

Einzelplan 08:

Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt

Umsetzung des Arbeitsmarktprogramms „Wir machen das! – Menschen mit Behinderungen in Ausbildung und Beschäftigung“

30

Bei der Bewirtschaftung des Arbeitsmarktprogramms wurden aus dem Staatshaushalt aufgrund der Nichtbeachtung wesentlicher, haushaltsrechtlicher Grundsätze Mittel in Millionenhöhe verfrüht ausgezahlt.

Es bestehen in Bezug auf die Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit für den Vollzug der Förderung aus dem Arbeitsmarktprogramm erhebliche Rechtsunsicherheiten.

Förderkonzept und Erfolgskontrolle sind mangelhaft. Fehlende Vorgaben im Förderkonzept sowie mangelhafte Dokumentationen machten eine Erfolgskontrolle nahezu ausgeschlossen. Die dauerhafte Beschäftigung des entsprechenden Personenkreises wurde nicht betrachtet.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Gegenstand der Prüfung war die Umsetzung des Arbeitsmarktprogramms des SMS „Wir machen das! – Menschen mit Behinderungen in Ausbildung und Beschäftigung“ – Richtlinie zur Förderung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen (Arbeitsmarktprogramm)¹. Die Prüfung umfasste im Wesentlichen die Förderjahre 2016 bis 2019, wobei das Förderjahr 2019 planmäßig erst mit dem 31. Dezember 2021 endete. In jedem Hj. standen im Haushaltsplan Mittel i. H. v. 1,5 Mio. € zur Verfügung.
- ² Der Vollzug der Förderung basierte auf der „Vereinbarung zur Umsetzung des Arbeitsmarktprogramms „Wir machen das! – Menschen mit Behinderungen in Ausbildung und Beschäftigung“ – Richtlinie zur Förderung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen vom 26. April 2016“ (Verwaltungsvereinbarung) zwischen dem Freistaat Sachsen und der Regionaldirektion Sachsen der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur). Eine Neufassung der Verwaltungsvereinbarung schlossen die Beteiligten im April 2017 ab.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zuständigkeitsregelungen

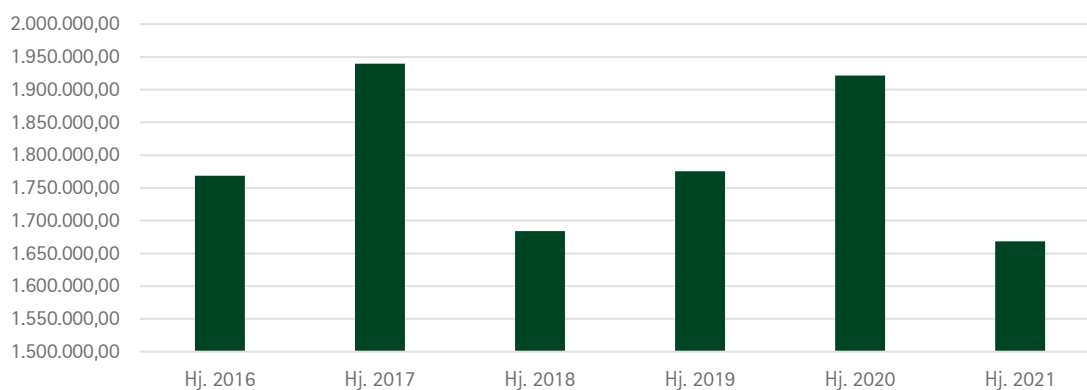
- ³ Die Übertragung der Zuständigkeit an die Bundesagentur für die Durchführung des Arbeitsmarktprogramms steht im Widerspruch zu den Zuständigkeitsregelungen des Freistaates Sachsen sowie des SGB III, das die Aufgaben der Bundesagentur definiert. § 368 Abs. 4 SGB III erlaubt der Bundesagentur die „Durchführung befristeter Arbeitsmarktprogramme der Länder“. Die aktuelle Verwaltungsvereinbarung des SMS mit der Bundesagentur enthält keine Befristung. Auch das Förderkonzept, die Richtlinie „Wir machen das“ und die bereits mehrjährige Förderpraxis lassen keine Absicht erkennen, dass das Programm befristet durchgeführt werden sollte. Die Durchführung eines Förderprogrammes durch eine nicht zuständige Behörde kann die Rechtswidrigkeit der Bescheide zur Folge haben.

2.2 Bewirtschaftung der Haushaltsmittel

- ⁴ Durch die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel wurden die Fördermittel der Bundesagentur seit 2016 regelmäßig verfrüht zur Verfügung gestellt. Die Mittel wurden der Bundesagentur bereitgestellt, obwohl sie diese noch nicht für Auszahlungen benötigte.
- ⁵ Die folgende Grafik zeigt jeweils zum Stichtag 31.12. die bei der Bundesagentur vorhandenen, nicht verbrauchten Mittel:

¹ Arbeitsmarktprogramm des SMS „Wir machen das! – Menschen mit Behinderungen in Ausbildung und Beschäftigung“ – Richtlinie zur Förderung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen [2016] vom 26. April 2016 (SächsABl. S. 626), enthalten in der VwV vom 16. November 2017 (SächsABl. SDR. S. S 422), abgelöst durch das Arbeitsmarktprogramm des SMS „Wir machen das! – Menschen mit Behinderungen in Ausbildung und Beschäftigung“ – Richtlinie zur Förderung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen vom 29. März 2017 (SächsABl. S. 590), zuletzt enthalten in der VwV vom 26. November 2019 (SächsABl. SDR. S. S 404) [nachfolgend Richtlinie „Wir machen das“ genannt].

Abbildung: Nicht verbrauchte Mittel zum Jahresende (€)



Quelle: Eigene Darstellung.

- 6 Das Anhäufen von sächsischen Haushaltsmitteln bei einer Einrichtung des Bundes ist nicht mit Haushaltsrecht vereinbar. Dies hatte folgende Ursachen:
- Die Verwaltungsvereinbarungen legten Modalitäten für die Bereitstellung der Haushaltsmittel fest, die nicht den Fälligkeiten zur Auszahlung der Zuwendungen durch die Bundesagentur an die Zuwendungsempfänger entsprachen, sondern sich an den Bewilligungen orientierten.
 - Das SMS hat Zahlungen an die Bundesagentur entgegen der in der Verwaltungsvereinbarung festgelegten Fälligkeiten angewiesen.
 - Die Bundesagentur rechnete die Mittel regelmäßig zu spät ab. Der Verzug wurde durch das SMS hingenommen.
- 7 Eine nicht dem Zahlungsbedarf entsprechende Fälligkeitsregelung sowie eine verfrühte Mittelbereitstellung an die Bundesagentur als einem Dritten verstößt gegen §§ 7, 34, 70 und 72 SäHO. Ausgaben dürfen danach nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Das bedeutet, dass hinsichtlich jeder einzelnen geplanten Ausgabe eine eigene und sorgfältige Prüfung dahingehend erforderlich ist, ob die Ausgabe zur Zweckerfüllung im Einzelfall, d. h. in der konkreten Höhe und zum gegenwärtigen Zeitpunkt – sachlich notwendig („nur soweit“) und zeitlich nicht aufschiebbar („nicht eher“) – notwendig ist.² Weiterhin darf nur bei Fälligkeit gezahlt werden. Dazu gehört u. a. auch die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und die Übereinstimmung mit den vertraglichen Grundlagen (hier Verwaltungsvereinbarung).

2.3 Förderkonzept: Erfolgskontrolle und Zielerreichung

- 8 Erfolgskriterium für das Arbeitsmarktprogramm waren gem. Nr. 4 des Förderkonzeptes 2017 die durch dieses Programm geschaffenen Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnisse für Menschen mit Behinderungen. Bei jeder Bewilligung zum Ende einer geförderten Ausbildung und nach Ablauf der Förderung eines Arbeitsplatzes erhob die Bundesagentur die zur Evaluation des Arbeitsmarktprogramms erforderlichen Angaben zu Geschlecht, Alter, Art und Ausmaß der Behinderung sowie des Beschäftigungsbetriebes.
- 9 Das SMS und die Bundesagentur zielten ausschließlich auf den Zeitraum der Förderung ab, wobei für diesen lediglich eine lückenhafte Dokumentation vorlag. Der nachhaltige Erfolg – im Sinne von (langfristig) geschaffenen Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnissen – wurde nicht betrachtet und war auch nicht Ziel des Programms.

3 Folgerungen

- 10 **3.1** Es wird die Schaffung einer wirksamen Zuständigkeitsregelung angeraten.
- 11 **3.2** Die Verwaltungsvereinbarung als auch das Auszahlungsverfahren im Vollzug sind unverzüglich an das geltende Haushaltsrecht anzupassen, sodass Zahlungen nicht vor Erforderlichkeit und Fälligkeit geleistet werden. Das SMS hat für zeitnahe Zwischenabrechnungen und Endabrechnungen aller Folgeförderjahre zu sorgen.

² Siehe Gröpl, Kommentar zur Bundshaushaltsordnung, 2. Auflage 2019, § 34, Rn. 28.

- ¹² **3.3** Das SMS hat die Arbeitsabläufe und Entscheidungsstrukturen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Arbeitsmarktprogramms zu prüfen und so anzupassen, dass die Einhaltung des Haushaltsrechts sichergestellt wird.
- ¹³ **3.4** Das SMS hat dafür Sorge zu tragen, dass künftig entsprechende Dokumentationen für den gesamten Förderzeitraum als Grundlage einer Zielerreichungskontrolle erfolgen. Es wird empfohlen, den Zielkorridor zu erweitern und den längerfristigen Erfolg in den Blick zu nehmen. Ziel sollte dabei nicht allein die Förderung von Ausbildung bzw. die Förderung der Einstellung schwerbehinderter Menschen sein. Der Erfolg des Förderprogrammes sollte vielmehr anhand weitergehender Kriterien, wie des Abschlusses der Ausbildung bzw. der möglichst dauerhaften Beschäftigung der schwerbehinderten Menschen, beurteilt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- ¹⁴ **4.1** Das SMS teilt die Rechtsauffassung des SRH nicht. Die Aufgabenübertragung sei durch Abschluss einer normativen Verwaltungsvereinbarung auf Grundlage des § 2 Abs. 4 FörderbankG erfolgt. Die Übertragung auf die Bundesagentur trage bei diesem spezifischen Programm wesentlich zur besseren, insbesondere zur wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung bei. Die Bundesagentur trage die Sach- und Verwaltungskosten, die im Zusammenhang mit der Durchführung des Arbeitsmarktprogramms entstehen. Bei Durchführung des Arbeitsmarktprogramms durch die SAB würden Vollzugskosten i. H. v. rd. 240 bis 510 T€ anfallen. Zudem verfüge die Bundesagentur über die erforderlichen spezifischen Kenntnisse und Fähigkeiten, welche Voraussetzung für ein erfolgreiches „Matching“ zwischen Arbeitgeber und Menschen mit Behinderungen bei der Durchführung des Arbeitsmarktprogramms „Wir machen das!“ seien.
- ¹⁵ **4.2** Die Mittelbereitstellung an die Bundesagentur sei bereits vor Beanstandung durch den SRH entsprechend der in der Verwaltungsvereinbarung festgelegten Fälligkeiten angepasst worden. Die Zuweisung der Mittel sei bisher auf Basis des Eingangs von Zahlungsverpflichtungen der Bundesagentur an Dritte erfolgt und habe den Anforderungen der Bundesagentur entsprochen. Noch vor Abschluss der Prüfung habe mit der Bundesagentur als Bewilligungsstelle das Verfahren dahingehend umgestellt werden können, dass Zuweisungen quartalsweise unter Berücksichtigung der an Antragsteller zu leistenden Zahlungen erfolgen. Für im Fördervollzug eingegangene künftige Zahlungsverpflichtungen habe sich die Bundesagentur mit der Zuweisung eines Verfügungsrahmens auf der Grundlage von Verpflichtungsermächtigungen aus dem Landeshaushalt einverstanden erklärt. Die geänderten Verfahrensabläufe seien dem SRH übermittelt worden. Entsprechende Verpflichtungsermächtigungen für den laufenden Fördervollzug seien im Haushalt ausgebracht und für die Folgejahre in die Haushaltsaufstellung eingebracht.
- ¹⁶ **4.3** Im Förderkonzept des Arbeitsmarktprogramms „Wir machen das!“ seien auf Grundlage der Ist-Beschreibung als Erfolgskriterium die durch dieses Programm geschaffenen Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnisse für Menschen mit Behinderungen benannt worden. Die geschaffenen Ausbildungs- und Arbeitsverhältnisse werden regelmäßig quantitativ und qualitativ erfasst und ausgewertet und hinsichtlich des weiteren Bedarfs der Förderung würden diese mit dem Ist-Zustand abgeglichen.
- ¹⁷ Ziel des Förderprogrammes sei es, für Menschen mit Behinderungen einen Einstieg in und damit auch eine Perspektive für ein dauerhaftes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis zu eröffnen. Ziel der Förderung sei es, bestehende Vorurteile und Barrieren bei Arbeitgebern abzubauen und damit Menschen mit Behinderungen Zugangschancen zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu eröffnen. Die längerfristige Stabilisierung der Arbeitsverhältnisse sei eine Aufgabe des sog. Regelleistungssystems, welches entsprechend differenzierte Unterstützungen vorhalte.

5 Schlussbemerkung

- ¹⁸ Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Übertragung der Zuständigkeit zur Durchführung des Arbeitsmarktprogramms auf die Bundesagentur im Widerspruch zu den Zuständigkeitsregelungen des Freistaates Sachsen steht und die Rechtswidrigkeit der Bescheide zur Folge haben kann. Gem. § 2 Abs. 4 Satz 1 FörderbankG kann die Zuständigkeit zur Durchführung von Förderprogrammen auf eine andere Einrichtung als die SAB nur durch Rechtsverordnung und nicht mittels einer Verwaltungsvereinbarung übertragen werden. Eine solche Rechtsver-

ordnung besteht bis heute nicht. Die SAB verfügt auch über spezifische Kenntnisse und Fähigkeiten zur Durchführung des Arbeitsmarktprogramms, da die Förderbank seit mehreren Jahren z. B. mit der Abwicklung des Förderprogrammes „Beschäftigung und soziale Integration für am Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Menschen“ betraut ist.

- 19 Die Mittelbereitstellung an die Bundesagentur erfolgte lt. den dem SRH vorliegenden Unterlagen erstmals im Hj. 2022 entsprechend der in der Verwaltungsvereinbarung festgelegten Fälligkeiten und mithin nicht bereits vor einer entsprechenden Beanstandung durch den SRH. Das im Hj. 2022 eingeführte Verfahren zum Mittelabruf und zum Verfügungsrahmen ist so einzusetzen, dass es zum Abbau der angesammelten Mittel führt. Dies ist vor dem Hintergrund der durch die aktuellen Beschlüsse der EZB³ eingetretenen Zinswende auch erforderlich, um künftige Zinsverluste des Staatshaushaltes zu vermeiden.
- 20 Der SRH erachtet weiterhin eine Anpassung der Verwaltungsvereinbarung an das geltende Haushaltsrecht für erforderlich, um Zahlungen vor Erforderlichkeit zu vermeiden und Rechtssicherheit und Klarheit für beide Seiten – aber auch als Arbeitsgrundlage für die handelnden Personen – herzustellen.
- 21 Der SRH hält weiterhin daran fest, dass die statistischen Erhebungen weder während noch zum Abschluss der jeweiligen Förderung entsprechend der Richtlinie „Wir machen das“ erfolgten. Der nachhaltige Erfolg – im Sinne von (langfristig) geschaffenen Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnissen – wurde nicht betrachtet und war auch nicht Ziel des Programmes. Das Förderkonzept formulierte keinen klaren Zielkorridor. Eine der VwV zur SÄHO entsprechende Erfolgskontrolle war mithin nicht möglich.

³ [Geldpolitische Beschlüsse der EZB vom 21. Juli 2022.](#)