

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Interpellation betreffend einheitliche Grundlagen im Subventionswesen der Stadt Winterthur, eingereicht von Gemeinderätin Ursula Dolski (parteilos)

Am 25. Oktober 2004 reichte Gemeinderätin Ursula Dolski (parteilos) mit 19 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

"Viele nutzniessende Organisationen in Kultur, Freizeit und Sport sind auf städtische Subventionen angewiesen. Die schwierige finanzielle Situation der Stadt Winterthur verlangt nun, dass die Bewilligungspraxis bei Unterstützungsbeiträgen, welche bisher von den Departementen und Bereichen der Stadtverwaltung an Organisationen, Institutionen und Vereine geleistet wurden, grundlegend überprüft wird. Die Ausgangspunkte um die Unterstützungsbedürfnisse zu messen und miteinander zu vergleichen, erscheinen heute jedoch so unterschiedlich wie die Leistungen, welche die Stadt entrichtet.

Da Vergleichsinstrumente wie "Benchmark" erst angewandt werden können, wenn einheitliche Grundlagen bestehen, stellen sich in diesem Zusammenhang folgende Fragen an den Stadtrat:

1. *In welchen Departementen und Bereichen bestehen Subventionskonzepte und werden Subventionen erteilt?*
2. *Welche Subventionsbeiträge basieren auf einer Vollkostenrechnung?*
3. *Werden Positionen wie Raum- bzw. Platzmiete, Benutzungsdauer, Betriebskosten (Heizung, Wasser, Elektrizität etc.), Zuschläge für Infrastruktur (Mobiliar, Apparate z.B. EDV, Ausrüstung von Sitzungszimmern, Küchen, Turnhallen), Zuschläge für administrativen Aufwand (Absprachen, Korrespondenz, Bewilligungen, Telefonate) sowie andere zusätzliche Serviceleistungen wie das Bereitstellen der Materialien, Bedienen und Instruieren der Apparate etc., berücksichtigt und separat ausgewiesen?*
4. *Wird bei Gebührenreduktionen unterschieden nach wohltätigen, gemeinnützigen, Winterthurer Organisationen, Institutionen und Vereinen sowie Senioren, Erwachsenen, Jugend, Behinderten, städtischen, kantonalen, privaten Schulen, kommerziellen und nicht kommerziellen Anbietern oder weiteren Kriterien?*
5. *Sind Gebührenzuschläge für kommerzielle Anbieter über alle Departemente und Bereiche einheitlich geregelt?"*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Der vorliegende parlamentarische Vorstoss betrifft auch das Sportamt, in welchem die Interpellantin tätig ist. Der Stadtrat ist deshalb erstaunt, dass über den parlamentarischen Weg Fragen an den Stadtrat und die Stadtverwaltung gerichtet wurden, auf welche die Interpellantin zumindest teilweise auch betriebsintern hätte Antworten erhalten können.

Die Antworten aus den einzelnen Departementen machten deutlich, dass keine eindeutige Definition des Begriffes "Subvention" besteht und der Begriff somit unterschiedlich verwendet werden kann. Als Subvention im weiteren Sinne kann jede *"finanzielle Hilfe von staatlichen Stellen an Private ohne unmittelbare Gegenleistung"* verstanden werden.

A) Zu den Subventionen im engeren Sinn gehören insbesondere

- Direktzahlungen in der Form von Beiträgen oder Zuschüssen: der Subventionsempfänger erhält Geldzahlungen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, ohne dass eine Rückzahlungspflicht besteht.

B) Zu den Subventionen im weiteren Sinn zählen dagegen auch

- Die Gewährung von Darlehen für einen bestimmten Zwecke zu günstigen Konditionen (zinslos oder zu einem reduzierten Zinssatz), welche innert einer bestimmten Zeitspanne oder beim Eintritt bestimmter Bedingungen zurückgezahlt werden müssen.
- Die Reduktion bzw. Verzicht von Forderungen oder Gebühren.
- Andere Begünstigungen.

Als Grundlage für die Beantwortung der vorliegenden Interpellation wird deshalb vor allem von einem engen Subventionsbegriff im Sinne von lit. A) ausgegangen. Es werden allerdings auch einige indirekte Subventionen im Sinne von lit. B) speziell erwähnt.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1 a):

„In welchen Departementen werden Subventionen erteilt?“

A) Subventionen im engeren werden in folgenden Departementen ausgerichtet:

- Im Bereich Kulturelles haben der Grosse Gemeinderat und das Volk im Jahr 2004 insgesamt 20 Subventionsverträge genehmigt (Nr. 2004/080), welche ab 2006 in Kraft treten.
- Das Büro für Quartierkultur und Freizeitaktionen erteilt Subventionen an freiwillig tätige Quartierträgerschaften, welche eine Freizeitanlage, ein Quartierlokal oder eine Ludothek betreiben oder eine Quartierzeitung herstellen. Ferner können Quartierprojekte, welche von freiwillig tätigen Trägerschaften für die Öffentlichkeit durchgeführt werden, und das Zusammenleben und die Integration im Quartier fördern sowie die Identifikation mit dem Quartier ermöglichen, mit einmaligen Beiträgen unterstützt werden.
- Die Fachstelle für Integration hat mit dem Interkulturellen Forum Winterthur (IFW) einen Leistungsvertrag für die Jahre 2004 bis 2005 abgeschlossen.
- Im Departement Sicherheit und Umwelt werden vom Arbeits- und Gesundheitsamt einzelne Betriebs- bzw. Defizitbeiträge ausgerichtet.
- Im Departement Schule und Sport richtet das Sportamt Subventionen aus.
- Im Departement Soziales richten die Bereiche Gesetzlicher Betreuungsdienst, Soziale Dienste sowie Alter und Pflege Subventionen aus.

B) Subventionen im weiteren Sinne werden in der Stadtverwaltung auf verschiedene Art und Weise ausgerichtet:

- Es werden mit Genehmigung von Stadtrat oder Parlament Darlehen zu vergünstigten Konditionen gewährt.
- Die Vermietung von städtischen Wohn- oder Geschäftsliegenschaften erfolgt in Ausnahmefällen zu Mietzinsen, welche unterhalb der marktüblichen Mieten liegen (beispielsweise an gemeinnützige oder kulturelle Institutionen).
- Zum Teil bieten Dienststellen ihre Leistungen zu vergünstigten Tarifen an oder verzichten ganz auf eine Rechnungsstellung, wenn es sich um gemeinnützige Institutionen / Veranstaltungen handelt.

Auf diese Art der Subventionierung wird vorliegend allerdings nicht näher eingegangen.

Zur Frage 1 b):

„In welchen Departementen und Bereichen bestehen Subventionskonzepte?“

Häufig ist die Gemeinde gestützt auf ein eidgenössisches oder kantonales Gesetz zur Gewährung von bestimmten Subventionen verpflichtet. In diesen Fällen sind die Voraussetzungen, welche erfüllt sein müssen, damit eine Subventionszahlung ausgerichtet wird, in der Regel im Gesetz definiert, so dass sich ein zusätzliches Konzept erübrigt. Ferner müssen vorgängig oft Beschlüsse des Grossen Gemeinderates oder des Volkes eingeholt werden. In den zugehörigen Begründungen sind dann auch die notwendigen Rahmenbedingungen eingehend erläutert. Sodann gewinnen Leistungsvereinbarungen mit Subventionsempfängern und –empfängerinnen zunehmend an Bedeutung, in welchen klare Abmachungen über die Art und Weise der staatlichen Leistung und die zu erfüllenden Bedingungen klar geregelt sind. Zu erwähnen sind beispielsweise die Subventionsverträge mit kulturellen Institutionen. Auch im Bereich der Offenen Jugendarbeit bestehen Förderungskriterien und Rahmenbedingungen für die Vergabe des Rahmenförderkredites. Ebenso bestehen Leistungsvereinbarungen mit verschiedenen sozialen Institutionen (z.B. Kinderspitex, Pro Senectute). Als aktuelles Beispiel kann der Finanzierungsbeitrag an den "Verein Läbesrum" genannt werden, bei dem der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat vorgeschlagen hat, die Subvention an strenge Auflagen zu binden.

Zur Frage 2:

„Welche Subventionsbeiträge basieren auf einer Vollkostenrechnung?“

In der Regel basieren die städtischen Subventionsbeiträge nicht auf einer Vollkostenrechnung, da für die Höhe der Subvention andere Kriterien ausschlaggebend sind. So handelt es sich häufig um Betriebs- oder Defizitbeiträge.

Auf einer Vollkostenrechnung basieren beispielsweise die Subventionsbeiträge der Quartierkultur. Der Betriebsaufwand (Reinigung, Energie, Wasser, Unterhalt und Administration bei den Lokalen und Herstellungskosten und Administration bei den Quartierzeitungen) soll durch Einnahmen, Spenden und dem städtischen Subventionsbeitrag gedeckt werden. Wichtig ist, dass die Arbeit der Freiwilligen nicht entlohnt wird, sondern durch Anerkennungsformen wie Freiwilligenfest, subventionierte Weiterbildung für die spezifischen Aufgaben in den Trägerschaften und Betrieben, Einsatz des Sozialzeitausweises und Vernetzungsanlässe wertgeschätzt wird. Bei den Projekten werden die Beiträge individuell aufgrund der Beurteilung der Projektzielsetzung, der Wirkung des Projektes und des Projektbudgets erteilt.

Bei der Berechnung der Benützungsgebühren im Sportamt wurden vermehrt Vollkostenrechnungen angestellt; diese Gebühren können allerdings nie kostendeckend angesetzt werden.

Heute ist es oft Usus, dass Einrichtungen, die Gelder erhalten, entweder freiwillig oder weil es in den Leistungsvereinbarungen so verlangt wird, ihren Jahresbericht zustellen. Daraus werden Jahresrechnung und Budget ersichtlich.

In diesem Zusammenhang ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass mit Bezug auf die Festsetzung von öffentlich-rechtlichen Gebühren dem Verhältnismässigkeits- und dem Äquivalenzprinzip Rechnung zu tragen ist. Bei der Festsetzung von Entschädigungen beispielsweise für die Benützung von Anlagen für Sport, Erholung und kulturelle Veranstaltungen ist sogar freies Ermessen zulässig.

Zur Frage 3:

„Werden Positionen wie Raum- bzw. Platzmiete, Benutzungsdauer, Betriebskosten (Heizung, Wasser, Elektrizität etc.), Zuschläge für Infrastruktur (Mobiliar, Apparate z.B. EDV, Ausrüstung von Sitzungszimmern, Küchen, Turnhallen), Zuschläge für administrativen Aufwand (Absprachen, Korrespondenz, Bewilligungen, Telefonate) sowie andere zusätzliche Serviceleistungen wie das Bereitstellen der Materialien, Bedienen und Instruieren der Apparate etc., berücksichtigt und separat ausgewiesen?“

Im Bereich Kulturelles werden jene Nebenleistungen, welche Bestandteil der Subventionsverträge sind, in der Rechnung ausgewiesen. So sind bei einigen Verträgen die Raumkosten und der Personalaufwand (Wartung, Aufsicht) Bestandteil des Vertrages. Im Vertrag werden diese Leistungen klar definiert und in der Rechnung werden die Kosten auch ausgewiesen.

Die Benützungsgebühren für die Benützung von Schulhäusern, Turnhallen und Spielplätze durch Vereine und Private werden durch das so benannte Reglement geregelt. Für zusätzliche Serviceleistungen und Infrastrukturausrüstungen wird eine zusätzliche Verrechnung vorgenommen.

Dort wo die Sozialen Dienste Mietzinsreduktionen oder kostenlose Nutzung einer städtischen Liegenschaft gewähren, werden die Nebenleistungen in der Leistungsvereinbarung explizit erwähnt. Bei Betriebsbeiträgen werden zwei Varianten unterschieden:

- Geht der Betriebsbeitrag an eine Institution, die ehrenamtlich arbeitet, so werden die genannten Positionen nicht separat ausgewiesen.
- Geht der Betriebsbeitrag an eine Institution, die Leistungen für die Stadt übernimmt, so dient der Beitrag auch zur Deckung der anfallenden Overhead- und Infrastrukturkosten.

Zu den Fragen 4 und 5:

„4. Wird bei Gebührenreduktionen unterschieden nach wohlthätigen, gemeinnützigen, Winterthurer Organisationen, Institutionen und Vereinen sowie Senioren, Erwachsenen, Jugend, Behinderten, städtischen, kantonalen, privaten Schulen, kommerziellen und nicht kommerziellen Anbietern oder weiteren Kriterien?“

5. Sind Gebühreuzuschläge für kommerzielle Anbieter über alle Departemente und Bereiche einheitlich geregelt?“

Die Alte Kaserne und das Theater Winterthur am Stadtgarten unterscheiden bei der Vermietung von Räumen zwischen kulturellen und sozialen Institutionen – welchen eine Mietzinsreduktion gewährt wird – sowie kommerziellen Veranstaltern, welche den vollen Tarif zu entrichten haben.

Die Liegenschaftenverwaltung vermietet ihre Räume nach einheitlichen Tarifen, welche vom Stadtrat genehmigt oder zur Kenntnis genommen wurden:

- Bei der Vermietung des Stadthausaales und des Saales im alten Stadthaus wird zwischen kommerziellen und nicht kommerziellen Veranstaltungen unterschieden. Von einem anderen Departement gewährte Kostenübernahmen werden als Subventionen ausgewiesen.
- Bei der Vermietung der Mehrzweckanlage Teuchelweiher wird zwischen ziviler und militärischer Nutzung unterschieden.

Das Sportamt unterscheidet seine Gebühren nach Alter (Kinder/Erwachsene), Wohnsitz (Winterthur/Auswärtige) und Zweck der Benutzung (Gemeinnützig/normal/kommerziell). Wenn ein Lokal zu Erwerbszwecken vermietet wird, werden die Benutzungsgebühren mit dem Faktor 1.5 multipliziert.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder