

Interne Revision

Revision SGB III

Bericht

gemäß § 386 SGB III

Gutscheinverfahren in der Arbeitsvermittlung



Bundesagentur für Arbeit

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	1
2	Revisionsergebnisse	2
2.1	Fördervoraussetzungen und Ermessen.....	2
2.2	Ausgestaltung der Gutscheine.....	2
2.2.1	Maßnahmeziel und -inhalte	2
2.2.2	Regionale Gültigkeit	3
2.2.3	Zeitliche und geldwerte Begrenzung.....	3
2.3	Aktivitäten vor Beginn der Maßnahme	3
2.4	Aktivitäten während und nach der Maßnahme.....	4
2.5	Fachaufsicht.....	4
3	Ergebnisse des BRH-Monitorings	5
4	Zusammenfassende Empfehlung	5

Anlage Revisionsumfang und -methode

1 Zusammenfassung

Für die Unterstützung der Kundinnen und Kunden im Integrationsprozess stehen den Vermittlungsfachkräften unterschiedliche Instrumente zur Verfügung. Im Vergleich zu eingekauften Fördermaßnahmen mit festgelegten Inhalten (Vergabemaßnahmen) bieten Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine (AVGS)¹ sowie Bildungsgutscheine (BGS)² mehr Flexibilität für die Berücksichtigung individueller Kundenbedarfe. Die Vermittlungsfachkräfte haben die Möglichkeit, die Gutscheine inhaltlich, zeitlich und regional an den jeweiligen Erfordernissen auszurichten. Die Kundinnen und Kunden entscheiden sich für einen passenden Anbieter. Diese Wahlfreiheit soll den Wettbewerb zwischen den Maßnahmeträgern fördern und zu einer besseren Qualität beitragen.

Die Interne Revision hat im Jahr 2019 untersucht, ob die Vermittlungsfachkräfte AVGS und BGS zielgerichtet und korrekt einsetzen.³

Im Ergebnis ihrer Prüfung hat die Interne Revision mehrere Verbesserungsbedarfe identifiziert. Die Agenturen für Arbeit (AA) sollten

- die Gutscheine inhaltlich stärker am individuellen Bedarf der Kundinnen und Kunden ausrichten,
- auf die Empfehlung konkreter Maßnahmeträger verzichten, um das Neutralitätsgebot zu beachten,
- die Kundinnen und Kunden im Förderprozess intensiver begleiten und
- die Ergebnisse der eingesetzten Maßnahmen konsequent nachhalten.

Beim Einsatz von BGS gab es seltener Auffälligkeiten als bei AVGS.

Die Interne Revision hat im Rahmen ihrer Prüfung außerdem ein sogenanntes BRH-Monitoring durchgeführt: Im Jahr 2017 hat der Bundesrechnungshof (BRH) in mehreren AA den Einsatz von AVGS geprüft.⁴ In seiner abschließenden Prüfungsmittelung⁵ zeigte der BRH Verbesserungspotenziale beim Einsatz und bei der Ausgestaltung der Gutscheine sowie bei zentralen Regelungen auf.

Im Rahmen ihres Monitorings stellte die Interne Revision fest, dass die BA die dem BRH zugesagten zentralen Verbesserungsmaßnahmen zielführend umgesetzt hat. Jedoch zeigte sich in der Revision auch, dass beim Umgang der Vermittlungsfachkräfte mit den AVGS noch immer Verbesserungsbedarfe bestanden, auf die bereits der BRH hingewiesen hatte. Beispielsweise waren Förderentscheidungen noch immer nicht nachvollziehbar dokumentiert.

**Revisions-
ergebnisse**

BRH-Monitoring

**In den AA weiterhin
Verbesserungs-
bedarfe**

¹ Nach § 45 SGB III.

² Nach §§ 81 ff. SGB III.

³ Um vergleichbare Ergebnisse für beide Gutscheinenten zu erhalten, wurden nur BGS mit einer Förderdauer von bis zu drei Monaten (analog zur maximalen Förderdauer von AVGS) in die Prüfung einbezogen.

⁴ Hierbei wurden 304 Gutscheine aus dem Zeitraum vom 01.01.2014 bis 31.08.2015 geprüft.

⁵ Prüfungsmittelung des Bundesrechnungshofs vom 25. Juli 2017 („Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein nach § 45 Abs. 4 SGB III“).

2 Revisiionsergebnisse

Die Revisiionsergebnisse werden nachfolgend für beide Gutscheinarten gemeinsam dargestellt. Soweit erforderlich, wird in den Ausführungen nach AVGS und BGS differenziert.

2.1 Fördervoraussetzungen und Ermessen

Die Vermittlungsfachkräfte müssen im Vorfeld einer Förderung prüfen, ob die geplante Maßnahme geeignet ist, die beruflichen Eingliederungschancen der Kundinnen und Kunden zu verbessern. Die Förderentscheidung sowie das ausgeübte Ermessen⁶ sind nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die Vermittlungsfachkräfte erkannten und thematisierten die Handlungsbedarfe der Kundinnen und Kunden frühzeitig. Sie schalteten bei Bedarf zur Abklärung der Eignung den Ärztlichen Dienst oder den Berufspsychologischen Service ein und händigten die Gutscheine überwiegend zeitnah aus.

**Förderbedarfe
zeitnah aufgegriffen**

Bei den BGS lagen die Fördervoraussetzungen in jedem geprüften Fall vor. Bei den AVGS war der Produkteinsatz in 30 % der geprüften Fälle für die Interne Revision nicht plausibel. Beispielsweise wurde in einem Fall ein AVGS für ein Bewerbungstraining ausgegeben, obwohl dem Kunden bereits eine schriftliche Einstellungszusage vorlag. In anderen Fällen waren die Sprachkenntnisse nicht ausreichend für eine Maßnahmeteilnahme.

**Einsatz der AVGS
nicht immer
plausibel**

Insgesamt waren 45 % der Entscheidungen zu bewilligten Gutscheinen⁷ unzureichend dokumentiert. Die Notwendigkeit der Förderung, einschließlich der Ermessensentscheidung, war für die Interne Revision in diesen Fällen nicht nachvollziehbar. Die befragten Vermittlungsfachkräfte und Führungskräfte gaben hierfür unterschiedliche Gründe an. Teilweise zeigten sie kein Verständnis für die Notwendigkeit einer ausreichenden Dokumentation. Vereinzelt wurde auf die Dokumentation verzichtet, weil man andere Prioritäten setzte.

**Unzureichende
Dokumentation**

2.2 Ausgestaltung der Gutscheine

2.2.1 Maßnahmeziel und -inhalte

Die inhaltliche Ausgestaltung der Gutscheine wies bei den BGS eine gute Qualität auf. Bei den AVGS zeigten sich deutliche Verbesserungsbedarfe. In 30 % der geprüften AVGS passte das Ziel bzw. der Inhalt der geplanten Maßnahme nicht zum individuellen Kundenbedarf.⁸ Der Maßnahmeinhalt war in 34 % der Fälle nur unzureichend beschrieben. Beispielsweise wurde nur der Begriff „Integrationscoaching“ verwendet, ohne näher festzulegen, wie die Maßnahme ausgestaltet sein sollte. Dies kann es den Kundinnen und Kunden erschweren, den Gutschein passgenau bei einem Maßnahmeträger einzusetzen.

**Maßnahmeziel und
Inhalte der AVGS
nicht ausreichend
beschrieben**

Den Vermittlungsfachkräften war nicht immer klar, welche Anforderungen bei der Beschreibung von Ziel und Inhalten der durch den AVGS geförderten Maßnahmen zu erfüllen sind. Teilweise entschieden sie sich auch bewusst dafür, Maßnahmeinhalte nur grob zu benennen, und überließen die nähere inhaltliche Ausgestaltung den Kundinnen und Kunden. Die Interne Revision konnte in den geprüften Fällen keine fachlichen Gründe erkennen, die diese Vorgehensweise rechtfertigen könnten.

⁶ Bei der Ausübung von Ermessen sind der Entscheidung die Umstände des Einzelfalls zugrunde zu legen. Dabei sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Verhältnismäßigkeit zu beachten (§ 7 SGB III sowie § 39 SGB I).

⁷ 54 % der AVGS- und 26 % der BGS-Bewilligungen.

⁸ Beispielsweise wurde ein AVGS für ein Bewerbungstraining ausgehändigt, obwohl der Abbau von Sprachdefiziten vereinbart war.

2.2.2 Regionale Gültigkeit

Nach der Weisungslage sollen sich die Vermittlungsfachkräfte bei der Festlegung der regionalen Beschränkung an dem in der Region vorhandenen Maßnahmeangebot und einem zeitnahen Maßnahmebeginn orientieren. Der Maßnahmeort hat Auswirkungen auf teilnehmerbezogene Kosten (z. B. Fahrkosten und Kosten für auswärtige Unterbringung). Die Entscheidung ist zu begründen und zu dokumentieren. Bei AVGS ist vorgesehen, die Gültigkeit in der Regel auf eine bestimmte Region zu beschränken. Das Fachverfahren COSACH⁹ unterstützt die entsprechende Eintragung auf dem Gutschein. Wenn berechtigte Gründe vorliegen, ist auch eine bundesweite Gültigkeit zulässig.

Bei BGS ist das entsprechende Feld in COSACH mit dem Tagespendelbereich vorbelegt. Soll die regionale Gültigkeit erweitert werden, muss die Vermittlungsfachkraft diese manuell im Rahmen einer Ermessensentscheidung festlegen. Bei den geprüften BGS gab es bezüglich der regionalen Gültigkeit keine Auffälligkeiten.

Bei BGS keine Auffälligkeiten

48 % der geprüften AVGS waren regional nicht beschränkt, ohne dass hierfür eine Begründung vorlag. Diese Gutscheine waren überwiegend mit einer bundesweiten Gültigkeit ausgestellt, beispielsweise für ein Bewerbungstraining, ein Integrationscoaching oder einen Sprachkurs. Anhand der Dokumentation war nicht nachvollziehbar, ob beispielsweise vor Ort kein passendes Maßnahmeangebot vorhanden war. Aus Sicht der Internen Revision wird dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in diesen Fällen nicht ausreichend Rechnung getragen. Aus den Interviews und Fallbesprechungen ging hervor, dass die Vermittlungsfachkräfte teilweise nicht nachvollziehen konnten, warum sie die Begründung für eine überregionale Gültigkeit dokumentieren sollten. Zum Teil gaben sie an, dass ihnen die Notwendigkeit der Dokumentation nicht bekannt war.

AVGS häufig mit bundesweiter Gültigkeit

2.2.3 Zeitliche und geldwerte Begrenzung

Um einen zeitnahen Maßnahmebeginn zu gewährleisten, ist die Gültigkeit der ausgestellten Gutscheine zu befristen. Dies ist in jedem der geprüften Fälle erfolgt.

Keine Auffälligkeiten

Der BRH hatte in seiner Prüfung bei einer AA festgestellt, dass der Wert von AVGS durch Eurobeträge begrenzt wurde. Wertgrenzen sind nicht zulässig. Die Förderung umfasst die Übernahme der jeweils angemessenen Kosten für die Teilnahme, soweit dies für die berufliche Eingliederung notwendig ist.¹⁰ Unter den von der Internen Revision geprüften Fällen gab es keine Fälle mit geldwerten Begrenzungen.

2.3 Aktivitäten vor Beginn der Maßnahme

Da die Gutscheinverfahren besondere Anforderungen an die Eigenverantwortung der Kundinnen und Kunden stellen, sind Erläuterungen zum weiteren Vorgehen und der Suche nach geeigneten Anbietern erforderlich. Die Vermittlungsfachkräfte müssen hierbei die Neutralitätspflicht der BA sowie die Freiheit der Kundinnen und Kunden bei der Auswahl der Maßnahmeträger beachten. Um den freien Wettbewerb nicht einzuschränken, dürfen Vermittlungsfachkräfte keine Maßnahmeträger empfehlen.

⁹ Das IT-Verfahren COSACH (Computerunterstützte Sachbearbeitung) dient der Abwicklung von Förderleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

¹⁰ § 45 Abs. 1 Satz 4 SGB III.

Interne Revision

In 24 % der Fälle, in denen eine Beratung erfolgte, war für die Interne Revision nicht nachvollziehbar, ob das weitere Vorgehen im Gutscheilverfahren¹¹ besprochen wurde. In 15 % der relevanten Fälle¹² enthielten die Beratungsvermerke unzulässige Hinweise auf bestimmte Träger oder Maßnahmen. Teilweise waren auch Flyer einzelner Träger ausgehändigt worden. Dieses Vorgehen begründeten die befragten Vermittlungsfachkräfte damit, gute Erfahrungen mit bestimmten Trägern weitergeben zu wollen.

Neutralitätspflicht teilweise verletzt

In 28 % der Fälle hielten die Vermittlungsfachkräfte die zeitnahe Einlösung ausgehändigter Gutscheine (überwiegend AVGS) nicht nach.¹³ Waren Gutscheine dagegen bereits abgelaufen, besprachen sie in der überwiegenden Zahl der Fälle mit den Kundinnen und Kunden, warum der Gutschein nicht eingelöst wurde, und leiteten die notwendigen nächsten Schritte ein. Eine frühzeitige Nachhaltung, noch während der Gültigkeitsdauer der Gutscheine, könnte aus Sicht der Internen Revision Verzögerungen im Integrationsprozess und die Dauer von Mittelbindungen reduzieren.

Einlösung zum Teil nicht nachgehalten

2.4 Aktivitäten während und nach der Maßnahme

Werden Gutscheine für sehr kurze Maßnahmen¹⁴ eingelöst, sind Kundenkontakte während der Teilnahme teilweise verzichtbar. Bei längeren Maßnahmen kann eine durchgängige Betreuung zielführend sein. In 47 % der Fälle, in denen aus Sicht der Internen Revision eine individuelle Betreuung sinnvoll gewesen wäre, ist diese nicht erfolgt. Beispielsweise wurden regelmäßige Stellensuchläufe nicht fortgeführt, obwohl sich der Zielberuf durch die Maßnahmeteilnahme nicht änderte. Abweichend von der Einschätzung der Internen Revision vertraten die befragten Vermittlungsfachkräfte die Auffassung, dass eine durchgehende Betreuung in vielen Fällen nicht notwendig oder sogar hinderlich für die Maßnahmeteilnahme gewesen wäre.

Häufig kein Kundenkontakt während der Maßnahme

Auch nach dem Ende der Maßnahmen waren die Aktivitäten der geprüften AA in 30 % der relevanten Fälle¹⁵ nicht ausreichend. Beispielsweise verzichteten die Vermittlungsfachkräfte auf eine Besprechung der Maßnahmeergebnisse, versäumten eine zeitnahe Aktualisierung der Bewerberdaten im Fachverfahren VerBIS¹⁶ oder erstellten keine weiteren Vermittlungsvorschläge. Der Zeitplan des Absolventenmanagements schien pauschal auf längere Maßnahmen ausgerichtet zu sein, so dass die Nachhaltung von AVGS- und kürzeren BGS-Maßnahmen weniger intensiv erfolgte.

Auch nach Maßnahmeende zu wenig Aktivitäten

2.5 Fachaufsicht

Die Erkenntnisse der geprüften AA aus der Fachaufsicht stimmten in wesentlichen Punkten mit den Feststellungen der Internen Revision überein. Die AA hatten teilweise bereits Maßnahmen zur Verbesserung eingeleitet. Beispielsweise wurde ein Hilfsmittel entwickelt, um die Vermittlungsfachkräfte bei der Dokumentation ihrer Förderentscheidung zu unterstützen. Außerdem hatten die AA verschiedene Austausch- und Informationsformate initiiert, um die Fachlichkeit der Vermittlungsfachkräfte zu stärken.

Zielführende Maßnahmen eingeleitet

¹¹ Zum Beispiel die freie Trägerwahl und die Voraussetzungen zur Einlösung des Gutscheins.

¹² 22 AVGS und 6 BGS.

¹³ Zum Beispiel erfolgte keine Nachfrage zum Stand der Recherche nach Maßnahmen.

¹⁴ Beispielsweise Bewerbungstrainings oder Lehrgänge für einen Staplerschein mit einer Dauer von wenigen Tagen.

¹⁵ Fälle, in denen Aktivitäten nach Ende der Maßnahme notwendig waren, da noch keine Arbeitsaufnahme oder anderweitige Perspektive feststand.

¹⁶ Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem.

Interne Revision

Die von den geprüften AA ergriffenen Maßnahmen sind aus Sicht der Internen Revision geeignet, den Umgang der Vermittlungsfachkräfte mit den Gutscheilverfahren zu verbessern.

3 Ergebnisse des BRH-Monitorings

Die Interne Revision hat geprüft, inwieweit die BA ihre Zusagen gegenüber dem BRH zur Prüfung „Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein nach § 45 Abs. 4 SGB III“ eingehalten hat.

**Zentrale
Maßnahmen
umgesetzt**

Die zugesagten zentralen Maßnahmen wurden aus Sicht der Internen Revision zielführend umgesetzt:

- Die BA hat in ihrem Internet-Portal die Seite „Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein (AVGS)“ eingerichtet. Über einen schnellen Zugang zu den relevanten Informationen und eine hohe Transparenz über die Maßnahmen, für die der Gutschein einsetzbar ist, sollen Kundinnen und Kunden bei der Suche nach passenden Maßnahmeangeboten unterstützt werden.
- Das IT-Verfahren COSACH grenzt den Gutschein nun automatisch auf eine Region ein. Ist eine bundesweite Gültigkeit erforderlich, muss diese Einstellung durch die Vermittlungsfachkraft explizit ausgewählt und begründet werden.
- Der inhaltliche Gestaltungsspielraum, den Gutscheinmaßnahmen bieten, wurde erweitert. Die Geschäftsanweisung und die „Praktischen Umsetzungshilfen“ lassen nun in begründeten Einzelfällen die zeitgleiche Ausstellung mehrerer Gutscheine mit unterschiedlichen Maßnahmezielen zu. Die geprüften AA haben diese Möglichkeit in Einzelfällen genutzt.

Die Qualität des dezentralen Umgangs der Vermittlungsfachkräfte mit den AVGS hat sich im Prüfungszeitraum der Internen Revision im Vergleich zu den Ergebnissen des BRH nicht wesentlich verbessert. Bei der Ausgestaltung der Gutscheine hat die Interne Revision in Teilbereichen Verbesserungen festgestellt. Bei vielen anderen Prozessschritten gibt es jedoch weiterhin Handlungsbedarf (vgl. Ziffer 2).

4 Zusammenfassende Empfehlung

Die genannten Verbesserungsansätze betreffen die dezentrale Umsetzungsverantwortung der AA. Die Interne Revision hat den geprüften Dienststellen entsprechende Hinweise gegeben.

Im Hinblick auf die schon seit längerer Zeit bestehenden Handlungsbedarfe beim Umgang der Vermittlungsfachkräfte mit dem Gutscheilverfahren sollte nach Einschätzung der Internen Revision auch die Zentrale neue Impulse zur qualitativen Verbesserung setzen.

Die Zentrale sollte mit weiteren Impulsen darauf hinwirken, dass die AA einen ordnungsgemäßen und zielführenden Einsatz der Gutscheine sicherstellen.

Empfehlung

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den Internationalen Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision durchgeführt.

Revisionsumfang und -methode

Der Vorstand hat die Interne Revision beauftragt, eine Revision zum Thema „Umsetzung des Gutscheinverfahrens durch die Vermittlungsfachkräfte“ durchzuführen.

In die Prüfung wurden drei AA aus verschiedenen Regionaldirektionsbezirken einbezogen. Je AA hat die Interne Revision 45 Kundendatensätze geprüft. Erfasst wurden jeweils 15 BGS, 15 AVGS zur Heranführung an den Arbeitsmarkt und 15 AVGS zum Abbau von Vermittlungshemmnissen, die im Zeitraum vom 01.05.2018 bis 30.04.2019 eingelöst wurden bzw. abgelaufen sind. Wurden in diesem Zeitraum für eine Kundin bzw. einen Kunden mehrere Gutscheine eingesetzt, hat die Interne Revision alle Gutscheine in die Prüfung einbezogen. Insgesamt wurden in der Prüfung 200 Gutscheine berücksichtigt.¹

In der Einzelfallprüfung wurden, beginnend mit der Feststellung des Förderbedarfs, alle Aktivitäten im Beratungs- und Vermittlungsprozess betrachtet. Anhand konkreter Beispiele hat die Interne Revision Fallbesprechungen mit den arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkräften durchgeführt. Zudem wurden Interviews mit Fach- und Führungskräften der AA geführt.

Nicht im Revisionsumfang enthalten waren

- Datensätze von Jugendlichen in der Ausbildungsvermittlung, Rehabilitanden/-innen, Schwerbehinderten und Kundinnen und Kunden mit ergänzenden Leistungen aus der Grundsicherung,
- Prozesse der Operativen Services,
- Zertifizierungen der Träger,
- Funktionalitäten der genutzten IT-Verfahren sowie
- datenschutzrechtliche Aspekte.

Revisionszeitraum: Juni bis Oktober 2019

¹ 131 AVGS und 69 BGS.