



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Gewährung von Zuwendungen bei
Projektförderungen nach § 16f SGB II

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 3 - 2020 - 0554

10. März 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Einleitung	6
2	Antrags- und Bewilligungsverfahren	8
3	Auszahlung der Zuwendung	13
4	Verwendung und Verwendungsnachweis	14
5	Erfolgskontrolle	16
6	Bewertung	17
7	Stellungnahme des Bundesministeriums	20
8	Abschließende Bewertung	22

Abkürzungsverzeichnis

A

ANBest-P *Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung*

B

BGB *Bürgerliches Gesetzbuch*

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

Bundesministerium *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*

SGB VIII *Achtes Buch Sozialgesetzbuch*

SGB XII *Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch*

V

VV-BHO *Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung*

0 Zusammenfassung

Der Gesetzgeber hat zum 1. Januar 2009 die „Freie Förderung“ in § 16f SGB II geregelt. Damit ist es möglich, gesetzlich geregelte Eingliederungsleistungen durch freie Leistungen zur Eingliederung in Arbeit zu erweitern und mit Zuwendungen zu fördern. Der Bundesrechnungshof hat seit dem Jahr 2010 die Gewährung von Zuwendungen nach §§ 23, 44 BHO mit freien Förderungen nach § 16f SGB II regelmäßig geprüft. Die Prüfungen zeigen, dass die Fehler bei der Gewährung von Zuwendungen fortbestehen und die bisher ergriffenen Maßnahmen nicht wirksam waren. Mit dem vorliegenden Bericht stellt der Bundesrechnungshof wesentliche Erkenntnisse zusammenfassend dar und leitet daraus Hinweise und Empfehlungen ab. Die Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) wird im Bericht berücksichtigt.

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat wiederholt festgestellt, dass Projekte bewilligt und mit Zuwendungen gefördert wurden, obwohl die Voraussetzungen der §§ 23, 44 BHO bzw. die der freien Förderung nach § 16f SGB II nicht vorlagen. So fehlten z. B. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die Wahl der Finanzierungsart war nicht sachgerecht oder andere Leistungsträger waren vorrangig zuständig. Die vorgeschriebenen Prüfungen der Anträge waren vielfach ebenso unzureichend wie die Dokumentation des Prüfungsergebnisses. (Textziffer 2)
- 0.2 Mängel offenbarten sich zudem bei Auszahlung der Zuwendungen. Zuwendungen sollen erst dann ausgezahlt werden, wenn der Zuwendungsbescheid bestandskräftig geworden ist. Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zeigten jedoch, dass bereits vor Bestandskraft der Bescheide Zuwendungen ausgezahlt wurden. (Textziffer 3)
- 0.3 Die zweckentsprechende Mittelverwendung gab ebenfalls Anlass für Beanstandungen. Die Vorlage eines Verwendungsnachweises und seine Prüfung sind wesentliche Bestandteile der Projektförderung. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Verwendungsnachweise oft nicht oder nur unzureichend geprüft wurden. (Textziffer 4)
- 0.4 Erfolgskontrollen sind verpflichtend. Gleichwohl verzichteten die Zuwendungsgeber weitgehend darauf. Dies betraf sowohl begleitende als auch abschließende Erfolgskontrollen. Damit kann die Zielerreichung nicht überprüft werden. (Textziffer 5)
- 0.5 Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigten insgesamt eine hohe Fehlerquote. Verstöße gegen das Haushalts- und Zuwendungsrecht, gegen die Vorgaben des § 16f SGB II sowie Mängel bei der Bearbeitung waren in allen Verfahrensphasen festzustellen. Der Bundesrechnungshof hat eine unveränderte Fortsetzung der Projektförderungen mit Zuwendungen in bisheriger Art als nicht vertretbar angesehen. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, kurzfristig effektive Lösungen zu entwickeln, um die festgestellten Versäumnisse abzustellen. Eine Anregung war, die

Expertise für Zuwendungen zu zentralisieren, damit mindestens die rechtskonforme und ordnungsgemäße Prüfung der Förderanträge und Verwendungsnachweise sichergestellt wird. Er hat es zudem für erwägenswert gehalten zu prüfen, ob dieser Stelle auch die Erfolgskontrolle übertragen werden sollte. (Textziffer 6)

- 0.6 Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) verschiedene Aktivitäten eingeleitet habe, um die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel künftig zu verhindern. Dazu gehörten z. B. aktualisierte Fachliche Weisungen zur Freien Förderung, eine neue Arbeitshilfe sowie Qualifizierungsangebote für den weitergehenden Wissensaufbau der Beschäftigten. Diese Aktivitäten hätten jedoch zum Zeitpunkt des Berichtes noch keine Wirkung entfalten können. Ein Ergebnis sei erst zeitversetzt zu erwarten. Die Anregung des Bundesrechnungshofes, die Expertise für Zuwendungen bei einer zentralen Einheit anzusiedeln, hat das Bundesministerium kritisch bewertet und zwar sowohl bei einer Ansiedlung innerhalb der Bundesagentur als auch bei einer Übertragung der Aufgaben auf eine bereits bestehende Organisation. Es begründete dies u. a. mit personellem Mehraufwand, zusätzlichen Schnittstellen und der Struktur der Grundsicherung. Hinsichtlich der Verwaltungspraxis der zugelassenen kommunalen Träger hat das Bundesministerium mitgeteilt, dass es keine Aufsichtsbefugnisse habe. (Textziffer 7)
- 0.7 Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesagentur verschiedene Aktivitäten eingeleitet hat, um die Bearbeitungsqualität zu verbessern. Er sieht es jedoch als unzureichend an, dass das Bundesministerium keine strukturellen Änderungen schaffen will, um Zuwendungen rechtssicher im SGB II abzuwickeln bzw. umzusetzen. Es verweist dazu auf die Strukturen im SGB II, die den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes entgegenstünden. Gleichzeitig will das Bundesministerium aber Zuwendungsförderungen im SGB II weiter ermöglichen, sogar aufwerten und damit ausbauen. Wenn eine Ausweitung erfolgen soll, müssen die hiermit befassten Strukturen so gestaltet sein, dass die Bundesmittel bundesweit rechtskonform, wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden. Reichen die bisherigen Bedingungen und Strukturen nicht aus, sollten diese zunächst geschaffen werden. Für den Bundesrechnungshof ist es unverständlich, dass das Bundesministerium bisher keine vertiefte Prüfung der in Betracht kommenden Möglichkeiten durchgeführt hat. Bei der Vielzahl der zuwendungsrechtlichen Förderungen hält er es für erforderlich, dass das Bundesministerium weitere Verstöße gegen das Haushalts- und Zuwendungsrecht und die damit verbundenen Vermögensschäden für den Bund vermeidet. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich das Bundesministerium vertieft mit dem Thema befasst und dabei auch seinen Vorschlag einer „zentralen Einheit“ berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die von der Bundesagentur eingeleiteten Aktivitäten zu einer erheblichen Qualitätsverbesserung führen. Er behält sich vor, das Thema außerhalb dieses Berichtes – auch bei der nach dem Koalitionsvertrag angekündigten „Aufwertung“ der Vorschrift und damit verbundenen möglichen Änderungen – weiterzuverfolgen. (Textziffer 8)

1 Einleitung

Der Gesetzgeber hat zum 1. Januar 2009 die „Freie Förderung“ in § 16f SGB II geregelt. Die Vorschrift wurde durch das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21. Dezember 2008¹ in das SGB II eingefügt. Die „Freie Förderung“ soll ermöglichen, gesetzlich geregelte Eingliederungsleistungen durch freie Leistungen zu ergänzen. Die freien Leistungen müssen den Zielen und Grundsätzen der gesetzlichen Leistungen entsprechen und dürfen diese grundsätzlich nicht aufstocken oder umgehen. Ausnahmen bestehen nach § 16f Absatz 2 Satz 4 SGB II für Langzeitarbeitslose und erwerbsfähige Leistungsberechtigte unter 25 Jahren mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen. Projektförderungen in Form von Zuwendungen nach §§ 23 und 44 BHO sind gemäß § 16f Absatz 2 Satz 6 SGB II ausdrücklich zulässig. Eine solche Förderung muss den Vorgaben der §§ 23, 44 BHO entsprechen. Diese setzen ein erhebliches Interesse des Bundes an der Erfüllung durch einen Dritten voraus, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann².

Ein weiterer Anwendungsfall für Zuwendungen ist § 16h SGB II. Diese Vorschrift befasst sich mit der Förderung schwer zu erreichender junger Menschen und wurde vom Gesetzgeber zum 1. August 2016 in das Gesetz aufgenommen. § 16h Absatz 5 SGB II sieht vor, dass nach Maßgabe der §§ 23 und 44 BHO Zuwendungen zulässig sind.

Der Bundesrechnungshof prüft u. a. die aus Bundesmitteln finanzierte Leistungsgewährung in den Jobcentern. Bewilligte Zuwendungen³ nach §§ 23, 44 BHO sind dem Bundesrechnungshof zu übersenden.⁴ Die Fördersummen, die die Jobcenter dem Bundesrechnungshof für § 16f SGB II meldeten, lagen in den Jahren 2019 bis 2022 bei 65,6 Mio. Euro. Weitere 38,4 Mio. Euro meldeten die Jobcenter dem Bundesrechnungshof im gleichen Zeitraum für Förderungen nach § 16h SGB II. Zusammen ergibt dies eine Fördersumme von 104 Mio. Euro und zeigt die hohe finanzielle Bedeutung. Dazu kommen noch zahlreiche (Nach-)Meldungen von Jobcentern, die der Bundesrechnungshof mit Schreiben vom 11. November 2022 angefordert hatte. Aufgrund dessen wird sich das bisher bekannte Volumen nochmals erhöhen.

Gleichwohl gehört die Gewährung von Zuwendungen nicht zum Kerngeschäft der Jobcenter.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständigen Landesministerien haben sich auf eine „Gemeinsame Erklärung“ zu den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im SGB II nach § 16 SGB II i. V. m. §§ 44, 45 SGB III und

¹ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2008 Teil I, Seite 2917.

² Vergleiche § 23 BHO.

³ Kopien der Bewilligungsbescheide, der Bewilligungsvermerke und der Anträge auf Zuwendungen.

⁴ Siehe VV-BHO Nummer 4.4 zu § 44 Absatz 1 BHO sowie Schreiben vom 20. Januar 2014 (VI 6 - 2012 - 5217); weitere Schreiben an die zugelassenen kommunalen Träger vom 16. April 2018 (VI 3 - 40 55 11 / Bewilligungen nach §§ 23, 44 BHO) und 11. November 2022 (VI 3 - 40 55 11).

nach §§ 16e, 16f und 16i SGB II verständigt.⁵ Diese wird regelmäßig überarbeitet. Ziel der „Gemeinsamen Erklärung“ ist u. a., dass alle Jobcenter (gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger) die Vorschriften bundesweit einheitlich auslegen und die Handlungsspielräume des SGB II rechtssicher nutzen. Auch soll sie klarstellen, was Bund und Länder als Aufsicht führende Stellen im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht für vertretbar ansehen.⁶ Die von der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) für die gemeinsamen Einrichtungen erlassenen Fachlichen Hinweise zur Freien Förderung gemäß § 16f SGB II⁷ und die „Gemeinsame Erklärung“ sind für eine einheitliche Rechtsauslegung und Rechtsanwendung wechselseitig abgestimmt. Zudem hat die Bundesagentur eine Arbeitshilfe zur Umsetzung von Projektförderungen neu herausgegeben⁸.

Der Bundesrechnungshof hat seit dem Jahr 2010 die Gewährung von Zuwendungen nach §§ 23 und 44 BHO für Projektförderungen gemäß § 16f Absatz 2 Satz 6 SGB II regelmäßig untersucht.

Inhaltlich waren die Projekte unterschiedlich ausgestaltet. Gemeinsames Element war bei allen die Gewährung von Zuwendungen. Die vom Bundesrechnungshof durchgeführten Prüfungen zeigten insgesamt eine hohe Fehlerquote bei der Anwendung der einschlägigen Vorschriften. Verstöße gegen das Haushalts- und Zuwendungsrecht, gegen die Vorgaben des § 16f SGB II sowie Mängel bei der Aufgabenerledigung waren hierbei in allen Phasen des Verfahrens festzustellen.

Aktuelle Prüfungen zeigen weiterhin, dass die Fehler bei der Gewährung von Zuwendungen fortbestehen⁹ und die bisher ergriffenen Maßnahmen nicht wirksam waren.

Mit dem vorliegenden Bericht stellt der Bundesrechnungshof ausgewählte, wesentliche Erkenntnisse aus diesen Prüfungsverfahren¹⁰ dar und leitet Hinweise und Empfehlungen ab. Das Bundesministerium hat den Entwurf dieses Berichtes zur Stellungnahme erhalten. Seine Stellungnahme ist im Bericht berücksichtigt.

⁵ Gemeinsame Erklärung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und der für die Grund-sicherung für Arbeitsuchende zuständigen Ministerien der Länder als aufsichtführende Stellen nach §§ 47, 48 SGB II zu den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im SGB II nach § 16 SGB II i. V. m. §§ 44, 45 SGB III und nach §§ 16e, 16f und 16i SGB II (Vermittlungsbudget, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, Freie Förderung und Teilhabe am Arbeitsmarkt), 5. aktualisierte Fassung: 1. Januar 2022.

⁶ „Gemeinsame Erklärung“, Präambel.

⁷ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen, Freie Förderung (§ 16f SGB II), Stand: Dezember 2021.

⁸ Bundesagentur für Arbeit, Arbeitshilfe zur Gewährung von Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 BHO bei Leistungen nach §§ 16f und 16h SGB II, Stand: 13. Mai 2021.

⁹ Aktuelle Prüfungen bestätigen dies auch für Förderungen nach § 16h SGB II.

¹⁰ Als geprüfter Stelle sind dem Bundesministerium alle Prüfungsverfahren bekannt. Die dazugehörigen Mitteilungen liegen ihm entsprechend des Verfahrensstandes vor.

2 Antrags- und Bewilligungsverfahren

Projekte nach § 16f SGB II, die durch Zuwendungen gefördert werden sollen, dürfen nur bewilligt werden, wenn sowohl die zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen der §§ 23, 44 BHO als auch die der freien Förderung vorliegen. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigten, dass viele Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger gegen die zu beachtenden Vorgaben verstießen.

Antragsprüfung

Ein wirtschaftlicher und sparsamer Einsatz der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel setzt nach § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) eine sorgfältige Antragsprüfung voraus. Als Zuwendungsgeber muss das Jobcenter den Projektantrag daher gründlich prüfen. Die Bewilligung einer Zuwendung setzt nach den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) grundsätzlich einen schriftlichen Antrag voraus¹¹. Der Antrag muss alle zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten. Dem Antrag sind bei Projektförderungen insbesondere ein Finanzierungsplan und eine Erklärung, dass mit dem Vorhaben noch nicht begonnen worden ist, beizufügen¹². Darüber hinaus kann die Bewilligungsbehörde weitergehende Unterlagen verlangen.

In der „Gemeinsamen Erklärung“ wird klargestellt, dass die Ziele der einzelnen freien Leistungen vor Förderbeginn zu beschreiben sind. So sollen die Überlegungen der Jobcenter transparent gemacht werden und ihr Verwaltungshandeln nachvollziehbar sein. Der damit verbundene Mehraufwand ist gemäß der „Gemeinsamen Erklärung“ ein „Korrektiv“ dafür, dass der Gesetzgeber die Förderbedingungen und -voraussetzungen nach § 16f SGB II bewusst offen formuliert hat. Bereits bei der Antragsprüfung sind die Notwendigkeit, Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit der beantragten zuwendungsfähigen Ausgaben zu prüfen. Die Projektförderung wird im Regelfall durch einen Zuwendungsbescheid bewilligt. Dabei hat das Jobcenter Bestimmungen vorzusehen, die eine sachgerechte und wirtschaftliche Mittelverwendung sicherstellen. Dies geschieht durch Nebenbestimmungen zu dem Verwaltungsakt, der die Zuwendung bewilligt. Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung geben detaillierte Hinweise zur Ausgestaltung dieser Nebenbestimmungen. Hervorzuheben sind hier insbesondere die Vorschriften zur Mittelverwendung, zu Mitteilungs- und Dokumentationspflichten, Verwendungsnachweisen, Prüfungsrechten sowie Erstattungs- und Verzinsungsregelungen.¹³

¹¹ Vergleiche VV-BHO Nummer 3.1 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹² Vergleiche VV-BHO Nummer 3.2 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹³ „Gemeinsame Erklärung“, Teil 1, Kapitel C, VI.

Das Ergebnis der Antragsprüfung ist in einem Vermerk festzuhalten¹⁴, welcher die in VV-BHO 3.3.1 bis 3.3.6 zu § 44 Absatz 1 BHO genannten Aspekte zu würdigen hat.

Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass Zuwendungsgeber überwiegend Jobcenter waren und § 16f SGB II-Projekte mit Zuwendungen förderten. Andere Konstellationen gab es seltener (wie ein gemeinsames Projekt eines Landesministeriums mit einer Regionaldirektion).¹⁵

Wiederholt stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Voraussetzungen der §§ 23, 44 BHO bzw. die der freien Förderung nach § 16f SGB II nicht vorlagen. Beispielsweise erweiterte das Projekt eines Jobcenters nicht die gesetzlich geregelten Eingliederungsleistungen, wie es § 16f SGB II vorsieht. Auch die Voraussetzungen für die Bewilligung von Zuwendungen nach §§ 23, 44 BHO lagen nicht vor. Ein anderes Jobcenter förderte ein Projekt, für das eine Förderung nach § 16a SGB II aus kommunalen Mitteln vorrangig war. Gleichwohl wurden die Projekte bewilligt und mit Zuwendungen gefördert.

Die vorgeschriebenen Prüfungen der Anträge waren vielfach ebenso unzureichend wie die Dokumentation des Ergebnisses der Antragsprüfung („Antragsprüfungsvermerk“). Die Jobcenter hatten weitgehend auf eine ausführliche formelle Antragsprüfung nach den Vorgaben der Verwaltungsvorschriften verzichtet. Dadurch war nicht feststellbar, ob die Jobcenter die Mindestanforderungen geprüft hatten.

Auch fehlten wesentliche Angaben oder Unterlagen¹⁶ für die Förderentscheidungen, sodass die Jobcenter weder die Notwendigkeit noch die Angemessenheit der Zuwendung eingehend prüfen konnten. Des Weiteren enthielten eingereichte Unterlagen Unklarheiten, die Jobcenter nicht hinterfragten. Dies betraf zum Beispiel „sonstige Ausgaben“ in einem Finanzierungsplan. Gleichwohl bewilligten die Jobcenter die Projektanträge.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Absatz 2 Satz 1 BHO). Nach einer Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs sind dabei insbesondere die für den Einzelfall relevanten Lösungsmöglichkeiten und die damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben bzw. deren Nutzen und Kosten zu untersuchen, um eine für den Bundeshaushalt wirtschaftliche Lösung zu ermitteln.¹⁷

¹⁴ Nach VV-BHO Nummer 3.3 zu § 44 Absatz 1 BHO.

¹⁵ Da nach den Prüfungsfeststellungen die Jobcenter überwiegend Zuwendungsgeber waren und Zuwendungen nach § 16f SGB II für Projektförderungen gewährten, wird im Weiteren die Bezeichnung „Jobcenter“ verwendet. Prüfungen mit anderen Akteuren, wie das Beispiel des Landesministeriums und der Regionaldirektion, sind davon mitumfasst.

¹⁶ Zum Beispiel zur Eingruppierung oder Belege zu Mietkosten.

¹⁷ Siehe im Einzelnen die ausführlichen Hinweise in den VV-BHO zu § 7 Absatz 2 BHO.

Obwohl nach der Bundeshaushaltsordnung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind, fehlten diese häufig. Jobcenter beachteten haushaltsrechtliche Vorgaben nicht und legten sich frühzeitig auf eine Förderung des Projekts mit einem bestimmten Zuwendungsempfänger fest. Sie untersuchten nicht systematisch, welche Leistungen konkret benötigt wurden und ob es andere Möglichkeiten der Förderung, zum Beispiel ein anderes Förderinstrument oder eine andere Art der Finanzierung, mit geringeren Kosten für den Bundeshaushalt gab.

Keine Abgrenzung zwischen Auftragsverhältnis und Zuwendung

Zuwendungen sind zweckgebundene Leistungen, die der Bund an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke erbringt. Ihnen liegen keine gegenseitigen Verträge zugrunde, die die Erbringung von Leistungen gegen Entgelt regeln. Die Zuwendungsempfänger schulden ihren Zuwendungsgebern deshalb regelmäßig keine bestimmte Leistung. Es reicht aus, wenn die bewilligten Fördermittel verwendet werden, um die als förderungsfähig anerkannten Projektausgaben zu bestreiten. Besteht die Wahl zwischen Auftrag oder Zuwendung, dann ist die Handlungsmöglichkeit zu wählen, die zweckmäßig und wirtschaftlich ist (§ 7 BHO).

Die Gewährung einer Zuwendung scheidet immer dann aus, wenn Dritte keine eigenen Aufgaben wahrnehmen, sondern ausschließlich zur Wahrnehmung von Amtsaufgaben des Bundes tätig werden und dafür ein volles Entgelt erhalten. In diesen Fällen ist ein Vertrag abzuschließen. Ein Vertrag muss auch dann abgeschlossen werden, wenn es sich bei den geförderten Projekten um einen klassischen Leistungsaustausch handelt.

Bei den vom Bundesrechnungshof untersuchten Projekten führten die Zuwendungsempfänger überwiegend gesetzliche Eingliederungs- und Förderleistungen nach dem SGB II und SGB XII aus. Der Bundesrechnungshof stellte zudem fest, dass Zuwendungsempfänger Dienstleistungen, wie Profiling, Aktivierung und Fallmanagement übernahmen. Sie erhielten für diese aber kein Entgelt, sondern eine Zuwendung. Die Jobcenter nahmen in den geprüften Projekten keine Abgrenzung zwischen Auftragsverhältnis und Zuwendung vor und prüften auch nicht, was zweckmäßiger und wirtschaftlicher gewesen wäre.

Fixierung auf einen Zuwendungsempfänger und Verzicht auf Wettbewerb

Gemäß § 7 Absatz 1 BHO müssen die Jobcenter bei Zuwendungen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachten. Dazu kann es zweckmäßig sein, interessierten Zuwendungsempfängern die Chance zu geben, Projektvorschläge einzureichen und den Projektvorschlag für eine Zuwendung auszuwählen, mit denen das Jobcenter seine Ziele am besten umsetzen kann.

Die „Gemeinsame Erklärung“ enthält bei Projektförderungen keine Vorgaben, wie die Jobcenter die Zuwendungsempfänger auswählen sollen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sich die Jobcenter häufig auf nur einen Zuwendungsempfänger fixierten und auf einen Wettbewerb verzichteten. Dies betraf auch Folgebewilligungen.

Interessenkonflikte

Bei einer Nähe zwischen Zuwendungsgebern und Zuwendungsempfängern besteht die Gefahr von Interessenkonflikten. Deshalb darf zur Vermeidung einer Interessenkollision auch eine Person, die als Mitglied des Vorstands, des Aufsichtsrates oder eines gleichartigen Organs einer staatlich geförderten Einrichtung tätig ist, nicht zugleich an Verwaltungsverfahren mitwirken, die diese Institution betreffen.¹⁸ Darüber hinaus kann es auch weitere Konstellationen geben, in denen durch eine Nähe der Beteiligten deren Interessen von den Interessen des Bundes abweichen können oder das Interesse der Beteiligten zu Lasten des Bundes nicht genügend berücksichtigt wird.¹⁹ So müssen sämtliche Projektbeteiligte entsprechend ihres Eigeninteresses angemessen an den Projektausgaben beteiligt werden.

Der Bundesrechnungshof stellte jedoch fest, dass beispielsweise bei einem Projekt das Jugendamt nur eine anteilige Finanzierung von 5 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben übernahm. Dies stand in einem offensichtlichen Missverhältnis zu den belegten Teilnehmerplätzen (25 % aller Teilnehmenden). Bei diesen Teilnehmenden wurden auch, wenn nicht sogar überwiegend, originär kommunale Interessen bedient.

Keine sachgerechte Wahl der Finanzierungsart

Bei der Wahl der Finanzierungsart geben die Verwaltungsvorschriften als Entscheidungsmaßstab grundsätzlich nur die Orientierung am Wirtschaftlichkeits- und Subsidiaritätsprinzip sowie den jeweiligen Interessen von Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger vor. Für die Gewährung von Zuwendungen stehen die Finanzierungsarten der Anteilsfinanzierung, Fehlbedarfsfinanzierung und Festbetragsfinanzierung gleichberechtigt nebeneinander. Der Zuwendungsgeber muss vor Bewilligung der Zuwendung prüfen, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage des Bundes und des Zuwendungsempfängers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht.²⁰ Darüber hinaus muss das Jobcenter die Wahl der Finanzierungsart begründen.²¹

¹⁸ § 20 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 VwVfG.

¹⁹ Zum Beispiel stellte der Bundesrechnungshof fest, dass es sich bei einem Zuwendungsempfänger um eine 100 %ige Tochter des kommunalen Trägers des Jobcenters handelte.

²⁰ VV-BHO Nummer 2.1 zu § 44 Absatz 1 BHO.

²¹ „Gemeinsame Erklärung“, Teil 1, Kapitel C, VI.

Die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zeigten, dass den Jobcentern die Unterschiede der verschiedenen Finanzierungsarten häufig nicht bekannt sind. Ein Indiz hierfür ist die fehlende Begründung zur Wahl der Finanzierungsart in den Antragsprüfungsvermerken. Beispielsweise bewilligte ein Jobcenter die Zuwendung als Festbetrag, ohne eine Anteils- oder Fehlbedarfsfinanzierung zu prüfen.

Die Festbetragsfinanzierung kommt nicht in Betracht, wenn im Zeitpunkt der Bewilligung konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass mit nicht bestimmbar späteren Finanzierungsbeiträgen Dritter oder mit Einsparungen zu rechnen ist²². Auch ist sie in diesen Fällen die für den Bund wirtschaftlich ungünstigste Variante der Teilfinanzierung, weil Minderausgaben des Zuwendungsempfängers, anders als bei der Festbetrags- und der Anteilfinanzierung, die Zuwendung nicht verringern. Ist mit Minderausgaben des Zuwendungsempfängers zu rechnen, kommt von vornherein die Finanzierungsart Festbetrag nicht in Betracht.

In allen von uns untersuchten Projekten waren entweder Dritte beteiligt oder aber der Zuwendungsempfänger wollte Eigenmittel zur Finanzierung der Projektkosten einbringen, deren genauer Finanzierungsanteil zum Zeitpunkt der Bewilligung noch nicht feststand. Auch der Umgang mit dem Thema „Vollfinanzierung“ zeigte Mängel auf. Eine Zuwendung darf nur ausnahmsweise zur „Vollfinanzierung“ bewilligt werden, wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch den Bund möglich ist. Eine Vollfinanzierung kommt in der Regel nicht in Betracht, wenn der Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zuwendungszwecks insbesondere ein wirtschaftliches Interesse hat.²³ So hatten Zuwendungsempfänger in geprüften Fällen keinen oder fast keinen Eigenanteil, obwohl ihr Interesse an der Durchführung hoch war und zum Teil das Bundesinteresse²⁴ überwog.

Weitere Verstöße

Leistungen, die in der Zuständigkeit eines Dritten liegen, dürfen nicht gefördert werden. Gibt es für die Leistungserbringung eine andere gesetzlich geregelte Zuständigkeit von Bundesländern, Kommunen oder anderen Sozialleistungsträgern, ist die Freie Förderung ausgeschlossen^{25, 26}. Neben der Arbeitsförderung können Freie Förderungen auch andere

²² Vergleiche VV-BHO Nummer 2.2.3 zu § 44 Absatz 1 BHO.

²³ Vergleiche VV-BHO Nummer 2.4 zu § 44 BHO.

²⁴ Vergleiche zum Bundesinteresse Textziffer 1.

²⁵ Dies betrifft zum Beispiel kommunale Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II, berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen oder Berufsorientierungsmaßnahmen nach dem SGB III, die Sprachförderung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII) oder der Kranken- oder Rentenversicherung.

²⁶ Vergleiche Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen, Freie Förderung (§ 16f SGB II), Stand: Dezember 2021; FF.4.

Elemente, beispielsweise der Gesundheitsorientierung, enthalten. Diese anderen Elemente dürfen jedoch nicht überwiegender Bestandteil der Maßnahme sein.²⁷

Nach den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes wurde die Zuständigkeit vorrangiger Leistungsträger nicht immer erkannt. Obwohl ein Dritter vorrangig zuständig war, bewilligten und gewährten Zuwendungsgeber rechtswidrig Projektförderungen nach § 16f SGB II mit Zuwendungen.

Leistungen der Freien Förderung dürfen gesetzliche Leistungen nicht umgehen oder aufstocken. Ausgenommen hiervon sind Leistungen für Langzeitarbeitslose und erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und deren berufliche Eingliederung auf Grund von schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen besonders erschwert ist. Weitere Voraussetzung für diese Form der Förderung ist eine individuelle Prognoseentscheidung, nach der in angemessener Zeit von in der Regel sechs Monaten nicht mit Aussicht auf Erfolg auf Basisinstrumente des SGB II oder SGB III zurückgegriffen werden kann.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Zuwendungsgeber gegen das gesetzliche Umgehungs- und Aufstockungsverbot (§ 16f Absatz 2 Satz 3 SGB II) verstießen. Förderungen stockten gesetzliche Leistungen auf und richteten sich an „Nicht-Langzeitarbeitslose“ und über 25-jährige. Soweit sich Förderungen an den Personenkreis unter 25-jähriger und Langzeitarbeitsloser richteten, fehlten die notwendigen negativen Prognoseentscheidungen zur Nutzung anderer Förderinstrumente. Bei einem offenen, voraussetzungsfreien Maßnahmezugang ist eine solche Prognoseentscheidung des Jobcenters gar nicht möglich. Ohne Prüfung der Zugangsvoraussetzungen bleiben auch die Voraussetzungen für Ausnahmen des Aufstockungs- und Umgehungsverbot ungeprüft.

Der Haushaltsgesetzgeber verfolgt mit der Projektförderung u. a. das Ziel, das zeitliche Engagement des Bundes zu befristen. Dem kann es widersprechen, Zuwendungen für Projekte über einen längeren Zeitraum als Dauer- bzw. Fortschreibungsförderung zu gewähren. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Förderungen der Charakter einer Projektförderung fehlte. In einem Fall wurde ein Projekt beispielsweise im Jahr 2010 begonnen. Ein Enddatum war nicht festgelegt. Hier war der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass die Förderung über acht Haushaltsjahre (von 2010 bis 2017) nicht mehr dem Charakter einer Projektförderung entspricht.

3 Auszahlung der Zuwendung

Nach § 34 Absatz 2 Satz 1 BHO „dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind“. Aufbauend

²⁷ Vergleiche Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen, Freie Förderung (§ 16f SGB II), Stand: Dezember 2021; FF.6.

auf dieser gesetzlichen Vorgabe finden sich in VV-BHO Nummer 7 zu § 44 Absatz 1 BHO nähere Regelungen zur Auszahlung von Zuwendungen.

So sollen Zuwendungen regelmäßig erst ausgezahlt werden, wenn der Zuwendungsbescheid bestandskräftig geworden ist²⁸. Bei der Förderung längerfristiger Vorhaben sollen nach den Vorschriften²⁹ nur Teilbeträge ausgezahlt werden. Die Auszahlung soll in der Regel davon abhängig gemacht werden, dass der Zuwendungsempfänger die Verwendung der bereits gezahlten Teilbeträge in summarischer Form nachweist. In geeigneten Fällen sollen Zuwendungen erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises in einer Summe ausgezahlt werden³⁰.

Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass Jobcenter einen Teil der Zuwendungen bereits vor Bestandskraft der Zuwendungsbescheide ausgezahlt hatten und damit gegen das Zuwendungsrecht verstießen. Auch zahlten sie zum Beispiel bei Folgebewilligungen weiter, ohne die Bestandskraft des Folgebescheides abzuwarten.

Regelmäßig machten die Jobcenter in ihren Zuwendungsbescheiden die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) zum Bestandteil des Bescheides. Findet eine Teilnahme am Abrufverfahren nicht statt, darf die Zuwendung nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie alsbald nach Auszahlung benötigt wird. Der Zuwendungsempfänger muss die Anforderungen ausreichend begründen³¹. Er muss der Bewilligungsbehörde unverzüglich anzeigen, wenn die ausgezahlten Beträge nicht alsbald nach der Auszahlung verbraucht werden können³². Wird die Zuwendung nicht innerhalb der genannten Frist verwendet, muss das Jobcenter die zu viel gezahlten Mittel von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz nach § 247 BGB jährlich verzinsen und sich vom Zuwendungsempfänger erstatten lassen³³.

Trotz dieser Festlegungen wichen die Jobcenter häufig von dem in den Vorschriften beschriebenen Verfahren ab. So kam beispielsweise ein Jobcenter den Mittelanforderungen des Zuwendungsempfängers nach, obwohl diese jeweils keine Angaben zu den erhaltenen und verausgabten Teilbeträgen der Zuwendung und zum aktuellen Kassenstand enthielten.

4 Verwendung und Verwendungsnachweis

Bei der Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung steht im Mittelpunkt, ob der im Zuwendungsbescheid festgelegte Zweck erfüllt wurde. Durch den

²⁸ VV-BHO Nummer 7.1 Satz 1 zu § 44 Absatz 1 BHO.

²⁹ VV-BHO Nummer 7.3 zu § 44 Absatz 1 BHO.

³⁰ VV-BHO Nummer 5.9 zu § 44 Absatz 1 BHO.

³¹ Nummer 1.4 ANBest-P.

³² Nummer 5.4 ANBest-P.

³³ Nummer 8.4 ANBest-P.

Verwendungsnachweis werden die Erreichung des Zuwendungszwecks, die Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung und die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens nachgewiesen.

Die Zuwendungsgeber haben nach § 44 Absatz 1 Satz 2 BHO bereits bei der Bewilligung von Zuwendungen zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung nachzuweisen ist. Ergänzend zu dieser gesetzlichen Verankerung des Verwendungsnachweises bestimmen die VV-BHO Nummer 10.1 zu § 44 Absatz 1 BHO, dass die Bewilligungsbehörde den Nachweis der Verwendung entsprechend den Allgemeinen Nebenbestimmungen zu verlangen hat³⁴. Der Pflicht der Bewilligungsbehörde, den Verwendungsnachweis anzufordern, steht die Verpflichtung des Zuwendungsempfängers gegenüber, den Verwendungsnachweis zu erstellen und vorzulegen. Nach den jeweils zugrunde zu legenden Allgemeinen Nebenbestimmungen besteht der Verwendungsnachweis aus dem Sachbericht und dem zahlenmäßigen Nachweis. Mit dem Sachbericht soll Auskunft über das erzielte fachliche Ergebnis gegeben werden (Output-Betrachtung). Der zahlenmäßige Nachweis gibt – je nach Zuwendungsart – Rechenschaft über die Einhaltung des Finanzierungsplans bzw. des Haushalts- oder Wirtschaftsplans. Er stellt damit die finanzielle Sicht des Inputs dar.

Kommt der Zuwendungsempfänger seiner Verpflichtung nicht, verspätet oder mangelhaft nach, können der Zuwendungsbescheid widerrufen und die Zuwendung zurückgefordert werden³⁵. Weist der vorgelegte Verwendungsnachweis erhebliche Mängel auf, können weitere Bewilligungen abgelehnt oder zurückgestellt werden^{36, 37}.

Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zeigten, dass die Verwendung der Zuwendungen oft nicht oder nur unzureichend geprüft wurde.

Fehlten in den Zuwendungsbescheiden Vorgaben, Zwischen- bzw. Verwendungsnachweise vorzulegen, legten Zuwendungsempfänger dementsprechend auch keine solchen Nachweise vor. Eine Verwendungsnachweisprüfung fand nicht statt. Aufgrund dessen hat der Bundesrechnungshof beispielsweise darauf hingewiesen, dass das Jobcenter die Verwendungsnachweisprüfung nachholen muss. Sollte das Jobcenter dabei feststellen, dass nicht dem Projekt zuzurechnende Ausgaben abgerechnet wurden, hat es die Rückforderung zu prüfen.

Kamen Zuwendungsempfänger ihrer Pflicht zur Vorlage des Verwendungsnachweises nach, so geschah dies in unterschiedlicher Qualität. Insbesondere beim „zahlenmäßigen Nachweis“ entsprachen die Nachweise in vielen Fällen zum Teil formal, zum Teil aber auch inhaltlich nicht den Bestimmungen.

So legte zum Beispiel ein Zuwendungsempfänger alle übergeordneten Ausgaben des Unternehmens anteilig auf das Projekt um. Dazu gehörten unter anderem Ausgaben für

³⁴ Nummer 6 ANBest-P.

³⁵ § 49 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 VwVfG.

³⁶ VV-BHO Nummer 1.2 zu § 44 Absatz 1 BHO.

³⁷ Zum Ganzen „Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2. Auflage, Abschnitt C: Nachweis der Verwendung, Seiten 114 – 115.

Liegenschaften, das Qualitätsmanagement und für die Standortverwaltung. Gemäß VV-BHO Nummer 2.3 zu § 44 Absatz 1 BHO ist es zulässig, bestimmte Ausgaben zu pauschalisieren. Die Pauschale darf jedoch nur die zuwendungsfähigen projektbedingten Ausgaben decken. Nicht projektbezogene Ausgaben des Zuwendungsempfängers sind nicht zuwendungsfähig. Dies hatte zur Folge, dass Zuwendungsempfänger in den Genuss ungerechtfertigt hoher Zuwendungen gelangten.

Legten Zuwendungsempfänger pflichtgemäß Verwendungsnachweise vor, kamen wiederum die Jobcenter als Zuwendungsgeber nicht immer ihrer Prüfpflicht ordnungsgemäß nach. So hatte beispielsweise ein Jobcenter die vertiefte Prüfung des Verwendungsnachweises mehr als 16 Monate, nachdem ihn der Zuwendungsempfänger eingereicht hatte, immer noch nicht abgeschlossen.

5 Erfolgskontrolle

Im Fokus der Erfolgskontrolle steht vor allem die Zielerreichung. Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfungs- und Bewertungsverfahren und dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle³⁸) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die mit der Zuwendung verfolgten Ziele voraussichtlich erreicht werden oder erreicht wurden. Dabei ist durch einen Soll-Ist-Vergleich festzustellen, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist. Dies setzt konkretisierte Ziele und einen dokumentierten Ausgangszustand voraus. Fehlen konkrete Ziele, ist die Verwaltung nicht von ihrer Verpflichtung entbunden, eine Zielerreichungskontrolle durchzuführen. In diesen Fällen sind die erforderlichen Informationen nachträglich zu beschaffen und der Erfolgskontrolle zugrunde zu legen³⁹. Darüber hinaus wird mit der Erfolgskontrolle festgestellt, ob die Maßnahme wirtschaftlich und ursächlich für die Zielerreichung war.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes verzichteten die Jobcenter weitgehend auf eine projektbezogene Erfolgskontrolle. Hier fehlten bereits zu Beginn festgelegte Kriterien, um einen Erfolg messen zu können. Diese Informationen beschafften die Jobcenter auch nicht nachträglich. Dies betraf sowohl begleitende als auch abschließende Erfolgskontrollen.

Überdies gab es Projektverlängerungen und Folgeprojektbewilligungen ohne eine vorherige begleitende und abschließende Erfolgskontrolle des vorangegangenen Projekts. Im Hinblick auf Verlängerungen und Bewilligungen von Nachfolgeprojekten wirkt ein Verzicht auf eine Erfolgskontrolle besonders schwer. So verlängerte ein Jobcenter das ursprünglich befristete

³⁸ Durch begleitende Erfolgskontrollen soll rechtzeitig erkannt werden, ob es notwendig und zweckmäßig ist, im Projektverlauf nachzusteuern.

³⁹ VV-BHO Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

Projekt um ein halbes Jahr, ohne zu prüfen, ob dieses seine Ziele erreicht hatte. Anschließend bewilligte es ein Folgeprojekt.

Zuwendungsgeber versäumten auch, die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle zu schaffen. So legten sie weder eigenständig noch gemeinsam mit dem Zuwendungsempfänger Kriterien fest, nach denen sich bemessen ließ, ob das jeweilige Ziel erreicht und ein Erfolg der Projektförderung eingetreten war. Fehlte eine Erfolgskontrolle, konnten die Jobcenter die Projekte auch nicht nachsteuern.

In Fällen mit Erfolgskontrollen hatten die Zuwendungsgeber diese häufig nicht im gebotenen Umfang durchgeführt. Beispielsweise gab ein Jobcenter an, eine systematische Erfolgskontrolle insbesondere in Form von regelmäßigen Treffen mit der Zuwendungsempfängerin durchgeführt zu haben. In den Projektakten waren jedoch lediglich die Zwischenberichte der Zuwendungsempfängerin und Vermerke über Besprechungstermine dokumentiert. Ob sich das Jobcenter mit den Schwachstellen des Projekts befasst und in irgendeiner Weise darauf reagiert hatte, war nicht erkennbar.

6 Bewertung

Die Höhe der Fördersummen macht deutlich, dass die Projektförderung im Rechtskreis des SGB II finanziell bedeutsam ist. Auf Basis der zahlreichen Prüfungen zur Projektförderung mit Zuwendungen nach § 16f SGB II hat der Bundesrechnungshof jedoch den Eindruck gewonnen, dass die Jobcenter als Zuwendungsgeber⁴⁰ in der Regel nicht über die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen im Haushalts- und Zuwendungsrecht verfügten. Sie verstießen wiederholt gegen grundlegende Vorschriften. Zudem hielten sie sich häufig bei der Freien Förderung nach § 16f SGB II nicht an die Voraussetzungen.

Bei der Bewilligung von Zuwendungen für Projektförderungen müssen neben den Voraussetzungen des § 16f SGB II auch die zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen gegeben sein. Dies beachteten die Jobcenter bei der Bewilligung zahlreicher Projektanträge nicht. Die Bewilligung von Zuwendungen gehört nicht zum Kerngeschäft der Jobcenter. Deshalb fehlen ihnen häufig Erfahrung und Praxis. Die zahlreich festgestellten Fehler könnten hierdurch bedingt sein. Eine fehlerhafte Bearbeitung kann jedoch leicht zu erheblichen Vermögensschäden des Bundes führen. Zudem kann sie eine Haftung der beteiligten Fach- und Führungskräfte auslösen. Hier ist fraglich, ob diese Haftungsgefahr den zuständigen Beschäftigten überhaupt bewusst ist.

Obgleich das Bundesministerium und die Bundesagentur Anregungen und Hinweise des Bundesrechnungshofes aus den Prüfungsverfahren zum Anlass nahmen, die Fachlichen Weisungen zu § 16f SGB II zu überarbeiten und anzupassen oder fachliche Schulungen der Beschäftigten in Aussicht zu stellen, ergaben unsere Prüfungen keine Hinweise auf flächendeckende

⁴⁰ In der Regel waren dies ausgewählte Beschäftigte in den Jobcentern.

Verbesserung bei der Rechtsanwendung. Die bisherigen Aktivitäten reichten offenbar nicht aus, die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel abzustellen.

Die Mängelliste umfasste das gesamte Verfahren: Von der Prüfung der Zulässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Zuwendungsgewährung über die Antragsprüfung im Einzelfall bis zur Verwendungsnachweisprüfung und der Erfolgskontrolle. Dabei ist das Verfahren eindeutig geregelt und stellt bei ordnungsgemäßer Bearbeitung sicher, dass die Gefahr von Überzahlungen auf ein Minimum begrenzt wird.

Mit dem Verzicht auf Erfolgskontrollen gibt die Verwaltung darüber hinaus die wichtige Möglichkeit aus der Hand, Schlussfolgerungen aus dem Zuwendungsprojekt für künftige Handlungsschwerpunkte und mögliche Folgeprojekte zu ziehen. Durch begleitende Erfolgskontrollen sollen Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger rechtzeitig erkennen können, ob es notwendig und zweckmäßig ist, im Projektverlauf nachzusteuern. Bei der abschließenden Erfolgskontrolle ist insbesondere zu prüfen, in welchem Umfang die geplanten Ziele erreicht wurden und ob die Maßnahme wirtschaftlich war. Gleichwohl unterließen viele Jobcenter als Zuwendungsgeber die vorgeschriebene Erfolgskontrolle. Die Möglichkeit, Projektverläufe rechtzeitig zu korrigieren, konnte damit nicht genutzt werden. Schon bei der Bewilligung müssen die Voraussetzungen für eine wirksame Erfolgskontrolle geschaffen werden. Dazu gehört die konkrete Festlegung von Zielen und von beobachtbaren Größen, anhand derer die Zielerreichung nachgehalten werden kann. Wer auf solche Festlegungen verzichtet, kann weder begleitend noch abschließend prüfen, ob das mit der Förderung verfolgte Ziel erreichbar bleibt bzw. erreicht wurde. Die haushaltsrechtliche Verpflichtung, Steuergelder effektiv und effizient einzusetzen, kann so nicht erfüllt werden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die festgestellten Mängel trotz zahlreicher Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen weiterhin bestanden. Die bisherigen Abhilfemaßnahmen haben offensichtlich nicht den gewünschten Erfolg erzielt. Die fortbestehenden erheblichen Mängel und Schwachstellen bei der Gewährung von Zuwendungen für Projektförderungen nach § 16f SGB II haben dringenden Handlungsbedarf verdeutlicht.

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, dass das Bundesministerium kurzfristig effektive Lösungen entwickelt, um die festgestellten Versäumnisse abzustellen und die Bearbeitungsqualität zu erhöhen. Der Bundesrechnungshof hat dies auch vor dem Hintergrund gesehen, dass nach dem Koalitionsvertrag die Freie Förderung (§ 16f SGB II) weiter aufgewertet werden soll.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Expertise für Zuwendungen bei einer zentralen Einheit anzusiedeln, die mindestens die Prüfung der Förderanträge und Verwendungsnachweise sowie ggf. auch die Erfolgskontrolle übernimmt. In Betracht kommen aber auch Beratungsleistungen, zum Beispiel im Vorfeld einer Förderung. So könnte ein Jobcenter, das eine Projektförderung mit Zuwendungen plant, im Bedarfsfall dabei unterstützt werden, seine Vorstellungen und die mit der Projektförderung verbundenen Ziele rechtskonform und zielorientiert auszuarbeiten.

Bei der Beschaffung von Maßnahmen hat die Bundesagentur bereits einen vergleichbaren Zentralisierungsansatz verfolgt. Sie hat bei den Regionalen Einkaufszentren Fachwissen gebündelt und die Beschaffung von Maßnahmen vereinheitlicht. Die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung wurden gleichzeitig entlastet und konnten sich auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass eine Zentralisierung und Bündelung des Fachwissens auch bei der Projektförderung mit Zuwendungen nach §§ 23 und 44 BHO erwarten lassen, dass

- damit besser sichergestellt werden kann, dass das Haushalts- und Zuwendungsrecht korrekt angewendet wird;
- es zu einer bundesweiten Anwendung vergleichbarer objektiver Maßstäbe kommt;
- insbesondere bei der Prüfung der Anträge und Verwendungsnachweise, aber auch bei der Erfolgskontrolle, die notwendige kritische Distanz zu den Entscheidungsprozessen gewahrt und Interessenkonflikte vermieden werden;
- die Antragsprüfung, die Qualität der Zuwendungsbescheide sowie die Verwendungsnachweisprüfung den Grundsätzen des Haushalts- und Zuwendungsrechts genügen;
- die finanziellen Mittel des Bundes wirtschaftlich eingesetzt werden und
- die Qualität der Bearbeitung auch mit Blick auf die Ordnungsmäßigkeit deutlich erhöht wird.

Zudem würden die Jobcenter Kapazitäten gewinnen, um sich mehr auf inhaltliche Fragen der Förderung konzentrieren zu können, wenn sie von zuwendungsrechtlichen Fragen entlastet werden. Diese könnten sie beispielsweise für einen engeren regelmäßigen Austausch mit den Zuwendungsempfängern nutzen, um Integrationsfortschritte der Leistungsberechtigten zu erörtern.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, zunächst zu klären, ob es möglich ist, dass eine bereits bestehende Organisation, die schon Zuwendungsförderungen für andere Behörden erfolgreich durchführt, dies auch zentral für die Jobcenter übernehmen kann. Nur falls das nicht möglich ist, sollte das Bundesministerium prüfen, ob diese Aufgabe einer bestehenden Organisation neu zugeordnet werden könnte.

Wo eine solche zentrale Einheit angesiedelt sein sollte (z. B. beim Bundesministerium, für die gemeinsamen Einrichtungen in der Zentrale der Bundesagentur oder in den Regionaldirektionen, für die zugelassenen kommunalen Träger beim jeweiligen Landesministerium, dem Bundesverwaltungsamt usw.), sollte das Bundesministerium gemeinsam mit der Bundesagentur und den Ländern klären.

Dazu wäre zu untersuchen, welche Kosten die Bündelung zuwendungsrechtlicher Aufgaben im Verhältnis zu den möglichen Einsparungen und Qualitätsverbesserungen verursachen würde. Hierbei sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 BHO) zu berücksichtigen. In Betracht kommt beispielsweise, dass das Bundesministerium die Kosten

überörtlich finanziert. In diesem Fall müssten die Jobcenter die Leistung nicht aus ihrem bereits zugewiesenen Verwaltungskostenbudget begleichen.

Bei der Vielzahl der Projektförderungen nach § 16f SGB II (und der seit 2016 möglichen Förderungen nach § 16h SGB II) mit Zuwendungen im mehrstelligen Millionenbereich hat es der Bundesrechnungshof für erforderlich gehalten, dass das Bundesministerium kurzfristig Maßnahmen ergreift, um für Abhilfe zu sorgen und insbesondere weitere Verstöße gegen das Haushalts- und Zuwendungsrecht und die damit verbundenen Vermögensschäden für den Bund zu vermeiden. In diesem Zusammenhang sollte das Bundesministerium auch darauf achten, dass die Verpflichtung zur Unterrichtung des Bundesrechnungshofes über bewilligte Förderungen der Jobcenter umfassend eingehalten wird. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof erneut angeregt, diese Zuwendungen in der Zuwendungsdatenbank des Bundes zu erfassen.

7 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat zum Entwurf des Berichtes Stellung genommen.⁴¹ Es hat mitgeteilt, dass der Bund keine Aufsichtskompetenzen habe, soweit im Bericht auch die Verwaltungspraxis der zugelassenen kommunalen Träger angesprochen werde. Die Aufsichtszuständigkeit über die zugelassenen kommunalen Träger liege nach § 48 Absatz 1 SGB II bei den zuständigen Landesbehörden. Diese Stellungnahme könne daher nur die Auffassung des Bundesministeriums darstellen und sich auf die gemeinsamen Einrichtungen beziehen. Die Auffassung der Länder könne hiervon abweichen.

In Übereinstimmung mit der Bundesagentur kommt das Bundesministerium zu folgender Einschätzung:

Mitte 2021 seien mit aktualisierten Fachlichen Weisungen zur Freien Förderung sowie einer neuen „Arbeitshilfe Projektförderung“ den Jobcentern durch die Bundesagentur Arbeitsmittel zur Verfügung gestellt worden, die bei der Umsetzung von § 16f SGB II bzw. Projektförderungen unterstützen sollen. Der Bericht des Bundesrechnungshofes fasse mehrere Prüfungen zusammen, die sich notwendigerweise auf Projektförderungen der Vergangenheit beziehen würden. Die angepassten Arbeitsmittel habe der Bericht dabei noch nicht berücksichtigen können.

Darüber hinaus habe die Bundesagentur für den weitergehenden Wissensaufbau der Beschäftigten mehrere Qualifizierungsangebote zur Verfügung gestellt. So vermittele das Training „Einführung in das Zuwendungsrecht im SGB II und SGB III“ Grundlagenkenntnisse im Zuwendungsrecht.

⁴¹ Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 6. Dezember 2022, AZ: Zb1 - 04620/2.

Ergänzend würden sich zu diesem Training noch die Aufbaumodule „Verwendungsnachweisprüfung im Zuwendungsrecht“ und „Veranschlagung einer Projektförderung gemäß § 23 und § 44 BHO im SGB II und III“ in der Entwicklungs-/Erprobungsphase befinden. Die Trainingsmaßnahmen würden in den SGB II-Kompetenzzentren konzipiert, erprobt und im Anschluss daran in den SGB II-Kompetenzzentren angeboten.

Seit dem Jahr 2018 biete die Bundesagentur zudem verschiedene Austauschformate zum Zuwendungsrecht für die gemeinsamen Einrichtungen an, zuletzt im März 2022. Als weitere unterstützende Maßnahme sei die Intranetseite der Regionaldirektion (RD) Nordrhein-Westfalen, die schwerpunktmäßig im Bereich Projektförderungen agiere, überarbeitet worden. Ferner sei ein Netzwerk als weiteres Instrument zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität im Zuwendungsrecht gegründet worden. In diesem Netzwerk „wollen“ Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der gemeinsamen Einrichtungen, die das Förderinstrument § 16f SGB II nutzen, in Zusammenarbeit mit der Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen vorhandene Verbesserungspotenziale aufgreifen und bearbeiten. In einer gemeinsamen Ablage „sollen“ dann die entwickelten Bearbeitungshilfen und Praxisbeispiele für alle gemeinsamen Einrichtungen nutzbar sein. Darüber hinaus „sollen“ lokale Anregungen aufgegriffen und bei Bedarf gemeinsame Arbeitshilfen entwickelt werden. Die Ergebnisse der genannten Anstrengungen könnten sich erst zeitversetzt in einer verbesserten Zuwendungspraxis für Projektförderungen und verbesserten Umsetzungsqualität der Projekte zeigen.

Die Schaffung einer zentralisierten Einheit innerhalb der Bundesagentur werde kritisch bewertet:

- Soweit eine zentralisierte Einheit innerhalb der BA geschaffen würde, müssten dafür zusätzliche Haushaltsmittel und neue Stellen ausgebracht werden.
- Die Aufgabe wäre von den gemeinsamen Einrichtungen auf die Bundesagentur mittels Verwaltungsvereinbarung und gegen Kostenerstattung zurückzuübertragen. Ein Beschluss der Trägersversammlung wäre hierzu erforderlich. Dabei sei aber nicht absehbar, wie viele gemeinsame Einrichtungen hiervon überhaupt bzw. dauerhaft Gebrauch machen wollten.
- Darüber hinaus würden weitere Schnittstellen entstehen, da die Budgetverantwortung für die Projektförderung bei den jeweiligen Jobcentern verbliebe und die zentralisierte Einheit lediglich ein Vorschlags-, aber kein Entscheidungsrecht hätte.
- Eine zentralisierte Einheit innerhalb der Bundesagentur dürfe wiederum nur für die Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen tätig werden, nicht aber für die zugelassenen kommunalen Träger.

Für die Verbesserung der Umsetzungsqualität werde die Bundesagentur deshalb auf die intensivierte Nutzung der vorhandenen Qualifizierungsmodule und Arbeitshilfen (zentral und dezentral), den Aufbau von Netzwerkarbeit und Austauschformaten und die Verstärkung der Fachaufsicht durch die jeweils zuständige Regionaldirektionen sowie die Unterstützung der lokalen Fachaufsicht durch die Bereitstellung entsprechender Prüffragen hinwirken. Die Wirkung dieser Maßnahmen im Bereich der Bundesagentur sei daher abzuwarten.

Auch die Prüfung einer Übertragung der Aufgaben auf eine bereits bestehende Organisation, die schon Zuwendungsförderungen für andere Behörden durchführt, sehe das Bundesministerium kritisch. Die Umsetzung dieser Anregung sei wegen der Trägerstruktur der Grundsi- cherung nicht ohne weiteres möglich. Auch hier würden sich Fragen neuer Schnittstellen und Verantwortlichkeiten stellen. Es würden neue bürokratische Hürden geschaffen und es wä- ren umfangreiche Kostenerstattungen an diese Organisation erforderlich. Die rechtmäßige Umsetzung der Eingliederungs-Instrumente – auch der Zuwendungen im Rahmen des § 16f SGB II – sei originäre Aufgabe der Jobcenter.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass für den Bereich der Bundesagentur eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen worden sei, die zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht vollständig wirken und berücksichtigt werden konnten. Deren Wirkung bleibe ab- zuwarten. Für den Bereich der zugelassenen kommunalen Träger müssten die zuständigen Landesbehörden zu den festgestellten Schwierigkeiten und bereits getroffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Umsetzung des Zuwendungsrechts Stellung nehmen.

Das Bundesministerium werde den Bericht zum Anlass nehmen, sich mit den zuständigen Landesministerien und den kommunalen Spitzenverbänden in einer der künftigen Sitzungen der Arbeitsgruppe Eingliederung des Bund-Länder-Ausschusses über die Umsetzung des Zu- wendungsrechts im Rahmen des § 16f SGB II auszutauschen.

Zur im Koalitionsvertrag erwähnten Aufwertung der freien Förderung nach § 16f SGB II be- finde sich das Bundesministerium derzeit noch in einer Prüfung. Um besser zu verstehen, warum die Nutzung des Instruments von Jobcenter zu Jobcenter unterschiedlich stark ausge- prägt sei, würden noch weitere Gespräche vor Ort geführt und die konkreten Bedarfe ermit- telt. Die Erkenntnisse aus den Untersuchungen sollten in eine Weiterentwicklung des Instru- ments einfließen.

8 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof erkennt grundsätzlich die in der Stellungnahme des Bundesminis- teriums dargestellten Aktivitäten der Bundesagentur an, die künftig zu einer Verbesserung der Umsetzung des Zuwendungsrechts in den Jobcentern führen sollen. Allerdings hat der Bundesrechnungshof mit seinen verschiedenen Prüfungserkenntnissen bereits seit vielen Jahren auf entsprechende Mängel hingewiesen. Er stellte Verstöße gegen das Haushalts- und Zuwendungsrecht, gegen die Vorgaben des § 16f SGB II sowie Mängel bei der Bearbei- tung fest. Deshalb waren die getroffenen Maßnahmen längst überfällig. Ob und wie sie wir- ken, bleibt abzuwarten.

Kritisch bewertet der Bundesrechnungshof die Argumente des Bundesministeriums, die es gegen die Einrichtung einer zentralen Einheit vorgebracht hat. Er stimmt dem Bundesminis- terium darin zu, dass eine neue zentrale Einheit innerhalb der Bundesagentur voraussichtlich personellen Mehraufwand bedeuten und damit zunächst zusätzliche Haushaltsmittel benöti- gen würde. Diese dürfen allerdings nicht isoliert betrachtet werden. Wie vom

Bundesrechnungshof hervorgehoben kommt es darauf an, zusätzliche Kosten sowie die monetären Einsparungen und qualitativen Vorteile einer zentralen Bearbeitung in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung realistisch abzuschätzen und zueinander in Beziehung zu setzen. Dabei sollten auch klare und einfache Finanzierungslösungen in Betracht gezogen werden, beispielsweise eine überörtliche Finanzierung durch das Bundesministerium. In diesem Fall müssten die Jobcenter die Leistung nicht aus ihrem Verwaltungskostenbudget begleichen.

Auch der notwendige Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen bei Aufgabenübernahme durch die Bundesagentur steht der vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Möglichkeit nicht entgegen. Er ist im Gegenteil gängige Praxis. Bereits jetzt müssen für Dienstleistungen der Bundesagentur⁴² solche Verwaltungsvereinbarungen geschlossen werden. Daher ist dies aus Sicht des Bundesrechnungshofes kein unüberwindbares Hindernis⁴³.

Dies gilt auch für eine bedarfsgerechte Ausgestaltung einer zentralen Aufgabenwahrnehmung als Dienstleistung sowie die sachgerechte und effiziente Ausgestaltung neu entstehender Schnittstellen zu einer eingerichteten zentralen Einheit.

Das Argument, dass eine zentrale Einheit innerhalb der Bundesagentur nur für die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung, nicht jedoch für die zugelassenen kommunalen Träger tätig werden dürfe, ist so nicht nachvollziehbar. Die Bundesagentur bietet auch Auftragsleistungen für die zugelassenen kommunalen Träger an. Bereits jetzt können die zugelassenen kommunalen Träger verschiedene Leistungen, zum Beispiel die Ausbildungsvermittlung, bei der Bundesagentur einkaufen⁴⁴. Die Beauftragung erfolgt nach § 88 SGB X. Rechtliche Hindernisse, weshalb eine zentrale Einheit der Bundesagentur nicht die Zuwendungen für zugelassene kommunale Träger prüfen können soll, werden mit Blick darauf nicht gesehen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass das Bundesministerium die Lösung mit einer zentralen Einheit innerhalb der Bundesagentur ohne die notwendige vertiefte Befassung mit Chancen und Risiken verworfen hat. Die natürlich zu erwartenden Herausforderungen bei der Einrichtung einer zentralen Einheit dürfen kein Grund sein, ohne aussagefähige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von Vorneherein auf die Nutzung von Optimierungspotenzialen zu verzichten.

Gleiches gilt für die Ausführungen des Bundesministeriums gegen eine Übertragung der Aufgaben auf eine bereits bestehende Organisation, die schon Zuwendungsförderungen für andere Behörden durchführt. Bereits jetzt können gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger Dritte mit Aufgaben betrauen. Somit bestehen keine grundsätzlichen rechtlichen Hindernisse.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Gerade angesichts der geplanten Ausweitung von Projektförderungen nach § 16f SGB II, der nach dem Koalitionsvertrag

⁴² Zum Beispiel Inkasso.

⁴³ Vergleiche Bundesagentur, Gesamtkatalog 2023 der Bundesagentur für die gemeinsamen Einrichtungen, GZ: 3317/3313/3304, Stand: 19. September 2022.

⁴⁴ Siehe Intranet der Bundesagentur: Interne Dienstleistungen > Finanzen > Grundsicherung > Verwaltungskosten > Auftragsleistungen zugelassene kommunale Träger (zkT).

vorgesehenen weiteren Aufwertung der Vorschrift sowie der seit 2016 möglichen Förderungen nach § 16h SGB II mit Zuwendungen hält es der Bundesrechnungshof für dringend geboten, dass das Bundesministerium konsequente Maßnahmen umsetzt, um Verstöße gegen das Haushalts- und Zuwendungsrecht und die damit verbundenen Vermögensschäden für den Bund wirksam zu vermeiden. Zuwendungsrechtliche Seminare in den Kompetenzzentren der Bundesagentur könnten ein Schritt in diese Richtung sein, werden aber die notwendigen Qualitätsverbesserungen alleine kaum sicherstellen können. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass dauerhaft kein Weg an strukturellen Änderungen in der Zuwendungsbearbeitung im Bereich der Jobcenter vorbeiführt. Nur so lassen sich verlässliche Voraussetzungen schaffen, dass die Bundesmittel bundesweit rechtskonform, wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium weiterhin den Möglichkeiten für grundlegende Verbesserungen beim Umgang mit Zuwendungen im Bereich des SGB II nachgeht und dabei den Vorschlag des Bundesrechnungshofes, für diesen Zweck eine zentrale Einheit zu schaffen, im Blick behält. Der Bundesrechnungshof erwartet zudem, dass das Bundesministerium seine Prüfungserkenntnisse bei der bevorstehenden Prüfung einer „Aufwertung der freien Förderung“, berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die von der Bundesagentur eingeleiteten Aktivitäten zu einer erheblichen Qualitätsverbesserung führen. Er hat bereits weitere zuwendungsrechtliche Prüfungen durchgeführt oder begonnen, bei denen sich die vom Bundesministerium in Aussicht gestellten zwischenzeitlichen Verbesserungen in der Zuwendungspraxis im SGB II bereits niederschlagen müssten.

Der Bundesrechnungshof behält sich vor, das Thema außerhalb dieses Berichtes weiterzuverfolgen.

Abschließend weist er darauf hin, dass die Verpflichtung zur Unterrichtung des Bundesrechnungshofes über bewilligte Förderungen der Jobcenter unverändert fortbesteht. Er regt erneut an, die Zuwendungen in der Zuwendungsdatenbank des Bundes zu erfassen.

Romers

Rammoser