



Positionspapier: Zuwendungen auf kommunaler Ebene

Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist, dass Spenden und Sponsoring als Ausdruck bürgerschaftlichen Engagements zur Förderung des Gemeinwohls gerade in den Kommunen eine lange Tradition haben und in diesem Sinne auch ausdrücklich begrüßt und gefördert werden sollten. Als Kehrseite der Medaille ist allerdings in Zeiten leerer kommunaler Kassen zu verzeichnen, dass die Einnahmen aus Spenden und Sponsoring in den letzten Jahren kontinuierlich an Bedeutung gewonnen und sogar im Bereich der Pflichtaufgaben der Kommunen die Eigenfinanzierung wesentlich ergänzt, teilweise sogar ersetzt haben. Hieraus ergibt sich neben der Gefahr der Abhängigkeit von Großsponsoren, ein erhebliches Problem daraus, dass bei scheinbar freigiebigen Zuwendungen dann im Verborgenen doch eine unzulässige „Gegenleistung“ vom Geber erwartet, bzw. vom Nehmer gewährt wird. Es müssen also im kommunalen Bereich zwei absolute Gegenpole in eine vernünftige und handhabbare Balance gebracht werden: die erwünschte Ermunterung zu bürgerschaftlichem Engagement einerseits, und das generelle Verbot der Annahme persönlicher Zuwendungen durch die „Amtsträger“ im Sinne des Strafgesetzbuchs (§ 331 StGB) andererseits. Dies lässt sich nur dadurch bewerkstelligen, dass – wie in einigen Bundesländern schon geschehen – klare Regelungen darüber getroffen werden, wer unter welchen Fallgestaltungen solche Leistungen annehmen darf und welche Gegenleistungen zulässigerweise vereinbart werden dürfen.

Eine Schwierigkeit besteht bei der Diskussion noch darin, dass die Begriffe Sponsoring und Spenden im Alltag häufig synonym verwendet werden, was mitunter zu Missverständnissen führt. Die Abgrenzung erfolgt über die Frage nach der Gegenleistung: Spenden sind einseitige Zuwendungen ohne Gegenleistung zur Förderung des Gemeinwohls. Dagegen handelt es sich beim Sponsoring um einen Vertrag mit gegenseitigen Verpflichtungen, der Sponsor erhält für seine Zuwendung seinerseits eine Gegenleistung, meistens die Möglichkeit im Zusammenhang mit dem Sponsoringzweck sich werbemäßig zu präsentieren, mittelbar profitiert der Sponsor dabei auch vom positiven Image des Gesponserten. Allerdings sind die Grenzen fließend, besonders, wenn beim Sponsoring die Höhe der Zuwendung nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Gegenleistung steht.

Sponsoring-Verträge mit adäquater Gegenleistung sind im Hinblick auf die Korruptionsgefahr und eine strafrechtlich Verantwortlichkeit (relativ) unproblematisch. Es handelt sich dabei um normale Austauschverträge, die dem üblichen Reglement für Fiskalgeschäfte der Kommune unterliegen. Die Gefahr liegt hier im Wesentlichen darin, dass der Sponsor sich auf diese Weise einen Anschein von Seriosität verschaffen kann, indem er als Geschäftspartner der Kommune auftritt. Einige Verwaltungsrichtlinien zum Sponsoring sehen deshalb eine Prüfung der Seriosität des Sponsors ausdrücklich vor.

Kritisch zu betrachten sind Zuwendungen ohne, oder mit nicht adäquater Gegenleistung, da hier immer die Gefahr besteht, dass eine unzulässige verdeckte „Gegenleistung“ angestrebt wird und das Strafgesetzbuch bereits die Annahme der Zuwendung prinzipiell unter Strafe stellt.

Wegen der Vielfalt der möglichen Fallgestaltungen haben wir im folgenden die Betrachtung zunächst an den beteiligten Personen orientiert (1.) und sodann Vorschläge für eine aus unserer Sicht sinnvolle Korruptionsprävention aufgeführt (2.).

1.0 Beteiligte natürliche und juristische Personen

1.1 Spender und Sponsoren

Die allermeisten Spender und Sponsoren verfolgen mit ihren Zuwendungen ausschließlich „gutwillige“ bis altruistische Motive. Leider werfen auch hier –wie überall– einige wenige „schwarze Schafe“ ein schlechtes Licht auf alle. Es gilt daher mit klaren und für alle nachvollziehbaren Regelungen dafür zu sorgen, dass die rechtstreuen Geber nicht unter einen Generalverdacht geraten, sondern ihr Engagement für die Gemeinschaft gefördert und gewürdigt wird.

1.2 Amtsträger

Diesen ist die Annahme von freigiebigen Zuwendungen Dritter generell untersagt, wenn nicht ein ausdrücklich geregelter Ausnahmetatbestand eingreift. Dies ist nicht nur im Strafgesetzbuch (§ 331) geregelt, sondern auch in den inzwischen in allen Bundesländern erlassenen Verwaltungsvorschriften über die Annahme von Geschenken niedergelegt. Grundsätzlich hat die Kommune die Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben selbst aufzubringen und ihren Amtsträgern gemäß der Haushaltssatzung zur Verfügung zu stellen. Auf der anderen Seite müssen aber die von den Spendern und Sponsoren bereitgestellten Mittel von einem „Amtsträger“ entgegengenommen werden, wenn sie von der Kommune verwendet werden sollen. Es gilt daher auch hier die Forderung nach einer klaren Regelung auf kommunaler Ebene, welche die oft sehr abstrakten Verwaltungsvorschriften der Länder zur besseren Verständlichkeit für die vor Ort Handelnden konkretisiert.

1.3 Mandatsträger

Die Mandatsträger unterfallen regelmäßig als solche nicht dem „Amtsträgerbegriff“ des Strafrechts. Für sie gilt daher im wesentlichen nur das Parteienrecht und seine Vorschriften zum Umgang mit Zuwendungen an die Partei. Spenden sollten nur von Parteien bzw. Wählergemeinschaften angenommen werden dürfen. Für parteilose und fraktionslose Abgeordnete könnte gegebenenfalls eine Sonderregelung geschaffen werden.

2.0 Präventive Maßnahmen und Kontrollmechanismen

In vielen Bundesländern sind bereits Gesetze oder Verwaltungsvorschriften zur Behandlung von Zuwendungen in Form von Geld-, Sach- oder Dienstleistungen erlassen worden, welche meist auch für die Kommunen (mittelbar) Anwendung finden. Gleichwohl empfiehlt es sich aus Gründen der Klarstellung und Konkretisierung, dass die Kommunen eigene „Spenden- und Sponsoring-Satzungen“ erlassen, damit für Amtsträger, Mandatsträger und Bürger die Regelungen leicht zugänglich und transparent sind. Im folgenden haben wir einige Eckpunkte aufgelistet, welche bei einer Satzungsregelung unseres Erachtens Beachtung finden sollten. Wegen der Vielgestaltigkeit der denkbaren Sachverhalte kann die Darstellung jedoch nicht erschöpfend sein.

Jede Regelung in diesem Bereich muss das Spannungsverhältnis zwischen möglicher Ermutigung der Geber zu bürgerschaftlichem Engagement einerseits, und der Vermeidung jeglichen Anscheins einer unzulässigen Beeinflussung einer behördlichen Entscheidung andererseits, zu lösen suchen. Aus unserer Sicht genügt dabei häufig eine möglichst weitgehende Veröffentlichung der Zuwendungen, da damit einerseits potentiell unlauter motivierte Geber schon abgeschreckt werden, und andererseits dies für die Wählerinnen und Wähler die Entscheidung ermöglicht, ob „ihr“ Mandatsträger wirklich nur die Interessen des Gemeinwohls verfolgt.

Folgende Gedanken sollen bei der Aufstellung konkreter Regelungen für die Einwerbung und die Annahme von Sponsoringmitteln und Spenden helfen:

2.1 Klare Definitionen und zwingende Schriftlichkeit der Vereinbarungen

Wegen der unvermeidlichen Nähe der Annahme jeglicher Zuwendungen zu strafrechtlichen Tatbeständen sollte in den Satzungen das zulässige Verhalten möglichst klar bestimmt werden, damit die Handelnden nicht in Unsicherheit gelassen werden.

Wesentlich ist, dass beim Sponsoring immer ein Austauschverhältnis vorliegt. Der Leistung des Sponsors steht die Gegenleistung des Gesponserten gegenüber, in der Regel ist dies die Nennung des Namens des Sponsors in entsprechenden Publikationen (z. B. Programmheft, Plakate) und ggf. die Erlaubnis werblicher Maßnahmen im Rahmen einer Veranstaltung. Leistung und Gegenleistung sollten in einem schriftlichen Vertrag klar fixiert werden.

Bei Spenden fehlt es an einer solchen Gegenleistung, auch dies sollte ausdrücklich schriftlich niedergelegt werden.

2.2 Oberer Grenzwert und generelle Verbote

Da die Wahrscheinlichkeit einer unzulässigen Einflussnahme mit steigendem Wert der Zuwendung ebenfalls steigt, empfiehlt es sich eine Obergrenze für erlaubte Zuwendungen relativ zur Größe der Kommune bzw. deren Haushaltsvolumen festzulegen. Eventuell ist bei größeren Kommunen auch eine nach Fallgruppen bestimmte Obergrenze für einzelne Sachverhalte sinnvoll.

Wegen der damit verbundenen zahlreichen Zweifelsfragen sollte die Einwerbung und Annahme von Zuwendungen an Dritte, welche nicht mit der Erfüllung konkreter kommunaler Aufgaben formell beauftragt sind, äußerst restriktiv gehandhabt, bzw. generell untersagt werden (Bsp. Bürgermeister setzt sich bei Sponsor für den lokalen Fußballverein ein). Hier ist schon fraglich, was der Zuwendungszweck sein soll: die Unterstützung der Kommune bei der Erfüllung ihrer Aufgaben oder Förderung des Dritten? Dementsprechend ist die Gefahr der Verfolgung eines unzulässigen Zwecks besonders groß.

Aus kommunalrechtlicher Sicht stellt sich auch das Problem der Gleichbehandlung: Wenn die Kommune bzw. ein Amtsträger in einem Fall Zuwendungen eines Dritten an einen anderen Dritten „vermittelt“, so wird damit Geber und Empfänger eine kommunale Dienstleistung zur Verfügung gestellt, auf die andere an Zuwendungen interessierte Dritte ebenfalls einen Anspruch gelten machen könnten. Eine solche Vermittlertätigkeit wäre aus unserer Sicht nur im Rahmen einer kommunalen „Sponsoring-Börse“ möglich, bei dem sich Geber und Nehmer melden und ihr Angebot bzw. Gesuch bekannt machen können, und zu der ein gleichberechtigter Zugang aller Interessierten besteht.

Kritisch zu sehen ist die Einwerbung bzw. Annahme von Zuwendungen für (kommunale) Veranstaltungen mit sehr kleinem oder geschlossenem Teilnehmerkreis. Gedacht ist dabei vor allem an die Ausrichtung von Empfängen zu feierlichen Anlässen. Es mag zwar für den Sponsor hier ein werblicher Zweck durchaus erfüllbar sein, jedoch ist die Gefahr einer Verknüpfung mit anderweitigen Interessen wegen des oft sehr persönlichen Zuschnitts der Veranstaltungen (z. B. Geburtstag des Bürgermeisters) besonders groß und fehlt es meist an der wettbewerblichen Konkurrenz der Sponsoren. Es sollten daher die Leistungen für solche Anlässe jedenfalls mindestens nach den allgemeinen Vergabegrundsätzen ausgeschrieben werden. Wenn dann ein Anbieter wegen des damit verbundenen Werbeeffekts im normalen wirtschaftlichen Wettbewerb einen besonders günstigen Preis anbietet, so steht diese Möglichkeit allen Bietern offen.

2.3 Klare Zuständigkeiten

Es sollte eine klare Zuständigkeit möglichst nur einer zentralen Stelle für die Einwerbung und Annahme von Zuwendungen eingerichtet werden. So wird schon durch die Trennung von annehmender und begünstigter Stelle eine individuell-persönliche Einflussnahme erschwert. Außerdem ist dann einfacher zu gewährleisten, dass die rechtlichen Vorgaben (z. B. beim Abschluss von Sponsoring-Verträgen) eingehalten werden und ist die zentrale Dokumentation gesichert. Ausnahmen sollten sehr sparsam und nur in genau bezeichneten Fallgruppen zugelassen, bzw. als Ausnahmegenehmigung im Einzelfall bewilligt werden (z. B. Zuständigkeit des Schulleiters für die Annahme von Zuwendungen für ein Schulfest; Erlaubnis zur Durchführung einer Elternselbsthilfe zum Malern des Kindergartens an dessen Leitung; generelle Ermächtigung des Geschäftsführers bei großen Kulturbetrieben wie Zoo oder Theater).

2.4 Beschlussfassung durch die Kommunalvertretung in besonderen Fällen

Hier ist besonders an zwei ganz unterschiedliche Fallgruppen zu denken:

Einmal bedarf aus kommunalrechtlicher Sicht die Annahme einer Sachleistung immer dann der Zustimmung der Kommunalvertretung, wenn dadurch Folgekosten ausgelöst werden, welche der Budgethoheit unterliegen (Bsp.: Schenkung eines medizinischen Großgerätes für ein kommunales Krankenhaus, Schenkung von größeren Kunstsammlungen).

Die zweite Fallgruppe stellen Zuwendungen aktueller oder potentieller Auftragnehmer der Kommune dar. Wegen der Nähe zu einer unerlaubten Beeinflussung sind solche Zuwendungen besonders sensibel. Wenn sie nicht generell ausgeschlossen werden sollen, weil dies den Kreis der möglichen Sponsoren zu weit einschränkt, so könnte durch eine vorherige öffentliche Diskussion über eine Beschlussfassung im Gemeinderat (oder einem zuständigen öffentlich tagenden Ausschuss) Transparenz erreicht werden, da dann auch Einwendungen erörtert werden können, bevor die Zuwendung erfolgt. Die Einrichtung einer Bagatellegrenze könnte hier sinnvoll sein.

Weitere Fallgruppen sind denkbar, z. B. könnte dem Problem der sogenannten VIP - Einladungen an Amtsträger durch eine Beschlussfassung in einem Ausschuss begegnet werden, wo dann auf der politischen Ebene entschieden werden kann, ob im Einzelfall die Annahme einer solchen Einladung noch in den Rahmen der üblichen kommunalen Wirtschaftsförderung fällt, oder ob hier Einzelinteressen dominieren und der Anschein unzulässiger Beeinflussung entsteht.

2.5 Öffentliche Dokumentation – Sponsoringbericht

Sämtliche bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen sehen eine regelmäßige Berichterstattung für vereinnahmte Sponsorenmittel vor. Um nicht durch ein Zuviel an Information den Sinn der Publikationspflicht zu konterkarieren, empfiehlt es sich hier Bagatellegrenzen für die Dokumentationspflicht bzw. die Veröffentlichung festzulegen. Ebenso sollte die Art der Veröffentlichung und die Dauer der Zurverfügungstellung nach den örtlichen Verhältnissen mit Augenmaß gewählt werden.

2.6 Ombudsstelle für anonyme Spenden

Einer Befürchtung der Kommunen, dass viele ausschließlich altruistische Spender ihren Namen nicht veröffentlicht sehen wollten und deshalb von Zuwendungen Abstand nehmen könnten, kann durch die Einrichtung einer besonderen Stelle zur Annahme solcher Spenden Rechnung getragen werden. Die Stelle hätte dann dafür zu sorgen, dass tatsächlich niemand innerhalb der Kommune oder in der Öffentlichkeit den Namen des Spenders erfährt. Damit wäre eine unzulässige Einflussnahme von vornherein ausgeschlossen, da ja dazu der Geber mit dem Nehmer in Kontakt treten müsste, um ihm seine Intention zu vermitteln; bleibt der Geber anonym, ist dies nicht möglich.

3.0 Schlussbemerkung

Bei allen aufgeführten Punkten handelt es sich um Empfehlungen, welche vorrangig darauf ausgerichtet sind, die Aufmerksamkeit auf sensible Punkte zu lenken, und so den Kommunalvertretungen zu ermöglichen, eigene Regelungen zu treffen, die an die Belange und Bedingungen in der jeweiligen Kommune angepasst sind. In vielen Bereichen gibt es weite Gestaltungsspielräume, die von generellem Verbot über ein Mitspracherecht der Kommunalvertretung, über eine bloße Informations- bzw. Publikationspflicht bis hin zur vorbehaltlosen Freigabe reichen können. So versteht sich die vorliegende Darstellung auch als ein Beitrag zu einer möglichst offenen und sachkundigen Diskussion in den Kommunen.

Am 20. April 2008 durch den Vorstand von Transparency International Deutschland e.V. verabschiedet.