



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2017

Nr. 18 Förderung von Maßnahmen zur Unfallverhütung im Straßenverkehr - fehlerhafte Zuwendungen, unangemessene Honorare -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 18 Förderung von Maßnahmen zur Unfallverhütung im Straßenverkehr
- fehlerhafte Zuwendungen, unangemessene Honorare -**

Das Land fördert seit mehr als 30 Jahren die Verkehrserziehung in Kindergärten und Schulen. Allein von 2010 bis 2015 gewährte es einem privaten Auftragnehmer Honorare von 490.000 €. Das Honorar war mit 250 € je Stunde unangemessen hoch.

Für die Anschaffung und den Umbau eines für die Verkehrserziehung eingesetzten Busses bewilligte das Land 50.000 €, ohne dass ein ordnungsgemäßer Antrag und ein Finanzierungsplan vorlagen. Gelder, die für die Maßnahme zweckgebunden waren, leitete die Zuwendungsempfängerin ohne sachliche Gründe an einen Dritten weiter. Ein den Vorgaben entsprechender Verwendungsnachweis war nicht erstellt worden.

Bei der Bewilligung von Fördermitteln und der Abwicklung von Fördermaßnahmen wurde in einer Vielzahl von Fällen gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Häufig fehlten ordnungsgemäße Anträge, Zuwendungsbescheide wurden nicht erlassen, Verwendungsnachweise waren unvollständig.

Das für Verkehr zuständige Ministerium nahm selbst Bewilligungen vor, obwohl es sich hierbei nicht um eine ministerielle Aufgabe handelt. Eine wirksame Aufsicht war hierdurch nicht sichergestellt.

1 Allgemeines

Das Land fördert Maßnahmen zur Unfallverhütung im Straßenverkehr. Hierzu gehören z. B. Maßnahmen der Verkehrserziehung in Schulen und Kindergärten, Fahrsicherheitstrainings für junge Fahrer oder Jugendtaxi-Projekte bei Kommunen. Hierfür weisen die Haushaltsrechnungen des Landes für die Jahre 2010 bis 2015 einen Fördermitteleinsatz einschließlich Sachausgaben von durchschnittlich 675.000 € jährlich aus¹. Davon entfielen knapp zwei Drittel auf Zuwendungen an die Landesverkehrswacht Rheinland-Pfalz e. V. (LVW).

Die Zuwendungen wurden von dem jeweils für Verkehr zuständigen Ministerium bewilligt. Mit der Auszahlung der Fördermittel und der Prüfung der Verwendungsnachweise war der Landesbetrieb Mobilität beauftragt.

Der Rechnungshof hat die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Förderungen geprüft.

¹ Bis einschließlich 2011: Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 02 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Wirtschaft und Verkehr, Titelgruppe 81 Maßnahmen zur Unfallverhütung im Straßenverkehr; ab 2012 bis 2016: Einzelplan 03 Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, Kapitel 03 21 Fördermaßnahmen und Projekte im Verkehrsbereich, Titelgruppe 71 Maßnahmen zur Unfallverhütung im Straßenverkehr.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Verkehrserziehung durch private Auftragnehmer - Bedarf nicht belegt, Honorar unangemessen hoch

Seit über 30 Jahren gewährte das Land der LVW Zuwendungen für die Verkehrserziehung durch einen privaten Auftragnehmer. Mit Puppenspiel, Zauberei und Mitmachtheater sollte dieser in Kindergärten und Grundschulen Lerninhalte zum sicheren Verhalten im Straßenverkehr vermitteln. Für Honorare wandte das Land allein von 2010 bis 2015 insgesamt Mittel von fast 563.000 € auf².

- Bedarf

Verkehrserziehung ist eine Querschnittsaufgabe der frühkindlichen Bildung. Schon in den Kindergärten und Kindertagesstätten wird der Erwerb mobilitätsrelevanter Kompetenzen gefördert. Verkehrserziehung ist verpflichtender Bestandteil des gesetzlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags in allen Schularten³. An Kindergärten und Schulen tragen hierzu zum Teil seit über 20 Jahren auch die bei den Polizeipräsidien des Landes eingerichteten fünf Polizeipuppenbühnen bei. Die Landesregierung kündigte 2012 an, dass jedes Vorschulkind in Rheinland-Pfalz die Chance erhalten werde, eine Veranstaltung der Polizeipuppenbühne zu erleben⁴. Außerdem unterstützt das Land jedes Jahr die Aktion „Sicher zur Schule“. Mit dieser Aktion werden u. a. allen interessierten Kindertagesstätten in Rheinland-Pfalz kostenfrei Schulweghefte für Kinder und Elternratgeber zur Verfügung gestellt.

Einen darüber hinausgehenden Bedarf für die Förderung der Verkehrserziehung durch private Auftragnehmer hatte das Fachressort nach den vorgelegten Unterlagen nicht geprüft.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat in seiner Stellungnahme lediglich auf die Nachfrage von Kindergärten und Schulen nach den vorgenannten Verkehrserziehungsleistungen der privaten Auftragnehmer verwiesen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Nachfrage nach einer kostenlosen Leistung allein nicht geeignet ist, einen Bedarf zu belegen. Im Übrigen sollte der Einsatz der privaten Auftragnehmer in ein pädagogisches Gesamtkonzept und eine Bedarfsplanung eingebunden werden, die die Verkehrserziehungsleistungen der Kindergärten, Schulen, Polizeipuppenbühnen und sonstigen Stellen hinreichend berücksichtigen.

- Honorar

Das für Verkehr zuständige Ministerium legte das Honorar für den privaten Auftragnehmer im Zuwendungsbescheid an die LVW fest⁵. Es entsprach einer Vergütung von 250 € je Stunde. Reisekosten waren hiermit abgegolten. Von 2010 bis 2015 erhielt der eine Auftragnehmer 490.000 € aus Fördermitteln des Landes. Regelmäßig führte er an einem Tag drei bis fünf Aufführungen durch. Sein Honorar in der genannten Höhe erhielt er unabhängig davon, ob mehrere Aufführungen am selben Ort stattfanden.

² Bis 2013 war stets dieselbe Person tätig. Seit 2014 setzte die LVW vier weitere Auftragnehmer ein.

³ Nr. 1.1 der Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung vom 9. August 1999 über Verkehrserziehung in den Schulen (GAmtsBl. Nr. 12/1999 S. 358).

⁴ Drucksache 16/1787.

⁵ Im Jahr 2015 betrug es z. B. 184 € für eine 45-minütige Aufführung in Schulen und 151 € für 35 Minuten in Kindergärten.

Diese Verkehrserziehungsleistungen werden auch von anderen Anbietern erbracht. Vorteile des Wettbewerbs im Rahmen einer Ausschreibung blieben bisher ungenutzt.

Außerdem war das Honorar für die erbrachte Leistung deutlich zu hoch. So wurden bei den Polizeipuppenbühnen für eine vergleichbare Leistung entsprechend geschulte und fortgebildete Beamte des 3. Einstiegsamtes eingesetzt. Nach den Personalkostenverrechnungssätzen des Landes fielen hierfür 57 € pro Stunde⁶ (ohne Reisekosten) an.

Das Ministerium hat erklärt, es sehe die Honorare angesichts der pädagogisch wertvollen Leistung als gerechtfertigt an. Sie seien zur Abdeckung der Gesamtkosten angemessen. Die eigentliche Leistung des Auftragnehmers bestehe in der Kreativität bei der künstlerischen Erstellung des Programms und der Ausführung. An dem Theaterstück solle festgehalten werden. Gleichwohl würden sowohl die künftig zu leistenden Honorare insbesondere hinsichtlich der Reisekostenanteile als auch die Erforderlichkeit einer Vergabe nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben überprüft werden.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass bei der Bemessung des Honorars im Hinblick auf eine wirkungsvolle Verkehrserziehung von Kindergarten- und Schulkindern nicht die künstlerische, sondern die pädagogische Qualität im Vordergrund stehen muss. Eine pädagogische Aus- oder Fortbildung der privaten Auftragnehmer war nicht dokumentiert. Im Übrigen hätte bei dem Honorar auch berücksichtigt werden müssen, dass die LVW organisatorische Aufgaben für die Aufführungen übernahm. Eine lediglich auf die künftigen Honorare beschränkte Überprüfung hält der Rechnungshof nicht für ausreichend.

- Sozialversicherungsrechtliche Bewertung

Der private Auftragnehmer führte über 30 Jahre hinweg für die LVW Aufführungen durch. So war er z. B. von 2010 bis 2013 - wie ein Lehrer - an nahezu jedem Unterrichtstag im Einsatz. Er trug keine unternehmerischen Risiken und war keinem Wettbewerb ausgesetzt. Neben der schriftlichen Mitteilung des Honorars zu Beginn eines jeden Jahres wurden auch die zu besuchenden Städte und Landkreise dem Grunde nach festgelegt. Organisatorische Aufgaben erledigte, wie bereits ausgeführt, die LVW. Dies sind typische Merkmale einer abhängigen Beschäftigung. Gleichwohl stellte der Auftragnehmer seine Leistungen der LVW als selbstständig Tätiger in Rechnung. Sozialversicherungsbeiträge wurden nicht abgeführt.

Das Ministerium hat erklärt, wesentliche Kriterien für eine abhängige Beschäftigung seien die Weisungsgebundenheit der fraglichen Person und deren Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Arbeitgebers. Beides läge hier nicht in dem erforderlichen Maß vor.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass seine Bedenken durch die Einschätzung des Ministeriums nicht ausgeräumt sind. Um Rechtssicherheit zu dem sozialversicherungsrechtlichen Status des privaten Auftragnehmers zu erlangen, ist ein Statusfeststellungsverfahren⁷ bei der Deutschen Rentenversicherung Bund geboten.

⁶ Die zugrunde gelegten Personalvollkosten enthalten neben der Besoldung einen Versorgungszuschlag von 30 % auf die Besoldung, Personalnebenkosten (u. a. Beihilfe und Fürsorgeleistungen) sowie Zuschläge für interne Dienstleistungen und für Sachkosten (z. B. kalkulatorische Raumkosten und Kosten für Büroausstattung).

⁷ § 7a Abs. 1 Satz 1 Sozialgesetzbuch (SGB) Viertes Buch (IV) - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung - (Artikel I des Gesetzes vom 23. Dezember 1976, BGBl. I S. 3845).

2.2 Förderung eines als „rollendes Klassenzimmer“ genutzten Busses fragwürdig

Für die Beschaffung und den Umbau eines Personenbusses, den eine Polizeipuppenbühne für Aufführungen in Kindergärten und Grundschulen zur Verkehrssicherheit als „rollendes Klassenzimmer“ nutzt, erhielt die LVW 2013 Fördermittel von insgesamt 50.000 €. Die Gesamtkosten der Maßnahmen wurden auf 150.000 € beziffert.

Ein Förderantrag und ein Finanzierungsplan lagen nicht vor. Deshalb war nicht erkennbar, ob mit der Förderung lediglich eine Finanzierungslücke geschlossen wurde. Zudem standen der LVW bereits bei Erhalt der Zuwendung zweckgebundene Spenden und Mittel des Polizeipräsidiums Koblenz von insgesamt 44.000 € zur Verfügung. Diese wurden allerdings nicht vorrangig zur Begleichung von Projektrechnungen eingesetzt, sondern ohne erkennbaren Grund an einen Verein, der sich u. a. auch der Verkehrssicherheit widmet, überwiesen. Die von der LVW für 2013 nachgewiesenen Kosten von 32.000 € hätten ohne Inanspruchnahme der Fördermittel gedeckt werden können.

Für die Verwendung der Zuwendungen wurden keine ordnungsgemäßen Nachweise geführt. Es fehlten die vorgeschriebenen Sachberichte und zahlenmäßige Nachweise über alle mit dem Zweckzweck zusammenhängenden Einnahmen. Insbesondere waren die von Dritten zur Verfügung gestellten Mittel nicht angegeben. Auch der Erlös aus dem Verkauf des Vorgänger-Busses, der zur Finanzierung des Projekts eingesetzt werden sollte, war nicht dokumentiert. Nachweise und eine Abrechnung über die Verwendung der Mittel, die an den Verein weitergeleitet worden waren, lagen ebenfalls nicht vor. Damit war auch nicht nachvollziehbar, in welcher Höhe eine Förderung erforderlich war.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der bislang genutzte Bus sei nicht mehr einsatzfähig gewesen. Aufgrund einer Bitte des Polizeipräsidiums seien die Mittel an den Verein überwiesen worden, um die Beschaffung von Materialien für den Ausbau des Busses zu vereinfachen und die LVW damit nicht unnötig zu belasten. Mittlerweile seien dem Ministerium von dem Verein die Nachweise über die Verwendung der Mittel vorgelegt worden. Es seien noch Restmittel vorhanden. Eine Rückforderung werde geprüft.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass den Erläuterungen des Ministeriums nicht entnommen werden kann, inwieweit durch die Weiterleitung zweckgebundener Finanzmittel an einen Dritten Beschaffungen erleichtert werden konnten. Durch die Weiterleitung wurden außerdem Fördermittel des Landes vorzeitig und damit auch rechtswidrig in Anspruch genommen⁸. Im Übrigen ist die LVW als Empfängerin der Zuwendungen verpflichtet, eine ordnungsgemäße Verwendung der Mittel sicherzustellen und nachzuweisen.

2.3 Verfahren zur Förderung von Sicherheitstrainings verbesserungsbedürftig

Das Land förderte die Teilnahme von Fahrern im Alter von 17 bis 25 Jahren mit Wohnsitz in Rheinland-Pfalz an Pkw-Verkehrssicherheitstrainings. Hierzu wurden Gutscheine im Wert von je 30 € u. a. an Führerscheinstellen ausgegeben. Von 2008 bis 2015 wurden Ausgaben von insgesamt 645.000 € für die Einlösung von mehr als 21.500 Gutscheinen geleistet.

Ende 2015 befanden sich noch 178.000 Gutscheine im Umlauf. Da deren Gültigkeit zeitlich nicht begrenzt war, ergeben sich Risiken hinsichtlich des Zeitpunkts und des Umfangs der Inanspruchnahme von Landesmitteln.

⁸ Zuwendungen dürfen nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden - vgl. Nr. 1.4, Teil I/Anlage 3 (ANBest-P), zu § 44 VV-LHO.

Außerdem wurden keine Listen über die Teilnehmer von Verkehrssicherheitstrainings geführt. Angaben auf den Gutscheinen wurden in der Regel nicht geprüft. Daher war nicht auszuschließen, dass dieselben Personen mehrfach an Sicherheitstrainings teilnahmen und Gutscheine auch für Nichtberechtigte eingelöst wurden. In einem Fall bewilligte das Ministerium z. B. eine Förderung, obgleich eine Fahrschule nach dem Fahrtraining 23 Teilnahmebestätigungen vorgelegt hatte, ohne ausgefüllte Gutscheine beizufügen.

Das Ministerium hat erklärt, mit den Anbietern der Verkehrssicherheitstrainings werde geprüft, wie die mehrfach unberechtigte Inanspruchnahme von Trainings vermieden werden könne. Die Gültigkeit der Gutscheine werde künftig zeitlich begrenzt.

2.4 Förderung von Jugendtaxi und Verkehrsgärten nur für wenige Kommunen

Das Land förderte Jugendtaxi-Projekte sowie die Errichtung und den Unterhalt von Verkehrsgärten kommunaler Gebietskörperschaften. Von 2010 bis 2015 nahmen nur

- zehn Kommunen für Jugendtaxi-Projekte 36 Zuwendungen von insgesamt 50.000 €,
- 28 Kommunen für Verkehrsgärten 33 Zuwendungen von insgesamt 157.000 € in Anspruch.

Bei den Jugendtaxi-Projekten lagen die einzelnen Förderbeträge zwischen 200 € und 2.500 € jährlich. Bei den Verkehrsgärten wurde die Bagatellgrenze von 5.000 € für Zuwendungen⁹ in 22 Fällen unterschritten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Förderung von Jugendtaxi-Projekten werde wegen der begrenzten Finanzmittel voraussichtlich eingestellt. Bei der Förderung von Verkehrsgärten und ähnlichen Einrichtungen werde mit vergleichsweise geringem Finanzmitteleinsatz häufig eine positive Wirkung auf die Verkehrssicherheit erzielt. Es sei beabsichtigt, an der grundsätzlichen Praxis für diese Förderung festzuhalten und das weitere Vorgehen hinsichtlich der Höhe der Bagatellgrenze bei den Zuwendungen neu festzulegen.

2.5 Zuwendungsverfahren mangelbehaftet

Bei der Gewährung von Zuwendungen an die LVW, an Kommunen und sonstige Stellen wurden vielfach grundlegende Bestimmungen des Zuwendungsrechts nicht beachtet. Beispiele:

- Häufig wurden Zuwendungen bewilligt, ohne dass ein ordnungsgemäßer Antrag vorlag.
- Bei nahezu einem Viertel der geprüften Fälle fehlte ein Zuwendungsbescheid.
- Für zwei Maßnahmen wurden Zuwendungen gewährt, obwohl erkennbar war, dass diese bereits begonnen oder zum Zeitpunkt der Bewilligung schon abgeschlossen waren.
- In einigen Fällen waren „Zuwendungsempfänger“ eine Dienststelle des Landes und Schulen, die keine eigene Rechtspersönlichkeit haben.
- Verwendungsnachweise genügten häufig nicht den Anforderungen. Sachberichte und vollständige zahlenmäßige Nachweise fehlten.

Das Ministerium hat erklärt, die zeitintensive Prüfung aller Einzelfälle sei noch nicht gänzlich abgeschlossen. Bei den vor der Bewilligung begonnenen Maßnahmen

⁹ Nr. 1.2, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

werde eine Rückforderung der Zuwendungen geprüft. Daneben werde untersucht, auf welchem haushaltsrechtlich zulässigen Weg eine Mittelzuweisung an die Dienststelle des Landes weiter möglich sei. Künftig sollten die Schulträger Antragsteller und Empfänger von Zuwendungen sein. Die zuwendungsrechtlichen Vorgaben für den Nachweis der Verwendung von Zuwendungen würden künftig eingehalten.

2.6 Bewilligung von Zuwendungen keine ministerielle Aufgabe

Das für Verkehr zuständige Ministerium war unabhängig von der Höhe der Förderung Bewilligungsbehörde. Mit der Auszahlung der Fördermittel und der Prüfung der Verwendungsnachweise war der Landesbetrieb Mobilität beauftragt.

In Ministerien sollten grundsätzlich nur ministerielle Aufgaben, wie z. B. die Formulierung von Programmzielen, die Planung und Konzeption von Programmen und Maßnahmen sowie die Vorbereitung und Unterstützung der Gesetzgebung, wahrgenommen werden¹⁰. Aufgaben mit überwiegend operativem, Recht anwendendem und ausführendem Charakter, die routinemäßig erfüllt werden, sind keine ministeriellen Aufgaben. Werden diese nicht dem nachgeordneten Bereich übertragen, fehlt eine wirksame Aufsicht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es habe bislang angesichts der begrenzten Zahl der „Zuschussfälle“ und seiner Nähe zu den aktuellen Förderschwerpunkten die Förderungen selbst abgewickelt. Für die künftige Abwicklung werde eine Vereinfachung des Verfahrens und eine Übernahme durch den nachgeordneten Bereich geprüft.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) künftig auf eine Reduzierung der Honorare für die eingesetzten privaten Auftragnehmer auf einen angemessenen Betrag hinzuwirken und bei Auftragsvergaben die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen,
- b) das Verfahren zur Förderung von Verkehrssicherheitstrainings für junge Fahrer rechtssicher umzugestalten,
- c) eine Einstellung der Förderung von Jugendtaxi-Projekten zu prüfen und bei der Förderung von Verkehrsgärten Bagatellgrenzen für Zuwendungen stärker zu berücksichtigen,
- d) darauf hinzuwirken, dass die Bestimmungen des Zuwendungsrechts künftig beachtet, bislang noch nicht erfolgte Prüfungen der ordnungsgemäßen Verwendung von Zuwendungen nachgeholt und Rückforderungen geprüft werden,
- e) die Möglichkeiten zur Übertragung der Zuständigkeit für die Bewilligung von Zuwendungen für Maßnahmen zur Unfallverhütung im Straßenverkehr auf eine nachgeordnete Behörde zu prüfen.

¹⁰ Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 4. bis 6. Mai 1998 in Chorin zu Grundsätzen für die Organisation von Ministerien - vgl. Engels in Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) den Einsatz privater Auftragnehmer in ein pädagogisches Gesamtkonzept und eine Bedarfsplanung einzubinden, die die Verkehrserziehungsleistungen der Kindergärten, Schulen, Polizeipuppenbühnen und sonstigen Stellen hinreichend berücksichtigen,
- b) auf eine Reduzierung der Honorare im Rahmen der laufenden Verträge hinzuwirken,
- c) in einem Statusfeststellungsverfahren bei der Deutschen Rentenversicherung Bund feststellen zu lassen, ob der langjährig eingesetzte private Auftragnehmer in einem sozialversicherungsrechtlich relevanten Beschäftigungsverhältnis stand,
- d) darauf hinzuwirken, dass für das Projekt „rollendes Klassenzimmer“ ein ordnungsgemäß erstellter Verwendungsnachweis vorgelegt wird, und über die zuwendungsrechtlichen Folgerungen aus der Prüfung des Nachweises zu berichten,
- e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.