

In der Senatssitzung am 6. August 2024 beschlossene Fassung

Die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration

31.07.2024

Vorlage für die Sitzung des Senats am 06.08.2024

Arbeitsmarktförderung im Rahmen des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+)

A. Problem

Der Senat und HaFA haben für die Inanspruchnahme der Mittel der Europäischen Union für die Arbeitsmarktförderung im Rahmen des Operationellen Programms des ESF+ (Förderperiode 2021 – 2027) bereits eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 19,5 Mio. € (2025: 16 Mio. €, 2026: 3,5 Mio. €) beschlossen.

Für den Produktplan 31 sind im durch die Bremische Bürgerschaft am 20.06.2024 beschlossenen Haushalt für 2024 Mittel der Europäischen Union für die Arbeitsmarktförderung im Rahmen des Operationellen Programms des ESF+ (Förderperiode 2021 – 2027) in Einnahmen in Höhe von 3,7 Mio. € (ESF) bzw. 19,4 Mio. € (ESF+) und Ausgaben in Höhe von 3,7 Mio. € (ESF) bzw. 19 Mio. € (ESF+) veranschlagt.

Zur Jahresmitte 2024 zeigt sich, dass sich aufgrund nicht eingetretener Annahmen aus der Zeit der Haushaltsaufstellung Mittelbedarfe in Höhe von ca. 16,5 Mio. € im Gesamtprogramm des ESF+ zwischen den Jahren verschoben haben.

Die Sachverhalte stellen sich wie folgt dar:

1) Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung nach §§ 16i und e SGB II

Seit Juni 2016 kofinanziert das Arbeitsressort im Rahmen des Programms „Perspektive Arbeit“ (LAZLO) Beschäftigungsmaßnahmen des Jobcenters nach dem SGB II.

Ziel dieser Förderung ist die Vermittlung langzeitarbeitsloser Personen im SGB II-Leistungsbezugs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Hierfür finanziert das Jobcenter aktuell für zwei bzw. fünf Jahre einen Großteil der Teilnehmendengehälter. Um die Förderung für gemeinnützige Arbeitgebende attraktiver zu gestalten, beteiligt sich das Land durch die Finanzierung der verbliebenen Lohnkosten, die nicht durch das Jobcenter bezahlt werden können, und stockt die Förderung so auf insgesamt 100% der Teilnehmendenlohnkosten auf.

In 2023 kündigte das Jobcenter für das Land Bremen umfangreiche Kürzungen bei den Förderungen gem. §§ 16 i und e SGB II an. Da einer Förderung im Landesprogramm LAZLO stets eine Förderzusage des Jobcenters vorausgehen muss, kalkulierte die Fachabteilung im Arbeitsressort daher für 2024 mit einem deutlich verringerten Mittelbedarf zur Kofinanzierung der Jobcenterförderungen.

Die erwarteten Minderbedarfe für das Landesprogramm LAZLO stellten sich in 2024 jedoch noch nicht im erwarteten Umfang ein, da die angekündigten Kürzungen vonseiten des Jobcenters noch nicht so umfangreich ausgefallen waren, wie prognostiziert.

2) Aussteuerung der Ausbildungsverbände

Während der Corona-Pandemie stellte die Europäische Union dem Land Bremen über das Sonderprogramm REACT-EU rund 52 Mio. € zur Abfederung der negativen Folgen der pandemischen Situation zur Verfügung, die nicht durch nationale Mittel kofinanziert werden mussten.

Die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration nutzte diese Mittel zur Finanzierung zweier Ausbildungsverbände, über die ca. 1.000 junge Menschen ohne regulären Ausbildungsplatz eine Perspektive, etwa in Form einer außerbetrieblichen Ausbildung oder Unterstützung beim Übergang in reguläre betriebliche Ausbildungsverhältnisse, eröffnet wurde. Erklärtes Ziel der Verbände von Beginn an war es, die Auszubildenden möglichst schnell in reguläre betriebliche Ausbildungsverhältnisse zu vermitteln und die Zeit im Verbund so kurz wie möglich zu halten.

Zum 31.12.2023 lief das Sonderprogramm REACT-EU aus, in beiden Verbänden standen jedoch insgesamt noch etwa 400 Auszubildende unter Vertrag. Das Arbeitsressort war während der Haushaltsverhandlungen davon ausgegangen die weggefallenen EU-Mittel bis zur erfolgreichen Aussteuerung der Verbände in geringem Umfang mit Landesmitteln ersetzen zu müssen, die Vermittlung der Auszubildenden in der ersten Jahreshälfte 2024 gestaltete sich jedoch als schwierig. Im August 2024 werden voraussichtlich noch etwa 280 Auszubildende in den Verbänden sein.

3) Verschiebung des Finanzbedarfs durch Umstellung des Abrechnungsverfahrens

Im Mai 2023 wurde durch weitreichende Anpassungen der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) die Zuwendungspraxis im Land Bremen deutlich vereinfacht. Erstmals ist es nun möglich Zuwendungsmittel im Rahmen größerer Vorschüsse, geknüpft an den inhaltlichen Projektfortschritt, auszubezahlen (vgl. Ziff. 7.2.1 VV zu § 44 LHO). Vor der Anpassung der VV-LHO waren ausschließlich Mittelabrufe für bereits geleistete Kosten oder geringfügige Vorschüsse für die kommenden zwei Monate möglich.

Durch die Nutzung größerer Vorschüsse wird sowohl der Verwaltungsaufwand auf Seiten der Zuwendungsempfänger und der Verwaltung reduziert, da die Anzahl der Mittelabrufe reduziert wird, als auch die Liquidität der Träger langfristig abgesichert.

Allerdings wird durch die Umstellung des Auszahlungsverfahrens von vormals Erstattungszahlungen auf Vorschusszahlungen der Zeitpunkt, zu dem ein Großteil der Mittel ausgezahlt wird, auf einen früheren Zeitpunkt im Projektverlauf vorgezogen. Da in 2024 sowohl zahlreiche Projekte, die noch im Erstattungsverfahren umgesetzt wurden und deren größte Mittelauszahlungen daher tendenziell später im Projektverlauf erfolgen, abgeschlossen und endabgerechnet werden und gleichzeitig ein Großteil der laufenden Projekte auf das neue Verfahren umgestellt wurde, wurden in dieser Übergangsphase durch das Arbeitsressort erheblich mehr Mittel verausgabt als veranschlagt.

Die Umstellung auf das neue Verfahren wird in 2024 abgeschlossen und die Überlappung der beiden Abrechnungsverfahren so langfristig aufgelöst.

Die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration hat ihrerseits keine Möglichkeit, die erforderlichen Mittel bereitzustellen, um die bremischen Zuwendungsempfänger nicht – über die derzeit sowieso schon in Bremen reduzierten Fördermaßnahmen hinaus – weiter zu belasten. Sollte es nötig sein, einen Auszahlungsstopp zu verhängen, würde dies einen elementaren Einschnitt der Arbeitsmarktförderstruktur nach sich ziehen. Das Operationelle Programm mit seinen verschiedenen Maßnahmen stellt einen wichtigen Grundpfeiler der bremischen Arbeitsmarktpolitik dar. Teil dieses Programmes auf Grund von nicht vorhersehbaren Veränderungsprozessen frühzeitig einzustellen, obwohl es sich lediglich um

eine Budgetverlagerung ohne Mehrbedarfe handelt, könnte nachhaltig zu einer Verschlechterung der Erwerbsituation der Menschen in Bremen führen. Nicht nur könnten weniger Menschen in Arbeit und Ausbildung vermittelt werden, auch wären die Träger der verschiedensten Eingliederungsmaßnahmen direkt betroffen. Sollten die Zuwendungen eingestellt werden, liefen die Träger möglicherweise in die Insolvenz. Die Wirtschaftskraft und Beschäftigung in Bremen würde in einem solchen Fall nachhaltig beschädigt. Dies muss unbedingt vermieden werden.

Die Fachabteilung geht derzeit davon, aus durch interne Umschichtungen ca. 1 Mio. € Mehrbedarf decken zu können. Darüberhinausgehende Umschichtungen sind im PPL 31 jedoch nicht möglich.

B. Lösung

Dadurch, dass Annahmen aus der Zeit der Haushaltsverhandlungen nicht eingetreten sind, hat sich der Mittelbedarf im Produktplan Arbeit um knapp 16,5 Mio. € geändert. Dieser geänderte Mittelbedarf kann jedoch durch die Heranziehung bestehender Haushaltsreste aus 2023 (4,8 Mio. €) und einem Budgetvorgriff auf 2025 ausgeglichen werden. Eine Budgeterhöhung aus Landesmitteln ist somit nicht erforderlich. Es wird ausschließlich Budget im Rahmen des beschlossenen Operationellen Programms zwischen den Jahren umverteilt. Über die Laufzeit werden keine zusätzlichen Mittel ausgegeben, lediglich der Mittelabfluss nach Jahren gestaltet sich anders.

Es werden weder zusätzliche Maßnahmen außerhalb des Operationellen Programms finanziert, noch weggefallene Bundesmittel des Jobcenters kompensiert.

Die für die Inanspruchnahme der Reste bzw. den Budgetvorgriff erforderliche Liquidität kann durch Mehreinnahmen im ESF/ ESF+ generiert werden.

Im Frühjahr 2024 wurden im ESF bereits Einnahmen in Höhe von 14,4 Mio. € generiert, was abzüglich des Einnahmeanschlags von 3,7 Mio. € einer bereits realisierten Mehreinnahme von knapp 10,7 Mio. € entspricht.

Für den ESF+ plant die ESF-Verwaltungsbehörde in 2024 durch das Stellen zweier Zahlungsanträge¹ noch bis zu 22,7 Mio. € von der Europäischen Union einnehmen zu können. Abzüglich des Einnahmeanschlags von 19,4 Mio. €, würde dies weitere Mehreinnahmen in Höhe von ca. 3,3 Mio. € bedeuten.

Die ESF-Verwaltungsbehörde hält die prognostizierten Mehreinnahmen aus folgenden Gründen für realistisch:

- 1) Da gegenüber der Europäischen Kommission ausschließlich bereits geprüfte Gesamtausgaben gemeldet werden, die durch die Zuwendungsempfangenden bereits verausgabt wurden, führt der bisherige Mehreinsatz von nationalen Mitteln, z.B. Mitteln des Jobcenters im Landesprogramm LAZLO, zu einer Erhöhung der ESF-Einnahmen².
- 2) Durch die Umstellung des Abrechnungsverfahrens von Erstattungen auf Vorschüsse gemäß Ziff. 7.2.1 VV zu § 44 LHO hat sich der durchschnittliche Mittelbedarf in den

¹ Geplant ist ein Auszahlantrag Anfang August 2024 mit einem prognostizierten Einnahmenvolumen von ca. 11,5 Mio. € und ein zweiter Auszahlantrag Anfang November 2024 mit einem prognostizierten Einnahmenvolumen in Höhe von ca. 11,2 Mio. €.

² Gegenüber der Europäischen Kommission werden die geprüften Gesamtausgaben der Projekte als eine Summe abgerechnet (ESF-Mittel/ Landesmittel/ Mittel des Jobcenters). Nach Prüfung der Meldung erstattet die Europäische Kommission dem Kofinanzierungssatz entsprechend 40% der anerkannten Gesamtausgaben.

Einzelprojekten verschoben, weshalb früher in der Projektlaufzeit größere Auszahlungen erfolgen. Diese Änderung führt dazu, dass früher zusätzliche meldefähige Gesamtausgaben generiert wurden.

- 3) Flankierend zur Umstellung des Abrechnungsverfahrens hat die ESF-Verwaltungsbehörde einen risikobasierten Prüfansatz nach Anforderung des Artikels 74 (2) VO (EU) 2021/1060 erlassen, der ebenfalls dazu führt, dass Mittel schneller an die Träger ausgezahlt und als geprüfte Gesamtausgaben gegenüber der Kommission abrechenbar sind.

Weiterhin hat die Europäische Kommission ihr eigenes Auszahlungsverfahren an die Mitgliedsstaaten stark vereinfacht, weshalb die ESF-Verwaltungsbehörde davon ausgeht, dass die Vereinnahmung der Mittel in 2024 erfolgen wird.

Somit könnte durch die europäischen Mehreinnahmen zusätzliche Liquidität in Höhe von 14,4 Mio. € generiert werden, die zur Inanspruchnahme der bestehenden Haushaltsstelle und einen Budgetvorgriff auf 2025 genutzt werden kann.

1) Heranziehung bestehender Haushaltsreste

Ende 2023 wurden allgemeine nicht zweckgebundene Budgetreste in Höhe von insgesamt 4,8 Mio. € auf dem Produktplan 31 nach 2024 übertragen. Diese Reste stehen derzeit ohne Liquidität zur Verfügung.

Durch die europäischen Mehreinnahmen, die aus den EU-Zuwendungen entstanden sind bzw. noch erwartet werden, können diese Budgetreste mit Liquidität hinterlegt werden.

2) Budgetvorgriff auf 2025

Die verbliebene Liquidität der europäischen Mehreinnahmen in Höhe von 9,7 Mio. € wird für einen Vorgriff auf das Budget für 2025 herangezogen.

Der Verlustvortrag im ESF von derzeit 17 Mio. € (ESF 14-20: 11,7 Mio. € und ESF 21-27: 5,3 Mio. €) erhöht sich nicht, kann jedoch nicht in 2024, sondern erst durch Mehreinnahmen in 2025 ausgeglichen werden. Es wird angestrebt, Mehreinnahmen in 2024 zu generieren, die bereits in 2024 zur Tilgung des Verlustvortrags genutzt werden können.

3) Nutzung der Restmittel des Starthilfefonds

Zwischen 1998 bis 2011 wurden durch die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales mit dem sogenannten „Starthilfefonds“ ein Landesförderprogramm zur Existenzgründung angeboten. Existenzgründer*innen und Unternehmer*innen, die aufgrund der geringen betrieblichen Größe ihres Unternehmens auf dem Kapitalmarkt Kredite nur zu vergleichsweise unattraktiven Konditionen erhalten hätten oder aus formalen Gründen für sonstige öffentliche Kredite nicht in Frage kamen, konnten durch den „Starthilfefonds“ eine unbedingt rückzahlbare Zuwendung in Form verzinslicher Darlehen erhalten. Der „Starthilfefonds“ wurde als revolving Fonds aus Landesmitteln des Arbeitsressorts finanziert.

Mit der Umsetzung und Abwicklung des „Starthilfefonds“ gemäß der Förderrichtlinie wurde für Bremerhaven die Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS) beauftragt. Diese wickelte nach Auslaufen des Programms auch die eingehenden Tilgungs- und Zinszahlungen über ein Konto bei der Landeshauptkasse ab.

Mitte August 2024 erwartet die BIS die letzte Schlussrate eines Zuwendungsempfängenden zu vereinnahmen, weshalb das Programm nun endabgewickelt werden muss. Hierfür muss das bestehende Konto bei der Landeshauptkasse durch das Arbeitsressort aufgelöst werden, die verbliebenen Restmittel (ca. 1,2 Mio. €) fließen über eine entsprechende einzurichtende Einnahmehaushaltsstelle wieder dem PPL 31 zu.

C. Alternativen

Alternativ werden die o.g. Lösungsmöglichkeiten nicht ergriffen. Aufgrund gekürzter Bundesmittel und fehlender Mittel des Jobcenters in 2024, welche nicht ausschlaggebend für die hier genannte Umsteuerung sind, erscheint die Nichtumsetzung der oben aufgeführten Maßnahmen arbeitsmarktpolitisch nicht vertretbar.

D. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen / Genderprüfung / Klimacheck

1) Mehreinnahmen aus ESF und ESF+

Durch die Mehreinnahmen in Höhe von 14,4 Mio. € verschieben sich das verfügbare Budget und der Mittelabfluss innerhalb der Laufzeit des Operationellen Programms.

Wenn die in 2024 generierten Mehreinnahmen für aktuelle Mehrausgaben in 2024 im Rahmen des beschlossenen Programms genutzt werden, werden sie nicht zur Tilgung des bestehenden Verlustvortrags herangezogen. Dieser Verlustvortrag bleibt bestehen und kann erst in 2025 durch Mehreinnahmen getilgt werden.

Durch die Mehreinnahmen werden sämtliche Haushaltsreste aus 2023 mit Liquidität hinterlegt und zusammen mit den Resten aus dem Starthilfefonds für die Absicherung der Maßnahmen im Operationellen Programm (16,5 Mio. €) herangezogen.

Da durch die Mehreinnahme in 2024 ein Vorgriff auf das für 2025 eingeplante Einnahme-Budget getätigt wird, werden die Ausgaben in 2025 ebenfalls geringer ausfallen. Die Umverteilung zwischen den Jahren wird ohne zusätzliche Landesmittel realisiert. Das Budget des OP wird folglich eingehalten und Mehrbedarfe entstehen nicht.

Die Mehreinnahmen in 2025 werden dem Gesamthaushalt 2025 zugeführt und stehen diesem dann in 2025 zur Steuerung der Liquidität und für etwaige Risiken zur Verfügung.

2) Nutzung der Restmittel des Starthilfefonds

. Mit der Bereitstellung der Mehreinnahmen für den PPL 31 stehen diese Mittel für die zentrale Liquiditätssteuerung im Zuge des Controllings 2024 nicht mehr zur Verfügung.

Die Vorlage hat keine personalwirtschaftlichen Auswirkungen im Kernhaushalt.

Genderprüfung

Gemäß Art. 9 (3) VO (EU) 2021/1060 sind die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung des europäischen Sozialfonds zur Beachtung der bereichsübergreifenden Grundsätze verpflichtet. Die bereichsübergreifenden Grundsätze schließen u.a. die Gleichberechtigung der Geschlechter, den Nichtdiskriminierungsgrundsatz und den Inklusionsgedanken ein.

Auch alle Landesarbeitsmarktprogramme werden unter diesen Gesichtspunkten umgesetzt.

Klimacheck

Die Beschlüsse in der Senatsvorlage haben, auf Basis des Klimachecks, voraussichtlich keine Auswirkungen auf den Klimaschutz.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Abstimmung mit dem Senator für Finanzen ist eingeleitet.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

- 1) Der Senat stimmt zu, dass die Liquidität der europäischen Mehreinnahmen in 2024 nicht zur Reduzierung des Verlustvortrags im PPL 31 in 2024 genutzt wird, sondern diesen erst in 2025 durch weitere Einnahmen ausgleichen wird.
- 2) Der Senat stimmt zu, dass europäische Mehreinnahmen in Höhe von 14,4 Mio. € (ESF: 11,2 Mio. € / ESF+: 3,2 Mio. €) dem Produktplan Arbeit zur Budget- und Liquiditätserhöhung in 2024 für die Absicherung von Maßnahmen des Operationellen Programms (ca. 16,5 Mio. €) zur Verfügung gestellt werden.
- 3) Der Senat nimmt zur Kenntnis, dass durch einen Teil der Mehreinnahmen im ESF die zur Verfügung stehenden Reste des Produktplans 31 in Höhe von rd. 4,8 Mio. € mit Liquidität hinterlegt werden.
- 4) Der Senat stimmt der Nutzung der Reste des Starthilfefonds (1,2 Mio. €) für die Absicherung der Maßnahmen des Operationellen Programms in 2024 zu.
- 5) Der Senat nimmt zur Kenntnis, dass es sich um eine Umverteilung und Änderung des Mittelabflusses der beschlossenen Mittel des Operationellen Programms handelt und keine Mehrbedarfe entstehen.
- 6) Der Senat bittet die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration, die Deputation für Arbeit zu befassen.
- 7) Der Senat bittet die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration, über den Senator für Finanzen den Haushalts- und Finanzausschuss zu befassen.