

Bericht des Rechnungshofes

Eingliederungsbeihilfe „Come Back“ des AMS

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	138
Abkürzungsverzeichnis _____	139

BMASK**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz****Eingliederungsbeihilfe „Come Back“ des AMS**

KURZFASSUNG _____	141
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	152
Rahmenbedingungen und statistische Eckdaten _____	154
Arbeitsmarktpolitische Wirkungen _____	163
Einhaltung der Förderziele _____	173
Förderabwicklung _____	183
Qualitätssicherung _____	196
Korruptionsprävention und Fördermissbrauch _____	199
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	205

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung der Eingliederungsbeihilfe bundesweit in den Jahren 2008 bis 2012 _____	157
Abbildung 1:	Vergleich des Wirtschaftswachstums, der Arbeitslosenquote und des Fördervolumens der Eingliederungsbeihilfe im überprüften Zeitraum _____	158
Tabelle 2:	Verteilung der Förderfälle auf die drei Zielgruppen bundesweit in den Jahren 2008 bis 2012 _____	160
Tabelle 3:	Verteilung der Fördermittel nach Arbeitgebern bundesweit in den Jahren 2008 bis 2012 _____	161
Tabelle 4:	Verteilung der Förderfälle Eingliederungsbeihilfe nach Bildungsstand der geförderten Personen bundesweit in den Jahren 2008 bis 2012 _____	162
Tabelle 5:	Arbeitsmarkterfolg der Eingliederungsbeihilfe (Förderfälle in ungeförderter Beschäftigung drei Monate nach Förderende) _____	165
Tabelle 6:	Vergleich der maximalen und tatsächlichen durchschnittlichen Förderdauern, Fördersätze sowie der durchschnittlichen Förderhöhen der überprüften RGS im Zeitraum von 2008 bis 2012 _____	167
Abbildung 2:	Arbeitsmarktpolitischer Erfolg in den überprüften RGS in den Jahren 2008 bis 2012 _____	171
Abbildung 3:	Schematischer Ablauf der Eingliederungsbeihilfe _____	184
Tabelle 7:	Förderfälle Eingliederungsbeihilfe im AMS Kärnten im Jahr 2012 _____	186
Tabelle 8:	Förderfälle Eingliederungsbeihilfe im AMS Niederösterreich im Jahr 2012 _____	187
Tabelle 9:	Anzahl der Förderfälle, die vor bzw. nach dem Förderbeginn bewilligt wurden (Zeitraum 2008 bis 2012) _____	192
Tabelle 10:	Durchschnittliche Dauer von Genehmigungsschritten im überprüften Zeitraum _____	198

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AlVG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
AMS	Arbeitsmarktservice
AMSG	Arbeitsmarktservicegesetz
BDG	Beamten-Dienstrechtsgesetz
BHG	Bundshaushaltsgesetz
bspw.	beispielsweise
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EUR	Euro
i.d.R.	in der Regel
IT	Informationstechnologie
LGS	Landesgeschäftsstelle(n)
Mio.	Million(en)
rd.	rund
RGS	regionale Geschäftsstelle(n)
RH	Rechnungshof
StGB	Strafgesetzbuch
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Eingliederungsbeihilfe „Come Back“ des AMS

Die Eingliederungsbeihilfe „Come Back“ des Arbeitsmarktservice war ein effektives Instrument zur Beschäftigungsintegration. Bei rund zwei von drei Eingliederungsbeihilfen lag drei Monate nach Förderende ein Arbeitsverhältnis vor. Es gab allerdings erhebliche Mitnahmeeffekte.

Das Arbeitsmarktservice Österreich schuf in wesentlichen Bereichen der Förderabwicklung keine Voraussetzungen für ein einheitliches Vorgehen. Die Arbeitgeber waren mit objektiv nicht nachvollziehbaren Unterschieden in den regionalen Förderkulturen konfrontiert. Weiters fehlten einheitliche Vorgaben für rasches Verwaltungshandeln.

Bei der Eingliederungsbeihilfe gab das Arbeitsmarktservice dem Thema Korruptionsprävention in der Vergangenheit eine geringe Bedeutung.

Richtlinienwidrige Vorentscheidungen einzelner Förderfälle durch die Landesgeschäftsstellen führten im Arbeitsmarktservice Kärnten und im Arbeitsmarktservice Niederösterreich zu überdurchschnittlichen Förderhöhen.

KURZFASSUNG

Prüfungsablauf und –gegenstand

Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2012 die Eingliederungsbeihilfe „Come Back“ des Arbeitsmarktservice (AMS) bei der Bundesgeschäftsstelle in Wien sowie beim AMS Kärnten (regionale Geschäftsstellen (RGS) Klagenfurt und St. Veit an der Glan), beim AMS Niederösterreich (RGS St. Pölten und Wr. Neustadt) und beim AMS Wien (RGS Dresdner Straße und Hietzinger Kai). Die Eingliederungsbeihilfe war eine Beschäftigungsförderung des AMS und wurde als Zuschuss zu den Lohnkosten ausbezahlt. Mit der Eingliederungsbeihilfe verfolgte das AMS zwei Ziele: die Integration von Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt durch Förderung der Beschäftigung und die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. (TZ 1)

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung, ob das rechtliche Rahmenwerk eine transparente Förderabwicklung ermöglichte, ob die Zielvorgaben und Richtlinien korrekt umgesetzt wurden, ob der arbeitsmarktpolitische Erfolg gegeben war und ob das Kontrollsystem geeignet war, um Missbrauch möglichst zu verhindern. Nichtziel war die strategische Ausrichtung des AMS in Bezug auf den Fördermitteleinsatz. Der Schwerpunkt der Gebarungsüberprüfung lag auf der Ordnungsmäßigkeit der Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe. (TZ 1)

Rechtsgrundlagen

Die Eingliederungsbeihilfe stellte gemäß § 34 AMSG eine finanzielle Beihilfe ohne gesetzlichen Rechtsanspruch dar. Im Detail regelte das AMS die Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe mittels einer Richtlinie des Verwaltungsrates (Bundesrichtlinie). In dieser Bundesrichtlinie normierte das AMS den förderbaren Personenkreis, den maximalen Fördersatz, die maximale Förderdauer sowie sonstige Fördervoraussetzungen. Diese Bundesrichtlinie gab zwar den maximalen Entscheidungsrahmen vor, war jedoch nicht geeignet, eine in wesentlichen Bereichen der Umsetzung der Bundesrichtlinie einheitliche Vorgehensweise in den RGS sicherzustellen. (TZ 2)

Förderstrategie des AMS

Die Eingliederungsbeihilfe war ein wichtiges Instrument der personenbezogenen Arbeitsmarktförderung in Österreich. Die für alle Landesgeschäftsstellen (LGS) und RGS verbindliche Bundesrichtlinie legte den maximalen Rahmen der Eingliederungsbeihilfe fest. Die maximale Förderdauer lag im Normalfall bei zwei Jahren und der maximale Fördersatz bei 66,7 % der Bemessungsgrundlage. Im überprüften Zeitraum förderte das AMS rd. 30.000 Personen pro Jahr; das Fördervolumen betrug durchschnittlich rd. 80 Mio. EUR pro Jahr. Der Fördermitteleinsatz war konjunkturabhängig. Das AMS reagierte weitgehend flexibel und zeitnah auf Konjunkturschwankungen. Das AMS schöpfte die von der Bundesrichtlinie vorgesehene maximale Förderdauer von zwei Jahren immer weniger aus. (TZ 3)

Verteilung der Fördermittel – Zielgruppen

Gemäß Bundesrichtlinie umfasste der förderbare Personenkreis (Zielgruppe) Langzeitarbeitslose, von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte sowie Ältere. Die Zielgruppe der von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten machte mehr als die Hälfte der Förderfälle aus, jene der Älteren rund ein Drittel. (TZ 4)

Verteilung der Fördermittel – Arbeitgeber

Der Großteil der Arbeitgeber kam aus der Privatwirtschaft. Rund 70 % der Eingliederungsbeihilfen nahmen Klein- und Mittelbetriebe in Anspruch. Dem AMS war es mit der „Aktion 4000“ gelungen, vorübergehend zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten im gemeindenahen Bereich zu erschließen. (TZ 5)

Verteilung der Fördermittel – Bildungsstand

Mittels der Eingliederungsbeihilfe wurden überwiegend Personen mit maximal Pflichtschul- oder Lehrausbildung (rd. 83 % der Förderfälle) gefördert. Bei dieser Personengruppe waren die Betroffenheit und das Risiko von Arbeitslosigkeit am größten. (TZ 6)

Mitnahmeeffekte der Eingliederungsbeihilfe

Eine Studie des WIFO vom Mai 2011 schätzte, dass rund die Hälfte der geförderten Arbeitsverhältnisse auch ohne Förderung zustande gekommen wäre (Mitnahmeeffekte rd. 52 %). Bei Personen mit größeren Reintegrationsproblemen, insbesondere bei Langzeitarbeitslosen und älteren Arbeitnehmern über 45 Jahren, war die positive Wirkung am stärksten. Bei Frauen fiel der Effekt der Eingliederungsbeihilfe stärker als bei Männern aus. Trotz der hohen Mitnahmeeffekte war laut WIFO-Studie die Eingliederungsbeihilfe ein effektives Instrument zur Integration von arbeitslosen Personen in den Arbeitsmarkt. (TZ 7)

Arbeitsmarktpolitischer Erfolg der Eingliederungsbeihilfe

Zur Messung des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs einer Fördermaßnahme erhob das AMS das Arbeitsverhältnis der geförderten Person am 92. Tag nach dem individuellen Austritt aus der Förderung; bundesweit lag er im überprüften Zeitraum zwischen rd. 56 % und rd. 61 %. Der arbeitsmarktpolitische Erfolg der Eingliederungsbeihilfe im AMS Niederösterreich und im AMS Wien lag großteils über 60 %. Im AMS Kärnten lag er zwischen rd. 44 % und rd. 54 % und damit deutlich darunter. Der geringe arbeitsmarktpolitische Erfolg des AMS Kärnten war u.a. auf dessen Strategie zurückzuführen, die geringe Ausstattung an Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten durch verstärkten Einsatz der Eingliederungshilfe zu kompensieren. (TZ 8)

Regionale Förderlinien

Die durchschnittlichen Förderdauern, Förderhöhen und Fördersätze der sechs überprüften RGS unterschieden sich stark.

Vergleich der maximalen und tatsächlichen durchschnittlichen Förderdauern, Fördersätze sowie der durchschnittlichen Förderhöhen der überprüften RGS im Zeitraum von 2008 bis 2012

Bundesland	RGS	maximal im Bundesland erlaubt		Durchschnitt in der RGS		
		Förderdauer ¹ in Tagen	Fördersatz in %	Förderdauer in Tagen	Fördersatz in %	Förderhöhe in EUR
Kärnten		365	66,7			
	Klagenfurt			64	46,9	2.808
	St. Veit an der Glan			59	53,5	2.070
Niederösterreich		365	50,0²			
	St. Pölten			107	41,0	2.541
	Wr. Neustadt			64	54,1	2.131
Wien		365	66,7			
	Dresdner Straße			101	48,8	2.777
	Hietzinger Kai			87	41,9	2.980

¹ Eine längere Förderdauer war in besonderen Fällen nach Rücksprache der jeweiligen LGS möglich.

² Dieser maximale Fördersatz konnte nach Rücksprache mit der LGS überschritten werden. Ab September 2012 erhöhte das AMS Niederösterreich den maximalen Fördersatz auf 66,7 %.

Quelle: AMS Österreich

Die großen Unterschiede in der RGS-spezifischen Förderkultur waren weder arbeitsmarktpolitisch begründbar noch für die einzelnen Arbeitgeber nachvollziehbar. Die Dauer der Förderung (zwischen 59 und 107 Tagen) war wesentlich kürzer als laut Bundesrichtlinie möglich (i.d.R. zwei Jahre). Damit trat das Ziel der nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt in den Hintergrund und das Ziel der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in den Vordergrund. (TZ 9)

Die Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe war an die RGS delegiert. Zur Sicherstellung der einheitlichen Vorgehensweise innerhalb der RGS und zur einfacheren Budgetsteuerung bestanden in den überprüften RGS des AMS Kärnten und des AMS Niederösterreich zusätzlich zu den Landesrichtlinien eigene Förderlinien. Dies entsprach nicht der vom AMS angestrebten Kundenfreundlichkeit und Transparenz. Das AMS Wien legte für die Wiener RGS einheitlich gültige Vorgaben bezüglich förderbarer Personenkreis, Fördersätze, -höhen und -dauern fest. (TZ 10)

Zusammenhang Förderdauer, Förderhöhe und arbeitsmarktpolitischer Erfolg

Der arbeitsmarktpolitische Erfolg war in den überprüften RGS mit längerer Förderdauer (RGS Dresdner Straße und RGS St. Pölten) tendenziell höher als in jenen mit kürzerer Förderdauer (RGS Klagenfurt und RGS St. Veit an der Glan). Überdurchschnittliche Förderhöhen pro Tag führten nicht zwangsläufig zu einem überdurchschnittlichen arbeitsmarktpolitischen Erfolg. (TZ 11)

Mehrfachförderungen

Während das AMS Österreich grundsätzlich keine Bedenken gegen wiederholte Eingliederungsbeihilfen einer Person beim selben Arbeitgeber hatte, bestanden in einzelnen LGS und RGS trotzdem Bemühungen, in diesen Fällen restriktiver vorzugehen und Mehrfachförderungen zu verhindern. Das AMS Österreich hatte gemäß AMMSG auf eine einheitliche Auslegung der Verfahrensvorschriften hinzuwirken. Die Auslegung der Bundesrichtlinie bezüglich Mehrfachförderungen in den einzelnen RGS war unterschiedlich. Im Hinblick auf Mehrfachförderungen war es nicht zweckmäßig, bei wiederholter Beschäftigung einer Person beim selben Arbeitgeber diese Arbeitsverhältnisse wiederholt mittels Eingliederungsbeihilfe zu fördern. (TZ 13)

Das AMS Wien hatte im Jahr 2004 die Betreuung von Personen mit künstlerischen Berufen an eine private Einrichtung übertragen. Die Interne Revision des AMS kritisierte im Jahr 2010 sowohl die überdurchschnittliche Höhe der Förderungen (im Durchschnitt rd. 10.000 EUR) als auch die Tatsache, dass die geförderten Personen nicht immer den Förderkriterien der Bundesrichtlinie entsprachen. Weiters kam es zu auffälligen Mehrfachförderungen einzelner Personen mittels Eingliederungsbeihilfen. Es war nach Ansicht des RH nicht Aufgabe des AMS, mit Hilfe der Eingliederungsbeihilfe im weitesten Sinne Kunstförderung zu betreiben. Eine allfällige Rückforderung zu unrecht gewährter Eingliederungsbeihilfen strebten weder das AMS Wien noch das AMS Österreich an. (TZ 14)

Das AMS Wien passte in weiterer Folge die Sondervereinbarung mit der privaten Einrichtung an und legte u.a. die maximale Höhe der Eingliederungsbeihilfe pro Förderfall mit 5.000 EUR fest. Diese Förderhöhe war überdurchschnittlich für das AMS Wien. Es kam zu einer wirtschaftlich nicht gerechtfertigten Sonderbehandlung einer Branche. (TZ 14)

Arbeitskräfteüberlasser

Arbeitskräfteüberlasser stellten arbeitslose Personen selbst ein und überließen diese einem Beschäftigterbetrieb zur Arbeitsleistung. Gegebenenfalls erhielten sie für diese Personen eine Eingliederungsbeihilfe. Da der Arbeitskräfteüberlasser nicht verpflichtet war, dem AMS gegenüber den Beschäftigterbetrieb anzugeben, hatte das AMS keine Möglichkeit, einen eventuellen Fördermissbrauch durch Mehrfachförderung ein und derselben Stelle festzustellen. (TZ 15)

Sondervereinbarungen

In Sondervereinbarungen zwischen LGS und v.a. Projektträgern im gemeinnützigen Bereich wurden die Förderbedingungen für die im Projekt beschäftigten Arbeitskräfte festgelegt. Sondervereinbarungen stellten eine Verwaltungsvereinfachung dar. Da diese Projekte von mehreren öffentlichen Stellen Förderungen erhalten konnten, bestand die Möglichkeit, dass Personalkosten doppelt gefördert wurden. Das Informationsdefizit auf Seiten der LGS eröffnete Missbrauchsmöglichkeiten der Fördernehmer durch Doppelförderung von Personalkosten. (TZ 16)

Probephase bei auf den Förderzeitraum befristeten Arbeitsverhältnissen

In besonders schwierigen Vermittlungssituationen konnte für maximal drei Monate eine sogenannte Probephase (Fördersatz bis zu 100 %) bewilligt werden, wenn der Arbeitgeber eine Beschäftigung über den Förderzeitraum hinaus in Aussicht stellte. In der RGS Klagenfurt und in der RGS St. Veit an der Glan wiesen jeweils vier der 30 Förderfälle der Zufallsstichprobe eine Probephase aus, die zeitlich deckungsgleich war mit einem befristeten Arbeitsverhältnis. Das AMS Kärnten förderte über die Eingliederungsbeihilfe vermehrt mittels Probephase kurzfristig Arbeitsplätze bei gemeinnützigen Arbeitgebern ohne Perspektive auf ein längerfristiges Arbeitsverhältnis. (TZ 17)

Überschreitung des maximalen Fördersatzes von 66,7 %

In allen vom RH überprüften RGS kam es zu Überschreitungen des von der Bundesrichtlinie bestimmten maximalen Fördersatzes von 66,7 % („Normalfördersatz“). Häufig kam dies in der RGS Wr. Neustadt (in rd. 8 % aller Eingliederungsbeihilfen), der RGS Klagenfurt (rd. 5 % der Fälle) und der RGS St. Pölten (rd. 18 % der Fälle) vor. Die Überschreitungen ließen sich im Wesentlichen auf vier Muster zurückführen:

- AMS Kärnten und AMS Niederösterreich: Eingabefehler in der IT;
- AMS Kärnten: Fehlende Aliquotierung von zugesagten fixen Förderbeträgen bei Teilzeitbeschäftigungen;
- AMS Kärnten: Übernahme von Förderzusagen weiterer Fördergeber;
- AMS Niederösterreich: eine Sondervereinbarung erlaubte eine Überschreitung des maximalen Fördersatzes. (TZ 18)

Interventionen LGS

Die Förderentscheidung hatte gemäß Bundesrichtlinie auf der RGS-Ebene zu erfolgen. Im Widerspruch dazu trafen die LGS des AMS Kärnten und des AMS Niederösterreich faktisch zwingende Vorentscheidungen von Förderfällen. Rund 4 % der Förderfälle im AMS Kärnten im Jahr 2012 entschied die LGS; diese betrafen rd. 12 % der Fördermittel für Eingliederungsbeihilfe des AMS Kärnten. Die

von der LGS entschiedenen Förderfälle waren drei- bzw. viermal so hoch wie die durchschnittlichen Förderfälle der überprüften RGS. (TZ 20, 21)

Rund 1 % der Förderfälle im AMS Niederösterreich im Jahr 2012 entschied ebenfalls die LGS; diese betrafen rd. 2 % der Fördermittel für Eingliederungsbeihilfe des AMS Niederösterreich. Die von der LGS Niederösterreich entschiedenen Förderfälle waren mehr als dreimal so hoch wie die durchschnittlichen Förderfälle der beiden überprüften RGS. Die überdurchschnittliche Förderhöhe war arbeitsmarktpolitisch nicht nachvollziehbar. Besonders kritisch waren die Häufigkeit und der hohe Anteil am Fördervolumen von Interventionsfällen im AMS Kärnten. Das AMS Wien traf keine derartigen Vorentscheidungen von Förderfällen. (TZ 21)

Vorab-Vereinbarung

Eine RGS hatte sowohl mit dem Arbeitgeber als auch mit der geförderten Person vor Beginn des Arbeitsverhältnisses eine Vereinbarung zu treffen. Mit dem Arbeitgeber vereinbarte diese RGS mündlich vorab den Fördersatz und die Förderdauer. Das anschließende Förderbegehren enthielt keine Angaben zu den mündlich vereinbarten Förderbedingungen und war somit nicht transparent. Eine gesonderte Vereinbarung mit der geförderten Person war nicht zweckmäßig, weil das AMS die Fördervereinbarung mit dem Arbeitgeber schloss. (TZ 22)

Anmeldung bei der Gebietskrankenkasse

Das vollständig ausgefüllte Begehren sowie der Arbeitsvertrag waren an das AMS zu übermitteln. Im AMS Niederösterreich musste der Arbeitgeber eine Kopie der Anmeldung zur Gebietskrankenkasse beilegen. Im AMS Kärnten und im AMS Wien forderten die überprüften RGS die Anmeldung zur Gebietskrankenkasse i.d.R. ein, obwohl diese nicht erforderlich war. Ein potenzieller Fördermissbrauch durch den Antragsteller war dadurch erschwert, zumal der Arbeitsvertrag allein nicht zwingend eine Beschäftigung bestätigte. (TZ 23)

Zeitpunkt der Bewilligung

Das Begehren sollte nach Möglichkeit vor Beginn des Arbeitsverhältnisses eingebracht werden. Knapp ein Fünftel der Förderfälle wurde später als einen Monat nach Förderbeginn bewilligt. Als Ursache für späte Genehmigungen nannten die überprüften RGS, dass teils mehrmalige Nachfristen zum Einbringen fehlender Unterlagen notwendig waren. Dies führte zu erhöhtem Verwaltungsaufwand auf Seiten des AMS. In der späten Beibringung lag Potenzial für erhöhte Mitnahmeeffekte. (TZ 24)

Förderfallabrechnung

Das AMS führte nach Ende der Förderung die Förderfallabrechnung durch. Der Arbeitgeber hatte sowohl das Lohnkonto als auch die Arbeits- und Lohnbestätigung vorzulegen. Die Arbeits- und Lohnbestätigung war fehleranfällig, wurde aber gemäß Richtlinie zur Förderfallabrechnung herangezogen. Einige der für die Abrechnung zuständigen AMS-Mitarbeiter griffen stets auf das Lohnkonto zurück. Entsprechende Schulungen wurden im AMS in den letzten Jahren nicht angeboten. Die LGS des AMS Wien stellte ihren RGS-Mitarbeitern einen Leitfaden zur Anerkennung von einzelnen Lohn- und Gehaltsbestandteilen zur Verfügung. Das AMS Kärnten anerkannte abweichend von der Bundesrichtlinie bestimmte Zulagen als Teil der Bemessungsgrundlage. (TZ 25)

Auszahlungsplan

Die Bundesrichtlinie sah verschiedene Auszahlungsvarianten vor. Ein Spezifikum des AMS Kärnten waren mehrfache Auszahlungsplanänderungen bei den einzelnen Förderfällen der beiden überprüften RGS. Weiters griff die LGS Kärnten in die Auszahlungspläne der beiden überprüften RGS ein, um die überhöhten Monatskredite auszuschöpfen. (TZ 26)

System der Qualitätssicherung

Das AMS führte qualitätssichernde Maßnahmen durch, die v.a. auf die Qualitätsentwicklung des Betreuungsvorgangs von Arbeitslosen abzielte. Die Eingliederungsbeihilfe war dabei nur unregelmäßig miterfasst. (TZ 27)

Fachkontrolle

Das AMS Österreich beobachtete im Zuge der Fachkontrolle lediglich die durchschnittliche Genehmigungsdauer in den einzelnen LGS. Es bestand diesbezüglich keine kommunizierte Zielvorgabe. Die Fachkontrolle war ohne einheitliche Zielvorgaben für die Genehmigungsdauer zu undifferenziert und als Steuerungsinstrument kaum geeignet. (TZ 28)

Die Bundesrichtlinie verpflichtete nur den Förderwerber durch zeitliche Fristen, nicht jedoch das AMS. Die Dienstanweisungen des AMS Kärnten und des AMS Wien enthielten Vorgaben für die Bearbeitungsdauer. Im AMS Niederösterreich fehlten solche Vorgaben. (TZ 28)

Im AMS Wien waren Begehren, die mittels Online-Beantragung (eAMS-Konto) einlangten, binnen fünf Tagen zu bearbeiten. Die endgültige Entscheidung war danach binnen drei Wochen zu treffen. Die Dienstanweisung des AMS Wien stand im Widerspruch zu den bundesweit geltenden Vorgaben zur Bearbeitung von Begehren, die über ein eAMS-Konto einlangten. (TZ 28)

Verhaltenskodex

Das AMS Österreich gab dem Thema Korruptionsprävention im Bereich der Eingliederungsbeihilfe in der Vergangenheit eine zu geringe Bedeutung. Im Rahmen von Dienstrechtsschulungen wurden die AMS-Mitarbeiter in unregelmäßigen Abständen für das Thema Korruptionsprävention sensibilisiert. Die im Februar 2013 genehmigten neuen Leitlinien zur Korruptionsprävention waren praxisnah. (TZ 30)

Risiko- und Schwachstellenanalyse

Für die Korruptionsprävention bedarf es einer Identifikation der besonders korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche und Entscheidungsprozesse mittels einer Risiko- und Schwachstellenanalyse. Das AMS Österreich führte bisher eine solche Analyse der Eingliederungsbeihilfe für die ganzheitliche Betrachtung der Korruptionsprävention nicht durch. (TZ 31)

Personenidentität in der Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe

Die Bearbeitung der einzelnen Begehrensschritte zur Eingliederungsbeihilfe in den RGS unterlag dem Vier-Augen-Prinzip. In vier der sechs überprüften RGS fielte i.d.R. derselbe Sachbearbeiter die Entscheidung über die Gewährung der Eingliederungsbeihilfe („Förderzusage“) und über die Förderfallabrechnung. In den gleichen vier der sechs überprüften RGS genehmigte i.d.R. dieselbe Führungskraft die beiden Entscheidungen des Sachbearbeiters. Im Sinne einer effizienten Korruptionsprävention war aber die personelle Trennung der Entscheider („Förderzusage“ und „Förderfallabrechnung“) zweckmäßig. (TZ 32)

Rotationselemente in der Eingliederungsbeihilfe

In den RGS waren die arbeitslosen Personen einem bestimmten RGS-Mitarbeiter zur Betreuung zugeordnet. Eine regelmäßige Rotation dieser Zuordnungen war – u.a. um die Kundenbeziehung nicht zu gefährden – nicht vorgesehen. Im Sinne einer effizienten Korruptionsprävention war eine Rotation im Kundenstock etwa alle fünf bis sieben Jahre angezeigt. Die RGS Klagenfurt sah im Vorschlag des RH, die Genehmiger immer wieder zu wechseln, einen positiven Beitrag zur Qualitätssicherung. (TZ 33)

Kenndaten der Eingliederungsbeihilfe „Come Back“						
Rechtsträger	Arbeitsmarktservice, Körperschaft öffentlichen Rechts					
Rechtsgrundlage	§ 34 Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG)					
	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR ¹					in % ¹
Fördervolumen	73,82	82,01	116,52 ²	61,04	68,33	- 7
davon						
AMS Kärnten	8,83	10,69	15,64	12,21	12,34	+ 40
AMS Niederösterreich	9,40	9,25	10,19	6,79	9,13	- 3
AMS Wien	26,36	32,79	41,61	22,75	22,35	- 15
	Anzahl					
Förderfälle (neu bewilligt)	26.951	29.108	37.211	25.760	30.192	+ 12
davon						
AMS Kärnten	3.919	4.847	5.609	4.724	4.780	+ 22
AMS Niederösterreich	4.343	4.119	3.984	3.888	4.820	+ 11
AMS Wien	8.395	9.304	14.728	9.332	9.689	+ 15

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Im Zuge des Arbeitsmarktpaketes III wurde das AMS beauftragt, die Eingliederungsbeihilfe verstärkt zu nutzen. Die Budgetmittel für die Eingliederungsbeihilfe wurden dafür um 16 Mio. EUR erhöht.

Quelle: AMS

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2012 die Eingliederungsbeihilfe „Come Back“ des Arbeitsmarktservice (AMS).

Die Eingliederungsbeihilfe war ein Zuschuss zu den Lohnkosten. Diese Förderung konnten alle Arbeitgeber¹ erhalten, wenn sie eine arbeitslose förderbare Person beschäftigten. Sie zielte auf Arbeitsverhältnisse im regulären (sogenannten „ersten“) Arbeitsmarkt. Mit der Eingliederungsbeihilfe verfolgte das AMS zwei Ziele: die Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt durch Förderung der Beschäftigung und die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Die Eingliederungsbeihilfe stellte im Hinblick auf die Anzahl der geförderten Personen das bedeutendste Instrument der Beschäftigungsförderung des AMS dar. Von 51.992 neu geförderten Personen der Beschäftigungsförderung erhielten 24.661 bzw. rd. 47 % im Jahr 2011 eine Eingliederungsbeihilfe.

¹ Ausgenommen von der Förderung sind das AMS, politische Parteien, Klubs politischer Parteien, radikale Vereine sowie der Bund.

In dieser Gebarungsüberprüfung lag der Schwerpunkt auf der Ordnungsmäßigkeit der Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung, ob das rechtliche Rahmenwerk eine transparente Förderabwicklung ermöglichte, ob die Zielvorgaben und Richtlinien korrekt umgesetzt wurden, ob der arbeitsmarktpolitische Erfolg gegeben war und ob das Kontrollsystem geeignet war, Missbrauch möglichst zu verhindern. Einleitend werden die Rahmenbedingungen und statistische Eckdaten zur Eingliederungsbeihilfe dargestellt (TZ 2 bis TZ 6). Detaillierte Ergebnisse der Gebarungsüberprüfung folgen ab TZ 7.

Die strategische Ausrichtung des AMS in Bezug auf den Fördermitteleinsatz für die Eingliederungsbeihilfe sowie das Verhältnis zu anderen Fördermaßnahmen waren nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung.

Der RH fokussierte die Gebarungsüberprüfung auf die Bundesgeschäftsstelle des AMS in Wien sowie auf jene drei Bundesländer, die rund zwei Drittel des gesamten Fördervolumens der Eingliederungsbeihilfe abwickelten (AMS Kärnten, AMS Niederösterreich und AMS Wien). Für die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Förderabwicklung wählte der RH einzelne Förderfälle aus den regionalen Geschäftsstellen (RGS) Klagenfurt und St. Veit an der Glan (beide AMS Kärnten), St. Pölten und Wr. Neustadt (beide AMS Niederösterreich) sowie Dresdner Straße und Hietzinger Kai (beide AMS Wien).²

Im Zuge der Gebarungsüberprüfung in den sechs ausgewählten RGS zog der RH eine Zufallsstichprobe von 30 Förderfällen je RGS aus allen Förderfällen der Eingliederungsbeihilfe im überprüften Zeitraum 2008 bis 2012. Darüber hinaus wurde je überprüfter RGS eine qualitative Stichprobe von rd. 20 Förderfällen mit herausstechenden Ausprägungen bezüglich Fördersatz, Zeitpunkt der Bewilligung der Förderung, Zeitpunkt der Förderabrechnung und Mehrfachförderungen gezogen.

Zu dem im September 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMASK und das AMS Österreich im November 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2014.

² Die Merkmale für die Auswahl der RGS waren die durchschnittliche Förderhöhe pro Tag, Anzahl der Förderfälle mit einem Fördersatz über 66,7 % und die Anzahl der Mehrfachförderungen von arbeitslosen Personen.

Rahmenbedingungen und statistische Eckdaten

Rechtsgrundlagen

2.1 (1) Dem AMS oblag die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes. Das AMS war föderal organisiert und gliederte sich in eine Bundesorganisation, in neun Landesorganisationen und in rd. 100 regionale Organisationen³. Die regionalen Geschäftsstellen sollten eine größtmögliche Bürgernähe sowie die regionale Erreichbarkeit aufweisen.

Neben der Durchführung der passiven Arbeitsmarktpolitik (v.a. Prüfung und Zahlung von Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit gemäß Arbeitslosenversicherungsgesetz (AIVG)) befasste sich das AMS mit der Durchführung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gemäß dem Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG). Die aktive Arbeitsmarktpolitik teilte sich in Beratungs-, Vermittlungs- sowie Fördermöglichkeiten. Letztere umfassten Beschäftigungs-, Qualifizierungs- sowie Unterstützungsförderungen.

(2) Die Eingliederungsbeihilfe war eine Beschäftigungsförderung des AMS und stellte gemäß § 34 AMSG eine finanzielle Beihilfe (ohne gesetzlichen Rechtsanspruch) dar. Im Detail regelte das AMS die Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe mittels einer Richtlinie des Verwaltungsrates (**Bundesrichtlinie**)⁴. In dieser Bundesrichtlinie normierte das AMS den förderbaren Personenkreis⁵, den maximalen Fördersatz, die maximale Förderdauer sowie sonstige Fördervoraussetzungen. Darüber hinaus waren die Modalitäten für die Abwicklung eines Förderfalles (z.B. Begehrenseinbringung, Beihilfenberechnung, Endabrechnung, Fristen für den Antragsteller, IT-Eintragungen) in der Bundesrichtlinie geregelt.

(3) Die Bundesrichtlinie ließ beträchtliche Entscheidungsspielräume auf Seiten der Landesgeschäftsstellen (LGS) und RGS offen. Die Gebarungsüberprüfung zeigte in den drei überprüften AMS Kärnten, AMS Niederösterreich und AMS Wien sowie in den sechs überprüften RGS voneinander abweichende Vorgehensweisen bei der Umsetzung der Bundesrichtlinie. Diese Unterschiede betrafen u.a. folgende Themenkreise:

³ Die Organe waren im Bereich der Bundesorganisation der Verwaltungsrat und die beiden Vorstände, im Bereich der Landesorganisation das Landesdirektorium und der Landesgeschäftsführer. Auf Ebene der regionalen Organisation waren der Regionalbeirat und der Leiter der regionalen Geschäftsstelle die Organe.

⁴ Im Bedarfsfall (z.B. erforderliche Anpassung aufgrund der Gesetzeslage, Erweiterung der Zielgruppe) wurde diese vom Verwaltungsrat erneut beschlossen.

⁵ Laut Bundesrichtlinie umfasste der förderbare Personenkreis (Zielgruppe) Langzeitarbeitslose, von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte sowie Ältere. Nicht förderbar waren Personen, die dem geschäftsführenden Organ des Förderwerbers angehörten.

- regionale Förderlinien (siehe TZ 10),
- Mehrfachförderungen (siehe TZ 13),
- Bewilligung von Eingliederungsbeihilfen mit Probephase bei befristeten Arbeitsverhältnissen (siehe TZ 17),
- Vereinbarung von Fördersätzen mit Prozentwerten bzw. mit Fixbeträgen (siehe TZ 18),
- Prüfung der Anmeldung zur Gebietskrankenkasse (siehe TZ 23),
- Heranziehung des Lohnkontos für die Förderfallabrechnung (siehe TZ 25),
- zeitliche Zielvorgaben für rasches Verwaltungshandeln (siehe TZ 28).

Für eine transparente und einheitliche Förderabwicklung sah der RH in folgenden Punkten einen Handlungsbedarf:

- Offenlegung des Beschäftigterbetriebs bei Arbeitskräfteüberlassern (siehe TZ 15),
- bei Sondervereinbarungen aktive Einholung von Informationen über die Fördersituation der Förderwerber (siehe TZ 16),
- Aufnahme mündlich vereinbarter Förderbedingungen (Fördersatz und Förderdauer) in das Förderbegehren (siehe TZ 22),
- Aufnahme der Informationspflicht des AMS gegenüber förderbaren Personen in den Betreuungsplan (siehe TZ 22),
- Verkürzung der Einbringungsfrist des Förderbegehrens (siehe TZ 24),
- einmalige Nachfrist zur Einbringung der Förderunterlagen (siehe TZ 24).

Gemäß § 4 Abs. 1 AMSG waren von der Bundesorganisation Angelegenheiten des Arbeitsmarktservice zu besorgen, hinsichtlich derer eine einheitliche gesamtösterreichische Vorgangsweise erforderlich war.

- 2.2** Der RH kritisierte, dass die Bundesrichtlinie zwar den maximalen Entscheidungsrahmen vorgab, jedoch nicht geeignet war, eine in wesentlichen Bereichen der Umsetzung einheitliche Vorgehensweise in den RGS sicherzustellen. Nach Ansicht des RH wären zahlreiche Verein-

heitlichungen bzw. Konkretisierungen der Bundesrichtlinie für eine wirtschaftliche und transparente Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe notwendig (siehe TZ 10, 13, 15 bis 18, 22 bis 25 und 28).

2.3 *Laut Mitteilung des AMS Österreich liege es im Wesen dieses Förderinstruments, sehr individuell auf persönliche Problemlagen und den Bedarf regionaler Arbeitgeber eingehen zu können. Der Erfolg der Eingliederungsbeihilfe sei nicht zuletzt auf diese Flexibilität zurückzuführen, sodass das AMS keinen Grund sehe, ein bei allen Sozialpartnern und Kunden sehr gut angenommenes Förderinstrument zu verändern. Weiters teilte das AMS Österreich mit, dass alle vom RH benannten Vereinheitlichungen auch Gegenstand der nachfolgenden Empfehlungen seien und verwies auf seine dort erfolgte differenzierte Bewertung.*

2.4 Aus Sicht des RH war eine Umsetzung seiner Empfehlungen für eine wirtschaftliche und transparente Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe unabdingbar um den wirtschaftlichen und zweckmäßigen Einsatz der öffentlichen Mittel sicherzustellen; er verwies im Detail auf die nachfolgenden Textziffern, deren Kritikpunkte des RH den Handlungsbedarf belegen.

Förderstrategie des AMS

3.1 (1) Die Förderstrategie des AMS bestand darin, die Arbeitslosigkeit möglichst kurz zu halten und möglichst vielen verschiedenen Personen die Möglichkeit einer Eingliederungsbeihilfe zu eröffnen, um eine dauerhafte Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt zu verhindern. Die Eingliederungsbeihilfe war ein Zuschuss zu den Lohnkosten. Diese Förderung konnten alle Arbeitgeber⁶ erhalten, wenn sie eine arbeitslose förderbare Person beschäftigten. Der Arbeitgeber war der Förderwerber und Förderempfänger im Sinne der Förderabwicklung. Durch die Beschäftigung kam die Förderung der arbeitslosen Person ebenfalls zugute.

Der Fördersatz und die Förderdauer wurden im Einzelfall zwischen der jeweiligen RGS und dem Arbeitgeber vereinbart. Die für alle LGS und RGS verbindliche Bundesrichtlinie legte den maximalen Rahmen der Eingliederungsbeihilfe fest. Die maximale Förderdauer lag bei zwei Jahren⁷ und der maximale Fördersatz bei 66,7 % der Bemessungsgrundlage. Die Bemessungsgrundlage setzte sich aus dem Bruttoentgelt (ohne Sonderzahlungen) und einem Pauschalsatz von 50 %

⁶ Ausgenommen von der Förderung sind das AMS, politische Parteien, Klubs politischer Parteien, radikale Vereine sowie der Bund.

⁷ Die maximale Förderdauer konnte bei Personen, die nach dem Behinderteneinstellungsgesetz oder laut den Bestimmungen der einzelnen Landesbehindertengesetze als Behinderte anerkannt waren, auf drei Jahre erweitert werden.

für die Nebenkosten zusammen⁸. Während einer maximal dreimonatigen Probephase (bei Menschen mit Behinderung bis zu sechs Monate) konnte die Höhe der Eingliederungsbeihilfe bis zu 100 % der Bemessungsgrundlage betragen, sofern die Absicht bestand, das Arbeitsverhältnis über die Probephase hinaus fortzusetzen.

(2) Das AMS Österreich verteilte in Abstimmung mit den Landesorganisationen die vom Bund bereitgestellten Fördermittel für aktive Arbeitsmarktpolitik auf die einzelnen LGS im Hinblick auf arbeitsmarktpolitische Ziele, jedoch ohne Bezugnahme auf einzelne Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung zur Zielerreichung. Erst die Landesorganisationen entschieden in Abstimmung mit den RGS über die Verteilung der vorhandenen Fördermittel auf die einzelnen Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung, wie z.B. Eingliederungsbeihilfe.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Eingliederungsbeihilfe bundesweit im überprüften Zeitraum 2008 bis 2012.

Tabelle 1: Entwicklung der Eingliederungsbeihilfe bundesweit in den Jahren 2008 bis 2012¹

	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR					in %
Fördervolumen ²	73,82	82,01	116,52	61,04	68,33	- 7
	Anzahl					
neu bewilligte Förderfälle	26.951	29.108	37.211	25.760	30.192	+ 12
	in Tagen					
durchschnittliche Förderdauer ³	102	100	98	88	95	- 7
	in EUR					
durchschnittliche Förderhöhe pro Förderfall ³	3.255	3.916	3.499	2.694	2.909	- 11

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Auszahlungen pro Jahr für Eingliederungsbeihilfen (laufende und neu bewilligte Förderfälle)

³ pro neu bewilligtem Förderfall; berechnet auf Basis des Antrages; die tatsächliche Förderdauer und Förderhöhe können vom Antrag abweichen aufgrund z.B. vorzeitig beendetem Arbeitsverhältnis

Quellen: AMS, Darstellung RH

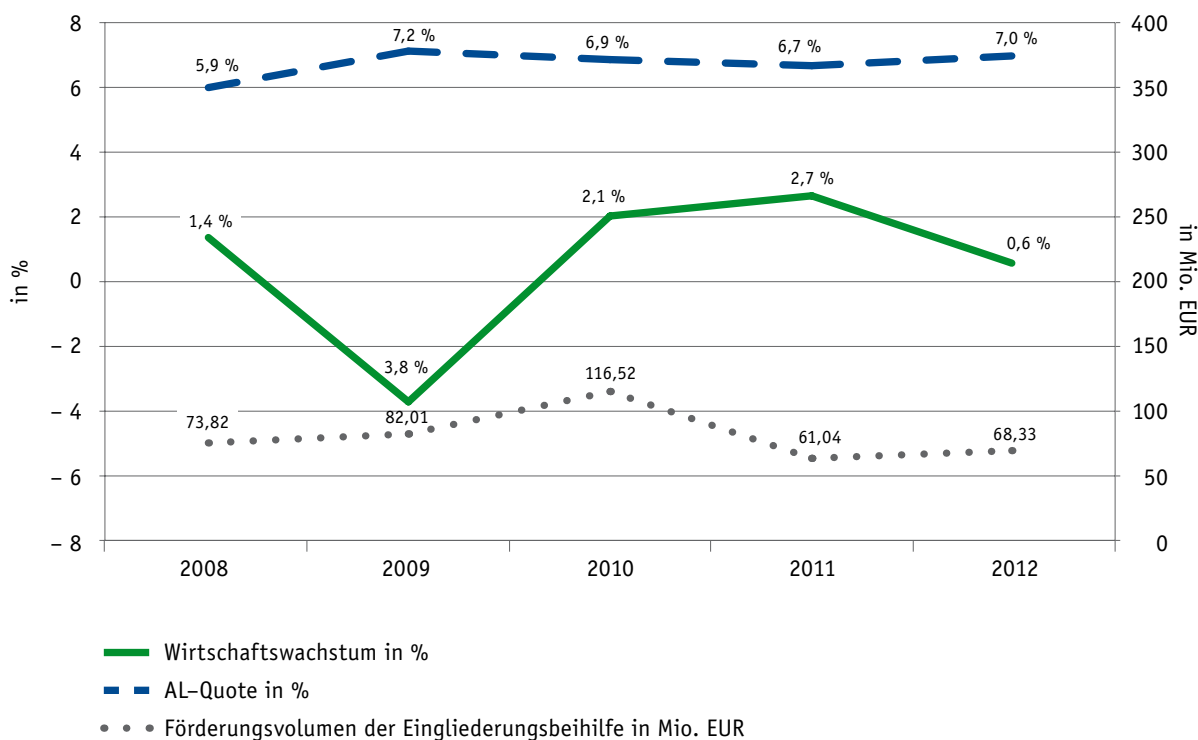
⁸ Die Bemessungsgrundlage für die Eingliederungsbeihilfe wurde vom AMS mit 150 % des Bruttolohnes festgelegt, um so auch Lohnnebenkosten des Arbeitgebers abzudecken. Bei gemeinnützigen Einrichtungen, die ihre Mitgliedschaft bei einem vom AMS anerkannten arbeitsmarktpolitischen Dachverband nachweisen, erhöhte sich die Bemessungsgrundlage auf 151 %.

Rahmenbedingungen und statistische Eckdaten

Im überprüften Zeitraum förderte das AMS rd. 30.000 Personen pro Jahr; das Fördervolumen betrug durchschnittlich rd. 80 Mio. EUR pro Jahr. Das Fördervolumen, die Anzahl der neu bewilligten Förderfälle und die durchschnittliche Förderhöhe pro Förderfall schwankten im überprüften Zeitraum stark. Die durchschnittliche Förderdauer nahm in den Jahren 2008 bis 2011 kontinuierlich ab und spiegelte die Förderstrategie des AMS, die Arbeitslosigkeit möglichst kurz zu halten und die Fördermittel breit zu streuen, wider. Im Jahr 2012 kam es zu einer Aufgabenverlagerung vom Bundessozialamt zum AMS, das seit 1. Jänner 2012 Neuanträge auf Eingliederungsbeihilfe für Menschen mit Behinderung abwickelte. Unter anderem dadurch kam es zu einer Verlängerung der durchschnittlichen Förderdauern von 88 auf 95 Tage. Dies war jedoch noch immer kürzer als in den Jahren 2008 bis 2010.

(3) Die folgende Abbildung zeigt einen Vergleich von Wirtschaftswachstum, Arbeitslosenquote und Fördervolumen der Eingliederungsbeihilfe im überprüften Zeitraum.

Abbildung 1: Vergleich des Wirtschaftswachstums, der Arbeitslosenquote und des Fördervolumens der Eingliederungsbeihilfe im überprüften Zeitraum



Quellen: Wirtschaftskammer Österreich, AMS; Darstellung RH

Das Fördervolumen war stark konjunkturabhängig. In Phasen eines schwachen oder negativen Wirtschaftswachstums (wie im Jahr 2009) wurden in der Folge vermehrt Bundesmittel für die Eingliederungsbeihilfe zur Verfügung gestellt. So erklärte sich der starke Anstieg des Fördervolumens von rd. 82 Mio. EUR im Jahr 2009 auf rd. 117 Mio. EUR im Jahr 2010 als Reaktion auf den markanten Konjunkturbruch im Jahr 2009. Im Jahr 2011 wuchs die Wirtschaft und die Fördermittel für die Eingliederungsbeihilfe halbierten sich nahezu auf rd. 61 Mio. EUR. Die Anzahl der neu bewilligten Förderfälle stieg entsprechend von rd. 29.100 im Jahr 2009 auf rd. 37.200 im Jahr 2010 und sank auf rd. 25.800 im Jahr 2011 (siehe Tabelle 1).

- 3.2** Die Eingliederungsbeihilfe war ein wichtiges Instrument der personenbezogenen Arbeitsmarktförderung in Österreich. Der Fördermitteleinsatz war konjunkturabhängig. Das AMS reagierte weitgehend flexibel und zeitnah auf Konjunkturschwankungen. Der RH wies auf die Tendenz zur Verkürzung der Förderdauern auf rund drei Monate hin und merkte an, dass das AMS die von der Bundesrichtlinie vorgesehenen Förderdauern von bis zu zwei Jahren immer weniger ausschöpfte (siehe TZ 9 und 11).

Verteilung der Fördermittel

Zielgruppen

- 4.1** Gemäß Bundesrichtlinie umfasste der förderbare Personenkreis (Zielgruppe) Langzeitarbeitslose, von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte sowie Ältere⁹. Nicht förderbar waren Personen, die dem geschäftsführenden Organ des Förderwerbers angehörten. Förderwerber und -empfänger war der Arbeitgeber. Die Anzahl der Förderfälle verteilte sich wie folgt auf die drei Zielgruppen:

⁹ Laut Definition des AMS (Geschäftsbericht 2011 vom August 2012) waren Langzeitarbeitslose Personen, die zumindest zwölf Monate als arbeitslos oder lehrstellensuchend gemeldet waren. Als von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte gelten z.B. Personen mit Betreuungspflichten, mit physischen, psychischen oder geistigen Beeinträchtigungen oder mit sozialen Fehlanpassungen (Alkohol, Drogen, Haft, Maßnahmen der Jugendwohlfahrt, usw.). Als förderbare Ältere galten die jeweiligen arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben des AMS. Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung waren dies: Frauen über 45 Jahre; Männer über 50 Jahre.

Tabelle 2: Verteilung der Förderfälle auf die drei Zielgruppen bundesweit in den Jahren 2008 bis 2012¹

	2008	2009	2010	2011	2012 ²	Veränderung 2008 bis 2012
	Anzahl der Förderfälle					in %
Langzeitarbeitslose	3.031	4.464	5.614	2.993	2.284	- 1
von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte	15.831	15.368	19.885	15.768	15.227	0
Ältere ³	8.111	9.256	11.688	6.990	6.848	- 14
bundesweit	26.973	29.088	37.187	25.751	24.359	- 5
	Anteil in %					Veränderung in %-Punkten
Langzeitarbeitslose	11	15	15	12	9	+ 1
von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte	59	53	53	61	63	+ 2
Ältere	30	32	31	27	28	- 3

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Stand per 17. Oktober 2012

³ Zählweise Ältere nach primärem Förderkreis; d.h. es können z.B. auch in der Gruppe der von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Personen über 45 bzw. 50 Jahren sein.

Quelle: AMS Österreich

Eine Person, die bspw. sowohl in die Zielgruppe Ältere als auch Langzeitarbeitslose fallen konnte, wurde durch das Auswahlkriterium des sogenannten primären Förderkreises in der IT des AMS nur einer Zielgruppe zugeordnet. Diese Auswahl traf der einzelne Sachbearbeiter des Förderantrags im AMS. Die Zielgruppe der von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten machte mehr als die Hälfte der Förderfälle aus, jene der Älteren rund ein Drittel. Die Gruppe der Langzeitarbeitslosen schwankte zwischen rd. 9 % und rd. 15 %. Konjunkturabhängig verschob sich der Anteil zwischen den drei Zielgruppen.

4.2 Der RH wies darauf hin, dass der tatsächliche Anteil Älterer oder Langzeitarbeitsloser an den Förderfällen aus obiger Tabelle nicht ersichtlich war, weil diese lediglich die primäre Zielgruppenzuordnung einer Person durch das AMS darstellte.

Arbeitgeber

5.1 Laut der Bundesrichtlinie waren nur der Bund, das AMS, politische Parteien und radikale Vereine nicht förderbare Arbeitgeber. Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Fördermittel für die Eingliederungsbeihilfe nach Arbeitgebern:

Tabelle 3: Verteilung der Fördermittel nach Arbeitgebern bundesweit in den Jahren 2008 bis 2012¹						
	2008	2009	2010	2011	2012 ²	Veränderung 2008 bis 2012
	in Mio. EUR					in %
Zahlung						
Öffentliche Arbeitgeber ³	6,25	7,36	13,30	6,36	5,10	2
privatwirtschaftliche Arbeitgeber	57,50	63,73	85,13	43,65	44,39	- 24
sonstige Arbeitgeber ⁴	10,07	10,92	18,09	11,03	9,00	9
Gesamt	73,82	82,01	116,52	61,04	58,49	- 17
	in %					Veränderung in %-Punkten
Anteil						
Öffentliche Arbeitgeber ³	8	9	11	10	9	+ 2
privatwirtschaftliche Arbeitgeber	78	78	73	72	76	- 6
sonstige Arbeitgeber ⁴	14	13	16	18	15	+ 4
Gesamt	100	100	100	100	100	

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Stand per 15. November 2012

³ z.B. Land, Landesunternehmen, Gemeinde, Gemeindeunternehmen, Gemeindeverband

⁴ z.B. Kammern, Sozialversicherungen, Vereine

Quelle: AMS Österreich

Der Großteil der Arbeitgeber, die mit Eingliederungsbeihilfe gefördert wurden, kam aus der Privatwirtschaft.

Eine von der Internen Revision des AMS durchgeführte Auswertung zeigte, dass im Jahr 2009 rd. 44 % der Eingliederungsbeihilfen von Arbeitgebern mit ein bis neun Arbeitnehmern, weitere rd. 26 % von Arbeitgebern mit zehn bis 50 Arbeitnehmern in Anspruch genommen wurden. Das heißt rd. 70 % der Eingliederungsbeihilfen nahmen Klein- und Mittelbetriebe in Anspruch.

Rahmenbedingungen und statistische Eckdaten

Zur stärkeren Nutzung des Beschäftigungspotenzials im gemeindenahen Bereich ersuchte der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz das AMS, für die Jahre 2009/2010 ein gemeindenahes Beschäftigungsprogramm („Aktion 4000“) umzusetzen. Im Rahmen dieses Programms sollten vermehrt Personen bei Gemeinden, gemeindenahen Einrichtungen und Unternehmen sowie gemeinnützigen Arbeitgebern beschäftigt werden. Der Erfolg dieser Aktion zeigte sich im Anstieg des Anteils der öffentlichen Arbeitgeber an den Fördermitteln von rd. 6,25 Mio. EUR bzw. rd. 8 % im Jahr 2008 auf rd. 13,30 Mio. EUR bzw. rd. 11 % im Jahr 2010, was einer Verdoppelung des Fördermitteleinsatzes entsprach (siehe Tabelle 3).

- 5.2 Der RH wies auf die große Bedeutung der Eingliederungsbeihilfe für Klein- und Mittelbetriebe hin. Weiters stellte er fest, dass es dem AMS gelungen war, mit der „Aktion 4000“ vorübergehend zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten im gemeindenahen Bereich zu erschließen.

Bildungsstand

- 6.1 Die Verteilung der in den Jahren 2008 bis 2012 gewährten Eingliederungsbeihilfen auf Männer und Frauen bzw. nach der höchsten absolvierten Ausbildung stellte sich folgendermaßen dar:

Tabelle 4: Verteilung der Förderfälle Eingliederungsbeihilfe nach Bildungsstand der geförderten Personen bundesweit in den Jahren 2008 bis 2012¹				
	Frauen	Männer	Gesamt	Anteil
	Anzahl der Förderfälle			in % ²
Akademische Ausbildung	2.091	1.277	3.368	3
Höhere Ausbildung	5.838	3.714	9.552	8
Mittlere Ausbildung	5.884	1.909	7.793	6
Lehrausbildung	15.514	18.548	34.062	28
Pflichtschulausbildung	32.524	34.779	67.302	55
Gesamt	61.851	60.227	122.077	100

¹ Stand per 15. November 2012

² Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: AMS Österreich

Das AMS förderte im überprüften Zeitraum mittels Eingliederungsbeihilfe gesamthaft betrachtet Frauen und Männer nahezu gleich. Bei Personen mit akademischer, höherer bzw. mittlerer Ausbildung gab es deutlich mehr Förderfälle für Frauen, während bei Personen mit Lehr- bzw. Pflichtschulausbildung deutlich Förderfälle für Männer überwogen. Insgesamt verteilte sich in den Jahren 2008 bis 2012 die Anzahl der Förderfälle Eingliederungsbeihilfe zu rd. 83 % auf Personen, die entweder eine Pflichtschul- oder eine Lehrausbildung als höchsten Bildungsabschluss hatten. Laut einer Statistik des AMS Österreich, Abteilung Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation, lag im März 2012 der Anteil der arbeitslosen Personen mit maximal Pflichtschul- bzw. Lehrabschluss bei rd. 82 % aller arbeitslosen Personen.

- 6.2 Die Verteilung der Förderfälle nach Bildungsstand entsprach im Wesentlichen der Struktur der beim AMS vorgemerkten arbeitslosen Personen. Nach Ansicht des RH war es zweckmäßig, dass mittels der Eingliederungsbeihilfe überwiegend Personen mit maximal Pflichtschul- oder Lehrausbildung gefördert wurden, weil bei dieser Personengruppe auch die Betroffenheit und das Risiko von Arbeitslosigkeit am größten waren.

Arbeitsmarktpolitische Wirkungen

Mitnahmeeffekte
der Eingliederungs-
beihilfe

- 7.1 Das BMASK veröffentlichte seit dem Jahr 2008 regelmäßig die einzelnen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik¹⁰. Diese Dokumentation kam zu dem Ergebnis, dass die Kosten einer Eingliederungsbeihilfe zwei Jahre nach Förderbeginn durch die zusätzlichen Erträge kompensiert wurden. Den Förderkosten standen reduzierte Ausgaben für die Existenzsicherung der arbeitslosen Personen und erhöhte Einkünfte aus Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen gegenüber.

Eine WIFO-Studie vom Mai 2011¹¹ analysierte die Wirkung der Eingliederungsbeihilfe auf die Beschäftigungsintegration der geförderten Personen. Sie kam zu der Schlussfolgerung, dass in der Gesamtbetrachtung die Förderung durch eine Eingliederungsbeihilfe trotz erheblicher Mitnahmeeffekte eine signifikant positive Wirkung auf die Beschäftigungsintegration der Geförderten zeigte. Die Studie schätzte die Mit-

¹⁰ Dokumentation des BMASK „Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich“ 1994–2012, 13. Dezember 2012. Zu jeder Maßnahme wurden die Reformschritte seit dem Jahr 1994 dokumentiert, empirisch beschrieben sowie die wichtigsten Ergebnisse von durchgeführten Evaluierungen zusammengefasst.

¹¹ WIFO, „Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe“ Rainer Eppel, Helmut Mahringer, Andrea Weber, Christine Zulehner; Mai 2011, im Auftrag des BMASK. Betrachtungszeitraum war 1999 bis 2008.

nahmeeffekte in den Jahren 2003 bis 2006 auf rd. 52 %. Dies bedeutete, dass rund die Hälfte der geförderten Arbeitsverhältnisse auch ohne Förderung zustande gekommen wäre. Eine Reduktion der Mitnahmeeffekte könnte laut Studie durch gezielte Beratungstätigkeit und Vergabeentscheidung bei den konkreten Förderfällen im AMS erzielt werden.

Im Vergleich der Altersgruppen war die positive Wirkung bei Personen mit größeren Reintegrationsproblemen, insbesondere bei Langzeitarbeitslosen¹² und älteren Arbeitnehmern über 45 Jahren, am stärksten. Bei Frauen fiel der Effekt der Eingliederungsbeihilfe stärker als bei Männern aus.¹³

Die Untersuchungsergebnisse wiesen generell darauf hin, dass die Orientierung an besonderen Zielgruppen mit Vermittlungshindernissen bei der Vergabe von Eingliederungsbeihilfen die Wirksamkeit dieses Instruments wesentlich verbesserte. Zur Optimierung des Maßnahmenereinsatzes war laut WIFO-Studie eine stärkere Zielgruppenorientierung sinnvoll.

- 7.2** Der RH anerkannte die Eingliederungsbeihilfe als effektives Instrument zur Integration von arbeitslosen Personen in den Arbeitsmarkt, wies jedoch auf die hohen Mitnahmeeffekte und seine Empfehlungen zu deren Reduktion hin: Einschränkung von Mehrfachförderungen (siehe TZ 13), Nennung des Beschäftigerbetriebs bei Arbeitskräfteüberlassern (siehe TZ 15) und Zeitpunkt der Bewilligung (TZ 24).

Arbeitsmarktpolitischer Erfolg der Eingliederungsbeihilfe

- 8.1** (1) Die Eingliederungsbeihilfe war – wie schon erwähnt – eine Maßnahme der Beschäftigungsförderung. Zur Messung des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs von Fördermaßnahmen erhob das AMS das Arbeitsverhältnis der geförderten Personen am 92. Tag nach dem individuellen Austritt aus der Förderung.

Eine detaillierte Auswertung des AMS über den arbeitsmarktpolitischen Erfolg der Eingliederungsbeihilfe im Prüfungszeitraum zeigte folgendes Bild:

¹² Definition Langzeitarbeitslose in der Studie: Personen, die im Jahr vor der Förderung mehr als 90 Tage arbeitslos waren; S. 199

¹³ Dies wurde an den Tagen in ungeförderter unselbstständiger Beschäftigung nach dem Ablauf der Eingliederungsbeihilfe und Dauer der Reduktion der Arbeitslosigkeit gemessen.

Tabelle 5: Arbeitsmarkterfolg der Eingliederungsbeihilfe (Förderfälle in ungeförderter Beschäftigung drei Monate nach Förderende)

AMS	2008	2009	2010	2011	2012 ¹
	in % ²				
Kärnten	44	46	51	50	54
Niederösterreich	61	60	64	59	61
Wien	61	58	60	59	62
Österreich	58	56	61	58	60

¹ Stand per 30. November 2012

² Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: AMS

In dieser Darstellung zählte als arbeitsmarktpolitischer Erfolg nur die ungeförderter Beschäftigung (d.h. der Eintritt in den ersten Arbeitsmarkt) am 92. Tag nach Ende einer Eingliederungsbeihilfe. Das Ergebnis dieser Auswertung zeigte, dass dieser Erfolg im Prüfungszeitraum von 2008 bis 2012 bundesweit zwischen rd. 56 % und rd. 61 % lag. Im AMS Niederösterreich lag der arbeitsmarktpolitische Erfolg zwischen rd. 59 % und rd. 64 %, im AMS Wien zwischen rd. 58 % und rd. 62 % und im AMS Kärnten zwischen rd. 44 % und rd. 54 %.

(2) Der arbeitsmarktpolitische Erfolg im AMS Kärnten war geringer als im AMS Niederösterreich und im AMS Wien, zeigte jedoch eine steigende Tendenz. Laut AMS Kärnten war der unterdurchschnittliche arbeitsmarktpolitische Erfolg dadurch zu erklären, dass es die Eingliederungsbeihilfe gezielt zur Behebung des Arbeitsplatzdefizits für Personen mit besonderen Vermittlungseinschränkungen einsetzte. Da es als Spezifikum des AMS Kärnten wenige Plätze in Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten¹⁴ gab, förderte es verstärkt Arbeitsplätze bei gemeinnützigen Arbeitgebern (z.B. „GPS-Kärnten“ Gemeinnütziges Personalservice Kärnten GmbH, BÜM gemeinnützige Betreuungs- GmbH, BÜM Kindergarten GmbH) mittels Eingliederungsbeihilfe.

¹⁴ In diesem sogenannten zweiten Arbeitsmarkt förderte das AMS Beschäftigungsmöglichkeiten bis zu einem Jahr mit integrierter sozialarbeiterischer Unterstützung bei Trägereinrichtungen. Arbeitsplätze am zweiten Arbeitsmarkt dienten dazu, Personen mit besonderen Vermittlungseinschränkungen an ein Dienstverhältnis am regulären Arbeitsmarkt heranzuführen.

Eine Studie des BMASK¹⁵ wies für das Jahr 2011 in Kärnten 387 geförderte Personen in Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten auf, in Niederösterreich 1.928 und in Wien 13.423.

8.2 Der RH würdigte den arbeitsmarktpolitischen Erfolg der Eingliederungsbeihilfe im AMS Niederösterreich und im AMS Wien, der großteils über 60 % lag. Er wies darauf hin, dass der geringe arbeitsmarktpolitische Erfolg des AMS Kärnten u.a. auf dessen Strategie zurückzuführen war, die geringe Ausstattung an Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten durch verstärkten Einsatz der Eingliederungsbeihilfe zu kompensieren. Der RH empfahl dem AMS Kärnten, anstelle der bisherigen Förderpraxis mehr Beschäftigungsmöglichkeiten in Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten für Personen mit besonderen Vermittlungseinschränkungen zu schaffen, damit diese Zielgruppe die benötigte sozialarbeiterische Unterstützung erhält.

8.3 *Die Empfehlung werde laut Stellungnahme soweit möglich umgesetzt. Das AMS Kärnten strebe bereits für 2014 an, die Transitarbeitsplätze in Beschäftigungsprojekten (Sozialökonomische Betriebe, Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte) zu erhöhen. Eine massive Erhöhung der Transitarbeitsplätze in Beschäftigungsprojekten sei aber aus budgetären Gründen derzeit nicht realisierbar.*

Regionale
Förderlinien

9.1 Die Landesorganisationen des AMS konnten den vom Verwaltungsrat festgelegten maximalen Fördersatz von 66,7 % der Bemessungsgrundlage und die maximale Förderdauer von i.d.R. zwei Jahren (siehe TZ 3) über das Landesdirektorium¹⁶ in Form einer Landesrichtlinie einschränken.

¹⁵ Dokumentation des BMASK „Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich“ 1994–2012, 13. Dezember 2012. Zu jeder Maßnahme wurden die Reformschritte seit dem Jahr 1994 dokumentiert, empirisch beschrieben sowie die wichtigsten Ergebnisse von durchgeführten Evaluierungen zusammengefasst.

¹⁶ Das Landesdirektorium ist ein Organ der Landesorganisation des AMS und erlässt bzw. konkretisiert mittels Beschluss die bundeslandspezifischen Vorschriften.

Tabelle 6: Vergleich der maximalen und tatsächlichen durchschnittlichen Förderdauern, Fördersätze sowie der durchschnittlichen Förderhöhen der überprüften RGS im Zeitraum von 2008 bis 2012

		maximal im Bundesland erlaubt		Durchschnitt in der RGS		
Bundesland	RGS	Förderdauer ¹	Fördersatz	Förderdauer	Fördersatz	Förderhöhe
		in Tagen	in %	in Tagen	in %	in EUR
Kärnten		365	66,7			
	Klagenfurt			64	46,9	2.808
	St. Veit an der Glan			59	53,5	2.070
Niederösterreich		365	50,0²			
	St. Pölten			107	41,0	2.541
	Wr. Neustadt			64	54,1	2.131
Wien		365	66,7			
	Dresdner Straße			101	48,8	2.777
	Hietzinger Kai			87	41,9	2.980

¹ Eine längere Förderdauer war in besonderen Fällen nach Rücksprache der jeweiligen LGS möglich.

² Dieser maximale Fördersatz konnte nach Rücksprache mit der LGS überschritten werden. Ab September 2012 erhöhte das AMS Niederösterreich den maximalen Fördersatz auf 66,7 %.

Quelle: AMS Österreich

Alle drei überprüften Bundesländer schränkten die maximale Förderdauer auf 365 Tage ein. Das Bundesland Niederösterreich schränkte im überprüften Zeitraum den maximal erlaubten Fördersatz auf 50 % ein. In den sechs überprüften RGS variierte die durchschnittliche Förderdauer stark; sie lag zwischen rd. 59 und 107 Tagen. Die RGS Klagenfurt, RGS St. Veit an der Glan und die RGS Wr. Neustadt wiesen von den sechs überprüften RGS die niedrigsten Förderdauern mit jeweils durchschnittlich rund zwei Monaten auf.

Der durchschnittliche Fördersatz variierte ebenfalls und lag zwischen rd. 41 % und rd. 54 % der Bemessungsgrundlage. Die durchschnittliche Förderhöhe schwankte zwischen rd. 2.100 und 3.000 EUR je Förderfall.

9.2 Der RH hielt kritisch fest, dass sich die in den sechs überprüften RGS tatsächlich gewährten durchschnittlichen Förderdauern, Förderhöhen und Fördersätze stark unterschieden. Nach Ansicht des RH waren die großen Unterschiede in der RGS-spezifischen Förderkultur weder arbeitsmarktpolitisch begründbar noch für die einzelnen Arbeitgeber nachvollziehbar (siehe TZ 10).

Der RH wies kritisch darauf hin, dass in der Praxis der Eingliederungsbeihilfe die tatsächliche Dauer der Förderung wesentlich kürzer war als laut Bundesrichtlinie möglich (i.d.R. zwei Jahre). Der RH vertrat die Ansicht, dass damit das Ziel der nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt in den Hintergrund trat und statt dessen das Ziel der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose eher im Vordergrund stand.

10.1 (1) Die Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe war gemäß Bundesrichtlinie an die RGS delegiert. Um innerhalb der RGS eine einheitliche Vorgangsweise bei der Gewährung dieser Förderung zu gewährleisten sowie um die Budgetplanung und –steuerung zu vereinfachen, bestanden zusätzlich zu den Landesrichtlinien (siehe TZ 9) in den überprüften RGS eigene Förderlinien, die i.d.R. die Förderdauer und –höhe für die einzelnen Zielgruppen festlegten. Dadurch sollten die Abwicklung beschleunigt und die Transparenz der Entscheidungen erhöht werden. Die RGS-spezifischen Förderlinien dienten auch als Arbeitsbehelf für die mit der Abwicklung betrauten Mitarbeiter.

(2) Im AMS Kärnten und im AMS Niederösterreich entwickelten sich in der Folge in den überprüften RGS sehr spezifische Förderkulturen. So bestanden je nach RGS verschiedene Fördersätze und Förderdauern, während in anderen RGS wiederum unterschiedliche Fixbeträge hinsichtlich der Förderhöhe zur Anwendung kamen. Die RGS-spezifischen Förderlinien wirkten stark entscheidungsleitend für die einzelnen Sachbearbeiter. Die darin eröffneten Entscheidungsspielräume zur Einzelfallbemessung von Fördersatz und Förderdauer wurden wenig genutzt.

(3) Da im Bereich des AMS Wien die Arbeitgeber im Unterschied zu den arbeitslosen Personen nicht regional, sondern nach Branchen auf die einzelnen RGS zugeteilt waren, legte das AMS Wien für die Wiener RGS einheitlich gültige Vorgaben bezüglich förderbarer Personenkreise, Fördersätze, –höhen und –dauern fest. Dies sollte sicherstellen, dass für Arbeitgeber, die Personen aus verschiedenen RGS einstellten, stets die gleichen Rahmenbedingungen bei der Gewährung der Eingliederungsbeihilfe galten. Auch wenn in den Vorgaben der Landesrichtlinie (Dienstanweisung) die Förderhöhe als Maximalbetrag definiert wurde und die Förderdauer variabel war, wurde in den RGS zumeist der Maximalbetrag gewährt. Bei Sondervereinbarungen der LGS Wien mit einzelnen Trägern waren weder Höhe noch Dauer der Förderung durch die RGS gestaltbar, sondern bereits in der Sondervereinbarung verbindlich festgelegt. In der Praxis waren die RGS nur bei der Entscheidung, ob eine Eingliederungsbeihilfe gewährt wird oder nicht, vollständig autonom.

10.2 Der RH bemerkte kritisch, dass die RGS-spezifischen Förderlinien der überprüften RGS für Arbeitgeber nicht objektiv nachvollziehbare Unterschiede in den Förderbedingungen schufen. Er bezweifelte generell die Notwendigkeit unterschiedlicher RGS-spezifischer Förderlinien. Nach Ansicht des RH entsprach dies nicht der vom AMS angestrebten Kundenfreundlichkeit und Transparenz.

Er hob dagegen die einheitliche Vorgangsweise des AMS Wien positiv hervor. Er empfahl dem AMS Kärnten und dem AMS Niederösterreich, jeweils eine für das gesamte Bundesland geltende einheitliche Förderlinie festzulegen und lediglich die grundsätzliche Entscheidung, ob die Eingliederungsbeihilfe gewährt wird oder nicht, weiterhin bei den RGS zu belassen. Dies umso mehr, als die in der Vergangenheit eröffneten Entscheidungsspielräume zur Einzelfallbemessung von Fördersatz und Förderdauer wenig genutzt wurden. Im Einzelfall notwendige Abweichungen wären gesondert zu begründen. Dies würde die Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe transparenter gestalten.

10.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich räume die Empfehlung des RH den RGS zwar eine Ermächtigung ein zu fördern, aber ohne jegliche Ermessensspielräume bezüglich der Förderhöhe und Förderdauer. Das diesbezügliche Bedürfnis des RH nach Vereinheitlichung sei aus der Sicht des AMS überzogen und entspreche nicht den in § 31 AMSG festgelegten Grundsätzen der Aufgabenerfüllung des AMS:*

- Einsatz der Leistungen nach den Erfordernissen des Einzelfalles*
- Leistungen sind so zu gestalten und erforderlichenfalls so verstärkt einzusetzen, dass für Personen, die entweder wegen ihrer persönlichen Verhältnisse oder ihrer Zugehörigkeit zu einer auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Gruppe bei der Erlangung eines Arbeitsplatzes besondere Schwierigkeiten haben, eine weitestgehende Chancengleichheit mit anderen Arbeitskräften hergestellt wird*
- Leistungen sind – soweit nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist – durch die RGS zu erbringen*
- Bedachtnahme auf die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit*

Das AMS Österreich wies darauf hin, dass es sich bei der Eingliederungsbeihilfe um eine Personenförderung und um keine Betriebsförderung handle.

Arbeitsmarktpolitische Wirkungen

Das AMS Österreich führte in seiner Stellungnahme weiters aus, dass vereinheitlichte Förderhöhen und Förderdauern auf Landesebene den Handlungsspielraum der RGS in Bezug auf die individuelle Problemlage der Kunden, die unterschiedlichen Möglichkeiten der potenziellen Dienstgeber und die budgetären Möglichkeiten der jeweiligen RGS nur unnötig einengen würden. Das grundlegende Prinzip der Ermächtigung mit Ermessensspielräumen auf Ebene der RGS solle aus Sicht des AMS Österreich forciert werden.

- 10.4** Der RH hielt fest, dass das AMS Wien erfolgreich eine einheitliche Förderlinie bei der Gewährung von Eingliederungsbeihilfen anwendete und die Bestimmungen des § 31 AMSG dem nicht entgegenstanden.

Der RH entgegnete weiters, dass es ihm daran gelegen war, objektiv nachvollziehbare Förderbedingungen zu schaffen. Durch das Bestreben des AMS Österreich, das Prinzip der Ermächtigung mit Ermessensspielräumen auf Ebene der RGS zu forcieren, wird diesem Grundsatz nicht entsprochen.

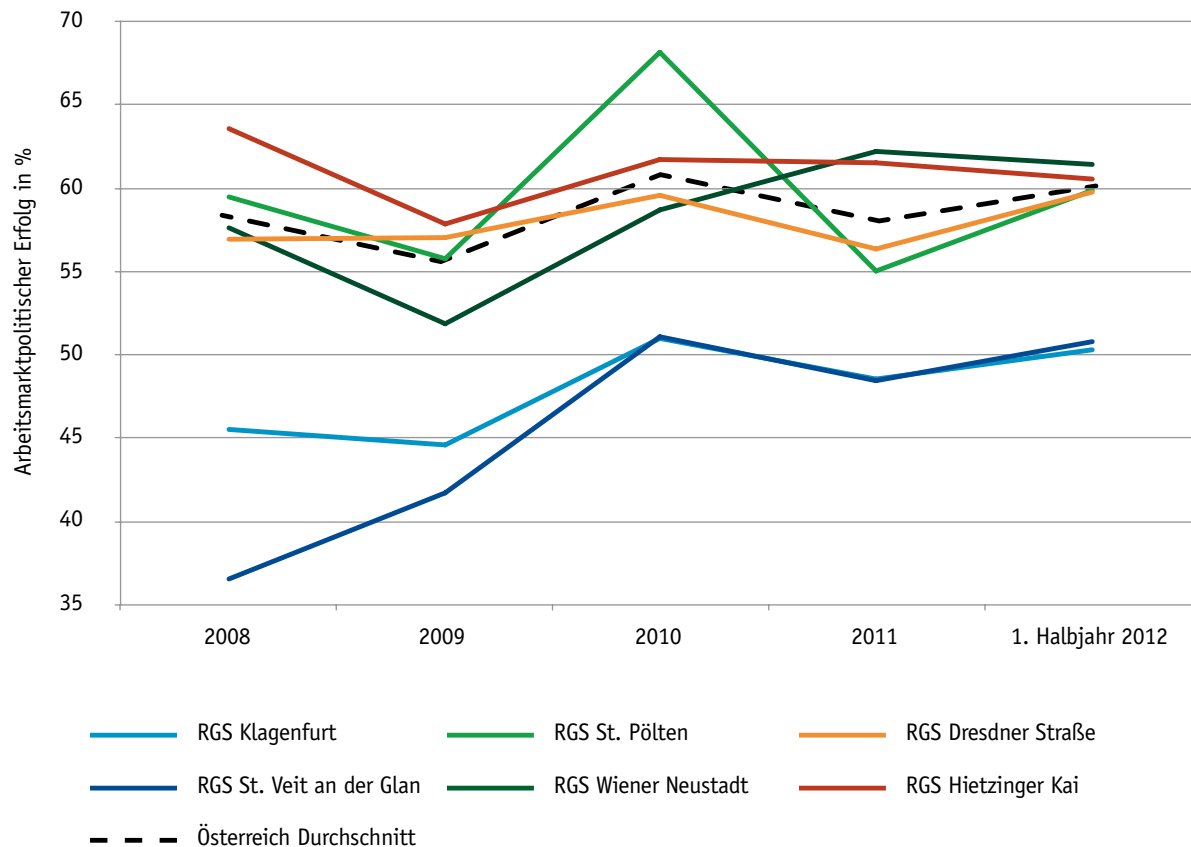
Zusammenhang
Förderdauer,
Förderhöhe und
arbeitsmarkt-
politischer Erfolg

- 11.1** Die RGS St. Pölten (AMS Niederösterreich) und die RGS Dresdner Straße (AMS Wien) wiesen die längsten durchschnittlichen Förderdauern im überprüften Zeitraum von rd. 107 Tagen bzw. rd. 101 Tagen je Förderfall¹⁷ auf. Die RGS Hietzinger Kai wies rd. 87 Tage durchschnittliche Förderdauer auf. Die RGS Klagenfurt und St. Veit an der Glan (beide: AMS Kärnten) und die RGS Wr. Neustadt (AMS Niederösterreich) wiesen die kürzesten Förderdauern mit rd. 64 Tagen, mit rd. 59 Tagen bzw. rd. 64 Tagen auf. Der bundesweite Durchschnitt lag im überprüften Zeitraum bei rd. 96 Tagen.

Der arbeitsmarktpolitische Erfolg stellte sich in den überprüften RGS in den Jahren 2008 bis 2012 wie folgt dar:

¹⁷ berechnet auf Basis aller Förderfälle der RGS im überprüften Zeitraum

Abbildung 2: Arbeitsmarktpolitischer Erfolg in den überprüften RGS in den Jahren 2008 bis 2012



Quellen: AMS, Darstellung RH

Der arbeitsmarktpolitische Erfolg (siehe TZ 8 und 9) der RGS Klagenfurt und RGS St. Veit an der Glan lag deutlich unter dem bundesweiten arbeitsmarktpolitischen Erfolg (bis zu rd. 12 %-Punkte bzw. 21 %-Punkte). Beide RGS wiesen stark unterdurchschnittliche Förderdauern auf. Die RGS Wr. Neustadt wies in den Jahren 2008 bis 2010 einen unterdurchschnittlichen und in den Jahren 2011 bis 2012 einen überdurchschnittlichen arbeitsmarktpolitischen Erfolg auf. Die arbeitsmarktpolitischen Erfolge der übrigen drei überprüften RGS lagen meist nahe bzw. über dem bundesweiten arbeitsmarktpolitischen Erfolg.

Eine Auswertung der durchschnittlichen Förderhöhen pro Tag¹⁸ durch den RH zeigte, dass ein hoher Wert nicht automatisch zu einem hohen arbeitsmarktpolitischen Erfolg führte. Mit rd. 44 EUR wies die RGS Klagenfurt die höchste durchschnittliche Förderhöhe pro Tag und gleichzeitig den zweitgeringsten arbeitsmarktpolitischen Erfolg der sechs überprüften RGS auf. Die RGS St. Veit an der Glan wies mit rd. 36 EUR die zweithöchste durchschnittliche Förderhöhe pro Tag im überprüften Zeitraum auf. Der Durchschnitt über alle sechs überprüften RGS lag bei rd. 34 EUR Förderhöhe pro Tag.

- 11.2** Der RH wies darauf hin, dass der arbeitsmarktpolitische Erfolg in den RGS mit längerer Förderdauer tendenziell höher war als in jenen mit kürzerer Förderdauer. Demgegenüber führten überdurchschnittliche Förderhöhen pro Tag nicht zwangsläufig zu einem überdurchschnittlichen arbeitsmarktpolitischen Erfolg.

Der RH empfahl dem AMS Österreich, die Förderstrategie auf längere Förderdauern bei gleichbleibendem Einsatz der Fördermittel abzuändern, um nicht nur das Ziel der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten zu verfolgen, sondern auch das Ziel der nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des AMS Österreich zeige sich bei einer österreichweiten Auswertung ein schwach negativer Zusammenhang, d.h. Eingliederungsbeihilfen mit einer längeren Förderdauer hätten im Österreichschnitt einen ganz leicht schlechteren Arbeitsmarkterfolg (Korrelationskoeffizient - 0,17 %). Eine Empfehlung bezüglich der Förderdauer könne nicht abgeleitet werden.*

Weiters sei die Richtlinie zu Eingliederungsbeihilfen mit Jänner 2010 dahingehend geändert worden, dass auch arbeitslose Ausbildungsabsolventen mit mangelnder betrieblicher Praxis gefördert werden können. Es sei nachvollziehbar, dass diese Episoden möglichst kurz gehalten würden und damit auch die rückläufige durchschnittliche Dauer beeinflussen würden.

Da es zudem Wunsch der Sozialpartner sei, die derzeitige Strategie weiter aufrecht zu erhalten, beabsichtige das AMS nicht, Vorgaben hinsichtlich längerer Förderdauern zu normieren.

- 11.4** Der RH hielt fest, dass er den Zusammenhang zwischen Förderdauer, Förderhöhe und arbeitsmarktpolitischem Erfolg im Blick hatte, während die Auswertungen des AMS Österreich sich lediglich auf zwei Dimen-

¹⁸ berechnet auf Basis aller Förderfälle der RGS im überprüften Zeitraum

Eingliederungsbeihilfe „Come Back“ des AMS

sionen (Förderdauer, arbeitsmarktpolitischer Erfolg) bezogen. Die Auswertungen des RH zeigten, dass überdurchschnittliche Förderhöhen pro Tag nicht automatisch zu einem hohen arbeitsmarktpolitischen Erfolg führten. Im Hinblick auf den sparsamen Mitteleinsatz wäre in der Folge der Einsatz geringerer Fördermittel bei den gewünschten kurzen Förderepisoden zu forcieren.

Einhaltung der Förderziele

Allgemeines

12 Die Bundesrichtlinie formulierte zwei inhaltliche Ziele der Eingliederungsbeihilfe: die Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt durch Förderung der Beschäftigung und die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Darüber hinaus schrieb die Bundesrichtlinie die operativen Rahmenbedingungen für die Förderabwicklung fest. Der RH stellte in mehreren Bereichen Probleme mit dem Erreichen der Förderziele fest. Diese betrafen Mehrfachförderungen (TZ 13 und TZ 14), Arbeitskräfteüberlasser (TZ 15), Sondervereinbarungen (TZ 16), Probezeitphase bei auf den Förderzeitraum befristeten Arbeitsverhältnissen (TZ 17) sowie die Überschreitung des maximalen Fördersatzes (TZ 18).

Mehrfachförderungen

13.1 Gemäß § 4 Abs. 1 AMSG waren von der Bundesorganisation des AMS, soweit nicht ausdrücklich anderes bestimmt war, alle Angelegenheiten des Arbeitsmarktservice zu besorgen, die über den Bereich eines Bundeslandes hinausgingen oder hinsichtlich derer eine einheitliche gesamtösterreichische Vorgangsweise erforderlich war. Gemäß § 4 Abs. 2 Z 6 AMSG hatte die Bundesorganisation insbesondere für die Koordination und Sicherung eines bundesweit abgestimmten Vorgehens der verschiedenen Organe und Einrichtungen des AMS zu sorgen.

Die Eingliederungsbeihilfe stellte für das AMS eine Maßnahme zur Reintegration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt dar. Mehrfachförderungen auf Seiten der Arbeitnehmer konnten als Teil einer längeren Förderkette und im Sinne von Praxiserwerb zweckmäßig sein. Das AMS ging davon aus, dass bei manchen Personen aus verschiedenen Gründen (bspw. Sucht, Schulden) eine längerfristige Beschäftigung kaum möglich war und akzeptierte daher eine Häufung von Eingliederungsbeihilfen bei dieser Personengruppe.

Unterstützt wurde diese Sichtweise zusätzlich dadurch, dass auch kurzfristige Arbeitsaufnahmen die Langzeitarbeitslosigkeit unterbrachen und somit für die arbeitsmarktpolitische Zielerreichung der RGS zählten. Eine neu eingeführte Zählweise beseitigte diesen Nebeneffekt im Jahr 2012.

Während das AMS Österreich grundsätzlich keine Bedenken gegen wiederholte Eingliederungsbeihilfen beim selben Arbeitgeber hatte, bestanden in einzelnen LGS und RGS trotzdem Bemühungen, in diesen Fällen restriktiver vorzugehen und Mehrfachförderungen zu verhindern. So galt bspw. im AMS Wien bei Eingliederungsbeihilfen aufgrund von Sondervereinbarungen, dass nach Ende des derart geförderten Arbeitsverhältnisses eine neuerliche Förderung mittels Eingliederungsbeihilfe bei diesem Arbeitgeber ausgeschlossen war. Die RGS St. Pölten gewährte seit dem Jahr 2011 Eingliederungsbeihilfen nur dann, wenn in den letzten zwei Jahren kein Arbeitsverhältnis beim selben Arbeitgeber bestand. Bei den anderen überprüften RGS gab es keine diesbezüglichen Einschränkungen.

- 13.2** Nach Ansicht des RH hatte das AMS Österreich gemäß AMSG auf eine einheitliche Auslegung der Verfahrensvorschriften hinzuwirken. Der RH kritisierte die unterschiedliche Auslegung der Bundesrichtlinie bezüglich Mehrfachförderungen in den einzelnen RGS. Im Hinblick auf Mehrfachförderungen war es nach Ansicht des RH nicht zweckmäßig, bei wiederholter Beschäftigung einer Person beim selben Arbeitgeber diese Arbeitsverhältnisse mehrmals mittels Eingliederungsbeihilfe zu fördern, weil die Eingliederungsbeihilfe auch die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zum Ziel hatte.

Der RH empfahl dem AMS Österreich, eine wiederholte Inanspruchnahme der Eingliederungsbeihilfe beim selben Arbeitgeber innerhalb von zwei Jahren, in Anlehnung an die Regelung in der RGS St. Pölten, im Sinne der Vermeidung von Mitnahmeeffekten und Wettbewerbsverzerrungen auszuschließen.

- 13.3** *Das AMS Österreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Eingliederungsbeihilfe keine Betriebsförderung, sondern eine Förderung für am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen sei und es Situationen geben könne, bei denen eine wiederholte Inanspruchnahme aus in der Person liegenden Gründen sinnvoll sei. Das AMS werde die Empfehlung des RH umsetzen, aber vorsehen, dass in begründeten und dokumentierten Ausnahmefällen davon abgewichen werden könne.*
- 13.4** Der RH begrüßte die Bereitschaft des AMS Österreich, die Empfehlung umzusetzen, betonte aber die Notwendigkeit, die Anzahl von Ausnahmefällen gering zu halten.

14.1 Das AMS Wien hatte im Jahr 2004 die Betreuung und Vermittlung von Personen mit künstlerischer bzw. filmschaffender oder bühnentechnischer Ausbildung an eine private Einrichtung übertragen. Aufgrund des spezifischen Arbeitsmarktes mit vielfach befristeten oder auf Werkvertragsbasis abgeschlossenen Arbeitsverhältnissen erachtete das AMS Wien eine individuelle und fachgerechte Betreuung als gerechtfertigt. Die Interne Revision des AMS kritisierte im Jahr 2010 sowohl die überdurchschnittliche Höhe der Förderungen (im Durchschnitt rd. 10.000 EUR) in diesem Bereich als auch die Tatsache, dass die geförderten Personen nicht immer den Förderkriterien der Bundesrichtlinie entsprachen, weil sie weder von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht noch langzeitarbeitslos waren. Weiters kam es insbesondere bei Filmunternehmen und Theatern zu auffälligen Mehrfachförderungen einzelner Personen mittels Eingliederungsbeihilfen. So entfielen im Jahr 2010 auf drei Filmunternehmen 102 Förderfälle mit einem Volumen von rd. 585.000 EUR.

Das AMS Wien legte daraufhin in der Sondervereinbarung mit der privaten Einrichtung die maximale Höhe der Eingliederungsbeihilfe pro Förderfall mit 5.000 EUR fest und bestimmte, dass künftig nur noch Langzeitbeschäftigungslose bzw. von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Personen förderbar sein sollten. Bis zum Jahr 2012 gelang es dem AMS Wien dadurch, die Förderfälle für diesen Personenkreis deutlich zu reduzieren. Die maximale Förderhöhe mit 5.000 EUR pro Förderfall lag deutlich über dem Durchschnitt der Förderfälle der überprüften RGS des AMS Wien von rd. 2.900 EUR im überprüften Zeitraum¹⁹ (siehe TZ 9).

Eine allfällige Rückforderung zu unrecht gewährter Eingliederungsbeihilfen strebten weder das AMS Wien noch das AMS Österreich an.

14.2 Der RH kritisierte das Vorgehen des AMS Wien bei der Betreuung von Künstlern, insbesondere bis zum Jahr 2010, weil es seiner Ansicht nach nicht dessen Aufgabe war, mit Hilfe der Eingliederungsbeihilfe im weitesten Sinne Kunstförderung zu betreiben. Weiters wies der RH – wie auch schon die Interne Revision des AMS – kritisch darauf hin, dass die geförderten Personen nicht immer den Förderkriterien der Bundesrichtlinie entsprachen. Der RH empfahl dem AMS Wien, die Rückforderung zu unrecht gewährter Förderungen im Bereich der Betreuung und Vermittlung von Künstlern zu prüfen.

¹⁹ Jahr 2008 bis Ende August 2012

Einhaltung der Förderziele

Der RH kritisierte weiters, dass die maximale Förderhöhe von 5.000 EUR eine nicht nachvollziehbare, überdurchschnittliche Förderhöhe darstellte und es somit nach wie vor zu einer wirtschaftlich nicht gerechtfertigten Sonderbehandlung einer Branche kam. Der RH empfahl dem AMS Wien, die Sondervereinbarung mit der Beratungs- und Betreuungseinrichtung auf die im AMS Wien durchschnittliche Förderhöhe der Eingliederungsbeihilfe pro Förderfall abzusenken und die Mehrfachförderungen auf die unter TZ 13 empfohlenen Einschränkungen anzupassen.

- 14.3** *Laut Stellungnahme des AMS Wien würden die Beschäftigungsmöglichkeiten für im künstlerischen Bereich tätige Personen auf einem sehr eingeschränkten Arbeitsmarkt stattfinden. Arbeitsverhältnisse von Künstlern seien zumeist nur befristet und/oder auf Werkvertrags- bzw. Honorarbasis abgeschlossen. Zur Unterstützung zur Erlangung eines arbeitslosenversicherungspflichtigen Dienstverhältnisses habe das AMS Wien eine gesonderte Regelung für diesen Personenkreis geschaffen.*

Weiters führte das AMS Wien aus, dass es die im Bericht angeführten Mehrfachförderungen einzelner Personen anhand der jeweils zugrunde liegenden Förderungsverträge geprüft und festgestellt habe, dass keine Rückforderungstatbestände vorlägen (keine unwahren Angaben und Einhaltung aller Vereinbarungen durch den Arbeitgeber).

Zum zweiten Empfehlungskreis verwies das AMS Wien auf den durchschnittlichen Bewilligungsbetrag für Künstler im Jahr 2013 von rd. 3.000 EUR, was somit der durchschnittlichen Eingliederungsbeihilfe in Wien entspräche. Im Rahmen der Fachkontrolle des AMS Wien werde regelmäßig überprüft, inwieweit eine unbotmäßige Inanspruchnahme durch einzelne Dienstgeber erfolge. Im Jahr 2013 sei keine einzige Person dieser Zielgruppe mehr als einmal mittels Eingliederungsbeihilfe gefördert worden. Die Empfehlung des RH sei damit umgesetzt.

- 14.4** Der RH anerkannte die Umsetzung der ersten Empfehlung (Prüfung von Rückforderungstatbeständen). Den zweiten Empfehlungskreis wertete er als vom AMS Wien nicht umgesetzt. Weder war die Sondervereinbarung angepasst worden, noch war die Empfehlung, eine wiederholte Inanspruchnahme der Eingliederungsbeihilfe beim selben Arbeitgeber innerhalb von zwei Jahren im Sinne der Vermeidung von Mitnahmeeffekten und Wettbewerbsverzerrungen auszuschließen (TZ 13), umgesetzt worden. Dadurch bestand weiterhin die wirtschaftlich nicht gerechtfertigte Sonderbehandlung von Arbeitnehmern einer bestimmten Branche im AMS Wien. Er anerkannte die diesbezügliche Umsetzungszusage des AMS Österreich, wiederholte Förderungen einzuschränken (vgl. TZ 13).

Arbeitskräfte-
überlasser

15.1 Die Arbeitskräfteüberlasser waren eine wichtige Kundengruppe des AMS für die Vermittlung von arbeitslosen Personen. Arbeitskräfteüberlasser stellten arbeitslose Personen selbst ein und überließen diese einem Beschäftigerbetrieb zur Arbeitsleistung. Gegebenenfalls erhielten sie für diese Personen eine Eingliederungsbeihilfe. Wenn nun eine Stelle mehrmals hintereinander über einen Arbeitskräfteüberlasser besetzt wurde, so konnte diese mehrmals hintereinander mittels Eingliederungsbeihilfe gefördert werden. Da der Arbeitskräfteüberlasser nicht verpflichtet war, gegenüber dem AMS den Beschäftigerbetrieb anzugeben, hatte das AMS keine Möglichkeit, einen eventuellen Fördermissbrauch durch Mehrfachförderungen ein und derselben Stelle festzustellen.

15.2 Der RH wies kritisch auf die Missbrauchsmöglichkeiten bei der Gewährung von Eingliederungsbeihilfen an Arbeitskräfteüberlasser hin, die aus der fehlenden Information des AMS über den Beschäftigerbetrieb resultierte. Er empfahl dem AMS Österreich, im Sinne der Vermeidung von Missbrauch und Mitnahmeeffekten die Arbeitskräfteüberlasser bei der Begehrenseinbringung zur Offenlegung des Beschäftigerbetriebs zu verpflichten.

15.3 *Das AMS Österreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es diese Empfehlung umsetzen werde, die Anpassung der IT-Applikation aber erst zu einem späteren Zeitpunkt realisierbar sein werde.*

Sonder-
vereinbarungen

16.1 Neben der Förderung von Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt förderte das AMS auch die Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt. Der zweite Arbeitsmarkt bot Arbeitsplätze für Personen, die am regulären Arbeitsmarkt nicht integriert werden konnten. Die Beschäftigung erfolgte bei gemeinnützigen öffentlichen (z.B. Gemeinden, gemeindenahen Einrichtungen) und privaten Arbeitgebern (z.B. Vereine). Das AMS hatte die Möglichkeit, diese Projekte mittels Träger- oder Individualförderung zu unterstützen.

Bei der Trägerförderung erfolgte die Förderung durch eine teilweise oder gänzliche Übernahme der Aufwendungen (Personal- und Sachkosten) des Projektträgers. Diese erforderte oftmals aufwändige Abstimmungen und Vereinbarungen, wenn mehrere öffentliche Einrichtungen (AMS, Gemeinden) gemeinsam die Förderung übernahmen.

Bei der Individualförderung reduzierte sich der Aufwand für das AMS darauf, für die im Projekt beschäftigten Arbeitskräfte eine Eingliederungsbeihilfe zu gewähren. Im Regelfall schloss die jeweilige LGS in diesem Fall mit den Projektträgern Sondervereinbarungen ab, die die

Einhaltung der Förderziele

Fördervoraussetzungen, –dauern und –höhen bereits verbindlich festlegten und dadurch den Handlungsspielraum der RGS erheblich einschränkten. Die RGS prüften in diesen Fällen nur mehr die Förderbarkeit der arbeitslosen Personen.

Da diese Projekte von mehreren öffentlichen Stellen Förderungen erhalten konnten, bestand die Möglichkeit, dass Personalkosten doppelt gefördert wurden. So konnten bspw. die Personalkosten sowohl durch die Trägerförderung einer anderen öffentlichen Institution als auch durch die Eingliederungsbeihilfe des AMS gefördert werden. Die LGS hatten darüber keine Informationen.

- 16.2** Der RH erachtete den Abschluss von Sondervereinbarungen als der Verwaltungsvereinfachung dienende Maßnahme, um bestimmte nur schwer vermittelbare Personengruppen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Er kritisierte, dass die LGS in der Vergangenheit keine Informationen über Förderungen anderer öffentlicher Stellen eingeholt hatten. Dieses Informationsdefizit eröffnete Missbrauchsmöglichkeiten der Fördernehmer durch Doppelförderung von Personalkosten.

Der RH empfahl dem AMS Kärnten, dem AMS Niederösterreich und dem AMS Wien, Informationen über die Vertragspartner der Sondervereinbarung (Förderwerber) aktiv einzuholen, um sicherzustellen, dass die Personalkosten nicht zusätzlich von anderen öffentlichen Stellen gefördert werden.

- 16.3** *Das AMS Österreich verwies in seiner Stellungnahme auf die Abstimmung zwischen AMS und öffentlichen Förderstellen, die im Einklang mit den Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004) stehen würden, und darüber hinaus auf die Verpflichtung der Projektträger, die Förderung anderer Stellen dem AMS bekannt zu geben. Das verpflichtende Einholen von Informationen beim Förderwerber werde nur für den Fall als sinnvoll angesehen, dass der Sondervereinbarung keine Abstimmung zwischen den Fördergebern zugrunde liegen sollte.*

- 16.4** Der RH hielt fest, dass das AMS nicht überprüfte, ob die Fördernehmer ihrer Informationspflicht nachkamen.

Probephase bei auf den Förderzeitraum befristeten Arbeitsverhältnissen

17.1 (1) Das AMS Österreich regelte in der Bundesrichtlinie „Eingliederungsbeihilfe“, dass in besonderen Fällen für maximal drei Monate mit einem Fördersatz bis zu 100 % der Bemessungsgrundlage eine sogenannte Probephase bewilligt werden durfte. Diese Probephase konnte bewilligt werden, wenn der Arbeitgeber eine Beschäftigung über den Förderzeitraum hinaus in Aussicht stellte, soweit die geförderte Person für diesen Arbeitsplatz geeignet erschien. Diese Probephase (siehe TZ 3) gab den RGS die Möglichkeit, bei besonders schwierigen Vermittlungssituationen mit dem Arbeitgeber eine höhere Beihilfe zu vereinbaren.

(2) In der RGS Klagenfurt wiesen vier der 30 Förderfälle bzw. rd. 13 % der Zufallsstichprobe eine Probephase auf, die zeitlich deckungsgleich war mit einem befristeten Arbeitsverhältnis.

In der RGS St. Veit an der Glan wiesen ebenfalls vier der 30 Förderfälle bzw. rd. 13 % der Zufallsstichprobe eine Probephase auf, die ebenfalls deckungsgleich war mit einem befristeten Arbeitsverhältnis. Zwei der Förderfälle waren Teil einer speziellen Förderaktion für Wiedereinsteigerinnen. In der RGS St. Veit an der Glan gab es seit dem Jahr 2010 eine Kursmaßnahme²⁰ speziell für Wiedereinsteigerinnen, bei der drei Wochen Arbeitstraining und direkt anschließend zwei Wochen Arbeitsverhältnis beim Kursveranstalter als Arbeitgeber vorgesehen waren. Das Arbeitsverhältnis war auf zwei Wochen befristet und wurde als „Probephase“ einer Eingliederungsbeihilfe mit 100 % Fördersatz gefördert. Allerdings war nach Ende der Förderung keine Weiterbeschäftigung beim Förderwerber vorgesehen. Seit dem Jahr 2010 kam bei 86 Teilnehmerinnen dieser Maßnahme eine Eingliederungsbeihilfe zustande.

(3) In den beiden überprüften RGS des AMS Wien sowie des AMS Niederösterreich traten die oben beschriebenen Förderfälle (Probephase mit 100 % Fördersatz bei einem auf den Förderzeitraum befristeten Arbeitsverhältnis) nicht zu Tage.

17.2 Der RH kritisierte, dass das AMS Kärnten über die Eingliederungsbeihilfe vermehrt mittels Probephase kurzfristig Arbeitsplätze bei gemeinnützigen Arbeitgebern förderte ohne Perspektive auf ein längerfristiges Arbeitsverhältnis. Der RH empfahl dem AMS Kärnten, die Gewährung der Probephase bei auf den Förderzeitraum befristeten Arbeitsverhältnissen einzustellen, sofern keine Absicht des Arbeitgebers erkennbar war, das Dienstverhältnis über die Befristung hinaus fortzusetzen.

²⁰ Das Arbeitstraining als Kursmaßnahme bot Wiedereinsteigerinnen die Möglichkeit, sich langsam wieder in einen Arbeitsalltag unter Rücksichtnahme auf die Betreuungspflichten zu integrieren.

Einhaltung der Förderziele

Überschreitung des maximalen Fördersatzes von 66,7 %

17.3 Die LGS Kärnten habe laut Stellungnahme ihre RGS nochmals darauf hingewiesen, dass die Regelung in der Richtlinie bezüglich der Probephase strikt einzuhalten sei: Die besondere Höhe und Förderung der Probephase sei nur so weit zulässig, als die Absicht des Arbeitgebers aufrecht sei, das konkrete Arbeitsverhältnis über die Probephase hinaus fortzusetzen, sofern sich die geförderte Person bewähre. Die Einhaltung dieser Bestimmung werde auch im Rahmen der Fachkontrolle des AMS Kärnten überprüft.

18.1 Die Bundesrichtlinie bestimmte den maximalen Fördersatz mit 66,7 % („Normalfördersatz“) der Bemessungsgrundlage. Die Bemessungsgrundlage setzte sich aus dem Bruttoentgelt (ohne Sonderzahlungen) und einem Pauschalsatz von 50 % für die Nebenkosten zusammen. Während einer maximal dreimonatigen Probephase (siehe TZ 3) (bei Menschen mit Behinderung bis zu sechs Monate) konnte die Höhe der Eingliederungsbeihilfe bis zu 100 % der Bemessungsgrundlage betragen, sofern die Absicht bestand, das Arbeitsverhältnis über die Probephase hinaus fortzusetzen.

(1) In allen vom RH überprüften RGS kam es im überprüften Zeitraum zu Überschreitungen des Normalfördersatzes von 66,7 %. Zu einer Rückforderung der Überschreitungen kam es nicht. Am häufigsten lag dies in der RGS Wr. Neustadt vor, wo bei 338 Förderfällen bzw. rd. 18 % aller Eingliederungsbeihilfen eine Überschreitung des maximal zulässigen Normalfördersatzes auftrat. Gehäufte Überschreitungen gab es auch in der RGS Klagenfurt (325 Förderfälle bzw. rd. 5 %) und in der RGS St. Pölten (159 Förderfälle bzw. rd. 9 % aller Eingliederungsbeihilfen).

Die Überschreitungen ließen sich im Wesentlichen auf Folgendes zurückführen:

(2) Die Abwicklung der Förderung erfolgte durch die Sachbearbeiter über eine Eingabemaske in der IT des AMS. Dabei waren für den Fördersatz der Probephase und den Normalfördersatz jeweils eigene Eingabefelder vorgesehen. In Fällen, bei denen die Förderung ausschließlich die Probephase umfasste, wurde diese teilweise nicht in das dafür vorgesehene Eingabefeld eingetragen, sondern in jenes des Normalfördersatzes. Diesbezügliche Häufungen kamen in den RGS Klagenfurt, RGS St. Pölten und RGS Wr. Neustadt vor. Durch den fehlenden Vermerk der Probephase wies die IT irrtümlich Fördersätze von bis zu 100 % der Bemessungsgrundlage als Normalfördersatz aus. Trotz des Vier-Augen-Prinzips wurden die Fehleintragungen des Sachbearbei-

ters im weiteren Genehmigungsprozess des Förderfalles nicht bemerkt (siehe TZ 31).

(3) In einzelnen RGS (z.B. St. Pölten, St. Veit an der Glan) kamen für die Bemessung der Höhe der Eingliederungsbeihilfe keine Prozentsätze, sondern Fixbeträge zur Anwendung. Um den maximal zulässigen Fördersatz von 66,7 % der Bemessungsgrundlage nicht zu überschreiten, waren bspw. bei den Teilzeitbeschäftigungen in der RGS St. Pölten die Fixbeträge entsprechend dem Ausmaß der Beschäftigung zu aliquotieren. In der qualitativen Stichprobe der RGS St. Veit an der Glan traten in vier Förderfällen Überschreitungen des maximal zulässigen Fördersatzes durch Gewährung von Fixbeträgen bei Teilzeitbeschäftigungen (ohne Aliquotierungen) auf.

(4) Die Gewährung einer Eingliederungsbeihilfe durch das AMS schloss eine weitere Förderung dieses Arbeitsverhältnisses durch einen anderen Fördergeber nicht aus. Oftmals gab es sogar zwischen dem AMS und einer weiteren Förderstelle (z.B. Land) Vereinbarungen darüber, ein Arbeitsverhältnis gemeinsam zu fördern. Der Arbeitgeber hatte zwei Förderbegehren zu stellen und erhielt zwei eigenständige Förderzusagen. Die Überprüfung des RH ergab, dass das AMS Kärnten bei Ausfall vom Land Kärnten zugesagter Förderungen zusätzlich dessen Anteil übernahm, obwohl dazu keinerlei rechtliche Verpflichtung bestand. Die qualitative Stichprobe der RGS St. Veit an der Glan enthielt drei und jene der RGS Klagenfurt einen derartigen Förderfall.

(5) Beim AMS Niederösterreich bestand eine Sondervereinbarung mit geschützten Werkstätten in St. Pölten und in Wr. Neustadt, die Menschen mit Behinderungen anstellten. Demnach richtete sich der Fördersatz nach der vom Bundessozialamt festgestellten Restleistung der Produktivität. Betrug bspw. die Produktivität eines Menschen mit Behinderung lediglich 30 %, dann lag der Fördersatz bei 70 % der Bemessungsgrundlage. Die RGS Wr. Neustadt hatte zur Feststellung der Restleistung einen Behindertenpass herangezogen. Laut Sondervereinbarung wäre dafür eine medizinische Untersuchung notwendig. In diesen beiden Förderfällen aus der qualitativen Stichprobe bestand im Sinne der Bundesrichtlinie eine Überförderung.

18.2 Der RH bemängelte die Überschreitungen des maximal zulässigen Normalfördersatzes, die auf Eingabefehler in der IT, fehlende Aliquotierung von Förderbeträgen, Übernahme von Förderzusagen weiterer Fördergeber und auf fehlerhaft formulierte Sondervereinbarungen zurückzuführen waren.

Einhaltung der Förderziele

(1) Der RH empfahl dem AMS Österreich, die Rückforderung von Überförderungen durch Überschreitung des maximal zulässigen Normalfördersatzes von 66,7 % zu prüfen. Weiters sollte in der Förderzusage deutlich auf den maximalen Fördersatz sowie eine Rückforderungsmöglichkeit bei Überförderung hingewiesen werden.

(2) Dem AMS Kärnten und dem AMS Niederösterreich empfahl er, für die Sachbearbeiter in den RGS vermehrt Schulungen bezüglich der richtigen IT-Eintragungen der Fördersätze anzubieten.

(3) Weiters sollten das AMS Kärnten und das AMS Niederösterreich darauf hinwirken, den maximalen Fördersatz mit Prozentwerten und nicht mit Fixbeträgen festzulegen, um Überschreitungen des maximal zulässigen Fördersatzes von 66,7 % zu vermeiden.

(4) Überdies kritisierte der RH das AMS Kärnten, weil es ohne rechtliche Verpflichtung die finanziellen Leistungen aus der Förderzusage eines anderen Fördergebers übernahm. Er empfahl dem AMS Kärnten, im Falle der Fördervereinbarungen mit einem weiteren Förderer nur die eigene Förderzusage einzuhalten und nicht den Ausfall eines anderen Fördergebers zu ersetzen.

(5) Schließlich bemängelte der RH, dass die Sondervereinbarung der LGS Niederösterreich mit den geschützten Werkstätten höhere Förderprozentsätze zuließ als in der Bundesrichtlinie vorgesehen. Er empfahl dem AMS Niederösterreich, Sondervereinbarungen auf den maximal zulässigen Fördersatz laut Bundesrichtlinie zu beschränken.

18.3 *(1) Laut Stellungnahme des AMS Österreich habe es die Rückforderungsmöglichkeit in den angeführten Fällen geprüft und festgestellt, dass keine Rückforderungstatbestände vorlägen.*

Bezüglich des zweiten Aspekts der Empfehlung werde das AMS eine IT-Anpassung vornehmen, damit im Zuge der Förderfallabwicklung eine Überschreitung des maximalen Fördersatzes nicht mehr möglich ist.

(2) Das AMS Österreich werde im Zuge der Fachkontrolle regionale Geschäftsstellen mit einem konkreten Handlungsbedarf ermitteln. Die Handhabung der IT-Applikationen werde durch die Onlinehilfe und durch Handouts unterstützt und vorwiegend im Rahmen der Dienstbesprechungen geschult.

(3) Die LGS Kärnten betonte, dass sie zwischenzeitig die regionalen Geschäftsstellen nochmals auf die Handhabung von Fixbeträgen bei Teilzeitdienstverhältnissen und auf die Beachtung des maximal zulässigen Förderprozentsatzes hingewiesen habe.

Die LGS Niederösterreich verwies in der Stellungnahme darauf, dass das Anbieten „absoluter Beträge“ von vielen Arbeitgebern als attraktiver und leichter nachvollziehbar angesehen werde.

(4) Das AMS Kärnten werde laut Stellungnahme ein besonderes Augenmerk darauf richten, den höchstmöglichen Förderprozentsatz von 66,7 % (auch bei Ausfall eines weiteren Fördergebers) nicht zu überschreiten. Die Einhaltung dieser Bestimmung werde auch im Rahmen der Fachkontrolle des AMS Kärnten überprüft.

(5) Die Empfehlung sei gemäß Stellungnahme des AMS Österreich bereits umgesetzt worden. Im Jänner 2013 sei die Weisung „Sondervereinbarte Eingliederungsbeihilfen 2013 für NÖ“ entsprechend adaptiert worden.

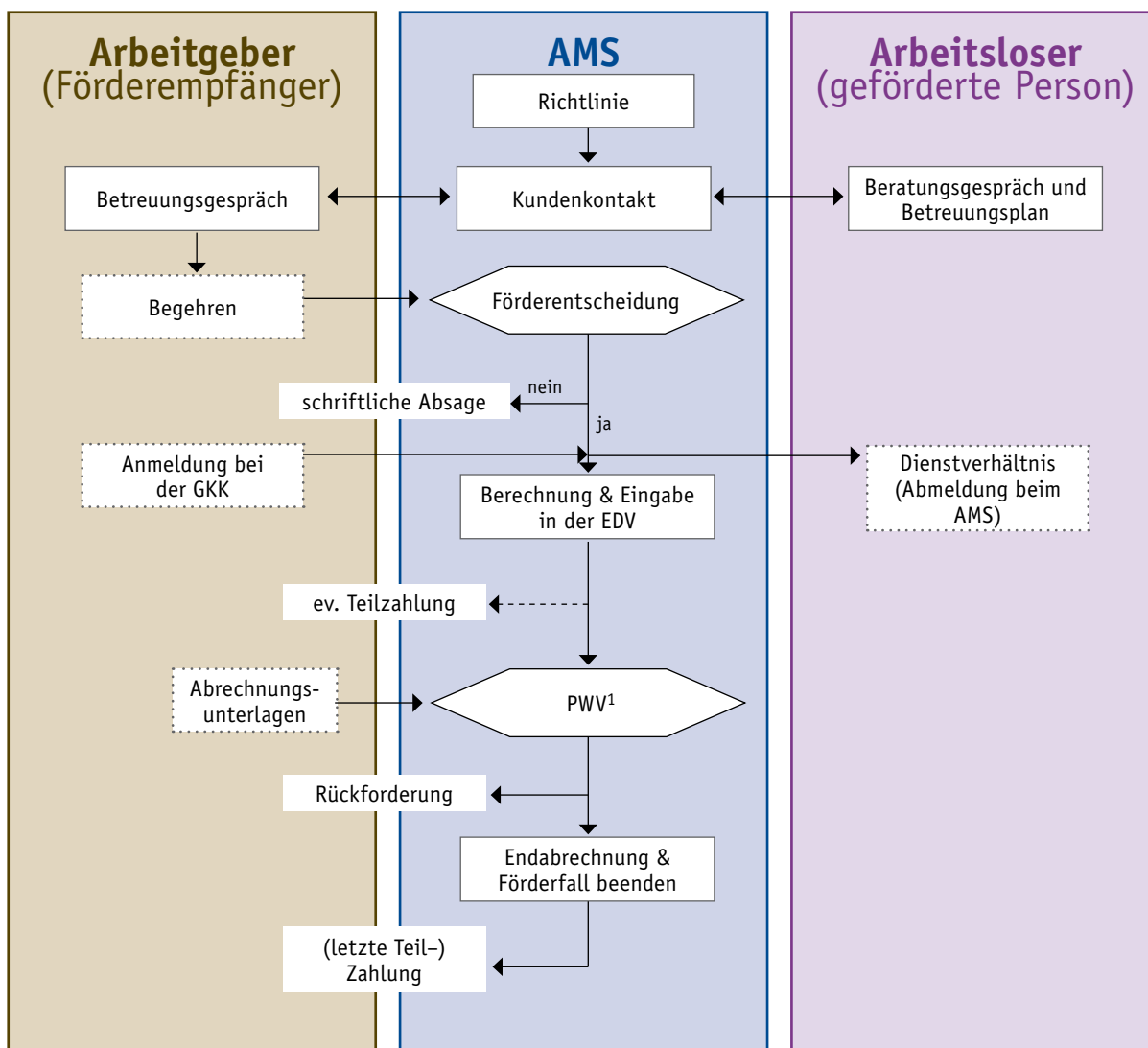
Förderabwicklung

19 In der Bundesrichtlinie regelte das AMS die Förderabläufe. Der RH stellte im Zuge seiner Gebarungüberprüfung unterschiedliche Vorgehensweisen fest. Dies betraf Interventionen der LGS (TZ 21), Vorabvereinbarungen (TZ 22), die Anmeldung bei der Gebietskrankenkasse (TZ 23), den Zeitpunkt der Bewilligung (TZ 24), die Förderfallabrechnung (TZ 25) sowie den Auszahlungsplan (TZ 26).

Ablauf der Eingliederungsbeihilfe

20 Die Eingliederungsbeihilfe stellte eine sogenannte delegierte Beihilfe dar, d.h. die Förderentscheidung fiel auf Ebene der RGS. Die Fördervereinbarung zur Eingliederungsbeihilfe schloss die RGS mit dem zukünftigen Arbeitgeber als Förderempfänger auf Basis eines Betreuungsgesprächs.

Abbildung 3: Schematischer Ablauf der Eingliederungsbeihilfe



¹ PWV = Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung (Förderfallabrechnung)

Quelle: Darstellung RH

Nach dem Betreuungsgespräch übergab die RGS ein Begehren an den zukünftigen Arbeitgeber, das möglichst vor Beginn des Arbeitsverhältnisses, jedoch spätestens einen Monat danach, an die RGS zu retournieren war. In der Bundesrichtlinie war für die positive Bewilligung das vollständig ausgefüllte Begehren sowie der Arbeitsvertrag an das AMS zu übermitteln.

Nach der Förderentscheidung erfolgte die Bearbeitung in der IT. Bei einer längeren Förderdauer konnten bereits Teilzahlungen während der Förderung erfolgen. Nach Ende der Förderung oblag es dem Arbeitgeber, die Abrechnungsunterlagen (ausgefüllte Arbeits- und Lohnbestätigung sowie das Lohnkonto) an die RGS zu übermitteln. Nach der Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung (Förderfallabrechnung) durch die RGS erfolgte die Endzahlung an den Arbeitgeber, wodurch der Förderfall abgeschlossen wurde.

Interventionen LGS

21.1 (1) Im AMS Kärnten bestanden Förderfälle, die die LGS Kärnten im Rahmen von Kundenkontakten initiierte und auch faktisch zwingend vorentschied. Diese Verwaltungspraxis stand im Widerspruch zur Bundesrichtlinie „Eingliederungsbeihilfe“, wonach die Förderentscheidung in der RGS zu fällen war. Dies betraf von den beiden überprüften RGS vor allem die RGS Klagenfurt. Die RGS selbst prüfte in diesen sogenannten Interventionsfällen die formale Förderbarkeit der arbeitslosen Person und wickelte diese Förderfälle lediglich in der IT ab. Für diese Interventionsfälle erhielt die RGS regelmäßig zusätzliche Budgetmittel, um diese – im Regelfall teureren – Förderfälle abwickeln zu können.

In einem dieser sogenannten Interventionsfälle prüfte die RGS – wie gewohnt – die Förderbarkeit der geförderten Person und entschied das Begehren negativ, weil die Person nicht als arbeitslos vorgemerkt war und damit nicht zum förderbaren Personenkreis zählte. In der Folge meldete sich die betreffende Person arbeitslos und das Unternehmen stellte abermals den Förderantrag. Nachdem die formalen Förderkriterien nunmehr erfüllt waren, genehmigte die RGS auch diesen Interventionsfall.

Bereits in der Zufallsstichprobe waren zwei von 30 Förderfällen der RGS Klagenfurt von der LGS Kärnten entschieden worden. Nacherhebungen für das Jahr 2012 ergaben folgende Auswertung:

Tabelle 7: Förderfälle Eingliederungsbeihilfe im AMS Kärnten im Jahr 2012¹

	Neu bewilligte Förderfälle	Fördervolumen	Durchschnittliche Fördersumme pro Förderfall
	Anzahl	in Mio. EUR ²	in EUR ²
AMS Kärnten gesamt	4.783	12,40	2.593
<i>davon</i>			
<i>von der LGS Kärnten initiierte Förderfälle</i>	196	1,50	7.653
Anteil in %	4	12	
RGS Klagenfurt gesamt	1.303	3,70	2.844
<i>davon</i>			
<i>initiiert von LGS</i>	86	0,75	8.721
Anteil in %	7	20	
RGS St. Veit an der Glan gesamt	572	1,20	2.098
<i>davon</i>			
<i>initiiert von LGS</i>	11	0,10	9.091
Anteil in %	2	8	

¹ Stand per Februar 2013

² Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: AMS Kärnten, RH

Rund 4 % der Förderfälle des AMS Kärnten im Jahr 2012 entstanden auf Initiative der LGS. Diese Förderfälle betrafen rd. 12 % der gesamten für die Eingliederungsbeihilfe verwendeten Fördermittel des AMS Kärnten. Die Interventionsfälle machten im Jahr 2012 in der RGS Klagenfurt rd. 20 % des Fördervolumens für Eingliederungsbeihilfe aus.

Die durchschnittliche Förderhöhe pro Förderfall im AMS Kärnten betrug im Jahr 2012 rd. 2.600 EUR. Bei den von der LGS Kärnten entschiedenen Förderfällen lag sie bei rd. 7.700 EUR und war damit rund dreimal so hoch. Eine Detailbetrachtung der RGS Klagenfurt und der RGS St. Veit an der Glan zeigte, dass in der RGS Klagenfurt die von der LGS entschiedenen Förderfälle mehr als dreimal so hoch und in der RGS St. Veit an der Glan mehr als viermal so hoch wie die durchschnittlichen Förderfälle der jeweiligen RGS waren.

Laut Stellungnahme des AMS Kärnten handelte es sich bei den Interventionsfällen v.a. um neu geschaffene Arbeitsmöglichkeiten bei öffentlichen und gemeinnützigen Arbeitgebern (Transitbeschäftigung im geförderten Vorhaben), bei denen die durchschnittliche Förderhöhe und Dauer der Eingliederungsbeihilfe deutlich höher als bei betrieblichen Arbeitsverhältnissen sei.

Eine Detailauswertung des RH für die RGS Klagenfurt (Zeitraum Jänner bis Mitte November 2012) zeigte, dass rd. 16 % der Förderfälle öffentliche, rd. 53 % gemeinnützige und rd. 32 % privatwirtschaftliche Arbeitgeber betrafen.

(2) Im AMS Niederösterreich wurde die Anfrage von potenziellen Förderwerbern, die direkt an die LGS gerichtet waren, im überwiegenden Teil der Fälle an die zuständige RGS mit der Bitte um Prüfung und Kontaktaufnahme weitergeleitet. In einzelnen Fällen traf die LGS im Rahmen von Interventionen eine Förderentscheidung, die den RGS kommuniziert wurde. Folgende Tabelle stellt die Förderfälle mit Intervention der LGS in Relation zum gesamten Fördervolumen des AMS Niederösterreich im Jahr 2012 dar:

Tabelle 8: Förderfälle Eingliederungsbeihilfe im AMS Niederösterreich im Jahr 2012¹			
	Neu bewilligte Förderfälle	Fördervolumen	Durchschnittliche Fördersumme pro Förderfall
	Anzahl	in Mio. EUR ²	in EUR ²
AMS Niederösterreich gesamt	4.836	10,61	2.194
<i>davon</i>			
<i>von der LGS Niederösterreich initiierte Förderfälle</i>	48	0,25	5.294
Anteil in %	1	2	
RGS St. Pölten gesamt	498	1,17	2.346
<i>davon</i>			
<i>initiiert von LGS</i>	4	0,03	7.779
Anteil in %	1	3	
RGS Wr. Neustadt gesamt	453	1,11	2.443
<i>davon</i>			
<i>initiiert von LGS</i>	3	0,02	7.342
Anteil in %	1	2	

¹ Stand per Februar 2013

² Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: AMS Niederösterreich, RH

Rund 1 % der Förderfälle im AMS Niederösterreich im Jahr 2012 entstanden ebenfalls auf Initiative der LGS. Diese Förderfälle betrafen rd. 2 % der gesamten für Eingliederungsbeihilfe verwendeten Fördermittel im AMS Niederösterreich. Die durchschnittliche Förderhöhe pro Förderfall im AMS Niederösterreich betrug im Jahr 2012 rd. 2.200 EUR. Bei den von der LGS Niederösterreich entschiedenen Förderfällen lag sie bei rd. 5.300 EUR und war damit mehr als zweimal so hoch. Eine Detailbetrachtung der RGS St. Pölten und der RGS Wr. Neustadt zeigte, dass dort die von der LGS entschiedenen Förderfälle mehr als dreimal so hoch waren wie die durchschnittlichen Förderfälle der beiden RGS.

(3) Im AMS Wien kamen im Jahr 2012 keine Förderfälle der Eingliederungsbeihilfe auf Initiative der LGS Wien zustande.

- 21.2** Der RH hob die Vorgehensweise des AMS Wien, keine Förderfälle in der LGS zu initiieren, positiv hervor.

Der RH kritisierte jedoch die Vorgehensweise der LGS Kärnten und der LGS Niederösterreich, Förderfälle faktisch zwingend vorzuentcheiden, weil dies der Bundesrichtlinie widersprach, wonach die Entscheidung in der RGS zu fällen war. Überdies war die überdurchschnittliche Förderhöhe in diesen Förderfällen arbeitsmarktpolitisch nicht nachvollziehbar. Besonders kritisch sah der RH die Häufigkeit und den hohen Anteil der Interventionsfälle am Fördervolumen im AMS Kärnten.

Der RH empfahl dem AMS Kärnten und dem AMS Niederösterreich, von Interventionen in Form von faktisch zwingenden Vorentscheidungen der LGS bei der Eingliederungsbeihilfe abzusehen.

- 21.3** *Laut Stellungnahme des AMS Österreich seien die beanstandeten Förderfälle in der LGS vorentschieden worden, es habe sich aber nicht um Interventionen im Sinne von Änderungen der Förderentscheidungen durch die RGS gehandelt. Auch seien die Vorgaben der Landesgeschäftsstellen stets klar dokumentierte und nachvollziehbare Weisungen vorgesetzter Organe gewesen. Schon alleine deshalb sei der Begriff „Intervention“ nicht angebracht.*

In dieser Angelegenheit wies auch die LGS Niederösterreich darauf hin, dass es sich bei den beanstandeten Fällen um klar und zu Recht erteilte schriftliche Weisungen gehandelt habe. Eine Intervention im Sinne unbotmäßigen Vorgehens wäre nur dann gegeben, wenn keine klaren Weisungen vorhanden wären, beispielsweise ohne schriftliche Nachvollziehbarkeit der telefonisch geäußerten Wünsche. Es dürfe also nicht Weisungsrecht und Weisungspflicht mit unzulässiger Einmischung verwechselt werden.

Das AMS Kärnten setze die Eingliederungsbeihilfen auch ganz gezielt ein, um durch Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen im gemeinnützigen Bereich das Arbeitsplatzdefizit zu verringern. Die Initiative zu Förderfällen zur Eingliederungsbeihilfe gehe oftmals von der Landesgeschäftsstelle bzw. der Landesgeschäftsführung aus. Nach Klärung der grundsätzlichen Förderbarkeit werde die konkrete Bearbeitung der Förderfälle von der zuständigen RGS durchgeführt.

- 21.4** Nach Ansicht des RH stand die Vorentscheidung in der LGS im Widerspruch zur Bundesrichtlinie, wonach die Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe als vermittlungsunterstützende Maßnahme an die RGS delegiert war. Gemäß § 4 Abs. 3 AMSG i.d.g.F. waren die von der Bundesorganisation nach Anhörung der Landesorganisationen erlassenen Richtlinien für die Erfüllung der Aufgaben des Arbeitsmarktservice für alle Organe und Einrichtungen des Arbeitsmarktservice verbindlich.

Abgesehen von der formalen Unzulässigkeit der faktisch zwingenden Vorentscheidung durch die LGS hielt er nochmals kritisch die überdurchschnittlichen Förderhöhen der von den LGS initiierten Förderfälle fest. Es war nicht auszuschließen, dass externe Interventionen bei der LGS zu internen Weisungen an die RGS führten.

Auf die Stellungnahme des AMS Kärnten erwiderte der RH, dass nahezu jeder dritte Arbeitgeber der Interventionsfälle in der RGS Klagenfurt ein privates Unternehmen war.

Vorab-Vereinbarung

- 22.1** (1) Die Bundesrichtlinie sah vor, dass die zuständige RGS sowohl mit dem Arbeitgeber als auch mit der geförderten Person vor Beginn des Arbeitsverhältnisses hinsichtlich der geplanten Beihilfengewährung eine Vereinbarung treffen musste²¹.

²¹ Das Begehren zur Eingliederungsbeihilfe konnte auch elektronisch über das sogenannte eAMS-Konto vom Arbeitgeber gestellt werden. In diesem Fall entfiel laut Bundesrichtlinie die Vorab-Vereinbarung mit dem Arbeitgeber. Im Falle einer positiven Prüfung der Förderbarkeit durch die RGS sowie der arbeitsmarktpolitischen Sinnhaftigkeit bewilligte die RGS die Eingliederungsbeihilfe. Mit dem „eAMS-Konto für Unternehmen“ hatten seit Februar 2012 die Arbeitgeber direkten Zugriff auf ihre Daten und Geschäftsfälle beim AMS. Über dieses Online-Service des AMS konnten Arbeitgeber die Personalsuche betreiben, Stellenprofile anlegen, Beihilfen beantragen, Services zum Ausländerbeschäftigungsverfahren abwickeln. Im Gegenzug gab es bereits seit Herbst 2007 das „eAMS-Konto für Arbeitssuchende“. Dieses umfasste u.a. die Arbeitslosenmeldung, Terminübersicht, Beihilfen beantragen.

(2) Mit dem Arbeitgeber vereinbarte die jeweils zuständige RGS mündlich vorab den Fördersatz und die Förderdauer. Ein Förderbegehren enthielt keine Angaben zum mündlich vereinbarten Fördersatz bzw. zur Förderdauer. Mit dieser mündlichen Vereinbarung entstand noch keine Förderzusage. Ein Anspruch auf Förderung wurde dadurch nicht begründet. Der RH stellte fest, dass die sechs RGS bei der vom RH gezogenen Zufallsstichprobe meistens in den Personenstammdaten der zu fördernden Person die mündlich mit dem zukünftigen Arbeitgeber vereinbarten Förderbedingungen eintrugen.

(3) Eine Vereinbarung mit der geförderten Person traf das AMS im Regelfall nicht. In den regelmäßig zu aktualisierenden²² Betreuungsplänen mit den arbeitslosen Personen war selten ein Vermerk über die mögliche Förderung mittels Eingliederungsbeihilfe festgeschrieben.

22.2 Nach Ansicht des RH war eine mündliche Vorab-Vereinbarung der Förderbedingungen mit dem Arbeitgeber nicht ausreichend im Hinblick auf eine transparente Förderabwicklung. Der RH empfahl dem AMS Österreich, im schriftlichen Begehren die mündlich vereinbarten Förderbedingungen (Fördersatz und Förderdauer) mit dem einschränkenden Hinweis aufzunehmen, dass die Bewilligung der Eingliederungsbeihilfe unter Maßgabe der budgetären Mittel erfolgt.

Im Hinblick auf den Arbeitnehmer erachtete der RH die in der Richtlinie vorgesehene Vorab-Vereinbarung mit der geförderten Person als nicht zweckmäßig, weil das AMS die Fördervereinbarung mit dem Arbeitgeber schloss. Der RH empfahl dem AMS Österreich, auf die Verpflichtung einer Vorab-Vereinbarung mit den geförderten Personen zu verzichten. Dafür empfahl er dem AMS Österreich, bei förderbaren Personen die Möglichkeit zur Gewährung einer Eingliederungsbeihilfe in den jeweiligen Betreuungsplan aufzunehmen.

22.3 *In seiner Stellungnahme führte das AMS Österreich aus, dass es die Verpflichtung zur Vorab-Fördervereinbarung mit der geförderten Person aus der Richtlinie streichen werde. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten werde über die Fördermöglichkeit weiterhin selektiv informiert werden.*

²² Laut der Bundesrichtlinie „Betreuungsvereinbarung“ musste ein Betreuungsplan alle drei und sechs Monate aktualisiert werden.

Im Hinblick auf die Empfehlung, die mündlich vereinbarten Förderbedingungen (Fördersatz und Förderdauer) im schriftlichen Begehren aufzunehmen, merkte das AMS Österreich an, dass dies bereits jetzt möglich sei und dass durch die Erfassung des Planbetrags anlässlich der Begehrengsausgabe automatisch eine Mittelreservierung bzw. Mittelverbindung erfolge.

Anmeldung bei der
Gebietskrankenkasse

23.1 (1) Laut Bundesrichtlinie waren das vollständig ausgefüllte Begehren sowie der Arbeitsvertrag an das AMS zu übermitteln. Das AMS Niederösterreich regelte in der Landesrichtlinie, dass der Arbeitgeber eine Kopie der Anmeldung zur Gebietskrankenkasse dem Begehren beilegen musste. In der Zufallsstichprobe des AMS Niederösterreich war in allen Förderfällen eine Anmeldung zur Gebietskrankenkasse vorhanden.

Auch im AMS Kärnten und AMS Wien forderten die überprüften RGS die Anmeldung zur Gebietskrankenkasse zum überwiegenden Teil ein, obwohl dies laut der jeweiligen Landesrichtlinie nicht erforderlich war.

(2) Laut AMS Österreich konnten die RGS-Mitarbeiter unter Zugriff auf Daten des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses prüfen.

23.2 Der RH stellte fest, dass der Arbeitsvertrag allein nicht zwingend eine Beschäftigung bestätigte. Erst durch den Nachweis der Anmeldung zur Gebietskrankenkasse war dies nach Ansicht des RH weitgehend sichergestellt. Ein potenzieller Fördermissbrauch durch den Antragsteller war dadurch erschwert. Der RH empfahl dem AMS Österreich, die Prüfung der Anmeldung zur Gebietskrankenkasse für die Bewilligung eines Förderfalles verpflichtend vorzusehen.

23.3 *Laut Stellungnahme des AMS werde die Empfehlung in Form einer elektronischen Hauptverbandsabfrage umgesetzt werden.*

Zeitpunkt der
Bewilligung

24.1 (1) Laut Bundesrichtlinie sollte die Begehrengseinbringung nach Möglichkeit vor Beginn des Arbeitsverhältnisses, d.h. vor Beginn der zu fördernden Leistung, erfolgen. Allerdings räumte die Bundesrichtlinie ein, dass eine spätere Begehrengseinbringung vereinbart werden könne, die ohne triftigen Grund jedoch nicht länger als einen Monat nach Beginn des Arbeitsverhältnisses liegen sollte. Längere Einbringungsfristen konnten nur unter Angabe triftiger Gründe gewährt werden. Die Entscheidung über eingebrachte Begehren war dem Förderwerber ehestmöglich schriftlich zur Kenntnis zu bringen.

(2) In den sechs überprüften RGS wurden im Zeitraum von 2008 bis 2012 rd. 23.000 Förderfälle der Eingliederungsbeihilfe bewilligt, davon 183 Förderfälle bzw. rd. 1 % vor Förderbeginn. Das heißt 99 % der Förderfälle wurden nach Beginn des Dienstverhältnisses bewilligt. Die folgende Tabelle zeigt, wie viele Förderfälle innerhalb eines Monats nach Förderbeginn bewilligt wurden:

Tabelle 9: Anzahl der Förderfälle, die vor bzw. nach dem Förderbeginn bewilligt wurden (Zeitraum 2008 bis 2012)^{1, 2}							
	Bewilligung vor Förderbeginn		Bewilligung bis ein Monat³ nach Förderbeginn		Bewilligung nach einem Monat³ nach Förderbeginn		Förderfälle gesamt
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl
Kärnten	48	1	7.208	81	1.647	18	8.903
Klagenfurt	34	1	5.072	82	1.071	17	6.177
St. Veit an der Glan	14	1	2.136	78	576	21	2.726
Niederösterreich	22	1	2.973	80	713	19	3.708
St. Pölten	19	1	1.474	80	358	19	1.851
Wr. Neustadt	3	0	1.499	81	355	19	1.857
Wien	113	1	8.202	78	2.143	20	10.458
Dresdner Straße	29	1	3.548	71	1.418	28	4.995
Hietzinger Kai	84	2	4.654	85	725	13	5.463
Gesamtergebnis	183	1	18.383	80	4.503	19	23.069

¹ Stand per Oktober 2012

² Rundungsdifferenzen möglich

³ Annahme: ein Monat entspricht 30 Tagen

Quellen: AMS, Darstellung RH

Die überprüften RGS bewilligten im überprüften Zeitraum 2008 bis 2012 durchschnittlich rd. 80 % der Förderfälle innerhalb von einem Monat ab Förderbeginn. Knapp ein Fünftel der Förderfälle wurde später als einen Monat nach Förderbeginn bewilligt.

Als Ursache für späte Genehmigungen nannten die überprüften RGS mehrmalige notwendige Nachfragen, weil die Arbeitgeber immer wieder bei der Beibringung der vollständigen Unterlagen (Arbeitsvertrag und gegebenenfalls Anmeldung zur Gebietskrankenkasse) zur Begehrensbearbeitung säumig waren.

24.2 Nach Ansicht des RH lag in der nachträglichen Begehrenseinbringung Potenzial für erhöhte Mitnahmeeffekte. Weiters führten mehrmalige Nachfristen durch das AMS dazu, dass die faktische Verantwortung für die Einbringung der Förderunterlagen sukzessive auf das AMS überging und dort einen erhöhten Verwaltungsaufwand verursachte.

Der RH empfahl dem AMS Österreich, die Frist für die Begehrenseinbringung deutlich zu verkürzen, damit die Bewilligung zeitnah zum Beginn des geförderten Arbeitsverhältnisses erfolgt. Weiters empfahl er dem AMS Österreich, nur eine einmalige zeitnahe Nachfrist zur Einbringung der Förderunterlagen zu ermöglichen, damit die Verantwortung für die Einbringung von Unterlagen beim Arbeitgeber als Förderempfänger bleibt.

24.3 *Das AMS Österreich sagte in seiner Stellungnahme sowohl die Umsetzung einer einheitlichen Frist für die Begehrenseinbringung (z.B. 14 Tage) als auch die Einschränkung auf eine einmalige Nachfrist zu (ohne Vorgabe einer einheitlichen Dauer der Nachfrist).*

Förderfallabrechnung

25.1 Das AMS führte nach Ende des Förderzeitraums bzw. des Arbeitsverhältnisses die Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung (Förderfallabrechnung) der Eingliederungsbeihilfe durch. Der Arbeitgeber hatte laut Bundesrichtlinie eine sechswöchige Frist zur Beibringung der Abrechnungsunterlagen. Der Förderwerber (Arbeitgeber) hatte sowohl das Lohnkonto als auch die Arbeits- und Lohnbestätigung für die geförderte Person beim AMS vorzulegen. Im Normalfall war die Arbeits- und Lohnbestätigung für die Abrechnung heranzuziehen. Nur bei durch Zufallsgenerator ausgewählten Förderfällen musste das Lohnkonto für die Förderfallabrechnung herangezogen werden.

Bei der Arbeits- und Lohnbestätigung handelte es sich um einen Vordruck des AMS, der vom Arbeitgeber auszufüllen war. Vor allem bei Arbeitsverhältnissen mit monatlich schwankenden Bruttogehältern waren die Arbeits- und Lohnbestätigungen fehleranfällig; z.B. enthielten diese häufig nicht förderbare Lohn- bzw. Gehaltsbestandteile wie Zulagen oder Überstunden. Im Zuge der Überprüfung der Zufallsstichprobe stellte der RH fest, dass einige der für die Abrechnung zuständigen AMS-Mitarbeiter stets auf das Lohnkonto zurückgriffen. Das Wissen über die Anerkennung bzw. Nichtanerkennung der zahlreichen Lohn- und Gehaltsarten eigneten sich die RGS-Mitarbeiter oftmals in Eigeninitiative an, weil entsprechende Schulungen im AMS in den letzten Jahren nicht angeboten wurden. Die LGS des AMS Wien stellte ihren RGS-Mitarbeitern einen Leitfaden zur Anerkennung von einzelnen Lohn- und Gehaltsbestandteilen zur Verfügung. Das AMS Kärnten

anerkannte, abweichend von der Bundesrichtlinie, bestimmte Zulagen²³ als Teil der Bemessungsgrundlage.

- 25.2** Der RH bemängelte, dass zur Förderfallabrechnung vorrangig die fehleranfällige Arbeits- und Lohnbestätigung verwendet wurde. Der RH empfahl dem AMS Österreich, stattdessen standardmäßig das wesentlich genauere Lohnkonto für die Förderfallabrechnung in der Bundesrichtlinie vorzusehen. Weiters empfahl er dem AMS Österreich, den für die Förderfallabrechnung zuständigen RGS-Mitarbeitern entsprechende Schulungen anzubieten. Den Leitfaden des AMS Wien erachtete der RH als zweckmäßig und empfahl, diesen als Good-practice-Beispiel der Bundesrichtlinie beizulegen.

Der RH kritisierte, dass das AMS Kärnten bestimmte Zulagen als Teil der Bemessungsgrundlage anerkannte. Der RH empfahl dem AMS Kärnten, diese im Widerspruch zur Bundesrichtlinie stehende Verwaltungspraxis einzustellen.

- 25.3** *Das AMS Österreich sagte in seiner Stellungnahme die Umsetzung der Empfehlungen zu. Das Lohnkonto werde zur Förderfallabrechnung vorgesehen. Für die Handhabung des Lohnkontos würden – bei Bedarf – Dienstinstruktionen von den regionalen Geschäftsstellen durchgeführt.*

Das AMS Kärnten regte in seiner Stellungnahme an, zu klären, ob Zulagen, wie sie im Bereich des öffentlichen Dienstes gängig seien (z.B. Verwaltungsdienstzulagen) und quasi als Lohnbestandteil 14 Mal jährlich ausbezahlt würden, auch als „Teil der Bemessungsgrundlage“ verstanden werden könnten. Das AMS Österreich sagte die Klärung dieser Frage zu.

- 25.4** Zum Einwand des AMS Kärnten verwies der RH auf die bestehende Bundesrichtlinie.

Auszahlungsplan

- 26.1** Die Bundesrichtlinie sah die Auszahlungsvarianten monatlich, vierteljährlich, halbjährlich, jährlich oder einmalig im Nachhinein vor. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung schränkten die Landesrichtlinien die Vielfalt an Auszahlungsvarianten in der Bundesrichtlinie auf unterschiedliche Weise ein:

²³ Dabei handelte es sich bspw. um Verwaltungsdienstzulagen oder Personalzulagen, die jeder Mitarbeiter ohne Zusatzleistung automatisch erhielt.

- Das AMS Niederösterreich übernahm den Spielraum auch in die Landesrichtlinie.
- Das AMS Wien legte für Eingliederungsbeihilfen unter sechs Monaten eine einmalige Auszahlung im Nachhinein fest. Bei Eingliederungsbeihilfen ab sechs Monaten erfolgte die Auszahlung vierteljährlich.
- Einzig das AMS Kärnten legte eine monatliche Auszahlung fest.

Diese Einschränkungen der Auszahlungsvarianten spiegelten sich in den Förderfällen der Eingliederungsbeihilfe in den sechs überprüften RGS wider.

Ein Spezifikum des AMS Kärnten waren mehrfache Auszahlungsplanänderungen bei den einzelnen Förderfällen. In der Zufallsstichprobe waren bei der RGS Klagenfurt neun Förderfälle bzw. rd. 30 % mit Auszahlungsplanänderungen und bei der RGS St. Veit an der Glan vier solche Förderfälle bzw. rd. 13 % enthalten. Die häufigsten Auszahlungsplanänderungen wies in der Zufallsstichprobe des AMS Kärnten ein Förderfall aus der RGS Klagenfurt mit einer Förderdauer von einem Jahr und acht Auszahlungsplanänderungen auf. Beiden Leitern der überprüften RGS waren diese Auszahlungsplanänderungen unbekannt, und sie konnten diese weder erklären noch beeinflussen.

Laut Auskunft des AMS Kärnten forderte es Monatskredite stets höher an. Dadurch ergab es sich öfters, dass zu Monatsende noch Mittel zur Verfügung standen. Um diese zu verausgaben, zog die LGS Kärnten Zahlungen des Folgemonats um wenige Tage vor.

- 26.2** Der RH kritisierte die Eingriffe der LGS Kärnten in die Auszahlungspläne der beiden überprüften RGS, um die überhöhten Monatskredite auszuschöpfen. Der RH empfahl dem AMS Kärnten, die wirtschaftlich nicht nachvollziehbaren Vorgriffe der LGS in die Zahlungsvereinbarung zwischen der RGS und dem Arbeitgeber einzustellen.
- 26.3** *Das AMS Österreich teilte laut Stellungnahme grundsätzlich die Sichtweise des RH, wies aber wie das AMS Kärnten auf den Umstand hin, dass es die Starrheit des Systems der Monatskreditbewirtschaftung notwendig mache, am Monatsende/Monatsanfang vorgesehene Teilzahlungstermine bei Bedarf um ein bis zwei Tage anzupassen. Die LGS Kärnten werde die diesbezüglichen Anpassungen künftig soweit möglich vermeiden.*

- 26.4** Der RH betonte die Notwendigkeit, die Anzahl von Änderungen des Auszahlungsplans möglichst gering zu halten.

Qualitätssicherung

System der Qualitätssicherung

- 27.1** (1) Gemäß § 4 Abs. 2 Z 4 AMSG oblag der Bundesgeschäftsstelle die Entwicklung und Einhaltung von Qualitätsstandards bei der Leistungserbringung, die die bestmögliche Erfüllung der Leistung sicherstellen sollten.

Das AMS Österreich und die LGS führten qualitätssichernde Maßnahmen durch, die auch die Eingliederungsbeihilfe berührten. Das regelmäßig stattfindende fachliche Monitoring zielte v.a. auf die Qualitätsentwicklung des Betreuungsvorgangs von Arbeitslosen im Allgemeinen ab. Dabei wurde regelmäßig eine Zufallsstichprobe von Betreuungsfällen gezogen und die Betreuungsleistung bewertet. Die Eingliederungsbeihilfe wurde im Zuge dieses fachlichen Monitorings unregelmäßig miterfasst.

(2) Die Umsetzbarkeit der Bundesrichtlinie analysierte das AMS Österreich alle zwei bis vier Jahre durch interne Qualitätszyklen und zuletzt im Jahr 2011.

- 27.2** Der RH anerkannte die Bemühungen des AMS Österreich um die Qualitätsentwicklung des Betreuungsvorgangs. Er hielt jedoch fest, dass die Eingliederungsbeihilfe von dieser Qualitätsentwicklung nur unregelmäßig miterfasst wurde.

Fachkontrolle

- 28.1** (1) Die Abteilung Förderung des AMS Österreich nahm die sogenannte Fachkontrolle wahr. Dabei beobachtete sie mittels einer IT-Abfrage lediglich die durchschnittliche Genehmigungsdauer für die Gewährung einer Eingliederungsbeihilfe in den einzelnen Bundesländern. Die Auswertung wurde in das alle drei Jahre stattfindende Management Assessment der einzelnen Landesgeschäftsführungen als eine von vielen Informationen eingebracht.

Es bestand seitens des AMS Österreich keine kommunizierte Zielvorgabe hinsichtlich der Genehmigungsdauer der Eingliederungsbeihilfe. Die automatisierte Auswertung wies jene Förderfälle, die später als einen Monat nach dem Förderbeginn bewilligt wurden, als zu spät bewilligt aus. Die Beobachtung erfolgte zeitpunktbezogen und nicht in Zeitreihen.

Auf Anregung des RH führte das AMS Österreich eine Auswertung für die Jahre 2008 bis 2012 durch. Das AMS Kärnten bewilligte zwischen rd. 19 % und rd. 22 % der Förderfälle zu spät im Sinne der Fachkontrolle. Das AMS Niederösterreich bewilligte zwischen rd. 22 % und rd. 24 % der Förderfälle zu spät. Das AMS Wien verbesserte sich von rd. 29 % im Jahr 2008 kontinuierlich auf rd. 16 % der zu spät genehmigten Förderfälle im Jahr 2012.

(2) Die Bundesrichtlinie verpflichtete nur den Förderwerber durch zeitliche Fristen, nicht jedoch das AMS. Eine Ausnahme stellte die Begehrensstellung mittels Online-Beantragung (eAMS-Konto) dar, welche innerhalb von fünf Arbeitstagen zu bearbeiten war²⁴.

Die Dienstanweisungen des AMS Kärnten und des AMS Wien enthielten Vorgaben für die Bearbeitungsdauer der Bewilligung und der Förderfallabrechnung. Im AMS Kärnten bestand die Vorgabe, dass Begehren innerhalb einer Woche ab Einbringen der Unterlagen zu bearbeiten waren. Im AMS Wien durfte der Zeitraum zwischen dem Tag der Begehrenseinbringung und der Bewilligung drei Wochen nicht überschreiten. Begehren, die mittels Online-Beantragung (eAMS-Konto) einlangten, waren binnen fünf Tagen zu bearbeiten, die endgültige Entscheidung war danach ebenfalls binnen drei Wochen zu treffen. Die Förderfallabrechnung musste innerhalb eines Zeitraums von drei Wochen nach Eingang der vollständigen Abrechnungsunterlagen durchgeführt werden²⁵. Im AMS Niederösterreich fehlten solche Vorgaben.

(3) Im Zuge der Gebarungsüberprüfung zeigte sich, dass in den sechs überprüften RGS in der Zufallsstichprobe auf fast allen eingelangten Begehren ein Eingangsstempel zu finden war, jedoch nicht auf den ergänzenden Unterlagen zum Begehren (Arbeitsvertrag und gegebenenfalls Anmeldung zur Gebietskrankenkasse). Damit ließ sich nur bei einem Teil der Förderfälle ermitteln, wie viele Tage zwischen dem Einlangen der vollständigen Begehrens-Unterlagen und der Förderfallbewilligung lagen.

Im Hinblick auf eine zeitnahe Förderfallabrechnung zeigte die Zufallsstichprobe, dass bei allen überprüften RGS teilweise die Eingangsstempel auf den Abrechnungsunterlagen fehlten, wodurch weder das Einlangen der Unterlagen noch die Bearbeitungsdauer nachvollziehbar waren. In der RGS Wr. Neustadt und in der RGS St. Pölten fehlten bei

²⁴ Oder es war eine sonst erforderliche Veranlassung (z.B. Mahnschreiben wegen erforderlichen Unterlagen) zu treffen. Dies war in der Bundesrichtlinie „Kernprozess 1 – Service für Arbeitssuchende“ geregelt.

²⁵ Mussten Belege eingemahnt werden, verlängerte sich die maximale Bearbeitungszeit um die Dauer der gewährten Nachfrist (bis zu maximal sechs Wochen).

jeweils zehn Förderfällen bzw. rd. 33 % der Eingangsstempel auf den Abrechnungsunterlagen. In den anderen vier überprüften RGS fehlten bei zwischen fünf und sieben Förderfällen bzw. zwischen rd. 17 % bis rd. 23 % der Eingangsstempel auf den Abrechnungsunterlagen.

Für die Förderfälle mit Eingangsstempel auf den Unterlagen zeigt die folgende Tabelle die durchschnittliche Dauer zwischen dem Einlangen der Begehren und der Bewilligung bzw. zwischen dem Einlangen der Abrechnungsunterlagen und der Förderfallabrechnung in der Zufallsstichprobe der sechs vom RH überprüften RGS:

Tabelle 10: Durchschnittliche Dauer von Genehmigungsschritten im überprüften Zeitraum			
Bundesland	RGS	Begehreneinbringung bis Bewilligung	Einlangen der Abrechnungsunterlagen bis Förderfallabrechnung
		Dauer in Tagen ¹	
Kärnten			
	Klagenfurt	7	6
	St. Veit an der Glan	4	4
Niederösterreich			
	St. Pölten	8	3
	Wr. Neustadt	9	3
Wien			
	Dresdner Straße	12	10
	Hietzinger Kai	5	3

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: AMS, RH

In den beiden überprüften RGS des AMS Kärnten und in der RGS Hietzinger Kai gelang es, durchschnittlich innerhalb von maximal sieben Tagen sowohl die Begehrensbeurteilung als auch die Förderfallabrechnung durchzuführen.

28.2 Nach Ansicht des RH war die Fachkontrolle ohne Zielvorgaben für die Genehmigungsdauer zu undifferenziert und daher als Steuerungsinstrument kaum geeignet. Der RH wertete die ausdrücklichen Vorgaben für die Dauer einzelner Bearbeitungsschritte in den Dienstweisungen der LGS Wien und der LGS Kärnten positiv und hob die rasche Bearbeitungszeit in den beiden überprüften RGS des AMS Kärnten und der RGS Hietzinger Kai hervor. Der RH kritisierte die großzügige Frist-

vorgabe von drei Wochen für die Bearbeitung von Online-Begehren durch das AMS Wien, die der bundesweiten Vorgabe von fünf Tagen widersprach.

Der RH empfahl dem AMS Österreich, im Zuge der Fachkontrolle eine einheitliche zeitliche Zielvorgabe für ein rasches Verwaltungshandeln hinsichtlich der Bearbeitungsschritte bei der Eingliederungsbeihilfe vorzugeben. Im Hinblick auf diese einheitliche Zielvorgabe empfahl der RH dem AMS Kärnten, dem AMS Niederösterreich und dem AMS Wien, darauf zu achten, dass die eingehenden Dokumente mit einem Eingangsstempel versehen werden, um Kennzahlen für rasches Verwaltungshandeln ermitteln zu können.

Darüber hinaus empfahl der RH dem AMS Österreich, die Möglichkeiten der IT verstärkt zu nutzen und auch systematisch Ordnungsmäßigkeitsabfragen in die Fachkontrolle einzubauen. Beispielsweise könnten standardmäßig Förderfälle, bei denen der maximale Normalfördersatz von 66,7 % überschritten wurde, abgefragt und inhaltlich kontrolliert werden.

- 28.3** *Das AMS Österreich sagte die Umsetzung der Empfehlungen in seiner Stellungnahme zu. Zeitliche Vorgaben würden in die Richtlinie aufgenommen werden und die IT werde verstärkt für Ordnungsmäßigkeitsabfragen im Rahmen der Fachkontrolle genutzt werden.*

Im Falle der Förderabwicklung im Wege des e-AMS-Kontos sei diese Empfehlung nicht mehr erforderlich, da sämtliche Kommunikationsschritte dokumentiert würden.

Korruptionsprävention und Fördermissbrauch

Allgemeines

- 29** Möglichkeiten für eventuellen Fördermissbrauch zeigte der RH in mehreren Bereichen auf. Dies betraf u.a. Mehrfachförderungen (TZ 13), die Künstlerförderung (TZ 14), Arbeitskräfteüberlasser (TZ 15), Interventionen der LGS (TZ 21) und die Anmeldung bei der Gebietskrankenkasse (TZ 23). Im Folgenden werden allgemeine Maßnahmen zur Korruptionsprävention und zur Verhinderung von Fördermissbrauch beleuchtet: Verhaltenskodex (TZ 30), Risiko- und Schwachstellenanalyse (TZ 31), Personenidentität in der Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe (TZ 32) sowie Rotationselemente in der Eingliederungsbeihilfe (TZ 33).

30.1 (1) Das AMS Österreich legte im November 2011 in einer Richtlinie „Behaviour Regeln für geschäftsführende Organe des AMS“ die besonderen Pflichten der Vorstände, der Landesgeschäftsführer und deren Stellvertreter im Auftreten und Handeln nach außen fest²⁶.

(2) Für die AMS-Mitarbeiter²⁷ galten die allgemeinen Bestimmungen gemäß BDG (bzw. Kollektivvertrag) und Strafgesetzbuch. Die Richtlinie „Allgemeine Grundsätze zur Abwicklung von Förderungs- und Werkverträgen (ALL)“ fasste aus dem zersplitterten Regelungswerk des AMS allgemein gültige Grundsätze zur Abwicklung von Förderungs- und Werkverträgen zusammen. Im Einzelnen wurden u.a. die Bedeutung der einzelnen Genehmigungsschritte erläutert sowie die einschlägigen Rechtsvorschriften bei Verdacht von gerichtlich strafbaren Handlungen zusammengefasst.

Das AMS bot bundesweit Schulungen für Führungskräfte und Mitarbeiter, insbesondere zum Thema Geschenkkannahme, an. Im AMS Niederösterreich erfolgte im Jahr 2008 für die Leiter der RGS diesbezüglich eine Schulungsrunde. Im Jahr 2011 erfolgte im AMS Kärnten für alle Mitarbeiter im Rahmen von Dienstrechtsschulungen eine Sensibilisierung zum Thema Korruption. Das AMS Wien gab an, dass in regelmäßigen Abständen Informationsveranstaltungen für Führungskräfte durchgeführt würden. In allen sechs überprüften RGS behandelten die jeweiligen Leiter der RGS die Themen Fördermissbrauch und Korruptionsprävention im Rahmen von Dienstbesprechungen.

Zur Zeit der Gebarungüberprüfung arbeitete das AMS bereits an Leitlinien zur Korruptionsprävention, die eine Hilfestellung anhand konkreter Beispiele (z.B. Geschenkkannahme) geben sollten. Im Februar 2013 wurden die neuen Leitlinien zur Korruptionsprävention genehmigt und an die AMS-Mitarbeiter ausgegeben.

30.2 Der RH kritisierte, dass das AMS Österreich dem Thema Korruptionsprävention im Bereich der Eingliederungsbeihilfe in der Vergangenheit eine zu geringe Bedeutung beimaß. Der RH hielt es nicht für ausreichend, dass sich das AMS Österreich bisher zum Thema Korruptionsprävention nur auf das BDG bzw. den Kollektivvertrag sowie auf das Strafgesetzbuch bezog. Er anerkannte die praxisnahen Handlungsanleitungen in den neuen Leitlinien zur Korruptionsprävention für die RGS-Mitarbeiter, die Förderentscheidungen trafen.

²⁶ unabhängig von den sonstigen Verpflichtungen laut geltender Rechtsvorschriften (StGB, BDG, BHG, Geschäftsführervertrag, BVergG)

²⁷ Seit der Ausgliederung im Jahr 1994 beschäftigt das AMS sowohl Beamte als auch Privatangestellte.

Der RH empfahl dem AMS Österreich, die neuen Leitlinien zur Korruptionsprävention in flächendeckenden Schulungen aktiv zu kommunizieren und die AMS-Mitarbeiter regelmäßig für das Thema Korruptionsprävention zu sensibilisieren.

30.3 *Laut Stellungnahme werde das AMS Österreich die Empfehlung sinngemäß umsetzen, allerdings nicht durch flächendeckende Schulungen. Das Thema Korruption/Prävention sei bisher in der Organisation gut vermittelt worden und solle auch weiterhin in Form von Dienstbesprechungen, Informationsveranstaltungen etc. aktiv und regelmäßig thematisiert werden.*

30.4 Der RH erachtete die neuen Leitlinien als geeigneten Anlass für eine flächendeckende Schulungsmaßnahme zum Thema Korruptionsprävention.

Risiko- und Schwachstellenanalyse

31.1 (1) Für die Korruptionsprävention bedarf es einer Identifikation der besonders korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche und Entscheidungsprozesse. Eine Risiko- und Schwachstellenanalyse war geeignet, Risiken und mögliche daraus resultierende Schäden für eine Organisation zu identifizieren. Hierzu war es notwendig, die Eintrittswahrscheinlichkeiten eines Risikos einzustufen (gering, mittel und hoch) sowie den möglichen Schaden zu bewerten (gering, mittel und hoch). Im Anschluss waren Maßnahmen zu setzen, welche nicht tolerierbare Risiken (hohes Risiko und hoher Schaden) minimierten.

Im Falle der Eingliederungsbeihilfe wären folgende Risikofelder denkbar:

- Fingierung von Unterlagen zur Begründung eines Förderfalles (falsche Angaben und gefälschte Unterlagen zu Arbeitsverhältnissen),
- übermäßige Förderung einzelner Branchen und Unternehmen,
- Abhängigkeit der Förderbedingungen (Fördersatz, Förderdauer) vom Verhandlungsgeschick der Förderwerber,
- verstärkte Mitnahmeeffekte durch die falsche Priorisierung einer Zielgruppe oder
- unerwünschte Nebeneffekte durch die interne Zielsteuerung mittels Balanced Score Card im AMS.

(2) Laut Stellungnahme des AMS Österreich würde das Vier-Augen-Prinzip bei der Eingliederungsbeihilfe eine ausreichende Maßnahme zur Korruptionsprävention und zum Fördermissbrauch darstellen. Eine Risiko- und Schwachstellenanalyse der Eingliederungsbeihilfe führte das AMS Österreich bislang nicht durch.

(3) Das Vier-Augen-Prinzip deckte im AMS das Einzelfallrisiko ab und zielte u.a. darauf ab, dolose Handlungen einzelner Organe zu verhindern. Jedoch hatte sich das Vier-Augen-Prinzip mit der Zeit im Zusammenhang mit den Überschreitungen des maximalen Fördersatzes (siehe TZ 18) abgeschwächt.

31.2 Der RH kritisierte, dass das AMS Österreich bisher keine Risiko- bzw. Schwachstellenanalyse der Eingliederungsbeihilfe für die ganzheitliche Betrachtung durchführte. Er empfahl dem AMS Österreich, eine Risiko- und Schwachstellenanalyse der Eingliederungsbeihilfe durchzuführen, weil dies ein wichtiges Mittel zur Korruptionsprävention darstellte.

31.3 *Das AMS Österreich sagte die Umsetzung der Empfehlung zu. Es werde die vorhandene Ablaufbeschreibung mit dem Fokus der Korruptionsprävention einer Risiko- und Schwachstellenanalyse unterziehen und die im RH-Bericht benannten Risikofelder berücksichtigen.*

Personenidentität in
der Abwicklung der
Eingliederungsbeihilfe

32.1 Die Abwicklung eines Förderfalles umfasste im Wesentlichen zwei Bearbeitungsschritte: „Förderzusage“ und „Förderfallabrechnung“. Die Förderzusage unterlag dem Vier-Augen-Prinzip, d.h. ein Sachbearbeiter entschied über das konkrete Förderbegehren und eine Führungskraft genehmigte dieses²⁸.

Nach Ende der Förderung erfolgte in der RGS die Förderfallabrechnung. Bei dieser kontrollierte der zuständige Sachbearbeiter die Abrechnungsunterlagen (ausgefüllte Arbeits- und Lohnbestätigung sowie Lohnkonto) des Arbeitgebers. Bei positiver Prüfung genehmigte die Führungskraft die Auszahlung bzw. Endzahlung an den Arbeitgeber.

In vier der sechs überprüften RGS (Hietzinger Kai, St. Pölten, St. Veit an der Glan, Wr. Neustadt) fiel i.d.R. derselbe Sachbearbeiter die Entscheidung über die Gewährung der Eingliederungsbeihilfe („Förderzusage“) und über die Förderfallabrechnung. In den gleichen vier der sechs überprüften RGS genehmigte i.d.R. dieselbe Führungskraft die beiden Entscheidungen des Sachbearbeiters. Nur in der RGS Klagen-

²⁸ Zusätzlich wurden einzelne per Zufallsgenerator gewählte Förderfälle der Eingliederungsbeihilfe durch einen weiteren Mitarbeiter der RGS in der IT freigegeben (Sechs-Augen-Prinzip).

furt erledigten vier verschiedene Personen die vier einzelnen Bearbeitungsschritte einer Eingliederungsbeihilfe.

- 32.2** Der RH bemerkte positiv, dass das AMS bei den einzelnen Bearbeitungsschritten der Eingliederungsbeihilfe ein Vier-Augen-Prinzip installierte. Darüber hinaus war nach Ansicht des RH eine personelle Trennung der einzelnen Bearbeitungsschritte der Eingliederungsbeihilfe, wie in der RGS Klagenfurt, zweckmäßig im Sinne der Korruptionsprävention.

Daher empfahl der RH dem AMS Österreich, die personelle Trennung zumindest bei den zwei Entscheidungen („Förderzusage“ und „Förderfallabrechnung“) im Zuge der Abwicklung einer Eingliederungsbeihilfe verpflichtend vorzusehen. Weiters empfahl er dem AMS Österreich, soweit es die personelle Situation zulässt, die personelle Trennung auch bei den Genehmigungen im Zuge der Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe vorzusehen.

- 32.3** *In seiner Stellungnahme verwies das AMS Österreich auf die AMS-Anweisungsverordnung, BGBl. 120/2004, die die derzeitige Vorgangsweise vorgab. Diese vom BMASK erlassenen Verfahrensvorschriften würden keine personelle Trennung zwischen Bewilligung und Abrechnung erfordern. Für eine Umsetzung der Empfehlung müsste eine Anpassung der Verfahrensvorschriften durch das haushaltsleitende Organe erfolgen. Die Gebarungssicherheit werde durch mittels Zufallsgenerator festgelegte Supervisionsfälle und durch verpflichtende ex-post-Prüfungen durch die BHAG erhöht. Aus fachlicher Sicht erachte das AMS Österreich eine derartige Trennung im Bereich der Arbeitsmarktförderung als nicht zweckmäßig.*

- 32.4** Nach Ansicht des RH definierte die geltende Verfahrensvorschrift die Mindestanforderungen. Der RH verwies auf die Notwendigkeit zur Verstärkung der Korruptionsprävention auch im öffentlichen Bereich und hielt aus dieser Perspektive eine personelle Trennung bei den Verfahrensschritten für notwendig.

Rotationselemente in
der Eingliederungs-
beihilfe

- 33.1** Bedingt durch den regionalen Aufbau des AMS waren die einzelnen RGS unterschiedlich groß. In größeren RGS bestanden zum Teil mehrere Abteilungen des Services für Arbeitsuchende, welche den selben Aufgabenbereich abdeckten. So hatte die RGS Klagenfurt drei Abteilungen, welche mit Agenden des Services für Arbeitsuchende betraut waren. In allen drei Abteilungen wurden unabhängig voneinander Förderfälle zur Eingliederungsbeihilfe entschieden und vom jeweiligen Abteilungsleiter bewilligt.

Im AMS waren bundesweit die arbeitslosen Personen nach Geburtsdatum bzw. Nachnamen gruppiert und an AMS-Mitarbeiter für die Betreuung zugeordnet. Dadurch ergab sich eine konstante Kundenbeziehung zu den arbeitslosen Personen. Eine regelmäßige Rotation dieser Zuordnungen war – u.a. um die Kundenbeziehung nicht zu gefährden – beim AMS nicht vorgesehen. Im Falle von Personalfluktuationen führten die RGS fallweise eine Neuordnung der Kunden durch.

Die RGS Klagenfurt nahm den Vorschlag des RH, im Sinne der Qualitätssicherung die Genehmiger der Förderbewilligung immer wieder zu wechseln, positiv auf. Die RGS Klagenfurt sah darin einen möglichen positiven Beitrag zur Qualitätssicherung im Sinne einer einheitlichen Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe.

33.2 Der RH wies darauf hin, dass die Bemühungen des AMS auf Kontinuität in der Kundenbetreuung ausgerichtet waren. Er hielt aber fest, dass eine Rotation im Kundenstock etwa alle fünf bis sieben Jahre im Sinne der effizienten Korruptionsprävention angezeigt war. Der RH empfahl dem AMS Österreich, systematisch eine Rotation im Kundenstock alle fünf bis sieben Jahre einzuführen. Weiters empfahl er dem AMS Österreich, in größeren RGS Rotationselemente bei den Genehmigern der Eingliederungsbeihilfe einzuführen.

33.3 *In seiner Stellungnahme führte das AMS Österreich aus, dass beim Abwägen des Positiven und des Negativen an der Rotation des Kundenstocks für das AMS Österreich die negativen Folgewirkungen überwiegen würden. Ein Berater gewähre durchschnittlich rd. 22 Eingliederungsbeihilfen im Jahr, rund zwei im Monat. Das Argument der Kontinuität der Betreuung sei für das AMS sehr wesentlich.*

Das Einführen von Rotationselementen bei den Genehmigern der Eingliederungsbeihilfen in größeren RGS erachtete das AMS Österreich für sinnvoll, verwies jedoch in der Umsetzung auf die Landesorganisationen.

33.4 Der RH verwies auf die Notwendigkeit zur Verstärkung der Korruptionsprävention auch im öffentlichen Bereich und hielt aus dieser Perspektive die Einführung von Rotationselementen für notwendig.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

34 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

AMS Österreich

(1) Für eine wirtschaftliche und transparente Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe wären zahlreiche Vereinheitlichungen bzw. Konkretisierungen der Bundesrichtlinie notwendig. (TZ 2)

(2) Die Förderstrategie wäre auf längere Förderdauern bei gleichbleibendem Einsatz der Fördermittel abzuändern, um nicht nur das Ziel der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten zu verfolgen, sondern auch das Ziel der nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt. (TZ 11)

(3) Eine wiederholte Inanspruchnahme der Eingliederungsbeihilfe beim selben Arbeitgeber innerhalb von zwei Jahren sollte, in Anlehnung an die Regelung in der RGS St. Pölten, im Sinne der Vermeidung von Mitnahmeeffekten und Wettbewerbsverzerrungen ausgeschlossen werden. (TZ 13)

(4) Die Arbeitskräfteüberlasser wären im Sinne der Vermeidung von Missbrauch und Mitnahmeeffekten bei der Begehrenseinbringung zur Offenlegung des tatsächlichen Beschäftigterbetriebs zu verpflichten. (TZ 15)

(5) Die Rückforderung von Überförderungen durch Überschreitung des maximal zulässigen Normalfördersatzes von 66,7 % wäre zu prüfen. Weiters sollte in der Förderzusage deutlich auf den maximalen Fördersatz sowie eine Rückforderungsmöglichkeit bei Überförderung hingewiesen werden. (TZ 18)

(6) Im schriftlichen Förderbegehren sollten die mündlich vereinbarten Förderbedingungen (Fördersatz und Förderdauer) mit dem einschränkenden Hinweis aufgenommen werden, dass die Bewilligung der Eingliederungsbeihilfe unter Maßgabe der budgetären Mittel erfolgt. (TZ 22)

(7) Auf die Verpflichtung einer Vorab-Vereinbarung mit den geförderten Personen wäre zu verzichten. Bei förderbaren Personen wäre die Möglichkeit zur Gewährung einer Eingliederungsbeihilfe in den jeweiligen Betreuungsplan aufzunehmen. (TZ 22)

(8) Die Prüfung der Anmeldung zur Gebietskrankenkasse für die Bewilligung eines Förderfalles sollte verpflichtend vorgesehen werden. (TZ 23)

(9) Die Frist für die Begehrenseinbringung wäre deutlich zu verkürzen, damit die Bewilligung zeitnah zum Beginn des geförderten Arbeitsverhältnisses erfolgt. (TZ 24)

(10) Es sollte nur eine einmalige zeitnahe Nachfrist zur Einbringung der Förderunterlagen ermöglicht werden, damit die Verantwortung für die Einbringung von Unterlagen beim Arbeitgeber als Förderempfänger bleibt. (TZ 24)

(11) Für die Förderfallabrechnung wäre in der Bundesrichtlinie anstatt der fehleranfälligen Arbeits- und Lohnbestätigung standardmäßig das wesentlich genauere Lohnkonto vorzusehen. (TZ 25)

(12) Es wären den für die Förderfallabrechnung zuständigen RGS-Mitarbeitern entsprechende Schulungen anzubieten. Der Leitfaden des AMS Wien wäre als Good-practice-Beispiel der Bundesrichtlinie beizulegen. (TZ 25)

(13) Im Zuge der Fachkontrolle wäre eine einheitliche zeitliche Zielvorgabe für ein rasches Verwaltungshandeln hinsichtlich der Bearbeitungsschritte bei der Eingliederungsbeihilfe vorzugeben. (TZ 28)

(14) Die Möglichkeiten der IT sollten verstärkt genutzt und systematisch Ordnungsmäßigkeitsabfragen in die Fachkontrolle eingebaut werden. (TZ 28)

(15) Die neuen Leitlinien zur Korruptionsprävention wären in flächendeckenden Schulungen aktiv zu kommunizieren und die AMS-Mitarbeiter regelmäßig für das Thema Korruptionsprävention zu sensibilisieren. (TZ 30)

(16) Eine Risiko- und Schwachstellenanalyse der Eingliederungsbeihilfe sollte durchgeführt werden, weil dies ein wichtiges Mittel zur Korruptionsprävention darstellt. (TZ 31)

(17) Die personelle Trennung bei den zwei Entscheidungen („Förderzusage“ und „Förderfallabrechnung“) im Zuge der Abwicklung einer Eingliederungsbeihilfe wäre verpflichtend vorzusehen. Soweit es die personelle Situation zulässt, wäre die personelle Trennung auch bei den Genehmigungen im Zuge der Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe vorzusehen. (TZ 32)

- (18) Es wäre systematisch eine Rotation im Kundenstock alle fünf bis sieben Jahre einzuführen. (TZ 33)
- (19) In größeren RGS wären Rotationselemente bei den Genehmigern der Eingliederungsbeihilfe einzuführen. (TZ 33)
- AMS Kärnten,
AMS Niederösterreich
und AMS Wien
- (20) Es wären Informationen über die Vertragspartner der Sondervereinbarung (Förderwerber) aktiv einzuholen, sodass sichergestellt wird, dass die Personalkosten nicht zusätzlich von anderen öffentlichen Stellen gefördert werden. (TZ 16)
- (21) Im Hinblick auf einheitliche Zielvorgaben für rasches Verwaltungshandeln wäre darauf zu achten, dass die eingehenden Dokumente mit einem Eingangsstempel versehen werden, um Kennzahlen für die Dauer der Bearbeitungsschritte ermitteln zu können. (TZ 28)
- AMS Kärnten und
AMS Niederösterreich
- (22) Eine einheitliche Förderlinie für das gesamte Bundesland wäre festzulegen und lediglich die grundsätzliche Entscheidung, ob die Eingliederungsbeihilfe gewährt wird oder nicht, weiterhin bei den RGS zu belassen. (TZ 10)
- (23) Für die Sachbearbeiter in den RGS sollten vermehrt Schulungen bezüglich der richtigen IT-Eintragungen der Fördersätze angeboten werden. (TZ 18)
- (24) Es wäre darauf hinzuwirken, den maximalen Fördersatz mit Prozentwerten und nicht mit Fixbeträgen festzulegen, um Überschreitungen des maximal zulässigen Fördersatzes von 66,7 % zu vermeiden. (TZ 18)
- (25) Von Interventionen in Form von faktisch zwingenden Vorentscheidungen der LGS bei der Eingliederungsbeihilfe wäre abzusehen. (TZ 21)
- AMS Kärnten
- (26) Für Personen mit besonderen Vermittlungseinschränkungen sollten anstelle der bisherigen Förderpraxis mehr Beschäftigungsmöglichkeiten in Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten geschaffen werden, damit diese Zielgruppe die benötigte sozialarbeiterische Unterstützung erhält. (TZ 8)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(27) Die Gewährung der Probephase wäre bei auf den Förderzeitraum befristeten Arbeitsverhältnissen einzustellen sofern keine Absicht des Arbeitgebers erkennbar war, das Dienstverhältnis über die Befristung hinaus fortzusetzen. (TZ 17)

(28) Im Falle der Fördervereinbarungen mit einem weiteren Förderer sollte nur die eigene Förderzusage eingehalten und nicht der Ausfall eines anderen Fördergebers ersetzt werden. (TZ 18)

(29) Die im Widerspruch zur Bundesrichtlinie stehende Verwaltungspraxis der Anerkennung bestimmter Zulagen wäre einzustellen. (TZ 25)

(30) Die wirtschaftlich nicht nachvollziehbaren Eingriffe der LGS in die Zahlungsvereinbarung zwischen der RGS und dem Arbeitgeber sollten eingestellt werden. (TZ 26)

AMS Niederösterreich

(31) Sondervereinbarungen wären auf den maximal zulässigen Fördersatz laut Bundesrichtlinie zu beschränken. (TZ 18)

AMS Wien

(32) Die Rückforderung zu unrecht gewährter Förderungen im Bereich der Betreuung und Vermittlung von Künstlern wäre zu prüfen. (TZ 14)

(33) Die Sondervereinbarung mit der Beratungs- und Betreuungseinrichtung wäre auf die im AMS Wien durchschnittliche Förderhöhe der Eingliederungsbeihilfe pro Förderfall abzusenken und die Mehrfachförderungen auf die unter TZ 13 empfohlenen Einschränkungen anzupassen. (TZ 14)