

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Prüfung

Segel setzen – Hafen Köln

Projekt im Rahmen des Bundesprogramms rehapro



20. März 2026

Geschäftszeichen: VI 3 - 0000972/Teil 1

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis.

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Ausgangslage	7
1.1	Bundesprogramm rehapro	7
1.2	Projekt „Segel setzen – Hafen Köln“ (Projekt Hafen).....	7
1.3	Bisherige Prüfungserkenntnisse.....	8
1.4	Inhalt und Ablauf der Prüfung	9
2	Unzureichende Umsetzung des Innovationspotenzials	10
3	Zielerreichung mangels Daten nicht messbar.....	16
4	Vollfinanzierung trotz Eigenmitteln.....	21
5	Mängel bei Beschaffung und Wirtschaftlichkeit.....	23
6	Verstöße gegen Dokumentationspflichten.....	26

Abkürzungsverzeichnis

A

ANBest-P *Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung*

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

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

C

COSACH *Computergestützte Sachbearbeitung*

D

DRV KBS *Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See*

P

Projekt Hafen *Projekt „Segel setzen – Hafen Köln“*

S

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*

SGB IX *Neuntes Buch Sozialgesetzbuch*

U

UVgO *Unterswellenvergabeordnung*

V

VerBIS *Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem*

VV *Allgemeinen Verwaltungsvorschriften*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat das Projekt „Segel setzen – Hafen Köln“ (Projekt Hafen) geprüft, ein Modellvorhaben aus dem Bundesprogramm „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro“ (Bundesprogramm). Ziel des Bundesprogramms ist, innovative Ansätze zur Teilhabe von Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen zu erproben.

Das Projekt Hafen wurde von Februar 2020 bis Mai 2024 durch das Jobcenter Köln umgesetzt und mit 6,6 Mio. Euro als Vollfinanzierung gefördert. Ziel war es, für 750 Menschen mit komplexen gesundheitlichen Einschränkungen durch eine neue Organisationsform („Hafen“) effektivere und effizientere Hilfen zur Teilhabe am Arbeitsleben zu erbringen.

Nach Auswertung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

0.1

*Das Jobcenter **setzte zentrale Innovationen** des Projektes Hafen **nicht wie vorgesehen um**. Eine Kooperation mit dem Rentenversicherungsträger kam zunächst nicht zustande. Zudem schloss das Jobcenter keine Zielvereinbarungen zwischen Lotsinnen und Lotsen und Teilnehmenden ab. Die Anschaffung eines neuen Lohnwertsystems zur alternativen Berechnung von Lohnkostenzuschüssen verzögerte sich erheblich, sodass keine ausreichende Fallzahl zur Erprobung des Systems zur Verfügung stand. Es war daher fraglich, ob die Maßnahmen tatsächlich innovativ waren und das Innovationspotenzial des Projektes ausgeschöpft wurde.*

BMAS und Bundesagentur halten das Projekt für innovativ, auch wenn nicht alle Elemente wie ursprünglich vorgesehen umgesetzt werden konnten. Mit dem Rentenversicherungsträger habe man mittlerweile eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen und für die fehlenden Zielvereinbarungen eine Ersatzlösung gefunden. Die Fachstelle rehapro werde darauf achten, dass Innovationen künftig ausreichend erprobt werden. (Tz. 2)

0.2

*Das Jobcenter konnte **wesentliche Projektziele** mangels ausreichender Daten **nicht belastbar messen**. Eine zentrale Datenbank fehlte. Nahmen Personen mehrfach am Projekt teil, erfasste das Jobcenter sie jeweils als neue Teilnehmende. Aussagen zur Nachhaltigkeit der Projektteilnahmen waren dadurch nicht möglich.*

BMAS und Bundesagentur haben bestätigt, dass die vollständige Abbildung der Zielerreichung eingeschränkt war. Mit Ausnahme wiederholter Teilnahmen seien die Daten nacherfasst und ausgewertet worden. Das BMAS hat zugesagt darauf zu achten, alle erforderlichen Daten zur Ergebnisdokumentation bereitzustellen. (Tz. 3)

0.3

*Das Projekt wurde als **Vollfinanzierung** bewilligt, obwohl das Jobcenter **Eigenmittel** einsetzte. Damit bestätigt sich eine frühere Kritik des Bundesrechnungshofes an der pauschalen Vollfinanzierung im Bundesprogramm.*

Das BMAS hält die Vollfinanzierung aufgrund der Bedeutung innovativer Ansätze weiterhin für angemessen. Die Fachstelle rehapro will den Einsatz der Eigenmittel im Verwendungsnachweis vertieft prüfen.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, eine Vollfinanzierung nur nach Prüfung des Einzelfalls und möglicher Eigeninteressen zu gewähren. (Tz. 4)

0.4

*Das Jobcenter kalkulierte die **Ausgaben** für das Lohnwertsystem zunächst deutlich **zu niedrig** und führte **keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** durch. Das System startete deutlich verspätet und hatte nur geringen Nutzen. Das Vergabeverfahren verlief verzögert und wenig transparent und mündete in eine Verhandlungsvergabe mit nur einem Anbieter.*

Das BMAS hat angekündigt, die Fachstelle rehapro werde die Beanstandungen in der Verwendungsnachweisprüfung vertieft prüfen. Die Bundesagentur hat die Bedeutung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bestätigt. Das Jobcenter wolle dies künftig berücksichtigen. (Tz. 5)

0.5

*Das Jobcenter konnte **wesentliche Projektunterlagen nicht vorlegen** und **verstieß** damit gegen seine **Dokumentationspflichten**.*

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Informationen künftig vollständig digital zu speichern. Das Jobcenter will dies beachten. (Tz. 6)

1 Ausgangslage

1.1 Bundesprogramm rehapro

Das BMAS förderte mit dem Bundesprogramm rehapro auf Grundlage des § 11 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation. Antragsberechtigt waren Jobcenter¹ und Träger der gesetzlichen Rentenversicherung²; auch Verbünde aus beiden Trägern waren förderfähig. 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 BMAS veröffentlichte den ersten Förderaufruf im Jahr 2018 und führte insgesamt drei Förderaufrufe durch. Mit der Abwicklung des Bewilligungs- und Abrechnungsverfahrens beauftragte es die Fachstelle rehapro, eine unabhängige Organisationseinheit der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (DRV KBS).

Die projektbezogenen Kosten finanzierte das BMAS durch Zuwendungen des Bundes nach den §§ 23 und 44 BHO. Für das Bundesprogramm standen ursprünglich 1 Mrd. Euro im Bundeshaushalt³ zur Verfügung. Im ersten Förderaufruf bewilligte das BMAS rund 300 Mio. Euro für 55 Projekte. Die ersten Projekte starteten im zweiten Halbjahr 2019 mit einer Laufzeit von bis zu fünf Jahren.

Zur Ausgestaltung des Programms erließ das BMAS eine Förderrichtlinie, die insbesondere Zielsetzung, Fördergegenstand und Fördervoraussetzungen festlegt.⁴

1.2 Projekt „Segel setzen – Hafen Köln“ (Projekt Hafen)

Das Jobcenter Köln⁵ setzte das Projekt Hafen ab dem 1. Februar 2020 um. Das Projekt erhielt eine Zuwendung von 6,6 Mio. Euro als Vollfinanzierung. Ursprünglich sollte es am 30. November 2023 enden. Aufgrund der Covid-19-Pandemie verlängerte die Fachstelle rehapro die Laufzeit bis zum 31. Mai 2024. Die letzten sechs Monate dienten der Abwicklung bzw. Beendigung des Projektes.

Ziel des Projektes war es, für 750 Menschen mit komplexen gesundheitlichen Einschränkungen Hilfen effektiver und effizienter zu erbringen. Zur Zielgruppe gehörten:

¹ Im Sinne des § 6d SGB II.

² Vgl. § 125 SGB VI.

³ Kapitel 1105 Titel 636 11.

⁴ 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.

⁵ Bei dem Jobcenter handelt es sich um eine gemeinsame Einrichtung im Sinne des § 44b SGB II.

- potenzielle Rehabilitandinnen und Rehabilitanden, insbesondere mit einer psychischen Erkrankung oder einer Hörbehinderung,
- Personen, die eine berufliche Rehabilitation abgebrochen und nicht wiederaufgenommen hatten sowie
- Absolventinnen und Absolventen von Reha-Maßnahmen.

Die Hilfen sollten über eine gemeinsame Agentur in einer neuen Organisationsform erbracht werden. Diese sollte die Beratungskompetenzen unterschiedlicher Rehabilitationsträger und Fachgebiete an einem Ort bündeln, um die Teilnehmenden hinsichtlich ihrer individuellen Förderbedarfe zu beraten und ihre berufliche Teilhabe am Arbeitsleben frühzeitig und nachhaltig zu fördern. Den geförderten Personen standen u. a. gesundheitsfördernde Angebote, medizinische und psychologische Beratung sowie kreative Angebote zur Verfügung.

Das Projektkonzept sah vor, dass Lotsinnen und Lotsen die Beratungsprozesse steuern, Rückmeldungen aus den Arbeitspaketen bündeln und Fallbesprechungen anregen. Zur Integration in Arbeit sollten „JobCoaches“ eingesetzt werden. Zudem war eine enge Zusammenarbeit vorgesehen zwischen dem Jobcenter, der Agentur für Arbeit, einem Rentenversicherungsträger, einer gesetzlichen Krankenkasse, dem Integrationsfachdienst der Kommune und einem Universitätslehrstuhl.

Außerdem sollte in dem Projekt ein neuartiges „Lohnwertsystem“ erprobt werden, dass eine alternative Berechnung von Lohnkostenzuschüssen ermöglicht.

1.3 Bisherige Prüfungserkenntnisse

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in einer früheren Prüfung Erkenntnisse zur Durchführung des Bundesprogramms *rehapro* gewonnen.⁶ Die damalige Prüfung konzentrierte sich darauf, wie das BMAS die förderfähigen Modellprojekte auswählte, wie die Fachstelle das Bewilligungsverfahren abwickelte und welche Regelungen die Förderrichtlinie zum Bundesprogramm enthielt.

Wir haben festgestellt, dass das BMAS in der Planungsphase des Bundesprogramms keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hatte. Eine begleitende Erfolgskontrolle nach den Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 BHO fehlte ebenfalls. Wir kritisierten, dass das BMAS alle Modellvorhaben ohne ausreichende Prüfung und Begründung mit einer Vollfinanzierung förderte, obwohl in einzelne Projekte – darunter auch in das Projekt *Hafen* – Eigenmittel einfließen. Der Einsatz eigener Mittel spricht für das Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers und damit gegen die Notwendigkeit einer Vollfinanzierung (s. hierzu auch Tz. 4).

⁶ Abschließende Prüfungsmitteilung über die Prüfung des Bundesprogramms „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – *rehapro*“), Gz. VI 3 - 0000514 vom 25. September 2024.

Wir haben zudem ein weiteres Modellprojekt geprüft.⁷ Im Mittelpunkt stand dabei, ob das beteiligte Jobcenter und der Rentenversicherungsträger das Projekt wirtschaftlich, sparsam und entsprechend der Förderrichtlinie umsetzten. Das Jobcenter verwendete einen Teil der Zuwendung für Personal, dessen Einsatz nicht dem Projekt zuzuordnen war. Zudem unterschied sich die Projektumsetzung weder organisatorisch noch inhaltlich vom Regelgeschäft; wesentliche als innovativ beschriebene Projektbestandteile wurden nicht umgesetzt.

In den vergangenen Jahren stellten wir insgesamt eine hohe Fehleranfälligkeit bei Projektförderungen durch Jobcenter fest. Unser Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS über die Gewährung von Zuwendungen bei Projektförderungen nach § 16f SGB II enthält hierzu grundlegende Empfehlungen⁸, die unabhängig vom jeweiligen Förderinstrument auch für das Bundesprogramm rehapro von Bedeutung sind.

1.4 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben geprüft, ob das Jobcenter und die Letztempfänger der Zuwendung das Projekt wirtschaftlich und sparsam umsetzten, die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen und Festlegungen der Förderrichtlinie beachteten und ob das Jobcenter die Ziele des Projektes nachhielt und erreichte.

Hierfür haben wir im Dezember 2022 örtliche Erhebungen beim Jobcenter durchgeführt und uns ein Bild von der praktischen Umsetzung des Projektes gemacht. Dabei nahmen wir Einsicht in Projektunterlagen, führten Gespräche mit Fach- und Führungskräften und betrachteten anhand der Beratungsdokumentation den Verlauf der Projektteilnahme einzelner Leistungsberechtigter. Unsere Fallauswahl konzentrierte sich hauptsächlich auf beendete Fälle; insgesamt haben wir 25 Einzelfälle betrachtet. Das BMAS und die Bundesagentur haben zu unseren Feststellungen Stellung genommen. Die Stellungnahmen sind in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

⁷ Abschließende Prüfungsmitteilung über die Prüfung des Projektes „PRO AKTIV: Teilhabe gestalten – Arbeitsfähigkeit erhalten!“ im Rahmen des Bundesprogramms rehapro, Gz.: VI 3 - 0001409 vom 5. Dezember 2024.

⁸ Bericht vom 10. März 2023, Gz.: VI 3 - 2020 - 0554.

2 Unzureichende Umsetzung des Innovationspotenzials

Ausgangslage

Für die Förderfähigkeit eines Projektes im Bundesprogramm ist u. a. das Innovationspotenzial der einzelnen Leistungen und organisatorischen Maßnahmen entscheidend. Das BMAS bewertet eine Leistung oder organisatorische Maßnahme als innovativ, wenn sie neuartig ist und der Zuwendungsempfänger sie bislang noch nicht umgesetzt hat.⁹ Leistungen, die bereits Teil des Regelgeschäfts sind oder gesetzliche Leistungen nach dem SGB II lediglich ergänzen, sind von einer Förderung ausgeschlossen.¹⁰

Nach der Projektbeschreibung des Jobcenters¹¹ sollte das Innovationspotenzial des Projektes Hafen u. a. in folgenden Aspekten liegen:

- einer eng vernetzten Zusammenarbeit des Jobcenters mit Kooperationspartnern (z. B. Agentur für Arbeit und Rentenversicherungsträger) sowie mit Letztempfängern (z. B. einem wissenschaftlichen Institut) innerhalb einer gemeinsamen Agentur,
- der Bündelung von Beratungs- und Maßnahmeangeboten überwiegend im „Hafen Köln“,
- der individuellen Unterstützung der Projektteilnehmenden durch Lotsinnen und Lotsen¹² sowie
- der Bemessung von Lohnkostenzuschüssen nach dem Lohnwertsystem.

Gemäß § 88 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) können Arbeitgeber zur Eingliederung von Personen, deren Vermittlung wegen in ihrer Person liegender Gründe erschwert ist, einen Eingliederungszuschuss zum Ausgleich einer Minderleistung erhalten. Höhe und Dauer des Zuschusses richten sich nach dem Umfang der Leistungseinschränkung und den Anforderungen des jeweiligen Arbeitsplatzes. Der Zuschuss kann bis zu 50 % des zu berücksichtigenden Arbeitsentgelts betragen und für höchstens zwölf Monate gewährt werden.¹³ Über § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 5 SGB II gelten diese Regelungen auch im Rechtskreis SGB II.

⁹ Zum Ganzen siehe Nummer 2.1 der Förderrichtlinie zum Bundesprogramm rehapro.

¹⁰ Nummer 2.3 der Förderrichtlinie zum Bundesprogramm rehapro.

¹¹ Projektbeschreibung vom 16. November 2018.

¹² Zu ihren Aufgaben gehören nach der Projektbeschreibung vom 16. November 2018 u. a. die Beratung der Projektteilnehmenden in allen Fragen zur Rehabilitation, die Einleitung des Verfahrens zur Rehabilitation und die Klärung offener Fragen mit den Beteiligten am Verfahren zur Rehabilitation in einer Fallkonferenz.

¹³ § 89 Satz 2 SGB III.

Sachverhalt

Fehlende Kooperationsvereinbarungen

Die Projektbeschreibung sah vor, dass das Jobcenter jeweils eine Kooperationsvereinbarung mit der Agentur für Arbeit und dem Rentenversicherungsträger abschließt.

Beide Institutionen erklärten in einem „Letter of Intent“ ihre Absicht, das Projekt Hafen ohne finanzielle Beteiligung zu unterstützen. Gleichwohl hatte das Jobcenter bis zum Zeitpunkt der Erhebungen keine Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen.

Nach Angaben des Jobcenters lehnte der Rentenversicherungsträger eine vertiefte Zusammenarbeit über das Regelgeschäft hinaus ab. Bereits am 10. Juni 2021 hatte dessen Umsetzungsberatung dem Jobcenter mitgeteilt, dass der Abschluss eines Kooperationsvertrages nicht angedacht sei. Auch spätere Bemühungen des Jobcenters zum Abschluss einer Kooperationsvereinbarung blieben erfolglos.

Nach Aussage des Jobcenters konnten das Projekt deshalb die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit und den Abbau von Barrieren nicht im geplanten Umfang umsetzen. Die Reha-Beratung der Teilnehmenden mit Rehabilitanden-Status und zuständiger Kostenträgerschaft des Rentenversicherungsträgers fand nicht in den Projekträumlichkeiten statt. Nach Einschätzung des Jobcenters ließ sich damit das Ziel „Alles aus einer Hand, unter einem Dach“ nicht erreichen. Zudem stellte der Rentenversicherungsträger keine festen Zeitfenster für Videoberatungen mit Teilnehmenden und Lotsinnen bzw. Lotsen bereit, was die virtuelle Begleitung erschwerte. Persönliche Begleitungen waren pandemiebedingt ebenfalls nicht möglich.

Dabei hatte das BMAS bereits im Jahr 2017 mit allen Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung eine Verwaltungsvereinbarung zur Beschäftigung von Umsetzungsberaterinnen und -beratern geschlossen.¹⁴ Diese sollten dazu beitragen, Umsetzungsdefizite zu vermeiden, Schnittstellenprobleme zu überwinden und die Zusammenarbeit und den fachlichen Austausch auf regionaler Ebene unterstützen. Die jährlichen Personal- und Sachkosten von rund 1,4 Mio. Euro finanzierte das BMAS aus Projektmitteln.

Auf Nachfrage teilte das Jobcenter mit, es habe den Abschluss der Kooperationsvereinbarung mit der Agentur für Arbeit im Projektverlauf nicht weiterverfolgt. Die Gründe seien aufgrund von Personalwechseln heute nicht mehr nachvollziehbar. Stattdessen habe es auf bestehende Vereinbarungen zurückgegriffen.

¹⁴ Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung von Modellvorhaben nach § 11 SGB IX – regionale Umsetzungsberaterinnen und -berater im Bereich des SGB VI.

Keine Zielvereinbarungen mit Projektteilnehmenden

Nach der Projektbeschreibung sollten Lotsinnen und Lotsen nach Aufnahme in das Projekt Zielvereinbarungen mit den Teilnehmenden abschließen. Das Instrument sollte die Selbstverantwortung der Leistungsberechtigten stärken und den Zusammenhang zwischen den Maßnahmen und den späteren Ergebnissen frühzeitig verdeutlichen.

In keinem der geprüften Fälle erstellte das Jobcenter eine solche Zielvereinbarung. Auf Nachfrage teilte das Jobcenter mit, dass es seit dem 26. Oktober 2022¹⁵ das Fallmanagement-Tool der Fachanwendung „VerBIS erprobe, um damit künftig Zielvereinbarungen umzusetzen.

Übergangsweise nutzten einige Fachkräfte des Jobcenters Eingliederungsvereinbarungen¹⁶ zur Dokumentation der Projektteilnahme, während andere darauf verzichteten. Einheitliche Vorgaben zum Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen bestanden nach Angaben des Jobcenters nicht.

Begrenzter Einsatz des Lohnwertsystems

Nach der Projektbeschreibung wollte das Jobcenter im Projekt Hafen ein Lohnwertsystem als innovative Methode zur Bemessung von Lohnkostenzuschüssen einsetzen. Ziel war es, eine alternative Bemessungsgrundlage zu den gesetzlichen Regelungen nach §§ 88 ff. SGB III zu erhalten und zugleich die Validität und Akzeptanz des Systems bei Arbeitgebern zu testen. Zur Durchführung von Lohnwertmessungen ließ das Jobcenter drei JobCoaches ausbilden und zertifizieren; die Zertifizierungen schloss der Anbieter im November 2022 ab.

Das Lohnwertsystem vergleicht die Anforderungen eines Arbeitsplatzes mit der tatsächlichen Arbeitsleistung der Stelleninhaberin oder des -inhabers. Auf Grundlage standardisierter Fragebögen, ergänzender Gespräche und Beobachtungen am Arbeitsplatz ermittelt es eine mögliche Minderleistung und leitet daraus eine Empfehlung für einen Lohnkostenzuschuss ab. Die Auswertung erfolgt über eine Online-Plattform.

Kam es zu einer Integration von Personen, die am Projekt Hafen teilnahmen, ermittelte das Jobcenter den Eingliederungszuschuss weiterhin anhand der geltenden gesetzlichen Vorschriften; der ermittelte Wert aus der Lohnwertmessung diente lediglich dem Vergleich beider Systeme. Die Ergebnisse wollte das Jobcenter dem BMAS als Information zur Verfügung stellen, um Alternativen zum derzeitigen System aufzuzeigen.

Zum Zeitpunkt unserer Erhebungen (Dezember 2022) hatte das Jobcenter Lohnwertmessungen nur vereinzelt eingesetzt, da die Zertifizierungen der JobCoaches erst im

¹⁵ An dem Tag fand ein Workshop zur Projektumsetzung statt.

¹⁶ Die Eingliederungsvereinbarung war bis 30. Juni 2023 im SGB II vorgesehen. Seit 1. Juli 2023 wurde sie schrittweise durch den Kooperationsplan (§ 15 SGB II) ersetzt.

November 2022 abgeschlossen waren. Nach eigenen Angaben strebte das Jobcenter eine Fallzahl von 20 Messungen bis zum Projektende im Dezember 2023 an, um eine wissenschaftliche Auswertung zu ermöglichen. Ursprünglich war geplant, die Messungen an bis zu 750 Teilnehmenden durchzuführen (s. dazu auch Tz. 5). Da sich diese Fallzahl aus dem Kreis der Projektteilnehmenden nicht erreichen ließ, beabsichtigte das Jobcenter auch Leistungsberechtigte außerhalb des Projektes Hafen in die Lohnwertmessungen einzubeziehen und den Personenkreis auf Fälle nach § 16i SGB II¹⁷ zu erweitern. Es begründete dies mit dem verzögerten Beginn der Lohnwertmessungen und dem Ziel, das innovative Element der Lohnwertmessung im verbleibenden Projektzeitraum dennoch zu erproben.

Würdigung

Wir haben kritisiert, dass das Jobcenter die im Projekt vorgesehenen Innovationen und die dafür geplanten organisatorischen Maßnahmen und Leistungen unzureichend umsetze und daher das Innovationspotenzial kaum nutzte.

Fehlende Kooperationsvereinbarungen

Die übergreifende Zusammenarbeit mit dem Rentenversicherungsträger und der Agentur für Arbeit war ein wesentlicher Bestandteil des innovativen Ansatzes des Projektes. Die hierfür erforderlichen Kooperationsvereinbarungen kamen jedoch nicht zustande.

Die ablehnende Haltung des Rentenversicherungsträgers gegenüber einer Kooperationsvereinbarung hatte zur Folge, dass keine rechtskreisübergreifenden Fallkonferenzen mit der Reha-Beratung des Rentenversicherungsträgers, den Lotsinnen und Lotsen und den Projektteilnehmenden in den Projekträumlichkeiten stattfinden konnten. Wegen der fehlenden Möglichkeit von Videokonferenzen und pandemiebedingt war es den Lotsinnen und Lotsen auch nicht möglich, die Projektteilnehmenden zu ihren Terminen mit der Reha-Beratung zu begleiten. Dadurch konnten die Lotsinnen und Lotsen ihre Aufgaben nur eingeschränkt wahrnehmen. Diese im Projektkonzept vorgesehenen Innovationen wurden folglich nicht umgesetzt; somit fehlte ein wesentlicher Teil des innovativen Ansatzes.

Die Fortführung der Zusammenarbeit von Jobcenter und Agentur für Arbeit aufgrund bereits bestehender Vereinbarungen lässt Zweifel daran aufkommen, dass sich die Zusammenarbeit im Projekt von der bereits bestehenden Zusammenarbeit unterschied und somit als innovativ zu bewerten ist.

¹⁷ Teilhabe am Arbeitsmarkt.

Angesichts der zwischen BMAS und Rentenversicherungsträgern abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung und der Finanzierung der Stellen für Umsetzungsberaterinnen und -berater der Rentenversicherungsträger durch das BMAS ist nicht nachzuvollziehen, weshalb sich der Rentenversicherungsträger weigerte, eine Kooperationsvereinbarung mit dem Jobcenter abzuschließen. Die Umsetzungsberaterinnen und -berater sollten gerade dazu beitragen, Umsetzungsdefizite zu vermeiden und Schnittstellenprobleme zu überwinden. Die enge Zusammenarbeit war somit bereits vom BMAS angedacht und durch finanzielle Mittel unterstützt worden. Die Umsetzungsberaterinnen und -berater hätten in dieser Situation eingeschaltet werden können, um die Projektdurchführung zu gewährleisten.

Keine Zielvereinbarungen mit Projektteilnehmenden

Angesichts der in der Projektbeschreibung herausgehobenen Bedeutung der Zielvereinbarungen ist es unverständlich, dass das Jobcenter erst ab Oktober 2022 – nach mehr als zweieinhalb Jahren Projektlaufzeit – die Umsetzung von Zielvereinbarungen durch ein „VerBIS“-Tool erprobte.

Schließen die Jobcenter statt der Zielvereinbarungen Eingliederungsvereinbarungen mit den Teilnehmenden ab, ist fraglich, inwieweit es sich dabei um Innovationen handelt. Denn Eingliederungsvereinbarungen waren zu diesem Zeitpunkt das übliche Instrument, um das Vorgehen im Integrationsprozess zwischen Jobcentern und Leistungsberechtigten festzuhalten.

Begrenzter Einsatz des Lohnwertsystems

Dadurch, dass die Zertifizierungen der drei JobCoaches erst im November 2022 abgeschlossen waren, konnte das Jobcenter bis zum Erhebungszeitpunkt nur vereinzelt und damit nicht genügend Lohnwertmessungen für eine valide wissenschaftliche Auswertung durchführen. Auch hier wurde das Innovationspotenzial des neuen Systems nicht hinreichend genutzt.

Indem das Jobcenter die Lohnwertmessungen auf den Personenkreis nach § 16i SGB II ausdehnen wollte, hätte es Projektmittel für einen Verwendungszweck eingesetzt, der nicht von der Förderrichtlinie umfasst war.

Empfehlung

Wir haben dem BMAS empfohlen, vor Bewilligung von Zuwendungen für Projekte aus dem Bundesprogramm rehapro genauer zu prüfen, ob die Leistungen und organisatorischen Maßnahmen tatsächlich innovativ im Sinne der Förderrichtlinie und damit

förderfähig sind. Auch während der Projektlaufzeit, z. B. bei Vorlage der Zwischenberichte, muss das BMAS prüfen, ob das Innovationspotenzial ausreichend genutzt wird und ggf. gegensteuern.

Darüber hinaus hätte das BMAS dafür sorgen müssen, dass die Verwaltungsvereinbarung mit den Rentenversicherungsträgern umgesetzt wird, damit die Konzeptinhalte in der Praxis umgesetzt werden.

Das Jobcenter darf bei künftigen Projektförderungen nur Leistungen für Projektteilnehmende erbringen.

Stellungnahmen

BMAS und Bundesagentur halten das Projekt für innovativ, auch wenn nicht alle Elemente wie ursprünglich vorgesehen umgesetzt werden konnten. Das Projekt sei dem Kern der Innovation, sämtliche Angebote an einem Standort zu bündeln, gerecht geworden. Pandemiebedingte Einschränkungen hätten die Durchführung und Zusammenarbeit mit Dritten beeinträchtigt.

Eine neue Kooperationsvereinbarung mit der Agentur für Arbeit sei für die innovativen Ansätze nicht erforderlich gewesen. Diese seien auch mit der bestehenden Vereinbarung und einem Letter of Intent möglich gewesen. Auf dieser Grundlage hätten in den Projekträumen sowohl Sport-Scouts als auch Reha-Beratung angeboten werden können. Diese Kooperation sei im Jobcenter neuartig und Vorbild für neu etablierte Teams.

Mit dem Rentenversicherungsträger sei im März 2023 doch noch eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen worden. Anfängliche Bedenken hätten ausgeräumt werden können.

Zielvereinbarungen mit den Projektteilnehmenden habe man nicht abgeschlossen. Man habe mit dem Fallmanagement-Tool in VerBIS aber einen adäquaten Ersatz erarbeitet. Diese Modifikation könne die Innovation in der Zusammenarbeit nicht in Frage stellen. Insgesamt habe das Projekt auch ohne Zielvereinbarung mit einer Integrationsquote von 22 % (Soll 17,5 %) sehr gute Integrationsergebnisse bei der angesprochenen Zielgruppe erreicht.

Die Erprobung des Lohnwertsystems parallel zur Arbeitsaufnahme sei mangels Interesses der Arbeitgeber und Teilnehmenden sowie aufgrund von fehlenden gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht erfolgreich gewesen. Das Jobcenter habe – auf Hinweis des Bundesrechnungshofes vor Ort – bereits vor der ersten Beratung von Arbeitgebern auf die Einbeziehung von Personen verzichtet, die nicht am Projekt beteiligt waren. Die Schwierigkeiten bei der Erprobung seien dennoch ein relevanter Erkenntnisgewinn.

Die Fachstelle rehapro werde bei den Zwischennachweisprüfungen sicherstellen, dass die Innovationen ausreichend erprobt werden.

Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass das Jobcenter schließlich eine Kooperationsvereinbarung mit dem Rentenversicherungsträger abschließen konnte. Allerdings gelang dies erst rund drei Jahre nach Projektbeginn. Das BMAS sollte künftig sicherstellen, dass solche Vereinbarungen bereits zu Beginn eines Projektes vorliegen. Dies gilt auch für eine neue Kooperationsvereinbarung zwischen Agentur für Arbeit und Jobcenter. Projektbezogene Kooperationsvereinbarungen erhöhen die Transparenz und Verbindlichkeit für die gesamte Projektdauer. Mit ihnen ist für beide Seiten eindeutig, welche Maßnahmen umzusetzen sind. Ein Letter of Intent entfaltet hierfür keine verbindliche Wirkung.

Es ist verständlich, dass Projektpläne bei Bedarf angepasst werden müssen. Dies gilt insbesondere für die pandemiebedingten Einschränkungen. Auch das Fallmanagement-Tool in VerBIS kann durchaus eine geeignete Alternative zu den ursprünglich vorgesehenen Zielvereinbarungen darstellen. Nicht akzeptabel ist jedoch, dass damit ein zentrales Element des Projektes erst nach zweieinhalb Jahren Projektlaufzeit erprobt wurde. Das BMAS sollte künftig sicherstellen, dass zentrale Projektbestandteile von Beginn an zum Einsatz kommen.

Die geringe Anzahl von Lohnwertmessungen resultiert nach unserer Auffassung auch aus dem späten Start im Projekt und der kurzen Restnutzungszeit. Es blieb dadurch keine Zeit, bei allen Beteiligten ausreichend für das Verfahren zu werben, Interesse zu wecken und letztlich bei allen Teilnehmenden Messungen durchzuführen.

Wir haben nach wie vor Zweifel, dass das Innovationspotenzial ausreichend genutzt wurde. Das BMAS muss künftig die effektive und vollständige Umsetzung von Beginn an sicherstellen.

3 Zielerreichung mangels Daten nicht messbar

Ausgangslage

Nach 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. bereits

erreicht worden ist. Projektförderungen innerhalb eines Förderprogramms gelten als solche Einzelmaßnahmen. Um die Zielerreichung eines Projektes festzustellen, sind klar definierte Ziele erforderlich. Daher sollte jedes Modellprojekt im Bundesprogramm gemäß der Förderrichtlinie so gestaltet sein, dass die Überprüfbarkeit der Ergebnisse des jeweiligen Ansatzes gewährleistet ist.¹⁸

Das Bundesprogramm rehapro wird evaluiert. Der Evaluationsauftrag ist gesetzlich vorgeschrieben. Die daraus resultierenden Anforderungen an die Modellprojekte sind in der Förderrichtlinie und in der jeweiligen Bewilligung beschrieben. Das BMAS hat im Frühjahr 2019 ein Forschungskonsortium mit der Gesamtevaluation beauftragt.

Die Zuwendungsempfänger müssen 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.¹⁹ Hierfür bedarf es neben messbarer Ziele eines regelmäßigen Monitorings im Projekt. Die Daten zur Zielerreichung des Projektes dienen auch als Grundlage für die Evaluation des Bundesprogramms.

Die einzelnen Modellprojekte sollen wissenschaftlich begleitet werden. Laut Förderrichtlinie des BMAS soll diese Begleitung die Konkretisierung der Projektziele und deren Umsetzung unterstützen. Zudem soll sie eine bessere Grundlage für die Überprüfung der Zielerreichung schaffen und eine angemessene Dokumentation in Form von Berichten und Daten sicherstellen.²⁰

Im Projekt Hafen leitete das Jobcenter Zuwendungsmittel an ein Institut (Letztempfänger) weiter, dass die wissenschaftliche Begleitung durchführen sollte.

Sachverhalt

Projektziele

Das Jobcenter definierte mehrere Projektziele, ordnete sie den Zielen aus der Förderrichtlinie des Bundesprogramms zu und operationalisierte sie weitgehend.²¹ Zentrales Projektziel war, bei mindestens 75 % der Teilnehmenden die Handlungsbedarfe bis zum Ende der Projektteilnahme in mindestens einem Lebensbereich deutlich zu verringern. Dazu zählten Gesundheit, Wohnen, Soziales Netzwerk innerhalb und außerhalb

¹⁸ Nummer 1.2 der Förderrichtlinie zum Bundesprogramm rehapro.

¹⁹ Vgl. Nummer 6.2.1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P).

²⁰ Nummer 6.1 der Förderrichtlinie zum Bundesprogramm rehapro.

²¹ Übersicht aus Projektunterlagen: Ziele Förderprogramm rehapro (1.2 u. 1.1.) – Modellvorhaben Segel setzen – Hafen Köln – Erhebungen wissenschaftliche Begleitung.

der Familie, Finanzielle Situation, Qualifizierung/berufliche Kompetenzen, Alltagskompetenzen sowie Sozial- und Arbeitsverhalten.²²

Zudem sollten innerhalb von 36 Monaten für 750 Menschen mit komplexen gesundheitlichen Einschränkungen geeignete Hilfen effektiver und effizienter erbracht werden.²³

Zielerreichung nicht überprüfbar

Bis zum Zeitpunkt der Erhebungen konnte das Jobcenter nicht feststellen, ob es das zentrale Ziel bei mindestens 75 % der Teilnehmenden erreicht hat. Als Grund nannte es datenschutzrechtliche Bedenken, die die Einführung einer Datenbank verhinderten. Stattdessen nutzte das Jobcenter eine Excel-basierte Monitoringliste, in der es Daten über die Projektteilnahmen sammelte. Diese war nach Aussage des Jobcenters jedoch nicht praktikabel, da sie keine gemeinsame Dokumentation aller Projektakteure erlaubte und belastbare Auswertungen nur eingeschränkt zuließ.

Auch die wissenschaftliche Begleitung kritisierte die Ersatzlösungen: Sie seien nicht vollständig in den Prozess integriert gewesen, hätten manuelle Doppelerfassungen erfordert und die Zielerreichung nur ungenau abgebildet. Zudem fehlten für mehrere hundert Teilnehmende Angaben zu den Handlungsstrategien. Nach Einschätzung der wissenschaftlichen Begleitung ließen sich diese Daten rückblickend nicht mehr rekonstruieren.

Das Jobcenter erklärte, eine nachträgliche Datenerhebung sei nur mit außergewöhnlich hohem Aufwand und voraussichtlich mit großen Lücken möglich. Später teilte es mit, die Daten anhand von „VerBIS“-Eintragungen nacherhoben zu haben. Der Aufwand sei erheblich gewesen, die verbleibenden Lücken jedoch gering.

Wiederholte Teilnahmen nicht abgebildet

Beim Ziel der effektiveren und effizienteren Erbringung von geeigneten Hilfen für 750 Menschen mit komplexen gesundheitlichen Einschränkungen verwendete das Jobcenter abweichend den Begriff „Menschen“ statt „Teilnehmende“. Es wertete Personen als Teilnehmende, sobald diese eine Einverständniserklärung unterzeichnet hatten, und erfasste sie anschließend in der Fachanwendung COSACH²⁴. Zusätzlich führte es eine pseudonymisierte Monitoringliste, die der wissenschaftlichen Begleitung des Projektes zur Auswertung dienen sollte.

²² Vgl. Projektkonzept Tz. 1.1.2.

²³ Projektkonzept, Segel setzen – Hafen Köln; Integrierter Raum für Unterstützung und Selbsthilfe als neue Organisationsform vom 16. November 2018.

²⁴ Computergestützte Sachbearbeitung.

Zum Zeitpunkt der Erhebungen waren 529 Personen als Teilnehmende in COSACH erfasst; 66 Personen davon mindestens zweimal. Bei einer erneuten Teilnahme vergab das Jobcenter in der Monitoringliste jeweils eine neue Nummer und erfasste alle Daten erneut. Eine Verknüpfung der mehrfachen Teilnahmen derselben Person war nicht vorgesehen. Nahmen Personen mehrmals am Projekt teil, war dies anhand der Monitoringliste nicht erkennbar.

Würdigung

Wir haben kritisiert, dass das Jobcenter nicht ausreichend dafür gesorgt hatte, alle für die Überprüfung der Zielerreichung erforderlichen Daten zu erfassen. Die Excel-basierte Monitoringliste konnte die Zielerreichung nur ungenau abbilden. In der Folge konnte das Jobcenter das zentrale Projektziel, Hilfen für 750 Menschen zu erbringen, nicht belastbar messen. Zudem erfasste es über zwei Jahre die Monitoringdaten von mehreren hundert Personen nicht vollständig. Es ist nicht auszuschließen, dass Daten nicht rekonstruiert werden konnten oder aufgrund fehlender Vorgaben zur Dokumentation erst gar nicht vorlagen.

Das Bundesprogramm zielt darauf ab, neue Ansätze zu erproben und ggf. zu verstetigen. Eine verlässliche Auswertbarkeit der Projektwirkung ist daher von hoher Bedeutung. Fehlende oder fehlerhafte Daten gefährden die Aussagekraft des gesamten Modellansatzes und stellen damit auch die Rechtfertigung einer Förderung über 6,6 Mio. Euro in Frage.

Zudem haben wir beanstandet, dass das Projektkonzept uneinheitliche Zielgrößen verwendete, indem es einerseits 750 Menschen und andererseits 750 Teilnehmende als Zielgröße nannte. Bei einer Mehrfachteilnahme zählte das Jobcenter eine Person erneut, ohne die frühere Teilnahme zu verknüpfen oder zu kennzeichnen. Wiederholte Teilnahmen ließen sich daher nicht erkennen und somit auch nicht wissenschaftlich auswerten, obwohl gerade diese Informationen zur Bewertung einer nachhaltigen Projektwirkung wesentlich gewesen wären.

Empfehlung

Wir haben empfohlen, dass das Jobcenter künftig alle Daten rechtzeitig und vollständig erfasst, um Datenlücken und Mehraufwand zu vermeiden. Es muss sicherstellen, dass die Datenerfassung technisch geeignet ist und belastbare Auswertungen zur Zielerreichung zulässt. Es muss darauf achten, die Daten nach eindeutigen Kriterien und Begrifflichkeiten zu erheben, um verfälschte Aussagen zu vermeiden.

Das BMAS muss sicherstellen, dass der Zuwendungsempfänger alle erforderlichen Daten für die Erfolgskontrolle bereitstellt und in geeignete Datenbanken einpflegt.

Stellungnahmen

BMAS und Bundesagentur haben bestätigt, dass das Jobcenter aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken keine eigene Projektdatenbank aufgebaut hat. Stattdessen nutzte es eine Ersatzlösung. Deshalb sei es bis zum Projektende nur eingeschränkt möglich gewesen, die Zielerreichung vollständig abzubilden.

Auf Hinweise zur Datenlage der wissenschaftlichen Projektbegleitung habe das Jobcenter umgehend reagiert. Es habe die Daten weitgehend nacherfasst, sodass die wissenschaftliche Begleitung ihre Auswertung vornehmen konnte. Es sei zutreffend, dass eine wiederholte Teilnahme in der Monitoringliste nicht abgebildet werde. Eine verlaufsbezogene Auswertung wiederholter Teilnahmen sei bei der gewählten Vorgehensweise daher nicht möglich gewesen. Wiederaufnahmen ließen sich jedoch aus der Fachanwendung COSACH personenbezogen filtern. Solche Wiederaufnahmen hätten jedoch nur einen kleinen Anteil ausgemacht und die Ergebnisse daher nur unwesentlich beeinträchtigt. Das BMAS wolle künftig gemeinsam mit der Fachstelle rehapro sowie der Arbeitsgemeinschaft der Programmevaluation darauf achten, dass alle erforderlichen Daten zur Ergebnisdokumentation bereitgestellt würden.

Abschließende Würdigung

Die nachträgliche Datenerfassung durch das Jobcenter war nur mit erheblichem Aufwand möglich. Da über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren die Monitoringdaten von mehreren hundert Personen nicht vollständig erfasst wurden, bestehen Zweifel, ob eine vollständige Rekonstruktion der Daten möglich war. Dies kann die Aussagekraft der Evaluation beeinträchtigen.

Wir bekräftigen daher unsere Forderung, dass das Jobcenter künftig alle relevanten Daten kontinuierlich, vollständig und zeitnah erfassen muss. Die Zusage des BMAS, auf eine vollständige Datenbereitstellung zu achten, sehen wir positiv. Dabei gehen wir davon aus, dass das BMAS auch die Auswirkungen wiederholter Teilnahmen bewertet. Zum Zeitpunkt der Erhebungen befanden sich rund 12 % der Teilnehmenden erneut im Projekt. Diese Gruppe stellt eine relevante Teilmenge dar und ist für die Bewertung des Projektansatzes von Bedeutung.

4 Vollfinanzierung trotz Eigenmitteln

Ausgangslage

Nach VV Nummer 2.4 zu § 44 BHO darf eine Zuwendung nur ausnahmsweise zur Vollfinanzierung bewilligt werden, wenn die Erfüllung des Zuwendungszwecks ausschließlich bei Übernahme aller zuwendungsfähigen Ausgaben durch den Bund möglich ist. Eine Vollfinanzierung kommt in der Regel nicht in Betracht, wenn der Zuwendungsempfänger ein eigenes wirtschaftliches Interesse an der Maßnahme hat.

Nummer 4.1 der Förderrichtlinie zum Bundesprogramm sieht jedoch vor, Zuwendungen pauschal als Vollfinanzierung in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses zu gewähren. Diese Regelung hatten wir bereit bei unserer Prüfung des Bundesprogramms rehapro beanstandet.²⁵

Für die Bewilligung einer Zuwendung bedarf es grundsätzlich eines schriftlichen Antrages.²⁶ Dem Antrag ist u. a. ein Finanzierungsplan zum erforderlichen finanziellen Input sowie eine Übersicht zur Gesamtfinanzierung der zuwendungsrechtlichen Ausgaben beizufügen.²⁷ Verringern sich nach der Bewilligung die im Finanzierungsplan veranschlagten Gesamtausgaben, erhöhen sich die Deckungsmittel oder treten neue Deckungsmittel hinzu, ermäßigt sich die Zuwendung entsprechend.²⁸

Änderungen wesentlicher bewilligungsrelevanter Umstände sind der Bewilligungsbehörde unverzüglich mitzuteilen.²⁹ Andernfalls kommt ein Widerruf des Zuwendungsbescheides mit Wirkung für die Vergangenheit und eine Rückforderung der Mittel in Betracht.³⁰

Sachverhalt

Die Fachstelle rehapro bewilligte dem Jobcenter mit Bescheid vom 22. November 2019 die Zuwendung für das Projekt als Vollfinanzierung; die ANBest-P waren Bestandteil des Bescheides.

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

²⁶ VV Nummer 3.1 zu § 44 BHO in der Fassung vom 16. Mai 2001 (GMBI 2021, S. 340). Diese Verwaltungsvorschrift ist am 6. Juli 2023 außer Kraft getreten.

²⁷ VV Nummer 3.2.1 zu § 44 BHO.

²⁸ Nummer 2.1 und 2.1.2 ANBest-P.

²⁹ Nummer 5 und 5.2 ANBest-P.

³⁰ Nummer 8.1, 8.3 und 8.3.2 ANBest-P.

Bei unseren Erhebungen stellten wir fest, dass das Jobcenter zusätzlich Eigenmittel für das Projekt einbrachte, die nicht im Finanzierungsplan ausgewiesen waren. So finanzierte es ab Juli 2020 aus eigenen Mitteln eine weitere Lotsin mit rund 35 Wochenstunden Einsatz im Projekt. Diese Eigenmittel gab das Jobcenter weder in den Förderanträgen noch in den Zwischennachweisen für die Förderzeiträume 2020 und 2021 an.

Würdigung

Wir haben darauf aufmerksam gemacht, dass der Einsatz von Eigenmitteln auf ein ausreichend großes Eigeninteresse an der Umsetzung des Modellvorhabens hindeutet. Der Eigenanteil eines Zuwendungsempfängers ist von wesentlicher Bedeutung für die Wahl der Finanzierungsart und spricht gegen eine Vollfinanzierung. Auch dieses Projekt bestätigt damit unsere grundsätzliche Beanstandung der Vollfinanzierung aller Projekte im Bundesprogramm.

Zudem hat das Jobcenter gegen die in der ANBest-P geregelte Mitteilungspflicht gegenüber der Fachstelle rehapro verstoßen, da es ihr seine Beteiligung am Projekt mit Eigenmitteln nicht mitgeteilt hat. In der Folge wurden zu hohe Zuwendungsmittel ausbezahlt. Nach den ANBest-P kann dies einen Widerruf des Zuwendungsbescheides mit Wirkung für die Vergangenheit rechtfertigen.

Empfehlung

Wir haben empfohlen, dass das Jobcenter künftig bei Projektförderungen die Regelungen der ANBest-P vollständig beachtet und alle für die Bewilligung relevanten Umstände unverzüglich mitteilt.

Das BMAS muss prüfen, ob ein (Teil-)Widerruf des Zuwendungsbescheides mit Wirkung für die Vergangenheit in Betracht kommt und die Mittel zurückzufordern sind.

Stellungnahmen

Das BMAS hat ausgeführt, dass die Fachstelle rehapro die eingebrachten Eigenmittel bei der Prüfung der Verwendungsnachweise vertieft prüfen werde. Die Wahl der Vollfinanzierung halte das BMAS angesichts der Bedeutung der Erprobung innovativer Ansätze weiterhin für angemessen. Die Bundesagentur bestätigte den Einsatz zusätzlicher Eigenmittel. Nach dem Hinweis des Bundesrechnungshofes habe das Jobcenter umgehend reagiert und die Lotsin in das Projekt übernommen.

Abschließende Würdigung

Wir begrüßen die angekündigte vertiefte Prüfung der vom Jobcenter eingebrachten Eigenmittel und erkennen an, dass das Jobcenter nach unserem Hinweis zeitnah reagiert hat. Die Argumente des BMAS zur Vollfinanzierung überzeugen hingegen nicht. Wir halten an unserer Empfehlung fest, eine Vollfinanzierung nur nach Prüfung des Einzelfalls und möglicher Eigeninteressen des Zuwendungsempfängers zu gewähren.

5 Mängel bei Beschaffung und Wirtschaftlichkeit

Ausgangslage

Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Der Bund darf nur Ausgaben veranschlagen und leisten, die zur Aufgabenerfüllung notwendig sind.³¹ Dabei gelten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Deshalb sind vor jeder finanzwirksamen Entscheidung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.³²

Vergabe unterhalb der EU-Schwellenwerte

Bei Liefer- und Dienstleistungen unterhalb der EU-Schwellenwerte gilt die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO). Öffentliche Aufträge sind grundsätzlich im Wettbewerb und in transparenten Verfahren zu vergeben.³³ Der Auftraggeber muss alle Beteiligten gleich behandeln und das Verfahren von Beginn an fortlaufend dokumentieren. Je nach Fall kommt eine öffentliche oder beschränkte Ausschreibung oder eine Verhandlungsvergabe (mit oder ohne Teilnahmewettbewerb) in Betracht.

Geltung der haushaltsrechtlichen Regelungen des Bundes

Nach dem Zuwendungsbescheid vom 22. November 2019 gelten für das Jobcenter bei der Bewirtschaftung des Budgets die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes.

³¹ § 6 BHO.

³² § 7 Absatz 2 BHO.

³³ § 2 UVgO.

Die Folgebescheide an das Jobcenter verweisen darauf, dass die Bestimmungen und Hinweise des Erstbescheides fortgelten.

Sachverhalt

Kalkulation der Ausgaben für das Lohnwertsystem

Das Jobcenter plante, im Projekt Hafen ein Lohnwertsystem als innovative Leistung einzusetzen. Im (undatierten) finalen Finanzierungsplan für den Zeitraum 1. Februar 2020 bis 30. November 2022 bezifferte es die Ausgaben hierfür zunächst auf 16 080 Euro. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit einer Bedarfsanalyse führte es nicht durch.

Preisentwicklung und Anpassungen

Das Jobcenter ging zunächst davon aus, den Auftrag ohne Vergabeverfahren an einen niederländischen Anbieter vergeben zu können. Dessen Angebot vom 8. Mai 2020 lag jedoch bei 171 470 Euro und wich damit deutlich von der Kalkulation ab. Nach Rücksprache mit der Fachstelle rehapro – die darauf hinwies, dass das Lohnwertsystem nicht Kernelement des Projektes sei und ein Verzicht möglich wäre – bat das Jobcenter um ein reduziertes Angebot. Am 27. Mai 2020 legte der Anbieter ein Angebot über 44 500 Euro vor. In einem Vermerk vom 12. August 2020 begründet das Jobcenter die Abweichung zur ursprünglichen Kalkulation damit, dass es wesentliche Kostenbestandteile zuvor nicht berücksichtigt habe. Es plante, die Differenz aus dem Verwaltungskostenbudget zu decken, falls die Fachstelle rehapro der Umwidmung von Kostenpositionen nicht zustimme.

Vergabeverfahren, Aufhebung und Zuschlag

Am 4. Dezember 2020 kündigte das Jobcenter an, das System auszuschreiben. Die öffentliche Ausschreibung startete jedoch erst am 9. September 2021. In der Leistungsbeschreibung stellte das Jobcenter das System als Methode für eine validere Bemessung von Lohnkostenzuschüssen dar und ging von höchstens 750 Berechnungen aus.

Im Verfahren ging nur ein Angebot ein, und zwar das des niederländischen Anbieters, mit dem das Jobcenter bereits zuvor in Kontakt stand. Das Jobcenter hob die Ausschreibung am 1. Oktober 2021 auf, weil der Anbieter eine geforderte Zertifizierung nicht vorlegen konnte.

Direkt im Anschluss führte das Jobcenter mit demselben Anbieter eine „Verhandlungsvergabe mit nur einem Wirtschaftsteilnehmer³⁴“ durch und erteilte ihm am 28. Oktober 2021 den Zuschlag³⁵ zu einem Preis von 61 402,81 Euro. Das Jobcenter unterzeichnete zwei Vergabevermerke³⁶ jeweils am 19. Januar 2022. Den zeitlichen Verzug begründete es mit Abstimmungen zur Begründung der Verfahrenswahl (u. a. mit externem Rechtsbeistand).

Würdigung

Das Jobcenter war verpflichtet, die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu beachten. Vor der Beschaffung hätte es eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 BHO durchführen müssen. Dabei hätte es u. a. prüfen müssen, ob das Lohnwertsystem erforderlich ist und ob die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zur geplanten Nutzung stehen – auch unter Einbeziehung der zeitlichen und finanziellen Aufwände für Qualifizierung und Anwendung.

Als das Angebot deutlich von der ursprünglichen Kalkulation abwich und die Fachstelle rehapro auf einen möglichen Verzicht hingewiesen hatte, hätte das Jobcenter die Entscheidung, das Lohnwertsystem zu beschaffen, in Frage stellen müssen. Der erhebliche Zeitverzug verkürzte die Nutzungsdauer des Systems deutlich. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb das Jobcenter an der Beschaffung festhielt – zumal die angestrebten 20 Fälle weit von der ursprünglichen Größenordnung (750 Fälle) abwichen. Eine Aktualisierung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wäre zwingend erforderlich gewesen. Diese hätte wahrscheinlich zu der Erkenntnis geführt, dass von der geplanten Maßnahme Abstand zu nehmen ist.

Zudem bestehen Zweifel an der Transparenz des Vergabeverfahrens, weil während der Ausschreibung ein enger Austausch zwischen Jobcenter und Anbieter stattfand. Auch bleibt unklar, wie das Jobcenter den Zuschlag am 28. Oktober 2021 erteilen konnte, wenn die Begründung für die Verhandlungsvergabe erst später abschließend dokumentiert wurde. Nicht erklärlich ist außerdem, dass eine zuvor geforderte Zertifizierung im späteren Verfahren entfallen konnte.

³⁴ Vgl. § 8 Absatz 4 Nummer 10 in Verbindung mit § 12 Absatz 3 UVgO.

³⁵ Bei dieser Verhandlungsvergabe wurde eine ISO 27001:2017 Zertifizierung nicht gefordert. Das Jobcenter begründete dies damit, dass der Anbieter bei der Eignungsprüfung vor der Verhandlungsvergabe eine ISO 27001:2013 Zertifizierung nachweisen konnte. Das notwendige Niveau zum Schutz von Daten könne auch mit dieser Zertifikatsversion nachgewiesen werden, da sich diese inhaltlich faktisch kaum unterscheiden.

³⁶ Vergabevermerk I: Wahl der Verfahrensart/Konzeptionierung der Vergabe und Vergabevermerk II: Nachforderung/Aufhebung/Vergabeentscheidung.

Empfehlung

Wir haben empfohlen, dass das Jobcenter künftig für alle finanzwirksamen Entscheidungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführt und diese bei geänderten Rahmenbedingungen aktualisiert.

Das Jobcenter muss zudem Vergabeverfahren strikt vergaberechtskonform durchführen und vor Zuschlagserteilung prüfen, ob die Voraussetzungen für die gewählte Verfahrensweise vorliegen.

Stellungnahmen

Das BMAS hat angekündigt, dass die Fachstelle rehapro die Beanstandungen in der Verwendungsnachweisprüfung vertieft prüfen werde. Die Bundesagentur hat die Bedeutung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bestätigt. Rückblickend räume das Jobcenter ein, dass eine erneute Wirtschaftlichkeitsuntersuchung notwendig gewesen wäre. Einen Verstoß gegen das Transparenzgebot oder Wettbewerbsgrundsätze sehe das Jobcenter nicht.

Abschließende Würdigung

Die vorgetragenen Argumente können unsere Zweifel an der Transparenz und Unabhängigkeit des Verfahrens nicht ausräumen. Wir begrüßen daher die vom BMAS angekündigte vertiefte Prüfung des Vergabeverfahrens durch die Fachstelle rehapro.

6 Verstöße gegen Dokumentationspflichten

Ausgangslage

Nach Nummer 6.5 ANBest-P hat der Zuwendungsempfänger die relevanten Belege, Verträge und sonstigen projektbezogenen Unterlagen grundsätzlich fünf Jahre nach Vorlage des Verwendungsnachweises aufzubewahren.

Der Bundesrechnungshof ist nach § 91 BHO zur Prüfung bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung berechtigt, soweit sie Bundeszuwendungen erhalten.

Sachverhalt

In der Ablage des Jobcenters waren E-Mails zur Projektdokumentation verschlüsselt gespeichert. Weder das Jobcenter noch der Support konnten diese E-Mails öffnen. Die Verschlüsselung stammte von einem inzwischen ausgeschiedenen Mitarbeiter. Weitere wesentliche Projektunterlagen waren nicht mehr auffindbar.

Würdigung

Wir haben es für nicht akzeptabel gehalten, dass ein Jobcenter wesentliche Bestandteile der Aktenführung nicht vorlegen konnte. Dadurch konnte der Bundesrechnungshof sein Prüfungsrecht nicht vollständig wahrnehmen; zugleich lag ein Verstoß gegen die Dokumentationspflichten nach Nummer 6.5 der ANBest-P vor.

Empfehlung

Wir haben das Jobcenter aufgefordert, Dateien künftig so in der digitalen Ablage oder e-Akte abzulegen, dass sie vollständig verfügbar und prüfbar sind.

Stellungnahmen

BMAS und Bundesagentur haben diese Einschätzung geteilt; das Jobcenter sei sensibilisiert und wolle die Dokumentationspflichten künftig beachten.

Abschließende Würdigung

Wir gehen davon aus, dass das Jobcenter die Dokumentationspflichten zukünftig erfüllen wird.

Wir schließen die Prüfung insgesamt ab.

Rabenschlag

Thees

Beglaubigt: Petra Schmid, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.