

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren

29. Investive Förderung von Behinderteneinrichtungen - Verwendungsnachweisprüfungen durch das Sozialministerium

Das Sozialministerium hat die Prüfung der Verwendungsnachweise über viele Jahre vernachlässigt. 90 Projekte mit einem Fördervolumen von fast 88,5 Mio. € blieben ungeprüft. Rückforderungsansprüche der Zuwendungsgeber Land, Integrationsamt, Bund und Bundesagentur für Arbeit i. H. v. rd. 8,8 Mio. € sind nicht geltend gemacht worden. Das Sozialministerium hat eine Projektgruppe zur Bearbeitung der Verwendungsnachweise eingerichtet.

29.1 Vorbemerkung

Der Bau und die Ausstattung von Werkstätten, Wohnheimen und Tagesförderstätten für behinderte Menschen werden seit etwa 20 Jahren durch erhebliche Zuwendungen gefördert. Die Einrichtungen stehen in der Trägerschaft der freien Wohlfahrtspflege. Mit der Schaffung von Werkstattplätzen soll der zunehmend schwierigen Situation der behinderten Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt begegnet und die berufliche Integration gefördert werden.

29.2 Finanzierung der Förderprojekte

Der Bau und die Ausstattung der Einrichtungen werden gemeinsam vom Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren (Sozialministerium), dem Integrationsamt Schleswig-Holstein, dem Bundesverwaltungsamt Köln (BVA - bis 2005 Deutsche Ausgleichsbank), der Bundesagentur für Arbeit (BA) und der Contergan-Stiftung (vorher Hilfswerk für behinderte Menschen) durch Zuwendungen mittels Fehlbedarfsfinanzierung gefördert.

Das Sozialministerium hat die Vorhaben in den Jahren 1990 bis 2002 durch Zuwendungen i. H. v. 31,53 Mio. € gefördert. Im Jahr 2002 hat es die Förderung auf Kreditfinanzierung umgestellt und bis 2006 1,17 Mio. € als Schuldendiensthilfen gewährt.

Das Integrationsamt fördert die Investitionen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe. Die auf die Werk-, Wohn- und Tagesförderstätten entfallene Förderung betrug von 1998 bis 2005 15,99 Mio. €

Die Zuwendungsgeber gewährten den Trägern der Einrichtungen die Mittel als „Bruttozuwendungen“ (Förderung einschl. Umsatzsteuer). Gemäß VV Nr. 2.6 zu § 44 LHO gehört die Umsatzsteuer, die nach § 15 Umsatzsteuergesetz als Vorsteuer abziehbar ist, nicht zu den zuwendungsfähigen Ausgaben. Das Sozialministerium hat im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung festzustellen, ob und in welchem Umfang der Zuwendungsempfänger aus der Bau- und Ausstattungsinvestition einen Anspruch auf Vorsteuerabzug hat (§ 15 UStG) und die zu hohe Förderung zurückzufordern.

Das **Sozialministerium** hat mitgeteilt, dass eine Förderung von Bau und Ausstattung von Behinderteneinrichtungen künftig nicht mehr erfolge. In 2006 seien lediglich noch 2 seit längerer Zeit geplante Maßnahmen im Rahmen einer Mischfinanzierung als Ergänzung zu Bundesmitteln bewilligt worden.

29.3 **Nachweisverfahren**

Das Sozialministerium hat die Verwendungsnachweise für alle Zuwendungsgeber abschließend zu prüfen¹.

Die Verwendungsnachweise für die Baumaßnahmen sind dem Sozialministerium über die staatliche Bauverwaltung², die Nachweise für die Ausstattung der Einrichtungen über die BA (bis 2004 Landesarbeitsamt Nord) vorzulegen.

Infolge fehlender Abstimmung mit der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts (GMSH) und der BA war das Sozialministerium in vielen Fällen über den Eingang und über den Sachstand der Bearbeitung der Verwendungsnachweise nicht informiert. Das Sozialministerium hat außerdem versäumt, in den Förderbescheiden einen Bewilligungszeitraum festzulegen und die Angabe des Datums der Baufertigstellung zu verlangen. Dadurch fehlten dem Sozialministerium bereits die Grundlagen, um den Eingang und die Bearbeitung der Verwendungsnachweise überwachen und koordinieren zu können.

Bei der GMSH ist es durch die baufachliche Prüfung, die gem. ZBau Nr. 8 zu § 44 LHO unverzüglich nach Eingang der Unterlagen durchzuführen ist, zu längeren Bearbeitungszeiten gekommen. In der überwiegenden Zahl

¹ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit, Familie und Sozialordnung über die Projektförderung von Werkstätten und Wohnstätten für Behinderte sowie sonstigen Einrichtungen auf dem Gebiet der Arbeits- und Berufsförderung Behinderter aus Mitteln des Ausgleichsfonds nach § 9 des Schwerbehindertengesetzes vom 15.07.1985 - Az. IV/1 - 4972.0.2 - .

² Gebäudemanagement Schleswig-Holstein Anstalt öffentlichen Rechts (GMSH), Kiel, bis 30.06.1999 Oberfinanzdirektion - OFD.

der Fälle sind die Bearbeitungsrückstände jedoch durch Fristversäumnisse des Sozialministeriums entstanden, nachdem das Ergebnis der baufachlichen Prüfung vorlag.

29.4 Verfahrensstand

Das Sozialministerium hat die Prüfung der Verwendungsnachweise seit Mitte der 90er Jahre äußerst schleppend durchführt. Im November 2005 ist die Bearbeitung gar zum Erliegen gekommen.

Um festzustellen, welche Förderverfahren das Sozialministerium für den Bewilligungszeitraum ab 1990 noch nicht abgeschlossen hat, bat der LRH zu Beginn der Prüfung um Übersendung einer Aufstellung. Das Sozialministerium hat Listen vorgelegt, in denen die Verfahrensstände unvollständig dargestellt sind. Der LRH hat daher in Abstimmung mit den Zuwendungsgebern beim BVA und der BA sowie bei der für die baufachliche Prüfung zuständigen GMSH örtliche Erhebungen durchgeführt. Die bei diesen Stellen gewonnenen Daten hat der LRH aufbereitet, in einer Sammlung zusammengeführt und dem Sozialministerium als Arbeitshilfe zur Verfügung gestellt.

Der LRH hat **90 Fälle** der Bewilligungsjahre 1989 bis 2005 mit einer Fördersumme von fast **88,5 Mio. €** ermittelt, für die das Sozialministerium die Verwendungsnachweise noch nicht abschließend geprüft hat. In 15 dieser Fälle lagen dem Sozialministerium die Ergebnisse der baufachlichen Prüfung durch die GMSH noch nicht vor:

Vom Sozialministerium nicht abschließend geprüfte Verwendungsnachweise (Beträge in T€)					
Bewilligungs- jahr	Fälle	Genehmigte Förderung	Anteil Sozial- ministerium	Anteil Integrations- amt	Anteil BVA, BA und Sonst.
1989	5	6.753	952	1.898	3.903
1990	3	3.575	748	637	2.190
1991	6	3.303	753	1.131	1.419
1992	3	2.826	879	619	1.328
1993	6	3.018	801	1.494	723
1994	3	3.692	0	1.858	1.834
1995	7	9.249	3.142	3.135	2.972
1996	6	6.911	307	3.196	3.408
1997	10	12.521	3.045	3.640	5.836
1998	4	4.078	1.096	943	2.039
1999	6	4.234	938	1.222	2.074
2000	7	10.039	3.259	626	6.154
2001	10	8.497	221	3.666	4.610
2002	5	5.356	1.062	1.735	2.559
2003	6	3.704	2.076	994	634
2004	2	479	479	0	0
2005	1	240	240	0	0
Summe	90	88.475	19.998	26.794	41.683

Für **38 weitere Fälle** mit einem Fördervolumen von fast 15,9 Mio. € konnte das Sozialministerium keine Unterlagen zur Aufklärung des Bearbeitungsstandes vorlegen. Der LRH hat diese Projekte mit dem Sozialministerium erörtert und gebeten, den Sachverhalt zu prüfen:

Förderfälle, deren Bearbeitungsstände ungeklärt sind (Beträge in T€)					
Bewilligungs-jahr	Fälle	Genehmigte Förderung	Anteil Sozial-ministerium	Anteil Integrations-amt	Anteil BVA, BA und Sonst.
1989	3	1.930	610	332	988
1990	4	1.692	705	500	487
1991	4	4.145	885	1.286	1.974
1992	5	1.251	465	786	0
1993	3	1.064	634	430	0
1994	2	619	192	427	0
1995	1	35	35	0	0
1996	5	2.325	947	879	499
1997	2	800	0	800	0
1998	3	1.311	901	410	0
1999	2	623	77	546	0
2000	2	45	30	15	0
2003	1	20	0	20	0
ohne Angabe	1	0	0	0	0
Summe	38	15.860	5.481	6.431	3.948

Die bis zur Fusion mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mit der Abwicklung der Bundesförderung beauftragte Deutsche Ausgleichsbank (DtA) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMA) haben das Sozialministerium seit 1996 regelmäßig an die zeitnahe Erledigung der Nachweisprüfung erinnert und die fälligen Berichte über die aktuelle Entwicklung der Verwendungsnachweisprüfung angemahnt. Das Sozialministerium hat der DtA wiederholt mitgeteilt, dass ihr aus personellen Gründen eine fristgerechte Prüfung der Verwendungsnachweise nicht möglich sei. Im Januar 2002 stellte die DtA in einem Schreiben an das Sozialministerium fest, dass seit etwa 2 Jahren keine abschließend geprüften Verwendungsnachweise vorgelegt worden seien.

Nachdem das Sozialministerium bis Februar 2003 keine schlussgeprüften Verwendungsnachweise vorgelegt hatte, teilte das BMA dem Sozialministerium mit, dass es nicht mehr bereit sei, weitere Förderanträge entgegenzunehmen. Angesichts der Vielzahl der noch ausstehenden Verwendungsnachweisprüfungen (46 Projekte) werde es die DtA anweisen, keine weiteren Zuwendungsbescheide zu erteilen und auch keine vorzeitigen Maßnahmenbeginne zu genehmigen, bevor nicht geprüfte Verwendungsnachweise in erheblichem Umfang abgearbeitet seien.

Daraufhin nahm das Sozialministerium die Nachweisprüfungen wieder auf und prüfte bis Februar 2004 18 Verwendungsnachweise, wovon 16 Projekte Wohnheime und 2 Projekte Werkstätten betrafen.

Da für die Errichtung, den Ausbau und die Ausstattung von Wohnheimen grundsätzlich keine Vorsteuerabzugsberechtigung besteht, waren die 16 Verfahren einfach abzuwickeln. Höhere Rückforderungen der Zuwendungsgeber aus Umsatzsteuererstattungen - wie sie bei der Förderung von Werkstätten anfallen - konnte das Sozialministerium deshalb nur für 2 Projekte feststellen.

Nachdem das Sozialministerium von März 2004 bis Februar 2005 der KfW keine weiteren schlussgeprüften Verwendungsnachweise vorgelegt hatte, mahnte das BMA das Sozialministerium ein weiteres Mal. Es wies darauf hin, dass 52 Maßnahmen bisher nicht geprüft worden seien, davon 28 Projekte aus Bewilligungen vor dem 31.12.1998. Die „*nicht akzeptablen langen Bearbeitungszeiten*“ würden dazu führen, dass wichtige Sachverhalte nicht mehr aufgeklärt werden könnten. Dies berge vor allem die konkrete Gefahr einer Erschwernis der Abrechnung und der Durchsetzung von Rückforderungsansprüchen. Aufgrund der Vielzahl offener Abrechnungen von Werkstattprojekten bestünden hinsichtlich der praktizierten „Bruttoförderung“ noch erhebliche Rückforderungsansprüche aller Zuwendungsgeber an Vorsteuern und Habenzinsen. Hierbei dürfte es sich um nicht unerhebliche Geldbeträge handeln.

Die Bearbeitung der geförderten Projekte ist beim Bund zwischenzeitlich von der KfW auf das BVA übergegangen. Nach der vom BVA geführten Projektstatistik hat das Sozialministerium bis zum 15.06.2006 von den 82 seit 1990 gewährten Investitionsförderungen lediglich 34 abschließend geprüft. 48 geförderte Maßnahmen (58,5 %) sind danach unerledigt.

Auch die BA hat das Sozialministerium mehrfach wegen der schleppenden Bearbeitung gemahnt. Da das Sozialministerium die Vorgänge dennoch nicht bearbeitet hat, hat die BA mit Schreiben vom 03.03.2006 Rückforderungsansprüche gegenüber dem Ministerium i. H. v. 1,5 Mio. € angemeldet.

29.5 **Vom LRH geprüfte Förderverfahren**

Der LRH hat im Sozialministerium 57 noch nicht schlussgeprüfte Zuwendungsverfahren der Jahre 1989 bis 2003 mit einem Fördervolumen von 52,83 Mio. € geprüft. Außerdem hat er für weitere 26 Verfahren mit einem Fördervolumen von 30,97 Mio. € Rückforderungsansprüche aus Umsatzsteuererstattungen überschlägig berechnet.

Die Rückforderungsansprüche aller Zuwendungsgeber aus Minderausgaben und aus Umsatzsteuererstattungen gegenüber den Zuwendungsempfängern betragen nach der Berechnung rd. 8,8 Mio. €. Hiervon würden dem Land 1 Mio. € (11,36 %), dem Sondervermögen Ausgleichsabgabe 3,3 Mio. € (37,50 %), dem BVA 3,5 Mio. € (39,78 %) und der BA 1 Mio. € (11,36 %) zustehen. Zinsansprüche hat der Landesrechnungshof dabei nur berücksichtigt, soweit die Zuwendungsempfänger die Höhe der entstandenen Zinsen dem Sozialministerium mitgeteilt haben.

Im Folgenden werden 2 Förderfälle, die die zögerliche Bearbeitung des Sozialministeriums verdeutlichen, dargestellt:

29.5.1 **Neubau der Werkstatt für behinderte Menschen**

Im Jahre 1992 beantragte ein Einrichtungsträger die Gewährung einer Zuwendung für den Neubau einer Werkstatt für 120 behinderte Menschen. Für dieses Projekt erkannte das Sozialministerium 1995 Gesamtausgaben i. H. v. 4,5 Mio. € an. Zuwendungsgeber waren die DtA und das Integrationsamt mit jeweils 1,7 Mio. € sowie die BA mit 453 T€.

Im August 1998 legte der Zuwendungsempfänger die Verwendungsnachweise für die Baumaßnahme und die Ausstattung vor, die mit Gesamtausgaben von 4,4 Mio. € abschlossen. In einer dem Verwendungsnachweis beigefügten Aufstellung gab der Einrichtungsträger die in den Baurechnungen enthaltene Vorsteuer mit 527 T€ an. Er bat das Sozialministerium um Mitteilung, wie die Rückführung der entstandenen Minderausgaben und der Umsatzsteuer an die Zuwendungsgeber erfolgen sollte.

Im Juli 1999 wandte sich der Einrichtungsträger an die DtA und die BA, um den Stand des Verfahrens zu erfahren. In dem Schreiben, das auch dem Sozialministerium zur Kenntnis gegeben wurde, wies er auf die von ihm zu erstattenden Beträge von jetzt 640 T€ hin und verband dies mit folgender Bitte:

„Da wir uns höhere Zinszahlungen nicht leisten können, möchten wir diese Beträge möglichst schnell zurückzahlen. Nennen Sie uns bitte ein Konto, auf das wir den Anteil für das Landesarbeitsamt Nord zurückerstatten können.“

Eine Reaktion des Sozialministeriums auf das Schreiben des Zuwendungsempfängers befindet sich nicht in den Akten.

Ende 1999 prüften die OFD und die BA den Verwendungsnachweis und stellten zuwendungsfähige Gesamtausgaben von 4,3 Mio. €, damit 220 T€ Minderausgaben gegenüber dem Finanzierungsplan, fest.

Im Januar 2000 fragte die DtA beim Sozialministerium an, wann sie mit dem Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung rechnen könne. Auf diese Anfrage reagierte das Sozialministerium nicht. Ein handschriftlicher Aktenvermerk des Sozialministeriums hierzu lautet:

„... keine Prüfung vor 2002“.

Erst im September 2003 bat das Sozialministerium den Einrichtungsträger, Aufstellungen über alle Einnahmen und Ausgaben mit Datierung, Zinsbestätigungen und -berechnungen sowie einen Nachweis über die vom Finanzamt erstattete Vorsteuer vorzulegen. Dieser legte innerhalb eines Monats die verlangten Bestätigungen und Berechnungen - mit Ausnahme der bestätigten Vorsteuererstattung - vor. Danach betrug der Erstattungsbetrag bis zum Oktober 2003 insgesamt **753 T€**. Bis zum Abschluss der Prüfung des LRH - im August 2006 - also **8 Jahre** nach Vorlage des Verwendungsnachweises - hat das Sozialministerium keine weiteren Schritte unternommen, um die Prüfung des Verwendungsnachweises abzuschließen und die Rückforderung zu realisieren.

Das **Sozialministerium** teilt mit, die verwaltungsmäßige Prüfung des Neubaus der Werkstatt für behinderte Menschen sei erfolgt. Es habe dem Einrichtungsträger das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung im Rahmen des Anhörungsverfahrens Mitte November 2006 mitgeteilt. In seiner Stellungnahme vom 27.02.2007 habe der Einrichtungsträger dem Ergebnis hinsichtlich des Vorsteueranteils und der darauf entfallenen Zinsen grundsätzlich zugestimmt. Die Feststellung der nicht zuwendungsfähigen Ausgaben durch die GMSH werde jedoch nicht akzeptiert.

29.5.2 **Erweiterung einer Werkstatt für behinderte Menschen**

Im Jahre 1993 beantragte ein Einrichtungsträger eine Zuwendung für die Erweiterung seiner Werkstatt für behinderte Menschen mit Gesamtausgaben i. H. v. 2,9 Mio. €. Die OFD prüfte den Antrag und ermittelte angemessene Gesamtausgaben (ohne Ausstattung) von 2,6 Mio. €. Für die Ausstattung wurden 267 T€ berücksichtigt. Für dieses Projekt bewilligten die DtA und das Integrationsamt jeweils eine Zuwendung i. H. v. 1 Mio. €, die BA gewährte eine Förderung von 286 T€.

Die in 2 Bauabschnitten realisierte Investitionsmaßnahme war im August 1997 bezugsfertig. Im Februar 1998 legte der Einrichtungsträger die Verwendungsnachweise für die Baumaßnahme vor und beantragte die Verrechnung von „Mehrkosten“ i. H. v. 51 T€ mit den Vorsteuererstattungen.

Gegenüber der BA wies der Zuwendungsempfänger im Juli 1997 für die Ausstattung der Einrichtung Ausgaben von 245 T€ - also 22 T€ weniger als gewährt - nach.

Im Februar 1999 fragte die DtA schriftlich beim Sozialministerium an, wann mit dem Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung gerechnet werden könne. Das Sozialministerium antwortete telefonisch. Ein handschriftlicher Vermerk des Sozialministeriums auf dem Originalschreiben der DtA lautet: *„Herrn ... davon unterrichtet, dass die Prüfung Ende 99 und später erfolgt.“*

Erst im August 2003, also 5 ½ Jahre nach Vorlage des Verwendungsnachweises, hat das Sozialministerium vom Einrichtungsträger Nachweise über die Vorsteuererstattung, Zinsen des Baukontos sowie eine detaillierte Aufstellung aller Einnahmen und Ausgaben des Projekts angefordert. Im Oktober 2003 übersandte dieser die geforderten Unterlagen und teilte mit, dass auf den Baukonten bis Oktober 1999 Zinsen i. H. v. 27,9 T€ aufgelaufen und vom Finanzamt Vorsteuern i. H. v. 325,9 T€ erstattet worden seien. Das Sozialministerium hat daraufhin weitere Nachweise verlangt.

Im Juli 2004 legte der Einrichtungsträger eine Zinsberechnung bis 2003 i. H. v. 91,3 T€ vor. Nachdem das Sozialministerium keine weiteren Schritte unternahm, bat der Einrichtungsträger das Ministerium im Dezember 2004 in einer E-Mail: *„Es wäre sehr schön, wenn wir das Geld noch in diesem Jahr los werden könnten.“* Das Ministerium antwortete daraufhin, dass es *„... vordringlich anderer Aufgaben ...“* zz. nicht möglich sei, den Verwendungsnachweis abschließend zu prüfen.

Bis zum Zeitpunkt des Abschlusses der örtlichen Erhebungen durch den LRH im Juni 2006 hat das Ministerium mehr als **8 Jahre** nach Vorlage des Verwendungsnachweises keine weiteren Schritte unternommen, um die Prüfung des Verwendungsnachweises abzuschließen und die bisher aufgelaufenen Rückforderungsansprüche von **402,3 T€** zu realisieren.

Das **Sozialministerium** teilt mit, die Prüfung des Verwendungsnachweises sei abgeschlossen. Der Einrichtungsträger habe sich mit dem Prüfungsergebnis einverstanden erklärt. Die Zuwendungsgeber hätten entsprechende Rückforderungsbescheide erlassen. Z. T. seien dort bereits Geldeingänge erfolgt.

29.6 **Fazit**

Das Verwaltungshandeln des Sozialministeriums ist in diesem Bereich fehlerhaft, unprofessionell und damit unwirtschaftlich. Auf der Hand liegende Rückforderungen hat das Sozialministerium nicht geltend gemacht. Mit der fehlenden Prüfung der Verwendungsnachweise hat das Sozialministerium die VV Nr. 11 ff. zu § 44 LHO nicht beachtet.

Aus den vorgelegten Verwendungsnachweisen, den Ergebnissen der bau- fachlichen Prüfung und aus dem Schriftverkehr sind die erheblichen Er- stattungsansprüche offensichtlich. Die Zuwendungsempfänger haben Vor- steuererstattungen, Minderausgaben und aufgelaufene Zinseinnahmen mitgeteilt und z. T. bereitwillig erklärt, die Fördermittel zurückzahlen zu wollen. Mehrfach haben die DtA, das BMA und die BA die Verwendungs- nachweisprüfung beim Sozialministerium angemahnt. Dennoch hat das Sozialministerium über einen Zeitraum von vielen Jahren die Verwen- dungsnachweise nicht abschließend geprüft.

Unerlässlich ist die unverzügliche und konsequente Prüfung der Verwen- dungsnachweise. Das Sozialministerium sollte hierzu ein funktionierendes Controllingverfahren aufbauen und die Prüfverfahren bezüglich der Zu- sammenarbeit mit der GMSH verbessern.

Das **Sozialministerium** hat als Konsequenz aus der Prüfung noch wäh- rend der örtlichen Erhebungen des LRH eine Projektgruppe gebildet. Es hat mitgeteilt, die eingesetzte Projektgruppe habe alle noch nicht abge- schlossenen Verwendungsnachweise bearbeiten können. Insgesamt han- dele es sich um 110 Fälle, darunter 25 Baumaßnahmen, die noch nicht abgeschlossen seien bzw. bei denen die baufachliche Stellungnahme der GMSH noch ausstehe. Die Prüfungsverfahren seien aufgrund der Komple- xität häufig langwierig, da in vielen Fällen sowohl mit dem Zuwendungs- empfänger als auch mit allen Zuwendungsgebern eine umfassende Ab- stimmung erforderlich sei. Die Projektgruppe habe die Förderfälle, deren Bearbeitungsstand nicht hinreichend klar war, aufgearbeitet und die Akten um die fehlenden Nachweise ergänzt. Insbesondere habe mit dem Integra- tionsamt eine intensive Aufarbeitung der noch als offen gelisteten Fälle stattgefunden.