

Mitteilung

der Landesregierung

Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags; hier: Denkschrift 2015 des Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg – Beitrag Nr. 5: Sponsoring in der Landesverwaltung

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 18. Februar 2016 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 15/7505 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

- 1. sich an den Leitsätzen und Einzelempfehlungen des Rechnungshofs zum Sponsoring in der Landesverwaltung zu orientieren;*
- 2. anlässlich des nächsten Sponsoring-Berichts über das Veranlasste zu berichten.*

B e r i c h t

Mit Schreiben vom 17. Oktober 2017, Az.: I-0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Der Berichtspflicht aus Ziffer 2 kommt das Innenministerium, unter Beteiligung der anderen Landesministerien, mit diesem Bericht nach und weist gleichzeitig darauf hin, dass ein Teil der Leitsätze und der Empfehlungen des Rechnungshofs bereits im Zuge des Neuerlasses der Gemeinsamen Anordnung der Ministerien zur Förderung von Tätigkeiten des Landes durch Leistungen Privater vom 13. Januar 2015 (AnO Sponsoring) umgesetzt worden ist. Letzteres ist darauf zurückzuführen, dass zu dem Zeitpunkt des zwingend erforderlichen Neuerlasses der AnO Sponsoring die Leitsätze und Empfehlungen des Rechnungshofs noch nicht vorlagen.

1. Umsetzung der vom Rechnungshof entwickelten Leitsätze gem. Ziffer 3.1 aus der Mitteilung vom 20. Juli 2015

Leitsatz Nr. 1: Staatliche Aufgaben sind grundsätzlich durch Abgaben, insbesondere durch Steuern und Gebühren zu finanzieren.

Im Hinblick auf den Vorbehalt des Haushaltsgesetzgebers ist unstrittig, dass staatliche Aufgaben grundsätzlich durch Steuern und Gebühren zu finanzieren sind. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die AnO Sponsoring in Satz 1 der dortigen Ziffer 3.2.5 noch einmal ausdrücklich klar stellt, dass öffentliche Ausgaben grundsätzlich durch öffentliche Mittel über den Haushaltsgesetzgeber zu finanzieren sind.

Leitsatz Nr. 2: Öffentliche Ausgaben werden in vielfältiger Weise von Dritten – aus der Gesellschaft, von der Wirtschaft, von Verbänden, Stiftungen und Privatpersonen – unterstützt. Dazu zählen Freiwilligendienste, Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement ebenso wie finanzielle Leistungen in Form von Spenden, Mäzenatentum und Stiftungen.

Die Unterstützung staatlicher Aufgaben muss dabei nicht uneigennützig sein, sie kann – wie das Sponsoring – auch eigene wirtschaftliche Interessen verfolgen.

Die Grundsätze guter Unternehmensführung (Corporate Governance) fordern von der Wirtschaft auch die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung über die Verantwortung für das Unternehmen, seine Eigentümer und Mitarbeiter hinaus ein.

Die Landesregierung stimmt dieser Aussage des Rechnungshofes uneingeschränkt zu. Es ist erfreulich, dass in Baden-Württemberg insgesamt, insbesondere aber im Bereich der Wissenschaft, Forschung und Kunst, ein hohes Engagement sowohl von Privaten als auch von Unternehmen zu verzeichnen ist.

Leitsatz Nr. 3: Sponsoring ist geeignet, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu unterstützen und wird daher vom Rechnungshof in der Regel positiv bewertet.

Die Landesregierung begrüßt die Feststellung des Rechnungshofs, dass Sponsoring geeignet ist, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu unterstützen und dieses somit grundsätzlich positiv zu bewerten ist.

Leitsatz Nr. 4: Staatliche Aufgaben dürfen nicht von Leistungen Dritter und vom Sponsoring abhängig sein, vielmehr hat die öffentliche Hand die Verpflichtung, die Erfüllung ihrer Aufgaben dauerhaft zu gewährleisten (Gewährleistungsauftrag des Staates). Öffentliche Leistungen müssen berechenbar bleiben.

Sponsoring und Leistungen Dritter können jedoch einen wichtigen Zusatznutzen stiften, der den Bürgern zugutekommt.

Die Landesregierung teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass staatliche Aufgaben nicht von Leistungen Dritter und von Sponsoring abhängig sein dürfen, sondern vielmehr die öffentliche Hand die Verpflichtung hat, die Erfüllung ihrer Aufgaben dauerhaft zu gewährleisten. Eine entsprechende Regelung findet sich auch in Satz 2 der Ziffer 3.2.5 der AnO Sponsoring, der klar stellt, dass Sponsoring nur ergänzend in Betracht kommt.

Leitsatz Nr. 5: Sponsoring sollte im hoheitlichen Bereich der Eingriffsverwaltung ausgeschlossen werden.

Wenn hingegen Behörden der Eingriffsverwaltung nicht hoheitlich handeln, ist Sponsoring zulässig.

Um jeglichen Anschein einer Beeinflussung staatlichen Handelns durch Sponsoring schon gar nicht entstehen zu lassen, muss dieses – übereinstimmend mit dem oben genannten Leitsatz – im hoheitlichen Bereich in der Eingriffsverwaltung grundsätzlich ausgeschlossen sein. Diese Prämisse wurde in der Anfang des Jahres 2015 neu erlassenen AnO Sponsoring nochmals deutlich hervorgehoben: in Satz 1

der dortigen Ziffer 3.1.1 ist geregelt, dass Sponsoring in der Eingriffsverwaltung im hoheitlichen Aufgabenbereich grundsätzlich unzulässig ist. Handeln Behörden der Eingriffsverwaltung hingegen nicht hoheitlich, steht der Annahme von Sponsoringleistungen grundsätzlich nichts entgegen, wobei auch hier gem. Satz 2 der Ziffer 3.1.1 der AnO Sponsoring der Grundsatz gilt, dass Sponsoringleistungen, die bei einem neutralen Beobachter den Anschein einer Einflussnahme auf das Verwaltungshandeln auslösen könnten, zu unterbleiben haben.

Leitsatz Nr. 6: Sponsoring im Wissenschaftsbereich

Das Landeshochschulgesetz verpflichtet die Hochschulen zur Einwerbung von Drittmitteln. Die Gewinnung von Geld- und Sachleistungen ist sogar Dienstaufgabe der Hochschullehrer.

Auch Sponsoringmaßnahmen sowie die sonstigen Drittmittel (z. B. Spenden) sind ein wichtiger Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit sowie das Renommee der Hochschule. Sponsoringaktivitäten im Hochschulbereich sollten intensiviert werden.

Die Landesregierung begrüßt die Feststellung des Rechnungshofs, dass Sponsoringmaßnahmen sowie die Einwerbung von sonstigen Drittmitteln (z. B. Spenden) geeignet sind, die Finanzierung der Hochschulen zu unterstützen. Dabei ist im Hinblick auf die Wahrung der Hochschulautonomie in jedem Fall sicherzustellen, dass von Drittmittelgebern oder Sponsoren im Zusammenhang mit ihren finanziellen Zuwendungen keine unzulässige Einflussnahme auf akademische Angelegenheiten der Hochschule erfolgt.

Neben den Regelungen der AnO Sponsoring wurden den Hochschulen mit den Regelungen des Landeshochschulgesetzes (vgl. § 13 Absatz 1 und Absatz 6 LHG) sowie mit den zugehörigen Verwaltungsvorschriften zur Annahme und Verwendung von Mitteln Dritter (Drittmittelrichtlinien) wirksame Instrumente mitgegeben, um einheitliche Verfahren und die erforderliche Transparenz zu gewährleisten sowie eine unzulässige Einflussnahme zu verhindern. Die Hochschulen haben, wie die Erhebungen zu den Sponsoringberichten gezeigt haben, ein hohes Eigeninteresse an der Ergänzung der staatlichen Finanzierung. Angesichts des bereits erreichten hohen Aufkommens an Sponsoringmitteln erscheinen weitere Steigerungen trotz ungebrochenem Engagement der Hochschulen nur noch schwer erreichbar zu sein.

Leitsatz Nr. 7: Sponsoring bei besonders hervorgehobenen repräsentativen Veranstaltungen

Repräsentationsmaßnahmen werden in den einschlägigen Regelungen des Bundes und der Länder als zulässiges Feld für Sponsoring betrachtet. Sie werden vielfach eingesetzt, um eigene Aufwendungen der öffentlichen Hand aus Steuermitteln zu sparen.

Bei wichtigen und herausgehobenen Repräsentationsmaßnahmen (z. B. Neujahrsempfang der Landesregierung, Landesjubiläum oder andere) würde es der Rechnungshof jedoch nicht kritisieren, wenn das Land in diesem Bereich gezielt auf Sponsoring verzichtet und stattdessen dafür originäre Haushaltsmittel in angemessenem Umfang bereitstellt.

Eine herausgehobene und besonders repräsentative Veranstaltung stellt die Stallwächterparty der Landesvertretung Baden-Württemberg in Berlin dar, die durch nennenswertes Sponsoring finanziert wird. Bei dieser Veranstaltung werden jedes Jahr durch Sponsoring erhebliche Haushaltsmittel eingespart. In den Jahren 2015 bis 2017 betrug der Anteil des Sach- und Geldsponsorings im Mittel 77,9 % der Gesamtkosten.

Der hohe Aufwand insbesondere für die technische Infrastruktur der Veranstaltung wird betrieben, weil die Landesvertretung im Rahmen ihrer „Schaufensterfunktion“ für das Land in besonderem Wettbewerb um Aufmerksamkeit in der Bundeshauptstadt steht. Bei der Stallwächterparty wird darauf geachtet, dass sich weit überwiegend nur Unternehmen aus Baden-Württemberg bzw. mit eindeutigem Bezug zu unserem Bundesland präsentieren.

Leitsatz Nr. 8: Bei Förderung von Kultureinrichtungen, die vielfach durch Fehlbedarfsförderung finanziert werden, sollte auf Festbetragsfinanzierung umgestellt werden, da sonst das Engagement Dritter nicht der gesponserten Einrichtung zugutekommt, sondern der fördernden Körperschaft.

Die Landesregierung begrüßt die Empfehlung des Rechnungshofs, da bei einer Fehlbedarfsfinanzierung das Bemühen der Kultureinrichtungen um das Engagement Dritter konterkariert würde. Tatsächlich wurden die Fördermaßnahmen im Bereich der Kunst- und Kulturförderung des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst bereits in der Vergangenheit nahezu vollständig auf eine Festbetragsfinanzierung umgestellt.

Leitsatz Nr. 9: Sponsoringleistungen sollten nicht dazu eingesetzt werden, bei Baumaßnahmen übliche Standards des Landes zu erhöhen, soweit diese durch die Sponsorenleistung nicht abgedeckte Folgekosten für die öffentliche Hand nach sich ziehen und damit für die Zukunft zusätzliche Kosten erzeugen.

Bezüglich des Leitsatzes Nr. 9 ist festzustellen, dass die AnO Sponsoring eine Regelung mit entsprechender Zielrichtung enthält. Aus Satz 1 der dortigen Ziffer 3.2.6 ergibt sich, dass Sponsoring nur zulässig ist, wenn die Finanzierung der Folgekosten gewährleistet ist. Letzteres ist gem. Satz 2 der Ziffer 3.2.6 entsprechend zu dokumentieren.

Leitsatz Nr. 10: Die öffentliche Hand wird beim Sponsoring zulässigerweise erwerbswirtschaftlich tätig.

Die Landesregierung nimmt die Feststellung des Rechnungshofs zur Kenntnis.

2. Umsetzung der vom Rechnungshof ausgesprochenen Einzelempfehlungen gem. Ziffer 3.2 aus der Mitteilung vom 20. Juli 2015

Empfehlung Nr. 1: Auf Neutralität achten, Vergabeverfahren nicht beeinflussen

Behörden, die auch Maßnahmen der Eingriffs- oder Leistungsverwaltung tätigen, müssen in besonderem Maße darauf achten, dass durch Sponsoringmaßnahmen die Erfüllung des öffentlichen Auftrags nicht beeinträchtigt wird. Bei einem neutralen Betrachter darf nicht der Anschein einer Einflussnahme entstehen. Besondere Sensibilität ist angezeigt, wenn der Sponsor im zeitlichen Zusammenhang auch Adressat oder Antragsteller der gesponserten Behörde ist.

Von potenziellen Auftragnehmern sollten während eines laufenden Ausschreibungsverfahrens keine Sponsorenleistungen angenommen werden.

Sponsoring zugunsten von Schulen sowie Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe ist aus Sicht des Rechnungshofs möglich, wenn die Interessen des Sponsors mit den pädagogischen Zielen des Bildungs- und Erziehungsauftrags zu vereinbaren sind.

Bezüglich dieser Empfehlung ist festzustellen, dass die AnO Sponsoring in den Sätzen 2 und 3 ihrer Ziffer 3.1.1 sowie in Ziffer 4.1 bereits Regelungen mit der beschriebenen Zielrichtung enthält. So ergibt sich aus Satz 2 der Ziffer 3.1.1, dass Sponsoring immer dann ausgeschlossen ist, wenn der Anschein entstehen könnte, Verwaltungshandeln würde durch die Sponsoringleistung beeinflusst werden. In Satz 3 der Vorschrift wird weiter klargestellt, dass ein solcher Anschein insbesondere bei Sponsoring im unmittelbaren Zusammenhang mit folgenden, überwiegend hoheitlichen Kernaufgaben der Behörden des Landes vorliegt:

- a) Vornahme ordnungsrechtlicher Maßnahmen oder Erteilung von Genehmigungen sowie Ausübung sonstiger eingriffsverwaltender Tätigkeiten,
- b) Ausübung aufsichtsrechtlicher Befugnisse,
- c) Vergabe von Fördermitteln,
- d) Vergabe öffentlicher Aufträge,
- e) Durchführung öffentlicher Planungsaufgaben,

- f) Vergabe von Leistungen öffentlicher Träger der Wohlfahrtspflege,
- g) Durchführung berufsbezogener Prüfungen oder Eignungsprüfungen und
- h) Wahrnehmung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden.

Gem. Satz 1 der Ziffer 4.1 der AnO Sponsoring hat die Behörde vor der Annahme von Sponsoringleistungen stets zu prüfen, ob Aufgaben nach Ziffer 3.1.1 (s. o.) beeinflusst werden können oder ob der Anschein einer solchen Beeinflussung entstehen kann. Insbesondere dürfen gem. Satz 2 der Ziffer 4.1 der AnO Sponsoring keine Bindungen entstehen, durch die die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns in Zweifel gezogen werden könnte.

Insbesondere das Sozialministerium als förderintensives Ressort misst der Empfehlung Nr. 1 des Rechnungshofs, bei Maßnahmen der Eingriffs- oder Leistungsverwaltung im Hinblick auf das Sponsoring in besonderem Maße auf Neutralität zu achten und den Anschein von Einflussnahme auszuschließen, hohe Bedeutung zu. Um dieser Empfehlung und den weiteren Hinweisen des Rechnungshofs Rechnung zu tragen und die Entscheidungsträger entsprechend zu sensibilisieren, wurden sowohl der Denkschriftbeitrag des Rechnungshofs mit seinen Leitsätzen und Empfehlungen, der o. g. Landtagsbeschluss und die Anordnung Sponsoring im Ressort gesondert bekannt gemacht und zudem in das ressortinterne Intranet eingestellt. Auf Ziffer 4.3 der AnO Sponsoring (vorherige Einwilligung der Behördenleitung – beim Sozialministerium der/des Haushaltsbeauftragten – zu Sponsoringverträgen und der Annahme von Sponsoringleistungen) wird im Zusammenhang mit den jährlichen Hinweisen zum Vollzug des Staatshaushaltsplans regelmäßig aufmerksam gemacht.

Das Kultusministerium teilt die in Empfehlung Nr. 1 niedergeschriebene Auffassung des Rechnungshofs, dass Sponsoring zugunsten von Schulen nur dann möglich ist, wenn die Interessen des Sponsors mit den pädagogischen Zielen des Bildungs- und Erziehungsauftrags zu vereinbaren sind. Dieser ebenso wie der in Empfehlung Nr. 2 festgehaltenen Auffassung wird in der Kultusverwaltung auch mit den Festlegungen in der Verwaltungsvorschrift „Werbung, Wettbewerbe und Erhebungen in Schulen“ des Kultusministeriums vom 21. September 2002 (Az.: 6499.10/417), zuletzt geändert durch die Verwaltungsvorschrift vom 28. Oktober 2005 (K. u. U. 2005, S. 167), Rechnung getragen.

Empfehlung Nr. 2: Werbende Aussagen seitens der Verwaltung unterlassen

Die öffentliche Verwaltung sollte werbende Aussagen im Zusammenhang mit Produkten oder Dienstleistungen des Sponsors unterlassen, um den Markt nicht zu beeinflussen. Werden Sponsoren aktiv in Veranstaltungen einbezogen, sollte darauf geachtet werden, dass die Intension der Veranstaltung, z. B. Repräsentation der Behörde, nicht durch die Repräsentation der Sponsoren überdeckt wird. Die Prägung durch die Sponsoren darf nicht so intensiv sein, dass die Veranstaltung nicht mehr als öffentliche Veranstaltung des Landes wahrgenommen wird.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, werbende Aussagen im Zusammenhang mit Produkten oder Dienstleistungen des Sponsors zu unterlassen, wird von der Landesregierung bereits berücksichtigt. Bei der Einbeziehung von Sponsoren in Veranstaltungen wird darauf geachtet, dass die Veranstaltung von Außenstehenden weiterhin als öffentliche Veranstaltung wahrgenommen und nicht durch die Repräsentation des Sponsors überdeckt wird.

Empfehlung Nr. 3: Wettbewerbsneutralität wahren und auf Exklusivitätsklauseln verzichten

Die Sponsorensuche sollte möglichst offen angelegt und stärker professionalisiert werden. Beispielsweise könnten für einzelne Sponsoringaktivitäten Internetaufrufe erfolgen. Dies schließt die gezielte Sponsorensuche im Einzelfall nicht aus.

Es können auch Wirtschaftssektoren definiert werden, von denen keine Sponsoringleistungen eingeworben werden sollen.

Mit den Sätzen 1 bis 3 in Ziffer 4.2 der AnO Sponsoring sind bereits Regelungen vorhanden, mit denen die Empfehlung Nr. 3 teilweise umgesetzt wird. Gem. Satz 1 der Ziffer 4.2 muss die Entscheidung für einen Sponsor objektiv und neutral getroffen werden und auf sachgerechten und nachvollziehbaren Erwägungen beruhen. Maßstab für die Entscheidung können gem. Satz 2 der Vorschrift insbesondere die individuelle Zuverlässigkeit, die finanzielle Leistungsfähigkeit, die Geschäftspraktiken und -grundsätze sowie die Kunden- und Medienprofile sein. Dabei muss die Wettbewerbs- und Chancengleichheit potenzieller Sponsoren – wie Satz 3 der Ziffer 4.2 der AnO Sponsoring entnommen werden kann – gewährleistet sein.

Empfehlung Nr. 4: Zusätzliche Betriebs- und Folgekosten bei gesponserten Maßnahmen ausschließen

Auch bei Aufgaben und Projekten, die ganz oder teilweise mit Sponsorenmitteln finanziert werden, ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Deshalb dürfen Sponsoringleistungen das bei Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung übliche Niveau nicht wesentlich erhöhen.

Auch bezüglich dieser Empfehlung ist festzustellen, dass die AnO Sponsoring eine Regelung mit der entsprechenden Zielrichtung enthält. So ergibt sich aus Ziffer 3.2.6, Satz 1, dass Sponsoring nur zulässig ist, wenn die Finanzierung der Folgekosten gewährleistet ist.

Empfehlung Nr. 5: Haushaltsvermerke ausbringen

Im Sinne der Haushaltsklarheit schlägt der Rechnungshof vor, vorhersehbare Einnahmen aus Sponsoring im Staatshaushaltsplan einzuplanen. Für nicht bzw. der Höhe nach nicht vorhersehbare Einnahmen sollten bei infrage kommenden Ausgabetiteln die geeigneten Haushaltsvermerke und entsprechende Erläuterungen ausgebracht werden.

Das Finanzministerium hat folgende Passage in die Ergänzungen zum Planausschreiben zur Aufstellung des Entwurfs des StHPI. 2017 sowie in das Planausschreiben zur Aufstellung des Entwurfs des StHPI. 2018/2019 aufgenommen:

„Aufgrund des Rechnungshofsbeitrags Nr. 5 der Denkschrift 2015 (‘Sponsoring der Landesverwaltung’) sowie Ziffer 4.5 der AnO Sponsoring (‘Bei Sponsoringmaßnahmen sind die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten’) wird zur Klarstellung darauf hingewiesen, dass Spenden/Sponsoringeinnahmen bei einem Titel der Gruppierung 282 (aus dem Inland, EU) bzw. ggf. Gruppierung 286 (aus dem Ausland) zu vereinnahmen sind.

Vorhersehbare Einnahmen aus Sponsoring sind im Staatshaushaltsplan einzuplanen. Wenn in einem Kapitel solche Einnahmen grundsätzlich zu erwarten sind, die Höhe jedoch ungewiss ist, ist ein entsprechender Einnahmetitel als Leertitel auszubringen. Ein geeigneter Haushaltsvermerk bei den Ausgabetiteln ist ebenfalls vorzusehen. Eine generelle Schaffung von Leertiteln in allen Kapiteln erscheint nicht sinnvoll und soll deshalb nicht vorgenommen werden.

Für nicht vorhergesehene Sponsoringeinnahmen und damit zusammenhängende Ausgaben sind im Vollzug entsprechende Titel einzurichten, sofern mit den derzeit bestehenden Titeln keine Verbuchung in Einnahmen und Ausgaben möglich ist.“

Der Vorschlag des Rechnungshofs wurde damit – soweit praktisch möglich – umgesetzt.

So bestehen z. B. im Bereich des Einzelplans 04 (Kultusministerium) seit Jahren in allen relevanten Haushaltskapiteln einheitlich die sogenannten Titelgruppen 84 „Für besondere Zwecke aus sonstigen Zuwendungen Dritter“. Neben Spenden, zweckgebundenen Einnahmen etc. können über diese Titelgruppe generell auch Sponsoringmittel dem Landeshaushalt zugeführt und zweckgebunden verwendet werden.