



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2019

**Nr. 11 Landeszentrale für Gesundheits-
förderung in Rheinland-Pfalz e. V.
- fehlerhaftes Förderverfahren,
organisatorische und finanzielle
Neuausrichtung notwendig -**

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. 11 Landeszentrale für Gesundheitsförderung in Rheinland-Pfalz e. V.
- fehlerhaftes Förderverfahren, organisatorische und finanzielle Neuausrichtung notwendig -**

Die Landeszentrale für Gesundheitsförderung in Rheinland-Pfalz e. V. (LZG) ist finanziell im Wesentlichen von Zuschussleistungen des Landes abhängig.

Die Organisation der LZG war nicht wirtschaftlich. Die gebildeten Organisationseinheiten waren zu kleingliedrig. Die Möglichkeiten zur Optimierung der Aufbauorganisation und des Personaleinsatzes sowie die tarifgerechte Eingruppierung von Beschäftigten wurden bei der institutionellen Förderung nicht hinreichend untersucht.

Das Land gewährte Projektfördermittel für mehrere Maßnahmen, bei denen es sich um originäre, auf Dauer angelegte Aufgaben des Landes handelte.

Vielfach wurde gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Die Bemessung der Förderhöhe war nicht immer nachvollziehbar. Die Finanzierungspläne wiesen einzusetzende Eigenmittel nicht zutreffend aus. Fördermittel wurden verfrüht ausgezahlt. Die LZG verwendete Fördermittel nicht innerhalb des Bewilligungszeitraums und nicht zweckentsprechend.

Die Gründung der LZG Akademie der Gesundheitsförderung in Rheinland-Pfalz gGmbH wurde unzulässigerweise mittelbar durch Projektfördermittel des Landes finanziert. Überschüsse der Akademie wurden nicht auf die Förderung der LZG angerechnet.

Durch die Gewährung von Zuschlägen für Gemeinkosten im Rahmen der Projektförderung trotz institutioneller Förderung waren Doppelförderungen nicht auszuschließen.

Das für Gesundheit zuständige Ministerium nahm zum Teil selbst Bewilligungen vor und prüfte Verwendungsnachweise, obwohl es sich hierbei nicht um ministerielle Aufgaben handelt.

1 Allgemeines

Im Rahmen der Gesundheitsförderung unterstützt das Land den Auf- und Ausbau eines flächendeckenden und effizienten Selbsthilfe-Netzes mit qualitätsorientierten Kontakt- und Informationsstellen sowie regionale und überregionale gesundheitsfördernde Projekte und Initiativen. Wichtiger Partner hierbei ist die Landeszentrale für Gesundheitsförderung in Rheinland-Pfalz e. V. (LZG).¹ Der Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2017 sah eine institutionelle Förderung zugunsten der LZG von 783.000 € vor.² Des Weiteren wurden Zuschüsse von 2,1 Mio. € für die

¹ Einzelplan 06 Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, Vorwort zu Kapitel 06 02 - Allgemeine Bewilligungen - S. 27 (Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2017/2018).

² Kapitel 06 02 Titel 684 58 Gesundheitsförderung und Selbsthilfe.

Durchführung von Einzelmaßnahmen gewährt. Insgesamt betrug die Förderquote des Landes fast 90 %.

Der Rechnungshof hat die Abwicklung der institutionellen Förderungen und von mehr als zehn Projektförderungen aus dem Zeitraum von 2010 bis 2017 geprüft. Dabei hat er insbesondere untersucht, ob die Zuwendungsverfahren wirtschaftlich und ordnungsgemäß gestaltet waren.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Bewilligung von Zuschüssen und Prüfung von Verwendungsnachweisen keine ministeriellen Aufgaben

Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie war für die institutionelle Förderung und für einzelne Projektförderungen Bewilligungsbehörde. Teilweise prüfte es auch Verwendungsnachweise. Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung bewilligte ebenfalls im Rahmen der Projektförderung Zuschüsse und prüfte Verwendungsnachweise.

Im Ministerium sollten grundsätzlich nur ministerielle Aufgaben, wie z. B. die Vorbereitung und Unterstützung der Gesetzgebung, der Erlass untergesetzlicher Normen, die Fachaufsicht, die konzeptionelle und grundsätzliche Führung des nachgeordneten Bereichs sowie Aufgaben im politischen Raum, insbesondere die Zusammenarbeit mit Regierung und Parlament, den Verwaltungen anderer Staaten, der EU und internationalen Organisationen, wahrgenommen werden.³ Die Abwicklung von Förderverfahren ist dagegen eine operative Aufgabe, die auf den nachgeordneten Bereich verlagert werden sollte.

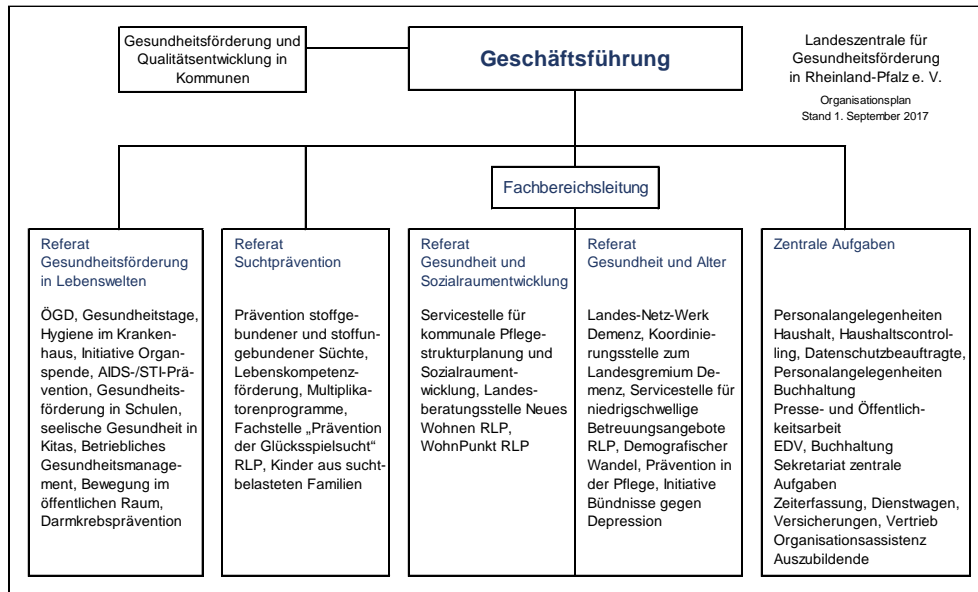
Das Ministerium hat erklärt, das Förderverfahren werde künftig voraussichtlich vom Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung abgewickelt. Die Einzelheiten würden von einer Arbeits-/Projektgruppe „Ausrichtung der Förderung der LZG e. V. 2020“ erarbeitet, die zur Umsetzung der Ergebnisse aus der Prüfung des Rechnungshofs eingerichtet werden solle.

2.2 Institutionelle Förderung - Verbesserung der Wirtschaftlichkeit möglich, Zuwendungsverfahren mangelbehaftet

2.2.1 Organisation und Personalausstattung der LZG

Die LZG war zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs wie folgt organisiert:

³ Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2016): Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, Anhang 2, 5. Dezember 2016.



Danach gliederte sich die LZG in vier Referate (davon waren zwei Referate in einem Fachbereich zusammengeführt) und eine Organisationseinheit für „Zentrale Aufgaben“. Der Geschäftsführung war die „Gesundheitsförderung und Qualitätsentwicklung in Kommunen“ als Stabsstelle zugeordnet.

In den einzelnen Organisationseinheiten waren jeweils weniger als zehn Vollzeitkräfte eingesetzt, in einer Einheit sogar nur drei Vollzeitkräfte. Die Bildung so kleiner Organisationseinheiten ist nicht wirtschaftlich. Die Leiter der Referate waren mit der Wahrnehmung von Leitungs- und Grundsatzaufgaben nicht ausgelastet. Auch bei den übrigen Bediensteten war eine gleichmäßige und angemessene Auslastung nicht immer gewährleistet.

Die Leiter der Referate waren grundsätzlich in Entgeltgruppe 12 TV-L⁴ eingruppiert. Ob die Voraussetzungen für diese Eingruppierung erfüllt waren, war nicht belegt. Die Leitungsspanne war gering.

Die Zahl der Vollzeitkräfte stieg von 2012 bis 2017 von 24,5 auf mehr als 35. Ob dieser hohe Personalanstieg für die Erledigung der Aufgaben tatsächlich erforderlich war, wurde in den Zuwendungsverfahren nicht hinreichend geprüft.

Das Ministerium hat erklärt, mit der Arbeits-/Projektgruppe „Ausrichtung der Förderung der LZG e. V. 2020“ würden ausgehend vom Grundsatz der Wirtschaftlichkeit die Aufbauorganisation, die Führungsspanne in den Referaten und die Berücksichtigung nur des erforderlichen Personals bei der Förderung erörtert. Die vorliegenden Stellenbewertungen würden geprüft.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass nach dem aktuellen Organisationsplan⁵ mittlerweile ein weiteres Referat „Arbeits- und Gesundheitsförderung“ gebildet wurde.⁶

⁴ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder.

⁵ Stand: 1. November 2018.

⁶ Daneben wurde die Stabsstelle „Gesundheitsförderung und Qualitätsentwicklung in Kommunen“ in die „Koordinierungsstelle Gesundheitliche Chancengleichheit“ umgewandelt.

2.2.2 Zuwendungsverfahren

Zum Verfahren der institutionellen Förderung hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Bemessung der Förderung
Das Ministerium legte für das jeweilige Jahr einen Zuwendungsbetrag fest. Ob es zuvor die Notwendigkeit der Förderung geprüft hatte, ging aus den vorgelegten Unterlagen nicht hervor.
Die LZG übernahm den mitgeteilten Betrag in ihren Haushaltsplan als „Finanzierungsbedarf“ und beantragte eine entsprechende institutionelle Förderung. Den Antrag prüfte das Ministerium. Das Prüfungsergebnis, aus dem sich die Notwendigkeit der Förderhöhe und die konkret zu fördernden satzungsmäßigen Aufgaben ergeben sollten, dokumentierte es nicht.
- Erfolgskontrollen und Verwendungsnachweisprüfung
Förderziele waren nicht definiert worden. Somit waren Erfolgskontrollen⁷ nicht möglich.
Für die Prüfung der Verwendungsnachweise war das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung zuständig. Es legte den Schwerpunkt seiner Prüfung auf den finanztechnischen Teil. Von der Möglichkeit, zur vertieften Prüfung der Nachweise örtliche Erhebungen durchzuführen⁸, machte das Landesamt in der Regel keinen Gebrauch.

Das Ministerium hat erklärt, bei einer eventuellen weiteren institutionellen Förderung würden die Notwendigkeit der Förderhöhe und die zu fördernden Aufgaben unter Berücksichtigung des erheblichen Landesinteresses dargelegt. Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung würden künftig stichprobenartige Vor-Ort-Kontrollen durch die Bewilligungsbehörde durchgeführt. Die Arbeits-/Projektgruppe „Ausrichtung der Förderung der LZG e. V. 2020“ werde in Zusammenarbeit mit der LZG Standards erarbeiten, die als Grundlage für eine weitergehende Erfolgskontrolle herangezogen werden könnten.

2.3 Projektförderung - Projektcharakter fraglich, fehlerbehaftete Abwicklung der Zuwendungsverfahren

2.3.1 Projektcharakter

Im Rahmen der Projektförderung sollen Aufgaben des Zuwendungsempfängers mitfinanziert werden, an deren Erfüllung der Staat ein erhebliches Interesse hat. Die Förderungen sollen sowohl zeitlich als auch sachlich begrenzt sein.⁹ Diese Voraussetzungen waren nicht immer erfüllt. So wurden, wie nachfolgende Beispiele zeigen, auch Maßnahmen gefördert, bei denen es sich um originäre, auf Dauer angelegte Aufgaben des Landes handelte:

- Die Projekte „Prävention der Glücksspielsucht“, „Büro für Suchtprävention“ und „Bewegung im Alter“ wurden zehn Jahre lang jährlich gefördert. Die Initiative „Organspende“ wurde seit 2001 und die „Demenzkampagne des Landesnetzwerks Demenz“ seit 13 Jahren mit Zuschüssen unterstützt. Letztere ist mittlerweile Teil der Demenzstrategie des Landes. Diese Projekte waren zeitlich nicht befristet.
- Das Ministerium förderte die „Servicestelle für kommunale Pflegestrukturplanung“ und die „Landesberatungsstelle PflegeWohnen“. Mit dem Landesgesetz

⁷ Nr. 11.1.3, Teil I, zu § 44 VV-LHO.

⁸ Nr. 11.2, Teil I, zu § 44 VV-LHO.

⁹ Bundesrechnungshof (2016): Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen - Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2. überarbeitete Auflage, S. 23.

zur Sicherstellung und Weiterentwicklung der pflegerischen Angebotsstruktur (LPflegeASG)¹⁰ verpflichtete sich das Land, die Landkreise und kreisfreien Städte bei der Pflegestrukturplanung zu unterstützen. Mit der „Landesberatungsstelle PflegeWohnen“ wird der Auftrag des Landes zur Beratung von Wohn-Pflege-Gemeinschaften für ältere oder pflegebedürftige Menschen gemäß dem Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe (LWTG)¹¹ umgesetzt.

- Die LZG richtete jährlich die Landesdrogenkonferenz aus, zu deren Finanzierung Fördermittel bereitgestellt wurden. Hierbei handelte es sich um eine Fachtagung des Ministeriums und somit um keine eigene Aufgabe der LZG.

Das Ministerium hat erklärt, die Arbeits-/Projektgruppe „Ausrichtung der Förderung der LZG e. V. 2020“ werde sich der Frage, ob es sich bei den über die Projektförderung finanzierten Leistungen um Landesaufgaben oder um Aufgaben der LZG handelt, annehmen.

2.3.2 Abwicklung der Zuwendungsverfahren

Vielfach blieben zuwendungsrechtliche Bestimmungen unbeachtet. Beispiele:

- Die LZG verfügte lediglich über Eigenmittel aus Mitgliedsbeiträgen von durchschnittlich 4.000 € jährlich. In den Finanzierungsplänen zu den Zuwendungsanträgen wies sie jedoch einen geplanten Eigenmitteleinsatz aus, der die vorhandenen Eigenmittel zum Teil um das Sechsfache überstieg.
- Im Dezember 2015 bewilligte das Land der LZG für das dreimonatige Projekt „Erstellung einer Übersicht der Angebote und Maßnahmen zur Sturzprophylaxe“ einen Zuschuss von fast 17.300 €. Im Zuwendungsbescheid fehlte die Festlegung eines Bewilligungszeitraums.
- Mehrmals wurden Zuschüsse ausgezahlt, ohne dass ein zeitnaher Mitteleinsatz notwendig war. Dies war nicht zulässig, da Zuwendungen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden dürfen, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zweckzwecks benötigt werden.¹² Dadurch war es der LZG möglich, im Jahr 2014 aus bewilligten Fördermitteln für mehrere Monate Festgeld von 150.000 € anzulegen.
- Oftmals wich die LZG von den bewilligungsrelevanten Finanzierungsplänen ab, ohne dies vorher angezeigt zu haben. Beispielsweise beantragte die LZG in sieben Fällen erst nach Ablauf des jeweiligen Bewilligungszeitraums und zu meist kurz vor der Übersendung der Verwendungsnachweise eine Änderung der Finanzierung.
- In vier Fällen wurden über Projekte Mitarbeiter finanziert, deren Tätigkeit nach eigenen Angaben nicht mit der Zuwendung in Zusammenhang stand.
- In den Verwendungsnachweisen für jährliche Projekte, die sich mit Bewegung im Alter auseinandersetzten, waren Ausgaben für Leistungen nachgewiesen, die erst nach Ablauf des jeweiligen Bewilligungszeitraums erbracht wurden. In den Jahren 2013 bis 2016 waren dies insgesamt 43.000 €.
- Für das Projekt „WohnPunkt RLP“ bewilligte das Ministerium 2014 im Rahmen der Fehlbedarfsfinanzierung einen Zuschuss von 329.000 €. Dieser Betrag enthielt einen Gemeinkosten-Zuschlag (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.4 dieses

¹⁰ Landesgesetz zur Sicherstellung und Weiterentwicklung der pflegerischen Angebotsstruktur (LPflegeASG) vom 25. Juli 2005 (GVBl. S. 299), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 503), BS 86-20.

¹¹ Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe (LWTG) vom 22. Dezember 2009 (GVBl. S. 399), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448), BS 217-1.

¹² Nr. 7.2, Teil I, zu § 44 VV-LHO.

Beitrags), der allerdings nicht um die Eigenmittel der LZG und die Beiträge von Kommunen vermindert worden war.

Unter Berücksichtigung einer zutreffenden Ermittlung des Gemeinkosten-Zuschlags hätten bei tatsächlich angefallenen Ausgaben von 281.100 € Fördermittel von 47.900 € zurückgefordert und Zinsen von über 1.600 € geltend gemacht werden müssen. Die vom Ministerium zurückgeforderte Summe von 15.000 € (einschließlich Zinsen) unterschreitet die vorgenannten Beträge um insgesamt 34.500 €

- Bei der Rückforderung von Zuschüssen für die Projekte „Demografischer Wandel/Gut leben im Alter“ und „Landesnetzwerk Demenz“ (insgesamt 16.700 €) unterblieb eine Verzinsung ohne nachvollziehbare Begründung.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde die Ergebnisse der Prüfung des Rechnungshofs berücksichtigen. Künftig würden nur die tatsächlich vorhandenen Eigenmittel bei der Betrachtung der Finanzierung herangezogen. Für die Auszahlung von Zuschüssen werde ein Abrufverfahren eingeführt. Nur noch zeitnah angezeigte Abweichungen von Finanzierungsplänen würden akzeptiert. Bei der Erstattung von Zuschüssen werde die Verzinsung geprüft. Darüber hinaus werde untersucht, ob Förderbeträge zurückzufordern seien.

2.3.3 Unzulässige mittelbare Förderung der LZG Akademie gGmbH

Die LZG beantragte 2015 für die Einrichtung einer Fachstelle „Prävention der Glücksspielsucht“ einen Zuschuss. Dabei plante sie mit Gesamtausgaben von 171.200 € und Einnahmen aus Kursgebühren von 1.200 €. Das Ministerium bewilligte einen Zuschuss von bis zu 170.000 € als Fehlbedarfsfinanzierung.

Aus den Schulungsangeboten im Bereich der Prävention der Glücksspielsucht erzielte die LZG 2015 und 2016 Einnahmen von insgesamt 185.000 €. Diese Mittel hätte sie zur Rückzahlung von Fördermitteln der Landesförderung einsetzen müssen. Stattdessen finanzierte sie damit die Gründung der LZG Akademie der Gesundheitsförderung in Rheinland-Pfalz gGmbH mit der LZG als alleinigem Gesellschafter.

Diese neu gegründete Akademie erwirtschaftete 2016 einen Überschuss von 118.000 €, der an die LZG abgeführt wurde und den diese für neue Projekte verwenden wollte. Alle eigenen Mittel sind indes als Deckungsmittel der Ausgaben und somit zur Verringerung der institutionellen Förderung einzusetzen.¹³

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde eine entsprechende Rückforderung prüfen und Überschüsse künftig in die Beurteilung des Förderbedarfs der LZG einbeziehen.

¹³ Nr. 1.2, Teil I Anlage 2 (ANBest-I) zu § 44 VV-LHO.

2.4 Fehlende Abgrenzung zwischen institutioneller Förderung und Projektförderung

Seit 2008 erhielt die LZG bei der Projektförderung einen Gemeinkosten-Zuschlag von 15 % auf die Summe der Ausgaben, vermindert um den Eigenanteil der LZG, um Drittmittel und um sonstige Projekteinnahmen. Allein 2016 entfielen Fördermittel von 289.500 € auf diesen Zuschlag. Damit wurden Sachausgaben, Leitungsstellen und allgemeine Verwaltungsbereiche gefördert, die nicht im unmittelbaren Zusammenhang zu einem konkreten Projekt standen.

Die Gewährung eines Gemeinkosten-Zuschlags im Rahmen der Projektförderung war im Hinblick auf die institutionelle Förderung der LZG nicht erforderlich. Doppelförderungen waren nicht auszuschließen.

Das Ministerium hat zugesichert, Gemeinkosten-Zuschläge ab 2019 nicht mehr zu berücksichtigen.

2.5 Neuausrichtung der Förderverfahren erforderlich

Finanziell ist die LZG von Zuschüssen des Landes abhängig. Allerdings verursachten die institutionelle Förderung und die Förderung zahlreicher Einzelprojekte erheblichen Aufwand und waren fehleranfällig. Allein bei der LZG waren mehr als 3,5 Vollzeitkräfte durch die Abwicklung der Förderverfahren gebunden. Die Frage nach der Relation des Aufwands zum Nutzen stellt sich insbesondere bei den langfristig oder dauerhaft angelegten Maßnahmen ohne Projektcharakter. Ob die Wahrnehmung der Aufgaben durch die LZG wirtschaftlicher ist als eine Aufgabenerledigung durch das Land oder durch Dritte, wurde bislang nicht untersucht.

Das Ministerium hat sich hierzu nicht näher geäußert. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Arbeits-/Projektgruppe „Ausrichtung der Förderung der LZG e. V. 2020“ die aufgeworfenen Fragen in ihre Untersuchungen einbezieht.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Zuständigkeit für die Bewilligung von Zuschüssen und die Prüfung von Verwendungsnachweisen möglichst vollständig auf den nachgeordneten Bereich zu verlagern,
- b) im Rahmen der institutionellen Förderung die Wirtschaftlichkeit der Organisation der LZG, die Auslastung des Personals und seine tarifgerechte Eingruppierung zu untersuchen,
- c) die Notwendigkeit der Zuschusshöhe für die institutionelle Förderung zu prüfen und das Ergebnis der Prüfung zu dokumentieren,
- d) Förderziele zu definieren und Erfolgs- sowie Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen,
- e) zu prüfen, ob es sich bei den über die Projektförderung finanzierten Leistungen um Landesaufgaben oder um Aufgaben der LZG handelt, und die Prüfungsergebnisse in die Neuausrichtung der Zuwendungsverfahren einzubeziehen,
- f) Fördermaßnahmen grundsätzlich an den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen auszurichten und die rechtlichen Möglichkeiten zur Rückforderung zu Unrecht bewilligter oder in Anspruch genommener Zuschüsse zu prüfen,
- g) bei zurückzuerstattenden Fördermitteln grundsätzlich Zinsen zu erheben,
- h) Überschüsse der LZG Akademie gGmbH auf die Förderung der LZG anzurechnen,
- i) keine Gemeinkosten-Zuschläge mehr zu gewähren.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a, b, e und f zu berichten.