

## **Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren**

### **21. Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Zuwendungsverfahren im Geschäftsbereich des Sozialministeriums**

**Das Sozialministerium hat 90 % aller geprüften Zuwendungen nicht ordnungsgemäß abgewickelt. Erhebliche finanzielle Nachteile für das Land sind die Folge. Die festgestellten Mängel ziehen sich wie ein roter Faden durch alle Fachabteilungen. Die praktische Umsetzung der Förderprogramme ist insgesamt unzureichend.**

#### **21.1 Vorbemerkung**

Der LRH hat in den vergangenen Jahren wiederholt die unwirtschaftliche Mittelgewährung und die nicht sach- und zeitgerechte Abwicklung von Zuwendungsverfahren des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren (Sozialministerium) in einzelnen Förderbereichen beanstandet<sup>1</sup>.

Um festzustellen, ob

- die vom LRH noch nicht geprüften Förderbereiche ebenfalls mangelbehaftet sind und
- das Ministerium für die geprüften Förderbereiche die gravierenden Mängel zum Anlass genommen hat, die Notwendigkeit der Mittelgewährung gründlicher als bisher zu prüfen sowie die Bearbeitungsqualität der Zuwendungsverfahren zu verbessern,

hat der LRH ausgewählte Förderbereiche für die Haushaltsjahre 2002 bis 2005 geprüft.

Aus der Vielzahl der Verfahren sind repräsentative Zuwendungen (mit Schwerpunkt 2005) ausgewählt und die Bearbeitung von der Antragsstellung über die Bewilligung bis hin zur Verwendungsnachweisprüfung untersucht worden.

#### **21.2 Prüfungsergebnis**

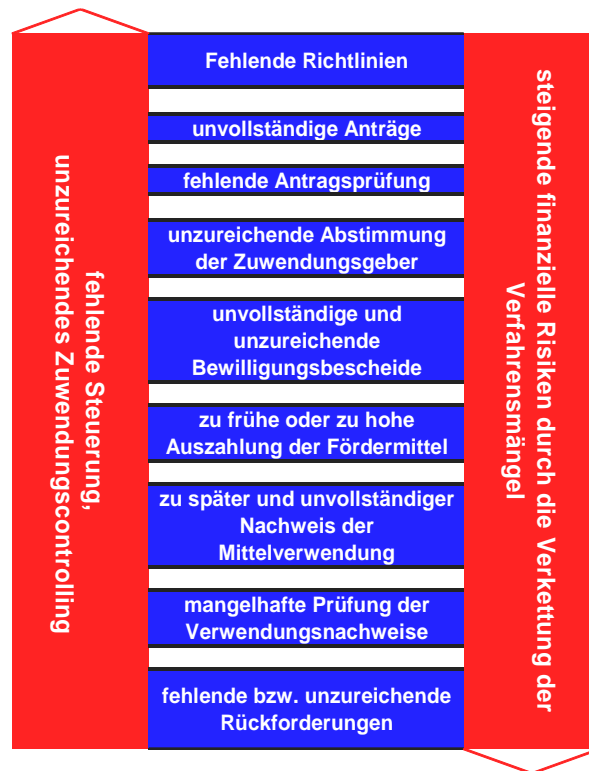
Durch eine Verkettung von Fehlern und Bearbeitungsmängeln ist die Ordnungsmäßigkeit der Zuwendungsverfahren in vielen Förderbereichen nicht

---

<sup>1</sup> Siehe: Schuldnerberatungsstellen (Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 28); Förderung der Ausbildung in der Altenpflege (Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 32); Investive Förderung von Behinderteneinrichtungen - Verwendungsnachweisprüfungen durch das Sozialministerium (Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 27).

gegeben. Gravierende Mängel und daraus resultierende Unwirtschaftlichkeiten bewirken erhebliche finanzielle Nachteile für das Land. Die vom LRH festgestellten Mängel ziehen sich wie ein roter Faden durch die Fachabteilungen des Ministeriums:

### Fehlerkette in den Zuwendungsverfahren des Sozialministeriums



Angesichts der auch in den vergangenen Jahren wiederholt festgestellten schwerwiegenden Mängel in den Zuwendungsverfahren fordert der LRH das Sozialministerium auf, nunmehr Abhilfe zu schaffen.

Das **Sozialministerium** hat die Mängel eingeräumt und ist der Ansicht, dass Abhilfe geschaffen werden muss.

### 21.3 Förderrichtlinien

Durch Förderrichtlinien sollen die förderungsspezifischen Besonderheiten geregelt und dem Gleichheitsgrundsatz Rechnung getragen werden. Sie konkretisieren ein Förderprogramm und binden für diesen Zuwendungsbe-  
 reich das Ermessen der Verwaltung bzw. erleichtern zumindest dessen Ausübung. Durch sie werden die messbaren Ziele des Programms, die Voraussetzungen und der Umfang der Leistungen im Einzelnen belastbar festgelegt, sodass die Zuwendungsempfänger anhand nachprüfbarer Kriterien die Förderwürdigkeit und den Förderbedarf nachweisen müssen.

Das Sozialministerium hat entgegen den Bestimmungen der VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO für die Förderbereiche

- Verbraucherschutz,
- Bekämpfung von Volkskrankheiten,
- Freiwilliges soziales Jahr,
- Allgemeine soziale Dienstleistungen,
- Zuschüsse für soziale Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen aus dem Zweckertrag des Spiels 77 und der Losbrieflotterie und
- Zuschüsse an Betreuungsvereine und Verbände der freien Wohlfahrtspflege

keine Förderrichtlinien erlassen.

Die Förderung der „Allgemeinen sozialen Dienstleistungen“ und die Gewährung der „Zuschüsse an Betreuungsvereine und Verbände der freien Wohlfahrtspflege“ werden nach Verfahrensgrundsätzen bzw. Fördergrundsätzen durchgeführt, die von dem geltenden Zuwendungsrecht abweichen oder bereits seit langem (1992) unverändert angewendet werden.

Das **Sozialministerium** hat erklärt, die erforderlichen Förderrichtlinien zu erstellen.

#### 21.4 **Antragsverfahren**

Um eine Förderung zu bewilligen, bedarf es grundsätzlich eines schriftlichen Antrags. Der Förderbedarf ist durch geeignete Unterlagen zu belegen. Das Sozialministerium hat es für einen großen Teil der Zuwendungsverfahren versäumt, Antragsmuster vorzugeben und Unterlagen, die für die Förderung relevant sind, zu verlangen. Eine ordnungsgemäße und transparente Antragsprüfung war in vielen Fällen nicht möglich.

Das Ergebnis der Antragsprüfung hat der Zuwendungsgeber zu dokumentieren, wobei insbesondere auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung eingegangen werden soll (VV Nr. 3.3 zu § 44 LHO).

Die Antragsprüfung ist durchgehend fehlerhaft. Das Ergebnis wurde regelmäßig nicht dokumentiert. Damit sind die Entscheidungen des Sozialministeriums über den Förderbedarf und die Förderhöhe, besonders wenn von der beantragten Summe abgewichen wurde, weder begründet noch nachvollziehbar.

#### 21.5 **Bewilligungsverfahren**

Die erlassenen Bewilligungsbescheide sind in vielen Förderbereichen fehlerhaft und entsprechen nicht den Vorgaben der VV zu § 44 LHO.

In den Zuwendungsbescheiden fehlen

- die Finanzierungsart oder sie entspricht nicht den Vorgaben der Förderrichtlinie bzw. sie wurde falsch gewählt (z. B. Festbetrag statt Fehlbetrag),
- die Festlegung der zuwendungsfähigen Ausgaben,
- ein verbindlicher Finanzierungsplan,
- der Bewilligungszeitraum und
- die Festlegung, wann und wie bzw. in welchem Umfang der Verwendungsnachweis zu erbringen ist. Sofern Regelungen getroffen wurden, sind sie vielfach falsch (vereinfachter Verwendungsnachweis bei institutioneller Förderung und bei Förderungen von mehr als 50 T€).

Auf die Vorlage von Belegen wurde i. d. R. verzichtet. Eine ausreichende Grundlage für die sachgerechte Prüfung der Verwendungsnachweise besteht damit nicht. Dies hat zusammen mit der nachlässigen Bearbeitung zu unwirtschaftlichen Ergebnissen geführt.

## 21.6 **Nachweis der Verwendung**

Die termingerechte Vorlage der Verwendungsnachweise hat das Sozialministerium i. d. R. nicht überwacht. Nur in Ausnahmefällen wurde bei Fristüberschreitungen gemahnt.

Die von den Zuwendungsempfängern vorgelegten Verwendungsnachweise hat das Sozialministerium in vielen Förderbereichen nicht zeitnah geprüft. Ganze Förderbereiche blieben seit mehreren Jahren ungeprüft (z. B. „Förderung von AIDS-Hilfen und -Selbsthilfegruppen“, „Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs“, „Förderung der dezentralen psychiatrischen Versorgung der Bevölkerung“).

Die Prüfung der Verwendungsnachweise erfolgte oft sehr oberflächlich. Die Ergebnisse der Prüfung wurden in vielen Fällen nicht dokumentiert. Vielfach bestätigt das Sozialministerium ohne eigene Erkenntnisse die sachgerechte Mittelverwendung. Viele Verwendungsnachweise bestehen lediglich aus Pauschalangaben, deren Richtigkeit nicht mit dem nötigen Nachdruck geprüft wurde. Fehlende Unterlagen für eine sachgerechte Prüfung (beispielsweise die Jahresrechnung, der Jahresabschluss, die Angabe der Vermögensbestände, die Stellenpläne, die Personalkostenschlüsselung) hat das Sozialministerium nicht nachgefordert.

## 21.7 **Finanzielle Auswirkungen/Einzelfälle**

Von 4.553 Zuwendungsverfahren der Haushaltsjahre 2002 bis 2005 mit einem Fördervolumen von rd. 70 Mio. € hat der LRH 185 Einzelfälle (4 %) geprüft. Davon hat das Sozialministerium 166 Förderverfahren (90 %) nicht ordnungsgemäß abgewickelt. Der durch das unprofessionelle Handeln des Sozialministeriums entstandene finanzielle Schaden ist aufgrund

der vorgenommenen Stichprobe nicht abschließend bezifferbar. Allein für den Förderbereich „Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs“ der Jahre 2004 und 2005 ermittelte das Sozialministerium Rückforderungsansprüche i. H. v. rd. 800 T€ für alle Zuwendungsgeber (Landesanteil rd. 336 T€). Durch die z. T. eingetretene Verjährung von Ansprüchen und den Vertrauensschutz der Zuwendungsempfänger waren die Forderungen nicht in dieser Höhe zu realisieren. Mit den Wohlfahrtsverbänden hat das Sozialministerium Rückzahlungen i. H. v. rd. 190 T€ vereinbart, die erfolgt sind. Weitere Förderbereiche, wie z. B. die „Förderung der dezentralen psychiatrischen Versorgung der Bevölkerung“ und die „Förderung von AIDS-Hilfen und -Selbsthilfegruppen“ müssen noch auf mögliche Rückforderungen geprüft werden. Auch hier werden die Ansprüche voraussichtlich nicht mehr in voller Höhe zu realisieren sein.

Der LRH hat das Sozialministerium aufgefordert, alle noch nicht schlussgeprüften und beschiedenen Förderungen zeitnah auf mögliche Rückforderungsansprüche zu prüfen.

Das **Sozialministerium** teilt mit, dass durch technische, organisatorische und praktische Hilfestellungen sowie durch stichprobenartige Prüfungen sichergestellt werden soll, dass die Zuwendungsverfahren ordnungsgemäß bearbeitet werden. Arbeitsrückstände seien in Teilbereichen („Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs“ und „Dezentralisierung der psychiatrischen Versorgung“) bereits behoben worden.

#### 21.7.1 **Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Pflegeinfrastruktur**

Das Sozialministerium hat in den Jahren 2002 bis 2005 rd. 5 Mio. € für ergänzende Maßnahmen zur Verbesserung der Pflegeinfrastruktur bewilligt. In einer Stichprobe wurden 29 Zuwendungsverfahren geprüft. Davon sind 28 Projektförderungen nicht ordnungsgemäß abgewickelt worden:

- Bei rd. 50 % der Zuwendungen hat das Sozialministerium das Ergebnis der Antragsprüfung nicht dokumentiert. Damit sind die Entscheidungen über die Mittelgewährung nicht nachvollziehbar.
- Für 8 Verfahren wurde es versäumt, die Finanzierung und damit die zuwendungsfähigen Ausgaben in den Bewilligungsbescheiden verbindlich festzulegen.
- Obwohl in 6 Fällen die Zuwendungen über 50 T€ betragen, hat das Ministerium einen vereinfachten Verwendungsnachweis zugelassen, statt einen ausführlichen Nachweis zu verlangen.

- Trotz Fälligkeit lagen für 9 Projekte keine Verwendungsnachweise vor. Die rechtzeitige Vorlage der Verwendungsnachweise wurde nicht überwacht.
- Die Verwendungsnachweise wurden in 7 Fällen nicht sachgerecht geprüft. Ausgaben wurden anerkannt, obwohl sie nicht nachgewiesen wurden. Durch fehlende Zinsforderungen für nicht benötigte Fördermittel wurde auf rückholbare Finanzmittel verzichtet.

Das **Sozialministerium** hat mitgeteilt, dass die Verfahrensmängel nach Schulung der Mitarbeiter in den Jahren 2006 und 2007 abgestellt worden seien. Alle offenen Förderverfahren würden abgeschlossen und die ordnungsgemäße Verwendung geprüft werden.

### 21.7.2 Förderung einer Kinderschutzeinrichtung

Das Land hat im Jahre 2005 eine Kinderschutzeinrichtung in Kiel institutionell mit 62,3 T€ gefördert. Parallel gewährte es der Einrichtung Projektförderungen i. H. v. rd. 112 T€.

Hauptzuwendungsgeber für diese Einrichtung ist die Stadt Kiel, die in 2005 insgesamt 247,3 T€ bewilligte. Von den Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Plön erhielt die Einrichtung in 2005 Fördermittel i. H. v. rd. 78 T€. Insgesamt wurde sie in 2005 mit rd. 500 T€ gefördert.

Eine Abstimmung der Zuwendungsgeber und damit der Fördervorhaben fand nicht statt.

Das Sozialministerium hat keinen Einblick in die tatsächliche finanzielle Situation des Zuwendungsempfängers. Es verlangte zwar eine Jahresrechnung, prüfte dessen Vorlage jedoch nicht.

Die im Bewilligungsbescheid geforderte Jahresrechnung einschließlich Vermögensübersicht legte die Einrichtung nicht vor. Das Sozialministerium hat die Verwendungsnachweise für die institutionelle und die Projektförderung trotz rechtzeitiger Vorlage innerhalb eines Jahres nicht geprüft.

Der LRH hat den Jahresabschluss der Einrichtung für 2005 angefordert und bewertet. Die bei der Kinderschutzeinrichtung zum 31.12.2005 vorhandene Liquidität von rd. 155 T€ übersteigt die im Bewilligungsbescheid vom 02.02.2005 zugebilligte Liquiditätsrücklage von 10 T€ um rd. 145 T€. Sie beträgt mehr als das Doppelte der gewährten institutionellen Förderung. Aufgrund der Festbetragsfinanzierung können die Fördermittel nicht zurückgefordert werden.

Der LRH hat das Sozialministerium aufgefordert, den Förderbedarf angesichts der Rücklagen zu prüfen. Die Finanzierung ist auf eine Fehlbedarfsfinanzierung umzustellen und die Fördervorhaben sollten soweit wie möglich zusammengefasst werden.

### 21.7.3 Förderung von „AIDS-Hilfen und -Selbsthilfegruppen“

Das Sozialministerium hat in den Jahren 2002 bis 2006 die Beratung und Begleitung HIV-Infizierter mit rd. 2 Mio. €<sup>1</sup> über die Landesverbände des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbands und der Arbeiterwohlfahrt gefördert.

Die Abwicklung der Förderverfahren ist mangelbehaftet. Eine Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung hat nach den vorgelegten Förderakten seit 2002 nicht stattgefunden. Das Sozialministerium konnte die Förderverfahren nicht lückenlos dokumentieren. Die Förderakten sind unvollständig. Die Büroorganisation war erheblich mangelbehaftet.

Der LRH fordert das Sozialministerium auf, die ordnungsgemäße Sachbearbeitung der Zuwendungsverfahren umgehend sicherzustellen.

Das **Sozialministerium** hat berichtet, dass mit der Neustrukturierung des Zuwendungsverfahrens im Mai 2007 begonnen worden sei. Alle Förderverfahren ab 2002 würden geprüft werden.

### 21.7.4 Zuweisungen und Zuschüsse für nach § 3 Insolvenzordnung anerkannte Stellen und Präventionsmaßnahmen (Insolvenzberatung)

Der LRH hatte anlässlich der Prüfung der „Förderung von Schuldnerberatungsstellen“ in 2002 beanstandet<sup>2</sup>, dass eine Beratungsstelle in Lübeck in den Jahren 2000 und 2001 zweckgebundene Landeszuwendungen unmittelbar nach dem Eingang auf Festgeldkonten längerfristig anlegte. Ende 2000 betrug das Geldvermögen insgesamt rd. 105,5 T€ Der Verein hat die Zuwendungen zum Zeitpunkt der Auszahlung offensichtlich nicht zur Finanzierung der Schuldnerberatungsstellen benötigt und über das vorhandene Geldvermögen in den Verwendungsnachweisen unzutreffende Angaben gemacht.

Der Finanzausschuss griff in seiner Sitzung am 16.09.2004 die Feststellungen des LRH auf und kritisierte die Förderung der Schuldnerberatungsstelle. Er äußerte die Erwartung, dass die Förderung so lange ausgesetzt wird, bis die gebildeten Rücklagen verbraucht sind<sup>3</sup>.

Entgegen der Forderung des Finanzausschusses hat das Sozialministerium die Schuldnerberatungsstelle ohne Unterbrechung weiter gefördert.<sup>4</sup> Bereits am 20.10.2004 gewährte es neben den Projektmitteln für die Schuldnerberatung aus Lotteriemitteln des Spiels 77 zusätzliche Mittel „zur

<sup>1</sup> Projektförderung mit Festbetragsfinanzierung.

<sup>2</sup> Siehe Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 28, S. 315.

<sup>3</sup> Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses vom 16.09.2004, Landtagsdrucksache 15/3629, S. 13.

<sup>4</sup> Zuständig bis zum 31.05.2005 war die Abteilung 5, danach Abteilung 3.

Absicherung der Gesamtfinanzierung“ i. H. v. 10 T€ Insgesamt hat das Ministerium die Beratungsstelle in den Jahren 2003 bis 2005 mit rd. 626,7 T€ gefördert.

Durch Einsicht in die Kassenberichte und die Kontoauszüge der Geschäfts- und Festgeldkonten für die Jahre 2002 bis 2006 wurde festgestellt, dass das Geldvermögen in 2004 - dem Jahr der zusätzlichen Förderung - auf 122,7 T€ angewachsen ist. Ende 2006 betrug es 84,5 T€

Angesichts des festgestellten Vermögens ist das Verwaltungshandeln des Sozialministeriums unvertretbar.

Das **Sozialministerium** hat mitgeteilt, dass das Gesamtvermögen des Vereins nicht prüfungsrelevant sei, da er noch weitere Projekte durchführe, die keine Landeszuwendungen enthielten.

Der **LRH** gibt zu Bedenken, dass die nicht zur Schuldner- und Insolvenzberatung gehörenden Projekte des Vereins eine finanziell untergeordnete Bedeutung haben. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität und der Gesamtdeckung sind alle nicht zweckbestimmten Einnahmen als Projektmittel einzusetzen.

## 21.8 **Bearbeitung der Zuwendungsverfahren**

Die bereits in anderen Prüfungsverfahren festgestellte mangelnde fachliche Qualifikation in der Sachbearbeitung hat sich erneut bestätigt. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachabteilungen sehen sich wegen der Komplexität der Verfahren oder aus Überlastung nicht in der Lage, die Verwendungsnachweise sachgerecht zu prüfen. In einigen Förderbereichen wurden die Verwendungsnachweise über mehrere Jahre nicht abschließend geprüft.

Der LRH hat das Sozialministerium erneut aufgefordert, die Beschäftigten durch intensive Fortbildungsveranstaltungen in die Lage zu versetzen, die Zuwendungsverfahren ordnungsgemäß zu bearbeiten. Außerdem sollte der mit dem LRH abgestimmte Zuwendungsleitfaden des Jugendministeriums für die Sachbearbeitung genutzt werden.

Um eine ordnungsmäßige Abwicklung der Förderverfahren sicherzustellen, sollte die bereits für die Kinder- und Jugendförderung verwendete Zuwendungsdatenbank für alle Förderbereiche eingeführt werden. Außerdem sollte das Sozialministerium die Schaffung einer mit fachlicher Qualifikation ausgestatteten zentralen Stelle zur Termin- und Qualitätsüberwachung der Förderverfahren in Erwägung ziehen.

Das **Sozialministerium** will die vom LRH vorgeschlagenen Maßnahmen umsetzen.



## 21.9 **Leitung und Verantwortung**

Die erheblichen Fehler in der Sachbearbeitung wurden nicht rechtzeitig erkannt. Die erforderlichen aufbau- und ablauforganisatorischen Maßnahmen blieben aus. Die Führungskräfte, die für die Vereinbarung und Umsetzung der Arbeitsziele sowie für die Steuerung der Verfahrensabläufe und des Ressourceneinsatzes verantwortlich sind<sup>1</sup>, haben sich durchgängig nicht ausreichend um den Komplex „Zuwendungsverfahren“ gekümmert. Sie haben somit in erheblichem Umfang die ihnen obliegenden Aufgaben vernachlässigt.

## 21.10 **Zuwendungscontrolling**

Das Konzept der Landesregierung basiert auf einem ressortübergreifenden und einem ressortinternen Zuwendungscontrolling. Während das Finanzministerium ressortübergreifend zuständig ist, obliegt den Ministerien das ressortinterne Controlling.

Das ressortübergreifende Zuwendungscontrolling besteht bisher nur aus einer Sammlung von - noch nicht vollständigen - Zuwendungsdatenblättern, die von den Ressorts zur Haushaltsanmeldung vorgelegt werden. Sie wird als Informationsquelle im Rahmen der Beteiligung des Finanzministeriums bei Richtlinienentwürfen herangezogen. Eine systematische Auswertung der gesammelten Daten findet nicht statt.

Dem Sozialministerium ist es durch die lückenhafte Erfassung der Zuwendungsbereiche und deren Zielbeschreibung sowie aufgrund der unterschiedlichen Qualität der Daten nicht möglich, ein zielgerichtetes ressortinternes Zuwendungscontrolling vorzunehmen.

Ein Benchmarking ist nicht einmal ansatzweise vorhanden. Da für eine große Zahl von Zuwendungen die Verwendung nur schleppend geprüft wird und Sachberichte zu spät oder gar nicht ausgewertet werden, fehlen wesentliche Grundlagen für ein Benchmarking.

Das **Sozialministerium** hat erklärt, die Defizite des Zuwendungscontrollings seien sowohl dem Finanzministerium als auch den Ressorts bekannt. Das Finanzministerium habe den Ressorts zugesichert, dass die Konzeption und die Umsetzung des Zuwendungscontrollings überarbeitet werden.

---

<sup>1</sup> Siehe Vereinbarung mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften nach § 59 des Gesetzes über die Mitbestimmung der Personalräte (Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein - MBG Schl.-H.) über die Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Schleswig-Holstein (GGO), vom 16.12.1997. Seit dem 01.01.1998 in Kraft, Gl.-Nr. 00.0003 (nicht veröffentlicht).