

Auszug aus

Denkschrift 2015

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 5

Sponsoring in der Landesverwaltung



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Sponsoring in der Landesverwaltung

Sponsoring ist für öffentliche Einrichtungen eine atypische Finanzierungsform. Der Rechnungshof hält sie grundsätzlich für zulässig, in manchen Bereichen zur Schonung der staatlichen Finanzressourcen auch für ausbau- und entwicklungsfähig. Während der Prüfung des Sponsorings in der Landesverwaltung durch den Rechnungshof hat die Landesregierung Entscheidungen getroffen, die grundsätzlich in die richtige Richtung gehen.

1 Ausgangslage

Von der Landesverwaltung wird Sponsoring punktuell als Finanzierungsinstrument eingesetzt. Die rechtliche Grundlage hierfür ist die „Gemeinsame Anordnung der Ministerien zur Förderung von Tätigkeiten des Landes durch Leistungen Privater“ (AnO Sponsoring). In dieser wird Sponsoring definiert als die Zuwendung von Geld-, Sach- oder Dienstleistungen durch Wirtschaftsunternehmen oder Privatpersonen, die neben dem Motiv zur Förderung der öffentlichen Einrichtung auch andere Interessen verfolgt. Dem Sponsor kommt es darauf an, sich in der Öffentlichkeit über das gesponserte Produkt zu profilieren.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bedeutung des Sponsorings für den Landeshaushalt

Für den Landeshaushalt haben die erhaltenen Sponsoringleistungen eine eher geringe Bedeutung. Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, hatte das Land im Zeitraum 2008 bis 2012 Geld- und Sachsponsoringleistungen von rund 51 Mio. Euro erhalten (durchschnittlich 10 Mio. Euro/Jahr). Dies entspricht weniger als 0,3 Promille der Gesamteinnahmen von 188 Mrd. Euro in diesem Zeitraum. Allerdings ist das Sponsoring für einzelne Projekte bedeutsam, denn manche Projekte wären nicht möglich gewesen, wenn diese nicht von privaten Partnern und Förderern unterstützt worden wären. Sponsoring kann durchaus den Haushalt entlasten.

Tabelle: Erhaltene Sponsoringleistungen der Landesverwaltung¹

	2008	2009	2010	2011	2012	Summe	Anteil in Prozent
	In Tsd. Euro						
Landtag	0	0	0	0	0	0	0
Staatsministerium	566	326	333	545	456	2.226	4,3
Innenministerium	23	71	97	77	56	324	0,6
Kultusministerium	426	496	555	65	117	1.659	3,3
Justizministerium	0	11	0	0	0	11	0
Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (Finanzen)	18	22	11	31	199	281	0,6
Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (Wirtschaft)	40	34	34	0	20	128	0,3
Ministerium Ländlicher Raum	6	116	56	40	51	269	0,5
Sozialministerium	0	0	9	6	20	35	0,1
Umweltministerium	1	0	0	0	35	36	0,1
Rechnungshof	0	0	0	0	0	0	0
Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (Allgemeine Finanz- verwaltung)	0	11	0	0	0	11	0
Ministerium für Verkehr und Infrastruktur	0	0	0	0	0	0	0
Wissenschaftsministerium	7.305	6.583	9.996	11.575	10.669	46.128	90,2
Integrationsministerium	0	0	0	6	0	6	0
Summe	8.385	7.670	11.091	12.345	11.623	51.114	100,0

Mehr als 90 Prozent der Sponsoringleistungen entfielen auf den Bereich des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst (rund 46 Mio. Euro). So wurden in den Bereichen Hochschule, Kunst und Kultur beispielsweise Gebäude, Hörsäle, Veranstaltungen, Mediaguides, Publikationen, Fahrzeuge und vieles mehr mit Mitteln Dritter finanziert.

Das insgesamt relativ geringe Volumen der Sponsoringeinnahmen resultiert unter anderem aus einer großen Unsicherheit der Entscheidungsträger beim Umgang mit dieser Einnahmemöglichkeit.

2.2 Sponsorenverträge mit Exklusivitätsklauseln

Die meisten Behörden legten die Leistung des Sponsors sowie die Verpflichtungen der Behörde vertraglich fest. Zahlreiche Sponsorenverträge enthielten Exklusivitätsklauseln, durch die andere potenzielle Sponsoren ausgeschlossen werden.

¹ Es wurde der Ressortzuschnitt 2012 zugrunde gelegt. Frühere Zuständigkeitsänderungen wurden nicht nachgezeichnet.

Aufgrund des Gebots staatlicher Neutralität muss die Landesverwaltung bei der Auswahl der Sponsoren die Wettbewerbs- und die Chancengleichheit sicherstellen.

2.3 Sponsorengewinnung

Einige Behörden haben über Jahre hinweg auf Basis von gewachsenen Beziehungen immer auf dieselben Sponsoren zurückgegriffen. Begründet wird diese Praxis damit, dass die Sponsorensuche sehr aufwendig sei. Oft sei die Ansprache von zehn Unternehmen erforderlich, bis sich ein Unternehmen als Sponsor bereit erklärt.

Ein gelungenes Beispiel für eine professionalisierte Gewinnung von Sponsoren ist das Landesmuseum Württemberg. Beim Landesmuseum Württemberg führten intensive Bemühungen um Sponsoren im Zeitraum 2009 bis 2012 zu einem Anstieg der Einnahmen aus Sponsoring von 100.000 Euro auf 668.000 Euro. Die Einrichtung benannte eine Person als zentralen Ansprechpartner für potenzielle Leistungsgeber. Auf die Homepage der Einrichtung wurden Sponsorenaufrufe gestellt. Zudem wurden die beabsichtigten Projekte in einem „Booklet“ vorgestellt und mögliche werbliche Gegenleistungen der Einrichtung aufgeführt. Dieser Fall zeigt, dass ein professionelles Management zu einem Anstieg der Sponsoringeinnahmen führen kann.

Sponsoring sollte in den dafür geeigneten Bereichen der Landesverwaltung professioneller betrieben werden.

2.4 Sponsoring bei der Stallwächterparty

Die Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund veranstaltet alljährlich mit der Stallwächterparty ihr traditionelles Sommerfest. Die Landesvertretung warb für die Stallwächterparty im Jahr 2009 Geld- und Sachsporingleistungen im Wert von rund 110.000 Euro ein. 2011 beteiligten sich Sponsoren mit rund 465.000 Euro an den Veranstaltungsausgaben. Die Sponsorenleistungen haben sich somit über den Zeitraum von zwei Jahren hinweg mehr als vervierfacht.

2.5 Auswirkung des Sponsorings auf Standards im Hochschulbau

2008 ist die neue Kinderklinik des Universitätsklinikums Heidelberg in Betrieb gegangen. An den Gesamtbaukosten von 47,5 Mio. Euro (zuzüglich 9,1 Mio. Euro für die Ausstattung) beteiligten sich neben dem Land, dem Bund und der Klinik auch zwei Stiftungen mit zusammen 15,3 Mio. Euro. Bei der baulichen Umsetzung des Projekts stand die hochwertige Architektur im Vordergrund. Es sollte ein positives Umfeld für die „kleinen Patienten“ und ihre Betreuer geschaffen werden. Die zulässigen Richtwerte wurden deutlich überschritten. Die hohen finanziellen Zuwendungen von dritter Seite trugen dazu bei, dass Anreize zu einer sparsamen Ausführung nicht gegeben waren. Im Vergleich mit der ähnlich großen Universitätskinderklinik in Tübingen

aus dem Jahr 2000 wurden bei der Kinderklinik Heidelberg deutlich höhere spezifische Betriebskosten festgestellt.

An der Hochschule Offenburg wurde 2009 ein Neubau für den Studiengang Medien- und Informationswesen erstellt. Hierfür spendete ein Unternehmer 330.000 Euro. In einem Schreiben äußerte er ausdrücklich den Wunsch, mit seiner Zuwendung die Baukosten zu reduzieren und damit den Landeshaushalt zu entlasten. Entgegen dieser ausdrücklichen Zweckbestimmung wurde die Spende dazu verwendet, die Baukosten zu erhöhen. So wurde die Fläche des Foyers mit 196 m² doppelt so groß wie ursprünglich geplant. Für jeden Quadratmeter zusätzlicher Nutzfläche entstehen dem Land über die Gesamtnutzdauer des Gebäudes zusätzliche Betriebskosten. In letzter Konsequenz wurde der Landeshaushalt durch die Spenden nicht entlastet, sondern belastet.

2.6 Haushaltsrechtlicher und politischer Umgang mit Sponsoring

Beispiele für politisch und haushaltsrechtlich abgesichertes Sponsoring sind das Landeshochschulgesetz und die Drittmittelrichtlinie.

Danach zählt es zu den Dienstaufgaben der Hochschullehrer, Drittmittel wie Sponsorenleistungen oder Spenden einzuwerben. In anderen Fällen bekundet der Staat ausdrücklich, dass er Sponsoring für erwünscht hält. Beispiel hierfür sind auf Bundesebene das Deutschlandstipendium, das je zur Hälfte vom Bund und von Sponsoren finanziert wird oder auf EU-Ebene das Schulfuchtprogramm. Dessen Ziel ist es, Kinder möglichst früh an ein gesundheitsförderndes Ernährungsverhalten heranzuführen. Das Programm kostet 6 Mio. Euro. Die notwendige Kofinanzierung muss zu 25 Prozent von Dritten getragen werden. Eine andere, an dieser Stelle nicht zu behandelnde Frage ist, ob die Ausgestaltung dieses Programms nicht zu verwaltungs- und damit zu kostenaufwendig geraten ist. Ein weiteres Beispiel ist die Stiftung „Humanismus heute“ (Titel 685 31 beim Einzelplan des Kultusministeriums). Die Erläuterungen hierzu sehen einen zusätzlichen Landeszuschuss von 17.000 Euro vor, wenn diese Mittel in gleicher Höhe von Dritten zur Verfügung gestellt werden.

Die Einnahmen aus Sponsoring wurden in einigen Fällen als Rotabsetzung bei den Ausgaben gebucht. Diese Buchungspraxis ist mit dem Haushaltsgrundsatz der Bruttoveranschlagung sowie mit den Prinzipien der Haushaltswahrheit und -klarheit nicht vereinbar. Die Einrichtungen begründeten die Rotabsetzungen mit fehlenden Verstärkungsvermerken, aufgrund derer sie das Geld ansonsten nicht ausgeben könnten.

2.7 Anpassung der AnO Sponsoring und Sponsoringbericht

Der Rechnungshof kündigte im Verlauf der Prüfung an, dass er einen Sponsoringbericht fordern wird. Die Landesregierung hat noch während der Prüfung die Einführung eines Sponsoringberichts beschlossen. Der Rechnungshof hält den Sponsoringbericht für sachgerecht und für notwendig, denn ein Diskussionsprozess über das angemessene Ausmaß des Sponsorings kann nur in Gang kommen, wenn Politik und Öffentlichkeit wissen, von wem und in welchem Umfang die öffentliche Verwaltung gefördert wurde.

Die Landesregierung hat ferner die Ende 2014 ausgelaufene AnO Sponsoring ergänzt und fortgeschrieben.

3 Empfehlungen

3.1 Leitsätze

Der Rechnungshof empfiehlt der Landesregierung, sich an folgenden Leitsätzen zu orientieren:

1. Staatliche Aufgaben sind grundsätzlich durch Abgaben, insbesondere durch Steuern und Gebühren, zu finanzieren.
2. Öffentliche Aufgaben 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.

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

5. Sponsoring sollte im hoheitlichen Bereich der Eingriffsverwaltung ausgeschlossen werden.
Wenn hingegen Behörden der Eingriffsverwaltung nicht hoheitlich handeln, ist Sponsoring zulässig.
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 Sponsoringeinnahmen 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.
7. Sponsoring bei besonders hervorgehobenen repräsentativen Veranstaltungen
Repräsentationsmaßnahmen werden in den einschlägigen Regelungen des Bundes und der Länder als zulässiges Feld fürs 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.
8. Bei Förderung von Kultureinrichtungen, die vielfach durch Fehlbetragsförderung finanziert werden, sollte auf Festbetragsfinanzierung umgestellt werden, da sonst das Engagement Dritter nicht der gesponserten Einrichtung zugutekommt, sondern der fördernden Körperschaft.
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.
10. Die öffentliche Hand wird beim Sponsoring zulässigerweise erwerbswirtschaftlich tätig.

3.2 Einzelempfehlungen

Ferner gibt der Rechnungshof folgende Einzelempfehlungen:

3.2.1 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 Sponsoreneleistungen 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.

3.2.2 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 Intention 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.

3.2.3 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.

3.2.4 Zusätzliche Betriebs- oder 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.

3.2.5 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 in Frage kommenden Ausgabetiteln die geeigneten Haushaltsvermerke und entsprechende Erläuterungen ausgebracht werden.

4 Stellungnahme der Ministerien

Die Vertretung des Landes beim Bund weist hinsichtlich der Stallwächterparty darauf hin, dass sie den aus dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit resultierenden Maßstab der Angemessenheit auch bei der Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen nachdrücklich unterstützt.

Das Wissenschaftsministerium weist darauf hin, dass bei der Kinderklinik des Universitätsklinikums Heidelberg die Überschreitung der Richtwerte auf Planungsänderungen in Verbindung mit der später begonnenen Entwicklung einer Gesamtkonzeption für mehrere Kliniken zurückzuführen sei. Diese bewirkten eine Optimierung des Zusammenspiels dieser Kliniken. An anderer Stelle seien dadurch Kosten eingespart worden. Die künftig zu erwartenden Betriebskosten für Energie, Wartung, Reinigung und bauliche Unterhaltung lägen im Bereich des üblicherweise Erwarteten.

Hinsichtlich der Hochschule Offenburg weist das Ministerium darauf hin, dass das zitierte Schreiben das ursprüngliche Angebot des Spenders zum Inhalt habe, für den Neubau Stahl als Sachspende bereitzustellen. Später habe er seine Zuwendung in eine Geldspende von 330.000 Euro umgewandelt. Dabei sei er in Absprache mit der Hochschule Offenburg davon ausgegangen, dass seine Zuwendung für eine Vergrößerung des Foyers verwendet werde. Die Ausgestaltung der Foyerfläche als Kommunikations- und Ausstellungsfläche sei auch im Zusammenhang mit dem Multimedia-Multifunktionssaal begründet und keinesfalls unnötig. Der Gebäudeplanung lägen die vorgegebenen Bedarfszahlen und Flächengenehmigungen zugrunde, die letztendlich erst eine Baufreigabe und -finanzierung ermöglichen.

Zur Förderung von Kultureinrichtungen im Wege der Fehlbetragsförderung weist das Ministerium darauf hin, dass in zwei von fünf vorhandenen Fällen eine Umstellung auf die Festbetragsfinanzierung bereits vorgesehen sei.