

Finanzministerium | Postfach 7127 | 24171 Kiel

Staatssekretär

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Günter Neugebauer, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

nachrichtlich:

Herrn Präsidenten
Des Landesrechnungshofes
Schleswig-Holstein
Dr. Aloys Altmann
Hopfenstraße 30
24103 Kiel

7. Januar 2009

Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Zuwendungsverfahren im Geschäftsbereich des Sozialministeriums

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

anliegend übersende ich Ihnen die o.a. Vorlage „Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Zuwendungsverfahren im Geschäftsbereich des Sozialministeriums“ des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Dr. Arne Wulff

Anlage: -1-

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie,
Jugend und Senioren | Postfach 70 61 | 24170 Kiel

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Günter Neugebauer, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

22. Dezember 2008

Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Zuwendungsverfahren im Geschäftsbereich des Sozialministeriums

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

die Arbeitsgruppe Haushaltsprüfung des Finanzausschusses hat in ihrer 14. Sitzung am 9. Juli 2008 die fehlerhafte Bearbeitung der Zuwendungsverfahren im Sozialministerium gerügt und sich den Ausführungen des Landesrechnungshofs angeschlossen. Sie hat das Sozialministerium aufgefordert, bis Ende 2008 über den Stand der eingeleiteten organisatorischen Maßnahmen, die Ergebnisse der Verwendungsnachweisprüfungen und die entstandenen finanziellen Schäden zu berichten. Dieser Aufforderung will ich mit diesem Schreiben gerne nachkommen, das zuvor mit dem Landesrechnungshof abgestimmt worden ist.

Die Prüfung des Landesrechnungshofs umfasste den Zeitraum von 2002 bis 2005. Seit 2005 ist im MSGF ein Bündel von Maßnahmen eingeleitet und umgesetzt worden, die das Verwaltungshandeln effektiver und effizienter gestalten sollen. Zu nennen sind hier zunächst Maßnahmen, die der Schulung und Motivation dienen. So sind seit 2005 ein Reihe von Inhouse-Seminaren zum Zuwendungsrecht durchgeführt worden, die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der ordnungsgemäßen Bearbeitung der Zuwendungsverfahren unterstützen sollen. Diese Veranstaltungsreihe ist im Mai/Juni 2008 mit einem Workshop zu Einzelfragen des Zuwendungsrechts fortgesetzt worden. Am 25. November 2008 hat zudem eine Schulung der Führungskräfte des MSGF stattgefunden. Neben diesen Maßnahmen werden im MSGF nunmehr auch vierteljährliche Abteilungsleiterrunden zum Zuwendungscontrolling durchgeführt, in denen unter meiner Leitung die Zuwendungsbereiche im MSGF im Hinblick auf den jeweiligen Stand der Bearbeitung einschließlich der Prüfung der Verwendungsnachweise angesprochen werden. Hierdurch soll bei den Führungskräften im MSGF das Bewusstsein dafür geschärft werden, dass es sich bei der Aufsicht über die ordnungsgemäße Erledigung der Zuwendungsverfahren um eine originäre Führungsaufgabe handelt.

Neben den erwähnten Fortbildungsveranstaltungen ist eine Controllinggruppe eingerichtet worden, die sich mit dem Stand der aktuellen Prüfungen des Landesrechnungshofs befasst. Hieraus ist ein „Runder Tisch Zuwendungsrecht“ hervorgegangen, der den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Möglichkeit bietet, Themen und Einzelfragen aus dem Zuwendungsrecht zu erörtern. Die Innenrevision im Hause ist zudem seit dem 1. Dezember 2008 um eine Stelle des gehobenen Dienstes verstärkt worden.

Neben dem Zuwendungsleitfaden, der seinerzeit von der Abteilung Kinder, Jugend und Familie entwickelt und mit dem Landesrechnungshof abgestimmt worden ist und allen Abteilungen zur Verfügung steht, soll ein Datenbanksystem zu einer rechtlich und formal korrekten Bearbeitung der Zuwendungsverfahren beitragen. Das MSGF prüft zurzeit auf zwei Arbeitsplätzen das in der Sozialbehörde Hamburg verwendete Datenbanksystem INEZ im Rahmen eines Modellprojektes. Dies geschieht in enger Abstimmung mit den Kollegen der Hansestadt Hamburg. Erste Ergebnisse zeigen, dass das Datenbanksystem grundsätzlich auch in Schleswig-Holstein Anwendung finden könnte; es wird aber erforderlich sein, die Programmierung in wesentlichen Bereichen zu ändern und zu ergänzen, um die Handhabung zu verbessern und das System an die hier vorhandenen Strukturen anzupassen. Das weitere Verfahren bedarf daher noch einer intensiven Abstimmung mit dem Finanzministerium und ggf. auch Dataport.

Mit einem dergestalt verbessertem Datenbanksystem, das dann auch weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der Hansestadt Hamburg eröffnet, würde eine vergleichsweise schnelle Lösung zur Unterstützung der Bearbeitung der zahlreichen und umfangreichen Zuwendungsverfahren geschaffen. Sie ist deshalb gerade derzeit sowohl unter fachlichen als auch unter Kostengesichtspunkten einer Drittvergabe mit langwierigen Personalentscheidungen und möglichen Personalübertragungen vorzuziehen, wobei eine spätere Drittlösung, wie sie das MSGF ja auch im Rahmen der Krankenhausfinanzierung praktiziert, nicht ausgeschlossen wird.

In diesem Kontext ist auch geprüft worden, ob sämtliche Zuwendungsverfahren in einem „Zentralreferat“ zusammengefasst werden sollten. Dies ist letztlich nicht weiterverfolgt worden, weil der fachlich inhaltlichen Verantwortung und Begleitung der Verfahren durch die Abteilungen eine große Bedeutung zukommt; diese wäre in einem „Zentralreferat“ nicht mehr zu gewährleisten. Als Alternative hierzu wird derzeit die Zusammenfassung sämtlicher Verwendungsnachweisprüfungen in einem „Zentralreferat“ geprüft.

Die eingeleiteten organisatorischen Maßnahmen werden nach deren vollständiger Umsetzung dazu beitragen, dass die Bearbeitung der Zuwendungsverfahren zukünftig strukturierter und rechtskonform durchgeführt wird.

Die Forderung des Landesrechnungshofs, die Fehlbedarfsfinanzierung einer Festbetragsfinanzierung vorzuziehen, teile ich nicht. Die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO beschreiben die einzelnen Finanzierungsarten (Festbetragsfinanzierung, Anteilsfinanzierung, Fehlbedarfsfinanzierung) in Verbindung mit einer grundsätzlichen Forderung: „Vor Bewilligung ist zu prüfen, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage des Landes und der Zuwendungsempfängerin oder des Zuwendungsempfängers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht.“ Hinsichtlich der Festbetragsfinanzierung wird noch hervorgehoben, dass sie nicht in Betracht käme, wenn im Zeitpunkt der Bewilligung konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass mit nicht bestimmbareren späteren Finanzierungsbeiträgen Dritter oder mit Einsparungen zu rechnen ist.

Bei der Festbetragsfinanzierung legt sich die Bewilligungsbehörde auf einen bestimmten Betrag der zuwendungsfähigen Ausgaben fest. Das gibt dem Zuwendungsempfänger Planungssicherheit und verringert den Verwaltungsaufwand bei der Verwendungsnachweisprüfung, die sich auf die Frage beschränkt, ob die Zuwendung zweckentsprechend in der bewilligten Höhe eingesetzt worden ist. Dagegen können nachträgliche Finanzierungsänderungen (insbesondere durch zusätzliche Beiträge Dritter oder durch Einsparung) keine Rückforderung begründen. Dies erhöht die dann auch gewollte Flexibilität der Träger im Sozialwesen.

Damit werden durch die Festbetragsfinanzierung die fachlichen Interessen angemessen gegenüber den fiskalischen Interessen berücksichtigt. Die Festbetragsfinanzierung hat in der Regel keine finanziellen Nachteile für das Land. Rückforderungen sind bei der Festbetragsregelung zwar nicht unmittelbar aus dem Zuwendungsbescheid und dem Verwendungsnachweis durchsetzbar. Gleichzeitig ist aber durch den Verwendungsnachweis des Zuwendungsempfängers ein eventueller Überschuss bekannt, der dann im nächsten Antragsverfahren zuschussmindernd berücksichtigt werden könnte.

Der Landesrechnungshof hält nach wie vor die Fehlbedarfsfinanzierung für die angemessene Finanzierungsart. Die Fehlbedarfsfinanzierung sei immer dann haushaltsrechtlich vorgeschrieben, wenn mit zusätzlichen Mitteln zu rechnen ist. Nicht zwangsläufig sei eine Fehlbedarfsfinanzierung mit einer Reduktion der Förderung durch Spenden verbunden. Wenn abweichend von der ursprünglich geplanten Finanzierung zusätzliche Einnahmen – wie Spenden – erzielt werden und der Zuwendungsempfänger hierfür entsprechende zusätzliche förderfähige Ausgaben einplant, könne der Zuwendungsgeber einem geänderten Finanzierungsplan zustimmen. Zudem werde mit einer Fest- statt einer Fehlbedarfsfinanzierung keine Verwaltungsvereinfachung erreicht, da der Bedarf intensiv und regelmäßig zu prüfen sei.

Der Landesrechnungshof hat auch beanstandet, dass einige Förderbereiche nicht mit Richtlinien hinterlegt sind. Der derzeitige Sachstand stellt sich wie folgt dar:

Verbraucherschutz

Die Förderrichtlinie ist in Vorbereitung. Sie soll im ersten Halbjahr 2009 mit dem Finanzministerium und dem Landesrechnungshof abgestimmt werden.

Bekämpfung von Volkskrankheiten

Der Entwurf einer „Richtlinie für die allgemeine Gesundheitsförderung und –prävention“ wurde erarbeitet. Aufgrund der weitreichenden Änderungen wurde den betroffenen Organisationen / bisherigen Zuwendungsempfängerinnen/-empfängern Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Nach Eingang der Rückäußerungen werden die Einlassungen im Richtlinienentwurf ggf. berücksichtigt und die überarbeitete Fassung dann in die Abstimmung mit dem Finanzministerium und die Anhörung des Landesrechnungshofes gegeben.

Freiwilliges Soziales Jahr

Eine Förderrichtlinie ist in Vorbereitung (Neuerarbeitung auf Grund des neuen Gesetzes JFDG zum 01.06.08).

Zuschüsse für soziale Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen

Eine Richtlinie wird in 2009 erarbeitet.

Zuschüsse für soziale Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen aus dem Zweckertrag des Spiels 77 und der Losbrieflotterie

Zwischen dem MSGF und der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände sowie den Freien Wohlfahrtsverbänden ist am 8. Dezember 2005 der „Vertrag über die Wahrnehmung von sozialen Aufgaben – Sozialvertrag Schleswig-Holstein“ geschlossen worden. Die benötigten Landesmittel sind aus der MG 1005 – 06 und der TG 1005 – 62 entsprechend übertragen worden. Die in geringem Umfang verbliebenen Mittel werden analog der Regelungen des Sozialvertrages in Verbindung mit den jährlich zwischen den Vertragspartnern abgeschlossenen Zielvereinbarungen eingesetzt. Aus Sicht des MSGF sind Förderrichtlinien deshalb hier entbehrlich.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die beanstandeten Verwendungsnachweise aus diesem Förderbereich geprüft worden sind. Rückforderungsansprüche in Höhe von 81.795,27 € wurden von den Trägern beglichen. Ein finanzieller Schaden ist dem Land nicht entstanden.

Zuschüsse an Betreuungsvereine und Verbände der freien Wohlfahrtspflege

Die Förderung erfolgte nach den Grundsätzen über die Förderung von anerkannten und gemeinnützigen Betreuungsvereinen vom 20. Juli 1992 - IX 540 b - 458.210-212.11 -. Eine Neufassung der Richtlinie wird derzeit erarbeitet; der Landesrechnungshof und das Finanzministerium sind aktuell beteiligt.

Zu den Einzelfällen

Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Pflegeinfrastruktur

Der Landesrechnungshof hat Verfahrensmängel bei der Anwendung des Zuwendungsrechts gerügt, die inzwischen abgestellt worden sind. Zudem sind alle betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einschließlich der Referats- und Abteilungsleitung geschult worden.

Darüber hinaus ist ein abteilungsinternes Zuwendungscontrolling eingeführt worden. Die Referatsleitungen sind in allen Förderfällen durch Mitzeichnung zu beteiligen, in Fällen grundsätzlicher Bedeutung auch die Abteilungsleitung und ggf. das Grundsatzreferat. Außerdem wirkt in besonderen Einzelfällen und bei allen Verwendungsnachweisprüfungen die Büroleitung mit, die abteilungsintern für den Haushalt zuständig ist.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise in der Abteilung 2 für den Zeitraum von 2002 bis 2005 hat in 109 Fällen einen Rückforderungsanspruch von insgesamt 209.931,73 € ergeben. Die Rückforderungen sind vollständig akzeptiert und inzwischen beglichen worden. Bei vier mehrjährigen Modellprojekten ist das Projektende noch nicht erreicht bzw. liegen die Verwendungsnachweise noch nicht vor, so dass das Ergebnis dieser Prüfungen auch nicht in die Höhe des benannten Rückforderungsanspruchs einfließen konnte.

Förderung einer Kinderschutzeinrichtung

Förderbedarf des Deutschen Kinderschutzbundes Ortsverband Kiel e.V. (DKSB OV Kiel)

Dem DKSB OV Kiel wurde mit Bescheid vom 20.12.2006 gestattet, aus einer Erbschaft in nicht unbeträchtlicher Höhe, die für den Kauf eines Hauses („Alle Hilfen unter einem Dach“) verwendet werden soll, eine Rücklage bis zum 31.12.2008 zu bilden.

Nach Mitteilung des DKSB OV Kiel konnte das geplante Vorhaben bisher nicht zum Abschluss gebracht werden. Daher stellt sich nunmehr die Frage nach Auflösung der Rücklage zum 31.12.2008 oder der Bewilligung zur erneuten Rücklagenbildung für denselben Zweck für den Zeitraum 2009/2010 zu den unten aufgeführten Bedingungen.

Der Ende 2007 bevorstehende Kauf eines geeigneten Hauses scheiterte letztlich an einer nicht gesicherten Finanzierung. In 2008 wurde daraufhin ein neues Konzept zum Einwerben von Spenden erarbeitet, das der Fachabteilung nun vorliegt. Dieses in sich schlüssige Konzept sieht ein Verdoppeln des Eigenkapitals bis 31.12.2009 durch das Einwerben von Spenden durch den DKSB OV Kiel bzw. einen eigens dafür gegründeten Verein vor. Bisher konnten als Spendengeber die Provinzial sowie der Cittipark gewonnen werden.

Die Stadt Kiel als weiterer Zuwendungsgeber befürwortet generell die Verlängerung der Rücklagenbildung für weitere zwei Jahre.

Auch die Fachabteilung unterstützt das Ansinnen des DKSB OV Kiel. Aus fachlicher Sicht wird der Kauf eines Hauses bzw. der Erwerb eines Erbpachtgrundstücks mit Bau eines Hauses für „Alle Hilfen unter einem Dach“ befürwortet und das vorgelegte Spendenkonzept als erfolgsversprechend angesehen. Für das Land Schleswig-Holstein ist es sinnvoll, die Hilfen zu bündeln und Synergieeffekte zu nutzen. Auf längere Sicht können sich auch finanzielle Vorteile für das Land ergeben.

Folgende Auflagen sollen dem DKSB OV Kiel als Zuwendungsempfänger mitgegeben werden:

1. Die Genehmigung zur Bildung einer Rücklage für den Kauf eines Hauses wird für weitere zwei Jahre (2009 und 2010) erteilt.
2. Zum 31.01.2010 wird der Zuwendungsempfänger schriftlich gegenüber dem Land und der Stadt Kiel einen Zwischenbericht abgeben, in dem dargestellt wird:
 - welche Schritte zum Einwerben von Spenden bisher unternommen wurden,
 - welche Erfolge hierbei erzielt wurden,
 - ob die Höhe des zur Verfügung stehenden Eigenkapitals (102.109,63 €) verdoppelt werden konnte,
 - welche Schritte zum Bau des Hauses sowie zum Grundstückserwerb unternommen wurden,
 - ob aus Sicht des Zuwendungsempfängers die Umsetzung des Projekts erfolgreich sein wird und die Finanzierung des Projekts bis 31.12.2010 sichergestellt ist.

3. Mit Vorlage des Zwischenberichts durch den Zuwendungsempfänger wird das MSGF in enger Abstimmung mit der Stadt Kiel prüfen, ob die Bewilligung zur Rücklagenbildung aufrecht gehalten werden kann oder die Rücklage zugunsten der Zuwendungsgeber vorzeitig aufgelöst werden muss.
4. Zum 30.06.2009 und zum 30.11.2009 wird der Zuwendungsempfänger den jeweils aktuellen Stand der Spendeneinwerbung mitteilen, welche Meilensteine bisher erreicht werden konnten und insoweit seinen Mitteilungspflichten gegenüber dem MSGF nachkommen.

Ein finanzieller Nachteil entsteht dem Land dadurch nicht, da bei nicht zweckentsprechender Verwendung der Rücklage eine Verrechnung mit den öffentlichen Fördergeldern erfolgt. Sollte sich dies schon vor Ablauf der Jahresfrist für den Zwischenbericht abzeichnen, wird eine Anrechnung auf die Zuwendung vorher erfolgen.

Förderung von AIDS-Hilfen und –Selbsthilfegruppen

Die bisherige Abwicklung der Förderverfahren war für das MSGF Anlass, bereits im Mai 2007 ein Gespräch mit dem Landesrechnungshof zu führen. Seinerzeit wurde vereinbart:

- es erfolgt die Herstellung der Aktenordnung
- nachfolgend erfolgt eine Prüfung des Zuwendungsverfahrens ab 2002
- die Umstellung der Finanzierung auf eine Fehlbedarfsfinanzierung wird geprüft
- zum Neuerlass der abgelaufenen Richtlinie wird das Verfahren eingeleitet
- zur Struktur der künftigen Bescheide erfolgt eine Überarbeitung.

Der derzeitige Stand der Bearbeitung stellt sich wie folgt dar:

- Die notwendige Aktenordnung konnte hergestellt werden.
- Die Verwendungsnachweise für die Jahre 2002 bis 2006 der AIDS-Hilfen Kiel, Lübeck, Neumünster und Westküste sind geprüft. Die anderen Prüfungen konnten noch nicht abgeschlossen werden, da die vorgelegten Unterlagen teilweise unvollständig waren. Die Einrichtungen wurden aufgefordert, die fehlenden Dokumente nachzureichen.
- Die Festbetragsfinanzierung wird beibehalten. Insoweit wird auf die allgemeinen Ausführungen Bezug genommen.
- Die Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen gegen HIV/AIDS und sexuell übertragbarer Krankheiten (STD) ist mit dem Landesrechnungshof abgestimmt. Nachdem auch das Finanzministerium sein Einverständnis erklärt hat, ist die Richtlinie dem Innenministerium mit der Bitte um Veröffentlichung zugeleitet worden. Der Landesrechnungshof hat jedoch in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, in diesem Förderbereich die Fehlbedarfsfinanzierung zu wählen. Das MSGF hat an der Festbetragsfinanzierung festgehalten.

- Der Förderbereich wird derzeit im Hinblick auf das Antragsprüfverfahren sowie auf die Zuwendungsbescheide überarbeitet.

Zu den weiteren Punkten der Abteilung 4 gibt es folgenden aktuellen Sachstand:

Förderbereich	Verwendungsnachweise	Realisierte Rückforderungen	Nicht realisierte Rückforderungen
Ambulante Suchtkrankenhilfe	Die Prüfung der Verwendungsnachweise für die Jahre 2002 bis 2005 ist abgeschlossen.	309.600 €	42.000 € (Verjährung) 37.600 € (Vertrauensschutz)
Dezentrale psychiatrische Versorgung	Die Prüfung der Verwendungsnachweise für die Jahre 2002 bis 2005 ist abgeschlossen.	67.911 €	22.000 € (Verjährung) 7.167 € (Vertrauensschutz)
Förderung der psychosozialen Krebsnachsorge	Die Prüfung der Verwendungsnachweise für die Jahre 2002 bis 2005 ist abgeschlossen.	Keine Rückforderungsansprüche	entfällt
Förderung der AIDS-Hilfen und –Selbsthilfegruppen	Auf die o.a. Ausführungen wird Bezug genommen.	Keine Rückforderungsansprüche	entfällt

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

Im Bereich der Verbraucherinsolvenz ist inzwischen die „Richtlinie zur Förderung von „geeigneten Stellen im Sinne von § 305 Insolvenzordnung“ (InsO) vom 16. Februar 2006“ (Amtsblatt für Schleswig-Holstein S. 169) in Kraft gesetzt worden. Diese Richtlinie wurde gemeinsam mit dem Finanzministerium und dem Landesrechnungshof erarbeitet. Sie löst das überjährige Finanzierungsproblem haushaltsrechtlich und interessengerecht. Die vom Landesrechnungshof festgestellte Fallkonstellation ist seit diesem Zeitpunkt ausgeschlossen.

Zuwendungscontrolling

Das Zuwendungscontrolling basiert auf einem Konzept der Landesregierung, dass das Finanzministerium federführend in einer interministeriellen Arbeitsgruppe 2004 entwickelt hat. Dass es hier Defizite gibt, ist sowohl dem Finanzministerium als auch den Ressorts bekannt. Aufgrund der Ausführungen des Landesrechnungshofes ist eine Stellungnahme des Finanzministeriums zum Zuwendungscontrolling eingeholt worden. Das Finanzministerium führt aus: „Die Umsetzung des ressortinternen Zuwendungscontrollings obliegt den Ressorts. In Einzelfällen sind die Ergebnisse des Zuwendungscontrollings bereits in die Haushaltsaufstellung 2009/2010 eingeflossen. Das Finanzministerium plant für 2009 die Weiterentwicklung des ressortübergreifenden Zuwendungscontrollings, in der auch zu ent-

scheiden ist, inwieweit die Auswertung des Zuwendungscontrollings in die Budgetplanung und somit in den Haushaltsrunderlass 2011/2012 einfließen und somit zu einer zielgerichteten Steuerung der Ressourcen beitragen kann.“

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Körner
Staatssekretär