

Leitsätze der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) zur Verwendung der Ausgleichsabgabe



Leistungen an Arbeitgeber

Die Leitsätze wurden vom BIH-Fachausschuss Schwerbehindertenrecht in der Sitzung vom 30.9.-2.10.2009 in Köln verabschiedet und in der Sitzung am 24./25.10.2013 sowie am 2./3.4.2014 ergänzt.

1. Die Ausgleichsabgabe als Sondervermögen

Die Ausgleichsabgabe wird von Arbeitgebern gezahlt, die ihre Beschäftigungspflicht nicht erfüllen. Die Ausgleichsabgabe stellt ein Sondervermögen dar und ist vom Integrationsamt gesondert zu verwalten. Für die Verwendung gelten vorrangig die besonderen Regelungen des SGB IX, der SchwbAV, des SGB I und des SGB X. Das Zuwendungsrecht des jeweiligen Landes findet immer dann Anwendung, wenn das vorrangige Sozialrecht keine oder keine abschließende Regelung enthält.

2. Zweckbindung

Die Ausgleichsabgabe wird von denjenigen Arbeitgebern gezahlt, die ihre Beschäftigungspflicht nicht oder nicht vollständig erfüllen. Die Ausgleichsabgabe stellt ein Sondervermögen dar und ist vom Integrationsamt gesondert zu verwalten (§ 77 Abs. 7 Satz 1 SGB IX). Als vorrangiges Bundesrecht (vgl. Art. 31 GG) bestimmt § 77 Abs. 7 Satz 2 SGB IX abschließend, inwieweit das jeweils für das Integrationsamt geltende Landes- bzw. kommunale Haushaltsrecht auf das Sondervermögen Ausgleichsabgabe anwendbar ist. Die Geltung des Landes- bzw. kommunalen Haushaltsrechts auf die Ausgleichsabgabe beschränkt sich danach auf die Rechnungslegung (d.h. den Jahresabschluss und die Haushaltsrechnung) sowie die formelle Einrichtung der Rechnungen und Belege; insbesondere das Zuwendungsrecht der Länder ist daher auf die Verwendung der Ausgleichsabgabe nicht anwendbar. Für die Verwendung der Ausgleichsabgabe gelten vielmehr allein die bundesrechtlichen Regelungen des SGB IX, der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung sowie ergänzend des SGB I und des SGB X. Das Prüfungsrecht der Landesrechnungshöfe bzw. der kommunalen Rechnungsprüfungsämter hinsichtlich der (materiell-rechtlichen) Recht- und Zweckmäßigkeit der Verwendung der Ausgleichsabgabe, gemessen an den Maßstäben der soeben aufgeführten sozialleistungsrechtsrechtlichen Bestimmungen, bleibt selbstverständlich unberührt.

3. Mittelausstattung – Haushaltsplanung - Rücklagen

Das Integrationsamt handelt bei allen Leistungen auf der Grundlage der ihm zur Verfügung stehenden Ausgleichsabgabemittel. Die Planung der Verwendung der Ausgleichsabgabemittel erfolgt im Rahmen der Haushaltsplanung. Hinsichtlich der haushaltsrechtlichen Behandlung dieser Abgabe gelten die Regelungen des jeweiligen landesspezifischen bzw. kommunalen Haushaltsrechts. Dabei ist die Höhe der Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Eine Finanzierung der gesetzlichen Aufgaben über den Kapitalmarkt ist nicht möglich. Die Integrationsämter haben daher weder eine verlässliche noch beeinflussbare Einnahmesituation. In wirtschaftlichen Krisen sinken die Einnahmen, bei gleichzeitig gleich bleibenden oder steigenden Ausgaben. Die Integrationsämter benötigen deswegen eine Rücklage, die sie auch bei einer Veränderung der wirtschaftlichen Lage dauerhaft handlungsfähig bleiben lässt. Neue Herausforderungen wie z.B. die Fortführung des Handlungsfeldes 1 der Initiative Inklusion zu geänderten Bedingungen nach Auslaufen des Bundesprogramms oder die notwendige Ausweitung der Leistungen im Bereich des Übergangs von der Schule bzw. der Werkstatt für behinderte Menschen in den ersten Arbeitsmarkt müssen finanziert werden. Gleichzeitig ist die Tendenz der stei-

genden Mittelbindung bezüglich langfristig angelegter bestehender Leistungen steigend. Die Strukturverantwortung für die Integrationsfachdienste trägt hierzu in erheblichem Umfang bei. Die Leistungen für eine außergewöhnliche Belastung der Arbeitgeber (§ 27 SchwbAV) steigen. Aber auch die laufenden Ausgaben für Integrationsprojekte sind hier zu nennen, die unbefristet gewährt werden. Erfahrungsgemäß binden 150 neue Arbeitsplätze eine Förderung von 1 Mio. Euro pro Jahr. Deshalb ist eine verzinslich angelegte Rücklage der Integrationsämter in Höhe der zu erwartenden Verpflichtungen zu bilden.

4. Zielsetzung der Verwendung der Ausgleichsabgabemittel

Die Verwendung der Ausgleichsabgabe verfolgt einerseits den Zweck, Arbeitgebern einen Anreiz zu geben, schwerbehinderten und ihnen gleichgestellten behinderten Menschen eine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bieten und andererseits den Zweck des Ausgleichs, wenn mit der Beschäftigung von Menschen mit Behinderung im Vergleich zur Beschäftigung nichtbehinderter Menschen Belastungen verbunden sind. Primärer Zweck des Einsatzes der Ausgleichsabgabemittel in den Betrieben und Dienststellen ist der Ausgleich behinderungsspezifischer bzw. behinderungsbedingter (Mehr)Kosten. Es geht nicht um eine Subventionierung von Arbeitgebern, die Menschen mit Behinderung beschäftigen.

5. Anreize für Arbeitgeber

Ohne die Bereitschaft von Arbeitgebern, Menschen mit Behinderung eine Chance auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu geben, kann die Förderung der Teilhabe dieser Zielgruppe am Arbeitsleben nicht gelingen und sind die Ziele des SGB IX nicht erreichbar. Das Integrationsamt ist auf die Mitwirkung der Arbeitgeber angewiesen; Arbeitgeber sind Partner auf gleicher Augenhöhe. Deshalb muss ein Förderangebot aus Ausgleichsabgabemitteln inklusive der damit verbundenen Förderbedingungen so gestaltet sein, dass Arbeitgeber sich davon angesprochen fühlen. Da vorrangig kleine und mittelständische Betriebe Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderung zur Verfügung stellen, gilt es bei der Förderplanung deren Belange zu berücksichtigen. Gerade für diese Arbeitgeber sind rasche, entscheidungsorientierte und unbürokratische Vorgehensweisen und Verwaltungsverfahren, Flexibilität bei der Berücksichtigung betriebsspezifischer Besonderheiten sowie Unterstützung bei der Antragstellung Kriterien, die für die Entscheidung über die Einstellung bzw. Beschäftigung eines schwerbehinderten Menschen mit ausschlaggebend sind.

6. Ermessensleistungen

Die Leistungen aus der Ausgleichsabgabe sind – bis auf die Arbeitsassistenz und die Unterstützte Beschäftigung – Ermessensleistungen. Für die Entscheidung über die Förderart und die Förderhöhe werden unter anderem folgende Ermessenskriterien herangezogen:

- behinderungsbedingt erforderlicher Mehraufwand
- Verhältnis Förderung zur Gesamtinvestition
- wirtschaftlicher Vorteil für den Arbeitgeber
- Erfüllungsgrad der Beschäftigungspflicht
- Zugehörigkeit des behinderten Beschäftigten zum besonders betroffenen Personenkreis
- angemessene Eigenbeteiligung des Arbeitgebers
- besondere Situation des Einzelfalls.

Zur Sicherstellung einer möglichst einheitlichen Rechtsanwendung hat die BIH für einzelne Leistungstatbestände so genannte „Empfehlungen“ erarbeitet, die nach verwaltungsinterner Übernahme

me durch das jeweilige Integrationsamt Grundlage und Richtschnur für die von den Integrationsämtern aus Mitteln der Ausgleichsabgabe zu erbringenden Leistungen sind. In Leistungsbereichen, für die es keine Empfehlungen gibt, legt das einzelne Integrationsamt eigene Grundsätze fest.

7. Effizienz und Einzelfallorientierung

Bei der Entscheidung über eine Förderung ist auch der Aspekt der Effizienz der Leistungen zu beachten; so soll bei Leistungen zur Abgeltung außergewöhnlicher Belastungen oder bei der Übernahme der Kosten für eine notwendige Arbeitsassistenz ein angemessene Relation zwischen der finanziellen Leistung des Integrationsamts und dem vom schwerbehinderten Beschäftigten erzielten Arbeitsentgelt zu Grunde liegen. Der Arbeitgeber soll sich in der Regel in angemessenem Umfang an den entstehenden Kosten beteiligen.

Im Vordergrund steht die Teilhabe eines schwerbehinderten Menschen am Arbeitsleben. Deshalb ist die mögliche Förderung stets an den Bedarfen des jeweiligen Einzelfalls zu orientieren. Das Bedarfsdeckungsprinzip ist kein Grundsatz für die Verwendung der Ausgleichsabgabe. Leistungen können und sollen immer dann erbracht werden, wenn damit das Ziel der Schaffung oder Sicherung des Arbeitsverhältnisses eines schwerbehinderten Menschen erreicht wird.

8. Sicherung und Steuerung

Die Ausgleichsabgabemittel stellen öffentliche Gelder dar, die dem Integrationsamt mit der oben beschriebenen integrationsorientierten, belastungsausgleichenden Zweckbindung überantwortet sind. Vor diesem Hintergrund muss das Integrationsamt bei der Sicherstellung der Zweckerreichung der eingesetzten Ausgleichsabgabemittel ein hohes Maß an Sorgfalt anwenden, sowohl im Vorfeld der Entscheidung über eine Förderung wie auch bei der Sicherstellung des zweckentsprechenden Einsatzes der Fördergelder durch den geförderten Arbeitgeber. Wichtige Kriterien dafür sind:

- Solidität des Betriebes
- Wirtschaftlichkeit der Maßnahme
- wirtschaftliche Situation des Betriebes
- Qualifikation und Eignung des Arbeitgebers
- belastbare Perspektiven zur Nachhaltigkeit der Maßnahme

Steuerungsmöglichkeiten hat das Integrationsamt bei der Formulierung von Auflagen an den Arbeitgeber. Auflagen sind etwa Bindungsfristen oder das Einfordern von Sicherheiten zum Beispiel in Form einer Bankbürgschaft. Mit Blick auf den Arbeitgeber gilt allerdings der Grundsatz: „So viel Sicherungsmaßnahmen wie nötig, so wenig bürokratischer Aufwand wie möglich.“ Dies bedeutet, dass auch in Bezug auf die Sicherung der Zweckerreichung der ausgezahlten Fördergelder auf den Einzelfall abzustellen ist.

9. Kontextfaktoren und Risiken

Die Steuerungsmöglichkeiten haben jedoch da ihre Grenzen, wo die Organisationshoheit des Arbeitgebers beginnt. Weder auf unternehmerische Entscheidungen noch auf das betriebliche Geschehen insgesamt kann das Integrationsamt Einfluss nehmen noch hat es diese zu verantworten.

Negative betriebliche Entwicklungen, Insolvenzen und insgesamt die wirtschaftliche Gesamtentwicklung können sich auf geplante und bereits erfolgte Förderungen auswirken, ohne dass das Integrationsamt hier nennenswerte Steuerungsmöglichkeiten hat. In diesem Kontext hat das Integrationsamt seine – prognostische, und daher zwangsläufig mit nicht gänzlich ausräumbaren Unsicherheiten behaftete - Entscheidung zu treffen. Dabei geht es in erster Linie darum, Risiken mög-

lichst auszuschließen oder zumindest zu begrenzen. Gleichzeitig ist die Bereitschaft von Arbeitgebern, schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen, im Sinne des Zieles „Teilhabe für behinderten Menschen am Arbeitsleben“ zu nutzen und zu fördern.

Förderungen erst dann auszusprechen, wenn jedes Risiko ausgeschlossen ist, widerstrebt dieser Zielstellung und ist schlichtweg nicht möglich. Die Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabe unterscheidet sich insoweit nicht von anderen öffentlichen Förderungen an Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Arbeitgeber. Eine andere Praxis würde bedeuten, gerade bei kleinen und mittleren Unternehmen in der Regel nicht zu fördern. Damit blieben jedoch viele Möglichkeiten zur Sicherung/Erhaltung bestehender oder Schaffung neuer Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen ungenutzt. Der Ausschluss jedes Förderrisikos widerspräche daher der Zielsetzung des SGB IX, die Teilhabe schwerbehinderter Menschen im Arbeitsleben im maximalen Umfang zu ermöglichen und kann somit nicht bestimmender Handlungsmaßstab sein. Insgesamt sind Arbeit und Erfolg der Integrationsämter in hohem Maße abhängig von der konjunkturellen Lage, branchenspezifischen Entwicklungen und sich permanent ändernden wirtschaftslenkenden gesetzlichen Rahmenbedingungen, ohne dass sie auf deren Entwicklung Einfluss haben. Zeiten des Aufschwungs gilt es zu nutzen, um über die Fördermöglichkeiten zu erreichen, dass auch schwerbehinderte Menschen neu eingestellt werden. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten liegt der Schwerpunkt in der Sicherung möglichst vieler Arbeitsplätze schwerbehinderter Menschen.

10. Zusammenfassung:

Bei der Verwendung der Ausgleichsabgabe findet vorrangig das Recht des Sozialgesetzbuchs, lediglich nachrangig das Zuwendungsrecht des jeweiligen Bundeslandes Anwendung.

Leistungen aus der Ausgleichsabgabe werden nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel erbracht.

Finanzielle Anreize zur Schaffung und Sicherung von neuen Arbeitsplätzen für schwerbehinderte Menschen durch den Arbeitgeber sind weiter erforderlich und vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem zuständigen Länderministerien sowie letztlich vom Bundesgesetzgeber, der mit § 102 Abs. 3 und 4 SGB IX entsprechende Fördermöglichkeiten vorgesehen hat, ausdrücklich gewollt.

Bei - nahezu - jeder Förderung ist eine Ermessensentscheidung zu treffen, bei der der jeweilige Einzelfall im Vordergrund steht. Primär geht es dabei um den Ausgleich behinderungsbedingter (Mehr)Kosten. Leistungen können erbracht werden, wenn die Teilhabe am Arbeitsleben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ermöglicht, erleichtert oder gesichert werden kann.

Die Arbeitgeber sind Partner der Integrationsämter; die Integrationsämter sind auf die Mitwirkung von Arbeitgeberern angewiesen. Bürokratische Hürden sind daher soweit möglich zu vermeiden.

Die Folgen gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen treffen auch die Integrationsämter, indem Rückforderungen nicht durchsetzbar sind und der Bedarf an Leistungen wächst, ohne dass sie hierauf Einfluss haben.

Die Arbeit der Integrationsämter ist in hohem Maße abhängig von der konjunkturellen Entwicklung, ohne dass sie auf diese Einfluss nehmen können. In Zeiten der konjunkturellen Anspannung sind alle Anstrengungen zu nutzen, über gerade finanzielle Förderungen Arbeitsplätze schwerbehinderter Menschen zu erhalten; in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs sollen finanzielle Fördermöglichkeiten genutzt werden, die Neuschaffung von Arbeitsplätzen für schwerbehinderte Menschen zu fördern.