

Ethik in der öffentlichen Verwaltung

Verwaltungsressourcen und faire Wahlen

Ein praktischer Ratgeber für
kommunale und regionale
Politiker und öffentliche
Bedienstete

Kongress der Gemeinden und Regionen
des Europarats

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Ethik in der öffentlichen Verwaltung

Verwaltungsressourcen und faire Wahlen

Ein praktischer Ratgeber für
kommunale und regionale
Politiker und öffentliche
Bedienstete

Kongress der Gemeinden und Regionen

| Französische Ausgabe:

| *Ressources administratives et élections équitables Guide pratique*
| *à l'usage des responsables politiques et agents publics locaux et*
| *régionaux*

| Eine Reproduktion dieses Textes ist zulässig, sofern der
| vollständige Titel der Quelle, i.e. der Europarat, genannt wird.
| Sollen die Kopien für kommerzielle Zwecke genutzt oder in
| eine andere Sprache als die offiziellen Sprachen des Europarats
| übersetzt werden, kontaktieren Sie bitte publishing@coe.int.

| Umschlag und Layout: Optemis © Europarat, Februar 2019

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	5
VERWALTUNGSRESSOURCEN UND FAIRE WAHLEN	7
Umfang der Verwaltungsressourcen	9
Die Auswirkungen eines Missbrauchs von Verwaltungsressourcen	10
Die Schwere eines Missbrauchs von Verwaltungsressourcen	11
Die Rolle kommunaler und regionaler Politiker und öffentlicher Bediensteter	12
Praxisbeispiele für den Missbrauch von Verwaltungsressourcen	13
MISSBRAUCH VON VERWALTUNGSRESSOURCEN BEI WAHLPROZESSEN AUF KOMMUNALER UND REGIONALER EBENE	
BERICHT ÜBER DIE CHECKLISTE	19
ENTSCHLISSUNG 402 (2016)	63
REFERENZDOKUMENTE DES EUROPARATS	69

Vorwort

Diese Broschüre soll dazu beitragen, den Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlen zu verstehen. Dies ist ein Problem, das Beobachter des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarats bei zahlreichen Wahlen festgestellt haben, und eines, das eine wichtige Säule unserer demokratischen Ordnung unterminiert.

Damit Wahlen wahrhaft demokratisch sind, müssen sie bestimmte Standards erfüllen, die im Laufe der Jahre von der internationalen Gemeinschaft vereinbart wurden. Neben allgemeinen Grundsätzen, u.a. allgemeine, gleiche und freie Wahlen, Wahlgeheimnis und regelmäßige Wahlen, spielt auch der Gedanke der Fairness eine Rolle. Hier wird der Missbrauch von Verwaltungsressourcen interessant.

Im Sport ist Fairness eine grundlegende Forderung für einen sinnvollen Wettbewerb. Wie wir alle wissen, halten sich Sportler nicht immer an diesen Grundsatz und einige benutzen unerlaubte „leistungssteigernde Mittel“, um einen unfairen Vorteil in Bezug auf ihre Mitstreiter zu erzielen. Dies schädigt den Ruf einzelner Sportler und ihren Sport. Darüber hinaus ist „Doping“ eine Gefahr für den Sport allgemein, da Fans und Werbeträger das Interesse an unfairen oder mutmaßlich „vorentschiedenen“ Wettkämpfen verlieren.

Dies bringt uns zurück zum Wettbewerbsaspekt von Wahlen. Kandidaten, die Verwaltungsressourcen missbräuchlich bei Wahlprozessen verwenden, verhalten sich gegenüber ihren Mitstreitern nicht nur unfair, sondern sie unterminieren auch das Fundament unserer demokratischen Kultur, die untrennbar mit dem Gedanken der Fairness verbunden ist. Die Beispiele für dieses Fehlverhalten bei Wahlen variieren und schließen die missbräuchliche Nutzung von Dienstwagen im Wahlkampf, die Monopolisierung von Medienkanälen, die Einschüchterung von Wählern und sogar Stimmenkauf ein. Das mangelnde Vertrauen in Politiker und Parteien, die politische Apathie und die Wahlmüdigkeit sind Folgen, die gleichermaßen etablierte und neu entstehende Demokratien betreffen.

Dieses praktische Handbuch enthält eine Reihe von Praxisbeispielen dieses unfairen Verhaltens bei Wahlprozessen und es erläutert, warum dieses Problem von den Mitgliedstaaten des Europarats ernst genommen werden muss, insbesondere auf Basisebene.

Die Förderung des Grundsatzes der Fairness bei Wahlen ist eine der dringlichsten Aufgaben, um die Glaubwürdigkeit von Politikern wiederherzustellen und die Beteiligung der Bürger am demokratischen Entscheidungsprozess zu erhöhen, insbesondere auf kommunaler und regionaler Ebene.

Das Kongresssekretariat

Verwaltungsressourcen und faire Wahlen

Im Laufe der Jahre ist die Bedeutung einer verantwortungsvollen Nutzung öffentlicher Ressourcen bei Wahlen von vielen internationalen Wahlbeobachtern hervorgehoben worden, u.a. dem Kongress der Gemeinden und Regionen. Als die Institution des Europarats, die vom Ministerkomitee damit betraut wurde, Kommunal- und Regionalwahlen zu beobachten, hat der Kongress Fälle des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen an vielen Orten festgestellt, einschließlich in Staaten mit langer Tradition demokratischer Wahlen. Es ist ein subtiles und komplexes Thema, das Bereiche wie ethisches Verhalten und Integrität in der Politik und umgekehrt auch die Bekämpfung von Korruption berührt. Aufgrund der engen Verbindung, die bei Kommunalwahlen zwischen den Amtsinhabern, Kandidaten, Beamten, Angestellten des öffentlichen Sektors und Wählern besteht, ist der Missbrauch von Verwaltungsressourcen von besonderer Bedeutung auf kommunaler und regionaler Ebene.

Umfang der Verwaltungsressourcen

Verwaltungsressourcen, die für bestimmte Akteure (gewählte Amtsträger, Amtsinhaber, Kandidaten) bei Wahlen relevant sind, schließen Personal, finanzielle, materielle, natürliche und weitere immaterielle Ressourcen ein. Die Tatsache, dass insbesondere Amtsinhaber und gewählte Amtsträger Zugang zu und Kontrolle über das Personal, die Finanzen, die Zuweisungen und öffentlichen Einrichtungen des öffentlichen Sektors haben, ist bei Wahlkämpfen ausschlaggebend, weil sie bei Wahlen zu einem Vorteil gegenüber den Konkurrenten führen können. Verwaltungsressourcen können auch eingesetzt werden, um das Ansehen oder den Bekanntheitsgrad zu steigern und die Wahrnehmung der Amtsinhaber, gewählten

Amtsträger und von Kandidaten in der Öffentlichkeit zu stärken, was zur politischen Bestätigung oder zu anderen Formen der Unterstützung beitragen kann.

Die Auswirkungen eines Missbrauchs von Verwaltungsressourcen

Wahrhaft demokratische Wahlen sollten fünf Grundsätze befolgen, namentlich: das allgemeine, gleiche, freie, geheime und direkte Wahlrecht. Der Missbrauch von Verwaltungsressourcen unterminiert die grundlegenden demokratischen Werte, die als Essenz der europäischen Wahlrechtstradition betrachtet werden. Insbesondere läuft sie den folgenden Standards zuwider:

- ▶ Neutralitäts- und Unparteilichkeitsgebot des Wahlprozesses: Wahlen sind so zu organisieren, dass sie nicht einzelne Kandidaten oder Wähler bevorzugen. Öffentliche Stellen sollten sich neutral verhalten, insbesondere im Hinblick auf den Wahlkampf, die Berichterstattung in den Medien und bei der staatlichen Finanzierung von Parteien und Wahlkämpfen.
- ▶ Eine Gleichbehandlung unterschiedlicher Kandidaten und Parteien in Bezug auf die Verwaltungsressourcen: alle Kandidaten und Parteien sollten gleich behandelt werden, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu den Medien und zu öffentlichen Mitteln.
- ▶ Gleiche Bedingungen für alle Kandidaten: Alle Interessenvertreter sollten sich auf einheitlicher Grundlage als Kandidaten anmelden und frei in einem Umfeld konkurrieren können, das allen Wettbewerbern die gleichen Chancen einräumt.

- ▶ Freiheit der Wähler, sich eine Meinung zu bilden: die Wähler sollten nicht unter Druck gesetzt werden und die öffentlichen Stellen sollten neutral bleiben, um den Wählern zu ermöglichen, eine informierte Entscheidung ohne ungebührliche Einflussnahme zu treffen.

Die Schwere eines Missbrauchs von Verwaltungsressourcen

Zur Bestimmung der Schwere des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen muss eine Reihe von Faktoren berücksichtigt werden, insbesondere:

- ▶ den regulatorischen Aspekt: einige Praktiken sind gesetzlich geregelt und können allgemeiner, ausdrücklicher oder impliziter Natur sein, u.a. ein allgemeines Bestechungsverbot, Einschränkungen des Wahlkampfes für bestimmte Gruppen oder Anforderungen, die gleiche Bedingungen für alle Kandidaten gewährleisten. Andere Praktiken werden durch ethische Regeln bestimmt, u.a. freiwillige Verhaltenskodizes oder selbstregulierende Maßnahmen;
- ▶ das Ausmaß: einige Fälle betreffen eine begrenzte Menge von Ressourcen, andere signifikante finanzielle Mittel, Personal oder Ausrüstung;
- ▶ die Häufigkeit: einige Fälle stellen isolierte Einzelfälle des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen dar, andere können als kontinuierliche Praxis oder als systemisches Problem betrachtet werden;
- ▶ die Folgen: einige Praktiken haben nur begrenzte Auswirkungen auf den Wahlkampf und das

allgemeine Vertrauen der Wähler in Wahlen, andere unterminieren erheblich den Wahlprozess, wie z. B.

Stimmenkauf oder Druck auf Wähler und öffentliche Bedienstete.

Die Rolle kommunaler und regionaler Politiker und öffentlicher Bediensteter

Fälle des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen bei Kommunalwahlen weisen eigene charakteristische Merkmale auf, weil Kommunal- und Regionalpolitiker und öffentliche Bedienstete:

- ▶ enge - und häufig persönliche - Verbindungen zur Gemeinde haben, in der eine Wahl stattfindet, was das Risiko einer weniger strengen öffentlichen Überprüfung, von Interessenkonflikten und Vetternwirtschaft birgt;
- ▶ Entscheidungen treffen, die unmittelbar das Alltagsleben ihrer Wählerschaft betreffen, was sie potenziell anfällig für bestimmte Arten des Missbrauchs macht, u.a. Entscheidungen in der Raumordnungsplanung und Flächennutzung sowie im öffentlichen Auftragswesen;
- ▶ spezifische Verantwortungen im Hinblick auf kommunale Verwaltungsmitarbeiter haben, die ihnen unterstellt sind, u.a. Entscheidungen im Hinblick auf die Beschäftigungspolitik.

Darüber hinaus üben gewählte Amtsträger, Amtsinhaber, Beamte und öffentliche Bedienstete häufig spezifische Funktionen im Wahlkampf und am Wahltag aus. Diese Funktionen können ihre Teilnahme an Wahlkommissionen und an

Aufgaben einschließen, die mit der Vorbereitung von Wahlen verbunden sind, u.a. Entscheidungen zur Verteilung von Wahlkampfzeiten und die Nutzung öffentlicher Flächen für Wahlwerbung.

PRAXISBEISPIELE FÜR DEN MISSBRAUCH VON VERWALTUNGSRESSOURCEN

Die nachstehenden Beispiele, inspiriert von echten Missbrauchsfällen von Verwaltungsressourcen, die den Wahlbeobachtern des Kongresses gemeldet wurden, zeigen die Bandbreite der Formen, die dieses Phänomen annehmen kann. Der Verweis auf „Kandidaten“ in den angeführten Beispielen schließt u.a. gewählte Amtsträger, Amtsinhaber, die sich erneut zur Wahl stellen, sowie erstmalige Kandidaten ein.

FINANZIELLE RESSOURCEN

✘ Beispiele für Missbrauch

Kandidaten setzen öffentliche Gelder zur Bestechung von Wählern ein: sie bieten Geld, Lebensmittel oder Geschenke als Gegenleistung für ihre Stimmen.

Kandidaten subventionieren Unternehmen, lokale NRO oder Medienkanäle mit öffentlichen Geldern als Gegenleistung für deren Unterstützung bei den Wahlen.

Kandidaten setzen einen disproportionalen Anteil des öffentlichen Haushalts für spezifische

Projekte ein (oder in bestimmten Gemeinden), um

die Unterstützung der Wähler in der jeweiligen Gemeinde zu erhalten.

Kandidaten starten Infrastrukturprojekte, wie z. B. Straßenbauarbeiten, Bau von Gehwegen, Pflanzen von Bäumen oder die Einrichtung von Grünanlagen, die zuvor nicht als Prioritäten ausgewiesen waren, um die Unterstützung der Wähler in der jeweiligen Gemeinde zu erhalten.

Kandidaten entscheiden kurz vor dem Wahltag über Infrastrukturprojekte, selbst wenn die Entscheidung auch früher hätte getroffen werden können. Die Projekte werden im Wahlkampf als Argumente eingesetzt.

Kandidaten unterzeichnen Verträge mit Dienstleistern, mit denen sie enge Kontakte pflegen, wodurch öffentliche Ausschreibungen unterlaufen werden.

MATERIELLE RESSOURCEN

✘ Beispiele für Missbrauch

Kandidaten setzen Material für Wahlkampfaktivitäten ein, das der Verwaltung gehört, u.a. Dienstwagen, IT-Ausrüstung oder Telefone.

Kandidaten setzen öffentliche Gebäude für Wahlkampfzwecke ein, u.a. Büroräume, Konferenzräume, öffentliche Schulen oder Sporthallen.

Kandidaten erteilen kurz vor dem Wahltag oder auf eine Weise, die nicht den vorherigen Gepflogenheiten entspricht, behördliche Genehmigungen, z. B. Baugenehmigungen und Entscheidungen zur Flächennutzung.

PERSONAL

✘ Beispiele für Missbrauch

Beamte oder öffentliche Bedienstete werden unter Druck gesetzt, für bestimmte Kandidaten zu stimmen oder sich an Wahlveranstaltungen oder -kundgebungen zu beteiligen. Druck wird in der Regel in Form von Androhungen einer Entlassung oder Aussichten auf Beschäftigung ausgeübt.

Kandidaten nominieren kurz vor dem Wahltag Beamte, obwohl die Entscheidung auch früher hätte getroffen werden können.

Kommunale oder regionale Behörden stellen den Wählern in den Wochen oder Monaten vor den Wahlen kostenfrei Dienste zur Verfügung, u.a. Kinderbetreuung oder medizinische Versorgung.

Beamte oder öffentliche Bedienstete, die Mitglieder von Wahlkommissionen sind, werden unter Druck gesetzt, die Wahlen auf eine Weise durchzuführen, die Amtsinhaber oder bestimmte Kandidaten begünstigt.

Kandidaten fordern von Beamten oder öffentlichen Bediensteten, Arbeiten in Zusammenhang mit ihrem Wahlkampf durchzuführen, u.a. Verfassen von Schreiben an Wähler oder das Erstellen von Internettools.

Beamte oder öffentliche Bedienstete nehmen während ihrer Arbeitszeit an Wahlkampfaktivitäten teil oder nutzen ihre Position, um Stimmen zu sichern. Zum Beispiel:

- ▶ Polizeibeamte sichern in ihrer Freizeit Kundgebungen bestimmter Kandidaten;
- ▶ Angehörige des Private Office von Kandidaten tragen zu Wahlkampfstrategien bei;
- ▶ Schullehrkräfte erstellen Listen von Eltern, die für einen bestimmten Kandidaten stimmen würden.

GESETZLICHE RESSOURCEN

✘ Beispiele für Missbrauch

Gewählte Amtsträger beschließen in letzter Minute, das Wahlgesetz zu ändern, um sich selbst zu begünstigen oder Nachteile für ihre Gegner zu schaffen. Die Änderungen schließen begrenzte Möglichkeiten für die Anmeldung von Kandidaten oder die Einschränkung der Wahlrechte für einige Wählerkategorien ein. Dies ist eine Methode, Fehlverhalten legal zu machen.

Kandidaten beeinflussen die Einleitung von Ermittlungen gegen politische Gegner auf Grundlage dubioser Vorwürfe. Die Ermittlungen können durch Rückgriff auf

Richter, Staatsanwälte oder Strafverfolgungsbehörden erfolgen.

KOMMUNIKATIONSRESSOURCEN

✘ Beispiele für Missbrauch

Kandidaten können den öffentlichen Raum, der einer kommunalen oder regionalen Stelle gehört, für Wahlkampfzwecke nutzen, sowohl offline als auch online. Umgekehrt erhalten andere Kandidaten nicht die Gelegenheit, sich in vergleichbaren öffentlichen Räumen zu präsentieren.

Kandidaten beeinflussen öffentlich-rechtliche oder private Medien, um mehr oder eine bessere Berichterstattung zu erhalten und politisch einseitige Informationen zu verbreiten

und um einen negativen Wahlkampf zu führen.

SYMBOLISCHE RESSOURCEN

✘ Beispiele für Missbrauch

Kandidaten geben kurz vor dem Wahltag öffentliche Erklärungen ab, die nicht mit unvorhergesehenen Umständen, wie z. B. Unfällen, Naturkatastrophen oder Notfällen zu tun haben. Stattdessen dienen die Erklärungen ihrem eigenen Wahlkampf, z. B. die Gründung von Unternehmen in der Gemeinde oder die Unterzeichnung von Verträgen für Infrastrukturprojekte.

Kandidaten nehmen zusammen mit öffentlichen Vertretern an der Startveranstaltung oder offiziellen Eröffnung von Infrastrukturprojekten teil, um ihr eigenes Ansehen für den Wahlkampf zu erhöhen.

Kandidaten der regierenden Partei nehmen zusammen mit Regierungsvertretern oder ausländischen Vertretern an Veranstaltungen teil, die man als politische Unterstützung interpretieren kann.

Checkliste für die Einhaltung internationaler Standards und guter Praxis

Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen auf kommunaler und regionaler Ebene

Bericht

CG32(2017)12

20. März 2017

32. TAGUNG

Monitoring-Ausschuss

**Berichterstatter: Stewart DICKSON,
Großbritannien (R, ILDG)**

Zusammenfassung

Die Checkliste für die Einhaltung internationaler Standards und bester Praxis zur Verhütung des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen auf kommunaler und regionaler Ebene soll die allgemeinen Leitlinien ergänzen, insbesondere die Entschließung 402(2016) des Kongresses und den Begründungstext zum „Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen: die Rolle von kommunal und regional gewählten Vertretern und Beamten“.

Sie enthält konkrete Leitlinien und Tools für ein besseres Verständnis des Phänomens des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen und bewertet unterschiedliche Arten von damit verbundenen Situationen.

Konkreter nennt die Checkliste Risikobereiche für einen potenziellen Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen, dient der Beurteilung der Umsetzung des rechtlichen Rahmens sowie der Rechtsmittel und Sanktionen, enthält Leitlinien zur Identifizierung und Einstufung konkreter Missbrauchsfälle, einschließlich der kommunalen und regionalen Ebene, und befasst sich durch die Annahme freiwilliger Erklärungen, Verhaltenskodizes und Aufklärungskampagnen mit konkreten Präventionsmaßnahmen, die sich auf die Basisebene konzentrieren.

Darüber hinaus üben gewählte Amtsträger, Amtsinhaber, Beamte und öffentliche Bedienstete häufig Funktionen während des Wahlkampfes und am Wahltag aus (u.a. können sie Mitglieder von Wahlgremien/-kommissionen sein), sie können über die Verteilung von Wahlkampfplätzen entscheiden und/oder die Nutzung öffentlicher Flächen für Wahlwerbung).

EINLEITUNG

Diese Checkliste¹ basiert auf und ergänzt u.a. die „Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during electoral Processes“ (Gemeinsamer Leitfaden zur Prävention von und Reaktion auf den Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen) aus dem Jahr 2016, verfasst von der Venedig-Kommission und OSZE/ ODIHR, den Bericht der Venedig-Kommission „Report on the Misuse of Administrative Resources During Electoral processes“ (Bericht über den Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen) von 2013 sowie die Entschließung 402(2016) des Kongresses aus dem Jahr 2016 und den Begründungstext „The Misuse of administrative resources during electoral processes: the role of local and regional elected representatives and public officials“ (Der Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen: die Rolle von kommunal und regional gewählten Amtsträgern und Beamten). Sie berücksichtigt des Weiteren das vielfältige Arsenal der Programme des Europarats und der Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption und konkreter den europäischen Verhaltenskodex für die politische Integrität der

1 Die Checkliste wurde mit Unterstützung von Christina Binder, Professorin für Internationales Recht, Institut für Europarecht, Internationales Recht und Rechtsvergleichung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, Universität Wien, Österreich, verfasst. Sie berücksichtigt des Weiteren die von der Venedig-Kommission und der OSZE/ODIHR in der Gemeinsamen Stellungnahme zum Entwurf der Checkliste des Kongresses verfassten Empfehlungen, die vom Rat für Demokratische Wahlen und der Venedig-Kommission im März 2017 angenommen wurde.

gewählten Vertreter von Gemeinden und Regionen² sowie die neusten Empfehlungen des Kongresses³, die für den vorliegenden Bericht relevante Aspekte einschließen.

Der Missbrauch von Verwaltungsressourcen ist ein subtiles und komplexes Thema. Was in einem System als Missbrauch erscheint, u.a. die Nutzung von Dienstwagen im Wahlkampf, kann in der Tradition eines anderen Staatssystems legitim sein; es hängt teilweise vom Grad des Bewusstseins und der Transparenz ab.

Somit können manche Praktiken nicht als Problem erachtet werden, wenn alle Interessenvertreter sich der Gefahren des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen bewusst sind und wenn der Einsatz staatlicher Mittel bei Wahlen transparent und in Übereinstimmung mit bestehenden Regeln erfolgt.

Angesichts der Komplexität des Phänomens des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen verfolgt der vorliegende Bericht das Ziel, eine Checkliste zur Verfügung zu stellen, insbesondere um:

- A. Risikobereiche für einen potenziellen Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen allgemein und mit speziellem Fokus auf den rechtlichen Rahmen zu identifizieren;
- B. die Umsetzung des rechtlichen Rahmens sowie der Rechtsmittel, Sanktionen, Transparenz und Durchsetzung zu beurteilen;

2 Empfehlung 60(1999) des Kongresses.

3 Empfehlung 375(2015) des Kongresses zu den Kriterien für die Kandidatur bei Kommunal- und Regionalwahlen und die Empfehlung 383(2015) zu den Bedingungen des Amtes für gewählte Vertreter.

- C. konkrete Missbrauchsfälle zu identifizieren und einzustufen, u.a. auf kommunaler und regionaler Ebene;
- D. Präventionsmaßnahmen mit speziellem Schwerpunkt auf die Basisebene aufzuführen, einschließlich der Annahme freiwilliger Erklärungen, Verhaltenskodizes und Aufklärungskampagnen.

Die Checkliste dient der flächendeckenden Anwendung und soll kommunalen und regionalen Mandatsträgern, Wahlbeobachtern, Experten, der Zivilgesellschaft sowie der breiten Öffentlichkeit von allgemeinem Nutzen sein. Auf diese Weise soll sie das Bewusstsein bei diesen Zielgruppen in Bezug auf das Problem des Missbrauchs staatlicher Ressourcen erhöhen. Aus diesem Grund stellt die Checkliste Fragen mit besonderer Relevanz für Wahlbeobachter.⁴ Langfristig könnten unterschiedliche Versionen der Checkliste mit dem Ziel veröffentlicht werden, andere Zielgruppen anzusprechen.

Die Checkliste verwendet die Definition für diesen Missbrauch, die in den oben genannten Texten angenommen wurde:

„Verwaltungsressourcen“ meint: personelle, finanzielle, materielle, natürliche und andere immaterielle Ressourcen, die bei Wahlprozessen sowohl von gewählten Vertretern [Amtsinhabern/Kandidaten] als auch Vertretern des öffentlichen Sektors aufgrund ihrer Kontrolle des Personals, der Finanzen, der Zuteilungen und des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen genutzt werden. Die Definition schließt auch Ressourcen ein, die in Form von Ansehen oder öffentlicher Präsenz bestehen und sich aus der Position eines gewählten Vertreters oder Beamten ableiten und die in eine politische Befürwortung

4 Die Fragen mit der jeweiligen Relevanz für Wahlbeobachter finden Sie im Anhang zu diesem Dokument.

oder andere Formen der Unterstützung verwandelt werden können.⁵

Allgemein strebt die Checkliste eine breite Anwendung auf den gesamten Wahlprozess an. Das Verbot des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen ist unmittelbar verbunden mit der Neutralität und Unparteilichkeit in Wahlprozessen, einer Gleichbehandlung der verschiedenen Kandidaten und Parteien in Bezug auf Verwaltungsressourcen und mit gleichen Bedingungen für alle Interessenvertreter, einschließlich der amtierenden Kandidaten.

Somit ist ein Missbrauch im Zeitraum des Wahlkampfes am wahrscheinlichsten (u.a. in Bezug auf das Verschmelzen der Grenzen zwischen Staat und Partei; die Nutzung von Personal durch den Amtsinhaber (Beamte, öffentliche Bedienstete) oder die Nutzung finanzieller und materieller Ressourcen durch ihn/sie (Dienstwagen, öffentliche Gebäude, Telekommunikation) für Wahlkampfzwecke und die Vermischung von Wahlkampf- und offiziellen Pflichten; das Ausüben von Druck auf Angestellte (des öffentlichen Sektors) und Beamte; die Behinderung des Wahlkampfes der konkurrierenden Parteien; einen disproportionalen Fokus auf den Amtsinhaber (vor allem in staatlichen Medien und in öffentlich-rechtlichen Medien). Des Weiteren können Probleme auch am Wahltag auftreten, wenn auf die Wähler ein ungebührlicher Einfluss ausgeübt wird. Ein allgemeineres Problem im Hinblick auf

5 Siehe Venedig-Kommission, Report on the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes (16. Dezember 2013), CDL-AD(2013)033, Abs. 12; Venedig-Kommission/OSZE/ODIHR Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes (14. März 2016), CDL-AD(2016)004, Abs. 9.

den Missbrauch von Verwaltungsressourcen bezieht sich auf fehlende effektive Beschwerdemechanismen, unzureichende oder unverhältnismäßige Sanktionen und eine mangelhafte Durchsetzung des Rechts.

In Einklang mit dem Mandat des Kongresses durch das Ministerkomitee des Europarats, Kommunal- und Regionalwahlen zu beobachten (Statutarische EntschlieÙung CM/Res(2011)2), liegt ein besonderer Schwerpunkt auf der Basisebene. Diesbezüglich zeichnen sich Fälle von Missbrauch staatlicher Ressourcen auf kommunaler und regionaler Ebene durch eigene charakteristische Merkmale aus und weisen aufgrund der inhärenten Verbindungen, die kommunal und regional gewählte Amtsträger in der Gemeinde, in der sie leben, haben, eine größere Wahrscheinlichkeit auf.

Einerseits haben kommunal und regional gewählte Amtsträger gemeindespezifische Funktionen, die sie potenziell anfälliger für bestimmte Formen des Missbrauchs machen, z. B. Entscheidungen zur Raumplanung, zur Flächennutzung und zur Auftragsvergabe. Sie weisen spezifische Verantwortungen im Hinblick auf das Personal der kommunalen Verwaltung auf, das ihnen untersteht. Außerdem haben kommunal und regional gewählte Amtsträger in der Regel persönliche Verbindungen zur Gemeinde, in der die Wahl stattfindet.

Des Weiteren üben kommunal gewählte Vertreter und/oder Beamte/Gemeindemitarbeiter häufig auf Wahlen bezogene Aufgaben während des Wahlkampfs und danach aus (z. B. in Bezug auf ihre Beteiligung an Wahlkommissionen und allgemeiner in der Wahlverwaltung), die sie besonders anfällig für Missbrauch machen. Darüber hinaus sind Kommunal- und Regionalwahlen weniger medienträftig als nationale Wahlen und werden aus diesem Grund weniger streng überwacht (durch internationale Beobachter, die Medien, etc.) und sind

potenziell anfälliger für einen Missbrauch von Verwaltungsressourcen. Dies rechtfertigt eine spezielle Aufmerksamkeit und Konzentration auf die kommunale und regionale Ebene.

Wenn es um das Thema Missbrauch von Verwaltungsressourcen geht, ist eine Unterscheidung zwischen der allgemeinen und abstrakten Wahrscheinlichkeit des Auftretens eines Missbrauchs im Vergleich zu konkreten Missbrauchsfällen sinnvoll. Umgekehrt besteht die Notwendigkeit, wenn es um konkrete Missbrauchsfälle geht, diese zu benennen und die Schwere des Missbrauchs zu bestimmen. Diese zwei Bereiche werden in den unterschiedlichen Abschnitten der Checkliste behandelt. Konkret zielt die Checkliste darauf ab, zunächst allgemeine Risikobereiche in Bezug auf den rechtlichen Rahmen und dessen Umsetzung zu identifizieren (im weitesten Sinne) (Abschnitte A und B). Anschließend wird eine Liste mit Kriterien behandelt, um die Schwere konkreter Fälle von Missbrauch zu identifizieren und einzustufen (Abschnitt C). Schließlich werden Aktivitäten und Maßnahmen aufgeführt, um den Missbrauch von Verwaltungsressourcen mit speziellem Augenmerk auf Prävention an der Basis zu verhindern (Abschnitt D).

A. Allgemeine Risikobereiche für den Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen mit speziellem Fokus auf dem rechtlichen Rahmen

1. Die Einhaltung allgemeiner Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und Grundfreiheiten und anderer Voraussetzungen für wahrhaft demokratische Wahlen

Es sind allgemeine Anforderungen notwendig, um dem Missbrauch von Verwaltungsressourcen entgegenzuwirken,

einschließlich der Befolgung allgemeiner Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Diese Garantien sorgen für eine Gewaltenteilung und eine Kontrolle staatlicher Behörden. Sie sind als solche eine Absicherung gegen den Missbrauch von Ressourcen. Weitere Anforderungen sind die erforderliche Unparteilichkeit und die Neutralität von Beamten, öffentlichen Bediensteten und (halb-) staatlichen Stellen sowie die Einhaltung der Grundsätze von Gleichheit und Nichtdiskriminierung. Diese Absicherungen sind gleichermaßen für die nationale und die kommunale und regionale Ebene relevant. Der Grad der Befolgung der oben genannten Grundsätze und Garantien durch den Staat ist als solcher ein Indikator für die Wahrscheinlichkeit von Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen.

REFERENZPUNKTE ZUR BEURTEILUNG DER SITUATION

Rechtsstaatlichkeit⁶

- ▶ Gibt es rechtliche Absicherungen gegen Willkür und Machtmissbrauch seitens der Behörden?
- ▶ Was ist die Grundlage dieser Garantien? (Verfassung, allgemeine/spezifische Gesetze, Gesetzesrecht, Präzedenzrecht)
- ▶ Sieht das Recht klare gesetzliche Restriktionen oder Einschränkungen des Ermessensspielraums

6 Dieser Bericht konzentriert sich auf die Bereiche, die eine besondere Relevanz für den Missbrauch von Verwaltungsressourcen aufweisen, i.e. die Prävention von Machtmissbrauch. Andere Bereiche schließen die Aspekte Legalität, Rechtssicherheit, Gleichheit und Nichtdiskriminierung und Zugang zum Recht ein. Siehe Europarat, Venedig-Kommission, Checkliste für Rechtsstaatlichkeit, 2016.

vor, insbesondere wenn dieser von der Exekutive in Verwaltungsakten ausgeübt wird (in Bezug auf Wahlprozesse, mögliche Restriktionen schließen Absicherungen ein, die Interessenkonflikte verhindern, wenn Mitglieder von Wahlverwaltungsgremien ernannt werden, klare Verfahren für die Zuweisung von Bereichen, in denen Wahlkampfaktivitäten zulässig sind und die Genehmigung von Kundgebungen, detaillierte Kriterien für die Zuweisung von Verwaltungsressourcen für den Wahlkampf sowie für einen gleichberechtigten Zugang aller Kandidaten zu den Medien)?

- ▶ Gibt es klare und verständliche Verfahren zur Umsetzung dieser rechtlichen Bestimmungen?
- ▶ Wenn Behörden ein Ermessensspielraum eingeräumt wird, gibt es eine richterliche Überprüfung für die Ausübung dieses Ermessensspielraums?
- ▶ Sind die Behörden verpflichtet, Gründe für ihre Entscheidungen in angemessener Weise anzuführen, insbesondere wenn diese die Rechte von Einzelpersonen betreffen?

Politische Freiheiten

- ▶ Werden grundlegende Menschenrechte, z. B. das Recht auf freie Meinungsäußerung, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, garantiert?
- ▶ Was ist die Grundlage dieser Garantien (Verfassung, allgemeine/spezifische Gesetze)?
- ▶ Unter welchen Umständen können diese Freiheiten eingeschränkt werden?

- ▶ Gibt es Einschränkungen dieser Rechte für Beamte und/oder öffentliche Bedienstete?
- ▶ Wie kann eine Person die Einschränkung ihrer Rechte anfechten?

Unparteilichkeit und Neutralität des öffentlichen und halb-öffentlichen Sektors

- ▶ Legt der rechtliche Rahmen klare Kriterien und Verfahren für die Grenzziehung von Wahlbezirken fest? Gewährleisten die Bestimmungen, dass das Grenzziehungsverfahren offen, transparent und konsensgestützt ist?
- ▶ Enthält der rechtliche Rahmen Anforderungen für Beamte und öffentliche Bedienstete, unparteiisch zu handeln (allgemein und insbesondere bei Wahlprozessen)?
- ▶ Gibt es Restriktionen im Hinblick auf die Unterstützung von politischen Parteien oder Kandidaten durch Beamte und öffentliche Bedienstete?
- ▶ Gibt es Restriktionen in den Aufgaben von Beamten und öffentlichen Bediensteten bei Wahlen (im Hinblick auf Wahlvorstand, Wahlkommissionen, etc.)?
- ▶ Sieht der rechtliche Rahmen die Gleichbehandlung aller Parteien und Kandidaten durch öffentliche oder halb-öffentliche Stellen vor (z. B. staatseigener Medien)?
- ▶ Gewährleistet der rechtliche Rahmen eine ausgewogene Berichterstattung des Wahlkampfes durch die staatseigenen Medien und durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten?
- ▶ Sieht der rechtliche Rahmen den Grundsatz der Nichtteilnahme von Wahlbeamten, Richtern, Staatsanwälten, Polizeikräften und des Militärs am Wahlkampf vor?

2. Internationale Standards und Instrumente, die für alle Arten von Wahlen relevant sind, einschließlich der kommunalen und regionalen Ebene

Die Einhaltung internationaler Instrumente, die Standards für den Umgang mit dem Missbrauch von Verwaltungsressourcen enthalten, ist eine weitere Absicherung gegen einen möglichen Missbrauch von Ressourcen. Durch die Ratifizierung von Verträgen akzeptieren die Staaten rechtsverbindliche internationale Standards. Im Fall der Nichteinhaltung führen sie zur Verantwortung des Staates.

Relevante Standards für den Umgang mit dem Missbrauch von Verwaltungsressourcen sind in den Abkommen auf globaler und regionaler Ebene enthalten (so genanntes „hartes Recht“). Es ist wichtig, zu beurteilen, ob ein Staat Abkommen wie den Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte (IPbpr) oder die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und deren Protokoll Nr. 1 ratifiziert haben, die entsprechende Standards für echte Wahlen sowie das Recht auf politische Teilhabe vorsehen. Spezifischere Instrumente führen zu entsprechenden Verpflichtungen des Staates, u.a. Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC), das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates (SEV Nr. 173) und das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates (SEV Nr. 174). Weitere Standards für die kommunale und regionale Ebene befinden sich insbesondere im Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung.

Zusätzliche relevante Dokumente stellen „weiches Recht“ dar und schließen politische Verpflichtungen der Staaten im Rahmen internationaler Organisationen ein, u.a. das Kopenhagener Dokument der OSZE oder die Empfehlungen des Europarats zu allgemeinen Regeln gegen Korruption im Hinblick

auf die Finanzierung politischer Parteien, Wahlkämpfe oder Medienberichterstattung. In vergleichbarer Weise bedeutsam sind Dokumente wie der „Code of Good Practice in Electoral Matters“ (Verhaltenskodex zur guten Praxis bei Wahlen) der Venedig-Kommission, die „Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes“ (Gemeinsamer Leitfaden zur Verhütung und zum Umgang mit dem Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen) der Venedig-Kommission und der OSZE/ODIHR, die „Guidelines for Political Party Regulation“ (Leitfaden für die Regulierung von politischen Parteien) der OSZE/ODIHR und der Venedig-Kommission sowie das OSZE/ODIHR „Handbook for the Observation of Campaign Finance“ (Handbuch für die Beobachtung von Wahlkampffinanzierung).

Obwohl es sich hierbei nicht um rechtsverbindliche Instrumente handelt, haben sie als relevante Standards des „weichen Rechts“ Überzeugungskraft. Dementsprechend, und obwohl ein Staat nicht für die Nichteinhaltung zur Verantwortung gezogen werden kann, enthalten Standards des weichen Rechts politische Verpflichtungen und gute Praktiken, die in den entsprechenden Bereichen relevante Leitfäden darstellen.⁷

Der Grad der Akzeptanz bestimmter Standards und guter Praktiken durch einen Staat ist somit ein Indikator für

7 Bitte beachten Sie, dass teilweise argumentiert wird, die relevanten Dokumente würden bestehendes Gewohnheitsrecht kodifizieren (siehe F. Evers, „OSCE Election Observation. Commitments, Methodology, Criticism“, 15 OSCE Yearbook 2009, 235, 236; C. Binder, *Anything New Since the End of the Cold War? or International Law Goes Domestic: International Electoral Standards and Their Legitimacy*, 27 Anuario Espanol de Derecho internacional 2011, 437, 457).

dessen Verpflichtung, dem Missbrauch von Verwaltungsressourcen entgegenzutreten.

REFERENZPUNKTE ZUR BEURTEILUNG DER SITUATION

Die Verpflichtung der Staaten auf rechtsverbindliche internationale Rechtsinstrumente, die Standards für den Umgang mit dem Missbrauch von Verwaltungsressourcen enthalten

Haben die Staaten die folgenden Übereinkommen ratifiziert und sich dadurch verpflichtet, die in diesen enthaltenen Standards zu befolgen?⁸

Übereinkommen/Standards des „harten Rechts“

- ▶ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Artikel 25, Recht auf politische Teilhabe)
- ▶ Europäische Menschenrechtskonvention (Artikel 6/ faire Verfahren), Artikel 3 Prot. 1 zur Europäische Menschenrechtskonvention (Recht auf freie Wahlen)

8 Der Grundsatz „pacta sunt servanda“ (Verträge sind zu erfüllen, Art. 26 WVK; Wiener Vertragskonvention) setzt voraus, dass ein Staat sich nicht auf die Bestimmungen seines innerstaatlichen Rechts als Begründung für sein Versäumnis berufen kann, einen Vertrag zu erfüllen (Art. 27 WVK) oder gängiges internationales Recht zu respektieren. Obwohl es keine Verpflichtung gibt, wie das Recht in das innerstaatliche Recht aufzunehmen ist, sind internationale Verpflichtungen insoweit bindend, dass ein Staat eine internationale staatliche Verantwortung eingeht, wenn er seine internationalen Verpflichtungen nicht befolgt; dem Staat entsteht eine politische Verantwortung, wenn er seine (nicht verbindlichen) Verpflichtungen nicht erfüllt (siehe Kopenhagener Dokument der OSZE).

- ▶ Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (Artikel 7, 17 und 19 (Missbräuchliche Wahrnehmung von Aufgaben))
- ▶ Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats (SEV Nr. 173)
- ▶ Zivilrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats (SEV Nr. 174)
- ▶ Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung (SEV Nr. 207).

Verpflichtung der Staaten auf Standards des weichen Rechts

Haben sich die Staaten politisch auf die folgenden Instrumente verpflichtet?

- ▶ Kopenhagener Dokument der OSZE von 1990
- ▶ Empfehlungen des Europarats über allgemeine Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen oder Medienberichterstattung
- ▶ Europäischer Verhaltenskodex für die politische Integrität der gewählten Vertreter der Kommunen und Gemeinden (Empfehlung 60(1999))
- ▶ Kongress-Empfehlungen über Kriterien für die Kandidatur bei Kommunal- und Regionalwahlen und die Amtsbedingungen für gewählte Amtsträger (Empfehlung 375(2015) und Empfehlung 383(2015))
- ▶ Fahrplan des Kongresses über Aktivitäten zur Verhütung von Korruption und zur Förderung der Ethik in der öffentlichen Verwaltung auf kommunaler und regionaler Ebene

- ▶ Entschließung des Kongresses über den Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen: die Rolle von kommunal und regional gewählten Amtsträgern und Beamten (RES 402 (2016))
- ▶ Kodex der guten Praxis in Wahlangelegenheiten der Venedig-Kommission
- ▶ Kodex der guten Praxis in Bezug auf politische Parteien der Venedig-Kommission
- ▶ Gemeinsamer Leitfaden der Venedig-Kommission und der OSZE/ODIHR zur Prävention und zum Umgang mit dem Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen
- ▶ Leitfaden zur Regulierung von politischen Parteien der Venedig-Kommission und der OSZE/ODIHR
- ▶ Handbuch für die Beobachtung von Wahlkampffinanzierung der OSZE/ODIHR

3. Wie sieht die Beziehung zwischen internationalem Recht und innerstaatlichem Recht aus?

Neben den entsprechenden internationalen Standards und guten Praktiken ist die Beziehung zwischen internationalem und innerstaatlichem Recht von besonderer Bedeutung, um allgemeine Risikobereiche im Hinblick auf den Missbrauch von Verwaltungsressourcen in einem bestimmten Staat zu identifizieren und zu beurteilen.

Dementsprechend muss die Relevanz der internationalen Standards und guten Praktiken für den Missbrauch von Verwaltungsressourcen im innerstaatlichen Bereich berücksichtigt werden. Sieht die innerstaatliche Gesetzgebung eine effektive Umsetzung internationaler Instrumente auf nationaler Ebene vor?

REFERENZPUNKTE ZUR BEURTEILUNG DER SITUATION

- ▶ Gewährleistet das innerstaatliche Rechtssystem die Einhaltung diesbezüglicher bindender internationaler Instrumente/relevanter Standards des harten Rechts im Zusammenhang mit Fällen von Missbrauch von Verwaltungsressourcen (z. B. Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC))?
- ▶ Sehen innerstaatliche Gesetze die Umsetzung der relevanten internationalen Garantien vor (ist z. B. der vorsätzliche Amtsmissbrauch zum Zwecke der ungebührlichen Vorteilnahme eine Straftat, wie von Artikel 19 UNCAC gefordert)?
- ▶ Spielen internationale Überzeugungsinstrumente/ Instrumente des weichen Rechts, wie z. B. das Kopenhagener Dokument 1990, eine Rolle im innerstaatlichen politischen Diskurs? (wird sich z. B. in Parlamentsdebatten auf diese bezogen?)
- ▶ Welche Relevanz haben Dokumente des weichen Rechts (z. B. der Kodex der guten Praxis bei Wahlanglegenheiten der Venedig-Kommission), die Leitlinien und gute Praktiken im Hinblick auf den Missbrauch von Verwaltungsressourcen im innerstaatlichen Kontext enthalten (werden sie als relevante Maßstäbe herangezogen, z. B. auf Ministerialebene)?

4. Wie ist der Missbrauch von Verwaltungsressourcen im innerstaatlichen Rechtsrahmen geregelt?

Die Regelung des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen im innerstaatlichen Rechtsrahmen kann explizit oder implizit

sein.⁹ Einerseits können Gesetze explizit ein generelles Verbot des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen vorsehen. Wenn dem so ist, liegt der Schwerpunkt in der Regel auf dem Wahlkampf. Gleichmaßen kann sich auch mit konkreten Fällen eines möglichen Missbrauchs befasst werden, wie z. B. dem Verbot der Wählerbestechung oder der Einschränkung des Wahlkampfes für bestimmte Personengruppen (z. B. Beamte, öffentliche Bedienstete), um Interessenkonflikte zu vermeiden.

Darüber hinaus können implizite Bestimmungen, die dem Missbrauch von Verwaltungsressourcen entgegenwirken sollen, in das innerstaatliche Recht aufgenommen werden, u.a. durch die Einführung von Garantien (z. B. die Forderung nach gleichen Bedingungen für alle Kandidaten; oder durch eine generelle Sanktionierung von Verstößen gegen Amtspflichten seitens der Wahlkommissionen), die relevante Absicherungen gegen einen solchen Missbrauch sind. Natürlich können gleichzeitig explizite und implizite Regelungen bestehen.

Relevante rechtliche Bestimmungen (explizite und implizite) zur Verhütung des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen beziehen sich auf alle Phasen des Wahlzyklus/-prozesses, auf die Regelungen einer Kandidatur bei einer Wahl, auf den Wahlkampf, den Wahltag und den Zeitraum nach einer Wahl.

Sie befassen sich mit bestimmten Gruppen, u.a. Wählern, Beamten, Politikern, dem Militär oder der Polizei, und

9 Siehe den Bericht der Venedig-Kommission von 2013 über den Missbrauch von Verwaltungsressourcen im nationalen Recht verschiedener Staaten. In diesem Bericht unterscheidet die Venedig-Kommission zwischen einer expliziten und impliziten Regelung, eine Unterscheidung, die hier beibehalten wird.

enthalten konkrete Regelungen für die Medien oder den Wahlkampf und die Parteienfinanzierung.

Alternativ kann man sich mit dem Missbrauch von Verwaltungsressourcen auch im Rahmen freiwilliger Verhaltenskodizes und der Selbstregulierung befassen. Die zentrale Frage lautet, ob angemessene Verpflichtungen eingegangen wurden und ob die relevanten Interessenvertreter diesen Verpflichtungen nachkommen.¹⁰

REFERENZPUNKTE ZUR BEURTEILUNG DER SITUATION

Allgemeines zur innerstaatlichen Gesetzgebung

- ▶ Gibt es ein geschriebenes Recht oder Bestimmungen speziell zum Missbrauch von Verwaltungsressourcen?
- ▶ Ist die Sicherheit dieses Rechts gewährleistet? (sind die Gesetze zum Missbrauch von Verwaltungsressourcen insoweit sichergestellt, als dass sie nur nach angemessener Vorankündigung geändert werden können?)¹¹
- ▶ Ist die Zugänglichkeit zu diesem Gesetz/diesen Gesetzen für die Betroffenen sichergestellt? (werden entsprechende Rechtssetzungsakte veröffentlicht, bevor sie in Kraft treten? Sind sie leicht zugänglich, z. B. kostenfrei über das Internet/Amtsblätter zu beziehen?)

10 Siehe entsprechend die Joint Guidelines 2016 von Venedig-Kommission/OSCE/ODIHR, Abs. 1.7.

11 Siehe entsprechend den „Code of Good Practice in Electoral Matters“ der Venedig-Kommission II.2.b; die Auslegungserklärung der Venedig-Kommission zum „Code of Good Practice in Electoral Matters on the Stability of the Electoral Law“ (CDL-AD(2005)043).

- ▶ Reguliert der rechtliche Rahmen auf eine klare und vorhersagbare Weise, was in bestimmten Phasen des Wahlprozesses zulässig und was verboten ist (ist die Einheitlichkeit der Anwendung des Rechts im Hinblick auf verschiedene Fälle des Missbrauchs garantiert)?

Explizite Regelungen im relevanten innerstaatlichen Recht¹²

- ▶ Gibt es eine allgemeine rechtliche Regelung zur Verhütung des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen (findet dieses Verbot während des gesamten Wahlzyklus oder während des Wahlkampfes Anwendung)?
- ▶ Gibt es Bestimmungen, die sich auf die Neutralität von Beamten, öffentlichen Bediensteten, Menschen, die sich des Ansehens eines öffentlichen Amtes erfreuen oder ähnliche Gruppen (Richter, Militär, etc.) während des Wahlprozesses beziehen (sind sie entsprechend vor Beeinflussung geschützt)? Gibt es Bestimmungen im Wahlgesetz, die auf die Verhütung von Missbrauch öffentlicher Ausstattungen und Räumlichkeiten abzielen?
- ▶ Gibt es im Hinblick auf die Neutralität des Beamten-tums Regelungen in Bezug auf Interessenkonflikte, die sicherstellen, dass private Interessen nicht vor öffentliche Interessen gestellt werden?
- ▶ Legt das Gesetz in Bezug auf Kandidaten Bedingungen für die Kandidatur fest, um Interessenkonflikte für bestimmte Personengruppen zu vermeiden (Beamte, öffentliche Bedienstete) (z. B. ist die ausgeübte Funktion ein

¹² Die verschiedenen nachstehend aufgeführten Optionen können gleichzeitig auftreten.

Grund für die Nichteignung, um Interessenkonflikte zu vermeiden? Sind entsprechende Maßnahmen, u.a. Ausscheiden aus der Position, unbezahlter Urlaub oder eine Suspendierung vom Dienst, vorgesehen)?

- ▶ Gibt es im Hinblick auf die Wahlkampagne Verbote für Wahlkampfaktivitäten oder die Unterstützung von Amtsinhabern/Kandidaten durch Beamte und öffentliche Bedienstete, um gleiche Bedingungen für alle Kandidaten zu gewährleisten?
- ▶ Gibt es eine Bestimmung für eine klare Trennung zwischen Staat und politischen Parteien? Konkreter gefragt, gibt es Bestimmungen zur Parteienvielfalt und zur Gleichbehandlung politischer Parteien sowie zur Trennung zwischen Staats- und Parteihäushalten?
- ▶ Gibt es Bestimmungen, die den Schutz der Wähler zum Ziel haben (um Beeinflussung der Wähler zu verhindern; zur Bestechung mit Geschenken während des Wahlkampfes und am Wahltag, etc.)?

Implizite Regelungen im relevanten innerstaatlichen Recht¹³

- ▶ Sehen die Gesetze generell die Integrität des Wahlprozesses vor und stellen sie die Chancengleichheit von Kandidaten und Parteien sicher (gibt es für die Kandidaten gleiche Bedingungen)?

13 Die vorliegenden Fragen sind nur eine beispielhafte Auswahl. Natürlich können sie kumulativ angewendet werden. Es können auch weitere relevante Bestimmungen existieren, die hier nicht erwähnt werden.

- ▶ Gibt es eine allgemeine Bestimmung zum Verbot von Bestechung und Korruption (u.a. das Verbot, Wählern ungebührliche Vorteile zu verschaffen oder ihnen eine öffentliche Beschäftigung zu versprechen)?
- ▶ Gibt es eine rechtliche Bestimmung zum Schutz von Whistleblowern, um Einschüchterung und Belästigung zu verhindern?
- ▶ Gibt es einen angemessenen rechtlichen Rahmen in Bezug auf die Durchführung des Wahlkampfes in einer freien und fairen Atmosphäre?
- ▶ Gibt es Regelungen für die Parteien- und Wahlkampffinanzierung (relevante Garantien können Transparenzauflagen, Audits durch unabhängige Stellen, etc. einschließen)?
- ▶ Sehen die Gesetze die Neutralität staatseigener Medien und öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten während des Wahlkampfes vor?
- ▶ Sehen die Gesetze einen uneingeschränkten und nicht diskriminierenden Zugang zu den Medien für alle politischen Parteien und Kandidaten in den staatseigenen Medien vor? (der Medienzugang kann entweder auf der Grundlage einer strikten oder verhältnismäßigen Gleichheit erfolgen)
- ▶ Werden Verstöße gegen die Amtspflichten von Angehörigen der Wahlkommissionen sanktioniert?
- ▶ Gibt es eine spezifische Regelung, um den Missbrauch von Verwaltungsressourcen auf kommunaler und regionaler Ebene zu verhindern (verlangen Gesetze die

Neutralität von Beamten in den Kommunen und städtischen Angestellten)?

Missbrauch von Verwaltungsressourcen in Verhaltenskodizes und Selbstregulierungsmechanismen¹⁴

- ▶ Gibt es einen Verhaltenskodex, der sich mit dem Missbrauch von Verwaltungsressourcen befasst?
- ▶ Wie detailliert ist der relevante Verhaltenskodex?
- ▶ Gibt es irgendwelche (informellen) Sanktionen, die bei Verstößen vorgesehen sind (öffentliche Verwarnungen, Abmahnungen)? Wird die Umsetzung von Verhaltenskodizes auf irgendeine Weise überwacht?
- ▶ Auf welchen Regierungsebenen finden solche Verhaltenskodizes und Selbstregulierungsmechanismen Anwendung (national, regional, kommunal, etc.)?

B. Die Umsetzung des rechtlichen Rahmens, allgemeine Rechtsmittel und Sanktionen

Es reicht nicht auf, dass Staaten die entsprechenden Abkommen ratifizieren und politische Verpflichtungen eingehen und dass innerstaatliches Recht Regelungen gegen den Missbrauch von Verwaltungsressourcen vorsieht (explizit oder implizit). Ein weiterer Aspekt ist natürlich die Einhaltung aller relevanten Garantien in allen Phasen des Wahlprozesses.

¹⁴ Neben den relevanten innerstaatlichen Bestimmungen können auch (nicht bindende) Verhaltenskodizes und freiwillige Selbstregulierungsmechanismen, etc. effektive Methoden sein, um gegen den Missbrauch von Verwaltungsressourcen vorzugehen.

Dementsprechend muss das innerstaatliche Recht angemessen umgesetzt und durchgesetzt werden.

Die Umsetzung und die Einhaltung des innerstaatlichen Rechts zur Verhütung des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen erfordern eine unparteiische und nicht diskriminierende Umsetzung der relevanten Gesetze ohne Unterscheidung zwischen Amtsinhabern und anderen Kandidaten sowie zwischen den regierenden Parteien und den Oppositionsparteien in allen Bereichen von Belang: Wählerregistrierung, Kandidatenregistrierung, Wahlkampf, Parteien- und Wahlkampffinanzierung, Medien und auch den Wahltag. Des Weiteren setzen sie klare Regeln und Kriterien für entsprechende Vorgänge voraus (offene und transparente Verfahren) sowie allgemeinere Transparenzauflagen. Unabhängige Überwachungs- und Prüfstellen zur Aufdeckung von Fällen eines Missbrauchs von Verwaltungsressourcen von Amts wegen sind ebenfalls wichtig, besonders in den Bereichen Wahlkampf und Parteienfinanzierung und Medienzugang.

Schließlich muss man sich noch mit der Frage nach effektiven Beschwerdemechanismen in Bezug auf den Missbrauch von Verwaltungsressourcen und des Zugangs zu unabhängigen und unparteiischen Stellen, die Verstöße untersuchen, befassen. Auch das Vorhandensein angemessener, verhältnismäßiger und vorhersagbarer Sanktionen ist ausschlaggebend.¹⁵ Alle diese Regelungen müssen angemessen durchgesetzt werden. Im Einklang mit diesen Erwägungen befasst sich Abschnitt B mit der Umsetzung und Einhaltung der relevanten innerstaatlichen Garantien.

15 In ähnlicher Weise sind Verfahrensgarantien und Transparenzaufgaben wichtig, um den Missbrauch von Verwaltungsressourcen zu bearbeiten und zu verhindern.

REFERENZPUNKTE ZUR BEURTEILUNG DER SITUATION

Umsetzung des rechtlichen Rahmens

- ▶ Gibt es Chancengleichheit und Gleichbehandlung vor dem Gesetz (für Parteien/Kandidaten)?
- ▶ Gibt es wirksame Maßnahmen, die gegen den Missbrauch staatlicher Ressourcen ergriffen werden?
- ▶ Gibt es Mechanismen, die den Missbrauch von Ermessensspielräumen verhindern, korrigieren und sanktionieren?
- ▶ Erfolgt die Kandidatenregistrierung auf nicht diskriminierende Weise (gibt es gleiche Bedingungen für alle Kandidaten)?
- ▶ Werden die Wahlkampfbestimmungen zum Missbrauch von Verwaltungsressourcen befolgt (relevante Wahlkampfbestimmungen werden weit gefasst verstanden, sie können sich auf Regelungen zur Wahlkampffinanzierung und die Zuweisung von Wahlveranstaltungsorten beziehen, sie können aber auch die allgemeine Trennung zwischen Staat und politischen Parteien fordern)?
- ▶ Gibt es klare Verfahren für die Zuweisung von Verwaltungsressourcen für den Wahlkampf, um die Einhaltung zu gewährleisten?
- ▶ Gibt es klare Leitlinien für die Umsetzung der Regelungen zur Wahlkampffinanzierung, um Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sicherzustellen?
- ▶ Gibt es eine klare Regelung im Hinblick auf das öffentliche Auftragswesen (besonders für die Dauer von Wahlkämpfen, um den Zuschlag bei Regierungsaufträgen,

etc. zur persönlichen Bereicherung oder zum Vorteil bestimmter politischer Parteien zu verhindern)?¹⁶

- ▶ Werden die Regelungen für Medien eingehalten (gibt es eine Gleichbehandlung aller Parteien und Kandidaten durch die staatseigenen Medien und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten? Ist allgemein ein angemessener Zugang zu den Medien gewährleistet)?¹⁷
- ▶ Gibt es klare Verfahren für die Repräsentation von Parteivertretern und Kandidaten in den Medien auf nicht diskriminierende Weise?
- ▶ Gibt es objektive Informationen zu den politischen Kontrahenten?
- ▶ Werden die Gesetze und Regelungen, die die Beeinflussung/Bestechung von Wählern am Wahltag verhindern, angemessen umgesetzt und befolgt?

Transparenz

- ▶ Gibt es in Bezug auf Transparenz, insbesondere im Hinblick auf die Parteien- und Wahlkampffinanzierung, aber auch im Hinblick auf den Zugang zu den Medien, eine Berichtspflicht?

16 So sollten z. B. im Beschaffungswesen öffentliche Ausschreibungen vorgesehen sein, etc.

17 Bitte beachten Sie, dass diese Gleichbehandlung von Wahlkampagnen durch die Medien, ebenso wie weitere medienbezogene Fragen in diesem Bereich, nur auf der Grundlage zuverlässiger Überwachungsprozesse beurteilt werden kann, was impliziert, dass die jeweiligen Staaten über geeignete Institutionen verfügen, die in der Lage sind, den Zugang zu Medien und Gleichheit zu überwachen.

- ▶ Gibt es Überprüfungen durch unabhängige Stellen im Hinblick auf die Einhaltung der relevanten Verpflichtungen?

Rechtsmittel, Beschwerden und Anfechtung

- ▶ Gibt es ein effektives und zeitnahes System für Beschwerden und Anfechtungen?
- ▶ Gibt es in Fällen eines Missbrauchs Zugang zu unabhängigen und unparteiischen Beschwerdeeinrichtungen (z. B. Wahlkommissionen) mit einer letztinstanzlichen Prüfung durch die Gerichte?
- ▶ Stehen Rechtsmittel zeitnah und in angemessener Weise zur Verfügung?

Überprüfungen, Aufsicht und Überwachung

- ▶ Gibt es weitere Aufsichtsstellen (z. B. Ombudspersonen), bei denen Beschwerden eingereicht werden können?
- ▶ Gibt es unabhängige Prüf- und Überwachungsstellen, die die Einhaltung der relevanten Regelungen in Bezug auf den Missbrauch von Verwaltungsressourcen¹⁸ im Hinblick auf Wahlkampf- und Parteienfinanzierung¹⁹ sowie den Zugang zu den Medien von Amts wegen überwachen?
- ▶ Verfügen die entsprechenden Stellen über ausreichende Kompetenzen, Ressourcen und Personal, um zu gewähr-

18 Relevante Bereiche sind u.a. der gleichberechtigte Zugang zu den Medien, die Einhaltung der Vorschriften zur Wahlkampf- und Parteienfinanzierung, etc.

19 Eine weitere relevante Frage: Gibt es Meldepflichten seitens der politischen Parteien und Kandidaten zur Herkunft und zum Zweck von Finanztransaktionen, um die Aufdeckung eines potenziellen Missbrauchs zu erleichtern?

leisten, dass sie ihre Prüf- und Überwachungsaufgaben zeitnah, effektiv und umfassend erfüllen können?

- ▶ Sind die Kommunikation und der Informationsfluss zwischen Prüfstellen, Wahlverwaltungseinrichtungen und anderen vergleichbaren Gremien, insbesondere an der Basis, sichergestellt, um eine transparente Entscheidungsfindung zu erleichtern und die Überwachung effektiver zu gestalten?
- ▶ Werden Personen, die den öffentlichen Stellen Fälle von Missbrauch melden (Whistleblower), ausreichend geschützt, um Einschüchterung, Belästigung, Entlassung und Gewalt zu verhindern?

Sanktionen und Durchsetzung

- ▶ Gibt es angemessene und vorhersagbare Sanktionen für Fälle von Verstößen gegen das Verbot des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen (sind die Sanktionen in Bezug auf die begangene Straftat verhältnismäßig)?
- ▶ Ist der Missbrauch von Verwaltungsressourcen ein Verstoß gegen das Wahlrecht?
- ▶ Werden Beamte und öffentliche Bedienstete, die sich an einem Missbrauch beteiligen, Disziplinarmaßnahmen, Verwaltungs- und/oder strafrechtlichen Sanktionen unterzogen?²⁰
- ▶ Werden Schritte eingeleitet, um Fälle von Missbrauch von Verwaltungsressourcen für Wahlkampfzwecke und Fälle

²⁰ Die Sanktionen können von einer offiziellen Verwarnung über Strafge­lder und einer reduzierten öffentlichen Finanzierung bis zur Strafverfolgung reichen.

von Beeinflussung oder Einschüchterung von Wählern zu identifizieren, zu untersuchen und zu verfolgen?

- ▶ Werden schwere Fälle von Missbrauch von Verwaltungsressourcen für Wahlkampfzwecke als Straftaten behandelt?
- ▶ Gibt es eine rechtliche Bestimmung, die eine Finanzierung, die für eine unlautere Vorteilnahme verwendet wird, an den Staats-/regionalen/kommunalen Haushalt zurückgezahlt werden muss?
- ▶ Kann der Missbrauch von staatlichen Ressourcen als Begründung für eine Aufhebung des Wahlergebnisses dienen?
- ▶ Erfolgt die Umsetzung von Sanktionen wegen Missbrauchs von Verwaltungsressourcen unabhängig von der politischen Macht?

Einhaltung relevanter Standards auf kommunaler und regionaler Ebene²¹

- ▶ Handeln kommunale Stellen, wenn sie besondere Aufgaben im Wahlprozess wahrnehmen, unparteiisch (z.

21 Wie bereits erwähnt, weist der Missbrauch von Verwaltungsressourcen auf kommunaler und regionaler Ebene eigene Charakteristika auf. Kommunale und regionale Gebietskörperschaften haben gemeindespezifische Aufgaben, die eine spezielle Aufmerksamkeit auf bestimmte Fälle von Missbrauch legt. Zu diesen gehören allgemeine Aufgaben, z. B. im Hinblick auf Entscheidungen der Raumplanung und der Flächennutzung. In ähnlicher Weise eröffnen ihnen Aufgaben bei Wahlkampagnen, z. B. die Zuweisung von Wahlkampfveranstaltungsarten oder Informationen zu

B. als Mitglieder von Wahlvorständen in Wahllokalen, bei der Durchsetzung von Vorschriften für den Wahlkampf oder den Wahltag)?

- ▶ Gab es eine Diskriminierung der Oppositionskandidaten durch die kommunalen Stellen während des Wahlkampfes (z. B. im Hinblick auf die Zuweisung von Wahlkampfveranstaltungsorten und Flächen für Wahlplakate)?
- ▶ Wurden bestimmte Versprechen seitens der kommunalen oder regionalen Stellen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen gegeben, die man als Missbrauch werten könnte (bei einer Kandidatur oder zur Unterstützung einer bestimmten Partei oder eines bestimmten Kandidaten, z. B. im Hinblick auf Raumplanung, Flächennutzung oder öffentliches Auftragswesen)?
- ▶ Wurde Druck auf Beamte und städtische Mitarbeiter durch die kommunalen Stellen ausgeübt (im Hinblick

Wahlveranstaltungen, die manchmal kommunalen Stellen übertragen werden, Möglichkeiten, den Wahlprozess zu beeinflussen. Am Wahltag können Mitglieder der kommunalen und regionalen Stellen als Mitglieder von Wahlvorständen in Wahllokalen/Wahlkommissionen fungieren oder an die Durchsetzung des Verbots von Wahlkampfaktivitäten beteiligt sein. Die besondere Verbindung der kommunalen und regionalen Stellen in ihren jeweiligen Gemeinden und das enge Verhältnis zwischen den kommunalen und regionalen Stellen, Beamten und städtischen Angestellten sind ebenfalls relevant. Diese Gegebenheiten müssen berücksichtigt werden, wenn die Einhaltung des innerstaatlichen rechtlichen Rahmens beurteilt wird.

auf einen möglichen Jobverlust oder Aussichten für eine Anstellung)?

- ▶ Gab es Fälle von Einschüchterung oder Bestechung von Wählern durch kommunale Stellen?

C. Einstufung konkreter Fälle von Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen, einschließlich der kommunalen und regionalen Ebene

Neben der Identifizierung allgemeiner Risikobereiche für den Missbrauch von Verwaltungsressourcen²², ist auch die Identifizierung und Einstufung bestimmter Fälle von Missbrauch relevant. Dies ist Teil der in Abschnitt C präsentierten Checkliste. Dies ist aus verschiedenen Gründen gerechtfertigt.

Erstens besteht die Notwendigkeit von Kriterien für bestimmte Fälle des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen, da die exakte Trennlinie zwischen „akzeptablen“ und „unzulässigen“ Formen der Verwendung von Verwaltungsressourcen von der jeweiligen Situation und den Umständen des Falles abhängig ist. Es gibt keine Regel, die auf alle Fälle passen würde. Vielmehr ist eine individualisierte Beurteilung für jeden möglichen Missbrauch von Verwaltungsressourcen vorzunehmen. Dies wird weiter kompliziert durch die manchmal schwierige Unterscheidung zwischen unrechtmäßiger/unangemessener Verwendung von Verwaltungsressourcen, die einen unfairen Vorteil für den Amtsinhaber oder die regierende Partei darstellt, und der rechtmäßigen/notwendigen Ausübung von Regierungs-/Verwaltungsaufgaben. Tatsächlich können Maßnahmen zur Verhütung des

²² Siehe Abschnitte A und B

Missbrauchs von Verwaltungsressourcen die eingeschränkte Ausübung einiger Aufgaben staatlicher Institutionen implizieren, besonders in der Zeit vor Wahlen. Diese Einschränkungen können die Funktionsweise dieser Institutionen behindern.

Zweitens können Maßnahmen zur Bearbeitung von Missbrauch von Verwaltungsressourcen die Einschränkung von Grundfreiheiten (Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, etc.) bestimmter Personengruppen einschließen (u.a. Beamte in Bezug auf Wahlkampfaktivitäten oder Restriktionen bezüglich einer Kandidatur). Die möglichen Einschränkungen der Menschenrechte bei diesen Gruppen können verhältnismäßige Maßnahmen zur Bekämpfung von Missbrauch erfordern.

Die Auswirkungen und Folgen von Maßnahmen gegen Missbrauch müssen dementsprechend bei der Beurteilung des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen berücksichtigt und Gegenmaßnahmen gefordert werden. Die nachstehenden Fragen sollen zur Aufdeckung von Missbrauchsfällen in konkreten Situationen beitragen. Sie sollen auch dazu beitragen, die Schwere bestimmter Fälle zu beurteilen und die Identifizierung „idealer“ Gegenmaßnahmen vorantreiben. Insbesondere müssen innerstaatliche Maßnahmen gegen Missbrauch staatlicher Ressourcen in Bezug auf ihre Auswirkungen auf die Funktionsweise staatlicher Institutionen sowie auf die Grundrechte beurteilt werden. Tatsächlich werden diese Maßnahmen die legitime Ausübung staatlicher Funktionen und die Einschränkung der Grundrechte von Beamten und öffentlichen Bediensteten in unterschiedlichem Maße beeinflussen.

REFERENZPUNKTE ZUR BEURTEILUNG DER SITUATION

Die Folgen von Einschränkungen auf die Verwendung von Verwaltungsressourcen im Vergleich zum Grad der

Auswirkungen/Einschränkungen der Grund-/Individual-Menschenrechte und die Funktionsweise staatlicher Institutionen

- ▶ Ist die vom jeweiligen Staat angewandte Methode eher auf eine Einschränkung der Grundrechte ausgerichtet, um den Missbrauch von Verwaltungsressourcen zu verhindern, oder sehen diese einen breiten Zugang zu Verwaltungsressourcen vor, jedoch gleichermaßen für alle Kandidaten?
- ▶ In welchem Maße wirken sich die Maßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen auf die Grundrechte aus? Konkreter gefragt, wie weit gehen die Einschränkungen, um die Gleichbehandlung der Wettbewerber zu sichern und um die Neutralität des Staates und seiner Verwaltung zu gewährleisten?
- ▶ Sind die Maßnahmen in Bezug auf die Unvereinbarkeit bestimmter öffentlicher Funktionen mit einer Kandidatur abgestuft (u.a. Verbot von Wahlkampfaktivitäten im Amt, vorübergehende Suspendierung oder sogar Rücktritt von Ämtern, wenn man sich zur Wahl stellt)?

(Selbst-) Verwaltungsfunktionen und die unrechtmäßige Verwendung von Verwaltungsressourcen²³

- ▶ Wie kurz vor dem Wahltag ereignet sich der mutmaßliche Missbrauch?

23 Die Regelungen zur Verhinderung eines Missbrauchs von Verwaltungsressourcen müssen an ihren Auswirkungen auf die notwendige Fortführung und Effizienz der (Selbst) Verwaltungstätigkeit gemessen werden. Dementsprechend müssen langfristige Projekte oder dringliche Maßnahmen von Aktivitäten unterschieden werden, die sich vorrangig auf den Wahlkampf beziehen.

- ▶ Wie eng hängt er mit dem Wahlkampf des Amtsinhabers oder eines bestimmten Kandidaten oder einer bestimmten Partei zusammen?
- ▶ In welchem Maße ist der mutmaßliche Missbrauch für die Fortführung und Effizienz der (Selbst-) Verwaltungsarbeit erforderlich (in welchem Maße hängt er mit der Ausübung der (Selbst-) Verwaltungsfunktionen zusammen, ist er unverzichtbar/erforderlich/ unwichtig für die (Selbst-) Verwaltungsarbeit und kann er verschoben werden, bis die Wahlen vorbei sind, ohne sich nachteilig auf die Arbeit der Gemeinde/Region/des Staates auszuwirken)?
- ▶ In welchem Maße implizieren in umgekehrter Weise die Maßnahmen zur Verhütung des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen Einschränkungen der Wahrnehmung der Funktionen durch staatliche Institutionen, besonders vor den Wahlen?
- ▶ Betrifft der mutmaßliche Missbrauch langfristige Maßnahmen, die seit Langem geplant sind (sind diese Maßnahmen Teil eines (Selbst-) Verwaltungsprogramms oder wurden sie ad hoc eingeführt, im Kontext des Wahlkampfes)?
- ▶ Wenn während der Wahlkampagnen wichtige Ankündigungen getätigt werden, geschieht dies aufgrund unvorhersehbarer Umstände, z. B. Naturkatastrophen oder Notfällen?

Während die erstgenannten Aktivitäten allgemein akzeptabel und sogar notwendig sind, sollten vorrangig auf den Wahlkampf ausgerichtete Maßnahmen vermieden werden.

- ▶ Wenn es während der Wahlkampagne Ernennungen für öffentliche Stellen gibt, sind diese wesentlich?

Die Schwere eines Missbrauchs von Verwaltungsressourcen

- ▶ Welche Menge an Verwaltungsressourcen wird mutmaßlich während der Wahlprozesse missbraucht?
- ▶ Wie häufig kommt dies vor?
- ▶ Wie sieht das allgemeine Vertrauen der Wähler in die Wahlprozesse aus?
- ▶ Gibt es isolierte Zwischenfälle von Missbrauch oder handelt es sich um eine gängige Praxis?

Der Grad des Bewusstseins für Probleme und Fälle von Missbrauch von Verwaltungsressourcen

- ▶ Wie ist das Bewusstsein innerhalb des politischen Bereichs und in der öffentlichen Verwaltung im Hinblick auf den Missbrauch öffentlicher Ressourcen?
- ▶ Gibt es die Fähigkeit und Bereitschaft, das Problem zu erkennen und Praktiken eines möglichen Missbrauchs zu ändern?
- ▶ Wie steht es um das Bewusstsein innerhalb der Zivilgesellschaft?
- ▶ Nehmen die Medien ihre „Wächterrolle“ wahr (gibt es unabhängige Medien, die über konkrete Missbrauchsfälle berichten)?
- ▶ Gibt es Bemühungen, das allgemeine Bewusstsein zu schärfen, um diesem Phänomen entgegenzuwirken?

Beschwerde- und Anfechtungsmöglichkeiten, Überwachung und Sanktionen

- ▶ Gibt es wirksame Rechtsmittel bei mutmaßlichen Missbrauchsfällen (gibt es z. B. ein effektives System der Anfechtung vor unparteiischen Tribunalen/ Gerichten; werden bei Missbrauchsfällen effektive, zeitnahe und unparteiische Ermittlungen durchgeführt)?
- ▶ Gibt es unabhängige von Amts wegen agierende Überwachungsstellen zur Beurteilung der Einhaltung der relevanten (Wahlkampffinanzierungs-, Medien-, etc.) Vorschriften und sind diese angemessen ausgestattet, um effektiv zu sein?
- ▶ Gibt es effektive und unabhängige NRO, die die Einhaltung der relevanten (Wahlkampffinanzierungs- und Medien-, etc.) Vorschriften beurteilen?
- ▶ Gibt es verhältnismäßige, angemessene und vorhersagbare Sanktionen?
- ▶ Welche Abstufungen an Sanktionen gibt es bei Missbrauchsfällen?
- ▶ Werden diese Sanktionen ordnungsgemäß angewendet oder ist ihre Anwendung problematisch?
- ▶ Kann der Missbrauch von Verwaltungsressourcen dazu führen, die Ergebnisse von Wahlen aufzuheben?

Kommunale und regionale Ebene

- ▶ Gibt es auf kommunaler/regionaler Ebene zusätzliche Absicherungen, um den Missbrauch staatlicher Ressourcen im Hinblick auf die besondere Beziehung einer kommunalen Verwaltung zur Gemeinde zu verhin-

dern (u.a. Überwachungs-/Aufsichtsbehörden, die speziell auf die kommunale und regionale Ebene zugeschnitten sind)?

- ▶ Hat der Missbrauch von Verwaltungsressourcen auf Basisebene besondere (schwere) Folgen angesichts der besonderen Beziehung zwischen der kommunalen und regionalen Stelle und der Gemeinde, wenn Wahlen stattfinden?

D. Präventionsmaßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen mit besonderem Schwerpunkt auf der Basisebene

Es ist ein unerlässlicher erster Schritt, Fälle von Missbrauch aufzudecken, zu benennen und anschließend einzustufen, wie in Abschnitt C ausgeführt. Des Weiteren müssen ergänzend Maßnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs ergriffen werden. Ein diesbezügliches Vorgehen bezieht sich auf die nachstehenden Parameter: einen geeigneten rechtlichen Rahmen und geeignete Umsetzungsvorschriften, den erforderlichen politischen Willen und effektive Aufklärungsarbeit. Darüber hinaus führen die Existenz einer Zivilgesellschaft und der Druck der Medien zu einer Prüfung und Rechenschaftspflicht im Hinblick auf jene, die für die Verhinderung von Missbrauch verantwortlich sind, und jene, die sich dieses Fehlverhaltens schuldig machen. Es kann ein besonderes Vorgehen, im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, der kommunalen und regionalen Ebene erforderlich sein, um bestimmte Fälle des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen zu verhindern.

REFERENZPUNKTE ZUR BEURTEILUNG DER SITUATION

Allgemeines

- ▶ Legt der allgemeine rechtliche Rahmen fest, was bei Wahlen zulässig und was verboten ist (u.a. in Bezug auf das Verbot nicht-wesentlicher Ernennungen während des Wahlkampfes, in Bezug auf die Wahrnehmung eines öffentlichen Mandats, während man sich zur Wahl stellt, etc.)?
- ▶ Ist der rechtliche Rahmen ausreichend klar?
- ▶ Ist der rechtliche Rahmen ausreichend detailliert und durch Vorschriften der zuständigen Institutionen konkretisiert, um mit dem Missbrauch von Verwaltungsressourcen umzugehen?
- ▶ Gibt es, im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, klar definierte Umstände, in denen eher die zuständigen Institutionen auf kommunaler oder regionaler Ebene, anstatt nationaler Ebene handeln sollten, um in Übereinstimmung mit dem allgemeinen rechtlichen Rahmen effektiv gegen den Missbrauch von Verwaltungsressourcen vorzugehen?

Politischer Wille und die Stärkung der Gewaltenkontrolle

- ▶ Werden Einschränkungen im Hinblick auf den Missbrauch von Verwaltungsressourcen in gutem Glauben umgesetzt? Werden beispielsweise Beamte und öffentliche Bedienstete vor versteckten Sanktionen und Einschüchterung geschützt? Wird das Neutralitätsgebot in Bezug auf die jeweiligen Interessengruppen (politische

Parteien, staatliche Institutionen, öffentliche Bedienstete, Wahlverwaltungsstellen) im Hinblick auf die Einhaltung beruflicher Pflichten gefördert?

- ▶ Wird der allgemeine rechtliche Rahmen durch Verhaltenskodizes und Ethikrichtlinien ergänzt, um dem Missbrauch von Verwaltungsressourcen vorzubeugen?
- ▶ Gibt es Maßnahmen, die ergriffen werden, um die Entwicklung einer Kultur der öffentlichen Ethik zu fördern (z. B. öffentliche Kampagnen zum Thema Korruption und zum Missbrauch öffentlicher Ressourcen)?
- ▶ Gibt es eine öffentliche Anerkennung der Rolle der Zivilgesellschaft als öffentlicher Wächterin, um Fälle von Missbrauch von Verwaltungsressourcen zu melden?
- ▶ Gibt es Maßnahmen, die unabhängige und vielfältige Medien fördern, die als öffentliche Wächter fungieren können (z. B. durch Subventionen/Finanzhilfen für kleinere Medienbetriebe)?

Informationen, Aufklärung und Schulung

- ▶ Wird den relevanten Interessengruppen eine Schulung zu den entsprechenden Standards und Praktiken angeboten (u.a. Wahlverwaltungsgremien, politische Parteien, Kandidaten, Wahlbeobachter)?
- ▶ Gibt es interne Anweisungen und Schulungen der Beamten zum erforderlichen unparteiischen Verhalten der Exekutive?
- ▶ Gibt es Aufklärungsaktivitäten für alle Interessengruppen der Zivilgesellschaft?

Spezifische Maßnahmen auf kommunaler und regionaler Ebene

- ▶ Wurden Maßnahmen für eine verbesserte Umsetzung des rechtlichen Rahmens angenommen, um gegen den Missbrauch von Verwaltungsressourcen vorzugehen, in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip (u.a. Überwachungs- und Überprüfungsstellen auf kommunaler und regionaler Ebene)?
- ▶ Wurden Verhaltenskodizes für ein ethisches Verhalten für kommunale/regionale Stellen und städtische Mitarbeiter verabschiedet, um gegen den Missbrauch von Verwaltungsressourcen vorzugehen?
- ▶ Werden Verhaltenskodizes, sofern sie auf verschiedenen Ebenen der Regierung/Verwaltung existieren, im Staat einheitlich angewendet?
- ▶ Werden Informations- und Aufklärungsaktivitäten auf Ebene der kommunalen und regionalen Stellen durchgeführt, um insbesondere Fälle von Missbrauch im Zusammenhang mit Wahlen zu verhindern?
- ▶ Gibt es Maßnahmen zur Stärkung des ethischen Verhaltens auf kommunaler und regionaler Ebene (u.a. Schulungen für neu gewählte Bürgermeister, Stadträte, Gouverneure, etc.; Informationspakete für Berufsanfänger in kommunalen und regionalen Stellen)?
- ▶ Wird für eine angemessene Transparenz und Kontrolle auf kommunaler/regionaler Ebene gesorgt (z. B. durch die Auflage der Gegenzeichnung; durch Einführung relevanter Datenbanken/Protokolle zu getroffenen Entscheidungen; durch offene Ausschreibungen im öffentlichen Auftragswesen, etc.)?

- ▶ Gibt es Maßnahmen zum Schutz von Beamten, städtischen Mitarbeitern, einschließlich Lehrkräften und Pädagogen, vor Beeinflussung und Einschüchterung?

SCHLUSSFOLGERUNGEN

In den letzten Jahren wurden von vielen internationalen Beobachtern Fälle des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen bei Wahlen festgestellt. Ungeachtet der Tatsache, dass dieser Missbrauch weitverbreitet ist, scheint es, dass dieses Fehlverhalten zu einem festen Teil der europäischen politischen Kultur geworden ist. Er findet sich in entstehenden Demokratien und in Staaten mit einer lange bestehenden demokratischen Tradition.

Aufgrund der engen Verbindung, die bei Kommunalwahlen zwischen den Amtsinhabern, Kandidaten, Angestellten des öffentlichen Sektors und Wählern besteht, ist die missbräuchliche Verwendung von Verwaltungsressourcen von besonderer Bedeutung auf kommunaler und regionaler Ebene. Er verhindert die Herstellung gleicher Bedingungen bei Wahlen und unterminiert das Recht aller Kandidaten, sich gleichberechtigt zur Wahl zu stellen. Gleichzeitig ist auch das Recht der Wähler, ihre Wahl ohne ungebührliche Beeinflussung vorzunehmen, in Gefahr. Allgemeiner gesprochen können Bürger und Wähler mit Recht Integrität, Transparenz und Engagement von jenen erwarten, die sich zur Wahl stellen.

Der Kongress hat, um das Vertrauen zwischen kommunal und regional gewählten Vertretern und Bürgern zu stärken, einen Fahrplan mit Aktivitäten zur Bekämpfung von Korruption und zur Förderung der Ethik in der öffentlichen Verwaltung an der Basis erstellt. Im Hinblick auf den spezifischen Kontext von Wahlen wurde die EntschlieÙung 402(2016) über den

Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen und die Rolle von kommunal regional gewählten Amtsträgern und Beamten angenommen. Die vorliegende Checkliste zur Einhaltung internationaler Standards und besten Praktiken ist die logische Konsequenz dieser Arbeit; und ein Feedback zu vorherigen Entwürfen ging von der Venedig-Kommission, der OSZE/ODIHR und IFES ein, um die Umsetzung der internationalen Standards und besten Praktiken auf kommunaler Ebene zu erleichtern.

ANHANG: FRAGEN VON BESONDERER RELEVANZ FÜR WAHLBEOBACHTER

Wahlbeobachter sind eine besonders wichtige Gruppe, die Fälle von Missbrauch staatlicher Ressourcen beobachtet/feststellt. Dementsprechend wurden die nachstehend aufgeführten Fragen aus der obigen Checkliste zusammengestellt, um eine spezifische Anleitung für Beobachter zu erstellen, damit diese Fälle von Missbrauch staatlicher Ressourcen vor Ort erkennen. Diese Fragen sind zusammen mit den entsprechenden Erläuterungen zu verstehen, die in der Checkliste enthalten sind.

Rechtlicher Rahmen & Umsetzung/Durchsetzung

- ▶ Gibt es eine gesetzliche Regelung, explizit oder implizit, die den Missbrauch von Verwaltungsressourcen verbietet (z. B. durch die Auflage der Gleichbehandlung aller Parteien und Kandidaten durch öffentliche oder halböffentliche Stellen, einschließlich staatseigener Medien)?
- ▶ Gibt es Bestimmungen, die die Neutralität von Beamten und ähnlichen Gruppen insbesondere bei Wahlen

gewährleisten? Gibt es Bestimmungen im Wahlgesetz, die auf die Verhütung von Missbrauch öffentlicher Ausstattungen und Räumlichkeiten abzielen?

- ▶ Werden diese angemessen umgesetzt und durchgesetzt?
- ▶ Gibt es unabhängige Überwachungsstellen zur Beurteilung der Einhaltung der relevanten (Wahlkampffinanzierungs-) Bestimmungen? Sind die Verfahren transparent?
- ▶ Gibt es ein effektives und zeitnahes System für Beschwerden und Anfechtungen? Gibt es verhältnismäßige, angemessene und vorhersagbare Sanktionen?
- ▶ Gibt es einen Verhaltenskodex, der sich mit dem Missbrauch von Verwaltungsressourcen befasst? Wird die Umsetzung des Verhaltenskodex auf irgendeine Weise überwacht?

Die Schwere eines Missbrauchs von Verwaltungsressourcen

- ▶ Welche Menge an Verwaltungsressourcen wird mutmaßlich während der Wahlprozesse missbraucht?
- ▶ Wie häufig kommt dies vor?

Entschließung 402 (2016)

Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen: die Rolle von kommunal und regional gewählten Amtsträgern und Beamten

Am 19. Oktober 2016 vom Kongress debattiert und angenommen

1. Gegenwärtig ist eines der wichtigsten und wiederkehrenden Probleme, die von internationalen Wahlbeobachtern festgestellt werden, der Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen. Dieses Phänomen tritt sowohl in neu entstehenden Demokratien als auch in Staaten mit einer lange bestehenden Tradition demokratischer Wahlen auf, und es scheint seinen Weg in die etablierte politische Kultur Europas und darüber hinaus gefunden zu haben, was den Eindruck erweckt, dass dieses Fehlverhalten normal sei. Generell sind internationale Standards und Vorschriften zur Verhinderung von Missbrauch weit gefasst und ermöglichen den Staaten einen großen Ermessensspielraum. Aus diesem Grund scheinen beste Praktiken und Instrumente des weichen Rechts erforderlich zu sein, um einen Leitfaden für die kommunale Umsetzung zu bieten.

2. Generell weisen Kommunal- und Regionalwahlen viele Ähnlichkeiten mit nationalen Wahlen im Hinblick auf den Missbrauch von Verwaltungsressourcen auf. Jedoch kann die spezifische Rolle, die kommunal und regional gewählte Amtsträger und Beamte bei Wahlprozessen spielen, sowie die inhärenten Verbindung zwischen kommunalen und regionalen Amtsinhabern, Kandidaten und Beamten einerseits und der Wählerschaft andererseits erfordern, dass dieses Problem aus kommunaler und regionaler Sicht angegangen wird.

3. Die politischen Prioritäten des Kongresses für 2013-2016 schließen Maßnahmen zur Stärkung der Verpflichtung kommunal und regional gewählter Amtsträger im Hinblick auf ein ethisches Verhalten und die Bekämpfung von Korruption auf Basisebene ein. Unter diesem Gesichtspunkt hat der Kongress eine umfassende Strategie zur Bekämpfung von Korruption und zur Förderung der Ethik in der kommunalen und regionalen Verwaltung verfasst.

4. Die EntschlieÙung 382(2015) des Kongresses empfiehlt, zusammen mit der Venedig-Kommission an der Ausarbeitung von Kriterien für die Kandidatur bei Kommunal- und Regionalwahlen zu arbeiten, unter Berücksichtigung der Regelungen für Wahlkämpfe und guter Praktiken, die vom Ziel einer größeren Transparenz im politischen Leben inspiriert sind. Sie schlägt des Weiteren vor, die Themen Interessenkonflikte und Wahlkampffressourcen auf kommunaler und regionaler Ebene weiter zu verfolgen.

5. Im Kontext seiner Zusammenarbeit mit strategischen Partnern im Bereich Wahlbeobachtung hat der Kongress zur Zusammenstellung der „2016 Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes“ der Venedig-Kommission und der OSZE/ODIHR beigetragen.²⁴

6. Vor diesem Hintergrund hat der Kongress das Phänomen des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen aus der speziellen Sichtweise der kommunalen und regionalen Ebene untersucht. In Folge:

- a. bittet er seinen Governance-Ausschuss, eine Checkliste zur Einhaltung internationaler Standards und guter Praktiken zur Prävention des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen auf kommunaler und regionaler Ebene zu verfassen;
- b. fordert er die entsprechenden Stellen des Kongresses auf, eine Strategie zur Förderung der Checkliste bei den

²⁴ Venedig-Kommission/OSCE/ODIHR Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes (14. März 2016), CDL-AD(2016)004.

Kongressmitgliedern, Gemeinden und Regionen und den entsprechenden Nationalverbänden zu entwickeln;

- c. ruft er die relevanten Stellen des Kongresses auf, die Informationen zu den Standards, Vorschriften und Praktiken zur Verhütung des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen zu einer Priorität der Schulungsseminare und Aufklärungsaktivitäten zu machen;
- d. bittet er die Gemeinde- und Regionalverbände in den Mitgliedstaaten des Europarats, sich an Aufklärungsaktivitäten zu beteiligen, um eine Kultur der Ethik in der öffentlichen Verwaltung an der Basis zu entwickeln, insbesondere im Hinblick auf die Rolle und die Verantwortung kommunaler und regionaler Amtsträger bei Wahlprozessen;
- e. ruft er die Meinungsführer im kommunalen und regionalen politischen Kontext auf, den Missbrauch von Verwaltungsressourcen in Wahlprozessen durch angemessene Erklärungen, vorbildhaftes Verhalten und die Gewährleistung von Transparenz zu bekämpfen;
- f. ruft er die Gemeinden und Regionen auf, ihre Beamten und öffentlichen Bediensteten auf Gemeindeebene aufzufordern, freiwillige Neutralitätserklärungen zu unterschreiben, die speziell auf ihre Rolle bei Wahlprozessen abzielen.

Referenzdokumente des Europarats

Kongress der Gemeinden und Regionen

EntschlieÙung 402 (2016) über den Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen: die Rolle von kommunal und regional gewählten Amtsträgern und Beamten

<http://bit.ly/resolution402>

Checkliste zur Einhaltung internationaler Standards und guter Praktiken zur Prävention des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen auf kommunaler und regionaler Ebene (CG32(2017)12)

<http://bit.ly/Checklist-for-compliance>

Gemeinsame Stellungnahme von Venedig-Kommission und OSZE/ODIHR zum Entwurf der Checkliste zur Einhaltung internationaler Standards und guter Praktiken zur Prävention des Missbrauchs von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen auf kommunaler und regionaler Ebene des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarats

<http://bit.ly/VeniceCommission-joint-opinion>

Venedig Kommission

Kodex der guten Praxis in Wahlangelegenheiten (CDL- AD(2002)023rev)

<http://bit.ly/CGP-ElectoralMatters>

Kodex der guten Praxis im Bereich politische Parteien (CDL- AD(2009)021)

<http://bit.ly/CGP-PoliticalParties>

Bericht über den Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlprozessen (CDL-AD(2013)033)

<http://bit.ly/misuse-administrative-resources>

Venedig-Kommission/OSCE/ODIHR Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes (CDL-AD(2016)004)
<http://bit.ly/venicecommission-joint-guidelines>

Parlamentarische Versammlung des Europarats

Entschließung 1897 (2012) über die Gewährleistung von mehr Demokratie bei Wahlen;

<http://bit.ly/resolution1897>

Empfehlung 2105 (2017) über die Förderung von Integrität in der Regierungsführung zur Bekämpfung der politischen Korruption <http://bit.ly/recommendation2105>

Entschließung 2170 (2017) über die Förderung der Integrität in der Regierungsführung zur Bekämpfung der politischen Korruption

<http://bit.ly/resolution2170>

Das Ministerkomitees des Europarats

Empfehlung (2003)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über allgemeine Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen <http://bit.ly/recommendation2003>

Empfehlung (2007)15 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Maßnahmen bezüglich der Medienberichterstattung von Wahlkämpfen

<http://bit.ly/recommendation2007>

Empfehlung (2014)7 des Ministerkomitees über den Schutz von Whistleblowern

<http://bit.ly/recommendation2014>

Europarat, Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO)

Horizontale Beurteilung „Fighting Corruption – Political Funding“, von Yves-Marie Doublet, stellv. Direktor der Nationalversammlung, Frankreich Thematische Überblick zur dritten Evaluierungsrunde von GRECO

<http://bit.ly/horizontal-review>

Note

A series of 20 horizontal dotted lines for writing.

Im Sport ist Fairness eine grundlegende Forderung für einen sinnvollen Wettbewerb. Wie wir alle wissen, halten sich Sportler nicht immer an diesen Grundsatz und einige benutzen unerlaubte „leistungsteigernde Mittel«, um einen unfairen Vorteil in Bezug auf ihre Mitstreiter zu erzielen. Dies schädigt den Ruf einzelner Sportler und ihren Sport. Darüber hinaus ist „Doping« eine Gefahr für den Sport allgemein, da Fans und Werbeträger das Interesse an unfairen oder mutmaßlich „vorentschiedenen« Wettkämpfen verlieren. Dies bringt uns zurück zum Wettbewerbsaspekt von Wahlen. Kandidaten, die Verwaltungsressourcen missbräuchlich bei Wahlprozessen verwenden, verhalten sich gegenüber ihren Mitstreitern nicht nur unfair, sondern sie unterminieren auch das Fundament unserer demokratischen Kultur, die untrennbar mit dem Gedanken der Fairness verbunden ist.

Dieses praktische Handbuch enthält eine Reihe von Praxisbeispielen dieses unfairen Verhaltens bei Wahlprozessen und es erläutert, warum dieses Problem von den Mitgliedstaaten des Europarats ernst genommen werden muss, insbesondere auf Basisebene.

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

www.coe.int