

# **Bericht des Rechnungshofes**

## **Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Länder Wien und Oberösterreich**



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellenverzeichnis _____	62
Abkürzungsverzeichnis _____	63

**Oberösterreich**

## Wirkungsbereich des Landes Oberösterreich

## Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Länder Wien und Oberösterreich

KURZFASSUNG _____	65
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	76
Arbeitsmarktpolitische Ausgangslage _____	76
Struktur der Arbeitsmärkte Wien und Oberösterreich _____	79
Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote _____	81
Strategie der regionalen Arbeitsmarktpolitik und Kooperation mit dem AMS _____	82
Finanzielle Bedeutung und Schwerpunktsetzungen bei den Förderungsmaßnahmen _____	89
Wirkungen der Förderungsmaßnahmen der beiden Bundesländer _____	94
Information der Öffentlichkeit _____	99
Interne Abrechnungssysteme in Wien _____	102
Interne Abrechnungssysteme in Oberösterreich _____	111
Entscheidungs- und Organisationsstruktur _____	113
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	118

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Arbeitsmarkt Oberösterreich und Wien im Jahr 2009	80
Tabelle 2:	Durchschnittliche Arbeitslosenquote zwischen 2005 und 2009	82
Tabelle 3:	Anteil der Arbeitsmarktförderung des WAFF und des Landes Oberösterreich an den Gesamtmitteln des jeweiligen Bundeslandes	90
Tabelle 4:	Arbeitsmarktförderung je Erwerbsperson (unselbstständig Beschäftigte und Arbeitslose) des WAFF und des Landes Oberösterreich	91
Tabelle 5:	Anzahl der Teilnehmer und Reichweite arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen	92
Tabelle 6:	Konzernbilanz des WAFF	103
Tabelle 7:	Konzerngewinn- und Verlustrechnung des WAFF	104
Tabelle 8:	Ausbezahlte Arbeitsmarktförderungen des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung	111

## Abkürzungsverzeichnis

AMFG	Arbeitsmarktförderungsgesetz
AMS	Arbeitsmarktservice
AMSG	Arbeitsmarktservicegesetz
Art.	Artikel
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
d.h.	das heißt
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
inkl.	inklusive
MA 57	Magistrat der Stadt Wien – Frauenförderung und Koordinierung von Frauenangelegenheiten
Mill.	Million(en)
OÖ	Oberösterreich
PR	Public Relations
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SAP	Service Access Point
TZ	Textzahl(en)
TEP	Territoriale(r) Beschäftigungspakt(e)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter

VZÄ	Vollzeitäquivalent
WAFF WIFO	Wiener ArbeitnehmerInnenförderungsfonds Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Z z.B.	Ziffer zum Beispiel

## Wirkungsbereich des Landes Oberösterreich

### Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Länder Wien und Oberösterreich

Die Länder Wien und Oberösterreich standen bei der Gestaltung der regionalen Arbeitsmarktpolitik vor unterschiedlichen Herausforderungen. Dementsprechend zeigte der Vergleich der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der beiden Länder erhebliche Unterschiede bei der Strategie und Abwicklung. Evaluierungen der Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der beiden Länder fehlten teilweise oder wiesen Schwachstellen im System auf. Im Jahr 2008 lagen die Abwicklungskosten der Förderungsmaßnahmen durch den vom Land Wien gegründeten Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds mit etwa 28 % bzw. rd. 6,8 Mill. EUR weit über jenen des Landes Oberösterreich mit rd. 3,7 % bzw. rd. 1,3 Mill. EUR.

#### KURZFASSUNG

##### Prüfungsziel

Prüfungsziel war ein Vergleich der arbeitsmarktpolitischen Ziele und Schwerpunkte der Länder Wien und Oberösterreich. Dabei sollte die Zweckmäßigkeit einer eigenen durch die beiden Länder betriebenen Arbeitsmarktförderung sowie die Effizienz der Abwicklung der Förderungsmaßnahmen beurteilt werden. Weiters sollte die Zweckmäßigkeit der Wahrnehmung der arbeitsmarktpolitischen Angelegenheiten durch einen eigenen Rechtsträger, wie dies in Wien der Fall war, beurteilt werden. (TZ 1)

##### Koordination der Arbeitsmarktpolitik

So genannte territoriale Beschäftigungspakte (TEP) sollten in den Mitgliedstaaten der EU zur Umsetzung der Beschäftigungsstrategie der EU geschaffen werden und die betroffenen regionalen politischen Akteure in einem Gremium zusammenführen. In Wien und Oberösterreich wurde seit 1999 jährlich ein TEP abgeschlossen. Die Paktpartner waren in Wien die Landesregierung, das Arbeitsmarktservice (AMS) Wien, der Wiener ArbeitnehmerInnenförderungsfonds (WAFF), das Bundessozialamt und die Sozialpartner, in Oberösterreich das Land Oberösterreich, das AMS Oberösterreich, das Bundessozial-

alamt, der Landesschulrat und die Sozialpartner. Die TEP waren das einzige Instrument zur Koordination und Abstimmung der Arbeitsmarktpolitik zwischen Bund und Ländern. Diese enge Koordination und Abstimmung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten auf Länderebene mit dem AMS war unabdingbar, um einen Förderungswettbewerb zwischen Bund und Ländern sowie Doppelgleisigkeiten bei der Abwicklung zu vermeiden. (TZ 3)

Die Länder stellten detaillierte Daten zu den Ausgaben und zur Wirkung ihrer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nur nach eigenen unterschiedlichen Erfassungsmethoden dar. In Wien gliederte der WAFF die Daten nach den Leitlinien seines Arbeitsprogramms. Oberösterreich nahm die Darstellung in Form der Ansätze des Landeshaushalts vor.

Die Gliederung der im TEP aufgelisteten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unterschied sich je nach Land. Dadurch war die unmittelbare Vergleichbarkeit der TEP einzelner Länder sowohl inhaltlich als auch finanziell ohne umfangreiche Anpassungen nicht gegeben. Das AMS hatte auf die Arbeitsmarktförderungsdaten der Länder keinen Zugriff, soweit diese nicht veröffentlicht wurden. (TZ 4)

Eine bundesweite Zusammenfassung der durch die Arbeitsmarktförderung geförderten Personengruppen und der eingesetzten Fördermittel war aufgrund unterschiedlicher Datenerfassungsmethoden je nach Bundesland nicht vorhanden. (TZ 4)

#### Arbeitsmärkte Wien und Oberösterreich

In Wien waren insgesamt rd. 782.000 und in Oberösterreich rd. 595.000 Arbeitnehmer unselbstständig beschäftigt. Die Arbeitsmärkte Wien und Oberösterreich entwickelten sich seit 2005 unterschiedlich. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote betrug im Zeitraum 2005 bis 2009 in Wien rd. 8,8 %; im Gegensatz dazu in Oberösterreich rd. 4,2 %. Weiters wiesen die Arbeitslosenquoten für Jugendliche, Frauen und Wiedereinsteiger, Geringqualifizierte sowie der Langzeitbeschäftigungslosenbestand deutliche Unterschiede auf. Dadurch wurde die jeweilige regionale Arbeitsmarktpolitik vor differenzierte Anforderungen gestellt. (TZ 5, 6)





Strategie der regionalen Arbeitsmarktpolitik und Kooperation mit dem AMS in Wien

Das Land Wien gründete 1995 in Zusammenwirken mit den Sozialpartnern zur Förderung der Qualifizierung von Wiener Arbeitnehmern den WAFF als eigene Einrichtung auf Basis des Wiener Landes-Stiftungs- und Fondsgesetzes. Die Aktivitäten des WAFF mit dem ehemaligen Wiener Wirtschaftsförderungsfonds (jetzt Wirtschaftsagentur Wien) waren auf politischer Ebene innerhalb der Wiener Landesregierung vernetzt. (TZ 7)

Die Umsetzung dieser Zielsetzungen (Sicherung von Arbeitsplätzen durch berufliche Qualifikation, Eingliederung von arbeitslosen Personen in das Erwerbsleben und gezielte Unterstützung von Personen mit spezifischen Problemen auf dem Arbeitsmarkt) erfolgte durch einen umfangreichen Aufgabenkatalog. Dieser reichte von der Abwicklung der Arbeitsstiftungen, die Förderung der Aus- und Weiterbildung von Arbeitnehmern bis zur Grundlagenarbeit zur Gestaltung der regionalen Arbeitsmarktpolitik. (TZ 7)

Da das AMS Wien bis 2003 bei seiner Leistungserfüllung weit unter dem österreichischen Durchschnitt aller Landesgeschäftsstellen des AMS lag, übernahm der WAFF auch Aufgaben des AMS. Darunter fielen u.a. die Förderung von Arbeitslosen sowie die Akquisition von offenen Stellen bei Unternehmen. Durch die Leistungssteigerung des AMS Wien in den letzten Jahren verlor diese Ausrichtung des WAFF die strategische Grundlage. (TZ 7)

Das AMS Wien war für den WAFF der wichtigste Partner im Rahmen der regionalen Arbeitsmarktpolitik. Die Abstimmung zwischen dem WAFF und dem AMS Wien erfolgte über die gegenseitige Einbindung in die jeweiligen Organe. Allerdings waren im AMS Wien im Jahr 2009 Bestrebungen erkennbar, sich künftig an den Gremien des WAFF nur noch beratend zu beteiligen. (TZ 8)

## Strategie der regionalen Arbeitsmarktpolitik und Kooperation mit dem AMS in Oberösterreich

Kernstück der Arbeitsmarktpolitik Oberösterreichs war neben der Vernetzung mit der Wirtschafts- bzw. Standortpolitik des Landes eine enge Kooperation zwischen dem Land Oberösterreich und dem AMS Oberösterreich. Das Land Oberösterreich schloss sich der Strategie des AMS Oberösterreich über weite Strecken an und beteiligte sich mit einem Anteil von rd. 40 % seiner jährlichen Arbeitsmarktfördermittel an den Maßnahmen des AMS Oberösterreich. Die Zusammenarbeit zwischen den politischen Vertretern des Landes Oberösterreich und der Führung des AMS Oberösterreich war vorwiegend personenbezogen und wies einen geringen Grad an Formalisierung auf. (TZ 9)

Ein eigenes bereits 2003 von den damaligen Regierungsparteien im Übereinkommen „Zukunft Oberösterreich 2003 bis 2009“ angestrebtes Konzept zur Gestaltung des oberösterreichischen Arbeitsmarkts kam bis zur Gebarungsüberprüfung durch den RH nicht zustande. (TZ 9)

Das Land Oberösterreich legte einen besonderen Schwerpunkt auf die Weiterbildung von Erwachsenen. Das Bildungskonto des Landes Oberösterreich stellte mit einem jährlichen Aufwand von durchschnittlich rund neun Mill. EUR und rd. 21.000 Förderungswerbern im Jahr 2008 die wichtigste selbst abgewickelte arbeitsmarktpolitische Einzelmaßnahme des Landes dar. In einer Evaluierung des Instituts für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung der Universität Linz aus dem Jahr 2005 stellte diese fest, dass rd. 36 % der Teilnehmer aufgrund dieser Förderung eine Bildungsmaßnahme besuchten. (TZ 10)

## Finanzielle Bedeutung der Förderungsmaßnahmen

Zwischen 2005 und 2008 förderte der WAFF die Wiener Arbeitnehmer mit rd. 21,4 Mill. EUR eins rd. 25,2 Mill. EUR jährlich. Zusätzlich wendete der WAFF für die Beratung von Arbeitnehmern finanzielle Mittel auf (rd. 6,7 Mill. EUR im Jahr 2008). Das Land Oberösterreich förderte die oberösterreichischen Arbeitnehmer im Zeitraum 2005 bis 2008 mit rd. 30,9 Mill. EUR bis rd. 35,5 Mill. EUR jährlich. Sowohl in Wien als auch in Oberösterreich wurde der weitaus überwiegende Teil der Arbeitsmarktförderungen vom AMS aufgebracht. Die beiden Länder konnten mit ihrer Arbeitsmarktförderung nur eine ergänzende Funktion übernehmen, um spezifische regional- bzw. standortpolitische Zielsetzungen umzusetzen. Die Arbeitsmarktförderungen des Landes Oberösterreich waren im Jahr 2008 mit einem Anteil von rd. 23 % gegenüber jenen von Wien mit knapp 10 % Anteil, gemessen

am jeweiligen gesamten Fördermittelaufkommen Land und AMS, wesentlich bedeutender. (TZ 11)

#### Förderungsintensität

Eine zunehmende Anzahl von Arbeitnehmern nahm die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Länder Wien und Oberösterreich in Anspruch; im Jahr 2008 förderte der WAFF 25.686 Personen, das Land Oberösterreich 23.675. Dadurch profitierten rd. 3 % bzw. rd. 3,8 % der Arbeitskräfte von den Förderungsmaßnahmen. In Wien nahmen rd. 60 % Frauen und in Oberösterreich rd. 50 % Frauen an den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil. Das Land Oberösterreich hatte bereits während des bis 2008 anhaltenden Konjunkturaufschwungs ein sehr hohes finanzielles Niveau der Arbeitsmarktförderung erreicht. Dieses spiegelte die in Oberösterreich im Vergleich zu Wien mit rd. 56,6 EUR im Jahr 2008 rund doppelt so hohe Arbeitsmarktförderung je Erwerbsperson wider. (TZ 12)

#### Förderungsschwerpunkte

Die Länder Wien und Oberösterreich maßen der Förderung von Jugendlichen und der Qualifizierung von Arbeitskräften jeweils nahezu gleiche Bedeutung bei; d.h. rd. 70 % der gesamten Arbeitsmarktförderungen entfielen auf diese beiden Gruppen. Einen weiteren Förderungsschwerpunkt setzte der WAFF vor allem bei frauenspezifischen Maßnahmen und arbeitsmarktbezogenen Förderungen von Unternehmen. Im Gegensatz zu Wien war in Oberösterreich die Förderung für Langzeitbeschäftigungslose besonders stark ausgeprägt. (TZ 13)

#### Fördermitteleinsatz und Situation am Arbeitsmarkt

Der intensive Fördermitteleinsatz trug im Zeitraum von 2005 bis 2009 im Land Wien zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation der Geringqualifizierten (Qualifizierung von Arbeitskräften), Frauen und Wiedereinsteiger sowie Langzeitbeschäftigungslosen bei. Die Jugendlichen und die Langzeitbeschäftigungslosen waren – trotz hohen Fördermitteleinsatzes – nach wie vor von einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit betroffen. Die Arbeitslosigkeit dieser vier Zielgruppen entwickelte sich in Oberösterreich im gleichen Zeitraum im Vergleich zur bundesweiten Gesamtarbeitslosenquote günstiger, ohne sich aber trotz intensiven Fördermitteleinsatzes signifikant zu verbessern. (TZ 14)

### Evaluierungen in Wien

Der WAFF legte bei der Maßnahmenplanung im Rahmen des Arbeitsprogramms die einzusetzenden finanziellen Mittel sowie die geplante Teilnehmeranzahl (z.B. Schulungsteilnehmer) je Maßnahme fest. Die angestrebten Wirkungen der Maßnahmen, z.B. wie viele Personen dadurch in den Arbeitsprozess eingegliedert werden sollten, konnten aus dem Arbeitsprogramm nicht entnommen werden. Soll-Ist-Vergleiche fehlten dadurch. Auch eine Gesamtevaluierung der Wirkungen des WAFF über einen mehrjährigen Zeitraum fehlte. (TZ 15)

### Evaluierungen in Oberösterreich

Das Land Oberösterreich nahm bisher keine Gesamtevaluierung seiner arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vor. Aufgrund seiner arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung überließ das Land Oberösterreich dem AMS Oberösterreich die Evaluierung der gemeinsamen Fördermaßnahmen. Im Jahr 2006 führte das WIFO im Auftrag des Landes eine umfangreiche Studie über dessen regionale Arbeitsmarktpolitik durch und aktualisierte diese 2009. Beide Studien beinhalteten keine quantifizierte Beurteilung der Wirksamkeit der Arbeitsmarktförderung des Landes Oberösterreich. (TZ 16)

### Information der Öffentlichkeit

Seit 2006 verfasste der WAFF entgegen den Bestimmungen der Satzung keinen Rechenschaftsbericht. Mit seiner Website informierte der WAFF über die Inhalte seiner Arbeitsmarktförderungen. Eine quantifizierte Darstellung seiner arbeitsmarktpolitischen Leistungen sowie der zugehörigen ausbezahlten Fördermittel nahm er dabei nicht vor. (TZ 17)

Im WAFF waren acht Personen für Öffentlichkeitsarbeit zuständig. Die jährlichen Ausgaben des WAFF für Öffentlichkeitsarbeit betragen in den Jahren 2005 bis 2008 durchschnittlich rd. 1,7 Mill. EUR pro Jahr. Davon floss rund eine Mill. EUR pro Jahr an eine einzige Werbeagentur, mit der der WAFF im Jahr 2000 ein unbefristetes Vertragsverhältnis einging. Das AMS Wien wendete im gleichen Zeitraum durchschnittlich rd. 0,9 Mill. EUR pro Jahr für die Öffentlichkeitsarbeit auf. (TZ 18)

Das Land Oberösterreich veröffentlichte anlassbezogen Pressemeldungen über spezielle Arbeitsmarktförderungen des Landes Oberösterreich. Eine Beurteilung der Aufwendungen für Öffentlichkeitsar-

beit speziell auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik konnte aufgrund der Datenlage nicht vorgenommen werden. (TZ 19)

Eine zusammenfassende Darstellung der Aufgaben und Zuständigkeiten im Amt der Oberösterreichischen Landesregierung auf dem Gebiet des Arbeitsmarktwesens fehlte. Ebenso war die Information über die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten auf der Website des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung nicht umfassend. (TZ 20)

#### Finanzrechnung des WAFF

Der WAFF gliederte den jährlichen Rechnungsabschluss nach den Vorschriften des Unternehmensrechts. Damit verbunden war auch ein Konzernabschluss nach der Methode der Vollkonsolidierung seiner drei Tochterunternehmen. Die Erträge des WAFF stiegen von 2005 bis 2008 von rd. 46,4 Mill. EUR auf rd. 59,3 Mill. EUR bzw. um rd. 28 %. Grund dafür waren vor allem die seit 2005 steigenden Zuschüsse des Landes Wien und die gestiegenen Umsatzerlöse der Flexwork Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung GmbH. Die Förderungsauszahlungen stiegen zwischen 2005 und 2008 von rd. 21,4 Mill. EUR auf rd. 24,2 Mill. EUR bzw. um rd. 13 %. (TZ 21)

#### Mittelbereitstellung durch das Land Wien

Das Land Wien stellte von 2005 bis 2008 jährlich zwischen rd. 30,9 Mill. EUR und rd. 36,1 Mill. EUR zur Verfügung. Es stellte dabei die finanziellen Mittel jeweils für die gesamte Laufzeit der Leistungen bereit. Der WAFF verfügte aufgrund der Vorauszahlungen zwischen 2005 und 2009 über erhebliche liquide Mittel zwischen rd. 10,0 Mill. EUR und rd. 41,4 Mill. EUR, die in Form von Sparguthaben veranlagt wurden. Die teils erheblichen Liquiditätsüberhänge entsprachen nicht einer betriebswirtschaftlich vorteilhaften fristenkonformen Finanzierung der Leistungen des WAFF. Ein weiterer Effekt war, dass der WAFF aufgrund der günstigen finanziellen Voraussetzungen seine Kostenstrukturen nicht kritisch hinterfragen musste. (TZ 22)

## Finanzielle Steuerungsinstrumente und Controlling des WAFF

Die finanziellen Steuerungsinstrumente des WAFF bestanden aus dem jährlichen Arbeitsprogramm, dem dazugehörigen Leistungsbudget sowie dem jährlichen Wirtschaftsplan. Davon gesondert wurde der Stellenplan des WAFF erstellt. Das Budgetierungssystem des WAFF war wenig transparent, weil es aus mehreren, nicht unmittelbar zusammenhängenden Teilen bestand und zusätzlich über den Ausweis von finanziellen Überträgen aus dem jeweiligen Vorjahr – ohne detaillierte Nebenrechnung – weiter an Informationsgehalt verlor. (TZ 23)

Der WAFF stellte den Jahresabschluss nicht der Budgetierung gegenüber. Ein näherungsweise erstellter Vergleich des Personalaufwands aus dem Rechnungsabschluss mit dem Wert aus dem Wirtschaftsplan ergab im Zeitraum von 2005 bis 2008, dass der tatsächliche Personalaufwand regelmäßig um jährlich rd. 1,5 Mill. EUR niedriger war als geplant. Dies wies auf erhebliche Reservenbildungen bei der Planung hin. (TZ 24)

Der WAFF erstellte für interne Planungszwecke einen mehrjährigen Überblick seiner weiteren finanziellen Entwicklung bis 2013. Darin ging der WAFF von einer spürbaren Verschlechterung seiner finanziellen Lage aus, wobei das Fondskapital größtenteils aufgebraucht werden würde. (TZ 25)

Der WAFF führte eine Kostenrechnung auf Ist-Kosten-Basis eine Plankostenrechnung mit Soll-Ist-Vergleichen fehlte ebenso wie eine Projektkostenrechnung zur Beurteilung der administrativen Kosten der Leistungen des WAFF. Rd. 6,2 Mill. EUR blieben als so genannte Verwaltungskosten unverteilt. Dadurch fehlten wichtige Grundlagen für ein Unternehmenscontrolling zur effizienten Betriebsführung des WAFF. (TZ 26)

Der finanzielle Aufwand für die Abwicklung der Fördermittel war im Verhältnis zu den ausbezahlten Fördermitteln des WAFF hoch. Aus einer auf Anregung des RH vom WAFF erstellten Kostenübersicht ließ sich für 2008 ein Kostenanteil von etwa 28 % bzw. rd. 6,8 Mill. EUR für die Abwicklung seiner Arbeitsmarktförderungen von rd. 24,2 Mill. EUR ableiten. Das Land Oberösterreich wies demgegenüber einen Kostenanteil von rd. 3,7 % bzw. rd. 1,3 Mill. EUR auf. Dies ergab sich aus der grundsätzlich unterschiedlichen Strategie und dem Umfang der jeweiligen regionalen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der beiden Länder Wien und Oberösterreich und dem daraus resultierenden Aufbau der Organisation zur Abwicklung der jeweiligen regionalen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. (TZ 27)



### Mittelbereitstellung durch das Land Oberösterreich

Die Summe der vom Land Oberösterreich bereitgestellten und ausbezahlten Arbeitsmarktförderungen stieg von 2005 bis 2009 von rd. 32,1 Mill. EUR auf rd. 36,1 Mill. EUR bzw. um rd. 12 % und damit im nahezu gleichen Ausmaß wie jene des WAFF. (TZ 28)

### Finanzielle Steuerungsinstrumente und Controlling des Landes Oberösterreich

Die tatsächlich ausbezahlten Arbeitsmarktförderungen auf Ebene der Einzelmaßnahmen und Zielgruppen waren nur wenig transparent, weil ein Vergleich der vom Amt der Oberösterreichischen Landesregierung bekannt gegebenen Ist-Werte mit den nur im TEP Oberösterreich verfügbaren Planwerten aufgrund unterschiedlicher Zuordnungskriterien nicht durchgeführt werden konnte. (TZ 29)

### Konzernstruktur des WAFF

Der WAFF war als Konzern (WAFF-Unternehmensgruppe) aufgebaut und bestand aus dem Fonds als Mutter und den drei 100 %-Töchtern WAFF Arbeitsintegrations GmbH zur Abwicklung von Stiftungen, WAFF Programm Management GmbH zur Abwicklung von EU-Fördermitteln sowie Flexwork Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung GmbH. Beweggrund für die Ausgliederung der WAFF Arbeitsintegrations GmbH und der WAFF Programm Management GmbH war die Haftungsbeschränkung des WAFF bei der Abwicklung von Arbeitsstiftungen und Förderungsaktionen. Im Jahr 2008 lagen die Eigenkapitalquoten bei beiden Gesellschaften bei knapp über 2 %. Aufgrund der geringen Eigenkapitalausstattung war die Wirksamkeit der Auslagerung der Haftungen auf die Tochtergesellschaften nicht sichergestellt. Ebenso war das finanzielle Haftungsrisiko aktuell nicht quantifiziert. (TZ 31)

### Aufbau- und Ablauforganisation des WAFF

Die Organe des WAFF waren das Kuratorium, das Präsidium, der Vorstand und die Geschäftsstelle, bestehend aus Geschäftsführer und weiteren Angestellten. Unabhängig von der Konzernstruktur WAFF-Unternehmensgruppe gliederte sich dessen Aufbauorganisation in drei operative Geschäftsbereiche sowie zwei weitere Geschäftsbereiche für Administration und strategische Entwicklung. Dies führte zu Über-

schneidungen der Konzernstruktur mit der Geschäftsbereichsstruktur der WAFF-Unternehmensgruppe und damit zu unübersichtlichen Verantwortungsbereichen insbesondere bei der Kostenverursachung. (TZ 32)

Mit der Vielfalt des Förderungsprogramms und der zunehmenden Formalisierung seiner Arbeitsabläufe stieg der Personalstand des WAFF von drei im Gründungsjahr 1995 auf durchschnittlich rd. 198,6 VZÄ im Jahr 2009. (TZ 33)

#### Rechtsform des WAFF

Der WAFF basierte auf dem Wiener Landes-Stiftungs- und Fondsgesetz. Der Gesetzgeber hatte bei der Schaffung des Gesetzes über Stiftungen und Fonds vorwiegend den gemeinnützigen oder mildtätigen Zweck eines nicht auf Dauer gewidmeten Vermögens mit Rechtspersönlichkeit vor Augen. Dementsprechend verfügte der WAFF nicht über ein betriebswirtschaftlich ausgerichtetes Kontrollorgan vergleichbar mit einem Aufsichtsrat. Ebenfalls war die Verantwortlichkeit des Geschäftsführers für die Gebarung des Fonds eingeschränkt. Der WAFF hatte aber aufgrund der Größe seiner Organisation und der vielfältigen Geschäftsprozesse sowie seiner Konzernstruktur seit Jahren wesentliche Merkmale eines Unternehmens erlangt. (TZ 34)

#### Aufbau- und Ablauforganisation der Arbeitsmarktförderung im Land Oberösterreich

Im Amt der Oberösterreichischen Landesregierung befassten sich die in drei unterschiedlichen Direktionen angesiedelten Abteilungen Wirtschaft, Soziales sowie Bildung mit Angelegenheiten der regionalen Arbeitsmarktpolitik. Die Anzahl der Beschäftigten betrug 2008 rd. 13 VZÄ. Trotz des relativ kleinen Apparats war die Aufgabenerledigung zersplittert. Als Folge gab es mehrere Ansprechpartner für arbeitsmarktpolitische Angelegenheiten. (TZ 35)



**Kenndaten zu den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen  
 der Länder Wien und Oberösterreich**

	2005	2006	2007	2008	Entwicklung 2005 – 2009
<b>Ausbezahlte Mittel für die Arbeitsmarktförderung</b>	in Mill. EUR				in %
Oberösterreich	32,1	31,5	33,3	35,5	10,6
Wien (WAFF) <sup>1</sup>	21,4	23,2	25,2	24,2	13,1
<b>Geförderte Personen</b>	Anzahl				
Oberösterreich	18.065	19.388	22.305	23.675	31,0
Wien	12.295 <sup>2</sup>	19.498 <sup>2</sup>	19.650 <sup>2</sup>	25.686	108,9
<b>Mitarbeiter</b>	Anzahl (in VZÄ)				
Oberösterreich <sup>3</sup>	12	13	11	13	8,3
Wien (WAFF) <sup>4</sup>	167	183	184	187	11,9
<b>Arbeitslosenquote</b>	in %				
Oberösterreich	4,7	4,3	3,6	3,5	– 25,5
Wien	9,7	9,3	8,5	7,8	– 19,6

<sup>1</sup> exkl. Beratungen von Arbeitnehmern

<sup>2</sup> Planzahlen, da für diese Jahre keine vergleichbare Ist-Zahl vorliegt

<sup>3</sup> Mitarbeiter, die im Amt der Oberösterreichischen Landesregierung mit arbeitsmarktpolitischen Angelegenheiten befasst sind

<sup>4</sup> Die Mitarbeiter des WAFF waren mit Angelegenheiten von Förderungen und Beratungen sowie Evaluierungen und der Verwaltung des WAFF befasst.

Quellen: WAFF, Land OÖ, AMS

## Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Zeitraum von September bis Dezember 2009 die Arbeitsmarktpolitik der Länder Wien und Oberösterreich.

Ziel der Gebarungüberprüfung war ein Vergleich der arbeitsmarktpolitischen Ziele und Schwerpunkte der Bundesländer Wien und Oberösterreich. Dabei sollten die Zweckmäßigkeit einer eigenen durch die beiden Länder betriebenen Arbeitsmarktförderung sowie die Effizienz der Abwicklung der Förderungsmaßnahmen beurteilt werden. Weiters sollte die Zweckmäßigkeit der Wahrnehmung der arbeitsmarktpolitischen Angelegenheiten durch einen eigenen Rechtsträger, wie dies in Wien der Fall war, beurteilt werden. Da arbeitsmarktpolitische Maßnahmen je nach Zielgruppe der Förderungsnehmer fließend in sozialpolitische Aktivitäten übergehen konnten, wurde der Gegenstand der Prüfung auf den so genannten ersten Arbeitsmarkt<sup>1</sup> konzentriert. Eine Beurteilung der Maßnahmen der Landesgeschäftsstellen Wien und Oberösterreich des Arbeitsmarktservices (AMS) erfolgte nicht. Allerdings wurden deren Aktivitäten aufgrund der teils engen inhaltlichen Vernetzung mit den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der beiden Länder sowie der hohen finanziellen Bedeutung teilweise als Vergleichsmaßstab herangezogen.

Zu dem im Juni 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Oberösterreich im September 2010, der Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (WAFF) im Oktober 2010 und das Land Wien im November 2010 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Mai 2011.

## Arbeitsmarktpolitische Ausgangslage

### Rechtslage

- 2 Angelegenheiten der Arbeitsmarktpolitik fallen in Gesetzgebung und Vollziehung gemäß Art. 10 (1) Z 11 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) in die Kompetenz des Bundes. Die wesentlichen arbeitsmarktpolitischen Ziele wurden durch die Europäische Union (EU), die Bundesregierung und den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz vorgegeben.

Für die Arbeitsmarktförderungen des Bundes bildete das Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG) den rechtlichen Rahmen. Die konkrete Durchführung der Arbeitsmarktpolitik oblag gemäß § 1 Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG), dem AMS. Im Einzelnen wurden die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des Bundes durch die jeweiligen Landesgeschäftsstellen

<sup>1</sup> Der erste oder allgemeine Arbeitsmarkt umfasst die reguläre sozialversicherungspflichtige Erwerbsarbeit außerhalb von Sonderinstitutionen wie z.B. „Geschützten Werkstätten“, „Sozialökonomischen Betrieben“ und „Beschäftigungstherapie-Einrichtungen“. Die Beschäftigung in derartigen Einrichtungen wird daher auch als zweiter Arbeitsmarkt bezeichnet.



des AMS, im konkreten Fall durch das AMS Wien und das AMS Oberösterreich, umgesetzt.

Die Länder konnten aufgrund der geltenden Rechtslage eigene arbeitsmarktpolitisch wirksame Maßnahmen nur im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung setzen. Spezifische standortpolitische Zielsetzungen motivierten die Länder Wien und Oberösterreich dazu, auf diesem Gebiet erhebliche finanzielle Mittel bereitzustellen. Im Jahr 2008 förderte der WAFF die Arbeitnehmer mit rd. 24,2 Mill. EUR, das Land Oberösterreich mit rd. 35,5 Mill. EUR.

#### Koordination der Arbeitsmarktpolitik

**3.1** Der im Jahr 1957 gegründete Europäische Sozialfonds (ESF) hatte das Ziel, bestehende soziale und wirtschaftliche Unterschiede in den Mitgliedstaaten auszugleichen, um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in Europa zu fördern. Die EU strebte zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie, deren Finanzierung durch den ESF erfolgte, eine Vernetzung der Regionen sowie von Institutionen und Entscheidungsträgern an. Förderungsprojekte mussten daher in der Regel mit mehreren Partnern abgewickelt werden.

So genannte territoriale Beschäftigungspakte (TEP) sollten in den Mitgliedstaaten der EU die Umsetzung dieser Ziele stärken. Seit 1999 wurden in Österreich nach und nach bundesländerweise jährlich TEP mit unterschiedlichen Strukturen und Inhalten zwischen verschiedenen öffentlichen Organisationen bzw. Behörden, welche mit Arbeits- und Sozialpolitik befasst waren, abgeschlossen. Die TEP waren damit das einzige Instrument zur Koordination und Abstimmung der Arbeitsmarktpolitik zwischen Bund und Ländern. Kernstück eines TEP war eine Absichtserklärung in Form einer privatrechtlichen schriftlichen Vereinbarung der Partner, Fördermittel für bestimmte arbeitsmarktpolitische Zwecke bereitzustellen. Eine Übertragung von Aufgaben bzw. Rechten und Pflichten zwischen den Vertragspartnern war nicht vorgesehen. Aufgrund einer fehlenden eigenen rechtlichen Grundlage der TEP im österreichischen Recht waren verbindliche Organisationsstandards, wie bspw. welche Maßnahmen und Daten in die TEP einzubeziehen sind, nicht vorhanden. Dies führte zu einer unterschiedlichen Ausprägung der TEP je nach Bundesland. Ungeklärt war auch, ob durch die schriftliche Vereinbarung eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts mit der Konsequenz der gegenseitigen Solidarhaftung der Paktpartner bei Nichteinhaltung der Paktvereinbarung begründet wurde.

In Wien und Oberösterreich wurde seit dem Jahr 1999 jährlich ein TEP abgeschlossen. Die Paktpartner waren in Wien die Landesregierung, das AMS, der WAFF, das Bundessozialamt und die Sozialpartner, in Oberösterreich die Landesregierung, das AMS, das Bundessozialamt, der Landesschulrat und die Sozialpartner. Die Hauptaufgaben der beiden TEP

## Arbeitsmarktpolitische Ausgangslage

waren, die arbeitsmarktrelevanten Aktivitäten der verschiedenen regionalen Organisationen zu koordinieren, die gemeinsamen Arbeitsprogramme auszuarbeiten und ihre spezifischen Schwerpunkte umzusetzen.

- 3.2** Der RH verwies darauf, dass den TEP die Funktion zukam, den Anforderungen der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen der EU gerecht zu werden. Er empfahl den Ländern Wien und Oberösterreich, eine enge Koordination und Abstimmung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten auf Länderebene mit dem AMS, um einen Förderungswettbewerb zwischen Bund und Ländern sowie Doppelgleisigkeiten bei der Abwicklung zu vermeiden.
- 3.3** *Laut Stellungnahme des Landes Wien sei durch die bestehende direkte Einbindung des AMS Wien mit Sitz und Stimme im Kuratorium und Vorstand des WAFF bereits eine besonders enge Form der Abstimmung und Koordination gegeben.*
- 4.1** Für eine Beurteilung der Arbeitsmarktsituation standen allgemein zugängliche und vergleichbare arbeitsmarktpolitische Kennzahlen des AMS und der Bundesanstalt Statistik Österreich zur Verfügung. Darüber hinaus dokumentierte das AMS seine arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten in den Geschäftsberichten auf Bundes- und Länderebene.

Die Länder stellten detaillierte Daten zu den Ausgaben und zur Wirkung ihrer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nur nach eigenen unterschiedlichen Erfassungsmethoden dar. In Wien gliederte der WAFF die Daten nach den Leitlinien seines Arbeitsprogramms. Oberösterreich stellte sie entsprechend den Ansätzen des Landeshaushalts dar.

Die Gliederung der im TEP aufgelisteten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unterschied sich je nach Land. Dadurch war die unmittelbare Vergleichbarkeit der TEP einzelner Länder sowohl inhaltlich als auch finanziell ohne umfangreiche Anpassungen nicht gegeben. Weiters dokumentierten die TEP nur Planzahlen der bereitgestellten arbeitsmarktpolitischen Mittel.

Das AMS hatte auf die Arbeitsmarktförderungsdaten der Länder keinen Zugriff, soweit diese nicht veröffentlicht wurden. Nur bei den gemeinsam finanzierten Förderungen wurden zum Teil die Daten ausgetauscht. Eine Gesamtsicht über alle tatsächlich für Arbeitsmarktförderung aufgewendeten finanziellen Mittel in den einzelnen Ländern (IST-Zahlen) fehlte. Dementsprechend lag z.B. auch keine Gesamtevaluierung der Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des AMS und der Länder vor.



- 4.2 Der RH stellte kritisch fest, dass keine bundesweite Zusammenfassung über die durch die Arbeitsmarktförderung geförderten Personengruppen, die eingesetzten Förderungsinstrumente sowie deren finanzielle Ausstattung vorlag. Selbst die Vergleichbarkeit der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten im Rahmen der TEP war nur bedingt möglich, weil die darin enthaltenen Zahlen je nach Bundesland unterschiedlich erfasst wurden und auf Planzahlen beruhten.

Nach Ansicht des RH würde eine bundesweit einheitliche Erfassung der Arbeitsmarktförderung einen effektiveren und effizienteren Mitteleinsatz erleichtern sowie eine Gesamtevaluierung der Arbeitsmarktpolitik ermöglichen. Der RH empfahl daher beiden Ländern, auf eine bundesweit einheitliche und vergleichbare Struktur von Daten und Kennzahlen der Arbeitsmarktförderung sowie auf einen regelmäßigen Datenaustausch zwischen Bund und Ländern samt einer bundesweiten Förderungsdatenbank hinzuwirken.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich wäre die Möglichkeit der Einführung durch die bundesweite Koordinierungsstelle der TEP zu prüfen.*

*Das Land Wien schloss sich den Empfehlungen des RH zur Schaffung eines einheitlichen bundesweiten Berichtsformats durch die zuständigen Bundesdienststellen an.*

## Struktur der Arbeitsmärkte Wien und Oberösterreich

- 5 Der Wiener Arbeitsmarkt entsprach dem eines großstädtischen Ballungsraums. Insgesamt waren im Jahr 2009 rd. 782.000 Personen unselbstständig beschäftigt. Mit einem Anteil von rd. 80 % war der überwiegende Teil der Beschäftigten in Wien im Dienstleistungs- und nur rd. 15 % im Produktionsbereich tätig. Ferner war der Anteil an ausländischen Beschäftigten sowie an Arbeitslosen mit geringem Bildungsniveau hoch.<sup>2</sup>

In Oberösterreich bildete das Dreieck Linz, Wels und Steyr ein mit Wien vergleichbares Ballungszentrum. Um dieses Zentrum vervollständigte ein ländlich strukturiertes Flächenbundesland mit kleineren lokalen Zentren den gesamten, in sich relativ geschlossenen Arbeitsmarkt Oberösterreich. Insgesamt waren am oberösterreichischen Arbeitsmarkt im Jahr 2009 rd. 595.000 Arbeitnehmer unselbstständig beschäftigt. Die Schwerpunkte der Beschäftigung lagen in den Bereichen der exportorientierten Industrie und des Gewerbes sowie in der Baubranche. Mehr

<sup>2</sup> Der Anteil an ausländischen Beschäftigten lag 2009 in Wien bei 18,9 %. Für ganz Österreich betrug der Anteil 13,2 %. Der Anteil an Arbeitslosen mit höchstens einem Pflichtschulabschluss lag in Wien 2009 bei 54 %. Für ganz Österreich betrug der Anteil 46 %.

## Struktur der Arbeitsmärkte Wien und Oberösterreich

als ein Drittel der Beschäftigten in Oberösterreich war im Produktionsbereich tätig.

<b>Tabelle 1: Arbeitsmarkt Oberösterreich und Wien im Jahr 2009</b>			
<b>Kennzahlen</b>	<b>Arbeitsmarkt Wien</b>	<b>Arbeitsmarkt Oberösterreich</b>	<b>Arbeitsmarkt Österreich</b>
	Wachstum in %		
Bruttoregionalprodukt (Ø 2004 bis 2007 laufende Preise)	4,1	5,2	4,9
	Bestand <sup>1</sup>		
Unselbstständig Beschäftigte	782.302	595.470	3.373.537
<i>davon Frauen</i>	388.496	268.185	1.587.961
	in %		
<b>Beschäftigtenanteile nach Branchen:</b>			
Landwirtschaft/Bergbau	0,1	0,7	0,7
Produktion/Bauwirtschaft	14,6	33,7	25,4
Dienstleistungen	82,1	62,0	70,5
<i>davon öffentliche Verwaltung</i>	17,2	12,5	15,9
<i>davon Handel</i>	14,0	15,0	15,4
Sonstiges	3,2	3,6	3,4
<b>Beschäftigungsquote<sup>2</sup> gesamt (2008)</b>	<b>73,6</b>	<b>70,8</b>	<b>67,5</b>
Frauen	69,6	62,9	61,6
Männer	77,6	78,5	71,6
	Bestand <sup>1</sup>		
Arbeitslose	73.051	30.888	260.309
<i>davon Frauen</i>	28.620	12.679	106.726
	in %		
<b>Arbeitslosenquote gesamt</b>	<b>8,5</b>	<b>4,9</b>	<b>7,2</b>
Frauen	6,9	4,5	6,3
Männer	10,1	5,3	7,9

<sup>1</sup> Durchschnittsbestand der zwölf Monatsendbestände

<sup>2</sup> Anteil der unselbstständigen und selbstständigen Beschäftigten (ohne Arbeitslose) an der Wohnbevölkerung (15 bis 64 Jahre).

Quellen: Statistik Austria, Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherungsträger, AMS



Oberösterreich

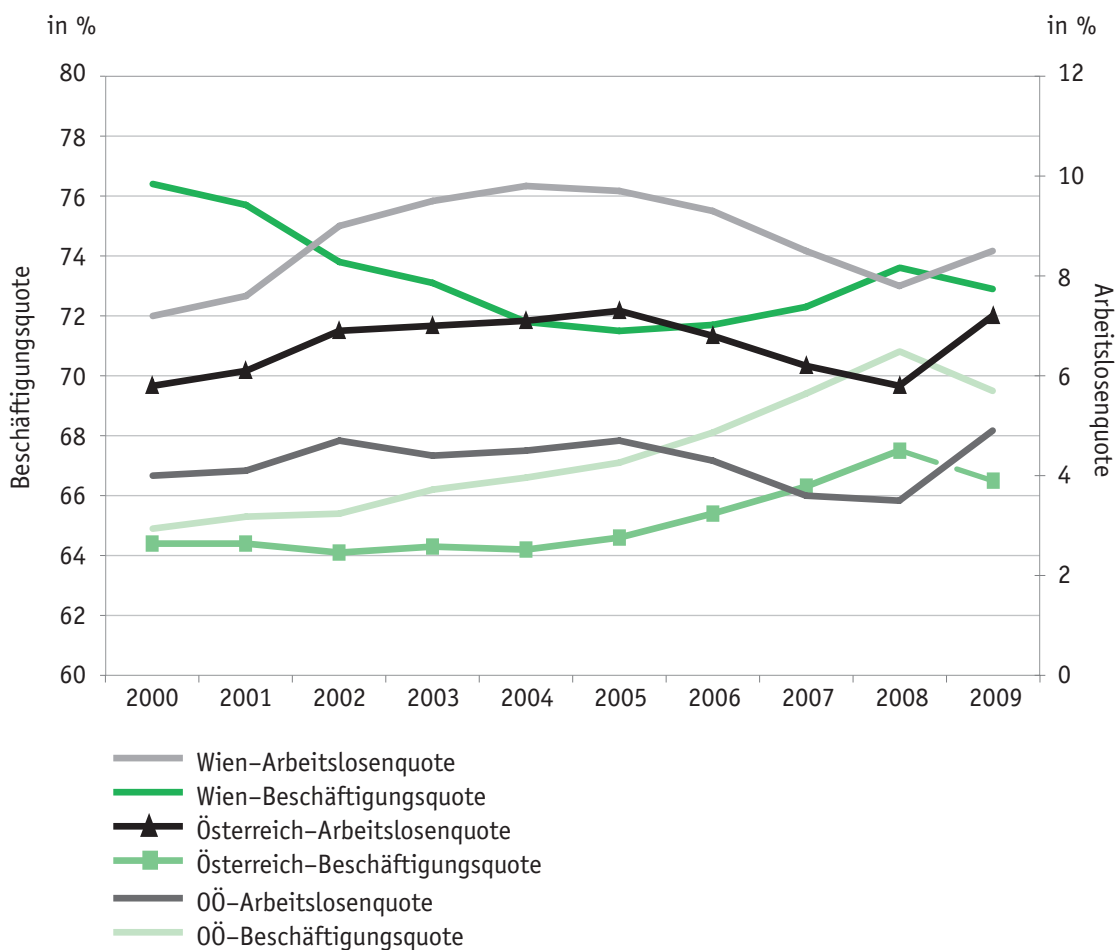
**Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Länder  
Wien und Oberösterreich**

**Beschäftigungs-  
und Arbeitslosen-  
quote**

6.1 Der Anteil der Beschäftigten an der erwerbsfähigen Bevölkerung übertraf seit 2000 in beiden Bundesländern den bundesweiten Durchschnitt. Im Ausmaß der Arbeitslosigkeit unterschieden sich die beiden Arbeitsmärkte dagegen deutlich voneinander. In Wien waren seit 2000 mehr als doppelt so viele Arbeitnehmer wie in Oberösterreich arbeitslos. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote<sup>3</sup> lag im Zeitraum 2005 bis 2009 im gesamten Bundesgebiet bei 6,7 %. In Oberösterreich lag sie mit 4,2 % darunter und in Wien mit 8,8 % rund zwei Prozentpunkte darüber.

Die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote entwickelte sich in beiden Bundesländern wie folgt:

**Abbildung 1: Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote für Österreich, Oberösterreich und Wien**



Quellen: BMASK, AMS

<sup>3</sup> Arbeitslosenquote nach nationaler Methode berechnet.

## Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote

Weiters wiesen die Arbeitslosenquoten für Jugendliche, Frauen und Wiedereinsteiger, Geringqualifizierte sowie der Langzeitbeschäftigungslosenbestand deutliche Unterschiede auf.

Tabelle 2: Durchschnittliche Arbeitslosenquote zwischen 2005 und 2009		
	Wien	Oberösterreich
	in %	
Jugendliche	9,9	5,0
Geringqualifizierte	22,8	9,9
Frauen	7,2	4,2
	Anzahl	
Langzeitbeschäftigungslose	20.153	1.812

Quelle: AMS

- 6.2** Der RH stellte fest, dass sich die Arbeitsmärkte Wien und Oberösterreich im Zeitraum von 2000 bis 2009 unterschiedlich entwickelten wie die Arbeitslosenquote deutlich machte. Dadurch wurde die jeweilige regionale Arbeitsmarktpolitik vor differenzierte Anforderungen gestellt.
- 6.3** Laut Stellungnahme des Landes Wien sei im Zeitraum 2005 bis 2009 die Arbeitslosenquote in Oberösterreich von 4,7 % auf 4,9 % gestiegen, während durch verstärkte Anstrengungen Wiens die Arbeitslosenquote in diesem Zeitraum von 9,5 % auf 8,5 % habe gesenkt werden können. Ein ähnlicher Effekt sei für die schwierige Phase der Wirtschaftskrise 2008 bis 2009 festzustellen, während der in Wien die Arbeitslosenquote (nur) um 9,9 % gestiegen sei.

### Strategie der regionalen Arbeitsmarktpolitik und Kooperation mit dem AMS

#### Wien

- 7.1** Der Wiener Arbeitsmarkt wie auch der gesamtösterreichische Arbeitsmarkt standen in den frühen neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts – bedingt durch die Ostöffnung und die EU-Integration – vor großen Herausforderungen. Von Seiten des Landes Wien und der Sozialpartner gab es damals Bemühungen, in Analogie zum damaligen Wiener Wirtschaftsförderungsfonds (jetzt Wirtschaftsagentur Wien), eine eigene Einrichtung zu schaffen, um die strategischen Voraussetzungen zur Förderung der Qualifizierung von Wiener Arbeitnehmern zu schaffen. Dies führte 1995 zur Gründung des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (WAFF), eines auf Basis des Wiener Landes-Stiftungs- und Fondsgesetzes eingerichteten gemeinnützigen Rechtsträgers des Landes Wien.



Die Vernetzung der Aktivitäten des WAFF mit der Wirtschaftsagentur Wien war auf politischer Ebene durch die gleiche Ressortzuständigkeit<sup>4</sup> innerhalb der Wiener Landesregierung gegeben.

Die Ziele, Aufgaben und Organe des WAFF regelte die Satzung. Wien besaß in seiner Funktion als Geldgeber des WAFF wie auch durch die enge personelle Vernetzung der Gremien des WAFF mit den politischen Gremien des Landes Wien bestimmenden Einfluss auf dessen strategische Ausrichtung bis zur Gestaltung der Einzelmaßnahmen zur Förderung des Arbeitsmarkts.

Die aus 1995 stammende aktuelle Satzung des WAFF enthielt in § 2 dessen grundlegende Ziele:

- Sicherung von Arbeitsplätzen durch berufliche Qualifikation,
- Eingliederung von arbeitslosen Personen in das Erwerbsleben und
- gezielte Unterstützung von Personen mit spezifischen Problemen auf dem Arbeitsmarkt.

Die Umsetzung dieser Zielsetzungen erfolgte durch einen umfangreichen Aufgabenkatalog. Dieser reichte von der Abwicklung der Arbeitsstiftungen, der Förderung der Aus- und Weiterbildung von Arbeitnehmern bis zur Grundlagenarbeit zur Gestaltung der regionalen Arbeitsmarktpolitik. Die jährlichen Arbeitsprogramme des WAFF legten die einzelnen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen fest. Ab 2002 übernahm der WAFF die Abwicklung und Umsetzung von EU-Programmen durch das Tochterunternehmen WAFF Programm Management GmbH.

Die Aufgabenerfüllung und Entwicklung des AMS Wien hatte einen bedeutenden Einfluss auf die Entwicklung und strategische Ausrichtung des WAFF. Das AMS Wien lag bis 2003 bei seiner Leistungserfüllung weit unter dem österreichischen Durchschnitt aller Landesgeschäftsstellen des AMS. Die Vormerkdauer<sup>5</sup> von Arbeitslosen betrug 2003 in Wien 198 Tage und bundesweit 139 Tage bzw. die durchschnittliche Verweildauer<sup>6</sup> in Wien 106 Tage und bundesweit 81 Tage. Deshalb übernahm der WAFF auch Aufgaben des AMS. So bot er vermehrt Maßnahmen für Arbeitslose an bzw. akquirierte offene Stellen bei Unternehmen. Das AMS Wien konnte nach einem tief greifenden Reorganisationsprozess 2003 sowie durch Budget- und Personalaufstockungen in den Folgejahren erfolg-

<sup>4</sup> Finanzen, Wirtschaftspolitik und Wiener Stadtwerke

<sup>5</sup> Die Vormerkdauer ist die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit aller beim AMS gemeldeten Arbeitslosen bezogen auf einen Stichtag.

<sup>6</sup> Die Verweildauer ist die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit aller beim AMS gemeldeten Arbeitslosen bis zur Arbeitsaufnahme.

## Strategie der regionalen Arbeitsmarktpolitik und Kooperation mit dem AMS

reich einen Aufholprozess im Vergleich zu den anderen Landesorganisationen des AMS einleiten.

Eine Umbildung der Wiener Landesregierung sowie zahlreiche Neubesetzungen in den Leitungsgremien Kuratorium und Vorstand des WAFF führten 2007 bzw. 2008 zu drei Strategieklausuren des Vorstands. Dieser legte sich dabei auf eine stärkere Förderung von Jugendlichen sowie eine bessere Vernetzung mit Sozialhilfeeinrichtungen fest. Ein weiterer Schwerpunkt der Tätigkeit des WAFF sollte künftig die Problematik der gesundheitlichen Beeinträchtigungen von Arbeitnehmern und deren Auswirkung auf die Arbeitsfähigkeit werden.

- 7.2** Der RH wies darauf hin, dass bei der Gründung des WAFF vor allem die Förderung von in Beschäftigung stehenden Arbeitnehmern im Vordergrund stand, um diese im Hinblick auf den raschen Wandel des Arbeitsmarkts konkurrenzfähiger zu machen. Die in den Folgejahren zunehmende Förderung von Arbeitslosen und die Mobilisierung von arbeitsmarktfremden Personen wie auch die eigene Stellenakquisition durch den WAFF verlor aber durch den Aufholprozess des AMS Wien im Vergleich zu den anderen Landesorganisationen des AMS die strategische Grundlage.

Der RH empfahl dem Land Wien, eine Fokussierung des WAFF auf Bereiche, die vom AMS Wien nicht bzw. nur zum Teil abgedeckt werden können. Als Betätigungsgebiet des WAFF könnte sich die Intensivierung der Weiterbildung von Berufstätigen, von Wiedereinsteigern sowie von Migranten anbieten. Die zuletzt noch stärkere Hinwendung des WAFF zu sozialpolitisch motivierten Maßnahmen sollte nach Ansicht des RH nicht zu einer Überschneidung mit den Zielsetzungen anderer Sozialhilfeeinrichtungen des Landes Wien führen. Weiters erachtete der RH eine stärkere operative Vernetzung des WAFF mit der Wirtschaftsagentur Wien als vorteilhaft. Dadurch könnten dessen Aktivitäten verstärkt für eine positive Entwicklung des Wiener Arbeitsmarkts genutzt werden, weil von der Wirtschaftspolitik starke Impulse auf den Arbeitsmarkt ausgehen.

- 7.3** *Laut Stellungnahme des Landes Wien sei bereits die Gründung des WAFF auf der Basis zentraler Prinzipien, nämlich der Ergänzung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des AMS und der Entwicklung von Unterstützungsangeboten für Wiener ArbeitnehmerInnen außerhalb des Kompetenzbereichs des AMS, erfolgt. Aufgrund der mittlerweile verbesserten Ressourcenausstattung des AMS Wien würde nunmehr zu überprüfen sein, inwieweit die kompensatorischen Unterstützungsangebote des WAFF zum AMS Wien noch aufrecht zu erhalten seien.*

Die für die beiden Fonds WAFF und Wirtschaftsagentur Wien zuständige amtsführende Stadträtin habe – unabhängig von der Anregung des RH – die Geschäftsführungen beider Einrichtungen ersucht, die seit Jahren bestehende Kooperation weiter zu vertiefen.

- 8.1** Das AMS Wien war für den WAFF der wichtigste Partner im Rahmen der regionalen Arbeitsmarktpolitik. Die Abstimmung zwischen diesen beiden Institutionen erfolgte über die gegenseitige Einbindung von leitenden Funktionären in die jeweiligen Organe. Allerdings waren 2009 im AMS Wien Bestrebungen erkennbar, sich künftig an den Gremien des WAFF nur noch beratend zu beteiligen. Zielkonflikte und unterschiedliche Arbeitsweisen belasteten die Zusammenarbeit des WAFF mit dem AMS. So stand die wirtschaftlich effiziente Vermittlung von Arbeitslosen im Mittelpunkt der Zielsetzungen des AMS. Dazu verfügte das AMS u.a. über ein ausgebautes Controllinginstrument in Form einer Balanced Scorecard. Vergleichbares fehlte im WAFF. Von Bedeutung war auch die zunehmende Überschneidung der strategischen Zielsetzungen des WAFF und des AMS Wien durch dessen Leistungssteigerung seit 2003.
- 8.2** Der RH hielt eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen dem WAFF und dem AMS Wien für unabdingbar, um konkurrierende arbeitsmarktpolitische Aktivitäten des Bundes und des Landes Wien sowie Doppelgleisigkeiten bei deren konkreten Umsetzungen zu vermeiden. Der WAFF sollte auf die Leistungssteigerung des AMS Wien durch eine Neudefinition der Kooperation reagieren.
- 8.3** *Laut Stellungnahme des WAFF seien sowohl die vorhandene Einbindung der Landesgeschäftsführung des AMS Wien in die Organe des WAFF als auch die grundsätzlich identische Stellung der Sozialpartner im AMS und im WAFF hervorragende Voraussetzungen für eine kontinuierliche Anpassung der gemeinsamen Schwerpunkte an geänderte Umstände. In diesem Sinne werde der WAFF gemeinsam mit dem AMS Wien die aktuelle Zusammenarbeit analysieren und gegebenenfalls erforderliche Anpassungen vornehmen.*

Oberösterreich

Wirtschaftsstrategie

- 9.1** Das strategische Leitpapier zur wirtschaftlichen Entwicklung des Standortes Oberösterreich war das Wirtschaftsprogramm „Innovatives OÖ 2010“, mit einer Laufzeit von Juli 2005 bis Juni 2010. Es nahm mit dem Themenfeld Berufliche Qualifikation Bezug auf einen Teilbereich des oberöster-

## Strategie der regionalen Arbeitsmarktpolitik und Kooperation mit dem AMS

reichischen Arbeitsmarkts. Seit Anfang 2009 arbeitete das Land Oberösterreich am Nachfolgeprogramm „Innovatives Oberösterreich 2010plus“.

Weiters war seit Jahren die enge Kooperation zwischen dem Land Oberösterreich und dem AMS Oberösterreich Kernstück der oberösterreichischen Arbeitsmarktpolitik. Dies bedeutete, dass sich das Land Oberösterreich der Strategie des AMS Oberösterreich über weite Strecken anschloss und sich mit einem Anteil von rd. 40 % seiner jährlichen Arbeitsmarktfördermittel an den Maßnahmen des AMS Oberösterreich beteiligte (vgl. TZ 11).

Die Vernetzung der regionalen Arbeitsmarktpolitik mit den anderen Politikbereichen erfolgte seit 1991 durch das Forum für aktive Arbeitsmarktpolitik, welches einen informellen Gesprächskreis bestehend aus Vertretern der Landesregierung, des AMS Oberösterreich, des Bundessozialamtes, des Landesschulrates sowie der regionalen Sozialpartner darstellte. Die Zusammenarbeit zwischen den politischen Vertretern des Landes Oberösterreich und der Führung des AMS Oberösterreich war vorwiegend personenbezogen und wenig formalisiert.

Die damaligen Regierungsparteien beschlossen im Übereinkommen „Zukunft Oberösterreich 2003 bis 2009“ aus dem Jahr 2003 den Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der in ein arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept münden sollte. Zu diesem Zweck beauftragte das Land Oberösterreich das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) im Jahr 2006 mit einer umfangreichen Studie, um konkrete Empfehlungen zur Gestaltung des Arbeitsmarktes zu erhalten. Die Studie enthielt neben einer umfangreichen Darstellung der Entwicklung der oberösterreichischen Wirtschaft bzw. des Arbeitsmarkts zahlreiche Vorschläge für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Weiters wies die Studie auf die starke Einbettung der Arbeitsmarktpolitik in die oberösterreichische Wirtschaftspolitik hin.

Im Jahr 2009 beauftragte das Land Oberösterreich aufgrund der akuten Finanz- und Wirtschaftskrise neuerlich das WIFO mit einer Aktualisierung der damaligen Studie. Das angestrebte Gesamtkonzept zur Gestaltung des oberösterreichischen Arbeitsmarkts kam aber bis zur Gebärungsüberprüfung durch den RH nicht zustande.

- 9.2 Der RH bewertete die Zielsetzung zur gesamthaften strategischen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und deren strategischen Integration in die Wirtschafts- und Standortpolitik im Rahmen eines arbeitsmarktpolitischen Gesamtkonzepts grundsätzlich positiv. Der RH kritisierte aber, dass dieses arbeitsmarktpolitische Gesamtkonzept nicht erstellt wurde.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, die arbeitsmarktpolitischen Ziele klar und transparent zu formulieren und diese in das in Arbeit befindliche standortpolitische Konzept des Landes Oberösterreich „Innovatives Oberösterreich 2010plus“ zu integrieren.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei das neue Strategische Wirtschafts- und Forschungsprogramm „Innovatives Oberösterreich 2010plus“ am 5. Juli 2010 von der Oberösterreichischen Landesregierung beschlossen und am 8. Juli 2010 dem Oberösterreichischen Landtag zur Kenntnisnahme vorgelegt worden. Die aktive Arbeitsmarktpolitik in Oberösterreich sei darin generell an mehreren zentralen Stellen eingearbeitet und zusätzlich als konkrete Maßnahme im Themenfeld 4 „Wirtschafts- und Technologiestandort Oberösterreich“ verankert worden. Weiters seien im Rahmen des „Paktes für Arbeit und Qualifizierung“ gemeinsam mit den Partnern arbeitsmarktpolitische Ziele definiert worden.*

*Ab dem Jahr 2011 sollte es neben den jährlich auszuarbeitenden TEP seitens des Landes Oberösterreich auch eigene arbeitsmarktpolitische Jahresstrategiepapiere geben. Weiters bestehe die Absicht, die von der Abteilung Soziales finanzierten Beschäftigungsmaßnahmen besser mit dem Arbeitsmarktservice abzustimmen und längerfristig eine beiden Maßnahmenträgern noch stärker Rechnung tragende Projektlandschaft zu gestalten, in der auch die Kritikpunkte des RH Berücksichtigung finden würden.*

#### Bildungskonto

- 10.1** Das Land Oberösterreich legte einen besonderen Schwerpunkt auf die Weiterbildung von Erwachsenen. Im Zeitraum von 2005 bis 2008 wendete es im Rahmen des Oberösterreichischen Bildungskontos durchschnittlich rund neun Mill. EUR pro Jahr auf. Der WAFF betrieb eine inhaltlich ähnlich gelagerte Förderungsmaßnahme, die mit durchschnittlich rd. 1,6 Mill. EUR pro Jahr aber eine wesentlich geringere Bedeutung besaß.

Das Bildungskonto des Landes Oberösterreich stellte vom finanziellen Aufwand her die wichtigste, selbst abgewickelte arbeitsmarktpolitische Einzelmaßnahme des Landes dar. Im Jahr 2008 nahmen rd. 21.000 Förderungswerber das Bildungskonto in Anspruch. Die durchschnittliche Förderungshöhe lag im Jahr 2008 bei rd. 450 EUR. Das Bildungskonto gliederte sich in einen allgemeinen und einen speziellen Teil. Die Förderungen aus dem speziellen Bildungskonto waren an den erfolgreichen Abschluss einer Bildungsmaßnahme gebunden, während beim allgemeinen Bildungskonto vor allem die regelmäßige Teilnahme an der Bildungsmaßnahme ausschlaggebend war.

## Strategie der regionalen Arbeitsmarktpolitik und Kooperation mit dem AMS

Das Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung der Universität Linz stellte in einer Evaluierung des Oberösterreichischen Bildungskontos aus dem Jahr 2005 fest, dass rd. 37 % der Teilnehmer ohne diese Förderung keine oder weniger Bildungsmaßnahmen besucht hätten.

Der Oberösterreichische Landesrechnungshof stellte in einem Bericht zum Bildungskonto aus dem Jahr 2009 u.a. fest, dass die Abwicklung aufgrund unübersichtlicher Förderungsrichtlinien überaus aufwendig war und dahingehend Reformbedarf bestand.<sup>7</sup>

**10.2** Der RH wies aufgrund der seiner Ansicht nach geringen Wirkung des Bildungskontos auf die möglichen erheblichen Mitnahmeeffekte des Bildungskontos hin. Er empfahl dem Land Oberösterreich, das Bildungskonto durch eine Fokussierung auf längerfristige bedarfsorientierte Ausbildungen mit öffentlich anerkannten Abschlüssen weiterzuentwickeln.

**10.3** *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich seien einer Studie der Universität Linz zufolge nur 36 % der betroffenen Personen über mögliche Bildungsförderungen informiert. 50 % der Bildungsfernen würden einen Besuch einer Weiterbildungsveranstaltung von einer allfälligen Förderung abhängig machen. Dies würde neben den passenden Kurszeiten und der Erreichbarkeit der Bildungsinstitution zu den höchsten Werten unter den Befragten zählen. Gewisse Mitnahmeeffekte würden bei jeder Förderungsaktion entstehen.*

*Zum Bericht des Oberösterreichischen Landesrechnungshofes gab das Land Oberösterreich an, dass mit Jänner 2010 die Förderungsrichtlinien zur Gänze überarbeitet und der festgestellte Reformbedarf bereits umgesetzt worden seien.*

**10.4** Nach Ansicht des RH sollten die hohen Mitnahmeeffekte möglichst eingedämmt werden. Eine Erhöhung der Nachhaltigkeit der geförderten Bildungsmaßnahmen hielt er für einen geeigneten Weg, um die Mitnahmeeffekte zu vermindern.

<sup>7</sup> Feststellung des Oberösterreichischen Landesrechnungshofes: „Der LRH anerkannte die arbeitsmarktpolitische Bedeutung dieser Förderung. Er merkte jedoch kritisch an, dass die Förderrichtlinie und damit die Abwicklung sehr aufwändig gestaltet sind. Für einen effizienten Einsatz der Fördergelder im Sinne der angestrebten Wirkungen sollte die Richtlinie an Veränderungen in der Nachfrage angepasst und der Förderprozess optimiert werden.“

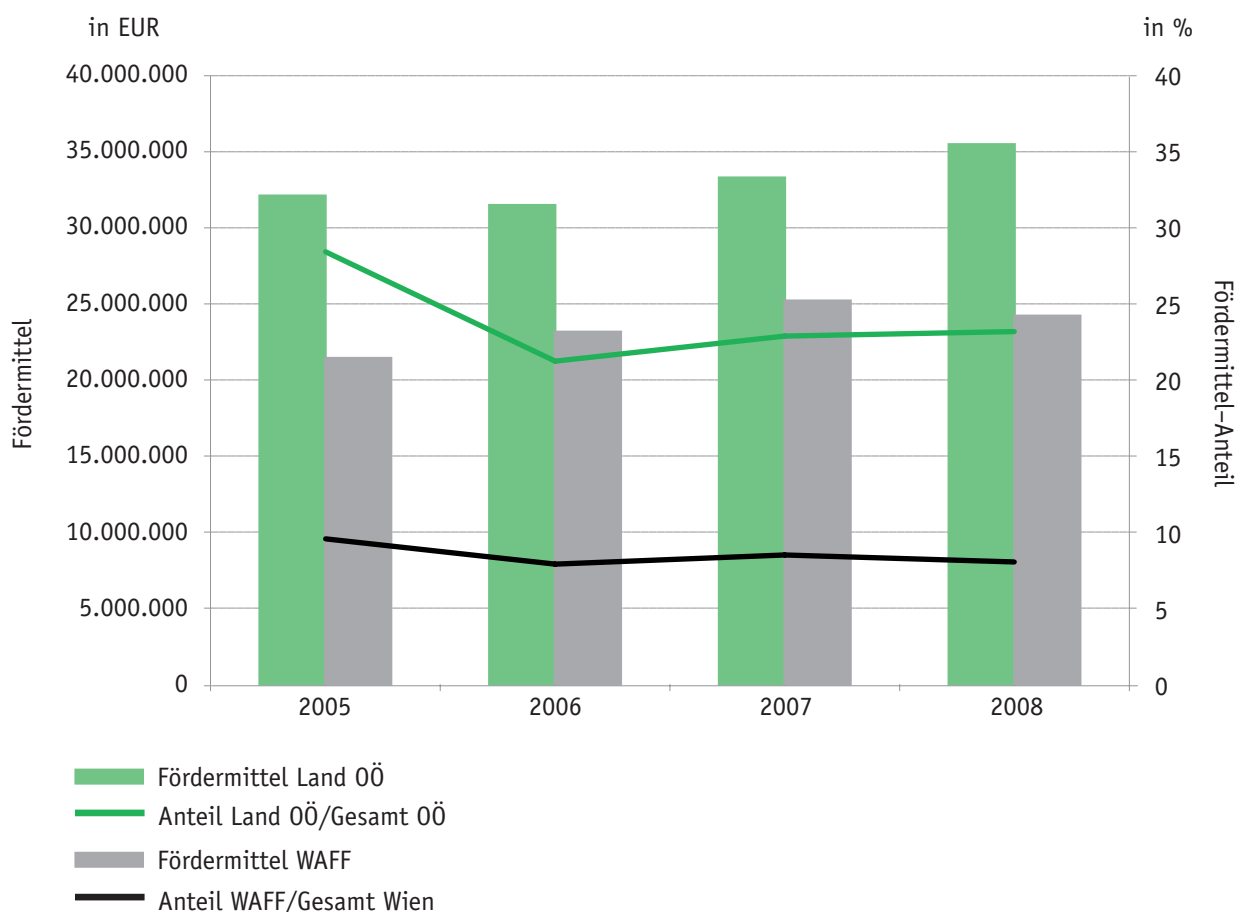


**Finanzielle Bedeutung und Schwerpunktsetzungen bei den Förderungsmaßnahmen**

Finanzielle Bedeutung

**11.1** Die Arbeitsmarktförderungen in Wien und Oberösterreich gliederten sich in Maßnahmen, die diese selbst finanzierten und abwickelten sowie solche, die gemeinsam mit dem AMS durchgeführt wurden. Darüber hinaus führte das AMS eigene Arbeitsmarktförderungen durch. Für die Beurteilung der Bedeutung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den Bundesländern Wien und Oberösterreich waren daher sowohl die bereitgestellten Mittel beider Länder als auch jene des AMS Wien und des AMS Oberösterreich heranzuziehen.

Abbildung 2: Anteil der Arbeitsmarktförderung des WAFF und des Landes Oberösterreich an den Gesamtmitteln des jeweiligen Bundeslandes



Quellen: WAFF, Land OÖ, AMS

## Finanzielle Bedeutung und Schwerpunktsetzungen bei den Förderungsmaßnahmen

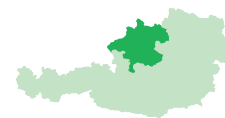
<b>Tabelle 3: Anteil der Arbeitsmarktförderung des WAFF und des Landes Oberösterreich an den Gesamtmitteln des jeweiligen Bundeslandes</b>		
	<b>Fördermittel</b>	<b>Anteil an den gesamten Mitteln im Bundesland</b>
	in Mill. EUR	in %
<b>WAFF</b>		
2005	21,4	9,6
2006	23,2	7,9
2007	25,2	8,5
2008	24,2	8,0
<b>Land Oberösterreich</b>		
2005	32,1	28,4
2006	31,5	21,2
2007	33,3	22,9
2008	35,5	23,2

Quellen: WAFF, Land OÖ

Der WAFF förderte zwischen 2005 und 2008 die Arbeitnehmer mit jährlich zwischen rd. 21,4 Mill. EUR und rd. 25,2 Mill. EUR an Arbeitsmarktförderungen. Zusätzlich wendete der WAFF für die Beratung von Arbeitnehmern finanzielle Mittel auf (rd. 6,7 Mill. EUR im Jahr 2008). Das Land Oberösterreich förderte im Zeitraum 2005 bis 2008 mit rd. 30,9 Mill. EUR bis rd. 35,5 Mill. EUR jährlich.

Die Mittel des AMS Wien für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen stiegen von 2005 bis 2008 von rd. 202,6 Mill. EUR auf rd. 277,4 Mill. EUR, bzw. um rd. 37 %. Im Vergleich dazu stieg die Arbeitsmarktförderung des AMS Oberösterreich von 2005 mit rd. 80,8 Mill. EUR auf 2008 mit rd. 117,6 Mill. EUR um 46 % noch etwas stärker an.





Der Anteil des WAFF an den gesamten Arbeitsmarktförderungen, welche von AMS und Land ausbezahlt wurden, lag im Zeitraum 2005 bis 2008 stets bei knapp 10 %. Der Anteil des Landes Oberösterreich an den gesamten Fördermitteln schwankte zwischen rd. 22 % und rd. 28 %.

Der WAFF und das Land Oberösterreich verwendeten 2008 rd. 50 % bzw. rd. 60 % der Arbeitsmarktmittel für eigene Förderungsmaßnahmen, wobei das Land Oberösterreich 2008 mit rd. 15,3 Mill. EUR gegenüber rd. 12,1 Mill. EUR des WAFF den höheren Betrag für gemeinsame Maßnahmen bereitstellte.

**11.2** Der RH hielt fest, dass in den Bundesländern Wien und Oberösterreich der weitaus überwiegende Teil der Arbeitsmarktförderungen vom AMS aufgebracht wurde. Die beiden Länder konnten mit ihrer Arbeitsmarktförderung nur eine ergänzende Funktion übernehmen, um spezifische regional- bzw. standortpolitische Zielsetzungen umzusetzen. Auffallend war, dass die Arbeitsmarktförderungen des Landes Oberösterreich im Verhältnis zu denen des AMS Oberösterreich finanziell wesentlich bedeutender waren als jene des Landes Wien zum AMS Wien.

Förderungsintensität **12.1** Die folgende Tabelle stellt die Arbeitsmarktförderung je Erwerbsperson dar:

Tabelle 4: Arbeitsmarktförderung je Erwerbsperson (unselbstständig Beschäftigte und Arbeitslose) des WAFF und des Landes Oberösterreich				
	2005	2006	2007	2008
Arbeitsmarktförderung je Erwerbsperson	in EUR			
Wien (WAFF)	25,57	27,50	29,76	28,29
Oberösterreich	54,05	52,24	54,32	56,56

Quellen: eigene Berechnung, WAFF, Land OÖ, AMS

## Finanzielle Bedeutung und Schwerpunktsetzungen bei den Förderungsmaßnahmen

Die Arbeitsmarktförderung je Erwerbsperson war in Oberösterreich im Vergleich zu Wien rund doppelt so hoch. Bereits im Jahr 2006 wies das WIFO bei seiner Untersuchung zur Arbeitsmarktpolitik in Oberösterreich auf die hohe Intensität der Arbeitsmarktförderung in Oberösterreich hin. Gleichzeitig lag in Oberösterreich von 2005 bis 2007 das Wirtschaftswachstum bei nominell durchschnittlich 5,5 % pro Jahr mit einer hohen Anzahl von offenen Stellen. Von 2005 bis 2008 erhöhten sich diese von 9.083 auf 13.582 bzw. um knapp 50 %.

Die Entwicklung der Anzahl der geförderten Personen zeigte einen Vergleich der bereitgestellten Fördermittel je Erwerbsperson und die Reichweite der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der beiden Länder bezogen auf die Anzahl der Erwerbspersonen:

<b>Tabelle 5: Anzahl der Teilnehmer und Reichweite arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen</b>				
<b>Geförderte Personen</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
	Anzahl			
Geförderte Personen Wien (WAFF) <sup>1</sup>	12.295	19.498	19.650	25.686
	in %			
Reichweite <sup>2</sup> Wien (WAFF)	1,5	2,3	2,3	3,0
	Anzahl			
Geförderte Personen Oberösterreich <sup>3</sup>	18.065	19.388	22.305	23.675
	in %			
Reichweite <sup>2</sup> Oberösterreich	3,0	3,2	3,6	3,8

<sup>1</sup> Planzahlen aus TEP für 2005 bis 2007 und für 2008 eigene Erhebung des WAFF inkl. Beratungsleistungen

<sup>2</sup> Anteil der geförderten Personen an Erwerbspersonen (Arbeitslose und unselbstständig Beschäftigte)

<sup>3</sup> Erhebung der Abteilung Wirtschaft und Bildung des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung

Quellen: eigene Berechnung, WAFF, Land OÖ, AMS

Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der beiden Länder wurden von einer zunehmenden Anzahl von Arbeitnehmern in Anspruch genommen. Aufgrund des bereits unter TZ 4 kritisch erwähnten unvollständigen Zahlenmaterials war der Anteil der teilnehmenden Frauen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nur abzuschätzen. Dieser betrug in Wien rd. 60 % und in Oberösterreich rd. 50 %. Erkennbar war, dass sich die Summe der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des WAFF an jene des Landes Oberösterreich im Zeitraum von 2005 bis 2007 annäherte und diese 2008 übertraf. Gleichzeitig stieg auch die Reichweite der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der beiden Länder kontinuierlich an.

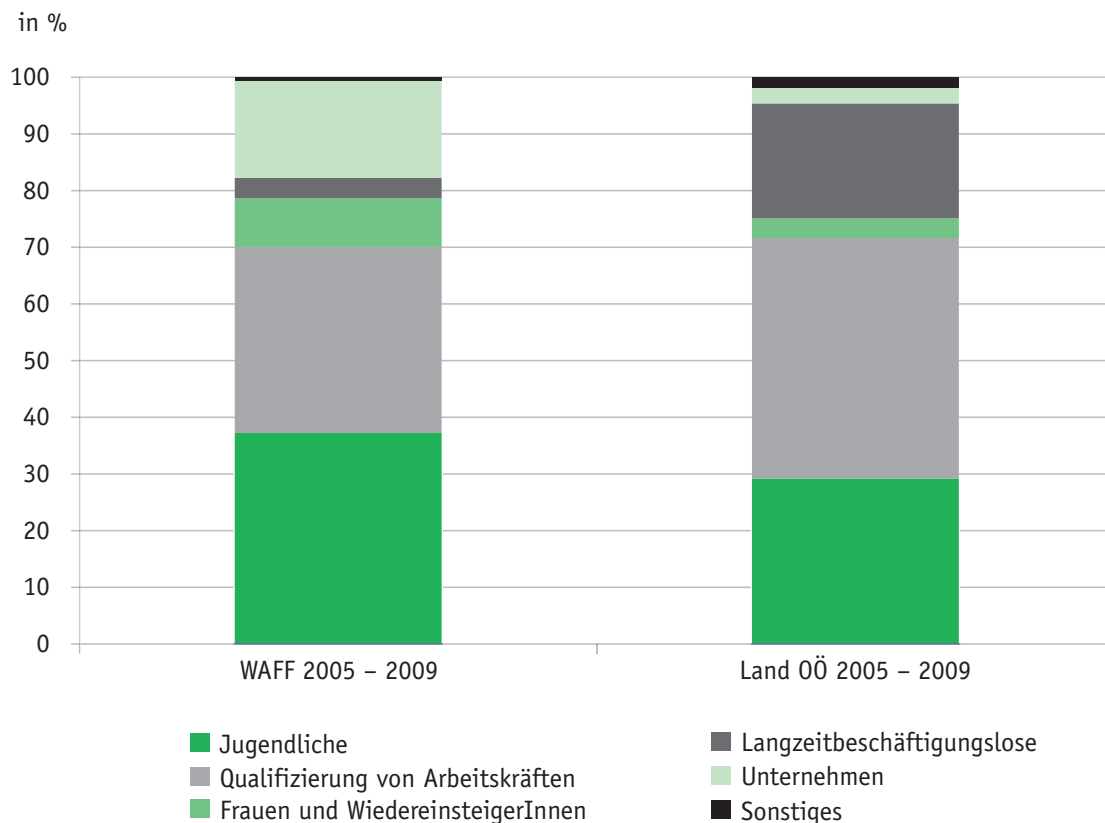


**12.2** Der RH wies auf die rund doppelt so hohe Förderung je Erwerbsperson durch das Land Oberösterreich gegenüber dem Land Wien trotz des bis 2008 andauernden Konjunkturaufschwungs verbunden mit einer starken Nachfrage nach Arbeitskräften hin.

Förderungsschwerpunkte

**13** In Summe stellte der WAFF für den Zeitraum 2005 bis 2009 Arbeitsmarktförderungen im Ausmaß von rd. 182 Mill. EUR und das Land Oberösterreich Arbeitsmarktförderungen im Ausmaß von rd. 224 Mill. EUR bereit. Auf der Grundlage des Zahlenmaterials des TEP Wien und des TEP Oberösterreich erhob der RH für die Länder Wien und Oberösterreich nachfolgende Förderungsschwerpunkte nach Zielgruppen und deren finanzieller Bedeutung für den Zeitraum von 2005 bis 2009:

Abbildung 3: Förderungsschwerpunkte des WAFF und des Landes Oberösterreich nach Zielgruppen<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Die Beratungsleistungen des WAFF blieben in dieser Betrachtung unberücksichtigt, da diese keine Arbeitsmarktförderung im finanziellen Sinn waren.

Quellen: WAFF, Land OÖ

Die beiden Länder maßen der Förderung von Jugendlichen und der Qualifizierung von Arbeitskräften nahezu gleiche Bedeutung bei; rd. 70 % des gesamten von ihnen bereitgestellten Förderungsvolumens entfielen auf diese beiden Bereiche. Der WAFF setzte weitere Schwerpunkte vor allem bei frauenspezifischen Maßnahmen und arbeitsmarktbezogenen Förderungen von Unternehmen. Das Land Oberösterreich förderte besonders stark Langzeitbeschäftigungslose.

## Wirkungen der Förderungsmaßnahmen der beiden Bundesländer

Fördermitteleinsatz  
und Arbeitsmarktsi-  
tuation

**14.1** Eine zusammengefasste Darstellung des Wirkungszusammenhangs zwischen dem Einsatz von Arbeitsmarktfördermitteln und der Veränderung der Arbeitsmarktsituation der Jugendlichen, Geringqualifizierten, Frauen und Wiedereinsteiger sowie Langzeitbeschäftigungslosen fehlte bislang für die beiden Länder Wien und Oberösterreich. In der folgenden Abbildung stellte der RH die jeweilige Arbeitsmarktsituation der genannten Zielgruppen im Jahr 2009 deren Veränderung im Zeitablauf von 2005 bis 2009 gegenüber<sup>8</sup>, um einen Hinweis auf die Wirksamkeit der eingesetzten Arbeitsmarktfördermittel zu erlangen. Der Durchmesser der Kreisflächen entsprach dem finanziellen Förderungsvolumen, das im Rahmen der TEP bereitgestellt wurde. Der innere dunkle Kreis bildete das Ausmaß der Fördermittel des WAFF bzw. des Landes Oberösterreich, der äußere Kreis die gesamten Fördermittel einschließlich jener des AMS ab.

<sup>8</sup> Für die Beschreibung der Arbeitsmarktsituation der jeweiligen Zielgruppe am Ende des Beobachtungszeitraums zog der RH die jeweilige zielgruppenspezifische Arbeitslosenquote in Bezug zur bundesweiten Gesamtarbeitslosenquote heran (y-Achse der Graphik). Für die Zielgruppe Langzeitbeschäftigungslose wurde eine Langzeitbeschäftigungslosenquote berechnet (Anzahl der Langzeitbeschäftigungslosen durch Arbeitslose und Unselbstständig Beschäftigte). Die zielgruppenspezifische Veränderung der Arbeitsmarktsituation im Zeitablauf dokumentierte die Lage auf der x-Achse der Graphik.



## Wirkungen der Förderungsmaßnahmen der beiden Bundesländer

Es zeigte sich, dass das Land Oberösterreich bei den Arbeitslosenquoten sämtlicher Zielgruppen besser lag als die bundesweite Gesamtarbeitslosenquote.<sup>9</sup> Die umgekehrte Situation galt für Wien, wobei die Langzeitbeschäftigungslosen besonders stark betroffen waren.

Die Veränderung der spezifischen Arbeitsmarktsituation der vier genannten Zielgruppen zeigte hingegen in Wien ein günstigeres Bild. Bis auf die Jugendlichen, deren Arbeitslosenquote zwischen 2005 und 2009 trotz eines hohen Fördermitteleinsatzes des AMS Wien und des WAFF nicht gesenkt werden konnte, verringerte sich bei allen anderen Zielgruppen die Arbeitslosenquote im Vergleich zur bundesweiten Gesamtarbeitslosenquote. Dies galt vor allem für die Langzeitbeschäftigungslosen. In Oberösterreich konnte bei allen Zielgruppen in den Jahren 2005 bis 2009 die im Bundesdurchschnitt geringe Arbeitslosigkeit gehalten werden.

- 14.2** Nach Ansicht des RH trug der intensive Fördermitteleinsatz im Land Wien zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation der Geringqualifizierten, Frauen und Wiedereinsteiger sowie Langzeitbeschäftigungslosen bei. Er wies darauf hin, dass die Arbeitslosenquoten bei den Jugendlichen und den Langzeitbeschäftigungslosen – trotz hohen Fördermitteleinsatzes – nach wie vor überdurchschnittlich hoch waren.

Weiters stellte der RH fest, dass in Oberösterreich die Arbeitslosigkeit der vier Zielgruppen deutlich unter der bundesweiten Gesamtarbeitslosenquote lag. Allerdings zeigten sich trotz der vor allem im Verhältnis zum AMS Oberösterreich intensiven Förderungstätigkeit des Landes Oberösterreich im Zeitraum von 2005 bis 2009 keine signifikanten Verbesserungen.

### Evaluierungen in Wien

- 15.1** Der WAFF legte bei der Maßnahmenplanung im Rahmen des jährlichen Arbeitsprogramms die einzusetzenden finanziellen Mittel sowie die angestrebte Teilnehmeranzahl (z.B. Schulungsteilnehmer) je Maßnahme fest. Die angestrebten Wirkungen der Maßnahmen, z.B. wie viele Personen dadurch in den Arbeitsprozess eingegliedert werden sollten, als Bezugsmaßstab für nachfolgende Wirkungsbeurteilungen legte der WAFF im Arbeitsprogramm nicht fest. Soll-Ist-Vergleiche fehlten dadurch.

Seit 2002 nutzte der WAFF ein als Wirkungsmonitoring bezeichnetes Evaluierungsinstrument, das die Wirkung sämtlicher Förderungsmaßnahmen des WAFF anhand von Arbeitsmarktindikatoren vergleichbar machen sollte. Dabei wurde der Beschäftigungsverlauf von Personen,

<sup>9</sup> Dieses Ergebnis stimmte mit den Feststellungen der WIFO-Studie aus dem Jahr 2006 für Oberösterreich überein, das dem oberösterreichischen Arbeitsmarkt eine überdurchschnittliche positive Entwicklung, verbunden mit einer aufwendigen Arbeitsmarktförderung, bescheinigte.

die an Förderungsmaßnahmen teilnahmen, dem Beschäftigungsanlauf von Personen gegenübergestellt, die diese Förderungsmaßnahmen nicht in Anspruch nahmen. Der Erfolg der Förderungsmaßnahme wurde anhand von Beschäftigungs- und Einkommensveränderungen in einem bestimmten Zeitraum dargestellt. Ergänzend zum Wirkungsmonitoring untersuchte das Verbleibsmonitoring des WAFF die Nachhaltigkeit des Wirkens von Förderungsmaßnahmen; dabei wurde der Beschäftigungsverlauf im Jahr nach der Teilnahme an einer Förderungsmaßnahme bewertet. Die Förderungsmaßnahmen erhielten dabei in der Regel eine positive Beurteilung.

Die Abwicklungskosten der einzelnen Förderungsmaßnahmen flossen jedoch nicht in das Wirkungs- und Verbleibsmonitoring ein; dadurch konnte die Effizienz der Förderungsmaßnahmen unter dem Aspekt des finanziellen Abwicklungsaufwands nicht beurteilt werden.

Weiters lag keine Gesamtevaluierung der Wirkungen des WAFF über einen mehrjährigen Zeitraum vor. Ab 2006 ergänzte eine Kundenzufriedenheitsanalyse die Evaluierungsmaßnahmen im WAFF. Sie wies überwiegend positive Ergebnisse gesondert für Beschäftigte, Arbeitslose und Unternehmen aus.

- 15.2** Der RH beurteilte die Evaluierung der Förderungsmaßnahmen durch den WAFF grundsätzlich positiv. Jedoch fehlten bei den vom WAFF eingesetzten Evaluierungsinstrumenten Bezugsmaßstäbe für Soll-Ist-Vergleiche, um die Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des WAFF vollständig beurteilen zu können.

Der RH empfahl dem Land Wien, eine Gesamtevaluierung der Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des WAFF durchzuführen. Wesentliche Bezugspunkte für die Evaluierung sollten dabei die Bedarfsorientierung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des WAFF, gemessen an den Defiziten des Wiener Arbeitsmarkts, sowie der dafür eingesetzte finanzielle Abwicklungsaufwand sein. Bei der Evaluierung wäre weiters zu beurteilen, inwieweit der WAFF eine ergänzende Wirkung zum AMS Wien besitzt. Der RH empfahl dem WAFF, als Basis für die Beurteilung der Wirkung der einzelnen Förderungsmaßnahmen bereits im Arbeitsprogramm die angestrebte Wirkung je Maßnahme möglichst quantifiziert festzulegen und diese im Rahmen der Evaluierungsinstrumente für Soll-Ist-Vergleiche heranzuziehen.

- 15.3** *Laut Stellungnahme des WAFF würde er im Sinne der Empfehlung des RH die quantifizierte Festlegung von Wirkungszielen in differenzierter Weise weiter ausbauen. Dabei sei im Kooperationsbereich mit dem AMS eine*

## Wirkungen der Förderungsmaßnahmen der beiden Bundesländer

*implizite Übernahme der generellen Ziele und angestrebten Wirkungen des AMS erforderlich.*

*Laut Stellungnahme teile das Land Wien die Auffassung des RH grundsätzlich, allerdings sei darauf hinzuweisen, dass diese Empfehlung bereits seit Jahren vom WAFF realisiert würde. Der WAFF lasse jährlich von einem Wirtschaftsforschungsinstitut eine Analyse der aktuellen Herausforderungen des Wiener Arbeitsmarkts erstellen. Die Resultate würden zusammen mit anderen Analysen (z.B. des AMS) in die Programmplanung des WAFF einfließen, ohne dass dies in den Planungsdokumenten explizit dargestellt würde. Der WAFF habe zugesagt, diesen kommunikativen Mangel zu beheben und zukünftig die Problemanalyse in differenzierter Form den Schwerpunkten des Arbeitsprogramms voranzustellen.*

**15.4** Der RH anerkannte die Übernahme der Ziele des AMS Wien durch den WAFF im gemeinsamen Kooperationsbereich. Ebenfalls beurteilte der RH die Einbindung eines Wirtschaftsforschungsinstituts zur Analyse der Herausforderungen des Wiener Arbeitsmarkts in die Programmplanung des WAFF positiv. Allerdings hielt der RH eine verstärkte Festlegung von quantifizierten Zielen im jährlichen Arbeitsprogramm des WAFF im Sinne einer wirkungsorientierten Arbeitsweise mit Soll-Ist-Vergleichen nach wie vor für notwendig.

### Evaluierungen in Oberösterreich

**16.1** Das Land Oberösterreich überließ dem AMS Oberösterreich aufgrund seiner arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung die Evaluierung der gemeinsamen Förderungsmaßnahmen und nahm selbst keine Evaluierung seiner arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vor. Im Jahr 2006 führte das WIFO im Auftrag des Landes zwar eine umfangreiche Studie (siehe TZ 9) über dessen Arbeitsmarktpolitik durch – u.a. auch mit der Zielsetzung, die Zweckmäßigkeit der bisherigen arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen sowie die finanzielle Ausstattung beurteilen zu können – und aktualisierte diese 2009. Beide Studien konnten aber eine Evaluierung nicht ersetzen, weil eine konkrete Beurteilung der Wirksamkeit der Arbeitsmarktförderung fehlte. Das WIFO wies aber darauf hin, dass die Arbeitsmarktförderung durch das Land Oberösterreich finanziell außerordentlich gut ausgestattet sei und mit einem finanziell derart aufwendigen System grundsätzlich vermehrt Mitnahmeeffekte auftreten würden, die eine intensive Evaluierungstätigkeit erforderten.

**16.2** Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik und die Abstimmung mit dem AMS Oberösterreich in mehrjährigen Abständen zu evaluieren und die Ergebnisse für die Ausrich-



tung und Schwerpunktsetzung der künftigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen heranzuziehen. Weiters empfahl er dem Land Oberösterreich, insbesondere im Hinblick auf mögliche Mitnahmeeffekte, eine Prüfung der Höhe des Mitteleinsatzes für die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten – wie bereits im Jahr 2006 angedacht.

**16.3** *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich seien schon bisher projektbezogene Evaluierungen durchgeführt worden. Zusätzlich sollte künftig in Abstimmung mit dem AMS Oberösterreich eine noch klarere Vereinbarung getroffen werden, in welchen Abständen projektspezifische Evaluierungen vorgenommen würden.*

**16.4** Der RH hielt an seiner Empfehlung fest, die Wirksamkeit der oberösterreichischen Arbeitsmarktpolitik mit den Schwerpunkten der Prüfung des angemessenen Mitteleinsatzes sowie der Vermeidung von Mitnahmeeffekten zu evaluieren. Nach seiner Ansicht konnten projektbezogene Evaluierungen alleine eine Gesamtbeurteilung der Arbeitsmarktförderung des Landes Oberösterreich nicht ersetzen. Weiters hielt er fest, dass Mitnahmeeffekte bisher nicht analysiert wurden.

## Information der Öffentlichkeit

Wien

**17.1** Gemäß § 3 seiner Satzung hatte der WAFF die Öffentlichkeit über seine Geschäftstätigkeit zu informieren und zu diesem Zweck gemäß § 15 der Satzung neben dem Rechnungsabschluss jährlich einen Rechenschaftsbericht zu verfassen. Beide waren dem Vorstand zur Genehmigung vorzulegen. Bei den bis 2005 erschienenen Rechenschaftsberichten des WAFF fehlten strukturierte und quantifizierte Darstellungen seiner Leistungen. Gleichfalls fehlte eine Zusammenfassung der Leistungen in Form eines Management Letters, um einen raschen Überblick über die Eckdaten zu gewinnen. Seit 2006 verfasste der WAFF keine Rechenschaftsberichte. Er begründete dies mit der mangelnden öffentlichen Resonanz.

Durch seine Website informierte der WAFF die Öffentlichkeit über sein arbeitsmarktpolitisches Angebot. Eine quantifizierte Darstellung seiner arbeitsmarktpolitischen Leistungen sowie der zugehörigen ausbezahlten Fördermittel legte er nicht vor. Der WAFF sagte aber während der Gebarungsüberprüfung durch den RH zu, einen klar strukturierten, mit einer quantifizierten Darstellung seiner Leistungen versehenen jährlichen Rechenschaftsbericht zu erstellen und diesen zu veröffentlichen.

**17.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass der WAFF seiner Informationspflicht über seine Geschäftstätigkeit gegenüber der Öffentlichkeit nicht ausreichend nachkam.

**18.1** Die Öffentlichkeitsarbeit des WAFF führte eine aus vier Mitarbeitern bestehende Abteilung durch. Zusätzlich verfügte jeder der drei operativen Geschäftsbereiche über einen PR-Verantwortlichen, der sich mit der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit koordinierte. Weiters war ein direkt dem Geschäftsführer unterstellter Mediensprecher für den Kontakt zur Presse zuständig. Somit waren insgesamt acht Personen im WAFF für Öffentlichkeitsarbeit zuständig.

Die jährlichen Aufwendungen des WAFF für Öffentlichkeitsarbeit an Dritte lagen in den Jahren 2005 bis 2008 bei durchschnittlich rd. 1,7 Mill. EUR. Davon floss rd. 1,0 Mill. EUR pro Jahr an eine Werbeagentur, mit der der WAFF im Jahr 2000 ein unbefristetes Vertragsverhältnis einging. Eine Ausschreibung nach dem Bundesvergabegesetz war zum damaligen Zeitpunkt nicht notwendig. Die Agentur erbrachte Eigenleistungen, hatte aber auch das Recht, Aufträge an Dritte zu vergeben und diese mit fix vereinbartem Aufschlag von 17,65 % auf den Nettobetrag an den WAFF weiterzuverrechnen.

Im Jahr 2009 beauftragte der WAFF eine andere Werbeagentur mit einer Analyse seines Markenauftritts. Diese kam zu dem Ergebnis, dass der WAFF in der Öffentlichkeit zu wenig bekannt sei, die Marke nicht definiert sei und eine Abgrenzung der Leistungen zu anderen öffentlichen Einrichtungen fehle.

Das AMS Wien betrieb selbst Öffentlichkeitsarbeit und wendete dafür von 2005 bis 2008 durchschnittlich rd. 0,9 Mill. EUR pro Jahr auf.

**18.2** Der RH wies kritisch auf den hohen finanziellen Aufwand des WAFF für die Öffentlichkeitsarbeit hin, deren Wirkung verbesserungswürdig war. Er wies weiters darauf hin, dass das AMS Wien auf diesem Gebiet teils ähnliche Aktivitäten setzte. Nach Ansicht des RH sollten die für Öffentlichkeitsarbeit eingesetzten Ressourcen im WAFF überdacht und eine Abstimmung der Aktivitäten mit dem AMS Wien angestrebt werden. Weiters empfahl der RH, in Anbetracht des finanziellen Auftragsvolumens und der Laufzeit des Vertrags von bereits zehn Jahren die Leistungen für die Öffentlichkeitsarbeit neu auszuschreiben.

**18.3** *Laut Stellungnahme des WAFF sei die Abstimmung mit dem AMS im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit in allen konkreten Kooperationsbereichen gelebte Realität. Die Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit des*

**Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Länder  
Wien und Oberösterreich**

*WAFF würden jedoch weit über den Bereich der Kooperationsfelder mit dem AMS hinausgehen. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf Leistungsangebote des WAFF im Bereich der beruflichen Weiterbildung von Berufstätigen und der Kooperation mit der Wirtschaftsagentur Wien. Ein Vergleich der finanziellen Aufwendungen des AMS Wien mit jenen des WAFF sei jedenfalls unzulässig, da Teile der Öffentlichkeitsarbeit des AMS zentral über die Bundesgeschäftsstelle des AMS finanziert würden.*

*Bereits vor Beginn der Prüfung des RH habe die Geschäftsstelle des WAFF Überlegungen hinsichtlich einer Neuausrichtung der Öffentlichkeitsarbeit angestellt. Als erster Schritt sei bereits 2009 eine Agentur mit der Analyse des Markenauftritts des WAFF beauftragt worden. Für 2011 sei die Ausschreibung der Leistungen für die Öffentlichkeitsarbeit geplant.*

- 18.4** Der RH wies neuerlich auf die hohen Aufwendungen des WAFF für Öffentlichkeitsarbeit hin. Weiters hielt er dem WAFF entgegen, dass die Aufwendungen des AMS Wien und des AMS Österreich für den Wiener Arbeitsmarkt zusammen im Durchschnitt nur rd. 1,35 Mill. EUR pro Jahr betragen. Sie lagen somit rd. 20 % unter jenen des WAFF.

Oberösterreich

- 19.1** Das Land Oberösterreich verfasste jährlich einen detaillierten Förderungsbericht über seine gesamten Förderungsbereiche, der auch die Arbeitsmarktförderungen enthielt. Dieser Bericht war nach den Grundsätzen des Landeshaushalts strukturiert und nach einzelnen Förderungsthemen mit den jeweiligen Förderungsauszahlungen und -empfängern geordnet. Der konkrete Gegenstand der einzelnen Förderungsmaßnahmen (z.B. Sprachkurse oder die Förderung von Lehrabschlüssen usw.) wurde nicht dargelegt, wodurch der Informationsgehalt des Förderungsberichts zur Beurteilung der Arbeitsmarktpolitik des Landes gering war.

Der Geschäftsbericht des AMS Oberösterreich stellte die Entwicklung des regionalen Arbeitsmarkts zwar dar, ließ aber keine Rückschlüsse auf die gemeinsam mit dem Land finanzierten Aktivitäten des Landes zu.

Das Land Oberösterreich veröffentlichte weiters anlassbezogen Pressemitteilungen über spezielle Arbeitsmarktförderungen des Landes. Eine Beurteilung der Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit speziell auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik konnte aufgrund deren haushaltsmäßigen Integration in die gesamte Öffentlichkeitsarbeit des Landes nicht vorgenommen werden.

## Information der Öffentlichkeit

- 19.2** Der RH wies kritisch auf die mangelhafte Information der Öffentlichkeit durch das Land Oberösterreich über dessen arbeitsmarktpolitische Aktivitäten hin. Er empfahl dem Land Oberösterreich, einen Bericht unter Einbindung des AMS Oberösterreich im Hinblick auf die enge Zusammenarbeit mit diesem anzustreben und zu veröffentlichen.
- 19.3** *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei mit dem AMS Oberösterreich bereits vereinbart worden, dass ab dem Geschäftsjahr 2010 im Geschäftsbericht des AMS Oberösterreich die gemeinsam mit dem Partner Land Oberösterreich finanzierten Maßnahmen entsprechend dargestellt würden und in einem eigenen Teil auch über allein finanzierte Projekte des Landes Oberösterreich entsprechend Bericht erstattet würde.*
- 20.1** Eine zusammenfassende Darstellung der Aufgaben und Zuständigkeiten im Amt der Oberösterreichischen Landesregierung auf dem Gebiet des Arbeitsmarktwesens fehlte. Diese konnte nur mittelbar aus den Organisationsanweisungen (Geschäftsverteilung, Geschäftseinteilung, Kompetenzkatalog und Organigramm) des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung abgeleitet werden. Die Informationen über die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten auf der Website des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung waren nicht umfassend dargestellt. Dadurch bestanden Unklarheiten über das Leistungsangebot des Landes und die internen Zuständigkeiten bzw. Ansprechpartner auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik.
- 20.2** Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, auf der Website des Landes die einzelnen Zuständigkeiten innerhalb des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung für arbeitsmarktpolitische Angelegenheiten eindeutig darzustellen.
- 20.3** *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich befinde sich die Empfehlung des RH bereits in Umsetzung.*

## Interne Abrechnungssysteme in Wien

Finanzrechnung des WAFF

- 21.1** Der WAFF erstellte gemäß § 15 der Satzung den jährlichen Rechnungsabschluss und gliederte diesen nach den Vorschriften des Unternehmensrechts. Damit verbunden war auch ein Konzernabschluss nach der Methode der Vollkonsolidierung seiner Tochterunternehmen.<sup>10</sup> Beide Abschlüsse beschloss der Vorstand. Das Konzernergebnis des WAFF entwickelte sich von 2005 bis 2008 wie folgt:

<sup>10</sup> Der WAFF war Alleineigentümer der WAFF Arbeitsintegrations GmbH, der WAFF Programm Management GmbH und der Flexwork Gemeinnützige Arbeitsüberlassung GmbH.

<b>Tabelle 6: Konzernbilanz des WAFF</b>				
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
	in Mill. EUR			
<b>AKTIVA</b>				
Summe des Anlagevermögens	1,3	1,3	1,4	1,7
Summe des Umlaufvermögens <sup>1</sup>	54,3	53,7	51,9	49,7
Aktive Rechnungsabgrenzung	0,0	0,1	0,1	0,2
<b>Summe der AKTIVA</b>	<b>55,6</b>	<b>55,1</b>	<b>53,4</b>	<b>51,6</b>
<b>PASSIVA</b>				
Summe Fondskapital	26,3	26,6	22,1	23,6
Rückstellungen	15,8	16,0	17,7	16,0
Verbindlichkeiten	13,3	12,3	13,4	11,9
Passive Rechnungsabgrenzung	0,2	0,2	0,2	0,1
<b>Summe der PASSIVA</b>	<b>55,6</b>	<b>55,1</b>	<b>53,4</b>	<b>51,6</b>

<sup>1</sup> Summe der Guthaben bei Kreditinstituten sowie der Forderungen und Sonstigen Vermögensgegenstände  
Quelle: WAFF

Das Anlagevermögen spielte bei der Vermögenszusammensetzung des WAFF nur eine untergeordnete Rolle, weil der WAFF u.a. keine Liegenschaften besaß und seine Büroräumlichkeiten angemietet hatte. Das Umlaufvermögen des WAFF bestand im Zeitraum von 2005 bis 2008 aus Guthaben bei Kreditinstituten und Forderungen gegenüber dem Land Wien, resultierend aus Förderungszusagen. Die Rückstellungen wurden weitgehend für die finanzielle Vorsorge für mehrjährige Arbeitsmarktförderungen gebildet.

<b>Tabelle 7: Konzerngewinn- und Verlustrechnung des WAFF</b>				
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
	in Mill. EUR			
<b>Erträge</b>				
Umsatzerlöse – Leasingpersonal <sup>1</sup>	10,7	12,3	16,8	16,9
Summe Zuschüsse des Landes Wien <sup>2</sup>	30,9	34,0	31,9	36,1
Sonstige Erträge	4,8	5,3	4,4	6,3
<b>Summe Erträge</b>	<b>46,4</b>	<b>51,6</b>	<b>53,1</b>	<b>59,3</b>
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwand – Leasingpersonal <sup>1</sup>	– 10,0	– 11,7	– 15,8	– 16,3
Personalaufwand – Stammpersonal	– 10,7	– 11,6	– 12,0	– 12,5
Öffentlichkeitsarbeit	– 1,8	– 1,9	– 1,4	– 1,6
Verwaltungsaufwand	– 2,5	– 2,6	– 2,7	– 2,7
Förderungsprogramme	– 21,4	– 23,2	– 25,2	– 24,2
Abschreibungen und sonstige Aufwendungen	– 0,5	– 0,4	– 0,5	– 0,6
<b>Summe Aufwendungen</b>	<b>– 46,9</b>	<b>– 51,4</b>	<b>– 57,6</b>	<b>– 57,9</b>
Betriebserfolg	– 0,5	0,2	– 4,5	1,4

<sup>1</sup> Leasingpersonal aus der Flexwork Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung GmbH

<sup>2</sup> Zuschüsse des Landes Wien inkl. Beschäftigungspakt, Sonderprojekt Jugendliche sowie Frech mobil/MA 57

Quelle: WAFF

Die Erträge des WAFF stiegen von 2005 bis 2008 von rd. 46,4 Mill. EUR auf rd. 59,3 Mill. EUR bzw. um rd. 12,9 Mill. EUR oder rd. 28 %. Dies wurde vor allem durch die seit 2005 steigenden Zuschüsse des Landes Wien und durch die gestiegenen Umsatzerlöse beim Einsatz von Leasingpersonal durch die Flexwork Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung GmbH bewirkt.

Der WAFF steigerte seine Förderungsauszahlungen zwischen 2005 und 2008 von rd. 21,4 Mill. EUR auf rd. 24,2 Mill. EUR bzw. um rd. 13 %. Im Jahr 2007 verzeichnete der WAFF mit rd. 4,5 Mill. EUR einen erheblichen Verlust. Dieser resultierte aus den deutlich gestiegenen Förderungsauszahlungen in diesem Jahr (25,2 Mill. EUR), die durch vermehrte Förderungen



im Rahmen des Jugendausbildungs–Sicherungsgesetzes<sup>11</sup> verursacht wurden, und den gleichzeitig gesunkenen Zuschüssen des Landes Wien. Die Schwankungen der Zuschüsse des Landes Wien ergaben sich aus den unterschiedlich hohen Zuwendungen des Landes Wien im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Jugendliche. Die Schwankungen der Ertragslage waren nur vorübergehender Natur und nicht auf eine nachhaltige Verschlechterung der Ertragslage zurückzuführen.

**21.2** Der RH beurteilte die freiwillige Rechnungslegung nach den Vorschriften des Unternehmensrechts als positiven Schritt zu einer betriebswirtschaftlich orientierten und transparenten Unternehmensführung.

Mittelbereitstellung

**22.1** Das Land Wien stellte dem WAFF von 2005 bis 2008 jährlich zwischen rd. 30,9 Mill. EUR und rd. 36,1 Mill. EUR zur Finanzierung seiner arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten zur Verfügung. Die Mittelbereitstellung erfolgte wegen der Rechtskonstruktion des WAFF als Fonds jeweils für die gesamte Laufzeit der vom WAFF zu erbringenden Leistungen. Aufgrund der Vorauszahlungen verfügte der Fonds von 2005 bis 2009 über rd. 10,0 Mill. EUR bis rd. 41,4 Mill. EUR an liquiden Mitteln pro Jahr, die in Form von Sparguthaben veranlagt wurden.

**22.2** Der RH hielt fest, dass der WAFF während des gesamten Zeitraums von 2005 bis 2009 über teils erhebliche Liquiditätsüberhänge verfügte. Nach Ansicht des RH entsprach dies nicht den Anforderungen einer betriebswirtschaftlich vorteilhaften, fristenkonformen Finanzierung der Leistungen des WAFF. Ein weiterer Effekt war, dass der WAFF aufgrund der günstigen finanziellen Voraussetzungen seine Kostenstrukturen nicht kritisch hinterfragen musste (siehe auch TZ 24).

Der RH empfahl dem Land Wien, die Mittelbereitstellung unter dem Gebot der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit dem tatsächlichen Zahlungsverlauf des WAFF anzupassen.

**22.3** *Laut Stellungnahme des Landes Wien habe es die Empfehlung des RH dahingehend umgesetzt, dass ein entsprechender Mittelfluss nur nach vorhergehender Feststellung des Liquiditätsstatus ausgelöst würde.*

<sup>11</sup> Im JASG (Jugendausbildungs–Sicherungsgesetz – JASG) werden zusätzliche Lehrlingsausbildungsplätze für Jugendliche von 15 bis 19 Jahren, die nach Beendigung ihrer Schulpflicht keine betriebliche Lehrstelle fanden, geregelt. Die Lehrgänge dauern bis zu zwölf Monate, wobei der Wechsel auf eine reguläre Lehrstelle angestrebt wird. Im Rahmen des „Jugendbeschäftigungspaketes“ (in Kraft getreten am 28. Juni 2008) wurde durch die Novellierung des Berufsausbildungsgesetzes ein neuer einheitlicher Ausbildungstypus geschaffen, der die auslaufenden geförderten Lehrgänge nach dem JASG ersetzen wird.

## Interne Abrechnungssysteme in Wien

### Finanzielle Steuerungsinstrumente und Controlling

- 23.1** Die finanziellen Steuerungsinstrumente des WAFF bestanden aus dem jährlichen Arbeitsprogramm, dem dazugehörigen Leistungsbudget sowie dem jährlichen Wirtschaftsplan. Davon gesondert wurde der Stellenplan des WAFF erstellt. Laut Satzung des WAFF oblag dem Vorstand der Beschluss des Arbeitsprogramms und des Wirtschaftsplans sowie des Stellenplans, während das Leistungsbudget ein internes Planungs- und Steuerungsinstrument für die Leistungsabwicklung war.

Das jährliche Arbeitsprogramm umfasste die im kommenden Jahr beginnenden Leistungen des WAFF (Förderungen, Beratungen sowie Evaluierungen) und deren Finanzierung. Der Wirtschaftsplan stellte die Einnahmen und Ausgaben des WAFF je Planungsjahr dar, wobei systemgemäß Abschreibungen und Veränderungen der Rückstellungen keinen Eingang fanden. In jedem Planungsjahr budgetierte der WAFF erhebliche finanzielle Überträge, welche das so genannte freie Fondskapital darstellten. Die Höhe des freien Fondskapitals hing vom Gebarungserfolg des WAFF ab und betrug im Zeitraum von 2005 bis 2009 rd. 11 Mill. EUR jährlich.

- 23.2** Nach Ansicht des RH war das Budgetierungssystem des WAFF wenig transparent, weil es aus mehreren, nicht unmittelbar zusammenhängenden Teilen bestand und zusätzlich über den Ausweis von Überträgen aus dem Vorjahr – ohne detaillierte Nebenrechnung – an Informationsgehalt verlor. Der RH empfahl dem WAFF, das Budgetierungssystem neu zu ordnen sowie das Arbeitsprogramm und den Wirtschaftsplan zusammenzufassen. Weiters wären jährliche Überträge von finanziellen Mitteln in einer Nebenrechnung zu dokumentieren.
- 23.3** *Laut Stellungnahme des WAFF entspreche die derzeitige Form der Gestaltung des Arbeitsprogramms und des Wirtschaftsplans den Wünschen der Mitglieder des Kuratoriums. Im Sinne der Empfehlung des RH würde eine engere Verknüpfung der beiden zentralen Planungsdokumente erarbeitet werden.*

*Die jährlichen Überträge von finanziellen Mitteln würden von der Geschäftsstelle bereits seit dem Wirtschaftsplan 1998 bis auf die Ebene der Einzelleistungen (Kostenträger) und der Kostenstellen dokumentiert. Die ausgewiesenen aggregierten Überträge würden sich aus diesen Positionen zusammensetzen. Die Dokumentation werde zukünftig im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss dem Vorstand vorgelegt werden.*



- 24.1** Der WAFF stellte den Jahresabschluss nicht der Budgetierung gegenüber. Ein durch den RH näherungsweise erstellter Vergleich des Personalaufwands laut Rechnungsabschluss mit dem Planwert aus dem Wirtschaftsplan ergab für 2005 bis 2008 einen regelmäßig um jährlich rd. 1,5 Mill. EUR niedrigeren tatsächlichen Personalaufwand als im Wirtschaftsplan ausgewiesen. Ein weiterer durch den RH erstellter Vergleich der ausbezahlten Arbeitsmarktförderungen lieferte im gleichen Zeitraum um rd. 2 Mill. EUR jährliche höhere tatsächliche Auszahlungen als geplant.
- 24.2** Der RH vermerkte kritisch die unpräzise Planung in wesentlichen Gebahrungsbereichen des WAFF, welche bei der Personaleinsatzplanung auf erhebliche Reservenbildungen hinwies. Er empfahl dem WAFF, den Rechnungsabschluss den Budgetannahmen gegenüberzustellen und realistische Planungsannahmen im Zuge der Budgetierung vorzunehmen.
- 24.3** *Laut Stellungnahme des WAFF würde der Empfehlung des RH gefolgt werden, sofern weitere Verbesserungen der Planungsgenauigkeit möglich seien.*
- 25.1** Der WAFF erstellte für interne Planungszwecke einen mehrjährigen Überblick seiner finanziellen Entwicklung bis 2013. Darin ging er bei einer rückläufigen finanziellen Ausstattung und leicht steigendem Ausmaß der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten von einer spürbaren Verschlechterung seiner finanziellen Lage aus. Im Ergebnis würde bis 2013 das Fondskapital aufgrund steigender Bilanzverluste großteils aufgebraucht werden. Weiters war eine mögliche finanzielle Entlastung des WAFF durch die Auflösung von Rückstellungen im Zeitraum bis 2013 erkennbar.
- 25.2** Der RH beurteilte die Erstellung einer mittelfristigen Finanzplanung durch den WAFF positiv. Er empfahl dem WAFF, diese zu einer mehrjährigen rollierenden Finanzplanung auszubauen und dem Vorstand in jährlichen Abständen zur Genehmigung vorzulegen. Weiters empfahl der RH dem WAFF, einer Verschlechterung seiner finanziellen Lage nicht durch das Ausschöpfen bilanzieller Spielräume, sondern durch gezielte strukturelle Einsparungsmaßnahmen, wie Aufgabenkritik im Zuge der Strategieentwicklung, Evaluierung der Personalausstattung, Analyse der Verwaltungskosten, vermehrte Kooperation mit dem AMS Wien auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsarbeit usw., offensiv zu begegnen.
- 25.3** *Laut Stellungnahme des WAFF stelle die interne mittelfristige Finanzplanung bereits jetzt eine rollierende Finanzplanung dar, die unterjährige Zuflüsse sowie frei werdende Mittel ausweise und für neue Leistun-*

*gen erschließbar mache. Diese Planungsdokumente würden zukünftig dem Vorstand vorgelegt werden.*

*Der WAFF bestritt das Ausschöpfen bilanzieller Spielräume. Die Mittelzuteilung durch die zuständigen Organe der Stadt Wien erfolge auf Grundlage der Analysen über die konkreten Herausforderungen am Wiener Arbeitsmarkt.*

**25.4** Der RH hielt daran fest, dass die geplante Gebarung des WAFF bis 2013 die Auflösung von stillen Reserven im Bereich der Rückstellungen des WAFF erkennen ließ. Nach Ansicht des RH handelte es sich dabei um eine in ihrer Wirksamkeit zeitlich beschränkte Bilanzmaßnahme, welche die finanzielle Entwicklung des WAFF nicht nachhaltig stabilisieren kann. Der RH erachtete es weiterhin für notwendig, durch gezielte strukturelle Einsparungsmaßnahmen, wie Aufgabenkritik im Zuge der Strategieentwicklung, Evaluierung der Personalausstattung, Analyse der Verwaltungskosten, vermehrte Kooperation mit dem AMS Wien auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsarbeit usw., einer Verschlechterung seiner finanziellen Lage entgegenzuwirken.

**26.1** Der WAFF betrieb eine Kostenrechnung auf Ist–Kostenbasis; eine Plan–kostenrechnung mit Soll–Ist–Vergleichen fehlte. Die Kostenrechnung gliederte sich in eine Kostenstellen– und Kostenträgerrechnung. Der WAFF verfügte jedoch über keine Projektkostenrechnung mit einer detaillierten Zuordnung der benötigten Ressourcen zur Beurteilung der administrativen Kosten der Leistungen des WAFF.

Mit einem Umlageverfahren verteilte der WAFF nur einen Teil der anfallenden Gemeinkosten auf die Kostenträger. Die Kostenträger entsprachen den Leistungen des WAFF. Im Jahr 2008 gingen rd. 38,9 Mill. EUR an Aufwendungen in die Kostenrechnung ein, wovon rd. 23,5 Mill. EUR den Kostenträgern als Einzelkosten direkt zugeordnet und diese mit weiteren rd. 9,2 Mill. EUR an Gemeinkosten belastet wurden. Rd. 6,2 Mill. EUR blieben als so genannte Verwaltungskosten unverteilt. Die Einzelkosten entsprachen mit rd. 23,5 Mill. EUR näherungsweise den laut Rechnungsabschluss an die Förderungsnehmer ausbezahlten Förderungen in der Höhe von rd. 24,2 Mill. EUR.

**26.2** Nach Ansicht des RH war die Kostenrechnung des WAFF unvollständig ausgebaut. Dadurch fehlte eine wichtige Grundlage für ein Unternehmenscontrolling zur effizienten Betriebsführung des WAFF. Eine Beurteilung des Kostenaufwands je Förderungsinstrument war nicht Ziel der Kostenrechnung und dadurch kaum möglich. Weiters wies der RH kritisch auf die unverteilteten Verwaltungskosten in Höhe von

rd. 6,2 Mill. EUR hin, die mittelbar durch die Leistungserstellung verursacht wurden.

Der RH empfahl dem WAFF, ein für betriebswirtschaftliche Steuerungs- zwecke geeignetes Kostenrechnungssystem als Basis für ein Unternehmenscontrolling einzuführen. Dazu gehörte eine Plankostenrechnung mit einem Soll-Ist-Vergleich bis auf die Ebene der einzelnen Leistungen. Darauf basierend sollte ein Kennzahlensystem zur Produktivitäts- beurteilung und -steuerung des Betriebs des WAFF eingesetzt werden.

- 26.3** *Laut Stellungnahme des WAFF erlaube es das seit 2002 eingeführte Kostenrechnungssystem, die Kosten der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf eine sehr kosteneffiziente Weise zu ermitteln. Eine Umlage der nicht eindeutig den Leistungen zuzurechnenden Kosten erfolge derzeit nicht, da diese Kosten teilweise durch nicht im Arbeitsprogramm ausgewiesene Leistungen verursacht würden. Diese „Verwaltungskosten“ würden als solche geplant und in transparenter Weise als Soll-Ist-Vergleiche in den Quartalsberichten dem Vorstand und den Mitgliedern des Kuratoriums zur Kenntnis gebracht.*

*Der WAFF werde aber vor dem Hintergrund der Empfehlung des RH sein bestehendes Kostenrechnungssystem weiterentwickeln. Dabei würden auch die Voraussetzungen für eine sinnvolle Zuordnung von derzeit nicht umgelegten Verwaltungskosten auf die einzelnen Leistungen geschaffen werden.*

- 26.4** Der RH hielt fest, dass das Kostenrechnungssystem u.a. Transparenz über die innerbetrieblichen finanziellen Ströme schaffen und allfällige Einsparungs- bzw. Leistungssteigerungspotenziale aufzeigen sollte. Die Einführung einer geeigneten Kostenrechnung mit einem Kennzahlensystem für eine effiziente Steuerung des WAFF erachtete der RH daher als besonders vordringlich.
- 27.1** Auf Anregung des RH erstellte der WAFF eine Kostenübersicht aller Leistungen, um die anfallenden Verwaltungskosten für das Administrieren der Leistungen offenzulegen. Dabei flossen auch die in der Kostenrechnung nicht verteilten Verwaltungskosten von rd. 6,2 Mill. EUR mit ein. Aus der Kostenübersicht ließ sich für 2008 ein Kostenanteil von etwa 28 % bzw. rd. 6,8 Mill. EUR für die Abwicklung seiner Arbeitsmarktförderungen von rd. 24,2 Mill. EUR ableiten. Das Land Oberösterreich wies demgegenüber einen Kostenanteil von rd. 3,7 % bzw. rd. 1,3 Mill. EUR (siehe TZ 30) auf. Dies ergab sich aus der grundsätzlich unterschiedlichen Strategie und dem Umfang der jeweiligen regionalen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der beiden Länder Wien und Oberösterreich und

dem daraus resultierenden Aufbau der Organisation zur Abwicklung der jeweiligen regionalen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

**27.2** Der RH wies kritisch auf den im Verhältnis zu den ausbezahlten Fördermitteln des WAFF hohen finanziellen Aufwand für deren Abwicklung hin. Der RH empfahl dem WAFF, den hohen Abwicklungskostenanteil deutlich zu reduzieren und sich dabei an den geringen Abwicklungskosten Oberösterreichs zu orientieren. Das neu einzuführende Kostenrechnungssystem sollte dazu die quantifizierten Grundlagen liefern.

**27.3** *Laut Stellungnahme des WAFF stelle die vom RH gewählte Berechnung der Abwicklungskosten (28 %) dem Volumen der Arbeitsmarktförderungen sowohl den unmittelbaren Abwicklungsaufwand für diverse Förderungen als auch den Aufwand für im Bereich bestimmter Förderungen anfallende Dienstleistungen gegenüber. Die Übersicht des WAFF würde aber keine derartige Differenzierung enthalten. Ein Vergleich zwischen den ausschließlichen Abwicklungskosten für Förderungen in Oberösterreich und dem darüber hinausgehenden – den wesentlich personalaufwendigeren Dienstleistungsbereich einschließenden – Aufwand in Wien sei deshalb nicht möglich.*

*Der WAFF werde aber auf Grundlage der Betrachtungsweise des RH zukünftig in präziser Form zwischen dem Aufwand für Dienstleistungen und dem Abwicklungsaufwand für Förderungen unterscheiden. Damit würde der gesamte Abwicklungsaufwand für alle Förderungen des WAFF grundsätzlich mit dem Abwicklungsaufwand für Förderungen anderer Bundesländer vergleichbar.*

*Das Land Wien schloss sich der Stellungnahme des WAFF an. Es werde auf der Grundlage der Empfehlung des RH den WAFF anhalten, zukünftig in präziser Form zwischen dem Aufwand für Dienstleistungen und dem Abwicklungsaufwand für Förderungen zu unterscheiden.*

**27.4** Der RH entgegnete, dass er bei der Kostenzuordnung bereits von einer getrennten Erfassung von Förderungen und Dienstleistungen ausging. Ein allfälliger in der Kategorie Förderungen enthaltener Dienstleistungsanteil konnte nicht nachgewiesen werden. Der WAFF sollte die angekündigte Analyse der Geschäftsprozesse zur Reduzierung der Abwicklungskosten entsprechend nutzen.

## Interne Abrechnungssysteme in Oberösterreich

**Mittelbereitstellung**      **28** Das Land Oberösterreich stellte im Wege des Landeshaushalts die tatsächlich zur Auszahlung vorgesehenen Mittel für seine arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten zur Verfügung. Der Mittelbedarf für die Abwicklung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten erschloss sich aus der Kostenrechnung des Landes Oberösterreich. Im Amt der Oberösterreichischen Landesregierung waren drei Abteilungen mit arbeitsmarktpolitischen Angelegenheiten betraut. Die Summe der ausbezahlten Arbeitsmarktförderungen entwickelte sich nach einer internen Berechnung des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung von 2005 bis 2009 wie folgt:

<b>Tabelle 8: Ausbezahlte Arbeitsmarktförderungen des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung</b>					
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009<sup>2</sup></b>
Abteilung	in Mill. EUR				
Wirtschaft	16,1	15,2	15,8	17,1	15,5
Bildung <sup>1</sup>	8,6	8,8	9,7	9,4	10,2
Soziales	7,4	7,5	7,8	9,0	10,4
<b>Summe</b>	<b>32,1</b>	<b>31,5</b>	<b>33,3</b>	<b>35,5</b>	<b>36,1</b>

<sup>1</sup> Das Bildungskonto war bis 2007 in der Abteilung Wirtschaft angesiedelt

<sup>2</sup> vorerst Planzahlen bis ca. April 2010

Quelle: Land OÖ

Die Arbeitsmarktförderungen des Landes Oberösterreich stiegen somit von 2005 bis 2009 um rd. 12 % und damit verhältnismäßig im nahezu gleichen Ausmaß wie jene des WAFF an.

**Finanzielle Steuerungsinstrumente und Controlling**      **29.1** Die geplanten finanziellen Mittel des Landes Oberösterreich auf der Ebene der einzelnen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik wurden nur im TEP Oberösterreich dokumentiert. Der Landeshaushalt wies nicht diese detaillierte Gliederung auf. Über die tatsächlich gezahlten, gesamten arbeitsmarktpolitischen Mittel lieferte der TEP Oberösterreich keine Information (siehe TZ 4). Ein Vergleich der vom Amt der Oberösterreichischen Landesregierung bereitgestellten Ist-Werte, die sich nur auf die Förderungsauszahlungen auf Abteilungsebene bezogen, mit den Planwerten im TEP Oberösterreich konnte daher nicht durchgeführt werden.

**29.2** Der RH wies kritisch auf die geringe Transparenz der vom Land Oberösterreich tatsächlich ausbezahlten Arbeitsmarktförderungen, bezogen

## Interne Abrechnungssysteme in Oberösterreich

auf die Einzelmaßnahmen und Zielgruppen, hin. Nach Ansicht des RH fehlten dadurch für eine Beurteilung der Entwicklung der Arbeitsmarktförderung Oberösterreichs wesentliche quantifizierte Grundlagen. Er empfahl dem Land Oberösterreich, die ausbezahlten Fördermittel so zu erfassen, dass ein Vergleich mit den Planwerten im TEP Oberösterreich möglich wird. Auf dieser Grundlage wäre ein Soll-Ist-Vergleich durchführbar, um die Ursachen von auftretenden Abweichungen beurteilen zu können.

- 29.3** *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei in einem eigens definierten Projekt ein neues elektronisches Förderungsprogramm „Informationssystem Wirtschaft – ISW“ entwickelt worden. Dieses System werde künftig eine durchgehend elektronische Abwicklung der gesamten Förderungsbearbeitung ermöglichen und auch eine direkte Schnittstelle zu SAP beinhalten. Weiters sei innerhalb dieses Systems ein ausgereiftes Budgetmonitoring erarbeitet worden, damit die gesamte Budgetplanung und bewirtschaftung entsprechend elektronisch unterstützt und vor allem taggenau und auch projekt- bzw. aktionsbezogen ablaufen könne. Auch die erforderliche Haushaltsüberwachung sei entsprechend praxisgerecht in diesem System eingebaut worden. Für künftig notwendige Auswertungen, Evaluierungen, Berichtslegungen, Soll-Ist-Vergleiche seien entsprechende Module programmiert worden, die sich bereits in der Feinabstimmung befänden. Zusätzlich werde durch eine Neudefinierung der Produkte in der Kostenrechnung in Zukunft eine noch detailliertere Darstellung der Abwicklungskosten auf Aktions- bzw. Programmebene möglich sein.*
- 30.1** Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung verfügte seit 1998 über eine Kostenrechnung. Seit 2008 konnten die drei Abteilungen Wirtschaft, Soziales und Bildung die jeweils bei ihnen anfallende Summe der Abwicklungskosten von Arbeitsmarktförderungen erheben. Die gesamten Abwicklungskosten aller drei Abteilungen beliefen sich im Zeitraum von 2005 bis 2008 auf durchschnittlich rd. 1,3 Mill. EUR pro Jahr. Dies bedeutete 2008 einen Abwicklungskostenanteil von rd. 3,7 %, gemessen am ausgezahlten Förderungsvolumen.
- 30.2** Der RH wies auf die weitaus geringeren Abwicklungskosten der Arbeitsmarktförderung des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung im Vergleich zum WAFF hin.

## Entscheidungs- und Organisationsstruktur

Wien

Konzernstruktur des WAFF

- 31.1** Der WAFF war als Konzern (WAFF-Unternehmungsgruppe) aufgebaut und bestand aus dem Fonds sowie den 100 %-Töchtern WAFF Arbeitsintegrations GmbH zur Abwicklung von Arbeitsstiftungen, der WAFF Programm Management GmbH zur Abwicklung von EU-Fördermitteln und der Flexwork Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung GmbH mit dem Zweck der gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassung. Beweggrund für die Ausgliederung war bei der WAFF Arbeitsintegrations GmbH die Haftungsbeschränkung bei der Abwicklung von Arbeitsstiftungen. Bei der WAFF Programm Management GmbH, welche die Förderungsaktionen des ESF abwickelte, spielte diese Überlegung ebenfalls eine wesentliche Rolle. Die WAFF Programm Management GmbH besaß Ende 2008 21 Beteiligungen als Komplementär an Kommanditerwerbsgesellschaften, um eine Haftungsbeschränkung bei der Abwicklung von Förderungsprojekten zu erreichen. Im Jahr 2008 lagen die Eigenkapitalquoten bei beiden Gesellschaften bei knapp über zwei Prozent. Der Wirtschaftsprüfer der beiden Tochtergesellschaften machte die Geschäftsführung des WAFF seit mehreren Jahren auf deren Unterkapitalisierung aufmerksam.
- 31.2** Nach Ansicht des RH war die Wirksamkeit der Auslagerung von Haftungen auf die Tochtergesellschaften bei der Abwicklung von Förderungsprojekten auf die WAFF Arbeitsintegrations GmbH und WAFF Programm Management GmbH aufgrund der geringen Eigenkapitalausstattung nicht sichergestellt. Ebenso war das finanzielle Risiko durch das Eingehen dieser Beteiligungen zur Förderungsabwicklung nicht quantifizierbar. Der RH empfahl dem WAFF, die rechtliche Tragfähigkeit der Tochtergesellschaften als Haftungsträger zu überprüfen und risikoadäquate Maßnahmen zu setzen.
- 31.3** *Laut Stellungnahme des WAFF werde überprüft werden, inwieweit die rechtliche Verselbstständigung von Teilbereichen des WAFF in der Rechtsform gemeinnütziger GmbHs noch erforderlich sei bzw. in Bezug auf neue Zielsetzungen und Aufgabenstellungen in geänderter Form genützt werden könne.*

Aufbauorganisation

- 32.1** Die Aufbauorganisation der WAFF-Unternehmungsgruppe gliederte sich in drei operative Geschäftsbereiche (Arbeitsintegration, Förderung beruflicher Entwicklung und Standortförderung), um einheit-

liche Kundenbedürfnisse in einer Zuständigkeit zusammenzufassen. Teile der Geschäftsbereiche waren aus Haftungsüberlegungen im Rahmen einer Tochtergesellschaft organisiert, während andere Aufgaben eines Geschäftsbereichs direkt in die Verantwortlichkeit des WAFF fielen. Daneben verfügte der WAFF über die beiden Geschäftsbereiche Administration und strategische Entwicklung.

Organe des WAFF waren das Kuratorium, das Präsidium, der Vorstand und die Geschäftsstelle, bestehend aus Geschäftsführer und Angestellten.<sup>12</sup> Der Geschäftsführer hatte laut Satzung die Aufgaben des Fonds umzusetzen, Beschlüsse der anderen Organe vorzubereiten und im Wesentlichen die Anweisungen des Vorstands auszuführen.

**32.2** Der RH wies kritisch auf die Überschneidung der Konzernstruktur mit der Geschäftsbereichsstruktur der WAFF-Unternehmensgruppe hin, die zu unübersichtlichen Verantwortungsbereichen insbesondere bei der Kostenverursachung führte. Der RH empfahl dem WAFF, durch eine Bereinigung zwischen der Geschäftsbereichseinteilung und der Konzernstruktur klare Verantwortungsbereiche zu schaffen.

**32.3** *Laut Stellungnahme des WAFF werde die Empfehlung im Zusammenhang mit der Prüfung der rechtlichen Tragfähigkeit der Tochtergesellschaften als Haftungsträger in die Analyse miteinbezogen.*

#### Ablauforganisation

**33.1** Basierend auf den Ergebnissen eines Reorganisationsprozesses in den Jahren 2000 bis 2004 regelte der WAFF die internen Abläufe mit sehr detaillierten und umfangreichen Prozessfestlegungen. Gleichzeitig war das Leistungsspektrum des WAFF durch eine Vielzahl an unterschiedlichen Förderungsinstrumenten gekennzeichnet. Im Zeitraum von 2005 bis 2009 wickelte der WAFF im Durchschnitt etwa 70 verschiedene Leistungen pro Jahr ab. Darunter fielen Förderungsaktionen, Evaluierungen und Beratungen. Diese wurden je nach Zuständigkeit aufgrund von Vorstandsbeschlüssen oder Geschäftsführerbeschlüssen rd. 100 Änderungen bzw. Anpassungen pro Jahr unterzogen. Die Genehmigungsabläufe erfasste der WAFF in einer eigenen Beschlussdatenbank, die ein Kernstück für die Steuerung des WAFF darstellte, um jederzeit die Rechtmäßigkeit der (Förderungs-)Entscheidungen dokumentieren zu

<sup>12</sup> Aufgaben des Kuratoriums: Vorbereitung aller Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit des Vorstands fallen; Aufgaben des Präsidiums: Vorbereitung und Durchführung der Kuratoriumssitzungen; Aufgaben des Vorstands: Beschlussfassung u.a. über den Wirtschaftsplan, den Rechnungsabschluss, Änderung der Fondssatzung, Auflösung des Fonds, Geschäftsordnung des Vorstands, Förderrichtlinien sowie Bestellung des Geschäftsführers; Aufgaben der Geschäftsstelle: Besorgung der Aufgaben des Fonds unter der Leitung des Geschäftsführers, soweit diese nicht dem Kuratorium, dem Präsidium oder dem Vorstand vorbehalten waren.



können. Mit der Vielfalt seiner Leistungen und der zunehmenden Formalisierung seiner Arbeitsabläufe stieg der Personalstand des WAFF (inkl. der WAFF Programm Management GmbH) von drei VZÄ im Gründungsjahr 1995 auf durchschnittlich rd. 198,6 VZÄ im Jahr 2009. Diese Mitarbeiter des WAFF waren mit Angelegenheiten von Förderungen und Beratungen sowie Evaluierungen und der Verwaltung des WAFF befasst. Dazu kamen noch rd. 28 VZÄ der Flexwork Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung GmbH.

- 33.2** Der RH wies kritisch auf das erhebliche Anwachsen der Beschäftigtenzahl des WAFF hin. Er führte dies u.a. auf die Breite des Leistungsprogramms wie auch auf die hohe Anzahl von Änderungen und Anpassungen, die einen erheblichen administrativen Aufwand nach sich zogen, zurück. Der RH empfahl dem WAFF, im Zuge der unter TZ 7 empfohlenen Strategieanpassung die internen Abläufe einer Aufgabekritik zu unterziehen.
- 33.3** *Laut Stellungnahme des WAFF würden im Zusammenhang mit der Strategieanpassung und der Analyse der Konzernstrukturen bzw. der Geschäftsbereichseinteilung auch die Geschäftsprozesse einer tiefer gehenden Analyse unterzogen werden.*

#### Rechtsform

- 34.1** Der Wiener Landesgesetzgeber hatte bei der Schaffung des Gesetzes über Stiftungen und Fonds vorwiegend den gemeinnützigen oder mildtätigen Zweck eines nicht auf Dauer gewidmeten Vermögens mit Rechtspersönlichkeit vor Augen. Er unterstrich dies bspw. durch die Bestimmung gemäß § 28 Wiener Landes-Stiftungs- und Fondsgesetz, nach der die Tätigkeit der Fondsgesellschaften und auch des Geschäftsführers, abgesehen von einem Anspruch auf Entschädigung aus dem Fondsvermögen, ehrenamtlich zu sein habe.

Der Vorstand des WAFF hatte laut Satzung wesentliche Eingriffsrechte in die Gebarung des WAFF. Dies betraf den Beschluss der Förderungsrichtlinien wie auch den Abschluss von Dienst- und Mietverträgen. Der Geschäftsführer hatte den WAFF nach außen zu vertreten und durfte in eigener Verantwortung die Geschäfte – nur soweit diese nicht dem Kuratorium oder Vorstand vorbehalten waren – eigenverantwortlich durchführen. Der WAFF als Fonds verfügte aber aufgrund der Rechtslage nicht über ein betriebswirtschaftlich ausgerichtetes Kontrollorgan vergleichbar mit einem Aufsichtsrat. Die kaufmännische Verantwortung des Geschäftsführers beschränkte sich laut Geschäftsordnung für

## Entscheidungs- und Organisationsstruktur

die Geschäftsführung des WAFF auf seine persönliche Haftung für die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes.

- 34.2** Nach Ansicht des RH hatte der WAFF aufgrund der Größe seiner Organisation und der vielfältigen Geschäftsprozesse sowie seiner Konzernstruktur seit Jahren wesentliche Merkmale eines Unternehmens erlangt. Der RH empfahl dem Land Wien, den rechtlichen Rahmen des WAFF zu überdenken und diesen den stark veränderten wirtschaftlichen und organisatorischen Gegebenheiten anzupassen. Dabei wäre dem Geschäftsführer des WAFF bei der Abwicklung der Fondsaufgaben vermehrt Verantwortung zu übertragen und in Anlehnung an das GmbH-Gesetz ein betriebswirtschaftlich ausgerichtetes Kontrollorgan einzurichten.
- 34.3** *Laut Stellungnahme des Landes Wien sei die Rechtsform eines Fonds nach dem Wiener Landes-Stiftungs- und Fondsgesetz im Hinblick auf die generelle Zwecksetzung, die strategischen Schwerpunkte und die konkreten Maßnahmen des WAFF seinerzeit bewusst gewählt worden. Es werde aber durchaus überlegt, die grundsätzlich unternehmerisch, wenn auch gemeinnützig ausgerichteten Bereiche des WAFF in einer separaten Einheit, etwa in einer GmbH, zusammenzufassen. Die strategische Steuerung und Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik über Ausschreibungen bzw. gegebenenfalls Gewährung von Förderungen sollten jedoch jedenfalls im Fonds verbleiben.*

### Oberösterreich

- 35.1** Die in drei verschiedenen Direktionen des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung angesiedelten Abteilungen Wirtschaft, Soziales und Bildung (Abwicklung des Bildungskontos) befassten sich mit Angelegenheiten der regionalen Arbeitsmarktpolitik. Ein inhaltlicher Schwerpunkt lag bei der Abteilung Wirtschaft. Die Abgrenzung der arbeitsmarktpolitischen Zuständigkeit zwischen dieser Abteilung und der Abteilung Soziales war unscharf und sachlich kaum nachvollziehbar. Mit rd. 13 VZÄ im Jahr 2008, wovon rund fünf auf die Abteilung Wirtschaft entfielen, verfügte das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung nur über einen relativ kleinen organisatorischen Apparat zur Abwicklung der arbeitsmarktpolitischen Angelegenheiten. Aufgrund der Aufteilung der Zuständigkeiten innerhalb des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung waren jedoch mehrere Ansprechpartner für arbeitsmarktpolitische Angelegenheiten vorhanden.
- 35.2** Der RH beurteilte die verhältnismäßig kleine und damit sparsame Organisation zur Abwicklung der Arbeitsmarktpolitik positiv. Er wies aber kritisch darauf hin, dass eine Zersplitterung der Aufgabenerledigung vorhanden war. Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, die Zustän-

digkeiten im Bereich der Arbeitsmarktpolitik möglichst in einer Organisationseinheit zusammenzuführen und eine klare Schnittstelle zum Sozialwesen zu schaffen.

- 35.3** *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich werde die Abteilung Wirtschaft die Funktionen der so genannten „Zwischengeschalteten Stelle (ZWIST)“ im bundesweiten ESF-Programm übernehmen und künftig sämtliche ESF-Angelegenheiten auf Landesebene als Geschäftsstelle des Paktes für Arbeit und Qualifizierung koordinieren. Eine weitere Bereinigung der Zuständigkeiten im Bereich der Arbeitsmarktpolitik werde im Rahmen des umfassenden, bereits eingeleiteten oberösterreichischen Reformprojekts behandelt, um die Organisation zur Abwicklung der Arbeitsmarktpolitik im Amt der Oberösterreichischen Landesregierung nochmals zu verbessern.*

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 36 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen und Feststellungen hervor:

### Land Wien und Land Oberösterreich

(1) Eine enge Koordination und Abstimmung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten mit dem AMS war unabdingbar, um einen Förderungswettbewerb zwischen Bund und Länder sowie Doppelgleisigkeiten bei der Abwicklung zu vermeiden. (TZ 3)

(2) Es wäre auf eine bundesweit einheitliche und vergleichbare Struktur von Daten und Kennzahlen der Arbeitsmarktförderung sowie auf einen regelmäßigen Datenaustausch zwischen Bund und Länder samt einer bundesweiten Förderungsdatenbank hinzuwirken. (TZ 4)

### Land Wien

(3) Der WAFF sollte sich auf Bereiche, die vom AMS nicht bzw. nur zum Teil abgedeckt werden konnten, fokussieren. Als Betätigungsbereiche des WAFF könnte sich die Intensivierung der Weiterbildung von Berufstätigen, von Wiedereinsteigern sowie von Migrant\*innen anbieten. Die zuletzt noch stärkere Hinwendung des WAFF zu sozialpolitisch motivierten Maßnahmen sollte nicht zu einer Überschneidung mit Zielsetzungen anderer mit der Vollziehung der Wiener Sozialpolitik betrauten Stellen des Landes Wien führen. (TZ 7)

(4) Der WAFF sollte mit der Wirtschaftsagentur Wien auf operativer Ebene stärker vernetzt werden. Dadurch könnten dessen Aktivitäten verstärkt für eine positive Entwicklung des Wiener Arbeitsmarktes genutzt werden. (TZ 7)

(5) Eine Gesamtevaluierung der Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des WAFF wäre durchzuführen. Wesentliche Bezugspunkte für die Evaluierung sollten dabei die Bedarfsorientierung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des WAFF, gemessen an den Defiziten des Wiener Arbeitsmarktes, sowie der dafür angefallene finanzielle Abwicklungsaufwand sein. Bei der Evaluierung wäre weiters zu beurteilen, inwieweit der WAFF eine ergänzende Wirkung zum AMS Wien besitzt. (TZ 15)



(6) Die Mittelbereitstellung sollte unter dem Gebot der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit dem tatsächlichen Zahlungsverlauf des WAFF angepasst werden. (TZ 22)

(7) Der rechtliche Rahmen des WAFF sollte überdacht werden und dieser den über die Jahre stark veränderten wirtschaftlichen und organisatorischen Gegebenheiten angepasst werden. Dabei wäre dem Geschäftsführer des WAFF bei der Abwicklung der Fondsaufgaben vermehrt Verantwortung zu übertragen und in Anlehnung an das GmbH-Gesetz ein betriebswirtschaftlich ausgerichtetes Kontrollorgan einzurichten. (TZ 34)

#### WAFF

(8) Der WAFF sollte auf die Leistungssteigerung des AMS Wien durch eine Neudefinition der Kooperation mit diesem reagieren. (TZ 8)

(9) Als Basis für die Beurteilung der Wirkung der einzelnen Förderungsmaßnahmen wäre bereits im Arbeitsprogramm die angestrebte Wirkung je Maßnahme möglichst quantifiziert festzulegen und diese im Rahmen des Evaluierungsinstrumentariums für anschließende Soll-Ist-Vergleiche heranzuziehen. (TZ 15)

(10) Die für Öffentlichkeitsarbeit eingesetzten Personalressourcen im WAFF sollten überdacht und eine Abstimmung der Aktivitäten mit dem AMS Wien sollte angestrebt werden. (TZ 18)

(11) Es wären in Anbetracht des finanziellen Auftragvolumens und der Laufzeit des Vertrags von bereits zehn Jahren die Leistungen für die Öffentlichkeitsarbeit neu auszuschreiben. (TZ 18)

(12) Das Budgetierungssystem wäre neu zu ordnen sowie das Arbeitsprogramm und der Wirtschaftsplan zusammenzufassen. (TZ 23)

(13) Die jährlichen Überträge von finanziellen Mitteln wären in einer Nebenrechnung zu dokumentieren. (TZ 23)

(14) Der Rechnungsabschluss sollte den Budgetannahmen gegenübergestellt werden. (TZ 24)

(15) Im Zuge der Budgetierung wären realistische Planungsannahmen vorzunehmen. (TZ 24)

(16) Die interne mittelfristige Finanzplanung sollte zu einer mehrjährigen rollierenden Finanzplanung ausgebaut und diese dem Vorstand in bspw. jährlichen Abständen zur Genehmigung vorgelegt werden. (TZ 25)

(17) Einer Verschlechterung der finanziellen Lage sollte nicht durch das Ausschöpfen bilanzieller Spielräume, sondern durch strukturelle Einsparungsmaßnahmen, wie bspw. Aufgabenkritik im Zuge der Strategieentwicklung, Überprüfung der Personalausstattung, Analyse der Verwaltungskosten, vermehrte Kooperation mit dem AMS Wien auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsarbeit usw., offensiv begegnet werden. (TZ 25)

(18) Als Basis für ein Unternehmenscontrolling sollte ein für betriebswirtschaftliche Steuerungszwecke geeignetes Kostenrechnungssystem eingeführt werden. Darunter wäre in erster Linie eine Plankostenrechnung mit einem Soll-Ist-Vergleich bis auf die Ebene der einzelnen Leistungen zu verstehen. Darauf basierend sollte ein Kennzahlensystem zur Produktivitätsbeurteilung und –steuerung des Betriebs des WAFF eingesetzt werden. (TZ 26)

(19) Der hohe Abwicklungskostenanteil wäre deutlich zu reduzieren und sollte sich an den geringen Abwicklungskosten Oberösterreichs orientieren. Das neu einzuführende Kostenrechnungssystem sollte dazu die quantifizierten Grundlagen liefern. (TZ 27)

(20) Die rechtliche Tragfähigkeit der Tochtergesellschaften als Haftungsträger wäre zu überprüfen und risikoadäquate Maßnahmen wären zu setzen. (TZ 31)

(21) Durch eine Bereinigung zwischen der Geschäftsbereichseinteilung und der Konzernstruktur sollten klare Verantwortungsbereiche geschaffen werden. (TZ 32)

(22) Die internen Abläufe sollten einer Aufgabenkritik unterzogen werden. (TZ 33)

#### Land Oberösterreich

(23) Die arbeitsmarktpolitischen Ziele sollten klar und transparent formuliert und in das in Arbeit befindliche standortpolitische Konzept des Landes Oberösterreich „Innovatives Oberösterreich 2010plus“ integriert werden. (TZ 9)



(24) Das Bildungskonto wäre durch eine Fokussierung auf längerfristige bedarfsorientierte Ausbildungen mit öffentlich anerkannten Abschlüssen weiterzuentwickeln. (TZ 10)

(25) Es sollte die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik und die Abstimmung mit dem AMS Oberösterreich in mehrjährigen Abständen evaluiert und die Ergebnisse sollten für die Ausrichtung und Schwerpunktsetzung künftiger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen herangezogen werden. (TZ 16)

(26) Es sollte insbesondere im Hinblick auf mögliche Mitnahmeeffekte eine Prüfung der Höhe des Mitteleinsatzes für die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten durchgeführt werden – wie bereits im Jahr 2006 angedacht. (TZ 16)

(27) Ein Bericht über die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wäre unter Einbindung des AMS Oberösterreich im Hinblick auf die enge Zusammenarbeit mit diesem anzustreben und zu veröffentlichen. (TZ 19)

(28) Die einzelnen Zuständigkeiten innerhalb des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung für arbeitsmarktpolitische Angelegenheiten sollten auf der Website entsprechend dargestellt werden. (TZ 20)

(29) Die ausbezahlten Fördermittel wären so zu erfassen, dass ein Vergleich mit den Planwerten im TEP Oberösterreich möglich wird. In der Folge wäre ein Soll-Ist-Vergleich durchführbar, um die Ursachen für auftretende Abweichungen beurteilen zu können. (TZ 29)

(30) Die Zuständigkeiten im Bereich der Arbeitsmarktpolitik sollten möglichst in einer Organisationseinheit zusammengeführt und eine klare Schnittstelle zum Sozialwesen sollte geschaffen werden. (TZ 35)

Wien, im Mai 2011

Der Präsident:

Dr. Josef Moser