

IT-Betriebssicherheit im Arbeitsmarktservice**Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen**

17 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das AMS hervor:

(1) Der IT-Betrieb und insbesondere der Rechenzentrumsbetrieb sollte nach Leistungsparametern, die messbar und nutzerrelevant sind, verrechnet werden. Weiters wäre ein Kostencontrolling einzurichten, in dem die Kosten der IT den einzelnen IT-Leistungen zuordenbar und daher auch steuerbar sind. (TZ 5)

(2) Das Vergabeverfahren betreffend alle externen IT-Dienstleister wäre so zu wählen, dass die Angemessenheit der Preise beurteilbar ist. (TZ 7)

(3) Das Grobkonzept sollte zusammen mit dem späteren Feinkonzept einer unabhängigen technischen Prüfung auf Risikominimierung und Machbarkeit unterzogen werden. (TZ 9)

(4) Im Rahmen der Erstellung des Feinkonzepts wären Verhandlungen mit dem bisherigen IT-Dienstleister hinsichtlich einer Reduzierung der Zahlungen während der Kündigungsfrist zu führen. (TZ 12)

(5) In einigen repräsentativen Applikationen wäre die derzeitige Verfügbarkeit am Arbeitsplatz zu überwachen, um nach einer Transition Vergleichswerte heranziehen zu können. (TZ 13)

(6) Mit dem bisherigen IT-Dienstleister wäre eine Mitwirkungsverpflichtung für die Dauer der Transition sowie hiezu eine Schlichtungsvereinbarung anzustreben, die jener aus dem geplanten neuen Leistungsvertrag zwischen künftigem Auftragnehmer und Auftraggeber nachgebildet ist. (TZ 14)

R
H



Bericht des Rechnungshofes

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS

R
H

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	226
Abkürzungsverzeichnis _____	227

BMASK

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS

KURZFASSUNG _____	229
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	237
Rechtsgrundlagen für die Vergabe der Kursmaßnahmen durch das AMS _____	238
Bedeutung und Entwicklung der Kursmaßnahmen _____	244
Organisation und Kosten des Einkaufsapparats _____	247
Controlling des Einkaufs _____	248
Vergabe der Kursmaßnahmen _____	254
Geschäftliche Beziehungen zu einem Erwachsenenbildungs-Unter- nehmen _____	261
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	268

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Vergabeverfahrensarten von Mitte 2005 bis Mitte 2010 _____	242
Tabelle 2: Entwicklung der Zahlungen 2005 bis 2009 _____	244
Tabelle 3: Anzahl der Kursprojekte und Zahlungen 2006 bis 2009 nach Bundesländern _____	245
Abbildung: Planungsablauf _____	247
Tabelle 4: Zahlungen des AMS Wien an das private Erwachsenenbildungs-Unternehmen 2001 bis 2008 _____	261

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AMS	Arbeitsmarktservice
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BM1	Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen
BM2	Richtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwand bei Bildungsträgern
bspw.	beispielsweise
BVergG	Bundesvergabegesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EUR	Euro
ff.	fortfolgend
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.R.	in der Regel
i.V.m.	in Verbindung mit
IT	Informationstechnologie
leg. cit.	legis citatae
Mill.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalente(n)
z.B.	zum Beispiel

R
H

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS

Die aktive Marktbearbeitung zur Beschaffung von Kursmaßnahmen besaß im Arbeitsmarktservice nur einen geringen Stellenwert. Im Arbeitsmarktservice fehlten österreichweite Preis- und Leistungsvergleiche je Region und Kursanbieter, um möglichst günstige Angebotspreise zu erzielen. Dadurch wurde die Bildung von regional begrenzten Teilmärkten mit wenigen Bildungsträgern und höheren Preisen begünstigt.

Das Arbeitsmarktservice führte im Zeitraum von Mitte 2005 bis Mitte 2010 bundesweit rd. 10.200 Vergaben von Kursmaßnahmen durch. Ein Viertel der bezahlten Mittel von rd. 1.293 Mill. EUR entfiel dabei auf Vergaben durch Wettbewerbsverfahren. Die Wirtschaftlichkeit der Abwicklung der Beschaffungsvorgänge war aufgrund fehlender Kennzahlen und Auswertungen durch das Arbeitsmarktservice Österreich nicht beurteilbar.

Trotz der dem Arbeitsmarktservice Wien seit 2005 bekannten geringen Bonität eines privaten Erwachsenenbildungs-Unternehmens steigerte es den Geschäftsumfang mit diesem Unternehmen von rd. 5,34 Mill. EUR auf rd. 11,86 Mill. EUR im Jahr 2007. Die Zunahme lag mit rd. 122 % deutlich über dem Anstieg der Kursvergaben des Arbeitsmarktservice an andere Bildungsträger in Höhe von rd. 40 %.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Einkaufsorganisation, der Wirtschaftlichkeit des Zukaufs der Kursmaßnahmen sowie der Ordnungsmäßigkeit der Vergabeverfahren anhand einer Stichprobe im Arbeitsmarktservice (AMS). Weiters nahm der RH eine vertiefte Überprüfung der Gebarung der Landesgeschäftsstellen des AMS, und zwar des AMS Wien, des AMS Niederösterreich und des AMS Burgenland im Bereich

Kurzfassung

der Vergabe von Kursmaßnahmen an ein privates Erwachsenenbildungs-Unternehmen vor. (TZ 1)

Rechtsgrundlage für die Vergabe der Kursmaßnahmen durch das AMS

Rechtliche Grundlagen

Das Bundesvergabegesetz stellte die zentrale Rechtsgrundlage für die Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS dar. Dabei durften in einem frei gestaltbaren, jedoch den Erfordernissen der Transparenz und des Wettbewerbs entsprechenden Verfahren mit mindestens zwei Unternehmern die Kursmaßnahmen vergeben werden; im Ausnahmefall durfte auch nur mit einem Bieter verhandelt werden. (TZ 2)

Für die Konzeption und Beschaffung von Kursmaßnahmen erließ das AMS Österreich die „Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen“ sowie die „Richtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen bei Bildungsträgern“. Die Durchführung der Vergabe und der Abrechnung der Kursmaßnahmen oblag den Landesgeschäftsstellen des AMS. (TZ 2, 3)

Vergabe- und Abrechnungsrichtlinien

Die beiden Richtlinien erlaubten den Landesgeschäftsstellen einen erheblichen Freiraum bei der Gestaltung und Beschaffung der Kursmaßnahmen. Dieser förderte die Bildung kleiner abgeschlossener Teilmärkte mit einem höheren Preisniveau. Ein Vergleich bzw. eine Beurteilung der wirtschaftlichen Angemessenheit des jeweiligen Ressourceneinsatzes bei der Beschaffung der Kursmaßnahmen zwischen den Landesgeschäftsstellen fehlte. (TZ 4)

Angewendete Vergabeverfahren

Die Landesgeschäftsstellen konnten im Rahmen der Vorgaben des Bundesvergabegesetzes die Art des Vergabeverfahrens bzw. die Wettbewerbsintensität bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen bestimmen. Die einzelnen Landesgeschäftsstellen des AMS verfügten jedoch über keine einheitliche Vergabestrategie, um ein Optimum zwischen administrativem Aufwand und geringeren Angebotspreisen aufgrund eines vermehrten Wettbewerbs zu erreichen. (TZ 5)

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS

Die unter dem Aspekt eines intensiven Wettbewerbs zu bevorzugenden Wettbewerbsverfahren wiesen aber aufgrund der gesetzlichen Vorgaben des Bundesvergabegesetzes den höchsten administrativen Aufwand auf. (TZ 5)

Die Landesgeschäftsstellen des AMS führten im Zeitraum von Mitte 2005 bis Mitte 2010 bundesweit rd. 10.200 Vergaben durch. Davon entfielen 10 % auf Wettbewerbsverfahren. Von den in diesem Zeitraum für Kursmaßnahmen bezahlten Mitteln in Höhe von rd. 1.293 Mill. EUR vergab das AMS ein Viertel mittels Wettbewerbsverfahren. Nahezu die Hälfte der Zahlungen betraf Wiederbeauftragungen; 29 % entfielen auf Direktvergaben. (TZ 5)

Bedeutung und Entwicklung der Kursmaßnahmen

Finanzielle Mittel und regionale Verteilung

Von 2005 bis 2009 verdoppelten sich die jährlichen Zahlungen für Kursmaßnahmen des AMS von rd. 234,0 Mill. EUR auf rd. 441,8 Mill. EUR nahezu. Von 2006 bis 2009 stieg die Anzahl der Kursteilnehmer von 131.494 auf 227.968 pro Jahr bzw. um 73 %. Der Anteil der Kursmaßnahmen an den Budgetmitteln für die aktive Arbeitsmarktpolitik schwankte je nach Landesgeschäftsstelle zwischen 28 % (AMS Tirol und AMS Vorarlberg) und 46 % (AMS Wien). (TZ 6)

Budgetierung der Kursmaßnahmen

Die jährliche Budgetierung für Kursmaßnahmen für ein Kalenderjahr gemäß § 3 Bundeshaushaltsgesetz entsprach häufig nicht dem finanziellen Verlauf der Kursmaßnahmen. Die Landesgeschäftsstellen waren bestrebt, das jährlich zur Verfügung stehende Budget durch verschiedene finanzielle Maßnahmen möglichst auszunutzen. Das AMS konnte weiters aufgrund des zeitlichen Budgetierungsablaufs auf Bundesebene sowie der Einjährigkeit des Budgets zum Zeitpunkt der Beschaffung von Kursmaßnahmen nur auf unvollständige finanzielle und arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben zurückgreifen. (TZ 7, 8)

Organisation und Kosten des Einkaufsapparats

Die Wirtschaftlichkeit der Abwicklung der Beschaffungsvorgänge war aufgrund fehlender Kennzahlen und Auswertungen durch das AMS Österreich nicht beurteilbar. (TZ 9)

Kurzfassung**Controlling des Einkaufs****Marktbearbeitung**

Die vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen maßen einer aktiven Marktbearbeitung zur Beschaffung von Kursmaßnahmen einen geringen Stellenwert bei. Ein Wissensaustausch bzw. eine Koordination der Beschaffung durch das AMS Österreich, um durch Preis- und Leistungsvergleiche je Region und Anbieter möglichst günstige Angebotspreise zu erzielen, waren nicht vorgesehen. (TZ 10)

Das AMS Oberösterreich war bestrebt, Informationen über marktübliche Preise für bestimmte Ausbildungsinhalte zu gewinnen. Systematische Vergleiche lagen nur ansatzweise vor. (TZ 11)

Bestbieterprinzip bei der Vergabeentscheidung

Zur Ermittlung des Bestbieters setzten die vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen nach der Prüfung bestimmter formaler Voraussetzungen eine Nutzwertanalyse zur Beurteilung verschiedener qualitativer Kriterien (bspw. die Trainerqualifikation, die Qualität der vorgelegten Konzepte oder Genderaspekte) ein. Weiters war eine Gewichtung der Kosten der Kursmaßnahme in Höhe von 30 % bis 50 % vorgesehen. So gewichtete das AMS Kärnten die Kosten mit 30 %, während das AMS Oberösterreich die Kosten mit 50 % bewertete. Die Kosten stellten sich als das meist ausschlaggebende Zuschlagskriterium heraus. (TZ 12)

Werkvertrag

Seit Beginn des Jahres 2007 beauftragte das AMS die Bildungsträger mittels Werkverträgen. Damit sollte die Qualität der Leistungserbringung (Output) in den Mittelpunkt der Vereinbarung mit dem Bildungsträger gestellt werden. Eine vertragliche Verpflichtung der Bildungsträger zur Erfüllung von Erfolgskriterien, welche über die Erfüllung der vereinbarten Input-Kriterien hinausging, erfolgte nicht. Daher entfiel im Zuge der Abrechnung eine inhaltliche Kontrolle der Qualität der Leistung der Bildungsträger. Darüber hinaus beanspruchte die Abrechnungstätigkeit erhebliche Ressourcen, die bei den Kontrollen vor Ort während der Abwicklung der Kursmaßnahmen fehlten. (TZ 13)

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS
Qualitätsbewertung der Bildungsträger

Das AMS Wien und das AMS Niederösterreich ordneten den Arbeitsmarkterfolg der Kursmaßnahmen den jeweiligen Bildungsträgern zu und stellten diese Auswertung den Bildungsträgern zur Verfügung. Darüber hinausgehende Auswertungen über die langjährige Qualität der Bildungsträger bzw. deren Kursmaßnahmen fehlten. (TZ 14)

**Vergabe von Kurs-
maßnahmen**
Stichprobenziehung

Der RH überprüfte eine aus sämtlichen 2008 und 2009 endabgerechneten Kursprojekten gezogene Stichprobe von insgesamt 16 Kursprojekten mit einem Vergabevolumen von rd. 17,1 Mill. EUR. Die Stichprobe verteilte sich auf das AMS Wien, das AMS Niederösterreich, das AMS Oberösterreich und das AMS Kärnten. (TZ 15)

Die festgestellten Kostenabweichungen und -verschiebungen gegenüber den Angeboten hatten zumeist ihre Ursache darin, dass die geplante und die tatsächliche Teilnehmeranzahl voneinander abwich und sich diese Änderungen nicht auf alle Kostenpositionen linear auswirkten. (TZ 16)

Vergabekommission

Die Vorbewertung der Angebote der Bieter durch ein Vergabekommissionsmitglied im AMS Kärnten und im AMS Oberösterreich war effizient im Sinne einer raschen und sparsamen Abwicklung zahlreicher ähnlicher Verfahren. (TZ 17)

Die Vergabekommissionen bestanden in den überprüften Landesgeschäftsstellen aus zwei bis fünf Mitgliedern. Die Mitglieder der Kommissionen waren auch häufig in die Planung und die Konzeption der Kursmaßnahmen direkt eingebunden, wodurch sich die Gefahr einer zu geringen sachlichen Distanz bei der Vergabeentscheidung ergab. (TZ 18)

Dokumentation der Vergabeentscheidungen

Beim AMS Wien fehlten die einzelnen Bewertungen der zum Zug gekommenen Anbieter von Kursmaßnahmen durch die Vergabekommissionen in den Vergabeakten. Die Bewertungen jener Bieter, die nicht den Zuschlag erhielten, wurden von den in die Stichprobe

Kurzfassung

des RH einbezogenen Landesgeschäftsstellen nur zum Teil aufbewahrt bzw. dem Vergabeakt beigelegt. Ein nachträglicher Vergleich der Bewertungen bzw. deren Beurteilung war damit in diesen Fällen ausgeschlossen. (TZ 19)

Abrechnung der Kursmaßnahmen

Die für die Abrechnung vorgeschriebenen Unterlagen waren mit Ausnahme der Abschlussberichte beim AMS Kärnten und der Teilnehmerlisten beim AMS Wien bei sämtlichen Kursmaßnahmen der Stichprobe vorhanden. Dadurch gab es im Bereich des AMS Kärnten keine Informationen über allfällige Vermittlungsbemühungen des Bildungsträgers nach Maßnahmenende. Laut AMS Wien wären die Teilnehmerlisten bei der Abrechnung der Kursmaßnahmen an Ort und Stelle bei den Bildungsträgern überprüft worden. (TZ 20)

Zusätzlich zu der für die Abrechnung maßgeblichen Richtlinie bestanden in den vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen verschiedene Standards und Vorgaben zur Durchführung von Abrechnungen. (TZ 21)

Das Vier-Augen-Prinzip bei der Abrechnungskontrolle wurde in den vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen eingehalten, aber unterschiedlich dokumentiert. (TZ 22)

Geschäftsbeziehungen zu einem privaten Erwachsenenbildungs-Unternehmen

Wirtschaftliche Bedeutung des Unternehmens für das AMS Wien

Das Unternehmen war mit Zahlungen von rd. 43,2 Mill. EUR des AMS Wien im Zeitraum von 2001 bis Ende 2007 ein bedeutender Auftragnehmer für dessen Kursmaßnahmen. (TZ 23)

Dokumentation der Geschäftsbeziehung

Die Geschäftsbeziehung zwischen dem AMS Wien und dem Unternehmen war unübersichtlich dokumentiert. So fehlten meist schriftliche Begründungen der Organe des AMS Wien für wichtige Entscheidungen bzw. Vorgangsweisen gegenüber dem Unternehmen sowie den mit ihm in Geschäftsbeziehung stehenden Kreditinstituten. Dies betraf bspw. die Kenntnisnahme einer Forderungsabtretung (Zession) des Unternehmens in Höhe von rd. 2,17 Mill. EUR an ein Kreditinstitut (Bank A) durch das AMS Wien im September 2007. (TZ 24)

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS**Rückforderung 2005**

Das AMS Wien leistete in den Jahren 2004 und 2005 für zwei Kursmaßnahmen zu hohe Vorauszahlungen in Höhe von rd. 853.000 EUR. Im Juni 2005 anerkannte das Unternehmen den Rückforderungsanspruch und bot eine Ratenzahlung zur Begleichung der Schuld an. Das AMS Wien akzeptierte das Ratenzahlungsangebot, wobei das Unternehmen zusätzlich anteilige Zinsen zu leisten hatte. Diese Schuld wurde erst nach längeren Verhandlungen über den Zahlungsablauf mit dem AMS Wien durch das Unternehmen rückgeführt. (TZ 25)

Der mit der Angelegenheit vom AMS Wien Ende 2005 befasste Vorstandsvorsitzende des AMS Österreich bemängelte, dass das AMS Wien die Überweisungen vorgenommen hätte, ohne sich vom Fortschritt der Kursmaßnahmen zu überzeugen. Liquiditätsprobleme des Unternehmens würden aber letztlich die Ratenvereinbarung zur Vermeidung der Zahlungsunfähigkeit des Unternehmens rechtfertigen. Das AMS Wien verbesserte in der Folge seit Anfang 2006 die Kontrolle der Zubuchung auf die einzelnen Kursmaßnahmen und vernetzte diese mit dem Ahrechnungssystem. (TZ 25)

Vorauszahlungen

Abweichend von den vertraglich festgelegten Zahlungsterminen ersuchte der Geschäftsführer des Unternehmens das AMS Wien mehrmals, Zahlungen vorzuziehen; das AMS entsprach grundsätzlich diesen Ersuchen. Insgesamt betrugen die Vorauszahlungen des AMS Wien von 2004 bis 2007 rd. 1,98 Mill. EUR. Dabei erfolgten Vorauszahlungen im Dezember 2005 von rd. 290.000 EUR während der Laufzeit der Rückzahlungsvereinbarung des Unternehmens. Weiters wurden diese Akontierungen entsprechend dem Wunsch des Geschäftsführers des Unternehmens nicht auf das Geschäftskonto des Unternehmens bei der Bank A, sondern meist auf ein Konto des Unternehmens bei einem anderen Kreditinstitut (Bank B) überwiesen. (TZ 26)

Forderungsabtretungen (Zessionen)

Bereits im Juli 2003 schloss das Unternehmen eine stille „Globalzessionsvereinbarung“ mit der Bank A über alle seine Forderungen gegenüber dem AMS ab. (TZ 27)

Kurzfassung

Im November 2005 legte ein weiteres Kreditinstitut (Bank C) dem AMS Österreich eine „Generalzession“ der Forderungen des Unternehmens gegenüber dem AMS zu seinen Gunsten vor. Eine Rücksprache des AMS Wien bei der Bank C ergab, dass die Aufforderung zur Zessionsleistung irrtümlich erfolgt wäre. In der Folge informierte der Leiter der Abteilung Vergabe des AMS Wien u.a. auch die sachlich zuständige stellvertretende Landesgeschäftsführerin des AMS Wien von dem seiner Meinung nach bestehenden Irrtum der Bank C, weil laut Information des Geschäftsführers des Unternehmens bereits eine Zession an die Bank A bestehen würde. Trotzdem hinterfragte das AMS Wien nicht die Gültigkeit dieser seit November 2005 AMS-intern bekannten Zession an die Bank A. Danach beauftragte das AMS Wien das Unternehmen sogar vermehrt mit der Durchführung weiterer Kursmaßnahmen und nahm bis September 2007 auch Überweisungen an das Geschäftskonto des Unternehmens bei der Bank B vor. (TZ 27)

Im September 2007 legte die Bank A die seit 2003 mit dem Unternehmen bestehende Zessionsvereinbarung dem AMS Wien offiziell vor. Die dabei vom Unternehmen an die Bank A abgetretenen Forderungen betragen rd. 2,17 Mill. EUR. (TZ 27)

Risikopotenzial der Geschäftsbeziehung

Das AMS Wien steigerte von 2005 bis 2007 den Geschäftsumfang mit dem Unternehmen von rd. 5,34 Mill. EUR auf rd. 11,86 Mill. EUR. Die Steigerung lag mit rd. 122 % deutlich über dem Anstieg der Kursvergaben des AMS an andere Bildungsträger in Höhe von rd. 40 % von 2005 bis 2007. Dies geschah trotz der dem AMS Wien anlässlich der überhöhten Vorauszahlung seit 2005 bekannten geringen Bonität des Unternehmens. Besondere Vorsichtsmaßnahmen, z.B. durch eine selektive Prüfung der Bonität bzw. auf Dumpingpreise, um Vorkehrungen für den Fall einer Insolvenz des Unternehmens zu treffen, nahm das AMS Wien nicht vor. (TZ 28)

Abbruch der geschäftlichen Beziehungen

Anfang Oktober 2007 brach der gesamte Betrieb des Unternehmens zusammen. Zahlreiche Kursverschiebungen und -abbrüche waren die Folge. Dem AMS Wien und dem AMS Niederösterreich gelang zwar die Übertragung der laufenden Kursmaßnahmen auf andere Bildungsträger, ohne höhere Honorarforderungen der neu beauftragten Bildungsträger in Kauf nehmen zu müssen, der organisatorische Mehr-

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS

aufwand war aber beträchtlich. Eine Berechnung bzw. Aufrechnung des Schadens gegenüber dem Unternehmen, der durch den internen Mehraufwand aufgrund der Übertragungen der Kursmaßnahmen auf andere Bildungsträger entstanden war, unterblieb. (TZ 29)

Kenndaten der Vergabe von Kursmaßnahmen durch das Arbeitsmarktservice					
	2005	2006	2007	2008	2009
	in Mill. EUR				
Zahlungen für Kursmaßnahmen	234,0	318,2	323,9	355,1	441,8
	Anzahl				
Kursteilnehmer	131.494	136.191	128.524	114.075	227.968
Kursprojekte	- ¹	2.787	3.396	3.607	4.183
	in %				
Anteil Wettbewerbsverfahren an der Anzahl der Kursprojekte	- ¹	11,9	11,0	10,8	12,0
	Anzahl ²				
Mitarbeiter im Kursvergabebereich					68,22 ³

¹ Das Jahr 2005 ist nicht vollständig erfasst und daher nicht vergleichbar.

² in Vollzeitäquivalenten

³ Stand Frühjahr 2010; Sonderauswertung für den RH

Quellen: AMS; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von März bis Juni 2010 die Vergabe von Kursmaßnahmen durch das Arbeitsmarktservice (AMS). Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Beurteilung

- der Zweckmäßigkeit der Einkaufsorganisation,
- der Wirtschaftlichkeit des Zukaufs der Kursmaßnahmen sowie
- der Ordnungsmäßigkeit der Vergabeverfahren anhand einer Stichprobe.

Die Überprüfung umfasste im Wesentlichen die im Jahr 2008 und 2009 endabgerechneten Kursmaßnahmen. Prüfungshandlungen erfolgten in den Landesgeschäftsstellen des AMS, und zwar im AMS Wien, im AMS Niederösterreich, im AMS Kärnten und im AMS Oberösterreich.

Weiters nahm der RH eine vertiefte Überprüfung der Gebarung des AMS Wien, des AMS Niederösterreich und des AMS Burgenland im Bereich der Vergabe von Kursmaßnahmen an ein privates Erwachsenenbildungs-Unternehmen im Zeitraum von 2001 bis Ende 2007 (Ende der Geschäftsbeziehung) vor.

Zu dem im Jänner 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das AMS Österreich im März und April 2011 sowie das BMASK im April 2011 Stellung. Der RH erstattete im Oktober 2011 eine Gegenäußerung an das AMS Österreich.

Rechtsgrundlagen für die Vergabe der Kursmaßnahmen durch das AMS

Rechtliche Grundlagen

2 Das AMS hatte gemäß § 32 Abs. 2 Arbeitsmarktservicegesetz u.a. für die Unterstützung der Qualifizierung von Arbeitskräften zu sorgen. Diese Qualifizierungsunterstützung setzte das AMS in Form von Kursmaßnahmen um, welche Berufsorientierung und -vorbereitung, Aus- und Weiterbildung, aktive Arbeitssuche sowie Training umfassten. Ein Kursprojekt bestand aus einer oder mehreren Kursmaßnahmen über einen bestimmten Zeitraum. Die konkrete Planung und Beschaffung von Kursmaßnahmen oblag gemäß § 12 Arbeitsmarktservicegesetz den neun Landesgeschäftsstellen des AMS im Rahmen von speziellen Richtlinien des AMS Österreich. Eine Kursteilnahme war gemäß § 10 Arbeitslosenversicherungsgesetz für Arbeitslose verpflichtend, um den Anspruch auf Arbeitslosengeld zu bewahren. Die Zubuchung der Teilnehmer zu den Kursmaßnahmen erfolgte durch die 99 regionalen Geschäftsstellen des AMS.

Das Bundesvergabegesetz (BVergG) stellte die zentrale Rechtsgrundlage für die Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS dar. Im Sinne dieses Gesetzes waren die Vergabe von Kursmaßnahmen des AMS Dienstleistungsaufträge, welche so genannte nicht prioritäre Dienstleistungen betrafen und für die das BVergG nur eingeschränkt Geltung hatte. Gemäß § 141 Abs. 2 BVergG durften nicht prioritäre Dienstleistungen in einem frei gestaltbaren, jedoch den Erfordernissen der Transparenz und des Wettbewerbs entsprechenden Verfahren mit mindestens zwei Bietern (Wettbewerbsverfahren) vergeben werden. Im Ausnahmefall von unverhältnismäßig hohen Kosten des Verfahrens erlaubte § 141 Abs. 3 BVergG die Durchführung eines Verhandlungsverfahrens mit nur einem Bieter.

Weiters durften Direktvergaben bis zu einem vom Bundeskanzler mittels Verordnung festgesetzten Auftragswert erfolgen. Dieser wurde im April 2009 von 40.000 EUR auf aktuell 100.000 EUR erhöht. Für die Anwendung aller anderen Verfahren ohne Wettbewerb (i.d.R. das Verhandlungsverfahren mit nur einem Bieter) erhöhte der Bundesgesetzgeber von 2005 bis 2010 in mehreren Schritten den höchst zulässigen Auftragswert von 96.500 EUR auf 118.000 EUR. Die Durchführung der Vergabe und der Abrechnung der Kursmaßnahmen oblag den Landesgeschäftsstellen des AMS.

Abgeleitet aus den Vorschriften des BVergG verfügten die Landesgeschäftsstellen über die Möglichkeit, mittels Aufstockungen und Wiederbeauftragungen Aufträge direkt an den im zuvor durchgeführten Wettbewerbsverfahren Beauftragten zu vergeben. Weiters hatten die Landesgeschäftsstellen einen Gestaltungsspielraum bei der Aufteilung oder Zusammenfassung der Kursmaßnahmen auf einzelne bzw. mehrere regionale Geschäftsstellen.

- 3 Für die Konzeption und Beschaffung von Kursmaßnahmen erließ das AMS Österreich auf der Basis des Arbeitsmarktservicegesetzes und des BVergG die „Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen“ (BM1) sowie die „Richtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen bei Bildungsträgern“ (BM2).

Die Richtlinie BM1 regelte die konkrete Anwendung der Vergabeverfahren, die dazugehörigen Verfahrensschritte, die Arten von Kursmaßnahmen sowie die Planung und Bewertung von Kursmaßnahmen. Die Richtlinie BM2 ergänzte die Richtlinie BM1 um detaillierte Regelungen über die Art und Weise der Kalkulation der Kursangebote sowie die Anerkennung von finanziellen Leistungen (Sach- und Personalaufwendungen) der Bildungsträger bei der Abrechnung sowie die Abrechnungsmodalitäten im Einzelnen.

Vergabe- und Abrechnungsrichtlinien

- 4.1 Die Richtlinien BM1 und BM2 des AMS erlaubten den Landesgeschäftsstellen einen erheblichen Freiraum bei der Gestaltung und Beschaffung der Kursmaßnahmen. Weiters konnten die Landesgeschäftsstellen die vom AMS herausgegebenen so genannten „Allgemeinen Bestimmungen“ als Basis der vertraglichen Gestaltung mit den Bildungsträgern im Detail weiter konkretisieren. In der Folge hatte jede Landesgeschäftsstelle andere Regelungen im Geschäftsverkehr mit den Bildungsträgern. Die wichtigsten Unterschiede mit unmittelbaren finanziellen Auswirkungen auf die Kosten der Kursmaßnahmen betrafen:
- Leistungsbeschreibung der Kursmaßnahme (bspw. Definition des Zieles der Maßnahme, infrastrukturelle Anforderungen an den Kursort, Dauer, Unterrichtskonzept, Anzahl der Trainer);
 - Mindestanforderungen an die fachliche Kompetenz der Trainer;
 - räumliche Ausstattung und technische Leistungsfähigkeit der Bildungsträger;

Rechtsgrundlagen für die Vergabe der Kursmaßnahmen durch das AMS

- Festlegung der Gewichtung der Kosten gegenüber den Qualitätskriterien in der Bandbreite zwischen 30 % und 50 %;
- Qualitätssicherung der Maßnahmendurchführung und Vorgangsweise bei Leistungsstörungen;
- Umfang der Kinderbetreuung;
- Auszahlungsmodus: Auszahlung des ersten Teilbetrags in der Höhe von maximal einem Drittel unmittelbar zu Maßnahmenbeginn bis maximal drei Wochen vorher möglich.

4.2 Der RH wies kritisch auf die Vielzahl an Gestaltungsmöglichkeiten bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen durch die Landesgeschäftsstellen hin. Die Vielzahl an Unterschieden war weder sachlich noch wirtschaftlich gerechtfertigt. Ein Vergleich bzw. eine Beurteilung der wirtschaftlichen Angemessenheit des jeweiligen Ressourceneinsatzes je Kursmaßnahme zwischen den Landesgeschäftsstellen fehlte. Weiters förderten die regional unterschiedlichen Vergabekriterien des AMS die Bildung kleiner abgeschlossener Teilmärkte mit einem höheren Preisniveau.

Der RH empfahl dem AMS Österreich, die Vielfalt der Regelungen bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen unter den Aspekten der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit kritisch zu hinterfragen und einen höheren Grad an Vereinheitlichung in den Richtlinien BM1 und BM2 anzustreben.

4.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich werde es die Empfehlung des RH, „auch weiterhin“ einen höheren Grad der Vereinheitlichung in den Richtlinien anzustreben, aufnehmen.*

Angewendete Vergabeverfahren

5.1 Das AMS unterschied in der Richtlinie BM1

- Wettbewerbsverfahren,
- Wiederbeauftragungen und
- Direktvergaben.

Das vom AMS als Standardverfahren bezeichnete offene Vergabeverfahren (Wettbewerbsverfahren) ermöglichte den intensivsten Wettbewerb. Die Direktvergabe und die Wiederbeauftragung waren dagegen durch den fehlenden Wettbewerb gekennzeichnet. Hinsichtlich der Wettbewerbsintensität lagen die Verfahren mit eingeschränktem Wett-

bewerb (z.B. verschiedene Arten von Verhandlungsverfahren) dazwischen.

Die Landesgeschäftsstellen konnten gemäß dem BVergG je nach finanziellem Vergabevolumen die Art des Vergabeverfahrens wählen (vgl. TZ 2). Dies hatte eine unterschiedliche Wettbewerbsintensität bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen durch das AMS zur Folge. Die unter dem Aspekt eines intensiven Wettbewerbs zu bevorzugenden Wettbewerbsverfahren wiesen aufgrund der gesetzlichen Vorgaben des BVergG aber den höchsten administrativen Aufwand aller vom AMS angewendeten Vergabeverfahren auf.

Die folgende Tabelle enthält die Zahlungen je Landesgeschäftsstelle an die Bildungsträger gegliedert nach den vom AMS angewendeten Vergabeverfahren sowie die Anzahl der jeweils durchgeführten Vergabeverfahren von Mitte 2005 bis Mitte 2010:

Rechtsgrundlagen für die Vergabe der Kursmaßnahmen durch das AMS

Tabelle 1: Vergabeverfahrensarten von Mitte 2005 bis Mitte 2010

Zahlungen	AMS Burgenland	AMS Kärnten	AMS Nieder- österreich	AMS Ober- österreich	in Mill. EUR						AMS gesamt	
					AMS Salzburg	AMS Steiermark	AMS Tirol	AMS Vorarlberg	AMS Wien	in Mill. EUR	in %	
Wettbewerbsverfahren	2,5	17,8	43,2	47,0	8,6	39,6	14,4	11,9	140,9	325,9	25	
Wiederbeauftragungen	3,9	29,7	82,9	116,4	12,3	49,2	24,2	20,8	251,7	591,1	46	
Direktvergaben	40,1	36,5	83,9	15,0	36,9	87,7	15,8	6,3	53,5	375,7	29	
Summe	46,5	84,0	210,0	178,4	57,8	176,5	54,4	39,0	446,1	1.292,7	100	
Verfahren	Anzahl										Anzahl	in %
Wettbewerbsverfahren	33	113	115	149	100	61	76	46	333	1.026	10	
Wiederbeauftragungen	47	391	314	735	115	56	171	150	613	2.592	25	
Direktvergaben	1.156	533	1.715	363	607	1.126	548	51	508	6.607	65	
Summe	1.236	1.037	2.144	1.247	822	1.243	795	247	1.454	10.225	100	

Quelle: AMS

Die Landesgeschäftsstellen des AMS führten im Zeitraum von Mitte 2005 bis Mitte 2010 bundesweit rd. 1.000 Vergaben in Form des Wettbewerbsverfahrens durch. Dies entsprach 10 % aller angewendeten Vergabeverfahren; mit rd. 326 Mill. EUR wurde jedoch ein Viertel der vom AMS bezahlten Mittel mittels Wettbewerbsverfahren für Kursmaßnahmen vergeben. Nahezu die Hälfte der Zahlungen betraf Wiederbeauftragungen; 29 % entfielen auf Direktvergaben.

Die angewendeten Vergabeverfahren bzw. die damit verbundenen Zahlungen schwankten im gleichen Zeitraum je nach Bundesland erheblich. Das AMS Burgenland bezahlte rd. 2,5 Mill. EUR bzw. rd. 5 % für Kursmaßnahmen, welche im Wege des Wettbewerbsverfahrens vergeben wurden, während das AMS Wien als Spitzenreiter rd. 140,9 Mill. EUR bzw. rd. 32 % im Zuge von Wettbewerbsverfahren bezahlte.

Bei der Anzahl der Verfahren überwogen österreichweit die Direktvergaben mit rd. 65 %. Bei 25 % der Verfahren handelte es sich um Wiederbeauftragungen und bei 10 % um Wettbewerbsverfahren.

- 5.2 Die Landesgeschäftsstellen konnten im Rahmen der Vorgaben des BVergG die Art des Vergabeverfahrens bzw. die Wettbewerbsintensität bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen bestimmen. Die unter dem Aspekt eines intensiven Wettbewerbs zu bevorzugenden Wettbewerbsverfahrens wiesen aber aufgrund der gesetzlichen Vorgaben des BVergG den höchsten administrativen Aufwand auf.

Der RH gab weiters zu bedenken, dass die einzelnen Landesgeschäftsstellen des AMS über keine einheitliche Vergabestrategie verfügten, um ein Optimum zwischen administrativem Aufwand und geringeren Angebotspreisen aufgrund eines vermehrten Wettbewerbs zu erreichen. Er empfahl dem AMS Österreich, auf eine einheitliche Vergabestrategie hinzuwirken. Dabei wäre darauf zu achten, die interne Abwicklung der Vergaben möglichst einfach zu gestalten, um einen hohen Anteil von Wettbewerbsverfahren zu ermöglichen.

- 5.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich sei mit 1. Jänner 2011 eine Richtlinienänderung in Kraft getreten, gemäß der nun alle gleichartigen Maßnahmen, die innerhalb eines Budgetjahres vergeben werden, hinsichtlich des geschätzten Auftragswerts zusammenzurechnen seien. Dadurch werde sich der Anteil der Direktvergaben zugunsten der Wettbewerbsverfahren in einem sehr beträchtlichen Ausmaß reduzieren.*

- 5.4 Der RH beurteilte die Richtlinienänderung positiv. Er erachtete eine einheitliche Vergabestrategie weiterhin für zweckmäßig, um einerseits

eine möglichst objektive Vergabe und andererseits möglichst geringe Kosten zu erreichen.

Bedeutung und Entwicklung der Kursmaßnahmen

Finanzielle Mittel und regionale Verteilung

6 Das Budget für die aktive Arbeitsmarktpolitik des AMS wurde durch das jährliche Bundesfinanzgesetz festgelegt. Die aktive Arbeitsmarktpolitik umfasste Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Unterstützungsmaßnahmen. Die Kursmaßnahmen waren Teil der Qualifizierungsmaßnahmen.

Auf der Basis der mit den Landesgeschäftsstellen vereinbarten jährlichen arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben wurde das Budget vom Verwaltungsrat des AMS Österreich den Landesgeschäftsstellen anteilig zugewiesen. Die Landesgeschäftsstellen verteilten ihren Budgetanteil auf die von ihnen durchzuführende aktive Arbeitsmarktpolitik nach eigenen Zielsetzungen.

Die bereitgestellten Mittel wurden vom AMS wie folgt ausbezahlt:

Tabelle 2: Entwicklung der Zahlungen 2005 bis 2009					
	2005	2006	2007	2008	2009
	in Mill. EUR				
Zahlungen für aktive Arbeitsmarktpolitik ¹	628,3	840,0	839,1	873,2	999,8
<i>davon Zahlungen für Kursmaßnahmen</i>	<i>234,0</i>	<i>318,2</i>	<i>323,9</i>	<i>355,1</i>	<i>441,8</i>
	Anzahl				
laufende Kursprojekte (betreffen eine oder mehrere Kursmaßnahme(n)) ²	- ³	2.787	3.396	3.607	4.183
Kursteilnehmer	- ³	131.494	128.524	114.075	227.968

¹ Die dem AMS Österreich (Bundesgeschäftsstelle) für aktive Arbeitsmarktpolitik im Zentralbudget zugeordneten rd. 28,9 Mill. EUR für den Zeitraum 2005 bis 2009 waren darin nicht enthalten; davon entfielen rd. 16,1 Mill. EUR auf 22 Kursprojekte.

² Anzahl der Kursprojekte, für die im jeweiligen Jahr Zahlungen erfolgten. Mehrfacherfassungen ergaben sich bei einer mehrjährigen Dauer der Kursprojekte.

³ keine vollständigen Daten vorhanden

Quelle: AMS



Bedeutung und Entwicklung der Kursmaßnahmen

BMASK

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS

Die Anzahl der im Zeitraum von 2006 bis 2009 laufenden Kursprojekte nahm kontinuierlich von 2.787 auf 4.183 zu. Dies entsprach einer Zunahme um 50 %. Die Anzahl der Kursteilnehmer stieg von 131.494 auf 227.968 bzw. um 73 %.

Die Zahlungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik nahmen von 2005 bis 2009 von rd. 628,3 Mill. EUR auf rd. 999,8 Mill. EUR bzw. um 59 % zu. Gleichzeitig entfielen durchschnittlich 41 % dieser Zahlungen auf Kursmaßnahmen. Parallel mit diesem Anstieg verdoppelten sich im selben Zeitraum nahezu die Zahlungen für Kursmaßnahmen des AMS von rd. 234,0 Mill. EUR auf rd. 441,8 Mill. EUR. Der Anstieg der Zahlungen für Kursmaßnahmen des AMS im Jahr 2009 um 24 % gegenüber dem Vorjahr ging mit der steigenden Arbeitslosigkeit im Zusammenhang mit der weltweiten Wirtschaftskrise einher.

Die regionale Verteilung der ausbezahlten Mittel an die Bildungsträger in den Jahren 2006 bis 2009 für Kursprojekte stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 3: Anzahl der Kursprojekte und Zahlungen 2006 bis 2009 nach Bundesländern

	durchgeführte Kursprojekte	Zahlungen für Kursmaßnahmen	Zahlungen für aktive Arbeitsmarktpolitik	Anteil Zahlungen für Kursmaßnahmen an Zahlungen für aktive Arbeitsmarktpolitik
	Anzahl	in Mill. EUR		in %
Burgenland	1.066	53,1	122,5	43,4
Kärnten	942	79,3	221,7	35,7
Niederösterreich	1.866	227,1	584,1	38,9
Oberösterreich	1.150	189,9	474,8	40,0
Salzburg	757	60,0	150,8	39,8
Steiermark	1.080	215,2	535,6	40,2
Tirol	702	49,5	174,4	28,4
Vorarlberg	197	36,8	134,0	27,5
Wien	1.396	528,1	1.154,2	45,8
Gesamt	9.156	1.439,0	3.552,1	40,5

Quellen: AMS; RH

Bedeutung und Entwicklung der Kursmaßnahmen

Im AMS Wien betrug der Anteil für Kursmaßnahmen an den gesamten Zahlungen für aktive Arbeitsmarktpolitik knapp 46 % und bildete damit den Höchstwert im bundesweiten Vergleich. Im Vergleich dazu wendeten das AMS Tirol und das AMS Vorarlberg mit einem Anteil von rd. 28 % verhältnismäßig weniger für Kursmaßnahmen auf.

Budgetierung der Kursmaßnahmen

7.1 Die Landesgeschäftsstellen beauftragten neben unterjährigen Kursmaßnahmen (bspw. Computerschulungen, Bewerbungstraining) auch mehrjährige Kursmaßnahmen (bspw. Lehrausbildungen, Facharbeiterintensivausbildungen). Die Budgetierung für aktive Arbeitsmarktpolitik und damit auch für Kursmaßnahmen erfolgte gemäß § 3 Bundeshaushaltsgesetz für ein Kalenderjahr. Dies entsprach häufig nicht dem finanziellen Verlauf der Kursmaßnahmen. Die Landesgeschäftsstellen versuchten, das jährliche Budget möglichst auszuschöpfen, weil bei dessen Nicht-Inanspruchnahme dieses für zukünftige Planungsjahre verfallen wäre.

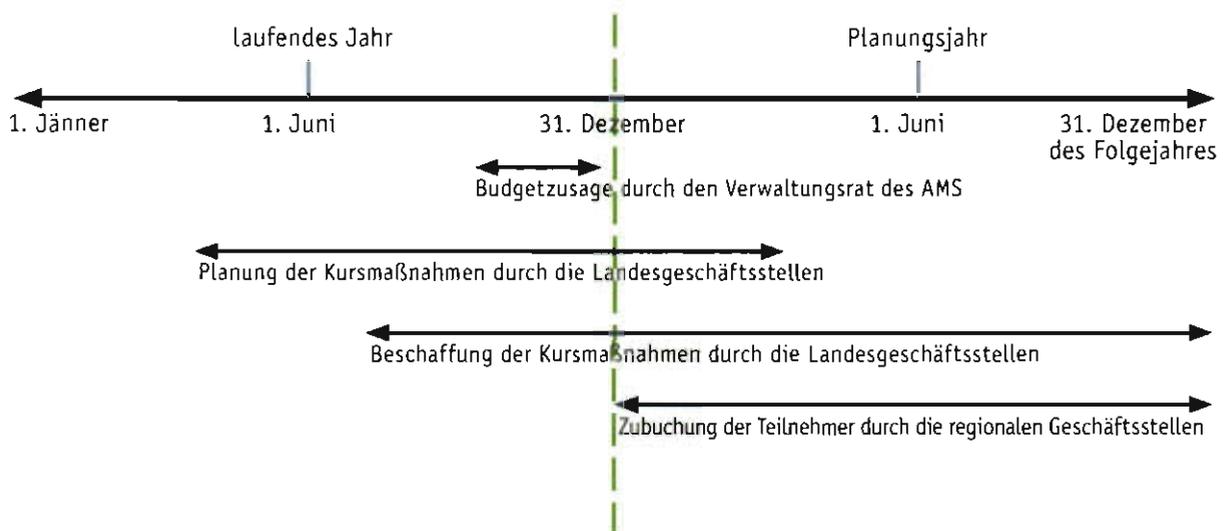
Die Landesgeschäftsstellen wendeten verschiedene finanzielle Maßnahmen an, um die vollständige Ausschöpfung der jährlichen Budgets zu erreichen. Darunter fielen Vorauszahlungen für laufende Kursmaßnahmen, die über die mit den Bildungsträgern vereinbarten Zahlungspläne hinausgingen, vorgezogene Anzahlungen für noch nicht begonnene Kursmaßnahmen oder die budgetäre Überplanung im Bereich der Kursmaßnahmen mit dem Wissen, dass Entgeltkürzungen gegenüber Bildungsträgern aufgrund von Leistungsstörungen zu erwarten waren.

7.2 Der RH hielt fest, dass die einjährige Budgetierung der Kursmaßnahmen des AMS nicht der betriebswirtschaftlichen Zielsetzung einer fristenkonformen Finanzierung entsprach. Das BMASK sollte daher auf eine betriebswirtschaftlich ausgerichtete Finanzierung der mehrjährigen Kursmaßnahmen des AMS hinwirken.

Planungsablauf der Beschaffung von Kursmaßnahmen

8.1 Zur Zeit der Planung des finanziellen Umfangs und des Inhalts der Kursmaßnahmen durch die Landesgeschäftsstellen standen weder die genauen arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben des Verwaltungsrats des AMS noch das Bundesbudget für aktive Arbeitsmarktpolitik des nächsten Planungsjahres fest.

Abbildung: Planungsablauf



Quelle: RH

Die Landesgeschäftsstellen waren aufgrund des unabdingbaren zeitlichen Vorlaufs bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen gezwungen, den Planungsprozess im Frühjahr zu beginnen sowie vor Budgetzusage die Beschaffung von Kursmaßnahmen einzuleiten.

Eine verbindliche Budgetzusage des BMASK erfolgte erst gegen Ende des laufenden Jahres bzw. kurz vor Beginn des Planungsjahres aufgrund der haushaltsrechtlichen Vorschriften zur Erstellung des Bundesbudgets. Um zeitgerecht mit der Planung von Kursmaßnahmen beginnen zu können, gingen die Landesgeschäftsstellen von Erfahrungswerten aus. Bei einer abweichenden Budgetzusage des BMASK mussten die Landesgeschäftsstellen die Planung der Kursmaßnahmen nachträglich korrigieren bzw. erweitern.

8.2 Der RH wies darauf hin, dass das AMS aufgrund des zeitlichen Budgetierungsablaufs auf Bundesebene sowie der Einjährigkeit des Budgets zum Zeitpunkt der Beschaffung von Kursmaßnahmen nur auf unvollständige finanzielle und arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben zurückgreifen konnte.

Organisation und Kosten des Einkaufsapparats

9.1 Die Aufbauorganisation variierte je Landesgeschäftsstelle, weil deren Gestaltung gem. § 16 Arbeitsmarktservicegesetz i.V.m. § 17 leg. cit. in deren Kompetenzbereich fiel.

Organisation und Kosten des Einkaufsapparats

Das AMS erfasste weder den mit der Beschaffung von Kursmaßnahmen beschäftigten Personalstand noch den damit verbundenen finanziellen Aufwand als eigene Kennzahl in der Finanz- bzw. Kostenrechnung. Auf Anregung des RH ermittelte das AMS Österreich, dass bundesweit im Jahr 2009 rd. 68 Vollzeitäquivalente (VZÄ) mit der Beschaffung von Kursmaßnahmen (von der Planung bis zur Abrechnung) in den Landesgeschäftsstellen beschäftigt waren. Die Anzahl der Beschäftigten schwankte zwischen zwei VZÄ im AMS Burgenland und 16,5 VZÄ im AMS Wien.

Die Anzahl der VZÄ bzw. der aufgewendeten Kapazitäten der ebenfalls in den Beschaffungsvorgang eingebundenen regionalen Geschäftsstellen konnte vom AMS Österreich aufgrund fehlender Daten nicht ermittelt werden. Effizienzbeurteilungen über den Beschaffungsvorgang von Kursmaßnahmen führte das AMS Österreich nicht durch.

- 9.2 Der RH gab kritisch zu bedenken, dass die Wirtschaftlichkeit der Abwicklung der Beschaffungsvorgänge aufgrund fehlender Kennzahlen und Auswertungen durch das AMS Österreich nicht beurteilt werden konnte. Ein Vergleich, welches Organisationskonzept auf Ebene der Landesgeschäftsstellen zur Beschaffung von Kursmaßnahmen das effizienteste darstellte, war dadurch ebenfalls nicht möglich.

Der RH empfahl dem AMS Österreich, die Kosten der Abwicklung der Beschaffung von Kursmaßnahmen in Zusammenwirken mit den Landesgeschäftsstellen zu erheben und zu evaluieren, um einen effizienten Beschaffungsprozess zu gewährleisten.

- 9.3 *Laut Mitteilung des AMS Österreich werde es sich bemühen, die Empfehlung des RH umzusetzen.*

Controlling des Einkaufs

Marktbearbeitung durch das AMS

- 10.1 Einzelne Ziele für die Beschaffung von Kursmaßnahmen konnten teilweise aus der Richtlinie BM1 abgeleitet werden. Diese beschränkten sich auf die Einhaltung qualitativer Mindeststandards (bspw. Qualifikation der Trainer, technische Raumausstattung). Ziele zur aktiven Bearbeitung des Weiterbildungsmarkts durch das AMS waren nicht Gegenstand der Richtlinie BM1.

Ansätze zur aktiven Bearbeitung des Weiterbildungsmarkts waren durch die informellen Kontakte der Landesgeschäftsstellen untereinander und das persönliche Engagement der mit der Beschaffung zuständigen Führungskräfte erkennbar. Darüber hinaus sammelte sich in

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS

den Landesgeschäftsstellen ein bedeutender Erfahrungsschatz über die Struktur des Weiterbildungsmarkts sowie des Verhaltens der Bildungsträger, der aber stark personenbezogen war, an. Ein auf diesem Erfahrungsschatz basierender Wissensaustausch bzw. eine Koordinierung der Beschaffung durch das AMS Österreich, um durch Preis- und Leistungsvergleiche je Region und Anbieter möglichst günstige Angebotspreise zu erzielen, war nicht vorgesehen. Im AMS Burgenland und im AMS Tirol deckten 2009 bspw. fünf Bildungsträger mehr als 80 % des Vergabevolumens ab, im AMS Wien im Vergleich dazu rd. 50 %.

- 10.2 Der RH wies auf den geringen Stellenwert hin, den das AMS einer aktiven Marktbearbeitung im Bereich der Beschaffung von Kursmaßnahmen beimaß. Insbesondere bemängelte der RH den geringen Wissensaustausch zwischen den Landesgeschäftsstellen, um eine kostengünstige Beschaffung von Kursmaßnahmen zu unterstützen.

Der RH empfahl dem AMS Österreich, den Weiterbildungsmarkt aktiv zu bearbeiten und die daraus gewonnenen Informationen für eine wirtschaftliche sowie sparsame Beschaffung der Kursmaßnahmen zu nutzen. Maßnahmen könnten bspw. ein vom AMS Österreich koordinierter regelmäßiger Vergleich der Angebotspreise zwischen den Landesgeschäftsstellen, die interne Festlegung höchstzulässiger Einkaufspreise bei der Planung der Kursmaßnahmen sowie der Vergleich der Qualität und Vertragstreue der Bildungsträger sein.

- 10.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich stünden seit Mitte 2010 im Data Ware House Standardberichte zur Verfügung, welche die Kosten pro Arbeitsmarkterfolg bis auf Maßnahmenebene auswerten würden. Betrachtet werde dabei der kurzfristige Arbeitsmarkterfolg der Maßnahmenteilnehmer im Verhältnis zu den eingesetzten Finanzmitteln. Dabei könnten Vergleiche zwischen Bundesländern, Maßnahmentypen und Beihilfen durchgeführt werden.*

Weiters werde sich das AMS auch bemühen, darüberhinausgehende Vergleiche zwischen den Landesgeschäftsstellen anzustellen. Die Aussagekraft dieser Vergleiche dürfte jedoch immer in Frage gestellt werden, weil es tatsächlich neun regional verschiedene „Vergabe“-Märkte innerhalb Österreichs gebe.

- 10.4 Der RH beurteilte die Schaffung einer bundesweiten Datenbasis für die Effizienzbeurteilung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen grundsätzlich positiv. Das AMS sollte das Instrument dazu nutzen, der regionalen Preissegmentierung der Märkte entgegenzuwirken.

Controlling des Einkaufs

- 11.1 Im AMS waren seit 2009 Bestrebungen erkennbar, Informationen über marktübliche Preise für bestimmte Ausbildungsinhalte zu gewinnen. Ein Preisvergleich der fachspezifischen Ausbildungsteile durch das AMS Oberösterreich zeigte bei Kursmaßnahmen im Bereich der Lagerlogistik mit Staplerschein deutliche Unterschiede zu marktüblichen Kursangeboten, v.a. bei den Kosten und der Dauer der Kursmaßnahme. So war für die Staplerausbildung im AMS Oberösterreich nahezu die doppelte Stundenanzahl gegenüber den Marktangeboten vorgesehen. Der marktübliche Preis lag um rd. 16 % unter jenem der Kursmaßnahme des AMS Oberösterreich. Darüberhinausgehende systematische Vergleiche lagen in den vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen nicht vor.
- 11.2 Der RH befürwortete die Bestrebungen im AMS, die Kosten seiner Kursmaßnahmen am marktüblichen Preisniveau zu messen. Er empfahl dem AMS Österreich, bei der Konzepterstellung der Kursmaßnahmen – unter dem Blickwinkel der zu erfüllenden arbeitsmarktpolitischen Ziele in der Richtlinie BM1 – eine Prüfung der Angemessenheit der geplanten Kosten, insbesondere im Vergleich zu marktüblichen Kursangeboten, vorzusehen.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich sei eine Prüfung der Angemessenheit bei Verfahren ohne Wettbewerb bereits in der Richtlinie BM2 realisiert. Bei Maßnahmen, die im Wettbewerb vergeben würden, sei davon auszugehen, dass der Wettbewerb den Preis regle. Bei Bietern mit nicht nachvollziehbaren Preiszusammensetzungen sei gemäß § 125 BVergG eine vertiefte Angebotsprüfung durchzuführen.*
- 11.4 Der RH wies nochmals darauf hin, dass bereits in der Phase der Konzepterstellung für eine Kursmaßnahme eine Prüfung der einzusetzenden finanziellen bzw. sachlichen Ressourcen unabdingbar war, um einen wirtschaftlich optimalen Ressourceneinsatz zu gewährleisten. Eine Prüfung der Angebote hinsichtlich ihrer Preiswürdigkeit im Rahmen des Vergabeverfahrens setzt dabei zu spät ein.
- Bestbieterprinzip bei der Vergabeentscheidung
- 12.1 Zur Ermittlung des Bestbieters setzten die in eine Stichprobe durch den RH einbezogenen Landesgeschäftsstellen (siehe TZ 15 ff.) nach der Prüfung bestimmter formaler Voraussetzungen gemäß Richtlinie BM1 eine selbst entwickelte Nutzwertanalyse zur Beurteilung verschiedener qualitativer Kriterien ein. Diese umfasste bspw. die Trainerqualifikation, die Qualität der vorgelegten Konzepte oder Genderaspekte. Dabei wurden die Zuschlagskriterien mittels eines gewichteten Punktesystems bewertet und der Bestbieter ermittelt.

Die Qualität des Lehrpersonals musste laut Richtlinie BM1 höher als die konzeptive Qualität der angebotenen Kursmaße gewichtet werden. Weiters war eine Gewichtung der Kosten der Kursmaßnahme in Höhe von 30 % bis 50 % vorgesehen. So gewichtete das AMS Kärnten die Kosten mit 30 %, während das AMS Oberösterreich die Kosten mit 50 % bewertete. Die Kosten stellten sich als das meist ausschlaggebende Zuschlagskriterium heraus.

12.2 Der RH beurteilte – im Sinne der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie einer Vereinheitlichung der Einkaufspolitik des AMS – die ausgewogene Gewichtung von Kosten und Leistung, wie dies das AMS Oberösterreich bei der Ermittlung des Bestbieters vornahm, positiv. Er empfahl daher dem AMS Österreich, dem Vorbild des AMS Oberösterreich zu folgen und den Gewichtungsfaktor für die Kosten der angebotenen Kursmaßnahmen grundsätzlich mit 50 % in der Richtlinie BM1 festzusetzen.

12.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich sei die Möglichkeit, den Preis zwischen 30 % und 50 % zu gewichten, bewusst gewählt worden, um auch einen inhaltlichen Wettbewerb insbesondere bei speziellen Dienstleistungsaufträgen zu ermöglichen. Eine Gewichtung des Preises mit 50 % sei aus Sicht der Bundesgeschäftsstelle bei allen Vergaben sinnvoll, bei denen die zu erbringende Leistung in einem hohen Ausmaß beschreibbar sei. Dies werde in den meisten Bundesländern bereits so umgesetzt, könnte aber durchaus in der Richtlinie BM1 schriftlich umgesetzt werden.*

12.4 Die vom AMS in Aussicht gestellte grundsätzliche Gewichtung von 50 % für den Preis einer Kursmaßnahme im Vergabeverfahren hielt der RH für einen wesentlichen Schritt zur Effizienzerhöhung im Bereich der Kursmaßnahmen.

Werkvertrag

13.1 Bis 2007 schloss das AMS zur Beschaffung von Kursmaßnahmen Förderverträge ab. Seit Beginn des Jahres 2007 erfolgte die Beauftragung in Form von Werkverträgen. Damit sollte die Qualität der Leistungserbringung in den Mittelpunkt der Vereinbarung mit dem Bildungsträger gestellt und diese durch dessen Gewährleistungspflicht gesteuert werden. Diese beschränkte sich auf die Einhaltung von vereinbarten Input-Kriterien, wie bspw. die Qualifikation der Trainer, die Qualität der Schulungsräume und die Anzahl der Maßnahmenstunden. Weiters strebte das AMS eine Vereinfachung des Kalkulations- und Abrechnungssystems an.

Controlling des Einkaufs

Das AMS legte gemäß der Richtlinie BM1 bereits in der Maßnahmenplanung den angestrebten Erfolg der jeweiligen Kursmaßnahme fest und gab den erwarteten Erfolg in der Ausschreibung bekannt. Die wichtigsten Erfolgskriterien waren dabei

- der Arbeitsmarkterfolg (Beschäftigungsquote der Kursteilnehmer drei Monate nach Ende der Kursmaßnahme),
- der Maßnahmenerfolg (Erfolgsquote der Kursteilnehmer bei einer standardisierten, unabhängigen Prüfung am Ende einer Kursmaßnahme) und
- der Zufriedenheitserfolg (standardisierte, schriftliche Befragung der Teilnehmer durch den Bildungsträger).

Die Erfüllung dieser Erfolgskriterien musste während der Abwicklung der Kursmaßnahmen von der jeweiligen Landesgeschäftsstelle überwacht werden und sollte die Basis für eine allfällige Wiederbeauftragung bilden.

Eine vertragliche Verpflichtung der Bildungsträger zur Erfüllung von Erfolgskriterien, welche über die Erfüllung der vereinbarten Input Kriterien hinausging, erfolgte nicht. Daher entfiel im Zuge der Abrechnung eine inhaltliche Kontrolle der Qualität der Leistung der Bildungsträger. Die Richtlinie BM2 sah jedoch eine detaillierte Abrechnung der Kursmaßnahmen nach Kostenarten in Übereinstimmung mit dem Angebot und deren stichprobenweise Prüfung durch das AMS vor. Darüber hinaus beanspruchte die Abrechnungstätigkeit erhebliche Ressourcen, die bei den Kontrollen vor Ort während der Abwicklung der Kursmaßnahmen fehlten bzw. im AMS Kärnten durch den Zukauf von Fremdleistungen ersetzt wurden.

- 13.2 Der RH bemängelte, dass das AMS im Rahmen der Beschaffung von Kursmaßnahmen die generelle Zielsetzung eines Werkvertrags, eine bestimmte Leistung mit einer vereinbarten Qualität zu erhalten, aufgrund der fehlenden Beurteilung der Leistungserfüllung durch die Bildungsträger nicht umsetzte. Weiters verfehlte das AMS das Ziel, die Abrechnung zu vereinfachen.

Der RH empfahl dem AMS Österreich, verbindliche Erfolgskriterien in den Werkverträgen festzulegen und den Grad der Detaillierung der Abrechnungsbestimmungen in der Richtlinie BM2 kritisch zu hinterfragen. Dadurch könnten frei werdende Personalressourcen aus dem Bereich der Abrechnung vermehrt für die Qualitätssicherung der Abwicklung der Kursmaßnahmen an Ort und Stelle eingesetzt wer-

den. Darüber hinaus empfahl der RH dem AMS Österreich, eine vertiefte Angebotsprüfung von Best- und Billigstbietern nur bei Vorliegen erheblicher Preisdifferenzen (z.B. mehr als 50 %) gegenüber den anderen Angeboten in der Richtlinie BM1 vorzusehen.

- 13.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich würde sich die mit Einführung der Werkverträge mit Stichtag 1. Jänner 2007 erwartete erhebliche Vereinfachung in der Abrechnung der Kursmaßnahmen systembedingt verzögern. Mittlerweile würden alle Maßnahmen nach dem neuen System durchgeführt und abgerechnet. Es sollten daher die vom RH vorgeschlagenen Vereinfachungen bereits greifen.*

Eine vertiefte Angebotsprüfung nur mehr bei Preisdifferenzen von mehr als 50 % durchzuführen, hielt das AMS für zu hoch gegriffen. Die Bundesgeschäftsstelle werde aber den Vorschlag des RH insofern aufgreifen, als in der Richtlinie vorgegeben werde, dass bei einer Preisdifferenz von 50 % immer vertieft zu prüfen sei.

Qualitätsbewertung
der Bildungsträger

- 14.1 Den Erfolg seiner Kursmaßnahmen beurteilte das AMS gemäß der Vorgabe durch die Richtlinie BM1 über den Arbeitsmarkterfolg u.a. anhand der Beschäftigungsquoten der Kursteilnehmer drei Monate nach Ende der Kursmaßnahme sowie über die am Ende der Kursmaßnahme abgefragte Teilnehmerzufriedenheit (siehe TZ 13). Nur das AMS Wien und das AMS Niederösterreich ordneten den Arbeitsmarkterfolg der einzelnen Kursmaßnahmen den jeweiligen Bildungsträgern zu und stellten diese Auswertung den Bildungsträgern zur Verfügung. Darüber hinausgehende Auswertungen über die langjährige Qualität der Bildungsträger bzw. deren Kursmaßnahmen fehlten, um z.B. die Angaben der Angebote von Bildungsträgern bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen zu verifizieren.
- 14.2 Der RH beurteilte die Zuordnung des Arbeitsmarkterfolges zu den Bildungsträgern durch das AMS Wien und das AMS Niederösterreich als Versuch, die Qualität der Bildungsträger systematisch zu erfassen, positiv.

Der RH empfahl dem AMS Österreich, die vorhandenen Auswertungen des AMS Wien und des AMS Niederösterreich als Pilotprojekt auszubauen, um aus den daraus gewonnenen Erfahrungswerten die Leistungsfähigkeit und Qualität eines Bildungsträgers nachhaltig beurteilen zu können.

- 14.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich sei bereits 2002 überlegt worden, inwieweit man den Arbeitsmarkterfolg von bereits durch die jewei-*

Controlling des Einkaufs

ligen Bieter durchgeführten Maßnahmen in die Bewertung eines aktuellen Angebots einfließen lassen könne. Dies sei jedoch als ein vergaberechtlich nicht zulässiges Kriterium eingestuft worden, weil man einen Sachverhalt bewerten würde, der in keinem direkten Zusammenhang mit dem aktuellen Angebot stehe. Von der Verwendung dieses Kriteriums sei daher Abstand genommen worden.

- 14.4 Der RH machte nochmals die Intention der Empfehlung, qualitätsbezogene Auswertungen über die Bildungsträger vorzunehmen, deutlich. Dadurch könnte sowohl die Zuverlässigkeit der Angaben als auch die Qualität der Kursmaßnahmenanbieter vom AMS über mehrjährige Zeiträume beurteilt werden.

Vergabe der Kursmaßnahmen

Stichprobenziehung

- 15 Um die sachliche und rechnerische Richtigkeit, die Gesetzmäßigkeit der Vergabeverfahren und der Abrechnungen der Kursmaßnahmen sowie die Einhaltung der Richtlinien BM1 und BM2 durch das AMS beurteilen zu können, zog der RH eine Stichprobe. Diese setzte sich aus 16 Kursprojekten, die 2008 oder 2009 endabgerechnet wurden, zusammen. Die Kursprojekte mussten die folgenden Kriterien für die Auswahl erfüllen:
- Zwischen Genehmigung und Endabrechnung bestanden größere Verschiebungen zwischen den einzelnen Kostenpositionen.
 - Kursprojekte mit einem hohen finanziellen Volumen wurden generell mit höherem Risiko bewertet.
 - Eine Streuung bei den Bildungsträgern sowie den Landesgeschäftsstellen des AMS sollte vorliegen.

Die Stichprobe verteilte sich auf das AMS Wien, das AMS Niederösterreich, das AMS Oberösterreich und das AMS Kärnten. Die Bewilligungssumme dieser Kursprojekte betrug rd. 17,1 Mill. EUR. Die Gesamtbewilligungssumme sämtlicher 2008 und 2009 endabgerechneter Kursprojekte in diesen Bundesländern lag bei rd. 187,0 Mill. EUR, d.h. die Größe der Stichprobe betrug rd. 9 % der Gesamtbewilligungssumme.

- 16 Die für die Festlegung der Stichprobe ausschlaggebenden Kostenabweichungen und -verschiebungen hatten zumeist ihre Ursache darin, dass die geplante und die tatsächliche Teilnehmeranzahl voneinander abwich und sich diese Änderung nicht auf alle Kostenpositionen linear auswirkte. So fielen Personalkosten i.d.R. unabhängig von den

Teilnehmerzahlen an und reduzierten sich nur, wenn auch die Anzahl an unterrichteten Gruppen variierte.

Dagegen reduzierten sich z.B. Druckkosten für Skripten, wenn die Teilnehmerzahlen abnahmen. Bei der vom RH überprüften Stichprobe konnten die Kostenverschiebungen auf die oben erwähnten Fälle zurückgeführt werden. Es ergab sich daraus kein Anlass zu Beanstandungen.

Vergabekommission

- 17.1 Die Auswahl des inhaltlich und wirtschaftlich günstigsten Angebots bei der Vergabe von Kursmaßnahmen oblag laut Richtlinie BM1 der Vergabekommission. Im AMS Kärnten und im AMS Oberösterreich arbeitete ein Vergabekommissionsmitglied einen Vergabevorschlag aus, um eine rasche und sparsame Abwicklung der Vergaben zu erleichtern. Die gesamte Vergabekommission entschied nach einer Überprüfung und Diskussion über die endgültige Vergabe der einzelnen Kursmaßnahmen.

Im AMS Wien und im AMS Niederösterreich bewertete hingegen jedes Vergabekommissionsmitglied für sich. Durch die Zusammenführung der Einzelbewertungen ergab sich das Gesamtergebnis für die Vergabeentscheidung.

- 17.2 Der RH erachtete die Vorbereitung eines Vergabevorschlags durch ein Vergabekommissionsmitglied als effizient im Sinne einer raschen und sparsamen Abwicklung zahlreicher ähnlicher Verfahren und empfahl, diese Vorgehensweise auch im AMS Wien und im AMS Niederösterreich anzuwenden.

- 17.3 *Das AMS Wien sah die derzeitige Abwicklung insofern als sinnvoll an, als die inhaltliche und rechtliche Gestaltung von Vergabeverfahren und die Bewertung von Konzepten durch zwei verschiedene Abteilungen erfolgte.*

Das AMS Niederösterreich teilte mit, die Good practice-Vorschläge der Landesorganisationen Kärnten und Oberösterreich auf Übertragbarkeit zu überprüfen.

- 17.4 Der RH hielt fest, dass die unterschiedliche Vorgangsweise bei der Vergabe von Kursmaßnahmen im Widerspruch zu einer einheitlichen Best practice-Vorgangsweise stand.

Vergabe der Kursmaßnahmen

18.1 Die Richtlinie BM1 legte fest, dass die Vergabekommissionen aus zumindest zwei Mitarbeitern des AMS bestehen mussten, wobei das jeweilige Landesdirektorium der Landesgeschäftsstelle die Grundsätze über deren Zusammensetzung festzulegen hatte.

Im AMS Wien bestanden die Vergabekommissionen aus zwei bis fünf Mitgliedern je nach Größe des ausgeschriebenen Betrags. In den anderen vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen umfassten die Vergabekommissionen zwei bis drei Mitglieder. Die Mitglieder der Vergabekommissionen waren häufig in die Planung und Konzeption der Kursmaßnahmen direkt eingebunden.

18.2 Nach Ansicht des RH bestand insbesondere bei Vergabekommissionen mit nur zwei Mitgliedern, die beide mit der Planung und Konzeption von Kursmaßnahmen betraut waren, die Gefahr einer zu geringen sachlichen Distanz bei der Vergabeentscheidung. Um dies zu vermeiden und die Qualität zu sichern, empfahl der RH dem AMS Österreich, die Mindestgröße der Vergabekommissionen in der Richtlinie BM1 um zumindest ein Mitglied aufzustocken. Dabei wären verfahrenstechnisch versierte Mitarbeiter von nicht direkt am Verfahren beteiligten Abteilungen (bspw. Juristen der Rechtsabteilung) in die Vergabekommissionen zu entsenden.

18.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich würden Bildungsmaßnahmen gemäß § 141 BVergG einem vereinfachten Vergaberegime unterliegen. Das AMS hätte bisher nicht festgestellt, dass die technische Durchführung der Verfahren an sich größere Probleme bereiten würde. Problematischer werde die Erstellung der Leistungsbeschreibungen hinsichtlich der inhaltlichen und/oder ausstattungs-technischen Anforderungen, die an die zu erbringenden Maßnahmen zu stellen seien, gesehen. Hierbei würde die Hinzuziehung eines Juristen keinen Gewinn bringen.*

18.4 Der RH sah in der Erweiterung der Vergabekommission um ein nicht direkt in das Verfahren involviertes Mitglied einen weiteren Schritt zur Qualitätssteigerung und Objektivierung der Vergabeverfahren.

Dokumentation der Vergabeentscheidungen

19.1 Gemäß der Richtlinie BM1 musste die jeweilige Dokumentation der Vergabe der Kursmaßnahmen durch die Landesgeschäftsstellen folgende Unterlagen enthalten:

- Nutzwertanalyse
- Zuschlagsentscheidung
- Fördermitteilung bzw. Zuschlagserteilung

Die einzelnen Bewertungen der zum Zug gekommenen Anbieter von Kursmaßnahmen durch die Vergabekommissionen verblieben beim AMS Wien beim jeweiligen Vergabekommissionsmitglied. In den anderen drei überprüften AMS wurden diese dem Vergabeakt beigelegt. Die Bewertungen jener Bieter, die nicht den Zuschlag erhielten, wurden von den überprüften Landesgeschäftsstellen nur zum Teil aufbewahrt bzw. dem Vergabeakt beigelegt. Ein nachträglicher Vergleich der Bewertungen bzw. deren Beurteilung war damit in diesen Fällen ausgeschlossen.

- 19.2 Der RH bemängelte die uneinheitliche Qualität der Unterlagen sowie die unterschiedliche Dokumentationsweise. Für die Nachvollziehbarkeit der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie der Gesetzmäßigkeit des Vergabeverfahrens sollten sämtliche Bewertungsergebnisse dem Vergabeakt beigelegt werden und dieser bspw. durch Inhaltsverzeichnis und fortlaufende Seitennummerierung möglichst manipulationssicher gestaltet werden (vgl. dazu auch Bericht des RH zur „Umsetzung des Europäischen Sozialfonds durch das AMS Burgenland“, Reihe Bund 2009/4, TZ 25).

- 19.3 *Laut Stellungnahme des AMS Kärnten würde das Anlegen von Inhaltsverzeichnissen und Seriennummern – entgegen den sonstigen Empfehlungen des RH – den administrativen Aufwand pro Vergabe weiter erhöhen.*

Laut Mitteilung des AMS Niederösterreich sollte eine zusätzliche fortlaufende Nummerierung sämtlicher Angebotsteile, entsprechend den vom RH angeregten Vereinheitlichungs- und Vereinfachungsvorschlägen, österreichweit abgestimmt erfolgen.

Das AMS Oberösterreich nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis und erwartete eine einheitliche Regelung der Bundesgeschäftsstelle, wie ein Vergabeakt in Österreich formal aufzubauen und zu führen sei.

Das AMS Wien teilte mit, der Dokumentation des Vergabeakts – insbesondere der Beifügung des Auswertungsvorschlags einschließlich aller Nutzwertanalysen – noch größeres Augenmerk zu schenken.

- 19.4 Der RH hielt aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Gebarung an seiner Empfehlung fest. Er beurteilte die Bestrebungen der Landesgeschäftsstellen zu einer durch die Bundesgeschäftsstelle vorzuziehenden einheitlichen Regelung positiv.

Vergabe der Kursmaßnahmen

Vorschriften bei der Abrechnung von Kursmaßnahmen

20.1 Gemäß Richtlinie BM2 war die Endabrechnung im Original und in Papierform vorzulegen. Diese hatte einen Durchführungsbericht (Abschlussbericht), Aufzeichnungen über die geleisteten Maßnahmenstunden und die zum Einsatz gekommenen Trainer zu enthalten. Weiters hatten die Bildungsträger allfällige Abwesenheiten der Teilnehmer der Kursmaßnahmen an das AMS in schriftlicher Form (Teilnehmerliste) zu melden, weil dies für den Bezug von Leistungen aus dem Arbeitslosenversicherungsgesetz ausschlaggebend war. Die Gestaltung dieser Teilnehmerlisten war den Landesgeschäftsstellen überlassen.

Die für die Abrechnung vorgeschriebenen Unterlagen waren mit Ausnahme der Abschlussberichte beim AMS Kärnten und der Teilnehmerlisten beim AMS Wien bei sämtlichen Kursmaßnahmen der Stichprobe vorhanden.

Das AMS Kärnten ersetzte die Abschlussberichte durch Arbeitsberichte während der Kursmaßnahme. Dadurch gab es keine Informationen über die Vermittlungsbemühungen des Bildungsträgers nach Maßnahmenende. Im Bereich des AMS Wien bewahrten i.d.R. die Bildungsträger die Teilnehmerlisten auf. Diese wären laut AMS Wien bei der Abrechnung der Kursmaßnahmen an Ort und Stelle überprüft worden.

20.2 Trotz der teilweise fehlenden oder nur bedingt nachvollziehbaren Unterlagen entsprach nach Ansicht des RH die formale Abwicklung der Abrechnung von Kursmaßnahmen durch das AMS Wien, das AMS Niederösterreich, das AMS Oberösterreich und das AMS Kärnten weitgehend den Vorgaben der Richtlinie BM2. Der RH empfahl dem AMS Wien, konsequent Teilnehmerlisten abzuverlangen, um die Nachvollziehbarkeit des Bezugs von Leistungen aus dem Arbeitslosenversicherungsgesetz der Kursteilnehmer sicherzustellen. Er empfahl dem AMS Kärnten, Abschlussberichte einzufordern, weil diese durch Hinweise auf die Vermittlungsbemühungen einen höheren Informationsgehalt als die Arbeitsberichte hatten.

20.3 *Laut Stellungnahme des AMS Wien würden die regionalen Geschäftsstellen des AMS Wien bei jeder Kursmaßnahme zumindest wöchentlich Teilnahme- und Frequenzlisten erhalten. Diese Übermittlung der Teilnehmerlisten werde 2011 sukzessive auf ein neues EDV-Tool (eAMS-Konto) umgestellt.*

Laut Stellungnahme des AMS Kärnten seien Schlussberichte, die primär den Zweck erfüllen sollten, die Vermittlungsbemühungen der Bildungsträger darzustellen, nur bei Bildungsmaßnahmen, deren Inhalt die Vorbereitung einer Arbeitsaufnahme wäre, sinnvoll. Abgesehen davon seien Vermittlungsbemühungen des Bildungsträgers nach Kursende in

den meisten Fällen nicht Teil des Auftrags, weil dieser in der Regel nur die Kursdauer selbst umfasse.

- 20.4 Der RH hielt die in der BM2 festgehaltene Verpflichtung zur Erstellung eines Abschlussberichtes im Zuge der Abrechnung einer Kursmaßnahme für zweckmäßig, weil dadurch neben den finanziellen Abrechnungen auch eine sachlich nachprüfbare Unterlage über den Kursablauf und dessen Erfolg vorlag.

Durchführung der Abrechnung von Kursmaßnahmen

- 21.1 Zusätzlich zu der für die Abrechnung maßgeblichen Richtlinie BM2 bestanden in den vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen verschiedene Standards und Vorgaben zur Durchführung von Abrechnungen.

Das AMS Wien verwendete verschiedene Checklisten für die Abrechnung der Kursmaßnahmen. Aus dem Jahr 2007 lag auch ein Leitfaden für die Durchführung von Abrechnungen vor. Das AMS Wien beabsichtigte die Erstellung eines eigenen Handbuchs für den gesamten Bereich Vergaben und Abrechnungen, in das diese Checklisten und der Leitfaden einfließen sollten. Anhand einer Liste der offenen Mittelbindungen (Tabellenkalkulation) bestand ein Überblick über bereits durchgeführte, in Arbeit befindliche oder noch offene Abrechnungen.

Im AMS Niederösterreich fehlten detaillierte, die Bestimmungen der Richtlinie BM2 konkretisierende Vorgaben für die Durchführung von Abrechnungen. Jeder Sachbearbeiter hatte ein individuelles Ablagesystem bezüglich der offenen Fälle. Eine zentrale Steuerung und Übersicht waren dadurch nicht vorhanden.

Die Verantwortlichkeit für die Abrechnung lag im AMS Kärnten beim jeweils für die Kursmaßnahme zuständigen Sachbearbeiter. Die Dokumentation sowie die Ablage der Unterlagen gestatteten eine lückenlose Übersicht der Abrechnungsvorgänge. Das AMS Kärnten erstellte wöchentlich eine Tabellenkalkulation zur Steuerung der Abrechnungen.

Das AMS Oberösterreich führte die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit durch. Zusätzlich führte die Außenstelle Linz der Buchhaltungsagentur des Bundes seit 2005 mittels einer Stichprobe eine zusätzliche Prüfung der rechnerischen Richtigkeit der Abrechnung in Abhängigkeit vom Fördervolumen durch.

- 21.2 Der RH vermerkte kritisch die unterschiedliche Qualität der Abwicklung im Bereich der Abrechnung. Er erachtete die Ausarbeitung eines Handbuchs und die Verwendung von Checklisten im AMS Wien als positive Maßnahmen zur Standardisierung und Effizienzsteigerung.

Vergabe der Kursmaßnahmen

Der RH empfahl dem AMS Österreich, diese im Wege der Best practice auch in anderen Landesgeschäftsstellen einzuführen und eine einheitliche IT-Unterstützung für die Abrechnung der Kursmaßnahmen durch die Landesgeschäftsstellen zur Verfügung zu stellen.

21.3 *Das AMS Österreich sagte zu, die Vorschläge des RH aufzugreifen und weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die Abrechnungen weiter zu vereinfachen.*

Vier-Augen-Prinzip bei der Abrechnung

22.1 Die Überprüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit bei der Abrechnung sollte laut § 3 Bundeshaushaltsverordnung durch zumindest zwei verschiedene Bedienstete erfolgen bzw. es sollte die Abrechnungskontrolle von einer Person durchgeführt und von einer anderen genehmigt werden (Vier-Augen-Prinzip).

Das Vier-Augen-Prinzip wurde bei der Abrechnungskontrolle von den überprüften Landesgeschäftsstellen eingehalten. Neben den zwingend vorzunehmenden Eintragungen in der IT des AMS, die einen einheitlichen Mindeststandard gewährleisteten, erfolgte die Dokumentation unterschiedlich. So befanden sich beim AMS Wien und beim AMS Kärnten beide Unterschriften am Abrechnungsblatt, beim AMS Niederösterreich dagegen war eine Unterschrift am Abrechnungsblatt, die zweite auf der dazugehörigen Verfügung. Im AMS Oberösterreich waren die Unterschriften auf verschiedene Dokumente verteilt.

22.2 Der RH konnte die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Abrechnung der Kursprojekte seiner Stichprobe zwar nachvollziehen, er empfahl aber dem AMS Österreich, die unterschiedlichen Vorgangsweisen hinsichtlich der Dokumentation durch eine Regelung in der Richtlinie BM2 zu vereinheitlichen.

22.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich sei die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Abrechnung bereits jetzt schon eindeutig geregelt. Im Rahmen der elektronischen Abwicklung unterliege jeder budgetäre Genehmigungsschritt zumindest dem Vier-Augen-Prinzip, andernfalls könne die Genehmigung nicht erfolgen. An eine Ausweitung des Vier-Augen-Prinzips auch auf „Papierunterlagen“ sei nicht gedacht.*

22.4 Für den RH war das Vier-Augen-Prinzip ein Eckpfeiler einer manipulationssicheren Abrechnung der Kursmaßnahmen. Deshalb hielt er eine einheitliche Regelung zur Vereinheitlichung der unterschiedlichen Vorgangsweisen hinsichtlich der Fertigung der Abrechnungsdokumente für angebracht.

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS

Geschäftliche Beziehungen zu einem Erwachsenenbildungs-Unternehmen

Wirtschaftliche Bedeutung des Unternehmens für das AMS Wien

23 Seit Mitte der 1990er Jahre etablierte sich ein privates Erwachsenenbildungs-Unternehmen (in der Folge kurz: Unternehmen) als Bildungsträger für Kursmaßnahmen, insbesondere für die Durchführung von Sprachkursen. Bereits 1997 beabsichtigte das AMS Wien, das Unternehmen dauernd mit der Durchführung von Kursmaßnahmen zu beauftragen. Anfang der 2000er Jahre expandierte das Unternehmen durch den Ausbau der Infrastruktur, etwa durch die Anmietung von rd. 6.700 m² Bürofläche und die Anschaffung von über 500 Computern.

Das Unternehmen war ein bedeutender Auftragnehmer für Kursmaßnahmen des AMS Wien und erhielt von diesem im Zeitraum von 2001 bis 2007 Zahlungen von rd. 43,2 Mill. EUR. Im Einzelnen entwickelten sich die Zahlungen des AMS Wien an das Unternehmen in den Jahren 2001 bis 2008 wie folgt:

Tabelle 4: Zahlungen des AMS Wien an das private Erwachsenenbildungs-Unternehmen 2001 bis 2008

	in Mill. EUR
2001	1,15
2002	3,79
2003	9,84
2004	2,44
2005	5,34
2006	8,79
2007	11,86
2008	0,02 (Schlusszahlung)
Summe	43,23

Quelle: AMS

Das Unternehmen war im gleichen Zeitraum für das AMS Niederösterreich mit Kursmaßnahmen in Höhe von rd. 4,4 Mill. EUR sowie für das AMS Burgenland mit Kursmaßnahmen in Höhe von rd. 0,2 Mill. EUR tätig.

Unter Einrechnung der Zahlungen des AMS Niederösterreich und des AMS Burgenland von zusammen rd. 4,6 Mill. EUR erhielt das Unternehmen somit vom AMS in den Jahren 2001 bis 2008 für Kursmaßnahmen Zahlungen in Höhe von rd. 47,8 Mill. EUR. Bei den Vergaben

Geschäftliche Beziehungen zu einem Erwachsenenbildungs-Unternehmen

der Kursmaßnahmen erhielt das Unternehmen meist als Billigstbieter die Zuschläge für die Kursmaßnahmen.

Zuständig für die Genehmigung der Vergaben von Kursmaßnahmen im AMS Wien war die stellvertretende Landesgeschäftsführerin. Die Abwicklung der Vergabe von Kursmaßnahmen oblag der Abteilung Vergabe.

Dokumentation der Geschäftsbeziehung

24.1 Die Geschäftsbeziehung zwischen dem AMS Wien und dem Unternehmen war unübersichtlich dokumentiert. So fehlten meist schriftliche Begründungen der Organe des AMS Wien für wichtige Entscheidungen bzw. Vorgangsweisen gegenüber dem Unternehmen sowie den mit ihm in Geschäftsbeziehung stehenden Kreditinstituten. Dies betraf bspw. die Kenntnisaufnahme einer Forderungsabtretung (Zession) des Unternehmens in Höhe von rd. 2,17 Mill. EUR an ein Kreditinstitut (Bank A) durch das AMS Wien im September 2007, die nur der Leiter der Abteilung Vergabe unterfertigte.

24.2 Der RH kritisierte, dass es das AMS Wien verabsäumte, für eine geeignete und nachvollziehbare Dokumentation der Geschäftsbeziehung zum Unternehmen zu sorgen. Der RH empfahl dem AMS Wien, Unterlagen, die über den unmittelbaren Vergabevorgang hinausgehen, gesondert zu dokumentieren, um den wirtschaftlichen Ablauf der Beschaffungsvorgänge nachvollziehen zu können. Weiters empfahl er, bei wichtigen Entscheidungen eine schriftliche Erläuterung als Begründung über die gewählte Vorgangsweise der Verantwortungsträger des AMS Wien der Dokumentation beizulegen.

24.3 *Laut Stellungnahme des AMS Wien sei die empfohlene Vorgehensweise aus administrativen Gründen nicht möglich, weil mehrere Personen beim AMS Wien trägerbezogen arbeiten würden.*

24.4 Der RH erachtete eine geeignete Dokumentation der Geschäftsbeziehung zwischen AMS und Bildungsträger für eine transparente und nachvollziehbare Gebarung für unabdingbar. Er hielt nochmals fest, dass Begründungen für wesentliche Entscheidungen des AMS Wien gegenüber dem Unternehmen fehlten.

Rückforderung 2005

25.1 Das AMS Wien leistete laut eigenen Erhebungen in den Jahren 2004 und 2005 für zwei Kursmaßnahmen zu hohe Vorauszahlungen in Höhe von rd. 853.000 EUR, obwohl die regionalen Geschäftsstellen des AMS Wien eine zu geringe Anzahl von Kursteilnehmern auf die Kursmaßnahmen zubuchten. Im Juni 2005 anerkannte das Unternehmen

den Rückforderungsanspruch und bot eine Ratenzahlung zur Begleichung der Schuld an. Das AMS Wien akzeptierte das Ratenzahlungsangebot, wobei das Unternehmen zusätzlich anteilige Zinsen zu leisten hatte. In der Folge kam es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen dem AMS Wien und dem Unternehmen über den Rückzahlungsplan, die nach längeren Verhandlungen und Abänderungen des Zahlungsablaufs im Dezember 2005 beigelegt werden konnten.

Der mit der Angelegenheit vom AMS Wien Ende 2005 befasste Vorstandsvorsitzende des AMS Österreich bemängelte, dass das AMS Wien die Überweisungen vorgenommen hätte, ohne sich vom Fortschritt der Kursmaßnahmen zu überzeugen. Er kam außerdem zum Schluss, dass die Ratenvereinbarung dem Haushaltsrecht des Bundes widerspreche, weil eine Ratenvereinbarung ausschließlich dem BMF vorbehalten sei. Weiters kritisierte der Vorstandsvorsitzende, dass das AMS Wien in der Ratenzahlungsvereinbarung ein Aufrechnungsverbot mit neuen vom Unternehmen durchgeführten Kursmaßnahmen vorgesehen habe. Darüber hinaus ließen seiner Ansicht nach das Verhalten des Unternehmens bzw. eine Anfrage beim Kreditschutzverband auf dessen geringe Bonität bzw. auf Liquiditätsprobleme schließen. Dies würde aber die Ratenvereinbarung zur Vermeidung der Zahlungsunfähigkeit des Unternehmens rechtfertigen.

Als unmittelbare Konsequenz aus den Ereignissen wies der Vorstand des AMS Österreich neben der Aufhebung der bestehenden Zahlungssperre gegenüber dem Unternehmen das AMS Wien sowie die Finanzabteilung des AMS Österreich an, die Erfüllung der Rückzahlungsverpflichtung genau zu überwachen sowie die anfallenden Zinsen zu verrechnen. Das AMS Wien verbesserte in der Folge seit Anfang 2006 die Kontrolle der Zubuchung auf die einzelnen Kursmaßnahmen und vernetzte diese mit dem Abrechnungssystem. Weiters erließ das AMS Wien im März 2010 eine Dienstanweisung zur optimalen Auslastung von zugekauften Förderangeboten.

- 25.2 Der RH schloss sich der kritischen Beurteilung der Abwicklung der Überzahlungen des AMS Wien an das Unternehmen im Jahr 2005 durch den Vorstandsvorsitzenden des AMS Österreich an. Er vermisste aber eine Aufklärung der Verantwortlichkeiten für die Kontrolldefizite. Der RH wies auch darauf hin, dass der Vorstandsvorsitzende des AMS Österreich bereits Ende 2005 die wirtschaftliche Lage des Unternehmens als kritisch einschätzte und das AMS Wien darauf aufmerksam machte.

Geschäftliche Beziehungen zu einem Erwachsenenbildungs-Unternehmen

Vorauszahlungen

26.1 Abweichend von den vertraglich festgelegten Zahlungsterminen ersuchte der Geschäftsführer des Unternehmens das AMS Wien seit 2002 mehrmals, Zahlungen vorzuziehen bzw. die 90 %-Grenze bei den möglichen Vorauszahlungen – gemessen am Auftragsvolumen – voll auszuschöpfen. Grundsätzlich entsprach das AMS Wien diesen Ersuchen. Insgesamt betrug die Vorauszahlungen im Zeitraum von Februar 2004 bis September 2007 rd. 1,98 Mill. EUR. Darin enthalten waren auch zwei Vorauszahlungen im Dezember 2005 in Höhe von rd. 290.000 EUR, die während der Laufzeit der Rückzahlung des Unternehmens aufgrund der in TZ 25 erwähnten überhöhten Vorauszahlungen erfolgten. Die Gründe für die Zahlungsvorziehungen lagen in der Zahlung von Trainerhonoraren, aber auch in der privaten Sphäre des Geschäftsführers des Unternehmens.

Weiters wurden diese Akontierungen entsprechend dem Wunsch des Geschäftsführers des Unternehmens nicht auf das Geschäftskonto des Unternehmens bei der Bank A, sondern meist auf ein Konto des Unternehmens bei einem anderen Kreditinstitut (Bank B) überwiesen.

26.2 Der RH wies kritisch auf das hohe Ausmaß an Vorauszahlungen an das Unternehmen hin, die über jene in den Zahlungsplänen vereinbarten hinausgingen bzw. früher als vereinbart erfolgten. Dies betraf insbesondere die beiden Vorauszahlungen im Dezember 2005. Nach Ansicht des RH waren diese Vorauszahlungen wirtschaftlich nicht begründet.

Forderungsabtretungen (Zessionen)

27.1 Im Juli 2003 schloss das Unternehmen eine stille „Globalzessionsvereinbarung“ mit der Bank A über alle seine Forderungen gegenüber dem AMS ab. Im September 2007 legte die Bank A die bereits 2003 vom Unternehmen akzeptierte „Globalzessionsvereinbarung“ dem AMS Wien offiziell vor. Die dabei vom Unternehmen an die Bank A abgetretenen Forderungen betrug rd. 2,17 Mill. EUR.

Im November 2005 legte ein weiteres Kreditinstitut (Bank C) dem AMS Österreich eine „Generalzession“ der Forderungen des Unternehmens gegenüber dem AMS zu seinen Gunsten vor. Das AMS Österreich verhängte daraufhin eine vorübergehende Zahlungssperre gegenüber dem Unternehmen. Eine Rücksprache des AMS Wien bei der Bank C ergab, dass die Aufforderung zur Zessionsleistung irrtümlich erfolgt wäre.

Unmittelbar darauf wies der Leiter der Abteilung Vergabe des AMS Wien den Geschäftsführer des Unternehmens schriftlich auf die seiner Ansicht nach eingetretene Kreditschädigung des Unternehmens durch den Irrtum der Bank C hin. Er wies dabei auf die vielen Stellen im AMS, die von der angeblichen Zession Kenntnis erhalten hätten sowie auf die Einmalig-

keit einer Zession eines Kooperationspartners des AMS Wien hin. Der Leiter der Abteilung Vergabe des AMS Wien erachtete es daher für die Bonitätsprüfung in Vergabeverfahren für wichtig, dass die Bank C neben einer Korrektur ihres Irrtums auch ein zusätzliches Schreiben zur Bonität des Unternehmens ausstellen sollte. Gleichzeitig informierte er u.a. auch die sachlich zuständige stellvertretende Landesgeschäftsführerin des AMS Wien über den aus seiner Sicht bestehenden Irrtum der Bank C, weil laut Information des Geschäftsführers des Unternehmens bereits eine Zession an die Bank A bestehen würde.

Die Gültigkeit der seit November 2005 AMS-intern bekannten Zession an die Bank A war aber nicht, ähnlich wie bei der Zessionsvorlage durch die Bank C, vom AMS Wien hinterfragt worden. Trotzdem beauftragte das AMS Wien das Unternehmen vermehrt mit der Durchführung weiterer Kursmaßnahmen und nahm bis September 2007 auch Überweisungen auf das Geschäftskonto des Unternehmens bei der Bank B vor.

- 27.2 Der RH hielt die intensiven Bemühungen des AMS Wien, die Bonität des Unternehmens aufrecht zu erhalten, weder für sachlich noch für wirtschaftlich begründet. Er hielt in diesem Zusammenhang kritisch fest, dass das AMS Wien das Bestehen einer allfälligen Zession durch das Unternehmen an die Bank A nicht prüfte. Nach Ansicht des RH hätte das Bekanntwerden der Zession an die Bank A bereits im Jahr 2005 zumindest eine Prüfung der Geschäftsbeziehung des AMS Wien mit dem Unternehmen nach sich ziehen müssen.

Der RH gab aber auch kritisch zu bedenken, dass das AMS Wien trotz der intern bekannten Information durch den Geschäftsführer des Unternehmens über eine Zession an die Bank A auch Überweisungen auf ein Konto des Unternehmens bei der Bank B vornahm.

- 27.3 *Laut Stellungnahme des AMS Wien schränke eine Zession alleine nicht die Bonität einer Firma ein, sondern sei im Wirtschaftsleben eine gängige Vorgehensweise.*
- 27.4 Der RH hob nochmals den Kernpunkt seiner Kritik hervor, dass nämlich dem AMS Wien das Vorliegen einer Zession des Unternehmens an die Bank A bereits seit November 2005 bekannt war und das AMS Wien daraus keine wirtschaftlichen Konsequenzen gegenüber dem Unternehmen zog.

Geschäftliche Beziehungen zu einem Erwachsenenbildungs-Unternehmen

Risikopotenzial der
Geschäftsbeziehung

28.1 Das AMS Wien steigerte von 2005 bis 2007 den Geschäftsumfang mit dem Unternehmen um mehr als das Doppelte bzw. von rd. 5,34 Mill. EUR auf rd. 11,86 Mill. EUR. Dies geschah trotz der geringen Bonität des Unternehmens, die das AMS Wien und das AMS Österreich anlässlich der Schwierigkeiten bei der Einforderung der Überzahlungen im Jahr 2005 bzw. im Zusammenhang mit der Vorlage einer Generalzesion durch die Bank C (TZ 27) bereits kannte.

Die Steigerung lag mit rd. 122 % deutlich über dem durchschnittlichen Anstieg bei den Kursvergaben durch das AMS von 2005 bis 2007 an andere Bildungsträger in Höhe von rd. 40 %. Besondere Vorsichtsmaßnahmen, z.B. durch eine selektive Prüfung der Bonität bzw. auf das Vorliegen von Dumpingpreisen, um Vorkehrungen in Hinblick auf eine mögliche Insolvenz des Unternehmens zu treffen, nahm das AMS Wien nicht vor.

28.2 Der RH wies auf das seit 2005 stark steigende Risikopotenzial für das AMS Wien bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen vom gegenständlichen Unternehmen hin. Angesichts der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens hätte der RH im Rahmen der Bestimmungen des BVergG eine möglichst restriktive Vergabe an dieses, z.B. durch eine vertiefte Prüfung auf mögliche Dumpingangebote sowie die Einholung von regelmäßigen Bonitätsauskünften, für zweckmäßig erachtet.

28.3 *Das AMS Wien teilte zum Thema „Preisdumping“ mit, eine Stichprobe (sechs Maßnahmen) aus den Standardverfahren 2004 und 2005 gezogen und die Empfehlung des RH für die Vorgehensweise einer vertieften Angebotsprüfung angewandt zu haben. Das Ergebnis habe gezeigt, dass die Differenz zwischen Erst- und Zweitgereihten beim Angebotspreis bei keiner der Maßnahmen aus der Stichprobe mehr als 50 % betragen habe.*

28.4 Der RH wies neuerlich auf die seit 2005 dem AMS Wien bekannte prekäre finanzielle Situation des Unternehmens hin. Eine Einzelprüfung hielt der RH für nicht ausreichend, um ein umfassendes Bild über die Bonität eines Bildungsträgers zu gewinnen.

Abbruch der geschäftlichen Beziehungen

29.1 Im Bereich des AMS Wien langten seit Mitte 2007 aufgrund ausstehender Trainerhonorare sowie Trainerbeschwerden vermehrt Exekutionen gegen das Unternehmen ein. Anfang Oktober 2007 brach der gesamte Betrieb des Unternehmens zusammen. Zahlreiche Kursverschiebungen und -abbrüche waren die Folge. Die Ende Oktober 2007 vom AMS Wien und dem AMS Niederösterreich eingeleitete Übertragung der laufenden Kursmaßnahmen des Unternehmens auf andere



Geschäftliche Beziehungen zu einem
Erwachsenenbildungs-Unternehmen

BMASK

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS

Bildungsträger gelang zwar beiden Landesgeschäftsstellen, ohne dass Mehrkosten durch höhere Honorarforderungen der neu beauftragten Bildungsträger anfielen, der organisatorische Mehraufwand war aber beträchtlich. Erst am 5. Dezember 2007 ersuchte der Geschäftsführer des Unternehmens das AMS Wien aus gesundheitlichen Gründen um Befreiung von den von ihm eingegangenen Verpflichtungen zur Kurserteilung in sämtlichen Fachbereichen ab dem 14. Dezember 2007.

Das AMS Wien akzeptierte das Ersuchen des Geschäftsführers des Unternehmens. Eine Berechnung bzw. Aufrechnung des Schadens gegenüber dem Unternehmen, der durch den internen Mehraufwand aufgrund der Übertragungen der Kursmaßnahmen auf andere Bildungsträger entstanden war, unterblieb.

- 29.2 Der RH kritisierte, dass das AMS auf die Ermittlung der Mehrkosten im Bereich seiner Verwaltung durch die Übertragung von Kursmaßnahmen auf andere Bildungsträger verzichtete bzw. diese gegenüber dem Unternehmen nicht geltend machte.

Der RH empfahl dem AMS Wien, in Hinkunft bei gleich gelagerten Fällen die Kosten eines zusätzlichen Verwaltungsaufwands vom Verursacher einzufordern.

- 29.3 *Das AMS Wien hielt die Empfehlung des RH für zweckmäßig und regte zur Sicherstellung einer einheitlichen Vorgehensweise bei der Bezifferung eines Schadens eine österreichweite Vorgabe durch die Bundesgeschäftsstelle an.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

30 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen und Feststellungen hervor:

- BMASK (1) Das BMASK sollte auf eine betriebswirtschaftlich ausgerichtete Finanzierung der mehrjährigen Kursmaßnahmen des AMS hinwirken. (TZ 7)
- AMS Österreich (2) Die Vielfalt der Regelungen bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen sollte unter den Aspekten der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit kritisch hinterfragt und ein höherer Grad an Vereinheitlichung in der „Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen“ und der „Richtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen bei Bildungsträgern“ angestrebt werden. (TZ 4)
- (3) Es wäre auf eine einheitliche Vergabestrategie hinzuwirken und die interne Abwicklung der Vergaben möglichst einfach zu gestalten, um einen hohen Anteil von Wettbewerbsverfahren zu ermöglichen. (TZ 5)
- (4) Die Kosten der Abwicklung der Beschaffung von Kursmaßnahmen wären im Zusammenwirken mit den Landesgeschäftsstellen zu erheben und zu evaluieren, um einen effizienten Beschaffungsprozess zu gewährleisten. (TZ 9)
- (5) Der Weiterbildungsmarkt sollte aktiv bearbeitet und die daraus gewonnenen Informationen für eine wirtschaftliche sowie sparsame Beschaffung der Kursmaßnahmen genutzt werden. Maßnahmen könnten bspw. ein vom AMS Österreich koordinierter regelmäßiger Vergleich der Angebotspreise zwischen den Landesgeschäftsstellen, die interne Festlegung höchstzulässiger Einkaufspreise sowie der Vergleich der Qualität und Vertragstreue der Bildungsträger sein. (TZ 10)
- (6) Bei der Konzepterstellung von Kursmaßnahmen sollte in der „Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen“ – unter dem Blickwinkel der zu erfüllenden arbeitsmarktpolitischen Ziele – eine Prüfung der Angemessenheit der geplanten Kosten, insbesondere im Vergleich zu marktüblichen Kursangeboten, vorgesehen werden. (TZ 11)

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS

(7) Es wäre dem Vorbild des AMS Oberösterreich zu folgen und der Gewichtungsfaktor für die Kosten der angebotenen Kursmaßnahmen möglichst einbezüglich mit 50 % in der „Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen“ festzusetzen. (TZ 12)

(8) Es wären in den Werkverträgen verbindliche Erfolgskriterien festzulegen und der Grad der Detaillierung der „Richtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen bei Bildungsträgern“ kritisch zu hinterfragen. Dadurch sollten frei werdende Personalressourcen aus dem Bereich der Abrechnung vermehrt für die Qualitätssicherung der Abwicklung der Kursmaßnahmen an Ort und Stelle eingesetzt werden. (TZ 13)

(9) Eine vertiefte Angebotsprüfung von Best- und Billigstbieter sollte nur bei Vorliegen erheblicher Preisdifferenzen (z.B. mehr als 50 %) gegenüber den anderen Angeboten vorgesehen werden. (TZ 13)

(10) Die vorhandenen Auswertungen zu den Bildungsträgern im AMS Wien und im AMS Niederösterreich sollten als Pilotprojekt ausgebaut werden, um aus den daraus gewonnenen Erfahrungswerten, die Leistungsfähigkeit und Qualität der Bildungsträger insbesondere bei der Vergabe von Kursmaßnahmen im Zuge von Verfahren ohne Wettbewerb nachhaltig beurteilen zu können. (TZ 14)

(11) Es sollten in der „Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen“ die Vergabekommissionen auf zumindest drei Mitglieder aufgestockt werden. Dabei wären mit dem Ziel der Qualitätssicherung verfahrenstechnisch versierte Mitarbeiter von nicht direkt am Verfahren beteiligten Abteilungen (bspw. Juristen der Rechtsabteilung) in die Vergabekommissionen zu entsenden. (TZ 18)

(12) Im Wege der Best practice sollte die Verwendung von Handbüchern bzw. Checklisten zur Standardisierung und Effizienzsteigerung der Abrechnung von Kursmaßnahmen in den Landesgeschäftsstellen eingeführt und eine einheitliche IT-Unterstützung für die Abrechnung der Kursmaßnahmen durch die Landesgeschäftsstellen zur Verfügung gestellt werden. (TZ 21)

(13) Die unterschiedlichen Vorgangsweisen der Landesgeschäftsstellen zur Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Abrechnung der Kursprojekte sollten durch das AMS Österreich mittels einer Regelung in der „Richtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen bei Bildungsträgern“ vereinheitlicht werden. (TZ 22)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

AMS Kärnten,
AMS Niederöster-
reich, AMS Oberöster-
reich und AMS Wien

(14) Für die Nachvollziehbarkeit der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie Gesetzmäßigkeit des Vergabeverfahrens sollten sämtliche Bewertungsergebnisse dem Vergabeakt beigelegt und dieser bspw. durch Inhaltsverzeichnis und fortlaufende Seitennummerierung möglichst manipulationssicher gestaltet werden. (TZ 19)

AMS Niederösterreich
und AMS Wien

(15) Es sollte im Sinne einer raschen und sparsamen Abwicklung zahlreicher ähnlicher Verfahren ein Vergabekommissionsmitglied einen Vergabevorschlag vorbereiten. (TZ 17)

AMS Wien

(16) Teilnehmerlisten von den Bildungsträgern sollten konsequent abverlangt werden, um die Nachvollziehbarkeit des Bezugs von Leistungen aus dem Arbeitslosenversicherungsgesetz der Kursteilnehmer sicherzustellen. (TZ 20)

(17) Es sollten Unterlagen, die über den unmittelbaren Vergabevorgang hinausgehen, gesondert dokumentiert und bei wichtigen Entscheidungen eine schriftliche Erläuterung als Begründung über die gewählte Vorgangsweise der Verantwortungsträger der Dokumentation beigelegt werden. (TZ 24)

(18) Es sollten die Kosten aufgrund eines zusätzlichen Verwaltungsaufwands durch einen vom Bildungsträger zu verantwortenden vorzeitigen Abbruch von Kursmaßnahmen vom Verursacher eingefordert werden. (TZ 29)

AMS Kärnten

(19) Es sollten Abschlussberichte von den Bildungsträgern eingefordert werden, weil diese durch Hinweise auf die Vermittlungsbemühungen einen höheren Informationsgehalt als die Arbeitsberichte hatten. (TZ 20)



Bericht des Rechnungshofes

**Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen
Erwachsenen im Arbeitsmarktservice Steiermark
und Tirol**

**R
H**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	274
Abkürzungsverzeichnis _____	275

BMAK

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen im
Arbeitsmarktservice Steiermark und Tirol

KURZFASSUNG _____	278
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	285
Strategien und Ziele _____	286
Stichprobe _____	292
Umsetzung und Organisation _____	300
Kooperationen _____	303
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	306

Tabellen Abbildungen

**R
/H**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Arbeitslosenquote 2009 und 2010 nach Altersgruppen	287
Abbildung 2: Arbeitslosenquote nach Altersgruppe und Wirtschaftswachstum 2007 bis 2010	288
Tabelle 1: Überblick der vorbildungsadäquaten Vermittlung arbeitsloser 20- bis 24-Jähriger im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010	294
Tabelle 2: Anzahl der Personen mit einer nachträglichen Qualifizierung in der Stichprobe	296
Tabelle 3: Häufigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen je Person der Stichprobe	296
Tabelle 4: 20- bis 24-Jährige, die nach einer AMS-Vermittlung erneut vom AMS im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010 vermittelt wurden	297
Tabelle 5: Überblick Abgänge arbeitsloser 20- bis 24-Jähriger nach Vorkarriere, im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010	298
Tabelle 6: Überblick Abgänge vorgemerakter 20- bis 24-Jähriger mit Berufsausbildung ohne Einstellzusage im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010	299
Tabelle 7: Unterschiede zwischen dem AMS Steiermark und AMS Tirol in der Betreuung der 15- bis 24-Jährigen	300
Tabelle 8: Personalentwicklung in den Berufsinformationszentren des AMS von 2007 bis 2010	304
Tabelle 9: Berufsinformationszentren-Besuche der siebenten und achten Schulstufe im Schuljahr 2009/2010	305

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

AHS	Allgemeinbildende Höhere Schule
AMS	Arbeitsmarktservice
AMSG	Arbeitsmarktservicegesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EUR	Euro
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
VZÄ	Vollzeitäquivalente(n)
z.B.	zum Beispiel

R
H

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachse- nen im Arbeitmarktservice Steiermark und Tirol

Der RH überprüfte anhand einer Stichprobe, ob das Arbeitmarktservice junge Arbeitslose (20 bis 24 Jahre) entsprechend ihrer Berufsausbildung vermittelte. Die sieben ausgewählten regionalen Geschäftsstellen des Arbeitmarktservice in den Bundesländern Tirol und Steiermark vermittelten rd. 75 % der jungen Arbeitslosen entsprechend ihrer Berufsausbildung. Jedoch verfügten nur rd. 55 % der jungen Arbeitslosen überhaupt über eine Berufsausbildung.

Das Arbeitmarktservice versuchte, durch den Besuch von Schul-
klassen in seinen Berufsinformationszentren eine passende Berufswahl bei Pflichtschülern zu fördern. Seit 2009 gab es eine verstärkte Kooperation mit dem BMUKK.

Die Arbeitslosenquote der 20- bis 24-Jährigen war im Jahr 2009 mit 9,5 % deutlich höher als die Gesamtarbeitslosenquote (7,2 %). Im Jahr 2010 verbesserte sich die Situation mit einer Arbeitslosenquote von 8,9 % nur unwesentlich. Diese Altersgruppe reagierte damit besonders empfindlich auf den damaligen konjunkturellen Einbruch und hatte das höchste Risiko, arbeitslos zu werden. Die jährlichen arbeitsmarktpolitischen Ziele des AMS waren nicht auf die einzelnen Zielgruppen ausgerichtet (z.B. Jugendliche, Ältere, Frauen), sondern konzentrierten sich auf die Bewältigung der generellen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen wie bspw. die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit.

Dementsprechend verfügte das AMS auch über keine eigene Bundesrichtlinie zur Regelung der Vermittlung und Betreuung der jungen Erwachsenen. Sie wurden gemäß Richtlinie „Kernprozess Arbeitskräfte unterstützen“ wie Erwachsene behandelt.

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Vermittlungsaktivitäten des Arbeitsmarktservice (AMS) hinsichtlich der ausbildungsadäquaten Vermittlung der Arbeitslosen im Alter von 20 bis 24 Jahren. Weiters wurde der Frage nachgegangen, inwieweit die nötigen Voraussetzungen für die Berufsorientierung in den Schulen und damit für einen reibungslosen Berufseinstieg vorhanden waren. Vor allem für die Beurteilung der dazu vom AMS betriebenen Kooperationen mit den Schulen und ihrer Auswirkungen auf den Berufseinstieg der 20- bis 24-Jährigen musste teilweise auch die Altersgruppe der 15- bis 19-Jährigen in die Prüfung mit einbezogen werden. (TZ 1)

Die Berücksichtigung der Vorbildung der arbeitssuchenden jungen Erwachsenen von 20 bis 24 Jahren bei der Vermittlungsaktivität des AMS wurde anhand einer empirischen Stichprobe für das Jahr 2009 und das erste Halbjahr 2010 beurteilt. Die Stichprobenüberprüfung erfolgte im AMS Steiermark und im AMS Tirol bei den regionalen Geschäftsstellen Graz, Bruck/Mur, Leibnitz sowie Innsbruck, Kufstein, Imst und Schwaz. Die Stichprobe umfasste städtische Ballungsräume und Regionen mit überwiegend touristischem und industriellem Beschäftigungsangebot. (TZ 7)

Definition der Zielgruppe

Das AMS trennte die Jugendlichen sowie die jungen Erwachsenen statistisch in die Gruppe der 15- bis 19-Jährigen sowie der 20- bis 24-Jährigen. Das BMASK verwendete aber unterschiedliche Abgrenzungen; diese lagen für Jugendliche bei 15 bis 18 oder bis 19 Jahren sowie bei jungen Erwachsenen bei 19 oder 20 bis 24 sowie 25 Jahren. (TZ 2)

Entwicklung der Arbeitslosenquote der 15- bis 24-Jährigen

Arbeitslosenquote 2009 und 2010 nach Altersgruppen



Die durchschnittliche Arbeitslosenquote der 15- bis 24-Jährigen lag im Jahr 2009 bei rd. 7,9 % und war damit höher als die Gesamtarbeitslosenquote von rd. 7,2 %. Auffällig war aber, dass die höhere Arbeitslosigkeit dieser Altersgruppe ausschließlich auf die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit der Altersgruppe der 20- bis 24-Jährigen mit 9,5 % im Jahr 2009 zurückzuführen war. (TZ 3)

Im Jahr 2010 verbesserte sich die Situation der 20- bis 24-Jährigen nur unwesentlich. Dabei reagierte diese Altersgruppe besonders empfindlich auf den aktuellen konjunkturellen Einbruch; 2009 und auch 2010 trat trotz deutlicher Konjunkturerholung keine signifikante Verbesserung bei deren spezifischer Arbeitslosenquote ein. (TZ 3)

Kurzfassung

Gleichzeitig befand sich diese Altersgruppe in der Regel in der Phase des Berufseinstiegs und hätte stabile Beschäftigungsverhältnisse benötigt, um sich nachhaltig im sozialen und wirtschaftlichen Gefüge der Gesellschaft etablieren zu können. (TZ 3)

Ziele und Richtlinien des AMS Österreich für die jungen Erwachsenen

Die jährlichen arbeitsmarktpolitischen Ziele waren überwiegend nicht auf die einzelnen Zielgruppen ausgerichtet (z.B. Jugendliche, Ältere, Frauen), sondern konzentrierten sich auf die Bewältigung der generellen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen und Schwerpunkte (z.B. Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit, Arbeitsaufnahme nach Schulungen). Lediglich das Ziel zur Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit Jugendlicher sprach explizit die Gruppe der 15- bis 24-Jährigen an. Bei den unter 24-Jährigen beginnt nämlich die Langzeitarbeitslosigkeit bereits nach sechs Monaten, bei den über 24-Jährigen erst bei 12-monatiger Arbeitslosigkeit. (TZ 5)

Dementsprechend verfügte das AMS auch über keine eigene Bundesrichtlinie zur Regelung der Vermittlung und Betreuung der jungen Erwachsenen. Sie wurden gemäß Bundesrichtlinie „Kernprozess Arbeitskräfte unterstützen“ (Richtlinie KP1) des AMS wie Erwachsene behandelt. (TZ 5)

Wirkungen der Aktivitäten des AMS Steiermark und AMS Tirol für die 15- bis 24-Jährigen

Aufgrund der geringen strategischen Fokussierung des AMS auf die Zielgruppe der jungen Erwachsenen war weder für das AMS Steiermark noch für das AMS Tirol die Messung der Wirkungen ihrer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für die Jugendlichen und jungen Erwachsenen von Bedeutung. Entsprechende Auswertungen unterblieben daher. (TZ 6)

Verwertung der Vorbildung bei der Vermittlung durch das AMS

Bei rd. 75 % der Vermittlungsfälle des AMS Steiermark und AMS Tirol nahmen die jungen Erwachsenen eine der Vorbildung entsprechende Arbeit auf. Beachtlich war, dass rund ein Viertel sich hingegen nach der AMS-Vermittlung nicht mehr in einem der Vorbildung entsprechenden Beruf befand. Ein Befund, den eine vom

**Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
von jungen Erwachsenen**

BMASK beauftragte Studie aus dem Jahr 2010 bestätigte. Demnach wäre ein Berufswechsel ein sichtbarer Wegweiser zu den Schwachstellen des Berufsbildungssystems. (TZ 9)

Im Fall, dass Berufswunsch und Vortätigkeit mit dem ausgebildeten Beruf übereinstimmten, vermittelten die beiden überprüften AMS in rd. 88,9 % der Fälle entsprechend der Ausbildung. Eine vorbildungsfremde Vermittlung erfolgte in dieser Situation in der Regel im Einvernehmen mit dem Arbeitssuchenden. Sie war oftmals durch höhere Verdienstmöglichkeiten (z.B. Produktionsarbeit im Schichtbetrieb), einer rascheren Arbeitsaufnahme, aber auch durch eine bessere Vereinbarkeit mit der Familie (flexiblere Arbeitszeiten, Nähe zum Arbeitsort) begründet. (TZ 9)

In den sieben überprüften regionalen Geschäftsstellen gab es durchaus eine Streuung hinsichtlich der nach Vorbildung vermittelten Personen: Bruck/Mur (81,3 %), Graz (77,6 %), Leibnitz (73,2 %), Imst (68,1 %), Innsbruck (74,6 %), Kufstein (64,2 %) und Schwaz (76,6 %). Die relativ häufige vorbildungsfremde Vermittlung in Imst und Kufstein war oftmals dadurch begründet, dass arbeitslose junge Erwachsene kurzfristig verfügbare, nicht der Ausbildung entsprechende Beschäftigungsangebote im Fremdenverkehr annahmen. (TZ 9)

Schulungen durch das AMS

Trotz abgeschlossener Berufsausbildung bestand ein hoher Bedarf an Qualifizierungsmaßnahmen durch das AMS, um die für eine rasche Vermittlung auf einen Arbeitsplatz notwendigen Anforderungen am Arbeitsmarkt zu erfüllen. Von den von der Stichprobe erfassten 766 Personen in der Altersgruppe 20 bis 24 Jahre absolvierten bereits rd. 8,0 % eine Berufsausbildung im Rahmen des Jugendausbildungs-Sicherungsgesetzes über das AMS. Weitere rd. 33,6 % besuchten nach der beruflichen Erstausbildung und vor ihrer letzten Vormerkung beim AMS Qualifizierungsmaßnahmen. Mehr als die Hälfte dieser 318 Personen absolvierte bereits mehrere Maßnahmen. (TZ 10)

Kurzfassung**Nachhaltigkeit der Vermittlung**

Im Zeitraum 2009 bis Mitte 2010 war in mehr als 90 % von den insgesamt 959 Fällen der Stichprobe keine wiederholte Vermittlung durch das AMS Steiermark und das AMS Tirol erforderlich. Rund 40 % der neuerlichen Vermittlungen durch das AMS erfolgten in Berufsfeldern mit häufig saisonal ausgerichteten Beschäftigungsverhältnissen (bspw. Tourismus und Baugewerbe). (TZ 11)

Berufliche Vorbildung

Der Ausbildungsstand bzw. die berufliche Vortätigkeit der 20- bis 24-Jährigen war sehr unterschiedlich. Bei rd. 43 % aller bundesweiten Abgangsfälle lag keine spezifische berufliche Ausbildung vor. Diese verfügten höchstens über einen Pflichtschulabschluss. Die beiden AMS Steiermark und Tirol lagen mit einem Anteil von rd. 37 % bzw. rd. 33 % der Abgangsfälle ohne Berufsausbildung deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von rd. 43 %. (TZ 12)

Förder- und Qualifizierungsbedarf

Bundesweit wies rund ein Viertel der jungen Erwachsenen trotz vorhandener Berufsausbildung einen Förder- bzw. Qualifizierungsbedarf auf, welcher nach der Vormerkung zu einer Förderung (z.B. Bildungsmaßnahme) durch das AMS führte. (TZ 13)

Das AMS Tirol lag mit rd. 10 % der Fälle beim Abgang in Förderung weit unter dem Bundesdurchschnitt von rd. 25 %, das AMS Steiermark mit rd. 27 % leicht darüber. (TZ 13)

Regionale Organisation der Betreuung von 15- bis 24-jährigen Arbeitssuchenden

Sowohl das AMS Steiermark als auch das AMS Tirol gingen bei der Betreuung von jungen Erwachsenen unterschiedlich vor. Dies betraf bspw. die Landesrichtlinie zur Betreuung von Jugendlichen, welche nur vom AMS Tirol eingeführt worden war, oder die unterschiedliche Dichte von Berufsinformationszentren. Über eine bundesweite best practice-Organisation zur Betreuung der 15- bis 24-jährigen Arbeitssuchenden verfügte das AMS nicht. (TZ 14)

Jugendberater

Das AMS Tirol konkretisierte die Betreuung, Beratung und Vermittlung von Jugendlichen im Alter von 15 bis 24 Jahren durch eine Landesrichtlinie „Betreuung von Jugendlichen“. Es betreute die Jugendlichen sowie die jungen Erwachsenen durch eigene so genannte Jugendberater im Bereich des Service für Arbeitssuchende und in den Berufsinformationszentren. Das AMS Steiermark verfügte über keine vergleichbare Richtlinie und betreute die Jugendlichen sowie die jungen Erwachsenen im Alter von 15 bis 24 Jahren wie alle anderen Arbeitssuchenden innerhalb des Service für Arbeitssuchende. (TZ 15)

Die Anforderungen an einen Berater der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen waren bundesweit im AMS nicht einheitlich definiert bzw. existierte kein spezifisches Anforderungsprofil zur Sicherung eines Mindeststandards für deren Betreuung. Eine spezielle Ausbildung für die Jugendberatung bestand nicht. (TZ 16)

Kosten für die Betreuung der jungen Erwachsenen von 20 bis 24 Jahren

Das AMS Österreich erfasste u.a. aufgrund der geringen strategischen Gewichtung der Betreuung von jungen Erwachsenen im Vermittlungsprozess die altersgruppenspezifischen Kosten im eigenen Wirkungsbereich (Personalkosten inkl. Gemeinkostenzuschlag) nicht. Somit fehlte auch ein entsprechender jährlicher Soll-Ist-Vergleich. (TZ 17)

Kooperationen in der Steiermark und Tirol

Sowohl das AMS Steiermark als auch das AMS Tirol waren in zahlreiche Kooperationen mit regionalen Partnern (z.B. sozialökonomische Betriebe) eingebunden. Diese betrafen im Speziellen aber kaum die Zielgruppe der 20- bis 24-Jährigen. (TZ 18)

Kooperationen mit den Schulen

Nach vorheriger Einbindung der Sozialpartner brachte im November 2009 das BMUKK gemeinsam mit dem BMASK einen Vortrag an den Ministerrat zur Verbesserung der Berufsorientierung und Bildungsberatung in den Pflichtschulen ein. Für den Bereich des AMS wurde festgehalten, dass das Personal in den Berufsinformationszentren des AMS bereits aufgestockt wurde. Bis Ende 2010 stiegen dadurch die Planstellen der Berufsinformationszentren von rd. 64 Planstellen Anfang 2007 auf rd. 120 Planstellen Ende 2010 bzw. um rd. 88 %. Von diesen zusätzlichen 56 Planstellen entfielen auf das AMS Steiermark rd. 7,6 und auf das AMS Tirol rd. 4,5 Planstellen. Detaillierte Zielvorgaben an die Berufsinformationszentren durch das BMASK, z.B. über die von den Berufsinformationszentren des AMS zu erreichenden Schülerzahlen im Pflichtschulbereich, bestanden nicht. (TZ 19)

Laut Rundschreiben des BMUKK an die Schulen sollte jeder Schüler in der siebenten und achten Schulstufe ein Berufsinformationszentrum der Sozialpartner oder des AMS besuchen. Von den siebenten und achten Schulstufen besuchten im Schuljahr 2009/2010 bundesweit von 36.452 Schülern lediglich rd. 19,3 % ein Berufsinformationszentrum des AMS. Der Prozentanteil für die Berufsinformationszentren des AMS Steiermark (18,5 %) und des AMS Tirol (20,4 %) wich vom Bundesdurchschnitt nur unwesentlich ab. (TZ 19)

Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
von jungen Erwachsenen

Kenndaten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen im AMS Steiermark und AMS Tirol						
Rechtsgrundlage	Arbeitsmarktservicegesetz, BGBl. Nr. 313/1994 i.d.g.F.					
Rechtsform	Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit					
Aufgaben	Durchführung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes					
Arbeitslosenquote	2007	2008	2009	2010		
	in %					
20- bis 24-Jährige	7,6	7,3	9,5	9,1		
bundesweiter Durchschnitt	6,2	5,8	7,2	6,9		
vorbildungsadäquate Vermittlung arbeitsloser junger Erwachsener	vermittelter Beruf entsprach der Vorbildung		vermittelter Beruf entsprach nicht der Vorbildung		gesamt	
	Fälle	in %	Fälle	in %	Fälle	in %
Berufswunsch und Vortätigkeit entsprachen der Vorbildung	593	88,9	74	11,1	667	100
Berufswunsch entsprach der Vorbildung, die Vortätigkeit nicht	72	56,3	56	43,7	128	100
Vortätigkeit entsprach der Vorbildung, Berufswunsch nicht	15	48,4	16	51,6	31	100
Berufswunsch und Vortätigkeit entsprachen nicht der Vorbildung	11	11,3	86	88,7	97	100
gesamt	691	74,9	232	25,1	923¹	100

¹ insgesamt 959 Fälle in der Stichprobe, davon war bei 36 Fällen keine Auswertung möglich

Quellen: AMS, Rechnungshof

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von August bis Oktober 2010 die Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen im Arbeitsmarktservice (AMS), konkret in sieben regionalen Geschäftsstellen des AMS in den Bundesländern Tirol und Steiermark.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Vermittlungsaktivitäten des AMS hinsichtlich der ausbildungsadäquaten Vermittlung der Arbeitslosen im Alter von 20 bis 24 Jahren. Weiters wurde der Frage nachgegangen, inwieweit die nötigen Voraussetzungen für die Berufsorientierung in den Schulen und damit für einen reibungslosen Berufseinstieg vorhanden waren.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Vor allem für die Beurteilung der dazu vom AMS betriebenen Kooperationen mit den Schulen und ihrer Auswirkungen auf den Berufseinstieg der 20- bis 24-Jährigen musste teilweise auch die Altersgruppe der 15- bis 19-Jährigen in die Prüfung mit einbezogen werden. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2009/erstes Halbjahr 2010.

Zu dem im Februar 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das AMS Österreich im März 2011 sowie das BMASK im April 2011 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2011.

Strategien und Ziele

Definition der Zielgruppe

- 2.1 Das AMS trennte die Jugendlichen sowie die jungen Erwachsenen statistisch in die Gruppe der 15- bis 19-Jährigen sowie der 20- bis 24-Jährigen. Das BMASK verwendete unterschiedliche Abgrenzungen; diese lagen für Jugendliche bei 15 bis 18 oder bis 19 Jahren sowie bei jungen Erwachsenen bei 19 oder 20 bis 24 sowie 25 Jahren. Derartig unterschiedliche Abgrenzungen fanden sich bspw. in Präsentationen zur Arbeitsmarktsituation bzw. in Presseaussendungen zur Ausbildungsgarantie¹ bzw. zur Aktion Zukunft Jugend².
- 2.2 Der RH vermisste eine einheitliche Festlegung der Begriffe Jugendliche und junge Erwachsene durch das AMS und das BMASK. Er empfahl, auf eine Abstimmung der Definitionen der Begriffe Jugendliche und junge Erwachsene mit dem BMASK hinzuwirken. Dies auch deshalb, um im Hinblick auf eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung die Vergleichbarkeit von Auswertungen und Evaluierungen zu gewährleisten.
- 2.3 *Laut Stellungnahme des AMS wolle es im Rahmen seiner Möglichkeiten, z.B. bei gemeinsamen Projekten und bei Schnittstellen, auf eine Harmonisierung mit dem BMASK hinwirken.*

Entwicklung der Arbeitslosenquote der 15- bis 24-Jährigen

- 3.1 Die folgende Abbildung zeigt die Arbeitslosenquote der Jahre 2009 und 2010, aufgliedert nach einzelnen Altersgruppen:

¹ Jugendlichen, die keine Lehrstelle gefunden haben, wird eine Ausbildung im Rahmen der überbetrieblichen Lehrausbildung angeboten.

² Die Bundesregierung garantiert jugendlichen Arbeitslosen zwischen 19/20 und 24 Jahren innerhalb von sechs Monaten ein Arbeitsplatzangebot, eine Schulung oder eine geförderte Beschäftigung.

Abbildung 1: Arbeitslosenquote 2009 und 2010 nach Altersgruppen



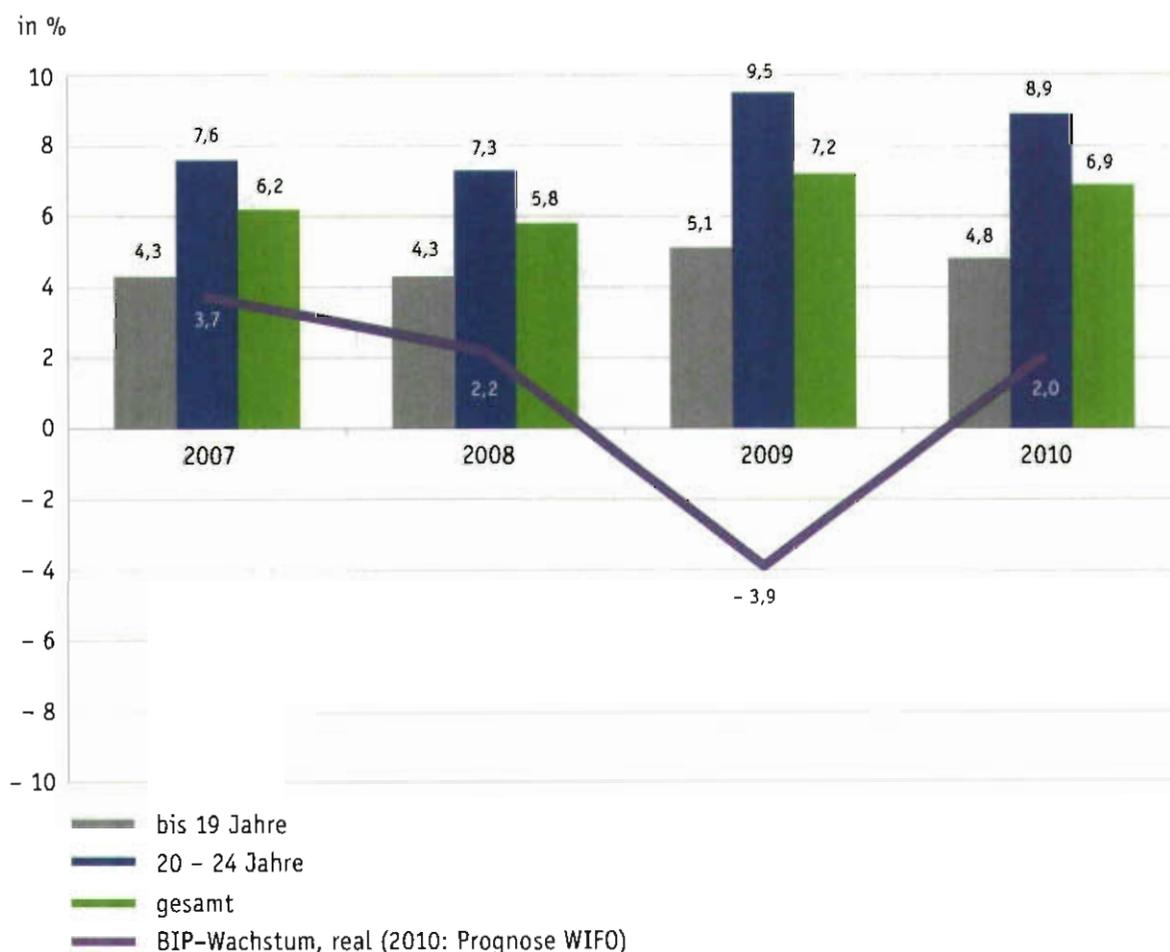
Die durchschnittliche Arbeitslosenquote der 15- bis 24-Jährigen lag im Jahr 2009 bei rd. 7,9 % und war damit höher als die Gesamtarbeitslosenquote von rd. 7,2 %. Auffällig war aber, dass die höhere Arbeitslosigkeit dieser Altersgruppe ausschließlich auf die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit der Altersgruppe der 20- bis 24-Jährigen mit 9,5 % im Jahr 2009 zurückzuführen war. Die Gruppe der 20- bis 24-Jährigen reagierte besonders empfindlich auf den aktuellen konjunkturellen Einbruch. Im Jahr 2010 verbesserte sich die Situation der 20- bis 24-Jährigen nur unwesentlich.

Die Altersgruppe der 20- bis 24-Jährigen war im Jahr 2009 mit rd. 141.000 Personen, welche zumindest einen Tag arbeitslos gewesen waren, von Arbeitslosigkeit besonders stark betroffen. Sie hatte damit das höchste Risiko, arbeitslos zu werden.

Strategien und Ziele

Die durchschnittliche Verweildauer der 20- bis 24-Jährigen in Arbeitslosigkeit war im Jahr 2009 mit rd. 70 Tagen um rund ein Viertel geringer als die Gesamtverweildauer aller Arbeitslosen von rd. 93 Tagen. Dies ließ den Schluss zu, dass diese Altersgruppe gegenüber anderen Altersgruppen besser vermittelbar war.

Abbildung 2: Arbeitslosenquote nach Altersgruppe und Wirtschaftswachstum 2007 bis 2010



Quellen: AMS Österreich, Statistik Austria

Der konjunkturelle Einbruch im Jahr 2009 wirkte sich bei den 20- bis 24-Jährigen besonders stark aus und auch im Jahr 2010 trat trotz deutlicher Konjunkturerholung keine signifikante Verbesserung bei deren spezifischer Arbeitslosenquote auf.



Strategien und Ziele

**Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
von jungen Erwachsenen**

- 3.2 Nach Ansicht des RH zeigte die ungünstige Entwicklung der Arbeitslosenquote der jungen Erwachsenen eine wesentliche Schwachstelle des Arbeitsmarktes auf. Bedenklich erschien dem RH der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit der 20- bis 24-Jährigen seit 2009. Diese Altersgruppe befand sich in der Regel in der Phase des Berufseinstiegs und würde stabile Beschäftigungsverhältnisse benötigen.

Zielsystem im AMS

- 4 Die Aufgabenerfüllung des AMS wurde über ein komplexes Zielsystem gesteuert, das aus den arbeitsmarkt- und programmpolitischen Zielen sowie den Zielen der Balanced Scorecard bestand.

Die jährlichen arbeitsmarktpolitischen Ziele wurden in einem Abstimmungsprozess zwischen den Eigentümervertretern des AMS, der Bundesgeschäftsstelle und den Landesgeschäftsstellen entwickelt sowie vom Verwaltungsrat beschlossen. Diese konzentrierten sich auf die Bewältigung der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen und Schwerpunkte.

Die dabei festgelegten acht arbeitsmarktpolitischen Ziele beinhalteten auch jene für zweckgebundene Programme, welche vom Bundesgesetzgeber sowie vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz zentral vorgegeben wurden. Zusätzlich gab es noch jeweils ein Landesziel, das von der Landesgeschäftsstelle bestimmt wurde.

Das AMS setzte seit 2007 eine Balanced Scorecard ein, um die Zielerfüllung durch die regionalen Geschäftsstellen anhand von quantifizierten Indikatoren sicherzustellen. Neben den arbeitsmarktpolitischen Zielen umfasste diese auch Kennzahlen aus den Management- und Supportprozessen des AMS sowie Indikatoren der Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit.

Ziele und Richtlinien des AMS Österreich für die jungen Erwachsenen

- 5.1 Die jährlichen arbeitsmarktpolitischen Ziele waren überwiegend nicht auf die einzelnen Zielgruppen ausgerichtet (z.B. Jugendliche, Ältere, Frauen), sondern konzentrierten sich auf die Bewältigung der generellen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen und Schwerpunkte (z.B. Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit, Arbeitsaufnahme nach Schulungen). Lediglich das Ziel zur Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit Jugendlicher sprach explizit die Gruppe der 15- bis 24-Jährigen an.³

³ Bei den unter 24-Jährigen beginnt die Langzeitarbeitslosigkeit bereits nach sechs Monaten, bei den über 24-Jährigen erst bei 12-monatiger Arbeitslosigkeit.

Strategien und Ziele

Da auch die für die Steuerung des Betriebs vom AMS verwendete Balanced Scorecard nicht auf die einzelnen Zielgruppen fokussierte, waren auf Bundesebene für die Gruppe der jungen Erwachsenen kaum explizite Ziele vorgegeben.

Dementsprechend verfügte das AMS auch über keine eigene Bundesrichtlinie zur Regelung der Vermittlung und Betreuung der jungen Erwachsenen. Sie wurden gemäß Bundesrichtlinie „Kernprozess Arbeitskräfte unterstützen“ (Richtlinie KP1) des AMS wie Erwachsene behandelt.

- 5.2 Nach Ansicht des RH war die Ausrichtung des AMS anhand von Wirkungszielen grundsätzlich positiv zu werten. Konkrete Ziele für die Vermittlung und Betreuung der jungen Erwachsenen fehlten trotz der überdurchschnittlichen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit. Der RH empfahl daher, im Hinblick auf die hohe Arbeitslosenquote der jungen Erwachsenen bzw. aufgrund deren starken Anstiegs seit 2009, eine zielgruppenorientierte Betreuung dieser Altersgruppe als strategischen Schwerpunkt zu überlegen, um hier eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit zu verhindern.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich treffe der Schluss des RH zu, dass die arbeitsmarktpolitischen Ziele auf Herausforderungen und nicht auf Zielgruppen ausgerichtet seien. Dementsprechend seien die Richtlinien nicht nach Zielgruppen aufgebaut. Das AMS könne das Risiko der Verfestigung der Arbeitslosigkeit bei jungen Erwachsenen nicht nachvollziehen. Evident sei, dass es bei dieser Altersgruppe eine hohe Dynamik am Arbeitsmarkt gäbe, diese Personengruppe öfter von Arbeitslosigkeit betroffen sei und auch zu einem signifikant höheren Ausmaß bereit wäre, ihr Beschäftigungsverhältnis zu lösen.*

Die regionalen Geschäftsstellen hätten hinsichtlich der zielgruppenorientierten Betreuung von Personen Gestaltungsspielraum. Die Geschäftsstellen könnten – wenn es ihnen sinnvoll und zweckmäßig erschiene – zielgruppenorientierte Betreuung anbieten.

- 5.4 Das weiterhin bestehende hohe Niveau der Jugendarbeitslosigkeit im Jahr 2010 wies nach Ansicht des RH auf die Gefahr der Verfestigung der Jugendarbeitslosigkeit hin. Zusätzlich war ein neuerlicher Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit aufgrund des zu erwartenden deutlichen Einbruchs der Konjunktur im Jahr 2012 durch die anhaltende Wirtschafts- und Finanzkrise im Euroraum nicht auszuschließen. Dies würde daher sehr wohl für eine zielgruppenorientierte Betreuung sprechen. Der Bedeutung der Arbeitslosigkeit der 15- bis 24-Jährigen wurde u.a. auch durch die Einrichtung einer Taskforce durch die G20-Arbeitsmi-



Strategien und Ziele

**Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
von jungen Erwachsenen**

nister im September 2011 Rechnung getragen, um erfolgreiche Modelle zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zu ermitteln.

Wirkungen der
Aktivitäten des
AMS Steiermark und
AMS Tirol für die
20- bis 24-Jährigen

6.1 Aufgrund der geringen strategischen Fokussierung des AMS auf die Zielgruppe der jungen Erwachsenen war weder für das AMS Steiermark noch für das AMS Tirol die Messung der Wirkungen ihrer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für die Jugendlichen und jungen Erwachsenen von Bedeutung. Entsprechende Auswertungen unterblieben daher. Auf Anregung des RH filterten die beiden überprüften Landesgeschäftsstellen aus den im Data Warehouse des AMS verfügbaren Kennzahlen signifikante Indikatoren heraus, die es erlauben sollten, die spezifischen Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die 20- bis 24-Jährigen zu messen.

Die wichtigsten Indikatoren waren bspw.

- der Zugang in Schulung,
- die Arbeitsaufnahme nach Schulung (in Prozent und absolut),
- die Arbeitsaufnahme aus Arbeitslosigkeit sowie
- die Übertrittsquote in Langzeitarbeitslosigkeit.

Der Indikator Zugang in Schulung stellte dar, inwieweit das AMS für die Zielgruppe der 20- bis 24-Jährigen aktiv tätig wurde. Die Arbeitsaufnahme nach Schulung war ein Maß für die Passgenauigkeit der Schulung. Generell erlaubten die Indikatoren der Arbeitsaufnahmen auch Rückschlüsse auf die Effektivität der Vermittlungstätigkeit des AMS bzw. die Arbeitsmarktlage der Zielgruppe. Die Übertrittsquote gab Auskunft über die Erfolge der Early Intervention Strategie⁴.

Das AMS Tirol sicherte während der Gebarungsüberprüfung zu, künftig durch Beobachtung dieser Indikatoren sowie mittels Durchführung von Stichprobenüberprüfungen die Betreuung der Jugendlichen zu intensivieren.

6.2 Der RH empfahl, die Erfahrungen des AMS Tirol zu nutzen und daraus eine einheitliche Vorgangsweise für alle Landesgeschäftsstellen zu entwickeln.

⁴ Unter Early Intervention versteht das AMS die rasche Situationsklärung sowie das frühzeitige Setzen von Vermittlungsbemühungen und Fördermaßnahmen, um die Dauer der Arbeitslosigkeit möglichst kurz zu halten.

Strategien und Ziele

- 6.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich stünden die beispielhaft angeführten Indikatoren den Landesorganisationen und der Bundesgeschäftsstelle im Data Warehouse zur Verfügung. Das Instrument stünde bundesweit einheitlich zur Nutzung. Je nach Fokus (z.B. Männer/Frauen, nach Region) könnten diese Abfragen bei Bedarf durchgeführt werden. Arbeitsaufnahmen und Übertrittsquoten etc. würden auch im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Zielerreichung regelmäßig kontrolliert werden. Die Festlegung einer einheitlichen Vorgangsweise aller Landesgeschäftsstellen werde aber als nicht erforderlich erachtet.*
- 6.4 Der RH erachtete aufgrund der Sensibilität des Arbeitsmarktes für junge Erwachsene auf konjunkturelle Schwankungen das Modell zur Messung der Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Jugendliche und junge Erwachsene deshalb für notwendig, weil anders als bei der derzeitigen strategischen Orientierung des AMS nach arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen auch wesentliche Informationen über die Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Förderungen für diese Zielgruppe gewonnen werden könnten.

Stichprobe

Auswahl der regionalen Geschäftsstellen

- 7 Die Berücksichtigung der Vorbildung der arbeitssuchenden jungen Erwachsenen von 20 bis 24 Jahren bei der Vermittlungsaktivität des AMS wurde anhand einer empirischen Stichprobe für das Jahr 2009 und das erste Halbjahr 2010 beurteilt. Die Stichprobenüberprüfung erfolgte im AMS Steiermark und im AMS Tirol bei den regionalen Geschäftsstellen Graz, Bruck/Mur, Leibnitz sowie Innsbruck, Kufstein, Imst und Schwaz.

Bei der Auswahl der regionalen Geschäftsstellen wurde darauf geachtet, dass regionale Arbeitsmärkte mit unterschiedlichen Herausforderungen Berücksichtigung fanden. Die Stichprobe umfasste somit sowohl städtische Ballungsräume als auch Regionen mit überwiegend touristischem und industriellem Beschäftigungsangebot.

Umfang der Stichprobe

- 8 Im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010 zählte das AMS bundesweit 363.411 Fälle von Abgängen arbeitsloser junger Erwachsener zwischen 20 und 24 Jahren. Als Abgänge bezeichnete das AMS den Übertritt von der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung, in eine Schulung oder in sonstige Abgangsgründe (z.B. Krankheit, Präsenzdienst).

**Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
von jungen Erwachsenen**

Von diesen 363.411 Fällen verfügten bundesweit 200.756 bzw. rd. 55 % über eine Berufsausbildung. Davon traten 105.701 Fälle ein Beschäftigungsverhältnis an. Bei 13.143 Fällen (rd. 12 %) erfolgte die Arbeitsaufnahme unmittelbar auf einen Vermittlungsvorschlag des AMS. Diese Arbeitsaufnahmen stellten auch die Grundlage für die Stichprobenüberprüfung dar.

Von den 13.143 Fällen waren 2.053 Fälle im AMS Steiermark und 1.857 Fälle im AMS Tirol. Von diesen 3.910 Fällen entfielen wiederum 1.811 Fälle (rd. 46 %) auf die sieben oben angeführten regionalen Geschäftsstellen. In die Stichprobenauswertung kamen 959 Fälle (766 Personen), d.h. rd. 53 % aller Fälle der sieben überprüften regionalen Geschäftsstellen.

Verwertung der
Vorbildung bei der
Vermittlung durch
das AMS

9.1 Folgende vier Ausgangslagen waren für die Vermittlung durch das AMS relevant:

- Berufswunsch und Vortätigkeit entsprachen der Vorbildung,
- Berufswunsch entsprach der Vorbildung, die Vortätigkeit nicht,
- Vortätigkeit entsprach der Vorbildung, der Berufswunsch nicht, sowie
- Berufswunsch und Vortätigkeit entsprachen nicht der Vorbildung.

Der RH stellte einen Überblick der vorbildungsadäquaten Vermittlung arbeitsloser 20- bis 24-Jähriger dar:

Stichprobe

Tabelle 1: Überblick der vorbildungsadäquaten Vermittlung arbeitsloser 20- bis 24-Jähriger im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010

	vermittelter Beruf entsprach der Vorbildung		vermittelter Beruf entsprach nicht der Vorbildung		gesamt vermittelt	
	Fälle	in %	Fälle	in %	Fälle	in %
Berufswunsch und Vortätigkeit entsprachen der Vorbildung	593	88,9	74	11,1	667	100,0
Berufswunsch entsprach der Vorbildung, die Vortätigkeit nicht	72	56,3	56	43,7	128	100,0
Vortätigkeit entsprach der Vorbildung, Berufswunsch nicht	15	48,4	16	51,6	31	100,0
Berufswunsch und Vortätigkeit entsprachen nicht der Vorbildung	11	11,3	86	88,7	97	100,0
gesamt	691	74,9	232	25,1	923	100,0
keine Auswertung möglich					36	
Stichprobe – gesamt					959	

Quellen: AMS Österreich, Rechnungshof

Bei rd. 74,9 % der Vermittlungsfälle des AMS Steiermark und AMS Tirol nahmen die jungen Erwachsenen eine der Vorbildung entsprechende Arbeit auf. Hingegen befand sich rund ein Viertel nach der AMS-Vermittlung nicht mehr in einem der Vorbildung entsprechenden Beruf. Diese Zahlen decken sich mit einer vom BMASK beauftragten Studie aus dem Jahr 2010.⁵ Darin wurde festgehalten, dass rund ein Viertel aller 19- bis 24-Jährigen, welche einen Lehrabschluss besaßen, bereits einen Berufswechsel vollzogen hatte. Demnach wäre ein Berufswechsel ein sichtbarer Wegweiser zu den Schwachstellen des Berufsbildungssystems.

Im Fall, dass der Berufswunsch und die Vortätigkeit mit dem ausgebildeten Beruf übereinstimmten, vermittelten die beiden überprüften AMS in rd. 88,9 % der Fälle entsprechend der Ausbildung. Eine vorbildungsfremde Vermittlung erfolgte in dieser Situation in der Regel im Einvernehmen mit dem Arbeitssuchenden. Sie war oftmals durch

⁵ siehe „Berufswechsel nach der Lehre“, Moser W., Bilgili M. (2010), Institut für Kinderrechte und Elternbildung, Studie im Auftrag des BMASK, Sektion VI, Abteilung 10

**Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
von jungen Erwachsenen**

höhere Verdienstmöglichkeiten (z.B. Produktionsarbeit im Schichtbetrieb), eine raschere Arbeitsaufnahme, aber auch durch eine bessere Vereinbarkeit mit der Familie (flexiblere Arbeitszeiten, Nähe zum Arbeitsort) begründet.

In den sieben überprüften regionalen Geschäftsstellen gab es durchaus eine Streuung hinsichtlich der nach Vorbildung vermittelten Personen: Bruck/Mur (81,3 %), Graz (77,6 %), Leibnitz (73,2 %), Imst (68,1 %), Innsbruck (74,6 %), Kufstein (64,2 %) und Schwaz (76,6 %). Die relativ häufige vorbildungsfremde Vermittlung in Imst und Kufstein war oftmals dadurch begründet, dass arbeitslose junge Erwachsene kurzfristig verfügbare, nicht der Ausbildung entsprechende Beschäftigungsangebote im Fremdenverkehr annahmen.

- 9.2 Der RH stellte fest, dass das AMS Steiermark und das AMS Tirol bei der Vermittlung in der überwiegenden Mehrheit der Fälle, bzw. rd. 74,9 % der Stichprobe, die Vorbildung der Arbeitssuchenden berücksichtigte und dies für die Auswahl der vermittelten Stelle ausschlaggebend war. Dennoch belegte der Anteil von rd. 25 % an jungen Erwachsenen, die einen neuen, nicht ihrer Ausbildung entsprechenden Berufsweg beschritten, nach Ansicht des RH den Bedarf einer Evaluierung.

Der RH empfahl, den relativ häufigen Berufswechsel von jungen Erwachsenen bereits wenige Jahre nach Abschluss der Berufsausbildung zu evaluieren. Weiters empfahl er, diese Evaluierung bei der Gestaltung des Beruforientierungsangebots für die Beratung bei der Berufsauswahl der Jugendlichen zu berücksichtigen.

- 9.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich müsse ein Berufswechsel auch als Ausdruck der Dynamik des Arbeitsmarktes und der Veränderungswünsche junger, ausgebildeter Erwachsener, auch unter dem Aspekt der persönlichen Weiterentwicklung gesehen werden und keinesfalls Ausdruck einer falschen Beruforientierung sein. Entscheidungen, die im frühen Jugendlichenalter getroffen würden, entsprächen auch bei einer gut vorbereiteten und begleiteten Berufsentscheidungsphase häufig nicht mehr den Lebensrealitäten junger Erwachsener.*

- 9.4 Nach Ansicht des RH bestätigen sowohl die Zahlen des RH zum häufigen Berufswechsel im Zuge der Vermittlung durch das AMS als auch die Hinweise der Studie „Berufswechsel nach der Lehre“, wonach im Berufsbildungssystem Schwachstellen bestehen, sehr wohl die Notwendigkeit einer tiefer gehenden Analyse dieses Phänomens.

Stichprobe

Schulungen durch
das AMS

10.1 Die 959 Fälle der Stichprobe, d.h. vom AMS vermittelte Abgangsfälle mit abgeschlossener Berufsausbildung, betrafen 766 Personen in der Altersgruppe der 20- bis 24-Jährigen. Von diesen absolvierten bereits 61 bzw. rd. 8,0 % eine Berufsausbildung im Rahmen des Jugendausbildungs-Sicherungsgesetzes über das AMS. Weitere 257 Personen bzw. rd. 33,6 % besuchten nach der beruflichen Erstausbildung und vor ihrer letzten Vormerkung beim AMS Qualifizierungsmaßnahmen. Insgesamt gliederte sich die Qualifizierung durch das AMS wie folgt auf:

Tabelle 2: Anzahl der Personen mit einer nachträglichen Qualifizierung in der Stichprobe	
Qualifizierungsmaßnahmen	Anzahl der Personen
Lehrgänge des Jugendausbildungs-Sicherungsgesetzes	61
AMS-Qualifizierungsmaßnahmen	257
<i>davon</i>	
<i>Bildungsmaßnahmen</i>	215
<i>Finanzierung von Kurskosten</i>	24
<i>Stiftungen</i>	18
gesamt	318

Quelle: Rechnungshof

Mehr als die Hälfte dieser 318 Personen absolvierte bereits mehrere Maßnahmen:

Tabelle 3: Häufigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen je Person der Stichprobe	
	Anzahl Personen
insgesamt	318
einmal	158
zweimal	83
dreimal	41
öfter als dreimal	36

Quelle: Rechnungshof

**Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
von jungen Erwachsenen**

- 10.2 Der RH stellte fest, dass trotz abgeschlossener Berufsausbildung ein hoher Bedarf an Qualifizierungsmaßnahmen durch das AMS bestand. Nach Ansicht des RH entsprach die berufliche Erstausbildung offensichtlich nicht immer den für eine rasche Vermittlung auf einen Arbeitsplatz notwendigen Anforderungen am Arbeitsmarkt.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des AMS Steiermark führe der hohe Bedarf an Qualifizierungsmaßnahmen der analysierten Personen (mit abgeschlossener Berufsausbildung) zur irrigen Annahme, dass die beruflichen Erstausbildungen in so hohem Maße unzureichend seien. Eine differenzierte Erfassung von echten Qualifizierungsmaßnahmen einerseits und Aktivierungsangeboten (häufig zur Übertrittsverhinderung eingesetzt) andererseits würde hier ein realitätsgerechteres Bild entstehen lassen.*
- 10.4 Der RH machte darauf aufmerksam, dass die AMS-internen Auswertungen eben diese Aktivierungsmaßnahmen nicht enthielten.
- 11 Der RH stellte dar, wie oft 20- bis 24-Jährige im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010 vom AMS Steiermark sowie vom AMS Tirol neu-erlich vermittelt wurden:

 Nachhaltigkeit der
 Vermittlung

**Tabelle 4: 20- bis 24-Jährige, die nach einer AMS-Vermittlung
erneut vom AMS im Jahr 2009 und im ersten
Halbjahr 2010 vermittelt wurden**

regionale Geschäftsstelle	einmal	zweimal	dreimal
Bruck/Mur	7	-	-
Graz	22	1	-
Leibnitz	8	1	-
Imst	9	-	-
Innsbruck	13	4	1
Kufstein	18	1	-
Schwaz	4	2	-
gesamt	81	9	1

Quelle: AMS Österreich

Stichprobe

Von den insgesamt 959 Fällen der Stichprobe nahmen nach der ersten Vermittlung 81 Fälle einmal, neun Fälle zweimal und ein Fall dreimal das AMS erneut in Anspruch. Rund 40 % dieser wiederholten Vermittlungsvorgänge erfolgten allerdings in Berufsfeldern mit häufig saisonal ausgerichteten Beschäftigungsverhältnissen (bspw. Tourismus und Baugewerbe). Ein Stellenwechsel ohne Einschaltung des AMS konnte von diesem nicht erfasst werden. In mehr als 90 % der Fälle der Stichprobe war keine wiederholte Vermittlung im überprüften Zeitraum erforderlich.

Weitere Feststellung
zum Vermittlungs-
prozess des AMS

Berufliche Vorbildung

- 12.1 Die Ausbildung bzw. die berufliche Vortätigkeit der jungen Erwachsenen war sehr unterschiedlich. Rund ein Viertel der 20- bis 24-Jährigen besaß schon bei der Vormerkung im AMS eine bei saisonabhängigen Branchen häufig vorkommende Einstellzusage eines Arbeitgebers für einen späteren Zeitpunkt. Die berufliche Vorbildung dieser Gruppe trat daher bei den Vermittlungsaktivitäten des AMS in den Hintergrund.

Tabelle 5: Überblick Abgänge arbeitsloser 20- bis 24-Jähriger nach Vorkarriere, im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010

	bundesweit		AMS Steiermark		AMS Tirol	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Abgänge gesamt	363.411	100	53.827	100	29.838	100
mit abgeschlossener Berufsausbildung ¹	200.756	55	32.357	60	19.473	65
mit AHS-Ausbildung	8.308	2	1.349	3	531	2
mit Pflichtschulausbildung oder ohne Schulabschluss, aber ohne Berufsausbildung	154.347	43	20.121	37	9.834	33

¹ Lehre oder Berufsbildende mittlere bzw. Berufsbildende höhere Schule sowie abgeschlossenes Studium

Quelle: AMS Österreich

Bei rd. 43 % aller bundesweiten Abgangsfälle lag keine spezifische berufliche Ausbildung vor. Diese verfügten höchstens über einen Pflichtschulabschluss. Ein kleiner Teil bzw. 8.308 Fälle hatte eine AHS-Matura. Die beiden AMS Steiermark und Tirol lagen mit einem Anteil von rd. 37 % bzw. rd. 33 % der Abgangsfälle ohne Berufsausbildung deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von rd. 43 %.

**Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
von jungen Erwachsenen**

- 12.2 Der RH bemerkte kritisch, dass seit 2009 bundesweit in rd. 43 % der Abgangsfälle die arbeitslosen 20- bis 24-Jährigen höchstens über einen Pflichtschulabschluss verfügten. Der hohe Anteil an jungen Erwachsenen, die bereits nach Erfüllung der Pflichtschulzeit die (berufliche) Ausbildung verlassen, birgt für den RH ein großes Gefahrenpotenzial mit hohen sozialen Kosten.

Förder- und Qualifizierungsbedarf

- 13.1 Bei der Vormerkung im AMS hatten die Arbeitssuchenden die Möglichkeit, gemeinsam im Rahmen der Betreuung durch das AMS einen Berufswunsch für die Vermittlung anzugeben. Zudem legte das AMS fest, ob für den arbeitssuchenden jungen Erwachsenen ein Förderbedarf, bspw. durch eine Bildungsmaßnahme, bestand.

Tabelle 6: Überblick Abgänge vorgemerakter 20- bis 24-Jähriger mit Berufsausbildung ohne Einstellzusage im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010

	bundesweit		AMS Steiermark		AMS Tirol	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Abgänge von vorgemerkten jungen Erwachsenen mit Berufsausbildung	200.756	100	32.357	100	19.473	100
Abgang durch Arbeitsaufnahme	105.701	53	17.321	53	13.672	70
Abgang in Förderung	50.061	25	8.632	27	1.858	10
sonstiger Abgang	44.994	22	6.404	20	3.943	20

Quelle: AMS Österreich

Für rund ein Viertel der Fälle mit abgeschlossener Berufsausbildung folgte bundesweit nach der Vormerkung unmittelbar eine Förderung (z.B. Bildungsmaßnahme) durch das AMS. Aus sonstigen Gründen (z.B. Krankheitsfall, Präsenzdienst) schieden rd. 22 % aus dem Vermittlungsprozess aus bzw. verließen kurzfristig den Arbeitsmarkt.

Das AMS Tirol lag mit rd. 10 % der Fälle beim Abgang in Förderung weit unter dem Bundesdurchschnitt von rd. 25 %. Das AMS Steiermark wies rd. 27 % beim Abgang in Förderung auf. Die Werte für den sonstigen Abgang wiesen mit jeweils rd. 20 % bei beiden AMS nur einen geringen Unterschied zum Bundesdurchschnitt von rd. 22 % auf.

- 13.2 Der RH gab zu bedenken, dass bundesweit für rund ein Viertel an jungen Erwachsenen trotz vorhandener Berufsausbildung ein Förder- bzw. Qualifizierungsbedarf bestand.

Umsetzung und Organisation

Regionale Organisation der Betreuung von 15- bis 24-jährigen Arbeitssuchenden

- 14 Die vom RH überprüften AMS Steiermark und AMS Tirol gingen bei der Betreuung von jungen Erwachsenen unterschiedlich vor. Über eine bundesweite best practice-Organisation zur Betreuung der 15- bis 24-jährigen Arbeitssuchenden verfügte das AMS nicht. Die folgende Tabelle stellt die wesentlichen Unterschiede in den überprüften AMS Steiermark und AMS Tirol dar:

Tabelle 7: Unterschiede zwischen dem AMS Steiermark und AMS Tirol in der Betreuung der 15- bis 24-Jährigen		
	AMS Steiermark	AMS Tirol
Jugendberater in regionalen Geschäftsstellen (Service für Arbeitssuchende)	nein, jedoch in einzelnen regionalen Geschäftsstellen jahrgangswise Zuordnung der Kunden zum Berater im Bereich des Service für Arbeitssuchende	Ja
Landesrichtlinie zur Betreuung von Jugendlichen (15 bis 24 Jahre)	Nein	Ja
Berufsinformationszentren	in neun von 16 regionalen Geschäftsstellen, sonst Berufsinformstellen	in allen acht regionalen Geschäftsstellen, werden auch speziell für die Jugendberatung eingesetzt
Kooperation mit den Schulen sowie Betreuung Schulklassen der siebenten und achten Schulstufe	Berufsinformationszentrums-Berater	Jugendberater und Berufsinformationszentrums-Berater

Quelle: Rechnungshof

Jugendberater

- 15.1 Das AMS Tirol nutzte die Möglichkeit in der Richtlinie KP1, bestimmte Angelegenheiten auf der Ebene der Landesgeschäftsstellen näher regeln zu dürfen und konkretisierte die Betreuung, Beratung und Vermittlung von Jugendlichen im Alter von 15 bis 24 Jahren durch eine Landesrichtlinie „Betreuung von Jugendlichen“. Das AMS Steiermark verfügte über keine vergleichbare Richtlinie. Aufgrund dessen hatten die beiden überprüften AMS Steiermark und AMS Tirol zwei unterschiedliche Modelle bei der Betreuung von jungen Erwachsenen im Alter von 20 bis 24 Jahren.

Das AMS Steiermark betreute die 15- bis 24-Jährigen wie alle anderen Arbeitssuchenden im Bereich der Service- bzw. Beratungszone des Service für Arbeitssuchende. Eigene Berater für diese Altersgruppe waren nicht vorgesehen. Jedoch konnte sich aufgrund der internen Aufteilung (bspw. nach Geburtsjahrgang) in den regionalen Geschäftsstellen ergeben, dass einzelne AMS-Berater für diese zuständig waren. Das AMS Tirol betreute die 15- bis 24-Jährigen durch eigene so genannte Jugendberater im Bereich des Service für Arbeitssuchende als auch durch die Berufsinformationszentrums-Berater.

Während das AMS Steiermark die Betreuung der Schulen gemäß Bundesrichtlinie „Dienstleistungen des Kernprozess 3 in den Berufsinformationszentren“ (BIZ-Richtlinie) über die Berufsinformationszentren (BIZ) durchführte, waren im AMS Tirol gemäß der Landesrichtlinie „Betreuung von Jugendlichen“ die Jugendberater aus dem Service für Arbeitssuchende dafür zuständig.

- 15.2 Der RH wertete das Modell des AMS Tirol, eigene Jugendberater für die Betreuung von Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen zu beschäftigen, in Anbetracht der hohen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit dieser Altersgruppe, für positiv. Er empfahl, bundesweit die Organisation der Betreuung der 15- bis 24-Jährigen zu evaluieren, um ein best practice-Modell zu entwickeln.
- 15.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich orientiere es sich in seiner Strategie, seiner Organisation und der Gestaltung seiner Dienstleistungen nicht an (statistisch definierten) Zielgruppen.*

In diesem Sinne sei auch das organisatorische Grundmodell der 3-Zonen-Struktur in den regionalen Geschäftsstellen an einer Kundensegmentierung nach individuellen Problemlagen und Betreuungsbedürfnissen ausgerichtet. Die zentralen Vorgaben erlaubten den einzelnen Landesorganisationen bzw. regionalen Geschäftsstellen, innerhalb dieser Beratungszonen auch „SpezialistInnen“ für bestimmte Kundengruppen bzw. Problemstellungen einzurichten. Diese Möglichkeit würde – unter

Umsetzung und Organisation

Bedachtnahme auf Größe der Geschäftsstellen oder der arbeitsmarkt-bezogenen Rahmenbedingungen – unterschiedlich genutzt werden.

Die Einräumung von Spielräumen für organisatorische Anpassungen nach regionalen Bedürfnissen hätte sich auch in dieser Hinsicht bewährt. Aufgrund dieser Erfahrungen sähe das AMS Österreich keinen Anlass, hier generelle einheitliche Vorgaben zur Einrichtung gesonderter Betreuungsschalter für Jugendliche zu formulieren.

15.4 Der RH wies darauf hin, dass durch die empfohlene bundesweite Evaluierung ein best practice-Modell entwickelt werden sollte. Dieses hätte Vorbildfunktion für alle Landesgeschäftsstellen des AMS.

16.1 Die Anforderungen an einen Berater der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen waren bundesweit im AMS nicht einheitlich definiert bzw. existierte kein spezifisches Anforderungsprofil. Eine spezielle Ausbildung für die Jugendberatung bestand nicht.

16.2 Nach Ansicht des RH handelte es sich bei der Gruppe der 15- bis 24-Jährigen aufgrund der Herausforderungen des Arbeitsmarktes um eine besonders betreuungsbedürftige Gruppe. Der RH empfahl daher, für die Betreuung der 15- bis 24-Jährigen ein Schulungsangebot für die Berater im Bereich des Service für Arbeitssuchende zu entwickeln, um einen Mindeststandard der Betreuung zu sichern und den Bedürfnissen dieser Altersgruppe gerecht werden zu können.

16.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich käme in diesem Kontext der Betreuung und Unterstützung Jugendlicher im Zusammenhang mit Berufswahl und Einstieg in den Arbeitsmarkt – insbesondere an der Schnittstelle Schule und Arbeitswelt – den Berufsinformationszentren des AMS zunehmend eine wichtige Rolle zu. Für die in diesem Bereich eingesetzten Mitarbeiter mit ihren spezifischen Aufgabenstellungen wäre im Jahr 2010 ein neues Ausbildungsangebot entwickelt worden, das im Jahr 2011 gestartet worden sei.*

Neben diesen bundesweiten Angeboten gäbe es noch regionale Weiterbildungsangebote. Beispielsweise würde im AMS Tirol für die Zielgruppe Jugendberater ein fachspezifisches Seminar „Kompetenter Umgang mit Suchtproblematiken“ durchgeführt werden. Ein Folgeseminar sei für 2011 organisiert.

R H

Umsetzung und Organisation

BMASK

Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen

Kosten für die Betreuung der 20- bis 24-Jährigen

- 17.1 Das AMS Österreich erfasste die altersgruppenspezifischen Kosten im eigenen Wirkungsbereich (Personalkosten inkl. Gemeinkostenzuschlag) nicht. Somit fehlte auch ein entsprechender jährlicher Soll-Ist-Vergleich.
- 17.2 Der RH empfahl, im Zuge der strategischen Evaluierung der Organisation der Betreuung von jungen Erwachsenen in die anschließende Erarbeitung eines best practice-Modells dessen Kosteneffizienz mit geeigneten Berechnungsmethoden einzubeziehen.
- 17.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich werde derzeit im AMS ein umfassendes Organisationsentwicklungsprojekt durchgeführt, in dessen Rahmen neben dem Ausbau und der besseren Vernetzung der unterschiedlichen Vertriebswege des AMS auch die Aufbau- und Ablauforganisation der regionalen Geschäftsstellen einer Überprüfung und all-fälligen Anpassung unterzogen würden. In diesem Rahmen werde auch die bestehende Form der Dienstleistungserbringung für Jugendliche und junge Menschen analysiert, bewertet und allenfalls angepasst werden.*

Kooperationen

Kooperationen in der Steiermark und Tirol

- 18 Das AMS Steiermark war an rd. 44 Kooperationen mit dem Land Steiermark, der Stadt Graz, dem Bundessozialamt, dem BMUKK und dem steirischen Landesschulrat beteiligt. Die auf das AMS Steiermark entfallenden Kosten im übertragenen Wirkungsbereich beliefen sich im Jahr 2009 auf rd. 44 Mill. EUR.

Das AMS Tirol war in rd. 25 Kooperationen mit dem Land Tirol, der Stadt Innsbruck, dem Bundessozialamt, dem Tiroler territorialen Beschäftigungspakt, dem Tiroler Integrationszentrum und dem Tiroler Landesschulrat eingebunden. Die dabei auf das AMS entfallenden Kosten im übertragenen Wirkungsbereich betragen im Jahr 2009 rd. 16 Mill. EUR.

Die Inhalte und Zielgruppen der umgesetzten Maßnahmen waren vorwiegend sozialpolitisch motiviert. Sie betrafen Stiftungen, sozialökonomische Betriebe, bedarfsorientierte Mindestsicherung, Aufbau eines Integrationszentrums in Tirol, Bildungsbörse für Migranten, Schuldnerberatung Steiermark, Kinderdreh-scheibe und Arbeitstraining für Behinderte.

Die gemeinsamen Initiativen des AMS mit regionalen Partnern in der Steiermark und in Tirol wiesen kaum spezifische Kooperationen für die Zielgruppe der 20- bis 24-Jährigen auf.

Kooperationen

Kooperationen mit den Schulen

19.1 Im November 2009 wurde unter der Führung des BMUKK gemeinsam mit dem BMASK ein Vortrag an den Ministerrat zur Verbesserung der Berufsorientierung und Bildungsberatung in den Pflichtschulen eingebracht. Basis dafür war ein gemeinsam mit den Sozialpartnern erarbeiteter Katalog, welcher ab dem Schuljahr 2009/2010 in der siebenten und achten Schulstufe verbindliche Maßnahmen im Bereich Information, Beratung und Orientierung für Bildung und Beruf vorsah.

Demgemäß sollten die Schulleiter standortbezogene Umsetzungskonzepte ausarbeiten. Die Grundkompetenzen der Schüler für eine selbstverantwortliche Berufsentscheidung sollten durch die verbindliche Übung „Berufsorientierung“ in der siebenten und achten Schulstufe, Projekte mit „Realbegegnungen“, Bewerbungstrainings etc. gefördert werden.

Für den Bereich des AMS wurde im Ministerratsvortrag festgehalten, dass das Personal in den Berufsinformationszentren des AMS bereits aufgestockt wurde. Nach dem darauf basierenden Rundschreiben des BMUKK sollte jeder Schüler in der siebenten und achten Schulstufe ein Berufsinformationszentrum der Sozialpartner oder des AMS besuchen.

Die bundesweite Entwicklung der Planstellen in den Berufsinformationszentren des AMS verlief seit 2007 wie folgt:

Tabelle 8: Personalentwicklung in den Berufsinformationszentren des AMS von 2007 bis 2010					
	2007	2008	2009	2010	Ende 2010
			in VZÄ		
AMS Steiermark	11,13	15,15	14,09	17,46	18,72
AMS Tirol	5,96	6,41	8,07	8,38	10,48
bundesweit	64,11	68,38	70,35	94,71	120,86

Quelle: AMS Österreich

Die Planstellen der Berufsinformationszentren nahmen von rd. 64 Planstellen Anfang 2007 auf rd. 120 Planstellen Ende 2010 bzw. um rd. 88 % zu. Auf das AMS Steiermark entfielen rd. 7,6 und auf das AMS Tirol rd. 4,5 der zusätzlichen Planstellen.

**Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
von jungen Erwachsenen**

Durch die gemeinsame Initiative des BMUKK und des BMASK besuchten im Schuljahr 2009/2010 folgende Anzahl der Schüler der siebenten und achten Schulstufe die Berufsinformationszentren des AMS Steiermark sowie des AMS Tirol:

Tabelle 9: Berufsinformationszentren-Besuche der siebenten und achten Schulstufe im Schuljahr 2009/2010			
	Schüler	Schulklassen	Anteil an der Gesamtschülerzahl
	Anzahl		in %
AMS Steiermark	4.952	241	18,5
AMS Tirol	3.562	165	20,4
bundesweit	36.452	1.670	19,3

Quelle: AMS Österreich

Beide überprüften AMS wiesen eine ähnliche Reichweite bei den Besuchen von Schülern der siebenten und achten Schulstufe wie der bundesweite Durchschnitt (19,3 %), gemessen an der Gesamtschüleranzahl dieser beiden Schulstufen, auf.

- 19.2 Der RH anerkannte den ersten Schritt des BMUKK und des BMASK, das AMS verstärkt in die Berufsorientierung im Bereich der Schulen einzubinden sowie die Bereitstellung von Ressourcen im Bereich der Berufsinformationszentren des AMS. Er hätte aber im Zusammenhang mit der Personalaufstockung detaillierte Zielvorgaben an die Berufsinformationszentren durch das BMASK, z.B. über die von den Berufsinformationszentren des AMS zu erreichenden Schülerzahlen im Pflichtschulbereich, für zweckmäßig erachtet.

Der RH empfahl, im weiteren Zusammenwirken mit dem BMASK bzw. dem BMUKK zur Vertiefung der Berufsorientierung auf quantifizierte Zielsetzungen sowie Indikatoren hinzuwirken.

- 19.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich könnten allgemeine Zielvorgaben der Arbeitsmarktpolitik gemäß § 59 AMSG vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz an das AMS gerichtet werden.*

Kooperationen

Das BMASK führte aus, dass seit dem Schuljahr 2009/2010 der „Katalog verbindlicher Maßnahmen im Bereich Information, Beratung, Orientierung der 7. und 8. Schulstufe“ des BMUKK unbefristet gültig sei. Die enthaltenen Maßnahmen dienten dem Lern- und Entwicklungsprozess der Schüler und stärkten deren Entscheidungskompetenz für die weitere Berufs- und Bildungswahl.

Darin inbegriffen seien insbesondere die verbindlichen Übungen „Berufsorientierung“, Information und Beratung der Schülerberater sowie der verpflichtende Besuch eines Berufsinformationszentrums des AMS.

Das BMASK würde im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem BMUKK das Thema Berufsorientierung an den Schulen weiterhin schwerpunktmäßig behandeln.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

20 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das AMS Österreich hervor:

(1) Auf eine Abstimmung der Definitionen der Begriffe Jugendliche und junge Erwachsene mit dem BMASK sollte hingewirkt werden. Dies auch deshalb, um im Hinblick auf eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung die Vergleichbarkeit von Auswertungen und Evaluierungen zu gewährleisten. (TZ 2)

(2) Im Hinblick auf die hohe Arbeitslosenquote der jungen Erwachsenen sowie deren hohe Betroffenheit von Arbeitslosigkeit wäre eine zielgruppenorientierte Betreuung dieser Altersgruppe als strategischer Schwerpunkt zu überlegen, um hier eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit zu verhindern. (TZ 5)

(3) Die Erfahrungen des Arbeitsmarktservice Tirol sollten zur Messung der Wirkungen seiner Maßnahmen für die Jugendlichen und jungen Erwachsenen genutzt und daraus eine einheitliche Vorgangsweise für alle Landesgeschäftsstellen entwickelt werden. (TZ 6)

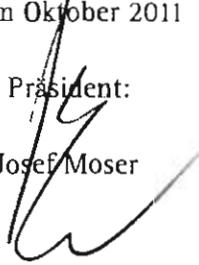
(4) Der relativ häufige Berufswechsel von jungen Erwachsenen bereits wenige Jahre nach Abschluss der Berufsausbildung sollte evaluiert werden. Diese Evaluierung sollte bei der Gestaltung des Berufofferungsangebots für die Beratung bei der Berufsauswahl der Jugendlichen berücksichtigt werden. (TZ 9)

- (5) Die Organisation der Betreuung der 15- bis 24-Jährigen sollte bundesweit evaluiert werden, um ein best practice-Modell zu entwickeln. (TZ 15)
- (6) Für die Betreuung der 15- bis 24-Jährigen sollte ein Schulungsangebot für die Berater im Service für Arbeitssuchende entwickelt werden, um einen Mindeststandard der Betreuung zu sichern und den Bedürfnissen dieser Altersgruppe gerecht werden zu können. (TZ 16)
- (7) Im Zuge der strategischen Evaluierung der Organisation der Betreuung von jungen Erwachsenen sollte in die anschließende Erarbeitung eines best practice-Modells dessen Kosteneffizienz mit geeigneten Berechnungsmethoden einbezogen werden. (TZ 17)
- (8) Im weiteren Zusammenwirken mit dem BMASK bzw. dem BMUKK sollte zur Vertiefung der Berufsorientierung auf quantifizierte Zielsetzungen sowie Indikatoren hingewirkt werden. (TZ 19)

Wien, im Oktober 2011

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



R
H



Bisher erschienen:

- Reihe Bund 2011/1 Bericht des Rechnungshofes
- Buchhaltungsagentur des Bundes
 - PRINT and MINT SERVICES GmbH
 - Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS
 - Klassenschülerhöchstzahl 25
 - Controlling im Bundesschulwesen
 - Studienbeiträge
 - Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt
 - Neusiedl am See
 - Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2011/2 Bericht des Rechnungshofes
- Filmförderung in Österreich
 - Altenbetreuung in Kärnten und Tirol
 - Vergabeprozess Container-Stapler und Rolle des Konzerneinkaufs
 - MedAustron
- Reihe Bund 2011/3 Bericht des Rechnungshofes
- Austrian Institute of Technologie GmbH – Unternehmensentwicklung und Verkauf der Funktionswerkstoffe Forschungs- und Entwicklungs GmbH
 - Sicherheit auf Nebenbahnen; Follow-up-Überprüfung
 - Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm Beschäftigung in Österreich 2007 bis 2013
 - Schutz vor Naturgefahren; Follow-up-Überprüfung
 - Wasserverband Rohrau, Petronell, Scharndorf, Höflein
 - Finanzierung und Kosten von Leistungen in Spitalsambulanzen und Ordinationen
- Reihe Bund 2011/4 Bericht des Rechnungshofes
- Bundespressedienst
 - Projekt ELAK im Bund; Follow-up-Überprüfung
 - Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen
 - Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung
 - Klima- und Energiefonds
 - Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes; Follow-up-Überprüfung
 - Immobilienebarung der Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften; Follow-up-Überprüfung
 - Militärische Vertretungen im Ausland

- Reihe Bund 2011/5 Bericht des Rechnungshofes
- Grundlagen der Fiskalpolitik
 - Konsularwesen (insbesondere Visa-Angelegenheiten)
 - Dienstplangestaltung für den ärztlichen Dienst in Unfallkrankenhäusern und in notfallchirurgischen Einrichtungen
 - Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen
 - Adaptierung und Erweiterung der Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg in Zusammenhang mit der Einführung des Systems Eurofighter
 - Aktionsplan Erneuerbare Energie
- Reihe Bund 2011/6 Bericht des Rechnungshofes
- Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder
 - Einsparungspotenzial durch Kooperation und Koordination der drei Wetterdienste
 - Einsatzgruppen zur Bekämpfung der Straßenkriminalität bei den Landespolizeikommanden; Follow-up-Überprüfung
 - Geldwäschebekämpfung und Vermögensabschöpfung; Follow-up-Überprüfung
 - Wiener Hafen, GmbH & Co KG; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2011/7 Bericht des Rechnungshofes
- Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge“)
- Reihe Bund 2011/8 Bericht des Rechnungshofes
- Einführung des Pensionskontos
 - Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.
 - Bundesbeschaffung GmbH; Follow-up-Überprüfung
 - Blutversorgung durch die Universitätskliniken für Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin in Wien und Graz
 - Wissensmanagement im BMI und im BMLVS
 - Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes
 - Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße
 - Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte
 - Frauenförderung an Universitäten
 - Österreich Werbung; Follow-up-Überprüfung



Reihe Bund 2011/9

Bericht des Rechnungshofes

- Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung
- Informationstechnologie im BMI – IT-Projekt PAD
- Verein Hilfswerk Salzburg – Sachwalterschaft und Bewohnervertretung
- Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen
- Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung

**R
H**

R
H

R
H

R
H

R
H

R
H

R
H



