



MUSTER EINES VERHALTENSKODEXES FÜR KOMMUNALE MANDATSTRÄGER*INNEN

Einführung

Der Entwurf eines Verhaltenskodexes von Transparency International Deutschland e.V. richtet sich an alle Gebietskörperschaften. Sinn des Verhaltenskodexes ist es, Orientierung und rechtliche Hinweise zu geben. Er soll Transparenz schaffen und den Gremienmitgliedern Handlungssicherheit verschaffen sowie ihre Verantwortung für eine vorbildliche, uneigennützig und objektive Amtsführung stärken. Jeder Anschein, dass Gremienmitglieder für die Erlangung von persönlichen Vorteilen, die ihnen aus ihrem (Ehren-)Amt erwachsen könnten, empfänglich sein könnten, ist zu vermeiden. Die Regelungen des Verhaltenskodexes dienen daher auch dazu, das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität der gemeindlichen Organe zu stärken und Schaden für das Allgemeinwohl zu vermeiden.

Der Muster-Kodex ist als Handreichung und „Instrumentenkasten“, als Leitlinie bzw. Diskussionsgrundlage zu verstehen, nicht als Blaupause im Sinne eines allgemeingültigen Modells. Er kann ebenso zur Evaluation eines bereits bestehenden Verhaltenskodexes herangezogen werden. Die von der jeweiligen Kommune zu entwickelnde Regelung ist an die örtlichen Gegebenheiten und die länderspezifischen kommunalverfassungsrechtlichen Vorgaben anzupassen und vom zuständigen Gremium zu verabschieden. Er wird darüber hinaus auch den weiteren, ehrenamtlich in den Gemeindegremien Mitwirkenden zur Übernahme empfohlen.

Grundlage für die Entwicklung des Muster-Kodexes war eine Erhebung unter Einbeziehung bundesweit existierender Kodizes mit einer breiten Beteiligung aus der ehrenamtlichen Mitgliedschaft sowie den korporativen kommunalen Mitgliedern von Transparency Deutschland, kommunalen Verwaltungen und der Kommunalpolitik. Der Muster-Kodex wurde durch die Arbeitsgruppe Kommunen von Transparency Deutschland erarbeitet. Die beteiligten Expert*innen haben Erfahrungen in Kommunalverwaltung und -politik.

Muster-Verhaltenskodex¹

Präambel

Der verpflichtende Verhaltenskodex richtet sich an die Mitglieder des Gemeinderats², die für verschiedene Aufgabengebiete gebildeten Ausschüsse und die hier mitarbeitenden sog. „sachkundigen Bürger*innen bzw. Einwohner*innen“ sowie für die Mitglieder der Bezirksvertretungen oder Ortsbeiräte.³ Sinn des Verhaltenskodexes ist es, Orientierung und rechtliche Hinweise zu geben. Der Kodex soll Transparenz schaffen und den Gremienmitgliedern zur Handlungssicherheit dienen sowie ihre Verantwortung für eine vorbildliche, uneigennützig und objektive Amtsführung stärken. Jeder Anschein, dass Mitglieder des Gemeinderats für die Erlangung von persönlichen Vorteilen, die ihnen aus ihrem (Ehren-)Amt erwachsen könnten, empfänglich sein könnten, ist zu vermeiden. Die Regelungen des Verhaltenskodexes dienen daher auch dazu, das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität der gemeindlichen Organe zu stärken und Schaden für das Allgemeinwohl zu vermeiden.

Transparenz

§ 1 Um mögliche Interessenkonflikte der Tätigkeit im Vertretungsorgan mit den beruflichen, nebenberuflichen und ehrenamtlichen Tätigkeiten offenkundig zu machen, verpflichtet sich das Mitglied, dem/der Bürgermeister*in⁴ folgende Angaben⁵ zu übermitteln:

- ausgeübter Beruf einschließlich nebenberufliche Tätigkeiten und Beraterverträge
- Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien
- Mitgliedschaft in Organen von verselbständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form
- Mitgliedschaft in Organen von Zweckverbänden, Genossenschaften und vergleichbaren Zusammenschlüssen
- Mitgliedschaft in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen
- Vorstandsfunktionen in Vereinen und in vergleichbaren Gremien

Die Pflicht zur Offenbarung von Befangenheiten im Sinne der Gemeindeordnung bleibt unberührt.

¹ Der Verhaltenskodex kann als kommunale Satzung erlassen werden. Zwingend ist dies nicht.

² Zur besseren Lesbarkeit wird im Folgenden der Begriff "Gemeinderat" verwendet. Der Gemeinderat ist das Hauptorgan einer Gemeinde, deren Kommunalverfassung die Ratsverfassung zugrunde liegt. Je nach Kommunalverfassung wird dieses Gremium auch als Stadtrat, Gemeindevertretung, Marktgemeinderat, Ortsgemeinderat, Stadtbürgerschaft (in der Stadtgemeinde Bremen), Stadtverordnetenversammlung oder Stadtvertretung bezeichnet. Die Terminologie ist entsprechend anzupassen. Entsprechendes gilt für weitere kommunale Ebenen wie Landkreise und Bezirke (in Bayern).

³ Gemeint sind hier z.B. Ortsbeiräte in Brandenburg, Hessen, Schleswig-Holstein, Ortschaftsräte in Baden-Württemberg, Sachsen, Thüringen, Ortsteilvertretungen in Mecklenburg-Vorpommern, Ortschaftsrat, Ortsräte im Saarland, Niedersachsen, Stadtbezirksräte in Niedersachsen, Beiräte in Bremen, Bezirksausschüsse in Bayern, Ortssprecher in Bayern.

⁴ Wir verwenden wegen der besseren Lesbarkeit den Begriff Bürgermeister*in. Der/die Bürgermeister*in leitet die Verwaltung einer Kommune und vertritt diese auch rechtlich nach außen. Gelegentlich führen diese die Bezeichnung Oberbürgermeister*in oder Erste*r Bürgermeister*in (Hamburg, Bayern). Sofern es einen oder mehrere Beigeordnete gibt, die die Amtsbezeichnung Bürgermeister*in bzw. in großen Kreisstädten und kreisfreien Städten in Baden-Württemberg Erste*r Bürgermeister*in für den Stellvertreter des Oberbürgermeisters führen, sind diese hier nicht gemeint.

⁵ Ein Muster der individuellen Erklärung finden Sie im Anhang.

- § 2** Die Angaben werden im Ratsinformationssystem/kommunalen Internetauftritt veröffentlicht. Sechs Monate nach Ablauf der Wahlperiode werden sie gelöscht.
- § 3** Die Entschädigungssätze, die vom Gemeinderat entsandte Gremienmitglieder in Vorständen, Aufsichtsräten und sonstigen Organen wirtschaftlicher Unternehmen oder Organisationen mit Beteiligung der Gemeinde⁶ erhalten, sind zu veröffentlichen. Werden die allgemeinen Entschädigungssätze von der jeweiligen Gesellschaft oder Organisation nicht öffentlich bekannt gegeben, so verpflichtet sich das dort tätige Mitglied, dem/der Bürgermeister*in Art und Höhe der Entschädigung mitzuteilen.
- § 4** Jedes Mitglied eines Aufsichtsorgans wirtschaftlicher Unternehmen oder in vergleichbarer Funktion mit Beteiligung der Gemeinde hat dafür Sorge zu tragen, dass ihm für eine verantwortungsvolle Wahrnehmung seiner Mandate genügend Zeit zur Verfügung steht. Ein Mitglied des Aufsichtsorgans, das kein Mitglied des Geschäftsführungsorgans eines Unternehmens ist, soll insgesamt nicht mehr als drei Aufsichtsorganmandate oder vergleichbare Funktionen wahrnehmen, wobei ein Aufsichtsorganvorsitz doppelt zählt.

Diese Begrenzung gilt nicht für den/die Bürgermeister*in, der/die teilweise kraft Gesetzes Mitglied von Aufsichtsorganen ist. Diese*r hat über seine/ihre Nebeneinkünfte und Nebenämter einmal im Jahr öffentlich im Gemeinderat zu berichten.

- § 5** Jeder Hinweis oder Verdacht auf Fälle von Korruption, die die Arbeit der Gemeinde betreffen, sind vom Mitglied des Gemeinderates dem/der Vorsitzenden des Ehrenrats⁷ anzuzeigen.
- § 6** Die Mitglieder des Gemeinderates verpflichten sich, kein Geld, keine Gutscheine, keine sonstigen Geschenke und keine sonstigen unmittelbaren oder mittelbaren Vorteile, die ihnen aufgrund ihrer Mitgliedschaft angeboten werden, anzunehmen, zu fordern oder sich versprechen zu lassen.

Übliche Massenwerbartikel in herkömmlichem Umfang oder andere ähnlich geringwertige Vorteile können im Einzelfall angenommen werden, soweit dies sozialadäquaten Grundsätzen der Höflichkeit entspricht.

Höherwertige Geschenke dürfen allenfalls im Namen der Gemeinde angenommen werden und wenn deren Ablehnung gegen die Regeln der Höflichkeit verstoßen würde. Hierbei sind gegebenenfalls internationale Gepflogenheiten zu beachten. Sie sind bei dem/der Bürgermeister*in abzuliefern. Ist dies, etwa bei verderblichen Waren oder persönlichem Bezug, nicht angebracht, sind sie dem Ehrenrat anzuzeigen. Die landesrechtlichen und gemeindlichen Regelungen zu mäzenatischen Schenkungen und Sponsoring bleiben unberührt.

Die Bewirtung/Einladung zum Essen oder zu ähnlichen Anlässen im Rahmen der repräsentativen Funktionen der ehrenamtlichen Tätigkeit/aufgrund von Repräsentationspflichten in angemessenem Umfang darf nach vorheriger Anzeige beim Ehrenrat angenommen werden.

Die Teilnahme an Veranstaltungen, die üblicherweise gegen Bezahlung gewährt wird (z.B. als Zuschauer bei Theater-, Sportveranstaltungen), ist im Zusammenhang mit der Funktion als Mitglieder des Vertretungsorgans nach vorheriger Anzeige beim Ehrenrat zulässig, soweit deren Wert in angemessenem Verhältnis zur wahrgenommenen Repräsentations- und Informationsfunktion steht.

⁶ Die Aufsichtsratsmitglieder, die vom Gemeinderat entsandt oder auf seinen Vorschlag gewählt worden sind, achten im Rahmen der Überwachungsfunktion des Aufsichtsrats und des Unternehmensinteresses darauf, dass die operativen Ziele, die die Gesellschaft verfolgt, den strategischen Zielen der Kommune nicht entgegenstehen.

⁷ Siehe hierzu im Einzelnen §§ 10 ff dieses Muster-Kodexes.

Einladungen zu gemeindlichen Veranstaltungen oder gemeindliche Einladungen zum Essen können grundsätzlich als angemessen angesehen werden. Die Erstreckung der Einladung auf den/die Partner*in ist vorab dem Ehrenrat anzuzeigen.
Einladungen zu Reisen bedürfen der Genehmigung im Einzelfall⁸.

§ 7 In persönlichen, beruflichen oder geschäftlichen Angelegenheiten sind Hinweise auf die Mitgliedschaft im Gemeinderat mit dem Ziel, private, berufliche oder gewerbliche Vorteile zu erlangen, zu unterlassen.

§ 8 Mitglieder des Gemeinderats üben keine Einflussnahme auf die Mitarbeiter*innen der Gemeindeverwaltung aus. Bei Verträgen mit der Gemeinde oder ihren Gesellschaften ist von einem Mitglied des Gemeinderats jede Form der Einflussnahme zu unterlassen, die zur Erlangung von Vorteilen oder Nachteilen für das Mitglied des Gemeinderats, dessen Angehörige oder sonstiger Dritter führen könnte.

Vertraulichkeit und Geheimhaltung

§ 9 Informationen, die während der Mitgliedschaft im Gemeinderat im Zusammenhang mit dieser Tätigkeit erlangt werden, dürfen nicht zur Erlangung von Vorteilen oder Nachteilen für das Mitglied des Gemeinderats, dessen Angehörige oder sonstige Dritte verwendet werden.

Ehrenrat

§ 10 Es wird ein Ehrenrat⁹ unter Vorsitz des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin eingerichtet, der auf die Einhaltung des Verhaltenskodexes und der Verpflichtungserklärung achtet und bei Verstößen Ermahnungen und Empfehlungen aussprechen kann.

Dem Ehrenrat gehören an¹⁰:

- Der Bürgermeister/die Bürgermeisterin als Vorsitzende*r,
- je ein Mitglied der im Gemeinderat vertretenen Parteien und Wählergruppen; für jedes Mitglied wird eine Stellvertretung namentlich bestellt;

Die Mitglieder des Ehrenrats nehmen das Amt als kommunales Ehrenamt wahr. Sie erhalten ein Sitzungsgeld entsprechend den für Mitglieder des Gemeinderats geltenden Regelungen.

Bestehen Anhaltspunkte für Korruption im Bereich der Verwaltung, ermittelt der/die Bürgermeister*in als Leiter*in der Verwaltung nach den hierfür bestehenden Regelungen.

⁸ Die Zuständigkeit für die Genehmigung richtet sich nach den Regelungen der einschlägigen Kommunalverfassung.

⁹ Statt der Bildung eines Ehrenrats kann auch der Ältestenrat mit der Aufgabe des § 11 betraut werden. Der Ehrenrat kann auch als beschließender oder vorberatender Ausschuss ausgestaltet werden. Bei der Bildung eines Ausschusses ist die in der jeweiligen Kommunalverfassung geregelte Besetzung zu beachten.

¹⁰ Die Besetzung des Ehrenrates im Einzelfall kann sich nach gewachsenen und lokal akzeptierten Regeln richten. Denkbar wäre es z. B. auch, zusätzlich je ein von den im Gemeinderat vertretenen Parteien und Wählergruppen vorgeschlagenes Mitglied, das weder dem Gemeinderat noch der Verwaltung angehört und vom Gemeinderat mit $\frac{3}{4}$ -Mehrheit bestellt wird, einzubeziehen. Es könnte sich auch als nützlich erweisen, Sachverständige wie den/die Antikorruptionsbeauftragte*n der Gemeinde als beratendes Mitglied hinzuzuziehen.

Verfahren bei Verletzung des Verhaltenskodexes

§ 11 Der Ehrenrat wird durch den/die Vorsitzende*n einberufen. Er muss einberufen werden, wenn dies ein Fünftel des Gemeinderats, die Mitglieder einer im Gemeinderat vertretenen Partei oder Wählergruppe oder ein Gemeinderatsmitglied, dem ein Verstoß gegen den Verhaltenskodex vorgeworfen wird, fordern.

Der Ehrenrat ist beschlussfähig, wenn sämtliche Mitglieder ordnungsgemäß geladen sind und die Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder anwesend ist. Wird die Beschlussfähigkeit nicht erreicht, wird der Ehrenrat zum zweiten Mal zur Verhandlung über denselben Gegenstand zusammengerufen. Er ist dann ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienenen beschlussfähig. Bei der zweiten Einladung muss auf diese Bestimmung hingewiesen werden.

Die Sitzungen des Ehrenrats sind nicht-öffentlich.

Entscheidungen des Ehrenrats

§ 12 Bestehen Anhaltspunkte, dass ein Mitglied des Gemeinderats, der Ausschüsse oder anderer seiner Organe seine Pflichten aus diesem Verhaltenskodex verletzt hat, klärt der/die Vorsitzende des Ehrenrats den Sachverhalt auf. Das betroffene Mitglied muss angehört werden. Der/die Vorsitzende unterrichtet den Ehrenrat über das Ergebnis und unterbreitet einen Entscheidungsvorschlag. Der Ehrenrat berät über den Sachverhalt, wobei der betroffenen Person die Möglichkeit zu einer Stellungnahme einzuräumen ist. Der Ehrenrat fasst einen Beschluss darüber, ob er das Vorliegen einer Pflichtverletzung bejaht oder nicht und spricht eine Empfehlung oder Ermahnung aus. Er kann auch beschließen, den Vorgang dem Gemeinderat mit einem Entscheidungsvorschlag vorzulegen.¹¹ Entscheidungen benötigen die Mehrheit von $\frac{2}{3}$ der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder.

Ein Beschluss des Gemeinderats ist herbeizuführen, wenn dies von $\frac{1}{3}$ der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder des Ehrenrats verlangt wird. Für die Beschlüsse des Ehrenrats gelten die allgemeinen Veröffentlichungspflichten¹².

Inkrafttreten

§ 13 [Zu ergänzen]

¹¹ Je nach den geltenden kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen kann der Gemeinderat bei Verstößen gegen Sorgfalts- und Verschwiegenheitspflichten auch zur Verhängung eines Ordnungsgeldes befugt sein.

¹² Es kann geregelt werden, ob auf Verlangen der/des Betroffenen ihre/seine Erwiderung ebenfalls zu veröffentlichen ist. Die Feststellung, dass eine Pflichtverletzung nicht vorliegt, kann veröffentlicht werden. Sie ist zu veröffentlichen, wenn die/der Betroffene es verlangt.

Verpflichtungserklärung nach § 1 des Verhaltenskodexes des jeweiligen Mitglieds des Gemeinderats

Als Mitglied des Gemeinderats verpflichte ich mich zur Einhaltung des Verhaltenskodexes der Gemeinde und verhalte mich vorbildlich.

Ich bin damit einverstanden, dass ein Ehrenrat unter Vorsitz der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters oder ihrer/seiner Vertretung auf die Einhaltung des Verhaltenskodexes der Gemeinde achtet und bei Verstößen Empfehlungen aussprechen kann.

Ich erteile folgende Auskünfte über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse gem.

§ 1 des Verhaltenskodexes:

ausgeübter Beruf einschließlich nebenberufliche Tätigkeiten und Beraterverträge

Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien

Mitgliedschaft in Organen von verselbständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form

Mitgliedschaft in Organen von Zweckverbänden, Genossenschaften und vergleichbaren Zusammenschlüssen

Mitgliedschaft in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen

Vorstandsfunktionen in Vereinen und vergleichbaren Gremien

Änderungen der oben gemachten Angaben sowie Ergänzungen werde ich unverzüglich der Bürgermeisterin/dem Bürgermeister anzeigen.

.....
Unterschrift

.....
Ort, Datum

Jetzt Korruption den Kampf ansagen!

Korruption betrifft uns alle: Machtmissbrauch, intransparente Entscheidungen und Bestechungsfälle untergraben das Vertrauen in unsere Demokratie und unseren Rechtsstaat. Korruptierte Strukturen verschärfen Ungerechtigkeit und gefährden den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Es ist Ihre Unterstützung, die es Transparency Deutschland ermöglicht, gegen Korruption vorzugehen – durch den kritischen Dialog und Kooperationen mit Politik, Verwaltung und Wirtschaft, durch die Erarbeitung von Studien und Leitfäden sowie durch die Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger.

Unterstützen Sie uns jetzt mit einer Spende, als Fördermitglied oder als aktives Vereinsmitglied.

Kommunen können Mitglied werden

Transparency Deutschland verfolgt den Ansatz, als „Koalition gegen Korruption“ Bündnisse zu schmieden. Deshalb bietet Transparency Deutschland Kommunen, die sich in besonderem Maß gegen Korruption engagieren wollen, die Möglichkeit einer Korporativen Mitgliedschaft an.



Verfasser: Arbeitsgruppe Kommunen
Redaktion: Adrian Nennich

Transparency International Deutschland e.V.
Geschäftsstelle
Alte Schönhauser Straße 44
10119 Berlin
Telefon: +49 30 54 98 98-0
Telefax: +49 30 54 98 98-22
office@transparency.de
www.transparency.de



November 2022

ISBN: 978-3-944827-52-0

Gestaltung: Julia Bartsch, Berlin

Druck: dieUmweltDruckerei GmbH, Hannover; klimaneutral gedruckt auf 100 Prozent Recyclingpapier



Die von Transparency Deutschland genutzte Lizenz CC BY-NC-ND 4.0 legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name der Autorin bzw. des Autors genannt wird, wenn die Verwendung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.