

Vorlagen-Nr.:

V/1027/2017

Auskunft erteilt:

Herr Volmering

Ruf:

492 20 37

E-Mail:

Volmering@stadt-muenster.de

Datum:

21.11.2017

Öffentliche **Beschluss**vorlage

Betrifft

Zuschusswesen und Zuschussbericht der Stadt Münster

Beratungsfolge

06.12.2017 Haupt- und Finanzausschuss

Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt die in der Begründung enthaltenen Ausführungen zum Zuschusswesen, zum Zuschussbericht und zum Verfahren der Beratung im Rahmen der Haushaltsberatungen 2017 zur Kenntnis.
2. Die Anträge A-R/0053/2016 der Ratsgruppe Piraten/ÖDP „Zweckgebundene Verwendung freiwilliger Zuschüsse sicherstellen“, A-R/0055/2016 der Ratsgruppe Piraten/ÖDP „‘Dauerhaft‘ aus Zuschussanträgen streichen“, A-R/0056/2016 der Ratsgruppe Piraten/ÖDP „Einheitliche Antragsformulare für die Zuschussvergabe einführen“ und A-R/0057/2016 der FDP-Fraktion „Zuschussbericht aussagekräftig gestalten“ sind damit erledigt.

Begründung:

Die Stadt Münster unterstützt Vereine, Verbände und andere Organisationen in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben durch die Gewährung von Zuschüssen und durch die vergünstigte Bereitstellung von Immobilien. Die Unterstützung der Aufgabenerledigung durch die Dritten liegt im öffentlichen Interesse und umfasst sowohl den Bereich der Pflichtaufgaben als auch die freiwilligen Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge.

Zuschüsse sind direkte Finanzhilfen (Geldleistungen) der Stadt Münster an Dritte. Sie werden sowohl für laufende Zwecke als auch für Investitionen gewährt. Dabei wird grundsätzlich zwischen Betriebskostenzuschüssen für Personal- und Sachkosten, Projektkostenzuschüssen (z.B. für Veranstaltungen) und Investitionskostenzuschüssen für Baumaßnahmen und Beschaffungen unterschieden. Ist eine eindeutige Zuordnung zu einer der drei Arten nicht möglich, handelt es sich um einen Mischzuschuss. Nicht unter den Begriff des Zuschusses fallen Umlagen, Mitgliedsbeiträge oder Zuwendungen an Privatpersonen, deren Gewährung auf rechtlichen Grundlagen beruhen.

Im Haushaltsplan sind die Zuschüsse in der Zeile 15 „Transferaufwendungen“ des Ergebnisplans sowie der Teilergebnispläne der Produktbereiche und Produktgruppen enthalten.

Außer durch Zuschüsse fördert die Stadt Münster die Aufgabenwahrnehmung von Vereinen, Verbänden und anderer Organisationen auch indirekt durch die vergünstigte Bereitstellung von Immobilien im Rahmen von Miet- und Erbbaurechtsverträgen.

Zuschusswesen

Die Anträge A-R/0053/2016 „Zweckgebundene Verwendung freiwilliger Zuschüsse sicherstellen“, A-R/0055/2016 „Dauerhaft‘ aus Zuschussanträgen streichen“ und A-R/0056/2016 „Einheitliche Antragsformulare für die Zuschussvergabe einführen“ beziehen sich auf das Zuschusswesen der Stadt Münster. Inhaltlich geht es dabei um die Einhaltung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuschüsse, die zeitliche Beschränkung ihrer Beantragung und der Dauer ihrer Gewährung sowie um die verbindliche Vorgabe zur Nutzung einheitlicher Antragsformulare.

➤ Einhaltung der zweckentsprechenden Verwendung von Zuschüssen

Die zweckentsprechende Verwendung gewährter Zuschüsse wird regelmäßig von der Verwaltung nachgehalten. Die Verpflichtung hierzu ergibt sich bereits aus den gesetzlichen Vorgaben einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltswirtschaft.

Für die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung haben die Zuschussempfänger nach Beendigung des bezuschussten Vorhabens bzw. in regelmäßigen Zeitabständen die zur Beurteilung des sachgerechten Mitteleinsatzes erforderlichen Unterlagen einzureichen. Umfang und Inhalt der Unterlagen richten sich dabei insbesondere nach Art und Höhe des Zuschusses. Soweit für die Beurteilung maßgeblich, erstrecken sich die darzulegenden Informationen auch auf den Anteil eingeworbener Drittmittel.

➤ Frist für die Beantragung von Zuschüssen

§ 24 der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) bestimmt, dass sich „jeder ... einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Anregungen ... in Angelegenheiten der Gemeinde an den Rat oder die Bezirksvertretung ...“ wenden kann. Es ist gesetzlich also vorgegeben, wer („jeder“), wie („schriftlich“), für was („Angelegenheiten der Gemeinde“) und an wen („Rat oder Bezirksvertretung“) eine Anregung stellen kann. Eine zeitliche Einschränkung wird auch im weiteren Verlauf des § 24 GO NRW nicht genannt. Ein Antrag nach § 24 GO NRW kann daher jederzeit gestellt werden. Dies umfasst auch die Anträge auf Gewährung eines Zuschusses.

Nach § 24 Abs. 2 GO NRW werden die näheren Einzelheiten in der Hauptsatzung geregelt. Einen Hinweis auf eine zeitliche Regelung sieht § 6 Abs. 4 der Hauptsatzung der Stadt Münster vor: „Anregungen, die mindestens 5 volle Tage vor dem Sitzungstag ... eingehen, werden in der nächsten Sitzung des Rates/der Bezirksvertretung bekannt gegeben und gegebenenfalls beraten.“ Somit ist rechtlich abgesichert, dass etatrelevante Anregungen, die bis zu dieser Frist eingehen, in der Etatsitzung des Rates vorliegen und behandelt werden müssen. Ob eine Befristung der Antragstellung für etatrelevante Anregungen gemäß § 24 GO NRW grundsätzlich oder konkret bis zu einem bestimmten Datum über die Regelungsoption „nähere Einzelheiten“ rechtlich abgedeckt werden kann, ist fraglich. Unabhängig davon ist nicht auszuschließen und auch nicht zu verhindern, dass nach Ablauf einer gesetzten Frist Anregungen gemäß § 24 GO NRW für die Etatberatungen des Rates eingehen. Die Entscheidung, ob diese Anregungen für die Etatberatungen des jeweiligen Jahres noch inhaltlich berücksichtigt werden, liegt alleine beim Rat. Eine Stichtagsregelung für haushaltsrelevante Anträge – losgelöst von der Form der Antragstellung in einem durch Ratsbeschluss geregelten Verfahren oder außerhalb eines solchen Verfahrens als Anregung gemäß § 24 GO NRW – wäre damit allenfalls eine „Selbstbindung der Politik“, entsprechende verfristete Etatanträge nicht mehr zu beraten und ggf. ausschließlich aus formalen Gründen zurückzuweisen.

➤ Keine Zuschussgewährung auf unbestimmte Zeit

Eine zeitliche Beschränkung der Zuschussgewährung ist immer dann von Interesse, wenn der Antrag auf eine längerfristige oder gar dauerhafte Unterstützung abzielt. Zuschüsse, deren Laufzeit schon aus der Natur der Sache heraus begrenzt ist (z.B. einmalige Zuschüsse oder Projektzuschüsse), sind in diesem Kontext als unkritisch anzusehen.

Eine Vielzahl der auf einen längerfristigen Zeitraum ausgerichteten Zuschüsse basiert auf einer gesetzlichen oder vertraglichen Grundlage. Die zeitliche Befristung der Zuschussgewährung ergibt sich in diesen Fällen unmittelbar aus der rechtlichen Grundlage bzw. aus der Aufgabenwahrnehmung durch die Dritten.

Liegt eine gesetzliche oder vertragliche Grundlage nicht vor, kann die Zuschussdauer bei der erstmaligen Gewährung festgelegt werden. Bei bereits laufenden Zuschüssen besteht grundsätzlich jährlich neu die Möglichkeit über die Fortsetzung zu entscheiden. Aus Sicht der Verwaltung sind die Etatberatungen in den Ausschüssen der passende Zeitpunkt, um die Dauer der Zuschussgewährung zu beschränken. Ausgangspunkt der Beratungen sind dabei die aktuell vorliegenden Zuschussanträge sowie der dem Haushaltsplanentwurf als Anlage beigefügte Zuschussbericht. Eine zeitliche Befristung dieser, ausschließlich auf einem politischen Beschluss beruhenden Zuschüsse sollte allerdings die Interessen aller Beteiligten berücksichtigen.

Im Vergleich zum derzeitigen Verfahren der jährlichen Entscheidung über die Zuschussgewährung würde die Festlegung einer bestimmten Dauer für die Zuschussempfänger ein größeres Maß an Planungssicherheit bedeuten. Dem steht jedoch ein zusätzlicher administrativer Aufwand bei den Vereinen, Verbänden und anderen Organisationen für die erneute Beantragung des Zuschusses nach Ablauf der Befristung gegenüber. Auch der Verwaltungsaufwand für das Nachhalten der Befristung und die Vorbereitung der politischen Beschlüsse sowie der Beratungsaufwand der politischen Gremien für die erneute Beschlussfassung würde sich durch eine zeitliche Befristung von Zuschüssen erhöhen.

Im Falle einer generellen zeitlichen Befristung der auf einem politischen Beschluss beruhenden Zuschüsse ist festzulegen, ob die Beschränkung der Zuschussdauer individuell unter Berücksichtigung der Angaben der Antragsteller, einheitlich für einen definierten Zeitraum oder nach zu bestimmenden Kriterien in vorgegebenen Laufzeit-Clustern (3 Jahre, 5 Jahre oder länger) erfolgen soll. Mögliche Kriterien für unterschiedlich lange Laufzeiten wären die Höhe des Zuschusses, die Erfahrungen in der bisherigen Zusammenarbeit, die Wechselwirkung mit weiteren eingeworbenen Drittmitteln oder die Planungssicherheit der Zuschussempfänger.

Bei der Unterstützung von Vereinen, Verbänden und anderen Organisationen durch die vergünstigte Bereitstellung von Immobilien ergibt sich die zeitliche Befristung aus den Erbbaurechts- bzw. Mietverträgen.

➤ Verbindliche Vorgabe zur Nutzung einheitlicher Antragsformulare

Die Gewährung eines Zuschusses oder einer Vergünstigung von der Verwendung eines einheitlichen Antragsformulars abhängig zu machen, ist ebenso fraglich wie die Befristung der Antragstellung. Die Anforderungen, die eine Anregung nach § 24 GO NRW zu erfüllen hat, sind im Absatz 1 der Regelung abschließend aufgeführt. Danach sind die Anregungen schriftlich vorzubringen. Weitere Formvorschriften sind gesetzlich nicht vorgesehen und in der Hauptsatzung der Stadt Münster nicht enthalten.

Eine einschränkende Regelung in der Hauptsatzung der Stadt Münster, nach der ein Antrag auf Gewährung eines Zuschusses nach § 24 GO NRW mangels Verwendung eines verbindlich vorgegebenen Antragsformulars – und somit ausschließlich aus formalen Gründen – zurückzuweisen ist, ist rechtlich unzulässig.

Zuschussbericht

Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben des Neuen Kommunalen Finanzmanagements sind Zuschüsse im Haushaltsplan verursachungsgerecht den entsprechenden Produktgruppen zuzuordnen. Ein besonderer Ausweis von indirekten Förderungen durch die Gewährung von Vergünstigungen ist hingegen nicht vorgesehen. Um im Haushalt der Stadt Münster die Transparenz bei der Gewährung von Zuschüssen und der vergünstigten Bereitstellung von Immobilien zu erhöhen, wird diese Unterstüt-

zung Dritter in einer eigenen Anlage zum Haushaltsplanentwurf - dem Zuschussbericht – zusammengefasst.

Der Zuschussbericht enthält die von der Kernverwaltung vorgesehene direkte und indirekte finanzielle Förderung von Vereinen, Verbänden und anderen Organisationen. Nicht aufgeführt ist die auf rechtlichen Grundlagen beruhende Gewährung individueller finanzieller Hilfen an Privatpersonen (z.B. Sozialhilfe) sowie die monetäre Unterstützung Dritter durch eigenbetriebsähnliche Einrichtungen oder Gesellschaften der Stadt Münster, aus Stiftungsmitteln und aus den frei verfügbaren Mitteln der Bezirksvertretungen.

Der Zuschussbericht gibt für jede darin enthaltene Unterstützung eines Dritten differenziert Auskunft über

- den Empfänger bzw. Begünstigten,
- die Höhe des Zuschusses im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung bzw. den Wert der vergünstigten Bereitstellung von Immobilien,
- die mit der Gewährung verbundene Zielsetzung,
- die Pflichtigkeit (rechtliche Grundlage oder politischer Beschluss),
- die Art (Betriebskosten-, Projektkosten-, Investitionskostenzuschuss),
- die zeitliche Befristung,
- die politische, organisatorische und produktorientierte Zuordnung.

Verfahren zur Beratung der Zuschüsse im Rahmen der Haushaltsberatungen 2017

Die Verwaltung hat im Jahr 2017 für die Haushaltsberatungen in den Ausschüssen erstmalig individuelle, auf den jeweiligen Ausschuss bezogene Übersichten zur Verfügung gestellt. Diese bieten die Möglichkeit, die Gewährung von Zuschüssen und die vergünstigte Bereitstellung von Immobilien in den Etat-Sitzungen gegebenenfalls einzelfallbezogen zu behandeln. Dabei sind die ausschussbezogenen Übersichten die Basis für die Beratung in den Ausschüssen. Vertiefende Informationen werden bei Bedarf von der Verwaltung in den Sitzungen gegeben.

Aufgrund der sachlichen Nähe bietet es sich aus Sicht der Verwaltung an, die ausschussbezogenen Übersichten im Kontext mit den aktuell vorliegenden Zuschussanträgen zu beraten. Zudem können die aktuellen Zuschussanträge inhaltlich in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den in den Übersichten enthaltenen Zuschüssen und Vergünstigungen stehen.

Eine eingehende Beratung in den zuständigen Fachausschüssen kann genutzt werden, um wesentlichen Anliegen der vorliegenden Ratsanträge zu genügen.

I.V.

gez.

Reinkemeier
Stadtkämmerer

Anlagen:

A-R/0053/2016 „Zweckgebundene Verwendung freiwilliger Zuschüsse sicherstellen“

A-R/0055/2016 „‘Dauerhaft‘ aus Zuschussanträgen streichen“

A-R/0056/2016 „Einheitliche Antragsformulare für die Zuschussvergabe einführen“

A-R/0057/2016 „Zuschussbericht aussagekräftig gestalten“