

**Beschluss** (gegen die Stimmen von CSU mit FREIE WÄHLER):

1. Vom Vortrag wird Kenntnis genommen.
2. Die Landeshauptstadt München wird mit Transparency International Deutschland in Kontakt treten und im Rahmen von Vorgesprächen klären, ob bzw. unter welchen Rahmenbedingungen eine Mitgliedschaft der Landeshauptstadt München bei Berücksichtigung der im Beschluss dargestellten Rechtslage in Bayern möglich ist. Der Stadtrat wird über das Ergebnis der Vorgespräche informiert und sodann erneut mit der Entscheidung befasst, ob ein Antrag auf eine Mitgliedschaft bei Transparency International Deutschland gestellt werden soll.
3. Der Stadtrat der Landeshauptstadt München fordert die Einführung einer gesetzlichen Grundlage, die die Handlungsfreiheit der Kommunen in Bayern dadurch stärkt, dass sie in Bezug auf die Einführung kommunaler Transparenzregelungen für Mandatsträger\*innen zu relevanten Grundrechtseingriffen ermächtigt. Dabei sollen insbesondere die mögliche Reichweite anzeigepflichtiger Tätigkeiten zur Herstellung von Transparenz sowie die damit verbundenen Veröffentlichungsbefugnisse der Kommunen dem Wesentlichkeitsprinzip entsprechend geregelt werden. Den Grundsätzen des freien und ehrenamtlichen Mandats ist in diesem Rahmen Rechnung zu tragen.
4. Der Stadtrat der Landeshauptstadt München fordert die Einführung einer gesetzlichen Grundlage, die die Handlungsfreiheit der Kommunen in Bayern dadurch stärkt, dass sie in Bezug auf die Einführung kommunaler Verhaltensregelungen für Mandatsträger\*innen hinsichtlich der Annahme von Zuwendungen zu relevanten Grundrechtseingriffen ermächtigt. Kommunen sollten dazu befugt sein, die Annahme von bestimmten Zuwendungen durch

Mandatsträger\*innen zu untersagen, auch soweit die Annahme nicht die reformbedürftig hohen Voraussetzungen des § 108e StGB überschreiten. Die zum Vollzug solcher kommunaler Regelungen nötigen Eingriffs- und Ahndungsbefugnisse (wie z.B. öffentliche Beanstandung im Rat oder ggf. auch Festsetzung eines Ordnungsgelds) sowie zwingend gebotene Ausnahmen sind durch den Gesetzgeber dem Wesentlichkeitsprinzip entsprechend zu regeln. Den Grundsätzen des freien und ehrenamtlichen Mandats ist in diesem Rahmen Rechnung zu tragen.

5. Der Oberbürgermeister wird gebeten, über den Bayerischen Städtetag zu evaluieren, inwieweit andere Kommunen einen entsprechenden Vorstoß zur Verbesserung der kommunalen Handlungsfreiheit unterstützen würden.
6. Die Anträge Nr. 20-26 / A 01228 der Stadtratsfraktionen Die Grünen – Rosa Liste und SPD/Volt vom 23.03.2021, Nr. 20-26 / A 01248 der FDP – BAYERNPARTei-Stadtratsfraktion vom 25.03.2021, Nr. 20-26 / A 01249 der FDP – BAYERNPARTei-Stadtratsfraktion vom 25.03.2021, Nr. 20-26 / A 01256 der Fraktion ÖDP/FW vom 26.03.2021, Nr. 20-26 / A 01174 der Fraktion ÖDP/FW vom 11.03.2021, Nr. 20-26 / A 01326 der FDP – BAYERNPARTei-Stadtratsfraktion vom 18.04.2021, Nr. 20-26 / A 01257 der Fraktion ÖDP/FW vom 26.03.2021, Nr. 14-20 / A 00454 von Frau Stadträtin Wolf und Herrn Stadtrat Oraner (jeweils DIE LINKE.) vom 17.11.2014 und der Änderungsantrag Nr. 20-26 / A 03106 der Stadtratsfraktionen Die Grünen – Rosa Liste vom 29.09.2022 sind damit geschäftsordnungsmäßig behandelt.
7. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

Telefon: 233 - 26006  
Telefax: 233 - 28606

**Direktorium**  
Rechtsabteilung

**Personal- und  
Organisationsreferat**  
S3, Antikorruptionsstelle

### **Transparenz der Ratsarbeit – zuwendungsbezogene Verhaltensregelungen für Mandatsträger\*innen**

1. **Transparenzoffensive I – Selbstverpflichtung für den Stadtrat**  
Antrag Nr. 20-26 / A 01228 der Fraktionen Die Grünen/Rosa Liste und SPD/Volt vom 23.03.2021
2. **Ehrenordnung für die Mitglieder des Stadtrates**  
Antrag Nr. 20-26 / A 01248 der FDP BAYERNPARTEI Stadtratsfraktion vom 25.03.2021
3. **Ehrenkodex für ehrenamtliche Stadträte**  
Antrag Nr. 20-26 / A 01249 der FDP BAYERNPARTEI Stadtratsfraktion vom 25.03.2021
4. **Ehrenamtliche Stadtratsmitglieder bekennen sich zur Antikorruptionsrichtlinie**  
Antrag Nr. 20-26 / A 01256 der Fraktion ÖDP/FW vom 26.03.2021
5. **Lobby- Register für die Stadt München**  
Antrag Nr. 20-26 / A 01174 der Fraktion ÖDP/FW vom 11.03.2021
6. **Nicht jeder kann sich einen Promi-Anwalt leisten: Transparenz der Stadtverwaltung auch bei Sachverhalten mit prominenter Beteiligung**  
Antrag Nr. 20-26 / A 01326 der FDP BAYERNPARTEI Stadtratsfraktion vom 18.04.2021
7. **Transparency Deutschland – München wird Mitgliedskommune**  
Antrag Nr. 20-26 / A 01257 der Fraktion ÖDP/FW vom 26.03.2021
8. **Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung: Stadträtinnen und Stadträte vor Rechtsunsicherheiten schützen**  
Antrag Nr. 14-20 / A 00454 von Frau Stadträtin Wolf und Herrn Stadtrat Oraner (DIE LINKE) vom 17.11.2014

### **Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 06915**

#### 14 Anlagen:

1. Antrag Nr. 20-26 / A 01228
2. Antrag Nr. 20-26 / A 01248
3. Antrag Nr. 20-26 / A 01249
4. Antrag Nr. 20-26 / A 01256
5. Antrag Nr. 20-26 / A 01174
6. Antrag Nr. 20-26 / A 01326
7. Antrag Nr. 20-26 / A 01257
8. Antrag Nr. 14-20 / A 00454
9. Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 09736 - VPA vom 12.12.2012
10. Schreiben der Regierung von Oberbayern vom 17.08.2009
11. Schreiben des Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 17.11.2021
12. Schreiben des Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI) vom 22.04.2022
13. Schreiben des Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI) vom 08.01.2016
14. Selbstverpflichtungserklärung für korporative Mitglieder von Transparency Deutschland - Kommunen – (Stand März 2009)

## Inhaltsverzeichnis

A.	Anlass	3
B.	Transparenzkodex, Lobby-Register	4
1.	Bisherige Rechtsauffassung zur Herstellung freiwilliger Transparenz in Bezug auf die Ratsarbeit	4
2.	Neue Rechtsauffassung auf Grundlage von Aussagen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern sowie des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz	5
C.	Regelung hinsichtlich der „Annahme von Zuwendungen“ durch ehrenamtliche Stadtratsmitglieder	8
1.	Kein allgemeines Verbot der Annahme von Zuwendungen durch ehrenamtliche Stadtratsmitglieder	8
2.	Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern (§ 108 e StGB)	9
3.	Für die Rechtsstellung des Mitglieds maßgebliche Vorschriften im Sinne von § 108e Abs. 4 StGB	10
4.	Regelungen über die gesetzlichen Vorgaben hinaus	11
D.	Forderungen an den Gesetzgeber	12
E.	Transparenz der Stadtverwaltung auch bei Sachverhalten mit prominenter Beteiligung	14
1.	Zu den Punkten 1 und 2	14
2.	Zu Punkt 3	14
F.	Mitgliedschaft der Landeshauptstadt München als korporatives Mitglied bei Transparency International Deutschland e.V.	14
1.	Transparency International	14
2.	Frühere Befassung des Münchner Stadtrats	15
3.	Voraussetzungen einer Mitgliedschaft bei TI	15
4.	Kosten	17
5.	Vorteile einer Mitgliedschaft	17
6.	Nachteile einer Mitgliedschaft	17
7.	Fazit	17
G.	Anhörung / Abstimmungen	18

## **Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 20.07.2022 (VB)** Öffentliche Sitzung

### **I. Vortrag des Referenten**

#### **A. Anlass**

In zeitlichem Zusammenhang mit der so genannten „Maskenaffäre“<sup>1</sup> wurde eine Reihe von Anträgen (Anlagen 1-8) gestellt, die allesamt das Ziel verfolgen, denkbare Interessenvermischungen bei der Ratsarbeit zu regulieren sowie relevante Interessenkonflikte im Sinne größerer Transparenz sichtbar zu machen.

Beantragt wurden insbesondere

- die Einführung einer freiwilligen **Selbstverpflichtung für den Stadtrat** im Sinne eines Transparenz- und Verhaltenskodex für Stadtratsmitglieder (ähnlich der Regelungen in Stuttgart oder Leipzig),
- die Einführung eines freiwilligen **Ehrenkodex** sowie einer **Ehrenordnung** für ehrenamtliche Stadtratsmitglieder hinsichtlich der Annahme von Zuwendungen sowie zur Sichtbarmachung bestimmter Beschäftigungsverhältnisse,
- die Einführung eines freiwilligen **Ehrenkodex**, welcher der städtischen Antikorruptionsrichtlinie nachgebildet ist,
- die Einführung eines **Lobby-Registers**, in welchem Kontakte von Lobbyist\*innen und Wirtschaftsvertreter\*innen zu Vertreter\*innen von Politik und Verwaltung der Stadt München erfasst und ggf. offengelegt werden,
- die **Offenlegung von Geschäftsbeziehungen** zwischen Stadtverwaltung und bestimmten Institutionen, an denen Landtags- oder Bundestagsabgeordnete beteiligt sind
- eine korporative Mitgliedschaft der Landeshauptstadt München bei **Transparency Deutschland e.V.**

Bei der Bearbeitung dieser Anträge wurde festgestellt, dass noch ein Antrag mit ähnlicher Zielrichtung aus dem Jahr 2014 im Ratsinformationssystem als „aufgegriffen“ geführt wird. Dieser Antrag („Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung: Stadträtinnen und Stadträte vor Rechtsunsicherheiten schützen“) möchte u.a. einen **Appell des Stadtrats** an alle Stadtratsmitglieder erreichen, wonach diese ab sofort die Antikorruptionsrichtlinien der Stadt berücksichtigen sollen.

Im Rahmen dieser Beschlussvorlage soll zunächst auf die Frage eingegangen werden, ob und inwieweit auf Grundlage einer verpflichtenden oder freiwilligen Regelung mehr Transparenz in Bezug auf die Stadtratsarbeit hergestellt werden kann. Dies betrifft insbesondere die Themen „Selbstverpflichtung für den Stadtrat“, „Ehrenordnung“ und „Lobby-Register“.

<sup>1</sup> Als Maskenaffäre wird ein Komplex von Vorfällen in den Jahren 2020 und 2021 mutmaßlicher Vorteilsnahme mehrerer Bundestags- und Landtagsabgeordneter der CDU und CSU bezeichnet. Hierunter fallen insbesondere Vorgänge im Zusammenhang der Beschaffung von Atemschutzmasken vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie in Deutschland.

Im Anschluss wird die Thematik „Annahme von mandatsbezogenen Zuwendungen“ durch ehrenamtliche Stadtratsmitglieder auch im Kontext des § 108e StGB (Abgeordnetenbestechung) sowie die Möglichkeit und Wirkungen verpflichtender bzw. freiwilliger Regelungen in diesem Bereich dargestellt.

Letztlich erfolgen Ausführungen zu den Themen „Offenlegung bestimmter Geschäftsbeziehungen zwischen Stadtverwaltung und Institutionen, an denen Landtags- bzw. Bundestagsabgeordnete beteiligt sind“ sowie zu der Thematik um die Beantragung einer Mitgliedschaft bei Transparency Deutschland e.V.

Die Federführung des Antrags betreffend die Mitgliedschaft bei Transparency Deutschland e.V. lag beim Personal- und Organisationsreferat und dort bei der Antikorruptionsstelle. Bezüglich der weiteren Anträge lag die Federführung beim Direktorium.

## **B. Transparenzkodex, Lobby-Register**

Im Zusammenhang mit einer im Wege der freiwilligen Selbstverpflichtung eingeführten **Transparenzordnung bzw. einem Transparenz- und Verhaltenskodex** sollen Nebentätigkeiten, Gesellschaftsanteile, bestimmte geschäftliche Beziehungen u.ä. der Stadtratsmitglieder erhoben, gespeichert und zumindest in Teilen veröffentlicht werden.

Mit dem beantragten **Lobbyregister** ist ein öffentlich geführtes Register über Kontakte zwischen Interessenvertretern und ehrenamtlichen Ratsmitgliedern sowie ggf. auch städtischen Bediensteten gemeint.

Vergleichbare **gesetzliche** Regelungen gibt es beispielsweise für Bundestags- und Landtagsabgeordnete, insbesondere auf Grundlage der Lobbyregister- und Abgeordnetengesetze.

### **1. Bisherige Rechtsauffassung zur Herstellung freiwilliger Transparenz in Bezug auf die Ratsarbeit**

In der Vergangenheit war der Münchner Stadtrat bereits mit ähnlichen Anträgen befasst. Dabei hat er stets die Einführung eines Ehren- bzw. eines Transparenzkodex im obigen Sinne abgelehnt (zuletzt mit Beschluss der Vollversammlung vom 19.12.2012, Vorlagen-Nr. 08-14 / V 09736 und Vollversammlung vom 19.02.2014 Vorlagen-Nr. 08-14 / V 04414).

In der Vorlage (Anlage 9) zum Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 12.12.2012 (VB) wurde insoweit ausgeführt, dass die Bayerische Gemeindeordnung keine umfassende generelle Anzeigepflicht hinsichtlich des ausgeübten Berufes und vergleichbarer Tätigkeiten für Stadtratsmitglieder enthält und eine **verpflichtende Einführung** einer Transparenzordnung o.ä. rechtlich nicht zulässig wäre. Diese zutreffende Rechtsauffassung fußt im Wesentlichen darauf, dass weder die Gemeindeordnung noch die kommunalrechtlichen Satzungsermächtigungen oder

Art. 28 Abs. 2 GG **eine ausreichende rechtliche Grundlage** dafür bieten, Ratsmitgliedern Verhaltens- oder Auskunftspflichten aufzuerlegen, die über die gesetzlich geregelten Pflichten hinausgehen und insbesondere keine Rechtfertigung für damit verbundene Grundrechtseingriffe bieten.

Im Vorfeld der damaligen Beschlussfassung wurde der Rat der Rechtsaufsicht eingeholt. Man kam zu dem Ergebnis, dass eine Regelung hinsichtlich der Auskunft über Gesellschaftsanteile, Beschäftigungsverhältnisse, Mitgliedschaften in Vereinen, Organen von jur. Personen o.ä. **auf Basis einer freiwilligen Regelung** eingeführt werden könnte.

Die Regierung von Oberbayern (s.a. Schreiben der Reg. v. OB vom 24.08.2009; Az. 12.1.11-1413-16/09-Mc – Anlage 10) war insbesondere der Meinung, dass es rechtlich unschädlich sei, wenn die Öffentlichkeit im Einzelfall davon erfährt, dass einzelne Stadtratsmitglieder sich nicht „freiwillig“ dazu bereit erklärt haben, entsprechende Auskünfte zu erteilen. Dieser Schluss kann ohne weiteres gezogen werden, wenn Daten zu einzelnen Personen in den relevanten Veröffentlichungen gerade nicht zu finden sind. Die Regierung war der Ansicht, dass die Betroffenen dies in diesem Zusammenhang „hinnehmen müssten“.

## 2. **Neue Rechtsauffassung auf Grundlage von Aussagen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern sowie des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz**

Diese letztlich über zehn Jahre alte Rechtsauffassung wurde im Zuge der Antragsbearbeitung auf den Prüfstand gestellt.<sup>2</sup>

### 2.1 Dabei kam der **Landesbeauftragte für den Datenschutz** mit Schreiben vom 17.11.2021 (Anlage 11) zu dem Ergebnis, dass einer auf einer freiwilligen Selbstverpflichtung und auf parallelen datenschutzrechtlichen Einwilligungen beruhenden Lösung der Thematik erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken entgegen stehen.

Die Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung personenbezogener Daten stelle – **auch auf freiwilliger Basis (!)** - einen Eingriff in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung der betroffenen Stadtratsmitglieder dar.

Nach der so genannten „Wesentlichkeitstheorie“ müsse die Regelung der wesentlichen Entscheidungen aber durch den Gesetzgeber erfolgen. Anders als im nicht-öffentlichen Bereich spiele die datenschutzrechtliche Einwilligung als Rechtsgrundlage der Verarbeitung personenbezogener Daten im öffentlichen Sektor ohnehin eine nachrangige Rolle und sei generell nicht geeignet, Datenverarbeitungen größeren Umfangs zu legitimieren, soweit die öffentliche Stelle nicht auf gesetzlich geregelte Verarbeitungsbefugnisse zurückgreifen kann.

Zudem sei die Freiwilligkeit der (nötigen) datenschutzrechtlichen Einwilligungen mehr

<sup>2</sup> u.a. weil sich das Datenschutzrecht in den letzten Jahren rasant entwickelt hat und die europäische Datenschutz-Grundverordnung erlassen wurde. Auch wurden mit der Frage nach einem Lobby-Register neue Aspekte aufgeworfen, die näherer Prüfung bedurften.

als zweifelhaft. Es erscheine u.a. vorhersehbar bzw. sogar wahrscheinlich, dass die Nicht-Einwilligung bestimmter Personen Gegenstand insbesondere auch (partei-)politischer Diskussionen werden würde, aufgrund derer die betroffenen Ratsmitglieder sich veranlasst sehen, die Gründe für ihre Entscheidung zu rechtfertigen. Zudem sei es denkbar, dass Ratsmitglieder eine Einwilligung nur deshalb erteilen, um den bloßen theoretischen Verdacht einer unlauteren Amtsausübung bereits von vornherein zu entkräften und dadurch Nachteile in der gesellschaftlichen Wahrnehmung zu vermeiden.

Dies gelte insbesondere hinsichtlich der Einführung eines Lobbyregisters und von Transparenzregelungen im Zusammenhang mit möglichen (gesetzlich nicht schon geregelten) Interessenkonflikten.

## 2.2 Das **Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI)** teilt diese Rechtsauffassung mit Schreiben vom 22.04.2022 (Anlage 12).

Zum einen weise der Landesbeauftragte für den Datenschutz zu Recht darauf hin, dass hier von einer echten freiwilligen Ausgestaltung keine Rede sein könne.

Darüber hinaus macht das StMI aber auch auf einen möglichen Verstoß gegen Art. 12 GG aufmerksam sowie ernstzunehmende kommunalrechtliche Bedenken geltend:

Selbst für eine freiwillige Ausgestaltung fehle eine gesetzliche Grundlage. Der Gesetzgeber habe für mögliche Interessenkollisionen von ehrenamtlichen Ratsmitgliedern mit Art. 20 Abs. 1, Art. 30 Abs. 3 und 4, Art. 49 und Art. 50 GO bereits umfangreiche Vorkehrungen getroffen, worauf auch der Landesbeauftragte für den Datenschutz hinweise. Hieraus sei zu schließen, dass der Gesetzgeber den Problemkreis **abschließend regeln** wollte und für weitere, auch freiwillig eingegangene Verpflichtungen, kein Raum sei.

Insbesondere enthalte Art. 49 Abs. 1 GO bei einer persönlichen Betroffenheit von Mitgliedern ein striktes Teilnahmeverbot an Beratungen und Abstimmungen. Dabei sei jedes Mitglied des Gemeinderats verpflichtet, ihm bekannte Umstände, die eine mögliche persönliche Beteiligung begründen, vor Eintritt in die Beratung zu dem entsprechenden Tagesordnungspunkt unaufgefordert dem Vorsitzenden mitzuteilen. Die Mitteilungspflicht bestehe dabei für Umstände bzw. Geschäftsbeziehungen, die tatsächlich eine persönliche Beteiligung begründen können. Im Gegensatz zu einer verpflichtenden oder freiwilligen Transparenzordnung seien somit nicht anlasslos eine Vielzahl von Geschäftsbeziehungen zu offenbaren. Es handele sich insoweit um ein milderes und effektiveres Mittel zur Vermeidung von Interessenkollisionen.

## 2.3 Die **Rechtsabteilung des Direktoriums** teilt diese rechtlichen Bedenken in weiten Teilen (vor allem die datenschutzrechtlichen Erwägungen).

Hinsichtlich des vom BayStMI erwähnten Art. 49 Abs. 1 BayGO (Ausschluß wegen persönlicher Beteiligung) ist darauf hinzuweisen, dass Art. 49 BayGO durch den bayerischen Gesetzgeber - vermutlich bewusst - enger gefasst wurde als die üblichen für städtische Beschäftigte geltenden allgemeinen verfahrensrechtlichen



Befangenheitsvorschriften in Art. 20 BayVwVfG (Befangenheit) und Art. 21 BayVwVfG (Besorgnis der Befangenheit):

- So gibt es für die Ratstätigkeit der ehrenamtlichen Stadtratsmitglieder insbesondere keine Auffangregelung hinsichtlich unbenannter Interessenskonflikte.
- Für Art. 49 BayGO genügt es nicht, wenn das Stadtratsmitglied - trotz denkbarer Interessenkonflikte - bei einem Verfahrensbeteiligten „gegen Entgelt beschäftigt ist“. Vielmehr ist eine rechtliche Vertreter\*innenstellung erforderlich.
- Gleiches gilt für Aufsichtsratsmitglieder eines Verfahrensbeteiligten, da der Aufsichtsrat als Überwachungsorgan nicht zur Vertretung der Gesellschaft berufen ist.
- Ebenso für einfache Mitglieder juristischer Personen, Gesellschafter\*innen einer GmbH oder Aktionär\*innen einer Aktiengesellschaft, auch wenn diese aufgrund ihrer rechtlichen Stellung (z.B. bei hohen Unternehmensbeteiligungen) ein Interesse an dem Beratungs- oder Entscheidungsgegenstand haben.

Insoweit ist erkennbar, dass es Bereiche möglicher Interessenkonflikte gibt, bei denen die Auskunftspflicht gegenüber der Sitzungsleitung mangels persönlicher Beteiligung im Sinne von Art. 49 BayGO nicht greift, gleichzeitig aber aus Antikorruptionsgesichtspunkten zumindest die Herstellung von Transparenz erstrebenswert wäre.

2.4 Bundesweit haben sich viele **andere Kommunen**<sup>3</sup> entsprechende Transparenzregelungen – zumeist auf freiwilliger Grundlage - gegeben. Im Rahmen der Erstellung dieser Beschlussvorlage konnten vierzehn Transparenz- und Verhaltensregelungen anderer Kommunen eruiert, untersucht und miteinander verglichen werden. In den meisten Fällen sind dort Regelungen enthalten, die mit der oben geschilderten Rechtslage kaum in Einklang zu bringen sind. Vermutlich wird dort die Rechtslage zumeist anders beurteilt bzw. oder wurde nicht vertieft untersucht.

Lediglich in Nordrhein-Westfalen existiert eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für entsprechende kommunale Regelungen (namentlich § 43 Abs. 3 GO NRW sowie § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW). Dort ist die Herstellung von Transparenz in vielen Bereichen für Ratsmitglieder verpflichtend.

2.5 In Anbetracht der Tatsache, dass das BayStMI als obere Rechtsaufsichtsbehörde die Kommunalaufsicht über die Landeshauptstadt München ausübt, kann **de lege lata** von der Ausgestaltung eines Transparenz- oder Lobbyregisters im Sinne der in Rede stehenden Stadtratsanträge - auch auf freiwilliger Basis - nur dringend abgeraten werden. Mit rechtsaufsichtlichen Beanstandungen wäre zu rechnen.

Soweit in der Vergangenheit eine gegenteilige Rechtsauffassung zum Ausdruck gekommen sein sollte, wird diese ausdrücklich nicht aufrecht erhalten.

<sup>3</sup> Regelungen wurden gefunden und näher untersucht u.a. für: Stuttgart, Erlangen, Regensburg, Neuruppin, Potsdam, Bonn, Duisburg, Essen, Hilden, Köln, Wuppertal, Mainz, Leipzig, Halle (Saale)

Im Ergebnis muss von der Einführung eigenständiger kommunaler und mandatsbezogener Transparenzregelungen sowie eines Lobby-Registers aus Rechtsgründen abgesehen werden, unabhängig davon, ob diese Einführung auf verpflichtender oder auf freiwilliger Basis erfolgen soll. Selbstverständlich bleibt es den ehrenamtlichen Stadtratsmitgliedern weiterhin unbenommen, entsprechende Transparenz auf eigenen Webseiten herzustellen.

### **C. Regelung hinsichtlich der „Annahme von Zuwendungen“ durch ehrenamtliche Stadtratsmitglieder**

**Beamt\*innen** dürfen, auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, keine Belohnungen, Geschenke oder sonstigen Vorteile für sich oder eine dritte Person in Bezug auf ihr Amt fordern, sich versprechen lassen oder annehmen. Ausnahmen bedürfen der Zustimmung ihres gegenwärtigen oder letzten Dienstherrn (§ 42 BeamStG). Ähnliche Regelungen gelten für **Tarifbeschäftigte**. Vor diesem Hintergrund wurde die **Antikorruptionsrichtlinie** der Landeshauptstadt München erlassen, die unter anderem auch Rechtsklarheit und Rechtssicherheit für alle Beschäftigten schafft, indem sie die Annahme bestimmter Zuwendungen ausdrücklich vom allgemeinen Annahmeverbot freistellt.

#### **1. Kein allgemeines Verbot der Annahme von Zuwendungen durch ehrenamtliche Stadtratsmitglieder**

Ein mit der beamtenrechtlichen Regelung vergleichbares, allgemeines Verbot der Annahme „mandatsbezogener“ Zuwendungen gibt es dagegen **für ehrenamtliche Stadtratsmitglieder** gerade nicht:

- 1.1 Zur Annahme von Zuwendungen im Zusammenhang mit der Ausübung des Ehrenamtes enthält die **Bayerische Gemeindeordnung** keine expliziten Regelungen. Sie enthält indes eine Vielzahl von Regelungen zu Interessenkonflikten. Insoweit wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf die Ausführungen im Schreiben des BayStMI vom 22.04.2022 sowie auf das Schreiben der Rechtsabteilung an die Fraktionen vom 12.04.2021 („Darstellung relevanter kommunalrechtlicher Normen bei Interessenkollisionen im beruflichen Bereich“), sowie auf die Vorlage zum Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 12.12.2012 (Vorlagen-Nr. 08-14 / V 09736) verwiesen.
- 1.2 Die Amtsdelikte der **§§ 331 ff. StGB** (die eine ähnliche Regelungswirkung wie die beamtenrechtlichen Vorschriften erzeugen würden) sind für die ehrenamtlichen Stadtratsmitglieder, soweit sie nicht über ihre Stadtratstätigkeit hinaus mit konkreten Verwaltungsaufgaben betraut sind<sup>4</sup>, ebenfalls nicht anwendbar. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes (Entscheidungen vom 09.05.2006, NJW 2006 S. 2050 und vom 28.08.2007, Die Fundstelle 2008 Rn. 159) sind sie grundsätzlich keine Amtsträger.

<sup>4</sup> Eine Amtsträgereigenschaft ehrenamtlicher Stadtratsmitglieder kommt im Wesentlichen bei der Wahrnehmung von Aufsichtsratsmandaten in Betracht

Entsprechend gibt es bislang auch keine allgemeine Regelung zu „erlaubten“ Zuwendungen im Hinblick auf ehrenamtliche Stadtratsmitglieder.

## 2. Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern (§ 108 e StGB)

Für ehrenamtliche Stadtratsmitglieder gilt im Wesentlichen die strafrechtliche Bestimmung des § 108 e StGB (Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern).

- 2.1 Der Tatbestand des **§ 108 e StGB** ist auf Abstimmungen in kommunalen Gremien zwar grundsätzlich anwendbar; er hat jedoch einen wesentlich engeren Anwendungsbereich als die §§ 331 ff. StGB. Zum Inhalt des 2014 neu geregelten Straftatbestands der Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern wird zunächst auf die Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 02325 zum Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 28.01.2015 verwiesen, in welcher die wesentlichen Voraussetzungen der Vorschrift dargestellt wurden. Die in dieser Sitzungsvorlage geschilderten Bemühungen der bayerischen kommunalen Spitzenverbände endeten letztlich in einem allgemeinen rechtsaufsichtlichen Erläuterungsschreiben des StMI vom 08.01.2016 (Anlage 13), welches u.a. ergänzende Ausführungen zur Reichweite der Bestimmung enthält.
- 2.2 In der **Literatur** (vgl. zum Ganzen: *Beck-Online Kommentar zu § 108e StGB*) wird mittlerweile verlautbart, dass auch die Neuregelung des § 108e StGB das Phänomen der Mandatsträgerbestechung nur unzureichend erfasse. Sie sei zudem mit erheblichen Auslegungsschwierigkeiten verbunden und stehe in systematischem wie kriminalpolitischem Widerspruch zu den §§ 331 ff StGB.

Letztlich führe die Gesetzesänderung zu keinem spürbaren Effekt: In der Zeit von 2015 bis einschließlich 2018 kam es lediglich zu einer Verurteilung (Peters, *Der Staat* 59 (2020), 513, 542).

- 2.3 In Bezug auf die „Maskenaffäre“ hat das **Oberlandesgericht München** (Beschluss vom 16.11.2021 – Az. 6 St 4/21, 6 St 5/21) die beiden Angeklagten von den zentralen Tatvorwürfen entlastet. Ihr Verhalten erfülle weder den Tatbestand der Bestechung noch den der Bestechlichkeit von Mandatsträgern. Ein Mandatsträger handele nach dem eindeutigen Willen des Gesetzgebers ausschließlich im Rahmen von parlamentarischen Verhandlungsgegenständen „bei der Wahrnehmung seines Mandats“ i.S.d. § 108e Abs. 1 StGB, nicht jedoch im Rahmen seiner sonstigen außerparlamentarischen Aufgaben. In der Begründung der Entscheidung finden sich dabei die folgenden Ausführungen, welche in ihrer Formulierung im Rahmen von strafgerichtlichen Urteilen eher selten sind und ggf. auch als Kritik an der gesetzlichen Regelung verstanden werden können:

*„[...] es sind durchaus strafwürdige korruptive Verhaltensweisen auch bei außerparlamentarischen Tätigkeiten in Ausübung des Mandats vorstellbar (vgl. Beispiel in Fischer, StGB, 68. Aufl. 2021, § 108 e StGB Rn. 27). Doch ist es dem Gesetzgeber unbenommen, einzelne strafwürdige Verhaltensweisen vom Anwendungsbereich der Strafnorm auszunehmen.“* - (Hervorhebungen D-R)

*„[...] auch in einem solchen Fall darf ein nach dem Willen des Gesetzgebers strafloses Verhalten nicht durch eine Entscheidung der Gerichte strafbar werden. Vielmehr haben die Gerichte dies zu respektieren und durch restriktive Auslegung eines weiter gefassten Wortlauts der Norm sicherzustellen. Dies gilt auch dann, wenn dadurch Einzelfälle aus dem Anwendungsbereich eines Strafgesetzes herausfallen, obwohl sie ähnlich strafwürdig erscheinen mögen wie das pönalisierte Verhalten. Es ist dann Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, ob er die Strafbarkeitslücke bestehen lassen oder durch eine neue Regelung schließen will. [...] Den Gerichten ist es verwehrt, seine Entscheidung zu korrigieren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2010 - 2 BvR 2559/08 -, NJW 2010, 3209 Rn. 78, 80).“ - (Hervorhebungen D-R)*

Gegen die Entscheidungen des OLG hat die in diesem Fall ermittelnde Generalstaatsanwaltschaft München Beschwerde beim BGH in Karlsruhe eingelegt. Die Bundesanwaltschaft hat sich Presseberichten zu Folge im Beschwerdeverfahren jedoch der Rechtsansicht des OLG München angeschlossen. Eine Entscheidung durch den BGH liegt noch nicht vor.

### 3. Für die Rechtsstellung des Mitglieds maßgebliche Vorschriften im Sinne von § 108e Abs. 4 StGB

Ein ungerechtfertigter Vorteil im Sinne von § 108e StGB liegt auch dann nicht vor, wenn die Annahme des Vorteils **„im Einklang mit den für die Rechtsstellung des Mitglieds maßgeblichen Vorschriften“** steht (§ 108e Abs. 4 StGB). Damit sind insbesondere die Regelungen der Abgeordnetengesetze des Bundes und der Länder gemeint. Insoweit stellt sich aber auch die Frage, inwieweit die Landeshauptstadt München entsprechende eigene „Vorschriften“ erlassen dürfte.

Nach dem oben erwähnten Erläuterungsschreiben des StMI aus 2016 sowie dem Schreiben des StMI vom 22.04.2022 gilt hinsichtlich der **Einführung kommunaler Vorschriften** zusammenfassend wohl das Folgende:

Es ist denkbar, dass die Kommune aufgrund ihrer Organisationshoheit solche Vorschriften erlässt. Diese dürften jedoch keinen strengeren als den gesetzlichen Maßstab etablieren. Konkrete Formulierungshilfen können durch das StMI nicht gegeben werden. Da es bei der Annahme von Zuwendungen immer auf den konkreten Kontext, auf sozial typische Verhaltensweisen und letztlich auf die Absicht der handelnden Personen ankomme, wird es aber auch **„vor Ort nur schwer möglich sein, klare Fallgruppen zulässigen oder unzulässigen Verhaltens zu bilden.“** Wenn überhaupt, sollten restriktive Regelungen erlassen werden, die im Zweifel keinen Anschein der Annahme eines ungerechtfertigten Vorteils erwecken.

Andererseits lasse sich für einen Mandatsträger in der konkreten Situation meist erkennen, welches Verhalten ein **verantwortungsvoller Umgang mit dem kommunalen Mandat** nahelegt.

Die **Rechtsabteilung des Direktoriums** hält diese Hinweise für nachvollziehbar und rät von dem Versuch ab, im Kontext von § 108e Abs. 4 StGB Fallgruppen ausnahmsweise zulässigen Verhaltens zu definieren. Das Risiko strafrechtlicher Verfolgung könnte hier bestenfalls geringfügig beeinflusst werden, da lokale Regelungen nicht je-

des beliebige Verhalten legalisieren können und insbesondere auch nicht prognostiziert werden kann, wie solche Regelungen durch die Justizbehörden oder die Gerichte beurteilt werden würden.

Vor dem Hintergrund, dass nach dem Parteiengesetz oder entsprechenden Gesetzen zulässige Spenden nicht unter den Vorteilsbegriff des § 108e StGB fallen, erscheint es schwer, überhaupt noch Fälle bzw. Fallgruppen zu finden, die nicht per se kritisch zu sehen wären, obwohl alle anderen Tatbestandsmerkmale<sup>5</sup> des § 108 e StGB erfüllt sind. Gleichzeitig dürften entsprechende „Vorschriften“ auch keine Zuwendungsannahmen verbieten, die nicht schon gesetzlich verboten sind. Ein reines „Erlaubnis-papier“ mit fragwürdiger rechtlicher Wirkung dürfte im Übrigen nicht der Intention der gestellten Anträge entsprechen.

Sollten Zweifel in Bezug auf eine Strafbarkeit nach § 108e StGB bestehen, so kann nur der Rat erteilt werden, eine Zuwendung abzulehnen und darum zu bitten, für die Zukunft auf entsprechende Zuwendungen zu verzichten. Nach den Erfahrungen des BayStMI führe dies bei den Gebern einer Zuwendung nicht zu Verstimmungen, soweit klargestellt wird, dass damit keine Missachtung des Geschenks verbunden ist, sondern der Anschein unzulässiger Beeinflussung vermieden werden soll und die Unabhängigkeit des Mandats ernst genommen wird.

#### 4. Regelungen über die gesetzlichen Vorgaben hinaus

Die Einführung **verpflichtender Verhaltensregelungen**, die ein Verbot der Annahme von gesetzlich nicht verbotenen Zuwendungen oder Vorteilen zum Inhalt haben, ist rechtlich nicht zulässig. Wie das BayStMI im Schreiben vom 22.04.2022 ausführt, können Gemeinden grundsätzlich weder einzelnen noch allen ehrenamtlichen Ratsmitgliedern über die gesetzlichen Pflichten hinausgehende Verhaltenspflichten auferlegen (vgl. Widtmann/Grasser/Glaser, BayGO, Art. 31 Rn. 7). Die Ratsmitglieder haben nach Maßgabe der Eigenverantwortlichkeit, wie sie dem verfassungsrechtlich geformten Bild der in den staatlichen Aufbau integrierten kommunalen Selbstverwaltung entsprechen, ein freies Mandat (vgl. BVerwG NVwZ 1993, 375). Verhaltensregelungen für die Annahme von gesetzlich nicht verbotenen Zuwendungen oder Vorteilen für ehrenamtliche Ratsmitglieder bedürften, wie für Parlamentsabgeordnete, einer gesetzlichen Grundlage. Eine solche Rechtsgrundlage existiert für Bayern nicht.

Aber auch gegen die Einführung von Verhaltensregelungen zur Annahme von Zuwendungen auf **freiwilliger Grundlage** bestehen erhebliche Bedenken:

- Zum einen stellt sich auch in diesem Kontext die Frage, ob Bundes- und Landesgesetzgeber die Thematik bereits abschließend geregelt haben und deshalb kein Raum für weitere, auch freiwillig eingegangene Verpflichtungen ist,

5 Im Kontext der Entscheidung des OLG München bei der „Maskenaffäre“ führt Staudinger (jurisPR-StrafR 24/2021 Anm. 3) insoweit wie folgt aus: „Solange allerdings die Strafbarkeit nur über § 108e StGB in der aktuellen Fassung zu prüfen ist, bleibt nur ein äußerst schmaler Bereich, in dem sich der Abgeordnete strafbar machen kann. Er müsste sich in seiner originär parlamentarischen Arbeit „kaufen“ lassen. Nutzt er nur Kontakte oder stellt er Verbindungen zur Exekutive her, die er sich vergüten lässt, bleibt er straffrei.“

wie das BayStMI ausdrücklich zur Frage von Transparenzbestimmungen ausführt.

- In einigen politischen Parteien und Kommunen gibt es bereits Selbstverpflichtungen/Ehrenerklärungen/Ehrenkodizes mit ähnlicher Intention. Diese haben sich in der Vergangenheit nicht immer als wirkungsvolles Instrument herausgestellt.
- Eine entsprechende Selbstverpflichtung würde die Mandatsträger\*innen ggf. in der falschen Sicherheit wiegen, sich bei Einhaltung der Selbstverpflichtung jederzeit rechtstreu zu verhalten. Rechtsverstöße im Einzelfall können durch eine solche unverbindliche Regelung aber nicht zuverlässig ausgeschlossen werden.
- Von einer echten Freiwilligkeit der Selbstverpflichtung könnte man ebenfalls wohl kaum sprechen. Vielmehr wäre absehbar, dass Ratsmitglieder einem nicht zu unterschätzenden öffentlichen Druck ausgesetzt wären, sich der Selbstverpflichtung zu unterwerfen.
- Datenschutzrechtliche Einwilligungserklärungen, die von Stadtratsmitgliedern in Bezug auf die Selbstverpflichtung abgegeben werden, wären deshalb vss. mangels Freiwilligkeit unwirksam. Im Übrigen könnten Ratsmitglieder, soweit sie im Verdachtsfall Nachteile befürchten, solche Einwilligungserklärungen jederzeit frei widerrufen.
- Auch könnte die Landeshauptstadt München im Falle des Verdachts einer bloßen Verfehlung gegen die Selbstverpflichtung daher den Sachverhalt nicht aufklären. Sie dürfte hinsichtlich des Vorwurfs keinerlei Daten erheben, speichern, verarbeiten oder im Kontext des Vorwurfs veröffentlichen, jedenfalls soweit diese nicht ohnehin offenkundig sind. Auch für eine öffentliche oder nicht-öffentliche Beanstandung von Fehlverhalten durch Rat oder Oberbürgermeister wäre kein Raum, soweit nicht gleichzeitig gegen gesetzliche Vorgaben verstoßen wird. Eine „freiwillige Selbstverpflichtung“ wäre damit für die Verwaltung der Landeshauptstadt München schlicht nicht vollziehbar.

Ohne gesetzliche Grundlage, die zu relevanten Grundrechtseingriffen ermächtigt und auch die Reichweite genehmigungsfähigen Verhaltens zumindest in Grundzügen regelt, würde eine solche Selbstverpflichtung voraussichtlich nur nicht erfüllbare Erwartungen hinsichtlich tatsächlicher Wirkmacht und Umsetzbarkeit für die Landeshauptstadt München begründen.

Im Ergebnis rät die Rechtsabteilung des Direktoriums davon ab, zuwendungsbezogene Regelungen im Wege einer „freiwilligen“ Selbstverpflichtung einzuführen.

#### **D. Forderungen an den Gesetzgeber**

Die Anträge aus dem ehrenamtlichen Stadtrat machen deutlich, dass die **Herstellung größerer Transparenz** als wirksames Mittel der Korruptionsprävention angesehen wird. Die aktuelle bayerische Rechtslage erlaubt es den Kommunen nicht, in Bezug auf die Ratsarbeit größere Transparenz herzustellen.

Gleichzeitig erscheinen die aktuellen gesetzlichen **Regelungen zur Vorteilsannahme durch ehrenamtliche Stadtratsmitglieder** aus Antikorruptionsgesichtspunkten als unzureichend. Dies entspricht auch der Einschätzung von Transparency Internati-

onal Deutschland<sup>6</sup>. In der von dort herausgegebenen „Checkliste für „self-audits“ zur Korruptionsprävention in Kommunen“<sup>7</sup> sind unter anderem die folgenden Fragen hinsichtlich der Korruptionsprävention bei der Kommunalvertretung enthalten, die aktuell nicht umfassend mit „Ja“ beantwortet werden können:

*„Veröffentlicht die Kommune die Angaben der Mandatsträger zu Beruf, Anstellung, Beteiligungen, Mitgliedschaften in Aufsichtsräten, Vereinen und Verbänden etc. jährlich in geeigneter Form (Internet, Amtsblatt, Jahresabschluss)?“*

*„Gelten für die Mandatsträger Verhaltensregeln zur Annahme von Geschenken, sonstigen Vorteilen und Interessenkollisionen (Beruf, Anstellung, Beteiligung, Mitgliedschaften in Aufsichtsräten, Vereinen und Verbänden etc.) sowie zum Umgang mit vertraulichen Informationen (Ehrenordnung)?“*

*„Kann ein Ehrenrat der Kommunalvertretung bei einem Verstoß gegen Verhaltensregeln Maßnahmen wie Ermahnung, Missbilligung und öffentliche Bekanntgabe (z. B. Amtsblatt, Internetauftritt) festlegen?“*

Um diese Themen in Zukunft rechtssicher und entsprechend der jeweiligen kommunalen Interessenlage regeln zu können, wäre die Einführung neuer gesetzlicher Vorschriften nötig (ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen), welche die Bayerischen Gemeinden zu entsprechenden Grundrechtseingriffen ermächtigen.

Es wird daher vorgeschlagen, die folgenden beiden Forderungen an den Bayerischen Gesetzgeber zu richten:

- Die Einführung einer gesetzlichen Grundlage, die die Handlungsfreiheit der Kommunen in Bayern dadurch stärkt, dass sie in Bezug auf die Einführung kommunaler **Transparenzregelungen** für Mandatsträger\*innen zu relevanten Grundrechtseingriffen ermächtigt.

Dabei soll insbesondere die mögliche Reichweite anzeigepflichtiger Tätigkeiten zur Herstellung von Transparenz sowie die damit verbundene Veröffentlichungsbefugnisse der Kommunen dem Wesentlichkeitsprinzip entsprechend geregelt werden. Den Grundsätzen des freien und ehrenamtlichen Mandats ist in diesem Rahmen Rechnung zu tragen.

- Die Einführung einer gesetzlichen Grundlage, die die Handlungsfreiheit der Kommunen in Bayern dadurch stärkt, dass sie in Bezug auf die Einführung kommunaler **Verhaltensregelungen für Mandatsträger\*innen hinsichtlich der Annahme von Zuwendungen** zu relevanten Grundrechtseingriffen ermächtigt.

Kommunen sollten dazu befugt sein, die Annahme von bestimmten Zuwendungen durch Mandatsträger\*innen zu untersagen, auch soweit die Annahme

6 <https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/maskenaffaere-gerichtsentscheidung-zu-nuessleinsauter-zeigt-dass-gesetz-zur-abgeordnetenbestechung-v/>

7 <https://www.transparency.de/publikationen/detail/article/checkliste-fuer-self-audits-zur-korruptionspraevention-in-kommunen/>

nicht die reformbedürftig hohen Voraussetzungen des § 108e StGB überschreiten. Die zum Vollzug solcher kommunaler Regelungen nötigen Eingriffs- und Ahndungsbefugnisse (wie z.B. öffentliche Beanstandung im Rat oder ggf. auch Festsetzung eines Ordnungsgelds), sowie zwingend gebotene Ausnahmen sind durch den Gesetzgeber dem Wesentlichkeitsprinzip entsprechend zu regeln. Den Grundsätzen des freien und ehrenamtlichen Mandats ist in diesem Rahmen Rechnung zu tragen.

Der Oberbürgermeister soll zudem darum gebeten werden, über den Bayerischen Städtetag zu evaluieren, inwieweit andere Kommunen einen entsprechenden Vorstoß zur Verbesserung der kommunalen Handlungsfreiheit unterstützen würden.

### **E. Transparenz der Stadtverwaltung auch bei Sachverhalten mit prominenter Beteiligung**

Zum Antrag „*Nicht jeder kann sich einen Promi-Anwalt leisten: Transparenz der Stadtverwaltung auch bei Sachverhalten mit prominenter Beteiligung*“ (Nr. 20-26 / A 01326 der FDP BAYERNPARTEI Stadtratsfraktion vom 18.04.2021) führt die Abteilung Zentrale Verwaltungsangelegenheiten des Direktoriums das Folgende aus:

#### **1. Zu den Punkten 1 und 2**

Es liegen der Stadtverwaltung keine Informationen vor, an welchen Unternehmen, Dienstleistungsbetrieben, Büros freier Berufe, Vereine etc. Mandatsträger\*innen aus dem Landtag und dem Bundestag direkt oder indirekt beteiligt / beschäftigt sind, oder ob diese direkte oder indirekte laufende Geschäftsbeziehungen oder "Zuschuss-Beziehungen" unterhalten.

Es würde einen sehr großen und damit nicht vertretbaren Aufwand erfordern, müsste bei jedem Unternehmen etc. erst eine umfangreiche Recherche auf die o.g. Betroffenheit durchgeführt werden.

#### **2. Zu Punkt 3**

Aufgrund des gesetzlich vorgeschriebenen Gleichbehandlungsgrundsatzes und der "Rechtmäßigkeit der Verwaltung" werden vergleichbare Fälle selbstverständlich auch gleich behandelt. Sachverhalte im Verwaltungsverfahren, bei denen Personen des öffentlichen Interesses beteiligt sind, werden daher genauso behandelt wie andere Sachverhalte.

### **F. Mitgliedschaft der Landeshauptstadt München als korporatives Mitglied bei Transparency International Deutschland e.V.**

#### **1. Transparency International**

Transparency International ist eine 1993 gegründete gemeinnützige, parteipolitisch unabhängige und weltweit agierende Organisation mit Sitz in Berlin, die sich in der globalen Korruptionsbekämpfung engagiert. Transparency International verfügt über



mehr als 100 nationale Ableger, zu denen auch Transparency International Deutschland e.V. (nachfolgend TI) – ebenfalls mit Sitz in Berlin – gehört.

Die Grundprinzipien von TI sind nach eigenen Angaben Integrität, Verantwortlichkeit, Transparenz und Partizipation der Zivilgesellschaft. Eine effektive und nachhaltige Bekämpfung und Eindämmung der Korruption ist nach Einschätzung von TI nur möglich, wenn Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten und Koalitionen bilden. Ziel von TI ist es, das öffentliche Bewusstsein über die schädlichen Folgen der Korruption zu schärfen und nationale und internationale Integritätssysteme zu stärken.

Neben individuellen Mitgliedern können auch Unternehmen, Kommunen oder andere juristische Personen nach dem Durchlaufen eines Aufnahmeverfahrens Mitglieder bei TI werden (korporative Mitglieder). Derzeit gibt es bundesweit acht Kommunen unter den korporativen Mitgliedern bei TI.<sup>8</sup>

## 2. Frühere Befassung des Münchner Stadtrats

Anlässlich der Anträge „Ehrenordnung für Mitglieder des Stadtrats“ der Stadtratsfraktion der FDP vom 30.09.2009 und des Antrags „Ehrenkodex für ehrenamtliche Stadträte“ der Bayernpartei vom 11.07.2012 lehnte die Vollversammlung am 19.12.2012 den Erlass einer Ehrenordnung ab.

Nachdem eine Ehrenregelung Voraussetzung einer Mitgliedschaft der Landeshauptstadt München bei TI war und ist (vgl. unten), war damit auch der Antrag der Stadtratsfraktion Die Grünen/Rosa Liste vom 02.11.2011 „Stadt soll Mitglied von Transparency International werden“ obsolet geworden. Die Vollversammlung hatte daher in der gleichen Sitzung entschieden, dass die Landeshauptstadt München keinen Antrag auf korporative Mitgliedschaft bei TI stellen wird.

## 3. Voraussetzungen einer Mitgliedschaft bei TI

Für die korporative Mitgliedschaft bei TI ist eine formale Voraussetzung die Unterzeichnung der „Selbstverpflichtungserklärung für korporative Mitglieder von Transparency Deutschland - Kommunen -“ (Anlage 14). Damit erteilt die Kommune ihr Einverständnis, im Turnus von drei Jahren deren Einhaltung, Anpassung und Umsetzung zu bestätigen und die dafür notwendigen Fragen von TI zu beantworten. Aus der Selbstverpflichtungserklärung ergeben sich verschiedene Anforderungen für eine Mitgliedschaft bei TI:<sup>9</sup>

- Entschlossenheit gegen Korruption
- Verbindliche Verhaltensregeln
- Minimierung des Korruptionsrisikos durch Präventionsmaßnahmen
- Systematische Kontrollen
- Aufklärung und Schulungen sowie Verpflichtung der Geschäftspartner

8 Bundesstadt Bonn, Fontanestadt Neuruppin, Landeshauptstadt Mainz, Landeshauptstadt Potsdam, Stadt Halle (Saale), Stadt Hilden, Stadt Köln, Stadt Leipzig.

9 Vgl. hierzu im Einzelnen Anlage 14.

- Hinweisgebersystem
- Konsequentes Einschreiten
- Information von TI
- Erfahrungsaustausch<sup>10</sup>

Daneben ist „ein klares und sichtbares Bekenntnis von Rat/Kreistag und Verwaltungsleitung zur Anti-Korruptionspolitik der Kommune“ erforderlich. Mit dem „klaren und sichtbaren Bekenntnis“ ist nach Auskunft von TI (zuletzt mit E-Mail an die Anti-korruptionsstelle vom 18.05.2021) eine Ehrenregelung für die ehrenamtlichen Stadtratsmitglieder gemeint. Auf der Homepage formuliert TI in diesem Zusammenhang als Mindeststandard folgende Erwartung:<sup>11</sup>

*„Verhaltenskodex für politische Entscheidungsträger, der eine Verpflichtung gegen Korruption enthält, sowie eine Regelung zur Offenlegung möglicher Interessenkollisionen und Regelungen über die Angemessenheit der Aufwandsentschädigungen aus einer Tätigkeit als Vertreter der Gemeinde in wirtschaftlichen Unternehmen.“*

Wünschenswert ist aus Sicht von TI eine Ehrenregelung für ehrenamtliche Stadtratsmitglieder, die Folgendes regelt:

- Offenlegungspflichten von Interessenkonflikten
- Verbot der Interessenvertretung gegen Vorteilsgewährung in Rat und Ausschüssen
- Veröffentlichung im Internet von
  - ausgeübtem Beruf
  - vergüteten Nebentätigkeiten
  - Mitgliedschaften in Kontrollgremien kommunaler Beteiligungen/Vereinen/Verbänden
  - Mitgliedschaften in Verbänden, Gewerkschaften und sonstigen Organisationen (außer Religionsgemeinschaften)

TI betont, dass die in der Verpflichtungserklärung genannten Anforderungen nicht zwingend alle exakt so umgesetzt werden müssen, sondern vielmehr im Austausch mit TI im Rahmen des Aufnahmeverfahrens erarbeitet und erörtert werden. Das gelte auch für die einzelne Ausgestaltung einer Ehrenregelung. Allerdings betonte TI in einem Telefonat mit der AKS vom 20.05.2021 auch, dass insbesondere die Thematik Ehrenregelung/Ehrenkodex für ehrenamtliche Stadtratsmitglieder für TI wichtig sei und die Einhaltung der jeweiligen Regelungen auch überwacht werde. Eine Aufnahme, bei der nicht zumindest perspektivisch der Erlass einer Ehrenregelung im Raum steht, sei grundsätzlich nicht denkbar.

10 Vgl. <https://www.transparency.de/mitmachen/mitgliedschaft/korporative-mitgliedschaft/>

11 Vgl. <https://www.transparency.de/publikationen/detail/article/transparency-deutschland-und-die-korporativen-kommunalen-mitglieder/>

#### 4. Kosten

Die Mitgliedsbeiträge der korporativen Mitglieder sind nach Rechtsform und Umsatz gestaffelt. Der Höchstbetrag beträgt jährlich 6.250 Euro.

#### 5. Vorteile einer Mitgliedschaft

- Imagegewinn für die Landeshauptstadt München in Form eines nach außen weithin sichtbaren Engagements gegen Korruption
- Regelmäßige Grundlageninformationen durch TI zu verschiedenen Korruptionsthemen

#### 6. Nachteile einer Mitgliedschaft

- Die sich aus der Selbstverpflichtungserklärung ergebende Pflicht der Kommune, TI über wesentliche Korruptionsvorgänge bei der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben (gerichtliche Verurteilungen, staatsanwaltschaftliche Ermittlungen, Vergabeausschluss, Medienberichte etc.) zu informieren.<sup>12</sup> Unklar bleibt, inwieweit hier Einzelheiten zu nennen sind. Auf jeden Fall fordert TI einen weitgehenden Einblick in Interna, die - insbesondere unter datenschutzrechtlichen Aspekten - gegenüber nicht-öffentlichen Stellen ggf. nicht ohne weiteres zugänglich gemacht werden können. Es ist damit zu rechnen, dass Korruptionsvorgänge von TI sanktioniert und ggf. auch veröffentlicht werden.
- TI verlangt einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedern mit Arbeitstreffen. Der Nutzen des Austausches für die Landeshauptstadt München ist dabei angesichts des Mitgliederkreises fraglich. Es findet im Übrigen bereits ein regelmäßiger Austausch der Antikorruptionsstelle mit Kommunen, die in Struktur und Größe der Landeshauptstadt München entsprechen, statt.

#### 7. Fazit

Die Landeshauptstadt München erfüllt nach summarischer Prüfung durch die Antikorruptionsstelle einen Großteil der von TI im Rahmen der Selbstverpflichtung geforderten Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft.

Jedoch fehlt es an der wichtigen Voraussetzung einer Ehrenregelung für ehrenamtliche Stadtratsmitglieder. Eine solche ist, wie sich aus den Ausführungen unter Nummer 3 ergibt, jedoch – unabhängig von ihrer Ausgestaltung im Einzelfall – eine wesentliche und zwingende Voraussetzung einer Mitgliedschaft bei TI. Wie die oben ausgeführte rechtliche Prüfung der Rechtsabteilung Direktorium sowie die Stellung-

<sup>12</sup> Ziel der Information ist es, dem Vorstand eine Entscheidung über Fortsetzung, Ruhen oder Beendigung der Mitgliedschaft zu ermöglichen, vgl. <https://www.transparency.de/ueber-uns/grundsatzdokumente/> dort 2.3.2 Regeln für korporative Mitgliedschaften, Ziffer 2.

nahmen des Landesbeauftragten für den Datenschutz sowie des BayStMI ergeben haben, ist jedoch in Bayern aktuell weder die Einführung eigenständiger kommunaler und mandatsbezogener Transparenzregelungen noch die Etablierung zuwendungsbezogener Regelungen für ehrenamtliche Stadtratsmitglieder rechtssicher möglich. Es ist unter diesem Gesichtspunkt daher äußerst fraglich, ob der Antrag auf Mitgliedschaft bei TI überhaupt Aussicht auf Erfolg hätte. Legt man die hier für maßgeblich angesehene Rechtsauffassung des BayStMI zugrunde ist dies wohl zu verneinen.

Unabhängig von dieser Frage sind – neben den wohl eher vernachlässigbaren finanziellen Verpflichtungen – die positiven Effekte einer Mitgliedschaft bei TI mit den Nachteilen abzuwägen:

Die Landeshauptstadt München betreibt seit nunmehr fast 20 Jahren erfolgreiche Präventionsarbeit, befindet sich in diesem Zusammenhang stetig im Austausch mit anderen Kommunen – zuletzt auch über Landesgrenzen hinweg mit der Stadt Wien – und nimmt regelmäßig an Fortbildungen zur Korruptionsprävention im kommunalen Bereich teil. Ein deutlicher Mehrgewinn durch Erfahrungsaustausch, Know-how-Vermittlung, Grundlageninformation ist aufgrund der bereits bei der Landeshauptstadt München installierten Standards aus Sicht der Antikorruptionsstelle nicht zu erwarten. Es verbleibt daher als einziger nennenswerter Vorteil der Mitgliedschaft der Imagegewinn für die Landeshauptstadt München. Dem stehen die oben unter Nummer 6 genannten Nachteile einer Mitgliedschaft sowie die äußerst unsichere Rechtslage im Hinblick auf die Ehrenregelung für ehrenamtliche Stadtratsmitglieder gegenüber.

Insgesamt sieht die Antikorruptionsstelle bei einer Aufwand-Nutzen-Betrachtung eine Mitgliedschaft bei TI nicht als zwingend notwendiges Instrumentarium einer weiterhin erfolgreichen Korruptionsprävention bei der Landeshauptstadt München an.

Die Antikorruptionsstelle rät daher zum jetzigen Zeitpunkt – vor allem mangels bestehender rechtlicher Möglichkeiten zur Etablierung einer Ehrenregelung für ehrenamtliche Stadtratsmitglieder und der bereits seit vielen Jahren bestehenden erfolgreichen Korruptionsarbeit – von der Beantragung einer Mitgliedschaft bei TI ab.

## **G. Anhörung / Abstimmungen**

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Die Beschlussvorlage wurde mit dem gesamtstädtischen Antikorruptionsbeauftragten, der behördlichen Datenschutzbeauftragten sowie der Hauptabteilung I - Steuerung und Information - Zentrale Verwaltungsangelegenheiten (D-I-ZV) abgestimmt.

Der Verwaltungsbeirätin der Rechtsabteilung, Frau Stadträtin Marion Lüttig ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

## II. Antrag der Referenten

1. Vom Vortrag wird Kenntnis genommen.
2. Aus den im Vortrag genannten rechtlichen Gründen wird von der **Einführung einer freiwilligen Selbstverpflichtung** für Stadtratsmitglieder im Sinne eines Transparenz- oder Verhaltenskodex sowie von den weiter beantragten Maßnahmen (wie z.B. Lobby-Register, Ehrenkodex, Ehrenordnung) abgesehen.
3. Der Stadtrat der Landeshauptstadt München fordert die Einführung einer gesetzlichen Grundlage, die die Handlungsfreiheit der Kommunen in Bayern dadurch stärkt, dass sie in Bezug auf die **Einführung kommunaler Transparenzregelungen** für Mandatsträger\*innen zu relevanten Grundrechtseingriffen ermächtigt. Dabei soll insbesondere die mögliche Reichweite anzeigepflichtiger Tätigkeiten zur Herstellung von Transparenz sowie die damit verbundenen Veröffentlichungsbefugnisse der Kommunen dem Wesentlichkeitsprinzip entsprechend geregelt werden. Den Grundsätzen des freien und ehrenamtlichen Mandats ist in diesem Rahmen Rechnung zu tragen.
4. Der Stadtrat der Landeshauptstadt München fordert die Einführung einer gesetzlichen Grundlage, die die Handlungsfreiheit der Kommunen in Bayern dadurch stärkt, dass sie in Bezug auf die **Einführung kommunaler Verhaltensregelungen für Mandatsträger\*innen hinsichtlich der Annahme von Zuwendungen** zu relevanten Grundrechtseingriffen ermächtigt. Kommunen sollten dazu befugt sein, die Annahme von bestimmten Zuwendungen durch Mandatsträger\*innen zu untersagen, auch soweit die Annahme nicht die reformbedürftig hohen Voraussetzungen des § 108e StGB überschreiten. Die zum Vollzug solcher kommunaler Regelungen nötigen Eingriffs- und Ahndungsbefugnisse (wie z.B. öffentliche Beanstandung im Rat oder ggf. auch Festsetzung eines Ordnungsgelds), sowie zwingend gebotene Ausnahmen sind durch den Gesetzgeber dem Wesentlichkeitsprinzip entsprechend zu regeln. Den Grundsätzen des freien und ehrenamtlichen Mandats ist in diesem Rahmen Rechnung zu tragen.
5. Der Oberbürgermeister wird gebeten, über den **Bayerischen Städtetag** zu evaluieren, inwieweit andere Kommunen einen entsprechenden Vorstoß zur Verbesserung der kommunalen Handlungsfreiheit unterstützen würden.
6. Aus den im Vortrag genannten Gründen wird von der Beantragung einer **Mitgliedschaft bei Transparency International Deutschland e.V.** abgesehen.
7. Die Anträge Nr. 20-26 / A 01228 der Stadtratsfraktionen Die Grünen/Rosa Liste und SPD/Volt vom 23.03.2021, Nr. 20-26 / A 01248 der FDP BAYERNPARTEI Stadtratsfraktion vom 25.03.2021, Nr. 20-26 / A 01249 der FDP BAYERNPARTEI Stadtratsfraktion vom 25.03.2021, Nr. 20-26 / A 01256 der Fraktion ÖDP/FW vom 26.03.2021, Nr. 20-26 / A 01174 der Fraktion ÖDP/FW vom 11.03.2021, Nr. 20-26 / A 01326 der FDP BAYERNPARTEI Stadtratsfraktion vom 18.04.2021, Nr. 20-26 / A 01257 der Fraktion ÖDP/FW vom 26.03.2021, Nr. 14-20 / A 00454 von Frau Stadträtin Wolf und Herrn Stadtrat Oraner (jeweils DIE LINKE) vom 17.11.2014 sind damit geschäftsordnungsmäßig behandelt.

8. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

**III. Beschluss**  
nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/-in  
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Andreas Mickisch  
bfm. Stadtrat

Dieter Reiter  
Oberbürgermeister

**IV. Abdruck von I. mit III.**  
über die Stadtratsprotokolle

**an das Direktorium - Dokumentationsstelle**  
**an die Stadtkämmerei**  
**an das Revisionsamt**  
**an den Gesamtstädtischen Antikorruptionsbeauftragten, POR-4**  
**an die behördliche Datenschutzbeauftragte, D-DSB**  
**an die Antikorruptionsstelle, POR-S3-AKS**  
**an das Direktorium, HA I, ZV**  
z. K.

**V. Wv. Direktorium - Rechtsabteilung**