



## Öffentliche **Beschluss**vorlage

Amt für Finanzen und  
Beteiligungen

09.06.2021

**Ihr/e Ansprechpartner/in:**

Herr Möller

Telefon: 0251 492 2000

MoellerFrank@stadt-  
muenster.de

Betrifft

Zeitliche Befristungen von städtischen Zuschüssen und Kostenerstattungen an Dritte

Beratungsfolge

22.06.2021	Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft	Vorberatung
23.06.2021	Hauptausschuss	Vorberatung
23.06.2021	Rat	Entscheidung

### **Beschlussvorschlag:**

#### I. Sachentscheidung:

1. Städtische Zuschüsse werden ab sofort grundsätzlich zeitlich befristet für einen Zeitraum von maximal 10 Jahren gewährt. Die Verwaltung wird aufgefordert, in entsprechenden Vorlagen für die politischen Gremien eine Befristung (sogenannte „Sunset-Klausel“) aufzunehmen, die den Zeitraum von 10 Jahren nicht überschreitet.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, die Möglichkeiten einer zeitlichen Befristung von bereits im städtischen Haushalt veranschlagten Zuschüssen zu prüfen und den politischen Gremien im Rahmen der jeweiligen Etatberatungen Befristungsvorschläge zu unterbreiten.
3. In der im Haushaltsplan enthaltenen Übersicht über alle laufenden Zuschüsse wird das Jahr der letztmaligen Gewährung der Zuwendung bzw. des Zuschusses eingetragen.
4. Die Verwaltung wird beauftragt, das Verfahren der Befristung gemäß Beschlusspunkt 1 bis 3 mit dem Haushaltsplanentwurf 2023 auch für Kostenerstattungen an Dritte anzuwenden.
5. Die Ergänzung der FDP-Fraktion „Sunset-Klausel & Zuwendungen an Dritte prüfen“ zum Antrag der CDU-Fraktion Nr. A-R/0024/2021 „Die Haushaltssicherung abwenden“ ist damit erledigt.

### **Begründung:**

Im Zuge der Beratungen zum Haushalt 2021 hat die FDP-Fraktion den Antrag „Sunset-Klausel & Zuwendungen an Dritte prüfen“ gestellt, der als Ergänzung zum Antrag der CDU-Fraktion Nr. A-R/0024/2021 „Die Haushaltssicherung abwenden“ in der Ratssitzung am 17.03.2021 an den Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft verwiesen wurde.

Die Verwaltung greift das Antragsanliegen mit dieser Vorlage auf. Bereits in der Vergangenheit haben sich politische Gremien und Verwaltung in regelmäßigen Abständen mit unterschiedlichen Aspekten der Gewährung von Zuschüssen<sup>1</sup> beschäftigt. Mit dem vorliegenden Antrag soll der Fokus auf eine generelle Befristung von Zuschüssen gelegt werden.

Kommunen sind nach § 75 Gemeindeordnung NRW verpflichtet, die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich, effizient und sparsam zu verwenden. Dies betrifft sowohl ihr eigenes Auftreten auf dem Dienstleistungs- bzw. Warenmarkt als auch die Hingabe öffentlicher Mittel an Dritte zur Erfüllung bestimmter Zwecke.

Aufwendungen / Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke sollen nur veranschlagt werden, wenn an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse besteht, das ohne den Zuschuss nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Diese Subsidiarität öffentlicher Zuschüsse wird durch den Wirtschaftlichkeits- sowie den Notwendigkeitsgrundsatz konkretisiert: Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz fordert einen schonenden Einsatz der Haushaltsmittel bei der Erfüllung der Verwaltungsaufgaben. Der Notwendigkeitsgrundsatz besagt, dass nur Aufwendungen / Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen berücksichtigt werden dürfen, die zur Aufgabenerfüllung notwendig sind. Nicht notwendige Aufwendungen / Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen sind zugleich nicht wirtschaftlich.

Neben den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dienen auch weitere Haushaltsgrundsätze der Regelung und Ordnung der öffentlichen Haushaltswirtschaft. Hierzu zählt auch der Grundsatz der Jährlichkeit oder Periodizität. Dieser besagt, dass ein Haushaltsplan für jedes Haushaltsjahr getrennt aufzustellen ist. Ermächtigungen zu Aufwendungen / Auszahlungen und entsprechende Verpflichtungen gelten grundsätzlich nur für das Jahr, in dem der Haushaltsplan festgestellt worden ist. Die Wirkungen des Haushaltsplans beschränken sich auf das Haushaltsjahr.

Schon aus dem Zusammenspiel dieser haushalterischen Prinzipien folgt die Notwendigkeit einer Befristung von Zuschüssen. Der Zuschussgeber kann die Einhaltung dieser nur durch die regelmäßige Kontrolle, ob die der Zuschussgewährung zugrundeliegenden Voraussetzungen weiterhin vorliegen, sicherstellen. Eine unbefristete Gewährung birgt das Risiko, dass die ursprüngliche Entscheidungsgrundlage nur noch unter erheblichen Anstrengungen ermittelt werden kann und die konkreten Rahmenbedingungen des Zuschussverhältnisses (Mitteilungspflichten, Verwendungsnachweise etc.) nicht im gebotenen Umfang überprüft werden können. Gleiches gilt für die Vermeidung von Mehrfachförderungen, Zweckverfehlungen o.ä.

Gleichzeitig gebietet der gesetzlich verankerte Vertrauensschutz des Zuschussempfängers eine unmissverständliche und ausreichend bestimmte Festlegung der Parameter für die Zuschussgewährung.

Zuschussempfänger sollten bereits durch die Gestaltung der kommunalen Förderrichtlinien (sofern hierin nicht bereits ein jährlich durchzuführendes Antragsverfahren benannt ist) oder durch erarbeitete Grundsatzvereinbarungen auf die Möglichkeit einer Befristung hingewiesen werden. Als Beleg dient eine bereits im Jahr 2013 vom Oberbürgermeister und den Leitungen der Wohlfahrt in Münster unterzeichnete Grundsatzvereinbarung, die dem Rat seinerzeit vorgelegt wurde. Darin heißt es unter anderem: *„Im Sinne einer an sozialen Problemen orientierten Zusammenarbeit bedarf es für beide Seiten eines überschaubaren Zeitrahmens, welche Partner welche Angebote für welche Konditionen vorhalten. Gleichzeitig sind aber auch im Interesse einer Planungssicherheit Aussagen über adäquate Kündigungsmöglichkeiten sowie Bedarfsanpassungen von freier und öffentlicher Trägerschaft zu erarbeiten. [...] Auch die finanzielle Situation der Stadt Münster lässt die bisherige Praxis, Förderungen de facto auf Dauer zu garantieren nicht mehr zu, ohne die erforderlichen Handlungsspielräume für zu-*

---

<sup>1</sup> In dieser Vorlage wird der Begriff des Zuschusses verwendet, da städtischerseits in der Vergangenheit regelmäßig in diesem Zusammenhang die Formulierung Zuschusswesen, Zuschussgewährung etc. verwendet wurde. Der Begriff der Zuwendung ist die allgemeinere Bezeichnung und findet unter anderem in der Bundes- und Landeshaushaltsordnung Verwendung.

*künftige Aufgaben zu gefährden.*“ Der Beurteilungsmaßstab zur Entscheidung über die Verbindung der Bewilligung mit einer Befristung sowie deren Zeitrahmen sollte erkennbar, jedenfalls aber verwaltungsintern festgelegt sein. Wie das Beispiel der Grundsatzvereinbarung zwischen Verwaltung und Leitungen der Wohlfahrt zeigt, kann ein dialogischer Prozess zwischen Zuschussempfängern und Verwaltung ein geeigneter Weg zur Aufnahme von Befristungen bei der Gewährung von Zuschüssen sein. Die von der Grundsatzvereinbarung und der Geltung des Subsidiaritätsprinzips erfassten Zuschüsse könnten auf der Basis der Ausführungen in der Vereinbarung in einem gemeinsamen Verfahren auf zeitliche Befristungen umgestellt werden, sofern sie es noch nicht sind.

Zu Beschlusspunkt 1:

Mit der Einführung einer zeitlichen Befristung von Zuschüssen wird den oben beschriebenen Haushaltsprinzipien Rechnung getragen und der verantwortungsvolle Umgang mit den finanziellen Ressourcen der Stadt fokussiert. Hiermit geht ein Mehraufwand auf Seiten der Antragsteller und der Verwaltung einher. Gleichzeitig besteht mit einer erneuten Beantragung die Chance, fachlich-inhaltliche Schwerpunkte neu zu justieren, gesellschaftliche Entwicklungen ebenso wie Sondersituationen in die Antragstellung mit aufzunehmen. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile hält es die Verwaltung insofern für zumutbar, dass für die Fortführung von Zuschüssen vor Ablauf der Befristung von Dritten ein erneuter Antrag gestellt werden muss. Hier stützt eine Befristung von Zuschüssen einen sach- und fachbezogenen Diskurs über den jeweiligen Antragsgegenstand; wird spätestens nach 10 Jahren ein erneuter Antrag erforderlich, gibt es auch spätestens zu diesem Zeitpunkt eine erneute umfangreiche politische Befassung mit diesem Zuschuss.

Dieses Verfahren ist auf Anträge anzuwenden, die eine langfristige oder gar dauerhafte Förderung im Sinne einer institutionellen Förderung zum Ziel haben. Bei Anträgen auf Projektförderung, die per se bereits auf die Dauer der Projektrealisierung und damit auf einen kürzeren Zeitraum befristet sind, soll durch die Gestaltung des Bewilligungszeitraums eine sach- und einzelfallgerechte Befristung sichergestellt werden.

Die maximale Befristung von zehn Jahren trägt dem Interesse des Zuschussempfängers an einer gesicherten künftigen Finanzierung seiner förderfähigen Maßnahme und dem Interesse der politischen Gremien und der Verwaltung an einem überschaubaren zeitlichen Rahmen Rechnung.

Zu Beschlusspunkt 2 und 3:

Im städtischen Haushalt 2021 sind Zuschüsse in Höhe von rund 147,6 Mio. Euro enthalten. Der Haushaltsplan widmet sich in einem eigenen Kapitel den Zuschüssen an Dritte (vgl. Haushaltsplan 2021, Band 1, Seite 339 ff.). Die Zuschüsse verteilen sich über viele Produktbereiche des städtischen Haushalts. Aufgrund der finanziellen Höhe ragt besonders der Produktbereich 06 „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ mit rund 128,4 Mio. Euro heraus. Dies ist darin begründet, dass auch die Zuschüsse an Träger für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen in Höhe von 113,9 Mio. Euro in diesem Produktbereich abgebildet werden.

Betrachtet man den Bericht über die Zuschüsse genauer, wird zwar in vielen Fällen die Bewilligungsgrundlage näher beschrieben (z. B. Ratsbeschluss vom ...). Teilweise findet sich aber auch nur der Hinweis „politischer Beschluss“ oder „Vertrag“. Damit ist über den Bericht nicht unmittelbar nachvollziehbar, wann und durch welches Gremium die Bewilligung erteilt wurde. Auch die ursprüngliche Intention, die mit der Beschlussfassung über die Zuschüsse verfolgt wurde, lässt sich nur mit einigem Aufwand (sowohl für Politik als auch Verwaltung) ermitteln.

Die Nachvollziehbarkeit des sachlichen Grundes für die Zuschussbewilligung ist jedoch unerlässlich für die Beurteilung der weiteren Förderfähigkeit der jeweiligen Maßnahme. In diesem Kontext ist insbesondere zu berücksichtigen, dass ein zuschussgewährender Leistungsbescheid durch die gewährende Behörde widerrufen werden kann, wenn die bewilligte Leistung nicht, nicht alsbald nach der

Erbringung oder nicht mehr für den im Bescheid bestimmten Zweck verwendet wird. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verengen in diesem Zusammenhang den Entscheidungsspielraum der Verwaltung dahingehend, dass ein solcher Bescheid in der Regel widerrufen werden muss.

Mit der Prüfung der Möglichkeiten zur nachträglichen Befristung von Zuschüssen geht daher der Auftrag an die Verwaltung einher, die jeweiligen Grundlagen für die Zuschussbewilligung zu ermitteln, deren Aktualität und den damit jeweils verbundenen Förderbedarf zu prüfen. Hierdurch können etwaige entbehrlich gewordenen Zuschusszahlungen bereits identifiziert und eingestellt werden.

Für die Befristung der bereits vorhandenen Zuschüsse wird die Verwaltung einen Vorschlag erarbeiten, welche Zuschüsse ohne Befristung fortlaufen (z. B. die oben erwähnten Zuschüsse an Träger von Kindertageseinrichtungen) und welche Zuschüsse mit welcher konkreten zeitlichen Befristung versehen werden sollten. Sind zeitliche Befristungen z. B. aus rechtlichen Gründen nicht möglich, wird dies gegenüber den jeweils zuständigen politischen Gremien in geeigneter Form dargestellt.

Der Bericht über die Zuschüsse im städtischen Haushalt („Zuschussbericht“) enthält derzeit die folgenden Kategorien:

- laufende Nummer
- Produktgruppe
- Amt
- Empfänger
- Verwendungszweck / Zielsetzung
- Auftragsgrundlage (Gesetz, politischer Beschluss, Vertrag)
- Zuschussart (Investitionskostenzuschuss Projektkostenzuschuss, Betriebskostenzuschuss oder Mischzuschuss)
- Haushaltsansatz (aktuelles Haushaltsjahr sowie die drei Folgejahre)
- politischer Ausschuss
- zeitliche Befristung.

Das Gerüst ist insofern bereits vorhanden und wird nunmehr seitens der Verwaltung für den Haushaltsplanentwurf 2022 mit einem Vorschlag für die zeitliche Befristung ergänzt.

Zuschüsse, die in den Etatberatungen politisch beschlossen und nur für ein Jahr gewährt werden, werden ebenfalls im Zuschussbericht des endgültigen Haushaltsplans ausgewiesen.

Zu Beschlusspunkt 4:

Neben den originären Zuschüssen an Dritte enthält der städtische Haushalt auch Kostenerstattungen in Höhe von rund 35,3 Mio. Euro z. B. an private Unternehmen oder an übrige Bereiche. Die Abgrenzung zwischen Zuschuss oder Kostenerstattung ist nicht in jedem Einzelfall trennscharf möglich. Insofern ist es angezeigt, neben den Zuschüssen auch die relevanten Kostenerstattungen an Dritte bzw. die zugrundeliegende Erstattungszusage mit einer Befristung zu verbinden.

Hier wird die Verwaltung die Antragsgegenstände aufbereiten und in einem zweiten Schritt für den Haushalt 2023 einen Vorschlag unterbreiten, welche Kostenerstattungen sinnvollerweise mit einer Befristung versehen werden sollen.

Zu Beschlusspunkt 5:

Die Verwaltung hat die Einzelaspekte des in der Anlage 1 beigefügten Antrags der FDP-Fraktion mit dieser Vorlage aufgegriffen bzw. empfiehlt dem Rat eine weitergehende Beauftragung gemäß Beschlusspunkt 4.

In Vertretung

gez.

Zeller  
Stadtkämmerin

**Anlagen:**

- Anlage A
- Anlage 1: Ergänzung der FDP-Fraktion „Sunset-Klausel & Zuwendungen an Dritte prüfen“ zum Antrag der CDU-Fraktion Nr. A-R/0024/2021 „Die Haushaltssicherung abwenden“