



Öffentliche **Beschlussvorlage**

Amt für Finanzen und  
Beteiligungen

02.09.2022

**Ihr/e Ansprechpartner/in:**

Herr Müller

Telefon: 492-2030

MuellerH@stadt-  
muenster.de

Betrifft

Verfahren zur Gewährung von Zuschüssen im Haushaltsplanentwurf 2023

Beratungsfolge

06.09.2022	Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft	Einbringung
20.09.2022	Ausschuss für Schule und Weiterbildung	Vorberatung
21.09.2022	Sportausschuss	Vorberatung
27.09.2022	Kulturausschuss	Vorberatung
28.09.2022	Ausschuss für Soziales, Gesundheit, Verbraucherschutz und Arbeitsförderung	Vorberatung
29.09.2022	Ausschuss für Gleichstellung	Vorberatung
18.10.2022	Ausschuss für Personal, Digitalisierung, Organisation, Sicherheit und Ordnung	Vorberatung
18.10.2022	Ausschuss für Umweltschutz, Klimaschutz und Bauwesen	Vorberatung
19.10.2022	Ausschuss für Verkehr und Mobilität	Vorberatung
19.10.2022	Ausschuss für Verkehr und Mobilität	Vorberatung
20.10.2022	Ausschuss für Kinder, Jugendliche und Familien	Vorberatung
20.10.2022	Ausschuss für Stadtplanung und Stadtentwicklung	Vorberatung
25.10.2022	Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft	Vorberatung
26.10.2022	Hauptausschuss	Vorberatung
26.10.2022	Rat	Entscheidung

**Beschlussvorschlag:**

I. Sachentscheidung:

1. Die vorgesehene Darstellung des geänderten Zuschussberichts für den Haushaltsplanentwurf 2023 wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Personalkostenanteile in den Zuschüssen werden bis auf Weiteres jährlich mit einer 2%-igen Steigerung dynamisiert.
3. Folgende Regelbefristungen werden festgelegt:
  - Dauerförderungen werden auf 8 bis 10 Jahre befristet.
  - Projektförderungen werden für den Zeitraum des Projektes oder der Maßnahme (in der Regel

maximal 3 Jahre) befristet, gleiches gilt für Anschubfinanzierungen bzw. neu aufgelegte Förderungen.

- Sonstige -nicht nur für einen kurzen Zeitraum angedachte Förderungen- werden auf 4 bis 6 Jahre befristet.
4. Die Regelungen zum Beratungsverfahren für den Haushaltsplan 2023 werden umgesetzt.
  5. Die Einbindung von mit Zuschüssen vergleichbaren Kostenerstattungen wird zum Haushaltsplanentwurf 2024 vorgesehen.
  6. Die Verwaltung wird beauftragt, ein vereinheitlichtes Zuschuss-, Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren (weiter) zu entwickeln.

## **Begründung:**

### Vorbemerkungen

Bereits seit vielen Jahren bietet der im Haushaltsplan enthaltene Zuschussbericht Hinweise zu den Transferleistungen der Stadt im Rahmen institutioneller Zuschüsse. Mit Ratsantrag der CDU-Fraktion NR. A-R/0024/2021 in Verbindung mit dem im Rahmen der Etatberatungen 2022 gestellten Antrag der FDP-Fraktion „Sunset-Klausel und Zuwendungen an Dritte prüfen“ ist die Verwaltung beauftragt worden, Zuschusswesen und Zuschussbericht weiterzuentwickeln.

Mit Beschluss des Rates vom 23.06.2021 (V/0378/2021) ist u.a. vorgegeben worden, dass Zuschüsse künftig in der Regel zeitlich befristet werden sollen. Mit Vorlage V/0699/2021 war dem Rat als erster Zwischenschritt über das Verfahren zur Gewährung von Zuschüssen im Zusammenhang mit dem Haushaltsplanentwurf 2022 berichtet worden.

Um die Thematik auch verwaltungsintern zu optimieren, wurde eine Arbeitsgruppe mit Vertretungen aus denjenigen Ämtern installiert, die den Großteil der städtischen Zuschüsse bewirtschaften. In dieser Arbeitsgruppe wurde das Thema weiterentwickelt, zu einzelnen Punkten wurde auch die AG Wohlfahrt mit einbezogen.

Deutlich wurde hierbei einerseits, dass es eine Vielzahl von unterschiedlichen Zuschüssen und Zuschussregelungen in der Stadt Münster gibt und dass perspektivisch eine Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen angestrebt werden soll. Die Komplexität der Verfahren sowie auch ein Vertrauensschutz der Begünstigten erfordern für eine Komplett-Umstellung einen zeitlichen Vorlauf, bzw. begründen die modulare Umsetzung.

### Neue Darstellung des Zuschussberichts im Haushaltsplanentwurf 2023

Der Zuschussbericht für den Haushaltsplanentwurf 2023 enthält zusätzliche Informationen. Hierzu gehören insbesondere Hinweise zur

- Differenzierung der Zuschussbestandteile (Personalkosten / Sonst. Kosten)
- Dynamisierung
- Status des Zuschusses (verpflichtend / freiwillig) entsprechend der Einschätzung des Fachamtes
- Befristung.

U.a. auch aufgrund der begrenzten Darstellungsmöglichkeiten sind folgende Positionen gegenüber dem bisherigen Zuschussbericht entfallen:

<b>Position</b>	<b>Ergänzender Hinweis</b>
Auftragsgrundlage	Im bisherigen Bericht war hier auch auf sehr alte Beschlüsse, Grundlagen oder Etatbeschlüsse verwiesen worden. Dies ist vor dem Hintergrund, dass aufgrund der Befristungen kontinuierlich Zuschüsse analysiert und Vereinbarungen aktualisiert werden sollen, nicht mehr erforderlich.

Zuschussart	Da eine Vielzahl der Zuschüsse „Mischzuschüsse“ sind und die unterschiedlichen Kategorien schwer abgrenzbar waren, entfällt diese Kategorisierung.
Haushaltsansätze Planungszeitraum	Primäre Relevanz hat insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Befristungszeiträume der Haushaltsansätze des aktuellen Planjahres. Ansätze für die Folgejahre suggerieren entweder eine automatische Fortführung oder aber -wenn aufgrund der ausgelaufenen Befristung kein Betrag angegeben wäre- ein automatisches Ende der Zuschussgewährung. Sie erschweren die Transparenz und werden insofern nicht mehr ausgewiesen.

Auf dieser geänderten Grundlage werden die Zuschüsse im Zuschussbericht des Haushaltsplanentwurfs 2023 dargestellt.

#### Hinweise zur Dynamisierung der Personalkosten im Haushaltsplanentwurf 2023

Mit den Zuschüssen werden zumeist Personalkosten bzw. Personalkostenanteile gefördert. Unter anderem die Themen Mindestlohn und Tarifbindung führen zu einem jährlichen Anstieg der Personalkosten und damit auch der Zuschüsse. Hierzu hat es bereits in der Vergangenheit verschiedene und in der Regel zeitlich befristete Beschlüsse zur Dynamisierung gegeben (z.B. V/0792/2018; V/0070/2019; V/0537/2021); hinzu kommen ggf. im Rahmen der Beschlussfassung zu einzelnen Anträgen mit mehrjähriger Bindung vorgenommene Dynamisierungen.

Um in einem ersten Schritt für die Ämter eine Planungssicherheit zu ermöglichen, wurde verwaltungsseitig festgelegt, dass für die Jahre 2023 bis 2026 eine jährliche Personalkostensteigerung von 2 % vorgesehen wird. Ein solches Verfahren gilt auch für die Etatisierung der städtischen Personalaufwendungen und entspricht dem langjährigen Durchschnitt der tariflichen Personalkostenentwicklung insgesamt. Auf dieser angepassten Grundlage -ggf. unter Berücksichtigung bereits einkalkulierter Dynamisierungen- haben die Fachämter ihre Ansätze für den Haushaltsplanentwurf 2023 entsprechend geplant.

Art und Umfang der Personalkostenzuschüsse werden derzeit unterschiedlich berücksichtigt. In einigen Bereichen

- ist eine zeitversetzte Anpassung an Tarifabschlüsse oder Ähnliches vereinbart
- gehen bei Pauschalzuschüssen Personalkostensteigerungen zu Lasten des Sachkostenanteils
- werden nur die tatsächlich angefallenen Personalkosten berücksichtigt, die nicht nur durch Tarifänderungen, sondern auch durch Veränderungen bei den „persönlichen Verhältnissen“ von einem Durchschnittswert abweichen.

Bei einigen Zuschüssen werden weitere Kostenbestandteile berücksichtigt:

- Fortbildungsmittel
- Geschäftsaufwand
- Investitionskostenzuschüsse
- Mietkosten
- Overheadkosten
- Pauschalen
- Projektkosten
- Programmmittel
- Sachausstattungsmitel
- Verwaltungskostenzuschläge.

Diese werden im Zuschussbericht bis auf Weiteres unter der Bezeichnung „Sonstige Kosten“ ausgewiesen, unabhängig von der im Zuwendungsverhältnis verwendeten Bezeichnung und der zugrundeliegenden Berechnung. Insoweit beinhalten die derzeitigen Zuschussbeträge in manchen Fällen auch Kostenbestandteile, die unterschiedlich hergeleitet werden und somit zu unterschiedlichen Haushaltsansätzen führen.

### Hinweise zum Beratungsverfahren zum Haushaltsplan 2023

Wie in den Vorjahren stehen zur Haushaltsberatung in vielen Bereichen unterschiedliche Zuschüsse zur Beratung an. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um

- „Dauerzuschüsse“ (wie z. B. bei der KiTa-Förderung), zu deren Gewährung die Stadt Münster in der Regel gesetzlich verpflichtet ist und deren konkrete Ausgestaltung sich aus dem Gesetz oder vertraglichen Vereinbarungen ergibt.
- bisher nicht befristete Zuschussleistungen bzw. Zuschüsse, bei denen aktuell eine Befristung in den Fokus kommt (in Einzelfällen auch bereits Befristungen vorgesehen sind oder beschlossen wurden).
- neue bzw. aktuell angepasste Zuschussanträge.

Insoweit ist für die Haushaltsplanberatungen 2023 ein strukturiertes und für alle Zuschüsse einheitliches Verfahren vorgesehen:

- a) Die Fachämter fertigen für die in ihrem Bereich relevanten Zuschüsse -ggf. differenziert nach Produktgruppen- eine tabellarische Übersicht in der vorgenannten Kategorisierung mit konkreten Vorschlägen zur Dynamisierung und Befristung; hilfsweise mit dem Hinweis, dass hier aktuell Festlegungen (noch nicht) existieren.
- b) Im Rahmen der produktgruppenbezogenen Beratung in zuständigen Gremien wird auch über diese Zuschussübersicht beraten.
- c) Die vereinbarten Festlegungen zur Dynamisierung bzw. Befristung stellen die Grundlage für die weitere Förderung dar und werden entsprechend berücksichtigt.
- d) Die Finanzierung ist innerhalb des Haushaltsplanentwurfes (bzw. für die Folgejahre innerhalb des vorgegebenen Finanzrahmens) -ggf. unter Berücksichtigung von Veränderungsblättern- durch die Fachämter sicher zu stellen.
- e) Bisher für das Jahr 2023 (bzw. weitere Jahre) einkalkulierte Zuschüsse, die aus Sicht der Verwaltung auslaufen oder nicht verlängert werden sollen, können separat dargestellt werden, um eine vollständige Übersicht zu ermöglichen.
- f) Künftig soll möglichst bereits im Vorjahr des Jahres, in dem eine Befristung endet, eine Entscheidung über den weiteren Zuschussverlauf getroffen werden. Nur so ist es möglich, dass Begünstigte entsprechend intern reagieren können.

Ergänzend werden für die Zuschüsse folgende Regelungen beschlossen:

- Dynamisierung Personalaufwand
  - Für neue oder aktualisiert zu beratende Anträge ist als Dynamisierungsfaktor eine jährliche 2%-ige Steigerung der Personalkosten(-anteile) vorzusehen. Soweit es sich um einen derzeit nicht ausreichend differenzierbaren Zuschuss handelt und keine andere Aufteilung vorgenommen wurde, kann auch pauschal ein 90 %-Anteil des Zuschusses als Personalkostenanteil zugrunde gelegt werden.
  - Bei „Dauerzuschüssen“ bzw. bei nicht befristeten Zuschüssen, die derzeit noch nicht neu verhandelt wurden, sind die bisherigen Dynamisierungsfaktoren zugrunde zu legen. Diese sind ggf. an der abweichenden Angabe des Dynamisierungsfaktors zu erkennen. Soweit möglich, ist eine Einschätzung abzugeben, ob bzw. wann eine Anpassung an die Vorgabe möglich ist.
- Zeitliche Befristung von Zuschüssen
  - Der Rat hat auf der Grundlage der Vorlage V/0378/2021 „Zeitliche Befristungen von städtischen Zuschüssen und Kostenerstattungen an Dritte“ am 23.06.2021 u. a. beschlossen, dass städtische Zuschüsse zeitlich befristet für einen Zeitraum von maximal 10 Jahren gewährt werden sollen. Bei Vorlagen an die politischen Gremien bzw. den Haushaltsberatungen soll die Befristung Bestandteil der Entscheidung sein. Dies soll mit dem vorgenannten Verfahren bereits teilweise umgesetzt werden.
  - Die Verbindlichkeit von Zuschüssen ist immer auch im Zusammenhang mit den Haushaltsbeschlüssen zu sehen. Grundsätzlich werden bei den Beschlüssen zum Haushaltsplan immer nur verbindliche Festlegungen für das entsprechende Haushaltsjahr getroffen, die Planung für die Folgejahre stellt eine Absichtserklärung dar. Insoweit ist von wenigen Ausnahmen abge-

sehen (z. B. bei Verträgen im Rahmen der Kündigungsfristen oder bei jahresübergreifenden „Schuljahresbewilligungen“) keine dauerhafte Verbindlichkeit von Zuschüssen gegeben, da eine Anpassung mit Blick auf die Haushaltssituation immer möglich sein muss. Gleichwohl soll berücksichtigt werden, dass für die Begünstigten eine gewisse Verlässlichkeit bei der Zuschussgewährung erforderlich ist (z. B. um Verträge rechtzeitig anpassen zu können).

- Zielrichtung für Befristungen sollte u. a. sein, in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob
  - die Grundlage für den Zuschuss noch gegeben ist
  - Art, Umfang und Priorität des Zuschusses noch den aktuellen Anforderungen entsprechen
  - die geförderte Maßnahme nur von diesem Begünstigten oder ggf. auch von einer anderen Institution / Vereinigungen / Trägern erbracht werden kann
  - die Konditionen der Förderung aktualisiert werden sollen.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine in kurzen Abständen vorgesehene Überprüfung von Dauerzuschüssen oder zeitlich auf Dauer ausgelegten Verträgen entbehrlich. Gleiches gilt der Natur der Sache nach für einmalige Zuschüsse (z. B. bei einjähriger Projektförderung).

- Bezüglich der Dauer von Befristungen sind in der Regel folgende Zeiträume vorzusehen:
  - Dauerförderungen werden -soweit nicht durch Bindungsfristen andere Vorgaben existieren- auf 8 bis 10 Jahre befristet.
  - Projektförderungen werden für den Zeitraum des Projektes oder der Maßnahme (in der Regel maximal 3 Jahre) befristet, gleiches gilt in der Regel für Anschubfinanzierungen bzw. neu aufgelegte Förderungen.
  - Sonstige -nicht nur für einen kurzen Zeitraum angedachte Förderungen- werden in der Regel auf 4 bis 6 Jahre befristet.
- Eine „Clustering“ von Zuschüssen mit Blick auf die Befristung sollte berücksichtigen, dass
  - mit Blick auf notwendige Verhandlungen, Vertragsänderungen, Beschlüsse usw. dies aus Kapazitätsgründen nicht für alle Zuschüsse eines Amtes zeitgleich erfolgen sollte
  - gleichartige Zuschüsse (bei denen gleiche Aufgaben durch unterschiedliche Begünstigte wahrgenommen werden) sinnvollerweise einheitlich befristet und gewährt werden, um Ausschreibungen, Verhandlungen und die Festlegung von Konditionen zu einem fixierten Zeitpunkt gebündelt bzw. einheitlich vornehmen zu können
  - Handlungsspielräume erhalten bleiben, wenn Träger von sich aus die Maßnahmen nicht fortführen wollen oder können.

Vor diesem Hintergrund erscheint es zielführend, zwar bei allen neuen Zuschüssen bereits entsprechende Befristungen vorzusehen, aber die Befristungsfestlegungen bei bestehenden Förderungen schrittweise in den nächsten 2-3 Jahren vorzunehmen.

## Ausblick

Beschlussfassungen auf der Basis des Verwaltungsvorschlags und die ersten Umsetzungsschritte im Rahmen der Etatberatungen 2023 legen einen wichtigen Grundstein für eine stärker vereinheitlichte Förderung und zur Vermeidung von Doppel- oder Überförderung. Gleichwohl muss die Umsetzung von weiteren Teilbereichen sukzessive erfolgen.

- Für eine etwaige Dynamisierung des Sachaufwands ist mit Blick auf Kostenentwicklungen und personalkostenbeeinflusste Nebenkosten (z.B. Overhead, Fortbildung) u.a. zu klären, ob
  - Sachkosten grundsätzlich nur an bestimmten Kriterien orientiert gefördert werden sollen;
  - hier eine „automatische“ Dynamisierung (wenn ja, in welchem Umfang und wie finanzierbar) zielführend ist;
  - Anpassungen nur nach Auslaufen der Befristung und Neubewilligung erfolgen sollen.
- Eine grundsätzliche Einbeziehung von vergleichbaren Kostenerstattungen in die neue Systematik ist vorgesehen und wird unter Berücksichtigung der jeweiligen Spezifika erarbeitet.
- Perspektivisch wird eine Vereinheitlichung formaler Regelungen angestrebt. Dies beinhaltet die Zuschussgewährung als solches sowie der formalen Grundlagen um u.a.
  - eine höhere Transparenz geförderter Institutionen zu erhalten
  - den Verwaltungsaufwand sowohl beim Träger als auch in der Verwaltung zu reduzieren
  - die Zielerreichung oder -abweichung für weitere Förderungsentscheidungen vergleichbar darstellen und bewerten zu können.

- Um eine Steuerung durch die politischen Gremien zu ermöglichen, ist der konkrete Inhalt des Zuschussberichts nebst etwaigen Anpassungserfordernissen fortlaufend zu prüfen.
- Darüber hinaus können sich Begünstigte bei bisher langfristig oder dauerhaft verstandenen Förderungen auf Vertrauensschutz berufen. Um notwendige Klärungen, Einstellung der Förderung, Verhandlungen oder Ausschreibungen vornehmen zu können, bedarf es eines Vorlaufs auch für die Träger.
- Grundsätzlich müssen Weiterentwicklungen auch finanzierbar bleiben. Ausgesprochene Befristungen gelten und dürfen insofern keine automatische Fortführung suggerieren. Nur so können Bindungen für künftige Haushalte vermieden werden bevor entsprechende Etatbeschlüsse vorliegen.
- Eine kritische Betrachtung hinsichtlich Sinnhaftigkeit sämtlicher Zuschüsse bleibt erforderlich.

Es ist somit erkennbar, dass vor dem Hintergrund der vielfältigen Leistungen, die im Interesse der Stadt gefördert werden, notwendige Gespräche und Verhandlungen mit den Begünstigten geführt werden müssen, bis das neue System homogene Anwendung finden kann.

Synergien sind auf beiden Seiten perspektivisch bei vollständiger Umsetzung zu erwarten. Gleichzeitig gewinnt durch die Weiterentwicklung die Politik Transparenz, Handlungsspielraum und Steuerungsoptionen für künftige Zuschussgewährungen.

I.V.

gez.

Christine Zeller  
Stadtkämmerin