

Telefon: 233 - 
Telefax: 233 - 

Direktorium
Rechtsabteilung

Ehrenordnung für die Mitglieder des Stadtrates

Antrag Nr. 08-14 / A 01090 der Stadtratsfraktion der FDP
vom 30.09.2009

Ehrenkodex für ehrenamtliche Stadträte

Antrag Nr. 08-14 / A 03495 der Bayernpartei
vom 11.07.2012

Transparenz stärken: Ehrenordnung für den Stadtrat beschließen

Antrag Nr. 08-14 / A 03761 der Stadtratsfraktion Bündnis 90 /
Die Grünen / Rosa Liste vom 26.10.2012

Ehrenordnung für Transparenz und gegen Filz

Antrag Nr. 08-14 / A 03798 der Stadtratsfraktion der FDP
vom 16.11.2012

Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 09736

Anlagen

Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 12.12.2012 (VB) Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1. Mit Schreiben vom 30.09.2009 hatte die Stadtratsfraktion der FDP beantragt, vom Stadtrat eine Ehrenordnung beschließen zu lassen (Anlage 1). Durch diese Ehrenordnung sollen die Stadtratsmitglieder die Möglichkeit erhalten, ihre Beschäftigungsverhältnisse bei der Landeshauptstadt München oder bei Gesellschaften, an denen die Landeshauptstadt München beteiligt ist, freiwillig zu offenbaren.

In der Begründung zu diesem Antrag wird unter Bezugnahme auf die Rechtsauffassung der Regierung von Oberbayern (Anlage 2) darauf hingewiesen, dass man ehrenamtliche Stadtratsmitglieder durch einen Ehrenkodex zwar nicht verpflichten könne, ihre Beschäftigungsverhältnisse zu offenbaren, dass jedoch die Möglichkeit einer freiwilligen Regelung besteht.

Die Behandlung des Antrages der FDP Stadtratsfraktion war bislang zurückgestellt worden, da sich der Stadtrat schon in der Sitzung vom 07.10.2009 mit der Einführung einer Ehrenordnung für den Stadtrat befasst hatte.

In dieser Vollversammlung hatte der Stadtrat unter Ziffer 1 beschlossen:

„Der Stadtrat empfiehlt, die Thematik < einer Ehrenordnung > im Ältestenrat zu diskutieren

und gegebenenfalls zur Erarbeitung einer Ehrenordnung eine Arbeitsgruppe des Ältestenrates zu installieren. Dabei sind nicht nur Beschäftigungsverhältnisse der ehrenamtlichen Stadtratsmitglieder mit der Landeshauptstadt München oder einer Beteiligungsgesellschaft, sondern sämtliche Rechtsverhältnisse zu berücksichtigen.“

Der Ältestenrat hat sich in seinen Sitzungen vom 22.07.2011, vom 27.02.2012 und vom 11.05.2012 mit der Thematik einer Ehrenordnung befasst.

Der Ältestenrat kam dabei nach intensiver Beratung mit großer Mehrheit zu dem Ergebnis, dass zusätzliche Erklärungen der ehrenamtlichen Stadtratsmitglieder, wie sie im Rahmen einer Ehrenordnung bzw. eines Ehrenkodex üblich sind, angesichts der Rechtslage, wonach derartige Erklärungen nur auf freiwilliger Basis zulässig sind und in Anbetracht der schon bestehenden gesetzlichen Vorschriften entbehrlich sind.

Mit Schreiben vom 11.07.2012 beantragte die Bayernpartei die Aufstellung eines Ehrenkodex, der sich inhaltlich an den "Richtlinien zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken" orientiert und der von jedem ehrenamtlichen Stadtratsmitglied freiwillig unterzeichnet werden könne (Anlage 3).

In der Sitzung des Verwaltungs- und Personalausschusses am 11.07.2012 wurde der Tagesordnungspunkt: „Ehrenordnung für die Mitglieder des Stadtrates“ in die nächste reguläre Sitzung des Verwaltungs- und Personalausschusses vertagt. Außerdem wurde ein Änderungsantrag von Bündnis 90 / Die Grünen / RL als eingebracht beschlossen, wonach sich der Stadtrat der Landeshauptstadt München eine Ehrenordnung geben solle und das Direktorium gebeten wurde, nach dem Vorbild des „Ehrenkodex der Landeshauptstadt Potsdam“ bzw. der „Ehrenordnung für Mandatsträger der Stadt Leipzig“ einen Entwurf für eine Ehrenordnung zu verfassen und dem Stadtrat zur Entscheidung vorzulegen. Die Vertagung wurde damit begründet, dass man noch zusätzliche Informationen über die möglichen Inhalte einer Ehrenordnung (auch an Hand von Beispielen aus anderen Kommunen) und ihre rechtliche Beurteilung wünsche und dass man vor allem wissen möchte, welche Anforderungen an eine Ehrenordnung zu stellen sind, die im Zusammenhang mit einer Antragstellung der Stadt für eine Mitgliedschaft bei Transparency International erforderlich sind.

In seiner Sitzung am 28.09.2012 hat sich der Ältestenrat nochmals mit der Angelegenheit "Ehrenkodex" befasst und ist erneut mit großer Mehrheit zum Ergebnis gekommen, dass für die Einführung eines Ehrenkodex auf freiwilliger Grundlage angesichts der bestehenden gesetzlichen Vorschriften kein Bedürfnis bestehe.

Mit Schreiben vom 26.10.2012 beantragte die Stadtratsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen / Rosa Liste, der Stadtrat möge zur Stärkung der Transparenz eine Ehrenordnung beschließen (Anlage 4).

Mit Schreiben vom 16.11.2012 beantragte die Stadtratsfraktion der FDP in die vom Stadtrat zu beschließende Ehrenordnung einen Passus aufzunehmen, wonach die Mitglieder des ehrenamtlichen Stadtrates auf die Möglichkeit eines direkten Übergangs aus dem ehrenamtlichen Stadtrat in leitende Funktionen städtischer Beteiligungsunternehmen oder Eigenbetriebe verzichten, es sei denn das Mitglied war vor oder während seiner Stadtratstätigkeit in einer entsprechenden operativen Funktion tätig, die als Voraussetzung für die Eignung einer leitenden Tätigkeit angesehen werden kann

(Anlage 5).

2. Die von den Mitgliedern des Verwaltungs- und Personalausschusses in der Sitzung am 11.07.2012 gewünschten Informationen sollen im Folgenden gegeben werden:

a. **Voraussetzung einer Ehrenordnung für die Aufnahme bei Transparency International**

Eine Voraussetzung für eine korporative Mitgliedschaft einer Kommune bei Transparency International Deutschland e.V. ist die Unterzeichnung einer „Selbstverpflichtungserklärung“, die ein klares Bekenntnis der Kommune enthält, dass sie Korruption in jeder Form ablehnt und korruptives Verhalten weder bei politischen Entscheidungsträgern noch in der Verwaltung dulden wird (Anlage 6, Nr. 3.). Mit dem klaren Bekenntnis ist vor allem ein Verhaltenskodex oder Ehrenkodex bzw. eine Ehrenordnung (im Folgenden werden diese Begriffe synonym verwendet) für die ehrenamtlichen Stadtratsmitglieder gemeint.

b. **Mögliche Inhalte einer Ehrenordnung**

Wie von Transparency Deutschland in der Checkliste für „Self – Audits“ zur Korruptionsprävention in Kommunen vom 29.06.2009 (Anlage 7 Nr. 3.) und in der E-Mail vom 17.01.2012 (Anlage 8) ausgeführt, umfasst ein Ehrenkodex insbesondere folgende die ehrenamtlichen Ratsmitglieder betreffenden Regelungen:

- die Angabe von ausgeübtem Beruf, vergüteten Nebentätigkeiten sowie der Mitgliedschaften in Kontrollgremien kommunaler Beteiligungen oder von Vereinen / Verbänden, Gewerkschaften und sonstigen Organisationen (ausgenommen Religionsgemeinschaften) und die Veröffentlichung dieser Angaben in geeigneter Form (Internet, Amtsblatt, Jahresabschluss),
- ein Verbot der Interessenvertretung gegen Vorteilsgewährung (d.h. Annahme von Geschenken und Belohnungen) in Rat und Ausschüssen,
- Verhaltensregelungen zum Umgang mit vertraulichen Informationen.

Weitere Inhalte einer Ehrenordnung können sein die Errichtung eines Gremiums (z.B. Ehrenrat), das sich darum bemüht, dass dieser Ehrenkodex eingehalten wird, und die Benennung eines Ansprechpartners zur Beratung der Mandatsträger in Zweifelsfällen.

c. **Beispiele von anderen Städten**

Folgende deutsche Städte sind Mitglieder von Transparency International und verfügen über eine Ehrenregelung (mit der Ausnahme der Stadt Halle, in der es erst einen entsprechenden Entwurf gibt):

- Bundesstadt Bonn
- Stadt Halle (Saale)
- Stadt Hilden
- Stadt Leipzig
- Landeshauptstadt Potsdam

In den zusammen mit Transparency Deutschland entwickelten Ehrenkodizes bzw. Ehrenordnungen dieser Städte (Anlagen 9 bis 12) finden sich folgende Regelungen:

aa) Informationspflichten über bestimmte Verhältnisse (insbesondere **berufliche Tätigkeiten**), die öffentlich bekanntgemacht werden:

- gegenwärtig ausgeübte Berufe mit Angabe
 - des Arbeitgebers mit Branche, der Funktion bzw. dienstlichen Stellung,
 - der Art des Gewerbes und der Firma bei selbstständigen Gewerbetreibenden,
 - des Berufs, Berufszweiges und der Firma bei freien bzw. selbstständigen Berufen
- bei mehreren gleichzeitig ausgeübten Berufen Angabe des Schwerpunkts der beruflichen Tätigkeit
- Beraterverträge oder Gutachtenerstellung sowie publizistische und Vortragstätigkeiten außerhalb des angezeigten Berufes
- Funktionen in Vereinen, Verbänden oder ähnlichen Organisationen
- Tätigkeiten als Unternehmer, Gesellschafter oder Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines anderen Gremiums.

bb) Als Verhaltensregeln für die ehrenamtlichen Stadtratsmitglieder im Zusammenhang mit möglichen **Vorteilsannahmen** enthalten beispielsweise die Ehrenregelungen in Potsdam und Leipzig folgende Selbstverpflichtung:

- Landeshauptstadt Potsdam:

„Die Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung sehen es mit ihrem Amt als unvereinbar an, irgendwelche Vorteile entgegenzunehmen, mit denen Einfluss auf Entscheidungen genommen werden könnte bzw. der Anschein einer Einflussnahme entstehen könnte und verpflichten sich, weder Geld noch unangemessene Sachgeschenke oder sonstige Vorteile anzunehmen, die ihnen auf Grund der Mitgliedschaft in der Stadtverordnetenversammlung angeboten werden.“

- Stadt Leipzig:

„Sie (*Anm.: die Mitglieder der Ratsversammlung*) verpflichten sich, keine Zuwendungen, Geschenke oder sonstigen Vorteile anzunehmen, soweit sie ihnen im Hinblick auf Entscheidungen in der Ratsversammlung bzw. im Ausschuss angeboten werden bzw. geeignet erscheinen, Entscheidungen zu beeinflussen.“

cc) Hinsichtlich der Regelung der **Verschwiegenheitspflicht** ist in den Ehrenregelungen Folgendes bestimmt:

- Landeshauptstadt Potsdam:

"Schließlich sehen es die Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung als un-

zulässig an, Kenntnisse, die sie allein aufgrund ihrer Stadtverordnetentätigkeit erlangen, zum eigenen Vorteil oder zum Vorteil Dritter zu verwenden.“

- Stadt Leipzig:

„Die Mitglieder der Ratsversammlung / seiner Ausschüsse sind sich bewusst, dass sie über vertrauliche Informationen verfügen, deren Nutzung und Weitergabe an Dritte nur unter bestimmten Bedingungen zulässig ist. Informationen aus nichtöffentlichen Sitzungen sind nicht an Dritte weiterzugeben, ebenso wie Informationen, die zum Zwecke sogenannter „Insidergeschäfte“ genutzt werden könnten.“

d. Mindestinhalte einer Ehrenordnung

Nach Aussage von Transparency International sind die möglichen Regelungen zur Bekundung des „klaren und sichtbaren Bekenntnisses zur Anti-Korruption“ durch die Mandatsträger nicht abschließend, sondern sollen zusammen mit der sich um Aufnahme bei Transparency International bewerbenden Kommune in einem Prozess erarbeitet werden, wobei die aktuellen Vorkommnisse vor Ort sowie die Diskussionen in der lokalen Politik berücksichtigt werden (so E-Mail von Transparency International vom 17.01.2012, Anlage 8). Dennoch ist im Ergebnis davon auszugehen, dass Angaben der ehrenamtlichen Stadtratsmitglieder über ihre **beruflichen Verhältnisse** zwingende Voraussetzung für die Aufnahme als Mitglied bei Transparency Deutschland ist.

Darüber hinaus dürften (wie die Ehrenordnungen der Mitgliedsstädte von Transparency International belegen) auch Regelungen über **Vorteilsannahmen** im Zusammenhang mit der Mandatsausübung und über die Einhaltung der **Verschwiegenheitspflicht** zum Mindestinhalt einer Ehrenordnung gehören. Wie die Beispiele von Potsdam und Leipzig zeigen, sind hier jedoch die gewählten Formulierungen jeweils unterschiedlich und auch sehr allgemein gehalten.

e. Rechtliche Würdigung

aa) Angaben über berufliche Verhältnisse und vergleichbare Tätigkeiten

Die Bayerische Gemeindeordnung enthält zahlreiche Vorschriften, die möglichen Interessenkollisionen zwischen ehrenamtlicher Tätigkeit und Berufsausübung begegnen.

Zu nennen sind in diesem Zusammenhang:

- | | |
|-------------------|---|
| Art. 31 Abs.3 GO: | Unvereinbarkeit der ehrenamtlichen Stadtratstätigkeit mit bestimmten Beschäftigungsverhältnissen bei der Stadt und städtischen Beteiligungsgesellschaften |
| Art. 49 GO: | Ausschluss der ehrenamtlichen Stadtratsmitglieder von Beratung und Abstimmung im Stadtrat und seiner Ausschüsse bei persönlicher Beteiligung (z.B. |

- beruhend auf einer beruflichen Stellung)
- Art. 50 GO: Einschränkung des Rechts ehrenamtlicher Stadtratsmitglieder Ansprüche Dritter (z.B. als Rechtsanwalt) gegen die Stadt geltend zu machen
- Art. 20 Abs. 1 GO: allgemeine Pflicht der ehrenamtlichen Stadtratsmitgliedern zur gewissenhaften Wahrnehmung ihrer Obliegenheiten.

Eine umfassende generelle Anzeigepflicht hinsichtlich des ausgeübten Berufes und vergleichbarer Tätigkeiten enthält die Gemeindeordnung allerdings nicht. Derartige Angaben können nur aufgrund eines Ehrenkodex auf freiwilliger Grundlage (siehe Schreiben der Regierung von Oberbayern vom 17.08.2009, Anlage 2) erfolgen.

bb) **Regelungen über Vorteilsannahmen in Bezug auf die Mandatsausübung**

Zu Vorteilsannahmen im Zusammenhang mit der Ausübung des Ehrenamtes enthält die Gemeindeordnung keine Regelungen. Es gelten aber die strafrechtlichen Bestimmungen des § 108 e StGB (Abgeordnetenbestechung) und der §§ 331 StGB. Der Anwendungsbereich dieser Vorschriften ist allerdings sehr begrenzt.

Der Tatbestand des § 108 e StGB (Abgeordnetenbestechung) ist auf Abstimmungen in kommunalen Gremien zwar grundsätzlich anwendbar, er setzt jedoch voraus, dass ein Vorteil unmittelbar als Gegenleistung für ein bestimmtes zukünftiges Abstimmungsverhalten vertraglich vereinbart wird, sog. Stimmenkauf. Die Gewährung von Vorteilen als Belohnung für ein vergangenes oder in Erwartung eines zukünftigen Abstimmungsverhalten genügt dagegen nicht; derartiges Handeln ist nur von §§ 331 StGB (Vorteilsannahme, Bestechlichkeit und Vorteilsgewährung) strafrechtlich erfasst.

Die §§ 331 ff. StGB sind jedoch für ehrenamtliche Stadtratsmitglieder, soweit sie nicht über ihre Stadtratstätigkeit hinaus mit konkreten Verwaltungsaufgaben betraut sind, nicht anwendbar, da sie nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes (Entscheidungen vom 09.05.2006, Neue Juristische Wochenschrift S. 2050, und vom 28.08.2007, Die Fundstelle 2008 Rn. 159) keine Amtsträger sind.

cc) **Regelungen der Verschwiegenheitspflicht**

Hinsichtlich der Verschwiegenheitspflicht gilt Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GO wonach ehrenamtliche Stadtratsmitglieder verpflichtet sind, über die ihnen in Ausübung des Ehrenamtes bekannt gewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu wahren. Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GO ist es ihnen verboten, die in Ausübung des Ehrenamtes erfahrenen geheim zu haltenden Angelegenheiten

für eigene (private oder berufliche) Zwecke zu verwenden. Diese Formulierungen des Gesetzes decken sich weitgehend mit den in den Ehrenregelungen enthaltenen, so dass sich die Frage stellt, ob daneben noch eine Regelung im Ehrenkodex erforderlich ist.

dd) Ergebnis:

Im Ergebnis sind Angaben zum Beruf und zu den damit gleichgestellten Tätigkeiten auf freiwilliger Grundlage rechtlich möglich und können deshalb auch Bestandteil einer Ehrenregelung sein. Gleiches gilt für Bestimmungen, die Vorteilsannahmen über die gesetzlichen Regelungen hinausgehend regeln sowie Konkretisierungen der Verschwiegenheitspflicht.

Anhörung des Bezirksausschusses

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

Dem Verwaltungsbeirat der Rechtsabteilung des Direktoriums, Herrn Stadtrat Christian Amlong, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag des Referenten

1. Aus den im Vortrag des Referenten dargestellten Gründen und unter Berücksichtigung der Behandlung des Themas im Ältestenrat wird vom Erlass einer Ehrenordnung für den Stadtrat abgesehen.
2. Der Antrag der FDP-Stadtratsfraktion Nr. 08-14 / A 01090 vom 30.09.2009, der Antrag der Bayernpartei Nr. 08-14 / A 03495 vom 11.07.2012, der Antrag der Stadtratsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen / Rosa Liste Nr. 08-14 / A 03761 vom 26.10.2012 und der Antrag der FDP-Stadtratsfraktion Nr. 08-14 / A 03798 vom 16.11.2012 sind damit geschäftsordnungsmäßig erledigt.
3. 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

Bürgermeister/-in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Christian Ude
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

