



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2016

Nr. 12 Förderung von Integrationsprojekten - wirtschaftliche Tragfähigkeit vieler Projekte nicht gewährleistet -

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. 12 Förderung von Integrationsprojekten
- wirtschaftliche Tragfähigkeit vieler Projekte nicht
gewährleistet -**

Das Land förderte Integrationsprojekte, deren wirtschaftliche Situation überwiegend als schlecht bis stark insolvenzgefährdet zu bewerten war. Dies betraf bei den Integrationsprojekten des Jahres 2011 fast zwei Drittel der geförderten Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen. Die begleitende Erfolgskontrolle beruhte auf nicht vergleichbaren Daten, sodass eine Bewertung der Integrationsprojekte nach einheitlichen Maßstäben nicht sichergestellt war.

Bei 35 der 39 geprüften Integrationsprojekte waren Ende März 2013 nur 450 Plätze von 613 geförderten Arbeitsplätzen besetzt. Verbindliche Vorgaben für die Besetzung der Arbeitsplätze als Voraussetzung für die Förderung fehlten in den Zuwendungsbescheiden.

Das Förderverfahren wies erhebliche Mängel auf. Zuwendungsbedarfe wurden nicht geprüft, Fördermittel ohne ausreichende Grundlage und ohne Mittelanforderung ausgezahlt, Erstattungsansprüche unzureichend gesichert sowie Verwendungsnachweise nicht verlangt.

1 Allgemeines

Integrationsprojekte sind rechtlich und wirtschaftlich selbstständige Unternehmen, unternehmensinterne Betriebe oder Abteilungen zur Beschäftigung und arbeitsbegleitenden Betreuung schwerbehinderter Menschen, deren Teilhabe an einer sonstigen Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf besondere Schwierigkeiten stößt. Integrationsunternehmen beschäftigen mindestens 25 % schwerbehinderte Menschen.

Aus Mitteln der Ausgleichsabgabe¹ können Integrationsprojekte Leistungen für Aufbau, Erweiterung, Modernisierung und Ausstattung einschließlich einer betriebswirtschaftlichen Beratung und für besonderen Aufwand erhalten².

Für das Förderverfahren ist das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung zuständig. Begleitend wird im Auftrag des Landes eine externe Gutachter- und Beratungsstelle tätig. Sie berät die Antragsteller über Fördermöglichkeiten und erstellt bei Neugründungen und Erweiterungen von Integrationsprojekten Gutachten über deren wirtschaftliche Tragfähigkeit. Technische Berater des Landesamts bewerten in Stellungnahmen die technische und organisatorische Umsetzbarkeit der Projekte. Die Gutachten und Stellungnahmen dienen als Grundlage für die Entscheidungen des Landesamts über die Förderanträge.

In den Jahren 2004 bis 2013 wurden den Meldungen des Landesamts an das für Soziales zuständige Ministerium zufolge aus Mitteln der Ausgleichsabgabe und

¹ Solange Arbeitgeber die vorgeschriebene Zahl schwerbehinderter Menschen nicht beschäftigen, entrichten sie für jeden unbesetzten Pflichtarbeitsplatz eine Ausgleichsabgabe. Die damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben der Ausgleichsabgabe sind im Landeshaushalt im Einzelplan 06 Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, Kapitel 06 04 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Titelgruppe 71 Ausgleichsabgabe nach § 77 SGB IX veranschlagt.

² §§ 132 bis 134 Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1046, 1047), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

sonstigen Landesmitteln Ausgaben von fast 70,2 Mio. € zur Förderung von Integrationsprojekten geleistet. Im gleichen Zeitraum entwickelte sich die Zahl der Integrationsprojekte und der geförderten Pflichtarbeitsplätze³ für schwerbehinderte Menschen zum Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Jahres wie folgt⁴:

Jahr	Zahl der Integrationsprojekte	geförderte Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen
2004	28	335
2005	37	426
2006	46	466
2007	48	523
2008	56	648
2009	67	770
2010	68	817
2011	73	872
2012	73	931
2013	69	870

Der Rechnungshof hat die Förderung von 39 Integrationsprojekten geprüft. Diese erhielten in 110 Fällen Zuwendungen für investive Maßnahmen (z. B. Gebäudeerweiterungen, Betriebsausstattungen). Außerdem hat er die Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Integrationsprojekten untersucht.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzureichende betriebswirtschaftliche Begutachtung

Integrationsprojekte müssen sich betriebswirtschaftlich erfolgreich am Markt betätigen, um Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen dauerhaft erhalten zu können. Vor diesem Hintergrund schätzte die externe Gutachter- und Beratungsstelle die wirtschaftliche Tragfähigkeit auf Grundlage der Konzepte und Wirtschaftspläne der Integrationsprojekte ein. Sie ermittelte die voraussichtlichen Betriebsergebnisse und legte der Bewertung der Liquiditätsplanung den Cashflow⁵ für die nächsten sechs Jahre zugrunde. Ein Projekt galt danach als wirtschaftlich tragfähig, wenn spätestens im sechsten Jahr ein positives Betriebsergebnis zu erwarten war.

Der Rechnungshof hat die im Jahr 2011 aktiven Integrationsprojekte⁶ mittels einer Methode zum Rating von Unternehmen durch Kennzahlen (sogenannte multiple Diskriminanzanalyse⁷) bewertet, um Hinweise zur Insolvenz-Früherkennung zu gewinnen. Dabei werden neben dem Cashflow auch die Bilanzsumme, das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit, Verbindlichkeiten, Vorräte und Betriebsleistung erfasst. Dies führte zu folgenden Ergebnissen:

³ Nach § 132 SGB IX und § 54 SGB XII - Sozialhilfe - vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1133).

⁴ Monitoring-Datenbank und hieraus erstellte Statistik zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres.

⁵ Der Cashflow ergibt sich aus dem Betriebsergebnis nach Lohnkostenzuschüssen erhöht um die Abschreibungen.

⁶ Unberücksichtigt blieben Integrationsprojekte, die lediglich eine Gewinnermittlung durchführten, keine Jahresabschlüsse oder keine Gewinn- und Verlustrechnungen vorlegten.

⁷ Bei dieser Methode zum Rating von Unternehmen werden sechs ausgewählte Kennzahlen mit vorgegebenen Gewichtungsfaktoren multipliziert. Anschließend werden die sechs Produkte addiert. Die Summe heißt Diskriminanzfunktion. Von deren Höhe hängt es ab, wie das Unternehmen zu klassifizieren ist (von extrem gut bis stark insolvenzgefährdet).

Bewertung der wirtschaftlichen Situation der Integrationsprojekte ⁷	Integrationsprojekte im Jahr 2011		geförderte Pflichtarbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen nach § 132 SGB IX	
	Zahl	%	Zahl	%
extrem gut	10	20	55	8
sehr gut	4	8	40	6
gut	2	4	70	10
mittelgut	6	12	83	12
schlecht	10	20	194	28
leicht insolvenzgefährdet	4	8	48	7
insolvenzgefährdet	2	4	18	3
stark insolvenzgefährdet	12	24	179	26
insgesamt	50	100	687	100

Danach war die wirtschaftliche Situation der meisten Integrationsprojekte (56 %) als schlecht bis stark insolvenzgefährdet zu bewerten. Dies betraf 64 % der geförderten Arbeitsplätze.

Die Prognosen der externen Gutachter- und Beratungsstelle zur wirtschaftlichen Entwicklung der Integrationsprojekte waren überwiegend zu optimistisch. Sie wurden ohne hinreichende eigene Prüfung vom Landesamt übernommen. In den Jahren 2005 bis 2013 stellten insgesamt 26 Integrationsprojekte ihre Geschäftstätigkeit ein oder meldeten Insolvenz an.

Um die Liquidität eines Integrationsprojekts zu bewerten, reicht es nicht aus, nur den Cashflow zu ermitteln. Es bedarf einer Liquiditätsplanung, die alle Mittelzu- und -abflüsse umfasst. Insbesondere sollten Darlehensaufnahmen und deren Tilgung berücksichtigt werden.

Das Landesamt hat erklärt, die Gutachten würden um eine detaillierte Liquiditätsplanung erweitert. Es werde geprüft, ob die Beurteilung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit weiter optimiert werden könne.

2.2 Uneinheitliche Datenbasis für das Controlling

Die externe Gutachter- und Beratungsstelle führte zur begleitenden Erfolgskontrolle ein Monitoring durch, das auch ein betriebswirtschaftliches Controlling umfasste. Für diesen Zweck analysierte sie die von den Integrationsprojekten quartalsweise übermittelten betriebswirtschaftlichen Auswertungen und die Jahresabschlüsse.

Allerdings wandten die Integrationsprojekte bei der Bilanzierung von Investitions- und Aufwandszuschüssen unterschiedliche Methoden an und erfassten Abschreibungen uneinheitlich. Daher waren die Daten nicht vergleichbar und eine Bewertung der Projekte nach einheitlichen Maßstäben nicht möglich. Ein Abgleich der Ist-Werte mit den Plandaten unterblieb. Erkenntnisse über die Notwendigkeit einer frühzeitigen Beratung insbesondere von in der Krise befindlichen Integrationsprojekten konnten daher nicht gewonnen werden.

Das Landesamt hat erklärt, es werde den Integrationsprojekten die Darstellungsform ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse künftig im Zuwendungsbescheid vorgeben und eine einheitliche Bewertung der Finanzdaten sicherstellen. Es werde geprüft, ob und wie der Abgleich der Ist-Werte mit den Plandaten ermöglicht werden könne.

2.3 Unvollständige Besetzung geförderter Arbeitsplätze

In den Jahren 2001 bis 2012 war bei 35 der geprüften Integrationsprojekte die Einrichtung von insgesamt 613 Arbeitsplätzen für schwerbehinderte Menschen gefördert worden. Zum 31. März 2013 waren lediglich 450 dieser Plätze besetzt. Damit blieb mehr als ein Viertel der geförderten Arbeitsplätze unbesetzt.

Vor diesem Hintergrund erachtet es der Rechnungshof als erforderlich, im Zuwendungsbescheid Festlegungen zum spätesten Zeitpunkt der Einstellung, zur Dauer der Besetzungspflicht und zum zeitlichen Umfang der Arbeitsplätze (Voll- oder Teilzeitstellen) zu treffen. Zudem sollte die regionale Situation des Arbeitsmarkts für schwerbehinderte Menschen ermittelt werden, um die Umsetzbarkeit der beantragten Integrationsprojekte besser bewerten zu können.

Das Landesamt hat mitgeteilt, die Bescheide seien zwischenzeitlich hinsichtlich der Besetzung der geförderten Arbeitsplätze ergänzt worden. Die regionale Situation des Arbeitsmarkts für schwerbehinderte Menschen werde konkreter ermittelt und stärker in die Bewertung des beantragten Integrationsprojekts einbezogen.

2.4 Mängelbehaftetes Förderverfahren

Zum Förderverfahren wurde im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- In mehreren Fällen wurden die Technischen Berater des Landesamts, die u. a. die Notwendigkeit behindertengerechter Ausstattungen sowie die Angemessenheit von Investitionen und die Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen zu prüfen haben, nicht oder erst spät in das Förderverfahren eingebunden. Entscheidungen über Zuwendungsanträge ergingen ohne deren Stellungnahme oder wichen ohne Begründung von deren Bewertungen ab.
- Zuwendungsbedarfe wurden nicht geprüft. Ein Antragsteller mit einem Konzerngewinn von 75 Mio. € im Geschäftsjahr 2010/2011 erhielt ohne nachvollziehbare Begründung die maximale Fördersumme von 22.500 € je zu beschäftigenden schwerbehinderten Menschen.
- Der Vorrang darlehensweiser Gewährung von Zuwendungen blieb weitgehend unberücksichtigt.
- Fördermittel zahlte das Landesamt auch vor Bestandskraft des Zuwendungsbescheids oder ohne Mittelanforderung aus.
- Erstattungsansprüche des Landes im Fall der Rücknahme oder des Widerrufs von Zuwendungsbescheiden waren nicht ausreichend gesichert.
- Verwendungsnachweise wurden nicht eingefordert und nicht geprüft.

Das Landesamt hat mitgeteilt, künftig werde die investive Förderung für Integrationsprojekte erst nach Eingang und Auswertung der Stellungnahmen der Technischen Berater bewilligt und diese würden rechtzeitig beauftragt. Die Stellungnahmen würden in das Bewilligungsverfahren einbezogen und ermittelte Bedarfe gewürdigt.

Eine Prüfung der Finanzstärke von großen Arbeitgebern müsse auch deren Bereitschaft zur Einstellung und dauerhaften Beschäftigung von besonders beeinträchtigten schwerbehinderten Personen berücksichtigen. Es werde geprüft, ob einheitliche Kriterien für die Abgrenzung der Förderung durch Darlehen oder durch Zuschüsse entwickelt werden könnten. Künftig werde die Entscheidung jeweils ausführlicher begründet.

Den Forderungen des Rechnungshofs zur Auszahlung der Fördermittel werde gefolgt. Künftig würden die Möglichkeiten der Anspruchsicherung ausgeschöpft und geeignete Formen zur bestmöglichen Sicherung gewählt. Zwischen- und Verwendungsnachweise würden eingefordert und geprüft. Die Prüfergebnisse würden in Vermerken festgehalten.

2.5 Überprüfungsbedürftige Veranschlagungspraxis von Haushaltsmitteln

Durch Ausgabereste⁸ der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) sowie des Titels 861 01 (Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung) verschiedener Kapitel des Einzelplans 06 wurde Kapitel 06 02 Titel 893 41 (Zuschüsse zum Bau und zur Ausstattung von Einrichtungen sowie sonstige Maßnahmen für behinderte Menschen) in den vergangenen Jahren regelmäßig verstärkt. Das für Soziales zuständige Ministerium wies dem Landesamt hiervon Mittel zur Bewirtschaftung zu. Diese setzte das Landesamt für Zwecke der Ausgleichsabgabe und damit auch für die Förderung der Integrationsprojekte ein.

In den Jahren 2005 bis 2013 entwickelten sich die verfügbaren Mittel und die Ist-Ausgaben bei der vorgenannten Haushaltsstelle wie folgt:

Kapitel 06 02 Titel 893 41				
Haushaltsjahr	Haushaltsansatz	Ausgabereste	Verfügbare Mittel	Ist-Ausgaben
	- € -			
2005	750.000	4.662.806,32	5.412.806,32	5.393.199,30
2006	750.000	3.314.599,00	4.064.599,00	3.956.360,52
2007	450.000	3.466.704,00	3.916.704,00	3.895.119,80
2008	450.000	2.200.000,00	2.650.000,00	2.615.300,65
2009	450.000	1.000.000,00	1.450.000,00	1.435.375,60
2010	450.000	2.038.641,03	2.488.641,03	2.475.038,31
2011	450.000	-	450.000,00	336.500,68
2012	450.000	2.101.840,17	2.551.840,17	2.538.340,17
2013	450.000	2.600.000,00	3.050.000,00	3.027.499,93

Die Ausgabereste erhöhten die verfügbaren Mittel in den einzelnen Haushaltsjahren gegenüber dem jeweiligen Haushaltsansatz auf bis zu 870 %.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die hohen Ansatzunterschreitungen bei Titeln der Hauptgruppe 4 und die deutlichen Mehrausgaben gegenüber den Ansätzen bei Kapitel 06 02 Titel 893 41 zum Anlass zu nehmen, im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren auch aus Gründen der Transparenz eine Änderung der Veranschlagung zu prüfen.

Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie hat erklärt, das Ministerium der Finanzen habe im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans 2016 im Bereich der Hauptgruppe 4 eine Kürzung von 2 Mio. € vorgenommen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch bei der Mittelausbringung zu Kapitel 06 02 Titel 893 41 die Veranschlagungsgrundsätze u. a. der Fälligkeit und Kas-senwirksamkeit⁹ zu beachten sind.

⁸ Übertragung von Bonusresten für andere Zwecke nach dem Bonus-/Malus-System.

⁹ § 11 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-1, sowie Nr. 1 zu § 11 VV-LHO.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) das Verfahren zur Beurteilung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Integrationsprojekte zu verbessern,
- b) die Gutachten zur voraussichtlichen wirtschaftlichen Entwicklung der Integrationsprojekte um eine detaillierte Liquiditätsplanung zu erweitern,
- c) den Integrationsprojekten die Darstellungsform der wirtschaftlichen Verhältnisse im Zuwendungsbescheid vorzugeben,
- d) für das betriebswirtschaftliche Controlling eine einheitliche Bewertung der Finanzdaten sicherzustellen,
- e) im Rahmen der begleitenden Erfolgskontrolle Ist-Werte mit den Plandaten der Integrationsprojekte abzugleichen,
- f) die Besetzung der geförderten Arbeitsplätze verbindlich in den Zuwendungsbescheiden zu regeln,
- g) die regionale Situation des Arbeitsmarktes für schwerbehinderte Menschen stärker in die Bewertung des beantragten Integrationsprojekts einzubeziehen,
- h) Förderungen erst nach Eingang und Auswertung der Stellungnahme des Technischen Beraters zu bewilligen und diesen rechtzeitig zu beauftragen,
- i) Mängel im Förderverfahren zu beheben,
- j) im Hinblick auf die hohen Ansatzunterschreitungen bei Titeln der Hauptgruppe 4 und die Ist-Ausgaben bei Kapitel 06 02 Titel 893 41 eine Änderung der Veranschlagung im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

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