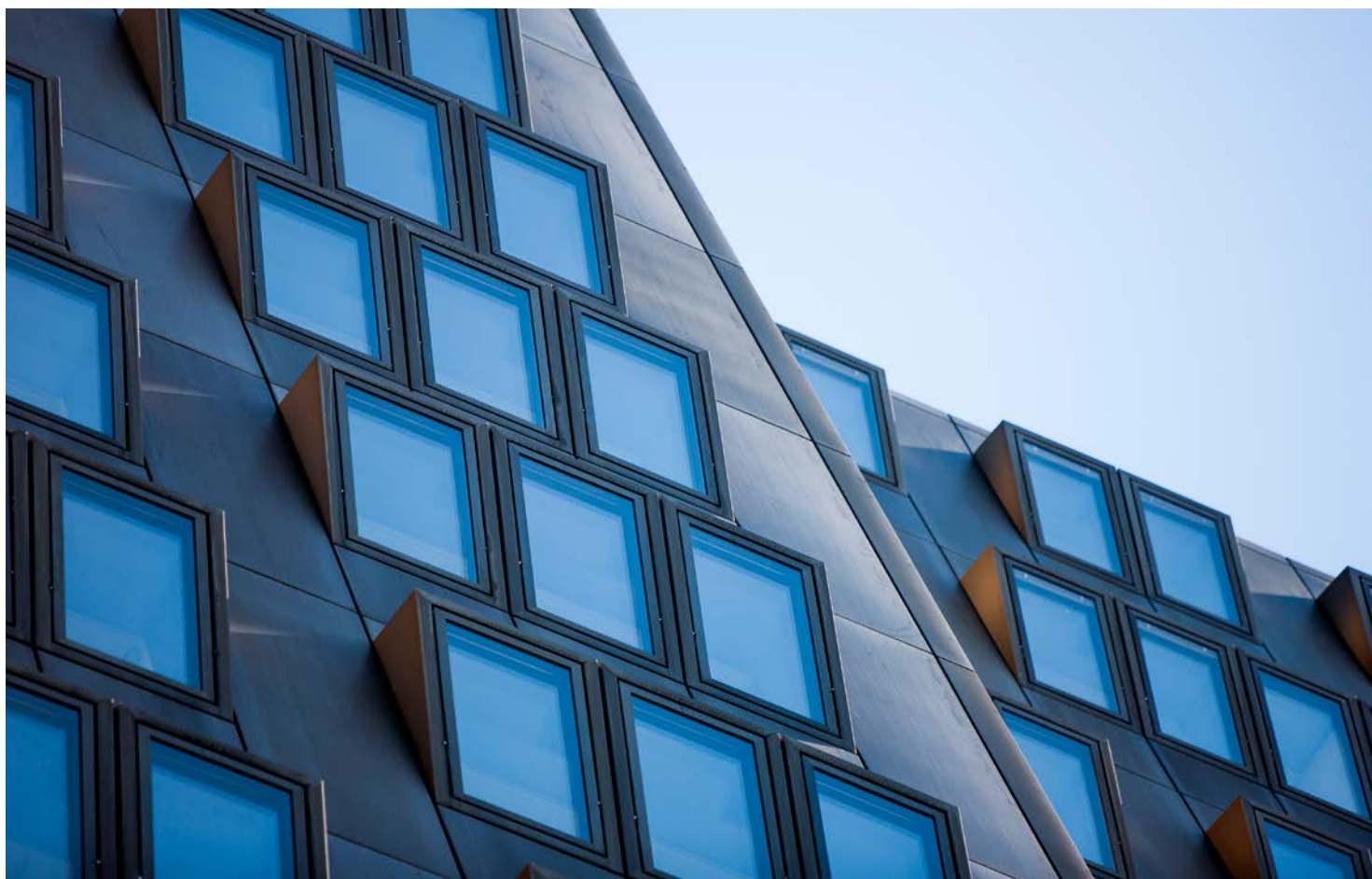




Überbetriebliche Lehrausbildung mit Schwerpunkt Oberösterreich und Wien

Reihe BUND 2021/15

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im April 2021

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Glossar	6
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	11
Zahlen und Fakten zur Prüfung	13
Prüfungsablauf und –gegenstand	15
Kontext	17
Jugendarbeitslosigkeit in Österreich	17
Ausbildung und Chancen auf dem Arbeitsmarkt	18
Lehrstellenmarkt	19
Konzept der überbetrieblichen Lehrausbildung	21
Zielgruppe	21
Ausbildungsvarianten	22
Lehrberufe	24
Risiko von Fehlanreizen	25
Mittelherkunft, Auszahlungen und Kosten	26
Mittelherkunft	26
Auszahlungen	26
Kosten	28
Ziele und Zielerreichung	30
Wirkungsziele und Kennzahlen des Bundesfinanzgesetzes	30
Ziele der überbetrieblichen Lehrausbildung	32

Teilnehmende	43
Anzahl und Verteilung	43
Soziodemografische Merkmale und Problemstellungen	47
Auswahl und Vorbereitung der Teilnehmenden	48
Rechtsbeziehungen	52
Ausbildungsbeihilfe	54
Vermittlung der Teilnehmenden	
während der überbetrieblichen Lehrausbildung	55
Sanktionen bei Fehlverhalten	56
Ausbildungseinrichtungen	60
Planung der Ausbildungsplätze	60
Beauftragung der Ausbildungseinrichtungen	61
Vertragsinhalte – Pflichten der Ausbildungseinrichtungen	67
Qualitätssicherung	71
Abrechnung	73
Qualität der Datenerfassung	75
Abbildung der überbetrieblichen Lehrausbildung in der Transparenzdatenbank	76
Schlussempfehlungen	80

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ausbildungsvarianten der überbetrieblichen Lehrausbildung – Merkmale _____	24
Tabelle 2:	Auszahlungen des AMS für die überbetriebliche Lehrausbildung _____	26
Tabelle 3:	Wirkungsindikator Anzahl Lehrstellensuchende _____	30
Tabelle 4:	Wirkungsindikator Anzahl gemeldete offene Lehrstellen _____	30
Tabelle 5:	Wirkungsindikator Arbeitslosenquote Jugendliche (15 bis 24 Jahre) _____	31
Tabelle 6:	Teilnehmende an den Lehrgängen der überbetrieblichen Lehrausbildung _____	43
Tabelle 7:	Höhe der Ausbildungsbeihilfe im Vergleich zur Höhe der Lehrlingsentschädigung in ausgewählten Lehrberufen pro Monat _____	54
Tabelle 8:	Ausschreibung und Beauftragung – AMS Oberösterreich und AMS Wien _____	64

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Jugendarbeitslosigkeit in Österreich im Vergleich zur Arbeitslosigkeit in Österreich insgesamt und zur Jugendarbeitslosigkeit EU-28 (2009 bis 2018) _____	17
Abbildung 2:	Arbeitslosenquote in Österreich nach höchster abgeschlossener Ausbildung (2018) _____	19
Abbildung 3:	Regionale Unterschiede am Lehrstellenmarkt (2018) _____	20
Abbildung 4:	Arbeitsmarkterfolg der überbetrieblichen Lehrausbildung (drei Monate nach Beendigung der Maßnahme) _____	34
Abbildung 5:	Arbeitsmarkterfolg 2018 nach Varianten der überbetrieblichen Lehrausbildung (drei Monate nach Beendigung der Maßnahme) _____	35
Abbildung 6:	Drop-out-Quote der überbetrieblichen Lehrausbildung _____	38
Abbildung 7:	Drop-out-Quote nach Varianten der überbetrieblichen Lehrausbildung (2018) _____	39
Abbildung 8:	Lehrabschlussprüfungsergebnisse der Absolventinnen und Absolventen des Jahres 2017 _____	41
Abbildung 9:	Teilnehmende in den Varianten der überbetrieblichen Lehrausbildung je Bundesland (2018) _____	44
Abbildung 10:	Teilnehmende an der überbetrieblichen Lehrausbildung nach Geschlecht (2018) _____	47
Abbildung 11:	Teilnehmende an der überbetrieblichen Lehrausbildung nach Staatsbürgerschaft (2018) _____	48
Abbildung 12:	Rechtsbeziehungen der überbetrieblichen Lehrausbildung _____	53

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AMS	Arbeitsmarktservice
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMG	Bundesministeriengesetz
bzw.	beziehungsweise
COVID	corona virus disease
d.h.	das heißt
DLU	Deckung des Lebensunterhalts
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
IBA	Integrative Berufsausbildung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeiterorganisation)
IT	Informationstechnologie
Kfz	Kraftfahrzeug
LAID	Leistungsangebots-Identifikationsnummer
m.b.H.	mit beschränkter Haftung
Mio.	Million(en)
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
ÜBA	überbetriebliche Lehrausbildung
WKO	Wirtschaftskammer Österreich
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Ausbildungseinrichtung

Eine Ausbildungseinrichtung ist der beruflichen Ausbildung gewidmet und führt keine gewinnorientierten betrieblichen Produktionsprozesse durch.

Betriebliche Lehrwerkstätte

Eine betriebliche Lehrwerkstätte ist ein unselbstständiger organisatorischer Teil eines Betriebs, dessen Personen– und Sachgesamtheit der Lehrlingsausbildung gewidmet und vom betrieblichen Produktionsprozess getrennt ist.

Praxisbetrieb

Ein Praxisbetrieb ist ein Betrieb, in dem die Lehrlingsausbildung nicht von den sonstigen betrieblichen Abläufen getrennt ist.

Lehrstellenandrangsziffer

Die Lehrstellenandrangsziffer drückt das Verhältnis zwischen sofort verfügbaren offenen Lehrstellen und sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden aus. Eine Lehrstellenandrangsziffer von 2 bedeutet, dass auf jede offene Lehrstelle zwei potenzielle Lehrlinge kommen.

Überbetriebliche Lehrausbildung

Die überbetriebliche Lehrausbildung ist eine aus den Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik geförderte Maßnahme für Jugendliche, die eine Lehre (duale Ausbildung) absolvieren möchten, jedoch keine betriebliche Lehrstelle finden konnten. Durch sie werden rechtlich gleichgestellte „Ersatzlehrstellen“ zur Verfügung gestellt.

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Arbeit
- Bundesministerium für Finanzen

Überbetriebliche Lehrausbildung mit Schwerpunkt Oberösterreich und Wien

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von August bis November 2019 die überbetriebliche Lehrausbildung, eine der wichtigsten und gebärungsrelevantesten Ausbildungsmaßnahmen des Arbeitsmarktservice für Jugendliche und eine zentrale Maßnahme im Rahmen der Ausbildungspflicht bis 18. Prüfungsziel war es, Abwicklung, Kosten und Wirksamkeit zu beurteilen. Im Zentrum der Gebärungsüberprüfung standen die Themen Konzeption und Zielgruppe der überbetrieblichen Lehrausbildung, Kosten und Finanzierung, Ziele und Zielerreichung sowie Auswahl der Ausbildungseinrichtungen und der Teilnehmenden. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2016 bis Mitte 2019.

Kurzfassung

Zuständig für die überbetriebliche Lehrausbildung (**ÜBA**) war zur Zeit der Gebärungsüberprüfung das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, seit Jänner 2020 das Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend bzw. seit Februar 2021 das Bundesministerium für Arbeit. Die Abwicklung erfolgte durch das Arbeitsmarktservice (**AMS**), wobei sich die Abwicklung je nach Bundesland unterschied. Der RH legte den Fokus auf die Umsetzung bei der Bundesgeschäftsstelle des AMS, beim AMS Oberösterreich und beim AMS Wien. **(TZ 1)**

Die Zielgruppe der ÜBA waren gemäß Arbeitsmarktservicegesetz beim AMS vorgezeichnete Lehrstellensuchende mit abgeschlossener Schulpflicht, die trotz intensiver Vermittlungsversuche keine geeignete betriebliche Lehrstelle finden konnten oder die eine betriebliche Lehre abgebrochen hatten. Die ÜBA war demnach als Auffangmaßnahme für diese Jugendlichen konzipiert. **(TZ 5)**

Das AMS bot die ÜBA in mehreren Varianten an: Bei der Variante ÜBA 1 erfolgte die gesamte Lehrausbildung – meist drei Jahre – überwiegend bei einer Ausbildungseinrichtung. Bei der Variante ÜBA 2 hatten die Teilnehmenden einen Ausbildungsvertrag für ein Jahr (mit Möglichkeit der Verlängerung). Die fachpraktische Ausbildung fand überwiegend in Praxisbetrieben statt. Dies war somit die betriebsnähere Variante. Zu diesen beiden Varianten gab es jeweils zwei Sonderformen: die um ein bis zwei Jahre verlängerte Lehre und die Teilqualifizierung. Mit diesen Varianten sollten die individuellen Bedürfnisse der Teilnehmenden und die unterschiedlichen Gegebenheiten des Lehrstellenmarkts berücksichtigt werden. (TZ 6)

Die Auszahlungen des AMS für die ÜBA betrugen 173,55 Mio. EUR im Jahr 2018; seit 2016 waren die Auszahlungen um insgesamt 11 % gestiegen. Die Kosten je Teilnehmertag waren so erfasst, dass kein aussagekräftiger Vergleich zwischen den Vertragspartnern und den Bundesländern möglich war. (TZ 9, TZ 10, TZ 11)

Das Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft bezifferte in einer Studie den Mitteleinsatz der öffentlichen Hand für die ÜBA mit 18.092 EUR pro Lehrling und Ausbildungsjahr. Bei der betrieblichen Lehrausbildung trugen die Unternehmen den überwiegenden Teil der Kosten, der öffentliche Mitteleinsatz betrug 6.475 EUR pro Lehrling und Ausbildungsjahr. (TZ 12)

Als wesentliche Erfolgsmerkmale für die ÜBA nannte das AMS den Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmenden, die Senkung der Drop-out-Quote und die Zahl der Lehreabschlüsse. Ein weiteres Ziel war die Vermittlung aus der ÜBA auf eine betriebliche Lehrstelle. Für die Senkung der Drop-out-Quote gab es mit 20 % eine Vorgabe des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz. Für die anderen Zielsetzungen waren keine bundesweiten Vorgaben festgelegt. (TZ 14)

Den Arbeitsmarkterfolg maß das AMS drei Monate nach Beendigung der ÜBA. Österreichweit lag dieser Wert bezogen auf das Jahr 2018 bei 52 %. Oberösterreich lag mit 56 % knapp über dem Durchschnitt, Wien mit 40 % deutlich darunter. Bei einer Betrachtung ein Jahr nach Beendigung der ÜBA lag der Arbeitsmarkterfolg um etwa sieben bis neun Prozentpunkte höher als bei der Betrachtung drei Monate nach Beendigung. Den besten Arbeitsmarkterfolg wies die betriebsnahe Variante ÜBA 2 mit österreichweit 66 % auf. Der Anteil der Teilnehmenden, die in eine betriebliche Lehrausbildung wechselten, lag nur in der Variante ÜBA 2 über 50 %. Die Drop-out-Quote lag 2018 mit 32 % deutlich über der Vorgabe von 20 %. In Oberösterreich betrug die Quote 26 %, in Wien 41 %. Von den Teilnehmenden, die eine ÜBA planmäßig beendet hatten, legten 83 % auch die Lehrabschlussprüfung positiv ab. (TZ 15, TZ 17, TZ 18)

Im Jahr 2018 waren österreichweit insgesamt 13.992 Personen in einer ÜBA, wobei die Teilnehmerzahl zwischen 2016 und 2018 um 7 % gesunken war. Das Angebot an Varianten war in den Bundesländern sehr unterschiedlich und nur teilweise durch Unterschiede im Lehrstellenmarkt erklärbar: Beim AMS Oberösterreich waren 55 % der Teilnehmenden in der Sonderform Teilqualifizierung. Im Österreich–Schnitt waren 29 % der Teilnehmenden in Sonderformen. Beim AMS Wien wiederum waren 60 % der Teilnehmenden in der Variante ÜBA 1, also der betriebsferneren Ausbildungsvariante. Hier lag der österreichweite Durchschnitt bei 40 %. (TZ 19)

Beim Eintritt in die ÜBA schlossen die Ausbildungseinrichtungen mit den Teilnehmenden einen Ausbildungsvertrag ab. Bei der Variante ÜBA 1 liefen die Ausbildungsverträge über die gesamte Lehrzeit (in der Regel drei Jahre), was nicht der grundsätzlichen Konzeption der ÜBA als Auffangmaßnahme und der grundsätzlichen Zielsetzung der Vermittlung auf betriebliche Lehrstellen entsprach. (TZ 23)

Die Verträge zwischen AMS und den Ausbildungseinrichtungen enthielten sowohl in Oberösterreich als auch in Wien Regelungen zum Vorgehen im Falle von unentschuldigten Fehlzeiten. Das AMS sah jedoch je nach Landesgeschäftsstelle für vergleichbares Fehlverhalten und für das Vorgehen bei langen Krankenständen im Detail unterschiedliche Konsequenzen und Maßnahmen vor. (TZ 26)

Die Beauftragung der Ausbildungseinrichtungen erfolgte in der Regel mit Werkverträgen auf Basis von Ausschreibungen der AMS–Landesgeschäftsstellen. Die Vorgaben in den AMS–Bundesrichtlinien zur Durchführung der Vergabeverfahren reichten nicht aus, um eine einheitliche Vertragsgestaltung zur ÜBA zu gewährleisten. Das Fehlen einheitlicher Ausschreibungs– und Vertragsstrukturen führte zu Unübersichtlichkeiten: Beim AMS Oberösterreich erfolgten die Ausschreibungen bezirksweise und getrennt nach den Varianten ÜBA 1 und ÜBA 2 (beim AMS Oberösterreich bestanden damit zur Zeit der Gebärungsüberprüfung 59 unterschiedliche Verträge). Beim AMS Wien hingegen erfolgten die Ausschreibungen in der Regel nach Berufsobergruppen (d.h. jeweils mehrere Lehrberufe sowie alle Varianten zusammengefasst). Es bestanden 13 unterschiedliche Verträge. (TZ 28, TZ 29)

Der Bietermarkt im Bereich der ÜBA war klein. Dies lag daran, dass diese Leistungen nur vom AMS – allenfalls gemeinsam mit Bundesländern – nachgefragt wurden und es aufgrund der Infrastruktur– und Personalanforderungen auch nur eine stark begrenzte Anzahl von Anbietern dieser Leistungen gab. In der Mehrzahl der Fälle hatte es bei Ausschreibungen des AMS Oberösterreich ein Angebot gegeben, und mit einzelnen Vertragspartnern bestand eine Vielzahl von Verträgen. Auch beim AMS Wien langte bei mehr als zwei Drittel der Ausschreibungen nur ein Angebot ein, und Ausbildungseinrichtungen waren teilweise bei mehreren Verträgen Vertragspartner. (TZ 29)

Die knappen Vorgaben in den AMS–Bundesrichtlinien hinsichtlich der Vertragsinhalte mit den Ausbildungseinrichtungen stellten nicht sicher, dass den Teilnehmenden österreichweit ein qualitativ gleichwertiges Angebot bei der ÜBA zur Verfügung stand. So schrieb etwa das AMS Oberösterreich in seinen ÜBA 1–Verträgen zwei bis drei Schnupperpraktika in der Dauer von je zwei bis maximal drei Tagen in Ausbildungsbetrieben im ersten Lehrjahr und vier Wochen bei höchstens zwei Betrieben in den weiteren Lehrjahren vor. Das AMS Wien schrieb für die ÜBA 1 Praktika bei einem oder mehreren Betrieben von mindestens vier Wochen im ersten Lehrjahr und mindestens zwölf Wochen in den weiteren Lehrjahren vor. (TZ 30)

Die Planung und der Ablauf der Vor–Ort–Kontrollen zur Qualitätssicherung waren in beiden Landesgeschäftsstellen strukturiert und – zusammen mit den Abrechnungskontrollen – grundsätzlich geeignet, Missstände aufzudecken und diesen vorzubeugen. Das Fehlen spezieller bundesweiter Vorgaben zur Abrechnung der ÜBA führte jedoch zu uneinheitlichen Abrechnungskontrollen auch bei identen Abrechnungssachverhalten, wie etwa der Abrechnung der Ausbildungsbeihilfe. (TZ 31, TZ 32)

Trotz eines Auszahlungsvolumens in der Größenordnung von 173,55 Mio. EUR im Jahr 2018 war die ÜBA in der Transparenzdatenbank nicht als eigene Maßnahme beschrieben und ausgewiesen. Etwa ein Drittel der Zahlungen für die ÜBA schien in der Transparenzdatenbank nicht auf. Die vom AMS in die Transparenzdatenbank eingemeldeten Daten waren damit für die im Transparenzdatenbankgesetz vorgesehenen Steuerungs– und Informationszwecke ungeeignet. (TZ 34)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Arbeitsmarktservice hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Im Arbeitsmarktservice wären Benchmarking-taugliche Kenndaten zu den Kosten je Teilnehmertag zu entwickeln, die Auswertungen je Vertragspartner, je Lehrberuf und je Variante der überbetrieblichen Lehrausbildung ermöglichen. (TZ 11)
- Das Arbeitsmarktservice sollte Zielwerte für den Arbeitsmarkterfolg, den Wechsel in die betriebliche Lehre und die Lehrabschlussquote festlegen. (TZ 14)
- Im Arbeitsmarktservice Oberösterreich wäre das hohe Ausmaß an Teilnehmenden an der Sonderform Teilqualifizierung zu hinterfragen. (TZ 19)
- Die Zielsetzung, das Angebot in der betriebsnäheren Ausbildungsvariante ÜBA 2 zu erhöhen, wäre im Arbeitsmarktservice Wien weiterzuverfolgen. (TZ 19)
- Im Hinblick auf die Vor- und Nachteile der einzelnen Varianten der überbetrieblichen Lehrausbildung wäre vom Arbeitsmarktservice eine treffsichere Zuteilung der Teilnehmenden vorzunehmen mit dem Fokus, den Jugendlichen eine möglichst arbeitsmarktnahe Ausbildung zu ermöglichen. (TZ 21)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Überbetriebliche Lehrausbildung (ÜBA)					
rechtliche Grundlagen	Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG), BGBl. 313/1994 i.d.g.F. (insbesondere § 29 Abs. 3, § 31 Abs. 6, § 32 Abs. 3, § 34 Abs. 2, §§ 35, 36, 38d und 38e) Berufsausbildungsgesetz (BAG), BGBl. 142/1969 i.d.g.F. (insbesondere §§ 8b, 15, 30 und 30b) Ausbildungspflichtgesetz (APfG), BGBl. I 62/2016 i.d.g.F. § 2 Abs. 7 Arbeitsmarktpolitik–Finanzierungsgesetz (AMPFG), BGBl. 315/1994 i.d.g.F.				
	2016	2017	2018	Veränderung 2016 bis 2018	2019 ³
Auszahlungen des AMS für ÜBA					
	in Mio. EUR			in %	in Mio. EUR
Österreich gesamt	156,35	152,76	173,55	11	159,42
AMS Oberösterreich ¹	20,08	18,23	22,47	12	18,92
AMS Wien ²	64,28	58,44	82,47	28	76,09
Teilnehmende an ÜBA–Lehrgängen					
	Anzahl an Personen			in %	Anzahl an Personen
Österreich gesamt	15.034	14.405	13.992	-7	12.671
AMS Oberösterreich	2.297	2.028	2.162	-6	1.923
AMS Wien	5.723	5.895	5.820	2	5.539
Arbeitsmarkterfolg der ÜBA–Teilnehmenden					
= Anteil der Teilnehmenden, die drei Monate nach Beendigung der ÜBA (absolviert oder abgebrochen) in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis oder einer betrieblichen Lehre waren					
	in %			in Prozentpunkten	in %
Österreich gesamt	47	53	52	+5	53
AMS Oberösterreich	46	54	56	+10	55
AMS Wien	32	39	40	+9	42

AMS = Arbeitsmarktservice

ÜBA = überbetriebliche Lehrausbildung

Quelle: AMS

¹ Zuzahlungen des Landes Oberösterreich: 2016: 2,80 Mio. EUR; 2017: 3,00 Mio. EUR; 2018: 2,40 Mio. EUR; 2019: 4,20 Mio. EUR

² Zuzahlungen der Stadt Wien: Ausbildungsjahr 2016/17: 8,58 Mio. EUR; Ausbildungsjahr 2017/18: 8,44 Mio. EUR; Ausbildungsjahr 2018/19: 9,51 Mio. EUR; Ausbildungsjahr 2019/20: 9,70 Mio. EUR

³ Die Zahlen für 2019 wurden vom AMS im Zuge des Stellungnahmeverfahrens gemeldet. Aufgrund von geringfügigen Änderungen in der Datenauswertungslogik des AMS gegenüber der Auswertungslogik zur Zeit der Gebarungsüberprüfung sind die Zahlen für 2019 nicht vollständig mit den Vorjahren vergleichbar.

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von August bis November 2019 die Gebarung des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz und des Arbeitsmarktservice (**AMS**) hinsichtlich der überbetrieblichen Lehrausbildung (**ÜBA**). Die ÜBA ist eine aus den Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik geförderte Maßnahme für Jugendliche, die eine Lehre absolvieren möchten, jedoch keine betriebliche Lehrstelle finden konnten. Sie stellt eine der wichtigsten und gebärungsrelevantesten Ausbildungsmaßnahmen des AMS für Jugendliche und eine zentrale Maßnahme im Rahmen der Ausbildungspflicht bis 18 dar.

Die Angelegenheiten des Arbeitsmarkts waren bis 28. Jänner 2020 im Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz angesiedelt. Mit der BMG–Novelle 2020¹ ressortierten diese Angelegenheiten zum Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend; mit der BMG–Novelle 2021² zum Bundesministerium für Arbeit (in der Folge alle: **Ministerium**).

(2) Ziel der Gebärungsüberprüfung war es, die ÜBA hinsichtlich der Abwicklung, Kosten und Wirksamkeit zu beurteilen.

Im Zentrum der Gebärungsüberprüfung standen folgende Themen:

- Konzeption und Zielgruppe der Maßnahme,
- Kosten und Finanzierung der Maßnahme,
- Ziele und Zielerreichung,
- Auswahl der Ausbildungseinrichtungen und Auswahl der Teilnehmenden sowie
- Verbesserungspotenzial.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2016 bis Mitte 2019; wo eine längerfristige Perspektive zweckmäßig war (z.B. in Bezug auf die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit oder die Ausschreibungen der Verträge mit den Ausbildungseinrichtungen), wurden auch weiter zurückliegende Daten und Unterlagen erhoben.

Mit dieser Gebärungsüberprüfung sollte auch ein Beitrag geleistet werden, das Nachhaltigkeitsziel (Sustainable Development Goal) 4.4 der Vereinten Nationen „Bis 2030 die Zahl der Jugendlichen und Erwachsenen wesentlich erhöhen, die über die entsprechenden Qualifikationen einschließlich fachlicher und beruflicher Qualifikationen für eine Beschäftigung, eine menschenwürdige Arbeit und Unternehmertum verfügen“ zu erreichen.

¹ BGBl. I 8/2020, in Kraft getreten am 29. Jänner 2020

² BGBl. I 30/2021, in Kraft getreten am 1. Februar 2021

(3) Das AMS ist dezentral organisiert; die Abwicklung der ÜBA unterschied sich je nach Bundesland. Der RH legte im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung den Fokus auf die Abwicklung der ÜBA im AMS Oberösterreich und im AMS Wien. Er wählte damit jene zwei Landesgeschäftsstellen mit dem höchsten Mitteleinsatz für die ÜBA (in Absolutwerten): Das AMS Wien war mit 42 % der österreichweiten ÜBA–Teilnehmenden die Landesgeschäftsstelle mit dem mit Abstand höchsten Mitteleinsatz; das AMS Oberösterreich hatte – in der Größenordnung gleichauf mit Niederösterreich – mit 15 % der österreichweiten ÜBA–Teilnehmenden den zweithöchsten Mitteleinsatz (bezogen auf das Jahr 2018).

(4) Die gegenständliche Gebarungsüberprüfung erfolgte vor der COVID–19–Pandemie, die zu einer deutlichen Verschlechterung am Lehrstellenmarkt und damit einhergehenden Veränderungen am Arbeitsmarkt führen wird.

(5) Zu dem Mitte September 2020 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das AMS und das Bundesministerium für Finanzen im November 2020, das Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend im Dezember 2020 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an das Bundesministerium für Arbeit und das AMS im April 2021; eine Gegenäußerung an das Bundesministerium für Finanzen war nicht erforderlich.

(6) Das AMS hielt in seiner Stellungnahme einleitend fest, dass die Empfehlungen des RH betreffend vermehrte bundesweit einheitliche Vorgaben, Prozesse und Ausbildungsbereiche zwar oftmals nachvollziehbar seien. Es wies jedoch auf die Bestimmungen des Arbeitsmarktservicegesetzes hin, die den föderalen Aufbau der Organisation festlegten und aus denen auch die weitgehenden Entscheidungskompetenzen der Landesgeschäftsstellen und Landesdirektorien ablesbar seien. Auch wenn es für Controlling– und Kontrollzwecke unbestritten wesentlich einfacher wäre, weitgehende Einheitlichkeit vorzufinden, so sei das AMS dennoch überzeugt, dass die konkreten Bedürfnisse in den verschiedenen Regionen auch sehr unterschiedlich sein könnten (z.B. bezüglich Lehrberufe, Angebotsstruktur der Ausbildungseinrichtungen) und diese im Sinne der bestmöglichen Betreuung/Qualifizierung von Jugendlichen beachtet werden müssten.

Das AMS habe bereits einige Empfehlungen des RH mit der überarbeiteten und Mitte 2020 in Kraft gesetzten Bundesrichtlinie zur ÜBA aufgegriffen.

Weiters hielt das AMS fest, dass die Gebarungsüberprüfung des RH vor der COVID–19–Pandemie und ihren schweren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, insbesondere auch für Jugendliche und junge Erwachsene, stattgefunden habe und der Bedarf nach ÜBA–Ausbildungsplätzen größer als je zuvor sei.

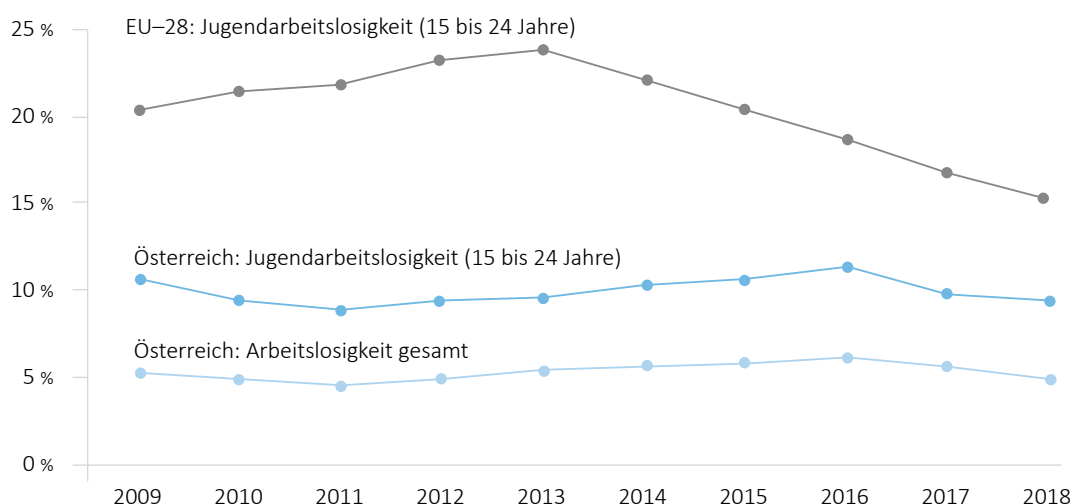
(7) Der RH nahm die Überarbeitung der Bundesrichtlinie zur Kenntnis; er beurteilte die in der Stellungnahme des AMS ausgesprochenen Umsetzungen der Empfehlungen positiv (z.B. TZ 15.3, TZ 23.3, TZ 25.3 und TZ 26.3). Insgesamt sprach sich der RH dafür aus, die bundesweiten Vorgaben so zu gestalten, dass eine bedarfsgerechte, treffsichere und gleichzeitig effiziente und gut nachvollziehbare Ausgestaltung und Abwicklung der Leistungen möglich ist. In diesem Sinne besteht zwischen bundesweit einheitlichen Vorgaben und regional unterschiedlichen Bedürfnissen kein Widerspruch.

Kontext

Jugendarbeitslosigkeit in Österreich

- 2 (1) Daten der Statistik Austria zeigten, dass die nach der internationalen Definition berechnete Arbeitslosenquote³ unter den 15– bis 24-Jährigen in Österreich nach einer Spitze im Jahr 2016 im Jahr 2018 bei 9,4 % lag. Die Arbeitslosigkeit Jugendlicher und junger Erwachsener lag im Zeitverlauf konstant etwa doppelt so hoch wie die Arbeitslosenquote in der Gesamtbevölkerung (2018: 4,9 %).

Abbildung 1: Jugendarbeitslosigkeit in Österreich im Vergleich zur Arbeitslosigkeit in Österreich insgesamt und zur Jugendarbeitslosigkeit EU-28 (2009 bis 2018)



Quelle: Statistik Austria; Darstellung: RH

³ Die Berechnung erfolgt nach dem international für Statistiken zur Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit maßgebenden ILO-Konzept. Als erwerbstätig gilt eine Person, wenn sie in der Referenzwoche mindestens eine Stunde gearbeitet hat; als arbeitslos, wenn sie in diesem Sinne nicht erwerbstätig war, aktuell aktive Schritte zur Arbeitssuche getätigt hat und kurzfristig zu arbeiten beginnen könnte.

Im internationalen Vergleich lag die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Österreich mit 9,4 % (2018) deutlich unter dem Durchschnittswert der EU-28 von 15,2 % (2018).

(2) Im Österreich-Vergleich wies Oberösterreich eine unter dem Österreichschnitt liegende Arbeitslosenquote und Jugendarbeitslosenquote auf, in Wien dagegen lagen diese Arbeitslosenquoten etwa beim Doppelten des Österreichschnitts.⁴

(3) Im Jahr 2019 lag die nach der internationalen Definition berechnete Arbeitslosenquote unter den 15– bis 24-Jährigen in Österreich bei 8,5 % (Gesamtbevölkerung: 4,5 %).

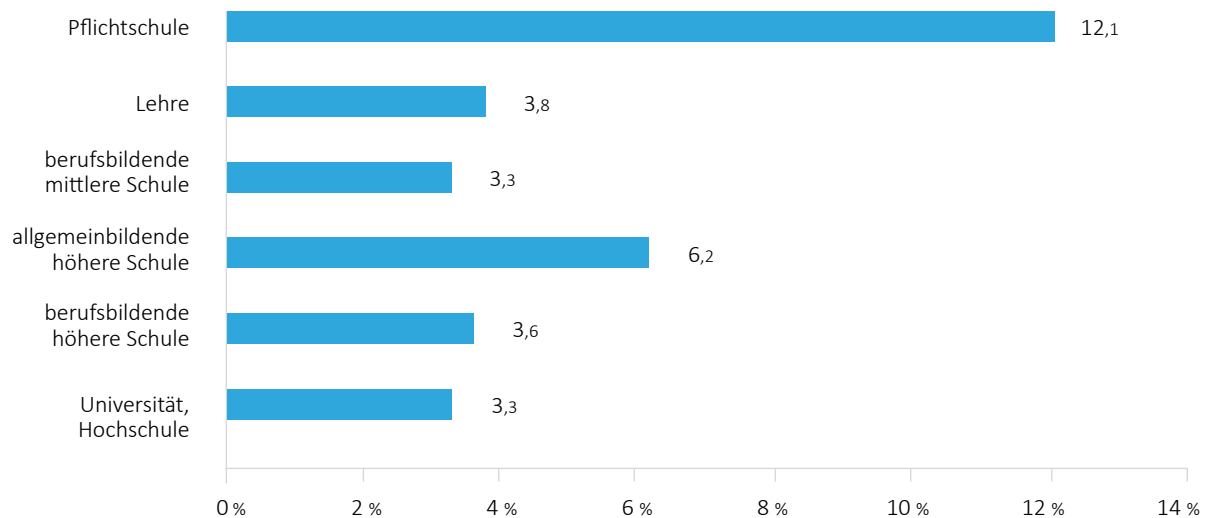
Ausbildung und Chancen auf dem Arbeitsmarkt

- 3 Die Arbeitslosenquote war bei Personen ohne Schulabschluss oder mit ausschließlich Pflichtschulabschluss besonders hoch: Im Jahr 2018 lag sie in Österreich bei 12,1 %. Personen mit einem Lehrabschluss als höchster abgeschlossener Ausbildung waren deutlich seltener arbeitslos; ihre Arbeitslosenquote lag im Jahr 2018 bei 3,8 % und damit um etwa einen Prozentpunkt unter der Arbeitslosenquote in der Gesamtbevölkerung Österreichs von 4,9 %.

Arbeitsmarktpolitische Studien bestätigen, dass Personen, die über keine über die Pflichtschule hinausgehende Ausbildung verfügen, am Arbeitsmarkt dauerhaft geringere Chancen haben als Personen mit Abschluss einer Ausbildung. Ein Lehrabschluss korrelierte demnach positiv mit späteren Berufschancen.

⁴ bundesländerbezogene Arbeitslosenquoten nach der nationalen Definition 2018:
Österreichschnitt alle Altersgruppen: 7,7 % / Österreichschnitt 15 bis 24 Jahre: 6,7 %
Oberösterreich alle Altersgruppen: 5,0 % / Oberösterreich 15 bis 24 Jahre: 4,8 %
Wien alle Altersgruppen: 12,3 % / Wien 15 bis 24 Jahre: 11,6 %

Abbildung 2: Arbeitslosenquote in Österreich nach höchster abgeschlossener Ausbildung (2018)



Quellen: Statistik Austria; ibw – Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft; Darstellung: RH

Lehrstellenmarkt

- 4.1 (1) Voraussetzung für die Absolvierung einer Lehrausbildung ist die Aufnahme auf eine Lehrstelle.

Zum Stichtag 31. Dezember 2018 befanden sich in Österreich insgesamt 107.915 Personen in einer Lehrausbildung, davon 7,7 % in einer ÜBA.

Im Jahr 2018 standen österreichweit durchschnittlich 5.479 sofort verfügbare offene Lehrstellen 6.205 sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden gegenüber.

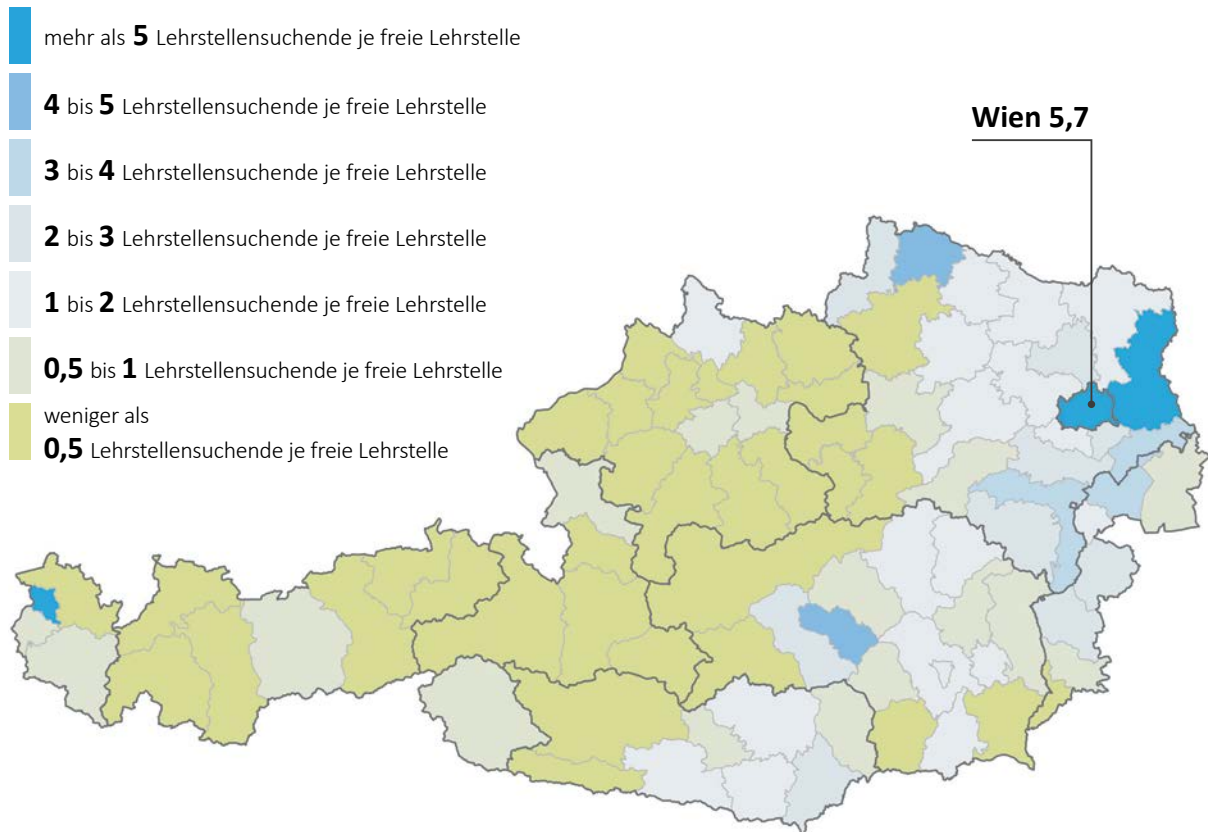
In Österreich bestanden allerdings starke regionale Unterschiede im Verhältnis von Lehrstellensuchenden und Lehrstellenangebot: So kamen im Jahr 2018 in Wien auf eine sofort verfügbare offene Lehrstelle durchschnittlich 5,7 sofort verfügbare Lehrstellensuchende; in Oberösterreich gab es dagegen im Schnitt zwei sofort verfügbare offene Lehrstellen je sofort verfügbare Lehrstellensuchende bzw. sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden.

Insgesamt lebten 25 % der 15– bis 24-Jährigen (Stichtag: 1. Jänner 2019) in Bezirken mit einer Lehrstellenandrangsziffer⁵ höher als 5.

⁵ Lehrstellenandrangsziffer = Anzahl der sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden je sofort verfügbare offene Lehrstelle

Abbildung 3: Regionale Unterschiede am Lehrstellenmarkt (2018)

regionale Unterschiede nach Arbeitsmarktbezirken
am Lehrstellenmarkt 2018



Quelle: AMS; Darstellung: RH

Noch deutlich größer waren die Unterschiede im Verhältnis von sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden zu sofort verfügbaren offenen Lehrstellen zwischen den Lehrberufen: So fehlten etwa im Jahr 2018 für den Lehrberuf der Kraftfahrzeugtechnikerin bzw. des Kraftfahrzeugtechnikers österreichweit im Durchschnitt 330 Ausbildungsplätze (Lehrstellenandrangsziffer 2018: 3,6). Es gab aber auch Lehrberufe, bei denen die Lehrstellenandrangsziffer österreichweit deutlich unter 1 lag; so kam etwa bei den Lehrberufen Restaurantfachmann/Restaurantfachfrau, Gastronomiefachmann/Gastronomiefachfrau, Zahnarztassistent/Zahnarztassistentin (Zahnarthelfer/Zahnarthelferin), Zimmerer/Zimmerin oder Fleischverarbeiter/Fleischverarbeiterin durchschnittlich ein sofort verfügbarer Lehrstellensuchender auf etwa fünf sofort verfügbare offene Lehrstellen (Lehrstellenandrangsziffer 2018: 0,2 oder weniger).

(2) Auch in Bundesländern mit hohem Lehrstellenangebot erfüllte eine nicht vernachlässigbare Anzahl an Jugendlichen und jungen Erwachsenen die Anforderun-

gen des Lehrstellenmarkts nicht ausreichend und fand keine betriebliche Lehrstelle.

- 4.2 Der RH hielt fest, dass das Lehrstellenangebot in Österreich regional stark unterschiedlich war. Insbesondere auch die beiden vom RH im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung näher betrachteten Bundesländer Oberösterreich und Wien wiesen deutliche Unterschiede in der Lehrstellenandrangsziffer auf (Oberösterreich: 0,4; Wien: 5,7).

Konzept der überbetrieblichen Lehrausbildung

Zielgruppe

- 5.1 (1) Zu den Aufgaben des AMS gehörte laut Arbeitsmarktservicegesetz die Sicherstellung von beruflichen Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche durch Vermittlung auf geeignete betriebliche Lehrstellen und ergänzende Maßnahmen, wie die Beauftragung von Ausbildungseinrichtungen mit der ÜBA. Soweit berufliche Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche nicht durch insbesondere die Vermittlung auf betriebliche Lehrstellen sichergestellt werden konnten, war das AMS ausdrücklich verpflichtet, geeignete Ausbildungseinrichtungen mit der ÜBA zu beauftragen.

Die Zielgruppe der ÜBA waren gemäß Arbeitsmarktservicegesetz und Bundesrichtlinie zur ÜBA⁶ beim AMS vorgemerkte Lehrstellensuchende mit abgeschlossener Schulpflicht, die trotz intensiver Vermittlungsversuche keine geeignete betriebliche Lehrstelle finden konnten oder die eine betriebliche Lehre abgebrochen hatten.

Auch die arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben des Ministeriums vom Februar 2019 stellten klar, dass die Maßnahmen in überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen nicht als Konkurrenz für die betriebliche Lehrlingsausbildung dienten, und bekannten sich zu einer möglichst raschen Vermittlung von ÜBA-Teilnehmenden auf betriebliche Lehrstellen.

(2) Das 2016 in Kraft getretene Ausbildungspflichtgesetz bestimmte, dass Jugendliche, welche die allgemeine Schulpflicht erfüllt hatten, bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres einer Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahme oder einer auf diese vorbereitenden Maßnahme nachzugehen hatten. Die Ausbildungspflicht bis 18 zielte darauf ab, dass möglichst alle jungen Menschen eine über die Pflichtschule hinausgehende formale Qualifikation erwerben. Dadurch sollte das Risiko, später

⁶ vom Verwaltungsrat erlassene „Bundesrichtlinie zur Durchführung der Überbetrieblichen Lehrausbildung durch das AMS“ (Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aktuelle Bundesrichtlinie zur ÜBA war seit 1. September 2018 in Geltung.)

von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, gesenkt werden. Eine Möglichkeit, der Ausbildungspflicht nachzukommen, bestand in der Teilnahme an einer ÜBA.

Die Beschäftigung Jugendlicher unter 18 Jahren, die lediglich über einen Pflichtschulabschluss verfügten, war grundsätzlich mit der Ausbildungspflicht unvereinbar. Denn diese erfolgte – wie die Materialien zum Ausbildungspflichtgesetz ausführten – im Regelfall in Form von unqualifizierten Beschäftigungen mit Hilfsarbeiten, die keine Möglichkeit zum Erwerb formaler Qualifikationen und damit keine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt boten.

(3) Eine Studie⁷ kam zu dem Ergebnis, dass die ÜBA eine zentrale Säule der Ausbildungspflicht bis 18 darstellte.

- 5.2 Der RH betonte, dass die ÜBA als Auffangmaßnahme für Jugendliche konzipiert war, die trotz intensiver Vermittlungsversuche keine geeignete Lehrstelle finden konnten. Er wertete daher positiv, dass die Zielvorgaben des Ministeriums sowie die Richtlinien des AMS das Prinzip der Subsidiarität gegenüber der betrieblichen Lehre betonten und den Fokus auf eine rasche Vermittlung auf betriebliche Lehrstellen legten.

Ausbildungsvarianten

- 6.1 (1) Die ÜBA wurde in verschiedenen Varianten durchgeführt:

- ÜBA 1: In der Ausbildungsvariante ÜBA 1 fand die fachpraktische Ausbildung überwiegend bei der Ausbildungseinrichtung, zum Teil auch in einer Lehrwerkstätte, statt. Die Teilnehmenden hatten einen Ausbildungsvertrag über die gesamte Lehrzeit (in der Regel drei Jahre). Begleitend konnten Praktika bei Betrieben angeboten werden.
- ÜBA 2: In der Ausbildungsvariante ÜBA 2 hatten die Teilnehmenden einen Ausbildungsvertrag für ein Jahr mit der Möglichkeit der Verlängerung. Die fachpraktische Ausbildung fand überwiegend in Praxisbetrieben statt. Zumindest 20 % der Ausbildung erfolgten in der Ausbildungseinrichtung.

Für „benachteiligte Personen mit persönlichen Vermittlungshindernissen“ gab es Sonderformen zu beiden ÜBA-Varianten, die sogenannte „Integrative Berufsausbildung“ (IBA)⁸.

⁷ Institut für Höhere Studien (IHS), AusBildung bis 18 – Wissenschaftliche Begleitung der Implementierung und Umsetzung des Ausbildungspflichtgesetzes (2019); Auftraggeber: Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und Bundeskanzleramt

⁸ Die frühere Bezeichnung für die Sonderformen – Integrative Berufsausbildung (IBA) – wurde mit der Novelle BGBl. I 78/2015 zum Berufsausbildungsgesetz abgeschafft, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aber in der Praxis noch gebräuchlich.

Sowohl die IBA 1 (Sonderform der ÜBA 1) als auch die IBA 2 (Sonderform der ÜBA 2) konnten in zwei verschiedenen Formen durchgeführt werden:

- verlängerte Lehre: Es konnte eine gegenüber der für den Lehrberuf festgesetzten Dauer der Lehrzeit längere Lehrzeit (um ein Jahr, in Ausnahmefällen um bis zu zwei Jahre) vereinbart werden.
- Teilqualifizierung: Die Ausbildung wurde auf bestimmte Teile des Berufsbildes eines Lehrberufs eingeschränkt (Dauer: ein bis drei Jahre).

Die Sonderformen der ÜBA standen nur bestimmten Jugendlichen offen: Personen ohne bzw. mit negativem Abschluss der Hauptschule oder der Neuen Mittelschule, Personen mit Behinderungen, Personen, die zum Ende der Pflichtschule sonderpädagogischen Förderbedarf hatten, sowie Personen, für die aus ausschließlich in der Person gelegenen Gründen der Abschluss eines regulären Lehrvertrags nicht möglich war.

Teilnehmende an Sonderformen der ÜBA wurden insbesondere durch eine Berufsausbildungsassistenz begleitet. Die Berufsausbildungsassistenz hatte die Aufgabe, bei sozialpädagogischen, psychologischen und didaktischen Problemen zu unterstützen.

Die ÜBA stellte – mit Ausnahme der Sonderform Teilqualifizierung – eine vollwertige Lehrausbildung dar und schloss mit einer Lehrabschlussprüfung ab. Ein Wechsel zwischen den einzelnen ÜBA-Varianten wie auch in die betriebliche Lehre war möglich.

(2) Die Gebarungsüberprüfung zeigte insbesondere folgende Charakteristika der einzelnen Ausbildungsvarianten:

Tabelle 1: Ausbildungsvarianten der überbetrieblichen Lehrausbildung – Merkmale

ÜBA 1	ÜBA 2	Sonderformen („IBA“)
- auf bestimmte, ausgeschriebene Lehrberufe beschränkt - unabhängig vom Vorhandensein von Praxisplätzen in Betrieben - in der Regel entfernter vom ersten Arbeitsmarkt - teurer als ÜBA 2 - geringere Erfolgsquote als ÜBA 2	- nicht auf bestimmte Lehrberufe beschränkt - abhängig vom Vorhandensein von Praxisplätzen in Betrieben - näher am ersten Arbeitsmarkt als ÜBA 1 - geringere Kosten als ÜBA 1 - höhere Erfolgsquoten als ÜBA 1	- verstärkte begleitende Unterstützung, z.B. durch Berufsausbildungsassistenz - teurer als ÜBA - geringere Erfolgsquote als die jeweilige ÜBA-Variante

IBA = Integrative Berufsausbildung
ÜBA = überbetriebliche Lehrausbildung

Quelle: RH

6.2 Der RH hielt fest, dass die unterschiedlichen ÜBA-Varianten die individuellen Bedürfnisse der Teilnehmenden und die unterschiedlichen Gegebenheiten des Lehrstellenmarkts berücksichtigten.

Lehrberufe

7 (1) Grundsätzlich konnten in der ÜBA alle Lehrberufe angeboten werden. Die in den Ausbildungsvarianten ÜBA 1 und IBA 1 angebotenen Lehrberufe waren auf die von den Landesgeschäftsstellen dezidiert beauftragten Lehrberufe beschränkt.

(2) Im Zeitraum von Jänner 2016 bis Juni 2019 wurden im Rahmen der ÜBA Jugendliche in mehr als 200 Lehrberufen ausgebildet.

Mehr als 50 % der Teilnehmenden waren im Jahr 2018 in einem der zehn beliebtesten Lehrberufe in Ausbildung:

- Einzelhandelskaufmann/-frau – Allgemeiner Einzelhandel
- Bürokaufmann/-frau
- Metalltechniker/in – Maschinenbautechnik
- Kraftfahrzeugtechniker/in – Personenkraftwagentchnik
- Tischler/in
- Einzelhandelskaufmann/-frau – Textilhandel
- Elektrotechniker/in – Anlagen- und Betriebstechnik
- Koch/Köchin
- Einzelhandelskaufmann/-frau – Lebensmittelhandel
- Maler/in und Beschichtungstechnik – Funktionsbeschichtung

Alleine 26 % der Teilnehmenden wurden in den drei erstgenannten Lehrberufen (Einzelhandelskaufmann/–frau – Allgemeiner Einzelhandel, Bürokaufmann/–frau, Metalltechniker/in – Maschinenbautechnik) ausgebildet.

Risiko von Fehlanreizen

- 8.1 Die ÜBA wies gewisse – in der Natur der Maßnahme gelegene – Merkmale auf, die Fehlanreize in Richtung eines langen Verbleibs in der Maßnahme geben konnten.

Für Ausbildungseinrichtungen war dies das Interesse, ausreichend Teilnehmende für Kurse zu haben und in der Einrichtung zu halten und damit ausreichend Einnahmen zu generieren, um die Kosten für die vorgehaltene Infrastruktur und das vorgehaltene Personal abdecken zu können. Für die Praxisbetriebe war dies die Tatsache, dass die Lehrlinge kostenlos zur Verfügung standen und von den Ausbildungseinrichtungen bei ihren Problemen Unterstützung bekamen. Für Teilnehmende war es der Vorteil des starken Unterstützungsumfelds und in der ÜBA 1 auch der geschützteren Lernumgebung.

Nach den Feststellungen des RH war dem AMS diese Problematik stark bewusst und es war bemüht, falsche Anreize möglichst gering zu halten. Folgende Rahmenbedingungen waren in diesem Sinne wesentlich:

- die selektive Zuweisung von Teilnehmenden zur ÜBA im Sinne der Zielgruppendefinition (Lehrstellensuchende, die trotz intensiver Vermittlungsversuche keine geeignete Lehrstelle finden konnten – TZ 5),
- die Auszahlung einer Ausbildungsbeihilfe für die Teilnehmenden, die deutlich geringer als die Lehrlingsentschädigung in einer betrieblichen Lehre war⁹ (TZ 24),
- in Oberösterreich das laufende Monitoring von Kursgrößen und die Zusammenlegung von Kursen; in Wien die Abrechnung nach Teilnehmertagen und die Gewährung einer Vermittlungsprämie an die Ausbildungseinrichtung, wenn sie Teilnehmende in ein nachhaltiges betriebliches Lehrverhältnis vermitteln konnte (TZ 29) sowie
- die grundsätzliche Begrenzung der Dauer des Praktikums in einem Praxisbetrieb (TZ 30).

- 8.2 Der RH nahm zur Kenntnis, dass das Ministerium und das AMS die betriebliche Lehre klar priorisierten und grundsätzlich bemüht waren, Fehlanreize zu minimieren.

⁹ Aus den Gesprächen im Rahmen der Gebarungsüberprüfung ergaben sich Hinweise, dass Betriebe unter Umständen die Ausbildungsbeihilfe der Teilnehmenden auf die Höhe der Lehrlingsentschädigung aufstockten, womit der Anreiz für einen Wechsel auf eine betriebliche Lehrstelle verringert wurde.

Mittelherkunft, Auszahlungen und Kosten

Mittelherkunft

- 9 (1) Die Finanzierung der ÜBA – im Jahr 2018 Auszahlungen von 173,55 Mio. EUR – erfolgte grundsätzlich aus dem Budget der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Untergliederung 20 (Arbeit). Die Mittel stammten im Wesentlichen aus den Einnahmen der Beiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosenversicherungsbeiträge) gemäß dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz.

(2) Daneben stellten die Bundesländer dem AMS Mittel für die ÜBA – in unterschiedlicher Höhe – zur Verfügung – in der Größenordnung von insgesamt 15 Mio. EUR pro Ausbildungsjahr – bzw. schlossen in Einzelfällen selbst ÜBA-Verträge ab. Laut Angabe des AMS Oberösterreich betrug die Zuzahlung des Landes Oberösterreich im Jahr 2018 2,40 Mio. EUR¹⁰. Laut Angabe des AMS Wien betrug die Zuzahlung der Stadt Wien im Ausbildungsjahr 2018/19 9,51 Mio. EUR¹¹.

Auszahlungen

- 10.1 (1) Im Jahr 2018 betrugen die Auszahlungen des AMS für die ÜBA 173,55 Mio. EUR:

Tabelle 2: Auszahlungen des AMS für die überbetriebliche Lehrausbildung

	2016	2017	2018	Veränderung 2016 bis 2018
	in Mio. EUR			in %
gesamt	156,35	152,76	173,55	11
aufgeschlüsselt nach ÜBA-Varianten ¹				
ÜBA 1	78,51	74,80	85,02	8
ÜBA 2	38,70	38,96	38,70	0
IBA 1	20,78	21,17	27,12	30
IBA 2	18,36	17,82	22,71	24

Rundungsdifferenzen möglich

IBA = Integrative Berufsausbildung

ÜBA = überbetriebliche Lehrausbildung

Quelle: AMS

Anmerkung: inklusive Ausbildungsbeihilfe; ohne Auszahlungen für Vorbereitungsmaßnahmen zur ÜBA (2018: insgesamt etwa 16 Mio. EUR); ohne Mitfinanzierung durch die Bundesländer (im überprüften Zeitraum in der Größenordnung von 15 Mio. EUR pro Ausbildungsjahr laut Planungsdaten)

¹ Die Verteilung auf die ÜBA-Varianten weist Unschärfen auf, da in ÜBA-Projekten, in denen mehrere ÜBA-Varianten zusammengefasst wurden, kalkulatorisch ein einheitlicher Tagsatz für alle Varianten herangezogen wurde, obwohl tatsächlich unterschiedliche Tagsätze für die ÜBA-Varianten verrechnet wurden. Eine differenzierte Auswertung war in der AMS-Datenbank nicht möglich.

¹⁰ Im Jahr 2016 betrug die Zuzahlung des Landes Oberösterreich 2,80 Mio. EUR, im Jahr 2017 3,00 Mio. EUR.

¹¹ Im Ausbildungsjahr 2016/17 betrug die Zuzahlung der Stadt Wien 8,58 Mio. EUR, im Ausbildungsjahr 2017/18 8,44 Mio. EUR. (Für die Stadt Wien war nur die Höhe der Zuzahlungen pro Ausbildungsjahr verfügbar.)

Von 2016 bis 2018 stiegen die Auszahlungen für die ÜBA um insgesamt 11 %. Die Auszahlungen für die Sonderformen der ÜBA (IBA 1 und IBA 2) erhöhten sich um mehr als ein Viertel; auch die Auszahlungen für die ÜBA 1 erhöhten sich in den drei Jahren, nicht jedoch die Auszahlungen für die ÜBA 2.

Gründe für den Anstieg der Auszahlungen des AMS für die ÜBA waren Sondermittel für die ÜBA, die das Ministerium im Jahr 2018 zur Verfügung stellte, um die Abbruchquote zu senken sowie den Ausbildungs- und Vermittlungserfolg zu verbessern. Diese wurden für Begleit- und Unterstützungsleistungen zur ÜBA eingesetzt (2018: rd. 6 Mio. EUR). Weitere Gründe waren eine Anfang September 2017 eingeführte und mit Ende August 2018 wieder zurückgenommene Erhöhung der Ausbildungsbeihilfe für über 18-Jährige¹², Auszahlungen des AMS Wien im Kalenderjahr 2018 für dem Kalenderjahr 2017 zurechenbaren Aufwand (rd. 6 Mio. EUR) sowie kollektivvertragliche Lohnsteigerungen.

(2) Die Planungsdaten des AMS wiesen eine Finanzierungsbeteiligung der Bundesländer für die ÜBA im überprüften Zeitraum von jeweils über 15 Mio. EUR pro Ausbildungsjahr aus. Laut Planungsdaten des AMS für das Ausbildungsjahr 2018/19 leisteten sieben der neun Bundesländer Zuzahlungen an das AMS zu den Kosten von ÜBA-Lehrgängen. Das Ministerium und die Bundesgeschäftsstelle des AMS verfügten über eine Planungsübersicht zu den Bundesländerzahlungen, nicht jedoch über die Zahlungsdaten.

10.2 Der RH wies auf die deutliche Erhöhung des Mitteleinsatzes von 2016 bis 2018 um 11 % hin. Er hielt fest, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur geringfügige Verbesserungen in den Erfolgskriterien (Arbeitsmarkterfolg, Drop-out-Vermeidung) sichtbar waren (TZ 15, TZ 16).

Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass trotz der Zielsetzung, auf die betriebsnäheren Varianten der ÜBA zu fokussieren, die – betragsmäßig – deutlichste Erhöhung des Mitteleinsatzes in den betriebsferneren Varianten der ÜBA (ÜBA 1 und IBA 1) erfolgte.

¹² Im Ausbildungsjahr 2017/18 war die Ausbildungsbeihilfe für über 18-Jährige erhöht worden, wodurch diese auch im ersten und zweiten Ausbildungsjahr die höhere Ausbildungsbeihilfe erhalten hatten. Diese Regelung wurde ab September 2018 wieder zurückgenommen.

Kosten

- 11.1 (1) Die Kosten für ÜBA–Lehrgänge schwankten innerhalb der ÜBA–Varianten sowie zwischen den Ausbildungseinrichtungen.

Eine Auswertung der im AMS verfügbaren Daten indizierte ÜBA–Kosten des AMS – ohne Berücksichtigung der Zuzahlungen der Bundesländer – von durchschnittlich 53 EUR pro Tag und Teilnehmender bzw. Teilnehmendem. Die Daten zeigten, dass die betriebsferneren Ausbildungsvarianten, in welchen die fachpraktische Ausbildung überwiegend bei Ausbildungseinrichtungen stattfand (ÜBA 1 und IBA 1), teurer als betriebsnähere Ausbildungsvarianten (ÜBA 2 und IBA 2) waren.

Das AMS stellte auf Bundesgeschäftsstellen–Ebene keine Kostenvergleiche zwischen den Bundesländern bzw. zwischen den Vertragspartnern an. Das AMS betonte dem RH gegenüber, dass die im AMS standardisiert verfügbaren Daten keine zuverlässigen Kostenvergleiche zwischen Bundesländern und Ausbildungseinrichtungen zuließen.

(2) Das AMS Wien verfügte für seinen Bereich über zuverlässigere Kostenberechnungen, die auch die Zuzahlungen des Landes bzw. des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (**waff**) oder des Fonds Soziales Wien umfassten: Diese Auswertungen zeigten für das Ausbildungsjahr 2017/18 in der Ausbildungsform ÜBA 1 Kosten je Teilnehmertag in einer Bandbreite von 49,59 EUR bis 72,06 EUR; bei der Ausbildungsform ÜBA 2 in einer Bandbreite von 38,72 EUR bis 65,92 EUR und bei den Sonderformen der ÜBA (verlängerte Lehre und Teilqualifizierung) bis zu 93,02 EUR. Das AMS Oberösterreich verfügte über keine vergleichbaren Kostenberechnungen.

(3) Richtlinien zu Kostenobergrenzen bzw. angemessenen Kostenhöhen für ÜBA–Leistungen bestanden im AMS nicht.

- 11.2 Der RH kritisierte, dass das AMS – trotz umfangreicher Daten und Auswertungsmöglichkeiten – über kein Tool verfügte, das für die ÜBA aussagekräftige Kostenvergleiche zwischen verschiedenen Vertragspartnern, verschiedenen Lehrberufen und zwischen den Bundesländern ermöglichte. Er war der Ansicht, dass auf Ebene der Bundesgeschäftsstelle des AMS eine Kosten–Übersicht erforderlich wäre, um allfällige Kostenausreißer sowie allfällige Einsparungspotenziale zu identifizieren.

Der RH empfahl dem AMS, Benchmarking–taugliche Kenndaten zu den Kosten je Teilnehmertag zu entwickeln, die Auswertungen je Vertragspartner, je Lehrberuf und je ÜBA–Variante ermöglichen. Er empfahl dem AMS, auf dieser Basis jene Verträge, deren Kosten deutlich vom Durchschnitt abweichen, hinsichtlich der Preisangemessenheit zu analysieren.

- 11.3 Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es den Empfehlungen des RH insofern nicht folgen könne, als es in mehr als 160 verschiedenen Lehrberufen in der ÜBA ausbilde und eine Erfassung der Kosten getrennt nach Lehrberufen vollkommen unrealistisch und unwirtschaftlich wäre. Des Weiteren unterlägen alle Maßnahmen des AMS der Ausschreibungspflicht nach dem Bundesvergabegesetz 2018 – somit auch die ÜBA-Projekte –, der Preis werde ausschließlich im Rahmen des Bestbieterprinzips ermittelt und nicht durch die Analyse mit Projekten aus anderen Bundesländern.
- 11.4 Der RH hielt gegenüber dem AMS fest, dass die Kosten für ÜBA-Lehrgänge innerhalb der ÜBA-Varianten sowie zwischen den Ausbildungseinrichtungen beträchtliche Unterschiede aufwiesen und sich das AMS nicht näher damit befasste. Aus Sicht des RH würden Kostenvergleiche mit Benchmarking-tauglichen Kenndaten die Möglichkeit bieten, die Preisangemessenheit der Leistungserbringung zu beurteilen. Daraus gewonnene Erkenntnisse könnten etwa bei der Ausschreibungs- und Vertragsgestaltung mitberücksichtigt werden.
- 12 In einer Studie des Instituts für Bildungsforschung der Wirtschaft¹³ wurde in einer – auf Daten der Statistik Austria, des AMS und der Wirtschaftskammer Österreich basierenden – Modellrechnung der Mitteleinsatz der öffentlichen Hand für die ÜBA insgesamt auf 18.092 EUR pro Lehrling und Ausbildungsjahr beziffert: Davon betrugen die Kosten des AMS 12.018 EUR pro Lehrling und Ausbildungsjahr und die Zuzahlungen der Bundesländer 1.148 EUR. Weiters entfielen Kosten auf die Berufsschule von 4.927 EUR pro Lehrling und Ausbildungsjahr. Im Vergleich dazu wurde der Mitteleinsatz der öffentlichen Hand bei der betrieblichen Lehrausbildung mit 6.475 EUR pro Lehrling und Ausbildungsjahr einschließlich Berufsschulkosten beziffert. Der deutlich geringere öffentliche Mitteleinsatz bei der betrieblichen Lehrausbildung war laut Studie darauf zurückzuführen, dass bei dieser der überwiegende Teil des Ausbildungsaufwands von Unternehmen getragen wurde.

¹³ Dornmayr/Nowak, Lehrlingsausbildung im Überblick 2018 – Strukturen, Trends und Perspektiven (2018)

Ziele und Zielerreichung

Wirkungsziele und Kennzahlen des Bundesfinanzgesetzes

- 13.1 (1) Für die Untergliederung 20 (Arbeit) wurde in den Bundesfinanzgesetzen folgendes Wirkungsziel betreffend den Lehrstellenmarkt und die Arbeitsmarktsituation Jugendlicher genannt: Forcierung der Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt und in Folge dessen Senkung der Jugendarbeitslosigkeit.¹⁴

Das Ziel wurde im überprüften Zeitraum über folgende Kennzahlen gemessen:

- Anzahl Lehrstellensuchende: Die Zielwerte wurden in den Jahren 2016 und 2017 erreicht; 2018 wurde der Zielwert teilweise erreicht, die Abweichung war allerdings gering (der Ist-Wert lag bei 6.205 statt bei maximal 6.100 Lehrstellensuchenden).

Tabelle 3: Wirkungsindikator Anzahl Lehrstellensuchende

Anzahl Lehrstellensuchende				
Berechnungsmethode: Anzahl der bei den regionalen Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservice (AMS) zur Lehrstellenvermittlung registrierten Personen, für die noch keine erfolgreiche Vermittlung zustande gekommen ist (ohne Einstellungszusage)				
	2016	2017	2018	2019
Ziel	≤ 6.450	≤ 6.400	≤ 6.100	≤ 6.000
Ist	6.369	6.154	6.205	6.830
Zielerreichung	zur Gänze erreicht	überplanmäßig erreicht	teilweise erreicht	–

Quellen: Bundesvoranschläge 2016 bis 2020; AMS; Berichte zur Wirkungsorientierung 2016 bis 2018

- Anzahl gemeldete offene Lehrstellen: Die Zielwerte wurden 2016 bis 2018 erreicht.

Tabelle 4: Wirkungsindikator Anzahl gemeldete offene Lehrstellen

Anzahl gemeldete offene Lehrstellen				
Berechnungsmethode: Anzahl der sich aus den Vermittlungsaufträgen der Betriebe ergebenden, sofort verfügbaren freien Lehr- oder Ausbildungsstellen im Jahresschnitt				
	2016	2017	2018	2019
Ziel	≥ 3.350	≥ 3.400	≥ 4.200	≥ 4.300
Ist	3.717	4.650	5.479	6.247
Zielerreichung	überplanmäßig erreicht	überplanmäßig erreicht	überplanmäßig erreicht	–

Quellen: Bundesvoranschläge 2016 bis 2020; AMS; Berichte zur Wirkungsorientierung 2016 bis 2018

¹⁴ Formulierung in den Bundesfinanzgesetzen 2017 bis 2019; im Bundesfinanzgesetz 2016 lautete das Wirkungsziel „Gewährleistung eines garantierten Lehr- oder Ausbildungsplatzes für Jugendliche an der Schnittstelle Schule/Arbeitsmarkt (zur Absicherung ihrer Integration in den Arbeitsmarkt)“. Es wurde mit denselben Kennzahlen gemessen.

- Arbeitslosenquote Jugendliche (15 bis 24 Jahre): Die Zielwerte wurden 2016 bis 2018 erreicht.

Tabelle 5: Wirkungsindikator Arbeitslosenquote Jugendliche (15 bis 24 Jahre)

Arbeitslosenquote Jugendliche (15 bis 24 Jahre)				
Verhältnis von arbeitslosen Personen zum Arbeitskräftepotenzial (arbeitslose Personen plus unselbstständig Beschäftigte laut Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger) in der Altersgruppe				
	2016	2017	2018	2019
Ziel	≤ 9,8	≤ 9,7	≤ 7,0	≤ 6,8
Ist	8,9	7,7	6,7	6,3
Zielerreichung	überplanmäßig erreicht	überplanmäßig erreicht	überplanmäßig erreicht	–

Quellen: Bundesvoranschläge 2016 bis 2020; AMS; Berichte zur Wirkungsorientierung 2016 bis 2018

(2) Die ÜBA wurde in den Teilheften zu den Bundesfinanzgesetzen des überprüften Zeitraums von 2016 bis 2019 (im Detailbudget 20.01.02 Aktive Arbeitsmarktpolitik) ausdrücklich als Maßnahme genannt, um das Ziel der Sicherstellung einer ausreichenden Anzahl an Lehr- bzw. Ausbildungsplätzen zu verfolgen: „Bereitstellung einer ausreichenden, aber gegenüber dem Vorjahr reduzierten Anzahl an Plätzen in der überbetrieblichen Lehrausbildung (ÜBA)“. Der Zielwert des Detailbudgets war hinsichtlich der Bereitstellung von ÜBA-Plätzen im Jahr 2016 laut Teilheft 2019 und für die Jahre 2017 bis 2019 laut Teilheft 2020 zur Gänze erreicht.¹⁵

Zur Berechnung der Kennzahl „Anzahl an Plätzen in der überbetrieblichen Lehrausbildung (ÜBA)“ wurde die Anzahl der geförderten jugendlichen Personen im Alter von unter 25 Jahren in der ÜBA inklusive Vorbereitungsmaßnahmen zur ÜBA herangezogen. Nach den Feststellungen des RH war die Qualifikation von AMS-Maßnahmen als ÜBA-Vorbereitung mit Unschärfen behaftet; die Codierung der Vorbereitungsmaßnahmen beim AMS wies Mängel auf, die die Aussagekraft der Auswertungen beeinträchtigen konnten (TZ 33). Auch die Interne Revision des AMS hatte 2017 in einem Revisionsbericht kritisiert, dass die Vorbereitungsmaßnahmen nicht einheitlich und durchgängig codiert waren.

- 13.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass durch die Miteinbeziehung der Vorbereitungsmaßnahmen in die Kennzahl „Anzahl an Plätzen in der überbetrieblichen Lehrausbildung (ÜBA)“ eine Kennzahl herangezogen wurde, zu der keine vollständig verlässlichen Daten beim Ministerium und beim AMS vorlagen. Der RH gab weiters zu bedenken, dass die Vorbereitungsmaßnahmen noch keine Ausbildungsmaßnahmen im Sinne des Berufsausbildungsgesetzes darstellten.

¹⁵ Laut Auskunft des Ministeriums wurden in die im Bundesvoranschlag 2020 ausgewiesenen Ist-Werte nicht nur die Vorbereitungsmaßnahmen einbezogen, sondern auch die Begleitmaßnahmen.

Im Sinne der Zuverlässigkeit der Messung und der Treffsicherheit der Kennzahl „Anzahl an Plätzen in der überbetrieblichen Lehrausbildung (ÜBA)“ empfahl der RH dem Ministerium, die Anzahl der Teilnehmenden in Vorbereitungsmaßnahmen nicht in die Berechnung der Kennzahl einzubeziehen.

- 13.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH prüfen und frühestens für das Bundesfinanzgesetz 2022 berücksichtigen werde. Anzumerken sei jedoch, dass die der Empfehlung zugrunde liegenden Qualitätsprobleme der Codierung der Vorbereitungsmaßnahmen mit der Überarbeitung der Bundesrichtlinie zur ÜBA (in Kraft seit 1. Juli 2020) durch das AMS bereits beseitigt worden seien.

Ziele der überbetrieblichen Lehrausbildung

Vorgaben

- 14.1 Das AMS nannte in den Verträgen mit den Ausbildungseinrichtungen und in den Gesprächen mit dem RH als wesentliche Erfolgsmerkmale für die ÜBA den Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmenden, die Senkung der Drop-out-Quote der ÜBA und die Absolvierung eines Lehrabschlusses; in den letzten Jahren hatte überdies das Ziel, Teilnehmende von der ÜBA auf eine betriebliche Lehrstelle zu vermitteln, an Bedeutung gewonnen.

Für die Drop-out-Quote gab das Ministerium dem AMS einen Zielwert vor: Senkung auf 20 % bis zum Jahr 2020. Für den Arbeitsmarkterfolg, den Wechsel in die betriebliche Lehre und die Lehrabschlussquote gab es keine bundesweiten Zielwertvorgaben. Das AMS hatte zwar Arbeitsmarkterfolgsreferenzwerte für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für die einzelnen Bundesländer festgelegt, diese galten jedoch nicht für die ÜBA. Auch das AMS Oberösterreich und das AMS Wien hatten keine Zielwerte für die ÜBA festgelegt. Lediglich in den Verträgen mit den Ausbildungseinrichtungen vereinbarten sie verschiedene Zielwerte.

- 14.2 Der RH kritisierte, dass das Ministerium und das AMS für wichtige Zielsetzungen der ÜBA keine Zielwerte festgelegt hatten. Damit blieb unklar, welche Zielwerte mit der ÜBA angestrebt wurden.

Der RH empfahl dem AMS, – unter Umständen auch unter Berücksichtigung der speziellen Problemstellungen in den Bundesländern – Zielwerte für den Arbeitsmarkterfolg, den Wechsel in die betriebliche Lehre und die Lehrabschlussquote festzulegen.

- 14.3 (1) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die ÜBA-Maßnahmen nicht zuletzt aufgrund ihrer in der Gesamtbetrachtung aller AMS-Qualifizierungen

überdurchschnittlich positiven Arbeitsmarkterfolg schwer mit den anderen vom AMS beauftragten Bildungsmaßnahmen vergleichbar seien. Um unzumutbare Verzerrungen zu vermeiden, seien sie daher nicht in das allgemeine Referenzwerte-System einbezogen worden. Allerdings finde eine in den letzten Jahren erweiterte und somit auch im Sinne des vorliegenden RH-Berichts ausreichend erscheinende Wirkungs- und Erfolgskontrolle in diesem speziellen Maßnahmen-segment statt.

(2) Laut Stellungnahme des AMS sei gemäß der Vorstandsrichtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen für jedes ÜBA-Projekt der zu erwartende Arbeitsmarkterfolg festzulegen. Darin enthalten seien auch die Wechsel auf eine betriebliche Lehrstelle. Somit werde der Empfehlung des RH grundsätzlich Rechnung getragen. Von einer bundesländerspezifischen Festlegung wolle das AMS derzeit absehen, da es einerseits Landesgeschäftsstellen habe, die die gesamte ÜBA über ein Projekt abwickeln würden, und das AMS andererseits per Gesetz verpflichtet sei, die ÜBA durchzuführen. Das AMS wies weiters darauf hin, dass bedingt durch die COVID-19-Pandemie nicht absehbar sei, welche längerfristigen Auswirkungen diese auf den Lehrstellenmarkt haben werde. Eine Ermittlung von Referenzwerten, die sich aus der Vergangenheit – also aus der Zeit vor der COVID-19-Pandemie – errechnen, sei derzeit sicherlich keine sinnvolle Vorgabe.

- 14.4 Der RH erwiderte dem Ministerium und dem AMS, dass die Festlegung von – zumindest je Bundesland – einheitlichen Zielwerten für die ÜBA mehr Klarheit über die mit der Maßnahme angestrebten Wirkungen bringen würde.

Arbeitsmarkterfolg

- 15.1 (1) Das AMS definierte als Arbeitsmarkterfolg, wenn die ÜBA-Teilnehmenden nach Beendigung der ÜBA ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis oder eine betriebliche Lehre aufnahmen. Den Arbeitsmarkterfolg maß das AMS standardmäßig für den 92. Tag nach Beendigung der Maßnahme.

Österreichweit lag der Arbeitsmarkterfolg von Teilnehmenden, welche die ÜBA im Jahr 2018 beendet hatten, bei 52 %.¹⁶

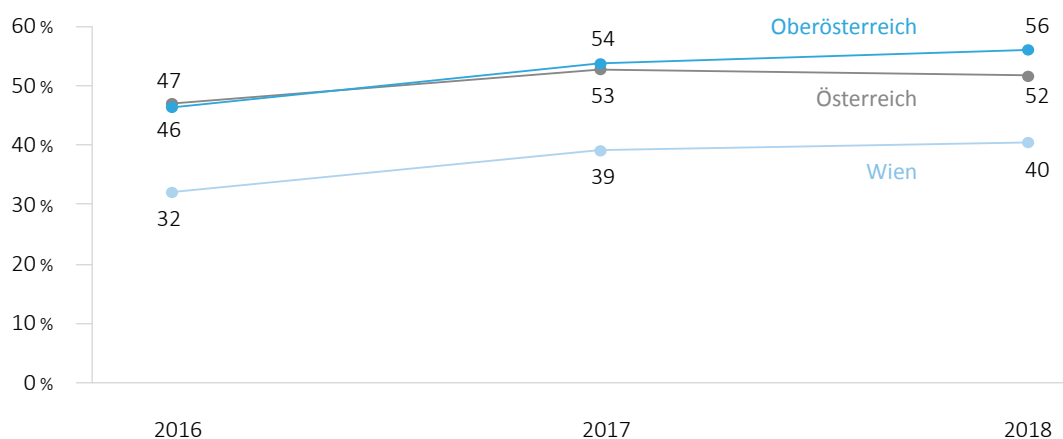
In Oberösterreich lag der Arbeitsmarkterfolg der ÜBA 2018 mit 56 % leicht über dem Österreichschnitt (im Mittelfeld der Bundesländer). Wien wies mit 40 % einen deutlich niedrigeren Arbeitsmarkterfolg der ÜBA auf als Oberösterreich und als der Österreichschnitt.

¹⁶ 35 % waren in eine betriebliche Lehre gewechselt und 16 % waren in Beschäftigung.

Von 2016 bis 2018 verbesserte sich der Arbeitsmarkterfolg der ÜBA in Oberösterreich und Wien um zehn bzw. neun Prozentpunkte (im Österreichschnitt um fünf Prozentpunkte).

Abbildung 4 stellt den Arbeitsmarkterfolg der ÜBA für Österreich gesamt, Oberösterreich und Wien dar:

Abbildung 4: Arbeitsmarkterfolg der überbetrieblichen Lehrausbildung (drei Monate nach Beendigung der Maßnahme)



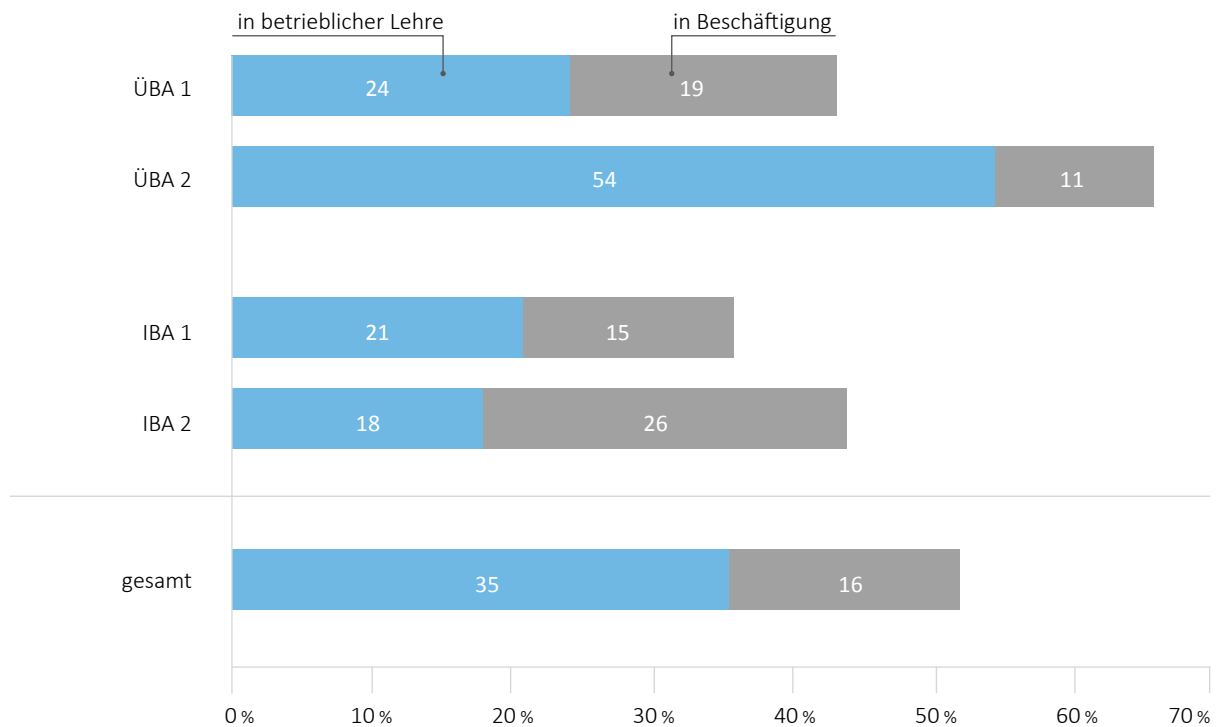
Quelle: AMS; Darstellung: RH

(2) Der Arbeitsmarkterfolg unterschied sich je nach ÜBA-Variante.

Den besten Arbeitsmarkterfolg erzielte die ÜBA 2 (2018: rd. 66 %), was insbesondere darauf zurückzuführen war, dass die Teilnehmenden der ÜBA 2 deutlich öfter in betriebliche Lehrverhältnisse übernommen wurden: Von den Personen, welche die ÜBA 2 im Jahr 2018 beendet hatten, verfügten drei Monate später rd. 54 % über eine betriebliche Lehrstelle und rd. 11 % über ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis.

Dagegen schnitten die betriebsfernere Ausbildungsform ÜBA 1 und die Sonderformen (IBA 1 und IBA 2) beim Arbeitsmarkterfolg im Österreichschnitt deutlich schlechter ab (2018: ÜBA 1: 43 %, IBA 1: 36 %, IBA 2: 44 %).

Abbildung 5: Arbeitsmarkterfolg 2018 nach Varianten der überbetrieblichen Lehrausbildung
(drei Monate nach Beendigung der Maßnahme)



IBA = Integrative Berufsausbildung
ÜBA = überbetriebliche Lehrausbildung

Quelle: AMS; Darstellung: RH

(3) Betrachtet man – bezogen auf den Arbeitsmarkterfolg – nur die Übertritte auf betriebliche Lehrstellen, so zeigte sich, dass in den Sonderformen (IBA 1 und IBA 2) etwa ein Fünftel und in der ÜBA 1 etwa ein Viertel der Teilnehmenden auf betriebliche Lehrstellen wechselten; in der ÜBA 2 waren es mehr als 50 % (Betrachtung drei Monate nach Beendigung der ÜBA im Jahr 2018). Bei einer Betrachtung ein Jahr nach Beendigung wies ebenfalls die ÜBA 2 mit 72 % den höchsten Arbeitsmarkterfolg aller ÜBA-Varianten auf (ÜBA 1: 53 %, IBA 1: 41 %, IBA 2: 50 %; bezogen auf Beendigungen im Jahr 2017).

(4) Auswertungen aus der AMS-Datenbank im Zuge der Gebarungsüberprüfung zeigten, dass der Arbeitsmarkterfolg der ÜBA bei einer längerfristigen Betrachtung besser war: Eine Betrachtung ein Jahr nach Beendigung der ÜBA zeigte einen Arbeitsmarkterfolg von 56 % für das Jahr 2016 und von 60 % für das Jahr 2017. Der Arbeitsmarkterfolg war damit bei dieser Betrachtung um etwa neun bzw. sieben Prozentpunkte höher als bei der im AMS üblichen Betrachtung drei Monate nach Beendigung.

In diesem Sinne kam auch die Studie¹⁷ zur „AusBildung bis 18“ zum Ergebnis, dass die Zeitspanne zur Messung des Arbeitsmarkterfolgs mit drei Monaten zu kurz angesetzt war, und empfahl eine weitere, spätere Messung des Arbeitsmarkterfolgs, z.B. nach 24 Monaten. Insbesondere Präsenz- bzw. Zivildienstzeiten im Anschluss an eine ÜBA oder auch Wartezeiten auf einen Termin für die Lehrabschlussprüfung verzerrten die Drei-Monats-Betrachtung nach unten. Dem AMS war diese Problematik bekannt; es verfügte über Daten zur Beurteilung des Arbeitsmarkterfolgs auch nach einem Jahr.

- 15.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass im Zeitraum von 2016 bis 2018 österreichweit nur etwa die Hälfte der Personen, welche die ÜBA beendeten, drei Monate später einen Arbeitsmarkterfolg aufwies und dass auch ein Jahr nach Beendigung der ÜBA österreichweit etwa 40 % der Teilnehmenden arbeitslos bzw. Out of Labour Force¹⁸ waren.

Er stellte weiters kritisch fest, dass die betriebsfernere Ausbildungsvariante ÜBA 1 und die Sonderformen (IBA 1 und IBA 2) deutlich schlechtere Ergebnisse aufwiesen als die ÜBA 2 (Arbeitsmarkterfolg bei Betrachtung ein Jahr nach Beendigung: ÜBA 1: 53 %, ÜBA 2: 72 %, IBA 1: 41 %, IBA 2: 50 %).

Der RH wies darauf hin, dass der Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmenden in Wien besonders niedrig war und im Jahr 2018 elf Prozentpunkte unter dem Österreichschnitt lag.

Der RH anerkannte, dass sich der Arbeitsmarkterfolg in der ÜBA in Oberösterreich und Wien von 2016 bis 2018 um zehn bzw. neun Prozentpunkte verbessert hatte, was allerdings auch in der günstigeren Arbeitsmarktentwicklung dieser Jahre begründet war.

Der RH empfahl dem Ministerium und dem AMS, bei der ÜBA 1 – einschließlich ihrer Sonderformen – den Bezug zur betrieblichen Praxis zu erhöhen und einen stärkeren Fokus auf die Vermittlung in die betriebliche Lehre zu legen.

- (2) Der RH wies darauf hin, dass neben der Betrachtung des Arbeitsmarkterfolgs für den 92. Tag nach Beendigung gerade für die ÜBA als langfristig orientierte Ausbildungsmaßnahme und aufgrund der Lebenssituation der jugendlichen Teilnehmenden auch eine längerfristige Beobachtung des Arbeitsmarkterfolgs zweckmäßig wäre.

¹⁷ Institut für Höhere Studien (IHS), AusBildung bis 18 – Wissenschaftliche Begleitung der Implementierung und Umsetzung des Ausbildungspflichtgesetzes (2019); Auftraggeber: Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und Bundeskanzleramt

¹⁸ Darunter fielen Präsenz- und Zivildienstler, Wochengeld-Beziehende, Hausfrauen und Hausmänner, geringfügig Beschäftigte, Personen in Ausbildung oder dauerhaft Arbeitsunfähige.

Der RH empfahl dem AMS, den Arbeitsmarkterfolg der ÜBA zu einem weiteren, späteren Zeitpunkt zu messen, der jedenfalls Wartezeiten auf die Lehrabschlussprüfung und Präsenz– bzw. Zivildienstzeiten im Anschluss an eine ÜBA berücksichtigt.

- 15.3 (1) Zur Empfehlung des RH, bei der ÜBA 1 (einschließlich ihrer Sonderformen) den Bezug zur betrieblichen Praxis zu erhöhen und einen stärkeren Fokus auf die Vermittlung in die betriebliche Lehre zu legen, teilte das Ministerium in seiner Stellungnahme mit, dass in der Bundesrichtlinie zur ÜBA im Zuge der Einbeziehung der Änderungen aufgrund der Novellierung des Berufsausbildungsgesetzes der bereits zuvor verankerte Vermittlungsauftrag für alle ÜBA–Formen nochmals verstärkt worden sei. Die Dauer der Ausbildungsverträge sei gleichzeitig auf ein Jahr befristet worden.

Auch das AMS führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Bundesrichtlinie zur ÜBA aufgrund der Vorgaben des Berufsausbildungsgesetzes gänzlich überarbeitet und mit 1. Juli 2020 neu in Kraft gesetzt worden sei. In Punkt 6.6 der Richtlinie sei der Vermittlungsauftrag für alle Formen der ÜBA verankert und die Dauer der Ausbildungsverträge generell auf ein Jahr befristet worden.

- (2) Zur Empfehlung des RH, den Arbeitsmarkterfolg der ÜBA zu einem weiteren, späteren Zeitpunkt zu messen, teilte das Ministerium in seiner Stellungnahme mit, dass es auch die Einbeziehung längerer Nachbeobachtungszeiträume bei der Messung des Arbeitsmarkterfolgs im engeren Sinn als sinnvoll erachte. Der dreimonatige Nachbeobachtungszeitraum habe jedoch zur Generierung unmittelbar steuerungsrelevanter Leistungs– und Wirkungsdaten eine zentrale Funktion.

Laut Stellungnahme des AMS zu dieser Empfehlung sei die Messung des Arbeitsmarkterfolgs aller AMS–Maßnahmen am 92. Tag eine generelle Festlegung, um die ermittelten Werte aller Maßnahmen (nicht nur der ÜBA) untereinander vergleichen zu können. Es sei aber jederzeit möglich, den Arbeitsmarkterfolg auch nach sechs, neun oder zwölf Monaten zu messen; das werde auch immer wieder gemacht. Der Empfehlung des RH komme das AMS also bereits nach.

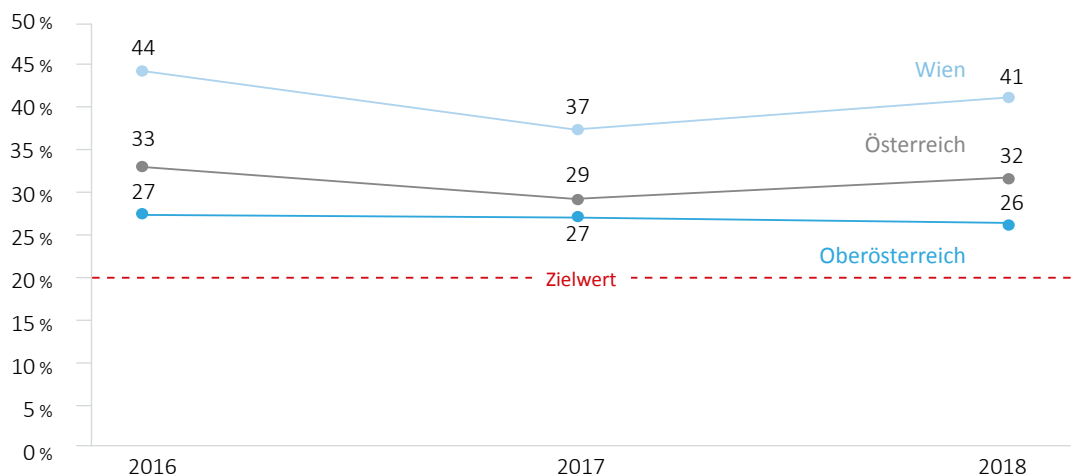
Drop-out-Quote

16.1 (1) Das Ministerium setzte 2015 das Ziel, die Drop-out-Quote der ÜBA bis zum Jahr 2018 auf 20 % zu senken; als Drop-outs waren Personen definiert, welche die ÜBA abbrachen, ohne in eine betriebliche Lehre zu wechseln. Der Zielwert wurde in der Folge für das Jahr 2020 fortgeschrieben. Der Festlegung dieses Zielwerts von 20 % war eine Evaluierung vorausgegangen, die gezeigt hatte, dass die Drop-out-Quote der ÜBA im Jahr 2014 im Österreichschnitt bei 30 % lag (sie war am höchsten in Wien bei 39 %). Mit Verweis auf die Evaluierungsergebnisse führte das Ministerium aus, dass der Arbeitsmarkterfolg der ÜBA durch die Drop-out-Problematik stark eingeschränkt war, da ein Großteil der ÜBA-Abbrecherinnen und -Abbrecher mittel- bis langfristig in Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktfernen Positionen verharrte. Das Ministerium erachtete daher eine gezielte und bundesweit koordinierte Strategie zur Vermeidung von Drop-outs in der ÜBA als notwendig.

(2) Im Jahr 2018 lag die Drop-out-Quote österreichweit bei 32 %, in Oberösterreich bei 26 % und in Wien bei 41 %, wie die folgende Abbildung zeigt.

Die Drop-out-Quote war von 2016 auf 2018 leicht gesunken, lag aber über den in der Evaluierung genannten Werten von 2014 und deutlich über dem Zielwert von 20 %.

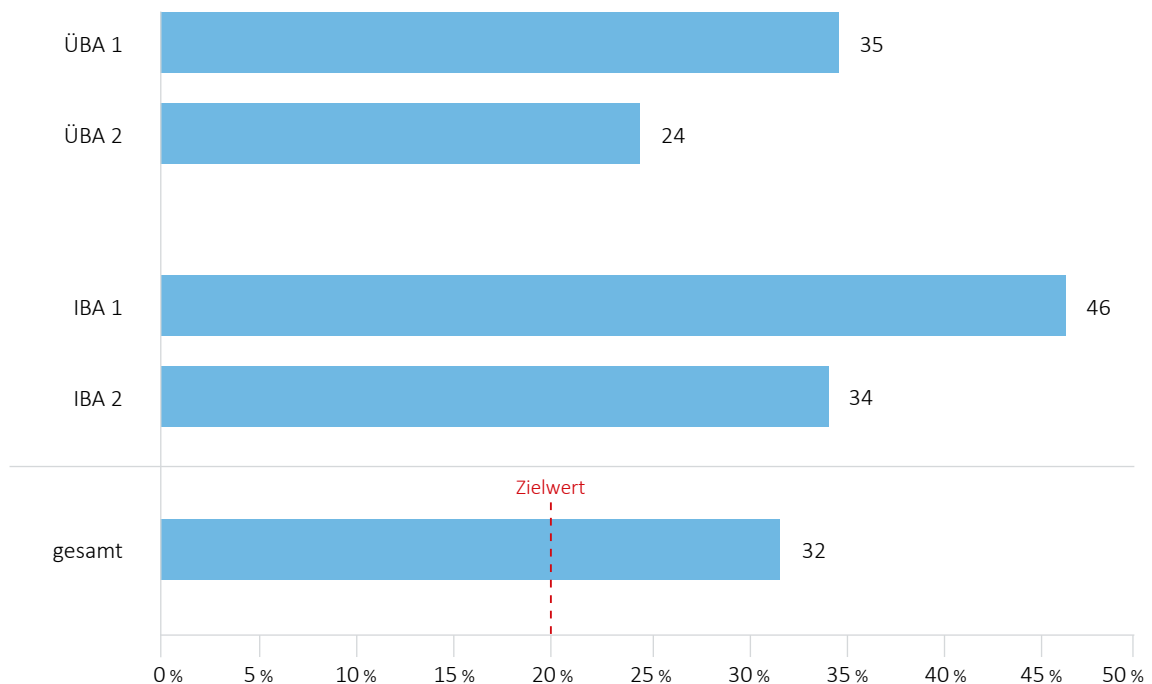
Abbildung 6: Drop-out-Quote der überbetrieblichen Lehrausbildung



Quelle: AMS; Darstellung: RH

Von den ÜBA-Varianten wies die ÜBA 2 mit einer Drop-out-Quote von 24 % im Jahr 2018 den niedrigsten Wert auf; die höchste Drop-out-Quote zeigte sich in der IBA 1, wie der folgenden Abbildung zu entnehmen ist:

Abbildung 7: Drop-out-Quote nach Varianten der überbetrieblichen Lehrausbildung (2018)



IBA = Integrative Berufsausbildung
ÜBA = überbetriebliche Lehrausbildung

Quelle: AMS; Darstellung: RH

(3) Das AMS erstellte auf Ersuchen des RH eine Auswertung betreffend den Zeitpunkt des Drop-outs von ÜBA-Teilnehmenden. Die Auswertung zeigte – bezogen auf das Jahr 2018 – im Österreichschnitt etwa ein Viertel der Drop-outs innerhalb der ersten drei Monate; jedoch erfolgten auch nach mehr als zwei Jahren in der ÜBA im Österreichschnitt noch 15 % der Drop-outs (in Oberösterreich 5 % und in Wien 19 %). Diese späten Drop-outs waren insbesondere in der ÜBA 1 (mit 19 % im Österreichschnitt und in Wien) und noch stärker in der IBA 1 (mit 27 % im Österreichschnitt und 28 % in Wien) zu sehen.

(4) Zur Senkung der Drop-out-Quote und zur gleichzeitigen Erhöhung der Erfolgsquoten der ÜBA wurden dem AMS aus dem Programm „AusBildung bis 18“ für das Jahr 2018 zusätzliche Mittel bereitgestellt. Das AMS schuf mit diesen Mitteln Zusatzangebote in der ÜBA (z.B. Elternberatung, zusätzliche Weiterbildungsangebote für Trainerinnen und Trainer, gesundheitsfördernde Maßnahmen), welche die Drop-out-Quote senken sollten.

- 16.2 Der RH hob hervor, dass das Ministerium und das AMS schon 2015 Bemühungen eingeleitet hatten, die Drop-out-Quote der ÜBA zu senken. Er hielt jedoch kritisch fest, dass sich diese im Vergleich zu 2014 weiter verschlechtert hatte und mit 32 % im Jahr 2018 vom Zielwert von 20 % deutlich entfernt war.

Der RH hielt insbesondere kritisch fest, dass in der ÜBA 1 ein hoher Anteil an späten Drop-outs zu beobachten war: Fast ein Fünftel der Teilnehmenden brachen noch nach mehr als zwei Jahren die ÜBA ab, der Anteil an späten Drop-outs in der IBA 1 lag noch höher (über einem Viertel der Teilnehmenden). Der RH war der Ansicht, dass im Hinblick auf die Kosten der ÜBA für die öffentliche Hand insbesondere die späten Drop-outs vermieden werden müssen.

Der RH wies darauf hin, dass die ÜBA als Auffangmaßnahme konzipiert war und sich das AMS durch die Ausbildungspflicht bis 18 verpflichtet sah, Jugendliche, die in keiner Schule oder betrieblichen Lehrausbildung waren, in die ÜBA aufzunehmen.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 22, verstärkt darauf zu achten, dass nur ausreichend vorbereitete Personen in eine ÜBA aufgenommen werden.

- 16.3 Das Ministerium verwies in seiner Stellungnahme auf eine Evaluierung der ÜBA, die aufzeige, dass die Drop-out-Quote in arbeitsmarktpolitischen Angeboten ein zentraler Erfolgsindikator im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration sei. Rund zwei Drittel aller Absolventinnen und Absolventen einer ÜBA hätten sich im ersten Halbjahr nach Abschluss der Maßnahme überwiegend in Lehre (50 %) oder Beschäftigung (16 %) befunden. Hingegen hätten die Drop-outs mit sehr prekären Situationen auf dem Arbeitsmarkt zu kämpfen: Im gleichen Zeitraum nach Abbruch einer ÜBA seien zwei Drittel überwiegend arbeitslos oder Out of Labour Force gewesen. Nur 6 % hätten sich hauptsächlich in Lehre und weitere 9 % in Beschäftigung befunden.

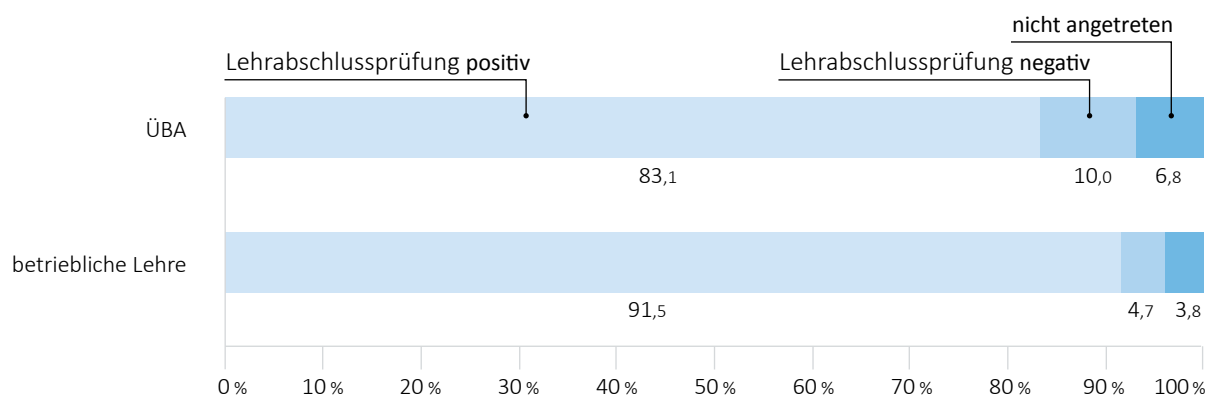
Vor diesem Hintergrund habe das Ministerium auch verstärkt Bemühungen zur Vermeidung frühzeitiger Abbrüche angestellt und bundesweit eine Senkung der Drop-out-Quote in der ÜBA auf 20 % vorgegeben. Trotz zahlreicher im Sinne dieser Zielsetzung gesetzter Maßnahmen (Zusatzangebote in der ÜBA, Standardisierung der mittlerweile mindestens zehnwöchigen Vorbereitungsmaßnahmen etc.) habe zumindest auf Bundesebene bisher noch keine nachhaltig wirksame Reduktion der Drop-out-Zahlen erreicht werden können. Die diesbezüglichen Bemühungen würden jedenfalls weiter fortgesetzt werden. Die Landesgeschäftsstellen des AMS würden zur Umsetzung dieser Zielvorgabe weiterhin auf Projektebene entsprechende Zielwerte vorgeben.

Positive Lehrabschlussprüfung

- 17.1 Ein weiteres Ziel der ÜBA war es, dass die Teilnehmenden eine positive Lehrabschlussprüfung ablegten. Daten zu den Lehrabschlüssen der Absolventinnen und Absolventen der ÜBA lagen bei der Wirtschaftskammer – und seit dem zweiten Halbjahr 2019 auch beim AMS – vor.¹⁹

Von den ÜBA-Teilnehmenden, welche die ÜBA plangemäß beendet hatten, legten 83 % auch die Lehrabschlussprüfung positiv ab (Betrachtung: Absolventenzahlen 2017 zum Stichtag 31. Dezember 2018). Im Vergleich dazu lag der Prozentsatz der Absolventinnen und Absolventen einer betrieblichen Lehre bei 92 %.

Abbildung 8: Lehrabschlussprüfungsergebnisse der Absolventinnen und Absolventen des Jahres 2017



Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: WKO; Darstellung: RH

Betrachtungszeitraum bis 31. Dezember 2018

ÜBA = überbetriebliche Lehrausbildung

- 17.2 Der RH erachtete das Monitoring der Lehrabschlüsse als positiv.
- 17.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums würde in Zukunft auch der Anteil der erfolgreich abgeschlossenen Lehrabschlussprüfungen (Maßnahmenerfolg) neben dem Arbeitsmarkterfolgswert eine wichtige Rolle spielen. Diese Daten seien nunmehr in der Datenbank des AMS auswertbar und würden konsequent zum Monitoring und zur Steuerung des Programms verwendet.

¹⁹ Dem AMS standen keine vollständigen Daten zu Kohortenerfolgen zur Verfügung (z.B. zur Fragestellung, wie viele Personen, die 2014 eine ÜBA begannen, bis Ende 2019 eine positive Lehrabschlussprüfung hatten). Dies, weil das AMS den Ausbildungsfortgang von Personen, die nicht mehr Kundinnen bzw. Kunden des AMS waren (z.B. weil sie in eine betriebliche Lehre gewechselt waren, eine Schulausbildung oder eine Arbeit aufgenommen hatten oder Out of Labour Force waren), nicht mehr weiterverfolgte.

Geschlechterspezifische Erfolgsbetrachtung

- 18.1 Eine geschlechterspezifische Auswertung²⁰ der AMS–Daten zeigte, dass Frauen und Männer beim Arbeitsmarkterfolg ein Jahr nach Beendigung der ÜBA im Österreichsschnitt in etwa gleich lagen: Bezogen auf das Jahr 2017 lag der Arbeitsmarkterfolg im Österreichsschnitt bei 60 % (Frauen) bzw. 61 % (Männer).

In Oberösterreich lag der Arbeitsmarkterfolg 2017 ein Jahr nach Beendigung der ÜBA bei 59 % (Frauen) bzw. 61 % (Männer). In Wien schnitten Frauen beim Arbeitsmarkterfolg nach Beendigung der ÜBA um etwa fünf Prozentpunkte schlechter ab als Männer (2017: Frauen: 45 %, Männer: 50 %).

Bei Frauen war die Drop–out–Quote etwas geringer als bei Männern – und zwar im Österreichsschnitt im Zeitraum von 2016 bis 2018 um drei bis fünf Prozentpunkte (2018 lag sie bei Frauen bei 30 %, bei Männern bei 33 %). In Wien waren die Drop–out–Quoten bei beiden Geschlechtern etwa gleich hoch (2018: jeweils 41 %).

- 18.2 Der RH wies darauf hin, dass in Wien die ÜBA–Teilnehmerinnen beim Arbeitsmarkterfolg schlechter abschnitten als die männlichen Teilnehmenden. Weiters verwies er in diesem Zusammenhang auf die geschlechterspezifische Auswertung in TZ 20, die zeigte, dass in Wien auch der Anteil von Frauen in der ÜBA vergleichsweise gering war (33 % verglichen mit einem Österreichsschnitt von 38 %).

²⁰ für die Jahre 2016 und 2017

Teilnehmende

Anzahl und Verteilung

- 19.1 (1) Im Jahr 2018 waren österreichweit insgesamt 13.992 Personen in einer ÜBA. Von 2016 bis 2018 sanken die Teilnehmerzahlen um 7 %.

Die Teilnehmerzahlen in der arbeitsmarktnäheren Variante, der ÜBA 2 (Großteil der Lehrausbildung in Praxisbetrieben), gingen in diesem Zeitraum anteilig etwas zurück; jene in der ÜBA 1 und IBA 1 stiegen geringfügig an. Die Sonderformen (IBA 1 und IBA 2) verzeichneten einen geringfügigen Anstieg gegenüber den Standard-ÜBA-Varianten.

Tabelle 6: Teilnehmende an den Lehrgängen der überbetrieblichen Lehrausbildung

	2016	2017	2018	Veränderung 2016 bis 2018
	Anzahl an Teilnehmenden ¹			in %
gesamt	15.034	14.405	13.992	-7
aufgeschlüsselt nach ÜBA-Varianten				
	in % ²			in Prozent- punkten
ÜBA 1	39	41	40	2
ÜBA 2	36	33	31	-5
IBA 1	12	13	13	1
IBA 2	13	13	15	3

Rundungsdifferenzen möglich

IBA = Integrative Berufsausbildung

ÜBA = überbetriebliche Lehrausbildung

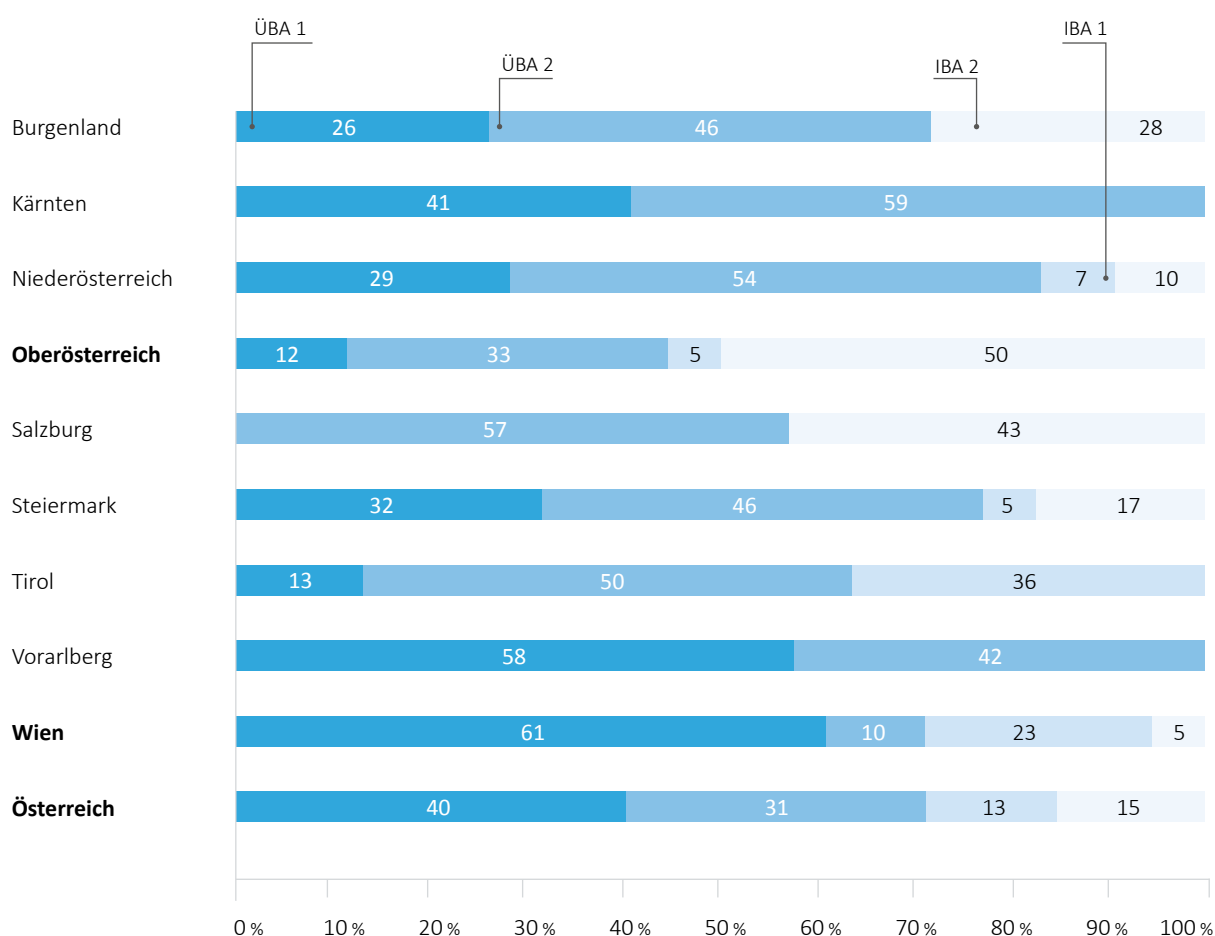
Quelle: AMS

¹ Jahresbetrachtung: Gezählt wird jede Person, die zumindest einen Tag des Jahres in der ÜBA war. Die Anzahl an Personen in ÜBA-Lehrgängen wurde in der AMS-Datenbank mit einem eindeutigen Personenzähler erstellt (Aufsummierung nach Sozialversicherungsnummern).

² Für die Berechnung der Anteile der ÜBA-Varianten in % zog der RH als Basis die Summe der Förderfälle heran.

Österreichweit wurde deutlich mehr ÜBA 1 (2018: 40 % des Angebots) angeboten als ÜBA 2 (2018: 31 % des Angebots), wobei sich in diesem Ergebnis wesentlich die Verteilung zwischen ÜBA 1 und ÜBA 2 in Wien niederschlug (42 % der ÜBA–Teilnehmenden wurden in Wien ausgebildet). Insgesamt legten jedoch sechs der neun Bundesländer ihren Schwerpunkt auf die betriebsnäheren Ausbildungsvarianten ÜBA 2 und IBA 2, wie die folgende Abbildung zeigt:

Abbildung 9: Teilnehmende in den Varianten der überbetrieblichen Lehrausbildung je Bundesland (2018)



Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: AMS; Darstellung: RH

IBA = Integrative Berufsausbildung
ÜBA = überbetriebliche Lehrausbildung

Die Abbildung macht deutlich, dass das Angebot an ÜBA–Varianten in den Bundesländern sehr unterschiedlich und nur teilweise durch Unterschiede im Lehrstellenmarkt erklärbar war. So boten etwa zwei Landesgeschäftsstellen (das AMS Kärnten und das AMS Vorarlberg) die Sonderformen der ÜBA gar nicht an.

Für Wien und Oberösterreich zeigten sich folgende Spezifika:

- Das AMS Oberösterreich bildete 55 % der ÜBA–Teilnehmenden in der Sonderform Teilqualifizierung (in der Regel in der IBA 2) aus. Kein anderes Bundesland hatte einen so hohen Anteil an Teilnehmenden in den Sonderformen; im Österreichschnitt wie auch beim AMS Wien waren rd. 29 % der Teilnehmenden in den Sonderformen.
- Das AMS Wien bildete über 60 % der ÜBA–Teilnehmenden in der ÜBA 1 aus; das waren mehr als in allen anderen Bundesländern. Das AMS Wien lag damit deutlich über dem Österreichschnitt von 40 %. Der hohe Anteil in Wien in der ÜBA 1 war durch den angespannten Lehrstellenmarkt bedingt, der weniger Praktikumsplätze zur Verfügung stellte als in anderen Bundesländern.

(2) Das AMS setzte sich in den Jahren 2018 und 2019 mit der Frage des Verhältnisses zwischen ÜBA 1 und ÜBA 2 in Wien auseinander und beschloss, in Wien die ÜBA 2 zu forcieren.

Darüber hinausgehende Unterschiede zwischen den Bundesländern im Angebot der verschiedenen ÜBA–Varianten, insbesondere auch der Sonderformen der ÜBA, waren allerdings nicht Gegenstand von Steuerungsüberlegungen auf Ebene des Ministeriums und der Bundesgeschäftsstelle.

19.2 Der RH hielt kritisch fest, dass sich keine österreichweit einheitliche Linie hinsichtlich der angebotenen ÜBA–Varianten erkennen ließ und dieses unterschiedliche Angebot jedenfalls nur teilweise durch Unterschiede im Lehrstellenmarkt erklärbar war. Grundsätzlich nachvollziehbar war, dass das Angebot an Praktikumsplätzen – und damit die Möglichkeit, die betriebsnäheren Ausbildungsvarianten ÜBA 2 und IBA 2 anzubieten – bei guter Lehrstellensituation größer waren als im angespannten Lehrstellenmarkt in Wien.

Die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit des hohen Anteils an Teilnehmenden in der ÜBA–Sonderform Teilqualifizierung in Oberösterreich war aus Sicht des RH nicht nachvollziehbar, zumal die Lehrstellensituation in Oberösterreich mit der anderer westlicher Bundesländer vergleichbar war und Oberösterreich beim Arbeitsmarkterfolg der ÜBA bundesländerweit im Mittelfeld lag.

Der RH empfahl dem AMS, darauf zu achten, in welchem Ausmaß die verschiedenen ÜBA–Varianten angeboten werden – mit dem Ziel, österreichweit ein qualitativ gleichwertiges ÜBA–Angebot sicherzustellen. Er empfahl insbesondere dem AMS Oberösterreich, das hohe Ausmaß an Teilnehmenden in der ÜBA–Sonderform Teilqualifizierung zu hinterfragen. Dem AMS Wien empfahl er, die Zielsetzung, das Angebot in der betriebsnäheren Ausbildungsvariante ÜBA 2 zu erhöhen, weiterzuverfolgen.

19.3 (1) Das Ministerium begrüßte in seiner Stellungnahme – ohne die grundsätzliche arbeitsmarktpolitische Legitimation und Zweckmäßigkeit des ÜBA 1–Modells in Zweifel ziehen zu wollen – die Empfehlung zur Anhebung des Anteils der Ausbildungsvariante ÜBA 2 in Wien. Das Ministerium werde dieses Ziel sowie generell eine verstärkte Vermittlungs– und Betriebsorientierung im Sinne der diesbezüglichen Novelle des Berufsausbildungsgesetzes auch weiterhin nach Kräften unterstützen.

(2) Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die ÜBA ein teilweise historisch gewachsenes Angebot sei, das sich von Anbeginn an den regionalen Gegebenheiten orientiert habe. Aus dem im Jahr 1999 initiierten Jugendausbildungs–Sicherungsgesetz in Verbindung mit den Flächenbundesländern habe sich ein Überwiegen der ÜBA 2 (einschließlich ihrer Sonderformen) ergeben. Zusätzlich sei noch berücksichtigt worden, ob es in den Bundesländern betriebliche Lehrwerkstätten gegeben habe, die für die ÜBA nutzbar gewesen seien. Das AMS habe ab 2005 den Auftrag des damaligen Bundesministers gehabt, diese – soweit sie nicht von den Betrieben selbst genutzt worden seien – für die ÜBA zu verwenden. Daraus resultierend seien die heutigen Strukturen entstanden. Je nach vorhandenen betrieblichen Lehrwerkstätten gebe es auch mehr oder weniger ÜBA 1–Anteile (einschließlich ihrer Sonderformen) in den Flächenbundesländern.

Die Situation in Wien sei anders, aber auch in Wien werde der ÜBA 2–Anteil sukzessive erhöht werden. Das AMS Wien sei bestrebt, das Angebot an ÜBA 2–Plätzen stetig zu erhöhen und habe in diesem Zusammenhang die prozentuale Verteilung des Platzangebots für das jeweilige Ausbildungsjahr auf alle Ausbildungsformen im Fokus. Bei den Neueinstiegen würden pro Berufsobergruppe alle geplanten ÜBA 2–Plätze den geplanten ÜBA 1–Plätzen gegenübergestellt. In den regelmäßig stattfindenden ÜBA–Trägertreffen werde das Thema Vermittlung und auch der aktuelle Stand der ÜBA–Vermittlungen immer thematisiert. Allerdings habe sich die COVID–19–Pandemie diesbezüglich aktuell stark niedergeschlagen, da auch in der Phase nach dem Lockdown ganze Branchen (z.B. Städtetourismus oder Gastronomie) enorm starke Einbrüche zu verzeichnen hätten. Das habe auch Auswirkungen auf die Bereitschaft, Lehrlinge in eine betriebliche Lehre zu übernehmen. Daher habe hier in der Aufnahmephase der Herbststarts 2020 keine massive Ausweitung vorgesehen werden können. Sobald diese Auswirkungen der Pandemie zurückgingen, werde der Fokus selbstverständlich wieder auf einem Anstieg von ÜBA 2–Plätzen liegen.

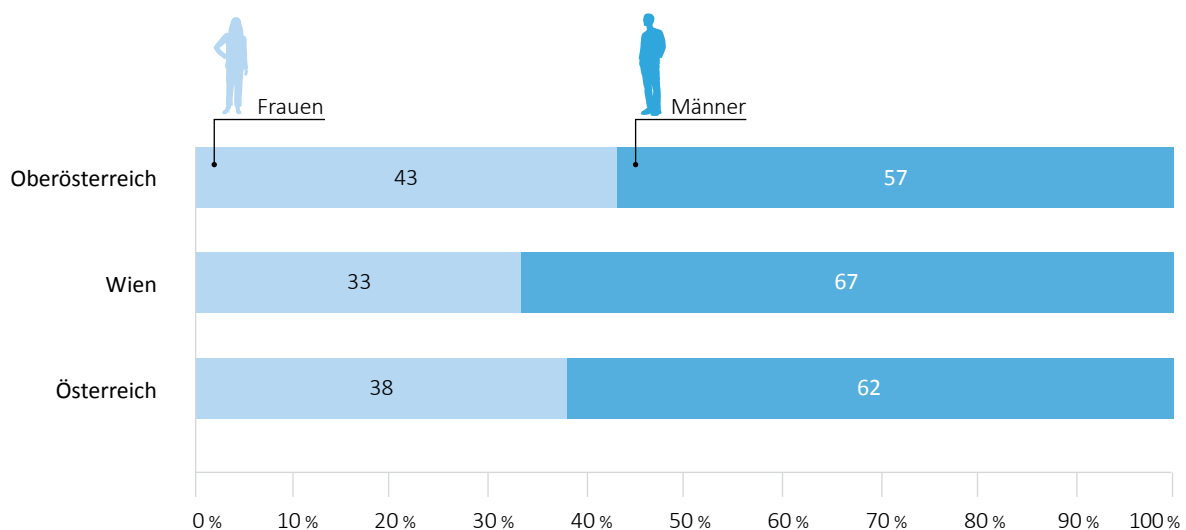
Das AMS sagte weiters zu, das hohe Ausmaß an Teilnehmenden in der ÜBA–Sonderform Teilqualifizierung in Oberösterreich zu hinterfragen.

Soziodemografische Merkmale und Problemstellungen

20 (1) Nach soziodemografischen Merkmalen setzten sich die Teilnehmenden der ÜBA folgendermaßen zusammen:²¹

- Im Jahr 2018 waren etwa 80 % der ÜBA–Teilnehmenden im Alter zwischen 15 und 19 Jahren; etwa die Hälfte der Teilnehmenden war noch ausbildungspflichtig, d.h. unter 18 Jahren.
- Frauen waren in der ÜBA mit 38 % im Österreichschnitt unterrepräsentiert; der Frauenanteil in der ÜBA in Wien lag mit 33 % unter dem Österreichschnitt. Der Frauenanteil in der ÜBA lag jedoch über dem Frauenanteil bei betrieblichen Lehrausbildungen (am 31. Dezember 2018 im Österreichschnitt 32 %).

Abbildung 10: Teilnehmende an der überbetrieblichen Lehrausbildung nach Geschlecht (2018)

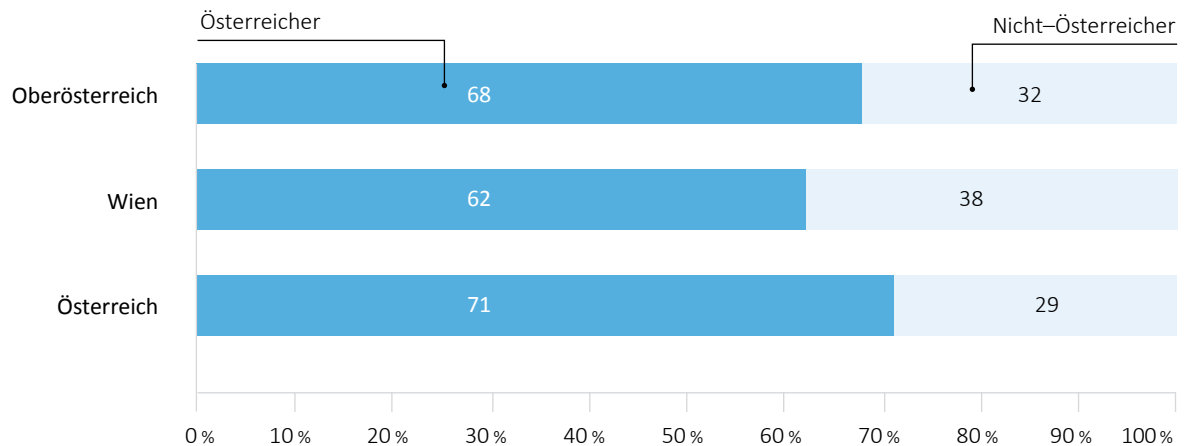


Quelle: AMS; Darstellung: RH

Der Anteil der Nicht–Österreicher lag in ÜBA–Lehrgängen mit 29 % im Österreichschnitt deutlich über ihrem Anteil in der Gesamtbevölkerung (Stichtag 1. Jänner 2019: 16 %).

²¹ Die Anzahl an Personen in ÜBA–Lehrgängen wurde in der AMS–Datenbank mit einem eindeutigen Personenzähler erstellt (Aufsummierung nach Sozialversicherungsnummern), die Aufschlüsselung nach soziodemografischen Merkmalen kann in der AMS–Datenbank allerdings nur nach Förderfällen ausgewiesen werden. Das heißt, eine Person mit mehreren Förderfällen (z.B. bei Wechsel zwischen den ÜBA–Varianten) wird bei Auswertungen nach soziodemografischen Merkmalen mehrfach gezählt, die Gesamtsumme der Förderfälle ergibt daher einen höheren Wert als die mit dem eindeutigen Personenzähler ermittelte Anzahl an Personen in ÜBA–Lehrgängen. Der RH zog im Folgenden für die Berechnung der Anteile von soziodemografischen Merkmalen in % als Basiswert die Summe der Förderfälle heran.

Abbildung 11: Teilnehmende an der überbetrieblichen Lehrausbildung nach Staatsbürgerschaft (2018)



Quelle: AMS; Darstellung: RH

(2) Studien, Gespräche im Zuge der Gebarungsüberprüfung wie auch ein Bericht der Internen Revision zur ÜBA wiesen auf Leistungsdefizite bei Jugendlichen im Bereich Basisbildung (Lesen, Schreiben, Rechnen), fehlende Kulturtechniken bzw. Umgangsformen, Probleme im Sozialverhalten und psychische Probleme hin.

Auswahl und Vorbereitung der Teilnehmenden

21.1 (1) Eine ÜBA war möglich für alle beim AMS vorgemerkten Lehrstellensuchenden mit abgeschlossener Schulpflicht, die trotz intensiver Vermittlungsversuche keine geeignete betriebliche Lehrstelle finden konnten oder die eine betriebliche Lehre abgebrochen hatten. Eine Mindestdauer, wie lange eine Person schon lehrstellensuchend sein musste, oder eine Mindestanzahl an Bewerbungen bzw. Vermittlungsversuchen war nicht vorausgesetzt. Die vom RH betrachteten Beispielsfälle zeigten, dass der Teilnahme an der ÜBA Vermittlungsversuche auf betriebliche Lehrstellen vorausgingen.

(2) Eine ÜBA-Sonderform durfte gemäß Berufsausbildungsgesetz nur gewählt werden, wenn ein zusätzliches Erschwernis vorlag. Bestand das Erschwernis darin, dass der Abschluss eines betrieblichen Lehrvertrags aus „ausschließlich in der Person gelegenen Gründen“ nicht möglich war, bedurfte es einer entsprechenden fachlichen Beurteilung aufgrund der Ergebnisse der Beratungs-, Betreuungs- oder Orientierungsmaßnahme.

Beim AMS Wien erfolgte die Beurteilung der Zielgruppenzugehörigkeit für die ÜBA-Sonderformen anhand des Einzelfalls. Die zuständige regionale Geschäftsstelle des

AMS Wien sowie die Beratungs- und Betreuungseinrichtung stellten eine individuelle Bestätigung aus.

Das AMS Oberösterreich sah seit Juni 2016 von einer individuellen Bestätigung des AMS, dass die Absolvierung einer betrieblichen Lehre nicht möglich war, ab und erteilte pauschal eine Bestätigung für jene Fälle, in denen die Ausbildungseinrichtung im Rahmen des Jugendcoachings festgestellt hatte, dass eine Ausbildung nur in einer ÜBA-Sonderform möglich war.

- 21.2 Wie die Teilnehmerzahlen zeigten, wies Oberösterreich den höchsten Anteil an ÜBA-Teilnehmenden in Sonderformen auf und lag mit 55 % im Jahr 2018 weit über dem Österreichschnitt von 29 %.

Im Hinblick auf die Vor- und Nachteile der einzelnen ÜBA-Varianten empfahl der RH dem AMS, eine treffsichere Zuteilung der Teilnehmenden vorzunehmen mit dem Fokus, den Jugendlichen eine möglichst arbeitsmarktnahe Ausbildung zu ermöglichen.

Weiters verwies er auf seine Empfehlung in **TZ 19**, im AMS Oberösterreich das hohe Ausmaß an Teilnehmenden in der ÜBA-Sonderform Teilqualifizierung zu hinterfragen.

- 21.3 Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH auch im Sinne des AMS sei und wies darauf hin, dass die Durchlässigkeit zwischen den einzelnen ÜBA-Varianten durchaus gegeben sei. Auch wenn z.B. Oberösterreich einen hohen Anteil an Einsteigerinnen und Einsteigern in die Teilqualifikation habe, würden doch die meisten dieser Jugendlichen in die reguläre Lehre wechseln und einen echten Lehrabschluss erlangen.

- 22.1 (1) Der ÜBA vorgeschaltet war eine Vorbereitungsphase. Diese diene der Berufsorientierung sowie der Suche nach einer betrieblichen Lehrstelle und sollte auf die ÜBA vorbereiten.

Die regionalen Geschäftsstellen des AMS schlossen mit den lehrstellensuchenden Jugendlichen eine Betreuungsvereinbarung ab. Primäres Ziel der Betreuung durch das AMS war es, die Jugendlichen bei der Suche nach einer betrieblichen Lehrstelle zu unterstützen. Gelingt dies nicht, erfolgte durch die regionale Geschäftsstelle letztlich auch das Angebot zu einer ÜBA in einer bestimmten Ausbildungseinrichtung.

Die Bundesrichtlinie zur ÜBA legte Mindeststandards für die Vorbereitung auf die ÜBA fest: Die Vorbereitung sollte mindestens zehn Wochen mit mindestens 25 Maßnahmenstunden pro Woche dauern, wobei kürzere individuelle Teilnahme-dauern möglich waren, wenn die Maßnahmenziele erreicht wurden. Im Rahmen der

Vorbereitungsphase sollte anhand von standardisierten Tests ein Kompetenzprofil zur beruflichen Orientierung erstellt werden.

(2) Die Vorbereitung auf die ÜBA in Oberösterreich und Wien war im Einzelnen unterschiedlich ausgestaltet:

(a) In Oberösterreich ging der ÜBA eine Berufsorientierung von bis zu acht Wochen voraus, die im September startete. Über die Aufnahme der Lehrstellensuchenden in die Berufsorientierung entschieden die regionalen Geschäftsstellen. Die Kursinhalte umfassten unter anderem berufliche Orientierungsarbeit, Leistungsdiagnose mit standardisierten Tests, die Erstellung eines Kompetenzprofils und Bewerbungstrainings. Auch Praktika bei Unternehmen zum Kennenlernen des Berufsfeldes und zur Überprüfung der Berufsentscheidung im Ausmaß von drei bis fünf Tagen waren Teil der Berufsorientierung. Für Mädchen war eine Auseinandersetzung mit den Anforderungen an handwerklich–technischen Lehrberufen im Umfang von zwei Tagen verpflichtend vorgesehen. Am Ende der Berufsorientierung gab die Beratungs– und Betreuungseinrichtung dem AMS eine Empfehlung über die Berufsausbildung und insbesondere auch über den Lehrberuf und die ÜBA–Variante. Die regionalen Geschäftsstellen boten den Jugendlichen eine entsprechende ÜBA an.²²

Die Teilnehmenden der Teilqualifizierung in Oberösterreich absolvierten eine verlängerte Einstiegs–, Orientierungs– und Stabilisierungsphase (in der Folge: **Stabilisierungsphase**) von bis zu sechs Monaten. Dabei ging es um eine zusätzliche Förderung der sozialen Handlungs– und Entscheidungskompetenzen (Trainieren von lebenspraktischen Fertigkeiten), Persönlichkeitsförderung und den Ausgleich von Pflichtschuldefiziten.

(b) In Wien kontaktierte die regionale Geschäftsstelle jährlich im Mai schriftlich jene Jugendlichen, die im laufenden Schuljahr die Schulpflicht beendeten und sich bis dahin nicht beim AMS gemeldet hatten. Je nach Rückmeldung und Zielgruppe unterstützte die regionale Geschäftsstelle die Jugendlichen durch unterschiedliche Projekte²³, etwa zur Kompetenzerhebung, zur beruflichen Orientierung oder zur Vermittlung. Auch Angebote für Mädchen standen zur Verfügung, bei denen unter anderem über handwerklich–technische Berufe informiert wurde. Nach dieser Phase der Berufsorientierung und Vorabschätzung der Eignung für die ÜBA sowie des Berufswunsches war in Wien für Lehrstellensuchende eine finale – maximal – viertägige Erprobung bei einer geeigneten ÜBA–Ausbildungseinrichtung vorgesehen. Ziele der Erprobung waren die Festigung des Berufswunsches und die Feststellung von noch erforderlichen Unterstützungsmaßnahmen. Die Ausbildungseinrichtung stellte im Rahmen der Erprobung fest, ob die Eignung der Jugendlichen

²² Startzeitpunkt der ÜBA war grundsätzlich im November.

²³ z.B. Jugendwerkstatt, A|B|O Jugend – Arbeit | Beratung | Orientierung

für die ÜBA und einen bestimmten Lehrberuf vorlag, und meldete dies mit einem Vorschlag zur ÜBA-Variante in einem Ergebnisbericht an die regionale Geschäftsstelle des AMS zurück.

Bei positiver Erprobung war von den Jugendlichen als Aufnahmevoraussetzung in die ÜBA eine schriftliche Bewerbung sowie ein Vorstellungsgespräch vorgesehen.

Die Ausbildungseinrichtung erstattete einen Vorschlag über die Aufnahme in die ÜBA. Die regionale Geschäftsstelle bot den Jugendlichen in der Folge den Eintritt in die ÜBA an.

- 22.2 Der RH hielt fest, dass im Rahmen der Vorbereitungsphase wesentliche Entscheidungen bezüglich der ÜBA getroffen wurden (wie die Wahl des Lehrberufs oder die ÜBA-Variante). Die Vorbereitungsmaßnahmen zur ÜBA waren essenziell, um potenzielle Teilnehmende an eine Lehrausbildung heranzuführen, ihre Eignung und ihr Interesse für bestimmte Lehrberufe abzuschätzen und auch weiterhin die Möglichkeiten der Aufnahme einer betrieblichen Lehrstelle zu prüfen.

Der RH empfahl dem Ministerium und dem AMS, im Lichte der vergleichsweise schlechten Erfolgsquoten und hohen Drop-out-Quoten der ÜBA besonderes Augenmerk auf die Vorbereitungsphase zu legen und verstärkt darauf zu achten, dass nur ausreichend vorbereitete Personen in eine ÜBA aufgenommen werden.

- 22.3 (1) Das Ministerium wies in seiner Stellungnahme auf rezente Bemühungen zur Verbesserung der Auswahl und Vorbereitung von Jugendlichen hin. So seien mit 1. Februar 2016 die vorbereitenden Maßnahmen, die der Teilnahme an einer beruflichen Ausbildung obligatorisch vorgeschaltet seien, einheitlich gestaltet und auf mindestens zehn Wochen und mindestens 25 Wochenstunden ausgedehnt worden. Als Best-Practice-Modell hätten hier die guten Vermittlungskennzahlen sowie die niedrigen Drop-out-Quoten der Landesgeschäftsstelle Steiermark gedient. Zusätzlich werde bei einem erheblichen Teil der Jugendlichen durch Angebote der „AusBildung bis 18“, wie Jugendcoaching oder AusbildungsFit, bereits vor Eintritt in Vorbereitungsmaßnahmen die berufliche Orientierung – oft mit hohem Praxisbezug – gut gefestigt, was zusätzlich zum Abbau von vorzeitigen Ausbildungsabbrüchen beitrage. Die unter der Federführung des Ressorts eingeführte Ausbildungsverpflichtung bzw. Ausbildung bis 18 zielen systemübergreifend darauf ab, ein differenziertes, individuell abgestimmtes Betreuungs- und Unterstützungsangebot im Interesse eines synergetischen und effizienzfördernden Zusammenwirkens der unterschiedlichen Angebote in diesem Bereich aufzubauen und anforderungsgerecht weiterzuentwickeln.

In der Bundesrichtlinie zur ÜBA vom 1. Juli 2020 seien die Inhalte der Vorbereitungsmaßnahmen (Kompetenzfeststellung durch standardisierte Testungen, berufliche Orientierung unter Einbezug betrieblicher Praktika sowie aktive Lehrstellensuche

und Bewerbungstraining unter Einbezug betrieblicher Praktika) festgeschrieben worden. Bereits in dieser Phase finde die Vermittlung auf betriebliche Lehrstellen statt. Die praxisorientierte und professionell begleitete Berufsorientierung in der Vorbereitungsphase steigere die Qualität der passgenauen Zuweisung und leiste somit bereits einen wichtigen Beitrag zur Verminderung der Drop-out-Quoten in den anschließenden Lehrgängen.

(2) Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH auch im Sinne des AMS sei. Es wies darauf hin, dass in der Bundesrichtlinie zur ÜBA eine Normierung der Vorbereitungsmaßnahmen stattgefunden habe, wobei die drei Ziele der ÜBA – Kompetenzfeststellung, berufliche Orientierung und Lehrstellensuche – festgelegt worden seien. Darüber hinaus gebe es in den Vorbereitungsmaßnahmen in geringerem Ausmaß die Möglichkeit, grundsätzliche Schuldefizite nachzuholen, was aber bei großen bestehenden Mängeln nicht in ausreichendem Maß möglich sein werde. Für diese Fälle gebe es im Vorfeld die Produktionsschulen, aber auch noch während der Teilnahme an den ÜBA-Lehrgängen unterstützenden Unterricht bei Sprach- und/oder Schuldefiziten. Grundsätzlich sei das AMS ständig bemüht, die angebotenen Vorbereitungsmaßnahmen auf regionaler Ebene zu verbessern, um eine zielgerichtete Zuweisung zu den ÜBA-Lehrgängen zu ermöglichen.

Rechtsbeziehungen

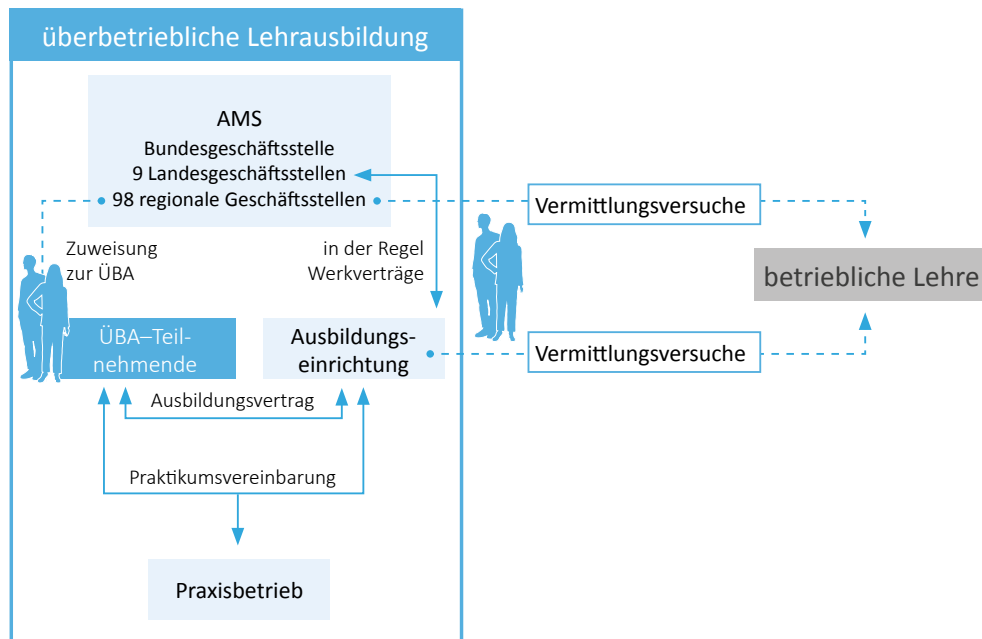
- 23.1 Bei Eintritt in die ÜBA schlossen die Ausbildungseinrichtungen mit den Teilnehmenden bzw. deren gesetzlichen Vertreterinnen und Vertretern einen Ausbildungsvertrag ab. Dieser bildete die Grundlage für die Teilnahme an der ÜBA und enthielt wechselseitige Rechte und Pflichten.

Die Ausbildungsverträge zwischen Ausbildungseinrichtung und Teilnehmenden liefen – wie in der Bundesrichtlinie zur ÜBA vorgezeichnet – für die ÜBA 1 über die gesamte Lehrzeit (in der Regel drei Jahre), für die ÜBA 2 über ein Jahr (für das laufende Ausbildungsjahr mit Verlängerungsmöglichkeit um jeweils ein Ausbildungsjahr).

Für die Praktika (**TZ 29**) schlossen die Ausbildungseinrichtung, ein Praktikumsbetrieb und die bzw. der Teilnehmende eine Praxisvereinbarung auf Dauer des Praktikums ab. In der Praxisvereinbarung verpflichtete sich der Praktikumsbetrieb zur Ausbildung der bzw. des Teilnehmenden; festgelegt wurden auch Informations- und Dokumentationspflichten. Die Teilnehmenden standen den Praktikumsbetrieben kostenlos zur Verfügung; die Betriebe erhielten allerdings auch keine finanzielle Abgeltung für ihre Ausbildungsleistung.

Die folgende Abbildung veranschaulicht die Rechtsbeziehungen zwischen AMS, Ausbildungseinrichtung, Teilnehmender bzw. Teilnehmendem und Praktikumsbetrieb:

Abbildung 12: Rechtsbeziehungen der überbetrieblichen Lehrausbildung



AMS = Arbeitsmarktservice
ÜBA = überbetriebliche Lehrausbildung

Quelle: RH

- 23.2 Der RH merkte an, dass der Abschluss von Ausbildungsverträgen in der ÜBA 1 über die gesamte Lehrzeit nicht der grundsätzlichen Konzeption der ÜBA als Auffangmaßnahme und der grundsätzlichen Zielsetzung der Vermittlung auf betriebliche Lehrstellen entsprach.

Im Sinne eines klaren Signals in Richtung der Zielsetzung, dass ÜBA-Teilnehmende in die betriebliche Lehre wechseln, empfahl der RH dem AMS, auch in der ÜBA 1 die Vertragsdauer der Ausbildungsverträge zwischen Ausbildungseinrichtung und Teilnehmenden auf ein Jahr mit Verlängerungsmöglichkeit zu befristen.

- 23.3 Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, diese Empfehlung mit der Bundesrichtlinie zur ÜBA vom 1. Juli 2020 realisiert zu haben.

Ausbildungsbeihilfe

- 24.1 Die Teilnehmenden erhielten eine Ausbildungsbeihilfe, die von der Ausbildungseinrichtung ausbezahlt und von dieser dem AMS weiterverrechnet wurde. Die Sozialversicherungsbeiträge für die Teilnehmenden wurden ebenfalls von der Ausbildungseinrichtung abgeführt und dem AMS weiterverrechnet.

Die Ausbildungsbeihilfe für ÜBA–Teilnehmende war in allen Lehrberufen gleich hoch und gebührte in Höhe der Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhalts²⁴ (**DLU**): In den ersten beiden Lehrjahren erhielten die ÜBA–Teilnehmenden eine Ausbildungsbeihilfe in Höhe der „kleinen DLU“ (2019: 332,40 EUR pro Monat), ab dem dritten Lehrjahr eine Ausbildungsbeihilfe in Höhe der „großen DLU“ (2019: 768 EUR pro Monat).

Die Ausbildungsbeihilfe in der ÜBA lag in der Regel deutlich unter der Lehrlingsentschädigung in der betrieblichen Lehre; letztere hing vom Lehrberuf ab.²⁵

Tabelle 7: Höhe der Ausbildungsbeihilfe im Vergleich zur Höhe der Lehrlingsentschädigung in ausgewählten Lehrberufen pro Monat

Lehrjahr	Ausbildungsbeihilfe für ÜBA–Teilnehmende	Lehrlingsentschädigung (Auswahl) für betriebliche Lehrlinge ¹			
		Friseur/Friseurin	Einzelhandelskaufmann/–frau (Schwerpunkt Allgemeiner Einzelhandel)	Metalltechniker/Metalltechnikerin (Metall– und Elektrogewerbe)	Koch/Köchin (Hotel– und Gastgewerbe)
		in EUR			
1. Lehrjahr	332	555	668	694	781
2. Lehrjahr	332	649	843	873	884
3. Lehrjahr	768	862	1.130	1.151	1.007
4. Lehrjahr ²	768	953	1.182	1.531	1.105

Stand Oktober 2019

ÜBA = überbetriebliche Lehrausbildung

Quelle: AMS; Zusammenstellung: RH

¹ kollektivvertragliche Mindestsätze netto inklusive anteilige Sonderzahlungen, gerundet auf ganze Zahlen

² Die Lehrzeit im Lehrberuf Metalltechniker/Metalltechnikerin betrug dreieinhalb bis vier Jahre. Bei den anderen angeführten Lehrberufen betrug die Lehrzeit drei Jahre; zu einem vierten Lehrjahr kam es bei Doppellehren.

- 24.2 Durch die betragsliche Differenz zwischen der Ausbildungsbeihilfe bei der ÜBA und der Lehrlingsentschädigung in der betrieblichen Ausbildung bestand ein finanzieller Anreiz für die ÜBA–Teilnehmenden, in eine betriebliche Lehre zu wechseln.

²⁴ Die Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhalts diente der Existenzsicherung während einer beruflichen Aus- oder Weiterbildung oder der Vorbereitung auf eine Arbeitsaufnahme.

²⁵ Betriebliche Lehrlinge hatten überdies Anspruch auf Sonderzahlungen (Weihnachtsremuneration, Urlaubszuschuss).

Vermittlung der Teilnehmenden während der überbetrieblichen Lehrausbildung

- 25.1 (1) Die Bundesrichtlinie zur ÜBA bestimmte für die ÜBA 1, dass die Ausbildungseinrichtungen in den Verträgen zu Vermittlungsbemühungen in ein betriebliches Lehrverhältnis verpflichtet werden „können“; für die ÜBA 2 nannte die Richtlinie die Vermittlung der Jugendlichen auf eine betriebliche Lehrstelle ausdrücklich als ein Ziel.

Sowohl aus den Vorgaben zur ÜBA und den Ergebnissen zum Arbeitsmarkterfolg als auch aus den Gesprächen im Zuge der Gebarungsüberprüfung zeigte sich, dass die grundsätzliche Zielsetzung der Vermittlung auf betriebliche Lehrstellen in der ÜBA 2 klarer im Vordergrund stand als bei der ÜBA 1; dies wurde auch durch den Abschluss von Ausbildungsverträgen mit den Teilnehmenden der ÜBA 1 über die gesamte Lehrzeit deutlich.

Eine Verpflichtung der Ausbildungseinrichtung, sich um die Vermittlung der Teilnehmenden auf betriebliche Lehrstellen zu bemühen, war in allen Verträgen des AMS Oberösterreich und des AMS Wien mit den Ausbildungseinrichtungen festgeschrieben.

(2) Das AMS Oberösterreich selbst unternahm in der Regel keine Vermittlungsversuche für ÜBA-Teilnehmende. ÜBA-Teilnehmende wurden beim AMS Oberösterreich auch grundsätzlich nicht im System des AMS für die Vermittlung freigeschaltet, d.h., Unternehmen mit offenen betrieblichen Lehrstellen erhielten grundsätzlich keine Information über die Verfügbarkeit von in der ÜBA ausgebildeten Personen, weil kein Inserat im eJob-Room des AMS²⁶ geschaltet wurde und die Teilnehmenden nicht für das „Service für Unternehmen“ des AMS freigeschaltet wurden.²⁷

Das AMS Wien schränkte seine Vermittlungsaktivitäten für Personen in ÜBA-Lehrgängen grundsätzlich nicht ein und schaltete ÜBA-Teilnehmende im System des AMS grundsätzlich für die Vermittlung frei.

- 25.2 Der RH anerkannte, dass das AMS Oberösterreich und das AMS Wien die Ausbildungseinrichtungen vertraglich ausdrücklich zur Vermittlung auf betriebliche Lehrstellen verpflichteten.

²⁶ Der eJob-Room des AMS ist eine online verfügbare Job- und Personalbörse, er vernetzt Lehrstellen- oder Arbeitssuchende mit Unternehmen. Darin sind u.a. Bewerbungen von Lehrstellen- oder Arbeitssuchenden für Unternehmen ersichtlich.

²⁷ Bundesweite Vorgaben des AMS sahen für alle Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen des AMS die Möglichkeit vor, für Teilnehmende die Versuche zur Vermittlung temporär zu beenden; diese Regelung ging nicht speziell auf die ÜBA als Maßnahme ein, galt jedoch auch für diese.

Er betonte allerdings kritisch, dass – wie aus den Erfolgsdaten deutlich wurde – eine Vermittlung auf betriebliche Lehrstellen nur aus der betriebsnäheren Ausbildungsvariante ÜBA 2 vergleichsweise gut gelang.

Aus Sicht des RH widersprach die Praxis in Oberösterreich, ÜBA–Teilnehmende im AMS–System für die Vermittlung grundsätzlich nicht freizuschalten, der Zielsetzung der Vermittlung in ein betriebliches Lehrverhältnis. Dem RH war bewusst, dass das AMS bei der ÜBA die Unterstützung von Teilnehmenden bei der Suche nach einer betrieblichen Lehrstelle vertraglich den Ausbildungseinrichtungen übertragen hatte. Er war allerdings der Ansicht, dass alle Möglichkeiten einer Vermittlung in eine betriebliche Lehre zu nutzen wären.

Der RH empfahl dem AMS und insbesondere dem AMS Oberösterreich, ÜBA–Teilnehmende grundsätzlich, d.h., wenn dies nicht aus besonderen im Einzelfall gegebenen Gründen unzumutbar ist, für die Vermittlung freizuschalten, sodass ÜBA–Teilnehmende im eJob–Room des AMS aufscheinen und durch das „Service für Unternehmen“ auf betriebliche Lehrstellen vermittelt werden können.

Er empfahl dem AMS, in der Bundesrichtlinie zur ÜBA auch für die ÜBA 1 klarzustellen, dass ein Ziel der Maßnahme in der Vermittlung der ÜBA–Teilnehmenden auf betriebliche Lehrstellen besteht, das sowohl vom AMS als auch von den Ausbildungseinrichtungen aktiv zu verfolgen ist.

- 25.3 Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung des RH, ÜBA–Teilnehmende grundsätzlich für die Vermittlung freizuschalten, aufzugreifen.

Die Empfehlung, für die ÜBA 1 klarzustellen, dass ein Ziel der Maßnahme in der Vermittlung der ÜBA–Teilnehmenden auf betriebliche Lehrstellen besteht, habe das AMS mit der Bundesrichtlinie zur ÜBA vom 1. Juli 2020 realisiert.

Sanktionen bei Fehlverhalten

- 26.1 (1) Im Falle disziplinären Fehlverhaltens galt – wie für betriebliche Lehrlinge – auch für ÜBA–Teilnehmende § 15 Berufsausbildungsgesetz: Demnach war eine vorzeitige Auflösung des Lehrverhältnisses insbesondere dann möglich, wenn die bzw. der Teilnehmende unentschuldig abwesend blieb oder wenn sie bzw. er Personal oder Kolleginnen bzw. Kollegen tätlich angriff, erheblich beleidigte, gefährlich bedrohte bzw. sich einer strafbaren Handlung schuldig machte.

(2) In der Bundesrichtlinie zur ÜBA und auch in den Verträgen zwischen AMS Wien und den Ausbildungseinrichtungen war klargestellt, dass die Teilnehmenden für unentschuldig ferngebliebene Tage keine Ausbildungsbeihilfe erhielten (die Teilnehmenden blieben in diesen Zeiten weiter sozialversichert). Weiters normierte die

Bundesrichtlinie zur ÜBA, dass Teilnehmende aus der ÜBA auszuschließen waren, wenn durch das unentschuldigte Fernbleiben der Erfolg der Maßnahme vereitelt wird.

Das AMS machte auf Ebene der Bundesgeschäftsstelle keine darüber hinausgehenden Vorgaben zum Vorgehen bei Fehlverhalten und auch keine Vorgaben zum Vorgehen bei gehäuften Krankenstandstagen von ÜBA-Teilnehmenden. Für den Fall der Ablehnung eines Beratungsgesprächs oder einer zumutbaren Lehrstelle vonseiten der bzw. des Teilnehmenden sah die Bundesrichtlinie zur ÜBA ausdrücklich vor, dass dies keine Konsequenzen nach sich zog.²⁸

(3) Das AMS Oberösterreich traf in seinen Verträgen mit den Ausbildungseinrichtungen Festlegungen für Fälle von unentschuldigtem Fernbleiben und gehäuften Krankenständen. So war ab dem zehnten unentschuldigten Fehltag je Ausbildungsjahr die zuständige regionale Geschäftsstelle zu informieren. Diese entschied im Einzelfall, ob die Ausbildung fortzusetzen oder abzubrechen war. Im Falle der Fortsetzung mussten jedenfalls mit der bzw. dem Teilnehmenden konkrete Vereinbarungen zur nachhaltigen Verhaltensänderung getroffen und eine schriftliche Verwarnung ausgestellt werden. Nach weiteren maximal zehn unentschuldigten Fehltagen erfolgte der Kursausschluss ohne Option auf Wiedereintritt in die ÜBA. Für gehäufte Krankenstände war vorgesehen, dass ab dem 25. Krankenstandstag im laufenden Ausbildungsjahr mit der zuständigen regionalen Geschäftsstelle zu klären war, ob die bzw. der Teilnehmende von der Ausbildungseinrichtung zum Berufsdiagnostischen Zentrum zur medizinischen Abklärung zu schicken war.

Das AMS Wien legte im September 2019 einen „Kriterien- und Konsequenzenkatalog“ fest mit dem Ziel, Handlungsverantwortliche zu benennen, ein Verwarnsystem zu etablieren und eine Übersicht darüber zu geben, welche Verhaltensweisen welche Konsequenzen nach sich ziehen können. Der Katalog stellte insbesondere klar, dass bei schweren Verstößen die AMS-Kontaktpersonen in der Landesgeschäftsstelle und der regionalen Geschäftsstelle umgehend zu informieren sind und bei schweren Verstößen ein unmittelbarer Kursausschluss möglich ist. Bei sonstigem Fehlverhalten musste jeweils umgehend schriftlich verwarnt werden, beim dritten Mal war ein Kursausschluss möglich. Der Katalog enthielt weiters eine Auflistung von als „schwer“ zu qualifizierenden Verstößen.

Für den Fall der Nicht-Akzeptanz einer geeigneten Lehrstelle sah der Katalog eine Verwarnung vor.

²⁸ Punkt 6.13 der Bundesrichtlinie zur ÜBA: „Die Ablehnung eines Beratungsgesprächs oder einer zumutbaren Lehrstelle zieht keine Konsequenzen nach sich.“ (in der Fassung vom 1. September 2018)

(4) Das AMS Wien führte statistische Aufzeichnungen zu Sanktionen, die gegenüber ÜBA-Teilnehmenden ausgesprochen wurden. Diese Statistik zeigte, dass es im Ausbildungsjahr 2018/19 in Wien 1.475 Verwarnungen und 315 Kursausschlüsse gab.

Das AMS Oberösterreich verfügte über keine vergleichbaren statistischen Aufzeichnungen.

- 26.2 Der RH anerkannte, dass die Verträge zwischen AMS und den Ausbildungseinrichtungen sowohl in Oberösterreich als auch in Wien Regelungen zum Vorgehen im Falle von unentschuldigten Fehlzeiten enthielten.

Aus Sicht des RH stellte der Kriterien- und Konsequenzenkatalog in Wien – in Konkretisierung der allgemeinen Festlegungen des § 15 Berufsausbildungsgesetz – eine praktikable Handlungsanleitung im konkreten Disziplinarfall dar. In Oberösterreich waren dagegen die Vorgaben hinsichtlich der Anzahl der Fehltage konkreter.

Der RH erachtete es jedoch als inadäquat, dass das AMS – je nach Landesgeschäftsstelle – für vergleichbares Fehlverhalten und für das Vorgehen bei langen Krankheitsabwesenheiten im Detail unterschiedliche Konsequenzen und Maßnahmen vorsah.

Der RH empfahl dem AMS, um ein bundesweit einheitliches Vorgehen bei disziplinären Verfehlungen sicherzustellen, eine bundeseinheitliche Handlungsanleitung für das Vorgehen bei Fehlverhalten (z.B. bei unentschuldigtem Fernbleiben) der ÜBA-Teilnehmenden zu erlassen. Der RH empfahl weiters eine einheitliche Meldeverpflichtung bei langen bzw. gehäuften Krankheitsabwesenheiten, um zeitgerecht abklären zu können, ob der Maßnahmenenerfolg weiterhin erreicht werden kann.

Der RH erachtete die Festlegung der Bundesrichtlinie zur ÜBA, dass die Ablehnung eines Beratungsgesprächs oder einer zumutbaren Lehrstelle durch Teilnehmende keine Konsequenzen nach sich ziehen dürfe, im Lichte der Zielsetzung der ÜBA, Teilnehmende in ein betriebliches Lehrverhältnis zu vermitteln, als nicht zweckmäßig.

Der RH empfahl dem AMS, diese Bestimmung in der Bundesrichtlinie zur ÜBA zu adaptieren, da sie im Widerspruch zu der Zielsetzung der Vermittlung aus der ÜBA auf betriebliche Lehrstellen stand.

- 26.3 Das AMS führte in seiner Stellungnahme aus, dass Ausbildungsverhältnisse in der ÜBA Lehrverhältnissen bei Betrieben gleichzusetzen seien und für die Auflösung von Ausbildungsverhältnissen sinngemäß § 15 Berufsausbildungsgesetz gelte. Dieser sei in manchen Punkten (z.B. Diebstahl) präzise, sehr oft jedoch nicht (mehrmaliges Ermahnen nach Pflichtverletzung). Somit gebe es hier einen vom Gesetzgeber gewollten Ermessensspielraum, der sich nach Ansicht des AMS sehr schwer bis gar

nicht in eine bundeseinheitliche Handlungsanleitung festschreiben lasse. Die Judikatur lasse den Schluss zu, dass Entscheidungen in Zusammenhang mit dem jeweiligen Sachverhalt zu bringen und Generalisierungen nur schwer möglich seien. Ein strenges und reglementiertes Vorgehen würde die ohnehin große Anzahl von Drop-outs noch weiter verschärfen und letztlich auch die Jugendlichen auf ihrem Weg zu einer beruflichen Ausbildung nicht unterstützen.

Das AMS Burgenland und das AMS Wien hätten trotzdem versucht, eine „Handlungsanleitung“ zu erstellen, die zumindest Vorgaben über Meldeabläufe umfassen und Entscheidungsinstanzen definieren würde. Die Unterlagen seien den Landesgeschäftsstellen in der ÜBA-Tagung im Juni 2019 präsentiert und es sei der Beschluss gefasst worden, dass diese als Empfehlung auch von den anderen Landesgeschäftsstellen genutzt und umgesetzt werden sollen. Die Bundesrichtlinie zur ÜBA beinhalte nun in den Erläuterungen ein Kapitel, das sich auf die vorzeitige Auflösung von Ausbildungsverhältnissen beziehe.

Bezüglich unentschuldigter Fernbleibens gebe es die bundesweit eindeutige Regelung, dass für diese Tage keine Beihilfe gebühre. Eine Entscheidung, ab wann es wegen (mehrmaligen) unentschuldigter Fernbleibens zu einem Ausschluss komme, sei individuell zu fällen.

Zu der vom RH empfohlenen einheitlichen Meldeverpflichtung bei langen bzw. gehäuften Krankenstandsabwesenheiten verwies das AMS auf § 13 Abs. 3 Berufsausbildungsgesetz. Der Gesetzgeber gehe davon aus, dass das Ausbildungsziel erst bei einer Abwesenheit im Ausmaß von vier Monaten (durchgängig oder zusammen gerechnet in einem Lehrjahr) nicht mehr erreicht werden könne. Bestehe eine längere Abwesenheit, so könne die Lehrzeit verlängert werden, wenn der Lehrling nicht unfähig werde, den Lehrberuf weiter zu erlernen. Das AMS werde die Empfehlung des RH unter diesen gesetzlichen Vorgaben umsetzen.

Die vom RH empfohlene Adaptierung der Bestimmung in der Bundesrichtlinie zur ÜBA, wonach die Ablehnung eines Beratungsgesprächs oder einer zumutbaren Lehrstelle durch Teilnehmende keine Konsequenzen nach sich ziehen dürfe, habe das AMS bereits mit der Bundesrichtlinie zur ÜBA vom 1. Juli 2020 realisiert.

Ausbildungseinrichtungen

Planung der Ausbildungsplätze

27.1 (1) Die jährliche Planung für die ÜBA erfolgte sowohl auf Ebene der Bundesgeschäftsstelle als auch auf Ebene der Landesgeschäftsstellen. Basis für die Planung der Ausbildungsplätze waren eine jährlich erstellte externe Studie²⁹ zu den Entwicklungen und zukünftigen Anforderungen des Lehrstellenmarkts sowie Erhebungen der Landesgeschäftsstellen des AMS über den Bedarf an Ausbildungsplätzen. Die Bundesgeschäftsstelle nahm eine Aufteilung der Mittel auf die Bundesländer unter Bedachtnahme auf das Verhältnis von offenen Lehrstellen und Lehrstellensuchenden je Bundesland vor.

(2) Folgende Gesichtspunkte waren bei der Planung der ÜBA–Ausbildungsplätze beim AMS Oberösterreich und beim AMS Wien wesentlich:

- die Gegebenheiten des betrieblichen Lehrstellenmarkts und die Bedürfnisse von Unternehmen,
- die Interessen der Jugendlichen für bestimmte Lehrberufe,
- der Auslastungsstand der laufenden ÜBA–Projekte und die Einschätzung der Ausbildungseinrichtungen, wie viele Teilnehmende in den Lehrgängen im nächsten Ausbildungsjahr weiter zu betreuen sein werden sowie
- das Angebot, das die Ausbildungseinrichtungen bieten konnten.

Das AMS Wien achtete bei seinen Planungen für die Ausbildungsjahre 2018/19 und 2019/20 auf eine Verstärkung des Angebots in der betriebsnäheren Ausbildungsform ÜBA 2. Weiters strebte das AMS Wien eine Erhöhung des Frauenanteils in der ÜBA an; dies u.a. durch verstärkte Beauftragung von Lehrausbildungen mit Mädchenschwerpunkt.

Die Planung im AMS Oberösterreich erfolgte grundsätzlich bezirksweise; im AMS Wien nach Berufsobergruppen (TZ 29).

(3) Die ÜBA wurde auch in Regionen mit niedriger Lehrstellenandrangsziffer (mehr Lehrstellen als Lehrstellensuchende) angeboten, da bestimmte Personengruppen auch bei günstigem Lehrstellenmarkt – etwa aufgrund von Leistungs- und sozialen Einschränkungen – keine passende Lehrstelle fanden und die ÜBA als Auffangnetz benötigten. Nach den Feststellungen des RH war das ÜBA–Angebot in Bundesländern mit günstigem Lehrstellenmarkt tendenziell geringer als in Bundesländern mit hohen Lehrstellenandrangsziffern: So besuchten in Oberösterreich 1 % der 15– bis

²⁹ Synthesis Forschung Gesellschaft m.b.H.: Lehrlingsausbildung: Angebot und Nachfrage

24-jährigen Wohnbevölkerung eine ÜBA, in Wien dagegen 3 % der 15– bis 24-jährigen Wohnbevölkerung.

- 27.2 Der RH anerkannte, dass die Ressourcenplanung für die ÜBA auf strukturiert erhobenen Daten beruhte.

Er wies darauf hin, dass die Planung von Ausbildungsplätzen je Bezirk in Oberösterreich sehr kleinteilig und wenig geeignet war, einen bezirksübergreifenden Austausch und Ausgleich der Lehrstellensuchenden zu befördern.

Der RH empfahl dem AMS und insbesondere dem AMS Oberösterreich, die ÜBA-Planung nicht primär nach Bezirken, sondern nach zweckmäßig zusammengefassten Regionen – etwa unter Bedachtnahme auf die Erreichbarkeit – vorzunehmen; auch bundesländerübergreifende regionale Planungen wären zu erwägen.

Der RH empfahl dem AMS und insbesondere dem AMS Wien, bei der Planung des ÜBA-Angebots in den verschiedenen Ausbildungsvarianten – im Sinne der Zielvorgaben und im Sinne der deutlich besseren Arbeitsmarktergebnisse – die betriebsnäheren Ausbildungsvarianten (ÜBA 2 bzw. die entsprechenden Sonderformen) weiter zu forcieren.

- 27.3 Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das AMS Oberösterreich die Empfehlung des RH aufnehmen und in der Planung größere Regionen als bisher zusammenfassen werde.

Zur Frage der Planung des ÜBA-Angebots in den verschiedenen Ausbildungsvarianten verwies das AMS auf seine Stellungnahme zu TZ 19, wonach die ÜBA ein teilweise historisch gewachsenes Angebot sei, das sich von Anbeginn an den regionalen Gegebenheiten orientiert habe; auch sei berücksichtigt worden, ob es in den Bundesländern betriebliche Lehrwerkstätten gegeben habe, die für die ÜBA nutzbar gewesen seien. Das AMS Wien sei jedoch bestrebt, das Angebot an ÜBA 2-Plätzen stetig zu erhöhen.

Beauftragung der Ausbildungseinrichtungen

- 28.1 (1) Die Beauftragung der Ausbildungseinrichtungen erfolgte in der Regel mit Werkverträgen auf Basis von Ausschreibungen der Landesgeschäftsstellen (Auszahlungssumme des AMS für die ÜBA im Jahr 2018 173,55 Mio. EUR).

Wurde die ÜBA in einem der in der Vorstandsrichtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen genannten „Ausbildungszentren“ durchgeführt, für die das AMS auch investive Beihilfen geleistet hatte, hatten die Vereinbarung und Abgeltung von ÜBA-Leistungen über Förderverträge zu erfolgen.

(2) Soweit das AMS die ÜBA mit Werkvertrag beauftragte, unterlag es hinsichtlich der Übertragung der Durchführung von Bildungsmaßnahmen an externe Auftragnehmer dem Bundesvergabegesetz in seiner jeweils gültigen Fassung. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung galten für die Beauftragung der ÜBA mit Werkvertrag das Bundesvergabegesetz 2018 sowie zwei Richtlinien des AMS aus 2018 (Vorstandsrichtlinien zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen und Bundesrichtlinie zur ÜBA).³⁰

Die ÜBA war als administrative Dienstleistung im Sozial- und Bildungsbereich einzuordnen und fiel in den Anwendungsbereich des § 151 Bundesvergabegesetz 2018 (davor: § 141 Bundesvergabegesetz 2006), der für diese Beauftragungen ein verdünntes Vergaberegime erlaubte; die Grundsätze des Vergabeverfahrens, wie Gleichbehandlung aller Bieter, Nichtdiskriminierung, Verhältnismäßigkeit, Transparenz sowie freier und lauterer Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit, galten jedoch auch für die Vergabe der ÜBA. Die Leistungen waren damit grundsätzlich in einem Verfahren mit mehreren Unternehmen zu vergeben, in dem ein angemessener Grad an Öffentlichkeit zu gewährleisten war.

(3) Die beiden Richtlinien des AMS enthielten Vorgaben zum Vergabeprozess und allgemeine Qualitätsanforderungen; insbesondere enthielten sie Vorgaben zur Planung und Durchführung der Vergabe sowie der Bewertung der Angebote. Keine Festlegungen trafen die Richtlinien zur Frage der geografischen Breite der Ausschreibungen (Bezirke versus Regionen) oder zur Frage einer allfälligen Zusammenfassung von verschiedenen ÜBA-Varianten. Zur Abrechnung enthielt die Bundesrichtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen bei Bildungsträgern zwar Vorgaben, aufgrund einer Sonderregelung für Wien bestanden in der Praxis allerdings unterschiedliche Kriterien der Entgeltbemessung, z.B. Abgeltungen und Abrechnung je Maßnahmenstunde wie in Oberösterreich oder je Teilnehmertag wie in Wien. Standardisierte Vertragsmuster bestanden auf Bundesgeschäftsstellen-Ebene nicht.

(4) Im Sinne der gesetzlichen und AMS-internen Vorgaben hatte das AMS Oberösterreich alle ÜBA-Verträge und das AMS Wien den überwiegenden Teil der ÜBA-Verträge in – an offene Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich angelehnten – „Standardverfahren“ ausgeschrieben.

Im Einzelnen unterschieden sich die Ausgestaltung der Ausschreibungen und Vertragsgestaltung zwischen dem AMS Oberösterreich und dem AMS Wien deutlich (TZ 29).

³⁰ Die gesetzliche Grundlage für die im Zuge der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung überprüften Ausschreibungen war das Bundesvergabegesetz 2006; bei den vergebenen Leistungen handelte es sich um nicht prioritäre Dienstleistungen im Sinne des § 141 Bundesvergabegesetz 2006.

- 28.2 Der RH gab zu bedenken, dass die Vorgaben zur Durchführung der Vergabeverfahren für die ÜBA nicht ausreichen, um eine einheitliche Vertragsgestaltung zur ÜBA im AMS zu gewährleisten. Auch bestanden im AMS keine Mustervertragstexte. Das Fehlen einheitlicher Ausschreibungs- und Vertragsstrukturen führte zur Unübersichtlichkeit der Vertragslandschaft.

Der RH empfahl dem AMS im Sinne der besseren Übersicht und der effizienten administrativen Abwicklung, in den relevanten Richtlinien des AMS die zulässigen Modelle der Entgeltbemessung klarzustellen, sich in einem Erfahrungsaustausch der Bundesgeschäftsstelle mit den Landesgeschäftsstellen mit der Optimierung von Ausschreibungen in Bezug auf deren regionalen Umfang und die Zusammenfassung der ÜBA-Varianten auseinanderzusetzen sowie Mustervertragstexte zu entwickeln.

- 28.3 Das AMS hielt in seiner Stellungnahme fest, dass der RH in seiner Gebarungsüberprüfung zwei Bundesländer ausgewählt habe, die völlig entgegengesetzte Strukturen aufwiesen: Oberösterreich sei ein Flächenbundesland – Wien eine Großstadt. Beide Bundesländer hätten ihre ÜBA entsprechend diesen Strukturen über die Jahre entwickelt. In den Erfahrungsaustauschen der vergangenen Jahre habe sich immer wieder herausgestellt, dass Vergleiche nur sehr schwer möglich seien. Es sei auch anzumerken, dass trotz der so unterschiedlichen Systeme in Wien und Oberösterreich die durchschnittlichen Kosten pro Teilnehmertag der letzten vier Ausbildungsjahre in Wien nur um 3 % höher als in Oberösterreich gewesen seien. Den Vorschlag der Auseinandersetzung mit den Unterschiedlichkeiten in der nächsten ÜBA-Tagung mit den Landesgeschäftsstellen greife das AMS auf.

- 28.4 Aus Sicht des RH ist ein Erfahrungsaustausch der Bundesgeschäftsstelle mit den Landesgeschäftsstellen mit dem Ziel der Optimierung von Ausschreibungen und einer besseren Übersichtlichkeit der Vertragslandschaft zweckmäßig.

- 29.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl und Art der Verträge sowie über die wesentlichen Unterschiede in der Ausschreibung und Beauftragung zwischen dem AMS Oberösterreich und dem AMS Wien:

Tabelle 8: Ausschreibung und Beauftragung – AMS Oberösterreich und AMS Wien

	AMS Oberösterreich	AMS Wien
Anzahl und Art der Verträge	59 Einzelwerkverträge auf Basis von Ausschreibungen mit insgesamt sieben verschiedenen Vertragspartnern	• sieben Berufsobergruppen–Werkverträge auf Basis von Ausschreibungen • ein Berufsobergruppen–Fördervertrag (Berufliches Ausbildungszentrum Wien – Berufsförderungsinstitut Wien) • ein Rahmenvertrag mit sechs laufenden Lehrgängen im Bereich Metall– und Elektrotechnik mit einer Stiftung der ÖBB–Infrastruktur AG auf Basis einer Inhouse–Vergabe • ein Werkvertrag Teilqualifizierung Kfz • drei weitere Förderverträge für ÜBA in Ausbildungszentren
Zuschlagskriterien – Gewichtung	50 % Qualität, 50 % Preis	60 % Qualität, 40 % Preis
wesentliche Konzeption der Ausschreibungen und der Werkverträge	Ausschreibung und Verträge je Bezirk und getrennt nach ÜBA 1 und nach ÜBA 2 (einschließlich Sonderform Teilqualifizierung)	in der Regel Ausschreibung und Vertragsgestaltung je Berufsobergruppe für alle ÜBA–Ausbildungsvarianten
Vertragsdauer	befristet auf ein Jahr mit Option der Verlängerung um jeweils ein Lehrjahr	unbefristet mit jährlicher Kündigungsmöglichkeit (sechs Monate Kündigungsfrist)
Kriterium der Entgeltbemessung und –abrechnung	Pauschale je Maßnahmenstunde	• in der Regel Pauschale je Teilnehmertag und ÜBA–Variante • für die Förderungen Abrechnung nach Eckkosten

AMS = Arbeitsmarktservice
ÜBA = überbetriebliche Lehrausbildung
Stand Mitte 2019

Quelle: RH

- (2) Folgende Spezifika der Ausschreibung und Beauftragung waren in Oberösterreich feststellbar (Auszahlungssumme für die ÜBA im Jahr 2018 im Bereich des AMS Oberösterreich 22,47 Mio. EUR):

(a) Das AMS Oberösterreich (Landesgeschäftsstelle) schrieb die Verträge mit den Ausbildungseinrichtungen bezirksweise aus. Dabei schrieb es die ÜBA 1 getrennt von der ÜBA 2 (einschließlich der Sonderform Teilqualifizierung in der ÜBA 2) aus. Die Ausschreibungen umfassten jeweils das erste Lehrjahr (einschließlich einer Berufsorientierung), mit der Option auf Verlängerung bei ordnungsgemäßer Durchführung des ersten Lehrjahres um jeweils ein Lehrjahr.

In Oberösterreich waren in etwa zwei Drittel der Fälle ein Angebot, in etwa einem Drittel der Fälle zwei Angebote eingelangt. Die letzte Ausschreibung im überprüften

Zeitraum erfolgte in Oberösterreich im Jahr 2018 für zwei Ausbildungslehrgänge in der ÜBA 1.

Die Zuschlagskriterien gewichtete das AMS Oberösterreich in den Ausschreibungen mit 50 % für die Qualität (eingesetztes Lehr- und Betreuungspersonal, Konzept sowie Gender- und Diversity-Kompetenz) und 50 % für den Preis.

(b) Mitte 2019 bestanden beim AMS Oberösterreich 59 ÜBA-Verträge, die das AMS Oberösterreich vergeben hatte.³¹

Die 59 ÜBA-Verträge des AMS Oberösterreich wurden mit insgesamt sieben verschiedenen Vertragspartnern abgeschlossen, die zum Teil in unterschiedlichen Anbieterkonstellationen, wie Bietergemeinschaften, auftraten. Einer dieser Vertragspartner kam bei 33 Verträgen zum Zug.

Die Höhe der finanziellen Abgeltung richtete sich in Oberösterreich nach den erbrachten Maßnahmenstunden.

(c) Das AMS Oberösterreich passte die Verträge laufend durch Reduktionen bzw. Zusammenlegungen von Kursen und Trainerstunden an, wenn dies aufgrund von geringeren Teilnehmerzahlen notwendig wurde (Änderungs-Auftragsschreiben).

(3) Folgende Spezifika der Ausschreibung und Beauftragung waren in Wien feststellbar (Auszahlungssumme für die ÜBA im Jahr 2018 im Bereich des AMS Wien 82,47 Mio. EUR):

(a) 78 %³² des ÜBA-Aufwands des AMS Wien betrafen Werkverträge, die das AMS Wien (Landesgeschäftsstelle) auf Basis von Ausschreibungen vergeben hatte (bezogen auf das Ausbildungsjahr 2018/19). Zuletzt führte das AMS Wien im Jahr 2015 Ausschreibungen durch.

Das AMS Wien schrieb die Verträge unbefristet aus mit jährlicher Kündigungsmöglichkeit des AMS ohne Angabe von Gründen (Kündigungsfrist von sechs Monaten), wobei die beauftragten Ausbildungseinrichtungen verpflichtet waren, dem AMS Wien jährlich ein Budget zur Genehmigung vorzulegen.

Das AMS Wien schrieb im Zuge der Vergabe im Jahr 2015 erstmals nach Berufsobergruppen aus. Das betraf sieben Berufsobergruppen, die jeweils mehrere Lehrberufe sowie alle ÜBA-Varianten abdeckten. Damit sollte die Durchlässigkeit zwischen den einzelnen ÜBA-Varianten und auch zwischen den Berufen in den Berufsobergruppen

³¹ Dazu kamen neun ÜBA-Verträge, die das Land Oberösterreich vergeben hatte.

³² 73,52 Mio. EUR bezogen auf das Ausbildungsjahr 2018/19

erhöht und die Ausbildung verbreitert werden. Ziel war es, mit den Berufsobergruppen thematisch zusammenpassende Berufe zusammenzufassen, wobei sich die Zusammensetzung der Berufsgruppen an den Berufsobergruppen im Berufsinformations-Computer der Wirtschaftskammer Österreich orientierte.

Bei den sieben durchgeführten Ausschreibungen gab es für eine Ausschreibung drei Angebote, für eine weitere Ausschreibung zwei Angebote und für die übrigen fünf Ausschreibungen jeweils nur ein Angebot. Insgesamt beteiligten sich zwölf unterschiedliche Unternehmen in unterschiedlichen Konstellationen (Einzelangebot, Bietergemeinschaft, Subunternehmer) an den Ausschreibungen.

Die Zuschlagskriterien gewichtete das AMS Wien in den Ausschreibungen mit 60 % für Qualität (Personal, Konzept und Ausstattung) und mit 40 % für den Preis.

(b) Mitte 2019 bestanden in Wien neun Werkverträge mit insgesamt acht unterschiedlichen Vertragspartnern, die zum Teil in mehreren Werkverträgen – alleine bzw. in Bietergemeinschaften – Vertragspartner waren, sowie vier Förderverträge mit vier unterschiedlichen Vertragspartnern, von denen zwei auch Vertragspartner der Werkverträge waren.

Die finanzielle Abgeltung erfolgte in Wien bei den Werkverträgen für Berufsobergruppen je Teilnehmerin bzw. Teilnehmer und Tag. Förderungen wurden auf Basis der nachzuweisenden Echkosten abgerechnet.

Das AMS Wien zahlte darüber hinaus seit Beginn der Laufzeit bei den Werkverträgen für Berufsobergruppen eine Vermittlungsprämie in der Höhe von 120 Teilnehmer-tagen für die Vermittlung in ein nachhaltiges Lehrverhältnis aus, wenn dieses mehr als drei Monate und somit über die Probezeit hinaus bestand. Zu den Auswirkungen dieser Vermittlungsprämie lagen nach Angaben des AMS Wien noch keine Erkenntnisse vor.

(c) In Wien war für die Berufsobergruppenverträge durch die Art der Vertragsgestaltung (Begrenzung des maximalen Auszahlungsbetrags, Durchlässigkeit zwischen den ÜBA-Varianten und Abrechnung je Teilnehmerin bzw. Teilnehmer) eine Vertragsanpassung bei Rückgang der Teilnehmenden nicht laufend notwendig. Vertragsanpassungen erfolgten in Wien zu den Abgeltungen und Abrechnungsmodalitäten im Zuge der jährlichen Planung des Budgets der Ausbildungseinrichtungen mit Sideletter.

- 29.2 Der RH hielt fest, dass der Bietermarkt im Bereich der ÜBA klein war. Dies lag daran, dass ÜBA-Leistungen nur vom AMS – allenfalls gemeinsam mit den Bundesländern – nachgefragt wurden und dass es – aufgrund der Infrastruktur- und Personalanforderungen – auch nur eine stark begrenzte Anzahl von Anbietern dieser Leistungen gab.

In der Mehrzahl der Fälle hatte es bei Ausschreibungen des AMS Oberösterreich zur ÜBA nur einen Bieter gegeben und mit einzelnen Vertragspartnern bestand eine Vielzahl von Verträgen. Auch beim AMS Wien langte bei mehr als zwei Drittel der Ausschreibungen nur ein Angebot ein und Ausbildungseinrichtungen waren teilweise in mehreren Verträgen Vertragspartner (vielfach in Bietergemeinschaften).

Der RH kritisierte, dass die Art der Ausschreibungs- und Vertragsgestaltung in Oberösterreich zur Unübersichtlichkeit der Vertragslage führte (59 unterschiedliche Verträge).

Der RH empfahl dem AMS und insbesondere dem AMS Oberösterreich, die Verträge mit den Ausbildungseinrichtungen nicht primär nach Bezirken, sondern nach zweckmäßig zusammengefassten Regionen auszuschreiben und auch die verschiedenen ÜBA-Varianten – soweit zweckmäßig – gemeinsam auszuschreiben, um so die Durchlässigkeit des Systems und das Management des Angebots zu erleichtern.

29.3 Das AMS sagte die Umsetzung zu.

Vertragsinhalte – Pflichten der Ausbildungseinrichtungen

30.1 (1) Die Grundanforderungen an die Vertragsinhalte mit den Ausbildungseinrichtungen waren in der Bundesrichtlinie zur ÜBA festgelegt. Weitere Qualitätskriterien für Bildungsmaßnahmen fanden sich in allgemeiner Form in der Vorstandsrichtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen.

Wesentlicher Vertragsinhalt war die Vermittlung einer bestimmten Lehrausbildung gemäß den jeweiligen Ausbildungsvorschriften; für die ÜBA 2 zusätzlich die Bereitstellung einer facheinschlägigen Ausbildung in Praxisbetrieben. Nach der Bundesrichtlinie zur ÜBA waren bei der ÜBA 1 Praktika zulässig, jedoch nicht zwingend vorgesehen.

Hinsichtlich der in einem einzelnen Betrieb maximal möglichen Praktikumsdauer sah die Bundesrichtlinie zur ÜBA vor, dass diese jeweils vom Landesdirektorium festzulegen war.

Die Bundesrichtlinie zur ÜBA sah darüber hinaus die Vereinbarung begleitender Unterstützungsmaßnahmen vor; so waren bei Bildungs- oder Verhaltensdefiziten Fördermaßnahmen (z.B. Deutschunterricht) und/oder sozialpädagogische Betreuung für die Teilnehmenden vorzusehen. Sie hielt auch fest, dass ergänzend zu den fachlichen Inhalten gesundheitsfördernde Maßnahmen für Jugendliche in den Lehrgängen angeboten werden konnten.

(2) Die Verträge mit den Ausbildungseinrichtungen in Oberösterreich und Wien nannten als wesentliche Leistungen den Abschluss von Ausbildungsverträgen mit den Teilnehmenden und – je Bundesland im Detail unterschiedlich formulierte – Dokumentations– und Berichtspflichten.

Die beiden AMS–Landesgeschäftsstellen nannten in den Verträgen – mit etwas unterschiedlichen Formulierungen und unterschiedlichen Zielwerten – folgende Ziele:

- Bearbeitung und Beseitigung jener Probleme, die einer Lehrstellenaufnahme bzw. Arbeitsaufnahme entgegenstehen,
- nachhaltige Vermittlung auf betriebliche Lehrstellen und
- Abschluss der Ausbildung mit einer positiven Lehrabschlussprüfung.

Das AMS Wien betonte in den Verträgen weiters explizit das Ziel der Drop–out–Prävention.

Sollten Ziele nicht erreicht werden, so führte dies in der Abrechnungspraxis des AMS Oberösterreich und des AMS Wien zwar zu keiner Preisreduktion, war aber für die Weiterbeauftragung der Ausbildungseinrichtung relevant.

Die Verträge verpflichteten die Ausbildungseinrichtungen darüber hinaus zu einer Reihe von – je Bundesland unterschiedlich ausformulierten – Begleitleistungen, wie etwa Deutschkursangeboten und Nachhilfeangeboten bei Problemen in der Berufsschule, Bewerbungstraining und sozialpädagogische Betreuung. Welche Begleitleistungen die Ausbildungseinrichtungen konkret anboten und vertraglich vereinbart wurden, hing jeweils vom vorgelegten Konzept der Ausbildungseinrichtung ab. Diese Konzepte divergierten sowohl innerhalb der Landesgeschäftsstellen als auch zwischen den Bundesländern bezüglich Inhalt und Umfang.

Hinsichtlich der Bereitstellung von Praktika für die ÜBA–Teilnehmenden schrieb das AMS Oberösterreich in seinen ÜBA 1–Verträgen zwei bis drei Schnupperpraktika von der Dauer von je zwei bis maximal drei Tagen in Ausbildungsbetrieben im ersten Lehrjahr und vier Wochen (bei höchstens zwei Betrieben) in den weiteren Lehrjahren vor. Das AMS Wien sah in den die ÜBA 1 betreffenden Verträgen Praktika (bei einem oder mehreren Betrieben) von mindestens vier Wochen im ersten Lehrjahr und mindestens zwölf Wochen in den weiteren Lehrjahren vor.

Die in einem einzelnen Betrieb maximal mögliche Praktikumsdauer für alle ÜBA–Varianten legte das AMS Oberösterreich mit sechs Monaten pro Lehrjahr und das AMS Wien mit maximal 20 Wochen pro Lehrjahr fest.

(3) In den Jahren 2018 und 2019 finanzierte das Ministerium zusätzliche Begleit- und Unterstützungsleistungen zur ÜBA (2018: rd. 6 Mio. EUR für z.B. Trainerweiterbildung, Elternberatung, sportliche Aktivitäten, Gesundheitsförderung), mit dem Ziel, die Abbruchquote zu senken sowie den Ausbildungs- und Vermittlungserfolg zu verbessern.

- 30.2 (1) Dem RH war bewusst, dass sich Begleitmaßnahmen nach dem Bedarf der Teilnehmenden zu richten hatten und Praktika nur dann angeboten werden konnten, wenn entsprechende Betriebe gefunden werden konnten. Er gab allerdings zu bedenken, dass die knappen Vorgaben der Bundesrichtlinie zu unterschiedlichen Ausschreibungen der Landesgeschäftsstellen und zu unterschiedlichen Vertragsinhalten führten und damit nicht sicherstellten, dass den Teilnehmenden der ÜBA österreichweit ein qualitativ gleichwertiges Angebot zur Verfügung stand.

Der RH empfahl dem AMS, in einem Erfahrungsaustausch der Bundesgeschäftsstelle mit den Landesgeschäftsstellen ein Set an zweckmäßigen Begleitleistungen sowie Vorgaben zum Umfang dieses Angebots zu entwickeln, um österreichweit ein qualitativ gleichwertiges ÜBA-Angebot sicherzustellen. Er empfahl insbesondere, die notwendigen Begleitleistungen für die ÜBA schon in der Ausschreibung konkret festzulegen.

Der RH empfahl dem Ministerium und dem AMS in diesem Zusammenhang, auch die vom Ministerium zusätzlich finanzierten Begleit- und Unterstützungsangebote im Rahmen der ÜBA auf ihre Zweckmäßigkeit und Zielerreichung zu untersuchen. Jene zusätzlich finanzierten Begleit- und Unterstützungsangebote, die sich als erfolgreich erweisen, wären in die ÜBA standardmäßig zu integrieren und gleichzeitig wären – zwecks Kostenbegrenzung – weniger erfolgreiche Begleit- und Unterstützungsmaßnahmen zurückzunehmen.

(2) Der RH war der Ansicht, dass sowohl für die Frage der maximal möglichen Praktikumsdauer in einem Betrieb als auch für die Frage der für eine adäquate Ausbildung notwendigen Mindestpraxiserfahrung der Teilnehmenden (ÜBA 1 und IBA 1) bundeseinheitliche Vorgaben zweckmäßig wären. Vorgaben des AMS zur Begrenzung der Dauer des in einem Betrieb möglichen Praktikums erachtete der RH als zweckmäßig, um nicht Fehlanreize im Sinne einer Konkurrenz zur Ausbildung eigener Lehrlinge im Betrieb zu schaffen. Vorgaben zu Mindestzeiten an Praktika, das betrifft die ÜBA 1 und die IBA 1, erachtete er als zweckmäßig, um den für eine spätere Berufsausübung notwendigen Anteil an Praxiserfahrung in Betrieben sicherzustellen.

Der RH empfahl dem AMS, auf Bundesgeschäftsstellen-Ebene eine Begrenzung der Dauer des in einem einzelnen Betrieb möglichen Praktikums festzulegen sowie Mindestzeiten an Praktika für ÜBA-Teilnehmende verpflichtend vorzuschreiben (unter Umständen differenziert nach Lehrausbildung und Lehrjahr).

- 30.3 (1) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass für die Kalenderjahre 2018 und 2019 dem AMS zusätzliche Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Untergliederung 20) von 12 Mio. EUR bzw. 15 Mio. EUR zugewiesen worden seien, an welche eine Zielvorgabe gemäß § 59 Arbeitsmarktservicegesetz geknüpft war. Ziel des zusätzlichen Mitteleinsatzes sei gewesen, weitere Angebote für Jugendliche in ÜBA zur Steigerung des Arbeitsmarkterfolgs sowie zur Drop-out-Prävention zu entwickeln und zu implementieren.

Seit dem Kalenderjahr 2020 würden die zusätzlichen Mittel der Untergliederung 20 im jährlichen Fördermittelbeschluss vom AMS-Verwaltungsrat in die „variablen und zielrelevanten Mittel“ zur Realisierung der AMS-Jahresziele integriert. Für die Beurteilung der Zweckmäßigkeit sowie der Wirksamkeit der Angebote seien somit sinnvollerweise die für die Planung zuständigen Organe des AMS verantwortlich.

Zwischen Ministerium und AMS sei vereinbart worden, dem Ministerium jährlich ein Planungsdokument mit den geplanten zusätzlichen Angeboten der Zielgruppe der „AusBildung bis 18“ vorzulegen. Zudem würden die Aktivitäten gemeinsam jährlich im Rahmen des „ÜBA-Workshops“, an dem Vertreterinnen und Vertreter des Ministeriums, der AMS-Bundesgeschäftsstelle sowie der Landesgeschäftsstellen teilnehmen, diskutiert.

- (2) Laut Stellungnahme des AMS habe es die Empfehlung betreffend die vom Ministerium zusätzlich finanzierten Begleit- und Unterstützungsangebote bereits umgesetzt. Mit der Planung des Jahres 2020 seien keine neuen Maßnahmen mehr initiiert, sondern die erfolgreichen Maßnahmen der Pilotphasen ins Regelprogramm übernommen worden.

Zur Empfehlung des RH, eine Begrenzung der Dauer des in einem einzelnen Betrieb möglichen Praktikums festzulegen sowie Mindestzeiten an Praktika für ÜBA-Teilnehmende vorzuschreiben, hielt das AMS fest, dass dieses Thema schon oft diskutiert worden sei, man sich aber nie auf eine Vereinheitlichung festlegen habe können. Das AMS werde die Thematik aber aufgreifen, in der nächsten ÜBA-Tagung den Status quo erheben und überlegen, inwieweit eine Praktikumsbegrenzung je Betrieb möglich und auch sinnvoll sei.

Die inhaltliche Kursplanung falle in den Wirkungsbereich der Landesgeschäftsstellen und werde nach den regionalen Bedürfnissen geplant. In der Bundesrichtlinie zur ÜBA sei geregelt, dass unterstützende Maßnahmen im Rahmen der ÜBA-Lehrgänge

je nach Bedarf angeboten werden sollten. Der detaillierte Inhalt, das Ausmaß und die Bereitstellung seien Aufgabe der Landesgeschäftsstellen im Rahmen ihrer Kursplanungsverantwortung. Aus Sicht der Bundesgeschäftsstelle gehe es nicht darum, ein österreichweit gleichwertiges Angebot, sondern ein regional differenziertes und effizientes Angebot zu haben, das auf die Bedürfnisse der dortigen Jugendlichen abgestimmt sei. Die Empfehlung des RH, österreichweit ein qualitativ gleichwertiges ÜBA-Angebot sicherzustellen und notwendige Begleitleistungen für die ÜBA schon in der Ausschreibung konkret festzulegen, werde daher nicht weiterverfolgt.

- 30.4 Aus Sicht des RH barg das im Zuge der Gebarungsüberprüfung festgestellte Vorgehen das Risiko, dass letztlich die Ausbildungseinrichtungen durch ihre Angebote das Ausmaß und die Qualität der Begleit- und Unterstützungsleistungen bestimmten. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, ein Set an zweckmäßigen Begleitleistungen zu entwickeln, um österreichweit ein qualitativ gleichwertiges ÜBA-Angebot sicherzustellen, und die notwendigen Begleitleistungen schon in der Ausschreibung konkret festzulegen.

Qualitätssicherung

- 31.1 (1) Die Vorstandsrichtlinie des AMS zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen enthielt Vorgaben zur systematischen Kontrolle der Durchführungsqualität und zu anlassbezogenen Kontrollen sowie zu den Prüfmethoden; sie hielt auch fest, dass Vor-Ort-Kontrollen unangekündigt durchzuführen waren; ergänzende Vorgaben zur Qualitätssicherung fanden sich in Richtlinien des AMS Oberösterreich und des AMS Wien.

Die Kontrollen der ÜBA-Ausbildungseinrichtungen erfolgten sowohl in Oberösterreich als auch in Wien durch die Landesgeschäftsstelle und durch die regionalen Geschäftsstellen; in Oberösterreich wurde ein Teil der Vor-Ort-Kontrollen durch ein beauftragtes Unternehmen durchgeführt, das auch Leistungen in anderen Leistungsbereichen des AMS Oberösterreich erbrachte.

- (2) Das AMS Oberösterreich erstellte jährlich eine Liste der zu prüfenden Projekte anhand eines Prüfrasters. In die Stichprobe waren Projekte einzubeziehen, die in Summe mindestens 10 % der Zahlungen des Vorjahres umfassten, wobei die Anzahl der geprüften Projekte mindestens 10 % der Anzahl der Projekte des Vorjahres betragen musste; zusätzlich fanden anlassbezogene Prüfungen statt.

Das AMS Wien prüfte jährlich zwei der acht Berufsobergruppen; dabei erfolgte eine Prüfung aller Lehrgänge. Wie auch im AMS Oberösterreich fanden zusätzlich anlassbezogene Prüfungen statt. Das AMS Wien lud zu den Vor-Ort-Kontrollen auch die Arbeiterkammer und die Wirtschaftskammer ein, um eine verschränkte Kontrolle zu ermöglichen.

Sowohl das AMS Oberösterreich als auch das AMS Wien kontrollierten bei den Überprüfungen die korrekte Umsetzung des von der Ausbildungseinrichtung eingereichten und vertraglich vereinbarten Konzepts. Beispielsweise wurden Gespräche mit den Teilnehmenden geführt – auch ohne Anwesenheit der Trainerinnen und Trainer –, die Anwesenheitslisten und die Trainereinsatzberichte kontrolliert sowie die Kursräumlichkeiten und Ausstattung mit dem Konzept verglichen.

Nach der durchgeführten Kontrolle informierten sowohl das AMS Oberösterreich als auch das AMS Wien – in je Bundesland unterschiedlichen Prozessabläufen – die Ausbildungseinrichtung über das Ergebnis, forderten eine Stellungnahme und/oder Mängelbehebung von der Ausbildungseinrichtung und berücksichtigten die Prüfungsergebnisse bei der Leistungsabrechnung durch allfällige Preisabschläge.

(3) Die häufigsten Mängel bei der Leistungserbringung lagen in den Bereichen Personal (Qualifikation der eingesetzten Trainerinnen und Trainer), Ausstattung und Konzeptumsetzung.

Bei festgestellten Mängeln in der Leistungserbringung der Ausbildungseinrichtungen erfolgten Preisanpassungen.

Im überprüften Zeitraum führte das AMS Wien in sechs Fällen Preisanpassungen von insgesamt rd. 221.500 EUR durch. Preisanpassungen infolge von bei Kontrollen hervorgekommenen Mängeln nahm auch das AMS Oberösterreich vor; es verfügte allerdings standardmäßig über keinen Gesamtüberblick über alle Leistungsstörungen im Bundesland.

- 31.2 Die Planung und der Ablauf der Vor–Ort–Kontrollen waren nach den Wahrnehmungen des RH in beiden Landesgeschäftsstellen strukturiert und – zusammen mit den Abrechnungskontrollen – grundsätzlich geeignet, Missstände aufzudecken bzw. diesen vorzubeugen.

Abrechnung

32.1 (1) Für die Abrechnung von finanziellen Leistungen an Ausbildungseinrichtungen bestanden grundsätzliche zentrale Vorgaben (Richtlinien) des AMS, die auch für die Abrechnung von ÜBA-Verträgen gültig waren.³³ Darin wurde insbesondere Folgendes festgelegt:

- Ausbildungseinrichtungen hatten die abschließenden Verwendungsnachweise grundsätzlich in Form einer Abrechnung zu erbringen, die jedenfalls die Gesamtkosten, einen Nachweis über die Anzahl der geleisteten Maßnahmenstunden und die zum Einsatz gekommenen Trainerinnen und Trainer, eine listenmäßige Aufgliederung der Maßnahmenebenkosten und eine Abrechnung der Ausbildungsbeihilfen zu beinhalten hatte.
- Die Abrechnungen der Ausbildungseinrichtungen waren von der zuständigen Landesgeschäftsstelle auf ihre sachliche und rechnerische Richtigkeit zu prüfen.
- Die Kontrolle von Drittbelegen³⁴ hatte in Form von Stichproben in Höhe von mindestens 5 % der abzurechnenden Beträge je Projekt und bei Verdacht auf Malversation zu erfolgen.
- Bei der Genehmigung der Abrechnung im IT-System des AMS war das Vier- bzw. Sechs-Augen-Prinzip einzuhalten.
- Ausbildungseinrichtungen hatten bundesweit einheitliche Formulare zu verwenden.

Spezielle bundesweite Vorgaben zur Abrechnung der ÜBA bestanden nicht. So waren etwa der Umfang der Prüfung der von den Ausbildungseinrichtungen übermittelten Unterlagen³⁵ (z.B. zur Kontrolle der Qualifikationen von Trainerinnen und Trainern), die Aliquotierung der Ausbildungsbeihilfe, die Ermittlung der Stichprobe bei Drittbelegen oder die Kontrolle der Anrechnung von Vorlehrzeiten nicht einheitlich festgeschrieben.

(2) Die Landesgeschäftsstellen konnten über die zentralen Vorgaben des AMS hinausgehende Bestimmungen zur Abrechnung festlegen. Sowohl das AMS Oberösterreich als auch das AMS Wien nutzten diese Möglichkeit etwa für Vorgaben zu Dokumentationspflichten, Preisminderungen und Unterlagenanforderungen. Die Vorgaben der beiden Landesgeschäftsstellen unterschieden sich.

(3) Aufgrund der Vertragsgestaltung erfolgte im AMS Oberösterreich die Abrechnung auf Basis von Pauschalen je Maßnahmenstunde, im AMS Wien dagegen auf

³³ Für die Abrechnung von ÜBA-Förderverträgen mit Ausbildungszentren und Inhouse-Vergaben des AMS bestanden eigene zentrale Vorgaben. Da die ÜBA größtenteils über Werkverträge abgewickelt wurde, geht der RH im Folgenden nicht näher auf ÜBA-Förderverträge und Inhouse-Vergaben ein.

³⁴ z.B. Rechnungen von Lieferanten, Lohnkonten zur Kontrolle der Ausbildungsbeihilfe, Zahlungsbelege

³⁵ mit Ausnahme der Stichprobe für Drittbelege

Basis von Pauschalen je Teilnehmertag. Die Förderverträge zur ÜBA in Wien wurden auf Eckkostenbasis abgerechnet.

(4) Der RH überprüfte beispielhaft zehn Vertragsabrechnungen. Die überprüften Beispielsfälle zeigten, dass die Abrechnungen der ÜBA-Verträge im AMS Oberösterreich und im AMS Wien sorgfältig und richtlinienkonform kontrolliert wurden.

Bei der Abrechnung berücksichtigten das AMS Oberösterreich und das AMS Wien Minderausgaben der Ausbildungseinrichtung gegenüber der Planung wie auch aufgrund von Leistungsmängeln geltend gemachte Preisminderungen.

Sowohl beim AMS Oberösterreich als auch beim AMS Wien bestanden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine offenen Rückforderungen zu ÜBA-Verträgen.

Das AMS Oberösterreich und das AMS Wien entwickelten in der Praxis unterschiedliche Prüfprozesse. Unterschiede bestanden nicht nur dort, wo sie durch die unterschiedliche Vertragsgestaltung (Preisbasis) bedingt waren, sondern auch bei der Prüfung der rechnerischen Richtigkeit der Höhe der Ausbildungsbeihilfe: Das AMS Oberösterreich überprüfte in allen Fällen die von den Ausbildungseinrichtungen berechnete Höhe der Ausbildungsbeihilfe anhand eines selbst erstellten Excel-Tools unter Heranziehung von Unterlagen der Ausbildungseinrichtung, Daten aus dem IT-System des AMS und Lohnkonten der Teilnehmenden. Das AMS Wien zog bei der Kontrolle der rechnerischen Richtigkeit der Ausbildungsbeihilfe – richtlinienkonform – eine Stichprobe von mindestens 5 % (bei aufgefundenen Fehlern einen entsprechend höheren Anteil) und verglich in diesen Fällen die von den Ausbildungseinrichtungen übermittelten Beträge mit den Lohnkonten der Teilnehmenden.

Im Zuge seiner Gebarungsüberprüfung stellte der RH einen vom AMS Wien nicht erkannten Fehler bei der Abrechnung einer Ausbildungseinrichtung fest. Das AMS Wien forderte daraufhin 32.054,88 EUR von der Ausbildungseinrichtung zurück und adaptierte seine Kontrollroutine, um künftig vergleichbare Fehler (Formelfehler im Abrechnungssheet der Ausbildungseinrichtung) hintanzuhalten.

- 32.2 Der RH hielt fest, dass das AMS Wien nach Feststellung eines Fehlers bei der Abrechnung durch den RH seine Kontrollroutine adaptierte. Er hielt weiters fest, dass die Kontrolle der Abrechnungen in beiden überprüften Landesgeschäftsstellen grundsätzlich sorgfältig und richtlinienkonform erfolgte. Der RH gab jedoch zu bedenken, dass die bundesweiten Vorgaben zur Abrechnung von finanziellen Leistungen an Ausbildungseinrichtungen keine spezifischen Abrechnungsbestimmungen betreffend die ÜBA enthielten und uneinheitliche Abrechnungskontrollen auch bei identen Abrechnungssachverhalten stattfanden (wie etwa der Abrechnung der Ausbildungsbeihilfe).

Der RH empfahl dem AMS, auf Basis eines Erfahrungsaustausches zwischen der Bundesgeschäftsstelle und den Landesgeschäftsstellen Best Practices für effiziente Prüfprozesse und Abrechnungskontrollen zu identifizieren und eine Vereinheitlichung der Abrechnungskontrollen bei der ÜBA anzustreben.

- 32.3 Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die ÜBA der Bundesrichtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen bei Bildungsträgern unterliege, in der die konkreten Prüfprozesse für alle Bildungsmaßnahmen (ÜBA-Lehrgänge bildeten dabei keine Ausnahme) beschrieben und definiert seien. Das seien bundesweit einheitliche Mindeststandards. Das AMS sehe daher keine Notwendigkeit, Mindeststandards über die bestehenden Mindeststandards hinaus festzulegen.
- 32.4 Der RH war der Ansicht, dass im Sinne einer Orientierung an Best Practices eine Vereinheitlichung der Abrechnungskontrollen bei der ÜBA anzustreben wäre.

Qualität der Datenerfassung

- 33.1 Das AMS verfügte über eine bundesweite Datenbank, in welcher u.a. die Auszahlungen, die Anzahl der Teilnehmenden, die Verteilung der Auszahlungen und Teilnehmenden auf die Varianten der ÜBA und verschiedene soziodemografische Merkmale der Teilnehmenden erfasst waren und zentral ausgewertet werden konnten.

Nach den Feststellungen des RH wies die Codierung im IT-System des AMS im Bereich der ÜBA in der Praxis Schwächen auf:

- Das AMS-System ermöglichte bis Mitte 2019 keine Unterscheidung zwischen den Sonderformen verlängerte Lehre und Teilqualifizierung. Seit Mitte 2019 wurde diese Differenzierung im IT-System des AMS erfasst.
- Die Codierung der Vorbereitungsmaßnahmen zur ÜBA war im AMS Oberösterreich und im AMS Wien teilweise unkorrekt bzw. nicht stringent. Insbesondere war im AMS Oberösterreich eine der ÜBA-Sonderform Teilqualifizierung vorgelagerte, bis zu sechsmonatige Vorbereitungsmaßnahme (Stabilisierungsphase) im Ausbildungsjahr 2019/20 in elf von 15 Projekten unkorrekt als ÜBA-Lehrgang codiert.
- In Einzelfällen waren ÜBA-Lehrgänge nicht als ÜBA codiert.
- Auch bei der Codierung der Beendigungsgründe der ÜBA waren Mängel aufgetreten.

- 33.2 Der RH anerkannte, dass das AMS über große Datenbestände und vielfältige Auswertungsmöglichkeiten zum Instrument der ÜBA verfügte. Er wies allerdings kritisch

darauf hin, dass Fehler und Uneinheitlichkeiten in der Codierung von Maßnahmen die Aussagekraft der Auswertungen einschränken konnten.

Der RH wertete positiv, dass durch eine Umstellung der Codierung ab Mitte 2019 eine Differenzierung zwischen den Sonderformen der ÜBA (verlängerte Lehre bzw. Teilqualifizierung) möglich wurde.

Der RH empfahl dem AMS, auf eine bundesweit einheitliche Codierung zu achten, um die Zuverlässigkeit von Auswertungen sicherzustellen.

- 33.3 Das AMS sagte die Umsetzung zu. Es sei bemüht, die Auswertungsmöglichkeiten ständig zu verbessern; so sei mit 1. Juli 2019 eine weitere Differenzierung der Sonderprogramme nach verlängerter Lehre und Teilqualifizierungen eingeführt worden. Würden falsche Zuordnungen der Projekte/Maßnahmen zu den Sonderprogrammen auffällig, so werde umgehend eine Änderung veranlasst.

Abbildung der überbetrieblichen Lehrausbildung in der Transparenzdatenbank

- 34.1 (1) Gemäß § 24 Transparenzdatenbankgesetz³⁶ hatte das AMS durch die Einrichtung geeigneter Datenschnittstellen die Abfrage seiner Datenbanken insoweit zu ermöglichen, als das für Zwecke der Darstellung von Daten im Rahmen einer Transparenzportalabfrage erforderlich war. Das AMS stellte seine Daten zur Zeit der Gebärungsüberprüfung grundsätzlich über eine 2013 eingerichtete Online-Schnittstelle zum Transparenzportal des Bundesministeriums für Finanzen der Öffentlichkeit zur Verfügung.

(2) Die ÜBA war in der Transparenzdatenbank nicht als eigene Leistungsart des AMS ausgewiesen, d.h., sie war in der Transparenzdatenbank³⁷ nicht hinsichtlich Leistungsinhalt, Zielgruppe und Zugang zur Leistung beschrieben. Vielmehr wies das AMS in der Transparenzdatenbank ein Bündel an verschiedenen, nicht näher benannten und beschriebenen Bildungsmaßnahmen unter zwei Leistungsangeboten (zwei Leistungsangebots-Identifikationsnummern – **LAID**) aus; auf die LAID 1003037 wurden Bildungsmaßnahmen auf Basis von Werkverträgen und auf die LAID 1003011 Bildungsmaßnahmen auf Basis von Förderverträgen gemeldet.

³⁶ BGBl. I 99/2012 i.d.g.F.

³⁷ <https://transparenzportal.gv.at> (abgerufen zur Zeit der Gebärungsüberprüfung)

(3) Die ÜBA war rechtlich so konstruiert, dass das AMS keine Zahlung direkt an die Teilnehmenden der ÜBA leistete. Die Zahlungen des AMS erfolgten an die Ausbildungseinrichtungen, die als Intermediäre der staatlichen Leistung, d.h. als Leistungsverpflichtete im Sinne des § 14 Transparenzdatenbankgesetz, agierten.

Das AMS meldete im Sinne des § 14 Transparenzdatenbankgesetz – prinzipiell – seine Zahlungen an die Ausbildungseinrichtungen für die ÜBA in die Transparenzdatenbank zu einer der beiden LAID ein.

Nach den Feststellungen des RH waren die Auszahlungen des AMS für die ÜBA in der Transparenzdatenbank allerdings unvollständig abgebildet: Das AMS nahm eine Einmeldung in die Transparenzdatenbank nur vor, wenn das beauftragte Unternehmen über eine Kennzahl im Unternehmensregister verfügte, was u.a. bei Bietergemeinschaften nicht der Fall war. Eine Eintragung dieser Vertragspartner in das „Ergänzungsregister für sonstige Betroffene“ des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort veranlasste das AMS nicht; die diesbezüglichen Zahlungen waren damit nicht in der Transparenzdatenbank erfasst.

Auf Basis der Daten des AMS war davon auszugehen, dass im Zeitraum von 1. Jänner 2013 bis 1. September 2019 nur zwei Drittel der Auszahlungen für die ÜBA in der Transparenzdatenbank erfasst waren; rd. 733 Mio. EUR waren erfasst, rd. 386 Mio. EUR nicht.

34.2 Der RH kritisierte, dass die ÜBA – trotz eines Auszahlungsvolumens in der Größenordnung von 173,55 Mio. EUR im Jahr 2018 – in der Transparenzdatenbank nicht als eigene Maßnahme beschrieben und ausgewiesen war.

Der RH kritisierte, dass etwa ein Drittel der Zahlungen für die ÜBA in der Transparenzdatenbank nicht aufschien und dass das AMS in jenen Fällen, in denen ÜBA-Vertragspartner keine Kennzahl im Unternehmensregister hatten, keine Schritte gesetzt hatte, um eine Meldung zu ermöglichen (z.B. keine Eintragung in das „Ergänzungsregister für sonstige Betroffene“ veranlasst hatte).

Der RH betonte, dass – durch die Nicht-Abgrenzbarkeit der ÜBA in der Transparenzdatenbank und die Nicht-Erfassung eines Teils der Zahlungen (die Nicht-Erfassung bestimmter Vertragspartner) – die vom AMS eingemeldeten Daten für die im Transparenzdatenbankgesetz vorgesehenen Steuerungs- und Informationszwecke ungeeignet waren.

Um die Vollständigkeit der Daten der Transparenzdatenbank und die Zuverlässigkeit von Abfragen und Auswertungen aus dieser sicherzustellen, empfahl der RH dem Ministerium und dem AMS,

- die verschiedenen Bildungs– und Ausbildungsleistungen des AMS im Transparenzportal klar auszuweisen und die ÜBA – nach Möglichkeit – als eigene Maßnahme mit eigener Leistungsangebots–Identifikationsnummer (LAID) zu erfassen und
- die Anbindung aller Zahlungen an die Ausbildungseinrichtungen an die Transparenzdatenbank sicherzustellen.

Dem Bundesministerium für Finanzen empfahl er, auf die Transparenz der Leistungsangebotsgliederung und –beschreibung sowie auf die Vollständigkeit der angebotenen Daten im Sinne der vorangegangenen Empfehlung hinzuwirken und diese zu unterstützen.

34.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums stimme es mit dem AMS darin überein, dass die ÜBA gemäß den geltenden Bundesrichtlinien keine eigenständige Maßnahme darstelle, sondern als klassische Bildungsmaßnahme anzusehen sei. Die Umsetzung der Empfehlung des RH würde erhebliche technische und administrative Anpassungen nach sich ziehen. Das Ministerium werde aber gemeinsam mit dem AMS prüfen, ob der mit der Erfassung der Bietergemeinschaften sowie der Trennung der ÜBA von den Bildungsmaßnahmen verbundene Aufwand aus verwaltungsökonomischer Sicht zweckmäßig und vertretbar sei.

(2) Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die ÜBA aus seiner Sicht keine eigene „Beihilfe“ darstelle, sondern unter Bildungsmaßnahmen auf Basis von Werkverträgen bzw. Förderverträgen erfasst worden sei. Bisher sei dem AMS von keiner Seite der Wunsch entgegengebracht worden, die ÜBA getrennt von Bildungsmaßnahmen zu erfassen. Problematisch in der Erfassung bei den Bildungsmaßnahmen (und somit auch bei der ÜBA) sei, dass viele Bietergemeinschaften als Bewerber auftreten würden und somit keine eindeutige Zuordnungsmöglichkeit der Zahlungen bestehe. Bietergemeinschaften besäßen auch keine Kennziffer des Unternehmensregisters. Eine eindeutige Kostenzuteilung innerhalb der Bietergemeinschaften sei nicht lösbar; das AMS werde aber die Empfehlung des RH aufgreifen und prüfen, ob es eine Möglichkeit gebe, Bietergemeinschaften in ihrer Gesamtheit zu erfassen.

(3) Das Bundesministerium für Finanzen betonte in seiner Stellungnahme, dass es die Empfehlungen des RH an das AMS und das Bundesministerium für Arbeit vollinhaltlich teile. Die zuständige Abteilung des Bundesministeriums für Finanzen dränge seit jeher die Förderstellen des Bundes und der Länder bei jeder sich bietenden Gelegenheit, auf einen einheitlichen Detaillierungsgrad und eine sinnvolle Granularität der Leistungsangebote zu achten, und trete im Zuge der Qualitätssicherung gegebenenfalls auch mit Verbesserungsvorschlägen an die Stellen heran.

Hinsichtlich Anbindung aller Zahlungen an die Ausbildungseinrichtungen an die Transparenzdatenbank habe das Bundesministerium für Finanzen erst jüngst wieder

das AMS und das Bundesministerium für Arbeit auf § 13 Abs. 1 Transparenzdatenbankgesetz 2012 hingewiesen, wonach die Definition des Leistungsempfängers nicht nur natürliche oder juristische Personen umfasse, sondern auch eine Personenmehrzahl und sonstige Zusammenschlüsse von Personen oder Vermögensmassen aller Art, also auch die sogenannten Bietergemeinschaften. Das Bundesministerium für Finanzen habe an die sich daraus ergebende Verpflichtung erinnert, dass diese als Leistungsempfänger in das Ergänzungsregister sonstiger Betroffener einzutragen seien, sodass die daraus resultierende Stammzahl eine eindeutige Zuordnung einer Mitteilung an die Bietergemeinschaft ermögliche.

Das Bundesministerium für Finanzen nehme die Empfehlungen sehr ernst und verwies auf die bereits gesetzten und die im Zuge der Einführung der neuen Meldestruktur geplanten Schritte. Es werde jedenfalls auf die Umsetzung der genannten Empfehlungen hinwirken und entsprechende Unterstützung anbieten.

- 34.4 Der RH unterstrich gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit und dem AMS, dass gemäß Transparenzdatenbankgesetz 2012 die Anbindung aller Zahlungen an die Ausbildungseinrichtungen an die Transparenzdatenbank sicherzustellen ist.

Schlussempfehlungen

35 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Arbeit

- (1) Die Anzahl der Teilnehmenden in Vorbereitungsmaßnahmen zur überbetrieblichen Lehrausbildung wäre nicht in die Berechnung der Kennzahl „Anzahl an Plätzen in der überbetrieblichen Lehrausbildung (ÜBA)“ einzubeziehen. (TZ 13)

Bundesministerium für Arbeit; Arbeitsmarktservice (AMS)

- (2) Bei der ÜBA 1 – einschließlich ihrer Sonderformen – wäre der Bezug zur betrieblichen Praxis zu erhöhen und ein stärkerer Fokus auf die Vermittlung in die betriebliche Lehre zu legen. (TZ 15)
- (3) Im Lichte der vergleichsweise schlechten Erfolgsquoten und hohen Drop-out-Quoten der überbetrieblichen Lehrausbildung wäre besonderes Augenmerk auf die Vorbereitungsphase zu legen und verstärkt darauf zu achten, dass nur ausreichend vorbereitete Personen in eine überbetriebliche Lehrausbildung aufgenommen werden. (TZ 22)
- (4) Die vom Ministerium zusätzlich finanzierten Begleit- und Unterstützungsangebote im Rahmen der überbetrieblichen Lehrausbildung wären auf ihre Zweckmäßigkeit und Zielerreichung zu untersuchen. Jene zusätzlich finanzierten Begleit- und Unterstützungsangebote, die sich als erfolgreich erweisen, wären in die überbetriebliche Lehrausbildung standardmäßig zu integrieren; gleichzeitig wären – zwecks Kostenbegrenzung – weniger erfolgreiche Begleit- und Unterstützungsmaßnahmen zurückzunehmen. (TZ 30)
- (5) Um die Vollständigkeit der Daten der Transparenzdatenbank und die Zuverlässigkeit von Abfragen und Auswertungen aus dieser sicherzustellen, wären
 - die verschiedenen Bildungs- und Ausbildungsleistungen des AMS im Transparenzportal klar auszuweisen und die überbetriebliche Lehrausbildung – nach Möglichkeit – als eigene Maßnahme mit eigener Leistungsangebots-Identifikationsnummer (LAID) zu erfassen und
 - die Anbindung aller Zahlungen an die Ausbildungseinrichtungen an die Transparenzdatenbank sicherzustellen. (TZ 34)

Arbeitsmarktservice (AMS)

- (6) Es wären Benchmarking–taugliche Kenndaten zu den Kosten je Teilnehmer–tag zu entwickeln, die Auswertungen je Vertragspartner, je Lehrberuf und je Variante der überbetrieblichen Lehrausbildung ermöglichen. Auf dieser Basis wären jene Verträge, deren Kosten deutlich vom Durchschnitt abweichen, hinsichtlich der Preisangemessenheit zu analysieren. (TZ 11)

- (7) Es wären Zielwerte für den Arbeitsmarkterfolg, den Wechsel in die betriebliche Lehre und die Lehrabschlussquote festzulegen – unter Umständen auch unter Berücksichtigung der speziellen Problemstellungen in den Bundesländern. (TZ 14)

- (8) Der Arbeitsmarkterfolg der überbetrieblichen Lehrausbildung wäre nicht nur am 92. Tag nach Beendigung der überbetrieblichen Lehrausbildung, sondern auch zu einem späteren Zeitpunkt zu messen, der jedenfalls Wartezeiten auf die Lehrabschlussprüfung und Präsenz– bzw. Zivildienstzeiten im Anschluss an eine überbetriebliche Lehrausbildung berücksichtigt. (TZ 15)

- (9) Es wäre darauf zu achten, in welchem Ausmaß die verschiedenen Varianten der überbetrieblichen Lehrausbildung angeboten werden – mit dem Ziel, österreichweit ein qualitativ gleichwertiges Angebot der überbetrieblichen Lehrausbildung sicherzustellen. (TZ 19)

- (10) Im Arbeitsmarktservice Oberösterreich wäre das hohe Ausmaß an Teilnehmenden an der Sonderform Teilqualifizierung zu hinterfragen. (TZ 19)

- (11) Die Zielsetzung, das Angebot in der betriebsnäheren Ausbildungsvariante ÜBA 2 zu erhöhen, wäre im AMS Wien weiterzuverfolgen. (TZ 19)

- (12) Im Hinblick auf die Vor– und Nachteile der einzelnen Varianten der überbetrieblichen Lehrausbildung wäre eine treffsichere Zuteilung der Teilnehmenden vorzunehmen mit dem Fokus, den Jugendlichen eine möglichst arbeitsmarktnahe Ausbildung zu ermöglichen. (TZ 21)

- (13) Im Sinne eines klaren Signals in Richtung der Zielsetzung, dass Teilnehmende an der überbetrieblichen Lehrausbildung in die betriebliche Lehre wechseln, wäre die Vertragsdauer der Ausbildungsverträge zwischen Ausbildungseinrichtung und Teilnehmenden auch in der ÜBA 1 auf ein Jahr mit Verlängerungsmöglichkeit zu befristen. (TZ 23)

- (14) Teilnehmende an der überbetrieblichen Lehrausbildung wären grundsätzlich, d.h., wenn dies nicht aus besonderen im Einzelfall gelegenen Gründen unzweckmäßig ist, für die Vermittlung freizuschalten, sodass sie im eJob-Room des AMS aufscheinen und durch das „Service für Unternehmen“ auf betriebliche Lehrstellen vermittelt werden können. (TZ 25)

- (15) In der Bundesrichtlinie zur überbetrieblichen Lehrausbildung wäre auch für die ÜBA 1 klarzustellen, dass ein Ziel der Maßnahme in der Vermittlung der Teilnehmenden an der überbetrieblichen Lehrausbildung auf betriebliche Lehrstellen besteht, das sowohl vom AMS als auch von den Ausbildungseinrichtungen aktiv zu verfolgen ist. (TZ 25)

- (16) Um ein bundesweit einheitliches Vorgehen bei disziplinären Verfehlungen sicherzustellen, wäre eine bundeseinheitliche Handlungsanleitung für das Vorgehen bei Fehlverhalten (z.B. bei unentschuldigtem Fernbleiben) der Teilnehmenden an der überbetrieblichen Lehrausbildung zu erlassen. (TZ 26)

- (17) Es wäre eine einheitliche Meldeverpflichtung bei langen bzw. gehäuften Krankheitsabwesenheiten festzulegen, um zeitgerecht abklären zu können, ob der Maßnahmenerfolg weiterhin erreicht werden kann. (TZ 26)

- (18) Die Bestimmung in der Bundesrichtlinie zur überbetrieblichen Lehrausbildung, wonach die Ablehnung eines Beratungsgesprächs oder einer zumutbaren Lehrstelle durch Teilnehmende keine Konsequenzen nach sich ziehen darf, wäre zu adaptieren, da sie im Widerspruch zu der Zielsetzung der Vermittlung aus der überbetrieblichen Lehrausbildung auf betriebliche Lehrstellen stand. (TZ 26)

- (19) Die Planung der überbetrieblichen Lehrausbildung wäre – insbesondere im AMS Oberösterreich – nicht primär nach Bezirken, sondern nach zweckmäßig zusammengefassten Regionen vorzunehmen; auch bundesländerübergreifende regionale Planungen wären zu erwägen. (TZ 27)

- (20) Insbesondere im AMS Wien wären bei der Planung des Angebots der überbetrieblichen Lehrausbildung in den verschiedenen Ausbildungsvarianten die betriebsnäheren Ausbildungsvarianten (ÜBA 2 bzw. die entsprechenden Sonderformen) weiter zu forcieren. (TZ 27)

- (21) Im Sinne der besseren Übersicht und der effizienten administrativen Abwicklung wären in den relevanten Richtlinien des AMS die zulässigen Modelle der Entgeltbemessung klarzustellen, sollte sich das AMS in einem Erfahrungsaustausch der Bundesgeschäftsstelle mit den Landesgeschäftsstellen mit der Optimierung von Ausschreibungen in Bezug auf deren regionalen Umfang und die Zusammenfassung der ÜBA-Varianten auseinandersetzen und wären Mustervertragstexte zu entwickeln. (TZ 28)

- (22) Die Verträge mit den Ausbildungseinrichtungen wären – insbesondere im AMS Oberösterreich – nicht primär nach Bezirken, sondern nach zweckmäßig zusammengefassten Regionen auszuschreiben und auch die verschiedenen Varianten der überbetrieblichen Lehrausbildung wären – soweit zweckmäßig – gemeinsam auszuschreiben, um so die Durchlässigkeit des Systems und das Management des Angebots zu erleichtern. (TZ 29)

- (23) Es wäre ein Set an zweckmäßigen Begleitleistungen sowie Vorgaben zum Umfang dieses Angebots zu entwickeln, um österreichweit ein qualitativ gleichwertiges Angebot der überbetrieblichen Lehrausbildung sicherzustellen. Die notwendigen Begleitleistungen für die überbetriebliche Lehrausbildung wären schon in der Ausschreibung konkret festzulegen. (TZ 30)

- (24) Auf Bundesgeschäftsstellen-Ebene wären eine Begrenzung der Dauer des in einem einzelnen Betrieb möglichen Praktikums festzulegen sowie Mindestzeiten an Praktika für Teilnehmende an der überbetrieblichen Lehrausbildung verpflichtend vorzuschreiben (unter Umständen differenziert nach Lehrausbildung und Lehrjahr). (TZ 30)

- (25) Für die Abrechnungskontrolle in der überbetrieblichen Lehrausbildung wären auf Basis eines Erfahrungsaustausches zwischen der Bundesgeschäftsstelle und den Landesgeschäftsstellen Best Practices für effiziente Prüfprozesse und Abrechnungskontrollen zu identifizieren und eine Vereinheitlichung der Abrechnungskontrollen bei der überbetrieblichen Lehrausbildung anzustreben. (TZ 32)

- (26) Es wäre auf eine bundesweit einheitliche Codierung zu achten, um die Zuverlässigkeit von Auswertungen sicherzustellen. (TZ 33)

Bundesministerium für Finanzen

- (27) Es wäre auf die Transparenz der Leistungsangebotsgliederung und –beschreibung sowie auf die Vollständigkeit der angebundenen Daten im Sinne der Schlussempfehlung (5) hinzuwirken und diese zu unterstützen. (TZ 34)



**Rechnungshof
Österreich**



Wien, im April 2021
Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

