

Kommentierung der Ehrenordnung für Mitglieder des Rates (und seiner Ausschüsse und der Bezirksvertretungen)

Abschnitt 1: Transparenz

Die Transparenzregeln des Abschnittes 1 beruhen auf den Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW (KorruptionsbG NRW).

Abschnitt 2: Vermeidung von Interessenkonflikten

Die Regelungen des Abschnittes 2 (§§ 5, 6 der Ehrenordnung) zielen auf die Vermeidung von Korruption i. S. der §§ 108e, 331 ff. StGB ab. Der § 5 der Ehrenordnung befasst sich dabei ausdrücklich mit Spenden, der § 6 mit sämtlichen weiteren Zuwendungen.

Stimmen(ver)kauf durch die Annahme von Spenden oder sonstige Zuwendungen (§§ 5, 6 der Ehrenordnung):

Gemäß § 108e StGB wird der so genannte Stimmen(ver)kauf bestraft. Ratsmitglieder sind Parlamentarier und unterliegen insoweit zunächst dem strafbewehrten Verbot, ihre Stimme zu „verkaufen“ (§ 108e StGB). Jegliches Ansinnen eines Dritten, ein Ratsmitglied unter Inaussichtstellen von Zuwendungen zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten zu bewegen, sollte abgelehnt und dem Oberbürgermeister zur Kenntnis gebracht werden. Darüber hinaus besteht derzeit kein auf Ratsmitglieder in dieser Eigenschaft anwendbares strafbewehrtes Verbot, Zuwendungen anzunehmen. Insbesondere im Rahmen der politischen Arbeit ist es den Ratsmitgliedern damit unbenommen, Einladungen von Bezugsgruppen, Personen, Organisationen etc. zu folgen, sofern damit keine Unrechtsvereinbarung über ein bestimmtes Abstimmungsverhalten bei Wahlen und Abstimmungen im Rat verbunden ist. Dies gilt etwa bei der Einladung zu kleineren Events im politischen Wirkungsfeld des Ratsmitgliedes wie etwa der Eröffnung von Gewerbebetrieben vor Ort u. ä., zu deren Anlass das Ratsmitglied eine Eröffnungsrede, ein Grußwort o. ä. halten soll.

Nimmt das Ratsmitglied parallel Verwaltungsfunktionen wahr, z. B. als Aufsichtsratsmitglied in einer kommunalen Gesellschaft, sind die für Amtsträger maßgeblichen Grenzen einzuhalten. Diese gehen den in § 108e StGB konstituierten vergleichsweise weiten Grenzen für Ratsmitglieder vor (hierzu sogleich).

Vorteilsannahme und Bestechlichkeit durch die Annahme von Spenden oder sonstige Zuwendungen (§ 6 der Ehrenordnung):

Werden Ratsmitglieder über ihre parlamentarische Tätigkeit hinaus mit Verwaltungsaufgaben betraut, können sie als Amtsträger qualifiziert werden. Sie unterliegen dann den strengeren Korruptionsvorschriften der §§ 331 ff. StGB.

Voraussetzung für die Strafbarkeit nach diesen Vorschriften ist die Amtsträgereigenschaft: Grundsätzlich schließen sich die freie Mandatstätigkeit und die durch die Eingebundenheit in die Verwaltung gekennzeichnete Amtsträgereigenschaft zwar aus. Eine Amtsträgereigenschaft (und damit taugliche Täterigkeit für die Korruptionsdelikte der

§§ 331 ff. StGB) kommt allerdings in Betracht, wenn das Ratsmitglied über das freie Mandat hinaus mit Verwaltungsaufgaben betraut wird. Dies ist nach aktueller Rechtsprechung bei der Entsendung in den Aufsichtsrat einer kommunalen Beteiligungsgesellschaft der Fall, wenn diese Gesellschaft selbst Verwaltungsaufgaben vornimmt (etwa Versorgungsunternehmen). Zuwendungen im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten, die der Verwaltung und nicht der Ausübung des freien Mandats zuzuordnen sind, unterliegen den strengen Grenzen der §§ 331 ff. StGB.

Bestechlichkeit: Strafbare ist zum einen die Bestechlichkeit, also das Fordern, Sich-versprechen-lassen oder die Annahme eines Vorteils als Gegenleistung für eine konkrete Diensthandlung, durch die der Amtsträger seine Dienstpflichten verletzt (§ 332 StGB). Das „Abkaufenlassen“ einer pflichtwidrigen Entscheidung ist also stets strafbar.

Vorteilsannahme: Strafbare ist das Fordern, Sich-versprechen-lassen und die Annahme einer Zuwendung zudem schon dann, wenn sie nur im Zusammenhang mit der allgemeinen Dienstaufübung des Amtsträgers steht, und zwar selbst, wenn dieser keine Dienstpflicht verletzt. Der Gesetzgeber will schon den „bösen Schein der Käuflichkeit“ bestrafen und damit das Vertrauen der Bevölkerung in die Lauterkeit des öffentlichen Dienstes schützen und stärken. Bereits Zuwendungen zur Sicherung des allgemeinen Wohlbefindens (sog. „Klimapflege“) können daher strafbar sein. So unterfallen Geschenke, Einladungen und Spenden dem Straftatbestand (§ 331 StGB), wenn sie nur wegen der dienstlichen Tätigkeit zugewendet werden, ohne dass eine besondere Gegenleistung erwartet oder gar „abgekauft“ werden muss, geschweige denn eine Dienstpflichtverletzung.

In engen Ausnahmefällen kann die Einladung eines Amtsträgers als Werbemaßnahme für das Unternehmen gewertet werden und daher rechtlich zulässig sein. Dies kommt in Betracht, wenn der Amtsträger (auch) eine Repräsentationsfunktion wahrnimmt (insbesondere Oberbürgermeister) und aufgrund seines Bekanntheitsgrades als Werbeträger eingeladen wird. Eine solche Repräsentation mit Werbecharakter wird immer dann auszuschließen sein, wenn der eingeladene Amtsträger nicht über eine gewisse Bekanntheit in der Öffentlichkeit verfügt. Vor diesem Hintergrund ist es als zulässig anzusehen, wenn Bürgermeister und Oberbürgermeister Einladungen durch den Sponsor des örtlichen Sportvereins annehmen, auch wenn sie keine weiteren Aktivitäten (Begrüßungsrede etc.) vornehmen.

Vom Straftatbestand ausgeschlossen sind sozialadäquate Zuwendungen. Feste Wertgrenzen für erlaubte Zuwendungen existieren allerdings nicht. Die Grenzen zwischen strafbarem und straflosem Verhalten verschwimmen. Als zweifellos straffrei anerkannt sind z. B. Werbegeschenke oder geringwertige Aufmerksamkeiten anlässlich von besonderen Ereignissen wie Jubiläen oder Festtagen. Überschreiten Geschenke, Einladungen oder Bewirtungen indes in ihrem Aufwand erkennbar den gewöhnlichen Lebensschnitt des Amtsträgers, liegt hierin ein hohes Strafbarkeitsrisiko. Dies gilt besonders für Veranstaltungen mit reinem Freizeitcharakter.

Für sozialadäquates Verhalten spricht die Transparenz des Vorgehens: Einladungen zu öffentlichen Anlässen sind daher weniger problematisch als versteckte Einladungen, z. B. zu Urlaubsreisen oder die Zurverfügungstellung von Ferienhäusern. Intransparente Zuwendungen sollten daher stets unterbleiben – unabhängig von deren Wert.

Opulente Weihnachtsgeschenke (z. B. wertvoller Wein) werden in der Praxis der Strafverfolgungsbehörden im Zusammenhang mit Verwaltungsaufgaben in einer kreisfreien Stadt nicht mehr als sozialadäquat angesehen (Bezug genommen wird insoweit auf die derzeitige Verfolgungspraxis der Staatsanwaltschaft Düsseldorf, Schwerpunktstaatsanwaltschaft für Wirtschaftskriminalität).

Die Rechtsprechungspraxis nimmt bei der Beurteilung der Strafbarkeit alle vorliegenden Indizien in den Blick: Der Wert, die Art und die Anzahl der gewährten Vorteile werden ebenso berücksichtigt wie z. B. die Beziehung zu dem Eingeladenen oder die Frage, ob in Zukunft Entscheidungen im Rahmen der Zusammenarbeit anstehen. Eine Rolle spielt dabei auch, ob neben die Einladung zu der Veranstaltung noch Übernachtungs- und Bewirtungskosten treten.

In manchen Behörden wird vor dem Hintergrund der Strafbarkeit der Vorteilsannahme ein umfassendes Zuwendungsverbot ausgesprochen. Gerade mit Blick auf die Aspekte politischer Arbeit, die die Teilnahme an Veranstaltungen und die Einladungen zu Bewirtungen umfasst, ist ein solches Kompletterbot für Ratsmitglieder indes kaum umsetzbar, jedenfalls soweit es um Einladungen zu (öffentlichen) Veranstaltungen geht.

In der Rechtsprechung werden Zuwendungen zwischen 35,00 EUR (in Anlehnung an steuerrechtliche Grenzen) und 50,00 EUR (in Anlehnung an die strafrechtliche Geringfügigkeitsgrenze) als sozialadäquat angesehen. Im Einzelfall können die Grenzen höher liegen – dies insbesondere dann, wenn Repräsentationsanlässe die Begleitung des jeweiligen Partners erfordern (der Wert dessen Einladung wird dem Amtsträger selbst zugerechnet, da der sog. „Dritt Vorteil“ vom Tatbestand des § 331 StGB erfasst ist).

Genehmigung: Die Genehmigung des Dienstvorgesetzten des Eingeladenen schließt die Strafbarkeit wegen Vorteilsannahme, nicht aber wegen Bestechlichkeit aus. Wer Dienstvorgesetzter des Ratsmitglieds ist, ist bislang ungeklärt. Für die Zwecke der Durchführung der Ehrenordnung wird der Rat als Dienstvorgesetzter der Ratsmitglieder angesehen. Der Rat ist damit zuständig für die Erteilung von Genehmigungen zur Annahme von Vorteilen im Zusammenhang mit Verwaltungsaufgaben, die das Ratsmitglied über seine freie Mandatsausübung hinaus wahrnimmt.

Anzeigepflicht:

Der § 6 Abs. 3 der Ehrenordnung sieht eine Mitteilungspflicht korruptiver Verhaltensweisen vor. Transparenz vermeidet Korruption und Missverständnisse. Bereits das Anbieten eines Vorteils im Zusammenhang mit Abstimmungsverhalten oder Verwaltungstätigkeit durch einen Bürger, aber auch die Forderung nach einem solchen Vorteil durch ein anderes Ratsmitglied muss dem Oberbürgermeister/der Oberbürgermeisterin zur Kenntnis gebracht werden.

Abschnitt 3: Vertraulichkeit und Sorgfalt

Das freie Mandat ist gekennzeichnet von Transparenz. Ratsmitglieder kommen aber im Rahmen ihrer Tätigkeit mit vertraulichen Informationen in Berührung, die nicht ohne Weiteres Dritten zugänglich gemacht werden dürfen.

Die Ratsmitglieder haben insoweit die Grenzen des Datenschutzes und die damit einhergehenden Rechte auf informationelle Selbstbestimmung der von den Informationen betroffenen Personen zu beachten.

Zudem dürfen Ratsmitglieder nicht öffentlich bekannte Informationen, die ein börsennotiertes Unternehmen oder die von ihm ausgegebenen Aktien oder sich darauf beziehende Derivate betreffen, die den Mitgliedern des Rates, seiner Ausschüsse oder der Bezirksvertretungen bekannt werden, nicht zu Wertpapiergeschäften verwenden, an Dritte weitergeben oder zur Grundlage einer Kauf- oder Verkaufsempfehlung gegenüber Dritten machen (Handels-, Weitergabe-, Empfehlungsverbot).

Schließlich ist im Rahmen öffentlicher Vergabeverfahren Vertraulichkeit im Hinblick auf Bieterunterlagen zu beachten. Diese dürfen keinen Dritten, insbesondere nicht konkurrierenden Bietern, zur Verfügung gestellt oder deren Inhalt sonst zur Kenntnis gebracht werden.

Des Weiteren unterliegen Ratsmitglieder sowohl bei der Wahrnehmung ihres freien Mandats als auch im Rahmen von Verwaltungstätigkeiten der Pflicht, das Vermögen der Stadt und ihrer Beteiligungen zu betreuen. Insbesondere die Tätigkeit als Aufsichtsratsmitglied in kommunalen Beteiligungsunternehmen bringt eine solche Verantwortung gegenüber dem Unternehmensvermögen mit sich. Zweckwidrige Vermögensverwendungen, verschwenderischer Umgang mit Unternehmensvermögen, von sachwidrigen Motiven geleitete oder in intransparenter Weise getätigte Ausgaben sind zu monieren, ggf. zu verhindern.

Fragen

Wenden Sie sich bei Fragen zur Ehrenordnung oder bei Unsicherheiten in Einzelfällen für eine allgemeine Beratung und Ersteinschätzung an das Rechtsamt der Stadt Wuppertal. Für eine erforderliche vertiefende und konkrete Rechtsberatung stellt das Rechtsamt den Kontakt zu einer externen Kanzlei her.