

**Recommendation of the Committee of Ministers to member States on democratic accountability of elected representatives and elected bodies at local and regional level**

*Unofficial translation into German*

**Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la redevabilité démocratique des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional**

*Traduction non-officielle en allemand*

**Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur demokratischen Rechenschaftspflicht gewählter Vertreter und gewählter Gremien auf kommunaler und regionaler Ebene**

---

© Council of Europe, original English and French versions

*Text originated by, and used with the permission of, the Council of Europe. This unofficial translation is published by arrangement with the Council of Europe, but under the sole responsibility of the translator.*

\* \* \* \* \*

© Conseil de l'Europe, versions originales en anglais et français

*Le texte original provient du Conseil de l'Europe et est utilisé avec l'accord de celui-ci. Cette traduction est réalisée avec l'autorisation du Conseil de l'Europe mais sous l'unique responsabilité du traducteur.*

## **Empfehlung CM/Rec(2022)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur demokratischen Rechenschaftspflicht gewählter Vertreter und gewählter Gremien auf kommunaler und regionaler Ebene**

*(angenommen vom Ministerkomitee am 9. Februar 2022  
auf der 1424. Sitzung der Ministerstellvertreter)*

---

Das Ministerkomitee, im Einklang mit Artikel 15 b der Satzung des Europarats,

In der Erwägung, dass es das Ziel des Europarats ist, zwischen seinen Mitgliedern größere Einheit herzustellen, um die Ideale und Prinzipien, die deren gemeinsames Erbe darstellen, zu schützen und zu verwirklichen und ihren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt zu fördern;

In der Erwägung, dass Bürger zunehmend den Wunsch haben, an der Verwaltung und Kontrolle öffentlicher Angelegenheiten auf den territorialen Ebenen, die ihnen am nächsten sind, beteiligt zu werden und dass eine aktive Beteiligung der Bürger an der Regelung öffentlicher Angelegenheiten auf kommunaler und regionaler Ebene, *unter anderem* durch die Übernahme von Wahlämtern, eine Voraussetzung für eine wirksame Demokratie ist;

Eingedenk der zahlreichen Vorteile, die sich aus einem ausgeprägten, für gewählte Vertreter und gewählte Gremien auf kommunaler und regionaler Ebene geltenden Rechenschaftssystem und einer entsprechenden Rechenschaftskultur insbesondere im Hinblick auf die Förderung verantwortungsvollen staatlichen Handelns, der Demokratie, hoher Standards für öffentliche Ethik, des Vertrauens in öffentliche Institutionen und eines gesunden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfelds ergeben;

In der Erwägung, dass im Allgemeinen Transparenz in Bezug auf das Handeln gewählter Vertreter und Gremien sowie der verschiedenen ihnen unterstellten Gremien und die Qualität von Informationen sowie leichter Zugang zu Informationen, die sich im Besitz öffentlicher Stellen befinden, besonders wichtige Kennzeichen eines jeden Rahmens für die Rechenschaftslegung sind;

In der Erwägung, dass klare Rechtsvorschriften zur kommunalen und regionalen Selbstverwaltung, insbesondere im Hinblick auf die Festlegung von Zuständigkeiten, einschließlich der bei mangelhaftem Verwaltungshandeln drohenden Konsequenzen, eine wesentliche Voraussetzung für verantwortungsvolles staatliches Handeln unter Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte sowie für die Rechtssicherheit der Rechenschaftspflichtigen darstellen;

In der Erwägung, dass im Rahmen der jüngsten Entwicklungen die Anwendung verschiedener Formen von Gewalt gegen gewählte Vertreter in vielen Mitgliedstaaten zunehmend Anlass zu Besorgnis gibt und dass Bewerber hierdurch möglicherweise von einer Bewerbung abgeschreckt werden, was die notwendige Erneuerung der politischen Führung beeinträchtigen und sich negativ auf die Eigeninitiative und Wirksamkeit öffentlichen Handelns auswirken kann;

In der Erwägung, dass die Erfahrung zahlreicher Mitgliedstaaten zeigt, dass es notwendig ist, Systeme zur Rechenschaftslegung so anzulegen, dass gemäß der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SEV Nr. 122) sowohl die Wirksamkeit kommunaler Gebietskörperschaften als auch die Aufrechterhaltung einer „weitgehenden Selbständigkeit hinsichtlich ihrer Zuständigkeiten, der Art und Weise, in der sie diese Zuständigkeiten ausüben, und der zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlichen Mittel“ gewährleistet wird;

Gestützt auf

- die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SEV Nr. 5),
- die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ETS Nr. 122) und ihr Zusatzprotokoll zum Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften (SEV Nr. 207);
- die übrigen Rechtsinstrumente des Europarates, die einschlägige Bestimmungen zum Thema öffentliche Rechenschaftspflicht enthalten, wie z. B. die Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (SEV Nr. 205), die Empfehlung Rec(99)8 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten betreffend die finanzielle Haftung gewählter Kommunalvertreter für die in Ausübung ihres Amtes erfolgten Handlungen und Unterlassungen, Empfehlung CM/Rec(2014)7 zum Schutz von Whistleblowern, Empfehlung CM/Rec(2018)4 über die Beteiligung von Bürgern am Leben der Gemeinde und Empfehlung CM/Rec(2019)3 über die Aufsicht über die Aktivitäten der kommunalen Gebietskörperschaften;
- die Erklärung von Valencia und die Strategie für Innovation und gute Regierungsführung auf lokaler Ebene, einschließlich der 12 Prinzipien guter, demokratischer Regierungsführung, die von der 15. Sitzung der Europaratskonferenz der für kommunale und regionale Verwaltung zuständigen Minister (15. - 16. Oktober 2007, Dokument CM(2008)14) verabschiedet wurden, insbesondere des Prinzips 12 (Rechenschaftspflicht);
- die Arbeit des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates, insbesondere Empfehlung 423 (2018) "Interessenkonflikte auf kommunaler und regionaler Ebene", Empfehlung 424 (2018) "Transparenz und Open Government (Öffnung von Regierung und Verwaltung)", Empfehlung 395 (2017) "Wiederkehrende, auf der Grundlage von Bewertungen nach Wahlüberwachungs- und -beobachtungsmissionen des Kongresses (Berichtszeitraum 2010 - 2016) festgestellte Probleme", sein Bericht "Ein aktueller Kommentar des Kongresses zum Erläuterungsbericht zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung" (Dezember 2020) und Empfehlung 459 (2021) "Abhalten von Referenden auf kommunaler Ebene";
- die Arbeit der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), einschließlich ihres Berichts über die Amtsenthebung von Bürgermeisterinnen und gewählten Kommunalvertretern (Dokument CDL-AD(2019)011rev, Juni 2019);
- wiederkehrende Probleme, die im Rahmen der Beobachtungstätigkeiten der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) festgestellt wurden;
- die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen, insbesondere Ziel Nr. 16, „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“,

Empfiehl den Regierungen der Mitgliedstaaten, unter Berücksichtigung der im Anhang aufgeführten Begriffsbestimmungen, Grundsätze und Leitlinien, die in den Absätzen 1 bis 5 nachstehend dargestellten Aufgaben zu übernehmen oder diese unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Bestimmungen den zuständigen staatlichen Stellen zu übertragen:

1. Aufbau und Erhalt eines Rahmens für die Rechenschaftslegung für gewählte Vertreter und gewählte Gremien auf kommunaler und regionaler Ebene, der geeignete Rechtsvorschriften, Institutionen, Verfahren, Praktiken und Verhaltensnormen umfasst, die insgesamt die Voraussetzungen und eine Kultur dafür schaffen, dass:
  - a. Entscheidungsträger Verantwortung für ihre Entscheidungen übernehmen;
  - b. über diese Entscheidungen Bericht erstattet wird, dass sie erläutert, überprüft und gegebenenfalls hinterfragt oder sanktioniert werden; und
  - c. es wirksame und verhältnismäßige Abhilfen gegen unangemessene Entscheidungen oder Unterlassungen und eine sich daraus ergebende Handlung oder Untätigkeit gibt;
2. Sicherstellen, dass die Bestimmungen innerhalb dieses Rahmens komplementär zum Justiz-, Politik- und Verwaltungssystem des Mitgliedstaates, einschließlich der für gewählte Vertreter und gewählte Gremien auf nationaler Ebene eingerichteten Systeme, wirken;
3. Einbeziehung gewählter Vertreter auf kommunaler und regionaler Ebene in die Überlegungen zu beabsichtigten Reformen bezüglich des Rahmens für die Rechenschaftslegung und in die Verfahren zu ihrer Umsetzung;

4. Regelmäßige Evaluierung der getroffenen Maßnahmen und erforderlichenfalls Durchführung von Gesetzesreformen mit dem Ziel, die Wirksamkeit der im Rahmen für die Rechenschaftslegung dargelegten Rechenschaftslegungsmechanismen zu verbessern und sie konsequenter umzusetzen. Hierbei sollten die Mitgliedstaaten die Empfehlungen berücksichtigen, die sich aus den vom Kongress der Gemeinden und Regionen Europas des Europarats durchgeführten Überwachungs- und Beobachtungsaktivitäten zur Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung ergeben;

5. Übersetzung dieser Empfehlung in die Amtssprache(n) des Mitgliedstaates und aktive Verbreitung sowie Bewerbung derselben unter den kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften, ihren Verbänden und anderen interessierten Parteien;

6. Im Hinblick auf Umsetzungsmaßnahmen sollten diese Empfehlung und die Empfehlung Rec(99)8 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten betreffend die finanzielle Haftung gewählter Kommunalvertreter für die in Ausübung ihres Amtes erfolgten Handlungen und Unterlassungen gemeinsam betrachtet werden.

## **Anhang**

### **Begriffsbestimmungen, Grundsätze und Richtlinien in Bezug auf die Rechenschaftspflicht gewählter Vertreter und gewählter Gremien auf kommunaler und regionaler Ebene**

#### **1. Begriffsbestimmungen**

1.1 Im Sinne dieser Empfehlung gilt:

a. der Begriff „gewählte Vertreter auf kommunaler und regionaler Ebene“ (als „Vertreter“ bezeichnet) bezieht sich auf die unmittelbar oder mittelbar von der Bevölkerung einer geographischen Einheit gewählten Vertreter. Dies umfasst auch die durch andere gewählte Vertreter ausgewählten Amtsträger einer kommunalen oder regionalen Gebietskörperschaft bzw. ihrer Exekutivorgane (einschließlich Ratsmitglieder, Bürgermeister, Vorsteher usw.);

b. der Begriff „gewählte Gremien auf kommunaler und regionaler Ebene“ (als „Gremien“ bezeichnet) bezieht sich auf Gremien, die sich ausschließlich oder hauptsächlich aus gewählten Vertretern zusammensetzen; hierzu gehören Versammlungen von Gebietskörperschaften bzw. ihre Exekutivorgane sowie Unterausschüsse dieser Versammlungen/Exekutivorgane (einschließlich Räte, Gemeinden und Gemeindebezirke, Gebietseinheiten, Kreise, Regionen, Provinzen, usw.);

c. der Begriff „rechenschaftspflichtig“ bezeichnet die Bereitschaft und Fähigkeit, Verantwortung für die eigenen Entscheidungen zu übernehmen, über diese Entscheidungen Bericht zu erstatten, sie zu erläutern und über sie befragt zu werden sowie jede Konsequenz bzw. jede verhältnismäßige Sanktion gegen unangemessene Entscheidungen oder Unterlassungen zu akzeptieren;

d. der Begriff „Rechenschaftspflicht“ bezeichnet den Sachverhalt, dass jemand rechenschaftspflichtig ist;

e. ein „Rahmen für die Rechenschaftslegung“ umfasst geeignete Rechtsvorschriften, Institutionen, Verfahren, Praktiken und Verhaltensnormen, damit die Bürger Vertrauen in die Rechenschaftspflicht ihrer Vertreter und Gremien auf kommunaler und regionaler Ebene haben können;

f. der Begriff „Zuständigkeiten“ bezeichnet jene Funktionen, Befugnisse, Angelegenheiten, Handlungen und Aufgaben, für die die Vertreter und Gremien rechenschaftspflichtig sind.

#### **2. Grundsätze der Rechenschaftspflicht**

2.1 Die Rechenschaftspflicht umfasst verschiedene Beziehungen zwischen Parteien und die Übertragung von Befugnissen, Funktionen und Zuständigkeiten von einer Partei auf eine andere.

2.2 Grundsätzlich gilt, dass Vertreter und Gremien denjenigen gegenüber rechenschaftspflichtig sind, die ihnen im Wege direkter Wahlen eine Autoritäts- oder Machtposition verliehen haben. Gleichzeitig sind auch diejenigen, denen durch Bestellung oder Ernennung innerhalb eines gewählten Gremiums eine Autoritäts- oder Machtposition zur Wahrnehmung von Exekutiv- oder Aufsichtsaufgaben verliehen wurde, denjenigen gegenüber rechenschaftspflichtig, die ihnen diese Position verliehen haben.

2.3 Daher unterliegen Vertreter und Gremien der Pflicht, den Bürgern und Wählern gegenüber Rechenschaft über ihr Handeln in Bezug auf die mit ihrem Amt verbundenen Zuständigkeiten abzulegen. Sie werden darüber hinaus auch aufgefordert, im Rahmen formaler Prüfungs- oder Kontrollsysteme Dritten gegenüber Rechenschaft abzulegen. Darüber hinaus gibt es möglicherweise Amtsträger oder Gremien, die für das Verhalten eines Vertreters oder Gremiums verantwortlich sind sowie eine Reihe von Interessengruppen, die auf die ein oder andere Weise von dem Handeln der Vertreter und Gremien betroffen sind.

2.4 Die Rechenschaftspflicht ist personenbezogen und kann nicht übertragen werden. Wenn Aufgaben oder Zuständigkeiten auf eine andere Person oder ein anderes Gremium übertragen wurden, bleiben die Vertreter bzw. Gremien rechenschaftspflichtig für diese Angelegenheiten.

2.5 Einige Aspekte dieser Rechenschaftsverhältnisse werden in organisatorischen oder politischen Mechanismen institutionalisiert oder verankert sein: politische Rechenschaftspflicht für das allgemeine politische Handeln (den Wählern bzw. einem anderen Gremium gegenüber); gesetzliche/rechtliche Haftung für Handlungen, die zivilrechtliche Ansprüche oder strafrechtliche Verfolgung (vor Gericht) nach sich ziehen, und verwaltungsrechtliche Rechenschaftspflicht für die allgemeine verwaltungs- und finanztechnische Steuerung von Ressourcen und Verfahren (durch Verwaltungskontrolle, gerichtliche Kontrolle, externe Prüfung, usw.).

2.6 Um Anreize für verantwortungsvolles Verhalten zu schaffen, muss sichergestellt werden, dass das Handeln von Vertretern und Gremien sowie der ihnen unterstellten Verwaltungen und Körperschaften

offen und transparent ist, so dass es im Licht der Öffentlichkeit steht und laufend überprüft werden kann. Offenheit und Transparenz sollten daher unbedingt aktiv gefördert werden.

2.7 Eine wirksame Rechenschaftslegung hängt auch von einer Reihe externer, außerhalb formaler Institutionen und Systeme angesiedelter Faktoren ab; hierzu gehören eine aktive Zivilgesellschaft, informierte und politisch gebildete Bürger sowie freie und unabhängige Presseorgane und Medien, die über das Funktionieren des politischen Systems berichten.

### **3. Richtlinien für einen wirksamen Rahmen für die Rechenschaftslegung gewählter Vertreter und gewählter Gremien auf kommunaler und regionaler Ebene**

3.1 Der Grundsatz der Rechenschaftspflicht lässt sich in die Praxis umsetzen, indem ein Rahmen für die Rechenschaftslegung geschaffen wird, der Vorschriften, Regeln, Normen, Institutionen und Praktiken vorsieht, die durch Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen gefördert werden sollten. Ein wirksamer Rahmen für die Rechenschaftslegung wird eine Beschreibung folgender Elemente der Rechenschaftsverhältnisse enthalten:

#### ***i. Wer ist rechenschaftspflichtig und worüber muss Rechenschaft abgelegt werden?***

3.2 Im Rahmen für die Rechenschaftslegung sollte für alle Vertreter und Gremien eindeutig festgelegt und dokumentiert werden, für welche Aufgaben sie rechenschaftspflichtig und inwieweit sie rechtlich und finanziell verantwortlich sind.

3.3 Vertreter und Gremien, die mit Kollegial-, Beratungs- und Kontrollfunktionen betraut sind (in der Regel kommunale/regionale Versammlungen), sollten für die Art und Weise, in der sie diese Aufgaben wahrnehmen, rechenschaftspflichtig sein. Mit Exekutiv- und Führungsaufgaben betraute Vertreter und Gremien (in der Regel kommunale/regionale Regierungsfunktionen einschließlich Bürgermeister) sollten darüber Rechenschaft ablegen, wie öffentliche Dienste erbracht und die mit dem Beratungsgremium vereinbarten Strategien und Ziele umgesetzt werden.

3.4 Wo immer dies möglich ist, sollte die Anzahl der Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften, die Vertreter und Gremien anwenden müssen – insbesondere Ministerial- und Runderlasse – verringert werden; die in den Haupttätigkeitsbereichen der Vertreter und Gremien geltenden Rechtsvorschriften sollten als konsolidierte Rechtsvorschriften dargestellt werden.

#### ***ii. Wie wird gegenüber wem Rechenschaft abgelegt?***

3.5 Es sollte größter Wert darauf gelegt werden, die Bürger und die Zivilgesellschaft in die Lage zu versetzen, Meinungen zu äußern, Rückmeldungen zu politischen Maßnahmen zu geben, Vorschläge zu formulieren und Kritik oder Bedenken zum Ausdruck zu bringen. Dies kann Volksentscheide, Volksbegehren und verschiedene Formen der Beteiligung und Konsultation umfassen. Anregungen für die Gestaltung solcher Maßnahmen finden sich in dem Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften (SEV Nr. 207). Besonders berücksichtigt werden sollten Personen, die sich mit Teilbarrieren konfrontiert sehen, um ihnen bei sie betreffenden Angelegenheiten gleichberechtigte Mitsprache zu ermöglichen.

3.6 Die Beratungen der kommunalen und regionalen Versammlungen sollten öffentlich stattfinden; die Tagesordnung und wichtige Dokumente, die in den Sitzungen erörtert wurden, sollten rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden. Bedingungen, unter denen Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden können, sollten gesetzlich eingeschränkt werden und Vertreter und Gremien müssen weiterhin bereit sein, über die in diesen Sitzungen getroffenen Entscheidungen Auskunft zu erteilen.

3.7 Alle für Kontrollzwecke bereitgestellten Informationen sollten in einem Format zur Verfügung gestellt werden, das für die betreffenden Personen zugänglich und relevant ist. Veröffentlichte Informationen sollten objektiv und aussagekräftig sein, um den Bürgern die Möglichkeit zu geben, sich eine Meinung zu den Maßnahmen der Vertreter und Gremien zu bilden. Bei der Nutzung neuer Informationstechnologien sollte sorgfältig darauf geachtet werden, dass Personen, die sich mit digitalen Barrieren konfrontiert sehen, tatsächlich Zugang zu den Informationen haben.

3.8 Der Rechtsrahmen sollte ein umfassendes System der Aufzeichnung, Aufbewahrung, Klassifizierung und Archivierung einschließlich Aufbewahrungsfristen amtlicher und sonstiger Dokumente im Zusammenhang mit der Tätigkeit und den Zuständigkeiten von Vertretern und Gremien einschließlich der Tätigkeit der ihnen unterstellten Gremien vorsehen. Die Aufbewahrungsfristen sollten den für Rechtsstreitigkeiten geltenden Fristen und Verjährungsvorschriften entsprechen. Darüber hinaus sollten Maßnahmen ergriffen werden, um spezifische Auskunftersuchen im Hinblick auf Informationen kommunaler und regionaler Gebietskörperschaften zu bearbeiten. Anregungen hierzu finden sich in der Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (SEV

Nr. 205) und im Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften (SEV Nr. 207).

3.9 Das Kontrollverfahren sollte in angemessenen Regeln und Vorschriften bestehen, die die Art, Inhalte und Häufigkeit der von den Vertretern und Gremien zu erbringenden Auskünfte festlegen, damit stets aktuelle und aussagekräftige Informationen u. a. über die jeweilige Tätigkeit verfügbar sind.

3.10 Das Kontrollgremium sollte die für die Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel und Befugnisse erhalten. Dazu gehören u.a. ausreichend Zeit für die Prüfung und Einholung zufriedenstellender Erläuterungen, die Möglichkeit der Unterstützung durch Personen, die über das hierfür erforderliche Fachwissen verfügen, sowie der Zugang zu relevanten Informationen und Auskünften, um eine fundierte Beurteilung vorzunehmen. Dies kann auch die Befugnis umfassen, spezifische Sachverhalte, die im Rahmen der Rechenschaftslegung abgedeckt werden (sollen), durch eine unabhängige externe Stelle prüfen zu lassen.

3.11 Das Kontrollverfahren, das einer Beratung oder Abstimmung über die endgültigen Schlussfolgerungen vorausgeht, sollte nicht durch politische Zugehörigkeiten behindert werden. Allen Mitgliedern des Kontrollgremiums sollten unabhängig von politischen Erwägungen dieselben Informationen innerhalb derselben Fristen zur Verfügung gestellt werden. Des Weiteren sollte der gerechte Zugang von Fraktionsmitgliedern zu bestimmten Kontrollfunktionen (z. B. als Berichterstatter oder Mitglied einer spezifischen Prüfgruppe) gewährleistet werden. Die verpflichtende regelmäßige öffentliche Prüfung der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften sollte so organisiert werden, dass die politische Neutralität gewährleistet wird.

3.12 Ein Vertreter oder ein Gremium, dessen Tätigkeit oder Leitungstätigkeit kontrolliert wird, sollte Gelegenheit bekommen, sich zu äußern und seine Handlungen und Entscheidungen zu erläutern.

3.13 Müssen Vertreter und Gremien in einem der folgenden Fälle gegenüber anderen Regierungsebenen oder von diesen benannten Gremien Rechenschaft über ihr Handeln ablegen, so sollte dies gesetzlich eindeutig festgelegt werden: Gewährleistung der Einhaltung des Rechts und der Verfassungsgrundsätze; Zweckmäßigkeit der ihnen übertragenen Aufgaben; gesetzlich vorgeschriebene, nicht wahrgenommene Aufgaben; auf die Förderung bewährter Rechnungslegungsmethoden und effektiver Verwaltung ausgerichtete Finanzaufsicht; Vermeidung finanzieller Ungleichgewichte oder Kontrolle der finanziellen Sanierung kommunaler Gebietskörperschaften mit finanziellen Schwierigkeiten.

3.14 Mechanismen für eine politische Reaktion gegenüber Vertretern und Gremien können gegebenenfalls Folgendes umfassen: Petitionen, mit denen Maßnahmen zu einem bestimmten Thema gefordert werden; beantwortungspflichtige Anfragen; beantwortungspflichtige Verfahrensfragen; Vertrauensfragen bzw. Misstrauensanträge in Bezug darauf, ob eine Person für die verantwortliche Position geeignet ist; Misstrauensanträge oder Amtsenthebungen; Entlassungen im Wege eines Volksentscheids.

3.15 Für Beschäftigte und andere Akteure sollten entsprechend der Empfehlung CM/Rec(2014)7 zum Schutz von Whistleblowern Möglichkeiten und Schutzmaßnahmen geschaffen werden, um einen Verdacht auf Amtsmissbrauch zu melden.

3.16 Alle Formen der Gewalt gegen Vertreter und Bewerber sollten konsequent verurteilt werden und nach Möglichkeit zu abschreckenden Sanktionen führen. In Fällen, in denen Vertreter und Gremien (einschließlich ihrer Angehörigen) von körperlicher Gewalt, Hetze einschließlich sexistischer Hetze, Einschüchterungen und Beleidigungen im Internet, Beschädigung von Eigentum usw. bedroht sind, sollten die Opfer beispielsweise durch einstweilige Verfügungen rasch und wirksam geschützt werden. Die verantwortungsvolle Nutzung von sozialen Netzwerken durch Vertreter, Gremien und die Öffentlichkeit im Hinblick auf kommunale/regionale Politik und öffentliche Angelegenheiten sollte gefördert werden.

### **iii. Konsequenzen**

3.17 Der Prozess der Auskunftserteilung und Rechenschaftspflicht durch Kontroll- und andere Mechanismen wird sowohl gute als auch mangelhafte Leistungen deutlich machen. Er wird Anreize für verantwortungsvolles Verhalten und eine Kultur des verantwortungsvollen Handelns schaffen, die auf das Lernen sowie die Entwicklung besserer öffentlicher Dienste für die Zukunft ausgerichtet ist.

3.18 Verfahren für die vorzeitige Beendigung eines Mandats sollten nur in Ausnahmefällen und gemäß strengen gesetzlichen Auflagen angewandt werden. In den Rechtsvorschriften sollten die

Verfahrensgarantien in Bezug auf Transparenz, Legitimität und Rechtmäßigkeit des Amtsenthebungsverfahrens festgelegt, die an dem Verfahren beteiligten Personen klar benannt sowie die Kriterien für die Einleitung des Verfahrens und die Bestätigung der Amtsenthebung bestimmt werden. Für die Einleitung des Verfahrens nach einer vorangegangenen oder vor einer zukünftigen Wahl sollten eindeutige und angemessene Fristen sowie gerichtliche Kontrollen der Schritte und Bedingungen des Verfahrens festgelegt werden.

3.19 Im Besonderen gilt:

a. Die Amtsenthebung durch die Bevölkerung sollte die anderen in einer repräsentativen Demokratie zur Verfügung stehenden Mechanismen lediglich ergänzen; sie sollte rechtlichen Einschränkungen unterliegen, z. B. in Bezug auf den Zeitpunkt, die Anzahl der erforderlichen Unterschriften, die für Beschlüsse über die Amtsenthebung erforderliche Anzahl und die erforderliche Mehrheit für Beschlüsse über die Amtsenthebung. Diese Einschränkungen sind wichtig, um zu vermeiden, dass ein repräsentatives Mandat in ein imperatives Mandat umgewandelt wird.

b. Die Amtsenthebung durch die Bevölkerung sollte ausschließlich im Falle derjenigen Personen möglich sein, die in allgemeinen unmittelbaren Wahlen in kommunale und regionale Regierungsämter gewählt wurden; im Falle einzelner Mitglieder gewählter Räte sollte die Amtsenthebung durch die Bevölkerung untersagt sein.

c. Kommunale und regionale Versammlungen sollten grundsätzlich nicht befugt sein, Bürgermeister und andere direkt gewählte Leiter kommunaler Gebietskörperschaften zu entlassen, es sei denn, die Entlassung ist die unvermeidliche Folge eines gemeinsamen Rücktritts der Versammlung oder führt zur Auflösung der Versammlung selbst.

3.20 Verwaltungsmaßnahmen, die auf Initiative einer höheren territorialen Ebene oder der staatlichen Behörden zu einer Aufhebung, Entfernung oder Entlassung kommunaler Gebietskörperschaften oder zur Auflösung von Gemeinderäten führen, sollten Ausnahmecharakter haben und nur unter sehr eingeschränkten, gesetzlich eindeutig geregelten Bedingungen vorgesehen sein. Diese Bedingungen, die durch gesetzlich festgelegte Kriterien definiert werden sollten, sollten Fälle umfassen, in denen die Arbeit der jeweiligen Institution schwerwiegend behindert wird und/oder in denen ihr Vorgehen nicht dem öffentlichen Interesse der kommunalen/regionalen Wähler dient.

3.21 Im Falle der vorzeitigen Beendigung eines Mandats sollte erforderlichenfalls die unverzügliche Durchführung von Neuwahlen ermöglicht und die Ernennung eines Geschäftsführers vermeiden werden, wenn die Vorschriften oder die Situation es einem gewählten Stellvertreter nicht gestatten, die notwendigen Aufgaben wahrzunehmen.

3.22 Die rechtlichen, zivilrechtlichen, strafrechtlichen oder disziplinarrechtlichen Folgen von Handlungen oder Unterlassungen sollten in eindeutiger, vorhersehbarer und kohärenter Weise gesetzlich geregelt werden; diese gesetzlichen Regelungen sollten außerdem geeignete Sicherheitsvorkehrungen zur Verhinderung des Missbrauchs dieser Maßnahmen umfassen.

3.23 Grundsätzlich sollten Vertreter nicht persönlich haftbar gemacht werden, wenn sie im Rahmen ihrer Pflichten und in gutem Glauben handeln. Spezifische strafrechtliche Bestimmungen können Fälle vorsehen, in denen sich Vertreter durch grob fahrlässiges Handeln strafbar machen. Die Frage der individuellen Haftung von Vertretern oder Gremien mit eigener Rechtspersönlichkeit sollte von einem Gericht geprüft werden, das über mögliche Sanktionen entscheidet. Es könnte ratsam sein, innerhalb der Zivil- oder Verwaltungsgerichte spezialisierte Abteilungen, die sich mit Fragen der finanziellen Haftung befassen, oder unabhängige Expertengremien einzurichten, die Stellungnahmen zu diesen Fragen abgeben, bevor die Gerichte Urteile erlassen.

3.24 Die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften sollten die Möglichkeit haben, Versicherungen für ihre finanziellen Haftungsrisiken sowie Vermögensschadenhaftpflichtversicherungen für ihre Vertreter abzuschließen, um diese vor Rechtsstreitigkeiten infolge von Schäden oder Verlusten zu schützen, die Bürgern im Rahmen der normalen Tätigkeit von Vertretern und Gremien im öffentlichen Interesse entstanden sind, sofern diese Schäden nicht auf grobe Fahrlässigkeit oder vorsätzliches Handeln zurückzuführen sind. Die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften oder ihre gewählten Vertreter sollten außerdem die Möglichkeit haben, zur Deckung der oben genannten Risiken Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit zu gründen.

3.25 Bei rechtswidrigen Beschlüssen eines öffentlich tagenden Kollegiums ist es ratsam, die persönliche Haftung derjenigen Personen auszuschließen, die ihren Widerspruch gegen diese Beschlüsse offiziell begründet haben, sofern sich feststellen lässt, wie jedes Mitglied des Kollegiums abgestimmt hat.



3.26 Die Anwendung eines automatischen Mechanismus für finanzielle Sanktionen sollte ausschließlich nach einer kontradiktorischen Verhandlung – entweder gerichtlich oder zur Eröffnung eines gerichtlichen Verfahrens – und nach Feststellung grober Fahrlässigkeit oder vorsätzlichen Handelns möglich sein.

3.27 Straftaten, die von Vertretern im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung begangen wurden, sollten verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen nach sich ziehen. Ein zusätzlicher Ausschluss von der Wählbarkeit nach einer Verurteilung muss zeitlich begrenzt (nicht unbefristet) sein. Strafrechtliche Immunität sollte der Strafverfolgung im Falle schwerer, die Interessen der lokalen oder regionalen Gebietskörperschaften berührenden Straftaten nicht entgegenstehen, auch wenn Vertreter aufgrund eines zusätzlichen Mandats auf einer anderen Regierungsebene strafrechtliche Immunität genießen.