



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

Projekt „PRO AKTIV: Teilhabe gestalten –
Arbeitsfähigkeit erhalten!“ im Rahmen des
Bundesprogramms 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).

Gz.: VI 3 - 0001409

5. Dezember 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	8
1.1	Ausgangslage	8
1.2	Inhalt und Ablauf der Prüfung	9
2	Wahl der Finanzierungsart nicht wirtschaftlich	10
2.1	Ausgangslage	10
2.2	Feststellungen	10
2.3	Würdigung	11
2.4	Stellungnahme	12
2.5	Abschließende Würdigung	12
3	Jobcenter rechnet nicht bewilligte Personalkosten ab	13
3.1	Ausgangslage	13
3.2	Feststellungen	13
3.3	Würdigung	14
3.4	Stellungnahme	14
3.5	Abschließende Würdigung	15
4	Verbundpartner setzen Konzept und innovative Bestandteile nicht um	15
4.1	Ausgangslage	15
4.2	Feststellungen	16
4.3	Würdigung	21
4.4	Stellungnahme	23
4.5	Abschließende Würdigung	25

5	Zugangssteuerung führt zu geringer Inanspruchnahme der Teilhabeberatung	26
5.1	Ausgangslage	26
5.2	Feststellungen	26
5.3	Würdigung	29
5.4	Stellungnahme	30
5.5	Abschließende Würdigung	31
6	Unklare Zielsetzung und unzureichendes Monitoring verhindern Wirkungsmessung	32
6.1	Ausgangslage	32
6.2	Feststellungen	33
6.3	Würdigung	34
6.4	Stellungnahme	35
6.5	Abschließende Würdigung	37
7	Fazit	37

Abkürzungsverzeichnis

A

ANBest-P *Allgemeine Nebenbestimmungen für Projektförderungen*

AVGS *Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein*

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

Bundesprogramm rehapro *Bundesprogramm „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben - rehapro“*

D

DRV *Deutsche Rentenversicherung*

E

EinV *Eingliederungsvereinbarung*

F

Fachstelle *Fachstelle rehapro*

G

gAGS *gemeinsamer Arbeitgeberservice*

gE *gemeinsame Einrichtung*

P

PRO AKTIV *Projekt „PRO AKTIV: Teilhabe gestalten – Arbeitsfähigkeit erhalten!“*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

SGB IX *Neuntes Buch Sozialgesetzbuch*

SGB VI *Sechstes Buch Sozialgesetzbuch*

U

UVgO *Unterschwellenvergabeordnung*

V

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschriften*

Z

zkT *zugelassener kommunaler Träger*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat ein aus Zuwendungen finanziertes Projekt des ersten Förderaufrufs im Bundesprogramm „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro“ (Bundesprogramm rehapro) geprüft. Unter Berücksichtigung der hierzu abgegebenen Stellungnahmen stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Das Bundesprogramm rehapro verfolgt das Ziel, 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. Ziel des Projektes „PRO AKTIV: Teilhabe gestalten – Arbeitsfähigkeit erhalten!“ (PRO AKTIV) ist es, die Einschränkungen und Vermittlungshemmnisse der Projektteilnehmenden zu verringern, damit sie auf lange Sicht aktiv am Arbeits- und sozialen Leben teilhaben können. Ein Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft (zkT) setzt das geprüfte Projekt seit dem 1. Januar 2020 federführend gemeinsam mit einem Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (gE) und einem Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung (DRV) um. (Tz. 1)
- 0.2 Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat im Bundesprogramm rehapro festgelegt, dass die Projekte vollständig aus Bundesmitteln finanziert werden (Vollfinanzierung). Dies hatte es nicht hinreichend geprüft und begründet. Im Projekt PRO AKTIV brachten die Verbundpartner einen Eigenanteil ein. Dies legt die Annahme nahe, dass diese ein Eigeninteresse an der Projektumsetzung hatten und die Vollfinanzierung nicht angebracht war. Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, die Wahl der Finanzierungsart für Bundesprogramme unter angemessener Berücksichtigung des Eigeninteresses der Zuwendungsempfänger zu prüfen und zu begründen. Er hat empfohlen, in Förderrichtlinien grundsätzlich von der Festlegung auf eine Vollfinanzierung abzusehen. Das BMAS hat die Kritik zurückgewiesen. Das Interesse des Bundes an der Erfüllung des Zuwendungszwecks sei so erheblich, dass diese nicht von der finanziellen Beteiligung der Zuwendungsempfänger abhängig gemacht werden könne. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die Vollfinanzierung nur im Einzelfall nach sorgfältiger Prüfung möglicher Eigeninteressen an der Erfüllung des Zuwendungszwecks zu gewähren. Er hält es für erforderlich, die Gründe für die Wahl der Finanzierungsart vor Beginn eines Projektes oder Förderprogrammes ausführlich und nachvollziehbar zu dokumentieren. (Tz. 2)
- 0.3 Das am Projekt beteiligte Jobcenter gE verwendete einen Teil der Zuwendung für die Vergütung von Mitarbeitenden, deren Einsatz nicht im verbindlichen Finanzierungsplan vorgesehen oder nicht dem geförderten Projekt zuzuordnen war. Es wich damit ohne Zustimmung der Fachstelle rehapro (Fachstelle) von der bewilligten Vorhabenplanung ab. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die Fachstelle bei der Verwendungsnachweisprüfung der Zuwendungen im Bundesprogramm ein besonderes Augenmerk auf die korrekte Abrechnung von Personalausgaben legen muss und im

Fälle zweckwidriger Verwendung entsprechende Widerrufs- und Rückforderungsverfahren einleitet. Das BMAS hat zugesichert, dass die Fachstelle die Personalausgaben des Jobcenters gE für die betreffenden Haushaltsjahre aufgrund der Feststellungen vertieft prüfen werde. Sie werde zudem in einem gesonderten Schreiben an alle Zuwendungsempfänger im Bundesprogramm sowie in der Kick-Off-Veranstaltung für den dritten Förderaufruf auf die Thematik eingehen. Der Bundesrechnungshof hält dies für grundsätzlich geeignet, die Mängel abzustellen. Er erwartet, dass die Verwendungsnachweisprüfungen künftig sorgfältig durchgeführt werden. (Tz. 3)

- 0.4 Die Verbundpartner setzten wesentliche, als innovativ beschriebene Bestandteile des bewilligten Projektkonzepts nicht oder nicht ausreichend um. Die Umsetzung des Projektes war organisatorisch und inhaltlich schwer vom Regelgeschäft der Jobcenter und der DRV zu unterscheiden. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die am Bundesprogramm und am Projekt Beteiligten die Fortführung des Projektes mit Blick auf die fehlende Abgrenzung zum Regelgeschäft kritisch hinterfragen. Das BMAS hat entgegengehalten, dass für die Teilnehmenden des Projektes ein Unterschied zur Regelbetreuung deutlich erkennbar sei. Es halte an der Fortsetzung des Projektes fest. Es hat ausgeführt, dass die Verbundpartner bei einigen innovativen Bestandteilen bereits nachsteuerten. Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Erwartung, dass das BMAS und die Fachstelle fortlaufend über Abweichungen der Projektumsetzung vom Projektkonzept informiert werden und die Verbundpartner eine Abgrenzung der Projekthalte vom Regelgeschäft sicherstellen. (Tz. 4)
- 0.5 Der Bundesrechnungshof hat eine nicht sachgerechte Auswahl von Projektteilnehmenden, Unterschiede im Zugang der Teilnehmenden zu den Projektleistungen der DRV und damit verbunden eine äußerst geringe Inanspruchnahme der Teilhabeberatung festgestellt. Die Jobcenter wiesen dem Projekt vorrangig Teilnehmende zu, die sie mit ihrem Regelangebot nicht mehr erreichen konnten. Die Verbundpartner hatten das Problem bereits erkannt und ein Konzept der DRV zur veränderten Zugangssteuerung geprüft. Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS empfohlen, diesen Prozess zu begleiten und nach geeigneten Lösungen zu suchen. Das BMAS hat eingeräumt, dass die Auswahl der Teilnehmenden in den Fallbeispielen nicht sachgerecht war. Es hat darüber hinausgehende Kritik allerdings zurückgewiesen. Das Bundesprogramm komme besonders für arbeitsmarktferne, schwer aktivierbare Menschen in Frage. Der Bundesrechnungshof habe bei der festgestellten geringen Inanspruchnahme der Teilhabeberatung deren sonstige Tätigkeiten nicht ausreichend berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof regt weiterhin eine gezielte Auswahl von Teilnehmenden an. Auch unter Berücksichtigung der sonstigen Tätigkeiten der Teilhabeberatenden ist die Inanspruchnahme ihres Beratungsangebots zu gering. Der Bundesrechnungshof hält an der Empfehlung fest, nach geeigneten Lösungen für die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit zu suchen, um auch Kundinnen und Kunden der Jobcenter, die nicht bei dem am Projekt beteiligten Regionalträger der DRV versichert sind, eine Teilhabeberatung zu ermöglichen. (Tz. 5)

- 0.6 Das übergeordnete Ziel des Projektes PRO AKTIV, die Teilnehmenden umfänglich zu betreuen und auf lange Sicht am Arbeits- und sozialen Leben teilhaben zu lassen, war nicht hinreichend bestimmt. Eine Definition des Teilhabebegriffs fehlte. Die Verbundpartner untersuchten nicht, welche Auswirkungen die Projektteilnahme auf die Gesundheit und Beschäftigungsfähigkeit der einzelnen Leistungsberechtigten hatte. Ein projektbegleitendes Monitoring fehlte. In 68 % der geprüften Fälle verließen die Teilnehmenden das Projekt ohne erkennbare Fortschritte in Bezug auf Gesundheit und Beschäftigungsfähigkeit. Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, bei künftigen Förderungen bereits bei der Konzeption eines Projektes Ziele und Begriffe klar zu definieren. Eine spätere Beurteilung des Projekterfolgs ist sonst nicht möglich. Ein Monitoring ist nötig, um die Wirkungen des Projekts erkennen und ggf. gegensteuern zu können. Das BMAS hat die Kritik der unklaren Zielsetzung zurückgewiesen. Die Verbundpartner hätten im Projektverlauf ihr unterschiedliches Verständnis von Teilhabe aufgedeckt und ein gemeinsames erarbeitet. Die Feststellungen zur fehlenden Einzelfall-Auswertung der Projektteilnahme hätten die Jobcenter zum Anlass genommen, ihre Dokumentation dahingehend auszubauen und zu standardisieren. Dass die Verbundpartner kein gemeinsames, von der wissenschaftlichen Begleitung unabhängiges Monitoring betreiben, sei nicht problematisch. Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Kritik an der im Vorfeld fehlenden Definition von Teilhabe, die für eine zielgerichtete Projektumsetzung zwingend erforderlich ist. Er begrüßt, dass die Jobcenter ihre Dokumentation um eine Einzelfallauswertung ergänzt haben. Er regt weiterhin ein regelmäßiges, gemeinsames Monitoring an. (Tz. 6)
- 0.7 Das für das Bundesprogramm rehapro festgelegte Ziel, innovative Maßnahmen und Leistungen zur Sicherung und zum Erhalt der Erwerbsfähigkeit und zur Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsleben zu erproben, erreichten die Verbundpartner bei Betrachtung der Projektumsetzung nur teilweise. Die selbst gesetzten Ziele des Projektes PRO AKTIV erreichten sie bei Betrachtung unserer Fallauswahl nicht. Ein innovativer Zusammenschluss ist den Jobcentern und der DRV durch die Zusammenarbeit im Projekt gelungen. Die weiteren innovativen Ansätze ihres Projektes setzten sie allerdings nicht um. Der bisher geringe Nutzen der Projektleistungen für die einzelnen Leistungsberechtigten steht einem Mitteleinsatz von rund 10 Mio. Euro für das Projekt gegenüber. Es bleibt abzuwarten, welche Wirkungen die vom BMAS in mehreren Bereichen dargelegte Nachsteuerung auf den Projekterfolg hat. (Tz. 7)

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Das BMAS fördert mit dem Bundesprogramm rehapro auf Grundlage des § 11 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation. Antragsberechtigt sind Jobcenter¹ und Träger der gesetzlichen Rentenversicherung². Ziel des Programms 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. Das Bundesprogramm konzentriert sich dabei auf Leistungsbeziehende im Sinne des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) und Leistungsbeziehende bzw. Versicherte im Sinne des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VI).

Das BMAS veröffentlichte den ersten Förderaufruf zum Bundesprogramm rehapro im Jahr 2018. Mit der Abwicklung des Bewilligungs- und Abrechnungsverfahrens beauftragte das Ministerium die Fachstelle rehapro. Zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrags stehen dem BMAS bis in das Jahr 2026 rund 1 Mrd. Euro zur Verfügung. Das Finanzvolumen des ersten Förderaufrufs umfasst rund 300 Mio. Euro, die sich auf 55 Projekte verteilen. Die ersten Projekte des Bundesprogramms starteten im zweiten Halbjahr 2019 mit einer Laufzeit von bis zu fünf Jahren.

Der Bundesrechnungshof hat bereits die Durchführung des ersten Förderaufrufs zum Bundesprogramm rehapro geprüft³. Im Fokus stand dabei die Frage, wie das BMAS die förderfähigen Modellprojekte ausgewählt hat und wie die Fachstelle das Bewilligungsverfahren abgewickelt hat. Die Prüfung des Projektes PRO AKTIV aus dem ersten Förderaufruf hat er ergänzend dazu als Teilprüfung durchgeführt.

Ein Jobcenter zkt setzt das geprüfte Projekt seit dem 1. Januar 2020 federführend gemeinsam mit einem Jobcenter gE und einem Regionalträger der DRV um. Die Laufzeit des Projektes endet nach derzeitigem Bewilligungsstand am 31. Dezember 2024. Bis dahin stehen 600 Plätze⁴ für Teilnehmende zur Verfügung,

- die teilerwerbsgemindert sind,
- die zeitweise voll erwerbsgemindert sind (bis zu sechs Monate),
- die bereits eine stationäre medizinische (Langzeit-)Rehabilitation durchlaufen haben,
- die eine berufliche Rehabilitation abgebrochen haben,

¹ Im Sinne des § 6d SGB II.

² Im Sinne des § 125 SGB VI.

³ Abschließende Mitteilung an das BMAS über die Prüfung des Bundesprogramms – „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro“ vom 25. September 2024, Gz.: VI 3 - 0000514. Die Abschließende Mitteilung ist im Internet des Bundesrechnungshofes veröffentlicht.

⁴ Eine Nachbesetzung der Plätze infolge von Projektaustritten ist vorgesehen.

- die im sogenannten Grenzfall zwischen SGB II und SGB XII stehen und in das SGB II zurückgesteuert werden,
- deren Rehabilitationsverfahren abgelehnt wurde,
- die aufgrund gesundheitlicher bzw. psychischer Auffälligkeiten als integrationsfern gelten und Leistungen beziehen,
- die psychische Beeinträchtigungen oder Abhängigkeitserkrankungen aufweisen,
- die vormals körperlich anstrengenden Tätigkeiten nachgegangen sind, eine eingeschränkte Bildungsfähigkeit aufweisen und körperlich zunehmend eingeschränkt sind.

Ziel der Verbundpartner ist es, die Projektteilnehmenden durch Verringerung ihrer Einschränkungen und Vermittlungshemmnisse auf lange Sicht aktiv am Arbeits- und sozialen Leben teilhaben zu lassen. Hierfür ist die Betreuung durch Lotsinnen und Lotsen unter Beteiligung einer im Projekt eingesetzten Arbeitsvermittlung und einer Teilhabeberatung vorgesehen. Für die Projektumsetzung stellt das BMAS den drei Verbundpartnern bis zu 10,7 Mio. Euro als Zuwendung im Wege der Vollfinanzierung bereit. Das Modellprojekt wird wissenschaftlich begleitet. Hierfür leitet das federführende Jobcenter zkt rund 300 000 Euro aus der Bundeszuwendung weiter.

1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben geprüft, ob die Verbundpartner das Projekt wirtschaftlich und sparsam umsetzen, ob sie die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen und Festlegungen der Förderrichtlinie beachten und ob sie die übergeordneten Ziele des Bundesprogramms sowie die Ziele des Projektes nachhalten und erreichen.

Hierfür haben wir örtliche Erhebungen bei den drei Verbundpartnern des Modellprojektes durchgeführt. Dabei nahmen wir Einsicht in Projektunterlagen, führten Gespräche mit den Fach- und Führungskräften der Verbundpartner und betrachteten den Verlauf der Projektteilnahme einzelner Leistungsberechtigter durch Einsichtnahme in die Beratungsdokumentation in den entsprechenden Fachverfahren.

Wir haben die Fallauswahl hauptsächlich auf beendete Fälle beschränkt, um Erkenntnisse zur Wirksamkeit der Projektteilnahmen zu gewinnen. Teilnehmende, die nur wenige Tage oder Wochen im Projekt waren, haben wir nicht berücksichtigt. Insgesamt haben wir während der örtlichen Erhebungen 64 Einzelfälle in den Fachverfahren der beiden Jobcenter und anschließend dieselben Fälle in den Fachverfahren des beteiligten Trägers der DRV betrachtet. Die 64 Einzelfälle setzen sich zusammen aus 32 Teilnehmenden des Jobcenters zkt und 32 Teilnehmenden des Jobcenters gE. Bis zum Zeitpunkt der Erhebungen mündeten insgesamt 653⁵ Teilnehmende in das Projekt.

⁵ Die Teilnehmendenzahl beruht auf Angaben der beiden Jobcenter im übersandten, ausgefüllten Fragebogen. Sie bezieht sich in einem Fall auf den Stichtag 31. August 2022, im anderen Fall auf den Stichtag 5. September 2022.

Das BMAS hat zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes am 12. Mai 2023 Stellung genommen. Diese Stellungnahme ist in der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt. Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur), das für das Jobcenter zkT zuständige Landesministerium sowie zwei Träger der DRV haben ihre Stellungnahme dem BMAS zur Verfügung gestellt. Diese Stellungnahmen liegen dem Bundesrechnungshof vor.

2 Wahl der Finanzierungsart nicht wirtschaftlich

2.1 Ausgangslage

Vor Bewilligung einer Zuwendung ist nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV) Nummer 2.1 zu § 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO) unter Berücksichtigung der Interessenslage von Bund und Zuwendungsempfänger nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die Wahl der Finanzierungsart zu prüfen. Aufgrund des Subsidiaritätsgrundsatzes müssen sich Zuwendungsempfänger angemessen an den Gesamtausgaben ihres Vorhabens beteiligen. Dies gilt insbesondere, wenn sie eigene wirtschaftliche Interessen an der Projektdurchführung haben. Der Finanzierungsanteil muss in seinem Umfang in angemessenem Verhältnis zum Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers stehen.

Zuwendungen dürfen nach den VV Nummer 2.4 zu § 44 BHO ausnahmsweise im Wege der Vollfinanzierung bewilligt werden, wenn die Erfüllung des Zweckes in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch den Bund möglich ist. Eine Vollfinanzierung scheidet in der Regel aus, wenn der Zuwendungsempfänger aus wirtschaftlichen oder anderen Gründen an der Zielerreichung interessiert ist.

2.2 Feststellungen

Das BMAS erließ im Zuge der Programmentwicklung eine Förderrichtlinie⁶ mit wesentlichen Grundsätzen zur Umsetzung des Bundesprogramms rehapro. Nummer 4.1 der Förderrichtlinie gibt vor, dass Zuwendungen im Bundesprogramm als Projektförderungen im Wege der Vollfinanzierung zu bewilligen sind. Zu seiner Entscheidung über die Wahl der Finanzierungsart vermerkte das BMAS, dass eine Eigenbeteiligung der Zuwendungsempfänger nicht möglich sei. In der Prüfung des Bundesprogramms rehapro stellten wir fest, dass das BMAS nicht hinreichend prüfte, welche Finanzierungsart zu wählen ist und seine Wahl nicht näher begründete.

Die Fachstelle rehapro bewilligte die Zuwendungen für das Projekt PRO AKTIV auf Grundlage der Förderrichtlinie als Vollfinanzierung. Bei unseren Erhebungen stellten wir fest, dass die

⁶ 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.

drei Verbundpartner zusätzlich Eigenmittel für über den bewilligten Finanzierungsplan hinausgehende Projektausgaben aufbrachten:

Das Jobcenter gE stellte Mittel für die Stelle einer Umsetzungsberaterin bereit, die ergänzend zur Projektleitung eine koordinierende Funktion im Projekt einnimmt und nicht Teil des Projektantrags war. Das Jobcenter schuf die Stelle in Anlehnung an die im Bundesprogramm finanzierten Umsetzungsberatenden der Rentenversicherungsträger, die für die Vorbereitung und Umsetzung der Modellvorhaben sowie unterstützend für die Zusammenarbeit und den fachlichen Austausch auf regionaler Ebene zuständig sind. Das Jobcenter zkt brachte Eigenmittel für eine Projektleiterin ein, deren Stelle ebenfalls nicht Teil des Projektantrags war. Der Regionalträger der DRV stellte Eigenmittel für Schulungen der beiden Teilhabeberatenden des Projektes, für Reisekostenerstattungen im Projekt, die über das im Finanzierungsplan enthaltene Budget hinausgehen, sowie für mit der Projektadministration betrautes Personal bereit. Da die Verbundpartner nicht dokumentierten, in welchem Umfang zusätzliches Personal für das Projekt tätig war und in welcher Höhe den Finanzierungsplan übersteigende Schulungs- sowie Reisekosten für das Projektpersonal anfielen, konnten sie die Höhe der eingebrachten Eigenmittel nicht beziffern.

2.3 Würdigung

Dass für das Bundesprogramm rehapro mit einem Fördervolumen von 1 Mrd. Euro die Vollfinanzierung gewählt wurde, entspricht weder den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit noch dem Subsidiaritätsgrundsatz. Wir hatten bereits in der Prüfung des Bundesprogramms festgestellt, dass das BMAS die Wahl der Finanzierungsart nicht hinreichend prüfte und begründete. Der eingebrachte Eigenanteil der Verbundpartner legt die Annahme nahe, dass diese über ein ausreichend großes Eigeninteresse an der Umsetzung des Modellvorhabens verfügen.

Der Eigenanteil eines Zuwendungsempfängers ist als Ausdruck seines Eigeninteresses an der geförderten Maßnahme von wesentlicher Bedeutung für die Wirksamkeit und Effizienz der Förderung und damit auch für die sachgerechte Wahl der Finanzierungsart. Das BMAS hätte daher im Vorfeld des Programmstarts prüfen müssen, in welchem Umfang die Jobcenter und die Träger der Rentenversicherung ein Eigeninteresse an den Erkenntnissen des Modellvorhabens haben. Auf Grundlage dieser Prüfung hätte es feststellen müssen, in welcher Höhe Eigenmittel einzubringen sind, und ob die Vollfinanzierung die wirtschaftlichste und sachgerechteste Finanzierungsart ist.

Wir haben das BMAS aufgefordert, die Wahl der Finanzierungsart für künftige Bundesprogramme unter angemessener Berücksichtigung des Eigeninteresses der Zuwendungsempfänger zu prüfen und zu begründen. Wir haben empfohlen, in Förderrichtlinien grundsätzlich von der Festlegung auf eine Vollfinanzierung abzusehen und diese Finanzierungsart für Ausnahmen im Einzelfall vorzubehalten.

2.4 Stellungnahme

Das BMAS hat zurückgewiesen, die Finanzierungsart nicht hinreichend geprüft und begründet zu haben. 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 Leistungsempfänger abhängig gemacht werden könne. Die Erprobung innovativer Ansätze sei im vorliegenden Fall nur bei Übernahme sämtlicher leistungsfähiger 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. Der Einsatz eigener Mittel durch die Verbundpartner zeige zwar deren Interesse, die innovativen Maßnahmen des Projektes wirksam und richtig umzusetzen. Zu berücksichtigen sei allerdings, dass eine Finanzierung durch die Verbundpartner nur für unmittelbar durch die Projektumsetzung entstehende Ausgaben als Eigenmitteleinsatz zu werten sei. Das BMAS werde weiterhin kritisch prüfen, welche Finanzierungsart die geeignete ist.

Die Bundesagentur hat ein Eigeninteresse des Jobcenters gE am Zweck zurückgewiesen. Das Interesse habe vielmehr darin gelegen, Verfahrensabläufe möglichst frictionsfrei und aufwandsarm zu gestalten und sei erst im Projektverlauf entstanden.

2.5 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 zu § 11 SGB IX 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 Leistungsempfänger. Dass die Verbundpartner eigene Mittel für Ausgaben einsetzen, die in direktem Zusammenhang mit der Projektumsetzung stehen, spricht für deren Eigeninteresse und damit dafür, dass die Vollfinanzierung hier nicht notwendig war. Das von der Bundesagentur vorgebrachte Interesse an reibungslosen Verfahrensabläufen im Projekt steht nach unserer Auffassung in direktem Zusammenhang mit einem Interesse an der Erreichung des Zweckes.

Wir halten an unserer Empfehlung fest, die Vollfinanzierung nur im Einzelfall nach sorgfältiger Prüfung möglicher Eigeninteressen des Leistungsempfängers an der Erfüllung des Zweckes zu gewähren. Wir halten es zudem für erforderlich, die Gründe für die Wahl der Finanzierungsart ausführlich und nachvollziehbar zu dokumentieren.

3 Jobcenter rechnet nicht bewilligte Personalkosten ab

3.1 Ausgangslage

Projektförderungen werden auf der Grundlage von Finanzierungsplänen bewilligt. Finanzierungspläne enthalten eine untergliederte Darstellung aller mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben (VV Nummer 3.2.1 zu § 44 BHO). Bei Anteil-, Fehlbedarfs- und Vollfinanzierung gilt der Finanzierungsplan nach Nummer 1.2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Projektförderungen (ANBest-P) hinsichtlich der Ausgabenseite als verbindlich. Änderungen in der Finanzierung können grundsätzlich genehmigt werden, sofern diese im Vorfeld bei der Bewilligungsstelle beantragt werden. Ein unzulässiges Abweichen des Zuwendungsempfängers von den für verbindlich erklärten Unterlagen kann, unabhängig von der Finanzierungsart, eine zweckwidrige Verwendung der Zuwendung darstellen.

3.2 Feststellungen

Zur Umsetzung des Projektes PRO AKTIV bewilligte die Fachstelle dem Jobcenter gE Mittel für folgendes Projektpersonal: Eine Stelle für die Projektkoordination, sechs Lotsinnen bzw. Lotsen, eine Stelle für die Arbeitsvermittlung⁷ und eine Projektassistentin. Das Jobcenter rechnete in den Zwischennachweisen der Jahre 2020 und 2021 die Personalkosten eines in diesem Zeitraum nicht für das Projekt tätigen Verwaltungsmitarbeitenden über die Stelle der Projektassistentin ab. Die hierfür erhaltenen Mittel verwendete das Jobcenter stattdessen für die anteilige Finanzierung der Personalkosten anderer Mitarbeitender, die anteilig für die Umsetzung und Abrechnung des Projektes verantwortlich waren. Es handelte sich hierbei um die Umsetzungsberatung, die Sachgebietsleitung für Personal und Finanzen und Mitarbeitende dieses Sachgebietes.

Seit der Einführung des Teilhabechancengesetzes im Jahr 2019 setzt das Jobcenter gE Betriebsakquisiteurinnen und -akquisiteure ein. Diese sind zuständig für die Suche nach passenden Arbeitgebenden und offenen Stellen für Leistungsbeziehende, die einer geförderten Beschäftigung nach §§ 16e, i SGB II nachgehen. Die betreffende Person in diesem Projekt⁸ war bis Mitte des Jahres 2022 organisatorisch an das Betriebsakquise-Team des Jobcenters angebunden. Die Personalkosten finanzierte das Jobcenter seit dem Projektbeginn aus der Zuwendung. Unsere Erhebungen lieferten Anzeichen dafür, dass die betreffende Person ab Herbst 2020 Tätigkeiten im Projekt übernahm und zuvor für andere Kundinnen und Kunden

⁷ Arbeitsvermittlung ist die Bezeichnung der Projektmitarbeitenden im eingereichten Konzept der Verbundpartner. Den Begriff verwenden wir in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung in Abgrenzung zur Bezeichnung der Integrationsfachkräfte der Jobcenter.

⁸ Betriebsakquisiteur/in ist die interne Bezeichnung des Jobcenters gE für die aus der Zuwendung finanzierte Stelle der Arbeitsvermittlung.

des Jobcenters zuständig war. Eine trennscharfe Abgrenzung ihrer Aufgaben im Projekt von den Aufgaben der für Förderungen nach §§ 16e, i SGB II zuständigen Betriebsakquise war nicht erkennbar. Das Jobcenter bestätigte im Gespräch, dass eine Abgrenzung nicht möglich sei und es zu Überschneidungen der betreuten Zielgruppen komme.

Das Jobcenter beantragte die Abweichungen vom Finanzierungsplan nicht bei der Fachstelle. Es begründete sein Vorgehen damit, dass ein Änderungsantrag zur Anpassung der Personalplanung und der Nachweis des tatsächlichen, anteiligen Personaleinsatzes mit einem zu hohen Verwaltungsaufwand verbunden seien.

3.3 Würdigung

Indem das Jobcenter gE die ausgezahlten Mittel für Stammpersonal verwendete, das nicht im Finanzierungsplan enthalten war, und einen Mitarbeitenden des Projekts für die Betreuung von Kundinnen und Kunden einsetzte, die nicht am Projekt teilnahmen, ist es bei der Abrechnung von Personalausgaben ohne Zustimmung der Fachstelle von der bewilligten Vorhabenplanung abgewichen. Aufgrund der fehlenden trennscharfen Dokumentation des Personaleinsatzes war nicht erkennbar, welche Mitarbeitenden des Jobcenters mit welchem Anteil ihrer Arbeitszeit im Projekt zum Einsatz kamen. Das Vorgehen des Jobcenters kann sowohl vor- als auch nachteilig für den Zuwendungsempfänger und im Umkehrschluss auch für den Bund als Zuwendungsgeber sein. Dies ist abhängig davon, ob die aus der Zuwendung bereitgestellten Mittel die tatsächlich entstandenen Ausgaben für das im Projekt eingesetzte Personal unterschreiten oder übersteigen. Da die Gefahr der zweckwidrigen Verwendung ohne taggenaue Dokumentation des tatsächlichen Personaleinsatzes im Projekt nicht auszuschließen ist, droht ein wirtschaftlicher Schaden für den Bundeshaushalt.

Ungeachtet des mit der Stellung eines Änderungsantrages und der Meldung von Personaländerungen verbundenen Verwaltungsaufwands, den das Jobcenter als Grund für die fehlende Änderungsanzeige nannte, ist es verpflichtet, Änderungen in der Vorhabenplanung bei der Fachstelle zu beantragen. Die Fachstelle muss bei der Verwendungsnachweisprüfung der Zuwendungen im Bundesprogramm ein besonderes Augenmerk auf die korrekte Abrechnung von Personalausgaben legen und bei zweckwidriger Verwendung entsprechende Widerrufs- und Rückforderungsverfahren einleiten. Dem BMAS haben wir empfohlen, im aktuellen Förderaufruf des Bundesprogramms sicherzustellen, dass die Zuwendungsempfänger bereits zu Förderbeginn darüber informiert sind, welche Änderungen in der Finanzierung und Projektumsetzung anzeigepflichtig sind und welche Konsequenzen ein Verstoß gegen die Anzeigepflicht hat.

3.4 Stellungnahme

Das BMAS hat unsere Auffassung zu aus der Zuwendung finanzierten Ausgaben für Personal, das nicht für das Projekt tätig war, geteilt. Es hat zugesichert, dass die Fachstelle die Personalausgaben des Jobcenters gE für die betreffenden Haushaltsjahre aufgrund der

Feststellungen vertieft prüfen werde. Die Fachstelle habe bei ihren Prüfungen bereits in der Vergangenheit besonders auf die Personalausgaben geachtet. Über bestehende Informationen zu zuwendungsrechtlichen Fragen hinaus werde die Fachstelle nun in einem gesonderten Schreiben an alle Zuwendungsempfänger im Bundesprogramm rehapro über Anzeigepflichten, insbesondere für aus der Zuwendung finanzierte Personalausgaben, informieren. Darüber hinaus sei die Thematik Bestandteil der zum Zeitpunkt der Stellungnahme noch ausstehenden Kick-Off-Veranstaltung für den dritten Förderaufruf.

Die Bundesagentur hat unsere Auffassung nicht geteilt. Die rechtssichere Zuordnung der Tätigkeiten der Projektassistenzen für Projekt und Regelgeschäft und die damit verbundene Aufteilung der Kosten auf die jeweils zuständigen Kostenträger sei komplex. Das Jobcenter werde sich zur Abrechnung der betreffenden Personalkosten mit der Fachstelle abstimmen.

3.5 Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass die Fachstelle die Personalausgaben vertieft prüfen wird. Nicht nachvollziehbar ist, dass es zu der von uns dargestellten zweckwidrigen Verwendung der Mittel für Personal gekommen ist, obwohl die Fachstelle bereits in der Vergangenheit besonders auf die Personalausgaben geachtet haben soll. Wir erwarten, dass die Fachstelle die (Zwischen-)Verwendungsnachweise künftig sorgfältig prüft. Sofern eine zweckwidrige Verwendung von Mitteln festgestellt wird, sind Rückforderungen zu prüfen. Dies betrifft auch die angekündigte Prüfung der Personalausgaben der vergangenen Haushaltsjahre. So lässt sich eine wirtschaftliche und zweckentsprechende Mittelverwendung sicherstellen.

Die Einwände der Bundesagentur aufgrund der Komplexität des Sachverhalts überzeugen nicht. Eine trennscharfe Dokumentation des Personaleinsatzes bei anteilig aus Projektmitteln finanzierten Mitarbeitenden ist erforderlich, um eine zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel sicherzustellen.

Das vom BMAS angekündigte Informationsschreiben scheint geeignet, um die weiteren Zuwendungsempfänger im Bundesprogramm auf ihre Mitteilungs- und Dokumentationspflichten in Bezug auf aus der Zuwendung finanziertes Personal hinzuweisen. Mit diesem Hinweis schließen wir diesen Punkt ab.

4 Verbundpartner setzen Konzept und innovative Bestandteile nicht um

4.1 Ausgangslage

Im Bundesprogramm rehapro gewährt der Bund nach Maßgabe der erlassenen Förderrichtlinie und der VV zu den §§ 23, 44 BHO sowie auf Grundlage des § 11 SGB IX und des

Verwaltungsverfahrensgesetzes Zuwendungen. Maßgeblich für die Förderfähigkeit eines Projektes im Bundesprogramm ist das Innovationspotenzial seiner einzelnen Leistungen und organisatorischen Maßnahmen (Nummer 2.1 der Förderrichtlinie). Das BMAS beschreibt eine Leistung als innovativ, wenn sie neuartig ist und der Zuwendungsempfänger sie bislang noch nicht umgesetzt hat. Leistungen, die bereits im Regelgeschäft umgesetzt werden oder die gesetzliche Leistungen nach dem SGB II oder SGB VI lediglich aufstocken, sind von einer Förderung ausgeschlossen (Nummer 2.3 der Förderrichtlinie).

Für die Umsetzung von zuwendungsfinanzierten Projekten ist die in den Antragsunterlagen festgeschriebene Vorhabenplanung verbindlich. Die Projektbeschreibung stellt bei einer Projektförderung den Kern des Antrags dar.⁹ Sie dient der Bewilligungsbehörde als Grundlage für die Entscheidung über die Förderwürdigkeit eines Projektes.

Nach Nummer 3 der ANBest-P ist bei der Vergabe von Aufträgen bei Zuwendungen von mehr als 100 000 Euro die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) anzuwenden. Einzelne Vorschriften der UVgO sind hiervon ausgeschlossen. Auch Arbeitsmarktdienstleistungen für Jobcenter sind durch Vergabeverfahren auf Grundlage der UVgO und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu realisieren.

4.2 Feststellungen

4.2.1 Innovative Maßnahmen

In ihrem Projektkonzept planten die beiden Jobcenter, zwei innovative Maßnahmen auszu-schreiben. Insgesamt bewilligte die Fachstelle hierfür rund 2,7 Mio. Euro. Tabelle 1 zeigt, wie sich diese Summe aufteilt.

Tabelle 1

Bewilligte Mittel für innovative Maßnahmen (in Euro)

	Jobcenter zKT	Jobcenter gE	Gesamt
Innovative Maßnahme in Modulen außerhalb des Regelsystems	1 350 000	1 080 000	2 430 000
Innovative Dienstleistung „Job Carving/Home Office“	154 000	161 000	315 000
Gesamt			2 745 000

Quelle: Verbindliche Finanzierungspläne der beteiligten Jobcenter (Stand: Dezember 2019).

⁹ Vgl. Mayer, Volker: Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, 2. Auflage, Regensburg, Deutschland: Walhalla Fachverlag, 2022, S. 133ff.

Mit den innovativen Maßnahmen in Modulen außerhalb des Regelsystems wollten die Jobcenter ein passgenaues Angebot für die Zielgruppe des Projektes schaffen, um deren Beschäftigungsfähigkeit und Gesundheitszustand zu verbessern und anschließend eine Integration in Arbeit zu bewirken. Die Schaffung von Arbeitsplätzen bei kooperierenden Arbeitgebenden, die auf die gesundheitlichen Erfordernisse der Projektteilnehmenden zugeschnitten sind, sollte durch die Dienstleistung „Job Carving/Home Office“ ermöglicht werden.

Keines der beiden Jobcenter hatte zum Zeitpunkt unserer Erhebungen eine innovative Maßnahme außerhalb des Regelsystems ausgeschrieben. Erste Überlegungen und Vorarbeiten waren dokumentiert, die Zeitpunkte der Ausschreibung und Umsetzung der Maßnahmen hingegen offen. Das Jobcenter gE plante zu Projektbeginn die Ausschreibung einer innovativen modularen Maßnahme mit dem Schwerpunkt Gesundheitscoaching und stellte hierfür Kontakt zu einem Bildungsträger her. Die Projektverantwortlichen verwarfen die Überlegungen jedoch mit Blick auf das anzuwendende Vergaberecht. Im Projektverlauf griffen die Lotsinnen und Lotsen des Jobcenters gE stattdessen wiederholt auf das Angebot des Bildungsträgers unter Nutzung von Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheinen (AVGS) zurück. Bei einem AVGS handelt es sich um ein Regelinstrument der Jobcenter, das den Leistungsberechtigten ermöglicht, selbst nach zugelassenen Maßnahmeträgern zu suchen, die eine für sie geeignete und zugelassene Maßnahme anbieten. In 12 der 32 bei dem Jobcenter gE betrachteten Fälle nahmen Teilnehmende während des Projektes an einer Maßnahme teil. In elf der betrachteten Fälle (34,4 %) handelte es sich um eine AVGS-finanzierte Maßnahme bei dem zu Projektbeginn kontaktierten Bildungsträger. Lotsinnen und Lotsen wiesen in den Beratungsgesprächen gezielt auf das Gesundheitscoaching dieses Trägers hin. Ob der Rückgriff des Jobcenters auf das Regelinstrument AVGS wirtschaftlicher war als die Ausschreibung und Finanzierung einer Maßnahme aus der Zuwendung, hat es nicht geprüft.

Das Jobcenter zkT erklärte, die Ausschreibung einer Dienstleistung „Job Carving/Home Office“ sei mangels Bedarfs unterblieben. Auch lasse sich die beschriebene Dienstleistung im Bedarfsfall mit einem Regelinstrument über § 16 SGB II i. V. m. § 45 SGB III abbilden. Die ursprüngliche Projektskizze der Verbundpartner vom Juli 2018 enthielt anstelle der Dienstleistung „Job Carving/Home Office“ eine Arbeitgeberprämie als innovativen Projektansatz. Die Prämie war auch Teil des Projektantrags vom November 2018. Im September 2019 teilte die Fachstelle den Verbundpartnern ihre Förderabsicht mit. Erst nach Vorlage weiterer Erläuterungen zur Arbeitgeberprämie im Oktober 2019 erklärte die Fachstelle diese aufgrund fehlender Abgrenzung zum Instrument des Eingliederungszuschusses nach §§ 88 ff. SGB III für nicht zuwendungsfähig. Die Idee einer Dienstleistung „Job Carving/Home Office“ entwickelten das federführende Jobcenter zkT und die Fachstelle daraufhin in einem gemeinsamen Telefonat am 3. Dezember 2019. Die Änderungen zum Projektantrag beantragten beide Jobcenter am Folgetag. Mit Zuwendungsbescheid vom 10. Dezember 2019 erklärte die Fachstelle den neuen Ansatz für zuwendungsfähig.

4.2.2 Projektpersonal

Für die Betreuung der Projektteilnehmenden sehen das Konzept und die Finanzierungspläne der Verbundpartner sechs Lotsinnen und Lotsen und eine Arbeitsvermittlung je Jobcenter sowie zwei Teilhabeberatende bei dem beteiligten Regionalträger der DRV vor. Die Verbundpartner beschrieben die Lotsinnen und Lotsen im Konzept als Fachkräfte mit neuem Profil, die jeweils 50 Leistungsberechtigte individuell beraten und durch die verschiedenen Hilfesysteme und Unterstützungsangebote lotsen. Die Arbeitsvermittlung im Projekt stellten sie als zuständige Expertin bzw. zuständigen Experten für die bewerberorientierte Vermittlung vor, die neben der Beratung von Teilnehmenden zur Arbeitsaufnahme auch die Beratung von Arbeitgebenden zu neuen Arbeitsformen und Fördermöglichkeiten enthalten sollte. Die Teilhabeberatenden der DRV sollten als direkte Ansprechpersonen in den Jobcentern einen Zugang zu Beratungsleistungen in den Handlungsfeldern Prävention, Rehabilitation und Rente ermöglichen. Die Verbundpartner beschrieben die Teilhabeberatung als den möglicherweise bedeutsamsten Bestandteil ihres Projektes.

Die Tätigkeit der Lotsinnen und Lotsen war in beiden Jobcentern kaum von den Aufgaben des Fallmanagements zu unterscheiden. Gesprächsinhalte waren überwiegend soziale und gesundheitliche Problemlagen. Selten ging es um die Aufnahme einer Beschäftigung. In mehreren Fällen übernahmen die Lotsinnen und Lotsen Aufgaben, die in den Zuständigkeitsbereich der Integrationsfachkräfte oder der mit der Leistungsgewährung betrauten Mitarbeitenden fielen, z. B. die Prüfung der Angemessenheit einer Unterkunft. Beratungsangebot und -inhalt wiesen zudem Überschneidungen mit dem sozialpsychiatrischen Dienst¹⁰ des jeweiligen Landkreises und im Fall des Jobcenters gE mit dem Sozialen Dienst¹¹ auf. Das Fallbeispiel 1 verdeutlicht diese Feststellung.

Fallbeispiel 1

Die Kundin übte zum Zeitpunkt des Projekteintritts eine geringfügige Beschäftigung aus. Im Erstgespräch legten Lotsin und Kundin u. a. das Ziel fest, den Minijob ggf. in eine sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung umzuwandeln. Das zu Beginn der Teilnahme angebahnte Integrationscoaching thematisierten die beiden im weiteren Beratungsverlauf kaum. Im Fokus der zweijährigen Projektteilnahme standen die familiäre Situation und ein Umzugswunsch der Kundin. Aufgrund des zum Projektende vollzogenen Umzugs gab die Kundin ihren Minijob auf.

Die Beratungsdokumentation zeigte auch wechselnde Zuständigkeiten in der Betreuung einzelner Projektteilnehmender, bis hin zur parallelen Betreuung. Neben der zuständigen Lotsin bzw. dem zuständigen Lotsen waren in diesen Fällen auch das Fallmanagement, die Integrationsfachkraft und/oder Mitarbeitende des Sozialen Dienstes beteiligt.

¹⁰ Der sozialpsychiatrische Dienst bietet Unterstützung für die Zielgruppe psychisch erkrankter Menschen an.

¹¹ Der Soziale Dienst berät zu persönlichen, familiären und sozialen Problemlagen.

Die aus der Zuwendung finanzierte Stelle der Arbeitsvermittlung des Jobcenters zKT war organisatorisch an den Arbeitgeberservice des Jobcenters angebunden. Die diese Aufgabe wahrnehmende Person dokumentierte in 6 der 32 in diesem Jobcenter betrachteten Fälle (18,8 %) Gespräche mit Projektteilnehmenden. Im Einzelfall waren an ihrer Stelle Mitarbeitende des Arbeitgeberservices tätig. Die für die Betriebsakquise zuständige Person des Jobcenters gE dokumentierte in 3 der 32 dort betrachteten Fälle (9,4 %) Beratungsgespräche mit Projektteilnehmenden. An ihrer Stelle übernahmen auch Mitarbeitende des gemeinsamen Arbeitgeberservices (gAGS) oder des Teams „Betriebsakquise Teilhabechancengesetz“ die vermittlerische Betreuung der Projektteilnehmenden.

Die DRV arbeitete ihre Teilhabeberatenden im Team der Reha-Fachberatung ein. Sie blieben auch nach Beginn der Projektstätigkeit organisatorisch dort angebunden. Die Funktion der Teilhabeberatenden der DRV ließ sich schwer von der Tätigkeit der Reha-Fachberatung abgrenzen. Beide beraten zur beruflichen Rehabilitation. Die Teilhabeberatenden können im Unterschied zur Reha-Fachberatung bereits vor Bewilligung eines Antrags auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben¹² mit der Beratung beginnen und ergänzend Informationsgespräche zu medizinischer Rehabilitation und Rente führen. Ab dem Zeitpunkt der Bewilligung von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben entspricht die Betreuung durch die Teilhabeberatenden jedoch der Reha-Fachberatung. Die im Projekt finanzierten Teilhabeberatenden führen die Reha-Fachberatung für Projektteilnehmende im Fall einer Bewilligung nach Auskunft der DRV auch nach deren Projektaustritt fort.

4.2.3 Hilfepläne und Nachbetreuung

Die Verbundpartner haben konzeptionell verankert, dass die Lotsinnen und Lotsen der Jobcenter einen individuellen Fahr- und Hilfeplan für die Teilnehmenden erstellen. Dieser soll, auf die Bedürfnisse und Bedarfe des Einzelnen ausgerichtet, Dreh- und Angelpunkt für alle weiteren Aktivitäten im Projekt sein. Sobald das Thema der Arbeitsaufnahme für einzelne Teilnehmende relevant wird, soll der Hilfeplan um die Kontaktaufnahme zur Arbeitsvermittlung bzw. Betriebsakquise im Projekt ergänzt werden. Jeweils ein Lotse bzw. eine Lotsin und ein Teilhabeberater bzw. eine Teilhabeberaterin sollen darüber hinaus gemeinsam mit den Teilnehmenden einen weiteren Hilfeplan entwickeln. Das Projektkonzept bezeichnet diesen gemeinsamen Hilfeplan als zentrales fachliches Steuerungsinstrument, das bisherige Grenzen und Schnittstellen in der Zusammenarbeit von Jobcentern und DRV aufheben soll. Beide Hilfepläne sollen die nächsten Schritte und Zielvereinbarungen mit den Projektteilnehmenden enthalten und regelmäßig fortgeschrieben werden.

Die Lotsinnen und Lotsen des Jobcenters zKT erstellten den individuellen Hilfeplan für die Teilnehmenden in Form der Eingliederungsvereinbarung (EinV), die nach § 15 SGB II mit jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person erstellt werden soll. Häufig enthielt die EinV als einziges Teilziel die Wahrnehmung regelmäßiger Beratungstermine und aktive

¹² Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben werden im allgemeinen Sprachgebrauch und in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung auch als „berufliche Rehabilitation“ bezeichnet.

Mitwirkung im Projekt. Ansonsten war sie inhaltsleer. Das Jobcenter gE nutzte den im Fallmanagement verwendeten Integrationsplan als individuellen Hilfeplan. Die Lotsinnen und Lotsen erstellten diesen nicht einheitlich, sondern nahmen die Dokumentation und Ablage des Integrationsplans auf unterschiedliche Weise vor. Die Lotsinnen und Lotsen der beiden Jobcenter dokumentierten in 13 der 64 betrachteten Fälle (20,3 %) keinen individuellen Hilfeplan.

Einen gemeinsamen Hilfeplan erstellten die Lotsinnen und Lotsen der Jobcenter und die Teilhabeberatung der DRV in keinem der geprüften Fälle. Die Projektverantwortlichen der DRV erklärten, dass die Projektmitarbeitenden der DRV und der Jobcenter die Ziele und nächsten Schritte einer jeden Projektteilnahme stattdessen getrennt voneinander dokumentieren. Bei der DRV waren die Hilfepläne Teil der Beratungs- und Gesprächsdokumentation.

Die Regeldauer der Projektteilnahme beträgt zwei Jahre. Nach regulärem Projektaustritt ist vorgesehen, dass die Lotsinnen und Lotsen den Teilnehmenden – unabhängig von deren Verbleib – eine Nachbetreuung für sechs Monate anbieten. Ziel der Nachbetreuung ist die Reflexion des individuellen Entwicklungsfortschritts und ggf. dessen Stabilisierung, insbesondere bei gelungener Vermittlung in Arbeit. Unsere Fallauswahl (N = 64) enthielt 63 Projektteilnehmende, die das Projekt zum Zeitpunkt der Erhebungen bereits verlassen hatten. In 57 der beendeten Fälle (90,5 %) dokumentierten die Lotsinnen und Lotsen der Jobcenter keine Gespräche in der Nachbetreuung. Auch ein Angebot über die Nachbetreuung als Teil des Abschlussgesprächs zum Ende der Projektteilnahme dokumentierten sie mehrheitlich nicht. Die Beispiele 2 und 3 verdeutlichen dies.

Fallbeispiel 2

Die Kundin beendete die Projektteilnahme regulär nach zwei Jahren. Am 14. Juli 2022 dokumentierte die zuständige Lotsin/der zuständige Lotse, dass das Abschlussgespräch aufgrund einer kurzfristigen Terminabsage durch das Jobcenter nachgeholt werden soll. Ein Abschlussgespräch und damit verbunden das Angebot einer Nachbetreuung sind im weiteren Verlauf nicht dokumentiert. Die Kundin bemängelte im Fragebogen zum Projekt, es fehle das "danach".

Fallbeispiel 3

Die Kundin verließ das Projekt nach zwei Jahren. Sie nahm im Anschluss eine nach §§ 88ff. SGB III (Eingliederungszuschuss) geförderte Beschäftigung auf und erhielt ergänzende Leistungen nach dem SGB II. Ein Angebot der Nachbetreuung ist im Fachverfahren nicht dokumentiert.

4.3 Würdigung

4.3.1 Jobcenter schreiben innovative Maßnahmen nicht aus

Beide Jobcenter haben wesentliche innovative Bestandteile des bewilligten Projektkonzepts nicht umgesetzt. Die innovativen Maßnahmen in Modulen außerhalb des Regelsystems hatten sie bis zum Zeitpunkt unserer Erhebungen nicht ausgeschrieben. Während das Jobcenter zkt die Ausschreibung einer Dienstleistung „Job Carving/Home Office“ aufgrund der Nähe zum Regelgeschäft, genauer zu Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 16 SGB II i. V. m. § 45 SGB III, verworfen hat, hat das Jobcenter gE zu keinem Zeitpunkt eine Ausschreibung beabsichtigt. Dass die geplante Dienstleistung mithilfe eines Regelinstruments umgesetzt werden kann, hätte sowohl den Jobcentern als auch der Fachstelle rehapro bereits bei der Antragstellung und -prüfung auffallen müssen. Dass die Idee erst wenige Tage vor Bewilligung der Zuwendung nach einem rund einjährigen Antragsprüfungsverfahren in das Projektkonzept aufgenommen wurde, legt die Annahme nahe, dass die Fachstelle die Förderfähigkeit zuvor nicht ordnungsgemäß geprüft hatte oder mit den Vorschriften des SGB II und des SGB III nicht ausreichend vertraut war.

Auch wenn die Wirtschaftlichkeit der vom Jobcenter gE genutzten AVGS-Maßnahmen im Vergleich zur Ausschreibung und Finanzierung einer innovativen, modularen Maßnahme aus der Zuwendung nicht abschließend feststellbar war, umging das Jobcenter durch die gezielte Ausstellung eines AVGS anstelle einer Ausschreibung der Maßnahme in jedem Fall ein Vergabeverfahren zugunsten des ausgewählten Trägers und missachtete die Weisung 202201010¹³ der Bundesagentur. Das Jobcenter verletzte somit seine Neutralitätspflicht und verzerrte den Wettbewerb.

Aufgrund der fehlenden Ausschreibungen innovativer modularer Maßnahmen und der verworfenen Ausschreibungen der Dienstleistung „Job Carving/Home Office“ ist die Modellhaftigkeit des vorliegenden Projektansatzes nicht bestätigt. Damit fehlt eine wesentliche Voraussetzung für die Finanzierung des Projektes aus Zuwendungsmitteln.

4.3.2 Projektaufgaben unterscheiden sich nicht vom Regelgeschäft

Die örtliche Umsetzung des Projektes hat sich weder organisatorisch noch inhaltlich ausreichend vom Regelgeschäft der Jobcenter und der DRV unterschieden. Das zeigte sich auch daran, dass die Projektmitarbeitenden teilweise an vorhandene Strukturen angebunden waren. In ihrem Konzept hatten die Verbundpartner zwar betont, dass das Projekt in Abgrenzung zum Regelgeschäft die Möglichkeit der engmaschigen und rechtskreisübergreifenden

¹³ Fachliche Weisungen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (MAbE) nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III Maßnahmen bei einem Träger (MAT): „2.2.2 In der Wahl des Maßnahmeträgers ist die/der ELB [erwerbsfähige Leistungsberechtigte] frei. Die gE darf aufgrund ihrer Neutralitätspflicht und aus wettbewerbsrechtlichen Gründen keine bestimmten Maßnahmeträger empfehlen.“

Beratung biete. Allerdings haben rechtskreisübergreifende Beratungen im Projekt überwiegend in Form von Fallbesprechungen zwischen Lotsin bzw. Lotse und Teilhabeberatenden stattgefunden. Die Gespräche zwischen Projektmitarbeitenden und Teilnehmenden ließen sich nicht von den Regelleistungen des SGB II und des SGB VI unterscheiden. Die für die einzelnen Projektteilnehmenden sicher vorteilhafte, intensive Beratung kann für sich alleine nicht als innovative Leistung stehen.

Mit der Einführung des Bürgergeld-Gesetzes hat sich das Regelangebot der Jobcenter im Jahr 2023 erweitert. Mit dem weitgefassten § 16k SGB II (neu) ermöglicht der Gesetzgeber den Jobcentern zum Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, selbst oder durch beauftragte Dritte eine erforderliche ganzheitliche Betreuung zu erbringen. Zum Zeitpunkt der Prüfung war fraglich, ob die Betreuung durch die Lotsinnen und Lotsen im Projekt von dieser ganzheitlichen Betreuung zu unterscheiden sein wird.

4.3.3 Verbundpartner setzen Teile des Konzepts nicht um

Zuwendungszweck im Bundesprogramm ist die Erprobung der im Konzept enthaltenen Leistungen und Zusammenschlüsse. Die Zuwendungsempfänger haben einzelne Bestandteile der Projektbeschreibung nicht umgesetzt. Dadurch konnten sie den Zuwendungszweck nicht erreichen. Sowohl die Hilfepläne als auch die Nachbetreuung haben die Verbundpartner in ihrem Projektkonzept besonders hervorgehoben. Allerdings haben sie keines der beiden Elemente in dem Umfang, den ihr Konzept erwarten ließ, umgesetzt. Indem die Jobcenter anstelle des individuellen Hilfeplans auf bereits bestehende Instrumente, wie die – zumeist inhaltsleeren – EinV und Integrationspläne zurückgegriffen haben, nahmen sie sich die Möglichkeit, die Wirksamkeit eines individuellen Hilfeplans zu erproben. Dies entspricht weder einer hinreichenden Unterstützung der Leistungsberechtigten im Regelgeschäft noch der im Projekt angedachten intensiven Betreuung. Auch die Erprobung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit von Jobcentern und DRV wird dem Konzept durch den fehlenden gemeinsamen Hilfeplan nicht gerecht. Die Nachhaltigkeit möglicher Wirkungen der Projektteilnahme kann zudem nur durch ein konsequent vorgehaltenes Angebot der Nachbetreuung sichergestellt werden. Ein Erkenntnisgewinn zu neuen Ansätzen ist nur möglich, wenn diese im Projektverlauf auch erprobt werden.

4.3.4 Zusammenfassende Empfehlungen

Ein innovativer Zusammenschluss ist den Jobcentern und der DRV durch die Zusammenarbeit im Projekt zwar gelungen, die weiteren innovativen Bestandteile ihres Projektes haben sie allerdings nicht umgesetzt. Wir haben darauf hingewiesen, dass die Zuwendungsempfänger im Bundesprogramm ihre Projekte entsprechend der Vorhabenplanung umsetzen und Abweichungen bei der Fachstelle anzeigen bzw. beantragen müssen. Wir haben gefordert, dass die Fachstelle nicht nur eine zahlenmäßige, sondern auch eine inhaltliche Prüfung der Zwischennachweise vornimmt und überprüft, ob die Zuwendungsempfänger konzeptionell verankerte Leistungen entsprechend der Meilensteinplanung umsetzen. Für die Erreichung

des Zuwendungswecks und um mögliche Rückforderungsansprüche geltend machen zu können, wenn die Zuwendung nicht oder nicht mehr für den vorgesehenen Zweck verwendet wird, ist dieser Soll-Ist-Vergleich unverzichtbar.

Die Finanzierung von Programmen zur Erprobung innovativer Ansätze und der darin eingebetteten Projekte aus Zuwendungsmitteln ist ohne innovativen Modellcharakter nicht gerechtfertigt. Wir haben gefordert, dass die am Bundesprogramm und am Projekt Beteiligten die Fortführung des Projektes aufgrund der fehlenden Abgrenzung zum Regelgeschäft und der Einführung des Bürgergeldgesetzes mit dem neuen § 16k SGB II (neu) kritisch hinterfragen. Im Falle einer Fortsetzung der Förderung müssen Veränderungen in der Projektumsetzung bewirkt werden. Andernfalls besteht die Gefahr von Doppelstrukturen.

4.4 Stellungnahme

4.4.1 Innovative Maßnahmen

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Jobcenter den innovativen Bestandteil „Job Carving/Home Office“ nicht aufgeben hätten, sondern durch Projektpersonal umsetzen. Es hat unseren Ausführungen entgegengehalten, dass die Einsteuerung von Teilnehmenden in Module außerhalb des Regelsystems nur ein Baustein des Modellprojektes sei und der innovative Charakter des Projekts durch die fehlende Ausschreibung nicht in Frage stehe. Die Covid-19-Pandemie habe zu Verzögerungen bei der Ausschreibung beigetragen.

Das für das Jobcenter zKT zuständige Landesministerium hat mitgeteilt, dass die Beschaffung verzichtbar geworden sei, weil die Covid-19-Pandemie die Rahmenbedingungen für solche Angebote grundlegend verändert habe. Nachdem die Aufgabe einer Vermittlungsfachkraft im Arbeitgeberteam übertragen worden sei, habe eine Ausschreibung den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht mehr entsprochen. Derzeit würden die Verbundpartner die weitere Umsetzung der innovativen Maßnahme in Modulen, ggf. in einem angepassten Format, prüfen.

Zu unserer Feststellung zur Zusammenarbeit des Jobcenters gE mit einem Bildungsträger durch gezielte Ausstellung von AVGS hat das BMAS auf die seiner Stellungnahme beigefügte Stellungnahme der Bundesagentur verwiesen. Die Bundesagentur hat eingeräumt, dass das Vorgehen möglicherweise gegen das Neutralitätsgebot verstoße, in diesem Zusammenhang allerdings auf ein beschränktes Trägerangebot hingewiesen, das auf den ländlichen Raum zurückzuführen sei, in dem das Jobcenter gE tätig ist.

4.4.2 Abgrenzung zwischen Projektbetreuung und Regelgeschäft

Das BMAS, das Landesministerium und die Träger der DRV haben zurückgewiesen, dass sich die Projektumsetzung in den Jobcentern und bei der DRV weder organisatorisch noch inhaltlich von deren Regelgeschäft unterscheidet. Das BMAS hat auf unsere Feststellungen erwidert, dass von außen keine Unterschiede der Betreuung im Projekt zum Regelgeschäft erkennbar sein mögen, für den betreuten Personenkreis hingegen sehr wohl. Die rechtskreisübergreifende Vorbereitung und Ausrichtung der Betreuung durch die Projektmitarbeitenden stelle einen erkennbaren Unterschied zum Regelgeschäft in den Jobcentern und der DRV dar. Zur Abgrenzung der Projektbetreuung in den Jobcentern gegenüber dem neuen Instrument der ganzheitlichen Betreuung nach § 16k SGB II, gegenüber dem Sozialen und Sozialpsychiatrischen Dienst hat das BMAS sich nicht geäußert.

Das Landesministerium hat betont, dass die Lotsinnen und Lotsen die Gesundheit der Teilnehmenden als zentrales Thema behandelten. Sie würden sich durch eine höhere Kontaktdichte, eine geringere Betreuungsrelation, aufsuchende Beratung und Begleitung zu Terminen der Teilnehmenden von regulären Jobcenter-Mitarbeitenden unterscheiden.

4.4.3 Nachbetreuung und gemeinsame Hilfepläne

Das BMAS hat eingeräumt, dass ein Nachbetreuungsangebot entgegen der Planung bisher fehle. Die Jobcenter hätten aufgrund der Feststellungen verbindliche interne Vorgaben zum Angebot der Nachbetreuung entwickelt. Auch die Träger der DRV haben die Kritik der mangelnden Dokumentation der Nachbetreuung angenommen.

Die Träger der DRV haben auf die Herausforderungen des Datenschutzes verwiesen, um zu erklären, weshalb die Verbundpartner keine gemeinsamen Hilfepläne erstellt hatten.

Das für das Jobcenter zkt zuständige Landesministerium hat die fehlenden gemeinsamen Hilfepläne ebenfalls mit dem erforderlichen Datenschutz und einem bürokratischen Mehraufwand für die Verbundpartner begründet. Zwar habe kein gemeinsames Dokument „Hilfeplan“ existiert, dieser sei jedoch in der Praxis gelebt worden.

Auch das BMAS hat zugestanden, dass gemeinsame Hilfepläne nicht dokumentiert seien. Dies bedeute jedoch nicht, dass es keine gemeinsamen Hilfepläne gebe. Zwischenzeitlich hätten die Verbundpartner aufgrund unserer Feststellungen eine gesonderte Dokumentation der rechtskreisübergreifenden Hilfepläne eingeführt.

4.5 Abschließende Würdigung

4.5.1 Innovative Maßnahmen

Vor dem Hintergrund, dass der Anteil der bewilligten Ausgaben für die Ausschreibung der innovativen Maßnahmen in beiden Jobcentern gut 25 % der gesamten Zuwendung beträgt, können wir nicht nachvollziehen, dass diese für die Innovation des Projektes von geringer Bedeutung sein sollen. Die Aussagen des BMAS und des Landesministeriums, dass die Jobcenter die innovative Maßnahme „Job Carving / Home Office“ selbst durchführen, weicht von den Angaben des Jobcenters zKt ab, wonach hierfür kein Bedarf bestehe. Wir halten daran fest, dass die Tatsache, dass die geplante Dienstleistung „Job Carving / Home Office“ mit Hilfe eines Regelinstruments bzw. des Projektpersonals umgesetzt werden kann, bereits bei der Antragstellung und -prüfung hätte auffallen müssen. Wir bekräftigen zudem, dass die Fachstelle auch inhaltlich über die Entwicklung der Modellvorhaben informiert sein muss. Im vorliegenden Fall sollten Fachstelle und BMAS die Ausschreibung der innovativen Maßnahmen in Modulen begleiten.

Dass das Jobcenter gE gezielt AVGS für das Angebot eines Bildungsträgers ausstellte, ist kein möglicher, sondern ein tatsächlicher Verstoß gegen die Weisungen der Bundesagentur und gegen das Neutralitätsgebot. Wir bekräftigen unsere Forderung, das Vorgehen umgehend abzustellen. Insbesondere bei einem geringen Angebot geeigneter Maßnahmen für die Projektteilnehmenden sollten diese ohne Probleme auf den Bildungsträger und dessen Angebot aufmerksam werden.

4.5.2 Abgrenzung von Projektbetreuung und Regelgeschäft

Wir nehmen die Erläuterungen des BMAS, des Landesministeriums und der DRV-Träger zur Abgrenzung der Tätigkeiten der Jobcenter- und DRV-Mitarbeitenden vom Regelgeschäft zur Kenntnis. Gleichwohl bekräftigen wir, dass die dokumentierten Inhalte der Beratungsgespräche in den betrachteten Fällen nicht von denen der Regelbetreuung zu unterscheiden waren. Wir stellen fest, dass das BMAS keine Aussagen zur Abgrenzung der Betreuung der Teilnehmenden durch die Jobcenter von bereits vorhandenen (hier: Sozialer Dienst und Sozialpsychiatrischer Dienst) sowie neuen Beratungsangeboten (hier: § 16k SGB II) vorgenommen hat. Wir regen daher erneut an, diesen Abgleich, insbesondere mit Blick auf die ganzheitliche Betreuung nach § 16k SGB II, vorzunehmen, um Doppelstrukturen zu vermeiden.

4.5.3 Nachbetreuung und gemeinsame Hilfepläne

Dass es bisher keinen dokumentierten gemeinsamen Hilfeplan für die Teilnehmenden gab, obwohl dieser als zentrales fachliches Steuerinstrument gilt, sehen wir weiterhin kritisch. Nicht dokumentierte Hilfepläne schaffen keine Verbindlichkeit für Teilnehmende, Jobcenter und DRV. Die Begründung von Landesministerium und DRV, der Datenschutz stehe

gemeinsamen Hilfeplänen entgegen, überzeugt nicht. Da das BMAS allerdings zugesichert hat, dass die Verbundpartner bereits nachsteuerten und eine Dokumentation des gemeinsamen Hilfeplans sowie ein strukturiertes Angebot der Nachbetreuung entwickelten, schließen wir diesen Punkt hiermit ab.

5 Zugangssteuerung führt zu geringer Inanspruchnahme der Teilhabeberatung

5.1 Ausgangslage

Die Kundinnen und Kunden der Jobcenter sind Leistungsberechtigte im Sinne des SGB II. Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung sind zuständig für Leistungsberechtigte bzw. Versicherte im Sinne des SGB VI. Das Erbringen von Leistungen zur Teilhabe, um die Erwerbsfähigkeit der Versicherten zu sichern oder wiederherzustellen, ist neben der Zahlung von Renten eine Hauptaufgabe der DRV. Neben Präventions- und Nachsorgeleistungen handelt es sich hierbei hauptsächlich um Leistungen zur medizinischen und beruflichen Rehabilitation sowie ergänzende Leistungen, z. B. Übergangsgeld. Die Jobcenter sind als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 1 Absatz 3 SGB II zuständig für Leistungen zur Beratung, Eingliederung und Sicherung des Lebensunterhalts.

Zur förderfähigen Zielgruppe des Bundesprogramms rehapro gehören Leistungsberechtigte im Sinne des SGB II oder Versicherte bzw. Leistungsberechtigte im Sinne des SGB VI mit nicht nur vorübergehenden gesundheitlichen Einschränkungen (Nummer 2.2 der Förderrichtlinie). Die Zusammenarbeit mehrerer Jobcenter und zwischen Jobcentern und Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung im Programm beruht auf einer gemeinsamen, inhaltlich identischen Projektbeschreibung (Nummer 6.4 der Förderrichtlinie).

5.2 Feststellungen

5.2.1 Zugangssteuerung

Die Projektverantwortlichen der beiden Jobcenter informierten die Integrationsfachkräfte¹⁴ über die Zugangsvoraussetzungen und Ziele des Projektes. Diese wiesen daraufhin fortlaufend potenziell geeignete Kundinnen und Kunden auf die Möglichkeit der freiwilligen Projektteilnahme und die Ziele des Programms hin. In einem gemeinsamen Erstgespräch unter Beteiligung einer Lotsin oder eines Lotsen entschieden Kundin bzw. Kunde und Jobcenter-

¹⁴ Die Mitarbeitenden, die beim Jobcenter gE Integrationsfachkräfte genannt werden, bezeichnet das Jobcenter zkt abweichend als Integrationscoaches.

Mitarbeitende gemeinsam über die Aufnahme in das Projekt. Erst nach der Aufnahme von Teilnehmenden in das Projekt beteiligten die Lotsinnen und Lotsen die Teilhabeberatung der DRV, um in gemeinsamen Fallbesprechungen mögliche Teilhabebedarfe zu besprechen und den zuständigen Rentenversicherungsträger zu identifizieren. Die Fallbesprechungen fanden ohne Teilnehmende statt.

Die Jobcenter wiesen vor allem Leistungsberechtigte zu, die sie mit ihrem Regelangebot nicht mehr erreichen konnten. In das Projekt mündeten überwiegend arbeitsmarktferne Kundinnen und Kunden ein, die zuvor im Fallmanagement betreut wurden und häufig über eine geringe Bildung und keine verwertbare Berufserfahrung verfügten. Der Regionalträger der DRV wünschte sich Projektteilnehmende, die bei ihm versichert sind, grundsätzlich noch aktivierbar sind und mittelfristig in den ersten Arbeitsmarkt einmünden können. Die am Projekt teilnehmenden Personen entsprachen diesen Anforderungen zum Teil nicht, wie die Fallbeispiele 4, 5 und 1 verdeutlichen.

Fallbeispiel 4

Die Kundin bezog bis Mai 2020 eine Rente wegen befristeter, voller Erwerbsminderung und ab Juni 2020 Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Projektteilnahme begann im September 2020 und endete aufgrund des Übergangs in die Altersrente am 31. Oktober 2020. Die vier Beratungsgespräche mit der Lotsin / dem Lotsen im Projekt hatten lediglich den Stand eines Widerspruchsverfahrens bei der DRV zum Inhalt. Aufgrund der gesundheitlichen Situation sah das Jobcenter von vermittlerischen Aktivitäten ab.

Fallbeispiel 5

Der Kunde nahm zwei Jahre am Projekt teil. In diesem Zeitraum suchte er sich eigenständig zwei geringfügige Beschäftigungen. Gesprächsvermerke mit der Teilhabeberatung und Arbeitsvermittlung des Projektes waren nicht dokumentiert. Stattdessen waren die Reha-Vermittlung der Bundesagentur und der gAGS involviert. Im Projekt erhielt der Kunde eine intensive leistungsrechtliche Betreuung. Im Übergabegespräch zum Projektende mit der persönlichen Ansprechperson des Jobcenters dokumentierte die zuständige Lotsin / der zuständige Lotse, dass die Angebote des Modellprojektes von Beginn an nicht mit den Bedürfnissen des Kunden übereinstimmten.

Fallbeispiel 1¹⁵

Während der Projektteilnahme durchlief die Kundin eine medizinische Rehabilitationsmaßnahme. Im anschließenden Gesprächsvermerk vom 2. Februar 2022 dokumentierten die Lotsin / der Lotse und die Teilhabeberatung, dass die Kundin kein Interesse an einer beruflichen Rehabilitation habe, sondern ihren Minijob weiter ausüben möchte.

¹⁵ Dieses Fallbeispiel stellen wir mit einem anderen Sachverhalt bereits auf Seite 18f. vor.

5.2.2 Nutzen der Teilhabeberatung

Die Teilhabeberatenden dokumentierten Fallbesprechungen, Informationsgespräche und Beratungen. Eine Fallbesprechung ist ein Gespräch zwischen Lotsin oder Lotse und Teilhabeberaterin oder Teilhabeberater über einzelne Projektteilnehmende. Bei einem Informationsgespräch handelt es sich um ein Gespräch der Teilhabeberatenden mit Projektteilnehmenden, die nicht bei dem am Projekt beteiligten Regionalträger der DRV versichert sind und/oder die sich zu Themen jenseits der beruflichen Rehabilitation, z. B. zur medizinischen Rehabilitation und Rente informieren möchten. Als Beratungsgespräch definiert die DRV eine Beratung im Sinne der Reha-Fachberatung, die für Projektteilnehmende vor, während und nach der Antragstellung auf Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben möglich ist.

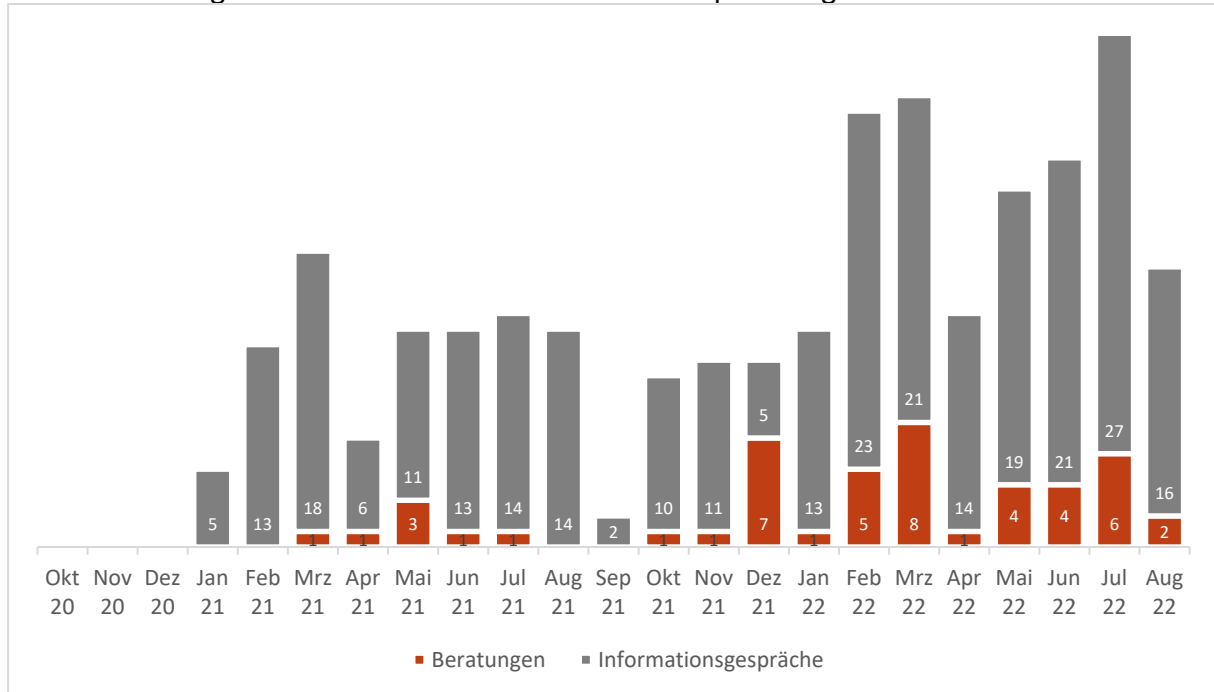
Der mögliche Nutzen der Teilhabeberatung für die einzelnen Projektteilnehmenden hängt davon ab, bei welchem Rentenversicherungsträger sie versichert sind. Nur für seine eigenen Versicherten kann der DRV-Träger im Projekt eine vollumfängliche Teilhabeberatung anbieten. Für Versicherte anderer Rentenversicherungsträger sind aufgrund der fehlenden Zuständigkeit und des begrenzten Datenzugriffs ausschließlich Gespräche informativer Art möglich. Von 576 Teilnehmenden, zu denen bei der DRV zum Zeitpunkt der Erhebung Daten vorlagen, waren 391 (67,9 %) bei dem am Projekt beteiligten und 185 (32,1 %) bei einem anderen Rentenversicherungsträger versichert. Die wissenschaftliche Begleitung stellte in ihrem dritten Projektbericht vom Januar 2022 fest, dass für eine dauerhafte Implementierung der Teilhabeberatung in den Jobcentern zu klären wäre, wie Versicherten aller Regionalträger und des Bundesträgers der Deutschen Rentenversicherung der gleiche Zugang zu den Leistungen der Teilhabeberatung gewährt werden könne.

Während die Hauptaufgabe der Teilhabeberatenden nach Auskunft der DRV in der Beratung zu Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für ihre Versicherten liegt, beruhte der Großteil der dokumentierten Gespräche auf Fallbesprechungen ohne Teilnehmende. Die Teilhabeberatenden begannen ihre Arbeit in den Jobcentern zum 1. Oktober 2020 und zum 1. Januar 2021. Abbildung 1 zeigt die Inanspruchnahme der beiden seit Beginn ihrer Tätigkeit.

Abbildung 1

Anzahl der dokumentierten Kontakte zwischen Teilhabeberatung und Projektteilnehmenden

Das Diagramm zeigt die bei der DRV dokumentierten Gespräche im Projekt von Oktober 2020 bis August 2022. Nicht enthalten sind Fallbesprechungen ohne Teilnehmende.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Monitoring der Teilhabeberatenden der DRV (Stand: 21. September 2022).

Im Durchschnitt führten die Teilhabeberatenden jeden zweiten Arbeitstag ein Beratungs- oder Informationsgespräch. Im Betrachtungszeitraum dokumentierten sie insgesamt 276 Informationsgespräche mit 171 Teilnehmenden und 47 Beratungen mit 17 Teilnehmenden. Die Dauer der Gespräche reichte von unter 15 Minuten bis über eine Stunde. Von den knapp 400 Projektteilnehmenden, die bis zum Zeitpunkt unserer Erhebungen in das Projekt einmündeten und beim DRV-Träger versichert waren, wiesen somit 17 Teilhabebedarfe im Sinne einer Beratung zu Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben auf.

Die Verbundpartner haben darin ein Problem erkannt. Im August 2022 entwickelte die DRV daraufhin ein Konzept zur veränderten Zugangssteuerung. Darin ist vorgesehen, im Fachverfahren der DRV gezielt nach Versicherten im SGB II-Leistungsbezug mit Teilhabebedarfen und Wohnort im Einzugsgebiet der beiden Jobcenter zu suchen und diese gezielt auf die Möglichkeiten der Projektteilnahme hinzuweisen.

5.3 Würdigung

Wir haben eine nicht sachgerechte Auswahl von Projektteilnehmenden, Unterschiede im Zugang der Teilnehmenden zu den Projektleistungen der DRV und damit verbunden eine

äußerst geringe Inanspruchnahme der Teilhabeberatenden festgestellt. Die Finanzierung von zwei Teilhabeberatenden aus der Zuwendung entspricht mit Blick auf deren tatsächliche Inanspruchnahme nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und ist damit aus unserer Sicht nicht gerechtfertigt.

Die Ursachen für die aufgeführten Probleme liegen zum einen im Datenschutz und in der Struktur des Rentenversicherungssystems mit seinen klar abgegrenzten Zuständigkeiten. Der Regionalträger der DRV kann den Jobcentern erst nach Projekteintritt und mit Zustimmung der Teilnehmenden mitteilen, wo diese versichert sind, ob eine Teilhabeberatung möglich ist oder ob ein anderer Rentenversicherungsträger zuständig ist. Die Verbundpartner haben das Problem bereits erkannt und prüfen das Konzept der DRV zur veränderten Zugangssteuerung. Die Lösung kann allerdings nicht darin bestehen, gezielt Versicherte des am Projekt beteiligten Rentenversicherungsträgers in das Projekt aufzunehmen. Vielmehr ist es notwendig, allen Leistungsberechtigten des SGB II – unabhängig davon, welchem Rentenversicherungsträger sie angehören – mit Teilhabe- oder sonstigen Beratungsbedarfen zu Prävention, Rente und Rehabilitation einen Zugang zum Angebot der Teilhabeberatenden zu ermöglichen.

Zum anderen sorgen die voneinander abweichenden Vorstellungen der Jobcenter und der DRV von der Zielgruppe und Zielstellung des Projektes für die geringe Inanspruchnahme der Teilhabeberatenden. Die zugewiesenen Teilnehmenden waren häufig, selbst wenn sie beim Regionalträger der DRV versichert waren, nicht mehr aktivierbar. Während die DRV mittelfristig das Ziel der Arbeitsaufnahme nach Inanspruchnahme von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben im Blick hatte, betonten die beiden Jobcenter das vorrangige Ziel der Teilhabe, obwohl nur ein Teilaspekt der Erprobung neuer Ansätze im Bundesprogramm rehapro daraus besteht, die gesellschaftliche und berufliche Teilhabe zu verbessern. Die Jobcenter wiesen vor allem Leistungsberechtigte zu, die sie mit ihrem Regelangebot nicht mehr erreichen konnten. Dies hatte eine geringe Integrationsquote zur Folge. Die abweichenden Vorstellungen der Verbundpartner vom zu betreuenden Personenkreis zeigen sich anhand der Fallbeispiele 4, 5 und 1 und weisen auf eine nicht ausreichend abgestimmte Projektkonzeption hin. In allen drei Fällen stellt sich die Frage, aus welchen Gründen die Jobcenter die Kundinnen und Kunden in das Projekt aufnahmen. Wenngleich die Kundin aus dem Fallbeispiel 1 eine medizinische Rehabilitation in Anspruch nahm, fand in keinem der drei Fälle eine Teilhabeberatung mit dem Ziel der Beantragung von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben oder eine Integration statt.

Wir haben vom BMAS gefordert, nach geeigneten Lösungen zu suchen, um die aufgezeigten Probleme in der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit von DRV und Jobcentern und damit bei der Auswahl von für das Projekt geeigneten Teilnehmenden zu überwinden.

5.4 Stellungnahme

Das BMAS hat die Kritik zur Auswahl der Teilnehmenden in den Fallbeispielen als berechtigt anerkannt und zugesichert, dass die Jobcenter die Auswahl von Teilnehmenden anhand

dieser Beispiele aufarbeiten. Darüber hinaus liege allerdings eine sachgerechte Auswahl von Teilnehmenden vor. Das Bundesprogramm komme besonders auch für arbeitsmarktferne, schwer aktivierbare Menschen in Frage. Unterschiedliche Vorstellungen der Verbundpartner von der Zielgruppe des Projektes in der Anfangsphase wiesen nicht auf Fehler in der Konzeption hin, sondern brächten Unterschiede in beiden Rechtskreisen zum Vorschein, auf deren Grundlage die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit im Anschluss an das Modellvorhaben verbessert werden könne.

Die beiden Träger der DRV und das BMAS haben die Meinung vertreten, wir hätten bei der Feststellung der geringen Inanspruchnahme der Teilhabeberatung deren sonstigen Tätigkeiten (Fallbesprechungen, Koordinierungsaufgaben, Dienstbesprechungen und Fortbildungen) nicht ausreichend berücksichtigt. Die beiden Mitarbeitenden seien durchgängig mit der Ausgestaltung des Modellprojektes beschäftigt.

Unserer Auffassung, dass gezielt Versicherte des Regionalträgers der DRV in das Projekt einmündeten, hat das BMAS entgegengehalten, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz bei der Erprobung von Innovationen nicht im Vordergrund stehe. Die von uns bemängelten Probleme bei der Einsteuerung von Teilnehmenden könnten mit den „geplanten Maßnahmen“ behoben werden. Um welche Maßnahmen es sich handelt, hat das BMAS nicht erläutert.

Die Träger der DRV haben darauf hingewiesen, dass der am Projekt beteiligte Regionalträger der DRV nicht in eigener Zuständigkeit über Teilhabeanträge von Versicherten eines anderen DRV-Trägers entscheiden könne. Wenn möglich, habe eine Kommunikation zu anderen Regionalträgern stattgefunden, um die Konten der Teilnehmenden an den Regionalträger im Projekt abzugeben. Eine überregionale Ausweitung des Projektansatzes unter Einbezug weiterer DRV-Träger sei gegebenenfalls bei einer Verstetigung denkbar.

Das für das Jobcenter zkt zuständige Landesministerium hat geäußert, die Zugangssteuerung sei unter Bezugnahme auf die Förderrichtlinie des BMAS sachgerecht gewesen. Zu Beginn bestehende unterschiedliche Schwerpunktsetzungen der Verbundpartner seien erst im Laufe des Projekts sichtbar geworden, weil erstmalig ein rechtskreisübergreifender Austausch über „echte“ Fälle erfolgt sei.

5.5 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen des Landesministeriums und der Träger der DRV zur Zugangssteuerung in das Projekt nehmen wir zur Kenntnis. Wir begrüßen, dass das BMAS unsere Kritik zur Auswahl der Teilnehmenden in den aufgeführten Beispielen teilt. Wir regen in diesem Zusammenhang weiterhin an, eine gezielte Auswahl von Teilnehmenden, die an der Verbesserung ihrer Situation interessiert sind und die vom Jobcenter als grundsätzlich noch aktivierbar eingestuft werden, vorzunehmen.

Auch unter Berücksichtigung der sonstigen Tätigkeiten der Teilhabeberatenden ist die Inanspruchnahme ihres Beratungsangebots, das den Kern ihres Aufgabenprofils darstellt, zu

gering. Die den Teilhabeberatenden in der Stellungnahme zugeschriebenen Koordinierungsaufgaben und die Ausgestaltung des Modellprojekts fallen in den Aufgabenbereich der Umsetzungsberatung.

Sofern es sich bei den „geplanten Maßnahmen“, durch welche die Probleme der Zugangssteuerung beseitigt werden sollen, um das veränderte Zugangssteuerungs-Konzept der DRV handelt, halten wir an unserer Empfehlung fest, dass das BMAS nach geeigneten Lösungen für die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit suchen muss. Nur so kann auch Kundinnen und Kunden des Jobcenters, die für eine Projektteilnahme in Frage kommen, aber nicht bei dem am Projekt beteiligten Regionalträger der DRV versichert sind, eine Teilhabeberatung ermöglicht werden. Die Bundesmittel hat die Fachstelle schließlich unter der Annahme bewilligt, dass mithilfe der Zuwendung geeignete Kundinnen und Kunden der beteiligten Jobcenter, unabhängig von dem für sie zuständigen Rentenversicherungsträger, am Projekt teilnehmen können.

6 Unklare Zielsetzung und unzureichendes Monitoring verhindern Wirkungsmessung

6.1 Ausgangslage

Nach den VV Nummer 11a. 1 zu § 44 BHO ist für jede Einzelmaßnahme einer Förderung zu untersuchen, ob das mit ihr beabsichtigte Ziel voraussichtlich erreicht wird bzw. erreicht worden ist. Projektförderungen innerhalb eines Förderprogramms stellen eine solche Einzelmaßnahme dar. Um die Zielerreichung eines Projektes feststellen zu können, bedarf es hinreichend bestimmter Ziele.

Ergänzend zur Erfolgskontrolle, die in den Zuständigkeitsbereich der jeweils verantwortlichen obersten Bundesbehörde fällt, müssen Zuwendungsempfänger im Sachbericht zum Zwischen- und Verwendungsnachweis einen Soll-Ist-Vergleich der Projektziele vornehmen. Das erzielte Ergebnis ist dabei im Einzelnen darzustellen und den vorgegebenen Zielen gegenüberzustellen (Nummer 6.2.1 ANBest-P). Ein regelmäßigen Monitoring des Projekts kann bereits während der Projektdurchführung Hinweise auf die Zielerreichung geben und ermöglicht ggf. ein frühzeitiges Nachsteuern.

Das BMAS formulierte in der Förderrichtlinie zum Programm das Ziel, in den einzelnen Modellprojekten innovative Maßnahmen und Leistungen, die neuartig sind und die die Zuwendungsempfänger bislang noch nicht umgesetzt haben, in beiden Rechtskreisen zu erproben und auf eine mögliche Verstetigung hin zu untersuchen. Von einer Förderung ausgeschlossen sind Leistungen, die bereits im Regelgeschäft umgesetzt werden oder gesetzliche Leistungen nach dem SGB II oder SGB VI aufstocken. Die Projekte sollten hierfür so konzipiert sein, dass die Ergebnisse der innovativen Ansätze überprüfbar sind. Die Verbundpartner definierten die Ziele ihres Vorhabens im Konzept zum Förderantrag.

6.2 Feststellungen

Übergeordnetes Ziel des geprüften Projektes ist es, die Teilnehmenden umfänglich zu beraten, zu begleiten und zu unterstützen. Die Projektteilnehmenden sollen durch Verringerung ihrer Einschränkungen und Vermittlungshemmnisse auf lange Sicht aktiv am Arbeits- und sozialen Leben teilhaben können. Das Ziel soll mithilfe folgender Teilziele erreicht werden:

- 15 % aller Projektteilnehmenden in eine Beschäftigung vermitteln,
- 10 % der versicherten Rehabilitanden des Regionalträgers der DRV aus dem Projekt in eine Beschäftigung vermitteln,
- 46 Arbeitsplätze für Projektteilnehmende durch Job Carving und Entwicklung von Home-Office schaffen,
- 30 % aller Teilnehmenden während der Projektteilnahme an Maßnahmen innerhalb oder außerhalb des Regelinstrumentariums anbinden,
- 60 % aller Teilnehmenden während der Projektteilnahme an Unterstützungspartner anbinden,
- 75 % der Teilnehmenden sollen nach der Projektteilnahme eine Verbesserung ihrer gesundheitlichen Situation und ihres Teilhabegefühls verspüren,
- regelmäßiger Transfer der Projekterfahrungen zwischen Projektmitarbeitenden und Integrationsfachkräften und Übermittlung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung an alle Beteiligten.

Das Jobcenter legte in dem Weiterleitungsbescheid für die wissenschaftliche Begleitung keine Auflagen und Fristen zur Einreichung der geforderten Projektberichte fest. Zum Zeitpunkt unserer Erhebungen hatte die wissenschaftliche Begleitung drei Projektberichte erarbeitet und Fragebögen für die Projektteilnehmenden entwickelt, um zu Beginn, während und zum Ende der Projektteilnahme deren Gesundheits- und Lebenszustand zu ermitteln. Die für das Projekt Verantwortlichen der wissenschaftlichen Begleitung nahmen an den monatlichen Treffen der Verbundpartner teil. Es war allerdings nicht erkennbar, dass sie den Verbundpartnern regelmäßig Informationen zum Stand der Zielerreichung übermittelten. In ihrem ersten Projektbericht im Januar 2021 stellte die wissenschaftliche Begleitung fest, dass innerhalb der Jobcenter der Anspruch bestehe, die Teilhabe der Einzelnen am gesellschaftlichen und kulturellen Leben zu fördern. Der Teilhabeaspekt sei im Antrag gleichwohl wenig konkretisiert. Für die Bedeutung des Projektes in Abgrenzung zum Regelgeschäft, so die wissenschaftliche Begleitung, sei eine weitergehende Diskussion zum Verständnis von Teilhabe in Verbindung mit dem Ziel der Integration in Arbeit erforderlich.

Die beiden Jobcenter befüllten monatlich eine Monitoring-Datei mit Daten der Projektteilnehmenden, die der Evaluation des Bundesprogramms dient, und leiteten diese an die Programm-Evaluatoren weiter. Die Datei bildet übergreifende Angaben zum Projekt, Merkmale der Teilnehmenden und weitere Angaben, z. B. zu einer Maßnahmenteilnahme oder zum Verbleib nach der Programmteilnahme ab. Die Verbundpartner können anhand dieser extern entwickelten Monitoring-Datei aufgrund fehlender Filter- und Summen-Funktionen selbst nur mit erheblichem Auswertungsaufwand Aussagen zur Zielerreichung treffen. Kurzfristige Auswertungen zu einem bestimmten Stichtag sind nur der wissenschaftlichen Begleitung möglich, die auch an der Programmevaluation mitwirkt. Das Jobcenter gE führte

ergänzend zum Monitoring der Programmevaluation eine eigene Übersicht. Darin dokumentierten die Lotsinnen und Lotsen das Datum des Projekteintritts und -austritts, personenbezogene Daten, die Art der gesundheitlichen Einschränkung und gelungene Vermittlungen in ungeforderte Beschäftigung der Projektteilnehmenden.

Die beiden Jobcenter führten keinen standardisierten Soll-Ist-Vergleich der zu Beginn der Projektteilnahme individuell festgelegten Ziele durch. Ein Fazit der Projektteilnahme bei Austritt der einzelnen Teilnehmenden, aus dem auch konkrete Fortschritte die Beschäftigungsfähigkeit und den Gesundheitszustand betreffend hervorgingen, war in 54 von 63 beendeten Fällen (85,7 %) unserer Fallauswahl (N = 64) nicht dokumentiert. In den beiden Jobcentern fehlten einheitliche Vorgaben für die Projektmitarbeitenden, in welcher Form Integrationsfortschritte der Projektteilnehmenden im Abschlussgespräch festzuhalten sind.

In 10 der 63 beendeten Fälle (15,9 %) unserer Fallauswahl (N = 64) hatten Teilnehmende und/oder Jobcenter die Projektteilnahme aufgrund fehlender Motivation oder ohne Angabe von Gründen vorzeitig und ohne Anschlussperspektive beendet. Vorzeitige Austritte, deren Ursache in einem Wegfall der Hilfebedürftigkeit oder einer gelungenen Vermittlung liegt, zählen nicht hierzu. 43 der 63 Teilnehmenden (68,3 %) beendeten das Projekt ohne erkennbare Verbesserung ihrer gesundheitlichen Situation oder anderer Integrationsfortschritte. 7 der 63 ausgeschiedenen Teilnehmenden (11,1 %) nahmen eine Beschäftigung auf. Vier darunter mündeten in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, zwei in ein nach § 16i SGB II gefördertes Beschäftigungsverhältnis und eine Person in ein nach § 16e SGB II gefördertes. Die Verbundpartner erfassten nicht strukturiert, wie viele der bei der DRV versicherten Rehabilitanden sich unter den vermittelten Teilnehmenden befinden. Ein entsprechendes Monitoring ist nicht möglich.

Das Ziel, 60 % der Teilnehmenden während des Projektes an Unterstützungspartner, wie z. B. Selbsthilfegruppen oder Leistungserbringer, anzubinden, wurde bei den geprüften Fällen nicht erreicht. In 24 der 64 betrachteten Fälle (37,5 %) gelang eine Anbindung an Unterstützungspartner. 20 der 64 betrachteten Projektteilnehmenden (31,3 %) mündeten während des Projektes in eine Maßnahme. Bei Betrachtung der Fallauswahl wurde das Teilziel, 30 % an Maßnahmen anzubinden, somit erreicht. Aufgrund der nicht angebotenen Dienstleistung „Job Carving/Home Office“ gelang es den Jobcentern in keinem Fall, die 46 geplanten passgenauen Arbeitsplätze zu schaffen.

6.3 Würdigung

Das übergeordnete Ziel des Projektes, die Teilnehmenden umfänglich zu betreuen und auf lange Sicht am Arbeits- und sozialen Leben teilhaben zu lassen, ist nicht messbar. Das Ziel soll mithilfe mehrerer Teilziele erreicht werden. Wir haben bemängelt, dass sich die Jobcenter vorrangig um die Teilhabe der Leistungsberechtigten am sozialen Leben und nur selten um die Teilhabe am Arbeitsleben kümmerten. Für die Beratung und Unterstützung in sozialen Belangen bestehen jedoch bereits andere Regelangebote, wie z. B. das Fallmanagement der Jobcenter oder der Soziale Dienst. Die wissenschaftliche Begleitung des Projektes hatte

frühzeitig festgestellt, dass eine Definition des Teilhabebegriffs im Antrag und innerhalb des Projektverbunds fehlte. Die Definition des Teilhabebegriffs haben die Verbundpartner allerdings nicht nachgeholt. Diese unkonkrete Zielsetzung hat eine aussagefähige Erfolgskontrolle erschwert.

Viele Teilnehmende verließen das Projekt ohne erkennbare Wirkung. Auf ihre Projektteilnahme folgte eine Rückkehr in die Betreuung durch das Fallmanagement oder die Integrationsfachkräfte der Jobcenter. Dies haben wir auf die vielfältigen Beratungsinhalte jenseits der Arbeitsmarktintegration zurückgeführt. Gemessen an dem in das Projekt eingemündeten, arbeitsmarktfernen Personenkreis sind die verhaltenen Integrationserfolge zwar erwartungsgemäß, allerdings haben wir die Auswahl der Teilnehmenden, wie unter Tz. 5.3 ausgeführt, als nicht förderlich für die Erreichung der Projektziele bewertet.

Die Jobcenter haben nicht untersucht, welche Auswirkungen die Programmteilnahme auf die einzelnen Leistungsberechtigten hatte. Es fehlten systematische Auswertungsgespräche zum Ende einer jeden Projektteilnahme. Die wissenschaftliche Begleitung ermittelte den Grad der Zielerreichung lediglich in ihren drei Projektberichten und ging dabei ausschließlich auf für den Projektbericht relevante Indikatoren ein. Das fehlende projektbegleitende Monitoring und die fehlende Auswertungsmöglichkeit der Verbundpartner in der Monitoring-Datei der Programm-Evaluatoren verhindern, die Projektergebnisse frühzeitig überprüfen zu können. Ohne eine solche Überprüfung können weder die Verbundpartner noch das BMAS steuernd in die Projektumsetzung eingreifen. Für Aussagen zur bisherigen Zielerreichung haben wir daher auf die betrachtete Fallauswahl (N =64) zurückgegriffen. Von den sieben unter Tz. 6.2 dargestellten Projektzielen erreichten die Verbundpartner bei Betrachtung der Fallauswahl nachweislich nur die Anbindung an Maßnahmen in mindestens 30 % der Fälle. Die übrigen Ziele erreichten sie entweder nicht oder die benötigten Daten zur Auswertung lagen nicht vor.

Wir haben gefordert, dass die Verbundpartner unabhängig von der wissenschaftlichen Begleitung ein gemeinsames, internes Monitoring erarbeiten sollen. Im Vorfeld sollten sie die Zielstellung ihres Projektes und ihr Verständnis von Teilhabe unmissverständlich gemeinsam definieren. Die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Begleitung sollten sie umgehend nutzen, um steuernd in die Projektumsetzung einzugreifen. Ohne gemeinsame Abstimmung über die Zuweisung in das Projekt sei ein Projekterfolg fraglich. Bei künftigen Förderungen müssten das BMAS und die von ihm beauftragte Stelle darauf achten, dass bereits bei der Konzeption eines Projektes klar definierte Ziele festgelegt werden, die eine spätere Beurteilung des Projekterfolgs erlauben.

6.4 Stellungnahme

Das BMAS hat die Kritik der unklaren Zielsetzung mit Verweis auf die messbaren Teilziele des Projektes und notwendigerweise abstraktere Ziele des Bundesprogramms zurückgewiesen. Der Begriff der Teilhabe werde in den Rechtskreisen SGB II und SGB VI mit einem anderen

Fokus genutzt. Durch das Modellprojekt hätten die Verbundpartner diese Unterschiede aufgedeckt und daraufhin ein gemeinsames Verständnis von Teilhabe erarbeitet.

Auf die Feststellung, dass die Jobcenter nicht für jede Kundin und jeden Kunden untersuchten, welche Wirkungen die Programmteilnahme hat, hat das BMAS entgegnet, Angaben zur Wirkung des Projektes könnten aus dem Monitoring und den Fragebögen der wissenschaftlichen Begleitung entnommen werden. Gleichwohl habe die Projektkoordination die Fall-Dokumentation aufgrund unserer Feststellungen dahingehend standardisiert und ausgebaut. Dass die Verbundpartner kein gemeinsames, von der wissenschaftlichen Begleitung unabhängiges Monitoring betreiben, betrachtet das BMAS als unkritisch. Mit den Zwischenberichten der Begleitforschung seien die Verbundpartner über fallübergreifende Auswertungen informiert. Darüber hinaus bewahre jeder Verbundpartner den Überblick anhand seiner eigenen Monitoring-Listen.

Das BMAS hat vorgebracht, dass die unter 6.2 dargestellten Zielerreichungsquoten nicht repräsentativ seien und anhand einer zwischenzeitlich vorliegenden Auswertung der Begleitforschung die bisherige Zielerreichungsquote für alle Teilnehmenden des Projektes dargestellt. Demnach seien für 12,65 % aller Teilnehmenden Integrationserfolge und für 70 % eine Anbindung an Unterstützungspartner zu verzeichnen¹⁶. Das BMAS hat zugesichert, zusammen mit der Fachstelle weiterhin auf eine klare Definition der Projektziele zu achten. Es hat betont, dass eine Bewertung des Projekterfolgs nur unter Berücksichtigung der Einschränkungen durch die Covid-19-Pandemie zu Beginn des Projektes sowie unter Berücksichtigung der weiteren Projektumsetzung und der sich daraus ergebenden Erkenntnisse der wissenschaftlichen Begleitung möglich sei.

Die Träger der DRV haben auf eine eigene Monitoring-Liste des am Projekt beteiligten Regionalträgers der DRV hingewiesen. Damit sei zu jedem Zeitpunkt eine Aussage über die Anzahl eingesteuerter Teilnehmender sowie den Anteil an Teilnehmenden, der durch die Teilhabeberatung betreut wird, möglich. Die Ergebnisse des Monitorings hätten die Verbundpartner regelmäßig geteilt.

Das Landesministerium hat mitgeteilt, dass ausreichende und valide Informationen der wissenschaftlichen Begleitung erst ab Mitte 2022 vorgelegen hätten. Nach Auffassung der wissenschaftlichen Begleitung ließen sich auf dieser Basis Erfolge bei der Gesundheit und der sozialen Teilhabe der Teilnehmenden feststellen. Darüber gelänge die Anbindung an Unterstützungspartner. Daraus ließe sich auch schließen, dass die Zielsetzung des Projektes nicht unklar sei. Entsprechende Feststellungen könne die wissenschaftliche Begleitung nur treffen, wenn die Zielsetzung feststehe.

¹⁶ Stand: 28. April 2023.

6.5 Abschließende Würdigung

Wir stimmen den Ausführungen des BMAS und des Landesministeriums zu, dass die Teilziele des Projektes messbar sind. Gleichwohl bekräftigen wir unsere Kritik an der fehlenden Definition von Teilhabe durch die Verbundpartner, die eine unklare Zielsetzung des übergeordneten Ziels zur Folge hat. Die Definition von Teilhabe haben weder die Verbundpartner während der Erhebungen noch das BMAS in seiner Stellungnahme dargelegt. Die weite Auslegung des Teilhabebegriffs führt zu einem großen Handlungsspielraum in den Jobcentern. Für eine zielgerichtete Projektumsetzung halten wir die verbindliche Begriffsdefinition für zwingend erforderlich. Hinsichtlich der Ausführungen des BMAS zur Messbarkeit der übergeordneten Ziele des Bundesprogramms verweisen wir auf die Abschließende Prüfungsmitteilung zur Prüfung des Bundesprogramms rehapro¹⁷.

Wir kommen unter Berücksichtigung der Ausführungen des BMAS und der Träger der DRV zum internen Monitoring der Verbundpartner und der Auswertung der Begleitforschung zu dem Schluss, dass die genannten Auswertungen keine Einzelfallbetrachtung ersetzen. Da die Jobcenter jedoch ihre Fall-Dokumentation zugunsten eines Abgleichs der gesetzten und bei Projektaustritt erreichten Ziele ergänzt haben und das Monitoring des Regionalträgers der DRV regelmäßig erhalten, schließen wir diesen Punkt hiermit ab.

Wir stimmen mit dem BMAS überein, dass die errechneten Zielerreichungsquoten anhand unserer Fallauswahl keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben. Dass zwischenzeitlich eine Gesamtauswertung zum aktuellen Zielerreichungsgrad der Teilziele vorliegt, begrüßen wir. Wir regen allerdings weiterhin ein regelmäßiges, gemeinsames Monitoring der Verbundpartner an, damit alle Verbundpartner den gleichen Kenntnisstand zur Projektentwicklung haben. Im Übrigen schließen wir diesen Punkt ab.

7 Fazit

Unsere Prüfungserkenntnisse zeigten zuwendungsrechtliche Fehler bei der Wahl der Finanzierungsart und bei der Abrechnung nicht bewilligter Ausgaben im Projekt. Zudem ließ das BMAS ein Projektkonzept zur Umsetzung zu, obwohl es als innovativ beschriebene Leistungen enthält, die, wie die Umsetzung zeigt, auch über das Regelgeschäft angeboten werden können. Die Jobcenter wiesen dem Projekt vorrangig Teilnehmende zu, die sie mit ihrem Regelangebot nicht mehr erreichen konnten. Dies führte zu einer äußerst geringen Inanspruchnahme der Teilhabeberatung der DRV, die die Wirtschaftlichkeit der Finanzierung dieser Stellen aus der Zuwendung in Frage stellt. Die unklare Zielstellung des Projektes durch die fehlende Definition des Teilhabebegriffs erschwert in Verbindung mit einem unzureichenden Monitoring der Verbundpartner eine aussagefähige Erfolgskontrolle des Projektes. Die weite

¹⁷ Abschließende Mitteilung an das BMAS über die Prüfung des Bundesprogramms – „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro“ vom 25. September 2024, Gz.: VI 3 - 0000514. Die Abschließende Mitteilung ist im Internet des Bundesrechnungshofes veröffentlicht.

Auslegung des Teilhabebegriffs führte dazu, dass die Jobcenter den Beratungsschwerpunkt auf soziale Problemlagen der Teilnehmenden setzten. Die Integration in den Arbeitsmarkt geriet dadurch in den Hintergrund.

Das Ziel, innovative Maßnahmen und Leistungen zur Sicherung und zum Erhalt der Erwerbsfähigkeit und zur Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsleben zu erproben, erreichten die Verbundpartner bei Betrachtung der Projektumsetzung nur teilweise. Die selbst gesetzten Ziele des Projektes PRO AKTIV erreichten sie bei Betrachtung unserer Fallauswahl nicht. Ein innovativer Zusammenschluss ist den Jobcentern und der DRV durch die Zusammenarbeit im Projekt gelungen. Die weiteren innovativen Ansätze ihres Projektes setzten sie allerdings nicht um. Für den Großteil der betrachteten Projektteilnehmenden blieben die angestrebten Integrationserfolge und die Inanspruchnahme von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben aus. Während die beiden Jobcenter die Chancen der im Vergleich zum Regelgeschäft geringen Betreuungsrelation nicht für die Integration der Zielgruppe nutzen konnten, ist der DRV kein wirtschaftlicher und zielgerichteter Einsatz der im Projekt eingesetzten Teilhabeberaterinnen gelungen. Der bisher geringe Nutzen der Projektleistungen für die einzelnen Leistungsberechtigten steht einem Mitteleinsatz von rund 10 Mio. Euro für das Projekt gegenüber. Es bleibt abzuwarten, welche Wirkungen die vom BMAS dargelegte Nachsteuerung der Verbundpartner auf den Projekterfolg hat.

Wir schließen die Prüfung hiermit ab. Wir behalten uns ein Nachfrageverfahren, eine Kontrollprüfung und die Weiterverfolgung einzelner Punkte im Rahmen einer Berichterstattung vor.

Romers

Bertram

Beglaubigt: Renate Engelmann, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.