



## Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

des Bundesprogramms – „Innovative Wege zur  
Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro“

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht ([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

Gz.: VI 3 - 0000514

25. September 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

## **Inhaltsverzeichnis**

|       |                                                                                       |    |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 0     | Zusammenfassung                                                                       | 5  |
| 1     | Vorbemerkung                                                                          | 8  |
| 2     | Förderrichtlinie weist Defizite auf                                                   | 11 |
| 2.1   | Förderziele nur unzureichend bestimmt                                                 | 11 |
| 2.1.1 | Ausgangslage                                                                          | 11 |
| 2.1.2 | Sachverhalt                                                                           | 12 |
| 2.1.3 | Würdigung                                                                             | 13 |
| 2.1.4 | Stellungnahme                                                                         | 13 |
| 2.1.5 | Abschließende Würdigung                                                               | 14 |
| 2.2   | Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt                                                 | 14 |
| 2.2.1 | Ausgangslage                                                                          | 14 |
| 2.2.2 | Sachverhalt                                                                           | 15 |
| 2.2.3 | Würdigung                                                                             | 15 |
| 2.2.4 | Stellungnahme                                                                         | 16 |
| 2.2.5 | Abschließende Würdigung                                                               | 17 |
| 2.3   | BMAS gibt für individuelle Projekte pauschal Vollfinanzierung vor                     | 17 |
| 2.3.1 | Ausgangslage                                                                          | 17 |
| 2.3.2 | Sachverhalt                                                                           | 18 |
| 2.3.3 | Würdigung                                                                             | 18 |
| 2.3.4 | Stellungnahme                                                                         | 19 |
| 2.3.5 | Abschließende Würdigung                                                               | 19 |
| 3     | BMAS finanziert zusätzliche Stellen, ohne den Personalbedarf sachgerecht zu ermitteln | 20 |
| 3.1   | Ausgangslage                                                                          | 20 |
| 3.2   | Sachverhalt                                                                           | 20 |
| 3.3   | Würdigung                                                                             | 21 |
| 3.4   | Stellungnahme                                                                         | 21 |
| 3.5   | Abschließende Würdigung                                                               | 22 |

|     |                                                   |    |
|-----|---------------------------------------------------|----|
| 4   | BMAS setzt Verlängerungen ohne Rechtsgrundlage um | 23 |
| 4.1 | Sachverhalt                                       | 23 |
| 4.2 | Würdigung                                         | 23 |
| 4.3 | Stellungnahme                                     | 24 |
| 4.4 | Abschließende Würdigung                           | 24 |

## **Abkürzungsverzeichnis**

### **B**

BHO *Bundeshaushaltsordnung*  
BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*  
BMF *Bundesministerium der Finanzen*  
Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

### **D**

DRV *Deutsche Rentenversicherung*  
DRV KBS *Deutsche Rentenversicherung - Knappschaft-Bahn-See*

### **J**

Jobcenter gE *Jobcenter gemeinsame Einrichtung*  
Jobcenter zKT *Jobcenter zugelassener kommunaler Träger*

### **S**

SGB II *Sozialgesetzbuch Zweites Buch*  
SGB IV *Sozialgesetzbuch Viertes Buch*  
SGB IX *Sozialgesetzbuch Neuntes Buch*  
SGB VI *Sozialgesetzbuch Sechstes Buch*

### **T**

TVöD *Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst*

### **V**

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschriften, Allgemeine Verwaltungsvorschriften*  
VZÄ *Vollzeitäquivalent*

### **W**

WfbM *Werkstatt für behinderte Menschen*

# 0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat in einer Prüfung erste Erkenntnisse zur Umsetzung des Bundesprogramms – „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro“ gewonnen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis abschließend fest.

Im Wesentlichen kam er zu folgenden Ergebnissen:

- 0.1 Das BMAS fördert auf Grundlage des § 11 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) mit dem Bundesprogramm – "Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro" (Bundesprogramm rehapro) Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation und zur Erprobung von innovativen Leistungen und innovativen organisatorischen Maßnahmen. Antragsberechtigt sind Jobcenter im Bereich des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) und Träger der Rentenversicherung im Bereich des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VI). Zur Umsetzung des gesamten Bundesprogramms rehapro waren 1 Mrd. Euro vorgesehen. (Tz. 1.1)
- 0.2 Zur Zielgruppe gehören Menschen mit nicht nur vorübergehenden gesundheitlichen Einschränkungen (z. B. Menschen mit Rehabilitationsbedarfen, psychischen Beeinträchtigungen, Abhängigkeitserkrankungen oder mit komplexen gesundheitlichen Unterstützungsbedarfen). Jobcenter sollen Leistungsbeziehende mit Rehabilitationsbedarfen frühzeitig ansprechen und besonders fördern. Die Träger der Rentenversicherung können neue Leistungen und eine noch frühzeitigere Intervention bei Versicherten erproben, um eine drohende Erwerbsminderung zu verhindern. (Tz. 1.1)
- 0.3 Für das Bundesprogramm rehapro formulierte das BMAS keine hinreichend bestimmten Ziele. Dies erschwert die spätere Erfolgskontrolle des Bundesprogramms. Die Ziele des Bundesprogramms muss das BMAS nachträglich für die Erfolgskontrolle konkretisieren. Das BMAS hat mitgeteilt, es habe bewusst auf übergreifende quantifizierbare Zielwerte verzichtet. Das Bundesprogramm sei offen gestaltet worden, um unterschiedliche innovative Lösungen zu suchen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass nur dann, wenn die Ziele auf der Ebene des Bundesprogramms konkretisiert sind, eingeschätzt werden kann, ob die einzelnen Modellprojekte hierzu einen Beitrag leisten (können). Das gilt unabhängig davon, ob es sich um offene Modellprojekte handelt. Die Erfolgskontrolle ist somit auch eine transparente Entscheidungsgrundlage, um festzustellen, welche Ansätze langfristig weitergeführt werden sollten oder welche Ansätze sich nicht bewährt haben. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, dass das BMAS für das Bundesprogramm hinreichend bestimmte Ziele formulieren muss. (Tz. 2.1)
- 0.4 Das BMAS führte in der Planungsphase des Bundesprogramms keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch. Diese ist bei allen finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen und vollständig zu dokumentieren. Zudem fehlt eine begleitenden Erfolgskontrolle, die den Anforderungen der VV zu § 7 BHO entspricht. Das BMAS hat

ausgeführt, es habe sich bei der Ausgestaltung des Bundesprogramms für einen umfangreichen und ergebnisoffenen Bottom-up-Ansatz mit den wesentlichen Akteuren entschieden. Der Ermessensspielraum des BMAS sei in einem solchen Verfahren sehr stark eingeschränkt. Es hat eingeräumt, keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dokumentiert zu haben, und zugesichert, den Vorgaben zur Dokumentation von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zukünftig nachkommen zu wollen. Das BMAS hat überdies erklärt, dass mit der Förderrichtlinie eine geeignete Grundlage für eine Erfolgskontrolle geschaffen worden sei.

Es ist anzuerkennen, dass das BMAS im Vorfeld des Bundesprogramms bereits wesentliche Akteure einbezogen hat. Die Entscheidung „wie“ gefördert wird, obliegt jedoch dem BMAS. Es muss untersuchen, in welcher Weise der Wille des Gesetzgebers am wirtschaftlichsten umgesetzt werden kann. Dabei sind die verschiedenen Alternativen zur Ausgestaltung der Förderung zu bedenken und zu bewerten. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, dass das BMAS künftig den VV zu § 7 BHO entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase durchführen muss. Gleiches gilt für begleitende Erfolgskontrollen von langlaufenden Bundesprogrammen. Diese müssen eine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle enthalten. Nach Abschluss des Bundesprogramms ist eine abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen. (Tz. 2.2)

- 0.5 Das BMAS legte pauschal fest, dass alle Modellvorhaben im Wege der Vollfinanzierung gefördert werden. Es begründete dies nur unzureichend. Eine Vollfinanzierung ist nur in Ausnahmefällen zulässig. Das BMAS sollte in Förderrichtlinien grundsätzlich von einer Vollfinanzierung absehen und diese nur ausnahmsweise im Einzelfall gewähren sowie die Entscheidungsgründe ausreichend dokumentieren. Das BMAS hat dargelegt, es halte eine pauschale Vollfinanzierung für sachgerecht. Die Erprobung innovativer Ansätze sei nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch den Bund möglich. Der Nutzen der Modellprojekte sei nicht absehbar und die darin umgesetzten Aufgaben entsprächen nicht den originären Aufgaben der Jobcenter und der Rentenversicherungsträger. Der Bundesrechnungshof stimmt zu, dass es berechnigte Gründe für die Wahl der Vollfinanzierung geben kann. Die Prüfung einzelner Modellprojekte hat jedoch gezeigt, dass die Zuwendungsempfänger durchaus Eigenmittel in die Projekte einbringen. Durch die pauschale Festlegung der Vollfinanzierung als Finanzierungsart für sämtliche Modellprojekte, deren Ausgestaltung sehr individuell sein kann, wird der eigene Mitteleinsatz oder Interessen der Zuwendungsempfänger erst gar nicht geprüft. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, die Vollfinanzierung nur nach Prüfung möglicher Interessen an der Erfüllung des Zuwendungszwecks für den Einzelfall zu gewähren. Er hält es zudem für erforderlich, die Wahl der Finanzierungsart bei Förderprogrammen im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ausführlich und nachvollziehbar zu dokumentieren. (Tz. 2.3)

- 0.6 Das BMAS finanziert für die Träger der Rentenversicherung zusätzliche Stellen als Umsetzungsberaterinnen und Umsetzungsberater, nicht jedoch für Jobcenter im Bereich des SGB II. Das BMAS führte hierfür keine Personalbedarfsermittlung durch. Die Träger der Rentenversicherung erhalten zudem den Stellenansatz pauschal (unabhängig von der Anzahl von Modellprojekten) bis zum Abschluss der Modellvorhaben. Das BMAS sollte die Strukturen kritisch hinterfragen und den Personalbedarf sachgerecht ermitteln. Das BMAS hat erläutert, dass die Organisationsstrukturen im SGB II- und SGB VI-Bereich sehr unterschiedlich seien. Es gebe mehr Jobcenter als Rentenversicherungsträger. Zudem würden die Jobcenter durch Regionaldirektionen oder Landesministerien unterstützt. Die Anzahl der zu betreuenden Modellprojekte sei kein geeigneter Maßstab zur Bewertung des Personalbedarfs. Das BMAS hat angekündigt, die Planung der Personalressourcen mit der Deutschen Rentenversicherung (DRV) zu besprechen. Die unterschiedliche Anzahl von Rentenversicherungsträgern und Jobcentern stellt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kein zu kompensierendes Ungleichgewicht dar, sondern ist vielmehr Ausdruck der Tatsache, dass die Jobcenter in der Regel kleinere, dezentrale Organisationseinheiten sind. Administrative Aufgaben und die lokale Umsetzungsverantwortung trägt jedes Jobcenter selbst. Die Begründung des BMAS für einen zusätzlichen Stellenbedarf bei den Rentenversicherungsträgern, kann daher nicht überzeugen. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, dass das BMAS alsbald eine Stellenbemessung nach anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung durchführen muss. (Tz. 3)
- 0.7 Das BMAS fördert Modellvorhaben aufgrund der pandemiebedingten Einschränkungen teilweise sechs Monate länger als die gesetzlich vorgesehenen fünf Jahre (§ 11 SGB IX). Der Bundesrechnungshof hat eine Gesetzesänderung angeregt, um die Förderdauer in begründeten Ausnahmefällen anpassen zu können. Das BMAS hat ausgeführt, dass die formale Verlängerung des Förderzeitraums einer tatsächlichen Erprobungszeit von fünf Jahren entsprechen dürfte. Eine Gesetzesänderung sei nicht erforderlich. Der Bundesrechnungshof stellt abschließend fest, dass die Verlängerung des Förderzeitraums formal nicht der geltenden Rechtslage entsprach. Er sieht jedoch nach dem Vortrag des BMAS von einer Beanstandung ab. Danach erscheint das Vorgehen sachgerecht und zeitlich angemessen, da die Erprobung der Handlungsansätze zeitweise nicht möglich war. Es ist nicht absehbar, dass eine vergleichbare Situation in naher Zukunft erneut eintritt. (Tz. 4)

# 1 Vorbemerkung

## Das Bundesprogramm Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben - rehapro

Das BMAS fördert auf Grundlage des § 11 SGB IX im Bundesprogramm – "Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro" Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation und zur Erprobung von innovativen Leistungen und innovativen organisatorischen Maßnahmen.<sup>1</sup> Ziel des Programms ist es, durch die Erprobung innovativer Leistungen und Zusammenschlüsse die vorrangige Inanspruchnahme von Leistungen zur Teilhabe und die Sicherung der Erwerbsfähigkeit des betreffenden Personenkreises zu unterstützen. Der Zugang in die Erwerbsminderungsrente und Eingliederungshilfe bzw. Sozialhilfe soll hierdurch gesenkt werden. Das Gesetz sieht eine Förderdauer von fünf Jahren für die Modellprojekte vor.

Antragsberechtigt sind sowohl Jobcenter<sup>2</sup> als auch Träger der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland<sup>3</sup>. Auch ein Verbund mehrerer Antragsberechtigter (Jobcenter gemeinsam mit Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung) ist förderfähig. Das BMAS führte für das Bundesprogramm rehapro insgesamt drei Förderaufrufe durch. Das BMAS veröffentlichte den ersten Förderaufruf im Jahr 2018. Die ersten Modellprojekte starteten im 2. Halbjahr 2019; die ersten Modellprojekte des zweiten Förderaufrufs starteten Ende 2021. Derzeit werden aus den ersten beiden Förderaufrufen bundesweit 101 Modellprojekte gefördert. Das BMAS veröffentlichte den dritten Förderaufruf im Juli 2022. Die Projekte des dritten Förderaufrufs sollen im Jahr 2024 starten. Das Bundesprogramm läuft bis zum 31. Dezember 2028. Gemäß § 11 Absatz 5 SGB IX sollen die Wirkungen der Modellvorhaben untersucht werden. Das BMAS hat mehrere Institute damit beauftragt, die Modellvorhaben wissenschaftlich zu begleiten. Sie erstellen jährliche und anlassbezogene Evaluationsberichte. Ein Abschlussbericht soll zum Ende der Programmlaufzeit vorgelegt werden. Die wissenschaftlichen Untersuchungsergebnisse sollen die Grundlage einer Diskussion bilden, ob und wie die gesetzlichen Regelungen zur Leistungserbringung im Vorfeld von Rehabilitationsmaßnahmen anzupassen sind.

## Zielgruppe

Zur Zielgruppe der Modellvorhaben gehören Menschen mit nicht nur vorübergehenden gesundheitlichen Einschränkungen, bei denen es sich um Leistungsberechtigte im Sinne des SGB II oder Versicherte bzw. Leistungsberechtigte im Sinne des SGB VI handelt. Die Zielgruppe umfasst insbesondere:

---

<sup>1</sup> Förderrichtlinie vom 2. Mai 2018, BAnz AT 4. Mai 2018 B1, mit 1. Änderung vom 20. Juni 2018, BAnz AT 20. Juni 2018 B5, und 2. Änderung vom 31. Mai 2022, BAnz AT 31. Mai 2022 B4.

<sup>2</sup> Vgl. § 6d SGB II.

<sup>3</sup> Vgl. § 125 SGB VI.

- Menschen mit zu erwartenden oder beginnenden Rehabilitationsbedarfen,
- Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen,
- Menschen mit Abhängigkeitserkrankungen und
- Menschen mit komplexen gesundheitlichen Unterstützungsbedarfen.

Die Jobcenter sollen in Modellvorhaben Menschen mit Rehabilitationsbedarfen frühzeitig ansprechen und mit zusätzlichen und/oder innovativen Maßnahmen und Handlungsansätzen fördern, insbesondere um vor einem Übergang in eine Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) alternative Möglichkeiten zu erproben. Die Jobcenter können z. B. Teams mit qualifizierten Spezialisten einrichten und zudem auf weitere Ressourcen zugreifen, um Rehabilitationsbedarfe von Leistungsberechtigten früh zu erkennen. Zusätzlich können die Jobcenter externe Fachleute beauftragen, die als spezialisierte Beratungsfachkräfte erwerbsfähige Personen mit gesundheitlichen Herausforderungen bei der Orientierung innerhalb des Systems der Sozialleistungsträger begleiten. Außerdem sollen diese dabei helfen, Unterstützungsangebote bei der Antragstellung wahrzunehmen sowie gesundheitsfördernde, sportliche oder sozialpsychologische Angebote zu nutzen, noch bevor sich konkrete Rehabilitationsbedarfe manifestieren. Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung können im Wege der geförderten Modellvorhaben Möglichkeiten erproben, wie sie durch neue Leistungen und eine noch frühzeitigere Intervention bei betroffenen Versicherten eine drohende Erwerbsminderung verhindern können. Die Modellvorhaben sollen vor dem Eintritt von Rehabilitationsbedarfen, vor befristeten und dauerhaften Erwerbsminderungsrenten und vor einem Übergang in Werkstätten für behinderte Menschen ansetzen. Das Bundesprogramm ist inhaltlich sehr weit gefasst, sodass die Antragssteller sehr individuelle Möglichkeiten haben, Modellprojekte umzusetzen.

## Administrative Umsetzung

Die Deutsche Rentenversicherung – Knappschaft-Bahn-See (DRV KBS) wickelt das Bundesprogramm rehapro zuwendungsrechtlich und organisatorisch unter der Aufsicht des BMAS ab.<sup>4</sup> Zur administrativen Durchführung des Bundesprogramms schloss das BMAS mit der DRV KBS eine Verwaltungsvereinbarung. Diese sieht die Einrichtung einer organisatorisch getrennten und der Geschäftsführung der DRV KBS unmittelbar unterstellten unabhängigen Organisationseinheit (Fachstelle rehapro) vor. Die Fachstelle rehapro vollzieht die Förderung der Modellvorhaben im Auftrag des BMAS.

## Antragsverfahren und Auswahl der Projekte

Das Antragsverfahren selbst ist als zweistufiges Verfahren ausgestaltet. Die Antragsteller müssen zunächst eine Projektskizze vorlegen. In der Projektskizze sind insbesondere die Projektidee, das Innovationspotenzial, die geplanten Umsetzungspartner, der Arbeits- und

---

<sup>4</sup> Vgl. § 11 Absatz 4 SGB IX.

Zeitplan sowie eine Finanzplanung darzustellen. Die eingereichte Projektskizze wird für den Rechtskreis SGB II durch die Fachstelle rehapro inhaltlich bewertet. Für den Rechtskreis SGB VI obliegt die Aufgabe der Deutschen Rentenversicherung Bund – Grundsatz- und Querschnittsbereich (DRV Bund). Die Fachstelle rehapro versendet im Anschluss eine Rückmeldung zur Projektskizze.

Die Antragsteller haben bei einer positiven Rückmeldung zur Projektskizze den Förderantrag binnen zwei Monaten zu stellen. Die Fachstelle rehapro führt die formale und zuwendungsrechtliche Prüfung der Anträge durch. Die Anträge für die Modellprojekte werden für den Rechtskreis SGB II durch die Fachstelle rehapro fachlich-inhaltlich geprüft und für den Rechtskreis SGB VI durch die DRV Bund – Grundsatz- und Querschnittsbereich.

Im Anschluss übermittelt die Fachstelle rehapro eine Gesamtempfehlung zu dem Projekt mit allen Informationen an einen vom BMAS eingesetzten Beirat rehapro. Im Beirat rehapro wirken die wesentlichen Akteure<sup>5</sup>, die Interesse an den Ergebnissen der Modellprojekte haben, mit. Der Beirat rehapro gibt ebenfalls eine Empfehlung zu dem Projektantrag ab.

Das BMAS entscheidet unter Berücksichtigung der Gesamtempfehlung der Fachstelle rehapro und der Empfehlung des Beirats rehapro über den Antrag. Entsprechend der Entscheidung des BMAS ergeht ein Zuwendungsbescheid.

Zur Sicherung der reibungslosen Zusammenarbeit der beteiligten Institutionen hat das BMAS einen Lenkungsausschuss eingerichtet. Den Vorsitz dieses Gremiums hat das BMAS selbst. Der Lenkungsausschuss<sup>6</sup> überwacht und steuert den Gesamtprozess. Bis zum Zeitpunkt der Erhebung im März 2022 hatte sich der Lenkungsausschuss zweimal getroffen.

## Finanzierung

Die projektbezogenen Kosten der Träger finanziert das BMAS durch Zuwendungen des Bundes nach den §§ 23 und 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO). Zur Umsetzung des Bundesprogramms rehapro standen insgesamt eine Milliarde Euro im Einzelplan 11 Kapitel 1105 Titel 636 11 des Bundeshaushalts zur Verfügung. Davon wurden bisher im 1. Förderaufruf rund 300 Mio. Euro und im 2. Förderaufruf rund 230 Mio. Euro an Zuwendungen für die Projekte bewilligt. Für den ab dem Jahr 2024 beginnenden 3. Förderaufruf (bis zum 31. Dezember 2028) stehen 150 Mio. Euro zur Verfügung. Weiterhin sind für die Umsetzung durch die Fachstelle rehapro Mittel in Höhe von insgesamt 20,3 Mio. Euro und für die Evaluation von 10,8 Mio. Euro vorgesehen. Die bewilligten Zuwendungen der 1. und 2. Förderaufrufe sowie

---

<sup>5</sup> Betroffenenverbände, Sozialpartner, DRV, Bundesagentur, Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Spitzenverband Bund der Krankenkassen, Bundesländer, Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, Arbeitsgemeinschaft Medizinische Rehabilitation, Netzwerk berufliche Rehabilitation und Vertreter der Wissenschaft.

<sup>6</sup> Im Lenkungsausschuss sind das BMAS, die DRV, die Bundesagentur, der Deutsche Landkreistag und die DRV KBS vertreten.

die vorgesehenen Haushaltsmittel für den 3. Förderraufruf (insgesamt rund 680 Mio. Euro) unterschreiten das ursprünglich vorgesehene Finanzvolumen von 1 Mrd. Euro.

Die Projektphase begann am 1. Juli 2019 (Beginn der ersten Projekte aus dem 1. Förderaufruf) und wird voraussichtlich bis 31. Dezember 2028 (Ende der Projekte des 3. Förderaufruf) laufen. Darüber hinaus enthält der Haushaltsplan bis zum Jahr 2030 Verpflichtungsermächtigungen, um die Abwicklung des Bundesprogramms rehapro (z. B. Prüfung der Verwendungsnachweise, Evaluation) zu finanzieren.

## Vorgehensweise bei der Prüfung

Wir prüften im Jahr 2022 die Umsetzung des 1. Förderaufrufs im Bundesprogramm – „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro“. Hierzu führten wir örtliche Erhebungen beim BMAS und bei der Fachstelle rehapro durch. Die Prüfungsmitteilung übersandten wir dem BMAS am 2. Januar 2023. Die Stellungnahme des BMAS haben wir in der Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

## 2 Förderrichtlinie weist Defizite auf

### 2.1 Förderziele nur unzureichend bestimmt

#### 2.1.1 Ausgangslage

Die Bestimmung des Förderziels ist der Ausgangspunkt einer jeden Zuwendung.<sup>7</sup> Zuwendungen für Förderprogramme oder ähnliche Maßnahmenpakete dürfen daher nur veranschlagt werden, wenn vorab die Ziele hinreichend bestimmt sind, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen.<sup>8</sup> Die Vorschrift beruht auf der Erkenntnis, dass eine aussagekräftige Erfolgskontrolle einen Soll-Ist-Vergleich zwischen dem Ausgangszustand und der Situation nach Programm- bzw. Projektumsetzung voraussetzt.<sup>9</sup> Zudem sollten von den Zielen, soweit sie nicht selbst bereits messbare Mengen, Volumina oder Zeitrahmen enthalten, geeignete Indikatoren im Sinne von Messgrößen abgeleitet werden. Anhand dieser Indikatoren kann die Maßnahme später bewertet werden.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. Mayer in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, RN 186 ff zu § 44 BHO.

<sup>8</sup> Vgl. VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO.

<sup>9</sup> Vgl. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbe- reich, 2. Auflage.

<sup>10</sup> Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, RdSchr. des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. Januar 2011, Abschnitt C VIII.

### 2.1.2 Sachverhalt

Ziel des Bundesprogramms rehapro ist es, durch die Erprobung innovativer Leistungen und Zusammenschlüsse die vorrangige Inanspruchnahme von Leistungen zur Teilhabe und die Sicherung der Erwerbsfähigkeit von Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen zu unterstützen. Die Modellvorhaben dieses Bundesprogramms sollen die Zusammenarbeit der Akteure stärken, zu einem zusätzlichen Erkenntnisgewinn führen, möglichst vielfältige Ideen erproben und Lernprozesse anstoßen. Die Förderrichtlinie sieht für die zu erprobenden innovativen Leistungen und Zusammenschlüsse folgende Ziele vor:

- Die Grundsätze „Prävention vor Rehabilitation“ und „Rehabilitation vor Rente“ sollen **gestärkt** werden.
- Die Erwerbsfähigkeit soll **erhalten bzw. wiederhergestellt** werden.
- Der Zugang in die Erwerbsminderungsrente und die Eingliederungshilfe bzw. Sozialhilfe sollen **nachhaltig gesenkt** werden und
- die Zusammenarbeit der Akteure in der medizinischen und beruflichen Rehabilitation soll weiter **verbessert** werden.

Als Zuwendungszweck definiert die Förderrichtlinie, dass die Modellprojekte innovative Leistungen und/oder innovative organisatorische Maßnahmen für die Zielgruppe erproben sollen. Diese sollen geeignet sein,

- die Erwerbsfähigkeit zu erhalten oder wiederherzustellen,
- einer drohenden oder vorliegenden (Teil-)Erwerbsminderung entgegenzuwirken,
- einer chronischen Erkrankung oder drohenden Behinderung vorzubeugen,
- die gesellschaftliche und berufliche Teilhabe zu verbessern oder
- in der Kinder- und Jugendrehabilitation eine erhebliche Gefährdung der Gesundheit zu beseitigen oder die insbesondere durch chronische Erkrankungen beeinträchtigte Gesundheit wesentlich zu verbessern oder wiederherzustellen, sofern dies Einfluss auf eine spätere Erwerbsfähigkeit haben kann.

Um die Ziele zu erreichen, sollen in den einzelnen Modellprojekten innovative Leistungen und/oder innovative organisatorische Maßnahmen für die Zielgruppe entwickelt und erprobt werden. Das einzelne Modellprojekt soll so konzipiert sein, dass eine Grundlage für die Überprüfbarkeit der Ergebnisse des jeweils gewählten Ansatzes sichergestellt ist. Maßgeblich für die Förderfähigkeit eines Modellprojekts sind das Innovationspotenzial der einzelnen Leistungen und organisatorischen Maßnahmen und die Aussicht auf die Verstetigung des Konzepts. Nach der Förderrichtlinie sind die Modellprojekte innovativ, wenn sie neuartig und grundsätzlich geeignet sind, die Ziele der Förderung zu erreichen. Leistungen oder organisatorische Maßnahmen sind dann als neuartig zu bewerten, wenn sie der Antragsteller (Zuwendungsempfänger) bislang so noch nicht umgesetzt hat und bislang noch keine ausreichenden Erkenntnisse zu ihrer Wirkung und zu ihrer Übertragbarkeit auf den Regelbetrieb vorliegen.

### 2.1.3 Würdigung

Für die einzelnen Modellprojekte sieht die Förderrichtlinie vor, dass eine spätere Überprüfbarkeit gewährleistet sein muss. Für die Überprüfung der im Bundesprogramm rehapro mithilfe der Modellvorhaben erprobten Ansätze fehlen jedoch messbare Ziele, die eine spätere Erfolgskontrolle mit einem Soll-Ist-Vergleich ermöglichen. Indikatoren, um den Erfolg der erprobten Ansätze zu messen, wären z.B. eine angestrebte Integrationsquote, ein prozentualer Anteil von am Programm Teilnehmenden, die an Präventions- und Rehabilitationsmaßnahmen teilnehmen, oder die Festlegung einer angestrebten Anzahl an neu geschlossenen Kooperationen zwischen den Akteuren der beruflichen und medizinischen Rehabilitation. Das BMAS gebrauchte zur Zielbeschreibung vielmehr z. B. folgende allgemeine, nicht messbare Beschreibungen: „gestärkt“, „erhalten bzw. wiederherstellen“, „nachhaltig gesenkt“, „verbessert“, ohne zugleich mess- und nachprüfbare Indikatoren zu benennen. Die gewählten Zielformulierungen sind zu ungenau und unbestimmt, um die Zielerreichung für die einzelnen Erprobungsprojekte und den Erfolg des Bundesprogramms insgesamt prüfen zu können. Nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV) Nummer 2.2. zu § 7 BHO sind Erfolgskontrollen auch durchzuführen, wenn die Dokumentation in der Planungsphase unzureichend war. Wir haben daher gefordert, dass die Ziele des Bundesprogramms nachträglich für die Erfolgskontrolle konkretisiert werden müssen. Wir haben zudem die Erwartung geäußert, dass das BMAS beim Abfassen von Förderrichtlinien zukünftig hinreichend bestimmte Förderziele definiert.

### 2.1.4 Stellungnahme

Das BMAS hat dargelegt, dass der Gesetzgeber das Ziel verfolgte, die stetig hohen Zugänge in die Erwerbsminderungsrente und in die Eingliederungs- bzw. Sozialhilfe zu senken. Eine Entlastung könne jedoch nicht durch das Förderprogramm selbst, sondern erst durch die Verstetigung von erprobten, wirksamen Anreizen erreicht werden. Das Bundesprogramm könne durch den Lern- und Erkenntnisgewinn der Einzelprojekte die Grundlage für politische Entscheidungen bieten. Die Förderziele des Bundesprogramms seien die Erprobung verschiedenster Ansätze, die Sicherung des Erkenntnisgewinns und das Anstoßen eines Lern- und Erkenntnisprozesses zur möglichen Übertragbarkeit und Verstetigung von neuen Ansätzen in der Prävention und Rehabilitation. Das BMAS hat mitgeteilt, bewusst auf übergreifende quantifizierbare Zielwerte verzichtet zu haben, da das Bundesprogramm und die Förderrichtlinie nicht auf vorab quantifizierbare Ziele oder Ergebnisse abzielten. Das Bundesprogramm sei offen gestaltet worden, um unterschiedliche innovative Lösungen zu suchen. Zudem hat das BMAS auf die messbaren Teilziele der einzelnen Projekte der Jobcenter und Rentenversicherungsträger verwiesen. Für die begleitende Erfolgskontrolle der Modellprojekte überprüfe man die Sachberichte und die Zwischennachweise der einzelnen Modellprojekte. Das BMAS hat zudem mitgeteilt, auch zukünftig geeignete Förderziele für den jeweiligen Fördergegenstand formulieren zu wollen.

## 2.1.5 Abschließende Würdigung

Das Bundesprogramm rehapro ist eines der größten Förderprogramme im Bereich der Rehabilitation und Teilhabe, die der Gesetzgeber in den letzten Jahren initiiert hat. Es muss sichergestellt sein, dass die Mittel zielgerichtet eingesetzt werden. Dies erfordert eine Steuerung des Bundesprogramms anhand geeigneter und messbarer Ziele.

Auch für die (begleitende) Erfolgskontrolle ist es notwendig, hinreichend bestimmte Ziele für das Förderprogramm im Vorfeld festzulegen. Nur so kann das BMAS erkennen, ob für den effizienten Einsatz der Haushaltsmittel steuernde Eingriffe in den Handlungsablauf erforderlich sind. Es reicht nicht aus, konkrete Ziele lediglich bei den Einzelprojekten festzulegen und begleitend auszuwerten. Nur wenn die Ziele auf der Ebene des Bundesprogramms konkretisiert sind, kann eingeschätzt werden, ob die einzelnen Modellprojekte hierzu einen Beitrag leisten (können). Das gilt unabhängig davon, dass es sich hier um völlig verschiedene und vom konkreten Ausgang her offene Modellprojekte handelt. Die Erfolgskontrolle ist somit auch eine transparente Entscheidungsgrundlage, um festzustellen, welche Ansätze langfristig weitergeführt werden sollten oder welche Ansätze sich nicht bewährt haben. Die Einlassung des BMAS, es habe bewusst auf übergreifende quantifizierbare Zielwerte verzichtet, da das Bundesprogramm und die Förderrichtlinie nicht auf vorab quantifizierbare Ziele oder Ergebnisse abzielten, überzeugt daher nicht. Es verstößt damit zugleich gegen die Vorgaben in VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO, wonach Ausgaben für Förderprogramme, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, nur veranschlagt werden dürfen, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen. Wir halten daher an unserer Forderung fest, dass das BMAS konkrete Ziele für das Bundesprogramm formulieren muss.

## 2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt

### 2.2.1 Ausgangslage

Nach § 7 Absatz 2 BHO ist für jedes finanzwirksame Handeln des Staates eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzunehmen. VV Nummer 2 zu § 7 BHO führt aus, dass die Wirtschaftlichkeit in der Planungsphase, während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von finanzwirksamen Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) zu untersuchen ist.

In der Planungsphase dienen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der systematischen Klärung der Frage, ob mit der vorgesehenen Maßnahme ein bestimmtes Ziel erreicht werden kann und ob die dafür erforderlichen Ressourcen und Wirkungen in einem aus Sicht des Bundes angemessenem Verhältnis stehen. Die gewählte Form der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung soll nach einem Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) in Methodik und Aufwand im Verhältnis zur finanzwirksamen Maßnahme angemessen sein („Wirtschaftlichkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“). Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bilden

zudem die Grundlage für die Entscheidung über das „Ob“ und das „Wie“ einer Maßnahme.<sup>11</sup> Nach der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO dienen Erfolgskontrollen dazu, zentrale Erkenntnisse aus der Umsetzung laufender und abgeschlossener Maßnahmen aufzuzeigen. Erfolgskontrollen sollen auch dazu führen, dass Bedarfe und Möglichkeiten des Um- bzw. Nachsteuerens rechtzeitig erkannt werden.

### 2.2.2 Sachverhalt

In der Planungsphase des Bundesprogramms erstellte das BMAS Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zusammenhang mit Vergabeverfahren zu Werkstattgesprächen (Wahl der Veranstaltungsagentur, Catering und Veranstaltungsort), zum Design einer Wortbildmarke, zur Beschaffung von rehapro-Gadgets, zur Umsetzungsberatung im SGB VI-Bereich, zum Fachverfahren zur Administration der Modellprojekte und zur Wahl der Programmevaluation. Das BMAS führte keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Ausgestaltung des Förderprogramms insgesamt durch.

Zur Untersuchung der laufenden Maßnahmen erstellt die vom BMAS beauftragte wissenschaftliche Begleitung regelmäßig Evaluationsberichte (vgl. 1.1). Die Evaluationsberichte enthielten insbesondere statistische Angaben (z. B. Merkmale von Teilnehmenden, Zahl von Kooperationspartnern).

Nach Aussage des BMAS sind die Modellprojekte im Bundesprogramm nicht nur erfolgreich, wenn Ansätze der Modellprojekte eine positive Wirkung zeigen, sondern auch wenn der Erkenntnisgewinn darin liegt, dass gewisse Ansätze nicht überzeugen können.

### 2.2.3 Würdigung

Das BMAS erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase ausschließlich im Zusammenhang mit Vergabeverfahren. Der Begriff der finanzwirksamen Maßnahme als gesetzliche Voraussetzung für die Pflicht zu angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist jedoch wesentlich umfassender. So sind alle Maßnahmen finanzwirksam, soweit sie „Ausgaben erhöhen, neue Ausgaben begründen oder Einnahmenminderungen sowie zukünftige Einnahmen für die Verwaltung mit sich bringen.“<sup>12</sup> Zwar hat der Gesetzgeber in § 11 SGB IX die Förderung von Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation vorgegeben, es ist jedoch Aufgabe des BMAS, den Entscheidungsträgern alle Handlungsmöglichkeiten und ihre wirtschaftlichen Folgen aufzuzeigen. Das BMAS ist deshalb auch bei politisch gesetzten Maßnahmen verpflichtet, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und diese zu dokumentieren. Auf die vorgenannten Verpflichtungen hatten wir

---

<sup>11</sup> Vgl. Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, in der Fassung der Änderung durch Rundschreiben des BMF vom 7. Mai 2021 – II A 3 - H 1012-6/19/10003 :003, DOK 2021/0524501.

<sup>12</sup> Ebd., Seite 11.

bereits in der Vergangenheit hingewiesen. Wir haben es für nicht nachvollziehbar gehalten, dass das BMAS dennoch darauf verzichtet hat.

Nach unserer Einschätzung betrachtete das BMAS die Evaluationsberichte als begleitende Erfolgskontrollen. Sicherlich können diese geeignet sein, das Bundesprogramm rehapro wissenschaftlich auszuwerten. Die Voraussetzungen für deren Verwendung als begleitende Erfolgskontrolle erfüllen die vorgelegten Evaluationsberichte jedoch nicht. So fehlen in den Evaluationsberichten insbesondere der Soll-Ist-Vergleich bei Zielerreichung sowie die Kontrolle der Wirkung und der Wirtschaftlichkeit des Bundesprogramms insgesamt. Wir haben sie deshalb nur eingeschränkt geeignet gehalten, den Erfolg dieses Bundesprogramms festzustellen. Zudem sind Erfolgskontrollen als Bestandteil von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gesetzliche Aufgabe der Verwaltung. Wir haben dem BMAS deshalb empfohlen, im weiteren Verlauf des Bundesprogramms rehapro selbst Erfolgskontrollen durchzuführen oder die Evaluation engmaschiger zu begleiten. Sofern bei einzelnen Modellprojekten vor Ablauf der fünfjährigen Förderdauer bereits feststeht, dass Ansätze nicht überzeugen und keine Aussicht auf eine Verstetigung bestehen, sollte das BMAS diese nach Möglichkeit vorzeitig beenden.<sup>13</sup> Gleiches gilt für Modellprojekte, wenn deren Leistungen oder organisatorische Maßnahmen aufgrund anderer gesetzlicher Änderungen nicht mehr innovativ bzw. neuartig sind. Eine rein formale Fortsetzung eines solchen Projekts würde einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zuwiderlaufen.

Wir haben beanstandet, dass das BMAS mit dem Verzicht auf angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowohl in der Planungsphase als auch in Form einer vollständigen begleitenden Erfolgskontrolle gegen gesetzliche Vorgaben verstoßen hat<sup>14</sup>.

## 2.2.4 Stellungnahme

Das BMAS hat darauf verwiesen, dass der gesetzliche Auftrag aus § 11 SGB IX bereits so konkret sei, dass hinsichtlich des „Ob“ zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrags kein Spielraum bestehe. Für die Ausgestaltung des Bundesprogramms (das „Wie“ der Umsetzung) habe das BMAS sich für einen umfangreichen und ergebnisoffenen Bottom-up-Ansatz entschieden. Das BMAS habe mit wesentlichen Akteuren in Werkstattgesprächen Eckpunkte zum Förderprogramm erarbeitet. Auch der Beirat rehapro sei einbezogen worden. Diese partizipativ erarbeiteten Eckpunkte hätten die Ausgestaltung des Förderprogramms maßgeblich geprägt und bildeten die Basis der Förderrichtlinie. Der Ermessensspielraum des BMAS sei bei einer solch intensiven Beteiligung von wesentlichen Akteuren sehr stark eingeschränkt. Das BMAS hat eingeräumt, aufgrund der vorgenannten Gründe keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dokumentiert zu haben. Das BMAS hat zugesichert, den Vorgaben zur Dokumentation im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zukünftig nachkommen zu wollen. Modellprojekte bei denen eine Erprobung nicht sichergestellt sei, würden im Bundesprogramm eingestellt. Überdies hat das BMAS erklärt, dass die Förderrichtlinie eine gute

---

<sup>13</sup> Vgl. Nummer 1.6 ANBest-P.

<sup>14</sup> Vgl. § 7 Absatz 2 BHO i.V.m. VV Nr. 2 zu § 7 BHO.

Grundlage für eine spätere Erfolgskontrolle des Bundesprogramms rehapro biete. Ob ein Modellprojekt zur Zielerreichung beitrage, werde individuell geprüft.

## 2.2.5 Abschließende Würdigung

Der Gesetzgeber hat durch die Regelung in § 11 SGB IX die Förderung von Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation beschlossen. Das BMAS kommt mit dem Bundesprogramm diesem Auftrag nach. Die Entscheidung über das „Wie“ der Förderung obliegt jedoch dem BMAS. Es muss untersuchen, in welcher Weise der Wille des Gesetzgebers am wirtschaftlichsten umgesetzt werden kann.

Es ist anzuerkennen, dass das BMAS im Vorfeld des Bundesprogramms bereits wesentliche Akteure einbezogen hat, um deren Fachexpertise zu erhalten. Die Einbeziehung von Experten ist für einen Meinungsbildungsprozess und zur Vorbereitung von Entscheidungen von hoher Bedeutung. Das kann eine vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung jedoch nicht ersetzen. Diese geht darüber hinaus und zwingt das BMAS selbst dazu, den Handlungsbedarf konkret festzulegen, hinreichend bestimmte Ziele für das Programm zu definieren und die verschiedenen Alternativen zur Ausgestaltung der Förderung zu bedenken und zu bewerten. Wir halten daher an unserer Forderung fest, dass das BMAS künftig den VV zu § 7 BHO entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase durchführen muss.

Dass die Förderrichtlinie keine gute Grundlage für eine spätere Erfolgskontrolle des Bundesprogramms rehapro bietet, haben wir in Tz. 2.1 bereits dargestellt. Wir erwarten, dass das BMAS künftig den Erfolg von langlaufenden Bundesprogrammen begleitend kontrolliert. Die begleitenden Erfolgskontrollen müssen den Anforderungen der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO genügen. Sie müssen eine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle enthalten. Das gilt auch, wenn das BMAS externe Stellen damit beauftragt. Nach Abschluss des Bundesprogramms ist eine abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen.

## 2.3 BMAS gibt für individuelle Projekte pauschal Vollfinanzierung vor

### 2.3.1 Ausgangslage

Vor Bewilligung der Zuwendung ist zu prüfen, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage des Bundes und des Zuwendungsempfängers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht (VV Nummer 2.1 zu § 44 BHO). Im Regelfall erleichtert es eine einheitliche Entscheidungspraxis, wenn die Finanzierungsart bereits in der Förderrichtlinie festgelegt wird (Anlage zu VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO). Grundsätzlich werden Zuwendungen als Teilfinanzierung (Anteilfinanzierung, Fehlbedarfsfinanzierung, Festbetragsfinanzierung) gewährt (VV Nummer 2.2 zu § 44 BHO). In Ausnahmefällen darf eine Zuwendung als 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 (VV Nummer 2.4 zu § 44 BHO).

### 2.3.2 Sachverhalt

Die Förderrichtlinie zum Bundesprogramm sieht vor, dass den Antragstellern die Zuwendung im Wege der Projektförderung als Vollfinanzierung in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses gewährt wird. Das BMAS begründete den ausnahmsweisen Gebrauch der Vollfinanzierung damit, dass die vom Gesetzgeber erwartete Erprobung von innovativen Leistungen und Maßnahmen der Modellvorhaben zur Erfüllung des Zuwendungszwecks nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch den Bund erreicht werden kann. Zudem könne nicht auf beitragsfinanzierte Trägerhaushalte zurückgegriffen werden.

### 2.3.3 Würdigung

Im Regelfall kann die Festlegung der Finanzierungsart in der Förderrichtlinie eine einheitliche Entscheidungspraxis erleichtern. Im vorliegenden Bundesprogramm haben wir dies jedoch nicht für sachgerecht gehalten. Im Gegensatz zu anderen Bundesprogrammen ist dieses so ausgestaltet, dass konzeptionell und thematisch sehr unterschiedliche Projekte umgesetzt werden können. Gemäß VV 2.4 zu § 44 BHO darf eine Zuwendung **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. Dass für das Bundesprogramm rehapro **pauschal** eine Vollfinanzierung gewählt wurde, entspricht deshalb nicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Es bedarf vielmehr einer Entscheidung im Einzelfall, ob Modellprojekte ausnahmsweise im Wege der Vollfinanzierung gefördert werden können. Nur so kann die geeignete Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage des Bundes und des Zuwendungsempfängers bestimmt werden. So kann es bspw. Konstellationen geben, in denen Einspareffekte im Regelbetrieb der Zuwendungsempfänger entstehen oder die Bereitschaft, Eigenmittel einzusetzen. Zudem enthält die vom BMAS vorgelegte Begründung zur Wahl der Finanzierungsart lediglich die Aussage, dass die vom Gesetzgeber erwartete Erprobung von innovativen Leistungen und Maßnahmen der Modellvorhaben nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch den Bund erreicht werden kann. Nachvollziehbare Gründe oder Untersuchungen hat das BMAS nicht angeführt. Wir haben das BMAS gebeten, in vergleichbaren Förderrichtlinien grundsätzlich von einer Vollfinanzierung abzusehen und diese Finanzierungsart nur ausnahmsweise im Einzelfall zu gewähren. Zudem sollte das BMAS die Entscheidungsgründe zukünftig ausreichend dokumentieren.

### 2.3.4 Stellungnahme

Das BMAS hat zurückgewiesen, dass die Finanzierungsart nicht sachgerecht ausgewählt sei. Beim Bundesprogramm rehapro liege ein Ausnahmetatbestand vor. Das Interesse des Bundes an der Erfüllung des Zweckes sei so erheblich, dass diese nicht von der finanziellen Beteiligung der Zuwendungsempfänger abhängig gemacht werden könne. Die Erprobung innovativer Ansätze sei im vorliegenden Fall nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch den Bund möglich. Einer Finanzierung aus dem steuerfinanzierten Budget des SGB II und dem beitragsfinanzierten Trägerhaushalt der Rentenversicherung stehe aus Sicht des BMAS entgegen, dass der Nutzen der Modellprojekte nicht absehbar sei und die darin umgesetzten Aufgaben nicht den originären Aufgaben beider Rechtskreise entsprächen. Das BMAS hat die Wahl der Vollfinanzierung für unmittelbar durch das Projekt entstehende Ausgaben als angemessen bezeichnet. Das BMAS werde auch in Zukunft kritisch prüfen, welche Finanzierungsart geeignet sei, schließt aber auch für zukünftige Projekte eine Vollfinanzierung nicht aus.

### 2.3.5 Abschließende Würdigung

Wir stimmen mit dem BMAS dahingehend überein, dass es berechtigte Gründe für die Wahl der Vollfinanzierung geben kann. Allerdings sieht weder der Gesetzgeber im Gesetzestext oder in seiner Gesetzesbegründung die Vollfinanzierung vor, noch enthält der Vermerk zur Wahl der Finanzierungsart des BMAS aus dem Jahr 2018 nachvollziehbare Gründe für die pauschale Wahl der Vollfinanzierung für alle Zuwendungsempfänger. Vielmehr enthält der Vermerk lediglich die Aussage, dass eine Beteiligung der Zuwendungsempfänger nicht möglich sei. Die Prüfung einzelner Projekte, die über das Bundesprogramm rehapro gefördert werden, hat gezeigt, dass die Zuwendungsempfänger sehr wohl Eigenmittel in die Projekte einbringen.<sup>15</sup> Durch die pauschale Festlegung der Vollfinanzierung als Finanzierungsart für sämtliche Modellprojekte, deren Ausgestaltung sehr individuell sein kann, wird der eigene Mitteleinsatz oder Interessen der Zuwendungsempfänger erst gar nicht geprüft. Wir halten daher an unserer Empfehlung fest, die Vollfinanzierung nur nach Prüfung möglicher Interessen an der Erfüllung des Zweckes für den Einzelfall zu gewähren. Wir halten es zudem für erforderlich, die Beweggründe für die Wahl der Finanzierungsart bei Förderprogrammen bereits vor Beginn der Durchführung im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ausführlich und nachvollziehbar zu dokumentieren.

---

<sup>15</sup> Z. B.: Finanzierung von Personal zur Projektkoordination oder Finanzierung von Reisekosten für Projektpersonal.

## 3 BMAS finanziert zusätzliche Stellen, ohne den Personalbedarf sachgerecht zu ermitteln

### 3.1 Ausgangslage

Nach den Nummern 4.4.1 und 4.4.3 der VV zu § 17 BHO dürfen Stellen nur ausgebracht werden, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Die sachgerechte Begründung ist bei gegebenem Anlass, im Übrigen regelmäßig zu überprüfen. VV Nummer 4.4.1 zu § 17 BHO verweist auf das Organisationshandbuch des Bundes (Organisationshandbuch). Auch die Sozialversicherungsträger dürfen nach § 69 Absatz 6 Sozialgesetzbuch IV (SGB IV) Stellen nur ausbringen, soweit sie unter Anwendung angemessener und anerkannter Methoden der Personalbedarfsermittlung begründet sind.

### 3.2 Sachverhalt

Das BMAS schloss mit den 16 Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland (2 Bundesträger und 14 Regionalträger) im Jahr 2017 eine Verwaltungsvereinbarung zur Beschäftigung von Umsetzungsberaterinnen und Umsetzungsberatern im Rechtskreis SGB VI ab. Die Verwaltungsvereinbarung hat eine Laufzeit bis zum endgültigen Abschluss der Modellvorhaben. Die Verwaltungsvereinbarung sieht vor, dass insgesamt fünf regionale Umsetzungsberaterteams mit insgesamt 14 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) geschaffen werden. Der Stellenumfang ist dabei unabhängig von der Anzahl tatsächlich geförderter Modellprojekte von Trägern der Rentenversicherung bzw. der fünf Regionen. Eine Personalbedarfsermittlung der Umsetzungsberaterteams ist nicht dokumentiert. Die Stellen sind auf der Ebene des höheren Dienstes (bis E 14 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD/A14)) angesiedelt. Die jährlichen Personal- und Sachkosten betragen rund 1,4 Mio. Euro und werden aus Projektmitteln finanziert.

Die Umsetzungsberaterinnen und Umsetzungsberater haben die Aufgabe, eine effiziente Vorbereitung und Umsetzung der Modellvorhaben sowie die Zusammenarbeit und den fachlichen Austausch auf regionaler Ebene zu unterstützen. Zudem sollen sie insbesondere die Projektideenfindung, die Planung von Verbundprojekten und die Durchführung von Modellvorhaben fördern und die Antragstellung unterstützen. Im Bereich des SGB II gibt es die Funktion der Umsetzungsberaterinnen und Umsetzungsberater nicht. Das BMAS dokumentierte hierzu, dass bei den Trägern der Rentenversicherung auf Umsetzungsebene ein Bedarf an fachlicher und organisatorischer Umsetzungsberatung bestehe, da keine personellen Ressourcen vorhanden seien, diese Aufgabe zu übernehmen. Anders sei dies im Bereich des SGB II, dort decke der regionale Unterbau der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) diese Aufgabe ab.

### 3.3 Würdigung

Wir haben nicht nachvollziehen können, warum das BMAS im Bereich des SGB VI im Gegensatz zum SGB II die Notwendigkeit von Umsetzungsberaterinnen und Umsetzungsberatern sieht. Die Träger der Rentenversicherung sind jeweils große Organisationseinheiten mit entsprechender personeller Ausstattung. Jobcenter unterscheiden sich deutlich in der Organisationsgröße und somit auch in den personellen Ressourcen. Der Aufwand bei der Konzeptionierung von Modellvorhaben, der Antragstellung, der Umsetzung und im Controlling ist hingegen gleich hoch. Die Begründung des BMAS, dass der Unterbau der Bundesagentur die Aufgaben der Umsetzungsberaterinnen und Umsetzungsberater in den Jobcentern wahrnimmt, entspricht nach unserer Erfahrung nicht der Praxis. Antragsberechtigten und verantwortlich sind die Jobcenter als Zuwendungsempfänger selbst. Sie müssen sämtliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung der Modellvorhaben grundsätzlich aus eigenen Kräften bestreiten. Außerdem ist die Bundesagentur nur an Jobcentern gemeinsamer Einrichtungen (Jobcenter gE) beteiligt, nicht jedoch an Jobcentern zugelassener kommunaler Träger (Jobcenter zKT).<sup>16</sup> Jobcenter zKT können auf die regionalen Strukturen der Bundesagentur somit nicht zurückgreifen.

Zudem ist es fraglich, ob der Stellenansatz sachgerecht ist. Das BMAS führte keine Personalbedarfsermittlung durch. Die Träger der Rentenversicherung bzw. die Regionen erhalten zudem den Stellenansatz pauschal, unabhängig von der Anzahl von Modellprojekten bis zum Abschluss der Modellvorhaben. Jedoch fallen diverse Aufgaben der Umsetzungsberaterinnen und Umsetzungsberater lediglich in die Vorbereitungsphase von Modellprojekten an (z. B. Projektideenfindung, die Planung von Verbundprojekten und die Antragstellung). Dieses Vorgehen des BMAS ist weder wirtschaftlich noch sparsam. Die Erfahrungen im Bereich der Jobcenter haben gezeigt, dass die Modellvorhaben grundsätzlich auch ohne Umsetzungsberaterinnen und Umsetzungsberater durchgeführt werden können. Wir haben das BMAS daher aufgefordert, die Strukturen kritisch zu hinterfragen. Wir haben zudem empfohlen, den Personalbedarf sachgerecht zu ermitteln und auch für die Zukunft anzupassen, sofern Umsetzungsberaterinnen und Umsetzungsberater weiter eingesetzt werden sollten. Wenn die tatsächliche Anzahl der geförderten Modellvorhaben bei den Rentenversicherungsträgern bzw. Regionen sinkt oder diese sich beispielsweise im 3. Förderaufruf nicht mehr beteiligen, ist der Personalansatz zu kürzen.

### 3.4 Stellungnahme

Das BMAS hat erläutert, dass die Organisationsstrukturen im SGB II- und SGB VI-Bereich sehr unterschiedlich seien. So stünden 16 Rentenversicherungsträgern 407 Jobcentern<sup>17</sup> gegenüber. Dieses zahlenmäßige Ungleichgewicht rechtfertigt eine unterschiedliche

---

<sup>16</sup> Nach § 6d SGB II führen gemeinsame Einrichtungen (gE) nach § 44b und die zugelassenen kommunalen Träger (zKT) nach § 6a die Bezeichnung Jobcenter.

<sup>17</sup> Derzeit gibt es 404 Jobcenter in Deutschland.

Vorgehensweise. Zudem hätten die Jobcenter Unterstützung durch Regionaldirektionen oder Landesministerien. Einige Regionaldirektionen würden zudem Informationsveranstaltungen für alle Jobcenter unabhängig von der Organisationsform anbieten. Man habe in Abstimmung mit der DRV entschieden, pro regionalem Rentenversicherungsträger Umsetzungsberaterinnen und Umsetzungsberater zu installieren. Daraus resultierend ergebe sich ein Bedarf von 14 Stellen.

Das BMAS hat ausgeführt, dass Anzahl und Umfang der geförderten Maßnahmen kein geeigneter Maßstab zur Aufgabenwahrnehmung durch die Umsetzungsberaterinnen und Umsetzungsberater seien. Die Aufgaben der Umsetzungsberaterinnen und Umsetzungsberater würden sich wandeln, je nach Dauer des Modellvorhabens. Zudem sei es Aufgabe der Umsetzungsberaterinnen und Umsetzungsberater, sich mit Verstetigungsoptionen auseinanderzusetzen.

Das BMAS hat angekündigt, die weitere Planung der Personalressourcen mit der DRV zu besprechen.

### 3.5 Abschließende Würdigung

Die bloße Anzahl von 16 Rentenversicherungsträgern zu 404 Jobcentern stellt kein Ungleichgewicht zu Lasten der Rentenversicherungsträger dar, sondern ist vielmehr Ausdruck dessen, dass die Jobcenter in der Regel viel kleinere, teilweise nur aus wenigen Beschäftigten bestehende, dezentrale Organisationseinheiten sind. Zudem nehmen nur einige der 404 Jobcenter am Bundesprogramm teil. Veranstaltungen der Regionaldirektionen oder der Kontakt zum Fachaufsicht führenden Landesministerium führen zudem nicht zu einer Entlastung von administrativen Aufgaben oder gar der lokalen Umsetzungsverantwortung. Hierfür ist vielmehr jedes teilnehmende Jobcenter selbst verantwortlich. Die Begründung des BMAS für einen zusätzlichen Stellenbedarf bei den Rentenversicherungsträgern kann daher nicht überzeugen.

Überdies schildert das BMAS die Vielzahl von Aufgaben der Umsetzungsberaterinnen und Umsetzungsberater und führt aus, dass die Aufgaben im stetigen Wandel seien und sich der Arbeitsaufwand nicht verringere. Das BMAS hat jedoch nicht dargelegt, wie es den Stellenumfang und den Arbeitsaufwand überhaupt objektiv bemessen hat. Vielmehr fehlt nach wie vor eine transparente Stellenbemessung nach anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung für die Umsetzungsberaterinnen und Umsetzungsberater. Wir halten an unserer Forderung fest, dass das BMAS diese alsbald nachholen muss.

## 4 BMAS setzt Verlängerungen ohne Rechtsgrundlage um

### 4.1 Sachverhalt

Die Modellprojekte des ersten Förderaufrufs starteten zwischen Juli 2019 und Juli 2020. Die Covid-19-Pandemie hatte daher oft zu Beginn der Modellprojekte unmittelbare Auswirkungen auf deren Umsetzung. Das BMAS berichtete, dass die Antragsteller die Projektumsetzung jedoch frühzeitig an die pandemische Lage anpassen konnten. Das Umsteuern in den Projekten, die besonderen Einschränkungen während der Lockdowns und die Unvorhersehbarkeit der Dauer der Covid-19-Pandemie hätten jedoch zu erheblichen Verzögerungen in der Projektdurchführung geführt. So gab es Verzögerungen bei der Besetzung von Projektstellen und/oder Verzögerungen in der Akquise von Teilnehmenden.

Die Förderdauer der Modellvorhaben beträgt nach § 11 Absatz 2 SGB IX fünf Jahre. Auch die Förderrichtlinie sieht eine Förderung bis zu fünf Jahren vor. Die Fachstelle rehapro (vgl. Tz. 1) bewilligte die Erstanträge der Zuwendungsempfänger dementsprechend. Das BMAS gab den Zuwendungsempfängern des ersten Förderaufrufs im Jahr 2021 aufgrund der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie die Möglichkeit, ihre Projekte um bis zu sechs Monate zu verlängern und entsprechend zusätzliche Mittel zu beantragen. Insgesamt stellten die Zuwendungsempfänger 46 Verlängerungsanträge (33 von Jobcentern und 13 von Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung). Die Fachstelle rehapro hat nach derzeitigem Stand (Oktober 2022) 35 Verlängerungsanträge bewilligt. Die Förderdauer beträgt in diesen Fällen nun fünf Jahre und sechs Monate.

### 4.2 Würdigung

Unbestritten hatte die Covid-19-Pandemie gerade zu Beginn erhebliche Auswirkungen auf sämtliche Lebensbereiche. Die Modellprojekte des ersten Förderaufrufs waren in der Umsetzung daher stark beeinträchtigt. Wir haben es als nachvollziehbar bewertet, dass das BMAS den Projekten des ersten Förderaufrufs die Möglichkeit der Verlängerung einräumen wollte. Allerdings verstieß der vom BMAS gewählte Weg der pandemiebedingten Verlängerung von Modellvorhaben gegen die gesetzlichen Vorgaben. Wir haben dem BMAS empfohlen, eine Gesetzesänderung anzuregen, um die Förderdauer in Ausnahmefällen anpassen zu können (vgl. 2.3.2).

## 4.3 Stellungnahme

Das BMAS hat dargelegt, dass die pandemische Lage die Umsetzung der Modellprojekte stark beeinflusst habe. Der Gesetzgeber habe die Absicht verfolgt, dass die Modellprojekte den jeweiligen Ansatz über einen Zeitraum von fünf Jahren erproben. Aufgrund der Einschränkungen durch die Pandemie sei die Erprobung der Handlungsansätze zeitweise nicht möglich gewesen. Das BMAS habe daher 54 Modellprojekten eine bis zu sechsmonatige Verlängerung des Förderzeitraums angeboten. Die formale Verlängerung des Förderzeitraums dürfte einer tatsächlichen Erprobungszeit von fünf Jahren entsprechen. Das BMAS hat zudem mitgeteilt, es hoffe, dass eine der Covid-19-Pandemie vergleichbare Situation nicht wieder auftrete. Insofern sehe es keine Notwendigkeit einer zukünftigen Verlängerung von Modellvorhaben über die Förderdauer von fünf Jahren hinaus.

## 4.4 Abschließende Würdigung

Eine Verlängerung des Förderzeitraums entsprach zwar formal nicht der geltenden Rechtslage, war jedoch angesichts der Umstände sachgerecht, da die Erprobung der Handlungsansätze nach Vortrag des BMAS zeitweise nicht möglich war. Die Verlängerung um sechs Monate erscheint angemessen. Es ist nicht absehbar, dass eine vergleichbare Situation in naher Zukunft erneut eintritt. Wir sehen insoweit von einer Beanstandung ab.

Wir schließen die Prüfung insgesamt ab, behalten uns aber vor, einzelne Punkte aus der Abschließenden Prüfungsmitteilung, in denen das BMAS uns nicht gefolgt ist, in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO aufzugreifen.

Romers

Bertram

Beglaubigt: Renate Engelmann, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.