

Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit

25. Ausgleichsabgabe zur Förderung schwerbehinderter Menschen - Förderung neu ausrichten

Die meisten Integrationsprojekte sind wirtschaftlich gescheitert. Die Förderung schwerbehinderter Menschen muss neu ausgerichtet werden. Unternehmen, die schwerbehinderte Menschen beschäftigen, sollten wirksamer unterstützt werden.

Durch die Verlagerung des Integrationsamtes in das Sozialministerium sind keine Synergieeffekte eingetreten. Eine Rückübertragung auf den nachgeordneten Bereich ist organisatorisch geboten und wirtschaftlich sinnvoll.

Die Ausgleichsabgabe soll Arbeitgeber anhalten, in ihren Betrieben die vorgeschriebene Mindestzahl schwerbehinderter Menschen zu beschäftigen.¹ Sofern dies nicht geschieht, haben sie für jeden nicht besetzten Pflichtarbeitsplatz eine Ausgleichsabgabe zu entrichten. Mit den Einnahmen sollen schwerbehinderte Menschen gefördert und deren selbst bestimmte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie die Chancengleichheit ermöglicht werden.

Mit Wirkung vom 10.12.2003 ist ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen „Ausgleichsabgabe“ mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung geschaffen worden. Die Rücklagen aus der Ausgleichsabgabe sind von 5,2 Mio. € in 2005 auf 28,2 Mio. € in 2009 gestiegen.

25.1 Integrationsamt auf den nachgeordneten Bereich zurück übertragen

Für die Ausgleichsabgabe ist das Integrationsamt zuständig. Bis zum 30.05.2008 war es Teil des Landesamtes für soziale Dienste. Am 01.06.2008 ist das Integrationsamt in das Sozialministerium verlagert worden.

Ministerielle Aufgaben dienen der Vorbereitung, Unterstützung oder Erfüllung von Regierungsaufgaben. Dazu zählen insbesondere vorbereitende Aufgaben im Bereich der Rechtsetzung, unterstützende Funktionen in Politikfeldern, zentrale Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber zugeordneten Ämtern und nachgeordneten Behörden, Planung sowie Erfolgskontrolle für den Geschäftsbereich und die interministerielle Kooperation

¹ § 71 Abs. 1 Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - vom 19.06.2001 (BGBl. I S. 1046); zuletzt geändert durch das Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung vom 20.12.2008 (BGBl. I S. 2959).

und Koordination (siehe Tz. 3.1.1 GGO¹). Vollzugsaufgaben sollen die Ministerien grundsätzlich nicht wahrnehmen. Nur in politisch bedeutenden Angelegenheiten oder wenn eine andere Zuordnung nicht effizient wäre, können Vollzugsaufgaben durchgeführt werden.

Die Aufgaben des Integrationsamtes sind durch viele Einzelfallhilfen mit zum Teil kleinteiliger Sachbearbeitung gekennzeichnet. Sie gehören nicht zu den ministeriellen, sondern zu den Vollzugsaufgaben. Durch die Verlagerung werden die Aufgaben nicht besser erledigt. Synergieeffekte sind nicht eingetreten. Deshalb ist es organisatorisch geboten und wirtschaftlich sinnvoll, das Integrationsamt auf den nachgeordneten Bereich zurück zu übertragen.

Der Vorschlag des LRH wird vom **Sozialministerium** grundsätzlich geteilt. In der derzeitigen Situation werde es aber wegen der Neuausrichtung der Förderung zunächst davon absehen.

25.2 **Integrationsprojekte wirtschaftlich gescheitert**

Integrationsprojekte sind rechtlich und wirtschaftlich selbstständige Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes oder unternehmensinterne Betriebe oder Abteilungen. Sie können Zuwendungen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe erhalten. Langfristig sollen sie sich unter Marktbedingungen aus eigener Kraft behaupten.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass Integrationsprojekte ein spezielles, mit besonderen Aufgaben versehenes Eingliederungsangebot für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen seien. Sie böten dieser Zielgruppe nicht nur Beschäftigung, sondern auch eine arbeitsbegleitende Betreuung an. Die hierdurch entstehenden Kosten könnten in der Regel nicht ausschließlich durch die Erzielung von Erlösen am Markt gedeckt werden, sondern müssten auch zukünftig durch laufende öffentliche Zuschüsse in Form von Zahlungen für Minderleistungsausgleich und Betreuungsaufwand ausgeglichen werden.

Der LRH hat bereits 2006 die Erhebung und die Verwendung der Ausgleichsabgabe geprüft. Ergebnis: Das Integrationsamt hat bei den geförderten Projekten die Wirtschaftlichkeit nur unzureichend beachtet. Die Integrationsprojekte können überwiegend nicht im freien Wettbewerb bestehen. Sie waren auf laufende Zuwendungen angewiesen. Im Verhältnis

¹ 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).

zum Fördervolumen war die Zahl der entstandenen Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen zu gering.

In der Nachschau 2009 hat der LRH geprüft, ob

- das Integrationsamt vor Genehmigung der Zuwendungen die Wirtschaftlichkeit der Integrationsprojekte umfassend geprüft hat,
- die geförderten Arbeitsplätze langfristig gesichert und tatsächlich besetzt sind,
- positive Betriebsergebnisse erzielt werden,
- für Integrationsprojekte weiterhin Ausgleichszahlungen für Minderleistung gewährt werden.

Das Integrationsamt hat von 2001 bis 2009 Integrationsprojekte mit 16,5 Mio. € durch Darlehen und Zuschüsse gefördert. Der LRH hat 18 Projekte geprüft. Seine 2006 gestellte Prognose zur wirtschaftlichen Entwicklung der Integrationsprojekte hat sich bewahrheitet:

Die Liquidität der Projekte ist von Ausnahmen abgesehen äußerst angespannt. Nur durch Betriebskostenzuschüsse und Darlehen der Gesellschafter konnten Insolvenzen verhindert werden. Um die Zahlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten, sind die Projekte auf ständige Personalkostenzuschüsse angewiesen. 7 der 18 geprüften Integrationsprojekte sind insolvenzgefährdet bzw. stark insolvenzgefährdet. 2 haben aus wirtschaftlichen Gründen ihre Geschäftstätigkeit eingestellt.

3 Integrationsprojekte haben wegen der finanziellen Notlage den Antrag gestellt, die Investitionsdarlehen in nicht rückzahlbare Zuschüsse umzuwandeln. Davon haben 2 die dem Integrationsamt zustehende Vorsteuer (rd. 900.000 €) aus der Investitionsförderung nicht erstattet, sondern für den laufenden Betrieb verbraucht. Die Träger haben beantragt, auch diese Beträge in nicht rückzahlbare Zuschüsse umzuwandeln. Ende 2009 hat das Integrationsamt mit den Trägern vereinbart, dass vor einer Entscheidung über den Antrag ein externer Gutachter eingeschaltet wird. Er soll die Möglichkeiten zur Fortführung der Integrationsprojekte beurteilen.

Die Restdarlehen in Zuschüsse umzuwandeln und auf die Vorsteuerrückstattung zu verzichten, wird die Liquidität der Integrationsprojekte nicht nachhaltig verbessern.

Die externen Gutachten müssen die Marktchancen realistisch beurteilen und eindeutige Aussagen zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum Abbau der Verschuldung treffen. Das Integrationsamt muss die Gutachten kritisch prüfen und bewerten. Werden in den Gutachten keine durchschlagenden und nachvollziehbaren Erfolge prognostiziert, muss das Integrationsamt von weiteren Förderungen absehen und die Mittel zurückfordern. Bei einem positiven Votum des Gutachters sollte das Integrationsamt die wei-

tere Förderung von einer angemessenen Beteiligung der Träger an der Entschuldung der Projekte abhängig machen.

Für die Integrationsprojekte ist die Umsatzsteuer der getätigten Investitionen als Vorsteuer abzugsfähig. Sie haben die Vorsteuer gegenüber dem Finanzamt geltend gemacht und zurückerhalten. Die Vorsteuer gehört nicht zu den zuwendungsfähigen Ausgaben. Das Integrationsamt muss die Vorsteuerbeträge von den Integrationsprojekten zurückfordern.

Das **Sozialministerium** teilt mit, dass das Integrationsamt nach Prüfung des Verwendungsnachweises bei einem Projekt die Rückforderung der Vorsteuer geltend gemacht habe. Derzeit laufe das Anhörungsverfahren. Bei dem zweiten Projekt läge dem Integrationsamt noch kein baufachlich geprüfter Verwendungsnachweis vor.

Das Integrationsamt hat die Entwicklung der von ihr geförderten Projekte nicht ausreichend begleitet. Der Umfang der finanziellen Notlagen ist erst durch die vom LRH ausgewerteten Jahresabschlüsse bekannt geworden.

25.2.1 **Förderung zu hoch - Personalstellen nicht besetzt**

Mit Mitteln der Ausgleichabgabe wurden in den Integrationsprojekten rd. 180 (Vollzeit)Stellen für schwerbehinderte Menschen gefördert. Davon waren 2008 nur 150 besetzt. Jede besetzte Vollzeitstelle ist danach durchschnittlich mit 110.000 € investiv gefördert worden. Die Bandbreite der Förderungen je Arbeitsplatz ist groß. Bei mehreren Projekten stehen die Fördermittel in einem nicht vertretbaren Verhältnis zur Zahl der Arbeitsplätze. Ein Projekt der Hotel- und Gastronomiebranche wurde beispielsweise mit 217.000 € pro schwerbehindertem Beschäftigten gefördert.

Das **Sozialministerium** beabsichtigt, bei neuen Integrationsprojekten die Höhe der Fördermittel in ein vertretbares Verhältnis zur Zahl der Arbeitsplätze für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen zu setzen.

Das Integrationsamt hat die Investitionsförderung mit der Nebenbestimmung gewährt, eine bestimmte Zahl von Arbeitsplätzen für schwerbehinderte Menschen und für Menschen ohne Behinderung zu schaffen. In den Bewilligungsbescheiden fehlen in einigen Fällen verbindliche Regelungen,

- ob es sich um eine Nebenbestimmung handelt, die bei Nichterfüllung zur Kürzung der Förderung führt;
- bis zu welchem Zeitpunkt die Stellen besetzt sein müssen (zeitliche Staffelung);
- ob es sich hierbei um Voll- oder Teilzeitstellen handelt.

Die Träger der Integrationsprojekte haben dem Integrationsamt jährlich die Zahl der mit schwerbehinderten und nicht behinderten Menschen besetzten Arbeitsplätze gemeldet. Bezogen auf Vollzeitstellen haben 2008 12 von 15 Integrationsprojekten die im Zuwendungsbescheid vorgegebenen Arbeitsplätze nicht vollständig besetzt. Anfang 2009 hat das Integrationsamt auf die zu schaffenden Arbeitsplätze hingewiesen. Es bat die Projektträger um Auskunft, wann und wie die Stellen besetzt werden. Bei den Betrieben eines Wohlfahrtsverbands ist dies auf Unverständnis gestoßen. Die Nebenbestimmung des Zuwendungsbescheids werde nicht als „Muss-Bestimmung“, sondern als eine geplante Größe verstanden. Die Stellenbesetzung könne nicht verbindlich zugesagt werden. Diese sei von der wirtschaftlichen Situation abhängig.

Würde dieser Argumentation gefolgt, müsste kein Integrationsprojekt in schlechter wirtschaftlicher Lage schwerbehinderte Menschen beschäftigen. Zu diesem Zweck sind sie jedoch gegründet und gefördert worden.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass in Zuwendungsbescheiden künftig verbindliche Regelungen zur Besetzung der vorgesehenen Arbeitsplätze für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen - verbunden mit einem Widerruf der Förderung bei Nichtbesetzung - enthalten sein werden.

25.2.2 **Verwendungsnachweise nur schleppend geprüft**

Verwendungsnachweise für die investive Förderung der Projekte werden nach wie vor äußerst schleppend geprüft. Die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) benötigt z. T. mehr als 3 Jahre, um die Bauvorhaben zu prüfen. Angesichts von Rückforderungsansprüchen in Millionenhöhe ist dies unverantwortlich. Bereits 2006 hatte der LRH das Integrationsamt aufgefordert, nicht auf das Ergebnis der baufachlichen Prüfung durch die GMSH zu warten. Erstattungsansprüche, insbesondere aus der geltend gemachten Vorsteuer, sollten unter dem Vorbehalt der abschließenden Prüfung unverzüglich realisiert werden.

Das Integrationsamt ist dieser Forderung nicht nachgekommen.

Das **Sozialministerium** will die Rahmenbedingungen für Integrationsprojekte entsprechend den gesetzlichen Grundlagen umsetzen. Es wird dabei die Vorschläge des LRH beachten.

25.3 **Förderung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe neu ausrichten**

Um Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen zu schaffen und zu erhalten, müssen die Förderungen neu ausgerichtet werden. Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes, die schwerbehinderte Menschen beschäftigen, müssen wirksamer gefördert werden. Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und die Integrationsfachdienste sind stärker in die Vermittlung und Beratung einzubeziehen. Der LRH empfiehlt, die Ausgleichsabgabe verstärkt für folgende Bereiche zu verwenden:

25.3.1 **Integrationsfachdienste**

Integrationsfachdienste (IFD) sind Dienste Dritter, die bei der Durchführung der Maßnahmen zur Teilhabe schwerbehinderter und behinderter Menschen am Arbeitsleben beteiligt werden. Träger der IFD sind Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege. Sie haben eine zentrale Funktion als Schnittstelle zwischen schwerbehinderten Menschen, Arbeitgebern, Rehabilitations- und Maßnahmeträgern sowie sonstigen Diensten. Um schwerbehinderte Menschen effektiv zu begleiten und zu vermitteln sowie um Arbeitsplätze zu erhalten, muss ein dichtes regionales Beratungs- und Betreuungsnetz geschaffen werden. Es ist notwendig, den Leistungsumfang und die Organisationsstrukturen der IFD anzupassen. Das Integrationsamt sollte die Dienstleistungen der IFD planen, begleiten und kontrollieren sowie ihre Ergebnisse auswerten.

25.3.2 **Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen (§ 15 SchwbAV)**

Nach § 15 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV) können Arbeitgeber, die neue Arbeits- und Ausbildungsplätze für schwerbehinderte Menschen schaffen, vom Integrationsamt investiv gefördert werden. Um stärkere Anreize zu geben, sollte die Regelförderung in Einzelfällen von bisher 50 % auf bis zu 75 % der investiven Ausgaben erhöht werden.

25.3.3 **Leistungen bei außergewöhnlichen Belastungen (§ 27 SchwbAV)**

Für außergewöhnliche Belastungen, die aus der Beschäftigung schwerbehinderter Mitarbeiter entstehen, können Arbeitgeber einen finanziellen Ausgleich erhalten. Der finanzielle Förderrahmen ist insgesamt ausreichend, um die Nachteile aus der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auszugleichen. Es ist jedoch eine intensivere Betreuung und Unterstützung der Arbeitgeber durch die IFD und die Betriebsberater der Kammern notwendig. Dies würde die bestehenden Arbeitsplätze sichern. Durch gute Betreuungsarbeit und finanzielle Anreize werden Arbeitgeber moti-

viert, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Deshalb sollten die Strukturen der IFD angepasst und die notwendigen personellen Ressourcen der Kammern aus den Mitteln der Ausgleichsabgabe finanziert werden.

25.3.4 **Unterstützte Beschäftigung (§ 38 a SGB IX)**

2009 trat das Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung in Kraft. Seitdem können behinderte Menschen gefördert werden, die zwar keine Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) benötigen, aber auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ohne besondere Unterstützung nicht Fuß fassen können (z. B. Schulabgänger aus Förderschulen). Das Integrationsamt kann mit dieser Förderung dazu beitragen, Arbeitsplätze für behinderte Menschen im allgemeinen Arbeitsmarkt zu schaffen und zu erhalten. Für die IFD könnte sich ein weiteres Betätigungsfeld öffnen. Um einen fließenden Übergang zwischen Qualifizierungs- und Begleitungsphase sicherzustellen, müssen alle Beteiligten frühzeitig kooperieren.

25.3.5 **Übergang Schule - Beruf**

Die Fallzahlen in den WfbM sind von 2000 bis 2009 über 40 % angestiegen. Auch aufgrund des schwierigen Arbeitsmarktes hat sich ein Automatismus entwickelt, wonach ganze Abgangsklassen der Förderzentren im Klassenverband in WfbM eingegliedert werden.

Das Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt des Zukunftsprogramms Arbeit ist nicht auf die Zielgruppe „Schüler der Förderzentren mit dem Schwerpunkt geistige Entwicklung“ und auf WfbM-Beschäftigte ausgerichtet. Deshalb fördert das Integrationsamt seit 2008 die Integration dieser Schüler in ausgewählten Modellregionen mit 1,2 Mio. € über 3 Jahre. Der Erfolg des Projekts hängt von einer besseren Vernetzung ab (Kommunen, Städte und Landkreise, kommunale Landesverbände, Agenturen für Arbeit, Verbände behinderter Menschen, Förderzentren, Werkstätten).

Für das Folgeprojekt sollten die positiven Erfahrungen vergleichbarer Projekte anderer Bundesländer genutzt werden. Auch das Instrument der „Unterstützten Beschäftigung“ kann hier sinnvoll eingesetzt werden.

Das **Sozialministerium** teilt die Einschätzung des LRH, für dieses Projekt regionale Netzwerke zu etablieren.

25.3.6 **Vermittlung und Beratung durch Handwerks-, Industrie- und Handelskammern**

Die Kammern sind eng mit den Arbeitgebern verbunden. Das Integrationsamt beabsichtigt, mit Mitteln der Ausgleichsabgabe bei den Kammern

betriebliche Berater zu fördern. Dies ist sinnvoll. Die betrieblichen Berater können Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen im allgemeinen Arbeitsmarkt vermitteln und die Arbeitgeber beraten. Durch den Schwerpunkt Akquisition ergänzen sie sich mit den Mitarbeitern der IFD. Mit der besseren Anbindung zur Wirtschaft wird eine höhere Bereitschaft der Arbeitgeber zur Einrichtung von Arbeitsplätzen erreicht.

Das **Sozialministerium** teilt mit, dass ab Sommer 2010 der Einsatz von Fachberater(innen)n und -beratern in mehreren Regionen und angebunden bei verschiedenen Institutionen (in Planung: UV-Nord, IHK Lübeck, „Verein zur Förderung der betrieblichen Eingliederung im Handwerk“ - Träger dieses Vereins sind u. a. die Kreishandwerkerschaften) zunächst modellhaft für jeweils drei Jahre erprobt werde.

25.3.7 **Kooperationsmodelle**

Kooperationsmodelle mit der gewerblichen Wirtschaft sind den von Wohlfahrtsverbänden geführten Integrationsprojekten vorzuziehen. Sie haben aufgrund der engen Verbindung zu gewinnorientiert arbeitenden Unternehmen und deren vergleichsweise professioneller Führung größere Marktchancen.

Das **Sozialministerium** stimmt den Vorschlägen des LRH zur Neuausrichtung der Förderung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe zu. Bei der Förderung von Integrationsprojekten werde noch stärker die dauerhafte wirtschaftliche Tragfähigkeit der Konzepte im Fokus stehen.