Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen **Herr Priesmeier**

Tel.: 361 6842

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen **Herr Isenberg**

Tel.: 361-18 432

Bremen, 26.02.2015

Tisch-Vorlage für die Sitzung des Senats am 03.03.2015

„Budget für Arbeit: Modellprojekt zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben aus Mitteln der Eingliederungshilfe und der Ausgleichsabgabe“

A. Problem

Die staatliche Deputation für Soziales, Kinder und Jugend hat am 31.10.2013 beschlossen, als Modellprojekt das Budget für Arbeit für den Personenkreis der Beschäftigten in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) im Land Bremen einzuführen.

Im Kern geht es bei diesem Modellprojekt darum, dass die Mittel, die der Träger der Sozialhilfe für die Finanzierung des Werkstattplatzes einsetzt, im Sinne des Inklusionsgedankens für die Förderung eines Arbeitsplatzes auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (wie ein zur Verfügung stehendes Budget) genutzt werden.

Der Unterstützungsbedarf von Menschen, die in WfbM arbeiten, ist hoch. Daher bedarf es bei ihrem Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt besonderer ergänzender Unterstützungsleistungen. Solche Unterstützungsleistungen erbringt unter anderem das Integrationsamt in seiner Regelzuständigkeit, das heißt bei der Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben.

Bei der Einführung eines Budgets für Arbeit im Land Bremen ist zu berücksichtigen, dass andere Länder, wie Rheinland-Pfalz und Hamburg, bereits Erfahrungen mit einem „Budget für Arbeit“ gesammelt haben. Auf Bundesebene ist laut Koalitionsvertrag eine gesetzliche Verbesserung bei der Ermöglichung von Übergängen aus den Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt unter Einbeziehung der Erfahrungen der Länder mit ihren „Budgets für Arbeit“ geplant.

Es ist zu erwarten, dass die Reform der Eingliederungshilfe mit der Schaffung eines Bundesteilhabegesetzes auch den Rechtsanspruch auf ein Budget für Arbeit gesetzlich verankern wird. Es ist jedoch nach dem gegenwärtigen Planungsstand mit der Vorlage eines Gesetzentwurfs erst im Jahre 2016 zu rechnen; von dem Inkrafttreten einer Neuregelung kann nicht vor 2017 oder 2018 ausgegangen werden.

Das Modellprojekt ist in der Koalitionsvereinbarung in Bremen als Vorhaben für die laufende Legislaturperiode enthalten.

Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (Federführung) und der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen haben vor diesem Hintergrund die Modellprojekte anderer Bundesländer, die rechtlich zulässigen Handlungsoptionen und den Bedarf zur Auflage eines solchen Modellprojektes im Land Bremen geprüft. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass es sinnvoll wäre, noch vor einer künftigen gesetzlichen Regelung auf Bundesebene ein Budget für Arbeit als Modellvorhaben im Land Bremen aufzulegen.

B. Lösung

Es soll ein zeitlich befristetes Modellprojekt „Budgets für Arbeit“ eingeführt werden. So soll ein weiteres Instrument zur Verfügung gestellt werden, das Werkstattbeschäftigten im Land Bremen den Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt ermöglicht.

Für das Modellprojekt sollen neben den Mitteln der Eingliederungshilfe auch Mittel der Ausgleichsabgabe eingesetzt werden, um ganz im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention die Inklusion von Menschen mit Behinderung zu fördern.

Im Rahmen der Umsetzung gelten folgende Grundsätze:

- Der Sozialhilfeträger erbringt die Eingliederungshilfe zur Teilhabe am Arbeitsleben in Anlehnung an das Persönliche Budget i.S.v. § 17 SGB IX als Lohnkostenzuschuss, der zur Förderung eines Arbeitsplatzes auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eingesetzt werden kann.

- Das Integrationsamt setzt zur Umsetzung des Budgets für Arbeit Mittel der Ausgleichsabgabe auf zweifache Art ein:

  - Im Rahmen seiner Regelzuständigkeit finanziert das Integrationsamt die Leistung der Integrationsfachdienste in Bremen und Bremerhaven (IFD), die die schwerbehinderten Beschäftigten am Arbeitsplatz begleiten. Der IFD führt die Begleitung in Kooperation mit den Werkstätten durch.

  - Das Integrationsamt stockt den Lohnkostenzuschuss als pauschalierten Minderleistungsausgleich um bis zu 178 €/Monat auf. Der aufstockende Anteil, den das Integrationsamt trägt, beschränkt sich auf eine Übernahme der Differenz des maximalen monatlichen Förderbetrages (1.160€) zum Entgelt, das bei einer Vollzeitbeschäftigung in einer WfbM anfiele. Bei Teilzeitbeschäftigung verringert sich der Betrag entsprechend.

- Das Modellprojekt hat eine Laufzeit von drei Jahren (01.07.2015 - 30.06.18). Die Förderung des einzelnen Beschäftigungsverhältnisses ist auf 24 Monate beschränkt. Eine Verlängerung der Lohnkostenförderung aus Mitteln der Ein-

gliederungshilfe sowie eine Verlängerung der Finanzierung der Arbeitsbegleitung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe ist möglich. Inwieweit nach Ablauf des Modellvorhabens die Finanzierung des Budgets für Arbeit im Übrigen gestaltet werden kann, wird maßgeblich von den Vorgaben des geplanten Bundesteilhabegesetzes abhängen.

- Es werden bis zu 20 Plätze gefördert.

- Teilnehmen können ausschließlich schwerbehinderte Menschen. Voraussetzung ist, dass sie im Arbeitsbereich einer Werkstatt für Behinderte Menschen beschäftigt sind oder auf Grund ihrer persönlichen Voraussetzungen einen Anspruch auf Beschäftigung im Arbeitsbereich einer Werkstatt für Behinderte Menschen haben (soweit die persönlichen Voraussetzungen erfüllt werden, besteht nach §§ 136, 137 SGB IX ein Aufnahmeanspruch). Das Budget für Arbeit bietet eine alternative Beschäftigungsform zum Arbeitsbereich der Werkstatt.

- Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer stellen selbst bei dem Träger der Sozialhilfe einen Antrag, wenn sie einen Arbeitgeber auf dem ersten Arbeitsmarkt gefunden haben und den Entwurf eines Arbeitsvertrages vorweisen können.

- Gefördert werden nur Beschäftigungsverhältnisse, in denen ein Entgelt vorgesehen ist, das zumindest der Höhe des Bremischen Landesmindestlohns entspricht.

Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen wird zur sozialhilferechtlichen Gewährleistung des Budgets für Arbeit entsprechend den Fördergrundsätzen eine Rahmenrichtlinie erlassen.

C. Alternativen

Alternativ bestünde die Möglichkeit, auf die in Planung befindliche bundesgesetzliche Regelung eines Budgets für Arbeit zu warten. Davon wird abgeraten. Das Modellprojekt in seiner vorgeschlagenen Form dient der Erprobung, ist ein Beitrag zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben und entspricht der politischen Beschlusslage.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Diese Vorlage sowie ihre Umsetzung haben keine personalwirtschaftlichen Auswirkungen.

Zur Finanzierung des Modellprojektes „Budget für Arbeit“ sollen Mittel der Ausgleichsabgabe (SGB IX) und der Eingliederungshilfe (SGB XII) zum Einsatz gebracht werden. Leistungsberechtigt sind ausschließlich Personen, die einen Bedarf und damit einen Rechtsanspruch auf Werkstattbeschäftigung haben.

- Die finanziellen Auswirkungen im Bereich der Ausgleichsabgabe sind in der fol-

genden Übersicht zusammengefasst:

Erforderliche Liquidität aus dem Gesamthaushalt in Euro				
	2015	**2016**	**2017**	**2018**
Einsatz der Ausgleichsabgabe im Rahmen eines „Budgets für Arbeit“	81.256	162.512	162.512	81.256

Soweit es um den Einsatz der Mittel der Ausgleichsabgabe geht, sollen diese aus der zweckgebundenen Rücklage entnommen werden. Jedoch lässt sich die hierfür erforderliche Liquidität im Rahmen des Produktplanbudgets Arbeit nicht darstellen.

In Ergänzung der Beschlussfassung des Senats am 24.02.2015 zur „Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben aus Mitteln der Ausgleichsabgabe“ soll deshalb die erforderliche Liquidität für das Haushaltsjahr 2015 i.H.v. 81.260 € aus dem Gesamthaushalt bereitgestellt werden.

Die notwendige Bereitstellung der Liquidität aus dem Gesamthaushalt soll durch die Senatorin für Finanzen auf der Grundlage des Halbjahrescontrollings zum Produktgruppenhaushalt (einschl. ggf. notwendiger Steuerungsmaßnahmen) erfolgen.

Für die Haushalte 2016 - 2018 ergibt sich bereits aufgrund der zu veranschlagenden Entnahmen aus der Rücklage ein zusätzlicher Liquiditätsbedarf in Höhe von rd. 162.510 € in 2016, 162.510 € in 2017 und 81.260 € in 2018.

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen wird zu den Haushaltsberatungen 2016/2017 einen Stufenplan zum Abbau der Sonderrücklagen erstellen und die geplanten Entnahmen in Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen in den jeweiligen Haushaltsjahren veranschlagen. Die Höhe der im Rahmen des Gesamthaushalts hierfür bereitzustellenden Liquidität hängt jedoch maßgeblich von den Vorgaben des im Sanierungskurs zur Einhaltung vorgegebenen Finanzierungssaldos ab.

- Die finanziellen Auswirkungen im Bereich der Eingliederungshilfe sind in der folgenden Übersicht zusammengefasst. Da die Minderausgaben für die Beschäftigung in der Werkstatt den Ausgaben in gleicher Höhe gegenüberstehen, ist keine zusätzliche Liquidität aus dem Gesamthaushalt notwendig:

Ausgaben aus dem Budget von SKJF in Euro				
	2015	**2016**	**2017**	**2018**
Einsatz der Eingliederungshilfe im Rahmen eines „Budgets für Arbeit“	73.319	146.638	146.638	73.319

Soweit es um den Einsatz der Mittel der Eingliederungshilfe geht, lässt sich die Liquidität im Rahmen des Produktplanbudgets darstellen.

Das AVIB achtet bei allen Maßnahmen auf eine gleichmäßige Behandlung von Männern und Frauen.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist nicht durchzuführen. Die Ausgleichsabgabe ist zweckgebunden einzusetzen. Den Ausgaben aus der Eingliederungshilfe im Rahmen eines „Budgets für Arbeit“ stehen in gleicher Höhe Minderausgaben für die Beschäftigung in der Werkstatt gegenüber.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatorin für Finanzen abgestimmt. Die Sicherstellung von Liquidität aus dem Gesamthaushalt berührt die Budgets aller Ressorts. Daher ist die Abstimmung mit allen senatorischen Dienststellen eingeleitet worden.

Der Magistrat Bremerhaven ist über die Senatsvorlage in Kenntnis gesetzt worden.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Vorlage kann zum Gegenstand von Öffentlichkeitsarbeit gemacht werden. Einer Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat begrüßt die Einführung eines Budgets für Arbeit als zeitlich befristetes Modellprojekt.

2. Der Senat erteilt seine Zustimmung zur Bereitstellung der Liquidität i.H.v. 81.260 € aus dem Gesamthaushalt im Haushaltsjahr 2015.

3. Der Senat bittet den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen die für 2016 – 2018 zur Finanzierung des Modells „Budget für Arbeit“ vorgesehene Rücklagenentnahmen aus der Ausgleichsabgabe in den zukünftigen Haushalten zu veranschlagen.

<u>Anlage:</u>

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungs-Übersicht (Ausgleichsabgabe)

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungs-Übersicht (Eingliederungshilfe)

Anlage : Wirtschaftlichkeitsuntersuchungs-Übersicht (WU-Übersicht)
Anlage zur Vorlage : Vorlage für die Sitzung der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 04.03.2015 und die Sitzung der staatlichen Deputation für staatlichen Deputation für Soziales, Kinder und Jugend am 05.03.2015 „Budget für Arbeit: Modellprojekt zur Förderung behinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“
Datum : 18.02.2015

Stand: 1.7.14

Benennung der(s) Maßnahme/-bündels

Modellprojekt „Budget für Arbeit“: Beschäftigung von Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Mittel der Eingliederungshilfe werden in gleicher Höhe für eine Förderung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen anstelle von Werkstattbeschäftigung genutzt.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Projekte mit ☐ **betriebswirtschaftlichen**
☐ **gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen**

Methode der Berechnung (siehe Anlage)
☐ Rentabilitäts/Kostenvergleichsrechnung ☐ Barwertberechnung ☐ Kosten-Nutzen-Analyse
☐ Bewertung mit standardisiertem gesamtwirtschaftlichen Berechnungstool

Ggf. ergänzende Bewertungen (siehe Anlage)
☐ Nutzwertanalyse ☐ ÖPP/PPP Eignungstest ☐ Sensitivitätsanalyse ☐ Sonstige (Erläuterung)

Anfangsjahr der Berechnung :
Betrachtungszeitraum (Jahre): Unterstellter Kalkulationszinssatz:

Geprüfte Alternativen (siehe auch beigefügte Berechnung)

Nr.	Benennung der Alternativen	Rang
1		
2		
n		

Ergebnis

Weitergehende Erläuterungen

Zeitpunkte der Erfolgskontrolle:

1.	2.	n.

Kriterien für die Erfolgsmessung (Zielkennzahlen)

Nr.	Bezeichnung	Kennzahl
1		
2		
n		

Baumaßnahmen mit Zuwendungen gem. VV 6 zu § 44 LHO: ☐ die Schwellenwerte werden nicht überschritten /
☐ die Schwellenwerte werden überschritten, die frühzeitige Beteiligung der zuständigen technischen bremischen Verwaltung gem. RLBau 4.2 ist am erfolgt.

☒ Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht durchgeführt, weil:

Anlage : Wirtschaftlichkeitsuntersuchungs-Übersicht (WU-Übersicht)
Anlage zur Vorlage : Vorlage für die Sitzung der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 04.03.2015 und die Sitzung der staatlichen Deputation für staatlichen Deputation für Soziales, Kinder und Jugend am 05.03.2015 „Budget für Arbeit: Modellprojekt zur Förderung behinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“
Datum : 18.02.2015
Ausführliche Begründung

Die Verwendeten Mittel übersteigen die Ausgaben für Werkstattbeschäftigung nicht. Es gibt einen Rechtsanspruch auf Werkstattbeschäftigung nach § 41 SGB IX. Wird das Budget für Arbeit in Anspruch genommen, werden Mittel in derselben Höhe für die Förderung der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verwendet.

Die Mittel der Eingliederungshilfe werden im Rahmen des Modellprojekts eingesetzt, um im Sinne von Artikel 27 (1) der UN-Behindertenrechtskonvention die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung im privaten Sektor zu unterstützen und zu ermöglichen, dass sie Arbeitserfahrung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt sammeln.

Der Sozialhilfeträger erbringt die Eingliederungshilfe zur Teilhabe am Arbeitsleben in Anlehnung an das Persönliche Budget i.S.v. § 17 SGB IX als Lohnkostenzuschuss, der zur Förderung eines Arbeitsplatzes auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eingesetzt werden kann.

Anlage : Wirtschaftlichkeitsuntersuchungs-Übersicht (WU-Übersicht)
Anlage zur Vorlage : Vorlage für die Sitzung der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 04.03.2015 und die Sitzung der staatlichen Deputation für staatlichen Deputation für Soziales, Kinder und Jugend am 05.03.2015 „Budget für Arbeit: Modellprojekt zur Förderung behinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“
Datum : 16.02.2015

Stand: 1.7.14

Benennung der(s) Maßnahme/-bündels

- Förderungen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe durch das Amt für Versorgung und Integration Bremen (AVIB):
  - Modellprojekt „Budget für Arbeit“ (i.E. beschrieben in der Vorlage 18/666-L für die Sitzung der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 04.03.2015)

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Projekte mit ☐ **betriebswirtschaftlichen**
☐ **gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen**

Methode der Berechnung (siehe Anlage)
☐ Rentabilitäts/Kostenvergleichsrechnung ☐ Barwertberechnung ☐ Kosten-Nutzen-Analyse
☐ Bewertung mit standardisiertem gesamtwirtschaftlichen Berechnungstool

Ggf. ergänzende Bewertungen (siehe Anlage)
☐ Nutzwertanalyse ☐ ÖPP/PPP Eignungstest ☐ Sensitivitätsanalyse ☐ Sonstige (Erläuterung)

Anfangsjahr der Berechnung :
Betrachtungszeitraum (Jahre): Unterstellter Kalkulationszinssatz:

Geprüfte Alternativen (siehe auch beigefügte Berechnung)

Nr.	Benennung der Alternativen	Rang
1		
2		
n		

Ergebnis

Weitergehende Erläuterungen

Zeitpunkte der Erfolgskontrolle:

1.	2.	n.

Kriterien für die Erfolgsmessung (Zielkennzahlen)

Nr.	Bezeichnung	Kennzahl
1		
2		
n		

Baumaßnahmen mit Zuwendungen gem. VV 6 zu § 44 LHO: ☐ die Schwellenwerte werden nicht überschritten /
☐ die Schwellenwerte werden überschritten, die frühzeitige Beteiligung der zuständigen technischen bremischen Verwaltung gem. RLBau 4.2 ist am erfolgt.

☒ Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht durchgeführt, weil:

Anlage : Wirtschaftlichkeitsuntersuchungs-Übersicht (WU-Übersicht)
Anlage zur Vorlage : Vorlage für die Sitzung der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 04.03.2015 und die Sitzung der staatlichen Deputation für staatlichen Deputation für Soziales, Kinder und Jugend am 05.03.2015 „Budget für Arbeit: Modellprojekt zur Förderung behinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“
Datum : 16.02.2015
Ausführliche Begründung

In Rede steht der Einsatz der Ausgleichsabgabe.

Die Ausgleichsabgabe haben Arbeitgeber ab einer bestimmten Betriebsgröße zu zahlen, wenn sie nicht die gesetzlich vorgegebene Quote an schwerbehinderten Menschen beschäftigen (vgl. § 77 SGB IX).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes handelt es sich bei der Ausgleichsabgabe um eine zulässige Sonderabgabe und keine Steuer, „weil ihr Aufkommen zweckgebunden verwaltet wird und keinem >öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen< zufällt“ (BVerfG, Urteil vom 26.05.1981, 1 BvL 56/78).

Bezogen auf die Funktionen, die die Ausgleichsabgabe erfüllt, hat das BVerfG ferner das Folgende festgestellt: „Diese soll die Arbeitgeber anhalten, Schwerbehinderte einzustellen (Antriebsfunktion). Ferner sollen die Belastungen zwischen denjenigen Arbeitgebern, die dieser Verpflichtung genügen, und denjenigen, die diese Verpflichtung - aus welchen Gründen auch immer - nicht erfüllen, ausgeglichen werden (Ausgleichsfunktion).“

Das Bundesrecht (SGB IX, SchwbAV) setzt die verfassungsrechtlichen Vorgaben um. Es gibt verbindlich vor, wofür die Ausgleichsabgabe – und zwar ausschließlich (vgl. § 77 Abs. 5 SGB IX) – einzusetzen ist. Es handelt sich dabei um Instrumente, die auf die Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben abzielen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat bereits früh erklärt, dass die Vorgaben der Landeshaushaltsordnungen bei Verausgabung der Ausgleichsabgabe nicht zur Anwendung kommen, da die spezifischen schwerbehindertenrechtlichen Vorgaben umfassend und abschließend sind (Schreiben vom 27.02.1996). In ähnlicher Weise hat der Bundesrechnungshof (BRH) in einem Schreiben vom 15.08.1996 Stellung genommen. So hat der BRH festgestellt, dass die SchwbAV die Förderung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe so speziell und hinreichend umfassend regelt, dass es zur Ergänzung „nicht zusätzlich des Zuwendungsrechtes der BHO/LHO bedarf“. Der BRH kommt zu dem Schluss, „dass für die Anwendung von Zuwendungsrecht weder Platz noch Bedürfnis bleibt“.

Ist das Bundesrecht abschließend, verbietet sich die Aufstellung (zusätzlicher) landesrechtlicher Fördervoraussetzungen, zumal wenn die in Rede stehenden Mittel vom Land lediglich nach Art eines Treuhandverhältnisses zu verwalten und ausschließlich gruppennützig für einen bestimmten Zweck einzusetzen sind. Vor diesem Hintergrund ist auch § 7 LHO bei der Förderung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe nicht zur Anwendung zu bringen. Einer WU bedarf es folglich nicht.

Dies schließt keineswegs aus, dass nicht im Rahmen der schwerbehindertenrechtlichen Vorgaben auch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen anzustellen sind. Derartige Vorgaben sind jedoch aus den – abschließenden - schwerbehindertenrechtlichen Regelungen abgeleitet.