);

- stellen sicher, dass die Beamten Zugang zu allen für ihre Aufgaben erforderlichen Informationen haben;
- sammeln die notwendigen Daten zur Zusammenstellung von Statistiken und zur Erarbeitung vergleichender Instrumentarien zur Optimierung der Organisationsstruktur für die Kommunen und leiten sie an die Zentralbehörden weiter;
- passen die Schulungsunterlagen der Zentralbehörden an den Bedarf ihrer Beamten an;
- verschaffen und gewähren den Kommunalbeamten Zugang zu den Informationsquellen, die für die jeweilige Behörde und ihr Personal am besten geeignet sind;
- nehmen am Erfahrungsaustausch auf kommunaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene zu den Rechten und Pflichten der Kommunalbeamten teil;
- schaffen eine besondere Dienststelle für die fachgerechte Beratung und Schulung zur Verhinderung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung und zur Auslegung und Anwendung der Verhaltenskodizes;
- unterstützen die lokalen Medien bei der zutreffenden Berichterstattung über Themen, die mit den ethischen Mindeststandards für die Verwaltung im Zusammenhang stehen; die Kommunalbehörden müssen in jedem Fall zutreffende Informationen weitergeben und das Prinzip der Unschuldsvermutung respektieren;
- veröffentlichen die Ergebnisse auf kommunaler Ebene getroffener Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung.

### ***c. Die gewählten Vertreter und die Beamten***

#### **Die Kommunalbeamten**

- nehmen an grundlegenden und weiterführenden Schulungen teil;
- halten sich über Gesetzesänderungen und neue Managementmethoden (Mechanismen, Techniken und Verfahren) auf dem Laufenden;
- beschaffen sich bei ihrer Behörde die Informationen, die sie zur ordnungsgemäßen Erledigung ihrer Aufgaben benötigen;
- nehmen aktiv an von den Zentral- oder Kommunalbehörden organisierten Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch teil.

Es obliegt vor allem den gewählten Vertretern und den höheren Beamten (insbesondere den Bürgermeistern und den Spitzenbeamten), im konkreten Fall die für die Tätigkeit der Beamten erforderliche vertrauensvolle Atmosphäre zu schaffen und sie bei der Lösung von Problemen zu unterstützen. Höhere Beamte haben (was auch bei ihrer Beurteilung berücksichtigt wird)

- als Teil ihrer Pflichten ein solches Verhalten an den Tag zu legen, dass sie als Vorbild für das Personal dienen können;

- ihre Aufsichtspflichten konsequent auszuüben und Disziplinar- oder andere Verfahren durchzuführen bzw. einzuleiten;
- ihre Mitarbeiter durch materielle und immaterielle Mittel zu motivieren (z.B. durch klar ausgedrücktes und unverzügliches Lob auch bei alltäglichen Vorkommnissen).

Da die Vorgesetzten in diesem gesamten Prozess und insbesondere bei der Verhinderung und Ahndung von Korruption eine wichtige Rolle spielen, müssen sie mit den entsprechenden Vorgehensweisen vertraut sein, wobei z.B. der Umgang mit Berichten oder eine taktvolle Behandlung einzelner Fälle unter Berücksichtigung der Unschuldsvermutung und Sicherstellung eines fairen Verfahrens genannt sein sollen. Diese Anforderungen spielen besonders in der Kommunalverwaltung eine Rolle, und hier insbesondere in kleineren Gemeinden, in denen der gute Ruf eine besonders sensible Angelegenheit ist.

## **E. Modellvorschläge zur Transparenz, zur Bereitstellung von Informationen und zu Verwaltungsverfahren**

Dieser Teil der Studie stellt die vom Lenkungsausschuss für kommunale und regionale Demokratie (CDLR) im Rahmen der Untersuchung zu den ethischen Mindeststandards der öffentlichen Verwaltung ermittelten, optimalen Praktiken zur Transparenz, Bereitstellung von Informationen und Verwaltungsverfahren dar. Um einen präzisen, kurzen Überblick über die nach Auffassung des CDLR optimalen Maßnahmen zu ermöglichen, wurden sie nach denjenigen Stellen geordnet, von denen sie ergriffen werden können. Die Vorschläge sind kurz und prägnant formuliert. Es handelt sich jedoch nicht um einen Katalog an Empfehlungen, der von allen Ländern in vollem Umfang umgesetzt werden soll. Die jeweiligen Zentral- und Kommunalbehörden sollten lediglich die in ihrer jeweiligen Situation angezeigten Maßnahmen ergreifen.

Das Dossier wurde so zusammengestellt, dass es unabhängig von den anderen Teilen des Modellvorschlags angewendet werden kann. Zugunsten der Konsistenz sollten jedoch auch die Situation in Europa insgesamt (zweiter Teil der Studie) und die anderen thematischen Dossiers berücksichtigt werden.

### **1. Transparenz und Bereitstellung von Informationen**

#### **a. Die Zentralbehörden**

Die Zentralbehörden schaffen das allgemeine Rahmenwerk für die Transparenz der Verwaltung und die Bereitstellung von Informationen auf der Grundlage der folgenden Prinzipien:

- die Geheimhaltung ist auf Informationen im Zusammenhang mit besonderen, gesetzlich festgelegten Bereichen beschränkt (öffentliche Sicherheit, Verhütung von Straftaten, Schutz der Währung und der Kreditwürdigkeit, Datenschutz);
- insbesondere zu Budgets und Dokumenten mit finanziellem Bezug sollte die Öffentlichkeit jederzeit Zugang haben;
- für den Zugang zu Informationen der Kommunalbehörden muss kein besonderes individuelles Interesse nachgewiesen werden;
- Anfragen müssen innerhalb einer bestimmten Frist förmlich beantwortet werden;
- Schiedsleute und Kontrollstellen haben vollständigen und unverzüglichen Zugang zu allen Informationen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen;
- es gibt eindeutig festgelegte Sanktionen für Verstöße gegen die rechtlichen Bestimmungen zur Transparenz und zur Bereitstellung von Informationen.

Die Zentralbehörden unterstützen und fördern die Bemühungen der Kommunalbehörden um eine Verbesserung der Transparenz in der Kommunalverwaltung mit Hilfe von Informationskampagnen, Schulungen, Internet-Seiten, breiten Kreisen zugänglichen Datenbanken usw.

#### **b. Die Kommunalbehörden**

Die Kommunalbehörden erlassen eindeutige Regelungen zur Transparenz der Verwaltung und der Bereitstellung von Informationen, die auf den folgenden Prinzipien beruhen:

- die Transparenz der Verwaltung soll nicht nur in der Beziehung zwischen der Verwaltung und den Bürgern, sondern auch für das Verhalten jedes einzelnen Beamten als Richtschnur dienen;
- die Kommunalbehörden informieren die Bürger über die Maßnahmen zur Stärkung der Transparenz der Verwaltung, um die allgemeine Verbreitung dieses Prinzips und die Identifikation der Bürger mit ihm zu fördern;
- gewählte kommunale Körperschaften halten ihre Sitzungen in der Regel öffentlich ab; Unterlagen und Informationen über ihre Tätigkeiten und Entscheidungen sind der Öffentlichkeit zugänglich, soweit nicht besondere Umstände den Schutz persönlicher oder vertraulicher Daten erforderlich machen;
- unter Berücksichtigung datenschutzrechtlich gebotener Einschränkungen genießen bestimmte Personen oder Stellen bevorzugten Zugang zu Informationen (andere kommunale Organe, Schiedsleute, Presse);
- Verwaltungsarchive und –akten sind so angelegt, dass die Öffentlichkeit möglichst leichten Zugang dazu hat; zu diesem Zweck steht genügend Personal zur Verfügung;
- der Öffentlichkeit zugängliche Informationen sind so weit wie möglich im Internet verfügbar;
- die Kommunalbehörden informieren die Öffentlichkeit über die Maßnahmen zur Stärkung der Transparenz der Verwaltung, um eine verbreitete Anwendung dieses Prinzips zu fördern;
- Verstöße gegen die Regelungen zur Transparenz werden durch Disziplinarmaßnahmen geahndet.

Die Kommunalbehörden verabschieden und veröffentlichen eine Zusammenstellung, in der verständlich aufgeführt ist, welche Dienstleistungen die Gemeinde bereitstellt, zu welchen Bedingungen sie gewährt werden, und welche Rechte ihren Nutzern zustehen.

### **c. Die gewählten Vertreter und die Kommunalbeamten**

Die gewählten Gemeindevertreter und die Kommunalbeamten

- beachten das Recht auf Zugang zu offiziellen Informationen und versuchen nicht, Informationen zurückzuhalten, die veröffentlicht werden können oder sollten;
- behandeln sämtliche Informationen und Schriftstücke, die sie bei der Ausübung oder im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Pflichten erhalten, angemessen unter Berücksichtigung der gebotenen Vertraulichkeit und missbrauchen sie nicht;
- versuchen nicht, ihnen nicht zustehende Informationen zu erhalten;
- verbreiten keine Informationen, wenn sie wissen oder Grund zu der Annahme haben, dass diese falsch oder irreführend sind.

## **2. Verwaltungsverfahren**

### **a. Die Zentralbehörden**

Die Zentralbehörden schaffen das allgemeine Rahmenwerk für kommunale Verwaltungsverfahren auf der Grundlage der folgenden Prinzipien:

- grundsätzlich begründen die Kommunalbehörden ihre Verwaltungsentscheidungen und legen dar, welche Ermittlungen im Vorfeld getätigt wurden und welche

Erwägungen den Ausschlag für die getroffene Entscheidung gegeben haben; dies soll insbesondere für Entscheidungen über die Einstellung von Personal, Vertragsschlüsse, finanzielle Unterstützung privater Unternehmen und Verbände sowie für Raumordnungsverfahren und Baugenehmigungen gelten;

- die Auftragsvergabe an Privatpersonen erfolgt nach den Grundsätzen eines freien Wettbewerbs; in dieser Hinsicht sollen die Rechtsvorschriften der Europäischen Union zum öffentlichen Auftragswesen als Vorbild dienen;
- Anfragen von Privatpersonen oder privaten Unternehmen sollen innerhalb bestimmter Fristen beantwortet werden;
- in gesetzlich vorgeschriebenen Fällen und insbesondere bei bestimmten Genehmigungsverfahren ist ein Überschreiten der Entscheidungsfrist einem positiven Bescheid gleichzusetzen.

### ***b. Die Kommunalbehörden***

Die Kommunalbehörden legen die Grundsätze für Verwaltungsverfahren auf der Ebene der einzelnen Gemeinde fest und stützen sich dabei auf die folgenden rechtlichen Regelungen und Prinzipien:

- die Kommunalbehörden legen durch allgemeine Vorschriften die Voraussetzungen fest, unter denen privaten Personen, Organisationen oder Unternehmen finanzielle Unterstützung gewährt wird; die Verfügbarkeit öffentlicher Gelder für solche Zwecke wird durch groß angelegte Informationskampagnen bekannt gemacht; die Informationen über die Gewährung finanzieller Unterstützung an private Personen, Organisationen oder Unternehmen sind der Öffentlichkeit jederzeit zugänglich; private Unternehmen, die solche Unterstützung in Anspruch nehmen, müssen über die Verwendung der erhaltenen Gelder Rechenschaft ablegen;
- die für die einzelnen Verfahren zuständigen Stellen werden in allgemeinen Vorschriften bestimmt, die veröffentlicht und ins Internet eingestellt werden;
- Kommunalbehörden und ihre Vertreter begründen ihre Entscheidungen;
- bei Beginn eines Verwaltungsverfahrens wird ein verantwortlicher Beamter benannt; sein Name, seine Stellung in der Verwaltung und seine Verwaltungsadresse werden den Betroffenen zu Beginn des Verfahrens und bei allen folgenden Kontakten mitgeteilt;
- die Fristen für den Abschluss des Verfahrens und die Bekanntgabe an die Betroffenen werden in allgemeinen Vorschriften für das jeweilige Verfahren festgelegt, die veröffentlicht und ins Internet eingestellt werden;
- je nach Situation in der jeweiligen Gemeinde dürfen die Kommunalbehörden die Fristen zur Beantwortung von Anfragen von Einzelpersonen und Organisationen gegenüber den landesweit geltenden Fristen verkürzen;
- bei einer Überschreitung der Fristen wird durch Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren Abhilfe geschaffen und eine zivilrechtliche Haftung der Kommunalverwaltung ausgelöst;
- die verantwortlichen Beamten können haftbar gemacht werden, wenn sie eine Frist ohne zureichenden Grund versäumen;
- die Kommunalbehörden stellen sicher, dass ihre Akten sowohl für die Öffentlichkeit als auch für Kontrollstellen leicht zugänglich und nutzbar sind;
- es werden keine hohen Gebühren für den Zugang zu Akten bzw. für die Erteilung von Schriftstücken und die Fertigung von Kopien erhoben; die

Kommunalbehörden decken mit diesen Gebühren lediglich die Kosten für die öffentliche Verfügbarkeit der Akten bzw. für die Erstellung der Kopien ab.

***c. Die gewählten Vertreter und die Kommunalbeamten***

Die gewählten Gemeindevertreter und die Kommunalbeamten

- befolgen die Verwaltungsvorschriften und engagieren sich aktiv für ihre Verbesserung.



## **F. Modellvorschläge für die Beziehungen der Kommunalbehörden zum privaten Sektor**

Dieser Teil der Studie stellt die vom Lenkungsausschuss für kommunale und regionale Demokratie (CDLR) ermittelten, optimalen Praktiken zu den Beziehungen der Kommunalbehörden zum privaten Sektor vor. Um einen präzisen, kurzen Überblick über die nach Auffassung des CDLR optimalen Maßnahmen zu ermöglichen, wurden sie nach denjenigen Stellen geordnet, von denen sie ergriffen werden können. Die Vorschläge sind kurz und prägnant formuliert. Es handelt sich jedoch nicht um einen Katalog an Empfehlungen, der von allen Ländern in vollem Umfang umgesetzt werden soll. Die jeweiligen Zentral- bzw. Kommunalbehörden sollten lediglich die in ihrer jeweiligen Situation angezeigten Maßnahmen treffen.

Das Dossier wurde so zusammengestellt, dass es unabhängig von den anderen Teilen des Modellvorschlags angewendet werden kann. Zugunsten der Konsistenz sollten jedoch auch die Situation in Europa insgesamt (zweiter Teil der Studie) und die anderen thematischen Dossiers berücksichtigt werden.

### **1. Öffentliche Aufträge der Kommunalbehörden**

#### **a. Die Zentralbehörden**

Die Zentralbehörden schaffen ein rechtliches Rahmenwerk für das öffentliche Auftragswesen, das

- Prinzipien, allgemeine Regelungen und Verfahren für die Auftragsvergabe festlegt;
- Auftragssummen festsetzt, bei deren Überschreitung das Verfahren für die öffentliche Auftragsvergabe angewendet werden muss;
- einen freien Wettbewerb und freie Märkte für das öffentliche Auftragswesen sicher stellt, indem ein Umfeld geschaffen wird, das ohne Standort- oder Nationalitätsbeschränkungen (zumindest innerhalb der EU) eine Bewerbung aller in Betracht kommenden Anbieter um Aufträge ermöglicht;
- festlegt, welche Gründe zum Ausschluss bestimmter Anbieter von der Teilnahme am Vergabeverfahren führen; in Betracht kommen insoweit das Vorliegen von Interessenkonflikten, mangelnde Größe der Anbieter, mangelnde Bonität oder mangelnde Erfahrung auf dem entsprechenden Gebiet oder die Zugehörigkeit zu einer Gruppe von Unternehmen bzw. Personen, die im entsprechenden Land von der Teilnahme an solchen Verfahren ausgeschlossen sind;
- festlegt, unter welchen Voraussetzungen Unternehmen bzw. Personen von der Teilnahme am öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschlossen sind; in Betracht kommen insoweit die Nichterfüllung der Bedingungen öffentlicher Aufträge, das Angebot oder die Annahme von Schmiergeldern sowie betrügerische Handlungen im Vergabeverfahren oder deren Versuch;
- festlegt, unter welchen Voraussetzungen ein Anbieter wieder zur Teilnahme am öffentlichen Vergabeverfahren zugelassen wird; in Betracht kommen insoweit der Ablauf einer nach der Schwere des Falles bemessenen Sperrfrist, die Gewährleistung hinreichender Transparenz des Geschäftsgebarens, gemeinnützige Arbeiten oder durchgreifende Veränderungen im Vorstand oder anderen Management- oder Kontrollstrukturen;
- das Verfahren zur Anfechtung der Entscheidungen der vergebenden Behörde regelt;

- Mindestanforderungen im Hinblick auf Transparenz, Informationspflichten und Öffentlichkeit des Verfahrens und die Bedingungen für die Auftragsvergabe festsetzt;
- Regelungen zur Gewährleistung von Vertraulichkeit und zum Schutz von Betriebsgeheimnissen und dem geistigen Eigentum der Bieter trifft.

Ausnahmen von den Regelungen über die Ausschreibung sind nur in eng begrenzten Fällen zulässig, in denen dafür ein offenkundiges Bedürfnis besteht, z.B., wenn kein Wettbewerb existiert, die Einhaltung des vorgeschriebenen Verfahrens unverhältnismäßig kostspielig wäre oder ein Notfall vorliegt. Die Ausnahmen werden begründet und ordnungsgemäß überprüft.

In dieser Hinsicht können die rechtlichen Regelungen in der EU als Vorbild dienen<sup>6</sup> und an die nationalen Gegebenheiten angepasst werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Höhe der Auftragssumme, bei deren Überschreitung das Verfahren der öffentlichen Ausschreibung eingehalten werden muss.

#### Die Zentralbehörden

- arbeiten Modellformulare für Ausschreibungen, Spezifizierungen, Verträge und andere Schriftstücke zur Verwendung durch die Kommunalbehörden aus und verbreiten sie;
- stellen die erforderlichen technischen und finanziellen Ressourcen bereit, um aktualisierte Listen von Einzelpersonen und Unternehmen zu veröffentlichen, die wegen der Nichterfüllung der Regelungen über die öffentliche Auftragsvergabe sanktioniert wurden;
- unterstützen die Kommunalbehörden bei der Nutzung moderner Technologien und insbesondere des Internet für das öffentliche Auftragswesen, indem sie diese Technologien zur Verfügung stellen, Plattformen für Transaktionen und Ausschreibungen einrichten, Backbone-Anwendungen bereitstellen, die Kommunalbehörden bei der Investition in moderne Technologien finanziell unterstützen und Schulungsmöglichkeiten für das Personal bereitstellen.

#### **b. Die Kommunalbehörden**

##### Die Kommunalbehörden

- führen ein öffentliches Vergabeverfahren durch, wenn dies aufgrund des Umfangs eines Auftrags erforderlich ist; falls sie ein solches Verfahren bei Aufträgen mit einem Volumen einleiten, bei dem dies nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, beachten sie neben den bestehenden Rechtsvorschriften auch das Gebot der Wirtschaftlichkeit;
- legen Vorgaben für den Auswahlprozess fest: Qualität, Kosten, Lieferzeit, Kontinuität, Risiken, Nachhaltigkeit, Schutz von Arbeitsplätzen usw.;
- stellen ausreichend Personal für eine ordnungsgemäße Organisation des Ausschreibungsverfahrens bereit;
- beschränken die Anzahl der ohne Ausschreibung vergebenen Aufträge;
- legen Rechte und Pflichten ihrer Vertragspartner eindeutig fest;

---

<sup>6</sup> Informationen über Regelungen und Verfahren innerhalb der Europäischen Union sind auf der Website der Europäischen Kommission zum Öffentlichen Auftragswesen ([http://www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/de/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/de/index.htm)) zu finden; zur Verwendung moderner Informationstechnologie im öffentlichen Auftragswesen der Europäischen Union vgl. die Website von SIMAP (<http://simap.eu.int/DE/pub/src/welcome.htm>).

- legen präzise, objektive, quantifizierbare und verlässliche Auswahlkriterien fest, um die Erfüllung der getroffenen Vorgaben so weit wie möglich sicher zu stellen;
- informieren vollständig und eindeutig über den Zweck des Auftrags und über die Angebots- und Auswahlbedingungen;
- teilen ausgeschlossenen Bietern die Gründe für diese Entscheidung mit;
- beurteilen Angebote ausschließlich vor dem Hintergrund der getroffenen Vorgaben und Auswahlkriterien;
- veröffentlichen alle erforderlichen Informationen zu öffentlichen Aufträgen und antworten unverzüglich auf alle Anfragen im Zusammenhang mit laufenden Ausschreibungen; fassen möglichst alle Informationen in einem einzigen Text zusammen, der auch im Internet zur Verfügung gestellt wird;
- holen vor Ausschreibungen für umfangreiche Aufträge Stellungnahmen von Experten und Betroffenen sowie der Öffentlichkeit ein, indem sie eine öffentliche Diskussion durchführen, an der die Bevölkerung, Experten, Geschäftsleute und Vertreter der Opposition teilnehmen können;
- arbeiten Vereinbarungen über faires Verhalten aus, die von allen am Ausschreibungsverfahren Beteiligten unterzeichnet werden: der Kommunalbehörde und ihrem Personal sowie den Unternehmen, ihren Angestellten und eventuellen Subunternehmern. Diese Vereinbarungen beinhalten die wichtigsten Regelungen zur Transparenz, zur Gleichbehandlung der Bieter, über die Annahme, die Anstiftung zum Angebot oder das Angebot ungerechtfertigter Vergünstigungen und über die Meldung von aufgedeckten betrügerischen Handlungen; Personen oder Unternehmen, die diese Vereinbarungen nicht einhalten, werden mit Sanktionen belegt und zudem von weiteren Ausschreibungsverfahren (sei es als Bieter oder als Veranstalter) ausgeschlossen;
- stellen sicher, dass dem Auswahlgremium die erforderlichen Informationen über die Bieter und mögliche Subunternehmer zur Verfügung stehen und in vollem Umfang geprüft werden;
- nutzen, soweit möglich, das Internet, um Informationen über öffentliche Aufträge bekannt zu machen;
- stellen sicher, dass die Mitglieder der Auswahlgremien über ausreichende fachliche Kenntnisse und die notwendige persönliche Integrität zur Auswahl von Bietern, Beurteilung von Angeboten und Erteilung von Aufträgen verfügen;
- richten ein rasches und faires Verfahren für Beschwerden und Einsprüche ein.

**c. *Die gewählten Vertreter und das Personal der Kommunalbehörde***

Die gewählten Gemeindevertreter und das Personal der Kommunalbehörde

- beteiligen sich weder direkt noch indirekt über Unternehmen oder andere Personen als Bieter an Ausschreibungen ihrer Kommunalbehörde;
- beteiligen sich nicht an der Organisation von Ausschreibungen und sitzen insbesondere nicht im Auswahlgremium, wenn sie oder Mitglieder ihrer Familie ein persönliches Interesse an dem Auftrag haben;
- behandeln alle Bieter gleich, insbesondere im Hinblick auf Informationen über Ausschreibungen;
- geben keine Auskünfte über einen Bieter ohne vorherige schriftliche Zustimmung weiter;
- versuchen nicht, Mitglieder der Auswahlgremien zugunsten oder zulasten eines oder mehrerer Bieter zu beeinflussen;

- erstatten ihren Vorgesetzten und/oder der rechtlich zuständigen Kontrollstelle Meldung über Unregelmäßigkeiten im Auswahlverfahren;
- tun alles in ihrer Macht Stehende, um Interessenkonflikte zu vermeiden; gegebenenfalls zeigen sie Interessenkonflikte an und ziehen sich aus dem Verfahren zurück;
- lehnen nennenswerte persönliche Vergünstigungen (wertvolle Geschenke, zu umfangreiche Einladungen, Bezahlung von Reisekosten usw.) ab, die ihnen von an einem Auftrag der Gemeinde interessierten Unternehmen oder Einzelpersonen angeboten werden, und zeigen angenommene bzw. angebotene Vergünstigungen mit einem geringeren Umfang an.

## **2. Übertragung öffentlicher Dienstleistungen an Privatunternehmen**

Die Regelungen zum Auftragswesen der Gemeinden sollten mit entsprechenden Modifikationen auch für die Übertragung von öffentlichen Dienstleistungen an Privatunternehmen gelten.

### **a. Die Zentralbehörden**

Die Zentralbehörden

- erarbeiten Richtlinien, Handbücher und Modellverträge für die Kommunalbehörden, die öffentliche Dienstleistungen übertragen wollen;
- unterstützen Kommunalbehörden und ihre Verbände bei der Einrichtung von besonderen Schulungskursen für ihr Personal und für die gewählten Gemeindevertreter;
- stellen technische Beratung für die Kommunalbehörden bereit;
- legen auf nationaler Ebene fest, welche das Management betreffenden Daten die Kommunalbehörden sammeln und vorlegen sollen; diese sollen detailliert genug für eine hinreichende Analyse des Managements und gleichzeitig relativ leicht erhältlich sein;
- erarbeiten auf der Grundlage dieser Daten ein nationales Benchmarking-System, das externe Rechnungsprüfer und die Kommunalbehörden für einen Leistungsvergleich ihrer jeweiligen Dienstleistungen nutzen können; machen dieses System über moderne Informationstechnologie zugänglich; machen seine Vorteile deutlich und fördern seine Anwendung durch die Kommunalbehörden;
- binden Kommunalbehörden und ihre Verbände in allen Stadien bei der Einführung des Benchmarking-Systems ein: bei den Entscheidungen, welche Daten gesammelt werden sollen, welche Indikatoren berechnet und verglichen werden sollen, und welchen Regeln die Kommunikation folgen soll.

### **b. Die Kommunalbehörden**

Die Kommunalbehörden

- treffen eine Entscheidung zur Übertragung öffentlicher Dienstleistungen ausschließlich mit Blick auf das öffentliche Interesse und auf der Grundlage eindeutiger, verlässlicher Daten, insbesondere im Hinblick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis für Nutzer und Steuerzahler;

- übertragen keine Zuständigkeiten, die mit der Ausübung wichtiger öffentlich-rechtlicher Befugnisse verbunden sind; die Übertragung von Dienstleistungen darf nicht die Grundrechte der Bürger, rechtliche Garantien oder andere Prinzipien einer guten Verwaltungskultur gefährden (dazu gehören auch das Recht der Öffentlichkeit auf Anhörung bei Entscheidungen, von denen sie betroffen ist, die Notwendigkeit, Entscheidungen zu begründen, und die Möglichkeit der Anfechtung von Entscheidungen);
- stellen sicher, dass die Verträge zu den Konzessionen/Übertragungen eine eindeutige Risiko- und Zuständigkeitsverteilung, eindeutige Finanzierungsregelungen und strikte Berichts- und Beurteilungsregelungen beinhalten;
- legen Qualitätsanforderungen für die Leistung fest, deren Erfüllung von den Betreibern regelmäßig nachgewiesen werden muss;
- stellen sicher, dass quantitative und qualitative Vorgaben für das Management klar im Vertrag festgelegt sind;
- schützen das öffentliche Interesse und sozial Schwache durch entsprechende Vertragsbedingungen, wenn die Art der Dienstleistung dies erforderlich macht;
- entschädigen die Betreiber für ihren dadurch entstehenden Mehraufwand, wobei die Entschädigung nicht nach den tatsächlichen Mehrkosten bemessen werden soll, sondern in einem angemessenen Verhältnis zum Gesamtertrag (Umfang der Dienstleistung, Anzahl der Nutzer usw.) stehen und nach im Voraus festgelegten Parametern errechnet werden soll;
- legen fest, für welchen Zeitraum die öffentliche Dienstleistung übertragen werden soll; dabei wird einerseits berücksichtigt, dass die Betreiber ihre Geschäftspolitik entwickeln und ihre Investitionen amortisieren müssen, andererseits, dass sie ihren Service ständig verbessern sollten, um einen neuen Vertrag zu erhalten; eine Vertragslaufzeit von fünf bis zehn Jahren dürfte in der Regel beiden Erfordernissen Genüge tun;
- versetzen sich selbst in die Lage, die Leistung entweder direkt (durch spezialisiertes Personal) oder indirekt (durch unabhängige Verwaltungsprüfer) zu kontrollieren;
- „internalisieren“ bei der Bewertung von übertragenen Dienstleistungen die Kosten und den Nutzen (d.h., berücksichtigen Effekte auf andere Sektoren oder Unternehmen), um sich ein vollständiges Bild über Auswirkungen und tatsächliche Kosten jeder Dienstleistung machen zu können;
- übertragen das wirtschaftliche Risiko zum Teil auf die privaten Anbieter, die einen Teil der verschiedenen Risiken (Investitionen, betriebliche (Kosten) und wirtschaftliche Risiken (Einnahmen)) übernehmen müssen;
- treffen Entscheidungen über den Umfang der Kostenübernahme durch die öffentliche Hand auf der Grundlage vollständiger und detaillierter Informationen; diese politischen Entscheidungen werden im Voraus getroffen und dürfen nicht vom Geschäftsergebnis des Anbieters der Dienstleistungen abhängen;
- garantieren öffentlichen oder privaten Betreibern Finanzmittel in einem verlässlichen Rahmen, so dass diese Verpflichtungen eingehen und ihre Aufgaben langfristig erfüllen können;
- nehmen Zahlungen aus öffentlichen Kassen nur im Rahmen vertraglicher Verpflichtungen vor und legen im Voraus die Voraussetzungen, den Zweck und die Berechnungsmethode für die Zahlungen fest;
- decken, nachdem entschieden ist, welchen Kostenanteil die öffentliche Hand übernimmt, diesen Kostenanteil überwiegend aus dem Aufkommen entsprechender zweckgebundener Abgaben und im Übrigen im Wege der Entschädigung für diejenigen Mehrkosten, die dem Betreiber aufgrund der mit dem öffentlichen

- Charakter der Dienstleistungen verbundenen Besonderheiten (Abdeckung abgelegener Gebiete, niedrigere Entgelte und Gebühren usw.) entstehen;
- legen Subventionen zum Ausgleich möglicher Verluste vor dem Beginn des Haushaltsjahres auf der Grundlage der regelmäßig, nicht der tatsächlich anfallenden Kosten fest;
  - erfassen versteckte Subventionen (gestellte Geschäftsräume, Steuervergünstigungen usw.), beziehen sie bei der Bewertung des Managements ein und gewähren solche nur auf der Grundlage klarer, fundierter Entscheidungen;
  - setzen Subventionen nicht als Kompensation für schlechtes Management ein, sondern um
    - Kosten zwischen direkt und indirekt Begünstigten aufzuteilen;
    - sozial Schwache zu unterstützen;
    - umweltfreundliche Dienstleistungen zu fördern;
    - eine nachhaltige Entwicklung zu sichern und die Gemeinde/Stadt attraktiver für ihre Einwohner und Unternehmen zu machen;
  - unterstützen die Betreiber mit Hilfe der Zentralbehörden bei der Verbesserung ihrer Leistung, indem relevante und verlässliche Indikatoren (Benchmarking) für einen Vergleich mit anderen Betreibern unter ähnlichen Umständen genutzt und die Ergebnisse – insbesondere im Internet – veröffentlicht werden;
  - veröffentlichen die Erwägungen, auf denen die Entscheidung zur Übertragung einer Dienstleistung und die Auswahl eines Betreibers beruhen, sowie die Ergebnisse aller nachfolgenden Beurteilungen.

### **3. Beteiligungen**

#### **a. Die Zentralbehörden**

Die Zentralbehörden schaffen ein rechtliches Rahmenwerk, das

- es Kommunalbehörden unter bestimmten Umständen gestattet, Wirtschaftsunternehmen zu gründen oder in sie zu investieren;
- es Kommunalbehörden gestattet, ihre Ersparnisse zu investieren, wobei allerdings spekulative, unsichere Anlagen unzulässig sind;
- die Kommunalbehörden verpflichtet, ihre außerbudgetären finanziellen Verpflichtungen aufzuzeichnen und darüber zu berichten.

Die Zentralbehörden

- erarbeiten Handbücher, Online-Schulungen und andere Schulungspakete, mit denen sie die Kommunalbehörden beim Erwerb der notwendigen Kenntnisse unterstützen, um die mit einer Investition in Wirtschaftsunternehmen verbundenen Risiken zu senken;
- fördern und unterstützen die Kommunalbehörden und ihre Verbände bei der Entwicklung von besonderen Schulungssystemen.

#### **b. Die Kommunalbehörden**

Die Kommunalbehörden

- gründen nur dann ein Unternehmen oder investieren in ein solches, wenn dafür ein besonderer Grund besteht, z.B. wenn dessen Tätigkeit eindeutig im öffentlichen Interesse liegt, wenn der Markt nicht ordnungsgemäß funktioniert (Mangel an privaten Betreibern, faktische Monopole, Missbrauch einer marktbeherrschenden Position), wenn sie gesetzlich dazu verpflichtet sind, im Fall höherer Gewalt, als Maßnahme zur raschen Ankurbelung der Wirtschaft, als Kapitalanlage für Infrastrukturinvestitionen, als „Business Incubator“ usw.;
- investieren in sichere Sparformen;
- erarbeiten sich die notwendigen Kenntnisse für die Beurteilung des Managements von Unternehmen, an denen sie beteiligt sind;
- erarbeiten systematische Übersichten über Finanzdaten, nutzen diese, um die Entwicklung der Unternehmen zu verfolgen, und reagieren entsprechend;
- stellen sicher, dass die von ihnen gegründeten Unternehmen und halböffentlichen Betriebe im Hinblick auf Struktur, Entscheidungsverfahren, Personalmanagement und Buchführung effizient und ähnlich wie private Unternehmen organisiert sind;
- sorgen für Transparenz bei ihren wirtschaftlichen Geschäften, indem sie die Gründe für die Investition in Unternehmen sowie erzielte Ergebnisse, außerbudgetäre Verpflichtungen und eingegangene Risiken offen legen;
- beenden ihre Beteiligung an Unternehmen, sobald es keine Gründe mehr dafür gibt und die wirtschaftliche Situation und die Marktlage dies gestatten;
- verabschieden Regelungen, um zu verhindern, dass ihre Vertreter (gewählte Vertreter oder Beamte) gleichzeitig in zu vielen Unternehmensvorständen bzw. Aufsichtsräten sitzen, wenn dies entweder zu Interessenkonflikten führen oder die Effizienz und Transparenz der Arbeit des betreffenden Gremiums oder Vertreters gefährden könnte, und sorgen für eine angemessene Vertretung der Opposition in solchen Gremien.

#### ***c. Die gewählten Vertreter und das Personal der Kommunalbehörde***

Die gewählten Gemeindevertreter und das Personal der Kommunalbehörde sollen nicht parallel zu ihrem Amt in den Vorständen oder Aufsichtsräten zu vieler Unternehmen sitzen. Erforderlichenfalls setzen sie die Kommunalbehörde von anderen, von ihnen ausgeübten Mandaten in Kenntnis, um dieser eine fundierte Entscheidung zu ermöglichen.

Gewählte Vertreter und Beamte sind rechtlich verpflichtet, alle Gehälter, Aufwandsentschädigungen, Sachleistungen oder anderen Vergünstigungen offen zu legen, die sie für ihre Tätigkeit im Vorstand oder anderen leitenden Gremien in von ihrer Kommunalbehörde gegründeten oder kontrollierten Unternehmen beziehen.

### **4. Privatisierung öffentlicher Unternehmungen**

Die Regelungen zum Auftragswesen der Gemeinden sollen mit entsprechenden Modifikationen auch für die Privatisierung öffentlicher Unternehmungen gelten. Wenn es sich um ein Monopolunternehmen handelt oder das Unternehmen Güter oder Dienstleistungen bereitstellt, die die typischen Besonderheiten öffentlicher Dienstleistungen aufweisen, sollten auch die Regelungen zur Übertragung öffentlicher Dienstleistungen berücksichtigt werden.

#### ***a. Die Zentralbehörden***

Insbesondere in Ländern, in denen die Kommunalbehörden über umfangreiche Beteiligungen an Unternehmen verfügen und die Privatisierung hohen Stellenwert genießt, sollen die Zentralbehörden

- für die entsprechenden Branchen eine Politik entwickeln, durch die der freie Wettbewerb gewährleistet wird (Gesetze, unabhängige Verwaltungsbehörden usw.);
- ein leistungsfähiges rechtliches Rahmenwerk für verbleibende (öffentliche oder private) Monopole schaffen und erhalten;
- Privatisierungsprogramme und -vorhaben in Rücksprache mit den Kommunalbehörden planen;
- die Kommunalbehörden bei deren Privatisierungsmaßnahmen unterstützen.

#### ***b. Die Kommunalbehörden***

Die Kommunalbehörden

- stellen sicher, dass die Verkaufsbedingungen, ihre eigenen Verpflichtungen bei der Transaktion und die Verpflichtungen des Käufers vor und nach der Privatisierung eindeutig im Vertrag geregelt sind;
- stellen die Transparenz der Transaktionen sicher;
- setzen ihre Entscheidungen mit Hilfe einer entsprechenden Sozial- und Wirtschaftspolitik im Einklang mit dem geltenden Recht um.

### **5. Beziehungen zum gemeinnützigen Sektor: Subvention von Verbänden und Übertragung öffentlicher Dienstleistungen an sie**

#### ***a. Die Zentralbehörden***

Die Zentralbehörden schaffen ein rechtliches Rahmenwerk für die Subventionierung von Verbänden durch die Kommunalbehörden, das auf den folgenden Prinzipien beruht:

- nur gemeinnützige Verbände dürfen Subventionen erhalten;
- die Kommunen gewähren den Verbänden den Status der Gemeinnützigkeit auf der Grundlage gesetzlich festgelegter Mindestanforderungen;
- die Kommunalbehörden können Verbänden allgemeine Subventionen für ihre Tätigkeit und zweckgebundene Subventionen zur Finanzierung bestimmter Projekte oder Tätigkeiten gewähren;
- die Kommunalbehörden müssen die ordnungsgemäße Verwendung der Subventionen sicher stellen;
- die Regelungen für die Übertragung öffentlicher Dienstleistungen an Verbände entsprechen denjenigen für die Übertragung an gewerbliche Betreiber aus dem privaten Sektor.

#### ***b. Die Kommunalbehörden***

Die Kommunalbehörden

- stufen Verbände durch eine begründete Entscheidung des Kommunalrates auf der Grundlage folgender objektiver Kriterien als Körperschaften des öffentlichen Rechts



ein: Verbandszweck, Nutzen ihrer Aktivitäten für die Öffentlichkeit, Historie und Transparenz der Verbandsführung;

- überprüfen regelmäßig die Bücher subventionierter Verbände und bewerten die Verwendung der Subventionen;
- veröffentlichen insbesondere mit Hilfe moderner Informationstechnologie Informationen über subventionierte Verbände, ihre Statuten, Aktivitäten und ihre Rechnungslegung, über die ihnen ausgezahlten Summen und die Ergebnisse ihrer Überprüfung;
- befolgen bei der Übertragung öffentlicher Dienstleistungen an Verbände Regelungen, die denjenigen zur Übertragung an private Betreiber entsprechen.

### **c. Die gewählten Vertreter und das Personal der Kommunalbehörde**

Die gewählten Gemeindevertreter und das Personal der Kommunalbehörde

- nehmen grundsätzlich nicht an den Entscheidungen der Kommunalbehörde teil, die Verbände betreffen, an denen sie ein persönliches Interesse haben oder in denen sie leitende Positionen einnehmen, falls sie nicht in ihrer Eigenschaft als Vertreter der Kommunalbehörde Mitglieder in den Verbänden sind;
- betreiben keine Werbung für oder gegen Verbände; die Entscheidungen des Kommunalrats müssen ausschließlich auf objektiven Berichten über diejenigen Verbände beruhen, die Subventionen beantragen oder bereits erhalten; diese Berichte sollen öffentlich und allgemein zugänglich sein, insbesondere über moderne Informationstechnologie.

## **6. Erteilung von Lizenzen/Genehmigungen und Bescheinigungen (insbesondere bei der Stadtplanung)**

### **a. Die Zentralbehörden**

Die Zentralbehörden schaffen ein rechtliches Rahmenwerk für die Erteilung von Genehmigungen und Lizenzen, das auf den folgenden Prinzipien beruht:

- es ist gesetzlich festgelegt, welche Genehmigungen und Lizenzen von den Kommunalbehörden erteilt werden und in welchen Fällen sie erforderlich sind;
- Genehmigungen und Lizenzen werden auf der Grundlage objektiver Kriterien erteilt;
- die Kommunalbehörden müssen über Anträge auf Genehmigungen oder Lizenzen innerhalb einer angemessenen, gesetzlich festgelegten Frist entscheiden (in der Regel 30 – 60 Tage, mit Ausnahme von Eilverfahren);
- die Ablehnung einer Genehmigung oder Lizenz muss begründet werden;
- diese Entscheidung der Kommunalbehörde muss im Verwaltungsverfahren und gerichtlich angefochten werden können;
- in bestimmten, durch Gesetz festgelegten Bereichen kommt eine Nichtbescheidung eines Antrags durch die Kommunalbehörde einem positiven Bescheid gleich, wenn die gesetzliche Entscheidungsfrist abgelaufen ist.

Diese Regelungen gelten auch für Bescheinigungen oder Erklärungen, bei denen die Kommunalbehörde einen Ermessensspielraum genießt oder die es ihrem Empfänger ermöglichen, finanzielle Vergünstigungen zu beantragen oder zu erhalten.

## **b. Die Kommunalbehörden**

### Die Kommunalbehörden

- schaffen eine Organisationsstruktur, die eine rasche und effiziente Bearbeitung der Anträge auf Bescheinigungen oder Genehmigungen sicher stellt;
- stellen Informationen über den Verfahrensablauf bei der Ausstellung von Genehmigungen, Lizenzen und Bescheinigungen zur Verfügung;
- erteilen Bescheinigungen und Genehmigungen auf der Grundlage objektiver, eindeutiger und im Voraus festgelegter Kriterien;
- begründen die Ablehnung von Bescheinigungen oder Genehmigungen;
- informieren die Öffentlichkeit über Anträge auf Genehmigungen oder Lizenzen, insbesondere im Bereich der Stadtplanung, und die ergangenen Entscheidungen;
- setzen einen Ratsausschuss, eine besondere Abteilung und/oder externe Prüfer ein, die Stichproben hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Fehlerfreiheit der Entscheidungen über Anträge auf Bescheinigungen oder Genehmigungen durchführen;
- binden Verbände und entsprechende Interessengruppen in die Arbeit von seitens der Gemeinde eingesetzten Stellen ein, die bei den wichtigsten Arten von Bescheinigungen oder Genehmigungen beratend oder entscheidend tätig werden.

## **c. Die gewählten Vertreter und das Personal der Kommunalbehörde**

### Die gewählten Gemeindevertreter und das Personal der Kommunalbehörde

- setzen ihre Vorgesetzten und/oder Kollegen davon in Kenntnis, wenn sie oder Mitglieder ihrer Familie ein persönliches Interesse an einem Antrag auf eine Bescheinigung oder Genehmigung haben, und nehmen an der Diskussion bzw. Entscheidung über diesen Antrag nicht teil;
- versuchen nicht, die zur Entscheidung über Anträge befugten Personen insgeheim zu beeinflussen; die als Grundlage für die Entscheidung dienenden Informationen sollen öffentlich zugänglich sein, soweit nicht persönliche Daten der Antragsteller geschützt werden müssen.

## **7. Verwaltung des Vermögens der Gemeinden**

### **a. Die Zentralbehörden**

#### Die Zentralbehörden

- erlassen Vorschriften, in denen die rechtlichen Besonderheiten des öffentlichen Eigentums eindeutig festgelegt sind<sup>7</sup> und regeln das Verfahren zur Überführung öffentlichen Eigentums in Privateigentum;
- unterstützen die Kommunalbehörden dabei, ihr Personal im Hinblick auf die Vermögensverwaltung zu schulen;
- schaffen kohärente Benchmarking-Systeme – im Idealfall online –, mit deren Hilfe die Erfolge verschiedener Gemeinden verglichen und so eine größere Transparenz und Effizienz sicher gestellt werden können.

---

<sup>7</sup>

In Rechtssystemen, die zwischen öffentlichem und privatem Eigentum unterscheiden.

## **b. Die Kommunalbehörden**

### Die Kommunalbehörden

- sorgen für eine sachgerechte und effiziente wirtschaftliche Verwaltung ihres Immobilienvermögens durch die Einstellung oder Schulung des entsprechenden Personals, die Vergabe dieser Aufgabe nach außen, oder die Beauftragung professioneller Berater;
- stellen ein Inventar ihres Immobilienvermögens auf und klassifizieren die einzelnen Positionen anhand von für ihre Verwaltung relevanten Eigenschaften (z.B. Art, Nutzung, technische Eigenschaften, Erhaltungsparameter, Versicherungswert usw.);
- sammeln Daten, mit deren Hilfe sie die gesellschaftlichen Auswirkungen der Verwaltung ihrer Vermögenswerte abschätzen können;
- führen regelmäßig Bewertungen und Inspektionen durch oder beauftragen damit Experten;
- führen neben der Erfassung der Belastungen auch Buchführungssysteme ein, die verlässliche Informationen über die Kosten und die Einnahmen aus der Verwaltung der ihnen gehörenden Vermögensgegenstände geben (Kostenrechnung, Management-Kontrolle, interne Finanzkontrolle);
- nehmen an den landesweit geschaffenen Benchmarking-Systemen teil;
- erlassen eindeutige, transparente Regelungen über Verkauf und Vermietung von gemeindeeigenen Immobilien; Transaktionen mit wirtschaftlichem Zweck sollen den Regelungen über die öffentliche Auftragsvergabe folgen; Transaktionen mit überwiegend sozialem Zweck sollen so geregelt sein, dass die sozial Schwächsten davon profitieren, wobei gleichzeitig die Grundsätze eines soliden Managements berücksichtigt werden sollen;
- binden Verbände und entsprechende Interessengruppen in die Arbeit derjenigen Ausschüsse ein, die zum Verkauf oder zur Vermietung gemeindeeigener Grundstücke bzw. Gebäude Stellung nehmen bzw. darüber entscheiden;
- treffen Entscheidungen, die sich auf die Stadtentwicklung auswirken (Eigentumsübertragung an Private, Neuausweisung von Bauland, Einrichtung von Infrastruktur und Dienstleistungen usw.), nie allein zu dem Zweck, den Wert oder die Einnahmen aus den Vermögensgegenständen zu optimieren, sondern stets im öffentlichen Interesse.

## **c. Die gewählten Vertreter und das Personal der Kommunalbehörde**

Gewählte Gemeindevertreter und das Personal der Kommunalbehörde haben alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um Interessenkonflikte bei der Verwaltung der Immobilien, für die sie zuständig sind, zu vermeiden; wenn ein Interessenkonflikt entsteht, haben sie diesen anzuzeigen und dürfen nicht an den entsprechenden Verwaltungsentscheidungen teilnehmen.

## II. ETHISCHE MINDESTSTANDARDS DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG IN EUROPA: EIN ÜBERBLICK

### A. **Rechtliche Stellung von Kommunalbeamten und ihre Arbeitsbedingungen** (*Beitrag von Frau Taisia CEBISOVA, Tschechische Republik*)

#### 1. **Aktuelle Lage**

a. Die Beamten nehmen eine Schlüsselstellung in der öffentlichen Verwaltung ein. Um ihre Rolle in einer demokratischen Gesellschaft ausfüllen zu können, muss die öffentliche Verwaltung über Personal verfügen, das seine Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen kann. Die rechtliche Stellung und die Arbeitsbedingungen der Beamten sind von großer Bedeutung, damit diese Ziele erreicht werden können. In der letzten Zeit sind – vor allem vor dem Hintergrund von Korruptionsproblemen – Mittel und Wege zur Stärkung von ethischen Mindeststandards in der öffentlichen Verwaltung auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung und in entsprechenden internationalen Organisationen in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Der Europarat spielt seit langem eine wichtige Rolle bei der Formulierung der Prinzipien, denen vorbildliches Verwaltungshandeln folgen sollte; in unserem Zusammenhang verdienen insbesondere seine letzten Verlautbarungen zum rechtlichen Status des Verwaltungspersonals, dem rechtlichen Status und den Arbeitsbedingungen des Personals der Kommunalbehörden und den Verhaltenskodizes für Beamte (siehe Punkt 6) besondere Aufmerksamkeit.

b. In Europa wird der rechtliche Status von Beamten überwiegend über rechtliche oder aber über vertragliche Bestimmungen geregelt. Letzteres lässt mehr Spielraum für eine organisatorische Unabhängigkeit der Kommunalbehörden; Ersteres führt zu größerer Einheitlichkeit, wodurch der Gleichbehandlungsgrundsatz und der gleichmäßige Schutz bestimmter Grundrechte sicher gestellt werden können. Bei auf Verträgen basierenden Systemen erfolgt zu diesem Zweck eine Koordinierung der Praxis einzelner Kommunalbehörden auf der Grundlage von Verhandlungen (Tarifverhandlungen). Gesetzliche Regelungen umfassen in der Regel auch die disziplinarische Verantwortlichkeit.

Wenn die Stellung der Kommunalbeamten gesetzlich geregelt ist, sinkt das Risiko von Konflikten zwischen den Kommunalbehörden und ihrem Personal. Daher und dank seiner größeren Stabilität ist dieses Modell in Zeiten des politischen und wirtschaftlichen Umbruchs attraktiver.

Ungeachtet der jeweiligen rechtlichen Regelungen muss ein Minimum an Gleichbehandlung sowie ein Mindeststandard bei grundlegenden Prinzipien und Anforderungen gewährleistet sein. In unserem Zusammenhang handelt es sich vor allem um das Recht auf den Zugang zu Dienstleistungen der Kommunalbehörde, faire Arbeitsbedingungen, Sozialversicherung, die Rechtsschutzgarantie und das Recht auf das Engagement in einer Gewerkschaft (Mitbestimmung). Beamte sind an das Recht gebunden und müssen sich politisch neutral und unparteiisch verhalten und alles unterlassen, was nicht mit ihrem Amt oder der Loyalität zum Dienstherrn vereinbar ist. Rechenschaftspflichten sowie zivil- und strafrechtliche Haftung sind wesentliche Elemente des öffentlichen Diensts.

Bei der Kommunalverwaltung haben die Verpflichtung zur Loyalität gegenüber demokratisch legitimierten Kommunalbehörden, der Respekt vor der Öffentlichkeit und die öffentlichen Rechenschaftspflichten einen besonderen Stellenwert.

In beiden Systemen zeigt sich ein Mangel an konkreten und in mancher Hinsicht (Stichwort Korruption) detaillierten Verhaltensmaßregeln. Hier setzt die Einführung von Verhaltenskodizes an. Verhaltenskodizes sollen die Gesetzgebung nicht ersetzen. Durch die Festlegung eindeutiger und detaillierter Regeln und Richtlinien für das Verhalten der Beamten können sie jedoch dazu beitragen, rechtlich vorgeschriebene Prinzipien und Regelungen umzusetzen, und die Kultur der öffentlichen Verwaltung und ihre ethischen Mindeststandards stärker fördern, als gesetzlich festgelegte Mindeststandards es können.

## **2. Schwierigkeiten**

**a.** Die berufliche Leistung und die ethischen Anforderungen an das Verhalten der Beamten sind von entscheidender Bedeutung für eine effektive Umsetzung von Demokratie auf kommunaler Ebene. Die öffentliche Kritik und die Beschwerden der Bürger über eine breite Palette an Mängeln in Haltung und Verhalten der Beamten – von Unhöflichkeit bis zu schweren Verstößen gegen rechtliche Vorschriften, Prinzipien einer ordnungsgemäßen Verwaltung und ethische Standards – deuten auf ein sehr vielschichtiges Problem hin. Die Lage ist je nach Land, Region und Gemeinde (aufgrund verschiedener Typen, Größen usw.) unterschiedlich.

In der letzten Zeit hat es in der Öffentlichkeit und bei den zuständigen Behörden besondere Besorgnis erregt, dass die Art und die zunehmende Intensität der Verletzung gesetzlicher Pflichten und Prinzipien der ordnungsgemäßen Verwaltung auf korrupte Motive hindeuten (oder sie vermuten lassen). Allgemein wird darauf hingewiesen, dass ethische Werte – wie z.B. ein gesetzestreu Verhalten und die ordnungsgemäße Ausübung der öffentlichen Verwaltung – nur in geringem Umfang im Bewusstsein verankert sind.

Ethische Standards in der öffentlichen Verwaltung sind ein komplexes Thema. Sie wurzeln in den generellen ethischen Standards gesellschaftlicher Gruppen, im familiären Hintergrund, der Ausbildung usw. der Beamten und stehen im Zusammenhang mit dem Arbeitsumfeld der Beamten, dem materiellen und gesellschaftlichen Status des öffentlichen Dienstes und der in der jeweiligen Kommunalbehörde vorherrschenden Einstellung gegenüber ethischen Fragen. All diese Faktoren müssen bei einem Lösungsvorschlag in Betracht gezogen werden.

**b.** Die folgenden Probleme im öffentlichen Dienst können die Arbeit der Kommunalbehörden beeinträchtigen:

i) Faktoren im Zusammenhang mit dem Status der Beamten:

- unbefriedigende materielle Ausstattung und Bezahlung und unzureichende Sozialversicherung;
- unzureichende rechtliche Garantien für den Status und die Arbeitsbedingungen der Beamten, wodurch zu großer Ermessensspielraum bei Personalentscheidungen besteht;
- in manchen Fällen übermäßige politische Einflussnahme auf Personalentscheidungen (die Kehrseite der Rechenschaftspflicht der Beamten gegenüber den gewählten Vertretern);
- unzureichende Unterstützung durch die Öffentlichkeit, geringes gesellschaftliches Ansehen der Beamten

ii) Faktoren im Zusammenhang mit der Organisation des öffentlichen Dienstes:

- mangelhafte Abgrenzung von Befugnissen und Pflichten;
- unzureichende Führung und mangelndes Personalmanagement, Pflichtvernachlässigung seitens leitender Beschäftigter, insbesondere Vernachlässigung ihrer Aufsichtspflichten;
- Kompetenzkonflikte zwischen der kommunalen und der zentralen Verwaltung im der Kommune übertragenen Wirkungskreis, in dem Aufgaben von durch die Kommunalverwaltung ernannten und überwiegend dort geführtem Personal ausgeübt, aber ihre Ausführung zum Teil durch zentralstaatliche Stellen überwacht wird (z.B., wenn die Bestätigung einer Ernennung erforderlich ist oder die Ausführung einer Aufgabe in den wesentlichen Punkten beaufsichtigt wird);
- unzureichende fachliche Unterstützung der Kommunalbehörden und der Beamten bei bestimmten Problemen (z.B. Korruption), mit deren Behandlung die Kommunalbehörden – zumindest in bestimmten Formen und Ausprägungen – nicht vertraut sind.

Unbefriedigende zwischenmenschliche Beziehungen in den einzelnen Abteilungen und unzureichende Kenntnisse der Vorgesetzten und Personalverantwortlichen über die Situation der Beschäftigten – natürlich unter Wahrung der Privatsphäre – zeigen sich in manchen Fällen erst, wenn ernsthafte Schwierigkeiten am Arbeitsplatz oder im privaten Bereich in kritischen Situationen zu Tage treten.

### **3. Gefahren**

Die Kommunalbehörden können ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß ausführen, wenn sie nicht über qualifiziertes Personal verfügen, das Mindestanforderungen in Bezug auf seine Integrität und sein Verhalten erfüllt. Ein unbefriedigendes rechtliches und materielles Umfeld sowie organisatorische Mängel stellen eine Gefahr für eine effiziente, rechtmäßige, politisch neutrale und unparteiische Ausübung der Aufgaben der Behörden und das Vertrauen in die kommunale Demokratie dar.

Sowohl bei ungelösten als auch bei unzureichend gelösten Schwierigkeiten handelt es sich um erhebliche Gefahren; es kann insbesondere zu folgenden Konsequenzen kommen:

- schlechtere Leistung und geringere Effizienz der Kommunalbehörden;
- Frustrationsgefühle der Beamten und schwindender Widerstand gegen Korruption;
- Verlust des Vertrauens der Bürger in demokratische Institutionen.

Bei politischen Maßnahmen muss beachtet werden, dass

- nur eine vernünftige Anzahl eindeutiger Regelungen verinnerlicht und beachtet werden kann;
- zu umfassende und detaillierte Regelungen ebenso wie zu fallbezogene Regelungen Gefahren beinhalten: die unvermeidlichen Lücken führen zu Umgehungstatbeständen (in Sonderfällen, z.B. bei Richtlinien zur Korruption, können detailliertere Vorschriften gerechtfertigt sein);
- ihre Stimmigkeit und Dauerhaftigkeit sowie praktische, konkrete Resultate sicher gestellt sein müssen.

Es sollte vermieden werden, neue Ansätze in Form einer „Kampagne“ zu propagieren. Zu große, programmatisch niedergelegte Vorhaben, die nicht konsequent und ständig umgesetzt

werden, können die Frustration in der Öffentlichkeit und in der Verwaltung noch verstärken und die Skepsis gegenüber solchen Aktivitäten erhöhen.

#### 4. Ziele

Das Personal der Kommunalbehörden soll der Gemeinde dienen und die Ziele und Aufgaben der Kommunalregierung verwirklichen. Endziel der vorgeschlagenen Grundregeln und Maßnahmen ist es also, ein ordnungsgemäßes Funktionieren des öffentlichen Diensts sicher zu stellen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität, Unparteilichkeit und Effizienz der Kommunalverwaltung zu bewahren und zu stärken.

Um diese Ziele zu erreichen, müssen die Beamten dazu **motiviert** werden, sich im Einklang mit rechtlichen und ethischen Vorschriften und Loyalitätsanforderungen zu verhalten, ehrlich, unparteiisch, gewissenhaft, fair und gerecht vorzugehen und sich nur ihren öffentlichen Aufgaben zu widmen, sich politisch neutral zu verhalten, nur im öffentlichen Interesse zu handeln und Bürger respektvoll und höflich zu behandeln, die Prinzipien einer ordnungsgemäßen Verwaltung zu beachten und ethische Mindeststandards in der Verwaltung zu fördern.

Die folgenden Ziele sollten insbesondere beachtet werden:

- Angemessenheit der materiellen Stellung und Arbeitsbedingungen der Beamten;
- Förderung ihrer Rechtssicherheit (rechtliche Garantien und Rechtsschutz);
- Festlegung der Anforderungen an Integrität und Verhalten, um die Beamten bei der Erfüllung der Standards für die Verwaltung zu unterstützen;
- Verhinderung von unrechtmäßigem und nicht mit ethischen Standards in Einklang stehendem Verhalten der Beamten; Stärkung von Rechenschaftspflichten, Aufsicht und Verantwortlichkeit im öffentlichen Dienst;
- Förderung von Transparenz, Verringerung von willkürlichem Verhalten und Anonymität (was insbesondere bei der Kommunalverwaltung wünschenswert ist, wo die Distanz zwischen den Behörden und den Bürgern möglichst gering gehalten werden sollte);
- Verbesserung der Kommunikation mit den Bürgern und Information der Öffentlichkeit darüber, welches Verhalten sie von den Beamten erwarten darf.

Wenn man sich der Auffassung anschließt, dass die derzeitigen Probleme nicht zuletzt darauf zurückzuführen sind, dass die Kultur der öffentlichen Verwaltung und ethische Mindeststandards in der jüngsten Vergangenheit hinter einer einseitigen Konzentration auf Produktivität und Effizienz zurücktreten mussten, dann müssen diese Probleme in einem größeren Zusammenhang gesehen werden; moralische Werte und moralische Integrität müssen wieder den ihnen zukommenden Stellenwert einnehmen; unter anderem muss eine ausgewogenere Verwaltungskultur gefördert werden und diese Forderungen müssen effizient und von höchster Ebene aus durchgesetzt werden.

#### 5. Maßnahmen

##### a.i. auf nationaler Ebene (Zentralregierung)

- Vorschriften des Modellverhaltenskodex für Beamte (im weiteren: Kodex) rechtlich bindend für Beamte gestalten und sicherstellen, dass sie in der staatlichen Verwaltung

und in den Beziehungen zwischen der Zentralregierung, den regionalen Verwaltungen und den Kommunalbehörden beachtet werden;

- gewährleisten, dass die Vorschriften des Kodex für die Kommunalbeamten bindend sind, indem Gesetze zum Status der Beamten erlassen werden oder die für die Regelung (Koordinierung) der Arbeitsbedingungen für Kommunalbeamte zuständigen Behörden dabei unterstützt werden, den Kodex allgemein verbindlich einzuführen;
- die rechtlichen Vorschriften für die zivil- und strafrechtliche Haftung von Beamten überprüfen und nötigenfalls weitere Vorschriften erlassen;
- den Beamten angemessenen rechtlichen Schutz gegen Machtmissbrauch seitens ihrer Vorgesetzten und gegen Pflichtvernachlässigungen bieten, die im Zusammenhang mit rechtlich gebotenen Maßnahmen der Beamten zur Korruptionsbekämpfung stehen;
- insbesondere die Beamten vor unrechtmäßiger Entlassung schützen und andererseits den Behörden die Gelegenheit geben, Personen zu entlassen, die ihre Amtspflichten verletzen (wobei rechtliche Garantien gegen Machtmissbrauch bestehen und eine angemessene Kontinuität der Verwaltung gewährleistet sein müssen);

#### **a.ii. auf kommunaler Ebene**

- Verantwortlichkeiten und Pflichten aller Beamten eindeutig festlegen;
- sicherstellen, dass Aufgabenbereiche in den jeweiligen kommunalen Regelungen und Arbeitsverträgen mit den grundlegenden Prinzipien und Anforderungen an die öffentliche Verwaltung übereinstimmen (vgl. Punkt 1.2);
- Vorschriften des Kodex an die konkrete Situation und den Bedarf der jeweiligen Kommunalbehörde anpassen;
- Vorschriften des Kodex in die Arbeitsbedingungen für kommunales Personal aufnehmen;
- alle notwendigen praktischen Schritte zur Umsetzung von Vorschriften des Kodex vornehmen, insbesondere in den Bereichen Schulung und Aufsicht.

Zahlreiche andere Maßnahmen im Zusammenhang mit den Pflichten und gesetzlichen Befugnissen der Beamten – insbesondere in rechtlich geordneten Verfahren (bestimmte Fälle von Interessenkonflikten, Transparenz, Vertraulichkeit, Unparteilichkeit usw.) – werden an anderer Stelle im Projekt des LR-S-PE untersucht.

#### **b. Erwägenswerte Initiativen**

- Einrichtung einer besonderen Dienststelle (voraussichtlich im Rahmen einer geeigneten Institution auf regionaler Ebene), die Beratung, Schulung und Ausbildung zur Vermeidung von Korruption für die öffentliche Verwaltung anbietet und Unternehmen und Bürgern zugänglich ist.
- Fördern der Berichterstattung über die Mindeststandards der öffentlichen Verwaltung betreffende Themen in den kommunalen Medien.

#### **c. Ein Vorschlag**

Es sollte erwogen werden, die Aktivitäten des CDLR zum rechtlichen Status und den Arbeitsbedingungen des Personals der Kommunalbehörden (CDLR Dokument Nr. 62) mit Blick auf die Prinzipien für die Verwaltung /(Rec. Nr. R 2000(6)/ und den Kodex /(Rec. Nr. R(2000)10/ fortzusetzen. Dies ergibt sich aus der **Tätigkeit des LR-S-PE**.



#### d. **Schlussbemerkungen**

i) Obwohl die Maßnahmen so praxisorientiert wie möglich sein sollten, darf man nicht aus den Augen verlieren, dass eine tatsächliche, spürbare und dauerhafte Lösung der dargestellten Probleme nur bei einer grundlegenden **Änderung der Haltung und Einstellung** aller Betroffenen erreicht werden kann. Dazu muss unter anderem bei der Personalplanung das breiter angelegte Konzept der moralischen Integrität verankert werden (bisher reduziert sich dies im Verwaltungsrecht überwiegend auf das Erfordernis eines freien Vorstrafenregisters).

ii) **Ausbildung und Schulung**

Ausbildung und Schulung sollten sowohl in der allgemeinen Planung zur Verbesserung der herrschenden Verwaltungskultur und Umsetzung ethischer Grundsätze als auch im Hinblick auf ihren Nutzen für die Information über und die Erläuterung von Regeln und Richtlinien, den Erwerb praktischer Kenntnisse und Fertigkeiten, die Verbreitung vorbildlicher Praktiken usw. hohe Priorität genießen. Möglichst sollten auch Richter, Staatsanwälte, Polizeibeamte und kommunale Schiedsleute in angemessener Form in die Schulungen eingebunden werden (Vorträge, Diskussionen, Erfahrungsberichte).

iii) Es obliegt vor allem den **gewählten Vertretern und den höheren Beamten** (insbesondere den Bürgermeistern und den Spitzenbeamten), im konkreten Fall eine vertrauensvolle Atmosphäre für ihre Untergebenen zu schaffen und sie bei ihrer Arbeit und der Lösung von Problemen zu unterstützen. Höhere Beamte haben (was auch bei ihrer Beurteilung berücksichtigt wird)

- sich im Rahmen ihrer Pflichten so zu verhalten, dass sie als Vorbild für das Personal dienen können;
- ihre Aufsichtspflichten konsequent auszuüben und Disziplinar- oder andere Verfahren durchzuführen bzw. einzuleiten;
- ihre Mitarbeiter durch materielle und immaterielle Mittel zu motivieren (z.B. durch klar ausgedrücktes und unverzügliches Lob auch bei alltäglichen Erledigungen). Beschäftigte, die sich unterschätzt fühlen, können dazu neigen, eine andere Form der Bestätigung zu suchen, die möglicherweise auch illegal ausfallen kann.

Da die Vorgesetzten in diesem gesamten Prozess und insbesondere bei der Verhinderung und Ahndung von Korruption eine wichtige Rolle spielen, müssen sie mit den entsprechenden Vorgehensweisen vertraut sein, wobei z.B. der Umgang mit Berichten oder eine taktvolle Behandlung einzelner Fälle unter Berücksichtigung der Unschuldsvermutung und Sicherstellung eines fairen Verfahrens genannt sein sollen. Diese Anforderungen spielen besonders in der Kommunalverwaltung eine Rolle, und hier insbesondere in kleineren Gemeinden, in denen der gute Ruf eine besonders sensible Angelegenheit ist.

#### 6. **Literatur**

Schwarze, J.: European Administrative Law, Sweet and Maxwell, London, 1992.

Auer, A., Demmke, C., Polet, R.: Civil Services in the Europe of Fifteen, EIPA, Maastricht, 1996.

The Administration and You, Council of Europe Publishing, 1996.

Professionalization of Public Servants in Central and Eastern Europe, ed. by Jak Jabes, NISPAcee, 1997.

The non-career public service, International Review of Administrative Sciences, Vol. 65, No. 1/1999.

Values, Ethics and Professionalism in the Public Service, Int. Review of Administrative Sciences, Vol. 63, No. 3/1997.

Accountability in Public Service, IIAS, Brussels, 1996.

### **Dokumente des Europarats**

#### **CDLR No. 66 Supervision and auditing of local authorities action.**

No. 62 The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of CEE.

No. 72 Participation of citizens in local public life.

### **Empfehlungen des Europarats**

#### **No. R(2000)10 on codes of conduct for public officials.**

No. R(2000)6 The status of public officials in Europe.

GMC (96)1995 Programme of action against corruption.

**B. Methoden zur Stärkung und Umsetzung der Demokratie auf kommunaler Ebene (Finanzierung von Wahlkämpfen, Finanzierung von politischen Verbänden und Parteien auf kommunaler Ebene usw.)**

*(Beitrag von Herrn Paavo NIKULA, Finnland)*

**1. Aktuelle Lage**

In den Neunzigerjahren hat der Europarat Berichte über die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen herausgegeben. Darin zeigte sich, dass nahezu alle Mitgliedsländer Finanzierungsvorschriften für politische Parteien und ihre Mitglieder erlassen haben. Grundprinzip ist dabei, dass die Finanzierung öffentlich dargelegt werden muss. In dieser Hinsicht ist die Politik in Europa weniger strikt als in den USA, wo ins Einzelne gehende Kontrollen die Transparenz und die Offenlegung der Finanzierung sicher stellen sollen, das Kontrollverfahren durch eine besondere Kommission überwacht wird und strafrechtliche Sanktionen für die Nichteinhaltung der Vorschriften verhängt werden können. In verschiedenen Ländern wurde ein umfangreiches Konvolut an Literatur zur Parteienfinanzierung veröffentlicht.

In Europa dürfen politische Parteien sowohl aus öffentlichen Kassen als auch aus privaten Mitteln finanziert werden. Beide Finanzierungsformen müssen jedoch publik gemacht werden. Wahlkämpfe werden sowohl aus öffentlichen Kassen als auch von Unternehmen und Privatpersonen finanziert. In manchen Ländern (z.B. Frankreich und Deutschland) können private Spender ihre Wahlkampfspenden steuerlich geltend machen. Es gibt auch Regelungen, die – entweder für den jeweiligen Spender oder in Einzelfällen – eine Obergrenze der Spenden pro Jahr oder pro Wahl festlegen. Der Vorschlag des Europaparlaments hinsichtlich einer neuen gesetzlichen Regelung für die Wahlen zum Europaparlament (A4-0212/98) würde es den Mitgliedsländern erlauben, eine Obergrenze für die Wahlkampfausgaben der einzelnen Kandidaten einzuführen.

Einem Bericht aus Finnland (Ausschussbericht 1999:6) zufolge gilt Transparenz als Vorbedingung für Glaubwürdigkeit, und je stärker eine Wahl auf einzelne Kandidaten ausgerichtet ist, desto detaillierter und genauer müssen die Regelungen sein. In Ländern, in denen die politischen Parteien eine Kandidatenliste aufstellen, gelten die Vorschriften in der Regel nur für die Parteien. Der bereits erwähnte Bericht aus Finnland zählt die folgenden Aspekte auf, die in verschiedenen Ländern durch die Regelungen zur Wahlkampffinanzierung abgedeckt werden:

- eine Obergrenze für die gesamten Wahlkampfkosten;
- eine Obergrenze für private Spenden;
- das Verbot, Wahlkampfspenden aus dem Ausland anzunehmen;
- ein Spendenverbot für bestimmte Geldgeber (z.B. Banken);
- ein Spendenverbot in Fällen von Korruption oder Korruptionsverdacht;
- ein Verbot, private Spenden anzunehmen (insbesondere, wenn gleichzeitig öffentliche Gelder angenommen werden);
- das datenschutzrechtlich begründete Verbot, bei geringfügigen Spenden den Spender zu nennen;
- das Verbot der Finanzierung über Mittelsleute;
- eine quantitative Begrenzung oder ein vollständiges Verbot anonymer Spenden;
- steuerliche Regelungen, insbesondere das Recht, Wahlkampfspenden steuerlich geltend zu machen;

- strafrechtliche Vorschriften, insbesondere für Stimmenkauf;
- zwingende und abschließende Vorschriften über die Wahlkampffinanzierung;
- die ordentliche Verbuchung der Wahlkampffinanzierung und entsprechende Veröffentlichungsvorschriften.

Einer im Sommer 1999 durchgeführten Umfrage der Arbeitsgruppe des Europarats zur Korruption zufolge existieren in der Regel Vorschriften zur Wahlkampffinanzierung; nur in vier Ländern ist dies nicht der Fall (von denen zumindest eines kürzlich entsprechende Vorschriften erlassen hat). Da diese Ergebnisse in einen Bericht des Rates eingegangen sind, soll hier nicht weiter auf sie eingegangen werden. Allgemein ist lediglich festzuhalten, dass das Hauptaugenmerk auf der Finanzierung politischer Parteien und verwandter Organisationen liegt. Einzelkandidaten werden zwar auch in den rechtlichen Vorschriften berücksichtigt, nehmen jedoch einen geringeren Stellenwert ein. Die Regelungen beziehen sich sowohl auf die Wahlkampf- und Parteienfinanzierung als auch auf die finanziellen Verhältnisse der gewählten Kandidaten (z.B. bezahlte Tätigkeiten, nennenswerte Geschäftserträge und Finanzbeziehungen wie Verschuldung bzw. Verbindlichkeiten, soweit von Bedeutung). Hauptziel der Vorschriften ist die Herstellung von Transparenz, nicht die Aufstellung von Verboten. Die Regelungsdichte ist in den einzelnen Mitgliedsländern sehr unterschiedlich. Die Regelungen gelten vor allem für die Wahlen zum nationalen Parlament und für Politiker auf nationaler Ebene.

## **2. Schwierigkeiten**

Das größte Problem sind derzeit Lücken in den bestehenden Regelungen. Letztlich treffen Einzelpersonen politische Entscheidungen, nicht Organisationen oder Institutionen (d.h. Parteien, andere politische Organisationen, rechtmäßig gewählte Räte usw. oder andere von diesen Institutionen eingesetzte Gremien, die mit Vertrauenspersonen besetzt sind). Das Interesse sollte sich darauf konzentrieren, welche Personen politische Vertrauensstellungen einnehmen bzw. dafür kandidieren. Zudem wäre es wahrscheinlich lohnend, die Beziehung zwischen diesen Personen und ihren politischen Parteien oder anderen Organisationen sowie politischen Institutionen und den Behörden bzw. einzelnen Beamten, die politische Entscheidungen vorbereiten bzw. ausführen, zu untersuchen.

Dabei richtet sich die Aufmerksamkeit weniger auf eine Lösung der Probleme auf kommunaler bzw. regionaler Ebene als auf die Schwierigkeiten auf nationaler Ebene. Gerade auf kommunaler bzw. regionaler Ebene werden jedoch Entscheidungen in Fragen gefällt, von denen die Bürger unmittelbar betroffen sind: Gemeinde- und Raumplanung, öffentlicher Nahverkehr, Grundschulbildung und Gesundheitswesen und andere alltägliche Themen. Diese Entscheidungen betreffen Menschen aller Altersstufen. In zahlreichen Fällen – Raumplanung, öffentliches Auftragswesen und Bauwesen – geht es auch um ein beträchtliches finanzielles Volumen, wobei auch die finanziellen Interessen privater Unternehmen und anderer Organisationen betroffen sind. Die genannten kommunalen und regionalen Aufgaben werden aus öffentlichen Steuergeldern finanziert.

Die Situation ist in den einzelnen Mitgliedsländern des Europarats sehr unterschiedlich. Dies ist an sich durchaus verständlich und nicht zu beanstanden; dennoch erscheint ein bestimmter Mindeststandard wünschenswert.

### 3. Gefahren

Die politische Kultur ist nicht statisch. Vielmehr sind starke Veränderungstendenzen festzustellen, die negative oder positive Auswirkungen haben können. Dies hängt von der Transparenz der jeweiligen Kommunalpolitik ab sowie davon, in welchem Umfang die Wähler die politischen Vorgänge verfolgen können. Die auf kommunaler Ebene getroffenen politischen und behördlichen Entscheidungen führen häufig zu Gewinnen oder Verlusten im privaten Bereich. Dadurch kann eine gewisse Neigung entstehen, das rechtmäßige öffentliche Verfahren und die rechtmäßige Begründung der Entscheidungen zu umgehen. Verdeckte finanzielle Beziehungen führen häufig zu Lösungen, die nicht dem der Bevölkerung vorgelegten politischen Programm entsprechen und die Bedürfnisse der Wähler nicht erfüllen.

Es findet eine Entfremdung des Wahlvolks und anderer politisch Interessierter statt, wenn ihre Auffassungen in einer undurchschaubaren Kommunal- und Regionalpolitik nicht berücksichtigt werden. Dadurch wird das politische Geschehen noch weiter verzerrt. Im schlimmsten Falle können politische Institutionen und die ihnen dienenden Behörden zu Instrumenten verkommen, mit deren Hilfe gesichtslose private Einheiten den öffentlichen Entscheidungsprozess zur Durchsetzung ihrer eigenen wirtschaftlichen Interessen ausnutzen.

Mit Hilfe der internationalen Zusammenarbeit, die der Europarat in vorbildlicher Weise verkörpert, können zahlreiche Wege gefunden werden, um einen gesunden Zustand zu erhalten und weitere Fortschritte zu machen. Der Erfahrungsaustausch mit anderen Mitgliedsländern fördert den Entscheidungsprozess, mit Hilfe dessen die erforderlichen Regelungen und Vorschriften in den einzelnen Mitgliedsländern entwickelt werden können. Ohne eine solche Zusammenarbeit kommt es zu einer Fragmentarisierung der Vorgehensweisen in Europa. Dadurch würde gerade die politische Kultur ausgehöhlt, die von entscheidender Bedeutung ist, wenn die Europäische Menschenrechtskonvention in allen Mitgliedsländern Realität werden soll.

### 4. Ziele

Ziel der Politik ist es, die öffentliche Meinung für die Umsetzung von Zielen zu gewinnen, die von verschiedenen Gruppen geteilt und als wichtig erachtet werden. Dazu werden zum einen öffentliche Autorität, Gesetze und andere Vorschriften, zum Anderen Finanzmittel aus Steuern und öffentlichen Abgaben eingesetzt. Das Handeln politischer Entscheidungsträger kann und sollte daher nicht durch Ge- und Verbote bestimmt werden. Politik ist im Grunde eine öffentliche Tätigkeit, und die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit ist der effizienteste und praktischste Weg, um sie zu überwachen. Zudem ist diese Art der Überwachung preisgünstig, weil sie in der Regel durch die Medien ohne den Einsatz öffentlicher Mittel durchgeführt wird.

In der Politik müssen Vertrauen und Unterstützung bei jeder Wahl neu gewonnen werden. Die für eine sinnvolle Arbeit politischer Parteien erforderliche Kontinuität zwingt Parteien und Kandidaten dazu, dieses Vertrauen und diese Unterstützung wiederholt zu gewinnen. Aus diesem Grund müssen Personen, die ein politisches Amt anstreben, alle ihre Verbindungen – insbesondere diejenigen finanzieller Art – offen legen, soweit diese Grund zu der Annahme geben, dass sie ihre Entscheidungen oder die Meinung der Öffentlichkeit über die Gründe für ihr Handeln beeinflussen könnten.

Politische Organisationen und Amtsträger haben selbstverständlich auch ein Recht auf ihre Privatsphäre. Dies ist jedoch stärker eingeschränkt als bei Personen, die kein politisches Amt anstreben und sich nicht in einer Position befinden, in der sie als Vertreter der Bürger über gemeinsame Angelegenheiten entscheiden. Der Umfang der Offenlegungspflichten muss also vom Standpunkt des aufgeklärten Bürgers aus bestimmt werden. Dabei besteht nicht zuletzt das Bedürfnis, zu wissen, wie und von wem die Wahlkampfkosten eines Kandidaten bzw. politischen Entscheidungsträgers getragen wurden, soweit sie einen gewissen Betrag überschreiten, den man als persönlichen Finanzierungsbeitrag ansehen kann. Es ist ebenfalls wichtig, die Beziehungen von Kandidaten bzw. Amtsträgern zu kennen, falls diese Verbindungen die Fähigkeit oder Bereitschaft der politischen Verantwortungsträger untergraben könnten, ihre den Wählern gegebenen Versprechen so zu erfüllen, wie es von ihnen als Mitgliedern der entsprechenden politischen Einrichtungen erwartet werden darf.

Untersuchungen haben gezeigt, dass finanzielle Unterstützung für politische Aktivitäten aus sehr unterschiedlichen Quellen stammen und in ihrer Höhe stark variieren kann. Auch wenn diese Quellen wohl am zuverlässigsten die wahren Motive für eine Finanzspende darlegen könnten, ist es fraglich, ob sie dies tun würden. Daher richtet sich das Interesse überwiegend auf die Empfänger, d.h. die Parteien und die von ihnen aufgestellten Kandidaten bzw. Inhaber von Vertrauenspositionen.

Ziel ist es dabei, ein vollständiges Bild von den jeweiligen Kandidaten oder gewählten Amtsträgern zu erhalten, mit dessen Hilfe man zum einen ihre Motive für bestimmte Entscheidungen nachvollziehen kann und sie zum anderen daran hindern kann, am Entscheidungsprozess in bestimmten Situationen teilzunehmen, wenn sie dazu aufgrund persönlicher Interessen nicht geeignet sind. Gleichzeitig muss das Grundrecht auf den Schutz der Privatsphäre gewahrt bleiben. Somit muss ein Ausgleich zwischen entgegengesetzten Interessen geschaffen werden.

Die Kompetenzen kommunaler und regionaler Körperschaften sind in der Regel in der Verfassung und anderen Rechtsvorschriften niedergelegt. Im Gegensatz dazu ist die Zentralregierung bei ihrer Tätigkeit souverän. Somit kann die Amtsausübung kommunaler und regionaler Behörden rechtlich überwacht werden. Zum Umfang der rechtlichen Überwachung gehört auch die Möglichkeit, gegen ihre Entscheidungen anzugehen, wenn sie ihre Befugnisse überschritten haben oder nicht korrekt vorgegangen sind, sowie die Forderung, dass gewählte Amtsträger und Kommunalbeamte unparteiisch vorgehen müssen.

Das Endziel besteht darin, sowohl auf kommunaler als auch auf regionaler Ebene eine Verwaltung zu schaffen, die dem Bürger entsprechend den wichtigsten Prinzipien einer ordnungsgemäßen Verwaltung dient. Dazu gehören das Recht auf Gehör, das Recht auf Information über den Stand des Verfahrens, das Recht auf eine begründete Entscheidung und das Recht, diese vor einem unparteiischen Organ der Rechtspflege anzufechten. In zahlreichen Mitgliedsstaaten des Europarats gehören diese Prinzipien zu den Grundrechten und stehen auf derselben Stufe wie das Recht auf ein rechtmäßiges Verfahren. Auch politische Aktivität basiert jedoch auf Grundrechten: die Vereinigungs- und Meinungsfreiheit sowie das Recht auf politische Betätigung ermöglichen es dem Bürger, bei Entscheidungen mitzuwirken, die sein eigenes Leben beeinflussen. Zudem haben Privatpersonen, die an politische Parteien spenden, das Recht, ihr Geld so auszugeben, wie sie es für richtig halten.

Politische Spenden erfolgen überwiegend für Wahlkämpfe; darüber hinaus wird auch Geld für die Büroräume und das Personal politischer Organisationen gespendet. Im Wahlkampf

werden Gelder für die Werbung für Parteien und Kandidaten benötigt, z.B. für ihren Auftritt in den Medien und andere Wahlkampfveranstaltungen. Bei Spenden für Büroräume und Angestellten fließt das Geld in Miete, Büroausstattung und Gehälter.

Rechtliche Vorschriften müssen also Grundrechte wahren, jedoch gleichzeitig sicher stellen, dass das entscheidende Element im politischen Handeln die Beziehung zwischen Wählern und Gewählten ist, nicht die Beziehung zwischen den Gewählten und einzelnen wirtschaftlichen Akteuren. Die Grundrechte gewährleisten zwar die Möglichkeit solcher Beziehungen; diese müssen aber jederzeit von der Öffentlichkeit überprüft werden können.

## 5. Maßnahmen

Im Folgenden werden mehrere mögliche Ansätze vorgestellt, aus denen eine Auswahl getroffen werden kann, um die erforderlichen Mindeststandards sicher zu stellen. Der Terminus „Partei“ bezieht sich dabei nicht nur auf offiziell registrierte politische Parteien, sondern auf alle Verbände, die bei Wahlen Unterstützung gewinnen wollen oder einen oder mehrere Wahlkandidaten unterstützen (z.B. Jugendorganisationen der Parteien, Frauen- bzw. Rentnerorganisationen etc.). Da sich der Europarat bereits ausführlich mit der Parteienfinanzierung befasst hat, werde ich diesen Bereich nur streifen und mich überwiegend auf Empfehlungen für die einzelnen Kandidaten konzentrieren.

i. Die Kandidaten müssen nach ihrer Wahl ihre Wahlkampffinanzierung offen legen. Wenn das Wahlsystem eine Wahl der Stellvertreter von politischen Amtsinhabern zulässt, müssen diese ebenfalls ihre Wahlkampffinanzierung offen legen. Die Wahlkampffinanzierung muss gegebenenfalls erst nach dem Überschreiten eines bestimmten Betrags offen gelegt werden. Dies kann von Land zu Land unterschiedlich sein; für Kommunal- und Regionalwahlen könnte grob vom durchschnittlichen Monatslohn eines Arbeitnehmers ausgegangen werden. Bei Parlaments- und Präsidentschaftswahlen könnte der Betrag höher angesetzt werden, z.B. doppelt so hoch.

ii. Die Offenlegung erfolgt durch Mitteilung über die Finanzierung an eine bestimmte Stelle – z.B. die Wahlbehörde – innerhalb einer fest gelegten Frist (z.B. innerhalb von zwei Monaten nach der Veröffentlichung der Wahlergebnisse). Die genannte Behörde stellt die Informationen sodann den Medien zur Verfügung. Die Steuerfreiheit der Spenden darf kein Selbstzweck sein, kann jedoch die Offenlegung fördern.

iii. Unter die Offenlegungspflicht fallen auch Einzelspenden, die einen bestimmten Betrag überschreiten (der derselbe wie in Punkt i sein kann). Die Namen privater Spender werden nicht genannt, die von Unternehmen und anderen Vereinigungen jedoch sehr wohl, wenn die Spenden die festgesetzte Obergrenze überschreiten.

iv. Es dürfte unnötig sein, strafrechtliche Sanktionen für eine Verletzung der Offenlegungspflichten fest zu legen. Es reicht aus, wenn Informationen über die Betroffenen öffentlich zugänglich gemacht werden. In diesem Fall würden in der Regel Informationen nach Ablauf der gesetzten Frist zur Verfügung stehen. Wenn dagegen verstoßen wird, wären die einzelnen Gewählten und ihre Parteien während ihrer gesamten Amtszeit und insbesondere bei den nächsten Wahlen davon betroffen. Als Sanktionen könnten finanzielle Konsequenzen oder sogar der befristete oder dauerhafte Verlust des bei den Wahlen erlangten Amtes sowie ein Ausschluss von der nächsten Wahl erfolgen.

v. Die Kandidaten verpflichten sich, im Fall ihrer Wahl bestimmte Verbindungen offen zu legen. Dazu können Vermögenswerte gehören, die den Wert eines normalen Hauses nebst Einrichtung übersteigen, sowie bezahlte Tätigkeiten und Vertrauenspositionen in Unternehmen. Grund für diese Regelung ist, dass ein gewählter Amtsträger keine Entscheidungen in Angelegenheiten treffen sollte, die Auswirkungen auf seine persönliche finanzielle Situation haben. Die Offenlegungspflichten gelten auch für Personen, die nicht in öffentlichen Wahlen in politische Körperschaften gewählt wurden – zumindest in den wichtigsten Fällen, z.B. in städtischen Verwaltungsräten.

vi. Die Offenlegungspflichten bestehen im Rahmen der für die Wahlkampffinanzierung und die finanziellen Beziehungen geltenden Bestimmungen während der gesamten Amtszeit fort. Alle Veränderungen oder zumindest alle hinzukommenden Beziehungen müssen daher ebenfalls offen gelegt werden.

vii. Öffentliche Radio- und Fernsehsender gewähren (soweit sie existieren) allen Kandidaten einen bestimmten Umfang an Sendezeit, der auf der aktuellen Machtstellung der Parteien (oder der politischen Unterstützung, die die Kandidaten bereits gewonnen haben) beruhen kann.

viii. Es werden Vorschriften erarbeitet, die eine gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen kommunaler und regionaler politischer Körperschaften (Räte, Stadtverwaltungen usw.) regeln, falls diese Entscheidungen die Kompetenzen der jeweiligen Körperschaften überschreiten oder nicht im Einklang mit dem vorgeschriebenen Verfahren getroffen werden. Die politische Angemessenheit oder Durchführbarkeit der Entscheidung stellt keinen Anfechtungsgrund dar.

ix. Über den Ausschluss von politischen Amtsträgern von der Wahl bzw. vom Amtsantritt sowie über ihre Amtsenthebung werden rechtliche Vorschriften erlassen. Die Gründe für eine solche Entscheidung sind enger zu fassen als bei Beamten. Ein politischer Amtsträger darf in keinem Fall in Angelegenheiten tätig werden, die ihn selbst oder einen nahen Verwandten betreffen.

x. Öffentliche und private Spenden, die politische Organisationen für ihre Miet-, Büro- und Lohnkosten erhalten, werden ebenso deklariert wie Wahlkampfspenden und andere finanzielle Unterstützung.

xi. Pflichten und Befugnisse der Kommunal- und Regionalbeamten sowie der gewählten politischen Amtsträger auf kommunaler und regionaler Ebene müssen genau abgegrenzt werden, damit politische Entscheidungen eindeutig von gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungstätigkeiten unterschieden werden können.

xii. Mitglieder in politischen Räten und Inhaber ähnlicher Vertrauenspositionen auf kommunaler und regionaler Ebene erhalten eine Vergütung aus öffentlichen Mitteln. Der Umfang dieser Vergütung kann von der betreffenden Stelle selbst festgelegt oder durch eine unparteiische externe Stelle bestimmt werden. Der Umfang der Vergütung wird öffentlich bekannt gegeben.

xiii. All diese Verpflichtungen werden im nationalen Recht niedergelegt (manche von ihnen, z.B. die Offenlegungspflichten für die Wahlkampffinanzierung, könnten jedoch auch



durch freiwillige Absprachen zwischen den Parteien, die öffentlich gemacht werden, umgesetzt werden).

xiv. Der Europarat gibt den Mitgliedsstaaten Empfehlungen, um den Erlass entsprechender Vorschriften zu fördern.

xv. Die Ergänzung der Europäischen Menschenrechtskonvention um einen Artikel zur ordnungsgemäßen Verwaltung (vgl. den Entwurf unter Punkt 4) wäre zu erwägen, da eine Aufnahme dieser Forderung in den Menschenrechtskatalog die Bemühungen unterstützen würde, das Niveau der ethischen Mindeststandards für politisches Handeln zu heben und Korruption in allen Mitgliedsländern zu bekämpfen.

## 6. Literatur

Wie bereits erwähnt, gibt es eine umfangreiche Literatur zur Parteienfinanzierung. Die folgende Liste ist eine Auswahl und basiert überwiegend auf den in der finnischen Parlamentsbibliothek vorhandenen Schriften.

### *Literatur*

Lloyd N. Cutler, Louis R. Cohen & Roger M. Witten (ed.): *Regulating Campaign Finance*. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 486, July 1986.

Ewing, J.D.: *The Legal Regulation of Campaign Financing in Canadian Federal Elections*. *Public Law incorporating the British Journal of Administrative Law* 1988.

Fisher, Justin: *Donations to Political Parties*. *Parliamentary Affairs: a journal of comparative politics* 2 (1997), Oxford University Press.

Hofnung, Menachem: *Public financing, party membership and internal party competition*. *European Journal of Political Research* 29, January 1996.

Lanfried, Christine: *Parteifinanzierung: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992*. *Zeitschrift fuer Parlamentsfragen* 23. Jahrgang 1992.

Lanfried, Christine: *Parteifinanz und politische Macht. Ein vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA*. 2. Auflage. Baden Baden 1994.

Leijonhufvud, Madeleine: *Korruption och partifinanser (Corruption and party finance)*. *Juridisk Tidskrift vid Stockholms Universitet*. Årgång 10 1998-99 nr 2.

Martin, Helmut: *Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz*. *Beiträge zum Parlamentsrecht*. Band 32. Berlin 1995.

Tsatos, Dimitris Th. (Hrsg): *Parteifinanzierung im europäischen Vergleich*. *Schriften zum Parteirecht*. Band 4. Baden Baden 1992.

Volkman, Uwe: *Politische Parteien und öffentliche Leistungen*. *Schriften zum öffentlichen Recht* Band 640. Berlin 1993.

***Offizielle Publikationen***

Det offentliga stödet till partierna — Inriktning och omfattning (Public support for political parties — Scale and extent).Ds 1994:31. Stockholm 1994.

Financing of Political Parties. Council of Europe. DIR/JUR (95) 3.

Act on the disclosure of electoral candidate's campaign funding. Statute Book of Finland 12.5.2000/414. Legislative documents: Government bill to Parliament no. 8/2000, Parliamentary Constitutional Law Committee report 8/2000.

Funding of political parties. Study prepared by Mr Pierre Koenig. Multidisciplinary Group on Corruption (GMC). Council of Europe, CAHD (94) 4, GMC (95) 3.

Report of the Committee on election campaign funding. Committee report 1999:6. Helsinki 1999.

**C. Interne/externe Aufsicht**  
*(Beitrag von Herrn Bernard LEVALLOIS, Frankreich)*

**1. Aktuelle Lage: Dezentralisierung als ein neuer Risikofaktor für die ethischen Mindeststandards für das Verwaltungshandeln auf kommunaler Ebene**

Die in den meisten europäischen Ländern zu beobachtende, allgemeine Dezentralisierungsbewegung führt dazu, dass die Kommunalbehörden größere Befugnisse und Verantwortungsbereiche übertragen bekommen und über größere Budgets für ihr Alltagsgeschäft und für Investitionen verfügen können. Gleichzeitig wird die Autonomie der Kommunalbehörden durch die Verringerung oder Abschaffung der Aufsicht durch die Zentralbehörden (wobei insbesondere eine präventive Aufsicht über ihre Entscheidungen betroffen ist) gestärkt.

Diese Veränderung steht im Einklang mit den in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarats niedergelegten Prinzipien. In Artikel 4(3) der Charta heißt es: „Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben obliegt im allgemeinen vorzugsweise den Behörden, die den Bürgern am nächsten sind.“

Wenn jedoch die Kommunalbehörden in dieser Weise (größere Befugnisse und Verantwortung, höhere Budgets, Autonomie) gestärkt werden, steigt auch die *Gefahr*, dass ethische Standards verletzt werden – eine Gefahr, die automatisch bei der Verwaltung fremder Angelegenheiten und insbesondere bei der Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten und Gelder entsteht. Wie bereits an anderer Stelle mehrfach dargelegt, können mögliche Verletzungen der ethischen Mindeststandards für das Verwaltungshandeln auf kommunaler Ebene noch ein erheblich größeres Risiko bergen: die Bürger könnten ihren gewählten Vertretern misstrauen und sich von der Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten distanzieren. *Kurz, die Dezentralisierung – die ja gerade die Förderung der Demokratie auf kommunaler Ebene zum Ziel hat – könnte sich in ihr Gegenteil verkehren und genau diese angestrebte Entwicklung verhindern.*

**2. Das Ziel: das Potenzial für Verstöße gegen die ethischen Mindeststandards für das Verwaltungshandeln verringern und gleichzeitig die Autonomie der Kommunen intakt lassen**

Das Risiko, dass die kommunale Selbstverwaltung selbstzerstörerische Züge annehmen könnte, muss ernst genommen werden. Es wäre jedoch ein schwerer Fehler, dies als Argument für eine Umkehr des Dezentralisierungsprozesses und für eine Wiedereinführung einer Kontrolle und Überwachung durch Zentralbehörden oder andere dazu befugte Behörden anzusehen. Diese Einrichtungen wurden abgeschafft oder eingeschränkt.

Empfehlung Nr. R (98) 12 des Ministerkomitees stellt fest, dass es nach den Erfahrungen zahlreicher Mitgliedsstaaten möglich ist, die Kontrollsysteme so zu entwickeln, dass gleichzeitig die kommunale Selbstverwaltung gefördert und ihre Effektivität gewahrt bleibt.

Hauptziel der Empfehlungen des Europarats muss es daher sein, das der Dezentralisierung innewohnende Potenzial für Verstöße gegen die ethischen Mindeststandards für das Verwaltungshandeln auf das geringstmögliche Maß zu reduzieren, *wobei gleichzeitig das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung respektiert wird.*

### 3. Die wichtigsten möglichen Verstöße gegen die ethischen Mindeststandards für das Verwaltungshandeln auf kommunaler Ebene

Die wichtigsten *Kategorien*, in die mögliche Verstöße gegen die ethischen Mindeststandards für das Verwaltungshandeln aufgrund der lokalen Selbstverwaltung fallen können, wurden in dem vom Kongress der Gemeinden und Regionen Europas herausgegebenen europäischen Verhaltenskodex für gewählte Vertreter auf kommunaler und regionaler Ebene genannt. Sie werden hier in ähnlicher Form aufgeführt:

#### - *Vettern- und Günstlingswirtschaft*

Bei diesem Verstoß gegen die ethischen Mindeststandards für das Verwaltungshandeln nutzen gewählte Vertreter ihre Befugnisse oder ihre Amtsstellung, um die privaten Interessen bestimmter Einzelpersonen oder Gruppen zu fördern und daraus einen direkten oder indirekten persönlichen Vorteil zu ziehen. Die Gefahr solcher Verstöße besteht in den meisten Tätigkeitsbereichen kommunaler Führungskräfte, insbesondere bei:

- der Einstellung von Personal und dem Personalmanagement;
- der Zahlung von Beihilfen und Subventionen an Einzelpersonen und Verbände;
- dem öffentlichen Auftragswesen;
- der Stadtplanung (generelle Regelungen und Einzelentscheidungen);
- Vermögenstransaktionen usw.

Als Belohnung für Günstlingswirtschaft können finanzielle oder sachliche Vergünstigungen gewährt werden, die einem oder mehreren gewählten Vertretern oder ihren politischen Gruppierungen persönlich übergeben werden. Diese Entgelte, die einen unwiderleglichen Beweis für Günstlingswirtschaft darstellen, lassen sich nur schwer aufspüren, da sie nicht in den Büchern der Kommunalbehörde auftauchen.

#### - *Nutzung von Befugnissen zum persönlichen Vorteil und Interessenkonflikte*

Gewählte Vertreter können in Versuchung geraten, ihre Befugnisse (sowohl ihre eigenen Entscheidungsbefugnisse als auch ihr Recht, an Versammlungen und Abstimmungen der beratenden Organe teilzunehmen) für Entscheidungen über generelle Regelungen und Einzelfälle zu nutzen, durch die sie direkte oder indirekte Vorteile erlangen, oder um sicher zu stellen, dass andere solche Entscheidungen treffen. Dies kann in den oben genannten Entscheidungsbereichen der Fall sein.

#### - *Missbrauch von Vermögenswerten (oder Vertrauensbruch)*

Der Missbrauch von Vermögenswerten überschneidet sich mit dem soeben beschriebenen Fall. Dabei werden die beweglichen oder unbeweglichen Vermögensgegenstände der Behörde für direkte oder indirekte persönliche Zwecke eingesetzt (z.B. die private, nicht gestattete Nutzung von Fahrzeugen oder Wohnraum).

#### - *Missbrauch oder nicht ordnungsgemäßer Gebrauch übertragener Kompetenzen*

Die gewählten Gemeindevertreter können entweder in der direkten Verwaltung öffentlicher Dienstleistungen durch die Behörde oder bei der Durchführung dieser Dienste durch subventionierte Verbände, öffentliche Unternehmen, halböffentliche Unternehmen oder selbst

private Unternehmen gegen die Regeln über integriertes Verhalten verstoßen. In einigen Fällen können Kompetenzen mit dem Ziel übertragen werden, die strengeren Regelungen zur Selbstverwaltung der Kommunalbehörden und die entsprechenden Kontrollen (insbesondere im Hinblick auf Einstellung und Entlohnung von Personal – nicht zuletzt das Problem fiktiver Stellen – und auf die Auftragsvergabe) zu umgehen.

#### **4. Maßnahmen**

Die in verschiedenen europäischen Ländern, u.a. in Frankreich – trotz dessen starker zentralistischer Tradition –, gewonnenen Erfahrungen haben gezeigt, dass mögliche Verstöße gegen die ethischen Mindeststandards für das Verwaltungshandeln seitens der Kommunalbehörden auf ein in der Öffentlichkeit akzeptables Ausmaß zurückgeführt werden können. Dabei behalten die Behörden gleichzeitig ihre Autonomie. Dies kann durch folgende Maßnahmen geschehen:

- die Behörden sind an das Recht gebunden und unterliegen der Rechtsaufsicht;
- es wird sicher gestellt, dass in nicht zu großen zeitlichen Abständen demokratische Wahlen stattfinden;
- pluralistische, demokratisch gewählte Versammlungen dürfen die politische Führung in nicht zu großen zeitlichen Abständen während ihrer Amtszeit kontrollieren;
- eine demokratische Überwachung wird durch den öffentlichen Zugang zu Informationen, insbesondere zu Verwaltungs- und Haushaltsdokumenten, sicher gestellt;
- es wird eine unabhängige externe Aufsicht eingerichtet;
- es wird für eine wirksame interne Aufsicht gesorgt.

Die folgenden Vorschläge befassen sich mit der externen und internen Kontrolle.

##### **a. Externe Kontrolle**

###### **- Die Ziele externer Kontrolle**

Ziel der externen Kontrolle muss es sein, für die Leiter der Kommunalverwaltung und alle interessierten Dritten – insbesondere die Öffentlichkeit und die Zentralbehörden – in angemessener Weise sicher zu stellen, dass die Behörde im Einklang handelt mit:

- dem für ihre Zuständigkeitsbereiche geltenden Recht;
- den allgemeinen und besonderen Haushalts- und Rechnungslegungsvorschriften;
- den allgemein anerkannten Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit;
- *den Grundsätzen für ethische Mindeststandards für die öffentliche Verwaltung, die in dem vom Kongress der Gemeinden und Regionen Europas herausgegebenen Verhaltenskodex niedergelegt und in das jeweilige Recht des betreffenden Landes übernommen werden.*

Es fällt dagegen nicht in den Bereich der externen Kontrolle, ein Urteil über die *Zweckmäßigkeit* der Entscheidungen der Kommunalbehörden zu treffen. Dies obliegt allein der öffentlichen Meinung und den Wählern.

#### - **Der Umfang externer Kontrolle**

Im Licht der beschriebenen Ziele ist es ratsam, dass die externe Kontrolle alle Tätigkeitsbereiche der Kommunalbehörde abdeckt. Sie sollte jedoch im Nachhinein durchgeführt werden.

Die organisatorische Unabhängigkeit der externen Kontrollstelle – insbesondere von den Zentralverwaltungsbehörden – muss es ihr jedoch gestatten, eine *beratende Funktion* einzunehmen. Die Voraussetzungen und Beschränkungen einer vorgeschalteten Intervention der externen Kontrollstelle müssen in auf hoher Stufe getroffenen Regelungen über ihre Befugnisse und ihren Status niedergelegt sein, damit die beratende Funktion nicht in Konflikt mit dem Prinzip der lokalen Autonomie gerät.

Insbesondere ist es ratsam, dass die externe Kontrolle

- jährlich die Buchführung der Kommunalverwaltung prüft und bestätigt;
- eine Prüfung der Geschäftsführung und Organisation beinhaltet, die umfassender ist als die Prüfung der Rechnungslegung und der Finanzen. Eine derartige, umfassende Beurteilung muss in nicht zu großen Zeitabständen stattfinden, die je nach der Größe der Kommunalbehörde festgelegt werden sollen.
- auch bei subventionierten Körperschaften oder Körperschaften, an denen die Kommunalbehörde die Mehrheit des Kapitals hält oder für die sie entscheidende Management-Befugnisse hat, sowie bei privaten Unternehmen durchgeführt wird, an die die Gemeinde die Erbringung bestimmter Leistungen übertragen hat. Dabei muss es der Kontrollstelle möglich sein, anhand von Aufzeichnungen und vor Ort die Richtigkeit und Zuverlässigkeit der Aufzeichnungen des fraglichen Unternehmens zu prüfen.

Hier muss betont werden, dass die externe Kontrollstelle zwar nicht die Zweckmäßigkeit der Entscheidungen der Kommunalbehörde beurteilen darf. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie keine Aussagen über den Entscheidungsprozess und die Kohärenz der getroffenen Entscheidungen – insbesondere in finanzieller Hinsicht – machen darf.

#### - **Die Organisation externer Kontrolle**

Um einerseits eine wirkliche Kontrolle durchführen zu können und andererseits die Autonomie der Kommunalbehörden zu respektieren, muss die externe Kontrolle in zwei Richtungen unabhängig sein: von der überprüften Behörde und von den Zentralbehörden.

*Die Unabhängigkeit von der kontrollierten Behörde* gibt den Zentralbehörden und der Öffentlichkeit die Garantie, dass die Kontrolle nicht zu milde oder im Sinne von Kompromissen durchgeführt wird. Diese Unabhängigkeit ist Voraussetzung für die Verringerung oder Abschaffung der Aufsicht durch die Zentralbehörden.

*Die Unabhängigkeit von den Zentralbehörden* gibt den Kommunalbehörden die Sicherheit, dass die Kontrollen, denen sie unterworfen sind, zwar streng, aber gleichzeitig neutral und objektiv sind, und dass die Ergebnisse lediglich ihren wohl verstandenen Interessen dienen (natürlich

unter der Voraussetzung, dass ein effizientes Management auch im Einklang mit den rechtlichen Vorschriften steht).

Diese doppelte Unabhängigkeit führt nicht dazu, dass die externe Kontrolle nur in einer bestimmten Art und Weise organisiert werden kann. Erfahrungsgemäß stehen jedoch die folgenden Prinzipien im Mittelpunkt:

- Die Verpflichtung der Kommunalbehörden, sich eine externe Kontrolle zu unterziehen, und die wichtigsten Regelungen dafür müssen auf möglichst hoher Stufe in den Vorschriften festgelegt werden, in denen die Rechte und Pflichten der Kommunalbehörden und die Regelungen für ihr Handeln niedergelegt sind. Je nach Land fallen diese Regelungen in die Kompetenz der Zentralregierung, der Einzelstaaten oder Regionen, oder in einen gemeinsamen Kompetenzbereich.
- Die Kontrollstelle muss so eingerichtet werden, dass ihre Unabhängigkeit sicher gestellt ist. Die entsprechenden Regelungen müssen daher – wie oben gesagt – auf möglichst hoher Stufe im Kommunalrecht erfolgen.
- Die externe Kontrollstelle muss unabhängig von politischen Veränderungen bei den Zentralbehörden und bei den kontrollierten Kommunalbehörden sein. Es ist daher ratsam, dass sie dauerhaft oder zumindest für einen bestimmten Zeitraum eingerichtet wird, der länger ist als die Wahlperioden. Er sollte mindestens zehn Jahre betragen.
- Die externe Kontrollstelle muss im Voraus auf hoher Stufe geregelte Anforderungen an ihre Kompetenz und Unparteilichkeit erfüllen.
- Wenn es sich um ein Kollegium handelt, betreffen die obenstehenden Empfehlungen alle Mitglieder des Kollegiums.
- Die von den Mitgliedern der externen Kontrollstelle erwartete Disziplin muss durch eine Stelle durchgesetzt werden, die von den kontrollierten Behörden unabhängig ist und alle Voraussetzungen ihrer Unparteilichkeit erfüllt.
- Die Kontrollstelle muss über ein eigenes Budget verfügen, das direkt von der Versammlung beschlossen wird, die über das Budget der Stelle entscheidet, von der die Kontrollstelle getragen wird. Das Budget muss es der Kontrollstelle gestatten, die für ihre Funktion erforderlichen personellen und sachlichen Mittel zu erwerben.
- Die externe Kontrollstelle muss ihr Kontrollprogramm und ihre Vorgehensweise selbst bestimmen können.
- Sachgerechte Kontrollstandards müssen auf hoher Stufe niedergelegt werden, wobei allgemein akzeptierte internationale Standards in Betracht gezogen werden sollen. Sie sollten ein Verfahren beinhalten, in dessen Rahmen die kontrollierte Stelle ihre Argumente gegen die Ergebnisse der Kontrollstelle vorbringen kann.
- Wenn private Prüfungsunternehmen die Kontrolle durchführen sollen, sollte eine unabhängige Behörde diese Entscheidung treffen und die Prüfstandards, das Budget und alle Regelungen über die Durchführung der Prüfung festlegen. Es soll sich dabei möglichst um eine Behörde handeln, die die oben genannten Anforderungen erfüllt.
- Da es sich bei den Mitteln und Dienstleistungen, deren Verwendung bzw. Erbringung überprüft wird, um öffentliche Mittel und Dienstleistungen handelt, müssen die Ermittlungsbefugnisse der externen Kontrollstelle für Kommunalbehörden anhand von Aufzeichnungen und vor Ort weiter gehen als diejenigen für externe Kontrollstellen für Privatunternehmen. Es könnte sich empfehlen, eine Behinderung der externen Kontrolle unter Strafe zu stellen. Die Ermittlungsbefugnisse der externen Kontrollstelle müssen jedoch auf die zur Kontrolle erforderlichen Maßnahmen beschränkt werden; bei der Kontrolle handelt es sich um ein Verwaltungsverfahren, kein Strafverfahren.

Neben der Unabhängigkeit ist auch die *Veröffentlichung ihrer Ergebnisse* von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit der externen Kontrolle. Auch die Veröffentlichung der Ergebnisse sollte auf möglichst hoher Stufe geregelt werden. Die Vorschriften sollten möglichst auf den folgenden Prinzipien basieren:

- Es ist Sache der externen Kontrollbehörde, die Ergebnisse des Kontrollverfahrens festzustellen und zu veröffentlichen, nachdem die kontrollierte Stelle Gelegenheit zur Stellungnahme hatte.
- Die Exekutive oder die beratende Versammlung der kontrollierten Stelle darf – selbst wenn sie der Hauptadressat der Ergebnisse des Kontrollprozesses ist – die externe Kontrollstelle nicht an der Veröffentlichung der Ergebnisse hindern.
- Die Veröffentlichung der Ergebnisse muss auch die Stellungnahme der kontrollierten Stelle beinhalten.

Damit die externe Kontrolle wirksam ist, ist die dafür zuständige Stelle auch verpflichtet, strafrechtlich relevante Tatbestände, die während des Kontrollprozesses bemerkt wurden, *den Strafverfolgungsbehörden mitzuteilen*.

Diese Verpflichtung ist von Bedeutung: die Zentralregierung oder einzelne Länder, die für die Organisation der Arbeit der Kommunalbehörden verantwortlich sind, könnten eine Verringerung oder Abschaffung der präventiven Kontrolle nur dann akzeptieren, wenn sie sicher sein können, dass die unabhängige externe Kontrolle, die diese Aufsicht ersetzt, ihrerseits an Gesetz und Recht gebunden ist und *dem gesetzlichen Zweck entspricht*.

## **b. Interne Kontrolle**

### **- Die Ziele interner Kontrolle**

Im Gegenzug für ihre Autonomie müssen die Kommunalbehörden die volle Verantwortung für ihr Verwaltungshandeln gegenüber der Wählerschaft, der Öffentlichkeit, den Verwaltungs- und Zivilgerichten und auch *gegenüber den Strafgerichten* übernehmen.

Wie bei allen anderen Organisationen ist es daher im Interesse der Kommunalbehörden, einen internen Kontrollmechanismus aufzubauen, um die folgenden Gefahren möglichst zu vermeiden:

- schlechtes Wirtschafts- und Finanzmanagement;
- mangelhafte Verwaltung aufgrund mangelnder Kenntnis der einschlägigen Vorschriften;
- schlechte Qualität der Dienstleistungen;
- verwaltungs-, zivil- oder *strafrechtliche* Verfahren.

Wenn ein wirksamer interner Kontrollmechanismus existiert, verläuft die externe Kontrolle zudem rascher, effektiver und vorteilhafter für die kontrollierte Stelle. In diesen Fällen besteht die externe Kontrolle erstens darin, die Qualität der internen Kontrollverfahren sowie die Arbeitsweise der Abteilung, die für die Einführung und Durchführung dieser Verfahren zuständig ist, unmittelbar zu prüfen, und zweitens darin, anhand von Stichproben festzustellen, ob diese Verfahren effektiv genug sind.

### **- Die Organisation interner Kontrolle**



Die Organisation der internen Kontrolle liegt in der Verantwortung und Initiative der jeweiligen Kommunalbehörde. Selbst auf hoher Stufe getroffene Regelungen können daher nur die Einführung einer solchen Kontrolle empfehlen und die unten aufgeführten, allgemein akzeptierten Prinzipien dafür darlegen.

Erstens gehören zur internen Kontrolle alle *schriftlichen Verfahren*, mit deren Hilfe die Vorgehensweise in den verschiedenen Aufgabenbereichen der Stelle geregelt wird. Im Fall von Kommunalbehörden ist es insbesondere wünschenswert, dass ein schriftliches internes Verfahren für den Entwurf und die Umsetzung des Haushalts eingeführt wird. Dabei sind insbesondere das *öffentliche Auftragswesen*, aber auch die Personaleinstellung und das Personalmanagement von Interesse. Je nach Befugnissen und Verantwortlichkeiten sollten auch in anderen Bereichen interne Verfahren entwickelt werden.

Zweitens muss – zumindest bei Körperschaften ab einer gewissen Größe – eine *spezialisierte Abteilung* für die interne Kontrolle eingerichtet werden, die mit Hilfe ihrer Fachkenntnisse den Verwaltungsabteilungen bei der Entwicklung von Verfahren hilft. Der internen Kontrolle obliegt es auch, zu überprüfen, ob die vorgesehenen Verfahrensweisen auch in der Praxis angewendet werden und, falls dies nicht der Fall ist, nach den Ursachen zu forschen und angemessene Lösungsvorschläge zu machen (Neuordnung nicht zweckdienlicher Verfahren, Neuorganisation von Verfahrenswegen oder Abteilungen, Schulung oder Umbesetzungen des Personals usw.).

Während die Exekutive der Kommunalverwaltung die Hauptverantwortung für die Ein- und Durchführung interner Kontrollen trägt, sollte die beratende Versammlung möglichst detailliert informiert werden. Bestimmte Entscheidungen, z.B. über die Einrichtung einer *internen Kontrollabteilung*, müssen von dieser Versammlung selbst getroffen werden. Grund dafür sind vor allem die Auswirkungen auf das Budget.

## 5. Literatur

*European Charter of Local Self-Government*, Council of Europe Publishing.

*Le processus de décentralisation au sein des pays membres de l'Union européenne*, un dossier du Comité des régions de l'Union Européenne, novembre 2000.

Supervision and auditing of local authorities' action, Local and Regional authorities in Europe, n° 66, Council of Europe Publishing, 1999.

*Code de conduite européen pour les élus locaux et régionaux*, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Council of Europe Publishing.

*Les Institutions régionales de contrôle externe des finances publiques, une étude comparative*, EURORAI, 1998.

Alain Delcamp, *Les différents système de contrôle des comptes des collectivités locales dans les pays européens*, in Contrôle de l'efficacité, Efficacité du contrôle, Actes du troisième congrès d'EURORAI, 2000.

*Systèmes respectifs de contrôle des finances et possibilités de contrôle des prestations transfrontalières*, in Kooperation der Finanzkontrolle in Europa, Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 1999.

*Contrôle interne et contrôle externe dans les collectivités territoriales*, Cour des comptes et chambres régionales des comptes, Les éditions du Journal officiel, 1997.

## **D. Zugang zu Informationen, Transparenz der Verwaltung und Verwaltungsverfahren** (*Beitrag von Herrn Bernardo Giorgio MATTARELLA, Italien*)

### **1. Aktuelle Lage**

a. In den meisten europäischen Ländern werden die Transparenz der Verwaltung und der Zugang zu Informationen als grundlegende Prinzipien des Verwaltungsrechts sowie als Instrumente anerkannt, mit deren Hilfe die Bürger die öffentliche Verwaltung kontrollieren können und Korruption verhindert werden kann. Die Vorschriften sind jedoch in den einzelnen Ländern unterschiedlich: in bestimmten Fällen werden große Teile der Verwaltungstätigkeit geheim gehalten; bestimmte Informationen (z.B. über das öffentliche Auftragswesen und das Auftreten der Verwaltung im Wettbewerb) sind in manchen Ländern zugänglich, in anderen nicht; die Vorschriften zur Koordination der Kommunalbehörden sind in manchen Fällen deutlicher von diesen Grundsätzen bestimmt als in anderen; häufig muss man ein besonderes Interesse an einer bestimmten Information nachweisen, um diese zu erhalten. Darüber hinaus werden diese Grundsätze häufig nur unzureichend umgesetzt. Dies kann insbesondere bei den Kommunalbehörden der Fall sein, da dies dort größere organisatorische Probleme aufwirft und die Kommunalbehörden nicht so intensiv von den Medien kontrolliert werden.

b. Ebenso sind allgemeine Regelungen über das Verwaltungsverfahren in den meisten europäischen Ländern kodifiziert. Für unsere Zwecke sind nicht alle diese Vorschriften interessant. Wir können uns auf bestimmte Themen konzentrieren, die von besonderer Bedeutung für die ethischen Mindeststandards für das Verwaltungshandeln sind: 1) die Benennung eines Verantwortlichen für ein bestimmtes Verfahren; 2) die Dauer des Verfahrens, Fristen und die Folgen für den Fall, dass die Verwaltung keine Entscheidung trifft; 3) die Begründung für Verwaltungsentscheidungen. Bestimmte Verfahren können gesondert betrachtet werden, da es in diesen Fällen leicht zu Korruption kommen kann: a) Auftragsvergabe; b) finanzielle Unterstützung privater Unternehmen; c) Raumplanung und Baugenehmigungsverfahren.

### **2. Schwierigkeiten**

a. Im Zusammenhang mit der Transparenz der Verwaltung sind zwei Fragen von Interesse: erstens, wie groß der gesetzlich festgelegte Umfang der Transparenz und des Zugangs zu Verwaltungsinformationen ist bzw. wo deren Grenzen verlaufen, und zweitens, welche Möglichkeiten die Bürger haben, diese Informationen tatsächlich zu erhalten.

Zunächst zum ersten Punkt. Auf kommunaler Ebene ist mangelnde Transparenz schädlicher als auf nationaler Ebene. Je stärker das Handeln der Verwaltung die Interessen der Bürger betrifft, desto größer ist die Bedeutung der Auffassungen der Bürger: Transparenz ermöglicht es, Verwaltungsentscheidungen mit zu gestalten und sie im Nachhinein zu bewerten. Zudem wird in den Zeitungen und anderen Medien wie bereits oben gesagt weniger ausführlich über die Kommunalverwaltung berichtet. Die Kommunalbehörden müssen daher direkt vom Volk kontrolliert werden.

Zum zweiten Punkt. Es kann schwierig sein, Informationen zu erhalten, selbst wenn darauf ein gesetzliches Recht besteht. Dies kann mehrere Gründe haben: Dokumente können unsortiert oder an unzugänglichen Orten aufbewahrt sein; an ihrem Aufbewahrungsort ist zu

wenig Personal beschäftigt; Kopieren der Dokumente ist schwierig oder teuer; die Bürger wissen nicht, dass sie ein Recht auf die Information haben; Verstöße werden nicht hinreichend streng geahndet.

b. Bei der Regelung von Verwaltungsverfahren dürften sich vor allem die folgenden Probleme stellen:

- 1) Die öffentliche Verwaltung ist kompliziert und unpersönlich. Befugnisse und Verantwortungsbereiche sind häufig unklar. Da es schwierig ist, Entscheidungsträger und die für die jeweiligen Vorgänge zuständigen Amtsträger zu ermitteln, kommt es zu Korruption. Der Amtsträger erfüllt seine Pflicht so lange nicht, bis er Geld vom Betreffenden erhält, und kann es vermeiden, dafür zur Verantwortung gezogen zu werden;
- 2) Wenn keine Fristen für Verwaltungsentscheidungen bestehen, verfügen die Amtsträger in dieser Hinsicht über zu großen Spielraum. Auch dies kann zu Korruption führen, insbesondere, wenn eine Privatperson einen Antrag (z.B. auf eine Genehmigung) stellt. Selbst wenn Fristen gesetzt werden, können korrupte Amtsträger die Erfüllung ihrer Pflichten immer noch umgehen, wenn das Gesetz keine wirksame Abhilfe für den Fall vorsieht, dass keine Entscheidung ergeht;
- 3) Wenn die Verwaltung ihre Entscheidungen nicht begründen muss, können die Amtsträger glauben, dass ihre Handlungen nicht kontrolliert werden, und daher privaten Interessen den Vorrang vor öffentlichen Interessen geben.

Andere Probleme betreffen bestimmte Verfahren, die insbesondere auf kommunaler Ebene häufig stattfinden und in deren Zusammenhang es zu Korruption kommen kann:

- a) Verfahren im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe an Private: da hier öffentliche Mittel ausgegeben werden, ist stets die Gefahr von gemeinschaftlicher Veruntreuung gegeben;
- b) Verfahren über die Gewährung finanzieller Unterstützung an private Unternehmen: auch in diesem Fall besteht die Gefahr unerlaubter Absprachen, die häufig durch den Mangel an Konkurrenzunternehmen verstärkt wird. Letzteres führt dazu, dass kaum Beteiligte vorhanden sind, die eine gerichtliche Untersuchung von Verwaltungsentscheidungen beantragen können;
- c) Raumordnungs- und Baugenehmigungsverfahren: Private können öffentliche Amtsträger bestechen, um ihnen nicht zustehende Vorteile zu erhalten; Amtsträger können von Privaten Geld für die Erteilung der diesen zustehenden Genehmigungen fordern.

### **3. Maßnahmen**

a. Um das Problem der mangelnden Transparenz der Verwaltung zu lösen, werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- die Geheimhaltung sollte auf Informationen im Zusammenhang mit besonderen, gesetzlich festgelegten Bereichen beschränkt werden (öffentliche Sicherheit, Verhütung von Straftaten, Schutz der Währung und der Kreditwürdigkeit, Datenschutz);

- insbesondere zu Budgets und Dokumenten mit finanziellem Bezug sollte die Öffentlichkeit jederzeit Zugang haben;
- ein besonderes persönliches Interesse oder eine besondere Beziehung zu der angeforderten Information sollte nicht notwendig sein, um Zugang zu Informationen zu erhalten, die den Kommunalbehörden bekannt sind;
- die Sitzungen der gewählten kommunalen Versammlungen sollten in der Regel öffentlich sein; Akten und Informationen zum Verfahren und zu den Entscheidungen sollten der Öffentlichkeit zugänglich sein;
- die Verwaltung sollte innerhalb bestimmter Fristen auf die Anfragen von Bürgern reagieren müssen;
- bestimmte Kreise (andere kommunale Behörden, Schiedsleute, Presse) sollten besonders leichten Zugang zu Informationen erhalten;
- Archive und Akten der Verwaltung sollten so angelegt sein, dass die Bürger ohne weiteres zu ihnen Zugang haben; zu diesem Zweck soll genügend Personal bereit gestellt werden;
- sämtliche öffentlichen Informationen sollten möglichst im Internet zur Verfügung stehen;
- die Kommunalbehörden sollten die Öffentlichkeit über die Maßnahmen zur Umsetzung der Transparenz der Verwaltung informieren, um eine verbreitete Kenntnis dieses Prinzips zu fördern;
- die Transparenz der Verwaltung sollte nicht nur im Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürgern, sondern auch für das Verhalten jedes einzelnen Beamten als Richtschnur dienen;
- Verstöße gegen die Regelungen zur Transparenz sollten daher disziplinarisch geahndet werden.

b. Die folgenden Maßnahmen können für das Verwaltungsverfahren vorgeschlagen werden:

- für jedes Verfahren soll das zuständige Amt durch allgemeine Rechtsvorschriften bestimmt werden, die veröffentlicht und ins Internet gestellt werden;
- bei Beginn eines Verwaltungsverfahrens soll ein verantwortlicher Bediensteter benannt werden; sein Name, seine Stellung in der Verwaltung und seine Verwaltungsadresse werden den Betroffenen zu Beginn des Verfahrens und bei allen folgenden Kontakten mitgeteilt;
- die Frist für den Abschluss des Verfahrens und für die Mitteilung darüber an die Betroffenen soll für jedes Verfahren durch allgemeine Vorschriften festgelegt werden, die veröffentlicht und ins Internet gestellt werden;
- Fristverletzungen sollen nicht nur zu verwaltungsrechtlichen Abhilfeverfahren und einer zivilrechtlichen Haftung des Verwaltungsträgers führen, sondern auch zu Disziplinarmaßnahmen gegen die verantwortlichen Beamten;
- Kommunalbehörden sollten ihre Verwaltungsentscheidungen in der Regel begründen, wobei die vorhergehenden Ermittlungen und die Kriterien, die für eine Entscheidung zwischen verschiedenen Bewerbern herangezogen wurden, angegeben werden. Diese Regeln werden insbesondere für die Auftragsvergabe, die Gewährung finanzieller Unterstützung an private Unternehmen, Raumordnungsverfahren und Baugenehmigungen empfohlen;
- bei den Verfahren zur öffentlichen Auftragsvergabe soll der privatwirtschaftliche Vertragspartner im Rahmen einer Ausschreibung ausgewählt werden; hier soll das EU-Recht zum öffentlichen Auftragswesen als Modell dienen;

- die Kommunalbehörden sollen durch allgemeine Vorschriften die Kriterien fest legen, nach denen privaten Personen, Organisationen oder Unternehmen finanzielle Unterstützung gewährt wird; die Verfügbarkeit öffentlicher Gelder für solche Zwecke wird durch umfassende Informationskampagnen bekannt gemacht; die Informationen über die Gewährung finanzieller Unterstützung an private Personen, Organisationen oder Unternehmen sind der Öffentlichkeit jederzeit zugänglich; private Unternehmen, die derartige Unterstützung erhalten, müssen über die Verwendung der Gelder Rechenschaft ablegen.

#### 4. Literatur

1. G. Pastori, *La procedura amministrativa*, Neri Pozza, Vicenza, 1964
2. G. Isaac, *La procédure administrative non contentieuse*, L.G.D.J., Paris, 1968
3. R. Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, in *Harvard Law Review*, vol. 88, n. 8, 1975, p. 1667
4. C. Wiener, *Vers une codification de la procédure administrative*, Puf, Paris, 1975
5. Ch. Debbasch (ed.), *Administration et administrés en Europe*, Edition du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1984
6. Ch. Debbasch (ed.), *La transparence administrative en Europe*, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1990
7. G. Ress, *Entwicklungstendenzen im Verwaltungsverfahrensrecht und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Rechtsvergleichende Analyse zum österreichischen und deutschen Recht*, Springer, Wien, 1990
8. C. Wiener (ed.), *L'évolution des rapports entre l'administration et les usagers*, Economica, Paris, 1991
9. J. Schwarze, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1992
10. L. Torchia (ed.), *I modelli di procedimento amministrativo: profili comparati*, Cedam, Padova, 1993
11. *The administration and you. A handbook*, Council of Europe publishing, Strasbourg, 1996
12. P. Ferrari, *Les droit des citoyens dans leurs relations avec les administrations: commentaire général de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000*, in *Actualité juridique Droit administratif*, n. 6/2000, p. 471

## **E. Status und rechtliche Vorschriften über die Haftung gewählter Gemeindevertreter (Garantien, Vergütung, rechtlicher Schutz, zivil-, straf- und verwaltungsrechtliche Haftung usw.)**

*(Beitrag von Herrn Alan DOIG, Großbritannien)*

### **1. Einleitung**

Die Probleme von Politikverdrossenheit und Korruption auf nationaler Ebene<sup>1</sup> in Verbindung mit der zunehmenden Bedeutung von Dezentralisierung und öffentlichem Engagement sowie der wachsenden Bedeutung von Management-Verfahren bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen haben dazu geführt, dass sich das Umfeld für Kommunalregierungen gewandelt hat. Dieses Umfeld ist der Hintergrund, vor dem die Frage ethischer Mindeststandards für das Verhalten der gewählten Gemeindevertreter betrachtet werden muss. Der Wandel fällt zwar in den einzelnen europäischen Ländern sehr unterschiedlich aus; die auf nationaler Ebene auftretenden Probleme verschärfen sich jedoch auf kommunaler Ebene insofern, als sich hier die Mitgliederzahl der lokalen Parteiverbände sowie die Wahlbeteiligung, der Zusammenhalt der lokalen Eliten und die Überwachungsrolle der lokalen Medien stärker auswirken.

Bemühungen um eine Verbesserung und Förderung der ethischen Mindeststandards für die öffentliche Verwaltung auf kommunaler Ebene müssen diese Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die kommunale Verwaltung berücksichtigen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Intentionen der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Die Charta fordert, die politische Entscheidungsgewalt auf die „Behörden, die den Bürgern am nächsten sind“, zu übertragen, diese Entscheidungen transparent zu gestalten, um eine wirksame Kontrolle durch die Bürger zu ermöglichen, und Kommunalbehörden vor unverhältnismäßiger externer Aufsicht und Kontrolle zu schützen. Hier stellen sich zwei Fragen: erstens, ob die Ziele der Charta mit dem umfassenden Wandel des Umfelds für die Kommunalbehörden vereinbar sind, und zweitens, wie sich diese beiden Faktoren – die Charta und der Wandel – zusammen auf die Förderung effizienter ethischer Mindeststandards für die öffentliche Verwaltung auswirken.

### **2. Aktuelle Lage**

Die Situation der Kommunalverwaltungen ist im Hinblick auf die Größe der Kommunen (Bevölkerungszahl), ihre rechtliche Stellung, ihre Befugnisse und ihre Beziehungen zur Zentral- oder Regionalregierung sehr unterschiedlich. Die Palette reicht von Körperschaften für einige hundert Einwohner, die nur ein Minimum an Dienstleistungen bereitstellen, bis zu mit multifunktionalen Unternehmen vergleichbaren Gemeinden, die Beträge in mehrfacher Millionenhöhe umsetzen.

Die Stellung der gewählten Gemeindevertreter ist jedoch rechtlich im Wesentlichen gleich. In keinem Land wird gewählten Gemeindevertretern Immunität für ihre Amtsgeschäfte gewährt. In den meisten Ländern findet unter eingeschränkten Voraussetzungen ein Ausschluss von Wahlen oder vom Amtsantritt statt (in der Regel aufgrund von Vorstrafen oder Vermögenslosigkeit bzw. geistiger Unfähigkeit); in manchen Ländern bestehen auch Ausschlussregelungen für Personen, die ein wesentliches Interesse an den Handlungen der Kommunalbehörden haben (in der Regel werden Interessenkonflikte jedoch mit Hilfe von Offenlegungs- und Deklarationspflichten vermieden). In einer Reihe von Ländern dürfen Beamte für öffentliche Ämter auf kommunaler Ebene kandidieren. Einige Länder verfügen

über formelle arbeitsrechtliche Vorschriften, die es Beschäftigten im öffentlichen bzw. privaten Sektor ermöglichen, Wahlämter anzunehmen, ohne dass ihre Karriere darunter leidet.

Nur in wenigen Ländern gelten für die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen auf kommunaler Ebene ebenso strikte Regeln wie auf nationaler Ebene. Dies ist u.a. auf die (unzutreffende) Annahme zurückzuführen, dass die Kommunalpolitik nicht in demselben Ausmaß wie die Landespolitik durch die Parteiloyalität oder weltanschauliche Gründe bestimmt sei. In manchen Beiträgen wird auch die Auffassung vertreten, dass viele der gesetzlich festgelegten Aufgaben der Kommunalverwaltung – z.B. soziale Dienste, Bildungswesen oder Raumplanung – kaum durch die lokalen politischen Gegebenheiten beeinflusst werden können. Insgesamt herrscht die Ansicht vor, dass kommunale Wahlämter vor allem aus Pflichtgefühl gegenüber der Gemeinschaft angetreten werden, und das in nahezu allen Ländern geltende Ethos lässt sich so zusammenfassen, dass die gewählten Vertreter der Öffentlichkeit ehrenamtlich oder jedenfalls nicht vollberuflich dienen.

In den meisten Ländern werden neue gewählte Vertreter für ihre Aufgaben geschult und weitergebildet, wenn sich eine Änderung der Rechtslage auf ihre Tätigkeit auswirkt. In der Regel fehlen ihnen jedoch die sachlichen und personellen Mittel, auf die sich auf nationaler Ebene tätige Politiker für ihre politische Arbeit und in ihren Wahlkreisen stützen können. Aufwandsentschädigungen oder Entschädigungen für entgangenen Lohn werden nicht immer gezahlt und sind häufig gering. Nur eine kleine Minderheit von gewählten Vertretern erhält derartige finanzielle Unterstützung – zumal nur eine begrenzte Anzahl von Ländern vollberuflich tätige Gemeindevertreter (z.B. gewählte Bürgermeister) kennt. Die gewöhnlichen arbeitsrechtlichen Regelungen, z.B. das Recht auf Urlaub, auf Krankengeld oder eine Pension, sind nur selten vorhanden. Nicht zuletzt aufgrund der Frage des Entgelts und der Frage, ob ein gewählter Vertreter von einer Vollzeitstelle freigestellt wird, stellt sich das Problem, welche Bevölkerungsgruppen überhaupt gewählte Vertreter stellen können. In zahlreichen Ländern kann ein Amtsträger eine unbeschränkte Anzahl von Ämtern innehaben; in anderen Ländern herrscht dagegen die Auffassung vor, dass die Ausübung mehrerer Ämter aufgrund der mit einem öffentlichen Amt einhergehenden Verpflichtungen in der Praxis unmöglich ist.

Die Aufsicht über die gewählten Gemeindevertreter spiegelt traditionell deren gegenüber der Landes- oder Regionalregierung (die deren Funktionen und damit die Ausübung ihrer Befugnisse gesetzlich festlegen) sowie zahlreichen externen Stellen mit Aufsichts- und Kontrollfunktionen untergeordnete Stellung wider. Nicht in allen Ländern existieren interne Offenlegungs- und Deklarationspflichten bei Interessenkonflikten oder eine Verpflichtung zur Einhaltung eines Verhaltenskodex; häufig ist es jedoch verboten, dass gewählte Vertreter an der Diskussion oder der Entscheidung über Fragen teilnehmen, an denen sie ein persönliches Interesse haben. Alle Länder verfügen über Mechanismen, um gewählte Gemeindevertreter für Fehler bei der Ausübung ihrer Pflichten zur Verantwortung zu ziehen. Diese umfassen Rechenschaftspflichten sowie zivilrechtliche, strafrechtliche und politische Folgen.

Eine zivilrechtliche Haftung entsteht – manche Länder regeln dies ausdrücklich in ihrer Verfassung –, wenn Einzelpersonen oder Organisationen durch das Handeln der Kommunalbehörde ein widerrechtlicher Nachteil entsteht. Allerdings ist nicht einheitlich geregelt, ob dies eine persönliche Haftung des betreffenden Amtsträgers oder eine kollektive Haftung der Kommunalbehörde begründet. Hinsichtlich der finanziellen Haftung wird ein ähnlicher Ansatz verfolgt; die Kontrolle wird insoweit in der Regel von einer externen, öffentlichen Rechnungsprüfungsstelle ausgeübt. Ähnlich ist es mit der strafrechtlichen



Haftung; auch hier wird die Kontrolle auf dritte Stellen, z.B. die Polizei, übertragen, die im Interesse der Öffentlichkeit und unabhängig davon tätig werden, ob eine Einzelperson oder eine Organisation einen Anspruch auf Schadensersatz durch die legalen oder illegalen, durch eine Einzelperson oder in einem Gremium getroffenen Entscheidungen der Behörde erhält.

Eine strafrechtliche Haftung kann aus zahlreichen Gesetzesverstößen entstehen, von Bestechung bis zur unzulässigen Verwendung persönlicher Daten. Bei einigen Verstößen, z.B. unredliche Verwaltung oder Missbrauch öffentlicher Ämter, setzt die Dienstaufsicht ein; andere lösen zivil- oder verwaltungsrechtliche Haftungsverfahren aus. Eine strafrechtliche Haftung führt nicht immer dazu, dass die gewählten Vertreter vom Amt ausgeschlossen werden. Ebenso ist der Grad der politischen Verantwortung – sowohl gegenüber den Wählern als auch gegenüber der Partei – in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. In einer Reihe von Ländern werden Versicherungen für die Haftungspflichten der einzelnen Amtsträger und der Kommunen insgesamt abgeschlossen. Dies ist jedoch nicht überall so und ist auch nicht obligatorisch.

### 3. Die Probleme

Auf kommunaler Ebene folgen Pflichtverletzungen und Korruption einem ähnlichen Muster wie auf nationaler Ebene. In einer 1996 unter niederländischen Kommunalverwaltungen durchgeführten Umfrage trat eine typische Rangfolge von Verstößen zutage:

*Verstöße gegen die Amtspflichten in den Niederlanden: Kommunalverwaltung<sup>ii</sup>*

Unberechtigte Weitergabe von Informationen	31%	Nebentätigkeiten	8%
Interessenkonflikte	15%	Korruption	5%
Diebstahl	12%	Sonstiges	22%
Betrug	8%		

Solche Verstöße scheinen zwar auf den ersten Blick auf kommunaler Ebene nicht so gravierend zu sein wie auf nationaler Ebene. Hier ist jedoch zu bedenken, dass manche kommunalen Behörden (überwiegend Großstädte) hinsichtlich des Budgets, des Personals und des wirtschaftlichen Einflusses in ihrem jeweiligen Umkreis im Grunde mit Großunternehmen gleichzusetzen sind.

Andererseits – und dies dürfte vor allem in den Übergangsländern in Mittel- und Osteuropa eine Rolle spielen, wo der Kontakt mit den Kommunalbehörden das Interesse der Bürger an deren Tätigkeit und ihre Verantwortlichkeit gegenüber den Bürgern fördern sollte – wird aus einer Reihe von Ländern berichtet, dass die Akzeptanz demokratisch legitimierter Organe auf kommunaler Ebene aufgrund von zu starker Fragmentierung, Einnahmenkontrollen und der Fokussierung auf die nationale Politik geschwächt wurde. Diese Entwicklung wurde durch die anhaltende, sämtliche Bereiche erfassende Korruption auf der unteren Verwaltungsebene verstärkt.<sup>iii</sup>

Zahlreiche Kommunalbehörden mit einer breiten Palette an Aufgaben und Diensten verfügen zwar über eine professionelle Verwaltung, aber nicht über eine vollberuflich tätige, politische Führung – und das Reservoir an potenziellem politischem Führungspersonal ist begrenzt. Dies scheint nicht mit den Bestimmungen für einen möglichen Ausschluss von Wahlen im Zusammenhang zu stehen, sondern vielmehr mit der Höhe der Entschädigung und den beschränkten exekutiven Befugnissen jenseits der traditionell kollektiven Entscheidungsfindung in der Kommunalpolitik. Es besteht die Gefahr, dass es den Kommunalverwaltungen an dem erforderlichen angemessenen ethischen Rahmenwerk fehlt, um die Bewerber für kommunale Wahlämter zu kontrollieren – insbesondere, wenn es sich um Personen handelt, die von ihrer Tätigkeit im öffentlichen Dienst auch etwas abbringen wollen.

Des Weiteren muss bei den nationalen und internationalen Bemühungen um ein Engagement auf kommunaler Ebene oder eine verstärkte – oder möglicherweise sogar direkte – Beteiligung der Bürger in Rechnung gestellt werden, dass das Interesse an einer Beschäftigung mit der Kommunalpolitik in den Industrieländern häufig gering ist. Die Bürger haben wenig Interesse, selbst tätig zu werden, da sie in der Regel mit der Art und den Kosten der Dienstleistungen zufrieden sind und sich nur bei widrigen Umständen zum Handeln aufgerufen fühlen. Zudem wird das Reservoir an gewählten Vertretern in zahlreichen Ländern auch durch die Art der Parteiarbeit eingeschränkt. Letztere tendiert zur Bürokratie und zum Zentralismus; das Kleinklein der Parteiarbeit dominiert dabei gegenüber großen politischen Entwürfen und ihrer Umsetzung.

Es muss erkannt werden, wie stark die Parteipolitik alle politischen Ebenen eines Landes durchdringt. In einer Reihe von großen Städten wurden bestimmte Parteien immateriell und finanziell unterstützt. Die Parteien haben dann ihre Anhänger aus öffentlichen Mitteln belohnt oder mit den gewährten öffentlichen Mitteln versucht, ihren Einfluss auszuweiten. Dies könnte durch eine Ämterhäufung verstärkt werden, die zwar hinsichtlich der zeitlichen Anforderungen unmöglich erscheint, faktisch aber in einigen Ländern als anhaltende Quelle für Fehlverhalten genannt wird.<sup>iv</sup>

Letztlich könnten die Konzentration auf die Selbstverwaltung und größere Autonomie für die Kommunalbehörden gewählte Gemeindevertreter dazu verleiten, die rechtmäßigen Verfahrenswege und die Gewaltenteilung zu ignorieren, um rasch zu einem Ergebnis zu gelangen. Dadurch werden verstärkt Entscheidungen nach Gutdünken gefällt und reguläre Verfahren umgangen, was das Potenzial für Korruption und Interessenkonflikte erhöht. In einigen Ländern wurden jedoch parallel zur Dezentralisierung Aufsichts- und Kontrollsysteme aufgebaut; dies ist insbesondere in zentralistischen Staaten der Fall, die ihren Kommunen nicht zu viel Freiheit gewähren wollen. Die Haftung der gewählten Gemeindevertreter wird bereits durch eine Reihe gesetzlicher und verwaltungsrechtlicher Vorschriften geregelt. Derzeit liegt das Hauptaugenmerk auf den politischen, finanziellen, verwaltungsrechtlichen und verwaltungstechnischen Rechenschaftspflichten. Was Rechenschaft in den jeweiligen Zusammenhängen bedeutet und wie sie mit Rechtschaffenheit und Integrität zusammenhängt, kann auch zu Unklarheiten in der Frage führen, welche Mindestanforderungen an das Verhalten von gewählten Gemeindevertretern gestellt werden.

#### 4. Die Gefahren

Die Gefahren ergeben sich aus den Problemen, denen sich die Kommunalbehörden gegenüber sehen:

- Welche Auswirkungen haben die Tendenz zur Dezentralisierung und größeren Autonomie der Kommunalverwaltung sowie die Einführung wirtschaftlicher Prinzipien auf den öffentlichen Dienst? Das Ziel der Reformen des öffentlichen Diensts – Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit, wobei für diese Anforderungen Zielwerte eingeführt werden – ist im Verwaltungsrecht insofern unbekannt, als sich dieses vor allem mit den Prinzipien einer rechtmäßigen Verwaltung (Legalität, Gleichbehandlung und Rationalität) beschäftigt.<sup>v</sup> Aus welcher Quelle sollen die Mindeststandards für das Verwaltungshandeln stammen?
- Wie können die Interessen der Bürger außerhalb des Rahmenwerks der auf kommunaler Ebene tätigen politischen Parteien sinnvoll gebündelt und artikuliert werden, so dass zum Einen die politischen Entscheidungen und die Erbringung von Dienstleistungen positiv beeinflusst werden und zum Anderen das Verhalten gewählter Gemeindevertreter konstruktiv kontrolliert wird? Laut Artikel 21 ist es für ein Engagement der Bürger erforderlich, Regelungen über ihre Beteiligung und Mechanismen für den Zugang zu Informationen und den sachgerechten Umgang damit zu schaffen. Damit stellt sich die Frage, wie die Bürger diese Informationen nutzen und auf welche Weise sie eine Einhaltung der ethischen Mindeststandards für das Verwaltungshandeln einfordern können.
- Erhalten die gewählten Gemeindevertreter unter den sich entwickelnden Regelungs- und Kontrollsystemen sowie den traditionelleren Aufsichtsmechanismen genügend Spielraum und Flexibilität, und wie interagieren sie mit der Öffentlichkeit, deren Vertreter sie sein sollen?<sup>vii</sup>
- Wie kann die Parteipolitik kontrolliert werden? Die Demokratie garantiert per se weder auf nationaler noch auf regionaler oder kommunaler Ebene größere Rechtschaffenheit als andere politische Organisationsformen. Vielmehr geht es in der Politik darum, Ziele durchzusetzen, Parteiapparate instand zu halten, Wahlkämpfe durchzuführen, Netzwerke und Koalitionen zu knüpfen und Entscheidungen zu treffen, die einem bei Wahlen zumindest ein paar Stimmen einbringen – und all das hat seinen Preis und bindet politische Kräfte.<sup>viii</sup>
- Werden Bürger unter dem Management-Ansatz – der zu einem Qualitätsmanagement, zur stärkeren betrieblichen Orientierung einzelner Abteilungen der Behörde sowie einer gezielten und flexiblen Erbringung einzelner Leistungen führen kann – zu Kunden, und schaffen sich die gewählten Gemeindevertreter eher durch die Erbringung von Dienstleistungen an bestimmte „Zielgruppen“ eine politische Basis als durch weltanschauliche und politische Gemeinsamkeiten?
- Wie kann ein größeres Engagement des Führungspersonals erzielt werden, ohne dass dessen Kontrolle zu stark wird – zumal kommunale Ämter nicht allzu umfangreiche Belohnungen und Bestätigungen bieten? Quentin Reed hat dies für die Übergangsländer wie folgt zusammengefasst:

*„Mit Blick auf die notwendige Prioritätensetzung beim Wiederaufbau mag es durchaus gute Gründe dafür geben, nicht zu früh Rechenschaftspflichten innerhalb einer Institution einzuführen. Zum Einen mag ein weiter Ermessensspielraum unter einer guten Führung erstrebenswerter sein als die Einführung von Mechanismen, die Lernprozesse innerhalb der Institution verlangsamen. Zum Anderen könnte ein bereits jetzt geringes Reservoir an Talenten zusätzlich geschmälert werden, wenn öffentliche Amtsträger und Politiker durch einen äußerst restriktiven Rechenschaftsmechanismus weiter eingeengt werden. Verschiedene Übergangsländer sahen sich im Hinblick auf die Einführung von Regelungen zu Interessenkonflikten vor einem Dilemma. Dies könnte kompetente Politiker abschrecken, die nicht ihre privaten Tätigkeiten in vollem Umfang für einen niedrig bezahlten öffentlichen Dienst opfern wollen, wobei sie gleichzeitig aufgrund von Schwächen der Vollzugsmechanismen die Korruption nicht unterbinden können, weil die Durchsetzungsmechanismen schwach sind.“<sup>x</sup> (eigene Übersetzung)*

## 5. Ziele

Ziel der Reform ist es, sicher zu stellen, dass Demokratisierung und Demokratie eine „demokratische Dividende“ abwerfen. Ist dies nicht der Fall, so werden öffentliches Engagement und öffentlicher Einsatz sinnlos und führen – insbesondere in den Ländern, in denen eine aktive Beteiligung an der Kommunalpolitik ein neues Phänomen ist – zu Apathie, Zynismus und Misstrauen.<sup>x1</sup> Gut gemeinte Reformen können die Bürger nicht zu einer größeren Beteiligung an der Kommunalpolitik verpflichten oder das Reservoir vergrößern, aus dem gewählte Gemeindevertreter gewonnen werden können. Zentraler Punkt ist es, die Bürger davon zu überzeugen, dass ihre Vertreter in ihrem Interesse handeln.

Dementsprechend sollte eine Reform der ethischen Mindeststandards Teil eines umfassenderen Ansatzes sein. In den meisten Ländern sind durchaus die entsprechenden Dienststellen, Mechanismen und Verfahren für eine Haftung der Kommunalbehörden vorhanden. In einer Reihe von Ländern, in denen die Bürger den Rechtsweg beschreiten, wird zunehmend das Problem des steigenden Risikos von Schadensersatzansprüchen angesprochen. Dies und die Tatsache, dass die Verwaltung nur in überraschend geringem Ausmaß versichert ist, könnte potenzielle Kandidaten für öffentliche Ämter zusätzlich abschrecken. Noch mehr Haftungsfälle, noch mehr Antikorruptionsgesetze, noch stärkere Verfolgung durch die Polizei usw. im Rahmen einer verschärften Überwachungs- und Rechenschaftspflicht – das ist wohl keine Lösung. Jim Jacobs und Frank Anechiarico schreiben: „Bei der Suche nach Lösungen für das Korruptionsproblem müssen wir über die traditionellen Strategien – Aufsicht, Kontrolle und Bestrafung – hinausgehen ... Gesetze, Regelungen und die Androhung von Sanktionen werden nie zu einer öffentlichen Verwaltung führen, auf die man stolz sein kann; im Gegenteil besteht die Gefahr, dass ein solcher Ansatz zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung wird. Wenn die öffentlichen Beschäftigten stets unter Verdacht stehen und nahezu wie Kriminelle oder Bewährungstäter behandelt werden, werden sie sich am Ende genau so verhalten.“<sup>xii</sup> (eigene Übersetzung)

Andererseits ist festzuhalten, dass Maßnahmen zur Lösung des Korruptionsproblems überraschenderweise in vielen Ländern auf kommunaler Ebene nicht existieren. Untersuchungen in den Niederlanden zeigten, dass die Kommunalverwaltungen sich in dieser Hinsicht höchst unterschiedlich engagierten. Von den 441 an der Umfrage teilnehmenden Kommunalbehörden beschäftigten sich 39% gar nicht mit dem Thema; 20% konnten schriftliche Dokumente mit Initiativen vorlegen. 22% sagten, sie bereiteten eine politische Lösung vor, und weitere 22%

widmeten dem Thema eine gewisse Aufmerksamkeit. Die bestehenden Regelungen bezogen sich überwiegend auf die Annahme von Geschenken (72%) und Einladungen (65%), Nebentätigkeiten (44%) und den Umgang mit Informationen (34%).

## 6. Maßnahmen

Das öffentliche Leben und der öffentliche Dienst stehen in einem größeren gesellschaftlichen und kulturellen Zusammenhang, der sich ständig ändert. Einerseits begrüßen die Amtsträger die Entwicklung einer Management-Kultur im Rahmen der öffentlichen Dienstleistungen, da dies unabhängige Entscheidungen ermöglicht und Belohnungen zulässt, die dem Umfang oder der Komplexität der bereit gestellten Dienstleistungen entsprechen. Zudem ist es dadurch auch zur Entwicklung anderer, aus der Privatwirtschaft stammender Praktiken und Erwartungen vor dem Hintergrund eines neuen Managements im öffentlichen Dienst gekommen – ein neues, unternehmerisches Denken im öffentlichen Dienst –, was zu einem Konflikt zwischen im privaten Sektor bestehenden Werten und der Unternehmenskultur einerseits und der Rolle, den Verantwortlichkeiten und Anforderungen öffentlicher Ämter und des öffentlichen Sektors andererseits geführt haben könnte.<sup>xiv</sup>

Wie auch immer ein Lösungsansatz oder eine Lösung aussehen mag, sie muss die Einflüsse der sich wandelnden kulturellen und gesellschaftlichen Fragestellungen widerspiegeln. Die Herausforderung für die neue Ära lautet, die moralischen und politischen Prinzipien herauszuarbeiten, auf deren Grundlage sich der öffentliche Sektor den Veränderungen unserer Zeit stellen kann.<sup>xv</sup> Damit wird eine Reihe von Initiativen zur Förderung der Demokratie auf kommunaler Ebene, der Unterstützung geeigneter gewählter Gemeindevertreter und der Entwicklung eines ethischen Umfelds, das realistisch und realisierbar ist, erforderlich.

Zum Einen könnten die verschiedenen Aufsichts- und Kontrollgremien zusammengefasst werden, um sicher zu stellen, dass die Kommunalbehörden in einem positiven statt in einem negativen Umfeld arbeiten und gleichzeitig rechenschaftspflichtig und haftbar sind. In Großbritannien ist man bereits zu dem Ergebnis gekommen, dass die Zahl der Beratungsgremien für die Kommunalverwaltungen infolge der Reformen des vergangenen Jahrzehnts übermäßig angestiegen ist. Inzwischen existieren allein im internen Bereich gesetzliche Vorschriften zur Aufsicht über die Finanz- und Haushaltspolitik, nicht gesetzlich festgelegte Beschwerdeverfahren und Schiedsverfahren. An externen Stellen werden Regierungsinspektoren für bestimmte Dienstleistungen, die „Local Commissioners“, und – zur Sicherung der Effizienz – Inspektoren, der Rechnungsprüfer eines Distrikts und die Rechnungsprüfungskommission tätig. Hier sind die Ansätze zwar verschieden; es geht um unredliche Verwaltung einerseits, um Kostenersparnis und Effizienz andererseits. Dennoch bestehen beträchtliche Überschneidungen bei der Bearbeitung von Beschwerden und der Kontrolle. Ziel aller Maßnahmen soll es sein, ein ordnungsgemäßes Handeln der Stadträte sicher zu stellen.<sup>xvi</sup>

Darüber hinaus könnte sicher gestellt werden, dass ein Umfeld geschaffen wird, in dem der öffentliche Dienst positive Assoziationen weckt. In manchen Ländern mag durchaus das Gefühl vorherrschen, dass der öffentliche Dienst eine freiwillige Angelegenheit ist und dass materielle Belohnungen für diese Dienste moderat sein können und eine untergeordnete Rolle gegenüber dem Status und dem Wert dieser Dienste spielen. Dennoch könnte es für eine effiziente Kommunalverwaltung erforderlich sein, dass die materiellen Anreize der Verantwortung und dem Zeitaufwand entsprechen, dass eine angemessene Infrastruktur bereit gestellt wird (z.B. angemessene personelle Unterstützung) *oder* dass sich die gewählten Gemeindevertreter aufgrund der begrenzten Zeit, die sie aufgrund ihres Engagements in ihrem Hauptberuf

aufbringen können, auf gewisse Kernfragen (Politik und Entscheidungen) konzentrieren können, statt sich in den Einzelheiten der Gemeindeverwaltung zu verlieren.

Drittens sollten die Gelegenheiten und Anreize für Korruption und Interessenkonflikte so bekämpft werden, dass jegliche Vorteile für den oder die Betroffenen zunichte gemacht werden: z.B. sollte in Gerichtsverfahren eher die vollständige Rückgabe von Bestechungsgeldern (Wiedergutmachung) im Zentrum stehen als das Strafverfahren (Bestrafung); im Falle einer strafrechtlichen Verurteilung sollte der Vertrag nichtig sein und der Anbieter auf eine schwarze Liste kommen, wobei *zusätzlich* eine gerichtliche Überprüfung zur Vermeidung von Korruption stattfinden sollte, bevor das Unternehmen wieder an einer Ausschreibung teilnehmen darf (Verfahren zur Kriminalprävention); eine Verbindung von internen und externen Aufsichtsverfahren in einem allgemeinen System; die Entwicklung umfassender Systeme zur Erfassung und Beurteilung von Umfeldrisiken; die Verwendung preiswerter Informationstechnologie zur Erhöhung der Transparenz in anfälligen Bereichen, z.B. dem öffentlichen Auftragswesen; Sicherung der Rechte der Bürger durch gesetzlich festgeschriebene Standards und Wiedergutmachungsverfahren; Förderung des lokalen Journalismus.

Die vierte Maßnahme folgt daraus: Aufklärung der Bürger (insbesondere in weiterführenden Schulen) über das, was sie von gewählten Gemeindevertretern in Bezug auf Dienstleistungen und Verhalten erwarten dürfen, und Aufklärung der gewählten Vertreter über die Erwartungen der Bürger. Es ist also wichtig, dass Kodizes und Vorschriften über Vermögensaufstellungen, Interessenmitteilungen usw. vor allem intern durchgesetzt und die entsprechenden Informationen veröffentlicht werden. Dies könnte durchaus dazu führen, dass ethische Mindeststandards in einer Publikation aufbereitet und Kommunalbehörden, die entsprechende Praktiken verfolgen, unterstützt und belohnt werden.

Zuletzt sollten die Initiativen immer im Rahmen einer umfassenderen institutionellen Reform stehen. Dazu gehören Maßnahmen, die Korruption durch einfachere Verwaltungsverfahren und Aufsichtskontrollen verhindern („Bürgerämter“, in denen verschiedene Verwaltungsverfahren auf einmal erledigt werden können, Kundennähe des öffentlichen Diensts, Kriterien für Dienstleistungen); rasche und effiziente Behandlung von Beschwerden und Wiedergutmachung (Hotlines, rasche Reaktion, Schiedsleute und Verwaltungsgerichte); Einbindung der Öffentlichkeit (Schärfung des Bewusstseins und Aufklärung, Transparenz und Zugänglichkeit von Informationen, Überwachungsgruppen der Bürger). Ziel ist es hier, Fehlverhalten und Korruption zu bekämpfen, indem das Hauptaugenmerk darauf gerichtet wird, was die Öffentlichkeit in den *bestehenden* Verfahren erwarten darf. Dazu können folgende Dinge gehören: die Sicherheit, innerhalb einer bestimmten Frist eine Entscheidung zu erhalten, den Grund für diese Entscheidung zu erfahren (Transparenz), den Namen des Entscheidungsträgers zu kennen (Verantwortlichkeit) und das Recht auf Wiedergutmachung (Rechenschaft). Es handelt sich also darum, nicht nur die Gelegenheiten und die Anreize zu minimieren und das Risiko einer Entdeckung und Sanktion zu erhöhen, sondern auch darum, das Bewusstsein und die Erwartungen auf Seiten der Öffentlichkeit und der gewählten Gemeindevertreter im Hinblick auf ethische Mindeststandards für die öffentliche Verwaltung und ihre zentrale Rolle in der Kommunalverwaltung zu stärken.

Der Verfasser dankt Professor F. F. Ridley, emeritierter Professor für Politikwissenschaft, University of Liverpool, für seinen Rat.

## 7. Literatur:

- <sup>i</sup> Vgl. Ridley, F. F and Doig, A. (eds). (1996). Sleaze: Politics, Private Interests and Public Reaction. Oxford: Oxford University Press.
- <sup>ii</sup> Niemeijer, E., Huisman, W. and Beijers, W.M.E.H. (1996). Gemeentelijk Integriteitsbeleid. Een Blik op de Praktijk. Amsterdam: Vrije Universiteit. p20.
- <sup>iii</sup> Miller, W. L., Grodeland, A. B., and Koshechkina, T. Y. (2001). A Culture of Corruption: Coping with Government in Post Communist Europe. Budapest: Central European University Press. pp40-41.
- <sup>iv</sup> Vgl. Hood, C. and Peters, B. G. (eds). 1994. Rewards at the Top: A Comparative Study of High Public Office. London: Sage.
- <sup>v</sup> Austin, R. 'Administrative Law's Reaction to the Changing Concepts of Public Service' in Leyland, P. and Woods, T. (eds). (1997). Administrative Law Facing the Future. London: Blackstone Press Ltd. p29.
- <sup>vi</sup> Vgl. Catt, H. (1999). Democracy in Practice. London: Routledge. p139.
- <sup>vii</sup> Vgl. die Argumentation in Philp, M. (2001). 'Corruption and the Democratic Process'. Crime, Law and Social Change. (noch nicht erschienen). p15. Dank gebührt auch Professor Bob Williams, Department of Politics, University of Durham für seine Beiträge zur Frage der Repräsentation der Bürger.
- <sup>viii</sup> Vgl. die Argumentation in Philp, M. (2001). 'Corruption and the Democratic Process'. Crime, Law and Social Change. (noch nicht erschienen). p15.
- <sup>ix</sup> Vgl. die Argumentation in Richard, C. (1996). 'Case Study: Implementing Public Management Concepts in Local Authorities' in Flynn, N. and Strehl, F. (1996). Public Sector Management in Europe. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- <sup>x</sup> Doig, A., McIvor, S. M. and Reed, Q. (2001). The National Integrity System: Concept and Practice: Brief for Researchers and Workshop Coordinators by Transparency International for the Global Forum II Conference. Berlin: Transparency International.
- <sup>xi</sup> Für eine Analyse der Folgen einer nicht funktionsfähigen Demokratie vgl. Rose, R., Mishler, W. and Haerpfer, C. (1998). Democracy and Its Alternatives. Cambridge: Polity Press.
- <sup>xii</sup> Anechiarico, F. and Jacobs, J. B. (1996). The Pursuit of Absolute Integrity. Chicago: University of Chicago Press. p207.
- <sup>xiii</sup> Vgl. Niemeijer, E., Huisman, W. and Beijers, W.M.E.H.. (1996). Gemeentelijk Integriteitsbeleid. Een Blik op de Praktijk. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- <sup>xiv</sup> Doig, A. and Wilson, J. (1998). 'What Price New Public Management?', Political Quarterly. Vol. 69. No. 3.

- <sup>xv</sup> Ranson, S. and Stewart, J. (1994). Management for the Public Domain. London: Macmillan. p23.
- <sup>xvi</sup> Leigh, I. (2000). Law, Politics and Local Democracy. Oxford: Oxford University Press. p341.



## **F. Privatrechtliche Strukturen** (*Beitrag von Herrn Jaume Galofré Crespi, Spanien*)

### **1. Einleitung**

Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ECLSG) spricht den Kommunalbehörden die Befugnis zu, ihre eigenen internen Verwaltungsstrukturen festzulegen. Dies gilt als eine ihrer wesentlichen Funktionen. In diesen Ausführungen soll es dementsprechend nicht darum gehen, diese Befugnisse einzuschränken. Vielmehr sollen verschiedene Formen von Verwaltungsstrukturen oder Methoden zur Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen unter der Fragestellung untersucht werden, ob sie für Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption oder zur Sicherstellung eines den ethischen Mindeststandards entsprechenden Verhaltens der gewählten Gemeindevertreter und des kommunalen Verwaltungspersonals relevant sind. In anderen Worten: es geht darum, ob bestimmte Verwaltungsstrukturen zu Korruption führen oder die Verwaltungsaufsicht erschweren können.

Es ist klar, dass über die Struktur einer Kommunalbehörde oder einer öffentlichen Dienststelle entschieden werden muss, bevor diese ihre Arbeit aufnehmen kann. Alle Maßnahmen zur Organisation von Kommunalbehörden sind daher präventiver Natur und zielen darauf ab, die Einhaltung ethischer Mindeststandards in der Kommunalverwaltung zu sichern und die Aufsicht über die Kommunalbehörden zu vereinfachen.

Sicherlich können strafbare oder korrupte Verhaltensweisen in jedem Bereich der Kommunalverwaltung auftreten. Erfahrungsgemäß ist das Problem jedoch in bestimmten Bereichen deutlich stärker ausgeprägt als in anderen. Und gerade in diesen Bereichen werden häufig Abweichungen von den üblichen Verwaltungsstrukturen und Verstöße gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften vorgefunden.

In diesem Beitrag soll nicht die Auffassung vertreten werden, dass flexiblere und effizientere Strukturen immer zu inakzeptablen Ergebnissen führen. In Spanien z.B. ist die Effizienz der öffentlichen Verwaltung im Artikel 103 der Verfassung festgeschrieben. Wie bereits erwähnt, trifft jedoch auch der folgende Zusammenhang zu: Je leichter der organisatorische Ansatz es macht, die Regeln für die Arbeit des öffentlichen Sektors zu missachten, desto stärker sind die Anreize für Regelverstöße in dem betreffenden Bereich. Dies kann gefährliche Folgen haben.

An dieser Stelle sollen charakteristische Strukturen erarbeitet werden, die anfällig für Korruption sind. Damit folgen wir der Empfehlung des Aktionsprogramms gegen Korruption, das von der Multidisziplinären Gruppe „Korruption“ verabschiedet wurde (CM(96)133).

### **2. Die anfälligsten Tätigkeiten und Bereiche**

Unrechtmäßiges Verhalten kann in jedem Bereich der öffentlichen Verwaltung auftreten. Am anfälligsten sind jedoch die Bereiche, in denen Interessenkonflikte bestehen, und erfahrungsgemäß ist die Korruption auch hier am größten.

In der Praxis werden bestimmte Methoden in der Kommunalverwaltung angewendet. Wir müssen daher feststellen, in welchen Situation die vollständige oder teilweise Nichtanwendung der Vorschriften die öffentliche Verwaltung beeinträchtigen kann.

Zu den anfälligsten Sektoren innerhalb des üblichen Verantwortungsbereichs der Kommunalbehörden gehören Stadtplanung, Raumplanung, Bau- und andere Genehmigungen und die entsprechenden Kontroll- und Aufsichtspflichten sowie Kontrollen, die sicher stellen, dass Arbeiten erledigt und Kostenrahmen eingehalten werden, insbesondere, dass nach außen vergebene Arbeiten und Aufgaben ordnungsgemäß erledigt werden.

Ein ordnungsgemäßes Verfahren ist in all diesen Bereichen von Bedeutung; die größten Probleme treten dabei im öffentlichen Auftragswesen auf. In Teil Drei, Abschnitt C, Kapitel 1 des vom Ministerkomitee im Jahr 1996 verabschiedeten Aktionsprogramms gegen Korruption wird festgehalten, dass Korruption vor allem im öffentlichen Auftragswesen stattfindet. Auch bei der Ernennung von Beamten kann es zu Unregelmäßigkeiten kommen. Die dabei betroffenen Geldsummen sind zwar gering, aber jegliche Günstlingswirtschaft läuft den in Artikel 6.2 der ECLSG niedergelegten Prinzipien von Leistung und Befähigung zuwider.

### **3. Privatisierung der Verwaltung und ihre Auswirkungen**

Um das Management zu vereinfachen, haben die Kommunalbehörden unterschiedliche Strukturen der Unabhängigkeit bestimmter Tätigkeiten oder öffentlicher Dienstleistungen geschaffen. Dabei werden Stellen geschaffen, deren rechtlicher Status zwar eine Aufsicht durch die Kommunalbehörde erfordert, ihnen jedoch auch einen gewissen Grad an Unabhängigkeit gewährt. Diese Körperschaften können dem öffentlichen oder dem privaten Recht unterstehen.

Im ersten Fall treten keine größeren Probleme auf, da sie in sämtlichen Handlungen ebenso wie die Kommunalbehörde selbst dem öffentlichen Recht unterliegen. Diese Einrichtungen werden mit verschiedenen Bezeichnungen belegt, und es kann sich um juristische Personen handeln oder nicht: sich selbst verwaltende Körperschaft, Einrichtung des öffentlichen Rechts, gemeinnützige Stiftung usw.

Das Problem wird schwieriger, wenn die Kommunalbehörden Aufgaben, die gewisse öffentlich-rechtliche Befugnisse beinhalten, an privatrechtlich organisierte Körperschaften übertragen (z.B. öffentliche Aktiengesellschaften oder Gesellschaften nach dem Handelsrecht).

Diese Probleme betreffen nicht die Handlungen der Behörde, die lediglich Eigentümer von offen am Markt auftretenden Unternehmen ist (z.B. Renault in Frankreich oder Iberia in Spanien). Solche Aktiengesellschaften unterliegen den Regeln des Marktes und müssen sich entsprechend im Wettbewerb bewähren. An dieser Stelle sollen jedoch nicht Privatisierungen untersucht werden, wenn auch Verbindungen zum eigentlichen Thema bestehen. Hier wird lediglich die Ausübung von Befugnissen der Kommunalbehörde durch privatrechtlich organisierte Körperschaften untersucht.

Die wichtigsten Konsequenzen aus dem Einsatz privatrechtlich organisierter Körperschaften bestehen erstens darin, dass eine Reihe von Entscheidungen dem Zugriff der aus gewählten Vertretern bestehenden Kommunalparlamente oder Stadträte entzogen und den Führungsebenen der Unternehmen übertragen wird, die für die jeweilige Aktivität oder Dienstleistung zuständig sind. Zweitens werden die öffentlich-rechtlichen Regeln über die finanziellen Verpflichtungen der Kommunalbehörden, über den Zugang der Öffentlichkeit zur

Kommunalverwaltung und zur Aufsicht über das Handeln der Verwaltung ganz oder teilweise außer Kraft gesetzt.

Hinsichtlich der Vorschriften über finanzielle Verpflichtungen haben nur sehr wenige Rechtssysteme zufrieden stellende Lösungen für das Problem gefunden, wie Verträge mit privatrechtlich organisierten, aber aus öffentlichen Mitteln finanzierten Unternehmen aussehen sollen, die öffentliche Dienstleistungen erbringen sollen. Lange Zeit unterlagen diese Verträge dem Privatrecht. Dadurch konnten Situationen entstehen, die dazu führten, dass die Gemeinden den ihnen zustehenden Einfluss auf die Art und Weise der Leistungserbringung nicht mehr ausüben konnten. Daraufhin wurden Richtlinien der Europäischen Union zu diesem Thema erlassen, die zumindest für umfangreiche Verträge gelten und in denen die Prinzipien der Offenheit und Zugänglichkeit der Dienstleistungen für alle Bürger festgelegt wurden, falls die Arbeiten oder Dienstleistungen aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden. Dabei spielt es keine Rolle, ob der Auftraggeber der Dienstleistungen eine Körperschaft des öffentlichen oder des privaten Rechts ist.

Die von Kommunalbehörden abgeschlossenen Verträge sind jedoch nur in den seltensten Fällen umfangreich genug, um unter die EU-Vorschriften zu fallen. Wenn ein privates Unternehmen gegründet wird, um eine öffentliche Dienstleistung zu erbringen, ist es nicht ungewöhnlich, dass trotz der Bereitstellung des Kapitals durch eine Kommunalbehörde die Vorschriften und Grundsätze der Kommunalverwaltung nur teilweise oder gar nicht angewendet werden. In vielen Fällen wird ein Unternehmen gerade deswegen gegründet, um ein flexibleres und effizienteres Management zu ermöglichen, das nicht durch komplizierte und langsame Verfahrenswege gehemmt wird, und nicht, weil dies aufgrund der Besonderheiten der Dienstleistung erforderlich ist. Es ist natürlich schwierig, Vorschriften für das öffentliche Verwaltungshandeln auf das Management eines Unternehmens zu übertragen. Und obwohl das Unternehmensmanagement flexibler sein mag, werden Entscheidungen häufig willkürlicher getroffen, da weniger Transparenz und weniger Garantien für die Öffentlichkeit vorhanden sind.

Eine ähnliche Situation herrscht bezüglich des Zugangs zum öffentlichen Dienst. Normalerweise verfügen die Kommunalbehörden über strikte Auswahlverfahren (in manchen Fällen strikter als in anderen), mit deren Hilfe die Prinzipien der Gleichbehandlung und insbesondere der Leistung und Befähigung laut Artikel 6 ECLSG verwirklicht werden sollen. Eine privatrechtliche Organisation wird, selbst wenn sie öffentliche Aufgaben übernimmt, Angestellte so einstellen wie jedes andere private Unternehmen auch und nur selten Auswahlverfahren befolgen, die die genannten Prinzipien beachten.

#### **4. Fazit**

Wie bereits in der Einleitung dargelegt, soll hier keine bestimmte Meinung hinsichtlich der Einführung privatrechtlicher Unternehmensformen vertreten werden. Allerdings ist festzuhalten, dass dieser Schritt unter anderem die Transparenz verringert, was wiederum zu Störungen in den Verwaltungsabläufen führen und die Gefahr von Korruption in verschiedenen Formen erhöhen kann, vom Gewähren von Begünstigungen bis hin zum Stimmenkauf. Wenn gewählte Vertreter im Vorstand oder Aufsichtsrat von mit öffentlichen Mitteln gegründeten Unternehmen sitzen, ändert dies nichts am Grundproblem.

Entscheidungen, die außerhalb von aus gewählten Vertretern bestehenden Parlamenten, Versammlungen oder Räten getroffen werden, sind schwieriger zu kontrollieren. Das Ziel der

Kontrolle ist in gewerblichen Unternehmen ein ganz anderes als in der öffentlichen Verwaltung. In der öffentlichen Verwaltung ist der Weg der Entscheidungsfindung genauso wichtig wie die Entscheidung selbst, da die Entscheidung so weit wie möglich das Ergebnis eines demokratischen und der Öffentlichkeit bekannten Prozesses sein muss. Dies wird in Empfehlung Nr. R (98) 12 des Ministerkomitees dargelegt, in der es heißt, dass die Regierungen der Mitgliedsstaaten „angemessene Maßnahmen ergreifen, um [...] die entscheidende Rolle der politischen Aufsicht durch die Bürger anzuerkennen und [...] die Transparenz des Handelns der Kommunalbehörden zu verstärken und sicher zu stellen, dass Entscheidungen in aller Regel in einem öffentlichen Verfahren getroffen werden.“ Staatliche Organe können keine allumfassende Zuständigkeit haben – schließlich ist es nicht Aufgabe der Parlamente, gleichzeitig zu regieren –, Kommunalbehörden hingegen sehr wohl. Daher wäre es sehr zu empfehlen, dass eine Reihe von Maßnahmen hinsichtlich der Übertragung auf private Unternehmen ergriffen wird, damit Praktiken, die es zu vermeiden gilt, nicht gefördert werden.

## **5. Maßnahmenvorschläge**

a. Kommunalbehörden sollten nur dann privatrechtlich organisierte Strukturen schaffen, wenn dies durch die Art der entsprechenden Dienstleistung erforderlich wird. Dies dürfte in der Regel dann der Fall sein, wenn es sich um die Produktion eines Gutes im Rahmen der Regeln der Marktwirtschaft und des freien Wettbewerbs handelt, oder um eine öffentliche Dienstleistung, die von den Bürgern lediglich auf freiwilliger Basis genutzt wird und die nicht zu den Hauptpflichten der Kommunalbehörde gehört.

b. Eine Reihe von Verwaltungsvorschriften und –verfahrensweisen, die denjenigen unter dem öffentlichen Recht ähneln – insbesondere mit Blick auf die Verwendung öffentlicher Mittel – muss für von Kommunalbehörden gegründete, privatrechtliche Unternehmen verabschiedet und durchgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für Körperschaften, die Planungsbefugnisse der Kommunalbehörde durchführen sollen oder deren Arbeit aus öffentlichen Mitteln finanziert wird.

c. Der Zugang zur Beschäftigung bei Kommunalbehörden oder bei Unternehmen, die im Eigentum der Kommunalbehörden stehen, muss den Prinzipien der Gleichbehandlung und der Leistung und Befähigung nach Artikel 6 des ECLSG unterliegen.

d. Aufgaben der Kommunalbehörden, die direkt den Bereich der in der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegten Grund- und Menschenrechte berühren, sollten nicht privaten Organisationen übertragen werden.

### **III. FALLSTUDIEN**

#### **A. Vom britischen Committee for Standards in Public Life entwickelte Prinzipien für die öffentliche Verwaltung**

##### **Selbstlosigkeit**

Inhaber eines öffentlichen Amtes<sup>8</sup> sollen Entscheidungen ausschließlich im öffentlichen Interesse treffen. Sie sollen dabei nicht das Ziel verfolgen, finanzielle oder andere materielle Vergünstigungen für sich selbst, ihre Familie oder ihre Freunde und Bekannten zu erlangen.

##### **Objektivität**

Bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben – u.a. öffentliche Ernennungen, Auftragsvergabe oder Vorschläge von Einzelpersonen für Belohnungen und Vergünstigungen – sollen sich Inhaber eines öffentlichen Amtes ausschließlich an der Leistung orientieren.

##### **Integrität**

Inhaber eines öffentlichen Amtes sollen keine finanziellen oder anderen Verpflichtungen gegenüber dritten Personen oder Institutionen eingehen, die ihre Amtsausübung beeinflussen könnten.

##### **Rechenschaftspflicht**

Inhaber eines öffentlichen Amtes sind der Öffentlichkeit für ihre Entscheidungen und Handlungen verantwortlich und müssen jede angemessene Aufsicht zulassen.

##### **Offenheit**

Inhaber eines öffentlichen Amtes sollen mit allen Entscheidungen und Handlungen möglichst offen umgehen. Sie sollen ihre Entscheidungen begründen und Informationen nur dann zurückhalten, wenn dies eindeutig im öffentlichen Interesse liegt.

##### **Gewissenhaftigkeit**

Inhaber eines öffentlichen Amtes sind verpflichtet, jegliches private Interesse an ihren amtlichen Aufgaben offen zu legen und jegliche Konflikte so zu lösen, dass das öffentliche Interesse gewahrt wird.

##### **Vorbildfunktion**

Inhaber eines öffentlichen Amtes sollen diese Prinzipien vorbildlich verkörpern.

---

<sup>8</sup> gewählt oder ernannt

## **B. Beispiel für eine Modellinitiative bei mit öffentlichem Kapital ausgestatteten, privaten Unternehmen**

**Französischen Kommunalbehörden ist es nicht gestattet, alleinige Eigentümer eines privaten Unternehmens zu sein. Sie dürfen ebenfalls keine Minderheitsbeteiligungen an privaten Unternehmen erwerben.**

**Sie können jedoch eine so genannte SEML (société d'économie mixte locale, kommunales halböffentliches Unternehmen) gründen. Dabei handelt es sich um eine société anonyme (Aktiengesellschaft), an deren Kapital die Gemeinde mindestens 50% und höchstens 85% hält. Der Rest des Kapitals (mindestens 15% und höchstens 50%) wird von Privaten gehalten.**

Damit die Kommunalbehörden nicht durch Gründung privater Unternehmen Regelungen umgehen, die ein dem öffentlichen Interesse entsprechendes Management garantieren, hat die französische Regierung eine Reihe von rechtlichen Anforderungen aufgestellt, die zum Teil hier aufgeführt werden:

1. Der Unternehmenszweck einer SEML muss von den Befugnissen und Verantwortlichkeiten abgedeckt werden, die der sie betreibenden Kommunalverwaltung gesetzlich zustehen (Artikel L.1521-1 des Allgemeinen Kommunalverwaltungsgesetzes (CGCT)).
2. Es ist nicht gestattet, eine öffentliche Leistung an eine SEML zu übertragen, ohne vorher ein Ausschreibungsverfahren unter Beteiligung aller staatlichen oder privaten Unternehmen durchzuführen, die an der Erbringung der entsprechenden Leistung interessiert sein könnten (Gesetz Nr. 93-122 vom 29. Januar 1993, §§ 38 und 41).
3. Arbeits-, Studien- und Projektverträge, die von halböffentlichen Unternehmen im eigenen Namen oder im Namen von Verwaltungsstellen abgeschlossen werden, um eine Leistung zu erbringen oder einen Bedarf zu erfüllen, unterliegen den Vorschriften über öffentliche Ausschreibungen, die im Gesetz für das öffentliche Auftragswesen festgelegt sind und für alle Aufträge der Kommunalbehörden gelten (Gesetz Nr. 93-122 vom 29. Januar 1993, § 48).
4. Die Beziehungen zwischen der betreibenden Kommunalbehörde und der SEML unterliegen zahlreichen Vorschriften (Artikel L.1522-1 ff. des CGCT), die u.a. darauf abzielen, dass
  - der SEML keine Gelder der Kommunalbehörde ohne wirtschaftlichen Grund zur Verfügung gestellt werden;
  - die Aufsicht des Stadtrats über die Beziehungen zwischen der Kommunalbehörde und der SEML und über die Aktivitäten der SEML sicher gestellt wird;
  - die Vergütung, die die SEML den in ihrem Vorstand sitzenden Vertretern der Gemeinde zahlt, überprüft werden.

**Gesetz 93-122 vom 29. Januar 1993****zur Bekämpfung der Korruption und zur Transparenz in der Wirtschaft und im öffentlichen Auftragswesen****(AUSZÜGE)****Paragraph 38**

Eine Körperschaft öffentlichen Rechts kann eine von ihr zu erbringende Leistung vertraglich einem öffentlichen oder privaten Betreiber übertragen, dessen Vergütung im Wesentlichen vom durch die Erbringung der Leistung erwirtschafteten Gewinn abhängt. Der Betreiber kann dazu verpflichtet werden, die für die Erbringung der Leistung erforderlichen Anlagen zu errichten oder die entsprechenden Güter und Immobilien zu erwerben.

Die Behörde, die einen solchen Vertrag im Namen der Körperschaft des öffentlichen Rechts schließt, führt ein Ausschreibungsverfahren durch, in dem mehrere konkurrierende Angebote abgegeben werden können. Die Einzelheiten dafür werden in einem Erlass des Conseil d'Etat festgelegt.

Die Behörde erstellt eine Liste der zum Ausschreibungsverfahren zugelassenen Anbieter unter Berücksichtigung der von ihnen gebotenen fachlichen und finanziellen Garantien und ihrer Fähigkeit, die öffentliche Dienstleistung dauerhaft zu erbringen und die Kunden gleich zu behandeln.

Die Behörde lässt jedem Kandidaten die quantitativen und qualitativen Anforderungen und gegebenenfalls Bestimmungen zur Höhe der Gebühren für öffentliche Leistungen zukommen.

Die mit der Übertragung der Leistung betraute Behörde kann frei über die Angebote verhandeln und den Betreiber nach Abschluss der Verhandlungen auswählen.

**Paragraph 41**

Die Vorschriften dieses Kapitels über die Übertragung von öffentlichen Leistungen gelten nicht, wenn:

- a) ein rechtliches Monopol zugunsten eines bestimmten Anbieters besteht;
- b) die Erbringung der Leistung einer öffentlichen Körperschaft obliegt und ausdrücklich in den Statuten dieser Körperschaft vorgesehen ist;
- c) die dem Betreiber für die gesamte Zeitdauer des Vertrags zustehenden Zahlungen den Betrag von FRF 700.000 nicht überschreiten oder der Vertrag für einen Zeitraum von höchstens drei Jahren gilt, wobei der Betrag FRF 450.000 pro Jahr nicht überschreitet. Im zweiten Fall ist jedoch ein Ausschreibungsverfahren erforderlich; es gelten die Vorschriften des Paragraphen 40. Die Vorschriften über die Veröffentlichung der Ausschreibung werden in einem Erlass des Conseil d'Etat festgelegt;
- d) die Übertragung die Verwaltung von Sozialwohnungen betrifft, die einer öffentlichen Wohnungsgesellschaft obliegt.

(Paragraph 41 führt die Fälle auf, in denen die Vorschriften für die Übertragung öffentlicher Leistungen nicht gelten. SEMLs gehören nicht zu den Körperschaften, denen eine öffentliche

Leistung ohne Anwendung des Gesetzes vom 29. Januar 1993 übertragen werden kann. Daher ist ein Ausschreibungsverfahren bei Übertragung einer Leistung an diese erforderlich.)

### **Paragraph 48**

1. Arbeits-, Studien- und Projektverträge, die von halböffentlichen Unternehmen im eigenen Namen oder im Namen von Verwaltungsstellen abgeschlossen werden, um eine Leistung zu erbringen oder einen Bedarf zu erfüllen, unterliegen unter bestimmten, in einem Erlass des Conseil d'Etat festgelegten Voraussetzungen den Vorschriften über öffentliche Ausschreibungen, die im Gesetz für das öffentliche Auftragswesen festgelegt sind.



### C. Offenlegung der Finanzierung von Kommunalwahlkämpfen in Helsinki

Die gewählten Mitglieder von Kommunalräten und ihre Vertreter sind gesetzlich dazu verpflichtet, innerhalb von zwei Monaten nach der Veröffentlichung des Wahlergebnisses dem zentralen Wahlausschuss eine schriftliche Erklärung über die Finanzierung ihres Wahlkampfes zukommen zu lassen. Diese müssen die Gesamtkosten des Wahlkampfes aufgliedert nach vom Kandidaten selbst aufgebracht Mitteln und zusätzlicher finanzieller Unterstützung darlegen. Letzteres umfasst Spenden, die dem Kandidaten direkt, einer ihn unterstützenden Gruppe oder einer anderen, zu seiner Unterstützung gegründeten Organisation zugehen. Die zusätzliche Unterstützung ist nach den jeweiligen Spendern (Einzelpersonen, Unternehmen, Parteiorganisationen und andere vergleichbare Finanzierungsquellen) aufzugliedern.

Anlässlich der Kommunalwahlen im Jahr 2000 gingen 166 Erklärungen beim zentralen Wahlausschuss ein; nur fünf Kandidaten gaben keine Erklärung ab. Bei allen fünf handelte es sich um stellvertretende Stadträte. Die Erklärungen wurden überwiegend mit Hilfe eines vom Justizministeriums genehmigten Formulars abgegeben. Alle Erklärungen wurden öffentlich abgegeben, und ihr Inhalt wurde in der Presse dargestellt. Auch die Namen der Kandidaten, die die kostspieligsten bzw. kostengünstigsten Wahlkämpfe geführt hatten, wurden veröffentlicht (von den Medien; die Namen wurden nicht von den Behörden gesammelt). Die Nichtabgabe einer Erklärung wird nicht rechtlich sanktioniert; sie beeinträchtigt lediglich das Image eines Kandidaten bzw. gewählten Vertreters. Die Behörden sind nicht befugt, Erklärungen einzufordern oder Kandidaten für eine Nichtabgabe zu bestrafen.

Den vorgelegten Erklärungen zufolge war die Höhe der Wahlkampfkosten äußerst unterschiedlich. In Euro ausgedrückt kostete der teuerste Wahlkampf rund 15.000 Euro, der kostengünstigste lediglich einige Dutzend Euro. Konservative Kandidaten erhielten die größten Spenden. Die Mittel kamen zumeist aus ihrer Partei, bis zu einem gewissen Umfang jedoch auch aus der Wirtschaft. Zudem wurde Geld durch spezielle Finanzseminare und in gewissem Umfang von Privatpersonen aufgebracht. Die eigenen Finanzierungsbeiträge konservativer Kandidaten zum Wahlkampf waren häufiger als bei anderen Parteien geringer als die zusätzliche finanzielle Unterstützung. Kandidaten anderer Parteien finanzierten ihre Wahlkämpfe überwiegend aus eigener Tasche. In der Regel traten ansonsten ihre eigenen Parteien als Geldgeber auf. Sie erhielten kaum Unterstützung aus der Wirtschaft, bis zu einem gewissen Grad jedoch von Privatpersonen oder Verwandte. Diese belief sich in der Regel auf höchstens einige hundert Euro. Zahlreiche weibliche Kandidaten der Grünen erhielten einen Zuschuss in Höhe von 100-200 Euro von der Frauenorganisation der Partei. Kandidaten linksgerichteter Parteien erhielten häufig Unterstützung von der kommunalen Gruppierung ihrer Partei. Diese belief sich nur in seltenen Fällen auf mehr als 500 Euro.

Einem Sprecher des zentralen Wahlausschusses zufolge geben die Erklärungen in Helsinki einen guten Eindruck von der Situation, die im gesamten Einzugsbereich des Ballungsraums Helsinki herrscht. Nach den Wahlen im Jahr 2000 stellten die Konservativen (Nationale Sammlungspartei) die größte Fraktion im Stadtrat, gefolgt von den Grünen und den Sozialdemokraten. Ein kostenspielerischer Wahlkampf führte nicht immer zu einem Wahlerfolg.