

Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein



# Bemerkungen 2021

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 04. Mai 2021



Bemerkungen 2021

des

Landesrechnungshofs  
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 4. Mai 2021

## Impressum

### Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein  
Berliner Platz 2, 24103 Kiel  
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905  
Fax: 0431 988-8686  
Internet: [www.lrh.schleswig-holstein.de](http://www.lrh.schleswig-holstein.de)  
E-Mail: [poststelle@lrh.landsh.de](mailto:poststelle@lrh.landsh.de)

### Druck:

Firma  
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG  
Hansastraße 48  
24118 Kiel

# Inhaltsverzeichnis

|   | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| <b>Einleitung</b>   |              |
| 1. Allgemeines  | 11           |
| 2. Entlastung des Landesrechnungshofs   | 12           |
| 3. Besondere Prüfungsfälle  | 13           |
| <b>Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht</b>   |              |
| 4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2018  | 18           |
| 5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2019   | 18           |
| 6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögens-<br>übersicht 2019  | 27           |
| <b>Finanzministerium</b>  |              |
| 7. Geschäftsstellen der Finanzämter - es gibt viel zu tun   | 49           |
| 8. Berufliche Erfahrung - zu teuer eingekauft   | 52           |
| 9. Neuregelungen im Umsatzsteuerrecht: Die Landesregierung<br>muss nun zügig handeln  | 56           |
| 10. Am Ziel vorbei gefördert - 200 Mio. € Fördermittel des Bundes<br>großzügig weitergeleitet   | 62           |
| <b>Staatskanzlei</b>  |              |
| 11. Konkurrenzfähigkeit des Landes als Arbeitgeber: Eingeschränkt   | 72           |
| <b>Landtag</b>  |              |
| 12. Verwendung von Fraktionsmitteln   | 77           |
| <b>Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur</b>   |              |
| 13. Schulleiter: Verwalter, Gestalter und Lehrer  | 86           |
| 14. Deutscher Schul- und Sprachverein für Nordschleswig auf Kurs  | 92           |
| 15. Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und<br>Mathematik: Mehr Sensibilität für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit<br>geboten | 97           |
| 16. Exzellenz- und Strukturbudget - Fortführung nicht empfehlenswert  | 111          |

### **Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung**

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 17. | Zentrale IT-Beschaffung verbesserungsbedürftig  | 120 |
| 18. | Dataport: Offene Baustellen in der Kosten- und Leistungsrechnung und Preiskalkulation angehen | 129 |
| 19. | Ökolandbau: Förderung aus der Gießkanne stoppen   | 135 |

### **Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung**

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 20. | Förderung kommunaler Sportstätten: Hoher Bedarf seitens der Kommunen | 144 |
|-----|--|-----|

### **Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus**

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 21. | Tourismusförderung - Bedarf nicht-investiver Förderungen stärker hinterfragen                                    | 153 |
| 22. | „Erhaltungsstrategie Landesstraßen“: Millioneninvestitionen nicht immer wirtschaftlich und nachhaltig eingesetzt | 163 |
| 23. | Überladene Lastkraftwagen belasten unsere Straßen übermäßig  | 175 |

### **Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren**

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 24. | Ausgleichsabgabe nach § 160 SGB IX: Drohende Finanzierungslücke, weil Rücklage von 45 Mio. € unkontrolliert ausgegeben wurde | 184 |
| 25. | Rettungsdienst muss zukunftsfähig aufgestellt werden<br>- Kooperationen sind zweckmäßig                                      | 194 |

### **Rundfunkangelegenheiten**

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 26. | Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks | 203 |
|-----|--|-----|

## Abbildungsverzeichnis

|               |   |     |
|---------------|---|-----|
| Abbildung 1:  | Netto-Ausgaben der Eingliederungshilfe  | 14  |
| Abbildung 2:  | Entwicklung der Einnahmereste   | 31  |
| Abbildung 3:  | Entwicklung der Ausgabereste  | 32  |
| Abbildung 4:  | Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungs-<br>ermächtigungen                | 34  |
| Abbildung 5:  | Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2019  | 41  |
| Abbildung 6:  | Schulden der Extrahaushalte 2019  | 42  |
| Abbildung 7:  | Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive<br>der Extrahaushalte           | 43  |
| Abbildung 8:  | Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben<br>2000 bis 2019                       | 45  |
| Abbildung 9:  | Zinsausgaben je Einwohner 2010 bis 2019   | 46  |
| Abbildung 10: | Zins-Steuer-Quoten 2000 bis 2019  | 46  |
| Abbildung 11: | Verteilung gem. ESB versus Verteilung entsprechend<br>der Höhe der Grundhaushalte | 118 |
| Abbildung 12: | Mittelverwendung 2017 bis 2020  | 146 |
| Abbildung 13: | Verteilung der genehmigten Fördermittel<br>2017 bis 2020 in €                     | 147 |
| Abbildung 14: | Geförderte investive Projekte   | 154 |
| Abbildung 15: | Güterbeförderung durch Lastkraftfahrzeuge<br>2019 in Schleswig-Holstein           | 176 |
| Abbildung 16: | Schädigungen in Abhängigkeit des<br>Fahrzeuggewichts                              | 177 |
| Abbildung 17: | Entwicklung des Sondervermögens   | 188 |

## Tabellenverzeichnis

|             |   |     |
|-------------|---|-----|
| Tabelle 1:  | Entwicklung des Haushaltssolls 2019                                 | 19  |
| Tabelle 2:  | Soll- / Ist-Einnahmen und Ausgaben 2019                             | 20  |
| Tabelle 3:  | Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2019                                | 23  |
| Tabelle 4:  | Ermittlung des Finanzierungssaldos                                  | 24  |
| Tabelle 5:  | Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im<br>Haushaltsvollzug  | 25  |
| Tabelle 6:  | Herleitung der Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme        | 26  |
| Tabelle 7:  | Darlehensvergabe im Landeshaushalt                                  | 30  |
| Tabelle 8:  | Art der Verwahrungen  | 36  |
| Tabelle 9:  | Rückmeldungen der Ressorts  | 37  |
| Tabelle 10: | Verteilung Zahlstellen  | 40  |
| Tabelle 11: | Jährliche Geldleistungen an die Fraktionen                          | 78  |
| Tabelle 12: | Entwicklung von Fraktionsmitteln und Rücklagen                      | 79  |
| Tabelle 13: | Ausgaben für direkt beauftragte Taxifahrten<br>2015 bis 2018        | 104 |
| Tabelle 14: | Beantragte und verfügbare Fördermittel                              | 146 |
| Tabelle 15: | Entwicklung des Sondervermögens und der<br>Ist-Ausgaben 2012 - 2020 | 187 |

# Abkürzungsverzeichnis

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| ABI. EG                     | Amtsblatt der Europäischen Union  |
| Abs.                        | Absatz  |
| Amtsbl. Schl.-H.            | Amtsblatt Schleswig-Holstein  |
| AöR                         | Anstalt öffentlichen Rechts   |
| Art.                        | Artikel   |
| BAföG                       | Bundesausbildungsförderungsgesetz   |
| BAST                        | Bundesanstalt für Straßenwesen  |
| BdN                         | Bund deutscher Nordschleswiger  |
| BFHE                        | Entscheidungen des Bundesfinanzhofs   |
| BGBI.                       | Bundesgesetzblatt   |
| Bildungsministerium         | Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur                                |
| BMEL                        | Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft                              |
| BTHG                        | Bundesteilhabegesetz  |
| Bund                        | Bundesrepublik Deutschland  |
| CIO                         | Chief Information Officer   |
| DEHOGA                      | Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Schleswig-Holstein e. V.                   |
| d. h.                       | das heißt   |
| Digitalisierungsministerium | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung |
| DSSV                        | Deutscher Schul- und Sprachverein   |
| E-Akte                      | Elektronische Akte  |
| EFRE                        | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung                                    |
| EGovG                       | Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)        |
| ELER                        | Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums      |
| Energiewendeministerium     | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung |
| Epl.                        | Einzelplan  |
| ESB                         | Exzellenz- und Strukturbudget   |
| EU                          | Europäische Union   |
| e. V.                       | eingetragener Verein  |

|                            |  |
|----------------------------|--|
| €                          | Euro   |
| f., ff.                    | folgende, fortfolgende   |
| FH                         | Fachhochschule   |
| GAK                        | Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“                           |
| ggf.                       | gegebenenfalls   |
| GMSH                       | Gebäudemanagement Schleswig-Holstein   |
| GVöBl.                     | Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein  |
| ha                         | Hektar   |
| HG                         | Haushaltsgesetz  |
| HL                         | Lübeck   |
| HS                         | Hochschule   |
| HSG                        | Hochschulgesetz  |
| IB.SH                      | Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR  |
| Innenministerium           | Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung                               |
| IPN                        | Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und der Mathematik                          |
| IT                         | Informationstechnik  |
| KInvFG                     | Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz) |
| KLR                        | Kosten- und Leistungsrechnung  |
| Kulturministerium          | Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur   |
| Landwirtschaftsministerium | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung                        |
| LAsD                       | Landesamt für soziale Dienste  |
| LBV.SH                     | Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein  |
| LFH                        | Landesfunkhaus   |
| LHO                        | Landeshaushaltsordnung   |
| Lkw                        | Lastkraftwagen   |
| LRH                        | Landesrechnungshof   |
| LV                         | Landesverfassung   |

|                   |   |
|-------------------|---|
| LVSH              | Landesliegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein  |
| Mio.              | Millionen   |
| Mrd.              | Milliarden  |
| Musik HS          | Musikhochschule Lübeck  |
| Mrd.              | Milliarde(n)  |
| MTV-Autobahn      | Manteltarifvertrag für „Die Autobahn GmbH des Bundes“   |
| NDR               | Norddeutscher Rundfunk  |
| NDR-StV           | NDR-Staatsvertrag   |
| n. F.             | neue Fassung  |
| Nr.               | Nummer  |
| o. Ä.             | oder Ähnliches  |
| o. g.             | oben genannt  |
| OrgErl ITSH       | Organisationserlass Informations- und Kommunikationstechnologien in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein |
| OVG               | Oberverwaltungsgericht  |
| Rdnr.             | Randnummer  |
| RKiSH             | Rettungsdienst-Kooperation in Schleswig-Holstein gGmbH  |
| SchwAV            | Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung  |
| SGB IX            | Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen                  |
| SHBesG            | Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein   |
| Sozialministerium | Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren  |
| StVZO             | Straßenverkehrszulassungsordnung  |
| StW               | Staatssekretär Wissenschaft   |
| TCMS              | Tax Compliance Management System  |
| TdL               | Tarifgemeinschaft deutscher Länder  |
| TH                | Technische Hochschule   |
| TV-L              | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder   |

|                              |   |
|------------------------------|---|
| TVöD-Bund                    | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich Bund   |
| TVöD-VKA                     | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich der kommunalen Arbeitgeberverbände                         |
| Umweltministerium            | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung                               |
| UStG                         | Umsatzsteuergesetz  |
| vdek                         | Verband der Ersatzkassen e. V.  |
| VE                           | Verpflichtungsermächtigungen  |
| Verbraucherschutzministerium | Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung  |
| Verkehrsministerium          | Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus  |
| vgl.                         | vergleiche  |
| VO                           | Verordnung  |
| VOL/A                        | Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A - Allgemeine Bestimmungen über die Vergabe von Leistungen |
| Wirtschaftsministerium       | Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus  |
| Wissenschaftsministerium     | Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur  |
| WP                           | Wahlperiode   |
| z. B.                        | zum Beispiel  |

## **Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren**

### **24. Ausgleichsabgabe nach § 160 SGB IX: Drohende Finanzierungslücke, weil Rücklage von 45 Mio. € unkontrolliert ausgegeben wurde**

Das Sondervermögen Ausgleichsabgabe belief sich Ende 2014 noch auf 45 Mio. €. Der Empfehlung des LRH, die Ausgleichsabgabe zweckentsprechend und wirkungsvoll zu verwenden, ist das Sozialministerium mehr als erwartet nachgekommen. Zwischenzeitlich wurde die Rücklage nicht nur nahezu ausgegeben, vielmehr droht für 2021 ein Finanzierungsdefizit.

Das Sozialministerium hat zeitgleich in allen wesentlichen Förderbereichen die Förderkonditionen verbessert, die damit verbundenen höheren Ausgaben für die Folgejahre aber nicht überwacht. Nur deshalb ist ein deutlicher Einsparkurs notwendig. Dies hätte vermieden werden können und müssen.

Nach dem Konsolidierungsplan des Sozialministeriums sind die Hauptbetroffenen der Einsparmaßnahmen die Arbeitgeber schwerbehinderter Menschen des allgemeinen Arbeitsmarkts, mit Ausnahme der Inklusionsbetriebe. Ihre Förderung wurde teilweise auf einen Stand von vor 2010 gekürzt. Aber gerade bei diesen sollen die Abgabemittel ankommen. Der LRH vermisst eine ausgewogene Einsparstrategie.

Leistungen der Ausgleichsabgabe aus Landesmitteln mitzufinanzieren ist nicht vorgesehen. Ausgaben dürfen nur im Rahmen zur Verfügung stehender Abgabemittel getätigt werden.

#### **24.1 Sinn und Zweck der Ausgleichsabgabe**

Die Ausgleichsabgabe<sup>1</sup> soll Arbeitgeber motivieren, in ihren Betrieben die vorgeschriebene Zahl schwerbehinderter Menschen zu beschäftigen. Andernfalls haben sie für jeden unbesetzten Pflichtarbeitsplatz eine Ausgleichsabgabe zu entrichten. Verwendet werden darf die Abgabe nur für besondere Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben. Ziel der Ausgleichsabgabe ist eine gerechte Lastenverteilung: Arbeitgeber, die durch die Beschäftigung schwerbehin-

<sup>1</sup> Vgl. § 160 Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen - SGB IX), Artikel 1 des Gesetzes vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234 in der derzeit gültigen Fassung.

derer Menschen besondere Aufwendungen oder Belastungen haben, benötigten zusätzliche finanzielle Mittel. Diese werden von denjenigen Arbeitgebern aufgebracht, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen nicht oder nicht vollständig nachkommen.

Die zweckgebundenen Mittel der Ausgleichsabgabe sind gesondert zu verwalten. Entsprechend errichtete das Land Schleswig-Holstein 2003 ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen „Ausgleichsabgabe“ mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung. Die Erhebung und Verwendung der Ausgleichsabgabe einschließlich der Bewirtschaftung des Sondermögens obliegt dem Integrationsamt, das Teil des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Sozialministerium) ist. Die Mittel des Sondervermögens werden in einem Wirtschaftsplan veranschlagt, der jeweils im Haushaltsplan als Anlage zum Einzelplan 10 Kapitel 1003 veröffentlicht wird. Ausgaben dürfen bis zur Höhe der tatsächlichen Einnahmen geleistet werden. Nicht verausgabte Mittel werden am Ende eines Haushaltsjahres einer Rücklage zugeführt und stehen im folgenden Jahr wieder zur Verfügung.

## 24.2 Wofür wurde die Ausgleichsabgabe ausgegeben?

2012 bis 2020 gab das Integrationsamt insgesamt rund 209 Mio. € für die im SGB IX und der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV)<sup>1</sup> genannten Förderbereiche aus. Die überwiegenden Leistungen aus der Ausgleichsabgabe stehen dem Grunde und der Höhe nach im Ermessen des Integrationsamts.<sup>2</sup> Auf sie besteht kein Rechtsanspruch.

Mit knapp 62 Mio. € entfiel der größte Anteil auf Leistungen an Arbeitgeber. Hierzu zählen im Wesentlichen Zuschüsse für

- die behinderungsgerechte Einrichtung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für schwerbehinderte Menschen<sup>3</sup> wie z. B. die Ausstattung mit notwendigen technischen Arbeitshilfen sowie deren Wartung und Instandsetzung,
- sonstige Maßnahmen, durch die eine möglichst dauerhafte behinderungsgerechte Beschäftigung schwerbehinderter Menschen in Betrieben oder Dienststellen ermöglicht, erleichtert oder gesichert wird<sup>4</sup> wie z. B. Ausgaben für Gebärdensprach- und Schriftsprachdolmetscher sowie

<sup>1</sup> Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV) vom 28.03.1988, BGBl. I S. 484, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 06.07.2020, BGBl. I S. 1595.

<sup>2</sup> Nur bei den Leistungen an schwerbehinderte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach § 185 Abs. 4 SGB IX (unterstützte Beschäftigung) sowie nach § 185 Abs. 5 SGB IX (Arbeitsassistenz) handelt es sich um Pflichtleistungen.

<sup>3</sup> Vgl. § 26 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 SchwbAV.

<sup>4</sup> Vgl. § 26 Abs. 1 Nr. 4 SchwbAV.

- Leistungen bei außergewöhnlichen Belastungen<sup>1</sup> wie z. B. Minderleistungsausgleiche und Ausgleiche für die personelle Unterstützung des Arbeitgebers von schwerbehinderten Menschen. Dies ist die Hauptleistung an Arbeitgeber. Im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2020 entfielen hierauf 90 % der Fördersumme.

Der zweithöchste Anteil entfiel mit knapp 48 Mio. € auf Modellvorhaben. Das Integrationsamt fördert aus der Ausgleichsabgabe regionale Modellvorhaben für schwerbehinderte Menschen, um diesen mit neuen Instrumenten der Beschäftigungspolitik die Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen oder zu erleichtern. Hierzu zählen beispielsweise die Vorhaben „Übergang Schule und Beruf“ (2011 bis 2021), „Aktionsbündnis Schleswig-Holstein - Inklusive Jobs“ (2015 bis 2020) oder „Übergänge schaffen - Arbeit inklusiv“ (2018 bis 2022).

34,2 Mio. € des Abgabeaufkommens, und damit der dritthöchste Anteil, wurden für die Förderung von Inklusionsbetrieben verwendet. Inklusionsbetriebe sind rechtlich und wirtschaftlich selbstständige Unternehmen. Sie müssen mindestens 30 % schwerbehinderte Menschen beschäftigen, deren Teilhabe an einer sonstigen Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf besondere Schwierigkeiten stößt. Inklusionsbetriebe gehören dem allgemeinen Arbeitsmarkt an und stehen im Wettbewerb mit anderen Betrieben. Ihre Fördermöglichkeiten bestehen in einmaligen und laufenden Leistungen. Es können Leistungen für den Aufbau, die Erweiterung, Modernisierung und Ausstattung sowie für eine betriebswirtschaftliche Beratung bewilligt werden. Außerdem kann ihr besonderer Aufwand gefördert werden.<sup>2</sup> Hierunter fallen der Minderleistungsausgleich und der Betreuungsaufwand.

Die Einnahmen, Ausgaben und die Rücklage des Sondervermögens sowie die Ausgaben in den 3 ausgabestärksten Förderbereichen entwickelten sich wie folgt:

---

<sup>1</sup> Vgl. § 27 SchwbAV.

<sup>2</sup> Vgl. § 217 Abs. 1 SGB IX und § 28a SchwbAV.

**Entwicklung des Sondervermögens und der  
Ist-Ausgaben in den 3 ausgabestärksten Förderbereichen  
der Ausgleichsabgabe 2012 bis 2020**

| <b>Jahr</b> | <b>Ein-<br/>nahmen</b> | <b>Aus-<br/>gaben</b> | <b>davon für<br/>Arbeitge-<br/>ber*</b> | <b>davon für<br/>Modell-<br/>vorhaben</b> | <b>davon für<br/>Inklusi-<br/>ons-<br/>betriebe*</b> | <b>Bestand<br/>Rücklage<br/>zum<br/>31.12.<br/>des Jah-<br/>res<br/>in Mio. €</b> |
|-------------|------------------------|-----------------------|---|---|--|---|
|             | <b>in Mio. €</b>       | <b>in Mio. €</b>      | <b>in Mio. €</b>                        | <b>in Mio. €</b>                          | <b>in Mio. €</b>                                     | <b>in Mio. €</b>  |
| 2012        | 15,56                  | 12,86                 | 2,86                                    | 3,12                                      | 1,52   | <b>42,04</b>  |
| 2013        | 17,28                  | 14,63                 | 3,33                                    | 3,18                                      | 1,81   | <b>44,68</b>  |
| 2014        | 17,51                  | 17,12                 | 4,14                                    | 4,36                                      | 1,81   | <b>45,08</b>  |
| 2015        | 18,25                  | 19,90                 | 5,73                                    | 4,10                                      | 3,22   | <b>43,43</b>  |
| 2016        | 18,28                  | 24,50                 | 7,63                                    | 5,00                                      | 3,93   | <b>37,21</b>  |
| 2017        | 19,57                  | 30,15                 | 8,96                                    | 7,58                                      | 5,29   | <b>26,62</b>  |
| 2018        | 22,33                  | 31,58                 | 10,11                                   | 7,90                                      | 5,59   | <b>17,38</b>  |
| 2019        | 22,06                  | 32,18                 | 10,84                                   | 7,65                                      | 5,23   | <b>7,26</b>   |
| 2020        | 22,59                  | 25,86                 | 8,25                                    | 5,02                                      | 5,81   | <b>3,98</b>   |
| Summe       | 173,43                 | 208,78                | 61,85                                   | 47,91                                     | 34,21  |   |

Tabelle 15: Entwicklung des Sondervermögens und der Ist-Ausgaben 2012 - 2020

\* Ohne Darlehen.

Quelle: LRH

**24.3 Ende 2014 bestand noch eine Rücklage von 45 Mio. €, durch unkontrollierte Ausgaben droht 2021 eine Finanzierungslücke**

Jahrelang wurde die Ausgleichsabgabe nicht in der vereinnahmten Höhe ausgegeben, sodass eine Rücklage von 45 Mio. € entstanden war. Deshalb empfahl der LRH 2014, die Ausgleichsabgabe künftig zweckentsprechend und wirkungsvoll zu verwenden. Dieser Empfehlung ist das Integrationsamt mehr als erwartet nachgekommen. Es erhöhte die Zuschüsse an Arbeitgeber sowie Inklusionsbetriebe und nahm neue Inklusionsbetriebe und Modellvorhaben in die Förderung auf. Dabei ging es teilweise mehrjährige Verpflichtungen ein. Dies tat das Integrationsamt, ohne die in den Folgejahren entstehenden höheren Ausgaben zu überwachen. Seit 2015 wird bedeutend mehr ausgegeben als eingenommen.

Erst im September 2018 erkannte das Sozialministerium die Problemlage. Es ging davon aus, dass die Mittel aus der Ausgleichsabgabe ab 2020 nicht mehr auskömmlich sein würden. Es stellte außerdem fest, dass im Integrationsamt eine Haushaltsmittelüberwachung fehlte, Kostenfolgeabschätzungen unterblieben und Projekte ohne Evaluation oder Prüfung der Wirtschaftlichkeit weiterbewilligt wurden.

Das Sozialministerium gründete die Taskforce „Ausgabenentwicklung und -kontrolle im Sondervermögen Ausgleichsabgabe“ und leitete Sparmaßnahmen ein, um der drohenden Finanzierungslücke entgegenzuwirken. Diese kamen aber zu spät und zeigen erst langsam Wirkung, weil etliche mittel- und langfristige finanzielle Verpflichtungen eingegangen wurden, beispielsweise bei der Förderung von Investitionen oder Modellvorhaben. Zudem reichen die Maßnahmen nicht aus, um die Ausgabendynamik zu stoppen.

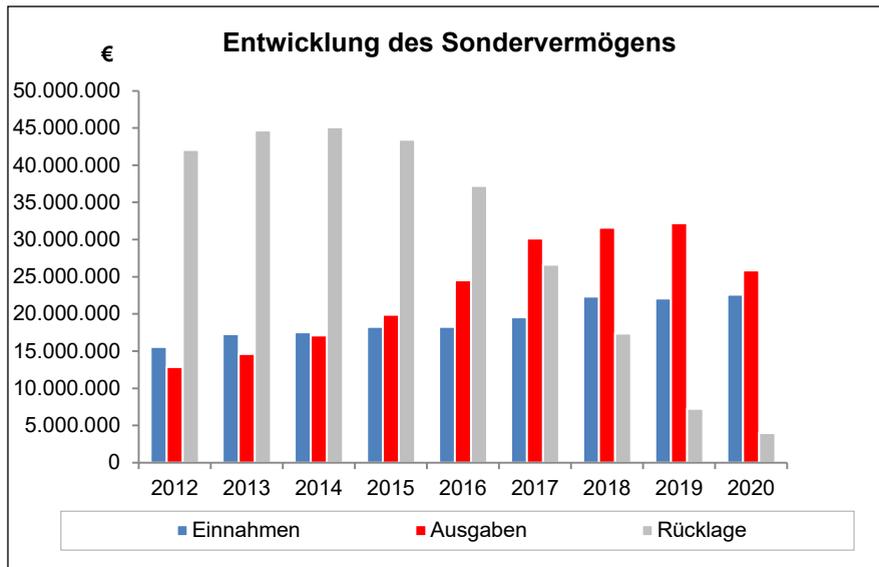


Abbildung 17: Entwicklung des Sondervermögens

Quelle: LRH

Betrag die Rücklage Ende 2014 noch 45 Mio. €, reduzierte sie sich bis Ende 2020 auf 4 Mio. €. 2021 droht trotz der eingeleiteten Sparmaßnahmen eine Finanzierungslücke. Das Sozialministerium rechnet damit, dass das Abgabeaufkommen einschließlich der Rücklage nicht ausreichen wird, die eingegangenen „Zahlungsverpflichtungen“ zu decken.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass es seine Bewilligungszeiträume auf 12 Monate verkürze, um zügiger auf Veränderungen reagieren zu können. Nicht abgerufene Mittel würden schneller wieder der Liquidität zugeführt.

Der **LRH** merkt ergänzend an, dass die kürzeren Bewilligungszeiträume nur für Förderungen im Bereich der begleitenden Hilfen an Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie für Leistungen an Inklusionsbetriebe zum Ausgleich des besonderen Aufwands zur Anwendung kommen sollen, nicht aber bei der o. g. Förderung von Investitionen oder Modellvorhaben.

#### 24.4 Rettung mit Coronamitteln?

Für die Verbindlichkeiten des Sondervermögens Ausgleichsabgabe haftet nur das Sondervermögen. Eine Beteiligung des Landeshaushalts ist nicht vorgesehen.

Gleichwohl hat das Land dem Sozialministerium 2020 mit dem vierten Nachtragshaushalt 15 Mio. € zur Verfügung gestellt, um hiermit das Sondervermögen aufstocken zu können.<sup>1</sup> Als Begründung für die Rücklagenbildung wurde angeführt: „Die Zuführung dient der Finanzierung Corona-bedingter Mindereinnahmen.“ Nach dem Wirtschaftsplan sollen dem Sondervermögen 2021 zunächst 5,1 Mio. € zufließen.

Landesmittel für Zwecke der Ausgleichsabgabe zur Verfügung zu stellen wäre vermeidbar gewesen. Hätte das Integrationsamt das Sondervermögen ordnungsgemäß bewirtschaftet, hätte es eine angemessene Rücklage belassen und so eventuell anfallende Corona-bedingte Mindereinnahmen abfedern können. Hinzu kommt, dass das Integrationsamt im Wirtschaftsplan 2021 geringere Einnahmen von „nur“ 2,3 Mio. € eingeplant hat. Während es nach dem Haushaltsentwurf 2021 mit Einnahmen von 21,8 Mio. € rechnete, waren es nach der Nachschiebeliste 2021 19,5 Mio. €.<sup>2</sup> Die übrigen 2,8 Mio. € sind vorgesehen, um die Finanzierungslücke zu schließen.

Der Ausgleich eventueller Einnahmeausfälle ist allenfalls 2021 erforderlich, da die Corona-Pandemie und ihre Auswirkungen nicht vorhersehbar waren. Für zukünftige Haushaltsjahre sind die Mindereinnahmen planbar. Die Verwendung von Corona-Hilfsgeldern für eine durch fehlende Kostenkontrolle verursachte Finanzierungslücke ist nicht sachgerecht. Sie entspricht auch nicht der Intention des Haushaltsgesetzgebers im vierten Nachtrag zum Haushaltsplan 2020. Eine Verwendung von Landesmitteln darf darüber hinaus nur „ultima ratio“ sein. Zuvor sind in allen Förderbereichen der Ausgleichsabgabe die realisierbaren Einsparungen vorzunehmen. Auf keinen Fall darf auf mögliche Einsparungen verzichtet werden, weil nun zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen.

Ziel muss es sein, die zur Aufstockung des Sondervermögens im Landeshaushalt gebildete Rücklage von 15 Mio. € nur geringstmöglich in Anspruch zu nehmen und schnellstmöglich wieder aufzulösen - spätestens 2023. Das Sozialministerium hat zu prüfen, ob und wie die Landesmittel in den Landeshaushalt zurückfließen können und das Erforderliche zu veranlassen. Keinesfalls dürfen die Steuergelder zum Aufbau einer Rücklage im Sondervermögen Ausgleichsabgabe führen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Titel 10 12 - 919 02.

<sup>2</sup> Differenz der Ansätze bei den Titeln 111 01, 112 01 und 232 01 des Wirtschaftsplans.

Das Sozialministerium hätte den Finanzausschuss über die Situation des Sondervermögens informieren müssen.

Das **Sozialministerium** widerspricht der Feststellung des LRH, dass für zukünftige Haushaltsjahre die Mindereinnahmen planbar seien. Neben erheblichen Mindereinnahmen seien auch Mehrausgaben zu erwarten. Arbeitgeber in finanziellen Nöten würden Hilfen für ihre schwerbehinderten Arbeitnehmer beantragen.

Ob und in welchem Umfang es zu Corona-bedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben tatsächlich kommen wird, bleibt aus Sicht des **LRH** abzuwarten. Der **LRH** hält daran fest, dass in den kommenden Jahren ggf. entstehende Einnahmeausfälle und Mehrausgaben aus Mitteln der Ausgleichsabgabe und nicht aus dem Landeshaushalt zu finanzieren sind. Für die Verbindlichkeiten des Sondervermögens Ausgleichsabgabe haftet nur das Sondervermögen.

Das **Sozialministerium** weist ergänzend darauf hin, dass das Integrationsamt bereits Mechanismen installiert habe, um zu verhindern, dass durch Landesmittel eine Rücklage gebildet würde. Nur wenn keine Mittel im Sondervermögen zur Verfügung stünden, würden Mittel aus der Aufstockung zur Verwendung eingesetzt.

Der **LRH** hält dieses Vorgehen für unerlässlich.

## 24.5 **Keine ausgewogene Einsparstrategie**

Das Sozialministerium muss aufgrund der prekären Situation des Sondervermögens die Zuwendungen weiter kürzen. Bislang ging es hierbei nicht ausgewogen vor.

### 24.5.1 **Förderung der Modellvorhaben deutlich reduziert**

Bei den Modellvorhaben wurden die von 2012 bis 2018 um mehr als 150 % gestiegenen Ausgaben 2020 auf den Stand von 2016 zurückgeführt. Gelungen ist dies durch folgende Maßnahmen: 3 Modellvorhaben wurden mit Auslaufen des Förderzeitraums zum 31.12.2019 beendet, ein Vorhaben Anfang 2020. Bei einem weiteren Vorhaben wurde die Förder-summe reduziert. Für ein Modellvorhaben konnte das Integrationsamt eine anteilige Finanzierung von 900.000 € für die Förderlaufzeit 2020/2021 beim Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur einwerben. Für 2021 sind Ausgaben von rund 3 Mio. € geplant. Damit würde das Integrationsamt die Ausgaben auf den Stand vor Änderung der Förderstrategie zurückführen.

## 24.5.2 Förderung der Inklusionsbetriebe blieb bis 2020 unangetastet

Die Förderung der Inklusionsbetriebe als Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarkts hingegen blieb bis Ende 2020 unangetastet. Die 2014 bzw. 2015 heraufgesetzten Förderquoten wurden nicht reduziert, die Fördermodalitäten nicht verändert. Es wurden nach wie vor hohe Zuschüsse für Investitionen ausgezahlt. Erst 2021 wurde die Förderquote beim Minderleistungsausgleich von 50 % des Arbeitgeberbruttos auf 45 % reduziert, d. h. es wird nur noch 45 % des jährlichen Arbeitgeberbruttoentgelts<sup>1</sup> aus der Ausgleichsabgabe übernommen. Zum Vergleich: Bis Ende 2014 betrug die Förderquote 30 %. Bei den Inklusionsbetrieben in den Nachbarländern Hamburg und Niedersachsen wird der Minderleistungsausgleich nur in dieser Höhe gefördert. Zwar beabsichtigte das Sozialministerium bis Mitte November 2020 die Förderquote auf 35 % zu reduzieren. Nachdem der Landtag Ende 2020 den vierten Nachtragshaushalt 2020 verabschiedet hatte, sah es hiervon aber ab.

Im Ergebnis sind die Ausgaben für die Inklusionsbetriebe 2012 bis 2020 um knapp 300 % gestiegen. 2021 sollen sie - trotz der Reduzierung - weiter steigen.

Das **Sozialministerium** erklärt, es nutze den Zuschuss aus dem Landeshaushalt bestimmungsgemäß, um die Folgen der Corona-Pandemie auch für die Inklusionsunternehmen abzufedern. Inklusionsbetriebe würden aufgrund ihrer Rechtsform bei nahezu allen Hilfsprogrammen keine Unterstützung erhalten; daher habe das Integrationsamt die Kürzungen zeitlich gestreckt. Gleichwohl bleibe das Einsparziel dasselbe.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass es nicht bestimmungsgemäß und transparent ist, wenn für die Finanzierung Corona-bedingter Mindererinnahmen zur Verfügung gestellte Landesmittel verwendet werden, um auf beabsichtigte Einsparungen verzichten zu können. Eine finanzielle Unterstützung hätte ggf. bedarfsgerecht über ein eigenes Hilfsprogramm erfolgen müssen, so wie für andere Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarkts. Denn wie jeder andere Betrieb sind auch die Inklusionsbetriebe - abhängig von ihrer Branche - unterschiedlich stark von den Auswirkungen der Corona-Pandemie betroffen.

---

<sup>1</sup> Bruttoentgelt zuzüglich Lohnnebenkosten.

### 24.5.3 Förderung von Arbeitgebern teilweise auf den Stand von vor 2010 zurückgefahren

Bei allen anderen Arbeitgebern des allgemeinen Arbeitsmarkts wurden hingegen die Förderungen deutlich zurückgefahren. Es wurde nicht nur abrupt gebremst, sondern sogar der Rückwärtsgang eingelegt. Das Integrationsamt fördert beispielsweise den Minderleistungsausgleich teilweise geringer, als es dies 2010 mit erheblichen Rücklagen noch für erforderlich erachtete. Trotzdem sind die Ausgaben 2020 noch auf dem Stand von 2017, weil sich die Zahl der Bewilligungen für Leistungen bei außergewöhnlichen Belastungen - der Hauptleistung an Arbeitgeber - im Vergleich zu 2012 mehr als verdoppelte.

Das **Sozialministerium** führt hierzu aus, dass nur die Rückkehr zu den alten Förderbedingungen der richtige Weg sein könne, denn die seinerzeitigen Förderungen hätten zu einem Aufwachsen der Rücklage geführt. Die Bildung einer Rücklage in Höhe einer einfachen Jahreseinnahme müsse das Ziel sein, um wieder handlungsfähig zu sein.

Der **LRH** unterstützt das Sozialministerium in dem Ziel, eine Rücklage in Jahreshöhe zu bilden.

### 24.5.4 Fazit

Die Leistungen an Arbeitgeber sind der größte Ausgabeposten der Ausgleichsabgabe. Auch hier müssen erhebliche Kürzungen realisiert werden. Dies muss aber mit Augenmaß geschehen. Ohne die Bereitschaft der Arbeitgeber, schwerbehinderten Menschen eine Chance auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu geben, kann die Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben nicht gelingen und können die Ziele des SGB IX nicht erreicht werden. Das Förderangebot muss verlässlich sein und so gestaltet, dass Arbeitgeber sich davon angesprochen fühlen.

Um die drastischen Einschnitte bei diesen Leistungen abzufedern ist es notwendig, die Förderung in allen anderen Förderbereichen der Ausgleichsabgabe (weiter) zu reduzieren, auch bei den Inklusionsbetrieben. Ohne diese Maßnahmen wird eine Konsolidierung des Sondervermögens nicht gelingen.

Leistungen der Ausgleichsabgabe aus Landesmitteln mitzufinanzieren, ist nicht vorgesehen. Ausgaben dürfen nur im Rahmen zur Verfügung stehender Abgabemittel getätigt werden.

Das **Sozialministerium** verweist darauf, dass gerade um diese Verlässlichkeit zu gewährleisten, große Anstrengungen seitens des Integrationsamts unternommen worden seien. Bescheide seien aus Gründen des Vertrauensschutzes aufrechterhalten, Übergangsfristen für Kürzungen eingeführt und kommuniziert sowie Härtefallregelungen implementiert worden. Die niedrige Quote an Widersprüchen und die niedrige Anzahl an Stattgaben im Widerspruchsausschuss würden zeigen, dass die Kürzungen gut kommuniziert werden und das Integrationsamt als verlässlicher Partner wahrgenommen werde.

Der **LRH** stellt fest, dass eine Verkürzung der Bewilligungszeiträume auf 12 Monate der Verlässlichkeit des Förderangebots entgegensteht. Das Sozialministerium sollte eine umfassende, ausgewogene Einsparstrategie erstellen.