

**Korporative kommunale Mitgliedschaft der Landeshauptstadt München bei
Transparency International Deutschland e.V.**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 09242

4 Anlagen

Nr. 1: Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 06915 mit Beschlussfassung VV v. 21.12.2022

Nr. 2: Bestätigung Transparency Deutschland zum Ergebnis der Vorgespräche

Nr. 3: Selbstverpflichtungserklärung für korporative kommunale Mitglieder

Nr. 4: Checkliste für „Self-Audits“ zur Korruptionsprävention in Kommunen

Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 21.06.2023 (VB)

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass der Vorlage

Anlässlich des Stadtratsantrags Nr. 20-26 / A 01257 „Transparency Deutschland – München wird Mitgliedskommune“ der Fraktion ÖDP/FW vom 26.03.2021 fasste die Vollversammlung (nach Vorbefassung des Verwaltungs- und Personalausschusses) am 21.12.2022 im Hinblick auf eine mögliche Mitgliedschaft der Landeshauptstadt München bei Transparency International Deutschland e.V. (nachfolgend Transparency Deutschland) unter Ziffer 2. folgenden Beschluss:

„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.“

Die Beschlussfassung und die damalige Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 06915¹ ist als Anlage 1 beigelegt.

Nach Durchführung der erbetenen Vorgespräche mit Transparency Deutschland wird der Stadtrat erneut mit der Entscheidung befasst, ob ein Antrag auf eine Mitgliedschaft bei Transparency International Deutschland gestellt werden soll.

¹ Ohne die dortigen Anlagen – diese sind jedoch abrufbar unter <https://risi.muenchen.de/risi/sitzungsvorlage/detail/7224427?dokument=v7250824>.

2. Ergebnis der Vorgespräche mit Transparency Deutschland

Die Rechtsabteilung des Direktoriums² kam im Rahmen der oben genannten Sitzungsvorlage zu dem Ergebnis, dass in Bayern auf Basis der derzeitigen Rechtslage im Hinblick auf ehrenamtliche Stadtratsmitglieder weder verpflichtende noch auf freiwilliger Basis beruhende Transparenzregelungen und / oder zuwendungsbezogene Regelungen rechtssicher umsetzbar sind. Unter Bezugnahme hierauf und auf die genannte Beschlussfassung der Vollversammlung führten Vertreter*innen des Personal- und Organisationsreferats (Antikorruptionsstelle) sowie der Rechtsabteilung des Direktoriums Vorgespräche mit Vertreter*innen von Transparency Deutschland.

Die dabei vordergründig im Raum stehende Frage, ob eine Mitgliedschaft der Landeshauptstadt München bei Transparency Deutschland aufgrund der Rechtslage in Bayern ausnahmsweise auch ohne vom Stadtrat verabschiedete Ehrenregelung oder sonstige Verhaltensregelung für ehrenamtliche Stadtratsmitglieder möglich ist, wurde dabei von Transparency Deutschland eindeutig bejaht. Transparency Deutschland hat insoweit klargestellt, dass deren Mitglieder keinen Verpflichtungen unterworfen werden, die rechtswidrig sind und im Falle der Umsetzung zu Problemen mit Aufsichtsbehörden führen könnten. Transparency Deutschland nimmt insoweit die Rechtsauffassung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern sowie des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz zur rechtlichen Umsetzbarkeit von verpflichtenden oder auf freiwilliger Basis beruhenden Transparenzregelungen und / oder zuwendungsbezogenen Regelungen in Bayern³ hin.

Konkret wurde im Rahmen der Vorgespräche Folgendes festgehalten (vgl. auch Anlage 2):

*Angesichts der seitens des Bayerischen Staatsministeriums des Innern sowie des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz geäußerten Rechtsauffassung, wonach in Bayern auf Basis der derzeitigen Rechtslage im Hinblick auf ehrenamtliche Stadtratsmitglieder weder verpflichtende noch auf freiwilliger Basis beruhende Transparenzregelungen und / oder zuwendungsbezogene Regelungen rechtssicher umsetzbar sind, wird Transparency International (TI) eine Mitgliedschaft der Landeshauptstadt München (LHM) **nicht** vom Bestehen einer Ehrenregelung oder einer sonstigen Verhaltensregelung für ehrenamtliche Stadtratsmitglieder abhängig machen. Dementsprechend werden auch keine Berichtspflichten der ehrenamtlichen Stadtratsmitglieder gegenüber einem „Ehrenrat“ oder einem ähnlichen Gremium erwartet.*

Wichtig ist für TI jedoch, dass die ehrenamtlichen Stadtratsmitglieder eine Sensibilität für das Thema Korruptionsprävention zeigen. Die Einbringung der Thematik in den Bayerischen Städtetag sowie die mehrheitlichen Bestrebungen der Fraktionen des Münchner Stadtrats, sich eine Ehrenregelung „aus der Mitte des Stadtrats“ (d.h. außerhalb eines Stadtratsbeschlusses und ohne Beteiligung der LHM beim Vollzug) zu geben, werden daher begrüßt und sollten weiter verfolgt werden.

Eine Mitgliedschaft der Landeshauptstadt München bei Transparency Deutschland ist also

2 Unter Einbindung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern sowie des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz.

3 Vgl. hierzu ausführlich Anlage 1.

trotz der genannten – in der Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 06915 (Anlage 1) ausführlich dargestellten – Rechtslage in Bayern möglich. Die ohnehin schon begonnenen Initiativen beim Bayerischen Städtetag und aus der Mitte des Stadtrats sollten weiter betrieben werden.

3. Weitere Voraussetzungen einer korporativen Mitgliedschaft

Die grundsätzlichen (sonstigen) Erwartungen, die Transparency Deutschland an die kommunalen korporativen Mitglieder stellt, ergeben sich zum einen aus der Selbstverpflichtungserklärung für korporative Mitglieder (vgl. unten und ausführlich in Anlage 3). Die Abgabe und Unterzeichnung einer solchen Selbstverpflichtungserklärung stellt eine formale Voraussetzung für eine korporative Mitgliedschaft dar. Mit der Erklärung erteilt die Kommune ihr Einverständnis, im Turnus von drei Jahren deren Einhaltung, Anpassung und Umsetzung zu bestätigen und die dafür notwendigen Fragen von Transparency Deutschland zu beantworten.

Zum anderen wurde von Transparency Deutschland eine Checkliste für „Self-Audits“ zur Korruptionsprävention in Kommunen (vgl. Anlage 4) und ein Gesprächsleitfaden für das Aufnahmeverfahren von Kommunen als korporative Mitglieder entwickelt, aus denen sich weitere Themen ergeben, die für Transparency Deutschland im Rahmen einer Mitgliedschaft wichtig sind.

Zusammenfassend ergeben sich aus der Selbstverpflichtungserklärung und dem Gesprächsleitfaden bzw. der Checkliste insbesondere folgende Voraussetzungen bzw. Erwartungen von Transparency Deutschland an die kommunalen Mitglieder⁴:

- Abgabe und Unterzeichnung einer Selbstverpflichtungserklärung als formale Voraussetzung.
- Ein klares Bekenntnis der Kommune, dass sie Korruption in jeder Form ablehnt und korruptives Verhalten weder bei politischen Entscheidungsträgern noch in der Verwaltung dulden wird.
- Vorhandensein von Schulungen / Präventionsmaßnahmen für die Mitarbeiter*innen sowie einer verbindlichen Verhaltensnorm für alle Beschäftigten, nach der Bestechung und andere Formen der Korruption weder eingesetzt noch toleriert werden.
- Vorhandensein oder Bereitschaft, mittelfristig einen Verhaltenskodex für politische Entscheidungsträger einzuführen, der eine Verpflichtung gegen Korruption enthält. Wie bereits unter Ziffer 2. ausgeführt, wird jedoch durch Transparency Deutschland nichts verlangt, was gesetzlich nicht möglich ist, die aktuelle Rechtslage in Bayern wird akzeptiert.
- Engagement für Korruptionsprävention in den kommunalen Interessenverbänden.

4 Vgl. hierzu auch unter <https://www.transparency.de/mitmachen/aktive-mitgliedschaft/korporative-mitgliedschaft/faq-kommunen> bzw. <https://www.transparency.de/publikationen/detail/article/transparency-deutschland-und-die-korporativen-kommunalen-mitglieder/>

- Bereitschaft zum Erfahrungsaustausch zu Themen der Korruptionsprävention mit anderen Kommunen und mit Transparency Deutschland.
- Ordnungsgemäßer Umgang mit Vergaberecht, z.B. durch eine zentrale Vergabestelle sowie eine ordnungsgemäße Durchführung der Finanzwirtschaft.
- Öffentliche Verfügbarkeit (Internet) des Stadtrechts einschließlich der Satzungen.
- Vorhandensein eines mit der Kommune vergleichbaren Regelungsstandards bezüglich Korruptionsprävention und Compliance in den öffentlich-rechtlichen Unternehmen / privatrechtlichen Beteiligungen der Kommune.

Transparency Deutschland hat in den Vorgesprächen betont, dass insbesondere der umfangreiche Gesprächsleitfaden nicht abschließend abgedeckt werden muss. Es müssen nicht alle dort aufgeworfenen Fragen "richtig" beantwortet werden und Transparency Deutschland besteht für eine Mitgliedschaft nicht darauf, dass alle darin enthaltenen Punkte exakt umgesetzt werden. Die breite Themensammlung dient vielmehr dazu, Transparency Deutschland im Rahmen des Aufnahmeverfahrens ein möglichst umfassendes Bild von der Antikorruptionsarbeit in der Kommune zu geben. Sie soll sicherstellen, dass die für Transparency Deutschland relevanten Themen besprochen werden. Dabei kann es sein, dass an bestimmten Punkten zunächst auch "nur" Absichtserklärungen der beitragswilligen Kommune gegeben werden oder dass "Defizite" in einem Bereich durch besonders effektive Maßnahmen in anderen Bereichen kompensiert werden.

Die Landeshauptstadt München erfüllt nach summarischer Prüfung durch die Antikorruptionsstelle ganz überwiegend die von Transparency Deutschland geforderten Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft. Detailanforderungen und möglicher Anpassungsbedarf in einzelnen Themengebieten können jedoch erst im Rahmen des Aufnahmeverfahrens geklärt werden.

4. Aufnahmeverfahren

Nachhaltiges Engagement gegen Korruption eignet sich – wie Transparency Deutschland betont – nicht als „politischer Zankapfel“. Deshalb werden Kommunen nur dann als korporatives Mitglied in Transparency Deutschland akzeptiert, wenn dem Mitgliedsantrag ein breiter Beschluss zugrunde liegt, der ein langfristiges und politisch einvernehmliches Engagement der Kommune erwarten lässt. Erst nach positiver Beschlussfassung des Stadtrats über die Beantragung einer Mitgliedschaft bei Transparency Deutschland sollte also ein offizieller Antrag auf korporative Mitgliedschaft gestellt werden.

Im Rahmen des sich hieran anschließenden Aufnahmeverfahrens bereitet die antragstellende Kommune die bei ihr vorhandenen Unterlagen zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung anhand des hierfür vorgesehenen Gesprächsleitfadens (vgl. unter Ziffer 3.) vor und übermittelt diese an Transparency Deutschland. In einem gemeinsamen Gespräch zwischen Vertreter*innen der Kommune und Transparency Deutschland werden die Unterlagen dann besprochen und die Motive für die Mitgliedschaft näher diskutiert. Auch erhält Transparency Deutschland dabei die Gelegenheit, das Präventionskonzept der Kommune näher kennen zu lernen, die Verpflichtungserklärung für kommunale Mitglieder zu erläutern

und beides miteinander abzugleichen. Zudem werden eventuell bestehende Mängel zu den eingereichten Unterlagen benannt, gemeinsam diskutiert und ggf. durch Transparency Deutschland um Korrektur / Nachbesserung gebeten. Je nach Konstellation werden im Anschluss ggf. auch noch weitere Gespräche erforderlich sein.

Mindestens an einem der Aufnahmegespräche soll auf Seiten der Kommune ein*e Vertreter*in der (politischen) Stadtspitze teilnehmen. Wer das ist, entscheidet nach Auskunft von Transparency Deutschland jedoch die Kommune. Es werden insoweit keine Vorgaben durch Transparency Deutschland gemacht. Sofern nicht der Herr Oberbürgermeister persönlich an den Gesprächen teilnehmen kann, bietet sich an, dass dies der Gesamtstädtische Antikorruptionsbeauftragte und stellvertretende Referent des Personal- und Organisationsreferats, Stadtdirektor Stephan Westermaier, übernimmt.

Nach Durchführung der Aufnahmegespräche und inhaltlicher Diskussion der Themen (ggf. mit Nachschärfen in einzelnen Punkten) wird die Antragstellung der Kommune abschließend dem Vorstand von Transparency Deutschland vorgelegt, welcher dann final über die Aufnahme entscheidet.

Die konkrete Dauer des Aufnahmeverfahrens bis zur endgültigen Aufnahme der Kommune kann nicht prognostiziert werden. Sie hängt insbesondere davon ab, ob Transparency Deutschland im Konzept der Kommune konkrete Mängel feststellt und wie lange eine etwaige Beseitigung von Mängeln dauert. In Einzelfällen haben Aufnahmeverhandlungen daher mehrere Jahre gedauert. Wie unter Ziffer 3. ausgeführt ist die Antikorruptionsstelle jedoch zuversichtlich, dass die Landeshauptstadt München einen Großteil der gestellten Anforderungen bereits erfüllt und das Aufnahmeverfahren daher in einem überschaubaren zeitlichen Rahmen abgeschlossen werden kann.

5. Betreuungsaufwand einer laufenden Mitgliedschaft

Zu Beginn der Mitgliedschaft benennt die Kommune eine Kontaktstelle, die für die laufende Kommunikation mit Transparency Deutschland bevollmächtigt und verantwortlich ist. Hierfür bietet sich bei der Landeshauptstadt München die Antikorruptionsstelle an. Während der Mitgliedschaft informiert das Mitglied Transparency Deutschland über wesentliche Aktivitäten oder Vorgänge, die für die Korruptionsprävention und -bekämpfung von Bedeutung sind. Zudem stellt Transparency Deutschland gelegentliche Abfragen bei den Mitgliedern zu aktuellen Themen.

Daneben gibt es jährliche Arbeitstreffen der korporativen kommunalen Mitglieder über in der Regel zwei Arbeitstage.

Für den Fall, dass bei der Mitgliedskommune besondere (insbesondere pressewirksame) Verdachtsfälle in Bezug auf Korruption auftauchen, soll Transparency Deutschland nach Möglichkeit hierüber frühzeitig und vertraulich informiert werden. Hintergrund ist zum einen, dass auch Transparency Deutschland auf etwaige Presseanfragen vorbereitet sein möchte. Zum anderen behält sich Transparency Deutschland beim Auftreten von erheblichen Korruptionsfällen auch ein Ruhen und eine Beendigung der Mitgliedschaft vor. Die Information dient insoweit auch dazu, dem Vorstand von Transparency Deutschland eine Entscheidung über Fortsetzung, Ruhen oder Beendigung der Mitgliedschaft zu ermöglichen. Hierbei findet

jedoch stets ein enger und vertrauensvoller Austausch zwischen Transparency Deutschland und Mitgliedskommune statt.

Zusammenfassend wird der Betreuungsaufwand einer Mitgliedschaft als verhältnismäßig angesehen.

6. Zusammenfassung der Vorteile einer Mitgliedschaft

Eine korporative Mitgliedschaft ist für die Landeshauptstadt München zusammenfassend insbesondere mit folgenden Vorteilen verbunden:

- Imagegewinn für die Landeshauptstadt München in Form eines nach außen weithin sichtbaren Engagements gegen Korruption: Eine Mitgliedschaft verdeutlicht sowohl nach innen, als auch außenwirksam, dass die Landeshauptstadt München ernsthafte und entschlossene Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung betreibt. Dies kann auch einen positiven Effekt auf potenzielle Geschäftspartner*innen haben, die sich sicher sein können, dass ihre Leistungskraft von der Landeshauptstadt München neutral und gerecht bewertet wird.
- Steigerung der Sensibilität und des „Know-how“ der kommunalen Mandatsträger, der Verwaltung und der Öffentlichkeit für die Gefahren von Korruption.
- Erweiterung des Erfahrungshorizonts bezüglich der Anwendung von Instrumenten zur Korruptionsprävention auf kommunaler Ebene.
- Regelmäßige Grundlageninformation zu nationalem und internationalem Wissen zum Thema Korruption.
- Regelmäßige Informationen über den „Stand der Diskussion“ und zu Einzelfällen zur Korruptionsthematik in Bund, Ländern und Kommunen sowie verwandten Themen.
- Regelmäßige Information über Fachveranstaltungen und -publikationen.
- Zugang zu einem Netzwerk und Erfahrungsaustausch mit Fachleuten und „Gleichgesinnten“ zu Erfahrungen bei der Umsetzung von Maßnahmen der Korruptionsprävention (z.B. in den Bereichen Ehrenkodex, Risikoanalyse, Vergabewesen, Schulungskonzepte etc.).

7. Kosten

Die Kosten einer Mitgliedschaft belaufen sich nach Ziffer 2 der aktuell gültigen Beitragsordnung (§ 7 Abs. 2 der Satzung) auf 1.500,00 Euro pro Jahr⁵.

⁵ Pauschaler Jahresbeitrag für Kommunen mit über 500.000 Einwohner*innen, vgl. <https://www.transparency.de/ueber-uns/grundsatzdokumente>

8. Fazit

Die Landeshauptstadt München betreibt eine umfassende und erfolgreiche Korruptionspräventionsarbeit und hat die verschiedenen Bausteine der Korruptionsprävention – insbesondere in den vergangenen knapp 20 Jahren – stetig ausgebaut und verfeinert. Eine Mitgliedschaft bei Transparency Deutschland könnte ein weiterer Baustein einer auch künftig erfolgreichen Präventionsarbeit bei der Landeshauptstadt München sein.

Transparency Deutschland arbeitet deutschlandweit an einer effektiven und nachhaltigen Bekämpfung und Eindämmung der Korruption. Dazu müssen – wie Transparency Deutschland selbst betont – Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten und Koalitionen bilden. Grundprinzipien von Transparency Deutschland sind Integrität, Verantwortlichkeit, Transparenz und Partizipation der Zivilgesellschaft. Ziel ist es, das öffentliche Bewusstsein über die schädlichen Folgen der Korruption zu schärfen und Integritätssysteme zu stärken. Diese Anliegen teilt auch die Landeshauptstadt München bei ihrer täglichen Korruptionsarbeit, weshalb bei einer „Koalition“ im Rahmen einer Mitgliedschaft bei Transparency Deutschland Synergieeffekte zu erwarten sind.

Unter zusätzlicher Berücksichtigung der unter Ziffer 6 genannten Vorteile und der im Rahmen der Vorgespräche mit Transparency Deutschland gewonnenen Erkenntnis, dass aufgrund der Rechtslage in Bayern eine Ehrenregelung für ehrenamtliche Stadtratsmitglieder nicht zur zwingenden Voraussetzung einer Mitgliedschaft gemacht wird (vgl. unter Ziffer 2), empfiehlt die Verwaltung die Beantragung einer Mitgliedschaft der Landeshauptstadt München bei Transparency Deutschland und die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.

Dem Korreferenten des Personal- und Organisationsreferates, Herrn Stadtrat Progl, und den zuständigen Verwaltungsbeirätinnen Frau Stadträtin Lux und Frau Stadträtin Wenngatz bzw. den zuständigen Verwaltungsbeiräten Herrn Stadtrat Ruff, Herrn Stadtrat Köning und Herrn Stadtrat Jagel ist je ein Abdruck der Beschlussvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag des Referenten

1. Die Landeshauptstadt München beantragt die korporative kommunale Mitgliedschaft bei Transparency International Deutschland e.V. und setzt die für eine Mitgliedschaft ggf. noch erforderlichen Maßnahmen um.
2. Der Oberbürgermeister wird ermächtigt, die "Selbstverpflichtungserklärung für Kommunen als korporatives Mitglied in Transparency International Deutschland e.V." zu unterzeichnen.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss
nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/ Bürgermeister /in
Ehrenamtl. Stadtrat/ rätin

Andreas Mickisch
Berufsmäßiger Stadtrat

IV. Abdruck von I. mit III.
über D-II-V-Stadtratsprotokolle
an das Direktorium – Dokumentationsstelle (2x)
an das Revisionsamt
an das POR-S1/3 - Beschlusswesen

zur Kenntnis.

V. Wv. Personal- und Organisationsreferat, POR-S3 (Antikorruptionsstelle)