

Schleswig-Holstein

Der echte Norden

Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern auf kommunaler Ebene verhindern

Eine Handreichung für die kommunale Praxis



Schleswig-Holstein
Ministerium für Inneres,
Kommunales,
Wohnen und Sport

1. Einleitung (1)

Mal hier ein Geschenk annehmen, mal dort vielleicht eine Hotelübernachtung von jemand anderem bezahlen lassen: Wo fängt Bestechung an und wo hört sie auf? Wie verhalten sich Mandatsträgerinnen und Mandatsträger auf kommunaler Ebene richtig und wie können sie gegen Bestechung vorgehen? Darüber will diese Handreichung informieren und aufklären. Grundsätzlich gilt: Wer das Volk vertritt und sein Mandat auf Gemeinde- oder Kreisebene ausübt, ist nicht käuflich.

Besonders auf kommunaler Ebene, wo mandatstragende Personen direkt mit den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger konfrontiert sind, ist die Redlichkeit der Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber von zentraler Bedeutung. Bestechung untergräbt nicht nur die Entscheidungsfindung, sondern führt auch zu ungerechtfertigten Vorteilen für Einzelne auf Kosten der Allgemeinheit. Die Aufklärung über den Straftatbestand der Bestechung von mandatstragenden Personen ist von großer Bedeutung, um die Redlichkeit und das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung zu sichern.

1. Einleitung (2)

Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zu bestechen oder sich als solche bestechen zu lassen, ist ein **Verbrechen** mit einer **Mindeststrafandrohung von einem Jahr Freiheitsstrafe** und als solches im Strafgesetzbuch (StGB) geregelt. Nach § 108e StGB macht sich strafbar, wer als Mandatsträgerin oder Mandatsträger einen ungerechtfertigten Vorteil für sich oder Dritte als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass sie bzw. er bei der Wahrnehmung des Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornimmt oder unterlässt.

Diese Handreichung soll Mandatsträgerinnen und Mandatsträger auf kommunaler Ebene dabei unterstützen, Bestechung zu erkennen, zu bewerten und sich richtig zu verhalten. Präventive Projekte und Initiativen auf kommunaler Ebene können zudem für dieses Thema sensibilisieren und aufklären.

2. Beispiel aus der Praxis

Der Bundesgerichtshof hat in seinem Beschluss vom 14. Dezember 2022 (Aktenzeichen: StB 42/22) wichtige Leitlinien festgelegt, um die Bestechung der mandatstragenden Personen rechtlich zu bewerten und zukünftig davor zu schützen. In dem Fall ging es um den Rückbau von Windkraftanlagen, der vertraglich vorgesehen war. Mit dem Ziel, entgegen ihrer vertraglich eingegangenen Verpflichtung die Windkraftanlagen nicht zurückzubauen, sondern weiter zu betreiben, hatte das betreibende Unternehmen u.a. Gemeindevertretern monatlich 950 Euro für den Schulverband angeboten.

Nach Auffassung des Bundesgerichtshofs waren hier Leistung und Gegenleistung sachwidrig, und damit verbotenerweise, gekoppelt. Denn das Angebot, finanzielle Zuwendungen an den Schulverband zu erbringen, stand in keinem sachlichen Zusammenhang zur beabsichtigten Billigung des Weiterbetriebs der Windkraftanlagen durch die Gemeinde. Die Angeklagten hätten als Gemeindevertreter nur das Anliegen des Unternehmens verfolgt, die alten Windkraftanlagen weiter zu betreiben.

Den Vorteil – die Zahlungen an den Schulverband – hätten die angeklagten Gemeindevertreter sich versprechen lassen als Gegenleistung für ihre Zustimmung zur Vertragsänderung und damit für eine Handlung bei der Mandatswahrnehmung, da sie ihre Zustimmung zur Vertragsänderung von dem Zahlungsangebot abhängig gemacht haben. Ihnen sei auch bewusst gewesen, ihr Stimmrecht als Gemeindevertreter auf diese Weise zum Gegenstand eines unlauteren Geschäfts zu machen.

3. Definition und Formen der Mandatsträgerbestechung

3.1 Mandatstragende Personen

Mandatsträgerinnen und Mandatsträger im Sinne des § 108e Absatz 3 Nummer 1 StGB sind Mitglieder einer Volksvertretung einer kommunalen Gebietskörperschaft. Dazu gehören **Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter** bzw. **Stadtvertreterinnen und Stadtvertreter** sowie **Kreistagsabgeordnete**. In der strafrechtlichen Kommentarliteratur wird darüber hinaus vertreten, dass auch die Vertretungen von Gemeindeverbänden erfasst sein sollen. Dies würde die Mitglieder von Amtsausschüssen und Verbandsversammlungen betreffen. Diese Frage ist noch nicht abschließend geklärt.

Mandatsträgerinnen und Mandatsträger können auch **Amtsträger** im Sinne des § 11 Absatz 1 Nummer 2 StGB sein. Dies kann sich zum einen daraus ergeben, dass sie neben der Mandatsträgereigenschaft in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen, etwa als **ehrenamtliche Bürgermeisterinnen oder Bürgermeister**, § 48 Absatz 1 Satz 1 Gemeindeordnung (GO), oder wenn sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, zum Beispiel als Gemeindevertreterinnen oder Gemeindevertreter über einen Auftrag abstimmen und diesen vergeben. Diese Unterscheidung ist strafrechtlich insofern bedeutsam, als dass der Tatbestand des § 108e StGB neben den Tatbeständen der Vorteilsannahme, Vorteilsgewährung, Bestechlichkeit und Bestechung nach §§ 331 ff. StGB Anwendung findet und demnach unterschiedliche Strafandrohungen dem konkreten Einzelfall zugrunde liegen können.

3. Definition und Formen der Mandatsträgerbestechung

3.2 Tathandlungen

Mögliche Tathandlungen sind, einen ungerechtfertigten Vorteil zu fordern, sich versprechen zu lassen oder diesen anzunehmen. Der Vorteil kann auch für Dritte verlangt oder angeboten werden.

Fordern bedeutet, einen Vorteil einseitig zu verlangen. Von dieser Forderung der Mandatsträgerin bzw. des Mandatsträgers muss die bzw. der Aufgeförderte oder eine Mittelsperson Kenntnis erlangt haben. Es kommt es nicht darauf an, ob die aufgeforderte Person dem Angebot zugestimmt oder es angenommen hat.

Sich versprechen lassen bedeutet, ein Angebot anzunehmen, um später den eigentlichen Vorteil zu erhalten. Dabei ist es nicht erforderlich, dass der Vorteil später auch tatsächlich angenommen wird.

Annehmen bedeutet, den Vorteil tatsächlich entgegenzunehmen. Der Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 14. Dezember 2022 betont, dass auch indirekte, unterstützende oder vorbereitende Handlungen unter den Tatbestand fallen können.

3. Definition und Formen der Mandatsträgerbestechung

3.3 Der Begriff des ungerechtfertigten Vorteils (1)

Bei der Bekämpfung von Korruption spricht man von einem **ungerechtfertigten Vorteil**, wenn die mandatstragende Person eine Zuwendung oder Vergünstigung erhält, auf die sie **keinen Rechtsanspruch** hat und die ihre wirtschaftliche, rechtliche oder auch nur persönliche Lage oder die Lage Dritter objektiv verbessert. Der Wert der Zuwendung spielt grundsätzlich dabei keine Rolle.

Bei der Bestechung kann es sich um **materielle Sachleistungen** und um **immaterielle Vergünstigungen** handeln. Darunter fallen auch Spenden an **Dritte**, die zum Ziel haben, dass sich die mandatstragende Person als Gegenleistung dienstlich so verhält, dass dem Spender oder der Spenderin dadurch ein wirtschaftlicher Vorteil entsteht. Denn die mandatstragende Person verstößt damit, selbst wenn sie uneigennützig handelt, gegen den Grundsatz von Sachlichkeit und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.

3. Definition und Formen der Mandatsträgerbestechung

3.3 Der Begriff des ungerechtfertigten Vorteils (2)

Materielle Vorteile sind insbesondere:

- Geldzahlungen
- ersparte Kosten durch die Überlassung von Gutscheinen, Eintrittskarten, Fahrkarten oder Flugtickets sowie kostenlose oder verbilligte Teilnahme an Veranstaltungen, zum Beispiel kultureller oder sportlicher Art im Rahmen der Kieler Woche, Travemünder Woche oder dem Schleswig-Holstein Musikfestival
- Sachgeschenke
- Rabatte (Preisnachlässe und Sonderkonditionen, die nicht allen Personen offenstehen)
- kostenlose oder vergünstigte Dienstleistungen, zum Beispiel Handwerksarbeiten, Beratungsleistungen oder medizinische Behandlungen
- Drittmittel und andere Sponsorenleistungen, zum Beispiel eine „Spende“ an die Jugendfeuerwehr, Unterstützung des Dorffestes, Errichtung eines Sportplatzes

3. Definition und Formen der Mandatsträgerbestechung

3.3 Der Begriff des ungerechtfertigten Vorteils (3)

Immaterielle Vorteile können sein:

- der bevorzugte Zugang der mandatstragenden Person, ihres Partners oder ihrer Partnerin zu einer ansonsten ausgebuchten Veranstaltung
- Karrierevorteile, zum Beispiel eine Bevorzugung bei Beförderungen, Jobangeboten oder anderen beruflichen Gelegenheiten
- Steigerung des Ansehens der mandatstragenden Person
- Ein Vorteil kann auch der Abschluss eines Vertrages und die dadurch begründete Forderung sein.

Beispiel:

- Arbeitsvertrag zur Anstellung einer nahestehenden Person, die sonst nicht eingestellt worden wäre.
- Verpachtung von Gemeindeflächen an und Zahlung der Pacht durch ein Unternehmen, das diese Flächen gar nicht benötigt.

3. Definition und Formen der Mandatsträgerbestechung

3.4 Die Unrechtsvereinbarung

Eine Gegenleistung der mandatstragenden Person für den ungerechtfertigten Vorteil liegt vor, wenn die vorteilsgebende Person den Mandatsträger oder die Mandatsträgerin beauftragt oder anweist, bei der Wahrnehmung des Mandats eine Handlung vorzunehmen oder zu unterlassen. Zu Handlungen oder Unterlassungen zählen argumentieren oder entscheiden bei Beratungen, Aussprachen und Abstimmungen, Vorschläge einbringen oder Initiativen anstoßen sowie formelle Wahlen. Ebenfalls umfasst sind öffentliche Reden oder Pressekonferenzen, die die Meinung beeinflussen.

Das Tatbestandsmerkmal der „Gegenleistung“ verlangt eine qualifizierte Unrechtsvereinbarung im Sinne einer engen Verknüpfung (sogenannte Kausalbeziehung) zwischen dem ungerechtfertigten Vorteil und der vorzunehmenden Handlung.

Auch wenn die Grenze zur Strafbarkeit erst überschritten sein soll, wenn die mandatstragende Person sich den Interessen der vorteilsgebenden Person unterwirft und ihre Handlungen durch die Vorteilsgewährung bestimmt sind, ist es unerheblich, ob sich das Mitglied innerlich vorbehält, sein Verhalten nicht durch den ungerechtfertigten Vorteil beeinflussen zu lassen. Wer also nach außen seine Stimme für eine Wahl oder Abstimmung in einer kommunalen Volksvertretung gegen Vorteilszuwendungen „verkauft“, kann sich im Nachhinein nicht darauf berufen, er oder sie habe sowieso im Sinne der zuwendenden Person stimmen oder überhaupt nicht an der Stimmabgabe teilnehmen wollen, sich schließlich der Stimme enthalten oder sogar dagegen gestimmt.

4. Sanktionen und Folgen

Abhängig von der Schwere des konkreten Tatvorwurfs und der Größe des eventuell entstandenen Schadens droht Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern im Falle der Bestechlichkeit eine **Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bis zu zehn Jahren**; im Falle der Ausurteilung eines minderschweren Falls eine solche von sechs Monaten bis zu fünf Jahren. Daneben kann der **Verlust des aktiven und passiven Wahlrechts sowie der Amtsfähigkeit** eintreten.

Fungiert eine mandatstragende Person zugleich als amtstragende Person, kommt parallel eine Bestrafung nach §§ 331 ff. StGB in Betracht. Zudem können betroffene öffentliche Einrichtungen oder Dritte **Schadenersatz** von der mandatstragenden Person oder beteiligten Dritten geltend machen.

5. Präventive Maßnahmen

Präventive Maßnahmen auf kommunaler Ebene fördern das ethische Verhalten in der Verwaltung und stärken das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihre Vertreterinnen und Vertreter. Dazu gehören zum Beispiel:

- Schulungen und Sensibilisierung durch Aufklärung, Fortbildungen für mandatstragende Personen
- Öffentlichkeitsarbeit zu Integrität und Transparenz
- Transparente Vergabeverfahren und Entscheidungsfindungsprozesse: Nachvollziehbare Ausschreibungsverfahren und Veröffentlichung von (Vergabe-)Entscheidungen, Sitzungs- und Abstimmungsergebnissen und Verträgen
- Einführung transparenter Dokumentationssysteme für Geschenke und Zuwendungen
- Beteiligung der Bevölkerung mit Möglichkeiten zur Kontrolle, zum Beispiel durch Einbindung in Entscheidungsprozesse
- Erstellung von Ethikrichtlinien und Festlegung von Verhaltensmaßstäben durch interne Regularien zum Zwecke der Orientierung

6. Auf einen Blick

Hier finden Sie noch einmal die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen:

- Bestechlichkeit: §§ 108e Absatz 1, 332 StGB
- Bestechung: §§ 108e Absatz 2, 334 StGB
- Amtsträger: § 11 Absatz 1 Nummer 2 StGB
- Richtlinie „Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein“ (Anti-Korruptionsrichtlinie Schl.-H.), Amtsblatt SH 2023, S. 2727 – [Link](#)

