

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Umsetzung des Bundesprogramms rehapro



26. August 2026

Geschäftszeichen: VI 3 - 0002963.

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

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Einführung	8
2	Innovationspotenzial nicht ausgeschöpft	12
3	Fehlende Erfolgskontrolle.....	17
4	Umsetzungsberatung ohne Personalbedarfsermittlung	20
5	Pauschale Vollfinanzierung	24
6	Verstöße gegen Zuwendungsrecht.....	26
7	Fazit	31

Abkürzungsverzeichnis

A

ANBest-P *Allgemeine Nebenbestimmungen für Projektförderungen*

B

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

Bundesprogramm rehapro *"Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben - rehapro"*

D

DRV KBS *Deutsche Rentenversicherung - Knappschaft Bahn-See*

E

EFL *Evaluation der funktionellen Leistungsfähigkeit*

G

gE *gemeinsame Einrichtung*

GWB *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

SGB IX *Neuntes Buch Sozialgesetzbuch*

SGB VI *Sechstes Buch Sozialgesetzbuch*

V

VgV *Vergabeverordnung*

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschriften*

Z

zkT *zugelassener kommunaler Träger*

0 Zusammenfassung

*Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) fördert bzw. förderte auf Grundlage des § 11 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) insgesamt 122 Projekte im Bundesprogramm „**Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro**“ (Bundesprogramm rehapro). Antragsberechtigt sind Jobcenter und Träger der Rentenversicherung (Zuwendungsempfänger). Sie können innovative Leistungen und organisatorische Maßnahmen erproben, die Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen dabei unterstützen sollen, ihre Erwerbsfähigkeit zu erhalten oder wieder zu erlangen.*

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2022 bis 2025 geprüft, wie das BMAS und die Zuwendungsempfänger von fünf Projekten das Bundesprogramm rehapro umsetzten. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMAS stellt er das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

0.1

Im Bundesprogramm rehapro sind Projekte förderfähig, wenn sie innovative, d. h. neuartige Bestandteile enthalten. Leistungen, die die Jobcenter und Träger der Rentenversicherung bereits im Regelgeschäft umsetzen, sind nicht förderfähig.

Die Zuwendungsempfänger setzten geplante Innovationen nicht, nicht vollständig oder nur für wenige Teilnehmende um. Ein Zuwendungsempfänger finanzierte ein Nachsorgeangebot aus Projektmitteln, für das es bereits eine gesetzliche Grundlage gibt.

Wenn die Innovation in einem Projekt fehlt oder nicht Kernbestandteil ist, ist eine Förderung nicht gerechtfertigt. Der Bundesrechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass das BMAS fortlaufend überprüft, ob die Zuwendungsempfänger das Innovationspotenzial ausschöpfen. Erforderlichenfalls muss es Projekte ohne Innovationscharakter vorzeitig beenden.

Das BMAS vertritt die Ansicht, dass alle geprüften Projekte innovative Ansätze verfolgten. Es hat versichert, Projekte vorzeitig zu beenden, sofern sich bei der jährlichen Zwischennachweisprüfung andere Erkenntnisse ergeben sollten. (Textziffer 2)

0.2

Das BMAS verzichtete vor Beginn des Bundesprogramms auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Es beauftragte mehrere Forschungsinstitute damit, das Bundesprogramm wissenschaftlich zu begleiten. Weder das BMAS noch die Forschungsinstitute führten bis zum

Erhebungszeitpunkt eine Erfolgskontrolle (Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle) durch. Die Verstetigung einzelner Projektansätze ist dennoch bereits in Planung.

Das Unterlassen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase sowie einer Erfolgskontrolle stellt einen Verstoß gegen § 7 BHO dar. Ohne Erfolgskontrolle kann das BMAS nicht feststellen, ob es die Bundesmittel wirtschaftlich und zielgerichtet einsetzt. Es muss diese unverzüglich nachholen. Projektansätze des Bundesprogramms sollte das BMAS erst nach der Erfolgskontrolle und anschließender Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase verstetigen.

Das BMAS hält daran fest, dass die festgelegten Förderziele geeignete Grundlage für die Erfolgskontrollen seien. Abschließende Erfolgskontrollen seien für jeden Förderaufruf geplant. Bei künftigen Förderprogramm wolle es die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase ordnungsgemäß durchführen. (Textziffer 3)

0.3

Das BMAS finanziert 14 Stellen (Vollzeitäquivalente) zur Umsetzungsberatung bei den Trägern der Rentenversicherung. Die jährlichen Personal- und Sachkosten betragen rund 1,4 Mio. Euro.

Das BMAS ermittelte den Personalbedarf für diese Stellen nicht nach anerkannten Methoden und verstieß damit gegen rechtliche Vorgaben. Das BMAS muss den tatsächlichen Personalbedarf für die Umsetzungsberatung unverzüglich ermitteln.

Das BMAS hält daran fest, dass der Bedarf an Umsetzungsberaterinnen und -beratern unabhängig von der Umsetzungsphase des Bundesprogramms gleichbleibend hoch sei. Auf die Forderung der nachträglichen Personalbedarfsermittlung ist es nicht weiter eingegangen. (Textziffer 4)

0.4

Das BMAS förderte alle Projekte des Bundesprogramms im Wege einer Vollfinanzierung. Dabei missachtete es, dass diese Finanzierungsart nur im Ausnahmefall zu wählen und zu begründen ist. Das BMAS begründete die Vollfinanzierung pauschal mit dem hohen Bundesinteresse am Zuwendungszweck. Die Zuwendungsempfänger hatten jedoch auch ein Eigeninteresse. Sie brachten zusätzliche Eigenmittel in die Projekte ein.

Das BMAS verzichtete mit der pauschalen Vollfinanzierung auf mögliche Einsparungen. Es muss die gewählte Finanzierungsart für Bundesprogramme bereits in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung begründen. Die Vollfinanzierung darf es nur im Ausnahmefall wählen.

Das BMAS hat seine Argumentation bekräftigt, dass das erhebliche Bundesinteresse an rehapro die vollständige Kostenübernahme durch den Bund rechtfertige. Der Eigenmitteleinsatz einiger Zuwendungsempfänger sei kein Indiz dafür, dass es die pauschale Vollfinanzierung unbegründeter Weise gewährte. (Textziffer 5)

0.5

Bei einigen Projekten kam es zu Verstößen gegen das Zuwendungsrecht. Beispielsweise

- rechnete ein Zuwendungsempfänger nicht bewilligte Personalkosten aus der Zuwendung ab,*
- führte ein Zuwendungsempfänger keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor einer Auftragsvergabe im Projekt durch,*
- verstieß ein Zuwendungsempfänger wiederholt gegen Vergaberecht.*

Ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz war in all diesen Fällen nicht sichergestellt. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die Fachstelle rehapro den Verstößen nachgeht. Er hat dem BMAS empfohlen, diesen Prozess zu begleiten. Es sollte ferner prüfen, wie es sicherstellen kann, dass Bundesmittel wirtschaftlich eingesetzt sind, wenn es Dritte mit der Bewilligung und Abrechnung von Zuwendungen beauftragt.

Das BMAS hat angekündigt, dass die Fachstelle rehapro die Hinweise des Bundesrechnungshofes zum Anlass nehme, die aufgeführten Punkte vertieft zu prüfen. (Textziffer 6)

0.6

Fazit: *Die Prüfungen haben teils grundlegende Defizite in mehreren Phasen der Umsetzung des Bundesprogramms aufgezeigt. Diese betreffen sowohl die Programmebene als auch die einzelnen Projekte. Das BMAS muss die vorliegenden Erkenntnisse zum Anlass nehmen, um im Bundesprogramm rehapro nachzusteuern und im Einzelfall die Einleitung von Widerrufs- und Rückforderungsverfahren zu prüfen. Es sollte sie zudem für die Vorbereitung und Umsetzung weiterer Förderprogramme mit dem Ziel eines wirtschaftlichen Einsatzes von Bundesmitteln nutzen. (Textziffer 7)*

1 Einführung

Das BMAS fördert auf Grundlage des § 11 SGB IX im Bundesprogramm rehapro Modellvorhaben (im Weiteren als „Projekte“ bezeichnet) zur Stärkung der Rehabilitation und zur Erprobung von innovativen Leistungen und innovativen organisatorischen Maßnahmen. Ziel des Programms ist es, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen dabei zu unterstützen, erwerbsfähig zu bleiben oder (wieder) erwerbsfähig zu werden. Die Zugänge in Erwerbsminderungsrente, Eingliederungshilfe und Sozialhilfe sollen hierdurch gesenkt werden.

Das Programm richtet sich an Leistungsberechtigte nach dem SGB II und Leistungsberechtigte nach dem SGB VI. Die Jobcenter – gemeinsame Einrichtungen (gE) und zugelassene kommunale Träger (zkT) – und die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung sind antragsberechtigt¹ und können dazu innovative Leistungen und innovative organisatorische Maßnahmen erproben.

Auch ein Verbund mehrerer Antragsberechtigter (z. B. Jobcenter gemeinsam mit Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung) ist förderfähig. Die Förderdauer der Modellvorhaben beträgt fünf Jahre. Näheres regeln Förderrichtlinien.²

Die projektbezogenen Kosten finanziert das BMAS durch Zuwendungen des Bundes nach den §§ 23 und 44 BHO. Die Deutsche Rentenversicherung – Knappschaft-Bahn-See (DRV KBS) übernimmt die zuwendungsrechtliche und organisatorische Abwicklung unter der Aufsicht des BMAS.³ Hierzu schloss das BMAS eine Verwaltungsvereinbarung mit der DRV KBS. Diese sieht die Einrichtung einer unabhängigen Organisationseinheit (Fachstelle rehapro) vor. Die Fachstelle rehapro vollzieht die Förderung der Modellvorhaben im Auftrag des BMAS. Nach der zwischen BMAS und DRV KBS geschlossenen Verwaltungsvereinbarung⁴ erlässt die Fachstelle auch die Zuwendungsbescheide für die Projekte.

Das BMAS ist verpflichtet, die Wirkungen der Projekte zu untersuchen.⁵ Es hat mehrere Institute damit beauftragt. Die wissenschaftlichen Untersuchungsergebnisse sollen die Grundlage einer Diskussion bilden, ob und wie die gesetzlichen Regelungen zu Leistungen im Vorfeld von Rehabilitationsmaßnahmen anzupassen sind.

¹ § 11 Absatz 1 SGB IX.

² § 11 Absatz 2 SGB IX.

³ § 11 Absatz 3 SGB IX.

⁴ Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung von Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation nach § 11 SGB IX in der Fassung des Bundesteilhabegesetzes und des EM-Leistungsverbesserungsgesetzes.

⁵ § 11 Absatz 4 SGB IX.

BMAS fördert 122 Projekte in drei Förderaufrufen

Das BMAS veröffentlichte für das Bundesprogramm rehapro insgesamt drei Förderaufrufe. Die Projekte des ersten Förderaufrufs endeten sukzessive Ende 2024 bis Mitte 2025. Die Projekte des zweiten Förderaufrufs haben Ende 2021/Anfang 2022 begonnen, die Projekte des dritten Förderaufrufs im ersten Halbjahr 2024.

Für das Bundesprogramm rehapro standen insgesamt eine Milliarde Euro im Einzelplan 11 Kapitel 1105 Titel 636 11 des Bundeshaushalts zur Verfügung. Von den ursprünglich angesetzten Mitteln je Haushaltsjahr nahm das BMAS jeweils nur einen geringen Teil in Anspruch. Auf den geringen Mittelabfluss der vergangenen Jahre hat das BMAS reagiert und die Haushaltsansätze dem Bedarf angepasst. Im Bundeshaushalt sind für das Jahr 2026 noch 2,1 Mio. Euro vorgesehen. Für die Ausfinanzierung des Bundesprogramms stehen für die Jahre 2026 bis 2030 Ausgabereste von rund 260 Mio. Euro zur Verfügung.

Nach aktuellem Stand verteilen sich 122 Projekte, von denen 56 bereits beendet sind⁶, auf die drei Förderaufrufe. Das Gesamtfördervolumen betrug zuletzt rund 475,2 Mio. Euro.⁷ Die Projekte des ersten Förderaufrufs endeten spätestens Mitte 2025, die des zweiten Förderaufrufs im Jahr 2026. Die Förderung des dritten Förderaufrufs läuft Ende 2028 aus. Um die Abwicklung des Bundesprogramms rehapro (z. B. Prüfung der Verwendungsnachweise, Evaluation) zu finanzieren, stehen Verpflichtungsermächtigungen bis einschließlich 2029 bereit.

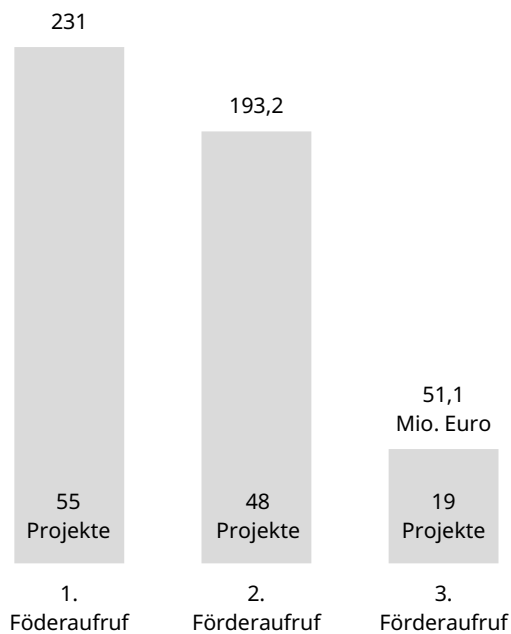
⁶ Darunter sind auch drei vorzeitig beendete Projekte.

⁷ Quelle: Zuwendungsdatenbank des Bundes, Abruf am 8. Oktober 2025.

Abbildung 1

Anzahl der rehapro-Projekte mit jedem Förderaufruf rückläufig

Das BMAS fördert im Bundesprogramm rehapro 122 Projekte in drei aufeinanderfolgenden Förderaufrufen. Die meisten Projekte waren dem ersten Förderaufruf zuzuordnen. Die Anzahl der Projekte und die Höhe der hierfür bewilligten Mittel reduzierten sich mit jedem Förderaufruf.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Zuwendungsdatenbank des Bundes. Abruf am 8. Oktober 2025.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2022 bis 2025 geprüft, wie das BMAS, die Jobcenter und die Rentenversicherungsträger das Bundesprogramm rehapro umsetzen. Er bezog fünf Projekte in die Prüfung ein (Tabelle 1). Schwerpunkte der Prüfungen waren die Begleitung des Bundesprogramms durch das BMAS, insbesondere hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 BHO sowie die inhaltliche und zuwendungsrechtliche Umsetzung der Projekte durch die antragstellenden Jobcenter und Träger der Rentenversicherung.

Tabelle 1

Geprüfte Projekte des Bundesprogramms rehapro

Förderaufruf	Projekttitel (Pseudonym)	Zielgruppe/ Rechtskreis	Zuwendungsemp- fänger	Zuwendung (in Euro)
1	Projekt A	SGB II-Leistungsberechtigte	→ Jobcenter zKT → Jobcenter gE → Rentenversiche- rungsträger	2 818 179 3 272 137 566 800
1	Projekt B	SGB II-Leistungsberechtigte	→ Jobcenter gE	5 795 800
1	Projekt C	SGB II-Leistungsberechtigte	→ Jobcenter gE	7 099 110
2	Projekt D	SGB II-Leistungsberechtigte	→ Jobcenter gE	6 782 604
2	Projekt E	SGB VI-Leistungsberechtigte (Kinder und Jugendliche)	→ Rentenversiche- rungsträger	8 402 224

Quelle: Zuwendungsdatenbank des Bundes, Abruf am 8. Oktober 2025.

Die vollständigen Prüfungsergebnisse zu den Projekten A bis C (erster Förderaufruf) sind auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht.⁸ Die Feststellungen zu den Projekten D bis E (zweiter Förderaufruf) sind ausschließlich Teil dieses Berichts.

Der vorliegende Bericht des Bundesrechnungshofes beschreibt die bei seinen Prüfungen festgestellten und teilweise noch fortbestehenden Defizite. Der Bericht informiert über übergreifende Mängel und Fehlentwicklungen bei der Umsetzung des Bundesprogramms. Er enthält Empfehlungen, wie das BMAS diese beheben und abstellen kann, um einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz sicherzustellen.

Das BMAS hatte Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme ist im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

⁸ Bundesrechnungshof,

- A) Abschließende Mitteilung über die Prüfung „Projekt „PRO AKTIV: Teilhabe gestalten – Arbeitsfähigkeit erhalten!“ im Rahmen des Bundesprogramms rehapro“ vom 5. Dezember 2024, Gz.: VI 3 - 0001409;
- B) Abschließende Mitteilung über die Prüfung „Segel setzen – Hafen Köln – Projekt im Rahmen des Bundesprogramms rehapro“ vom 20. März 2026, Gz.: VI 3 - 0000972/Teil 1;
- C) Abschließende Mitteilung über die Prüfung „Gesundheitscoaching Jobcenter Leipzig – Projekt im Rahmen des Bundesprogramms rehapro“ vom 6. November 2025, Gz.: VI 3 - 0000972.

2 Innovationspotenzial nicht ausgeschöpft

Sachverhalt

Maßgeblich für die Förderfähigkeit eines Projekts im Bundesprogramm ist das Innovationspotenzial seiner einzelnen Leistungen und organisatorischen Maßnahmen.⁹ 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 gesetzliche Leistungen nach dem SGB II oder SGB VI lediglich aufstocken, sind von einer Förderung ausgeschlossen.¹⁰

Erster Förderaufruf

Im Projekt A schrieben die Projektpartner innovative Maßnahmen ihres Projektkonzepts nicht aus und setzten sie nicht um. Die Betreuung der Teilnehmenden durch Projektmitarbeitende unterschied sich nicht vom Regelgeschäft der Jobcenter und Rentenversicherungsträger.

Neben dem Einsatz sogenannter Gesundheitscoaches stellte eine Maßnahme zur Gesundheitsförderung die Innovation des Projekts C dar. Sie bot den Teilnehmenden eine intensive und thematisch breit gefächerte Betreuung (z. B. sporttherapeutische Angebote, Ernährungsberatung). Die Maßnahme hatte planmäßig allerdings nur Plätze für ein Drittel aller Projektteilnehmenden.

Die im Projekt B vorgesehenen Innovationen setzte das geförderte Jobcenter nicht (Kooperationen mit der Agentur für Arbeit und einem Rentenversicherungsträger; Zielvereinbarungen) oder nur vereinzelt („Lohnwertsystem“) um.

Zweiter Förderaufruf

Projekt D

Ein Jobcenter setzt das Projekt D seit Januar 2022 federführend um (Zuwendungsempfänger). Weitere Beteiligte sind sechs regionale Jobcenter (Kooperationspartner) und ein Beschäftigungsträger (Auftragnehmer). Zielgruppe des Projekts sind langzeitarbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem SGB II mit gesundheitlichen

⁹ Nummer 2.1 der Förderrichtlinie.

¹⁰ Nummer 2.3 der Förderrichtlinie.

Beeinträchtigungen. Eine Innovation des Projekts ist die sogenannte EFL¹¹-Testung. Sie dient dazu, die körperliche Leistungsfähigkeit sowie physische Fähigkeiten und Defizite der getesteten Person bei unterschiedlicher Belastung am Arbeitsplatz festzustellen. Daneben ist konzeptionell verankert, dass das Jobcenter Motivationsprämien an Teilnehmende zahlt, die ein Praktikum oder eine Qualifizierungsmaßnahme absolviert haben.

Die EFL-Testung nahmen die Projektteilnehmenden bis zum Erhebungszeitpunkt nicht im erwarteten Umfang in Anspruch (74 von 180 geplanten Testungen). Die Motivationsprämie zahlte das Jobcenter bis Ende 2024 an 21 von über 300 Projektteilnehmenden aus.

Die sechs kooperierenden Jobcenter können Projektteilnehmende zusteuern. Einige gaben an, dass sie auch erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die nicht Zielgruppe des Projekts sind, als Teilnehmende einsteuern, wenn diese eine EFL-Testung benötigten. Sie begründeten dies damit, dass die EFL-Testung deutschlandweit kaum angeboten werde.

Projekt E

Das Projekt E richtet sich an chronisch erkrankte Kinder und Jugendliche mit Rehabilitationsbedarfen. Zwei Rentenversicherungsträger setzen es seit November 2024 gemeinsam um. Die Innovation des Projekts besteht in der Vernetzung aller Akteure im Reha- und Nachsorgeprozess. Hierfür setzen die Projektpartner sogenannte Reha-Lotsinnen und -Lotsen ein. Sie begleiten die Familien der teilnehmenden Kinder und Jugendlichen vor, während und nach einer Reha-Maßnahme. Der Rentenversicherungsträger leitet einen Teil der Zuwendung (rund 2,8 Mio. Euro) für drei spezielle Nachsorgeangebote im Projekt an zwei Träger weiter. Die Nachsorge für Kinder und Jugendliche sei zwar gesetzlich geregelt¹² und die Rentenversicherungsträger die Kostenträger, allerdings werde sie in der Praxis kaum angeboten. Die Zulassung der Träger sei dabei kein Problem gewesen, sondern die Bereitschaft der Träger, ein Angebot zu entwickeln und vorzuhalten. Eine Beteiligung mit Eigenmitteln des Rentenversicherungsträgers für die Nachsorgeangebote im Projekt wäre nicht denkbar gewesen. Der Rentenversicherungsträger stelle die innovative Schnittstelle aller Akteure des Projekts zueinander dar.

Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit rückläufig

Im ersten Förderaufruf setzten die Jobcenter und Rentenversicherungsträger sechs gemeinsame rechtsübergreifende Projekte um. In den weiteren Förderaufrufen gibt es

¹¹ Evaluation der funktionellen Leistungsfähigkeit.

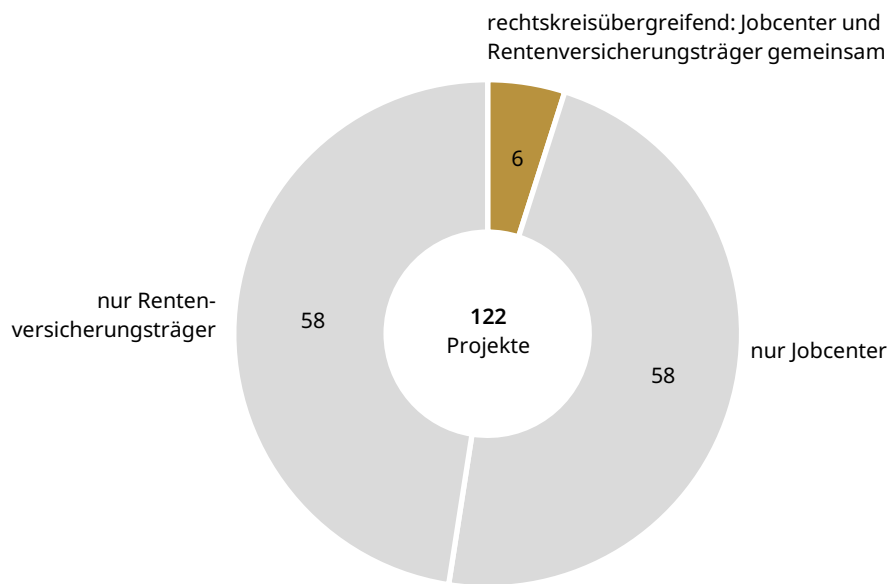
¹² Vgl. § 17 SGB VI i. V. m. § 15a SGB VI.

keine Projekte, die sich beiden Rechtskreisen (SGB II und SGB VI) widmen (Abbildung 2).

Abbildung 2

Nur 6 von 122 rehapro-Projekten rechtskreisübergreifend

Jobcenter und Rentenversicherungsträger setzten Projekte nur im ersten Förderaufruf rechtskreisübergreifend gemeinsam um. Die Anzahl der Projekte, die nur durch ein Jobcenter oder einen Rentenversicherungsträger allein umgesetzt wurde, überwiegt deutlich.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Zuwendungsdatenbank des Bundes.

Das BMAS führte dies auf Hürden bei der gemeinsamen Antragstellung von Jobcentern und Rentenversicherungsträgern zurück. Zudem hätten die Jobcenter und Rentenversicherungsträger innovative rechtskreisübergreifende Ansätze bereits im ersten Förderaufruf aufgegriffen. Die Jobcenter und Rentenversicherungsträger arbeiteten gleichwohl auch im zweiten und dritten Förderaufruf zusammen und stünden im Austausch.

Würdigung

Die Zuwendungsempfänger des ersten Förderaufrufs setzten die geplanten Innovationen nicht (Projekt A und B) oder nicht vollständig bzw. nur für wenige Projektteilnehmende (Projekt B und C) um.

Das Innovationspotenzial von Projekt D hat das verantwortliche Jobcenter ebenfalls nicht ausgeschöpft. Nur wenige Teilnehmende nahmen die EFL-Testung bisher in Anspruch.

Im Projekt E ist fraglich, warum die drei aus der Zuwendung finanzierten Nachsorgeangebote als Innovation und nicht als Regelangebot gelten, obwohl es bereits eine gesetzliche Grundlage hierfür gibt.

Die Innovation ist Kernbestandteil des Bundesprogramms. Die Beispiele verdeutlichen, dass die Projektverantwortlichen in den vorliegenden Fällen den innovativen Ansatz nicht wie geplant umsetzten. Fehlt die Innovation bei einem Projekt des Bundesprogramms oder ist sie nicht mehr Kern des Projekts, ist ein Mitteleinsatz nicht gerechtfertigt. Die Bundesmittel sind in diesem Fall weder zielgerichtet noch wirtschaftlich eingesetzt.

Es ist fraglich, weshalb das BMAS einen dritten Förderaufruf startete, wenn innovative rechtskreisübergreifende Ansätze bereits nach dem ersten Förderaufruf ausgeschöpft waren.

Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass das BMAS und die Fachstelle das Bundesprogramm und seine Projekte fortlaufend auf deren Innovationscharakter hin überprüfen. Wo erkennbar ist, dass Innovationen nicht (mehr) wesentlicher Bestandteil eines Projektes sind, muss das BMAS nachsteuern. Erforderlichenfalls sollten Projekte ohne innovativen Kern vorzeitig beendet werden.

Stellungnahme

Das BMAS teilt die Einschätzung zu den fehlenden Innovationen oder deren unvollständige Umsetzung in den geprüften Projekten nicht. Für die Projekte A bis C begründete es dies entsprechend früherer Stellungnahmen, für die Projekte D und E wie folgt:

Im Projekt D bestätigte es den verzögerten Start der EFL-Testungen und die geringe Inanspruchnahme der Motivationsprämien. Allerdings wies es darauf hin, dass bis Ende des Jahres 2026 die geplante Zahl an Testungen erreichbar sei und die Jobcenter bis Ende des Jahres 2025 weitere Motivationsprämien (insgesamt 31) für absolvierte Praktika gewährten. Auf Unklarheiten bei der Aufnahme von Teilnehmenden in das Projekt habe das Jobcenter reagiert. Das Verfahren habe es klar kommuniziert. Die Fachstelle rehapro wolle den betroffenen zwei Fällen bei der Verwendungsnachprüfung nachgehen.

Das BMAS gab an, der innovative Charakter des Projektes E sei bei der Antragstellung nachvollziehbar dargelegt worden. Das Nachsorgeangebot sei zwar gesetzlich geregelt, werde in dieser Form bundesweit jedoch noch nicht umgesetzt und sei aufgrund der Anbieterlage grundsätzlich schwer umsetzbar. Daher sei das Nachsorgeangebot innovativ im Sinne der Förderrichtlinie.

Das BMAS hat in Aussicht gestellt, dass es gemeinsam mit der Fachstelle rehapro nachsteuern oder Projekte vorzeitig beenden werde, sofern sich bei der jährlichen Prüfung der Zwischennachweise herausstelle, dass innovative Ansätze fehlen.

Die Kritik zur Umsetzung des dritten Förderaufrufs hat das BMAS zurückgewiesen. Die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit von Jobcentern und Rentenversicherungsträgern sei nur ein Teilaspekt des Bundesprogramms und nicht ausschlaggebend für die Umsetzung des dritten Förderaufrufs gewesen. Im Fokus stehe die Erprobung innovativer Ansätze. Auch Projekte des zweiten und dritten Förderaufrufs erprobten die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit, obwohl nur Vertreter eines Rechtskreises einen Förderantrag gestellt haben.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit ein Teilaspekt des Bundesprogramms ist. Die Zusammenarbeit mehrerer Antragsberechtigter untereinander – auch rechtskreisübergreifend – war laut Förderrichtlinie allerdings ausdrücklich erwünscht. Vor diesem Hintergrund bekräftigt der Bundesrechnungshof seine Kritik, dass Rentenversicherungsträger und Jobcenter nur sechs Projekte gemeinsam beantragten.

Das fehlende oder nicht umgesetzte Innovationspotenzial in mehreren Projekten sieht er weiterhin kritisch. Das gesetzlich geregelte Nachsorgeangebot stellt ein Regelgeschäft der Rentenversicherungsträger dar, das nicht aus Projektmitteln finanziert werden kann. Nur weil eine gesetzliche Regelung nicht im erwünschten Ausmaß zur Anwendung kommt, wird sie nicht zur Innovation.

Insofern hält der Bundesrechnungshof an der Empfehlung fest, die Sachverhalte kritisch zu prüfen und nachzusteuern, damit nur förderfähige Bestandteile eines Projektes aus Bundesmitteln finanziert werden.

3 Fehlende Erfolgskontrolle

Sachverhalt

Erfolgskontrolle

Der Begriff Erfolgskontrolle ist in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV) Nummer 2.2 zu § 7 BHO definiert. Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfungsverfahren, mit dem während der Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme ausgehend von der Planung festgestellt werden soll,

- ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden,
- ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und
- ob sie wirtschaftlich war.

Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken und in sonstigen geeigneten Fällen, sind auch begleitende Erfolgskontrollen zu erstellen.

Grundlegende Voraussetzung für eine systematische Erfolgskontrolle ist die dokumentierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase. Gemäß VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO müssen darin Aussagen zu allen entscheidungsrelevanten Aspekten¹³ enthalten sein.

Die drei Schritte der Erfolgskontrolle

Die **Zielerreichungskontrolle** bestimmt, in welchem Ausmaß die in der Planung festgelegten Ziele der Maßnahme zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle erreicht worden sind.

Die **Wirkungskontrolle** soll feststellen, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten finanzwirksamen Maßnahme zu ermitteln.

Die **Wirtschaftlichkeitskontrolle** untersucht, ob der Vollzug der finanzwirksamen Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) und ob die finanzwirksame Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).

Grundsätzlich obliegt es der mit der Maßnahme betrauten Organisationseinheit, die Erfolgskontrollen durchzuführen, sie auszugestalten und die Untersuchungsintervalle

¹³ Dazu zählen u. a. hinreichend konkretisierte Ziele und Methoden für die Erfolgskontrollen.

festzulegen.¹⁴ Dies schließt nicht aus, dass ein Dritter mit allen oder einzelnen Kontrolltätigkeiten beauftragt wird.

Evaluation des Bundesprogramms

Das BMAS hat vor Beginn des Bundesprogramms keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Es hat einen Verbund aus sechs Forschungsinstituten damit beauftragt, das Bundesprogramm wissenschaftlich zu begleiten. Sie erstellen jährliche und anlassbezogene Evaluationsberichte. Zum Ende der Programmlaufzeit legen sie einen Abschlussbericht vor. Die wissenschaftlichen Untersuchungsergebnisse sollen die Grundlage einer Diskussion bilden, ob und wie die gesetzlichen Regelungen zur Leistungserbringung im Vorfeld von Rehabilitationsmaßnahmen anzupassen sind.

Teil des Auftrags an den Forschungsverbund ist u. a., die Wirkung des Bundesprogramms zu untersuchen und die Ziele auf Programmebene (in Abgrenzung zur Projektebene) in messbare Zielgrößen zu übersetzen. Das Forschungskonsortium ist nicht mit einer Erfolgskontrolle nach den VV zu § 7 BHO beauftragt.

Weder das BMAS noch der von ihm beauftragte Forschungsverbund führten nach dem ersten Förderaufruf eine Erfolgskontrolle durch. Die Berichte zur Programmevaluation enthielten zum Erhebungszeitpunkt noch keine Aussagen zur Wirkung und Zielerreichung auf Programmebene. Grund hierfür sei gewesen, dass die vorhandenen Befragungsdaten bis dahin nicht ausreichten.

Verstetigung hat bereits begonnen

Das BMAS teilte mit, Jobcenter und Rentenversicherungsträger hätten bereits erste Projektansätze vor Ort verstetigt. Für die bundesweite Übertragbarkeit und Verstetigung erprobter Ansätze sei ein vorgeschalteter Diskussionsprozess vorgesehen. Die Verstetigung eines sogenannten Reha-Fallmanagements, die im Bundesprogramm erprobt wird, war gleichwohl bereits im Koalitionsvertrag verankert: „Wir führen im SGB VI ein Fall-Management auf Basis der Bewertungen laufender Modellprojekte ein.“¹⁵ Sie findet sich im mittlerweile verabschiedeten SGB VI-Anpassungsgesetz wieder.¹⁶

¹⁴ Vgl. VV Nummer 2.4.1 zu § 7 BHO.

¹⁵ CDU, CSU und SPD (2025): Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode. Unterzeichnet am 5. Mai 2025, Zeilen 626f.

¹⁶ Gesetz zur Anpassung des SGB VI und anderer Gesetze, BGBl. 2025 I Nr. 355 vom 23. Dezember 2025.

Würdigung

Das BMAS verstieß gegen die Vorgaben der BHO und zugehörigen VV, indem es keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase vornahm. Gleiches gilt für die fehlende Erfolgskontrolle. Der Auftrag an den Forschungsverbund zur Programmevaluation enthält nicht alle Bestandteile einer Erfolgskontrolle nach den VV zu § 7 BHO. Er sah zwar die Überprüfung der Wirkungen vor, damit ist aber nur ein Teil der Vorgaben der VV zu § 7 BHO abgedeckt. Die bisherigen Berichte enthalten jedoch keinerlei Aussagen dazu. Zudem fehlt insbesondere die Wirtschaftlichkeitskontrolle. Ohne vollständige Erfolgskontrolle, die hinreichend konkretisierte Ziele voraussetzt, kann das BMAS nicht feststellen, ob die Mittel im Bundesprogramm wirtschaftlich eingesetzt sind oder über weitere Förderaufrufe entscheiden.

Es ist fraglich, auf welcher Grundlage die Bundesregierung einzelne Ansätze aus Projekten des Bundesprogramms bundesweit verstetigen will. Ohne eine vollständige Erfolgskontrolle nach der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO, in die die Ergebnisse aus der Evaluierung einfließen können, fehlt die objektive Informationsgrundlage für die Verstetigung. Die gleiche Gefahr besteht bei den Verstetigungen auf lokaler Ebene durch Jobcenter und Rentenversicherungsträger. Vor der Verstetigung wäre darüber hinaus eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase durchzuführen, in welche die Erkenntnisse aus den Erfolgskontrollen einfließen.

Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass das BMAS die Erfolgskontrolle mit all ihren Bestandteilen (Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit) für den ersten Förderaufruf des Bundesprogramms nachholt. Darüber hinaus muss es auch den Erfolg des zweiten und dritten Förderaufrufs kontrollieren. Voraussetzung hierfür sind hinreichend bestimmte Ziele auf Programmebene.

Stellungnahme

Das BMAS hat zugesagt, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase auch bei gesetzlich verankerten Förderprogrammen künftig entsprechend der VV zu § 7 BHO durchzuführen und zu dokumentieren.

Das BMAS hat auf die Förderziele des Bundesprogramms verwiesen, die in der Förderrichtlinie beschrieben sind. Es vertritt die Ansicht, damit geeignete Grundlagen für eine Erfolgskontrolle geschaffen zu haben.

Modellprojekte, bei denen eine Erprobung oder ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn nicht mehr sichergestellt sind, stelle die Fachstelle rehapro ein. Aus Sicht des BMAS stelle dies die begleitende Erfolgskontrolle dar.

Eine abschließende Erfolgskontrolle durch die Fachstelle rehapro und das BMAS zu den einzelnen Förderaufrufen sei nach dem jeweiligen Abschluss geplant. Die Projekte des ersten Förderaufrufs seien derzeit noch mit der Ergebnisdokumentation befasst. Die Zielerreichungskontrolle umfasse die Dokumentation zur Wirksamkeit der erprobten Ansätze und die Einschätzungen zur möglichen Verstetigung wirksamer Ansätze vor Ort und auf Bundesebene. Auf dieser Basis würden dann die Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle durchgeführt.

Abschließende Würdigung

Das BMAS hat für jeden Förderaufruf eine abschließende Erfolgskontrolle zugesichert. Voraussetzung dafür bleiben hinreichend bestimmte Ziele auf Programmebene. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die geplanten Erfolgskontrollen alle erforderlichen Bestandteile (Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit) umfassen.

Das BMAS sollte verbindlich regeln, welche Stelle jeweils für die Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle verantwortlich ist – das BMAS, die Fachstelle rehapro oder der beauftragte Forschungsverbund. Die Ergebnisse müssen Entscheidungsgrundlage für eine mögliche Verstetigung erprobter Ansätze sein.

4 Umsetzungsberatung ohne Personalbedarfsermittlung

Sachverhalt

Stellen dürfen nur dann eingerichtet werden, wenn ihr Bedarf unter Anwendung geeigneter und anerkannter Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet ist.¹⁷ Auch die Sozialversicherungsträger sind verpflichtet, Stellen nur auf Grundlage einer Personalbedarfsermittlung auszubringen.¹⁸

¹⁷ Vgl. VV Nummern 4.4.1 und 4.4.3 zu § 17 BHO. VV Nummer 4.4.1 verweist in diesem Zusammenhang auf das Organisationshandbuch des Bundes.

¹⁸ Vgl. § 69 Absatz 6 SGB IV.

Das BMAS schloss im Jahr 2017 mit den 16 Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung (zwei Bundesträger und 14 Regionalträger) eine Verwaltungsvereinbarung zur Beschäftigung von Umsetzungsberaterinnen und -beratern im Rechtskreis SGB VI. Die Verwaltungsvereinbarung läuft bis zum endgültigen Abschluss der Modellvorhaben. Sie sieht vor, fünf regionale Umsetzungsberaterteams mit insgesamt 14 Vollzeitäquivalenten zu schaffen. Die Stellen sind im höheren Dienst (bis Entgeltgruppe 14 TVöD/A14) angesiedelt. Die jährlichen Personal- und Sachkosten belaufen sich auf rund 1,4 Mio. Euro und werden aus Programmmitteln finanziert. Der Umfang der Stellen ist unabhängig von der Anzahl der tatsächlich geförderten Projekte in den jeweiligen Regionen.

Das BMAS führte aus, dass die Aufgaben der Umsetzungsberaterinnen und -berater im stetigen Wandel seien und sich der Arbeitsaufwand nicht verringere. Bei den Trägern der Rentenversicherung bestünde ein Bedarf an fachlicher und organisatorischer Beratung, da dort keine personellen Ressourcen für diese Aufgaben vorhanden seien. Das BMAS dokumentierte nicht, wie es den Bedarf ermittelt hatte. Für Zuwendungsempfänger aus dem Rechtskreis SGB II (Jobcenter) sah es keine Umsetzungsberaterteams vor.

Der Bundesrechnungshof forderte das BMAS auf, eine transparente Stellenbemessung nach anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung nachzuholen.¹⁹ Das BMAS führte daraufhin Gespräche mit den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung; es hält jedoch weiterhin an der bisherigen Praxis fest und verzichtet darauf, eine Personalbedarfsermittlung nachzuholen.

Die Umsetzungsberaterinnen und -berater sollen dazu beitragen, Umsetzungsdefizite zu vermeiden und Schnittstellenprobleme zu überwinden. Sie sollen außerdem die Zusammenarbeit sowie den fachlichen Austausch auf regionaler Ebene unterstützen. Darüber hinaus sollen sie die Durchführung von Modellvorhaben fördern.

Im Projekt B war eine Kooperation mit dem zuständigen Rentenversicherungsträger vorgesehen. In einem „Letter of Intent“ signalisierte dieser zunächst Unterstützung ohne finanzielle Beteiligung, lehnte später jedoch eine formelle Kooperationsvereinbarung mit dem Jobcenter ab. Als Begründung nannte er Grenzen bei Aufgaben, die über das Regelgeschäft hinausgehen. Das Projektziel „Alles aus einer Hand, unter einem Dach“ konnte daher nicht wie geplant umgesetzt werden. Eine rechtskreisübergreifende Kooperationsstruktur zur Reha-Beratung an den Projektstandorten kam nicht zustande.

¹⁹ Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung über die Prüfung des Bundesprogramms – „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro“ vom 25. September 2024, Gz.: VI 3 - 0000514.

Würdigung

Es ist nach wie vor fraglich, ob der Stellenansatz der Umsetzungsberaterteams sachgerecht ist. Die Jobcenter zeigen, dass die Umsetzung von Projekten auch ohne Umsetzungsberaterteams gelingen kann. Statt den Stellenbedarf, -umfang und den Arbeitsaufwand objektiv zu bemessen, beschreibt das BMAS lediglich die vielfältigen und sich wandelnden Aufgaben der Umsetzungsberaterinnen und -berater und betont den anhaltend hohen Arbeitsaufwand. Eine nachvollziehbare Personalbemessung nach anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung fehlt. Diese Transparenz ist weiterhin überfällig.

Zudem berücksichtigt der pauschale Stellenansatz für die Rentenversicherungsträger weder die Anzahl noch den Fortschritt der Projekte. Viele Aufgaben fallen ausschließlich in die Vorbereitungsphase – etwa bei der Ideenfindung, der Planung von Verbundprojekten oder der Antragstellung. Dieses Vorgehen widerspricht dem Anspruch auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die sachgerechte und nachvollziehbare Begründung der Stellen gemäß Nummern 4.4.1 und 4.4.3 der VV zu § 17 BHO ist damit nicht erfüllt. Auch die Regelung des § 69 Absatz 6 SGB IV, wonach Sozialversicherungsträger Stellen nur unter Anwendung angemessener und anerkannter Methoden der Personalbedarfsermittlung ausbringen dürfen, missachtete das BMAS.

Die Weigerung eines Rentenversicherungsträgers, eine Kooperationsvereinbarung mit dem Jobcenter abzuschließen, verhinderte die Erprobung rechtskreisübergreifender neuer Ansätze – ein wesentliches Ziel des Bundesprogramms rehapro. In dem konkreten Projekt blieb dadurch ein zentrales Element des Projektkonzepts ungenutzt und ein wesentlicher Teil des innovativen Ansatzes ging verloren (vgl. Textziffer 2.1). Vor dem Hintergrund der Verwaltungsvereinbarung zwischen BMAS und Rentenversicherungsträgern sowie der durch das BMAS finanzierten Stellen erscheint die Ablehnung der Kooperation unverständlich. Die Umsetzungsberaterinnen und -berater sollen gerade Schnittstellenprobleme lösen und Umsetzungsdefizite vermeiden.

Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das BMAS den Personalbedarf der Umsetzungsberaterinnen und -berater auf Basis einer transparenten Stellenbemessung nach anerkannten Methoden unverzüglich ermitteln muss. Bei künftigen Bundesprogrammen sollte das BMAS Personalbedarfsermittlungen frühzeitig durchführen.

Darüber hinaus muss das BMAS dafür sorgen, dass die Verwaltungsvereinbarung mit den Rentenversicherungsträgern umgesetzt wird. Dies ist von zentraler Bedeutung, um die in den Konzepten der einzelnen Projekte vorgesehenen Inhalte auch in der Praxis wirksam zu realisieren.

Stellungnahme

Das BMAS hat die kritische Einschätzung zur rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit im Projekt B sowie die darauf aufbauende Folgerung, dass die Verwaltungsvereinbarung mit den Rentenversicherungsträgern nicht umgesetzt würde, zurückgewiesen.

Der Rentenversicherungsträger im Projekt B habe sich nicht geweigert, eine Kooperationsvereinbarung mit dem Jobcenter abzuschließen. Vielmehr habe er auch ohne schriftliche Kooperationsvereinbarung mit dem Jobcenter zusammengearbeitet, bevor es diese dann später formal abgeschlossen habe.

Das BMAS hält an seiner Einschätzung zum Bedarf der Umsetzungsberaterinnen und -berater unabhängig von der Umsetzungsphase des Bundesprogramms fest. Der Bedarf habe sich zwar hinsichtlich der Inhalte weiterentwickelt, in quantitativer Hinsicht jedoch nicht verändert. Mittlerweile liege der Fokus der Umsetzungsberaterinnen und -berater verstärkt auf der Unterstützung bei der Ergebnissicherung und der Auswertung der Erkenntnisse. Für zukünftige Bundesprogramme werde das BMAS frühzeitig eine Personalbedarfsermittlung nach anerkannten Methoden durchführen.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass der Rentenversicherungsträger und das Jobcenter eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen haben. Allerdings erfolgte dieser Schritt erst drei Jahre nach Projektbeginn. In der Zwischenzeit setzten sie zentrale Projektbestandteile nicht um. So fanden beispielsweise keine rechtskreisübergreifenden Fallkonferenzen statt. Das BMAS sollte künftig darauf hinwirken, dass Projektpartner entsprechende Vereinbarungen bereits zu Beginn eines Projekts abschließen.

Das BMAS hat den Personalbedarf für die Umsetzungsberaterinnen und -berater bisher nicht transparent und nicht nachvollziehbar ermittelt. Die Einschätzung zum unveränderten Personalbedarf überzeugt nicht. Eine objektive Grundlage fehlt. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung zum Erfordernis einer objektiven Personalbedarfsermittlung fest.

5 Pauschale Vollfinanzierung

Sachverhalt

Vor der Bewilligung einer Zuwendung ist gemäß VV Nummer 2.1 zu § 44 BHO zu prüfen, welche Finanzierungsart angemessen ist. Diese Entscheidung muss die Interessen des Bundes und der Zuwendungsempfänger berücksichtigen. Sie muss nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit getroffen werden.

Grundsätzlich werden Zuwendungen als Teilfinanzierung (Anteilfinanzierung, Fehlbetragsfinanzierung, Festbetragsfinanzierung) gewährt (VV Nummer 2.2 zu § 44 BHO). In Ausnahmefällen darf eine Zuwendung als Vollfinanzierung bewilligt werden, wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch den Bund möglich ist. Eine Vollfinanzierung kommt i. d. R. nicht in Betracht, wenn der Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zuwendungszwecks insbesondere ein wirtschaftliches Interesse hat (VV Nummer 2.4 zu § 44 BHO).

Das BMAS erließ im Zuge der Programmentwicklung eine Förderrichtlinie²⁰. Nach Nummer 4.1 der Förderrichtlinie sind Zuwendungen im Bundesprogramm als Projektförderungen im Wege der Vollfinanzierung zu bewilligen. Zu seiner Entscheidung über die Wahl der Finanzierungsart vermerkte das BMAS, dass eine Eigenbeteiligung der Zuwendungsempfänger nicht möglich sei.

Der Bundesrechnungshof kritisierte, dass das BMAS sämtliche Projekte pauschal durch Vollfinanzierung fördert, ohne eine Einzelfallprüfung vorzunehmen. Er führte aus, dass durch die pauschale Festlegung auf eine Vollfinanzierung – trotz der sehr unterschiedlichen Ausgestaltung der Projekte – weder der Eigenmittelanteil noch das Eigeninteresse der Zuwendungsempfänger angemessen geprüft wird.²¹

Das BMAS stufte das Bundesprogramm rehapro als Ausnahmefall ein. Aufgrund des hohen Bundesinteresses am Zuwendungszweck habe man auf eine finanzielle Beteiligung der Zuwendungsempfänger verzichtet. Die Erprobung innovativer Ansätze zur Stärkung der Rehabilitation ist nach Auffassung des BMAS nur bei vollständiger Kostenübernahme durch den Bund realisierbar. Eine Finanzierung über Leistungen nach dem SGB II oder durch die gesetzliche Rentenversicherung lehnte das BMAS ab, da der Nutzen der Projekte nicht eindeutig belegt sei und deren Inhalte nicht zu den originären Aufgaben dieser Rechtskreise zählten.

²⁰ 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.

²¹ Prüfung des Bundesprogramms – „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro“ (Gz.: VI 3 - 0000514) Abschließende Prüfungsmitteilung vom 25. September 2024.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes ergaben, dass Zuwendungsempfänger zusätzliche Eigenmittel in die Projekte einbrachten, insbesondere in Form von zusätzlichem Personal, aber auch für Schulungsmaßnahmen, einen Werbefilm oder die Übernahme von Reisekosten.

Würdigung

Die Entscheidung des BMAS, im Bundesprogramm rehapro alle Projekte pauschal im Wege einer Vollfinanzierung zu fördern, widerspricht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Trotz der hohen Bedeutung des Bundesprogramms rehapro für die Weiterentwicklung rehabilitativer Ansätze sieht der Gesetzgeber weder im Gesetzestext noch in der Gesetzesbegründung eine verpflichtende Vollfinanzierung vor. Auch der Vermerk des BMAS zur Wahl der Finanzierungsart enthält keine nachvollziehbaren Begründungen für die pauschale Anwendung der Vollfinanzierung auf sämtliche Zuwendungsempfänger.

Die Prüfung einzelner Projekte belegt, dass Zuwendungsempfänger sehr wohl bereit und in der Lage sind, Eigenmittel in ihre Vorhaben einzubringen. Die konzeptionelle und thematische Vielfalt der Projekte verlangt eine differenzierte Betrachtung. Die pauschale Festlegung der Vollfinanzierung verhindert eine Prüfung individueller Interessenlagen und möglicher Einspareffekte im Regelbetrieb.

Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die Vollfinanzierung nur nach Prüfung möglicher Interessen an der Erfüllung des Zuwendungszwecks für den Einzelfall zu gewähren. Er hält es zudem für erforderlich, die Beweggründe für die Wahl der Finanzierungsart bei Förderprogrammen bereits vor Beginn der Durchführung im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachvollziehbar zu dokumentieren.

Stellungnahme

Das BMAS hat sich in seiner Stellungnahme auf Argumente zur Wahl der Vollfinanzierung gestützt, die es in den einzelnen Prüfungsvorhaben vorbrachte. Es hält daran fest, dass das besonders erhebliche Bundesinteresse durch den gesetzlichen Auftrag zur Umsetzung des Bundesprogramms gegeben sei. Die Erprobung innovativer Ansätze sei nur bei Übernahme sämtlicher Kosten möglich. Die Beteiligung von Zuwendungsempfängern sei kein Widerspruch zur Vollfinanzierung, sondern zeige deren Interesse an einer effektiven und effizienten Umsetzung.

Abschließende Würdigung

Die Argumente des BMAS für die Wahl der Vollfinanzierung überzeugen nicht. In seiner Stellungnahme beschreibt das BMAS selbst, dass die Zuwendungsempfänger ein eigenes Interesse an dem Projekt haben. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, eine Vollfinanzierung nur nach Prüfung des Einzelfalls und möglicher Eigeninteressen des Zuwendungsempfängers zu gewähren.

6 Verstöße gegen Zuwendungsrecht

Sachverhalt

Geltung der haushaltsrechtlichen Regelungen des Bundes und Nebenbestimmungen für die Zuwendungsempfänger

Nach den Zuwendungsbescheiden der Fachstelle rehapro, die den geprüften Projekten zugrunde liegen, gelten für die Jobcenter und die Rentenversicherungsträger bei der Bewirtschaftung die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes. Die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Projektförderungen (ANBest-P) hat die Fachstelle zudem zur verbindlichen Anlage der Bescheide erklärt.

Hürden bei Zielmessung auf Projektebene

Für das Bundesprogramm sind begleitende und abschließende Erfolgskontrollen durchzuführen (vgl. Textziffer 2). Gemäß VV Nummer 11a zu § 44 BHO ist bei allen Zuwendungen der Erfolg mittels einer abgestuften Erfolgskontrolle zu überprüfen. Das bedeutet, bei jedem einzelnen Projekt ist zu untersuchen, ob es seine Ziele erreicht hat. Hierfür bedarf es hinreichend bestimmter Ziele auf Projektebene. Es muss also festgelegt sein, welche Veränderungen die Förderung in welchem Zeitraum bewirken soll und anhand welcher Indikatoren der Zuwendungsgeber das nachhalten will. Im Bundesprogramm rehapro ist die Fachstelle für die Erfolgskontrolle auf Projektebene zuständig.

In den Projekten der Jobcenter und Rentenversicherungsträger legte die Fachstelle nicht durchgängig fest, wie zu messen ist, ob die Projektziele erreicht wurden. Die Fachstelle und die Zuwendungsempfänger versäumten es, den Begriff „Teilhabe“ zu definieren, obwohl dieser sich in den Projektzielen wiederfand (Projekt A).

Ein Zuwendungsempfänger konnte die Ziele nicht messen, weil er aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken keine Datenbank einrichtete, um die erforderlichen Daten zu erheben (Projekt B).

Die Indikatoren und Messzeiträume zur Zielerreichung legten die Verantwortlichen erst nach Projektbeginn und Einsatz der wissenschaftlichen Begleitung fest, da zuvor keine Ressourcen für die Zielbeschreibung vorhanden gewesen seien (Projekt E).

Nicht bewilligte Personalkosten

Im Projekt A rechnete ein Jobcenter nicht bewilligte und nicht (eindeutig) dem Projekt zuordenbare Personalkosten aus der Zuwendung ab. Es beantragte die Abweichungen vom Finanzierungsplan nicht bei der Fachstelle und begründete dies mit zu hohem Verwaltungsaufwand.

Das Jobcenter des Projekts C rechnete ebenfalls Personalkosten ab, die nicht vollständig dem Projekt zuzuordnen waren. Es dokumentierte nicht, mit welchem Stundenumfang das Personal im Projekt tätig war. Der Letztempfänger der Zuwendung missachtete das Besserstellungsverbot²² und finanzierte Ausgaben aus der Zuwendung, die das Jobcenter nicht bewilligt hatte.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Das Jobcenter, das für das Projekt B zuständig war, führte keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO durch, bevor es die Leistung „Lohnwertsystem“ (innovative Leistung zur Bemessung von Lohnkostenzuschüssen) beschaffte. Es stand während des Ausschreibungsverfahrens in engem Austausch mit dem Anbieter, der den Zuschlag erhielt, und nahm erhebliche Preissteigerungen im Vergleich zu seiner ursprünglichen Kalkulation in Kauf.

Verstöße gegen Vergaberecht

Nach § 3 Absatz 1 Vergabeverordnung (VgV) müssen öffentliche Auftraggeber den voraussichtlichen Gesamtwert einer Leistung ohne Umsatzsteuer vor Einleitung des Vergabeverfahrens schätzen. Bei einem erwarteten Auftragswert ab 216 Tsd. Euro netto²³ ist eine EU-weite Ausschreibung des Auftrags grundsätzlich verpflichtend. Näheres regeln das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und die VgV.

²² Dies betraf die pauschale Vergütung von Überstunden sowie die Reisekostenvergütung.

²³ In den Jahren 2022 und 2023 lag die Grenze bei 215 Tsd. Euro netto. In den Jahren 2024 und 2025 lag sie bei 221 Tsd. Euro netto.

Das zuständige Jobcenter ist ein öffentlicher Auftraggeber und hatte für die Umsetzung (dazu zählt auch die Teilnehmerbetreuung) und die wissenschaftliche Begleitung des Projekts D einen Auftrag an zwei kooperierende Bildungsträger (A und B) im Wert von rund 6 Mio. Euro vergeben. Mit der Durchführung des Vergabeverfahrens hat es das Regionale Einkaufszentrum der Bundesagentur für Arbeit beauftragt. Im weiteren Projektverlauf vergab das Jobcenter drei weitere Aufträge ohne Herstellung einer Wettbewerbssituation im Wert von **500 Tsd. Euro** mit Projektbezug an den Träger A, ohne dass die Voraussetzungen dafür vorlagen:

1. Das Jobcenter beauftragte den Träger A mit der EFL-Testung von Projektteilnehmenden. Eine Testung kostet 2 150 Euro. Das Jobcenter und der Träger vereinbarten vertraglich eine Mindestabnahme von 180 Testungen. Dies entsprach einem Auftragsvolumen von **387 Tsd. Euro**. Ein Vergabevermerk fehlte.
2. Das Jobcenter beauftragte den Träger mit einer weiteren Testung, der sogenannten EPL-Testung²⁴ von Projektteilnehmenden. Das Auftragsvolumen betrug **98,7 Tsd. Euro**.
3. Das Jobcenter beauftragte den Träger mit dem Service für 174 im Projekt eingesetzte und aus der Zuwendung finanzierte Tablets (Anschaffungskosten: 21 Tsd. Euro). Das Auftragsvolumen betrug **24,5 Tsd. Euro**. Die Kosten fielen für alle Tablets unabhängig von deren tatsächlicher Nutzung an. Zum Zeitpunkt der Erhebungen waren höchstens 80 Tablets zeitgleich im Einsatz.

Das Jobcenter begründete die Auftragsvergaben an den Träger A (unter 2. und 3.) mit Synergieeffekten und datenschutzrechtlichen Bedenken bei der Vergabe an einen anderen Träger. Es handele sich jeweils um sensible Daten der Projektteilnehmenden, die beim Träger A ohnehin vorlägen. Zudem sei fraglich gewesen, ob ein Dritter überhaupt ein Angebot abgegeben hätte.

Anhand der vorliegenden Dokumentation war nicht erkennbar, ob es sich möglicherweise um eine Erweiterung des Ursprungsauftrags nach § 132 GWB handelte und ob die Voraussetzungen hierfür erfüllt waren.

Weniger Teilnehmende, gleichbleibend hohe Ausgaben

Das Projekt E soll Kinder und Jugendliche vor, während und nach einer Rehabilitationsmaßnahme unterstützen. Mit acht Reha-Lotsinnen und -Lotsen und drei Nachsorgeangeboten bei kooperierenden Kliniken und Trägern wollte der Rentenversicherungsträger ursprünglich 1 500 Erstgespräche führen und anschließend 700 Teilnehmende begleiten. Im Juli 2024 teilte er der Fachstelle rehapro mit, dass er die geplante Zahl der Teilnehmenden nicht erreichen werde. Eine realistische Zahl liege bei 200 Teilnehmenden. Die Anzahl des eingesetzten Personals beim Erst- und den Letztempfängern

²⁴ Das Jobcenter ergänzte das Projekt in Abstimmung mit der Fachstelle im Jahr 2024 um die sogenannte EPL-Testung (Evaluation psychischer Leistungsfähigkeit). Sie dient dazu, festzustellen, wie leistungsfähig die getestete Person unter Berücksichtigung evtl. psychischer Einschränkungen am Arbeitsplatz ist.

(Kliniken, Träger) und die Höhe der Zuwendung verringerten sich bis zum Erhebungszeitpunkt nicht wesentlich (von 9,4 Mio. auf 8,4 Mio. Euro). Dies begründete der Zuwendungsempfänger mit einem erhöhten Betreuungsaufwand aufgrund der Komplexität der Fälle.

Würdigung

Die Fachstelle rehapro hat versäumt sicherzustellen, dass die Zuwendungsempfänger von Beginn an hinreichend bestimmte Ziele für die Projekte festlegen. Sie überlegten nicht frühzeitig, wie sie die Zielerreichung messen können. Die Fachstelle bemängelte dies bei der Antragsprüfung nicht.

Eine Zielerreichungskontrolle setzt klar definierte Ziele voraus – auch wenn es im vorliegenden Fall aufgrund des betreuten Personenkreises schwierig ist, messbare Ziele festzulegen. Ohne solche Ziele lässt sich deren Erreichung nicht beurteilen. Damit ist es auch erschwert, Aussagen zur Wirkung des Bundesprogramms zu treffen.

Die Verstöße der Zuwendungs- und Letztempfänger gegen die BHO einschließlich der zugehörigen VV (fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Abrechnung nicht bewilligter Personalkosten) sowie gegen das Vergaberecht bergen die Gefahr, dass Mittel unwirtschaftlich verwendet wurden. Dass das Jobcenter im Projekt D mehrere Aufträge – teilweise oberhalb des EU-Schwellenwerts – an den Träger des Projekts vergab, ohne die Gründe hierfür plausibel zu dokumentieren, ist dabei besonders hervorzuheben. Der dritte dieser Aufträge für den Service von 174 Tablets, von denen nur knapp die Hälfte im Einsatz war, war zudem nicht erforderlich.

Die deutlich reduzierten Teilnehmendenzahlen im Projekt E bei gleichbleibend hohen Projektkosten scheinen ebenfalls nicht wirtschaftlich. Die Fachstelle rehapro hätte kritisch hinterfragen müssen, weshalb die Projektverantwortlichen bei 200 statt der geplanten 700 Teilnehmenden kaum Personal- und Sachkosten einsparen.

Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das BMAS und von ihm beauftragte Dritte bereits bei der Prüfung von Förderanträgen sicherstellen müssen, dass Projektziele hinreichend bestimmt sind. Für noch laufende Projekte des Bundesprogramms sollte das BMAS darauf hinwirken, dass die Fachstelle rehapro die Ziele überprüft und ggf. nachträglich konkretisiert.

Die Fachstelle rehapro muss den festgestellten Verstößen, sofern noch nicht geschehen, bei der Prüfung der Verwendungsnachweise nachgehen. Erforderlichenfalls sind Widerrufs- und Rückforderungsverfahren einzuleiten.

Das BMAS sollte prüfen, wie es bei Bundesprogrammen sicherstellt, dass die Zuwendungsempfänger die Vorgaben der BHO, der zugehörigen VV und Förderrichtlinien einhalten. Dies gilt insbesondere dann, wenn es Dritte mit der administrativen Umsetzung beauftragt. Es muss dafür Sorge tragen, dass es die Bundesmittel in jedem Projekt wirtschaftlich einsetzt, auch wenn ein hohes Programmbudget (hier: 1 Mrd. Euro) zur Verfügung steht.

Stellungnahme

Das BMAS begründete das Vorgehen der Zuwendungsempfänger für die Projekte A bis C und der Fachstelle entsprechend früherer Stellungnahmen. Zu den Feststellungen in den Projekten D und E äußerte es sich wie folgt:

Zwar habe erst die wissenschaftliche Begleitung im Projekt E die Projektziele operationalisiert. Ein Zeit- und Meilensteinplan mit definierten Zielen habe allerdings bereits vor Projektbeginn im Januar 2021 bei der Fachstelle vorgelegen.

Die Fachstelle habe auch die geringen Fallzahlen im Projekt E bei gleichbleibend hohen Ausgaben geprüft und dabei sorgfältig zwischen Wirtschaftlichkeit und Zielerreichung abgewogen. Vor diesem Hintergrund erscheine dem BMAS die Umsetzung des Projektes nicht als unwirtschaftlich.

Das BMAS nannte die Beweggründe des Zuwendungsempfängers für das Vorgehen bei der Vergabe mehrerer Aufträge im Projekt D (u. a. Synergieeffekte, Vermeidung neuer Schnittstellen, Datenschutz). Unabhängig von dieser Begründung werde die Fachstelle rehapro die Vergabe der Aufträge im Projekt D vertieft prüfen.

Grundsätzlich sei es zielführend, in den Projekten des Bundesprogramms erst gemeinsam mit den wissenschaftlichen Begleitungen die smarten Ziele zu finalisieren. Die Fachstelle rehapro habe sorgfältig darauf geachtet, dass die Ziele spätestens vor Beginn der Projektumsetzung konkretisiert waren, um einen Soll-Ist-Vergleich zu ermöglichen. Sie komme ihrer Verpflichtung nach, auf eine hinreichende Operationalisierung der Projektziele zu achten und deren Erreichung fortlaufend zu überprüfen.

Das BMAS hat angekündigt, dass die Fachstelle rehapro die Hinweise des Bundesrechnungshofes zum Anlass nehme, die aufgeführten Punkte vertieft zu prüfen.

Abschließende Würdigung

Die vom BMAS vorgebrachten Gründe für das Vorgehen der Zuwendungsempfänger entsprechen den Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Die Gründe rechtfertigen das jeweilige Vorgehen jedoch nicht. Insofern ist zu begrüßen, dass die Fachstelle

rehapro die Feststellungen zum Anlass für vertiefte Prüfungen der Verwendungsnachweise in den geprüften Projekten nimmt. Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Erwartung, dass sie erforderlichenfalls Anhörungs-, Widerrufs- und Rückforderungsverfahren einleitet.

7 Fazit

Die Prüfungen des Bundesprogramms rehapro haben Defizite in mehreren Phasen der Umsetzung gezeigt. Diese beziehen sich sowohl auf die Programmebene als auch auf die einzelnen Projekte.

Grundlegende Versäumnisse des BMAS gab es bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase, damit verbunden bei der Wahl der Finanzierungsart und bei der sachgerechten Personalbedarfsermittlung aller Stellen für die Umsetzungsberatung bei den Trägern der Rentenversicherung.

Besonders kritisch ist, dass das BMAS den zweiten und dritten Förderaufruf im Bundesprogramm startete, ohne eine abschließende Erfolgskontrolle des jeweils vorangegangenen Förderaufrufs durchzuführen. Möglicherweise wichtige Erkenntnisse für die Weiterentwicklung des Programms und eine Nachsteuerung blieben damit unberücksichtigt.

Zwar hat das BMAS angekündigt, gemeinsam mit der Fachstelle rehapro für alle drei Förderaufrufe abschließende Erfolgskontrollen auf Programmebene durchzuführen. Allerdings ist unklar, ob es die Fachstelle rehapro bereits damit beauftragt hat. Die Verantwortlichkeiten für die Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen muss das BMAS klar regeln, um deren Umsetzung sicherzustellen.

Den auf Projektebene festgestellten Defiziten (fehlende oder nicht umgesetzte Innovationen, Abrechnung nicht zuwendungsfähiger Ausgaben, fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Vergabeverstöße) will das BMAS gemeinsam mit der Fachstelle rehapro nachgehen. Hierbei ist es wichtig, zutreffendenfalls konsequent Widerrufs- und Rückforderungsverfahren einzuleiten, um Vermögensschäden für den Bund entgegenzutreten.

Dass sich in allen geprüften Projekten Fehler bei der Umsetzung und Abrechnung der Projekte fanden, lässt darauf schließen, dass auch weitere Projekte davon betroffen sein könnten. Daher ist es erforderlich, die Zuwendungsempfänger der laufenden Projekte für potenzielle Fehlerquellen zu sensibilisieren und durch strukturierte

Prüfungsverfahren sicherzustellen, dass alle Programmbeteiligten die Bundesmittel wirtschaftlich und zielgerichtet einsetzen.

Abschließend hält der Bundesrechnungshof fest, dass das BMAS

- vor einem Bundesprogramm eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase entsprechend der VV zu § 7 BHO durchzuführen hat,
- die Wahl der Vollfinanzierung nicht pauschal treffen, sondern in jedem Einzelfall begründen sollte,
- Personalbedarfe (fortlaufend) mit einer Stellenbemessung nach anerkannten Verfahren zu ermitteln hat,
- den Innovationsgehalt von Modellprojekten vor einer Förderung genau prüfen, feststellen und fortlaufend nachhalten muss,
- für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle Förderziele auf Projekt- **und** Programmebene hinreichend bestimmen muss und
- dass die Ergebnisse der Erfolgskontrolle eines Förderaufrufs vor dem Start weiterer Aufrufe vorliegen und als Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase der weiteren Aufrufe dienen sollten.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

Rabenschlag

Thees

Beglaubigt: Renate Engelmann, AI'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.