

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Einzelplan 11)

6 150 Mio. Euro-Programm „AlleImBetrieb“: Unklare Förderrichtlinien des BMAS gefährden zusätzliche Arbeitsplätze für schwerbehin- derte Menschen (Ausgleichsfonds)

Zusammenfassung

Das BMAS lehnt es ab, die Förderrichtlinien für das Programm der Bundesregierung „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ eindeutig zu fassen. Es gefährdet so die Entstehung zusätzlicher Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen.

Das Programm soll nach einem Beschluss des Deutschen Bundestages eine Anschubfinanzierung für zusätzliche Ausbildungs- und Arbeitsplätze in Betrieben leisten, die schwerbehinderte Menschen beschäftigen (Inklusionsbetriebe). Die zuständigen Integrationsämter der Länder können hierfür insgesamt 150 Mio. Euro aus dem Ausgleichsfonds erhalten. Zusätzlich sind Arbeitsplätze aber nur, wenn sie nicht ohnehin schon geplant sind. Die Förderrichtlinien des BMAS lassen es zu, dass die Länder die Bundesmittel für bereits geplante Arbeitsplätze einsetzen. Im Ergebnis verwendeten die Länder die Bundesmittel häufig für Arbeitsplätze, die sie ansonsten aus eigenen Mitteln finanziert hätten. Damit ist das Ziel des Bundestagsbeschlusses gefährdet, zusätzliche Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben zu schaffen.

Förderfähig sind nach der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung zudem ausschließlich befristete Programme. Gleichwohl hat das BMAS bislang auf eine zeitliche Begrenzung verzichtet. Damit nimmt es hin, dass der gewünschte Impuls ausbleibt, innerhalb von drei Jahren neue Arbeitsplätze zu schaffen. Vielmehr zögert sich das Programm über viele Jahre hinaus.

Das BMAS muss in den Richtlinien klar definieren, wann Ausbildungs- und Arbeitsplätze als „zusätzlich“ gelten. Auch muss es das Programm zeitlich befristen.

6.1 Prüfungsfeststellungen

Beschluss des Deutschen Bundestages

Inklusionsbetriebe beschäftigen schwerbehinderte Menschen in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen. Für diese Menschen ist es besonders schwierig, am Arbeitsleben teilzunehmen. Der Deutsche Bundestag forderte die Bundesregierung auf, mehr Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben zu schaffen. Er beschloss hierzu eine Anschubfinanzierung aus Mitteln des Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben (Ausgleichsfonds). Für die Jahre 2015, 2016 und 2017 sollte der Bund jeweils 50 Mio. Euro bereitstellen.

Förderrichtlinien

Das BMAS verwaltet den Ausgleichsfonds. Es hat das Programm „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ aufgelegt, um den Beschluss des Deutschen Bundestages umzusetzen. Dazu stimmte es sich mit dem Beirat für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (Beirat) ab. Der Beirat empfahl, den Ländern insgesamt 150 Mio. Euro über drei Jahre zur Verfügung zu stellen. Die Integrationsämter der Länder sollten damit Inklusionsbetriebe fördern.

Das BMAS legte in den Förderrichtlinien als Ziel des Programms fest, zusätzliche Arbeits- oder Ausbildungsplätze für Menschen mit Behinderungen in bestehenden oder neuen Inklusionsbetrieben zu schaffen. Es stellte dabei nicht klar, dass diese Arbeitsplätze zusätzlich zu ohnehin vorgesehenen neuen Arbeitsplätzen entstehen müssen.

Nach der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung ist ein Programm nur förderfähig, wenn es befristet ist. Anders als im Beschluss des Deutschen Bundestages und in der Empfehlung des Beirats vorgesehen, beschränkte das BMAS das Programm aber nicht auf drei Jahre. Die erste Rate wies es im Jahr 2016 zu. Die zweite und dritte Rate stellt es den Ländern auf Abruf zur Verfügung. Sie müssen dazu darlegen, dass sie die zugewiesenen Mittel absehbar verbrauchen werden. Einen Zeitpunkt, bis zu dem die Mittel abgerufen sein müssen, nennt die Förderrichtlinie nicht.

Umsetzung in den Ländern

Die Länder verwendeten vielfach die Mittel des Programms, um damit neue Arbeitsplätze zu fördern, die sie ansonsten aus Eigenmitteln finanziert hätten. Landesmittel reduzierten sie im gleichen Zeitraum oder strichen sie ganz. Viele Länder gaben an, die ihnen zugesagten Mittel erst bis Ende 2023 vollständig an Inklusionsbetriebe bewilligen zu wollen. Andere Länder wollten sich dafür sogar bis Ende 2026 Zeit lassen. Bis das Geld vollständig ausgezahlt ist, könnten weitere Jahre vergehen.

6.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Förderrichtlinien des BMAS nicht geeignet sind, die Ziele des Beschlusses des Deutschen Bundestages umzusetzen. Das BMAS hat zugelassen, dass Länder neue Arbeitsplätze mit Bundesmitteln fördern, die sie auch ohne das Programm gefördert hätten. Damit ersetzen sie lediglich Landes- durch Bundesmittel. Das Ziel, mit dem Programm mehr Arbeitsplätze zu schaffen, wird so konterkariert. Das BMAS muss regeln, dass das Programm nur solche Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben fördert, die zusätzlich zu ohnehin vorgesehenen neuen Arbeitsplätzen entstehen.

Ferner ist das Programm nach der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung zeitlich zu befristen. Es widerspricht ansonsten dem Ziel des Beschlusses des Deutschen Bundestages, durch einen auf drei Jahre begrenzten Impuls, zügig zusätzliche Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben zu schaffen.

6.3 Stellungnahme

Das BMAS hält eine Anpassung des Programms für nicht geboten. Ob und wie Inklusionsbetriebe effizienter gefördert werden könnten, sei Gegenstand einer in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen Evaluation. Diese erstreckt sich auf das gesamte Instrumentarium zur Förderung von Inklusionsbetrieben. Die sich hieraus ergebenden Handlungsempfehlungen werde das BMAS sorgfältig prüfen. Der Beschluss des Deutschen Bundestages hätte zum Ziel, den Ländern mehr finanziellen Spielraum für die Förderung von Inklusionsbetrieben zu verschaffen. Dies gewährleiste die aktuelle Förderpraxis. Ein etwaiger Ersatz von Landes- durch Bundesmittel sei nicht zu kritisieren. Die Integrationsämter der Länder seien daran gebunden, die Fördermittel zweckentsprechend einzusetzen. Im Übrigen könnten sie den ihnen zustehenden Anteil der Ausgleichsabgabe nach eigenem Ermessen zur Finanzierung ihrer gesetzlichen Aufgaben verwenden.

Das Programm endet, sobald die Länder die Mittel vollständig abgerufen und diese verbraucht worden seien. Hierin sieht das BMAS eine Befristung.

6.4 Abschließende Würdigung

Der Beschluss des Deutschen Bundestages gibt eindeutig vor, mehr Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben zu schaffen. Er enthält keinen Hinweis darauf, dass der Deutsche Bundestag den Ländern lediglich mehr finanziellen Spielraum einräumen wollte. Vielmehr geht das BMAS in den Förderrichtlinien selbst davon aus, dass zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen sind. Entscheidend ist, dass die Länder die Mittel des Programms zielgerichtet verwenden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass letztlich nicht mehr neue Arbeitsplätze entstehen als ohne das Programm. Dafür muss das BMAS in den Förderrichtlinien klar definieren, wann Ausbildungs- und Arbeitsplätze als zusätzlich gelten. Nur dann kann es später prüfen, ob die Länder die Mittel dafür verwendet haben. Alleine mit einer übergreifenden Evaluation kann

das BMAS den Erfolg des Programms „AlleImBetrieb“ nicht sicherstellen. Es bleibt offen, ob und wann aus der Evaluation Konsequenzen für dieses Programm resultieren.

Das Vorgehen des BMAS, das Programm faktisch nicht zu befristen, entspricht weder der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung noch dem Beschluss des Deutschen Bundestages. Denn dieser sah vor, die 150 Mio. Euro innerhalb von drei Jahren für zusätzliche Arbeitsplätze einzusetzen. Tatsächlich läuft das Programm aber immer noch. Es ist davon auszugehen, dass die Mittel zum Teil erst in vielen Jahren an Inklusionsbetriebe ausgezahlt werden. Eine effiziente Anschubfinanzierung ist damit nicht sichergestellt. Ein Programm so lange laufen zu lassen, bis die Mittel vollständig abgerufen und verbraucht sind, ist keine Befristung. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das BMAS das Programm zeitlich befristet.