

**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. 14-20 / V 02325

3 Anlagen

Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 28.01.2015
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass der Vorlage

Am 01.09.2014 ist mit dem Achtundvierzigsten Strafrechtsänderungsgesetz die Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung / Mandatsträgerbestechung nach § 108e StGB in Kraft getreten. Der Bundestag hatte im Frühjahr 2014 im Eiltempo und ohne wesentliche Beteiligung der kommunalen Bundesverbände mit breiter Mehrheit das Gesetz beschlossen.

Künftig gilt für jedes Mitglied einer Volksvertretung, auch für kommunale Mandatsträger, dass es sich strafbar macht, wenn es einen ungerechtfertigten Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass es bei der Wahrnehmung seines Mandats eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornimmt oder unterlässt (Bestechlichkeit).

Am 17.11.2014 haben Frau Stadträtin Wolf und Herr Stadtrat Oraner einen Antrag gestellt mit dem Ziel, Rechtssicherheit für die Münchner Stadträtinnen und Stadträte zu schaffen. Insbesondere sollen hiernach die Stadtratsmitglieder und Bezirksausschussmitglieder ab sofort die Antikorruptionsrichtlinien der Stadt berücksichtigen. Die Regularien, die für städtische Referentinnen und Referenten gelten, seien auf alle Fälle rechtssicher und daher auch für Mandatsträgerinnen und Mandatsträger anwendbar. Des Weiteren sollen die Hoheitsverwaltung, die Eigenbetriebe und die städtischen Gesellschaften sämtliche Regelungen und Traditionen überprüfen, die geeignet scheinen gegen die schärfere Antikorruptionspolitik zu verstoßen. In Bezug auf die weiteren Einzelheiten des Antrags und die Begründung wird auf **Anlage 1** verwiesen.

2. Der neue § 108e StGB

Die Rechtsänderung stellt sich in der Synopse wie folgt dar:

§ 108e Abgeordnetenbestechung (alte Fassung)	§ 108e Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern (neue Fassung)
<p>(1) Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.</p> <p>(2) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer Straftat nach Absatz 1 kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.</p>	<p>(1) Wer als Mitglied einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder einen ungerechtfertigten Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er bei der Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.</p> <p>(2) Ebenso wird bestraft, wer einem Mitglied einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder einen ungerechtfertigten Vorteil für dieses Mitglied oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass es bei der Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse.</p> <p>(3) Den in den Absätzen 1 und 2 genannten Mitgliedern gleich stehen Mitglieder</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. einer Volksvertretung einer kommunalen Gebietskörperschaft, 2. eines in unmittelbarer und allgemeiner Wahl gewählten Gremiums einer für ein Teilgebiet eines Landes oder einer kommunalen Gebietskörperschaft gebildeten Verwaltungseinheit, 3. der Bundesversammlung, 4. des Europäischen Parlaments, 5. einer parlamentarischen Versammlung einer internationalen Organisation und 6. eines Gesetzgebungsorgans eines ausländischen Staates. <p>(4) Ein ungerechtfertigter Vorteil liegt insbesondere nicht vor, wenn die Annahme des Vorteils im Einklang mit den für die Rechtsstellung des Mitglieds maßgeblichen Vorschriften steht. Keinen ungerechtfertigten Vorteil stellen dar</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ein politisches Mandat oder eine politische Funktion sowie 2. eine nach dem Parteiengesetz oder entsprechenden Gesetzen zulässige Spende. <p>(5) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.</p>

Der **inhaltliche Anwendungsbereich** des § 108e StGB wurde in einem wesentlichen Punkt erweitert. Bis zum 01.09.2014 stand nach § 108e StGB hinsichtlich kommunaler Mandatsträger nur der sogenannte „Stimmenkauf“ in Bezug auf die Abstimmungen im Gemeinderat selbst unter Strafe. Nach der Neuregelung genügt es nunmehr, dass die „erkaufte“ Handlung oder Unterlassung „bei der Wahrnehmung“ des Mandats erfolgt. Erfasst sind also nun auch Handlungen in Ausschüssen, Kommissionen und Fraktionen, nicht aber in parteiinternen Gremien. Die Grenzziehung, welches Verhalten konkret zu den „Handlungen bei der Wahrnehmung des Mandats“ zu zählen ist, kann im Einzelfall schwierig sein und wird von der Rechtsprechung geklärt werden müssen.

Die Neuregelung des § 108e StGB bedeutet jedoch nicht, dass es den kommunalen Mandatsträgern künftig allgemein untersagt wäre, jegliche mandatsbezogene Vorteile anzunehmen. Vielmehr ist die Strafbarkeit an strenge Voraussetzungen geknüpft.

- a. So setzt § 108e StGB n.F. unter anderem eine **konkrete Unrechtsvereinbarung** voraus. Der ungerechtfertigte Vorteil muss gerade „als Gegenleistung“ dafür gewährt werden, dass die Mandatsträgerin bzw. der Mandatsträger „im Auftrag oder auf Weisung“ des Vorteilsgebers handelt. Erforderlich ist, dass die Mandatsträgerin bzw. der Mandatsträger sich durch den Vorteil zu seiner Handlung bestimmen lässt und seine innere Überzeugung den Interessen des Vorteilsgebers unterordnet. Nach der Gesetzesbegründung reicht es insbesondere nicht aus, dass Vorteile nur allgemein für die Mandatsausübung zugewendet werden bzw. dass das Stadtratsmitglied wegen der von ihm gemäß seiner inneren Überzeugung vertretenen Positionen einen Vorteil erhält. Die Grenze zur Strafbarkeit werde erst dann überschritten, wenn das Mitglied sich „kaufen lässt“, d.h. wenn es sich den Interessen des Vorteilsgebers unterwirft und seine Handlungen durch die Vorteilsgewährung bestimmt werden („Kommerzialisierung des Mandats“).
- b. Tatbestandlich sind außerdem nur „**ungerechtfertigte**“ Vorteile. Das Versprechen von politischen Ämtern und Funktionen ist nach der Neuregelung ebenso wenig als ungerechtfertigter Vorteil anzusehen, wie die Annahme von nach dem Parteiengesetz zulässigen Spenden.
- c. Ein ungerechtfertigter Vorteil liegt auch dann nicht vor, wenn die Annahme des Vorteils „**im Einklang mit den für die Rechtsstellung des Mitglieds maßgeblichen Vorschriften steht**“ (§ 108 e Abs. 4 StGB). Es ist derzeit noch nicht geklärt, welche Vorschriften dies in Bayern für Gemeinderatsmitglieder sein sollen und ob bzw. in welcher Form von den Gemeinden selbst Vorgaben gemacht werden können, z.B. in einem freiwilligen Ehrenkodex oder in der Geschäftsordnung des Gemeinderats. Für die ehrenamtlichen Mitglieder des Münchner Stadtrats gibt es derzeit jedenfalls keinen Ehrenkodex oder ähnliche Verhaltensregelungen. Auch die Bayerische Gemeindeordnung und die Geschäftsordnung des Münchner Stadtrats enthalten keine Aussagen dazu, wann die Annahme eines Vorteils durch ein Stadtratsmitglied zulässig sein soll und wann nicht.
- d. Ist deshalb ein Einklang mit den für das Mitglied maßgeblichen Vorschriften nicht feststellbar, folgt daraus aber noch nicht, dass der Vorteil immer „ungerechtfertigt“

ist. Durch die Formulierung „liegt insbesondere nicht vor“ in § 108e Abs. 4 StGB wird ausweislich der Gesetzesbegründung klargestellt, dass es an einem un gerechtfertigten Vorteil auch aus anderen Gründen fehlen kann. Es sei insbesondere zu prüfen, ob die Annahme des Vorteils den „**anerkannten parlamentarischen Gepflogenheiten**“ entspricht. In diesem Fall scheidet schon der Anschein einer unzulässigen Einflussnahme auf die Mandatswahrnehmung des Mitglieds von vornherein aus, so dass der Schutzzweck des Straftatbestandes nicht berührt sei. Was genau unter den unbestimmten Rechtsbegriff „anerkannte parlamentarische Gepflogenheiten“ fällt, ist unklar und wird erst durch die Rechtsprechung näher konkretisiert werden müssen.

3. Initiative der bayerischen kommunalen Spitzenverbände

Da der neue Gesetzestext - wie aufgezeigt - in der Praxis Probleme bei der Auslegung mit sich bringt, haben die bayerischen kommunalen Spitzenverbände mit Schreiben vom 14.08.2014 das Bayerische Staatsministerium des Innern, Bau und Verkehr um eine Orientierungshilfe für die Gremienarbeit der rund 34.000 kommunalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger gebeten (**Anlage 2**). Angesprochen wurden insbesondere Fragen, welches konkrete Verhalten künftig unter Strafe stehen wird und welche Vorschriften im kommunalen Bereich Anwendung finden, um einen sogenannten "ungerechtfertigten Vorteil" auszuschließen.

Die Antwort des Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr liegt seit dem 12.12.2014 vor (**Anlage 3**). Danach beschäftigt sich derzeit eine länderübergreifende Arbeitsgruppe der Parlamentsverwaltungen mit der Frage, ob und wie Verhaltensregelungen auf parlamentarischer Ebene abzufassen sind. Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr hält es in Abstimmung mit dem Bayerischen Staatsministerium für Justiz für sachdienlich, die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe als Grundlage der Überlegungen für die kommunale Ebene heranzuziehen. Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr schlägt daher den kommunalen Spitzenverbänden vor, zunächst die Ergebnisse der Arbeitsgruppe der Parlamentsverwaltungen abzuwarten.

4. Fristverlängerung

Die Rechtsabteilung des Direktoriums schließt sich dieser Einschätzung an, insbesondere da bislang nicht hinreichend geklärt ist, welche Rechtsfolgen die Befolgung z. B. eines freiwilligen „Ehrenkodex“ oder eines entsprechenden Appells des Münchner Stadtrats hätte.

Mit Schreiben vom 19.12.2014 wurden daher Frau Stadträtin Wolf und Herr Stadtrat Oraner um Fristverlängerung zur Behandlung ihres Antrags vom 17.11.2014 ersucht, bis die Kommunalen Spitzenverbände in dieser Sache weitere Ergebnisse erzielt haben.

Mit Schreiben vom 08.01.2015 hat Frau Stadträtin Wolf die beantragte Fristverlängerung abgelehnt. Die Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung

sei geltendes Recht. Es sei umgehend darauf zu reagieren. Die Stadt könne nicht - unbefristet - zuwarten, bis die Spitzenverbände Ergebnisse erzielen.

Aus Sicht des Direktoriums ist ein akuter Handlungsbedarf indes nicht gegeben.

Der in der Begründung des Antrags angeregte Rückgriff auf bestehende städtische Regelungen, insbesondere auf die für städtische Referentinnen und Referenten geltende Antikorruptionsrichtlinie ist rechtlich nicht geboten. Für die städtischen Referentinnen und Referenten gilt nicht der neue § 108e StGB, sondern die wesentlich strengeren Bestimmungen für Amtsträger (§ 42 Abs. 1 Beamtenstatusgesetz und die §§ 331 ff StGB). Würde man die auf diesen strengen Regelungen basierende Antikorruptionsrichtlinie eins zu eins auf alle ehrenamtlichen Stadtratsmitglieder übertragen, würde dies der unterschiedlichen Sach- und Rechtslage nicht gerecht. Auch würde dem Ansinnen der Neuregelung des § 108e StGB nicht entsprochen werden. Nach der Gesetzesbegründung bestand die Schwierigkeit bei der Formulierung des neuen Straftatbestandes nämlich gerade darin, einerseits strafwürdiges korruptives Verhalten von und gegenüber Mandatsträgern wirksam zu erfassen und andererseits dem Grundsatz des freien Mandats und den Besonderheiten der parlamentarischen Willensbildung Rechnung zu tragen, also insbesondere allgemein als zulässig anerkannte Verhaltensweisen im politischen Raum nicht unter Strafe zu stellen.

Auch in Bezug auf die im Antrag von Frau Stadträtin Wolf und Herrn Stadtrat Oraner angesprochenen und von der Stadt bzw. ihren Beteiligungsgesellschaften oder Eigenbetrieben ausgereichten Vergünstigungen (Feuersicherheitsdienst, Stadiondauerkarten, Bewirtungen beim Oktoberfest, reduzierter bzw. kostenfreier Eintritt zu städtischen Einrichtungen und Theatern), ist allein aufgrund der Neufassung des § 108e StGB kein akuter Handlungsbedarf zu erkennen. Diese Vergünstigungen werden gerade nicht „als Gegenleistung“ dafür gewährt, dass die Stadtratsmitglieder „im Auftrag oder auf Weisung“ der Vorteilsgeber handeln. Die betroffenen Stadtratsmitglieder lassen sich durch diese Vergünstigungen weder zu einer konkreten Handlung in Wahrnehmung des Mandats bestimmen noch ordnen sie ihre innere Überzeugung den Interessen des Vorteilsgebers unter. Vielmehr werden die Vergünstigungen nur allgemein für die Mandatsausübung zugewandt. Im Übrigen dürfte die Annahme der hier in Rede stehenden Vorteile auch den „anerkannten parlamentarischen Gepflogenheiten“ entsprechen.

Aus Sicht des Direktoriums empfiehlt es sich daher abzuwarten, bis die Kommunalen Spitzenverbände in dieser Sache weitere Ergebnisse erzielen, um dann auf einer soliden rechtlichen und tatsächlichen Grundlage den Stadtrat noch einmal inhaltlich mit dem Antrag zu befassen.

5. Anhörung des Bezirksausschusses

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

Dem Verwaltungsbeirat des Direktoriums, Herrn Stadtrat Altmann, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag des Referenten

1. Der Stadtrat nimmt den Vortrag zur Kenntnis. Sobald die Ergebnisse der länderübergreifenden Arbeitsgruppe der Parlamentsverwaltungen vorliegen und der Städtetag eine Handlungsempfehlung für die Kommunen abgegeben hat, ist der Stadtrat noch einmal inhaltlich mit der Thematik zu befassen.
2. Der Antrag Nr. 14-20 / A 00454 von Frau Stadträtin Wolf und Herrn Stadtrat Oraner vom 17.11.2014 bleibt aufgegriffen.
3. Dieser Beschluss unterliegt der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Bürgermeister/-in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Der Referent

Dieter Reiter
Oberbürgermeister

IV. Abdruck von I. mit III.
über den Stenografischen Sitzungsdienst

an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
z. K.

V. Wv. - Direktorium - Rechtsabteilung

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. **An das Personalreferat, P 1.01 Antikorruptionsstelle**
z. K.

Am