



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung der

Gewährung von Billigkeitsleistungen an
Einrichtungen der Behindertenhilfe,
Inklusionsbetriebe, Sozialkaufhäuser und
Sozialunternehmen zum Ausgleich von Schäden
infolge der Corona-Pandemie (Billigkeitsrichtlinie)

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 4 - 0000631

21. Juli 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	8
1.1	Ausgangslage	8
1.1.1	Zuständigkeit und Organisation	9
1.1.2	Fördervoraussetzungen	10
1.1.3	Art und Höhe des Zuschusses	11
1.1.4	Bewilligungsverfahren	11
1.1.5	Schlussprüfung und Rückzahlung der Hilfen	11
1.2	Finanz- und statistische Daten	12
1.3	Inhalt und Ablauf der Prüfung	13
2	BMAS steuerte das Verfahren nicht ausreichend	14
2.1	Keine einheitliche Verfahrensweise	14
2.1.1	Ausgangslage	14
2.1.2	Feststellungen	14
2.1.3	Würdigung und Empfehlung	15
2.1.4	Stellungnahme des BMAS	16
2.1.5	Abschließende Würdigung	16
2.2	Rechnungslegung der Länder nicht abgeschlossen	17
2.2.1	Ausgangslage	17
2.2.2	Feststellungen	17
2.2.3	Würdigung und Empfehlung	18
2.2.4	Stellungnahme des BMAS	18
2.2.5	Abschließende Würdigung	19
2.3	Fehlende Vorgaben zum Personaleinsatz	19
2.3.1	Ausgangslage	19
2.3.2	Feststellungen	20
2.3.3	Würdigung und Empfehlung	20
2.3.4	Stellungnahme des BMAS	21
2.3.5	Abschließende Würdigung	21
2.4	Fehlende Vorgaben zur Prävention von Leistungsmissbrauch	22

2.4.1	Ausgangslage	22
2.4.2	Feststellungen	22
2.4.3	Würdigung und Empfehlung	23
2.4.4	Stellungnahme des BMAS	24
2.4.5	Abschließende Würdigung	24
3	Glaubhaftmachung bei Antragstellung	25
3.1	Ausgangslage	25
3.2	Feststellungen	25
3.3	Würdigung und Empfehlung	26
3.4	Stellungnahme des BMAS	27
3.5	Abschließende Würdigung	27
4	Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verlängerung der Billigkeitsrichtlinie fraglich	28
4.1	Ausgangslage	28
4.2	Feststellungen	28
4.3	Würdigung und Empfehlung	29
4.4	Stellungnahme des BMAS	30
4.5	Abschließende Würdigung	30
5	Keine Erfolgskontrolle durchgeführt	31
5.1	Ausgangslage	31
5.2	Feststellungen	32
5.3	Würdigung und Empfehlung	32
5.4	Stellungnahme des BMAS	32
5.5	Abschließende Würdigung	33
6	Fazit	33

Abkürzungsverzeichnis

A

AO *Abgabenordnung*

Az. *Aktenzeichen*

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

bzw. *beziehungsweise*

F

FAQ *frequently asked questions*

ff. *folgende*

K

KGSt *Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement*

S

SGB IX *Neuntes Buch Sozialgesetzbuch*

V

vgl. *vergleiche*

VV *Verwaltungsvorschrift*

Z

z. B. *zum Beispiel*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die „Richtlinie über die Gewährung von Billigkeitsleistungen an Einrichtungen der Behindertenhilfe, Inklusionsbetriebe, Sozialkaufhäuser und Sozialunternehmen zum Ausgleich von Schäden infolge der Corona-Pandemie“ (Billigkeitsrichtlinie) geprüft. Er schließt die Prüfung mit folgenden Ergebnissen ab:

- 0.1 Über Billigkeitsrichtlinie und Verwaltungsvereinbarung hinaus machte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) den Ländern keine Vorgaben, wie die Anträge auf Billigkeitsleistungen abzuarbeiten sind. Die Nutzung einer einheitlichen IT-Lösung stellte es frei. Es nahm in Kauf, dass die Länder voneinander abweichende Regelungen trafen. Damit waren Ungleichbehandlungen von Antragstellern in den verschiedenen Ländern nicht ausgeschlossen.

Das BMAS ist der Ansicht, dass es seiner Steuerungs- und Überwachungsfunktion nachgekommen sei. Insbesondere habe es keine Kenntnis von einer Ungleichbehandlung von Antragstellern.

Die Aussage des BMAS überzeugt nicht. Lässt das BMAS Bundesmittel von den Ländern verwalten, muss es Vorgaben machen, um eine einheitliche Bearbeitung zu gewährleisten. (Tz. 2.1)

- 0.2 Die Länder kamen einer vom BMAS auferlegten Pflicht zur Rechnungslegung bis zum 30. November 2021 nach, zahlten jedoch nicht verbrauchte Mittel aufgrund anhängiger Verfahren nur teilweise zurück. Für die Rückzahlung dieser Mittel setzte das BMAS in der Folge ebenfalls Fristen. Das BMAS hielt nicht nach, ob und zu welchem Zeitpunkt die Länder endgültig Rechnung legten.

Das BMAS hat erklärt, es habe in jedem Fall die Entwicklungen nachgehalten und sich darum bemüht, die Rechnungslegung zu einem Abschluss zu führen. Es hat eingeräumt, die benötigte Bearbeitungszeit sowohl auf Seiten der Integrationsämter als auch auf Seiten des BMAS selbst unterschätzt zu haben.

Der Bundesrechnungshof regt an, die gewonnenen Erfahrungen zu nutzen, um bei zukünftigen Programmen die Rechnungslegungsverfahren zügiger zu gestalten. (Tz. 2.2)

- 0.3 Die Länder konnten Personalkosten für die Abwicklung der Billigkeitsrichtlinie in tatsächlicher Höhe unbegrenzt abrechnen. Auch machte das BMAS keine Vorgaben, wie die Integrationsämter, die das Programm für die Länder abwickelten, die Administrationskosten einheitlich ermitteln. Der Bundesrechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass das BMAS durch Höchstbetrag oder durch Begrenzung der Anzahl und Wertigkeit der notwendigen Stellen die Administrationskosten begrenzt.

Das BMAS hat erläutert, es habe wegen des Verweises auf § 34 BHO (wirtschaftliche und sparsame Mittelverwaltung) in der Verwaltungsvereinbarung davon ausgehen dürfen, dass die Administrationskosten auch ohne weitere Vorgaben das notwendige Maß nicht überstiegen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Administrationskosten der Integrationsämter in der Nachschau größtenteils unter 5 % der Mittel lagen. Ein Hinweis auf § 34 BHO reicht jedoch aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht aus, um die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwaltung hinreichend zu steuern. Das BMAS sollte zukünftig bei ähnlich gelagerten Programmen die Administrationskosten begrenzen. (Tz. 2.3)

- 0.4 Durch fehlende Vorgaben des BMAS war es den Integrationsämtern überlassen, welche Maßnahmen sie gegen Missbrauch veranlassten. Diese einigten sich nicht auf ein einheitliches Vorgehen. Es blieb daher im Ermessen jedes Integrationsamtes, welche Maßnahmen es gegen Missbrauch unternahm und welche Fälle es als Verdachtsfälle einstufte sowie prüfte.

Das BMAS hat es für sachgerecht gehalten, dass die Länder in ihrem Ermessen Maßnahmen zur Prävention von Leistungsmissbrauch selbst vornahmen.

Das BMAS hätte festlegen müssen, welche Maßnahmen gegen Missbrauch ergriffen werden sollen. Diese Entscheidung in die Hand der Länder zu geben, hält der Bundesrechnungshof für nicht sachgerecht. Das BMAS sollte Begriffe wie „Maßnahmen gegen Missbrauch“ und „verdachtsabhängige Prüfungen“ zukünftig näher definieren. (Tz. 2.4)

- 0.5 Im Antragsverfahren hatte der spätere Empfänger der Liquiditätsbeihilfe (Leistungsempfänger) die Antragsberechtigung glaubhaft zu machen. Durch die reine Glaubhaftmachung bei Antragstellung mussten die Integrationsämter bei der Schlussrechnung genauer und aufwendiger prüfen. Dies hätte bei genauerer Antragsprüfung und Beleganforderung vermieden werden können.

Das BMAS hat erläutert, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung im Januar 2021 ein zweistufiges Verfahren unausweichlich gewesen sei, da die Einnahmen und Ausgaben der Monate März-Mai 2021 noch nicht vorgelegen haben konnten. Dass ein solches Verfahren aufwendiger sei als eine einmalige Prüfung, habe das BMAS in Kauf genommen, um eine schnelle und unbürokratische Auszahlung der Liquiditätsbeihilfen zu gewährleisten.

In Krisenzeiten ist ein Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit finanzielle Hilfen schnell auszuzahlen und rechtssicherem Handeln unvermeidlich. Dennoch sieht der Bundesrechnungshof die reine Glaubhaftmachung bei Antragstellung nach wie vor kritisch. Einfache Antragsverfahren dürfen nicht zu Lasten der Rechtmäßigkeit gehen. Das BMAS sollte bei künftigen Programmen bereits im Antragsverfahren ein Mindestmaß geeigneter Unterlagen fordern, um den Anspruch realistisch zu ermitteln. Dies

schaftt Klarheit bei Antragstellern und Bewilligungsstellen und erspart Aufwand und hohe Rückforderungen im Schlussrechnungsverfahren. (Tz. 3)

- 0.6 Das BMAS verlängerte die Billigkeitsrichtlinie, obwohl die Fachabteilung sowie die ausführenden Integrationsämter erkannt hatten, dass die Leistungsempfänger mittlerweile über ausreichend andere Mittel verfügten, mit denen sie ihre Ausgaben bestreiten konnten. Eine Verlängerung der Billigkeitsrichtlinie war somit nicht mehr notwendig. Auch die Wirtschaftlichkeit steht damit in Frage. Aus der Leitungsvorlage ging hervor, dass der Aufwand der Verlängerung der Billigkeitsrichtlinie in keinem Verhältnis zum möglichen Nutzen stand.

Das BMAS hat eingeräumt, dass eine Verlängerung der Billigkeitsrichtlinie nicht zwingend hätte erfolgen müssen. Es hat zugestimmt, dass die von uns dargestellten Erwägungen gegen eine Verlängerung der Richtlinie sprachen. Jedoch habe es gleichwohl Gründe gegeben, die im Ergebnis die Entscheidung gerechtfertigt haben.

Die Argumentation des BMAS überzeugt nicht. Dass die Billigkeitsleistungen einfacher beantragt werden konnten als Leistungen anderer Programme, stellt jedenfalls keinen ausreichenden Grund für eine Verlängerung dar. (Tz. 4)

- 0.7 Das BMAS führte keine Erfolgskontrolle durch. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Form der Erfolgskontrolle ist für alle finanzwirksamen Maßnahmen gesetzlich vorgeschrieben. Auch Billigkeitsleistungen sind finanzwirksame Maßnahmen.

Das BMAS hat darauf hingewiesen, dass das Ziel der Liquiditätsbeihilfen darin bestanden habe, den Antragstellern entstandene Schäden auszugleichen. Quantifizierbare Ziele habe es in der gegebenen Ausgangssituation nicht festlegen können. Sowohl das Ausmaß der auszugleichenden Schäden als auch die Anzahl der betroffenen Unternehmen und Einrichtungen seien im Vorfeld nicht ermittelbar gewesen. Ziel sei es gewesen, mit 100 Mio. Euro möglichst vielen Antragstellern möglichst schnell zu helfen. Dies sei erreicht worden.

Die Erwägungen des BMAS erfüllen nicht die Anforderungen an eine Erfolgskontrolle. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMAS zukünftig bei allen finanzwirksamen Maßnahmen quantifizierbare Ziele festlegt und die vorgeschriebenen Erfolgskontrollen durchführt. Nur so kann es die Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente bewerten. (Tz. 5)

- 0.8 Der Bundesrechnungshof fordert das BMAS auf, bei ähnlich gelagerten künftigen Programmen seinen Steuerungs- und Überwachungsaufgaben stärker nachzukommen. Verfahren sollte es so gestalten, dass eine zügige Abwicklung möglich ist. Administrationskosten sollte es begrenzen. Vor der Verlängerung von Förderungen muss es deren Notwendigkeit hinterfragen. Erfolgskontrollen sind bei allen finanzwirksamen Maßnahmen gesetzlich vorgeschrieben. Sie sind erforderlich, um die Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente zu bewerten. Mit diesen Empfehlungen schließt der Bundesrechnungshof die Prüfung ab. (Tz. 6)

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

In Deutschland gibt es rund 900 Inklusionsunternehmen, Einrichtungen der Behindertenhilfe, Sozialkaufhäuser und gemeinnützige Sozialunternehmen. Die Unterstützung dieser Unternehmen ist grundsätzlich Aufgabe der Länder. So erhalten unter anderem die Inklusionsunternehmen Leistungen aus der den Ländern zustehenden Ausgleichsabgabe gemäß § 160 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX). Angesichts der erheblichen Auswirkungen der Corona-Pandemie ging jedoch der Bundesgesetzgeber davon aus, dass die Länder die Unterstützung der genannten Unternehmen nicht allein hätten bewältigen können.¹

Aus diesem Grund brachte er mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2020 des Bundes in Kapitel 1105 "Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen" einen neuen Titel 684 07 - 235 "Zuschüsse für Einrichtungen der Behindertenhilfe und Inklusionsunternehmen" aus.

Das BMAS entschied, die Förderung in Form von Billigkeitsleistungen gemäß § 53 Bundeshaushaltsordnung (BHO) aus Gründen der staatlichen Fürsorge zu erbringen.² Gegenstand der Billigkeitsleistungen waren Zuschüsse zur Bewältigung oder Minderung von Liquiditätsengpässen infolge der COVID-19-Pandemie, wenn die fortlaufenden Einnahmen nicht ausreichten, um die betrieblichen Fixkosten in den Monaten September 2020 bis Mai 2021 zu decken (Liquiditätsbeihilfe).³ Der mit der Billigkeitsleistung bezweckte Ausgleich konnte aus Sicht des BMAS nicht im Wege der Durchführung von Vorhaben durch Dritte (Zuwendung) erreicht werden. Es gehe um einen reinen Nachteilsausgleich aus Gründen der Billigkeit (VV Nr. 1 zu § 53 BHO). Die Voraussetzungen für die Gewährung von Zuwendungen nach § 23 BHO lägen nicht vor (vgl. VV Nr. 3 zu § 53 BHO).⁴

Das BMAS erließ hierzu am 25. November 2020 die Billigkeitsrichtlinie, welche am 12. Dezember 2020 in Kraft trat. Diese regelte die Rahmenbedingungen der Förderung. Das BMAS änderte am 30. März 2021 die Billigkeitsrichtlinie und verlängerte unter anderem Antrags- und Abrechnungsfristen. Die Billigkeitsrichtlinie trat am 31. Dezember 2021 außer Kraft.

Der Bundesrechnungshof hat sich im Anhörungsverfahren nach § 103 BHO in drei Stellungnahmen zu der Billigkeitsrichtlinie und Änderungen hierzu geäußert. Dabei hatte er unter anderem empfohlen, in der Richtlinie Unterlagen zu bestimmen, die zur Glaubhaftmachung des Anspruchs notwendig sind. Auch hatte er dem BMAS den Abschluss von

¹ Vgl. : Vorbemerkung zur Billigkeitsrichtlinie vom 25. November 2020.

² Die Ausgabeermächtigung für die Gewährung der Billigkeitsleistungen ergab sich aus dem Bundeshaushaltsplan, indem ein eigener Haushaltstitel geschaffen wurde.

³ Vgl.: Nummer 1 Absatz 1 der Billigkeitsrichtlinie in der Fassung vom 30. März 2021.

⁴ Vgl.: Anschreiben des BMAS vom 7. August 2020, AZ.: Zb2-04041-4, Zusendung im Verfahren nach § 103 BHO.

Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern nahegelegt. Der Bitte zu erläutern, welche Maßnahmen gegen Missbrauch ergriffen werden sollten, kam das BMAS nicht nach.

1.1.1 Zuständigkeit und Organisation

Das BMAS schloss mit allen Ländern eine Verwaltungsvereinbarung zur Bewirtschaftung der Bundesmittel ab.⁵ Die Verwaltungsvereinbarung⁶ regelte die Rahmenbedingungen der Förderung durch die Länder sowie die Aufteilung der Haushaltsmittel an diese. In den Ländern waren die Integrationsämter⁷ für die Bewilligung der Liquiditätsbeihilfen zuständig. Ihre administrative Tätigkeit wurde den Ländern nach tatsächlich erbrachtem Zeitaufwand auf der Grundlage der im Land geltenden Personal- und Sachkostensätze erstattet.⁸

Die Länder hatten gegenüber dem BMAS die nachfolgenden Verpflichtungen⁹:

- Sie hatten über die in Anspruch genommenen Fördermittel und Administrationskosten Rechnung zu legen.
- Nicht verausgabte Mittel waren einschließlich eines erlangten Zinsvorteils bis spätestens 30. November 2021 an das BMAS zurückzuzahlen.
- Mittel, die von den Leistungsempfängern nach der Schlussabrechnung zurückzufordern waren, waren von den Ländern zu vereinnahmen und einschließlich Zinsen jeweils zum Quartalsende an das BMAS zurückzuzahlen.
- Mittel, die das Land nicht fristgerecht zu den beiden vorgenannten Terminen zurückzahlte, waren nach Maßgabe der Anlage zur VV Nummer 3.2 zu § 34 BHO zu verzinsen.
- Im Zusammenhang mit der Veröffentlichungspflicht nach § 4 Absatz 4 der Dritten Geänderten Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 hatten die Länder dem BMAS bis zum 31. August 2021 zu jeder gewährten Einzelbeihilfe von mehr als 100 000 Euro die für die Veröffentlichung relevanten Informationen zu übermitteln (Anhang III der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (EU) Nummer 651/2014).

Die Länder verpflichteten sich, bei mindestens fünf Prozent aller Leistungsempfänger stichprobenartig **und** darüber hinaus verdachtsabhängig zu prüfen und den Bund über die Prüfungsergebnisse zu informieren. Das Prüfungsverfahren richtete sich nach dem jeweiligen Landesrecht.¹⁰

⁵ Vgl.: Pressemitteilung des BMAS vom 22. Dezember 2020.

⁶ Verwaltungsvereinbarung vom 24. November 2020.

⁷ In einigen Bundesländern haben sich die Integrationsämter in Inklusionsämter umbenannt.

⁸ Vgl.: Verwaltungsvereinbarung vom 24. November 2020, Artikel 3 in der Fassung vom 29. März 2021 (Schreiben des BMAS an die Länder vom 29. März 2021, Az.: Va2-58114-6).

⁹ Vgl.: Verwaltungsvereinbarung vom 24. November 2020, Artikel 5 in der Fassung vom 29. März 2021 (Schreiben des BMAS an die Länder vom 29. März 2021, Az.: Va2-58114-6).

¹⁰ Vgl.: Verwaltungsvereinbarung vom 24. November 2020, Artikel 6 Absatz 3 in der Fassung vom 29. März 2021 (Schreiben des BMAS an die Länder vom 29. März 2021, Az.: Va2-58114-6).

1.1.2 Fördervoraussetzungen

Damit ein Unternehmen als Antragsteller Liquiditätsbeihilfen erhalten konnte, musste¹¹:

- es sich um ein Unternehmen im Sinne der Billigkeitsrichtlinie¹² handeln,
- ihm aufgrund der Corona-Pandemie ein Einnahmeausfall entstanden sein und
- ihm in den Monaten September 2020 – Mai 2021 ein Liquiditätsengpass entstanden sein, der nicht durch andere staatliche Unterstützungsmaßnahmen oder Einnahmen aus sonstigen Quellen ausgeglichen wurde.

Ein Einnahmeausfall wurde insbesondere dann angenommen, wenn

- der Antragsteller bereits einen Bewilligungsbescheid für Leistungen des Bundes oder des Landes nach dem Soforthilfeprogramm oder dem Corona-Überbrückungshilfeprogramm für kleine und mittelständische Unternehmen erhalten hat oder
- die Möglichkeit zur Erzielung von Einnahmen nachweislich aufgrund einer behördlichen Auflage im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie eingeschränkt wurde (z. B. durch eine Schließung auf der Grundlage einer Verordnung der Landesregierung).

Ein Liquiditätsengpass¹³ war dann entstanden, wenn

- die zu leistenden Fixkosten, z. B. Mietzahlungen die voraussichtlichen Einnahmen übersteigen und
- die Einnahmen im Vergleich zum jeweiligen Monat des Vorjahres voraussichtlich um mindestens zehn Prozent niedriger waren.

Die Billigkeitsleistung wurde nur auf Antrag gewährt. Dieser musste spätestens bis zum 31. Mai 2021 bei der zuständigen Bewilligungsstelle (zuständiges Integrationsamt) eingegangen sein. Dabei hatte der Antragsteller seine Identität nachzuweisen und glaubhaft zu machen,

- dass er Einnahmeausfälle hatte,
- welche betrieblichen Fixkosten er voraussichtlich gehabt hat und
- mit welcher Entwicklung der Einnahmen er jeweils im Vergleich zum Vorjahresmonat rechnete.¹⁴

¹¹ Vgl.: Nummer 3 der Billigkeitsrichtlinie.

¹² Nummer 2 a) Inklusionsbetriebe nach § 215 SGB IX, b) Unternehmen, bei denen der Unternehmenszweck u. a. die Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderungen ist, c) nicht gewinnorientierte Läden oder Verkaufsstellen (Sozialkaufhäuser), d) nach §§ 51 ff. Abgabenordnung (AO) steuerbegünstigte Unternehmen (Sozialunternehmen).

¹³ Vgl.: Nummer 3 Absatz 3 der Billigkeitsrichtlinie.

¹⁴ Vgl.: Nummer 7 der Billigkeitsrichtlinie.

1.1.3 Art und Höhe des Zuschusses

Die Integrationsämter gewährten die Liquiditätsbeihilfe als nicht rückzahlbaren Zuschuss. Er wurde für einen Zeitraum von einem bis höchstens neun Monaten (September 2020 bis Mai 2021) gezahlt. Der Zuschuss betrug 90 % der Differenz aus den förderfähigen betrieblichen Fixkosten und den voraussichtlich zu erwartenden Einnahmen im Bewilligungszeitraum. Er betrug höchstens 800 000 Euro pro Unternehmen im beihilferechtlichen Sinne.¹⁵

Die tatsächlichen Einnahmen und die Liquiditätsbeihilfen zusammen durften die tatsächlich angefallenen Fixkosten nicht übersteigen. Eine Kumulierung mit anderen staatlichen Unterstützungsleistungen für denselben Zweck, insbesondere Darlehen, war zulässig, sofern es nicht zu einer Überkompensation führte.

1.1.4 Bewilligungsverfahren¹⁶

Die Integrationsämter hatten den Eingang jedes vollständigen Antrags mit Datum und Uhrzeit zu dokumentieren. Vollständige Anträge waren in der Reihenfolge ihres Eingangs zu bearbeiten.

In den Bewilligungsbescheiden hatten sie kenntlich zu machen, dass es sich um Bundesmittel handelte. Da die Antragsteller ihre Einnahmeausfälle lediglich glaubhaft machen mussten (vgl. Tz. 1.1.2), prüften die Integrationsämter die inhaltliche Richtigkeit der für die Bewilligung der Liquiditätsbeihilfe maßgeblichen Erklärungen des Antragstellers stichprobenartig und verdachtsabhängig nach¹⁷.

1.1.5 Schlussprüfung und Rückzahlung der Hilfen¹⁸

Da die Leistungsempfänger im Antragsverfahrens Einnahmen und Fixkosten lediglich prognostizieren konnten, mussten sie der Bewilligungsstelle nach Ablauf des letzten Fördermonats, spätestens zum 31. August 2021, eine Schlussrechnung vorlegen. Hierin hatten sie die tatsächlichen Fixkosten, die erzielten Einnahmen und die in Anspruch genommenen anderen staatlichen Unterstützungsleistungen darzulegen. Überstiegen die tatsächlich erzielten Einnahmen die tatsächlichen Fixkosten, mussten die Leistungsempfänger die übersteigenden Beträge zurückzahlen. Umgekehrt war eine nachträgliche Erhöhung der gewährten Liquiditätsbeihilfen ausgeschlossen.

¹⁵ Vgl.: Nummer 5 der Billigkeitsrichtlinie.

¹⁶ Vgl.: Verwaltungsvereinbarung vom 24. November 2020, Artikel 4 in der Fassung vom 29. März 2021 (Schreiben des BMAS an die Länder vom 29. März 2021, Az.: Va2-58114-6).

¹⁷ Vgl.: Verwaltungsvereinbarung vom 24. November 2020, Artikel 4 Absatz 3.

¹⁸ Vgl.: Nummer 8 der Billigkeitsrichtlinie.

Die Leistungsempfänger hatten der Schlussrechnung Belege beizufügen. Waren die eingereichten Unterlagen nicht vollständig, mahnten die Integrationsämter einmalig an. Reichten die Leistungsempfänger nach weiteren vier Wochen nicht alle Unterlagen nach, hatten die Integrationsämter die gesamte Liquiditätsbeihilfe zurückzufordern.

Darüber hinaus hatten Leistungsempfänger Liquiditätsbeihilfen zurückzuzahlen, wenn sie vor dem 1. Juni 2021 ihre Geschäftstätigkeit dauerhaft aufgegeben hatten.

1.2 Finanz- und statistische Daten

Der Titel 1105 684 07 - 235 „Zuschüsse für Einrichtungen der Behindertenhilfe und Inklusionsunternehmen“ war im Haushaltsplan 2020 mit einem Mittelansatz von 100 Mio. Euro ausgestattet. Die Mittel waren mit einem Haushaltsvermerk gekennzeichnet und in das Jahr 2021 übertragbar. Im Haushaltsplan 2022 war der Titel nicht mehr ausgebracht.

Die Verwaltungsvereinbarung regelte die Aufteilung der Billigkeitsleistungen an die Länder. Die Mittelverteilung orientierte sich an dem für die Ausgleichsabgabe herbeigeführten Ausgleich für das Erhebungsjahr 2018.¹⁹

¹⁹ Vgl.: Verwaltungsvereinbarung vom 24. November 2020, Artikel 2 Absatz 2 in der Fassung vom 29. März 2021 (Schreiben des BMAS an die Länder vom 29. März 2021, Az.: Va2-58114-6).

Tabelle:

Verteilung der Haushaltsmittel auf die Länder

<i>Land bzw. Integrations- / Inklusionsamt</i>	<i>Anteil nach § 160 Absatz 6 SGB IX in § (Erhebungsjahr 2018)</i>	<i>Anteil der Mittel absolut in Euro</i>
Baden-Württemberg	12,82	12 819 683,83
Bayern	16,13	16 133 794,78
Berlin	4,63	4 630 370,10
Brandenburg	2,71	2 707 913,10
Bremen	0,93	932 877,96
Hamburg	2,44	2 441 572,88
Hessen	8,41	2 441 572,88
Mecklenburg-Vorpommern	1,96	1 956 748,78
Niedersachsen	8,93	8 933 126,98
Nordrhein-Westfalen ¹	23,05	23 054 125,92
Rheinland-Pfalz	4,31	4 307 199,78
Saarland	1,17	1 169 774,00
Sachsen	4,58	4 580 956,27
Sachsen-Anhalt	2,26	2 264 059,63
Schleswig-Holstein	3,20	3 197 487,31
Thüringen	2,46	2 460 507,80
Summe	100,00	100 000 000,00
¹ Aufteilung in Nordrhein-Westfalen		
Inklusionsamt Rheinland (LVR)	12,69	12 690 478,53
Inklusionsamt Westfalen-Lippe (LWL)	10,36	10 363 647,39

Quelle: Verwaltungsvereinbarung

Laut Haushaltsrechnung des Jahres 2021 wurden 57,48 Mio. Euro der 100 Mio. Euro verausgabt.

1.3 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben geprüft, ob die Zuschüsse nach der Billigkeitsrichtlinie ordnungsgemäß, wirtschaftlich und nachhaltig gewährt wurden. Dazu baten wir das BMAS, uns verschiedene Unterlagen elektronisch zu übermitteln. Das BMAS konnte uns zum Zeitpunkt der Anforderung nicht alle Unterlagen vorlegen, da es verschiedene Fristen mit der Verlängerung der Billigkeitsrichtlinie verlängerte. Dies holte es zu einem späteren Zeitpunkt nach. Wir werteten die Unterlagen aus. Dabei sollten örtliche Erhebungen den Abschluss bilden. Diese waren zum

damaligen Zeitpunkt wegen wieder steigender Corona-Zahlen nicht möglich. Wir übersandten daher an alle Integrationsämter einen Fragebogen. Nach Auswertung aller Fragebogenprüften wir bei zwei Integrationsämtern vor Ort.

Mit dem BMAS führten wir ein Abschlussgespräch und erörterten abschließende Fragen.

Durch Mitteilung vom 3. Februar 2023 haben wir dem BMAS unsere Prüfungsergebnisse übermittelt. Es hat am 4. April 2023 schriftlich Stellung genommen. Wir haben die Stellungen bei unserer abschließenden Bewertung berücksichtigt. Das Ergebnis der Prüfung stellen wir hiermit abschließend im Sinne von § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO fest.

2 BMAS steuerte das Verfahren nicht ausreichend

2.1 Keine einheitliche Verfahrensweise

2.1.1 Ausgangslage

Bei den Liquiditätsbeihilfen handelte es sich um Mittel des Bundes. Der entsprechende Haushaltstitel liegt in der Zuständigkeit des BMAS. Das BMAS hat hier eine Steuerungs- und Überwachungsfunktion.²⁰

Der Bundesrechnungshof stellte bereits bei einem anderen Programm, welches das BMAS durch die Länder ausführen ließ, die fehlende Steuerungs- und Überwachungsfunktion fest.²¹

2.1.2 Feststellungen

Über Billigkeitsrichtlinie und Verwaltungsvereinbarung (Tz. 1.1.1) hinaus machte das BMAS den Ländern keine Vorgaben, wie die Anträge auf Billigkeitsleistungen abzuarbeiten sind. Eine einheitliche IT-Lösung zur Abarbeitung der Anträge gab es nicht vor. Eines der Integrationsämter, welches bereits in das Richtlinienverfahren mit eingebunden war, regte eine einheitliche Verfahrensweise und regelmäßige Sitzungen der Integrationsämter an, um die Verfahren bundeseinheitlich zu regeln. In Abstimmung mit dem BMAS beauftragte es eine einheitliche IT-Lösung. Die Nutzung war freiwillig. Es organisierte die erste Sitzung der

²⁰ Vgl.: Die Bundesregierung: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Kapitel 2 Organisationsgrundsätze § 3 Absatz 1.

²¹ Vgl.: Abschließende Prüfungsmitteilung an das BMAS, Az.: VI 4 - 2017 - 1044.

Integrationsämter und gab den Anstoß für weitere gemeinsame Sitzungen, bei denen durch die Integrationsämter abwechselnd Protokoll geführt wurde. Es entwickelte zusammen mit dem BMAS eine praxisorientierte Umsetzungshilfe (FAQ), die dann allen Integrationsämtern und den Antragstellern zur Verfügung gestellt wurde. Verschiedene Integrationsämter bildeten eine Arbeitsgruppe Schlussrechnung²², die sich speziell mit dem Schlussrechnungs- und den Prüfungsverfahren auseinandersetzte. Das BMAS selbst hielt eine einheitliche Verfahrensweise für wünschenswert, legte in einer der Sitzungen der Integrationsämter aber dar, dass eine individuelle Auslegung der Billigkeitsrichtlinie möglich sei. Wichtig sei in jedem Fall, dass die während der Antragsbearbeitung angewandte Förderlogik von den Integrationsämtern durchgängig gleichbleibend beibehalten werde. Insbesondere sei von einem Wechsel der Verfahrensweise zwischen Antragsbearbeitung und Schlussprüfung abzuraten.²³ Das BMAS war nach eigenen Angaben nur Gast bei den Sitzungen. Dem BMAS war daher auch nicht bekannt, wie die Anträge abgearbeitet wurden. Ein Großteil der Integrationsämter hat die entwickelte IT-Lösung genutzt.

Das BMAS erklärte, dass es durch regelmäßige Absprachen mit dem oben genannten Integrationsamt und der Teilnahme an den Sitzungen seiner Steuerungs- und Überwachungsfunktion nachgekommen sei. Es sehe seine Steuerungs- und Überwachungsfunktion auch darin, gut laufende Prozesse „einfach laufen zu lassen“.

2.1.3 Würdigung und Empfehlung

Das BMAS verzichtete darauf, Vorgaben für die Abwicklung der Antrags- und Bewilligungs- und Rückforderungsverfahren zu machen. Damit nahm es in Kauf, dass die Länder individuelle und voneinander abweichende Regelungen zur Umsetzung der Billigkeitsrichtlinie trafen. Wir haben kritisiert, dass es sich somit als für die Durchführung der Billigkeitsrichtlinie verantwortliche Stelle seiner Steuerungs- und Überwachungsaufgabe entzog. Die regelmäßigen Absprachen mit dem Integrationsamt und Teilnahme an den Sitzungen alleine haben aus unserer Sicht nicht ausgereicht, dieser Aufgabe vollumfänglich nachzukommen. Das BMAS betonte zudem immer wieder, dass es eine einheitliche Verfahrensweise für wünschenswert hielt, diese aber nicht vorgeben wollte. Damit waren Ungleichbehandlungen von Antragstellern in den verschiedenen Bundesländern nicht ausgeschlossen.

Wir haben vom BMAS erwartet, dass es seiner Steuerungs- und Überwachungsfunktion zukünftig stärker nachkommt. Das BMAS kann sich nicht darauf verlassen, dass in jedem Fall eines der Länder, in diesem Fall ein Integrationsamt, eine Koordinierungsfunktion übernimmt und in dieser Rolle eine einheitliche Verfahrensweise und Sachbearbeitung fördert.

²² Vgl.: Protokoll der Sitzung der Integrationsämter vom 9. Februar 2021, Integrationsämter Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hamburg und Hessen mit dem BMAS.

²³ Vgl.: Protokoll der Sitzung der Integrationsämter vom 9. Februar 2021, Seite 2.

2.1.4 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS hat mitgeteilt, dass es die bewährte Organisationsstruktur der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen und insbesondere die Expertise der Mitglieder des Arbeitsausschusses Inklusionsbetriebe mit dem Ziel einer bundesweit einheitlichen Umsetzung der Billigkeitsrichtlinie gezielt genutzt habe. Bereits im August 2020 habe es konkrete Absprachen gegeben, welches Integrationsamt welche Aufgaben übernehmen werde, u. a. die Entwicklung einer IT-Lösung. Das BMAS habe somit auf eine bundesweit einheitliche Umsetzung hingewirkt und diese engmaschig begleitet. Insbesondere die FAQ hätten konkrete Umsetzungshinweise enthalten und durch ihre Veröffentlichung einen verbindlichen Charakter entfaltet. Das BMAS habe zu den Sitzungen der Integrationsämter jederzeit seine eigenen Themen anmelden können. Die Protokolle der Sitzungen seien bewusst um Bearbeitungshinweise erweitert und erst nach Freigabe des BMAS an die Teilnehmenden versandt worden. Das BMAS hat erklärt, dass es den Integrationsämtern als Landesbehörden nicht vorschreiben könne, welche IT-Verfahren sie zu nutzen hätten. Auch die Länder, die ein anderes Verfahren nutzten, hätten die Richtlinie rechtskonform umgesetzt. Das BMAS sei daher der Auffassung, dass es seiner Steuerungs- und Überwachungsfunktion nachgekommen sei. Die koordinierende Rolle eines Integrationsamtes sei Ergebnis der intensiven Zusammenarbeit des BMAS mit den Beteiligten. Von einer Ungleichbehandlung von Antragstellern habe es keine Kenntnis.

2.1.5 Abschließende Würdigung

Aus den Protokollen der Sitzungen der Integrationsämter geht hervor, dass die Integrationsämter sich an verschiedenen Stellen einheitliche Lösungen gewünscht hätten. Auch die generelle Aussage, dass das BMAS den Integrationsämtern keine einheitliche IT-Lösung hätte vorgeben können, ist unserer Ansicht nach fraglich. Ob die Integrationsämter die Richtlinie tatsächlich rechtskonform umgesetzt haben, kann das BMAS unserer Ansicht nach nicht beurteilen. Es hatte sich zwar in der Verwaltungsvereinbarung ein Prüfrecht vorbehalten²⁴, dieses nutzte es jedoch nicht. Lässt das BMAS Bundesmittel von den Ländern verwalten, muss es hinreichende Vorgaben machen, um eine einheitliche Sachbearbeitung zu gewährleisten. Es muss seine Prüfrechte nutzen und so kontrollieren, ob die Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt wird. Das BMAS kann sich nicht darauf zurückziehen, keine Kenntnis von Ungleichbehandlungen zu haben. Dies entbindet es nicht seiner Verantwortung, von Beginn an hinreichend vorzubeugen. Wir erwarten, dass das BMAS bei künftigen Programmen seinen Verpflichtungen stärker nachkommt. Wir schließen den Punkt ab.

²⁴ Vgl. Verwaltungsvereinbarung vom 24. November 2020, Artikel 6 Absatz 6 in der Fassung vom 29. März 2021 (Schreiben des BMAS an die Länder vom 29. März 2021, Az.: Va2-58114-6).

2.2 Rechnungslegung der Länder nicht abgeschlossen

2.2.1 Ausgangslage

Nach der mit den Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarung mussten diese über verausgabte und nicht verausgabte Billigkeitsleistungen gegenüber dem BMAS bis zum 30. November 2021 Rechnung legen. Nicht verausgabte Mittel hatten sie bis zum gleichen Zeitpunkt an das BMAS zurückzuzahlen.²⁵ Die Verwaltungsvereinbarung, die als Grundlage für die Rechnungslegung der Länder diente, verlor zum 31. Dezember 2021 ihre Gültigkeit.

2.2.2 Feststellungen

Alle Länder kamen ihrer Verpflichtung nach, bis zum 30. November 2021 Rechnung zu legen. Sie zahlten jedoch nicht verbrauchte Mittel nur **teilweise** zurück. Die vollständige Rückzahlung der nicht verbrauchten Mittel war ihnen zum vorgegebenen Zeitpunkt nicht möglich, da sie durch anhängige Rückforderungs- und Widerspruchsverfahren noch Administrationskosten hatten. Diese waren aus den ihnen zugewiesenen Mitteln neben den Liquiditätsbeihilfen zu bestreiten.

Das BMAS erließ aufgrund dieser Sachlage ein Rundschreiben²⁶, nach dem die Länder für die Bestreitung noch anfallender Administrationskosten Mittel zurückhalten durften. Das Zurückhalten der Mittel mussten die Länder in einem von der Arbeitsgruppe Schlussrechnung erstellten und vom BMAS zur Verfügung gestellten Formular dokumentieren und ergänzend erläutern. Sobald die zurückbehaltenen Mittel zweckentsprechend verwendet wurden, war dem BMAS darüber innerhalb eines Monats Rechnung zu legen. Soweit der erwartete Administrationsaufwand nicht eintrat, waren die Mittel innerhalb eines Monats an das BMAS zurückzuzahlen.

In mehreren Sitzungen der Integrationsämter wies das BMAS darauf hin, dass die Rechnungslegung bis zum 30. November 2021 abgeschlossen werden musste.²⁷

Obwohl das BMAS den Ländern Fristen für die Rechnungslegung und die Rückzahlung der nicht verbrauchten Mittel setzte, hielt es nicht nach, ob und zu welchem Zeitpunkt die Länder endgültig Rechnung legten. Nur wenn von einem Land eine Mitteilung über einen Rückzahlungsbetrag beim BMAS einging, reagierte das BMAS und forderte noch Unterlagen nach oder bat um Klärung von Angaben in der Rechnungslegung. Im Juli 2022 erinnerte es Länder, die sich seit November 2021 nicht mehr gemeldet hatten. Teilweise reagierten die Länder

²⁵ Vgl.: Verwaltungsvereinbarung vom 24. November 2020, Artikel 2 Absatz 2 in der Fassung vom 29. März 2021 (Schreiben des BMAS an die Länder vom 29. März 2021, Az.: Va2-58114-6).

²⁶ Vgl.: Rundschreiben des BMAS vom 4. März 2021, Az.: Va2-58114-6.

²⁷ Vgl. z.B. Protokoll der Sitzung der Integrationsämter vom 16. März 2021, Ziffer 3 und Protokoll der Sitzung der Integrationsämter von 12. August 2021, TOP 3.

und erklärten, warum ihnen eine abschließende Rechnungslegung nicht möglich war, teilweise legten sie abschließend Rechnung, teilweise reagierten sie nicht.

Von 17 Integrationsämtern hatten zum Zeitpunkt des Abschlusses der Erhebungen Mitte September 2022 erst 10 Integrationsämter die endgültige Rechnungslegung eingereicht und alle nicht verbrauchten Mittel zurückgezahlt. Eine Sachstandsabfrage beim BMAS am 31. Januar 2023 ergab, dass weiterhin von 2 Integrationsämtern noch nicht alle Unterlagen zur endgültigen Rechnungslegung vorlagen, ein weiteres Integrationsamt hatte noch nicht endgültig Rechnung gelegt.

2.2.3 Würdigung und Empfehlung

Wir haben kritisiert, dass das BMAS die abschließende Rechnungslegung der Länder nicht konsequent verfolgt und damit den Abschluss des Programms verzögert hat. Aufgrund seiner Steuerungs- und Überwachungsfunktion muss das BMAS von ihm gesetzte Fristen nachhalten und an die Einhaltung erinnern. Es darf sich nicht darauf verlassen, dass Länder von sich aus ihren Verpflichtungen zeitnah nachkommen.

Durch das Außerkrafttreten der Verwaltungsvereinbarung zum 31. Dezember 2021 entfiel die Grundlage für das Rechnungslegungsverfahren. Wir haben bemängelt, dass dadurch Rechtsunsicherheit bezüglich der in der Vereinbarung festgelegten Verpflichtungen der Länder bestand; dies insbesondere auch für die Rechnungslegung und die Rückzahlung der zurückbehaltenen Mittel.

Wir haben dem BMAS empfohlen, zukünftig frühzeitig an die Einhaltung von vorgegebenen Fristen zu erinnern, auch um deren Verbindlichkeit zu unterstreichen. Wir haben erwartet, dass das BMAS die fehlenden Rechnungslegungen mit Nachdruck anfordert und schnell für einen ordnungsgemäßen Abschluss sorgt.

2.2.4 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS hat mitgeteilt, dass der Umsetzungsstand zum Ende des Jahres 2021 bei den einzelnen Integrationsämtern sehr unterschiedlich gewesen sei. Die Unterschiede seien wegen der jeweiligen Anzahl der bewilligten Anträge auch nachvollziehbar. Es habe in jedem Fall, teilweise auch telefonisch, die Entwicklungen nachgehalten und sich darum bemüht, die Rechnungslegung zu einem Abschluss zu führen. Es hat eingeräumt, dass es die benötigte Bearbeitungszeit für die vollständige administrative Abwicklung des Programms sowohl auf Seiten der Integrationsämter als auch auf Seiten des BMAS selbst unterschätzt habe. Um Rechtsunsicherheiten vorzubeugen habe das BMAS in der Verwaltungsvereinbarung festgelegt, dass die Länder auch nach Außerkrafttreten der Richtlinie und der Verwaltungsvereinbarung für einen Vermögensschaden des Bundes haften, wenn dieser durch einen vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Verstoß gegen diese Grundlagen entstanden ist.

2.2.5 Abschließende Würdigung

Wir erkennen an, dass es Unterschiede zwischen den Integrationsämtern, insbesondere mit Blick auf die Anzahl der bewilligten Anträge, gegeben hat. Dass eine hohe Zahl an Anträgen im Vergleich zu einer niedrigen Zahl unausweichlich zu einer verzögerten Rechnungslegung führte, können wir jedoch nicht nachvollziehen. So hatten drei Integrationsämter mit über bzw. an die 100 Bewilligungen die Rechnungslegung im September 2022 bereits komplett abgeschlossen, während weitere Länder mit weniger als 50 Bewilligungen die Rechnungslegung zu diesem Zeitpunkt noch nicht beendet hatten.

Wir regen an, dass das BMAS die nun gewonnenen Erfahrungen nutzt, um bei zukünftigen Programmen die Rechnungslegungsverfahren zügiger abzuwickeln. Mit diesem Hinweis schließen wir die Textziffer ab.

2.3 Fehlende Vorgaben zum Personaleinsatz

2.3.1 Ausgangslage

Nach der mit den Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarung waren in den zugewiesenen Mitteln auch die für das einzusetzende Personal und Fremdvergaben (Administrationskosten) enthalten (Tz 1.1.1).

In einem Entwurf der Billigkeitsrichtlinie sah das BMAS zunächst für die Administrationskosten einen Pauschalsatz von 5 % der zugewiesenen Mittel vor. Dieser Pauschalsatz war gleichzeitig als Höchstbetrag für die Personalkosten definiert.

Das BMF lehnte in seiner Stellungnahme²⁸ zur Billigkeitsrichtlinie eine pauschale Erstattung der Administrationskosten ab. Da die Länder ausnahmsweise eine Aufgabe des Bundes (Ausführung der Billigkeitsrichtlinie) wahrnahmen, sei zu regeln, dass die Ausgaben nur in Höhe der tatsächlich entstandenen Kosten getragen werden (hierfür sei ein Nachweis erforderlich). Es forderte das BMAS auf, die Billigkeitsrichtlinie entsprechend zu ändern. Das BMAS kam dieser Aufforderung nach.

Durch die Streichung des Pauschalsatzes entfiel auch der für die Administrationskosten angedachte Höchstbetrag.

²⁸ Vgl.: E-Mail des BMF vom 11. Oktober 2020, Az.: II C 2 - Ar 6009/20/10001.

2.3.2 Feststellungen

Die Länder konnten die Personalkosten in tatsächlicher Höhe bis zum Gesamtbetrag der zugewiesenen Fördermittel veranschlagen. Eine Obergrenze für die Administrationskosten oder wie die Länder diese einheitlich ermitteln konnten, legte das BMAS nicht fest. Auch die Anzahl oder Wertigkeit der Stellen, mit der die Länder die Billigkeitsrichtlinie abwickeln sollten, legte es nicht fest.

In der ersten Sitzung der Integrationsämter²⁹ fragten diese das BMAS, bis zu welcher Höhe sie Administrationskosten ansetzen könnten. Ferner fragten sie, nach welchem Schlüssel sie die Administrationskosten berechnen sollten. Laut BMAS sollten die Integrationsämter die verwaltungsinternen Kosten nach dem tatsächlich erbrachten Zeitaufwand auf der Grundlage der im Land oder Verband geltenden Personal- und Sachkostensätzen ermitteln. Der benötigte Betrag für die Administration sollte frühzeitig geschätzt und zurückgelegt werden, damit die Mittel am Ende tatsächlich zur Verfügung stünden. Der zugeteilte Förderbetrag der Länder wurde dadurch reduziert.³⁰

In einer weiteren Sitzung³¹ legte das BMAS eine Beispielsberechnung³² zur Ermittlung der Stundensätze je Vollzeitarbeitskraft einschließlich der Arbeitsplatzkosten vor. Die Integrationsämter konnten diese als Grundlage zur Berechnung der Administrationskosten nutzen. Das BMAS verwies auf ähnliche Regelungen in den Ländern. Die Integrationsämter trafen in der gleichen Sitzung die Absprache, dass als Orientierungswert für die Abrechnung der Verwaltungskosten bis zu 5 % der zugewiesenen Fördermittel des jeweiligen Landes dienen sollte. Drei Integrationsämter hielten sich nicht an diesen Orientierungswert und verausgabten höhere Administrationskosten. Legt man die tatsächlich verausgabten Mittel und den Anteil von 5 % als Orientierungswert zu Grunde, so verausgabten sechs Länder höhere Administrationskosten.

Das BMAS erklärte hierzu, dass es weder das Personal noch die Sachkenntnis hätte, die Billigkeitsrichtlinie ohne die Integrationsämter abzuwickeln. Es war daher aus Sicht des BMAS richtig, die vollständigen Personal- und Sachkosten auf Nachweis zu erstatten und auch keine Höchstgrenzen zu setzen. Das BMAS befürchtete, dass sonst die Integrationsämter nicht oder nicht ausreichend mitgearbeitet hätten.

2.3.3 Würdigung und Empfehlung

Gemäß § 7 BHO ist mit Bundesmitteln wirtschaftlich und sparsam umzugehen. Sie müssen für den Zweck ausgegeben werden, für den sie gedacht sind. Dies gilt auch, wenn andere

²⁹ Sitzung der Integrationsämter am 13. Januar 2021.

³⁰ Vgl.: Protokoll der Sitzung der Integrationsämter vom 13. Januar 2021, Ziffer 41.

³¹ Sitzung der Integrationsämter am 26. Januar 2021.

³² Bei der Musterberechnung handelte es sich um die Berechnung der Arbeitsplatzkosten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt).

Stellen Bundesmittel verausgaben. Ist dies (wie hier durch die Länder) der Fall, entstehen notwendigerweise zu erstattende Administrationskosten, da die Länder ihr Personal (hier bei den Integrationsämtern) mit der Aufgabe betrauen müssen.

Das BMAS überließ es der Eigenverantwortung der Integrationsämter, ob diese die Abwicklung der Billigkeitsleistungen wirtschaftlich wahrnahmen und in welchem Verhältnis sie Administrationskosten für die Abwicklung der Leistungen verursachten. Es nahm hierauf keinen steuernden Einfluss. Wir haben fehlende Vorkehrungen des BMAS für ein wirtschaftliches Verhältnis der Ausgaben für Administration und für den eigentlichen Förderzweck beanstandet. Es konnte nicht von vorneherein davon ausgehen, dass durchschnittlich lediglich 60 % der zugewiesenen Fördermittel abgerufen werden und somit neben den Administrationskosten ausreichende Mittel für die Liquiditätsbeihilfen an sich zur Verfügung standen.

Wir haben dem BMAS empfohlen, zukünftig bei ähnlich gelagerten Programmen die Administrationskosten zu begrenzen. Dies kann durch Festlegung eines Höchstbetrags oder durch Begrenzung der Anzahl und Wertigkeit der notwendigen Stellen geschehen.

2.3.4 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS hat erklärt, dass uns im Verfahren nach § 103 BHO alle Entwürfe der Verwaltungsvereinbarungen vorgelegen hätten. Zur Regelung der Administrationskosten und zu deren Erstattung in tatsächlicher Höhe habe der Bundesrechnungshof keine Anmerkungen gemacht.

Das BMAS hat weiterhin erläutert, dass es aufgrund des Verweises auf § 34 BHO (wirtschaftliche und sparsame Mittelverwaltung) in Artikel 6 der Verwaltungsvereinbarung davon ausgehen durfte, dass die Administrationskosten auch ohne weitere Vorgaben das notwendige Maß nicht überstiegen. Insgesamt seien Administrationskosten von 1,9 Mio. Euro verausgabt worden, was 1,9 % der insgesamt zugewiesenen Fördermittel ausmache und somit noch unter dem ursprünglich vorgesehenen Pauschalbetrag von 5 % der Mittel läge.

2.3.5 Abschließende Würdigung

§ 103 BHO dient einer vom Gesetzgeber beabsichtigten Qualitätskontrolle. Als unabhängig und nur dem Gesetz unterworfenen Organ der externen Finanzkontrolle steht es dem Bundesrechnungshof grundsätzlich frei zu entscheiden, ob und zu welchen Punkten er sich im Rahmen der Anhörung äußert. Dies beschränkt die Prüftätigkeit nicht. Es steht uns daher frei, Aspekte in Prüfverfahren aufzugreifen und die Auswirkungen einer Richtlinie vertieft zu untersuchen und Beanstandungen zu äußern.³³

³³ Vgl.: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Scheller, 73. Lieferung, Randnummern 7 -- 10 und Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht Dittrich zu § 103 BHO, 61.AL, Ziffer 3.

Wir erkennen an, dass die Integrationsämter sich in der Nachschau größtenteils auch ohne explizite Obergrenze bei der Ausgabe der Administrationskosten unterhalb des zunächst angedachten Wertes von 5 % der zugewiesenen Mittel bewegten. Ein Hinweis auf § 34 BHO reicht jedoch aus unserer Sicht nicht aus, um die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwaltung hinreichend zu steuern.

Wir bleiben bei unserer Empfehlung, dass das BMAS zukünftig bei ähnlich gelagerten Programmen die Administrationskosten der Höhe nach begrenzt oder die Anzahl und Wertigkeit der für die Bearbeitung des Programms notwendigen Stellen vorgibt.

2.4 Fehlende Vorgaben zur Prävention von Leistungsmissbrauch

2.4.1 Ausgangslage

Die Bewilligungsstelle sollte geeignete Maßnahmen treffen, um Leistungsmissbrauch zu vermeiden.³⁴ Wie diese Maßnahmen aussehen sollten, legte das BMAS nicht fest. Wir baten das BMAS um Erläuterung, welche genauen Maßnahmen es plante, um Missbrauch zu verhindern, und wie eine gleichmäßige Administration solcher Maßnahmen durch die Integrationsämter sichergestellt werden sollte.³⁵ Es konkretisierte dies nicht.

Allerdings sah die Billigkeitsrichtlinie vor, dass die Integrationsämter stichprobenartig und verdachtsabhängig prüfen. Die Verwaltungsvereinbarung konkretisierte, dass mindestens 5 % der Fälle stichprobenartig geprüft werden vgl. auch Tz. 1.1.1).

2.4.2 Feststellungen

Bereits bei der ersten Sitzung diskutierten die Integrationsämter einheitliche Maßnahmen, um Missbrauch zu vermeiden.³⁶ Auch besprachen sie, was unter einer verdachtsabhängigen Prüfung zu verstehen sei und wann ein solcher Verdacht eintrete. Um diese und weitere Fragen zur Schlussrechnung zu klären, schlossen sich vier Integrationsämter und das BMAS zu einer Arbeitsgruppe Schlussrechnung zusammen (vgl. Tz. 2.1.2).

Die Arbeitsgruppe einigte sich darauf, dass alle Fälle einer Standardprüfung unterzogen werden und legte fest, welche Unterlagen hierzu angefordert werden sollten. Erst in einer zweiten Stufe sollte dann eine sogenannte weitergehende Prüfung, später als vertiefte Prüfung

³⁴ Vgl.: Nummer 7 Absatz 7 der Billigkeitsrichtlinie.

³⁵ Verfahren nach § 103 BHO.

³⁶ Vgl.: Protokoll der Sitzung der Integrationsämter vom 13. Januar 2021, Ziffer 48.

bezeichnet, durchgeführt werden. Dies betraf dann 5 % der Fälle und entsprach der lt. Richtlinie vorgesehenen stichprobenartigen Prüfung.³⁷

Die Arbeitsgruppe Schlussrechnung fand jedoch weder eine einheitliche Lösung für Maßnahmen gegen Missbrauch noch eine einheitliche Definition für einen Verdachtsfall.³⁸ Es blieb daher im Ermessen der Integrationsämter, welche Maßnahmen sie gegen Missbrauch unternahmen und welche Fälle sie als Verdachtsfälle einstufen sowie prüfen.

Eines der Integrationsämter erklärte uns, dass auch um Missbrauch zu vermeiden und die Leistungsempfänger dazu zu bringen, ihre Angaben wahrheitsgemäß zu tätigen, die stichprobenartige Prüfung, von den Integrationsämtern als weitergehende oder auch vertiefte Prüfung bezeichnet, mit in die Billigkeitsrichtlinie aufgenommen worden sei. Die Leistungsempfänger sollten damit rechnen müssen, dass jemand bei ihnen vor Ort Belege und Buchhaltung prüft.

Die beiden vor Ort geprüften Integrationsämter forderten bei Antragstellung mehr Unterlagen an, als die Billigkeitsrichtlinie vorsah. Sie vertrauten darauf, dass die Antragsteller aufgrund ihrer Stellung in der Gesellschaft wahrheitsgemäße Angaben machten. Der Großteil ihrer Antragsteller seien zudem Inklusionsunternehmen, die sie schon seit Jahren kennen würden und mit denen sie daher ein Vertrauensverhältnis aufgebaut hätten.

Das BMAS stimmte der Lösung zu, dass bei geringen Fallzahlen eine stichprobenartige vertiefte Prüfung im Ermessen der Integrationsämter lag.³⁹ Im Oktober 2021 stellt das BMAS klar, dass stichprobenartige vertiefte Prüfungen nur durchgeführt werden müssen, wenn es in einem Integrationsamt mindestens 20 Zuschussempfänger gäbe. Denn erst ab dieser Größenordnung ergäbe sich rechnerisch mindestens eine solche Prüfung.⁴⁰ Die Integrationsämter, bei denen 5 % der Fälle einen Wert unter 1 ergaben, mussten folglich nicht vertieft prüfen.

Das BMAS ging ebenso wie die Integrationsämter davon aus, dass die Integrationsämter die Antragsteller zum Großteil kannten und dass Leistungsmissbrauch allein aus diesem Grund so gut wie ausgeschlossen sei. Missbrauchsfälle seien dem BMAS keine bekannt.

2.4.3 Würdigung und Empfehlung

Durch fehlende Vorgaben des BMAS war es den Integrationsämtern überlassen, welche Maßnahmen sie gegen Missbrauch veranlassten. Die meisten Integrationsämter prüften auch ohne Vorgabe des BMAS bereits bei der Antragstellung sehr genau und konnten so einen Missbrauch ausschließen. Der Ansatz, dass die stichprobenartige vertiefte Prüfung als

³⁷ Vgl.: Protokoll der Arbeitsgruppe Schlussrechnung vom 4. März 2021, Ziffer 1.

³⁸ Vgl.: Protokoll der Arbeitsgruppe Schlussrechnung vom 15. März 2021, Ziffer 3.

³⁹ Vgl.: Protokoll der Sitzung der Integrationsämter vom 29. April 2021, TOP 3.

⁴⁰ Vgl.: Protokoll der Sitzung der Integrationsämter vom 1. Oktober 2021, TOP 2.

Mittel gegen Missbrauch dienen sollte, konnte nur bei Integrationsämtern greifen, die diese Prüfung durchführten. Bei geringer Fallzahl (weniger als 20 Fälle⁴¹) stand eine solche Prüfung im Ermessen der Integrationsämter. Sie musste nicht durchgeführt werden⁴² und konnte dann auch nicht als Mittel gegen Missbrauch wirken.

Wir haben empfohlen, zukünftig Begriffe wie „Maßnahmen gegen Missbrauch“ und „verdachtsabhängige Prüfungen“ näher zu definieren sowie klare Kriterien festzulegen, wann Bewilligungsstellen tätig werden müssen.

Das BMAS kann sich nicht darauf verlassen, dass es immer auf Bewilligungsstellen trifft, die von sich aus tätig werden und so dem Auftrag aus Richtlinien über die Vorgaben hinaus nachkommen.

2.4.4 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS hat die Auffassung vertreten, die Länder könnten in ihrem Ermessen Maßnahmen zur Prävention von Leistungsmissbrauch wirksam selbst vornehmen. Es sei sachgerecht gewesen, dass entsprechend Artikel 6 Abs. 3 der Verwaltungsvereinbarung bei geringer Fallzahl keine stichprobenartige vertiefte Prüfung durchgeführt werden musste. Bei Missbrauchsverdacht sei eine vertiefte Prüfung unabhängig von der Fallzahl durchzuführen gewesen. Es hat darüber hinaus angemerkt, dass die Antragsteller keine Kenntnis davon gehabt hätten, dass in einigen Integrationsämtern nicht vertieft geprüft wurde. Die Antragsteller hätten daher zu jeder Zeit damit rechnen müssen, geprüft und im Missbrauchsfall belangt zu werden.

2.4.5 Abschließende Würdigung

Bereits im Verfahren nach § 103 BHO hatten wir gebeten uns zu erläutern, welche Maßnahmen gegen Missbrauch ergriffen werden sollten. Dieser Bitte kam das BMAS nicht nach. Spätestens nachdem auch die Integrationsämter mit der Frage an das BMAS herangetreten waren, hätte es aufgrund seiner Steuerungs- und Überwachungsfunktion und im Sinne einer einheitlichen Bearbeitung der Anträge auf Billigkeitsleistungen, diese Maßnahmen festlegen müssen. Schließlich handelt es sich bei den Billigkeitsleistungen um Bundes- und nicht um Landesmittel. Diese Entscheidung in die Hand der Länder zu geben, halten wir für nicht sachgerecht.

Wir bleiben daher bei unserer Empfehlung, zukünftig Begriffe wie „Maßnahmen gegen Missbrauch“ und „verdachtsabhängige Prüfungen“ näher zu definieren.

⁴¹ Vgl.: Tz 3.2.2.

⁴² Vgl.: Protokoll der Sitzung der Integrationsämter vom 1. Oktober 2021, TOP 2.

3 Glaubhaftmachung bei Antragstellung

3.1 Ausgangslage

Bei der Antragstellung hatte der Leistungsempfänger seine Berechtigung glaubhaft zu machen. Wenn Nachweise, z. B. Bewilligungsbescheide über andere staatliche Leistungen vorhanden waren, konnte er diese beifügen. Die Integrationsämter konnten weitere Unterlagen anfordern. Bei der Schlussrechnung waren dann seitens des Leistungsempfängers Belege einzureichen.⁴³ Im Verfahren nach § 103 BHO empfohlen wir unter anderem in der Billigkeitsrichtlinie zu konkretisieren, welche Unterlagen für eine Glaubhaftmachung bei Antragstellung vorzulegen sind.⁴⁴ Dieser Empfehlung kam das BMAS nicht nach.

3.2 Feststellungen

In den FAQ⁴⁵ zur Billigkeitsrichtlinie listete das BMAS vorzulegende Unterlagen für die Glaubhaftmachung auf. Diese beinhalteten unter anderem den Nachweis von Einnahmen und Ausgaben aus der Vergangenheit (Jahresabschluss 2019). Dieser musste letztlich vorgelegt werden, damit die Integrationsämter überhaupt die Höhe der Liquiditätsbeihilfen bestimmen und auch prüfen konnten, ob sich Antragsteller nicht schon vor den coronabedingten Beschränkungen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befanden. Ob zum Zeitpunkt der Antragstellung ein Liquiditätsengpass bestand, konnten die Integrationsämter hieraus nicht ersehen.

Die Integrationsämter hatten Bedenken, dass die Leistungsempfänger ihre Einnahmen und Ausgaben falsch einschätzten. Dies würde bei der Schlussrechnung hohe Rückforderungen nach sich ziehen, die in der Folge zu Insolvenzen der Leistungsempfänger führen könnten. Die von uns besuchten Integrationsämter forderten daher bereits im Antragsverfahren und insbesondere von Leistungsempfängern, die sie nicht kannten, die Nachweise aus den FAQ an. Sofern die Integrationsämter die entwickelte IT-Lösung einsetzten, wies diese auf unplausible Angaben hin.

Die Arbeitsgruppe Schlussrechnung⁴⁶ legte fest, welche Unterlagen die Integrationsämter auf jeden Fall bei der Schlussrechnung anfordern sollten.⁴⁷ Letztlich blieb die Anforderung im Ermessen der Integrationsämter.

⁴³ Vgl.: Nummer 8 Absatz 7 der Billigkeitsrichtlinie.

⁴⁴ Vgl.: Nummer 7 Absatz 4 der Billigkeitsrichtlinie.

⁴⁵ Vgl.: FAQ vom 11. Dezember 2020, Ziffer 1.11.

⁴⁶ Integrationsämter Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Hamburg und das BMAS.

⁴⁷ Sitzung vom 16. März 2021.

Nach Angaben der Integrationsämter in den Fragebögen gab es insgesamt 43 Rückforderungen (4 % aller Bewilligungen). Ein Integrationsamt konnte seine Rückforderungen zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht beziffern.

Das Verfahren der Schlussrechnung und deren Prüfungen führte bei den Integrationsämtern zu einem hohen Verwaltungsaufwand.⁴⁸ Die veranlassten Rückforderungen führten bei mindestens fünf Integrationsämtern zu Stundungen. Diese müssen bis zur endgültigen Rückzahlung der Billigkeitsleistungen weiterverfolgt werden, teilweise noch bis zu drei Jahre nach Ende des Bewilligungszeitraums. Für die Leistungsempfänger werden zusätzlich Stundungszinsen fällig. In mindestens zwei Fällen sind die Leistungsempfänger in Insolvenz geraten, so dass fraglich ist, ob sie die Rückzahlungen überhaupt erbringen können. Bei nur zehn Integrationsämtern waren bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen die Rückforderungen größtenteils vereinnahmt und an das BMAS zurückgezahlt. Eine Sachstandsabfrage beim BMAS am 31. Januar 2023 ergab, dass bei drei Integrationsämtern die Verfahren noch andauerten, obwohl der letzte Bewilligungstag auf den 31. Mai 2021 datierte und die Rechnungslegung der Länder bereits am 30. November 2021 hätte abgeschlossen sein sollen.

3.3 Würdigung und Empfehlung

Wir haben anerkannt, dass die Mittel bei Antragstellung zügig ausgezahlt werden sollten, um eine bestehende Notlage der Leistungsempfänger schnell zu beseitigen. Allerdings mussten die Integrationsämter durch die reine Glaubhaftmachung bei Antragstellung bei der Schlussrechnung genauer und aufwendiger prüfen. Es kam daher in diversen Fällen zu Rückforderungen. Fallen Rückforderungen sehr hoch aus, besteht die Gefahr, dass die Leistungsempfänger Schwierigkeiten haben, diese zu begleichen. Dies haben auch die anhängigen Stundungsverfahren gezeigt, die sich teilweise auf bis zu drei Jahre nach Ende des Bewilligungszeitraums erstrecken.

Bei genauerer Antragsprüfung hätte der erhöhte Verwaltungsaufwand bei der Schlussrechnung vermieden werden können. Dies gilt ebenso für durch die Schlussrechnung verursachte Rückforderungs- und Widerspruchsverfahren, auch wenn die Anzahl der Rückforderungsfälle insgesamt betrachtet niedrig war. Der Vorteil eines vermeintlich unbürokratischen und schnellen Antragsverfahrens kann sich dadurch in der Nachschau als kontraproduktiv erweisen.

Wir haben dem BMAS nahegelegt, in zukünftigen Richtlinien sorgfältig zu prüfen und festzulegen, welche Unterlagen **mindestens** durch die Antragsteller vorzulegen sind. Die Unterlagen müssen geeignet sein, diesen Anspruch zu prüfen. Dies erspart den Bewilligungsstellen (hier Integrationsämtern) ein aufwendiges Schlussrechnungsverfahren. Auch hilft es den

⁴⁸ Vgl.: Auch Aussage eines Integrationsamtes bei der Sitzung der Integrationsämter, Protokoll der Sitzung vom 12. August 2021, Seite 2, „die Prüfung ist wie bei allen Integrationsämtern umfangreich“. Ein weiteres Integrationsamt tat sich schwer mit der fristgerechten Bearbeitung: „Eine große Herausforderung wird die fristgerechte Bearbeitung sein.“

Antragstellern, bereits im Antragsverfahren zu wissen, welche Unterlagen sie zwingend einreichen müssen.

3.4 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS hat erläutert, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung im Januar 2021 ein zweistufiges Verfahren unausweichlich gewesen sei, da auch Leistungen für in der Zukunft liegende Fördermonate beantragt werden konnten, für die es noch keine Nachweise über die Einnahmen gegeben habe. Dass ein solches Verfahren aufwendiger sei, als eine einmalige Prüfung, habe das BMAS in Kauf genommen, um eine schnelle und unbürokratische Auszahlung der Liquiditätsbeihilfen zu gewährleisten. Da in den FAQ die Unterlagen für einen Antragstellung aufgezählt worden seien, habe es für das BMAS keinen Mehrwert gehabt, diese auch in der Richtlinie aufzuführen.

3.5 Abschließende Würdigung

In Krisenzeiten ist ein Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit finanzielle Hilfen schnell auszuzahlen und rechtssicherem Handeln unvermeidlich. Dennoch sehen wir die reine Glaubhaftmachung bei Antragstellung nach wie vor kritisch. Zwar bedarf es in Krisensituationen einfacher Antragsverfahren. Diese dürfen jedoch nicht zu Lasten der Rechtmäßigkeit gehen. Je weniger Prüfung bei der Antragstellung stattfindet, desto größer ist die Gefahr hoher Rückforderungen und desto aufwendiger wird die spätere Abrechnung. Auch hilft es Antragstellern und Bewilligungsstellen, bereits im Antragsverfahren zu wissen, welche Unterlagen zwingend erforderlich sind.

Wir bleiben daher bei unserer Empfehlung, bei zukünftigen Programmen bereits in der Richtlinie ein Mindestmaß an Unterlagen zu benennen und diese auch im Antragsverfahren anzufordern. Die Unterlagen müssen geeignet sein, den Anspruch zumindest überschlägig realistisch zu ermitteln. Dies verringert für Bewilligungsstellen (hier Integrationsämter) und Antragsteller den Aufwand im Schlussrechnungsverfahren. Außerdem sollte bereits zu Beginn und nicht erst im Laufe des Programms ein Verfahren festgelegt werden, mit dem die berechnete Leistung überprüft werden kann. Hier sollten auch Überlegungen einfließen, wie der Aufwand im Schlussrechnungsverfahren mit Rückforderungen und Stundungen minimiert werden kann, ohne dass dies zu Lasten der Rechtssicherheit geht.

4 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verlängerung der Billigkeitsrichtlinie fraglich

4.1 Ausgangslage

Nach § 6 BHO sind bei Ausführung des Haushaltsplans nur **die Ausgaben zu berücksichtigen**, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes **notwendig** sind. Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO sind als besonderer Unterfall einer solch notwendigen Ausgabe zu betrachten.⁴⁹ Nach den VV Nummer 3 zu § 53 BHO sind Billigkeitsleistungen nachrangig zu Zuwendungen nach §§ 23, 44 BHO zu gewähren.

Zum Zeitpunkt der Entscheidung, die Billigkeitsleistungen einzuführen, waren Inklusionsunternehmen und gemeinnützige Unternehmen von anderen Corona-Hilfen, so auch den Überbrückungshilfen, ausgeschlossen.

Gemäß § 7 Absatz 1 BHO sind zudem bei Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind gemäß § 7 Absatz 2 BHO Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen

Auch vor der Entscheidung über eine mögliche Verlängerung von Richtlinien sind §§ 6 und 7 BHO zu beachten.

4.2 Feststellungen

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führte das BMAS weder vor Erstellung der Billigkeitsrichtlinie noch vor der Verlängerung der Billigkeitsrichtlinie im März 2021 durch. Das BMAS wog jedoch zumindest bei Erstellung der Billigkeitsrichtlinie ab, ob es die Leistungen in Form einer Zuwendung oder einer Billigkeitsleistung erbringen kann.⁵⁰ Außerdem ermittelte es zusammen mit einem Integrationsamt, in welcher Höhe es die Billigkeitsleistungen erbringt und ob es einen Eigenanteil von den Leistungsempfängern fordert.

Das BMAS teilte uns bezüglich der Notwendigkeit der Verlängerung der Billigkeitsrichtlinie mit, es habe eine Zustimmung des BMF zur Verlängerung der erhalten. Es übersandte uns ergänzend Unterlagen darüber, dass bis Ende Februar 2021 erst etwa 11 Mio. Euro der insgesamt verfügbaren 100 Mio. Euro bewilligt waren.

⁴⁹ Vgl.: Heuer – Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 74. Aktualisierungslieferung, § 53 BHO, Nummer 2.

⁵⁰ Vgl.: Anschreiben des BMAS vom 7. August 2020, Az.: Zb2-04041-4 im Verfahren nach § 103 BHO.

Weder die für die Billigkeitsrichtlinie zuständige Fachabteilung des BMAS noch die Integrationsämter hielten die Verlängerung der Billigkeitsrichtlinie für notwendig. Die Fachabteilung führte aus, dass die Integrationsämter den Grund für die geringe Inanspruchnahme darin sähen, dass viele der Antragsberechtigten ihren Förderbedarf mittlerweile durch anderweitige Unterstützungsmöglichkeiten hinreichend decken konnten (etwa durch Landesprogramme, Überbrückungshilfen des Bundes oder Zuschüsse der Aktion Mensch). Deshalb seien bei einer Verlängerung allenfalls geringe zusätzliche Mittelabflüsse zu erwarten. Darüber hinaus ziehe die Verlängerung im BMAS und bei den Integrationsämtern erheblichen Verwaltungsaufwand nach sich, den der Vorteil für die berechtigten Unternehmen nicht rechtfertige.⁵¹

Trotz negativer Beurteilung der Notwendigkeit durch Fachabteilung und Integrationsämter hat das BMAS die Zustimmung zur Verlängerung der Billigkeitsrichtlinie beim BMF erbeten und erhalten.

Laut Haushaltsrechnung 2021 waren 57,48 Mio. Euro der 100 Mio. Euro verausgabt. Das BMAS erklärte beim Abschlussgespräch, dass es letztlich durch die noch zurückfließenden Rückforderungen unter 50 % der Haushaltsmittel verausgabte.

4.3 Würdigung und Empfehlung

Bei Vorlage des ersten Entwurfes der Billigkeitsrichtlinie⁵² haben wir auf der Grundlage der Ausführungen des BMAS die Notwendigkeit nach § 6 BHO nicht in Frage gestellt.⁵³ Das BMAS stellte in Zusammenarbeit mit einem Integrationsamt zumindest einzelne Aspekte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung⁵⁴ an. Den Anforderungen des § 7 BHO an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war damit aber nicht ausreichend Rechnung getragen.

Die Fachabteilung des BMAS sowie die ausführenden Integrationsämter erkannten, dass den Leistungsempfängern zum Zeitpunkt der Verlängerung der Richtlinie andere Fördermöglichkeiten – auch des Bundes – zur Verfügung standen. Mithin war das Erfordernis weiterer Billigkeitsleistungen nicht mehr gegeben. Es hat nach unserer Auffassung vielmehr den Eindruck erweckt, Hauptgrund für die Verlängerung sei der geringe Mittelabfluss gewesen. Bewilligt waren zu diesem Zeitpunkt erst etwa 11 Mio. Euro der verfügbaren 100 Mio. Euro. Eine Verlängerung der Billigkeitsrichtlinie war somit nicht mehr notwendig. Damit wäre auch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entbehrlich gewesen.

⁵¹ Vgl.: Leitungsvorlagen vom 2. März 2021 und vom 17. März 2021, Az.: Va2-58114-6.

⁵² Verfahren nach § 103 BHO.

⁵³ Vgl.: Anschreiben des BMAS im Verfahren nach § 103 BHO vom 7. August 2020, Az.: Zb2-04041-4.

⁵⁴ Vgl.: VV Nr. 2.1 zur § 7 BHO: Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs, relevante Lösungsmöglichkeiten und methodenabhängig die damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben bzw. deren Nutzen und Kosten (einschl. Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind.

Da das BMAS trotzdem daran festhielt, dass eine Verlängerung der Förderung notwendig sei, hätte es in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung untersuchen müssen, welche Handlungsvariante wirtschaftlich ist. Dies ist nicht geschehen.

Die Fachabteilung des BMAS ging davon aus, dass der Verwaltungsaufwand der mit der Verlängerung der Billigkeitsrichtlinie einhergeht, in keinem Verhältnis zu einem möglichen Nutzen steht und zweifelte somit an der Wirtschaftlichkeit der Verlängerung.

Das BMAS hat daher mit der Verlängerung der Billigkeitsrichtlinie nicht nur gegen § 6 BHO, sondern gleichzeitig gegen § 7 BHO (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) verstoßen⁵⁵.

Vor der Entscheidung über eine Förderung ist in einem ersten Schritt die Notwendigkeit zu prüfen. Sofern diese bejaht wird, ist in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die wirtschaftliche Handlungsvariante zu identifizieren. Dazu sollte das BMAS mit anderen Ministerien, die ähnliche Hilfen planen oder schon verwirklicht haben, in Verbindung treten. Außerdem darf ein Programm nicht verlängert werden, wenn dessen Notwendigkeit offensichtlich nicht (mehr) gegeben ist.

4.4 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS hat eingeräumt, dass eine Verlängerung der Billigkeitsrichtlinie nicht zwingend war. Es hat mit uns übereingestimmt, dass die von uns dargestellten Erwägungen gegen eine Verlängerung der Richtlinie sprachen. Jedoch habe es gleichwohl Gründe für eine Verlängerung gegeben. Die Entscheidung sei in eine Phase hochdynamischer Entwicklungen gefallen. In jedem bewilligten Fall habe ein echter Bedarf bestanden und fortbestanden. Im Vergleich mit anderen Hilfen sei die Billigkeitsleistung niedrigschwellig ausgestaltet und den Antragstellern das Instrument bereits vertraut gewesen. Eine Überkompensation mit anderen Förderungen sei zudem ausgeschlossen gewesen. Im Ergebnis halte es die Entscheidung für die Verlängerung des Programms nach wie vor für gerechtfertigt.

4.5 Abschließende Würdigung

Die Argumentation des BMAS überzeugt nicht. Auch die Integrationsämter, die durch ihre Kontakte mit den Antragstellern sehr genau die Lage einschätzen können mussten, sahen keine Notwendigkeit für eine Verlängerung. Dass die Billigkeitsleistungen einfacher beantragt werden konnten, als Leistungen anderer Programme, stellt jedenfalls keinen ausreichenden Grund für eine Verlängerung dar. Wir bleiben bei unserer Empfehlung, sich

⁵⁵ Vgl.: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle Scheller, 74. Lieferung, § 53 BHO, Nummer 2, Seite 3.

zukünftig besser mit anderen Stellen abzustimmen und offensichtlich nicht notwendige Programme frühzeitig zu beenden, wenn dies möglich ist.

5 Keine Erfolgskontrolle durchgeführt

5.1 Ausgangslage

Gemäß § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dies gilt auch für Billigkeitsleistungen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind nicht nur bei der Planung neuer Maßnahmen, sondern auch nach Abschluss von Maßnahmen (abschließende Erfolgskontrolle) vorzunehmen.⁵⁶

„Die Erfolgskontrolle umfasst grundsätzlich folgende Untersuchungen:

- Zielerreichungskontrolle
Mit der Zielerreichungskontrolle wird durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist. Sie bildet gleichzeitig den Ausgangspunkt von Überlegungen, ob die vorgegebenen Ziele nach wie vor Bestand haben.
- Wirkungskontrolle
Im Wege der Wirkungskontrolle wird ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln.
- Wirtschaftlichkeitskontrolle
Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird untersucht, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).

Erfolgskontrollen sind auch durchzuführen, wenn die Dokumentation in der Planungsphase unzureichend war. In diesem Fall sind die benötigten Informationen nachträglich zu beschaffen.“⁵⁷

⁵⁶ Vgl.: Allgemeine VV zu § 7 BHO, Nummer 2, Satz 2.

⁵⁷ Allgemeine VV zu § 7 BHO, Nummer 2.2.

5.2 Feststellungen

Das BMAS hat keine Erfolgskontrolle durchgeführt und plant auch nicht, eine solche noch durchzuführen. Das BMAS begründete dies im Abschlussgespräch damit, dass es mangels festgesetzter Ziele auch keine Erfolgskontrolle durchführen könne.

5.3 Würdigung und Empfehlung

Das BMAS erfüllte die Anforderungen des § 7 BHO in Bezug auf die Erfolgskontrolle nicht. Die Erfolgskontrolle ist gesetzlich vorgeschrieben und daher vom BMAS durchzuführen. Auch Billigkeitsleistungen unterliegen der Erfolgskontrolle. Erfolgskontrollen sind auch durchzuführen, wenn die Dokumentation in der Planungsphase unzureichend war – also z. B. keine konkreten Ziele gesetzt wurden. In diesem Fall sind die benötigten Informationen nachträglich zu beschaffen.⁵⁸

Wir haben vom BMAS erwartet, dass es zukünftig bei allen finanzwirksamen Maßnahmen die vorgeschriebenen Erfolgskontrollen durchführt. Nur so kann es die Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente bewerten. Dies ist erforderlich, um für zukünftige Krisensituationen die passenden Mittel (z. B. Billigkeitsleistung oder Zuwendung) auszuwählen und so die Leistungsempfänger zielgenau zu unterstützen.

5.4 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS hat erläutert, das Ziel der Liquiditätsbeihilfen habe darin bestanden, den Antragstellern durch die Corona-Pandemie entstandene Schäden auszugleichen, sofern diese nicht durch andere Mittel ausgeglichen wurden. Quantifizierbare Ziele habe es keine festgelegt, da dies in der gegebenen Ausgangssituation nicht möglich gewesen sei. Sowohl das Ausmaß der auszugleichenden Schäden als auch die Anzahl der betroffenen Unternehmen und Einrichtungen seien im Vorfeld nicht ermittelbar gewesen. Ziel sei es gewesen, mit 100 Mio. Euro möglichst vielen Antragstellern möglichst schnell zu helfen. Das BMAS hat die Auffassung vertreten, dass die in der Richtlinie festgelegten Ziele erreicht worden seien. Von insgesamt 1 105 Anträgen seien 965 mit einem Volumen von 44,5 Mio. Euro gefördert worden. Dabei seien alle vier in der Richtlinie definierten Zielgruppen vertreten gewesen. Aus den Integrationsämtern sei berichtet worden, dass aufgrund der Billigkeitsleistungen mehrere Insolvenzen verhindert werden konnten. Dies hat das BMAS als Erfolg betrachtet.

⁵⁸ Vgl.: Allgemeine VV zu § 7 BHO, Nummer 2.2.

5.5 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen des BMAS überzeugen nicht und ersetzen auch keine Erfolgskontrolle. Es liegt nicht im Ermessen des BMAS zu entscheiden, ob es dieser gesetzlichen Verpflichtung nachkommt oder nicht. Wir erwarten, dass das BMAS bei zukünftigen Programmen quantifizierbare Ziele festlegt und die vorgeschriebenen Erfolgskontrollen durchführt. Nur so kann es die Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente bewerten.

6 Fazit

Das BMAS ist bei diesem Förderprogramm seiner Steuerungs- und Überwachungsfunktion nicht in ausreichendem Umfang nachgekommen. Die Integrationsämter haben einen Großteil der originären BMAS-Aufgaben übernommen und dadurch eigeninitiativ ein gewisses Maß an Einheitlichkeit sichergestellt. Teilweise haben sich auch diese Regelungen gewünscht, um eine einheitliche Sachbearbeitung zu gewährleisten (vgl. Tz. 2.4).

Die Glaubhaftmachung bei Antragstellung sehen wir nach wie vor kritisch und sind der Auffassung, dass sich die schnelle und unbürokratische Hilfe bei Antragstellung im Schlussrechnungsverfahren als kontraproduktiv erwiesen hat. Auch die mit der Billigkeitsrichtlinie befassten Integrationsämter wollten eine konkrete Regelung. Sonst hätten sie nicht in Zusammenarbeit mit dem BMAS die FAQ dahingehend abgefasst, dass bestimmte Unterlagen unbedingt vorzulegen waren.

Wir halten die Verlängerung der Richtlinie im März 2021 nach wie vor nicht für notwendig. Die geringen Mittelabflüsse waren ein eindeutiges Indiz dafür, dass die Empfänger der Leistungen mittlerweile auch andere Mittel zur Verfügung hatten. Die Erfolgskontrolle ist nach § 7 BHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen gesetzlich vorgeschrieben und daher durch das BMAS durchzuführen. Nur so kann das BMAS für künftige Programme „lernen“.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMAS auf, bei ähnlich gelagerten künftigen Programmen seinen Steuerungs- und Überwachungsaufgaben stärker nachzukommen. Verfahren sollte es so gestalten, dass eine zügige Abwicklung möglich ist. Administrationskosten sollte es begrenzen. Vor der Verlängerung von Förderungen muss es deren Notwendigkeit hinterfragen. Erfolgskontrollen sind erforderlich, um die Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente zu bewerten.

Mit diesen Empfehlungen schließen wir das Prüfungsverfahren ab, behalten uns jedoch vor, unsere Erkenntnisse in weiteren Berichten erneut aufzugreifen.

Romers

Krings

Beglaubigt: Renate Engelmann, AI'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.