

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung

23. Ausgleichsabgabe muss wirkungsvoller eingesetzt werden

Die Ausgleichsabgabe soll dazu dienen, schwerbehinderten Menschen die Teilhabe am Arbeitsleben zu sichern. Seit Jahren wird die Abgabe nicht in der vereinnahmten Höhe verwendet. Ende 2013 ist ein Sondervermögen von 44,7 Mio. € entstanden.

Durch die geförderten Projekte erreichten nur wenige schwerbehinderte Menschen eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Maßnahmen müssen wirkungsvoller werden. Das Integrationsamt muss seine Steuerungsaufgabe wahrnehmen. Die Integrationsfachdienste sind als zentrale Ansprechpartner einzusetzen.

Das Integrationsamt muss alle Möglichkeiten nutzen, die Ausgleichsabgabe zweckentsprechend und wirkungsvoll zu verwenden. So werden Arbeitgeber motiviert, schwerbehinderte Menschen einzustellen. Die ständig steigenden Ausgaben in der Eingliederungshilfe werden entlastet.

23.1 Wer ist zuständig und wer ist beauftragt?

Arbeitgeber sind gesetzlich verpflichtet, schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen. Deren Mindestzahl richtet sich nach der Größe des Betriebs. Geschieht dies nicht, haben Arbeitgeber eine Ausgleichsabgabe zu entrichten. Das Integrationsamt erhebt und verwendet sie. Es gibt einen erheblichen Teil der Abgabe nicht selbst aus, sondern beauftragt Dritte mit der Umsetzung seines gesetzlichen Auftrags. Dies sind vor allem die Integrationsfachdienste (IFD). Sie befinden sich in Trägerschaft der freien Wohlfahrtspflege. Die IFD sollen behinderte Menschen bei der beruflichen Integration beraten und unterstützen. Daneben finanziert das Integrationsamt Modellprojekte, um die berufliche Eingliederung schwerbehinderter Menschen zu fördern. Sie werden von Trägern aus der Wirtschaft durchgeführt.

Die Zuständigkeiten zwischen dem Integrationsamt, den IFD, den örtlichen Fürsorgestellen und den Modellprojekträgern sind nicht eindeutig geregelt. Dadurch können in einer Angelegenheit mehrere Personen unabhängig voneinander bei den Arbeitgebern vorstellig werden. Arbeitgeber wünschen nur einen Ansprechpartner. Mit ihm besprechen sie die Einstellung sowie das Fördern und Sichern der Arbeitsplätze für schwerbehinderte

Menschen. Die IFD sind gesetzlich legitimiert und fachlich qualifiziert, diese zentrale Rolle einzunehmen. Das Integrationsamt sollte sie als erste Ansprechpartner einsetzen.

Das **Sozialministerium** ist der Auffassung, die Zuständigkeiten zwischen dem Integrationsamt, den IFD und den örtlichen Fürsorgestellen einerseits sowie den Modellprojekträgern andererseits seien aufgrund der gesetzlichen Vorgaben eindeutig geregelt. Mit den Trägern der Modellprojekte seien Verträge mit klarer Aufgabenbeschreibung vereinbart. Teilweise würden diese durch Zielvereinbarungen ergänzt.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die Praxis von den gesetzlichen Zuständigkeiten abweicht. Er bleibt bei seiner Empfehlung, die Abläufe klar zu regeln und die IFD als zentrale Ansprechpartner einzusetzen.

23.2 **Wie verwendete das Integrationsamt 2012 die Ausgleichsabgabe für die geprüften Leistungen?**

2012 betragen die Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe 15,56 Mio. €. Hiervon hat das Integrationsamt 12,85 Mio. € ausgegeben. Die nicht ausgegebenen 2,71 Mio. € vergrößerten das Sondervermögen auf 42,04 Mio. €. Es ist 2013 auf 44,75 Mio. € gestiegen.

Von den Ausgaben 2012 entfallen 5,26 Mio. € auf die IFD und die Modellprojekte:

2012 eingesetzte Mittel der Ausgleichsabgabe

Leistungen	Fördermittel Mio. €
Übergang Schule - Beruf	2,09
Sicherung von Beschäftigung	1,95
Modellprojekte	0,87
Übergänge aus Werkstätten und berufliche Ersteingliederung	0,35
Summe	5,26

23.3 **Wie finanziert das Integrationsamt die Integrationsfachdienste und die Modellprojekte?**

Das Integrationsamt fördert die Teilhabe schwerbehinderter Menschen aus der Ausgleichsabgabe über leistungsbezogene Verträge und Zuwendungen. Die IFD werden seit 2011 über Leistungsentgelte finanziert. Damit hat das Integrationsamt eine Empfehlung des LRH aus 2009 umgesetzt.¹ Die Finanzierung über pauschalierte Betreuungsentgelte erhöht die Transparenz der erbrachten und abgerechneten Leistungen.

¹ Prüfungsmittelung des LRH 20 - Pr 1617/2009 „Prüfung der Erhebung und Verwendung der Ausgleichsabgabe nach § 77 SGB IX“ vom 03.12.2009, nicht veröffentlicht.

Die Kreise und kreisfreien Städte erhalten Zuwendungen für die Koordination des Projekts „Übergang Schule - Beruf“. Modellprojekte werden ebenfalls durch Zuwendungen gefördert.

Alle Förderverfahren weisen Mängel auf. Das Integrationsamt hat die Anträge und Konzeptionen nicht sachgerecht geprüft. In den Zuwendungsbescheiden fehlen vorgeschriebene Inhalte, wie z. B. eine konkrete Zieldefinition oder ein Finanzierungsplan. Die fristgerecht vorgelegten Verwendungsnachweise und Sachberichte hat das Integrationsamt nicht abschließend geprüft und ausgewertet. Es muss die zuwendungsrechtlichen Vorgaben beachten.

Das **Sozialministerium** ist der Auffassung, dass es sich bei der Verwendung aus dem Sondervermögen der Ausgleichsabgabe nicht um Zuwendungen handelt. Vielmehr würden gesetzliche Ansprüche von Arbeitgebern und betroffenen Menschen erfüllt, die sich direkt aus dem SGB IX und der Ausgleichsabgabe-Verordnung ergäben. Das Sondervermögen Ausgleichsabgabe gehöre nicht zu den Mitteln des Landes. Gleichwohl werde künftig eine zeitnähere Prüfung der Verwendungsnachweise sichergestellt.

Der **LRH** bleibt bei der Feststellung, dass es sich bei der Förderung der Kreise und kreisfreien Städte für die Koordination des Projekts „Übergang Schule - Beruf“ und der Modellprojekte um Zuwendungen handelt. Das Integrationsamt hat die Fördermittel entweder durch Zuwendungsbescheid oder über Zuwendungsverträge gewährt. Direkte gesetzliche Ansprüche aus dem SGB IX ergeben sich für die geprüften Bereiche nicht.

23.4 **Wie hat das Integrationsamt gesteuert?**

Die IFD unterstützen schwerbehinderte Menschen bei einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. 2012 haben sie zwei Drittel der Arbeitsplätze ihrer Klienten gesichert. Dies ist ein gutes Ergebnis. Es bestehen allerdings landesweit große Unterschiede. Die Bandbreite der durchschnittlichen Betreuungsdauer geht von 6 bis 12 Monaten. Das Integrationsamt hat die Gründe für diese Unterschiede nicht ermittelt.

Das **Sozialministerium** teilt mit, die unterschiedlichen Betreuungszeiten seien behinderungsbedingt.

Der **LRH** stellt fest, dass sich die betreuten Arbeitnehmer von IFD zu IFD behinderungsbedingt nicht unterscheiden. Das Integrationsamt muss den Gründen für die unterschiedlichen Betreuungszeiten nachgehen.

Im Modellprojekt "Übergang Schule - Beruf" werden Schüler aus Förderzentren für geistige sowie körperliche und motorische Entwicklung unterstützt. Ziel ist es, möglichst viele Schulabgänger in den allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern. Durch intensive Berufsvorbereitung mit praktischer Erprobung sollen die Berufswahlmöglichkeiten erhöht werden. Das Projekt läuft über 4 Schuljahre bis zum 30.06.2014. Es wird in Zusammenarbeit mit den Schulen von den IFD durchgeführt. Mit der zentralen Projektsteuerung und der wissenschaftlichen Begleitung hat das Integrationsamt die Brücke Schleswig-Holstein gGmbH (Brücke SH) über einen Leistungsvertrag beauftragt. Allerdings ist die Brücke SH in 5 Kreisen zugleich Träger der IFD. Damit kann sie das Projekt nicht unabhängig steuern. Ebenso ist eine unabhängige wissenschaftliche Begleitung nicht gewährleistet. Das Integrationsamt sollte die Steuerung selbst übernehmen. Eine externe, unabhängige Stelle sollte das Projekt wissenschaftlich begleiten.

Das **Sozialministerium** erklärt, dass die zentrale Projektsteuerung bei einer Mitarbeiterin des Integrationsamts liege, während die wissenschaftliche Koordinierung und Begleitung extern durch eine Mitarbeiterin der Brücke SH wahrgenommen würde. Der vom LRH beschriebene Interessenkonflikt bestehe nicht.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass eine unabhängige wissenschaftliche Begleitung durch die Brücke SH nicht gegeben ist, da sie in 5 Kreisen zugleich Träger der IFD ist.

2012 wurden über das Projekt 42 Schüler für den allgemeinen Arbeitsmarkt vorgeschlagen. 16 von ihnen besuchen nun eine Werkstatt für Menschen mit Behinderung. Ein wesentlicher Grund: Die Bundesagentur für Arbeit ist nicht ausreichend eingebunden. Um die berufliche Eignung festzustellen, wendet sie ihr eigenes Instrumentarium an. Es ist nicht mit dem des Projekts „Übergang Schule - Beruf“ abgestimmt. Das Integrationsamt muss mit der Bundesagentur vereinbaren, dass sie die Empfehlungen des Projekts zur beruflichen Eignung anerkennt und umsetzt. Unter dieser Voraussetzung ist das Projekt zu verstetigen.

Das **Sozialministerium** berichtet, die Umsetzung der mit der Regionaldirektion Nord vereinbarten Kooperation werde ständig verbessert.

Die IFD sollen behinderte Menschen beim Übergang aus den Werkstätten in den allgemeinen Arbeitsmarkt begleiten. 2012 wurden von 43 Teilnehmern 6 in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt. Das Integrationsamt muss dafür Sorge tragen, dass die Teilnehmerzahl steigt. Dazu muss es mit den Trägern von Werkstätten und der örtlichen Sozialhilfe sowie der

Bundesagentur für Arbeit kooperieren. Eine längere Betreuungszeit ist erforderlich. Die IFD müssen regelmäßig an den Sitzungen der Fachausschüsse für Werkstätten teilnehmen können. Das lassen nicht alle Werkstätten zu.¹

Das **Sozialministerium** strebt zur Vermeidung von Werkstattbetreuung für den Herbst 2014 regional die Erprobung eines „Budgets für Arbeit“ an.²

Daneben gibt es Modellprojekte, in denen

- Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen akquiriert und besetzt sowie
- Arbeitgeber und betriebliche Gremien über mögliche Förderungen und berufliche Eingliederungen informiert werden.

Die Ergebnisse der Projekte sind unbefriedigend. Die Aufgaben sind auf mehrere Projekte verteilt. Dadurch entstanden mehrfache und kontraproduktive Zuständigkeiten. Stattdessen sollten die IFD die Aufgaben übernehmen. Sie gehen von den Ressourcen des schwerbehinderten Menschen aus. Dieser Ansatz verspricht gute Erfolge.

23.5 Welche Förderungen aus der Ausgleichsabgabe sind noch möglich?

Das Integrationsamt kann die Fördersätze für die begleitenden Hilfen erhöhen. So werden Arbeitgeber motiviert, schwerbehinderte Menschen einzustellen. Es kann die Ausgleichsabgabe auch für das Errichten, Erweitern und Modernisieren förderfähiger Einrichtungen, z. B. von Werkstätten für behinderte Menschen, verwenden. Ebenso können Investitionen in Berufsbildungs- und Förderwerken bezuschusst werden, soweit sie Menschen mit Behinderung beruflich qualifizieren.

Das **Sozialministerium** ist der Auffassung, eine Finanzierung von Werkstätten bzw. Werkstattplätzen sei für die Entwicklung in der Eingliederungshilfe kontraproduktiv.

Der **LRH** weist darauf hin, dass sich seine Empfehlung in erster Linie auf Investitionen für bestehende Plätze bezieht.

¹ Bei jeder Werkstatt für behinderte Menschen ist ein Fachausschuss zu bilden (§ 2 Werkstattverordnung). Der Fachausschuss gibt eine Empfehlung über die Art und Form der in der Werkstatt für behinderte Menschen im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen ab. In ihm sind Vertreter der Werkstatt, der Bundesagentur für Arbeit und des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe oder des nach Landesrecht bestimmten örtlichen Trägers der Sozialhilfe vertreten.

² Bei dem Budget für Arbeit finanziert der Sozialhilfeträger dem Hilfeempfänger anstelle der ambulanten oder stationären Eingliederungshilfe die fachliche Unterstützung bei der beruflichen Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt.