



**Rechnungshof
Österreich**

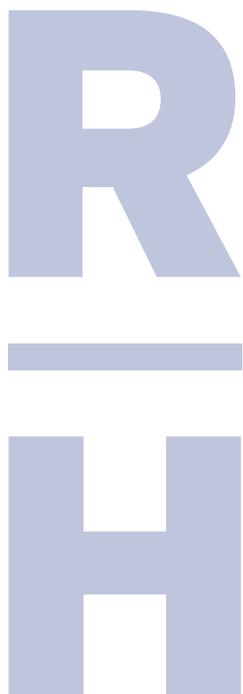
Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

Arbeitsmarktservice (AMS)

III-65 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2017/60



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage

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

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenüberung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Dezember 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Kurzfassung	9
Kenndaten	13
Prüfungsablauf und –gegenstand	14
Rahmenbedingungen für die Aufgabenerfüllung durch das AMS	15
Entwicklung des Arbeitsmarkts	15
Strategieentwicklung	17
Aufgabenverteilung und regionale Organisation	19
Steuerung der Aufgabenerledigung	23
Steuerung des AMS auf Bundesebene	23
Steuerung des AMS auf regionaler Ebene	29
Zielfindung und –steuerung	31
Längerfristiger Plan	37
Arbeitsmarktpolitische Ziele	39
Balanced Scorecard	41
Budgetsteuerung des AMS	47
Finanzströme der Arbeitsmarktpolitik	47
Gebarung der Arbeitsmarktpolitik	49
Finanzielle Vorschau bis 2020	50
Arbeitsmarktrücklage	52
Mittelverwendung für die aktive Arbeitsmarktpolitik	55

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Qualifikation der Arbeitslosen _____	58
Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Förderungen _____	59
Schulungsträger und wirtschaftliche Beherrschungsverhältnisse _____	63
Eigener Wirkungsbereich des AMS _____	65
Verwaltungskosten _____	65
Jahresabschluss _____	70
Wirtschaftsprüfer _____	73
Finanzcontrolling _____	74
Personalbedarf _____	76
Projektmanagement _____	79
Projektsteuerung _____	79
Steuerung der Projekte über die IT _____	81
Projekte zur Leistungssteigerung _____	82
Jobplattform mit Skillmatching _____	82
Kundensegmentierung _____	85
Integrierte Multichannel Strategie _____	88
Auslastungscontrolling – Kundenkontakthistorie _____	89
Organisationsprojekte _____	90
Schlussempfehlungen _____	94

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ausgewählte Parameter des österreichischen Arbeitsmarkts__	16
Tabelle 2:	Aufgabenverteilung und regionale Organisation des AMS ____	20
Tabelle 3:	Anzahl der regionalen Geschäftsstellen je Bundesland und deren durchschnittliche Personalausstattung im Jahr 2014 ____	21
Tabelle 4:	Erreichung der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Ziele in den Jahren 2011 bis 2015 _____	39
Tabelle 5:	Ausgewählte Balanced Scorecard–Indikatoren (Anteile am maximal erreichbaren Wert) _____	45
Tabelle 6:	Gebahrung der Arbeitsmarktpolitik in den Jahren 2011 bis 2015 _____	49
Tabelle 7:	Auszahlungsobergrenzen der UG 20 gemäß Bundesfinanzgesetz 2016 und BFRG 2017 bis 2020 _____	50
Tabelle 8:	Förderbudget für die aktive Arbeitsmarktpolitik des AMS in den Jahren 2011 bis 2016 _____	55
Tabelle 9:	Arbeitslosigkeit und Zugang an offenen Stellen nach Bildungsabschluss _____	58
Tabelle 10:	Gesamtkosten des AMS in den Jahren 2011 bis 2015 _____	65
Tabelle 11:	Verteilung der Gesamtkosten auf die organisatorischen Ebenen des AMS in den Jahren 2011 bis 2015 _____	67
Tabelle 12:	Ausgaben gemäß dem Längerfristigen Finanzplan des AMS bis zum Jahr 2019 _____	67
Tabelle 13:	Bilanz des AMS in den Jahren 2011 bis 2015 _____	70
Tabelle 14:	Gewinn– und Verlustrechnung des AMS in den Jahren 2011 bis 2015 _____	71

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Tabelle 15: AMS-interne Näherungsrechnung der betrieblichen Kernprozesse _____	75
Tabelle 16: Planstellen des AMS in den Jahren 2011 bis 2016 _____	76
Tabelle 17: Entwicklung der Neuverteilung des Budgets für aktive Arbeitsmarktpolitik unter der Kundensegmentierung in den Jahren 2016 bis 2019 _____	86

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zusammenwirken der Entscheidungsträger zur Steuerung des AMS _____	24
Abbildung 2:	Ziele, Entscheidungsträger und Mitteleinsatz _____	33
Abbildung 3:	Verteilung der finanziellen Mittel der Arbeitsmarktpolitik _	48
Abbildung 4:	Fördereffektivität der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im AMS in den Jahren 2008 bis 2014 _____	61

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitgeber
AIV	Arbeitslosenversicherung
AIVG	Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, BGBl. Nr. 609/1977 i.d.g.F.
AMPFG	Arbeitsmarktpolitik–Finanzierungsgesetz, BGBl. Nr. 315/1994 i.d.g.F.
AMS	Arbeitsmarktservice
AMSG	Arbeitsmarktservicegesetz BGBl. Nr. 313/1994 i.d.g.F.
AN	Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EUR	Euro
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IBM	International Business Machines Corporation
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
LGF	Landesgeschäftsführerin bzw. –führer
LGS	Landesgeschäftsstelle
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RGS	regionale Geschäftsstelle
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

v.a. vor allem
VZÄ Vollzeitäquivalent

z.B. zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Wirkungsbereich

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Arbeitsmarktservice (AMS)

Kurzfassung

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von September 2015 bis Jänner 2016 die Steuerung des Arbeitsmarktservice (**AMS**) beim BMASK und beim AMS. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2011 bis 2015. (**TZ 1**)

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung

- der Eignung der Organisation für die Aufgabenerfüllung,
- der Aufgabenübertragung (Ausgliederung im Jahr 1994) unter den heutigen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen,
- der Steuerungsmöglichkeiten des BMASK zur Sicherstellung der effizienten Aufgabenerledigung durch das AMS,
- der Steuerung der Finanzierung durch das BMASK,
- des Controllings der Aufgabenerfüllung der Landesorganisationen,
- der Transparenz des Mitteleinsatzes sowie
- der grundsätzlichen strategischen Ausrichtung des AMS. (**TZ 1**)

Strategieentwicklung

Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise Ende 2008 hatte das AMS unter Rahmenbedingungen zu agieren, die durch geringes Wirtschaftswachstum, hohe Zuwanderung und damit verbunden durch einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit geprägt waren. Da mit einer weiteren Zunahme der Arbeitslosigkeit sowie mit budgetären

Restriktionen zu rechnen war, leitete das AMS im Jahr 2015 eine grundsätzliche Strategiediskussion über die bisherigen Maßnahmen ein. Im Zuge dessen erarbeiteten die Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführer Vorschläge für eine Neupositionierung. Eine Beschlussfassung über die strategische Neuausrichtung vonseiten des Verwaltungsrats des AMS wurde jedoch verschoben. (TZ 3)

Steuerung der Aufgabenerledigung

Das AMS war durch seine Bundes–, Landes– und regionalen Organisationen grundsätzlich föderal strukturiert und folgte mit 100 Betreuungsgebieten organisatorisch weitgehend den politischen Grenzen der Gebietskörperschaften. Die meist Gebietskörperschaftsgrenzen überschreitenden Arbeitsmärkte bzw. regionale Wirtschaftsräume wurden dabei nicht berücksichtigt. Das AMS hatte die regionale Verteilung der regionalen Geschäftsstellen seit der Ausgliederung im Jahr 1994 nicht ganzheitlich evaluiert. Sie stand einer bedarfsgerechten aktiven Bearbeitung des Arbeitsmarkts sowie einer kostengünstigen arbeitsmarktpolitischen Aufgabenerledigung grundsätzlich entgegen. (TZ 4)

Der Abstimmungsmechanismus, der sich durch die vielfältigen Interessenslagen der in den Organen des AMS vertretenen Institutionen aufwendig gestaltete, konnte den sich rasch verändernden arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen nicht gerecht werden. Dabei fehlten ebenso der beherrschende Einfluss des Bundes im Verwaltungsrat wie Durchgriffsmöglichkeiten des Vorstands zur bundesweiten Gestaltung des AMS bzw. dessen Aufgabenerfüllung. Dringliche teils bereits eingeleitete Reformprojekte des AMS zur Bewältigung akuter arbeitsmarktpolitischer Probleme waren aufgrund der fehlenden Strategieentscheidung mit dem Risiko behaftet, verspätet bzw. nicht umfassend umgesetzt zu werden. (TZ 5)

Die derzeitige Form der Ausgliederung des AMS mit einem eigenen und übertragenen Wirkungsbereich sowie mehreren parallelen Aufsichtsregelungen war intransparent und nicht mehr zeitgemäß. Das AMS verfügte weiters aufgrund wenig konkreter gesetzlicher Bestimmungen über kein die vielfältigen sowohl sachlichen als auch finanziellen Ziel– sowie Steuerungsebenen des AMS umfassendes Controlling als zentrales Steuerungsinstrument. (TZ 5, TZ 6, TZ 7)

Das AMS legte wenig ambitionierte bzw. rückläufige arbeitsmarktpolitische Zielwerte fest. Zudem verhinderten die jährlichen Anpassungen der Balanced Scorecard mehrjährige Performancevergleiche zwischen den regionalen Geschäftsstellen sowie den Landesgeschäftsstellen nahezu. Für die Abwicklung der Leistungen gemäß dem Arbeitslosenversicherungsgesetz sowie für die interne Betriebsabwicklung des AMS fehlten weitgehend konkrete und messbare Effizienzziele. (TZ 7, TZ 9, TZ 10)

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Budgetsteuerung bis 2020

Laut Bundesfinanzrahmengesetz 2017 bis 2020 sollen angesichts der erwarteten steigenden Arbeitslosenzahlen die Leistungen der Arbeitslosenversicherung von rd. 6,780 Mrd. EUR im Jahr 2017 auf rd. 7,585 Mrd. EUR im Jahr 2020 bzw. um rd. 19 % ansteigen, während das sogenannte fixe Budget des AMS für die arbeitsmarktpolitischen Förderungen und die Verwaltungskosten um rd. 4 % abnehmen soll. Dieser geplante mittelfristige Rückgang des fixen Budgets ergab sich aufgrund eines Finanzierungspakets aus dem Juni 2016, das eine kurzfristige Erhöhung der Auszahlungen auf rd. 2,032 Mrd. EUR bzw. auf rd. 2,024 Mrd. EUR für die Jahre 2016 und 2017 beinhaltete. Der Gesetzgeber stellte damit zusätzliche Budgetmittel insbesondere für das Jahr 2016 in Höhe von rd. 108,00 Mio. EUR bereit, um die Betreuung der Arbeitslosen durch das AMS auf dem Niveau von 2015 zu halten: rd. 28,00 Mio. EUR für 400 zusätzliche Planstellen im AMS, rd. 80,00 Mio. EUR für den Ausbau der arbeitsmarktpolitischen Förderungen. (TZ 14)

Diese Zusatzmittel entfalteten nur eine kurzfristige Wirkung und entsprachen einem finanziellen Vorzieheffekt bis etwa Ende 2018. Bis 2019 wurde vom AMS ein dynamischer Anstieg der Verwaltungskosten erwartet. Dieser machte den dringenden Reformbedarf im AMS zur Steigerung seiner Leistungsfähigkeit noch deutlicher. (TZ 14)

Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Förderungen

Seit dem Jahr 2010 nahm die Effektivität von arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen, die seit Jahren von einem andauernden Diskussionsprozess begleitet wurden, ab. Ferner fehlten geeignete im Rahmen der Budgetvorgaben bis 2019 finanzierbare Konzepte zur künftigen Betreuung der Personen mit niedrigen Integrationschancen. (TZ 18)

Verwaltungskosten

Das AMS konnte bislang den dynamischen Zuwachs an Personalkosten nur kurzfristig durch Einsparungen bei den Sachkosten verlangsamen. Tiefergehende Kostensenkungen durch Strukturanpassungen fehlten bislang im AMS bzw. wurden auch nicht angedacht. Die Aufstockungen des Personals in den Jahren 2016 bis 2018 werden diesen Kostendruck im AMS noch verschärfen. Angesichts der zu erwartenden starken Kostensteigerungen bis zum Jahr 2019 waren Maßnahmen zur nachhaltigen Eindämmung der Personalkosten nicht zu erkennen und die Mehrkosten sollen nur durch Mehrzuwendungen an das AMS bewältigt werden. (TZ 20)

Finanzcontrolling

Das AMS wies im Bereich seiner kaufmännischen Steuerungsinstrumente bzw. deren Einsatzes erhebliche Mängel auf und schenkte den Kostenstrukturen sowie der Kostenverantwortung kaum Augenmerk. Dadurch konnte ein wesentliches Ziel der Ausgliederung, die Leistungserbringung effizienter zu gestalten (u.a. über den Einsatz moderner betriebswirtschaftlicher Instrumente), nicht gewährleistet werden bzw. konnte das AMS die Effizienz der Leistungserbringung nicht beurteilen. Damit verfügte auch das BMASK als Aufsichtsbehörde über keine Beurteilungsgrundlagen zur effizienten Leistungserbringung des AMS. (TZ 23)

Personalbedarf

Seit 2014 erhöhte das AMS andauernd den Personalstand, ohne eine Organisations- und Prozessanalyse in Angriff zu nehmen. Dadurch wurden dringend notwendige Organisationsanpassungen im AMS aufgeschoben. Weiters war der Personalstand in der Bundesgeschäftsstelle und in den Landesgeschäftsstellen im Verhältnis zu den im unmittelbaren Kundenkontakt stehenden regionalen Geschäftsstellen deutlich stärker erhöht worden. (TZ 24)

Projekte zur Leistungssteigerung

Parallel zur Strategiediskussion startete das AMS angesichts der steigenden Arbeitslosenzahlen zahlreiche Projekte von strategischer Bedeutung zur Entlastung seiner Organisation. Diese betrafen hauptsächlich die automatisierte Vermittlung (Jobplattform mit Skillmatching), die Konzentration der Ressourcen auf jene Kundengruppen mit der größten Integrationschance (Kundensegmentierung) sowie die Ausschöpfung des Selbsthilfepotenzials der Kundinnen und Kunden durch die Nutzung von e-Services des AMS (Integrierte Multichannel Strategie). Dabei hatte das AMS durchwegs keine Einsparungspotenziale berechnet und ließ die organisatorischen Konsequenzen unberücksichtigt. Insbesondere verabsäumte das AMS die konsequente Umsetzung der Integrierten Multichannel Strategie, wodurch statt einer Entlastung eine Mehrbelastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eintrat. (TZ 27, TZ 28, TZ 29, TZ 30, TZ 31)

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Kenndaten

Arbeitsmarktservice						
Rechtsträger	Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit					
Rechtsgrundlagen	Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG), BGBl. Nr. 313/1994 i.d.g.F. Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz (AMPFG), BGBl. Nr. 315/1994 i.d.g.F.					
	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
Personal und Gebarung des Arbeitsmarktservice						
	Anzahl					in %
Planstellen	4.872	4.816	4.902	5.076	5.230	7
<i>davon</i>						
<i>Beamtinnen und Beamte</i>	915	862	811	780	743	-19
	in Mio. EUR					
Verwaltungskosten des Arbeitsmarktservice	391,66	399,58	385,52	404,52	429,94	10
Personalaufwand im Arbeitsmarktservice	242,12	250,12	259,69	281,56	299,52	24
Personalaufwand für Beamtinnen und Beamte ¹	53,84	55,92	54,50	53,74	53,40	-1
Gebarung der Arbeitsmarktpolitik						
	in Mio. EUR					in %
arbeitsmarktpolitische Fördermittel	974,70	970,98	1.038,68	1.124,19	1.111,71	14
finanzielle Leistungen gemäß AIVG	4.351,29	4.384,90	4.840,14	5.402,46	5.904,11	34
Leistungskennzahlen des Arbeitsmarktservice						
	Anzahl					in %
bearbeitete Leistungsanträge	1.080.481	1.085.659	1.141.614	1.171.421	1.169.196	8
von Arbeitslosigkeit betroffene Personen	835.647	849.543	886.214	922.387	951.024	14
arbeitslose Personen ²	246.702	260.643	287.206	319.357	354.332	44
	in %					
Arbeitslosenquote (nationale Definition)	6,7	7,0	7,6	8,4	9,1	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Im Zuge der Ausgliederung des AMS im Jahr 1994 übernahm das AMS Beamtinnen und Beamte aus der damaligen im Bundesministerium für Arbeit und Soziales angesiedelten Arbeitsmarktverwaltung. Der Personalaufwand für Beamtinnen und Beamte verblieb beim BMASK.

² Jahresdurchschnitt

Quellen: AMS, RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von September 2015 bis Jänner 2016 beim BMASK und beim Arbeitsmarktservice (**AMS**) die Steuerung des AMS.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Eignung der Organisation für die Aufgabenerfüllung,
- der Aufgabenübertragung (Ausgliederung im Jahr 1994) unter den heutigen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen,
- der Steuerungsmöglichkeiten des BMASK zur Sicherstellung der effizienten Aufgabenerledigung durch das AMS,
- der Steuerung der Finanzierung durch das BMASK,
- des Controllings der Aufgabenerfüllung der Landesorganisationen,
- der Transparenz des Mitteleinsatzes sowie
- der grundsätzlichen strategischen Ausrichtung des AMS.

Die Überprüfung einzelner Förderfälle und IT-Anwendungen war nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2011 bis 2015.

(2) Zu dem im Februar 2017 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMASK im Mai 2017 und das AMS im März 2017 Stellung. Im Rahmen der Stellungnahme des BMASK übermittelten die Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen des Verwaltungsrats des AMS eine ergänzende Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Dezember 2017.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

(3) Dem AMS oblag gemäß Arbeitsmarktservicegesetz (**AMSG**) die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes. Das AMS war ein Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, wobei die Sozialpartner auf jeder Organisationsebene des AMS maßgeblich an der Willensbildung mitwirkten.

Mit Wirksamkeit ab 1. Juli 1994 war das AMS aus der Bundesverwaltung ausgegliedert worden. Das AMS war seither in eine Bundesorganisation (AMS Österreich) und neun Landesorganisationen (AMS und Bezeichnung des jeweiligen Bundeslandes) mit rd. 100 regionalen Geschäftsstellen (**RGS** und Bezeichnung der jeweiligen Gemeinde) gegliedert.

Das AMSG regelte im § 29 die allgemeinen Ziele und die Aufgabenerfüllung des AMS. Das oberste Ziel des AMS war es, auf ein möglichst vollständiges, wirtschaftlich sinnvolles und nachhaltiges Zusammenführen von Arbeitskräfteangebot und –nachfrage hinzuwirken. Die gesetzlich bestimmten Leistungen umfassten im Wesentlichen

- die Sicherung der wirtschaftlichen Existenz während der Arbeitslosigkeit,
- die Vermittlung von geeigneten Arbeitskräften auf Arbeitsplätze sowie
- der Unübersichtlichkeit des Arbeitsmarkts entgegenzuwirken.

Darüber hinaus war das AMS dazu verpflichtet, die beruflichen Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche sicherzustellen sowie die Wiederbeschäftigung von gesundheitlich beeinträchtigten Personen zu fördern.

Rahmenbedingungen für die Aufgabenerfüllung durch das AMS

Entwicklung des Arbeitsmarkts

- 2 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarkts als Kernbereich für die Aktivitäten des AMS. Zur Verdeutlichung der Veränderungen in den Rahmenbedingungen, die seit der Ausgliederung des AMS aus der Bundesverwaltung eingetreten sind, wurden in die Tabelle auch Parameter betreffend das Jahr 1994 aufgenommen:

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Tabelle 1: Ausgewählte Parameter des österreichischen Arbeitsmarkts

	1994	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
Arbeitsmarktparameter							
	Anzahl						in %
unselbstständig Beschäftigte	2.997.000	3.421.755	3.465.463	3.483.021	3.503.404	3.534.854	3
arbeitslos gemeldete Personen ¹	214.941	246.702	260.643	287.206	319.357	354.332	44
<i>davon</i>							
<i>Inländerinnen bzw. Inländer</i>	189.495	196.147	203.772	220.463	238.463	257.854	32
<i>Ausländerinnen bzw. Ausländer</i>	25.445	50.555	56.871	66.743	80.894	96.477	91
	in %						in %
Arbeitslosenquote (nationale Berechnung) insgesamt	6,5	6,7	7,0	7,6	8,4	9,1	36
Leistungsparameter für das AMS							
	Anzahl						in %
von Arbeitslosigkeit betroffene Personen ²	680.681	835.647	849.543	886.214	922.387	951.024	14
<i>davon</i>							
<i>Langzeitarbeitslose³</i>	–	152.715	161.762	177.995	219.194	274.776	80
Personen in Qualifizierungs- maßnahmen	–	260.455	285.486	314.303	301.168	236.588	-9
Zugang an offenen Stellen ⁴	260.375	416.568	408.285	401.462	397.611	420.451	1
Anträge auf Leistungen gemäß AIVG	788.397	1.080.481	1.085.659	1.141.614	1.171.421	1.169.196	8
<i>davon</i>							
<i>Arbeitslosengeld</i>	–	749.201	750.884	788.234	787.937	773.884	3
<i>Notstandshilfe</i>	–	259.451	263.604	297.536	334.658	349.444	35
<i>abgelehnt</i>	–	53.024	51.198	52.200	55.307	57.278	8

Rundungsdifferenzen möglich

¹ beim AMS vorgemerkte Arbeitslose im Jahresdurchschnitt (Summe der Monatswerte durch zwölf dividiert); als arbeitslos galt, wer nicht erwerbstätig war, aktive Schritte zur Arbeitssuche tätigte und kurzfristig zu arbeiten beginnen konnte

² Betroffene arbeitslose Personen waren alle Personen, die im Beobachtungsjahr mindestens einen Tag arbeitslos vorgemerkt waren.

³ Langzeitarbeitslose waren jene, die mehr als 365 Tage arbeitslos gemeldet waren und sich in keiner längeren Schulung des AMS befanden.

⁴ Zugang an offenen Stellen waren jene Stellen, die dem AMS (ohne Lehrstellen) gemeldet wurden.

Quellen: Statistik Austria, AMS

(2) Während im Zeitraum von 1994 bis 2011 die Arbeitslosenquote nur um rd. 0,2 Prozentpunkte stieg, erhöhte sich diese danach bis 2015 in nur vier Jahren um 2,4 Prozentpunkte bzw. um rd. 36 %, was auf eine verstärkte negative Dynamik am Arbeitsmarkt hinwies. Bemerkenswert war dabei die besonders stark zunehmende Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen bzw. Ausländern (um 91 %). Aus der Zunahme der Arbeitslosigkeit war auch der Anstieg der von Arbeitslosigkeit betrof-

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

fenen Personen pro Jahr — im Jahr 2015 bereits über 950.000 — als Gradmesser für die Belastung des AMS, u.a. in Form von Kundenkontakten, zu erklären. Markant war auch die Zunahme der Langzeitarbeitslosen um rd. 80 % von rd. 152.700 im Jahr 2011 auf rd. 274.800 im Jahr 2015, die vom AMS weitgehendere Betreuungsmaßnahmen erforderten. Dadurch wies u.a. das Budget für die arbeitsmarktpolitischen Förderungen mit knapp 1,2 Mrd. EUR in den Jahren 2014 und 2015 Höchstwerte auf, obwohl die Anzahl der in Qualifizierungsmaßnahmen befindlichen Personen insbesondere von 2014 bis 2015 um rd. 21 % deutlich abnahm.

(3) Die Anträge auf Leistungen gemäß Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 (**AIVG**, AIV-Leistungen) stiegen im Zeitraum von 2011 bis 2015 von rd. 1,08 Mio. auf rd. 1,17 Mio. bzw. um rd. 8 %. Verglichen mit dem Jahr der Ausgliederung stellte dies einen Anstieg von rd. 48 % dar. Vor allem war die starke Zunahme der Notstandshilfebezieherinnen bzw. –bezieher hervorzuheben, die die angespannte Lage am Arbeitsmarkt und die vermehrten Herausforderungen an das AMS verdeutlichte.

Strategieentwicklung

3.1

(1) Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise Ende 2008 hatte das AMS unter Rahmenbedingungen zu agieren, die durch geringes Wirtschaftswachstum, hohe Zuwanderung (sowohl aus der EU als auch durch Flüchtlingsbewegungen) und damit verbunden durch einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit geprägt waren. Durch die Anpassung von Arbeitsabläufen und die Weiterentwicklungen innerhalb der bestehenden Organisation versuchte das AMS den steigenden Arbeitsaufwand zu kompensieren. Beispiele dafür waren der Ausbau neuer elektronischer Kommunikationswege mit den Kundinnen und Kunden im Rahmen des Integrierten Multichannel Service Projekts (**IMS Projekt**) und die Weiterentwicklungen der Kundenbetreuung (bspw. Einrichtung von Backoffices in den regionalen Geschäftsstellen, Spezialberaterinnen und –berater für einzelne Kundengruppen).

(2) Da sich der Arbeitsmarkt (siehe **TZ 2**) rasch verschlechterte und aufgrund der Wirtschaftsprognosen längerfristig mit einer weiteren Zunahme der Arbeitslosigkeit sowie mit budgetären Restriktionen (siehe **TZ 14**) zu rechnen war, leitete das AMS eine grundsätzliche Strategiediskussion über die bisherigen Maßnahmen ein. Der Vorstand des AMS erarbeitete im Rahmen einer Strategieklausur mit den Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführern im Februar 2015 Vorschläge für eine Neupositionierung. Dazu stieß das AMS zahlreiche Projekte von strategischer Bedeutung an (siehe **TZ 27** bis **TZ 31**). Allerdings untersuchte das AMS trotz einer gedeckelten Budgetvorschau bis 2019 die personellen und organisatorischen Konsequenzen der Projekte nicht. Der Vorstand präsentierte dem Verwaltungsrat des AMS die geplante Strategieänderung im April 2015. Ein Beschluss des Verwaltungs-

rats zur umfassenden Strategieänderung lag bis zum Herbst 2016 nicht vor bzw. wurde im Oktober 2016 auf 2017 verschoben.

3.2 Der RH hob hervor, dass sich seit der Finanz- und Wirtschaftskrise Ende 2008 der Arbeitsmarkt ungünstig entwickelte und sich die finanziellen Rahmenbedingungen erheblich verschlechterten (siehe [TZ 14](#)). Mehrere Feststellungen des RH, etwa zu den Themen Steuerung und Zielfindung des AMS sowie Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Förderungen (siehe [TZ 6](#), [TZ 7](#), [TZ 9](#), [TZ 10](#), [TZ 18](#)) bestätigten, dass die bisherigen Strategien zur Bewältigung der Herausforderungen an das AMS reformbedürftig waren. Der RH anerkannte die eingeleitete Diskussion zur strategischen Neuausrichtung des AMS, er kritisierte jedoch die fehlende Beschlussfassung durch den Verwaltungsrat des AMS.

Der RH empfahl dem BMASK, den Prozess zur Strategieänderung möglichst rasch abzuschließen und auf einen abschließenden Beschluss des Verwaltungsrats des AMS hinzuwirken, damit die eingeleiteten Projekte zur Leistungssteigerung des AMS unter Berücksichtigung der diesbezüglichen Empfehlungen des RH (siehe [TZ 27](#) bis [TZ 31](#)) auch tatsächlich umgesetzt werden können.

3.3 Laut Stellungnahme des BMASK würden grundsätzliche Entscheidungen im Verwaltungsrat nach intensiven Beratungen getroffen und von den Arbeitsmarktpartnern konsensual und bindend getragen, sie könnten daher nicht beschleunigt werden.

Weiters führte das BMASK aus, dass personelle und organisatorische Konsequenzen wie auch Effekte und Auswirkungen der vorgeschlagenen Strategieänderung auf die Kundinnen und Kunden selbst noch nicht vollständig erfasst und abgeschätzt seien. Tiefgreifende strategische Entscheidungen zu den Themen Betreuungsstrukturen und allfällige notwendige neue Erfolgsindikatoren könnten daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht getroffen werden. Allerdings seien die Entwicklung und Pilotierung eines neuen Betreuungsformats für Personen mit erhöhtem Betreuungsbedarf initiiert worden. Ferner verwies das BMASK in seiner Stellungnahme auf die Beschäftigungs-Aktion 20.000 und den Beschäftigungsbonus, die zur Entlastung der Arbeitsmarktlage beitragen sollten.

3.4 Der RH wiederholte aufgrund nach wie vor ausständiger strategischer Entscheidungen seine Empfehlung, den Prozess zur Strategieentwicklung rasch abzuschließen und auf einen abschließenden Beschluss des Verwaltungsrats hinzuwirken.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Aufgabenverteilung und regionale Organisation

4.1

(1) Das AMS war durch seine Bundes-, Landes- und regionalen Organisationen grundsätzlich föderal strukturiert und folgte organisatorisch weitgehend den politischen Grenzen der Gebietskörperschaften. Die meist Gebietskörperschaftsgrenzen überschreitenden Arbeitsmärkte bzw. regionale Wirtschaftsräume wurden dabei nicht berücksichtigt.

Die räumliche Organisationsstruktur des AMS basierte im Wesentlichen auf der Arbeitsmarktverwaltung vor 1994, bei der die Administration der Existenzsicherung (Leistungen der Arbeitslosenversicherung — **AIV-Leistungen**) im Vordergrund stand und aufgrund der damaligen technischen Gegebenheiten der persönliche Kundenkontakt unabdingbar war. Für die aktive Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen, bspw. durch Förderungen, hatte das AMS zum Zeitpunkt der Ausgliederung rd. 346,66 Mio. EUR Fördermittel zur Verfügung, während diesen aktuell bei einer Größenordnung von mehr als 1,11 Mrd. EUR größere Bedeutung zukam.

Zur Unterstützung der Aufgabenerfüllung der jeweiligen Organe (Verwaltungsrat, Landesdirektorium und Regionalbeirat) wurden gemäß §§ 10, 17 sowie 23 AMSG auf Bundesebene die Bundesgeschäftsstelle, auf Landesebene je eine Landesgeschäftsstelle und auf Regionalebene rd. 100 regionale Geschäftsstellen eingerichtet. Die Aufgabenverteilung im AMS und dessen regionale Organisation waren gemäß AMSG wie folgt gegliedert:

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Tabelle 2: Aufgabenverteilung und regionale Organisation des AMS

Bundesorganisation		
Aufgaben der Bundesorganisation (Auszug)	Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben des BMASK; Qualitätsstandards; Regelungen hinsichtlich Organisation und Personal; Steuerung einer bundesweit harmonisierten Vorgehensweise über Richtlinien; Kontrolle der Geschäftsführung	
Organe	Verwaltungsrat	Vorstand
Anzahl Mitglieder	9 Mitglieder (3 BM, 3 AG, 3 AN) ¹	2
Aufgaben der Organe (Auszug)	Überwachung der Geschäftsführung des Vorstands und der Landesgeschäftsführerinnen und –führer; Vorschläge zur Gebarung der Arbeitsmarktpolitik; Genehmigung der Präliminarien; Erlassung einer Geschäftsordnung für das AMS	Geschäftsführung; Erarbeitung der Richtlinien; Teilnahme an Sitzungen des Verwaltungsrats; Berichtswesen; Budgetierung, Rechnungswesen, Jahresabschluss; Controlling
Hilfsapparat	Bundesgeschäftsstelle (182 VZÄ) ²	
neun Landesorganisationen		
Aufgaben der Landesorganisation (Auszug)	Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen für das Bundesland; Entscheidung über Personal und Infrastruktur der regionalen Geschäftsstellen; Anleitung und Überwachung der Leistungserbringung der regionalen Geschäftsstellen	
Organe	Landesdirektorium	Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführer
Anzahl Mitglieder	6 Mitglieder (LGF, LGF–Stv; 2 AG, 2 AN) ¹	1
Aufgaben der Organe (Auszug)	Grundsätze der Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik im Bundesland; Bewilligung Arbeitsprogramm; Genehmigung Präliminarien des Landes–AMS; Beschlussfassung über Einrichtung der regionalen Organisationen bzw. Geschäftsstellen	Geschäftsführung der Landesorganisation; Leitung LGS; Konzipierung der regionalen Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des Arbeitsprogramms und des Budgetrahmens; Anleitung und Kontrolle der regionalen Geschäftsstellen; Erstellung der Präliminarien; Berichtswesen
Hilfsapparat	Landesgeschäftsstelle (LGS) (1.088 VZÄ) ² (kleinste LGS: 43 VZÄ (Burgenland); größte LGS: 282 VZÄ (Wien)) ²	
rund 100 regionale Organisationen		
Aufgaben der Regionalorganisation (Auszug)	Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik der Bundes– und Landesorganisation für den Bereich der regionalen Geschäftsstelle; direkter Geschäftsverkehr mit den Kundinnen und Kunden	
Organe	Regionalbeirat	Leiterin bzw. Leiter der regionalen Geschäftsstelle
Anzahl Mitglieder	5 Mitglieder (Leiterinnen bzw. Leiter RGS; 2 AG, 2 AN) ¹	1
Aufgaben der Organe (Auszug)	Festlegung der Grundsätze der Arbeitsmarktpolitik für den Bereich der regionalen Geschäftsstelle; Genehmigung regionaler Präliminarien; Genehmigung Arbeitsprogramme	Geschäftsführung der regionalen Geschäftsstelle; Entscheidungen über alle Leistungen des AMS in seinem Zuständigkeitsbereich unter Beachtung der bundes– und landesweiten Richtlinien
Hilfsapparat	regionale Geschäftsstelle (RGS) (3.921 VZÄ) ² (kleinste RGS: 8,59 VZÄ (RGS Waidhofen/Ybbs, Niederösterreich), größte RGS 141,52 VZÄ (RGS Laxenburger Straße, Wien)) ²	

¹ Bundesministerium (BM): 3 Mitglieder durch das BMASK ernannt, AG: 3 Mitglieder von der Arbeitgebervertretung vorgeschlagen, AN: 3 Mitglieder von der Arbeitnehmervertretung vorgeschlagen, LGF: Landesgeschäftsführerinnen und –führer vom Verwaltungsrat bestellt und vom Landesdirektorium vorgeschlagen

² Die Angabe der Personalstände der Hilfsapparate erfolgte mit Stichtag 31. Dezember 2014 in VZÄ (gerundet) inklusive des Personals der Günther Steinbach Akademie in Linz (Ausbildungseinrichtung; Einrichtung der Bundesorganisation gemäß § 11 AMS)

Quelle: RH

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

(2) Die folgende Tabelle stellt die Anzahl der regionalen Geschäftsstellen je Bundesland sowie deren durchschnittliche Personalausstattung in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) im Jahr 2014 wie folgt dar:

Tabelle 3: Anzahl der regionalen Geschäftsstellen je Bundesland und deren durchschnittliche Personalausstattung im Jahr 2014

	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien	
	Anzahl									Summe
regionale Geschäftsstellen	7	8	22	15	5	19 ¹	8	4	13	101
	Anzahl									Durchschnitt
durchschnittliche VZÄ pro regionaler Geschäftsstelle	18	36	28	34	41	29	36	36	94	39

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Mit Anfang 2015 wurden die RGS Gröbming, Mureck und Fürstenfeld in Zweigstellen umgewandelt und mit den RGS Liezen, Feldbach und Hartberg zusammengelegt.

Quelle: AMS

Der durchschnittliche Personaleinsatz lag im Jahr 2014 zwischen 18 VZÄ pro regionaler Geschäftsstelle im Burgenland und 94 VZÄ in Wien.¹

Die örtliche Festlegung der regionalen Geschäftsstellen ergab sich aus der Ermächtigung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, zur Abwicklung der behördlichen Aufgaben des AMS (bspw. AIV-Bezug) sogenannte Zuständigkeitssprengel festzulegen (Arbeitsmarktsprengelverordnung). Er änderte die Arbeitsmarktsprengelverordnung seit dem Jahr 1994 zwar in wenigen Einzelfällen, die Anzahl der Standorte blieb jedoch im überprüften Zeitraum bei etwa 100 und lag zuletzt im Jahr 2015 bei 101.

Eine bundesweite Beurteilung der regionalen Verteilung bzw. der Anzahl der Standorte der regionalen Geschäftsstellen nach arbeitsmarktpolitischen Kriterien sowie deren wirtschaftlicher Rechtfertigung nahm das BMASK seit der Ausgliederung im Jahr 1994 niemals gesamtheitlich vor. Nur die vorliegenden Änderungen, wie bspw. im Zuge der Umstrukturierung der politischen Bezirke in der Steiermark, untersuchte das AMS im Einzelnen.

¹ Die größte regionale Geschäftsstelle mit 141,52 VZÄ befand sich mit 31. Dezember 2014 in Wien (RGS Laxenburger Straße) und die kleinste in Niederösterreich (RGS Waidhofen/Ybbs) mit 8,59 VZÄ.

4.2 In Verbindung mit seiner Kritik in **TZ 6** sowie in Hinblick auf eine möglichst effiziente Aufgabenerfüllung bemängelte der RH, dass das AMS die regionale Verteilung der regionalen Geschäftsstellen seit 22 Jahren nicht ganzheitlich evaluiert hatte. Der RH gab dabei kritisch zu bedenken, dass die räumliche Zuständigkeit der regionalen Organisation des AMS auf etwa 100 Betreuungsgebiete zersplittert und nicht nach den regionalen Wirtschaftsräumen Österreichs ausgerichtet war. Dies stand nach Ansicht des RH einer bedarfsgerechten aktiven Bearbeitung des Arbeitsmarkts sowie einer kostengünstigen arbeitsmarktpolitischen Aufgabenerledigung grundsätzlich entgegen.

Der RH empfahl dem BMASK, vor dem Hintergrund der geänderten wirtschaftlichen und technologischen Rahmenbedingungen die organisatorische Gliederung des AMS nach regionalen Wirtschaftsräumen bzw. Arbeitsmärkten einzuleiten, um durch die Nutzung von Synergieeffekten eine effektive, kostengünstige und zeitgemäße Aufgabenerledigung zu ermöglichen. Dieser Prozess sollte durch eine Evaluierung unterstützt werden.

4.3 (1) Das BMASK bekannte sich in seiner Stellungnahme zur Ausgliederungsstruktur gemäß AMSG aus dem Jahr 1994. Weiters betonte das BMASK, dass der Gesetzgeber das AMS in eine Bundesorganisation, in Landesorganisationen für jedes Bundesland und innerhalb der Bundesländer in Regionalorganisationen gegliedert habe.

(2) Die Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen des Verwaltungsrats des AMS verwiesen in ihrer Stellungnahme darauf, dass die Ausrichtung der Landesorganisationen des AMS an der Arbeitsmarktpolitik der regionalen Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesländer orientiert sei. Eine diesbezügliche Änderung müsse wohl überlegt und auch politisch abgestimmt werden. Einer Prüfung regional sinnvoller Änderungen in der örtlichen Organisation, z.B. bei Wirtschaftsstandorten, die über Bezirks- und Landesgrenzen reichen würden, stünden die Sozialpartner positiv gegenüber.

4.4 (1) Der RH hielt dem BMASK entgegen, dass sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowohl regional als auch aufgrund der konjunkturellen Herausforderungen seit der Finanz- und Wirtschaftskrise seit Ende 2008 bspw. durch steigende Arbeitslosenzahlen und Migration stark veränderten und die derzeitige regionale Organisation des AMS nicht mehr den regionalen Wirtschaftsräumen Österreichs entsprach. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung an das BMASK.

(2) Der RH nahm die Bereitschaft der Sozialpartner, die regionale Struktur des AMS zu prüfen, als einen bedeutenden Reformansatz für das AMS positiv zur Kenntnis.

Steuerung der Aufgabenerledigung

Steuerung des AMS auf Bundesebene

- 5.1** (1) Die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz hatte gemäß AMSG dem AMS für die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik allgemeine Ziele vorzugeben. Soweit finanzielle Leistungen dabei vom AMS erbracht wurden, war das Einvernehmen mit dem BMF herzustellen. Zur Steuerung der Aufgabenerledigung des AMS sah das AMSG Weisungs- und Aufsichtsrechte durch die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz vor.

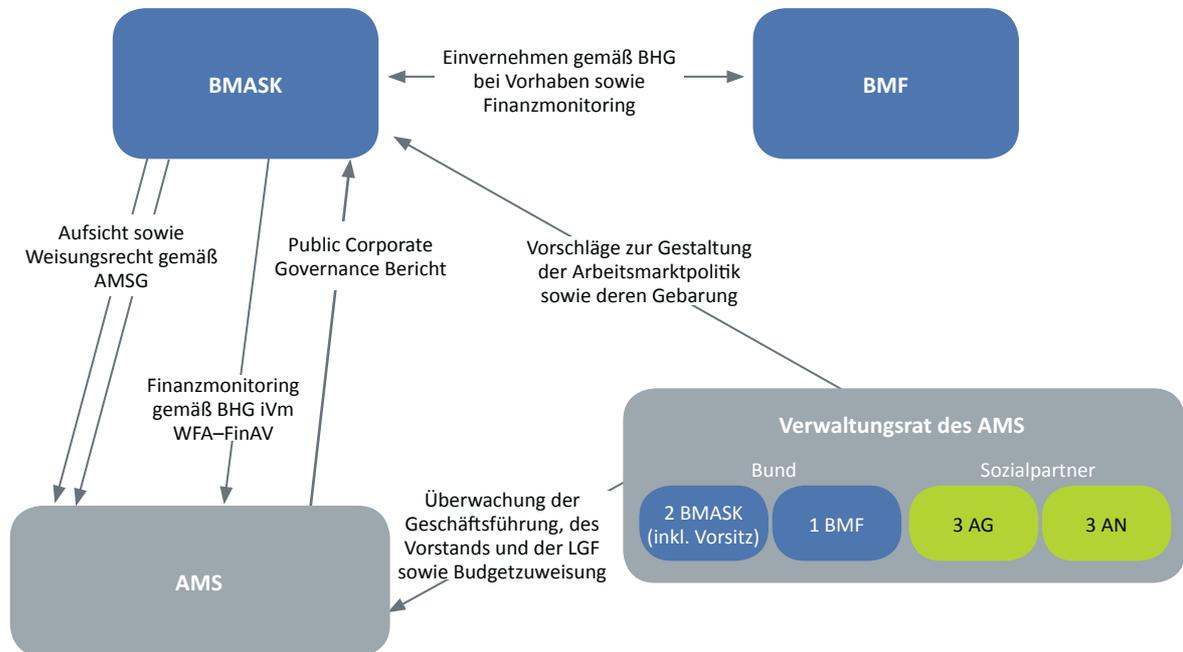
Der aus neun Mitgliedern bestehende Verwaltungsrat des AMS war mit den Kompetenzen des BMASK eng verzahnt. So hatte er seine Aktivitäten nach den allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben des BMASK auszurichten bzw. konnte umgekehrt Vorschläge zur Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik an die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz richten. Operativ hatte der Verwaltungsrat die Geschäftsführung des Vorstands und der Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführer zu überwachen. Aufgrund seiner drittelparitätischen Besetzung (Bund, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretung) war er trotz der inhaltlichen Verzahnung mit dem BMASK weitgehend unabhängig von diesem.

Die folgende Abbildung stellt überblicksmäßig das Zusammenwirken der Entscheidungsträger zur Steuerung des AMS dar:

Bericht des Rechnungshofes

Arbeitsmarktservice (AMS)

Abbildung 1: Zusammenwirken der Entscheidungsträger zur Steuerung des AMS



AG	– Arbeitgebervertreterin bzw. –vertreter
AN	– Arbeitnehmervertreterin bzw. –vertreter
BHG	– Bundeshaushaltsgesetz
iVm	– in Verbindung mit
LGF	– Landesgeschäftsführerin bzw. –geschäftsführer
WFA-FinAV	– Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben

Quelle: RH

Im Einzelnen unterlag das AMS gemäß § 58 AMSG im Bereich der hoheitlichen Aufgabenerfüllung (AIV-Leistungen) dem Weisungsrecht der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Im nichthoheitlichen Aufgabenbereich (arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen, Betriebsführung) gemäß § 59 AMSG war das AMS unter die Aufsicht der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz gestellt.

Davon zu unterscheiden war die finanzielle Gliederung der Aufgabenerledigung des AMS in den eigenen und den übertragenen Wirkungsbereich gemäß §§ 41 und 42 AMSG.

- Der **eigene Wirkungsbereich**, bei dem das AMS in eigenem Namen und auf eigene Rechnung agierte, umfasste die Personal- und Sachausgaben für die dem AMS übertragene Vollziehung der Gesetze (Betriebsführung). Das AMSG verwies hinsichtlich der diesbezüglichen Gebarung auf die sinnngemäße Anwendung des Unternehmensrechts (Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung).

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

- Zum **übertragenen Wirkungsbereich** zählten im Wesentlichen die Ausgaben für finanzielle Leistungen nach dem AMSG (z.B. Schulungsmaßnahmen) sowie nach dem ALVG (z.B. Existenzsicherung). Die Ausgabengebarung im übertragenen Wirkungsbereich war an die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes gebunden.

(2) Der Aufgabenbereich des Verwaltungsrats des AMS umfasste im Einzelnen ein Vorschlagsrecht an die Bundesministerin bzw. den Bundesminister hinsichtlich der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik, deren rechtlicher Grundlagen sowie deren Gebarung. Ebenso fiel in den Aufgabenbereich des Verwaltungsrats die Genehmigung des Längerfristigen Plans, der sogenannten Präliminarien², die Aufteilung der finanziellen Mittel für den eigenen Wirkungsbereich auf die Bundes- und Landesorganisationen sowie die Bestellung der Vorstandsmitglieder, der Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführer und deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter. Wichtige Beschlüsse, wie bspw. Präliminarien und Bestellung der Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführer, hatte der Verwaltungsrat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln und einer Stimme zu fassen, ansonsten war die einfache Mehrheit ausreichend.

Der Verwaltungsrat verfügte über mehrere ständige Ausschüsse³. Er erteilte den Ausschüssen jeweils ein Mandat, das die jeweiligen Aufgaben näher regelte.

(3) Die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz bestellte die neun Mitglieder des Verwaltungsrats auf sechs Jahre. Der Verwaltungsrat wählte seinen Vorsitzenden auf Vorschlag des Bundesministers.

Zwei Mitglieder des Verwaltungsrats des AMS wurden direkt von der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, ein Mitglied auf Vorschlag der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Finanzen und jeweils drei Mitglieder auf Vorschlag der Arbeitnehmer- sowie der Arbeitgebervertretung bestellt.

Wichtige Beschlüsse bedurften allerdings, wie erwähnt, einer Zweidrittel-Mehrheit zuzüglich einer weiteren Stimme; dadurch besaß der Bund über die drei von ihm entsendeten Mitglieder de facto nur ein Vetorecht im Verwaltungsrat. Die Bundes-

² Die Präliminarien des AMS umfassten unter Berücksichtigung der Vorgaben des Längerfristigen Plans alle voraussichtlichen Erträge und Aufwendungen des betreffenden Geschäftsjahrs und einen nach Entlohnungsgruppen gegliederten Personalplan. Zusätzlich war die Genehmigung durch die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz im Einvernehmen mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen aufgrund der haushaltsrechtlichen Verpflichtung, die damit eingegangen wurde, notwendig.

³ Die ständigen Ausschüsse des Verwaltungsrats waren der Ausländer-, der Förder-, der Kontroll- und der Strategieausschuss.

vertretung war bei ihren Initiativen von der Zustimmung der von den Sozialpartnern nominierten Vertreterinnen und Vertreter im Verwaltungsrat des AMS abhängig. Die Mitglieder des Verwaltungsrats konnten von der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz nur bei grober Pflichtverletzung entlassen werden und nicht bei Meinungsverschiedenheiten.

(4) Der Vorstand des AMS hatte die Geschäfte des AMS unter eigener Verantwortung zu leiten und nach außen zu vertreten. Er wurde vom Verwaltungsrat für eine sechsjährige Periode bestellt. Der Vorstand war bei der Ausübung seiner Tätigkeit an die vom Verwaltungsrat des AMS festgelegten Schwerpunkte gebunden. Außerdem konnte der Vorstand bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben von der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Weisungen erhalten. Diesen Weisungen unterlagen auch die Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführer und die Leiterinnen und Leiter der regionalen Geschäftsstellen.

Der Vorstand steuerte über interne Richtlinien die Durchführung der gesamten Arbeitsmarktpolitik bzw. der übrigen Aufgabenerledigung unabhängig von deren Zugehörigkeit zum übertragenen bzw. eigenen Wirkungsbereich, soweit eine bundesweit einheitliche Abwicklung notwendig war (siehe **TZ 6**). Der Vorstand konnte den Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführern keine eigenen Weisungen erteilen. Eine Abberufung des Vorstands durch den Verwaltungsrat konnte nur aus wichtigem Grund bzw. bei einer groben Pflichtverletzung erfolgen.

(5) Abgesehen von der arbeitsmarktpolitischen Steuerung des AMS durch das BMASK und den Verwaltungsrat erließ das BMASK auf operativer Ebene eine Aufsichtsregelung und vereinbarte jeweils eine bilaterale Zusammenarbeitsregelung sowie ein Verwaltungsübereinkommen mit dem AMS. Zwischen dem BMASK und dem BMF bestand eine weitere Vereinbarung für die Abwicklung von finanziellen Vorhaben.

- Die Aufsichtsregelung spezifizierte die Aufsicht durch das BMASK zur Einhaltung der nach dem AMSG ergangenen Vorschriften (bspw. Zielvorgaben, Richtlinien) sowie die Gesetzmäßigkeit der Beschlüsse, welche die Organe des AMS (Verwaltungsrat, Vorstand, Landesdirektorium, Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführer, Regionalbeirat sowie Leiterinnen und Leiter der regionalen Geschäftsstellen) im nicht hoheitlichen Bereich fassten.
- Die Zusammenarbeitsregelung beinhaltete präzisierende Detailabsprachen über die Kooperation auf der Ebene der jeweiligen Fachabteilungen des BMASK und des AMS.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

- Das Verwaltungsübereinkommen regelte zwischen dem BMASK und dem AMS das Verfahren zur Vorgehensweise bei geplanten Vorhaben ab 7,5 Mio. EUR Investitionsvolumen gemäß § 47 Abs. 3 AMSG im übertragenen Wirkungsbereich (arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen) im Einvernehmen mit dem BMF.

(6) Weiters oblag der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz im Rahmen der Aufsicht die Genehmigung der Präliminarien, die Genehmigung des Jahresabschlusses und des Geschäftsberichts sowie die Zustimmung zur Finanzordnung im Einvernehmen mit dem BMF. Über seine Aufsichtstätigkeiten erstellte das BMASK regelmäßig Berichte.

(7) Außerdem oblag der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz im Rahmen der Präliminarien die Genehmigung von Vorhaben im eigenen Wirkungsbereich bis 3,6 Mio. EUR; darüber hinaus war das Einvernehmen mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen herzustellen. Ferner legte das AMS freiwillig einen Public Corporate Governance Bericht dem BMASK gemäß Beschluss der Bundesregierung vor.

5.2

Nach Ansicht des RH konnte der durch die vielfältigen Interessenslagen der in den Organen des AMS vertretenen Institutionen aufwendige Abstimmungsmechanismus den sich rasch verändernden arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen nicht mehr gerecht werden. Der RH hielt daher die aus dem Jahr 1994 stammende Form der Ausgliederung des AMS mit einem eigenen und übertragenen Wirkungsbereich sowie mehreren parallelen Aufsichtsregelungen für nicht mehr zeitgemäß und intransparent. Der RH wies dabei auf den fehlenden beherrschenden Einfluss des Bundes im Verwaltungsrat sowie auf die mangelnden Durchgriffsmöglichkeiten des Vorstands zur bundesweiten Gestaltung des AMS bzw. dessen Aufgabenerfüllung hin. Dringliche teils bereits eingeleitete Reformprojekte des AMS, wie bspw. Jobplattform, Kundensegmentierung und Integrierte Multichannel Strategie (siehe [TZ 27](#) bis [TZ 31](#)), zur Bewältigung akuter arbeitsmarktpolitischer Probleme waren aufgrund fehlender strategischer Entscheidungen risikobehaftet, verspätet bzw. nicht umfassend umgesetzt worden.

Der RH empfahl dem BMASK, ein neues Modell zur strategischen Steuerung des AMS zu entwickeln. Dabei wäre die derzeitige Form der Ausgliederung des AMS mit einem eigenen und übertragenen Wirkungsbereich sowie parallelen Aufsichtsregelungen durch einen vollständig ausgegliederten Rechtsträger zu ersetzen. Dieser sollte vom BMASK mittels Leistungsvereinbarungen mit der Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Vorgaben beauftragt werden. Im Sinne dessen wäre in den Eigentümergremien des AMS die Stimmenmehrheit für den Bund sicherzustellen sowie der Bund als Eigentümer mit unmittelbaren Steuerungs- und Eingriffsmöglichkeiten auszustatten.

5.3

(1) Laut Stellungnahme des BMASK habe sich die festgelegte organisatorische Ausrichtung des AMS bewährt. Es verwies auf die drittelparitätische Besetzung der Organe des AMS sowie die umfassende Einbindung der Interessenvertretungen. Weiters folge die Arbeitsmarktpolitik des Bundes den allgemeinen Zielvorgaben des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Die Dienstleistungen des AMS würden weitestgehend dezentralisiert angeboten und deren Umsetzung dezentral verantwortet und unter Aufsicht des BMASK erbracht.

Die Positionierung des AMS, insbesondere die Einbindung der Sozialpartnerschaft, sei zuletzt im Jahr 2013 von der International Labour Organization in ihren Grundsätzen bestätigt worden. Die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Regierungen sowie der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen bei der Förderung des sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts sei besonders hervorzuheben. Der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz halte diesen sozialen Dialog ebenfalls für ein entscheidendes Instrument, welches Regierungen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen erlaubt, wirtschaftliche und soziale Ziele gleichzeitig zu erreichen. Weiters rangiere das AMS im Performancevergleich im Jahr 2015 neuerlich unter den drei besten europäischen Arbeitsagenturen.

(2) Laut Stellungnahme der Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen des Verwaltungsrats des AMS sei die vom RH empfohlene Organisationsform schon bei der Ausgliederung 1993/94 angedacht, jedoch verworfen worden, weil die Ausgliederung insbesondere der Arbeitslosenversicherung aus der Verantwortung des Bundes einen (zu) hohen Kapitalausstattungsbedarf für das AMS ausgelöst hätte. Zu der vom RH empfohlenen Stimmenmehrheit für den Bund im Eigentümerorgan würden die Vertreterinnen und Vertreter der Sozialpartner daran erinnern, dass die Arbeitsmarktpolitik in der alten Arbeitsmarktverwaltung (vor 1994) ausschließlich in der Hand des Bundes lag mit bloß beratender Rolle der Sozialpartner.

Die verantwortliche Einbindung der Sozialpartner in die Entscheidungsgremien des neuen AMS habe den entscheidenden Innovationsimpuls gebracht, um das AMS Österreich in die Spitzengruppe der Europäischen Arbeitsverwaltungen zu befördern. Als Beispiel sei auf die rasche Koordinierung von Maßnahmen des AMS, der Länder und der Sozialpartner, etwa im Falle größerer Unternehmenskrisen, verwiesen. Dieser Koordination und dem damit verbundenen Interessenausgleich komme insbesondere bei schwierigen Themen eine zentrale Bedeutung zu. Die Sozialpartner würden aber hohen Wert auf die Feststellung legen, dass sie sich bei aller Notwendigkeit eines umfassenden Interessenausgleichs mit seinen auch zeitlichen Erfordernissen zu möglichst raschem, jedenfalls rechtzeitigem Entscheiden in den Gremien verständigt hätten.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

5.4

(1) Der RH anerkannte zwar, dass das AMS im EU-Vergleich in der Vergangenheit regelmäßig im obersten Spitzefeld der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen lag, entgegnete aber, dass das AMS anhand der Ergebnisse der Benchlearning-Initiative aus dem Jahr 2015 Gefahr lief, seine Spitzenposition einzubüßen (siehe **TZ 7**).

(2) Der RH hielt gegenüber den Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen des Verwaltungsrats des AMS fest, dass für ein neues Modell zur strategischen Steuerung des AMS verschiedene rechtliche Organisationsformen (Kapitalgesellschaft, Körperschaft öffentlichen Rechts, usw.) zur Auswahl standen. Zentrales Ziel wäre dabei die eindeutige Festlegung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten im AMS sowie deren Durchsetzbarkeit in Hinblick darauf, rasche Entscheidungen herbeiführen zu können — u.a. durch mehrjährige Leistungsvereinbarungen mit dem Bund und durch die Gewährleistung seines bestimmenden Einflusses in den Eigentümergemien. Die Gebarung der Arbeitslosenversicherung im Rahmen des Bundeshaushalts bliebe davon unberührt.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung an das BMASK, ein neues Modell zur strategischen Steuerung des AMS zu entwickeln und dabei eine vollständige Ausgliederung des AMS zu erwägen.

Steuerung des AMS auf regionaler Ebene

6.1

(1) Aufgabenmäßig vergleichbar mit dem Verwaltungsrat der Bundesorganisation des AMS waren im Bereich der Landesorganisationen das Landesdirektorium und im Bereich der regionalen Organisationen der Regionalbeirat. So oblagen dem Landesdirektorium die regionale Budgetverteilung im Bereich der regionalen Geschäftsstellen sowie die Erstellung von Landesrichtlinien und Arbeitsprogrammen im Rahmen der Bundesvorgaben.

Der Verwaltungsrat bestellte (siehe **TZ 5**) neben dem Vorstand auch die neun Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführer. Die Bestellung der Leiterinnen und –leiter der regionalen Geschäftsstellen erfolgte durch das jeweilige Landesdirektorium.

(2) Die Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführer hatten die Geschäfte der Landesorganisation unter eigener Verantwortung zu leiten, waren dabei aber an die Bundesrichtlinien gebunden. Die Leiterinnen und Leiter der regionalen Geschäftsstellen hatten die Geschäfte des AMS auf regionaler Ebene unter Beachtung der Richtlinien der Bundes- und Landesorganisation ebenfalls unter eigener Ver-

antwortung zu leiten. Ein Durchgriffs- bzw. Weisungsrecht des Vorstands des AMS⁴ war im AMSG nicht vorgesehen. Allerdings konnten die Landesgeschäftsführerinnen und -geschäftsführer die Leiterinnen und Leiter der regionalen Geschäftsstellen bei der Aufgabenerledigung koordinieren und anleiten.

Die Bundesrichtlinien des AMS waren in der Regel als Mindeststandards festgelegt und gaben den Landesorganisationen einen Gestaltungsspielraum, um ihre konkreten arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten (z.B. arbeitsmarktpolitische Förderungen) nach den regionalen Erfordernissen unter eigener Verantwortung auszurichten. Die Landesgeschäftsstellen besaßen dabei jedoch keine eigene Rechtspersönlichkeit.

Die Einbindung der Sozialpartner der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite erfolgte ebenso wie auf Bundesebene im Verwaltungsrat (§ 5 AMSG), auch auf Landesebene im Landesdirektorium (§ 13 AMSG) und auf Regionalebene im Regionalbeirat (§ 20 AMSG). Dadurch hatten die Sozialpartner auf jeder organisatorischen Ebene erheblichen Einfluss auf die Aufgabenerledigung des AMS.

6.2 Nach Ansicht des RH war die Richtlinienkompetenz der Bundesorganisation ohne Durchgriffsrecht des Vorstands gegenüber den Landesorganisationen nicht ausreichend für eine straffe und bundesweit einheitliche Führung des AMS auf regionaler Ebene. In Analogie zur Bundesebene sah der RH den mangelnden Einfluss des Bundes auf Landes- und Regionalebene (Landesdirektorien, Regionalbeiräte) gleichfalls kritisch.

Der RH wiederholte seine Empfehlung von **TZ 5**, die Steuerungsmechanismen des AMS zu vereinfachen. Demgemäß sollten die Landesorganisationen dem Vorstand des AMS unterstellt werden, um auch auf dieser Ebene den maßgebenden Einfluss des Bundes zu wahren. Dies wäre auch sinngemäß auf der regionalen Ebene des AMS umzusetzen.

6.3 Das BMASK hielt in seiner Stellungnahme an der bisherigen Organisationsform des AMS mit einer Bundesorganisation, Landesorganisationen für jedes Bundesland und innerhalb der Bundesländer mit Regionalorganisationen fest.

6.4 Der RH entgegnete dem BMASK, dass der unzureichende Einfluss des Bundes systemgemäß sowohl auf Länderebene als auch auf regionaler Ebene des AMS eine zeitnahe und effiziente Steuerung des AMS behinderte. Er wiederholte daher seine Empfehlung, die Landesorganisationen dem Vorstand des AMS zu unterstellen.

⁴ Der Vorstand hatte Weisungen der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz im Rahmen der behördlichen Aufgaben an die Landesgeschäftsführerinnen und -geschäftsführer weiterzuleiten; in weiterer Folge die Landesgeschäftsführerinnen und -geschäftsführer an die Leiterinnen und Leiter der regionalen Geschäftsstellen.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Zielfindung und –steuerung

7.1

(1) Die aktuellen Leitlinien der Europäischen Beschäftigungspolitik im Rahmen der Strategie Europa 2020 bestimmten die Zielinhalte des AMS. Das jeweilige Regierungsprogramm enthielt die arbeitsmarktpolitisch relevanten Festlegungen für Österreich. Darauf basierend legte das BMASK die grundsätzlichen arbeitsmarktpolitischen Vorgaben für das AMS fest. Aus den Vorgaben des BMASK erstellte der Vorstand des AMS den sogenannten Längerfristigen Plan des AMS (siehe **TZ 8**). Bei der Erstellung des Längerfristigen Plans waren die Sozialpartner im Rahmen des Strategieausschusses des Verwaltungsrats des AMS maßgeblich miteingebunden. Weiters definierte der Verwaltungsrat jährlich gültige arbeitsmarktpolitische Ziele (siehe **TZ 9**).

(2) Den gesetzlichen Rahmen für die Ziele und die Aufgabenerfüllung des AMS bildete im Wesentlichen das AMSG (insbesondere § 29 AMSG) für die aktive Arbeitsmarktpolitik sowie das AIVG für die passive Arbeitsmarktpolitik (AIV-Leistungen). Unter die passive Arbeitsmarktpolitik fiel die Existenzsicherung der arbeitslos gemeldeten Personen gemäß AIVG. Die aktive Arbeitsmarktpolitik umfasste die Arbeits- und Personalvermittlung und Qualifizierung von Arbeitssuchenden sowie diverse Informationsangebote, vor allem betreffend Berufswelt bzw. Arbeitsmarkt und Bildung (Beratung, Internet, Broschüren, Selbstbedienungscomputer) in den Berufsinformationszentren gemäß AMSG.

Das Bundesfinanzrahmengesetz (**BFRG**) sowie das jährliche Bundesfinanzgesetz steckten den finanziellen Rahmen für die gesetzlich definierten Aktivitäten des AMS ab.

Die mehrstufige Zielhierarchie (Vorgaben des BMASK, Längerfristiger Plan, jährliche arbeitsmarktpolitische Ziele) diente zur Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben.

Bereits 1996 führte das AMS die arbeitsmarktpolitische Zielsteuerung mittels Management by Objectives⁵ als Führungsprinzip ein. Für die Abwicklung der gesetzlichen Aufgaben legte es drei Kernprozesse fest (Service für Arbeitskräfte, Service für Unternehmen und Informationsprozess)⁶. Diese umfassten sowohl die passive als auch die aktive Arbeitsmarktpolitik.

Im Jahr 2006 führte das AMS eine Balanced Scorecard zur Optimierung der Prozess-Steuerung ein (siehe **TZ 10**).

⁵ Führung durch Zielvereinbarung

⁶ Neben den drei Kernprozessen definierte das AMS noch Managementprozesse sowie Supportprozesse.

(3) Die bundesweiten jährlichen arbeitsmarktpolitischen Ziele, die auf den jeweiligen längerfristigen Plänen basierten, fokussierten auf die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen und konzentrierten sich auf jene Schwerpunkte, die das AMS im Folgejahr erreichen wollte. Diese wurden in einem Abstimmungsprozess zwischen der Eigentümervertretung des AMS, der Bundesorganisation und den Landesorganisationen entwickelt, zwischen dem Vorstand und den Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführern verhandelt und letztlich vom Verwaltungsrat beschlossen. Die Sozialpartner waren dabei sowohl auf Bundes– als auch auf Landesebene sowie auf Regionalebene⁷ in die Zieldefinition und in die zugehörige Beschlussfassung miteingebunden.

(4) Die jährlichen Arbeitsprogramme der Landesgeschäftsstellen sowie der regionalen Geschäftsstellen dienten zur konkreten Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Ziele des AMS bzw. der aus dem längerfristigen Plan abgeleiteten regionalen Strategien.

(5) In einer externen Bewertung, welche die Benchlearning–Initiative des Netzwerks der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen im Juni 2015 durchführte, wurde auf den langwierigen Steuerungsmechanismus des AMS Bezug genommen. Die Assessoren hoben dabei die offene innerbetriebliche, diskussionsoffene Kultur hervor, verwiesen aber auf das Risiko, dass das AMS aufgrund der geringen Veränderungsfreudigkeit von den Umfeldentwicklungen überholt wird.

(6) Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht das Zusammenwirken der verschiedenen Zielhierarchien, die Entscheidungsträger und die finanziellen Mittel (bezogen auf das Jahr 2015) zur Umsetzung der gesetzlichen arbeitsmarktpolitischen Aufgaben:

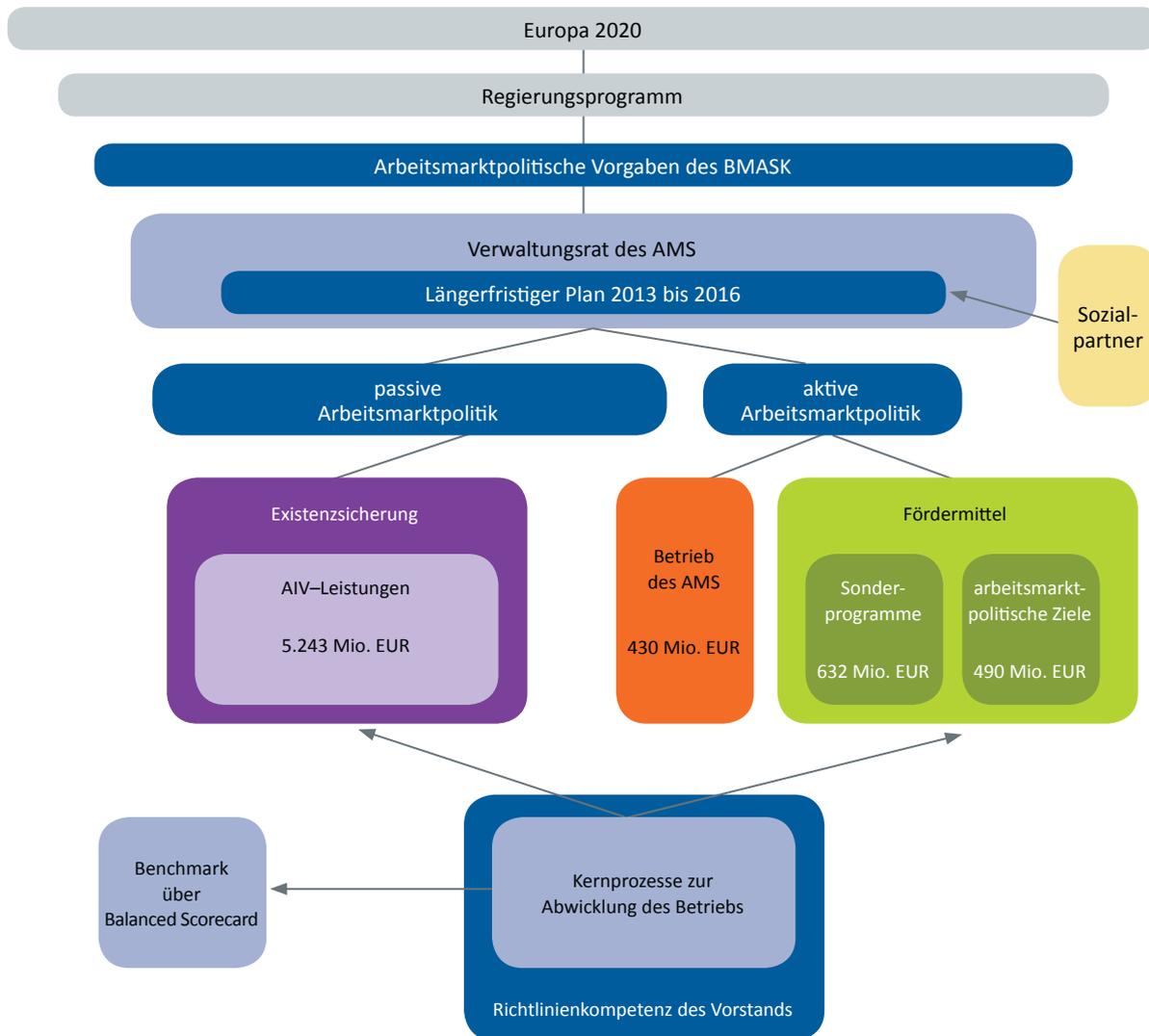
⁷ Verwaltungsrat, Landesdirektorium, Regionalbeirat

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Abbildung 2: Ziele, Entscheidungsträger und Mitteleinsatz



Quelle: RH

(7) Nur im Bereich der Sonderprogramme⁸ und der arbeitsmarktpolitischen Ziele war ein Zusammenhang zwischen den jährlichen Zielen und den dafür vorgesehenen finanziellen Mitteln direkt herzustellen. In Summe wurden rd. 15 % bis 20 % des jährlichen Budgets für die aktive Arbeitsmarktpolitik mittels konkreter Ziele gesteuert.

⁸ Sonderprogramme des BMASK umfassten eine finanzielle Dotierung für bspw. Ausbildungsgarantie, Sonderprogramm „Frauen in Handwerk und Technik“, 50plus Eingliederungsbeihilfen, Sozialökonomische Betriebe und Kurzarbeit.

Für die Abwicklung der AIV-Leistungen sowie für die interne Betriebsabwicklung des AMS fehlten weitgehend konkrete finanzielle Kennzahlen zur Gewährleistung effizienter Abläufe. Ausschlaggebend waren hier ausschließlich die budgetären Vorgaben. Einerseits, weil im Bereich der AIV-Leistungen gesetzliche Bestimmungen den finanziellen Rahmen vorgaben und vom AMS nicht beeinflussbar waren, andererseits, weil im AMS — wie in **TZ 23** dargestellt — entsprechende kaufmännische Steuerungsinstrumente zur Gewährleistung einer effizienten und wirtschaftlichen Betriebsführung des AMS weitgehend fehlten.

(8) Das AMSG forderte die Einrichtung eines Controllings durch den Vorstand des AMS. Dementsprechend überwachte er zwar die Erfüllung der arbeitsmarktpolitischen Ziele sowie die Ergebnisse aus der Balanced Scorecard; die Leistungsüberwachung erfolgte aber nur zersplittert im Vorstandsbüro sowie in den Fachabteilungen über outputorientierte Messgrößen, wie bspw. im arbeitsmarktpolitischen Controlling, in der Balanced Scorecard und in der Managementinformation an den Vorstand (siehe **TZ 9**, **TZ 10**). Ein umfassendes Controlling als zentrale Stelle für die Zielsteuerung in sämtlichen Bereichen des AMS sowie für die Prozesssteuerung in Verknüpfung zu den kaufmännischen Systemen fehlte allerdings. Der Einfluss des Vorstands auf die Effizienz und Qualität der Leistungserbringung bzw. Zielerfüllung endete außerdem bei der regionalen Kompetenzverteilung auf die Landesgeschäftsstellen und regionalen Geschäftsstellen gemäß AMSG (siehe **TZ 6**). An die Bundesgeschäftsstelle berichtspflichtige sowie weisungsunterworfenen Controlling-Einrichtungen auf regionaler Ebene existierten dementsprechend nicht.

7.2

Der RH wies kritisch auf den organisationsbedingten aufwendigen mehrstufigen Zielfindungsprozess im AMS hin. Dieser war geprägt durch einen teils langwierigen Interessenausgleich der vielfältigen Entscheidungsträger auf sämtlichen organisatorischen Ebenen des AMS. Die diesbezüglichen Feststellungen des Netzwerks europäischer Arbeitsmarktverwaltungen bestätigten dies sinngemäß. Verschärft wurde dies nach Ansicht des RH durch die komplexe Steuerung des AMS, bestehend aus den arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben des BMASK (vertikal) und den Zielen der Balanced Scorecard (horizontal). Kritisch hielt der RH zudem fest, dass für die Abwicklung der AIV-Leistungen sowie für die interne Betriebsabwicklung des AMS konkrete und messbare Effizienzziele weitgehend fehlten.

Der RH gab weiters kritisch zu bedenken, dass das AMS den Gesetzesauftrag zur Einführung eines Controllings restriktiv interpretierte. Das AMS verfügte folglich über kein Controlling, das die vielfältigen sowohl sachlichen als auch finanziellen Ziel- sowie Steuerungsebenen des AMS umfasste und als zentrales Steuerungsinstrument diente.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Der RH empfahl dem AMS, ein umfassendes Controlling einzuführen. Dieses sollte sowohl als strategisches als auch operatives Steuerungsinstrument eingesetzt werden (siehe **TZ 23**). Regelungsbasis dafür sollte eine bundesweit gültige Controlling-Richtlinie (Controlling-Handbuch) bilden. Weiters sollten einem zentralen Unternehmenscontrolling in der Bundesgeschäftsstelle weisungsgebundene Landescontroller an Ort und Stelle unterstellt werden. Ferner empfahl der RH dem AMS, die Gebarungsabwicklung vermehrt über Ziele zu steuern und als weiteren Schritt effizienzbetonte Leistungsziele für die Betriebsabwicklung des AMS einzuführen.

7.3

Laut Stellungnahme habe das AMS unter Berücksichtigung seiner spezifischen gesetzlich vorgegebenen Rahmenbedingungen und Aufgaben ein fundiertes adäquates Controllingsystem entwickelt. Die für das AMS verfügbaren Ressourcen (Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik, Personal- und Sachaufwand) seien durch die Politik fix vorgegeben. Effizienz bedeute somit für das AMS infolge des fix vorgegebenen Inputs die Optimierung des Outputs und Outcomes.

Daher habe das AMS konsequenterweise folgendes Steuerungssystem entwickelt:

- differenzierte, ausgefeilte Methoden der Ressourcenverteilung, damit diese Ressourcen verteilungsgerecht Arbeitssuchenden und Betrieben zugute kämen;
- Ausrichtung der Controllingsysteme auf Outcome und Output mit dem Ziel der Outcome- und Outputmaximierung bei gegebenen Inputs.

Das AMS stütze sich dabei auf

- die Balanced Scorecard als Instrument der ganzheitlichen Performancemessung,
- das Controlling der arbeitsmarktpolitischen Ziele,
- fachliches Monitoring und Fachkontrolle in den Kernprozessen des AMS (Service für Arbeitssuchende, Arbeitsmarktförderung, Service für Unternehmen, Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation),
- das Finanzcontrolling im übertragenen und eigenen Wirkungsbereich sowie
- Controllingsysteme in den Supportprozessen (Personal, IT, Infrastruktur usw.).

Laut Stellungnahme des AMS sei auch eine bundesweit gültige Controlling-Richtlinie (Controlling-Handbuch) nicht sinnvoll, weil die Controllinginstrumente des AMS bis auf die regionale Ebene zur Verfügung stünden.

Der Bundesgeschäftsstelle weisungsgebundene Landescontroller an Ort und Stelle zu unterstellen sei laut Stellungnahme des AMS weder fachlich sinnvoll, da die Controller der Landesorganisationen der Landesgeschäftsführerin bzw. dem Landesgeschäftsführer zuarbeiten sollten (und nicht der Bundesgeschäftsstelle), noch im Sinne des § 12 Abs. 2 Z. 3c und des § 16 Abs. 2 AMMSG, die hier klar den Landesgeschäftsstellen bzw. den Landesgeschäftsführerinnen und –führern die Steuerungs- und Lenkungsaufgaben auf Landesebene zuordnen würden.

Die verstärkte Gebarungsabwicklung über Ziele im übertragenen Wirkungsbereich des AMS (Arbeitsmarktförderung) wäre im Sinne des AMS, die aktuellen politischen Vorgaben würden jedoch laut Stellungnahme des AMS dieses Bestreben erschweren. So würden nach derzeitigem Informationsstand die zweckgebundenen Vorgaben beim übertragenen Wirkungsbereich von 2017 bis 2018 voraussichtlich von 56 % auf 79 % steigen und dies würde sich auch im Jahr 2019 nicht ändern.

Laut Stellungnahme des AMS würden Marktpreise für die Leistungen des AMS nicht existieren und wären auch theoretisch schwer vorstellbar. Aus diesem Grund verzichte das AMS auf die Durchführung einer Kostenträgerrechnung und begnüge sich mit einer Kostenstellenrechnung (Verteilung der Kosten nach „Verursachern“). Die Kosten würden zwar im Sinne einer Vollkostenrechnung erfasst und auf die Kostenstellen (d.h. die Organisationseinheiten) verteilt, die Steuerung des AMS folge aber unter der Prämisse einer Outputmaximierung der eingesetzten Mittel. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit würden dabei beachtet.

7.4

Der RH entgegnete dem AMS, dass über den wirtschaftlichen Einsatz der ihm zur Verwendung übertragenen Mittel keine ausreichende Transparenz bestand. Dies ergab sich dadurch, dass — wie in der **TZ 23** kritisiert wurde — kaufmännische Steuerungsinstrumente im AMS, wie z.B. eine Kostenträgerrechnung, fehlten, die Aufschlüsse über die Effizienz der Prozesse erlaubt hätten. Die vom AMS angeführten Output- oder Outcomebeurteilungen konnten keine Informationen über die Wirtschaftlichkeit der Prozesse sowie der organisatorischen Bedingungen im AMS liefern, sondern zeigten nur die Wirksamkeit der eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen; allerdings blieb dabei die Angemessenheit der dafür notwendigen Ressourcen unklar.

Insbesondere die Gliederung bzw. Trennung der kaufmännischen Steuerung nach den organisatorischen Ebenen des AMS und deren fehlende Durchgängigkeit von der Bundesgeschäftsstelle bis zur regionalen Ebene (u.a. in Form eines Weisungszusammenhangs) stellte nach Ansicht des RH ein weiteres erhebliches Steuerungshindernis für einen effektiven und effizienten Mitteleinsatz dar. In diesem Zusammenhang machte der RH darauf aufmerksam, dass Controlling laut § 9 AMMSG prinzipiell eine Aufgabe des Vorstands des AMS war, um seiner bundesweiten Koordinationsfunktion für das AMS gerecht zu werden. Die bisherigen vom AMS ein-

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

geführten controllingrelevanten Einzelmaßnahmen hielt der RH für nicht ausreichend.

Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, ein umfassendes Controlling einzuführen. Ferner empfahl der RH dem AMS nochmals, die Gebarungsabwicklung vermehrt über Ziele zu steuern und als weiteren Schritt effizienzbetonte Leistungsziele für die Betriebsabwicklung des AMS einzuführen.

Längerfristiger Plan

8.1

(1) Der Verwaltungsrat genehmigte den vom Vorstand erstellten Längerfristigen Plan. Zusätzlich bedurfte dieser der Zustimmung des BMASK im Einvernehmen mit dem BMF. Der Längerfristige Plan betraf einen Zeitraum von zumindest drei Jahren; zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war er für die Jahre 2013 bis 2016 gültig. Er gliederte sich im Wesentlichen nach den Kernprozessen sowie nach arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkten. Im Einzelnen bestand er aus einer Mischung aus längerfristigen Zielen und einer Vielzahl von Maßnahmen von unterschiedlicher strategischer Bedeutung und Detailliertheit.

Projekte ließen sich nicht unmittelbar aus dem Längerfristigen Plan ableiten und eine Reihung nach Priorität war nicht vorgesehen. Die Abschätzung des Ressourcenbedarfs, ob die Vielzahl der Maßnahmen organisatorisch sowie wirtschaftlich bewältigbar war, fehlte.

Gleichfalls hatte gemäß §§ 40 und 42 AMSG der Längerfristige Plan nur den Budgetrahmen für den Betrieb des AMS (Präliminarien inkl. Planstellenentwicklung) sowie die arbeitsmarktpolitischen Förderungen zu umfassen. Eine Verknüpfung der Budgetzahlen mit den einzelnen Zielen bzw. Maßnahmen bzw. deren finanzielle Bewertung war nicht vorgesehen.

(2) Eine Neufassung des Längerfristigen Plans war gemäß AMSG erforderlich, sofern sich die wirtschaftliche Lage, die Arbeitsmarktlage oder die Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung wesentlich änderten. Eine Neufassung benötigte aber einen ein- bis zweijährigen Verhandlungsvorlauf der Entscheidungsträger des AMS. Der Verwaltungsrat konnte den Längerfristigen Plan 2016 bis 2019 nach zehn Verhandlungsrunden mit den Interessensvertretungen und eineinhalbjähriger Verhandlungsdauer im März 2016 beschließen.

(3) Zum Längerfristigen Plan 2013 bis 2016 erfolgte im Februar 2016 der Umsetzungsbericht für den Zeitraum 2013 bis 2014. Er lieferte nur historische Daten über die Umsetzung der Maßnahmen in Form eines Rechenschaftsberichts. Erfahrungen, die aus der Umsetzung der Maßnahmen gewonnen wurden, waren in der Folgeplanung nicht ersichtlich.

8.2 Der RH kritisierte den langwierigen Prozess zur Neufassung des Längerfristigen Plans sowie den zu großen Zeitabstand von mehr als einem Jahr bis zum Vorliegen des Umsetzungsberichts, obwohl eine rasche Reaktion des AMS auf die Änderungen der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen zweckmäßig und geboten wäre.

Weiters erschien dem RH die Vielzahl und Unterschiedlichkeit der vorgesehenen Maßnahmen, insbesondere ihre fehlende Priorisierung, unzweckmäßig. Er kritisierte ferner, dass der Umsetzungsbericht systembedingt keine Verbesserungspotenziale aufzeigte und sich das AMS mit dem internen Ressourcenbedarf zur Umsetzung dieser Maßnahmen nicht befasste.

Der RH empfahl dem AMS, den Längerfristigen Plan zu einem strategischen Steuerungsinstrument samt Umsetzungsbericht auszubauen. Er sollte quantifizierte Ziele ebenso beinhalten wie konkrete Maßnahmen, die nach Priorität gereiht sind. Weiters sollte die Neufassung des Längerfristigen Plans rascher erfolgen, um eine zeitnahe Steuerung zu ermöglichen und die Entscheidungsprozesse im AMS zu beschleunigen.

8.3 Laut Stellungnahme des AMS werde es verstärkt quantitative Ziele in den Längerfristigen Plan aufnehmen und Maßnahmen nach ihrer Priorität reihen. Weiters gab das AMS in seiner Stellungnahme an, dass die Rahmenbedingungen (Bundesfinanzrahmen, Bundesfinanzgesetz) lange Zeit unklar gewesen seien und im Strategieausschuss des Verwaltungsrats längere Zeit über die Ressourcen und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik intensiv diskutiert worden sei. Die Vorlage des Erstentwurfs durch den Vorstand des AMS sei zeitgerecht erfolgt.

8.4 Der RH begrüßte die Zusage des AMS, vermehrt quantitative Ziele sowie Prioritätenreihungen in den Längerfristigen Plan aufzunehmen. Aufgrund des langwierigen Abstimmungsprozesses in den Entscheidungsgremien und der Gefahr, dadurch negativen wirtschaftlichen Entwicklungen nicht zeitgerecht begegnen zu können, wiederholte der RH mit Nachdruck seine Empfehlung, die Entscheidungsprozesse hinsichtlich der Neufassung des Längerfristigen Plans zu beschleunigen.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Arbeitsmarktpolitische Ziele

9.1 (1) Die folgende Tabelle gibt Aufschluss über die Erreichung der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Ziele im Zeitraum von 2011 bis 2015:

Tabelle 4: Erreichung der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Ziele in den Jahren 2011 bis 2015

Bereich	Zielsetzung	2011		2012		2013		2014		2015	
		Soll	Ist								
Anzahl											
Sichern der Einschaltung am Arbeitsmarkt	Einschaltung auf dem Arbeitsmarkt erhöhen ¹	379.721	394.402	402.414	390.328	394.278	390.626	390.787	390.342	392.958	400.616
	Stellenakquisition im qualifizierten Bereich ²	182.736	191.006	194.971	200.871	202.118	206.791	204.732	215.946	218.401	228.612
Verhindern von Verfestigung von Arbeitslosigkeit	Arbeitslosigkeit von Jugendlichen kurz halten ³	8.958	5.417	8.507	5.425	7.015	4.743	8.599	6.020	8.395	6.233
	Arbeitslosigkeit von Älteren kurz halten ⁴	77.752	85.840	87.627	88.104	93.476	92.968	124.557	125.524	135.300	129.815
	Wiedereinstieg erleichtern ⁵	45.647	51.412	51.077	54.292	51.552	55.821	–	–	51.500	53.694
	arbeitsmarktferne Personen nach- haltig in Arbeit bringen	–	–	41.149	40.691	51.635	62.723	47.801	55.017	55.000	62.566
in %											
Sichern der Effektivität von Schulungen	Erhöhung der Schulungs- effektivität ⁶	43,30	47,60	46,50	41,90	37,70	39,90	41,00	38,30	36,01	35,80

¹ Stellenbesetzungen; ohne Primärsektor

² Zugang offener Stellen mit mindestens Lehrabschluss

³ Arbeitslosigkeit nicht länger als sechs Monate

⁴ Arbeitsaufnahmen innerhalb von sechs Monaten

⁵ Arbeitsaufnahmen und Schulung von Wiedereinsteigerinnen

⁶ Anteil Arbeitsaufnahmen nach Schulung innerhalb von drei Monaten

Quelle: AMS

(2) Die Einschaltungen auf dem Arbeitsmarkt bzw. die Inanspruchnahme des AMS von Unternehmen diente dem AMS als Gradmesser für seine Präsenz am Arbeitsmarkt. Die Stellenbesetzungen stiegen im Zeitraum von 2011 bis 2015 von rd. 394.400 im Jahr 2011 auf rd. 400.600 im Jahr 2015 bzw. um rd. 1,6 %. Im qualifizierten Bereich konnte das AMS die Stellenakquisition von 191.006 im Jahr 2011 auf 228.612 im Jahr 2015 bzw. um rd. 20 % steigern. Dies bedeutete, dass das AMS seine Marktpräsenz in absoluten Zahlen gemessen verbessern konnte. Dies betraf vor allem die Vermittlung qualifizierter Arbeitskräfte. Gleichzeitig stiegen aber die Arbeitslosenzahlen um rd. 44 % und die Anzahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen um rd. 14 % wesentlich stärker an (siehe [TZ 2](#)).

(3) Bei dem Ziel „Verhinderung der Verfestigung von Arbeitslosigkeit“, das mehrere Zielgruppen umfasste, war bei der Arbeitslosigkeit von Älteren eine Steigerung der Arbeitsaufnahmen innerhalb von sechs Monaten von rd. 85.800 im Jahr 2011 auf rd. 129.800 im Jahr 2015 bzw. um rd. 51 % hervorzuheben. Einschränkend war aber zu bemerken, dass das AMS bereits im Jahr 2010 rd. 115.500 Arbeitsaufnahmen von Älteren erzielt hatte und im Jahr 2015 der Zielwert von 135.300 Arbeitsaufnahmen deutlich verfehlt wurde. Ähnliches galt auch für das Ziel „Arbeitsmarktferne Personen nachhaltig in Arbeit bringen“. Die Arbeitsaufnahmen stiegen von rd. 41.100 im Jahr 2012⁹ auf rd. 62.600 im Jahr 2015 um knapp mehr als die Hälfte an. Seit dem Jahr 2013 überschritt dabei das AMS die Zielwerte regelmäßig um mehr als 10 %.

(4) Im Unterschied zur insgesamt positiven Entwicklung im Bereich der Arbeitsaufnahmen von Älteren wies das Ziel „Erhöhung der Schulungseffektivität“ im Zeitraum von 2011 bis 2015 eine durchwegs negative Entwicklung auf (siehe [TZ 18](#)). Die Zielwerte wurden im Jahr 2011 und 2013 zwar erreicht bzw. übererfüllt; das AMS senkte aber in diesem Zeitraum die Zielwerte laufend. Der tatsächliche Anteil von Arbeitsaufnahmen nach Schulung innerhalb von drei Monaten fiel von rd. 48 % im Jahr 2011 auf rd. 36 % im Jahr 2015.

Die Arbeitsaufnahmen und die Schulungen im Bereich von Wiedereinsteigerinnen zeigten im Zeitraum von 2011 bis 2015 im Ist mit durchschnittlich knapp 54.000 Arbeitsaufnahmen und Schulungen eine weitgehend gleichbleibende Entwicklung. Die Zielwerte wurden im gesamten Zeitraum teils deutlich überschritten.

9.2

Der RH hielt kritisch fest, dass das AMS gemessen an den im überprüften Zeitraum stetig steigenden Arbeitslosenzahlen bzw. von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen laufend an Marktpräsenz einbüßte bzw. dass die Bedeutung des AMS als Stellenvermittler abnahm. Die positiv zu wertende verstärkte Vermittlung von qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern konnte diese Entwicklung nicht ausgleichen. Ebenfalls war die laufende und deutlich abnehmende Schulungseffektivität

⁹ Dieses Ziel wurde im Jahr 2011 vom AMS noch nicht gemessen.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

tivität der Kursmaßnahmen des AMS negativ zu bewerten. Kritisch hielt der RH dabei auch die wenig ambitionierten bzw. rückläufigen Zielwerte fest. Dem gegenüber hob der RH die Erfolge des AMS bei seinem Ziel, Ältere und arbeitsmarktferne Personen wieder in Arbeit zu bringen, als positiv hervor.

Der RH empfahl dem BMASK in Verbindung mit der in **TZ 5** empfohlenen Neuordnung der Organisationsform des AMS, diesem strikte Eigentümerziele vorzugeben.

9.3 Laut Stellungnahme des BMASK habe das AMS bereits im Jahr 1996 ein modernes Zielsteuerungs- und Controlling-System eingerichtet und als Vorbildorganisation schon im Jahr 2003 von der Europäischen Kommission den Auftrag erhalten, ein internationales Benchmarking-Projekt aufzubauen und zu leiten.

9.4 Der RH verwies neuerlich kritisch auf die wenig ambitionierten und rückläufigen Zielwerte des AMS. Dadurch verschlechterten sich wesentliche arbeitsmarktpolitische Zielwerte, insbesondere im Bereich Marktpräsenz und Schulungseffektivität.

Balanced Scorecard

10.1 (1) Das AMS setzte ab dem Jahr 2006 eine Balanced Scorecard¹⁰ als Ergänzung zur Steuerung über die arbeitsmarktpolitischen Ziele ein, um durch einen Performancevergleich zwischen den regionalen Geschäftsstellen sowie den Landesgeschäftsstellen eine Produktivitätssteigerung sowie das Lernen von den Besten herbeizuführen.

Die Balanced Scorecard war neben den arbeitsmarktpolitischen Zielen im Rahmen des Steuerungsansatzes Management by Objectives und den bundesweiten Richtlinien zur Abwicklung der Kernprozesse das wichtigste interne Steuerungsinstrument des AMS. Die Ergebnisse hatten Einfluss auf die jährliche Budgetverteilung zwischen den Landesgeschäftsstellen sowie auf die Bemessung einer Leistungsprämie pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter. Eine generelle Dokumentation über den Zusammenhang zwischen dem Ergebnis der Balanced Scorecard und der Budgetverteilung lag nicht vor.

Die Bundesgeschäftsstelle entwickelte das System der Balanced Scorecard laufend fort und sorgte für deren einheitliche Anwendung. Da die operative Abwicklung der arbeitsmarktpolitischen Angelegenheiten den Landesgeschäftsstellen bzw. regionalen Geschäftsstellen gesetzlich übertragen war, fehlte eine nach den Intentionen

¹⁰ Dieses Managementinstrument, das auf einen US-amerikanischen wissenschaftlichen Artikel aus dem Jahr 1992 zurückging, ist ein auf Kennzahlen basierendes Steuerungsinstrument für das Management eines Unternehmens. Folgende Aspekte sollen anhand von wenigen aussagekräftigen Kennzahlen gemessen werden: Welchen Wert hat das Unternehmen für den Eigentümer, wie sehen uns unsere Kundinnen und Kunden, wo müssen wir hervorragend sein, wie können wir uns weiter verbessern und Wettbewerbsvorteile schaffen. Zu jeder Kennzahl sind quantifizierte Ziele und Maßnahmen festzulegen.

einer Balanced Scorecard übergeordnete steuernde Führungsebene. Folglich beschäftigten sich vorrangig die Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführer mit den Ergebnissen der Balanced Scorecard.

Die Balanced Scorecard des AMS kennzeichnete sich durch zahlreiche Indikatoren und aufwendige Algorithmen zur Ermittlung des Performancevergleichs, wobei es versuchte, verzerrende Fremdeinflüsse auszuschalten. Die gerechte Leistungsmessung der einzelnen regionalen Geschäftsstellen in der Balanced Scorecard war Thema einer andauernden internen Diskussion unter den Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführern.

(2) Die Hauptstrategien und wichtigsten Ergebnisse des AMS wurden je regionale Geschäftsstelle bzw. Landesgeschäftsstelle in der Balanced Scorecard pro Indikator als Prozentwert (Erfüllungsgrad) des erreichbaren sogenannten Scorewerts (Punktwert) dargestellt. Ziel war es, möglichst 100 % zu erreichen. Die Ausgangswerte für die Festlegung der Benchmarks waren im Wesentlichen die Ergebniswerte aus dem Vorjahr. Die Performance der einzelnen regionalen Geschäftsstellen bzw. Landesgeschäftsstellen wurde durch einen Vergleich der erreichten Prozentwerte je Indikator ermittelt. Im überprüften Zeitraum schwankte die Anzahl der Indikatoren zwischen 26 und 35 je nach Beobachtungsjahr. Für das Jahr 2016 galten 25 Indikatoren.

Die Performance der Landesgeschäftsstellen wurde in einem mehrstufigen Algorithmus aus den Ergebnissen der regionalen Geschäftsstellen ermittelt. Dabei war die maximale pro Jahr erreichbare Punkteanzahl für alle Landesgeschäftsstellen bzw. regionalen Geschäftsstellen jeweils bundesweit gleich.¹¹ Eine Gewichtung der Indikatoren ergab sich durch die jeweils unterschiedliche maximal erreichbare Punktezahl. Ebenfalls wurde die Größe der regionalen Geschäftsstelle je nach Soll-Planstellen in der Berechnung der Performance der jeweiligen Landesgeschäftsstelle berücksichtigt. Diese Berechnungsmethode war nur für einen kleinen Kreis von Spezialistinnen und Spezialisten im AMS vollständig nachvollziehbar. Eine umfassende Dokumentation darüber lag nicht vor.

(3) Um die einzelnen Punktwerte und den Gesamtscore vergleichbar zu machen bzw. nicht beeinflussbare Umfedeinflüsse möglichst auszuschließen, erstellte das AMS immer differenziertere Betrachtungen, die u.a. die spezifischen Rahmenbedingungen der jeweiligen regionalen Geschäftsstelle berücksichtigten.

Effizienzaspekte hatten zudem einen untergeordneten Stellenwert, lediglich die Entwicklung bestimmter Sachkosten sowie die Dauer der Antragsbearbeitung flossen in die explizit festgelegten Werte für die dazugehörigen Indikatoren ein.

¹¹ im Jahr 2015 für die Landesgeschäftsstellen 1.223 Punkte und 1.158 für eine regionale Geschäftsstelle mit einem Berufsinformationszentrum sowie 1.083 für eine regionale Geschäftsstelle ohne Berufsinformationszentrum

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

(4) Der Vorstand des AMS legte sowohl dem Verwaltungsrat als auch dem Strategieausschuss quartalsweise die aktuellen Ergebnisse der Balanced Scorecard im Rahmen der Managementinformation als Ampelsystem vor. Mehrjährige Performancevergleiche unterblieben dabei weitgehend, da einerseits die häufigen Indikatorenänderungen einen Vergleich erschwerten, andererseits aufgrund der operativen Zuständigkeit der Landesgeschäftsstellen für die Angelegenheiten der Arbeitsmarktpolitik. Auch das System der Balanced Scorecard war nicht Gegenstand der Erörterungen.

10.2

Der RH bemerkte kritisch, dass die Balanced Scorecard vom Vorstand sowie vom Verwaltungsrat des AMS als bundesweites Steuerungsinstrument nicht effektiv genutzt wurde. Die grundsätzliche Intention, mit einer Balanced Scorecard der obersten Führungsebene eines Unternehmens ein sämtliche Unternehmensdimensionen simultan erfassendes Steuerungsinstrument zur Verfügung zu stellen, wurde nach Ansicht des RH nicht erfüllt.

Häufig stand nach Ansicht des RH auf Landesgeschäftsführerebene die Vermeidung von möglichen Benachteiligungen aufgrund des vorliegenden Indikatorensets bzw. dessen Gewichtung im Vordergrund, da u.a. die Budgetverteilung zwischen den Landesgeschäftsstellen von den Ergebnissen der Balanced Scorecard abhing. Dies führte zu laufenden Diskussionen auf Landesgeschäftsführerebene sowie zu umfangreichen, kaum mehr überblickbaren Berechnungsmethoden zur Beseitigung von vermeintlichen Verzerrungen. Die daraus folgenden jährlichen Anpassungen der Berechnungsmethoden verhinderten zudem mehrjährige Performancevergleiche nahezu. Weiters kritisierte der RH die mangelnde Dokumentation des Systems der Balanced Scorecard, insbesondere hinsichtlich der Berechnungsmethoden und des Einflusses auf das Budget. Die kaufmännische Dimension in der Balanced Scorecard zur Effizienzsteuerung der Leistungserbringung war indikatorenmäßig unterrepräsentiert.

Der RH empfahl dem AMS, die Balanced Scorecard als bundesweites Steuerungsinstrument bzw. auf der obersten Führungsebene des AMS im Rahmen des zu schaffenden bundesweiten Controllings (siehe **TZ 7**) zu verankern, dieses gleichzeitig wesentlich zu vereinfachen sowie effektiv zu nutzen. Dazu wären die Ziele der Balanced Scorecard mit den arbeitsmarktpolitischen Zielen zu verschränken sowie die Anzahl der Indikatoren wesentlich zu reduzieren; die kaufmännische Dimension wäre — durch die Aufnahme von Prozesskostenindikatoren — verstärkt zu berücksichtigen.

10.3

Laut Stellungnahme des AMS sei die Balanced Scorecard in der obersten Führungsebene gut verankert. Auch die Zahl der Indikatoren sei von 2015 bis 2017 um 25 % reduziert worden. Einer zu großen Vereinfachung seien jedoch deutliche Grenzen gesetzt, da die Balanced Scorecard als Instrument der ganzheitlichen Performance-messung die komplexen und vielfältigen Aufgaben des AMS widerspiegeln solle.

Ferner sei laut Stellungnahme des AMS eine Verschränkung mit den arbeitsmarktpolitischen Zielen bereits gegeben.

Die Balanced Scorecard enthalte laut Stellungnahme des AMS auch einen kaufmännischen Kostenindikator, der die auf Landes- und Regionalebene beeinflussbaren Kosten des eigenen Wirkungsbereichs enthalte. Das AMS sehe keine Notwendigkeit die Kostenindikatoren auszuweiten, welche nicht auf Landes- und Regionalebene steuerbar wären.

10.4

Der RH beurteilte die Verringerung der Anzahl der Indikatoren der Balanced Scorecard bis 2017 grundsätzlich positiv. Dies war aus seiner Sicht allerdings nicht ausreichend, um deren Kompliziertheit, geringe Nachvollziehbarkeit und zeitliche Brüche nachhaltig zu beheben und um sicherzustellen, dass der Vorstand sowie der Verwaltungsrat das AMS effektiv steuern können. Der RH hielt dem AMS weiters entgegen, dass die Erfüllung der arbeitsmarktpolitischen Ziele nur in ihrer Gesamtheit als ein einziger Indikator unter vielen in die Balanced Scorecard Eingang fand, obwohl die arbeitsmarktpolitischen Ziele das vorrangige Zielsystem für das AMS darstellten.

Der RH entgegnete dem AMS bezüglich der unzureichenden Abbildung der kaufmännischen Dimension in der Balanced Scorecard, dass die mangelnden Durchgriffsmöglichkeiten des Vorstands zur bundesweiten Gestaltung des AMS bzw. dessen Aufgabenerfüllung verhinderten, dass dieses Steuerungsinstrument samt einheitlicher Prozesskostenindikatoren ausgehend von der Bundesgeschäftsstelle entsprechend ausgebaut werden konnte.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung an das AMS, die Balanced Scorecard als bundesweites Steuerungsinstrument zu verankern, dieses gleichzeitig wesentlich zu vereinfachen sowie effektiv zu nutzen.

11.1

(1) Die Balanced Scorecard umfasste die wesentlichsten Ergebnisse der Arbeitsmarktpolitik sowie der Ressourcensteuerung, die Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit, die Prozessergebnisse sowie die Dimensionen Führung und Chancengleichheit. Die Zielerreichung bei den bedeutendsten Indikatoren für die Jahre 2011 und 2015 ergab folgendes Bild:

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Tabelle 5: Ausgewählte Balanced Scorecard-Indikatoren (Anteile am maximal erreichbaren Wert)

	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien	Durchschnitt
	in %									
Gesamtscore Service für Arbeitskräfte										
2015	68,17	63,95	50,78	65,50	71,45	70,17	61,72	59,33	57,75	61,41
2011	68,47	63,66	66,53	71,03	71,40	68,92	65,77	60,55	53,11	63,76
arbeitsmarktpolitische Ziele des Services für Arbeitskräfte										
2015	81,00	78,33	63,53	71,73	72,63	76,78	71,35	68,64	65,55	70,09
2011	100,00	99,73	98,09	98,57	95,94	99,51	97,97	98,68	96,35	97,98
Arbeitsaufnahmerate binnen sechs Monaten Nettoarbeitslosigkeit										
2015	56,60	21,47	8,95	44,98	62,09	33,29	21,91	10,15	0,00	21,24
2011	53,69	79,07	59,33	80,76	89,13	65,33	81,80	59,65	5,64	53,49
Erfolg der Arbeitsmarktförderung										
2015	93,64	33,88	24,98	28,96	51,72	63,62	26,56	35,28	18,70	34,18
2011	60,38	56,82	43,84	58,68	86,40	43,12	64,90	42,28	24,68	46,18
Gesamtzufriedenheit mit dem Service für Arbeitskräfte										
2015	60,20	77,13	67,26	72,13	72,31	79,16	91,53	54,78	78,64	74,99
2011	18,93	7,18	35,04	22,33	19,47	23,33	17,88	0,00	6,22	17,66
Gesamtscore Service für Unternehmen										
2015	72,07	77,97	71,22	66,77	71,26	76,58	60,69	59,62	72,40	71,08
2011	61,74	64,84	58,34	59,60	59,33	52,98	59,36	50,26	55,53	58,08
arbeitsmarktpolitische Ziele des Services für Unternehmen										
2015	82,91	100,00	90,00	98,20	99,14	96,17	82,50	96,26	84,04	91,17
2011	64,56	99,89	89,93	93,31	87,53	77,39	99,41	100,00	98,81	91,56
Einschaltgrad offener Stellen										
2015	61,48	100,00	87,40	74,90	93,53	79,48	74,20	97,65	65,28	78,33
2011	12,40	59,38	27,75	41,70	75,25	63,30	36,73	23,13	32,78	41,38
Gesamtzufriedenheit mit dem Service für Unternehmen										
2015	72,08	53,09	62,68	59,72	70,11	72,89	44,64	20,69	75,14	64,45
2011	73,05	34,24	47,52	45,91	40,42	28,69	49,06	18,05	41,99	41,60
Passgenauigkeit der Vermittlung										
2015	45,16	49,77	44,19	40,55	19,77	37,13	36,42	43,32	43,19	40,90
2011	77,26	78,29	52,29	62,48	29,71	44,13	36,65	43,26	38,97	48,97
Gesamtscore AMS										
2015	71,26	72,85	65,54	68,77	72,48	75,85	66,74	65,36	72,06	70,13
2011	61,36	66,21	65,01	68,20	66,90	66,56	63,26	62,16	57,41	63,34

Quelle: AMS

(2) Trotz der mehrfachen Veränderungen der Gewichtungen der Indikatoren bzw. auch deren Inhalts waren im Zeitraum 2011 bis 2015 einige Trends aufgrund der Ergebnisse zu beobachten. Verschiedene Kernbereiche wiesen seit Jahren durchwegs nicht zufriedenstellende Zielerreichungsgrade auf. Dies galt vor allem für die Arbeitsaufnahme binnen sechs Monaten, den Erfolg der Arbeitsmarktförderung¹² und die Passgenauigkeit der Vermittlung¹³, wo die meisten Landesgeschäftsstellen im Jahr 2015 einen Zielerfüllungsgrad von weniger als 50 % aufwiesen.

Die Zielverfehlungen bei der Passgenauigkeit der Vermittlung stellten zudem ein erhebliches Imagedefizit für das AMS bei der Stellenvermittlung dar. Dieser Indikator wies trotzdem nur eine geringe Gewichtung von rd. 2,5 % am Gesamtscore auf und wurde vom AMS im Jahr 2016 überhaupt aus der Balanced Scorecard genommen.

Die Landesgeschäftsstellen erfüllten teils in sehr unterschiedlichem Ausmaß die Benchmark-Werte; oft wiesen die erzielten Werte eine hohe regionale Spreizung auf. Betroffen davon waren im Jahr 2015 vor allem die Erfüllung der arbeitsmarktpolitischen Ziele des Services für Arbeitskräfte bzw. des Services für Unternehmen sowie die Gesamtzufriedenheit mit den beiden Bereichen sowie der Einschaltgrad offener Stellen.¹⁴ Im Zeitraum 2011 bis 2015 war allerdings eine Annäherung der regionalen Werte festzustellen.

Der Indikator Antragsbearbeitung sah bereits bei einer Abwicklungsdauer von 13 Tagen die maximale Punkteanzahl vor. Dies obwohl die beste regionale Geschäftsstelle zur Abwicklung der Anträge nur mehr vier Tage benötigte, die schlechteste regionale Geschäftsstelle 14 Tage.

11.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass das AMS gemäß Balanced Scorecard in Kernleistungsbereichen nicht zufriedenstellende Werte aufwies. Der RH bemerkte aber positiv, dass es dem AMS gelang, die Leistung der einzelnen regionalen Organisationseinheiten doch anzunähern. Der RH kritisierte aber, dass das AMS dem wichtigen Indikator „Passgenauigkeit der Vermittlung“ nur eine untergeordnete Bedeutung zuwies bzw. diesen im Jahr 2016 überhaupt abschaffte. Weiters kritisierte der RH, dass die Balanced Scorecard teils wenig ambitionierte Zielvorgaben enthielt, wie am Beispiel der Antragsbearbeitung deutlich wurde.

¹² Der Erfolg der Arbeitsmarktförderung war der Anteil der Arbeitsaufnahmen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer drei Monate nach Ende der Förderung.

¹³ Die Passgenauigkeit der Vermittlung war in Form des Auftrags zur Zusammenführung von Arbeitskräfteangebot und –nachfrage gemäß AMSG ein Kernziel bei der Aufgabenerfüllung des AMS. Die Passgenauigkeit gab Auskunft darüber, inwiefern die vom AMS vermittelten Arbeitslosen für die ausgeschriebene Stelle geeignet waren.

¹⁴ Der Einschaltgrad gibt an, wie hoch der Anteil an offenen Stellen ist, die dem AMS gemeldet wurden; dabei werden die Stellen, die dem AMS bekannt waren, in Relation zum gesamtwirtschaftlichen Stellenangebot gesetzt.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Der RH empfahl dem AMS, im Zuge der in **TZ 10** empfohlenen Redimensionierung der Balanced Scorecard den Fokus auf die Verbesserung der nach wie vor negativen Indikatoren zu legen und durchwegs ambitionierte Zielwerte zu definieren. Weiters empfahl der RH dem AMS, der Passgenauigkeit seiner Vermittlungstätigkeit im Rahmen der Balanced Scorecard erhöhte Bedeutung zuzuweisen.

11.3

Laut Stellungnahme des AMS hätten sich die „Arbeitsaufnahme binnen sechs Monaten“ und der „Erfolg der Arbeitsmarktförderung“ von 2015 auf 2016 stark verbessert. Das AMS wertete dies als Erfolg einer Fokussierung in der Balanced Scorecard. Durch die spezielle Ermittlung der Zielwerte der Balanced Scorecard (Benchmarkverfahren und Ermittlung von Erwartungswerten) sei bereits jetzt sichergestellt, dass ambitionierte Zielwerte festgelegt würden. Das AMS werde dieses bewährte System der Zielwertfestlegung weiterentwickeln und regelmäßig reflektieren. Das AMS sehe laut seiner Stellungnahme den Indikator „Passgenauigkeit der Vermittlung“ durch den Indikator „Gesamtzufriedenheit der Betriebe“ vollständig erfasst. Zusätzlich sei dieser Indikator höher gewichtet worden.

11.4

Der RH wertete die laut Stellungnahme des AMS eingetretene Verbesserung der „Arbeitsaufnahme binnen sechs Monaten“ und beim „Erfolg der Arbeitsmarktförderung“ grundsätzlich positiv, allerdings verbesserte sich die wirtschaftliche Entwicklung in Österreich im Laufe des Jahres 2016 bzw. die Aussichten auf das Jahr 2017 zusehends. Der RH entgegnete dem AMS zur Auffassung des Indikators „Passgenauigkeit der Vermittlung“, dass diese eine vom AMS zu optimierende Kernkompetenz darstellte. Die vom AMS nunmehr forcierte „Gesamtzufriedenheit der Betriebe“ als Indikator bzw. als einer der Qualitätsmaßstäbe seiner Tätigkeit erschien dem RH aufgrund seiner vielfältigen Aspekte wesentlich undifferenzierter in seiner Aussage, um einen Bewertungsmaßstab seiner Vermittlungstätigkeit zu erhalten.

Budgetsteuerung des AMS

Finanzströme der Arbeitsmarktpolitik

12

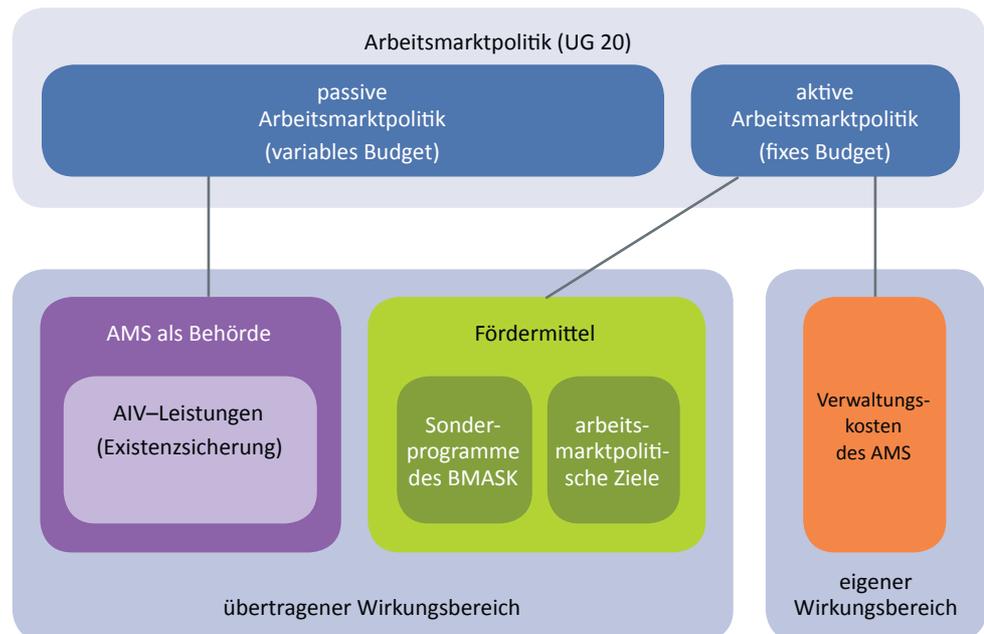
Aus der Untergliederung (UG) 20 des Bundeshaushalts finanzierte der Bund die aktive und passive Arbeitsmarktpolitik. Die finanziellen Mittel für die (aktive und passive) Arbeitsmarktpolitik stammten im Wesentlichen aus den Einnahmen der Beiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung (AIV-Beiträge) gemäß ASVG. Ein Überschuss aus dieser Gebarung musste gemäß § 50 AMSG der Arbeitsmarktrücklage zugeführt werden (siehe **TZ 15**).

Bericht des Rechnungshofes

Arbeitsmarktservice (AMS)

Die Mittelherkunft bzw. deren Verwendung durch das AMS gliederte sich folgendermaßen:

Abbildung 3: Verteilung der finanziellen Mittel der Arbeitsmarktpolitik



Anmerkung: Die UG 20 beinhaltete das Globalbudget 20.01 für den Arbeitsmarkt sowie das Globalbudget 20.02 für die Arbeitsinspektion, wobei rd. 34 Mio. EUR jährlich für die Arbeitsinspektion budgetiert wurden.

Quelle: RH

Die Arbeitsmarktpolitik stellte eine zweckgebundene Gebarung dar und teilte sich in ein variables Budget für die passive Arbeitsmarktpolitik (im Wesentlichen abhängig von der Arbeitslosen- bzw. der Beschäftigtenzahl) und ein fixes Budget (im Sinne einer jährlichen gesetzlich festgesetzten Ausgabenobergrenze) für die aktive Arbeitsmarktpolitik.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik beinhaltete die finanziellen Mittel für die arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen für Arbeitslose (Fördermittel) sowie die Verwaltungskosten des AMS (Personal- und Sachausgaben, siehe [TZ 20](#)) und bildete den eigenen Wirkungsbereich.

Die passive Arbeitsmarktpolitik (variables Budget) umfasste im Wesentlichen den finanziellen Aufwand für AIV-Leistungen, die das AMS als Behörde im Rahmen der Hoheitsverwaltung auszahlte.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Die AIV-Leistungen und die arbeitsmarktpolitischen Förderungen (Fördermittel) stellten den übertragenen Wirkungsbereich finanziell dar. Im Gegensatz zu den AIV-Leistungen bestand bei den arbeitsmarktpolitischen Förderungen kein Rechtsanspruch auf den Bezug von Fördermitteln. Diese waren aber dadurch die einzige wesentliche, weitgehend frei disponierbare, direkt auf die Kundinnen und Kunden wirkende finanzielle Manövriermasse des AMS¹⁵ (siehe [TZ 18](#)).

Gebahrung der Arbeitsmarktpolitik

13 Die Gebahrung der Arbeitsmarktpolitik entwickelte sich in den Jahren 2011 bis 2015 wie folgt:

Tabelle 6: Gebahrung der Arbeitsmarktpolitik in den Jahren 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR					in %
Einnahmen	5.032,01	5.290,67	5.689,27	6.000,11	6.227,46	24
<i>AIV-Beiträge</i>	<i>5.024,54</i>	<i>5.280,12</i>	<i>5.614,59</i>	<i>5.846,50</i>	<i>6.098,45</i>	<i>21</i>
Ausgaben	5.771,40	5.856,74	6.437,08	7.168,46	7.686,34	33
<i>AIV-Leistungen</i>	<i>4.351,29</i>	<i>4.384,90</i>	<i>4.840,14</i>	<i>5.402,46</i>	<i>5.904,11</i>	<i>36</i>
<i>Fördermittel</i>	<i>883,64</i>	<i>875,18</i>	<i>966,97</i>	<i>1.022,71</i>	<i>999,75</i>	<i>13</i>
<i>Verwaltungskostenersatz des BMASK (exkl. Beamtinnen und Beamte)</i>	<i>390,87</i>	<i>385,17</i>	<i>385,17</i>	<i>395,00</i>	<i>405,00</i>	<i>4</i>
<i>Personalaufwand für Beamtinnen und Beamte</i>	<i>53,84</i>	<i>55,92</i>	<i>54,50</i>	<i>53,73</i>	<i>53,40</i>	<i>-1</i>
<i>Sonstiges¹</i>	<i>91,76</i>	<i>155,57</i>	<i>190,30</i>	<i>294,55</i>	<i>324,07</i>	<i>253</i>
Abgang	-739,39	-566,07	-747,81	-1.168,35	-1.458,87	97

Rundungsdifferenzen möglich

¹ enthielt im Wesentlichen Zahlungen gemäß §§ 15, 2b und 17 Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz (AMPFG) an das AMS, gemäß § 15 AMPFG an den Insolvenz-Entgelt-Fonds und gemäß § 16 AMPFG für berufliche Rehabilitation

Quellen: AMS, BMASK, RH

Die Einnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik stiegen im überprüften Zeitraum von rd. 5,032 Mrd. EUR auf rd. 6,227 Mrd. EUR bzw. um rd. 24 %. Im Vergleich dazu stiegen die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik von rd. 5,771 Mrd. EUR auf rd. 7,686 Mrd. EUR bzw. um rd. 33 % stärker an. Der Abgang erhöhte sich dadurch von rd. 739,39 Mio. EUR auf rd. 1,459 Mrd. EUR bzw. um rd. 97 %. Der stark gestiegene Bedarf spiegelte die Verschlechterung der Wirtschaftslage und den verstärk-

¹⁵ Mit großen Einschränkungen galt dies für die Mittel zur Finanzierung des Betriebsaufwands; allerdings waren diese nicht derart frei disponierbar.

ten Zustrom zum Arbeitsmarkt wider. Weiters erhöhte das BMASK die Ausgaben im Förderbereich von 2011 bis 2015 um rd. 13 %.

Der Verwaltungskostenersatz des BMASK an das AMS stieg in den Jahren 2011 bis 2015 nur um rd. 4 %. Der Personalaufwand für Beamtinnen und Beamte, die dem AMS dienstzugeteilt waren, blieb in der Verantwortung des BMASK (Ämter des AMS). Dieser änderte sich im Vergleich zum Verwaltungskostenersatz mit jährlich rd. 53 Mio. EUR bedingt durch die laufenden Gehaltsvorrückungen kaum, obwohl die Anzahl der Beamtinnen und Beamten laufend abnahm.

Finanzielle Vorschau bis 2020

14.1 Für den Zeitraum 2017 bis 2020 sah das BFRG¹⁶ im Bereich der UG 20 eine Steigerung der Auszahlungsobergrenzen um rd. 14 % vor:

Tabelle 7: Auszahlungsobergrenzen der UG 20 gemäß Bundesfinanzgesetz 2016 und BFRG 2017 bis 2020

	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2016 bis 2020
	in Mio. EUR					in %
Auszahlungsobergrenze ¹	8.396,90	8.803,14	9.034,93	9.299,29	9.540,99	14
<i>davon</i>						
<i>fix</i>	2.031,80	2.023,64	1.941,23	1.943,49	1.955,79	-4
<i>variabel</i>	6.365,10	6.779,50	7.093,70	7.355,80	7.585,20	19

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Arbeitsinspektion enthalten; im Jahr 2016 betrug der Finanzbedarf rd. 40 Mio. EUR

Quellen: BMF, AMS

Im Einzelnen sah das BFRG 2017 bis 2020 angesichts der erwarteten steigenden Arbeitslosenzahlen eine Erhöhung der AIV-Leistungen von rd. 6,365 Mrd. EUR im Jahr 2016 auf rd. 7,585 Mrd. EUR im Jahr 2020 bzw. um rd. 19 % vor, während das fixe Budget des AMS für die arbeitsmarktpolitischen Förderungen und die Verwaltungskosten um rd. 4 % abnehmen sollte.

Der mittelfristige Rückgang des fixen Budgets ergab sich aus dessen kurzfristiger Erhöhung auf rd. 2,032 Mrd. EUR im Juni 2016 und auf rd. 2,024 Mrd. EUR für das Jahr 2017. Ziel des Finanzierungspakets vom Juni 2016 war es angesichts der laufend steigenden Arbeitslosenzahlen, die Betreuung der Arbeitslosen durch das AMS auf dem Niveau von 2015 zu halten. Der Gesetzgeber stellte dabei zusätzliche Budgetmittel für das Jahr 2016 in Höhe von rd. 108,00 Mio. EUR bereit.

¹⁶ BFRG 2017 bis 2020, BGBl. I Nr. 34/2016 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Rund 28,00 Mio. EUR entfielen dabei auf 400 zusätzliche Planstellen im AMS (siehe [TZ 24](#)) und rd. 80,00 Mio. EUR auf den Ausbau der arbeitsmarktpolitischen Förderungen. Ab dem Jahr 2017 sollten weitere rd. 89,00 Mio. EUR für das zusätzliche Personal und für arbeitsmarktpolitische Förderungen bereitstehen. Die Verwaltungskosten des AMS sollten von rd. 459,70 Mio. EUR im Jahr 2016 auf rd. 546,38 Mio. EUR im Jahr 2019 bzw. um rd. 19 % weiter ansteigen (siehe [TZ 20](#)), obwohl ab dem Jahr 2019 durch die Nichtnachbesetzung von Pensionierungen 200 Planstellen wieder eingespart werden sollten.

14.2

Der RH begrüßte die Einführung einer Auszahlungsobergrenze beim fixen Budget, das die Verwaltungskosten und die arbeitsmarktpolitischen Förderungen umfasste. Kritisch sah der RH aber die Ausweitung der finanziellen Mittel für das AMS im Jahr 2016. Dadurch sollte zwar das Betreuungsniveau der Arbeitslosen des Jahres 2015 vorerst gewährleistet werden. Nach Ansicht des RH entfalteten diese Zusatzmittel aber nur eine kurzfristige Wirkung und entsprachen einem finanziellen Vorzieheffekt bis etwa Ende 2018. Bis 2019 wurde vom AMS ein dynamischer Anstieg der Verwaltungskosten erwartet. Dieser machte den dringenden Reformbedarf im AMS zur Steigerung seiner Leistungsfähigkeit noch deutlicher. Den vom AMS (siehe vor allem [TZ 27](#) und [TZ 28](#)) eingeleiteten und vom RH grundsätzlich positiv beurteilten Bestrebungen zur strategischen Neuausrichtung kam daher außerordentliche Bedeutung zu. Allerdings fehlte noch der konkrete Kosteneinsparungsbezug bzw. ließ sich deren Beitrag aufgrund fehlender Zahlen nicht beurteilen.

Der RH verwies auf seine Empfehlung an das BMASK in [TZ 3](#), wonach es den Strategieprozess im Hinblick auf den dringenden Reformbedarf rasch mit konkreten Ergebnissen abschließen sollte. In diesem Zusammenhang empfahl er dem AMS, den Einsparungsbeitrag der geplanten strategischen Projekte festzulegen und zu optimieren.

14.3

Laut Stellungnahme des AMS sei es bei strategischen Projekten oftmals unmöglich, seriöse Einsparungspotenziale festzulegen; häufig seien nur grobe Schätzungen möglich. Weiters führte das AMS aus, dass strategische Projekte meist qualitative Verbesserungen bzw. einen höheren Nutzen erzielen sollten. Diese seien in Geldbeträgen nicht quantifizierbar. Dennoch strebe das AMS auch unmittelbare Kosteneinsparungen an und achte weiterhin auf allfällige Einsparungspotenziale.

14.4

Der RH entgegnete dem AMS, dass es gemäß § 31 Abs. 5 AMMSG auch bei der Projektabwicklung neben der Zweckmäßigkeit gleichrangig auf die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Bedacht zu nehmen hatte. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, den Einsparungsbeitrag der geplanten strategischen Projekte festzulegen und zu optimieren.

Arbeitsmarktrücklage

15.1

Die Arbeitsmarktrücklage diente im Wesentlichen zur Abschöpfung von Überschüssen der AIV–Gebarung infolge einer positiven Entwicklung der österreichischen Wirtschaft. Verstärkt wurde ihre Bedeutung dadurch, dass die Deckung eines allfälligen Defizits in der AIV–Gebarung nicht vorgesehen war, sondern dass dieses direkt aus dem Bundeshaushalt gedeckt werden musste. Die Arbeitsmarktrücklage konnte daher ungekürzt bei einer konjunkturell negativen Entwicklung als finanzielle Manövriermasse durch die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz eingesetzt werden.

Die Arbeitsmarktrücklage wurde gemäß § 50 AMSG als Gewinnrücklage im Jahresabschluss des AMS aufgrund der Zuwendung des Bundes ausgewiesen. Der jeweilige Jahresabschluss bildete die Gebarung des eigenen Wirkungsbereichs des AMS ab (siehe **TZ 21**). Dadurch konnten finanzielle Mittel aus dem Bundeshaushalt (§§ 2b, 15, 16 und 17 Arbeitsmarktpolitik–Finanzierungsgesetz (**AMPFG**)), aber auch allfällige Überschüsse aus dem Bereich des übertragenen Wirkungsbereichs (AIV–Gebarung) wirtschaftlich betrachtet in dessen eigenen Wirkungsbereich transferiert werden. Als Gewinnrücklage war die Arbeitsmarktrücklage dem Eigenkapital des AMS zuzurechnen, über deren Verwendung gemäß § 51 AMSG aber nur die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz als Eigentümervertreter verfügen konnte. Die Arbeitsmarktrücklage durfte dabei nur für Zwecke gemäß § 29 AMSG (Arbeitsmarktförderung) verwendet werden.

In den Jahren 2011 bis 2015 erfolgte zwar keine Dotierung der Arbeitsmarktrücklage aus der AIV–Gebarung. Jedoch flossen ab dem Jahr 2013 bedeutende Mittel aufgrund der Novellierung des AMPFG in die Arbeitsmarktrücklage, u.a. für Jugendliche, Frauen und Ältere sowie Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation.¹⁷ Die für die Arbeitsmarktrücklage zur Verfügung stehenden Mittel stiegen dadurch von rd. 31,07 Mio. EUR im Jahr 2011 auf rd. 150,41 Mio. EUR im Jahr 2015, d.h. sie verfünffachten sich annähernd. Die Arbeitsmarktrücklage wurde jährlich vollständig aufgelöst und bis 2014 für arbeitsmarktpolitische Förderungen verwendet. Der Dotierungsvorgang sowie deren Auflösung über den Bundeshaushalt waren rechnungstechnisch komplex.

Allerdings war neben der Verwendung der Arbeitsmarktrücklage für die Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Förderungen ein zunehmender finanzieller Bedarf des AMS für die Abwicklung seines Betriebs aus der Vorschau der Auszahlungsobergrenzen beim fixen Budget bis 2019 deutlich erkennbar (siehe **TZ 14**). Das

¹⁷ Das BMASK hatte ab dem Jahr 2013 gemäß § 15 AMPFG zur Sicherstellung der Finanzierung besonderer arbeitsmarktpolitischer Projekte insbesondere für Jugendliche, Frauen und Ältere 41 % der Auflösungsabgabe der Arbeitsmarktrücklage zuzuführen. Weiters erfolgte ab diesem Jahr eine zusätzliche Dotierung der Arbeitsmarktrücklage aus den §§ 2b, 16 und 17 AMPFG u.a. für Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation und Beihilfen an Unternehmen zur Beschäftigung älterer Personen.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

AMS entnahm zur Deckung dieser finanziellen Lücke und zur Finanzierung seines Betriebs im Jahr 2015 mit Zustimmung des BMASK rd. 20,16 Mio. EUR aus der Arbeitsmarktrücklage. Für die Jahre 2016 bis 2019 waren inklusive der im Juni 2016 genehmigten Personalaufstockung um 400 VZÄ insgesamt rd. 180,22 Mio. EUR für die Finanzierung des Betriebs des AMS budgetiert. Das BMASK interpretierte dabei die Verwendung der Mittel im Sinne des § 29 AMSG.

15.2

Der RH hielt die Verbuchung der Überschüsse aus der AIV–Gebarung in der Bilanz des AMS in Form der Arbeitsmarktrücklage für intransparent, weil dieser Überschuss nicht aus der arbeitsmarktpolitischen Aufgabenerfüllung des AMS resultierte. Weiters kritisierte er den geplanten beträchtlichen Mitteleinsatz der Arbeitsmarktrücklage zur Finanzierung des laufenden Betriebs des AMS, da dieser den Einsparungsdruck auf das AMS verringerte und wirtschaftlich gesehen zu einer intransparenten zusätzlichen Finanzierung des Betriebs des AMS führte.

Der RH empfahl dem BMASK, im Zusammenwirken mit dem BMF Überschüsse aus der AIV–Gebarung aus der Gebarung des AMS herauszulösen, da sich die Arbeitsmarktrücklage zu einem zunehmend intransparenten Sonderfinanzierungsvermögen entwickelte. Darüberhinaus empfahl der RH dem BMASK, rasch auf Strukturmaßnahmen zur Effizienzsteigerung im Betrieb des AMS zu drängen und Überbrückungsfinanzierungen aus der Arbeitsmarktrücklage einzustellen.

15.3

Das BMASK betonte in seiner Stellungnahme, dass die Budgetmittel aus der Arbeitsmarktrücklage ganz oder teilweise zweckgebunden zur Finanzierung von Leistungen zur Erfüllung der Aufgaben gemäß § 29 AMSG zu verwenden und kein intransparentes Sondervermögen bzw. arbeitsmarktpolitische Manövriermasse seien.

Die Arbeitsmarktrücklage werde in der Bilanz des AMS als Gewinnrücklage gemäß § 229 Abs. 3 Unternehmensgesetzbuch in Abstimmung zwischen Wirtschaftsprüfungsinstituten des AMS, dem BMF und dem BMASK verbucht. Haushaltsrechtlich bleibe die Arbeitsmarktrücklage Teil des Vermögenshaushaltes des Bundes und daher in dessen Dispositionsbefugnis. Die Verfügungsgewalt über dieses Bundesvermögen sei zu jeder Zeit allein beim Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und zu keiner Zeit im eigenen Wirkungsbereich des AMS gelegen. Überschüsse aus der zweckgebundenen Gebarung der Arbeitsmarktpolitik seien zu keiner Zeit der Gebarung Arbeitsmarktpolitik (UG 20) entzogen worden.

Das BMASK teilte in seiner Stellungnahme ferner mit, dass von der in der Bilanz zum Stichtag 31. Dezember 2015 ausgewiesenen Arbeitsmarktrücklage in Höhe von rd. 150,41 Mio. EUR die unterjährig erfolgten aktivierten Vorauszahlungen gemäß § 51 AMSG in Höhe von rd. 46,64 Mio. EUR abzuziehen seien. Das BMASK sehe zudem eine allfällige Auflösung der Arbeitsmarktrücklage zugunsten der Bedeckung des tatsächlich bilanzierten Personal– und Sachaufwands des AMS als Einlösung der ge-

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

setzlichen Verpflichtung des Bundes und nicht als Überbrückungsfinanzierung, weil der Bund den Personal- und Sachaufwand des AMS gemäß § 41 AMSG zu ersetzen habe, auch wenn die Ausgaben den Bundesvoranschlag übersteigen würden.

15.4

Der RH hielt fest, dass die Dotierung der jeweiligen Arbeitsmarktrücklage in der Bilanz des AMS bzw. rechtlich und wirtschaftlich im Bereich des eigenen Wirkungsbereichs — wenn auch die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz ausschließlich über deren Verwendung verfügen durfte — aufgrund der Zuwendung von finanziellen Beträgen aus dem Bundeshaushalt an das AMS erfolgte. Die bilanzielle Aktivierung dieser dem AMS zugeflossenen Mittel bestätigte auch der Gutachter des BMASK zur rechtlichen Absicherung dieser Vorgangsweise. Je nach Bedarf wurden anschließend die Mittel der Arbeitsmarktrücklage wiederum an den Bund zur Finanzierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen rückübertragen. Im Ergebnis wurden wirtschaftlich betrachtet arbeitsmarktpolitische Mittel der UG 20 zwar dieser nicht entzogen, aber temporär in der Bilanz des AMS und damit in dessen eigenen Wirkungsbereich gleichsam als Sondervermögen ausgewiesen. Die unterjährigen Rücklagenentnahmen für Vorauszahlungen im Jahr 2015 spielten dabei entgegen der Einwendung des BMASK für deren am Bilanzstichtag ausgewiesene Höhe keine Rolle, da diese aufgrund der Periodenabgrenzung — wie zutreffend in der Bilanz dargestellt — erst in den folgenden Jahren den Rücklagenstand schmälern konnte.

Dieser Finanzierungsmechanismus wurde vom RH nicht nur in der gegenständlichen Gebarungüberprüfung wegen des temporären Transfers von Bundesmitteln in die Bilanz des AMS, sondern bereits anlässlich der Verfassung des Bundesrechnungsabschlusses für das Jahr 2015 als intransparent kritisiert (Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2015, Band 3, TZ 8), weil die geplante Auflösung der Arbeitsmarktrücklage im Bundeshaushalt nicht ersichtlich war und damit nicht den Grundsätzen der Budgetwahrheit und der Transparenz entsprach.

Daher wiederholte der RH seine Empfehlung an das BMASK, in Zusammenwirken mit dem BMF die Arbeitsmarktrücklage aus der Gebarung des AMS herauszulösen, damit der tatsächliche Bedarf des Personal- und Sachaufwands des AMS transparent und nachvollziehbar dargestellt werden kann. Ebenfalls hielt der RH an seiner Empfehlung fest, rasch auf Strukturmaßnahmen zur Effizienzsteigerung im Betrieb des AMS zu drängen und Überbrückungsfinanzierungen aus der Arbeitsmarktrücklage einzustellen.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Mittelverwendung für die aktive Arbeitsmarktpolitik

16.1

Das durch Bundesmittel finanzierte und vom AMS abgewickelte Förderbudget für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gliederte sich im Wesentlichen in die von der Bundesregierung beschlossenen arbeitsmarktpolitischen Programme (Sonderprogramme)¹⁸, in die Fördermittel für die Erfüllung der jährlichen arbeitsmarktpolitischen Ziele des AMS sowie in ein frei disponierbares Budget der Landesorganisationen bzw. regionalen Geschäftsstellen.

In den Jahren 2011 bis 2016 stellte sich die Mittelverwendung wie folgt dar:

Tabelle 8: Förderbudget für die aktive Arbeitsmarktpolitik des AMS in den Jahren 2011 bis 2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2011 bis 2016
	in Mio. EUR						in %
Sonderprogramme	324,35	311,92	263,31	286,20	451,91	631,82	95
arbeitsmarktpolitische Ziele des AMS	555,92	569,03	623,86	674,27	588,49	489,89	-12
freies Budget für die Landesorganisationen	80,40	100,15	122,83	81,19	89,91	135,47	69
Reservebudget ¹	21,94	–	33,45	40,00	13,40	–	–
genehmigtes Förderbudget	982,60	981,10	1.043,45	1.081,66	1.140,39	1.257,18	28
unterjährig erhöhtes Förderbudget²	986,26	1.010,00	1.085,03	1.181,85	1.142,39	1.267,18	25
	in %						
Anteil der Sonderprogramme am genehmigten Förderbudget	33	32	25	26	39	50	–

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Das Reservebudget verwaltete die Bundesgeschäftsstelle und verteilte diese finanziellen Mittel gegebenenfalls an die einzelnen Landesorganisationen (bspw. für Sonderprogramme), wobei im Jahr 2014 diese Mittel (40,00 Mio. EUR) ausschließlich für die Kurzarbeit und das Fachkräftestipendium reserviert waren.

² Die zusätzlichen finanziellen Mittel waren überwiegend für die Sonderprogramme genehmigt worden.

Quelle: AMS

Das genehmigte Förderbudget für die aktive Arbeitsmarktpolitik stieg in den Jahren 2011 bis 2016 von rd. 982,60 Mio. EUR auf rd. 1.257,18 Mio. EUR bzw. um rd. 28 % an. Die Budgetentwicklung zeigte in diesem Zeitraum eine zunehmende Schwerpunktsetzung der Bundesregierung durch die erhöhte Dotierung der Sonderprogramme. Deren Anteil wuchs in diesem Zeitraum von rund einem Drittel auf rund die Hälfte des Förderbudgets des AMS. Im Jahr 2016 steuerte das BMASK bereits rd. 631,82 Mio. EUR von rd. 1.257,18 Mio. EUR an arbeitsmarktpolitischen Fördermitteln, während diese im Jahr 2011 nur rd. 324,35 Mio. EUR von rd. 982,60 Mio. EUR betragen. Der Anteil der Landesorganisationen nahm im über-

¹⁸ Sonderprogramme (Mittel mit besonderer Zweckbindung) umfassten eine finanzielle Dotierung für bspw. Ausbildungsgarantie, Sonderprogramm „Frauen in Handwerk und Technik“, 50plus Eingliederungsbeihilfen, Sozialökonomische Betriebe und Kurzarbeit.

prüften Zeitraum von rd. 8 % auf 11 % zu. Im Jahr 2016 verfügten die Landesorganisationen über 135,47 Mio. EUR der arbeitsmarktpolitischen Fördermittel.

Die Sonderprogramme umfassten vermehrt Förderinstrumente, die einen Rückfluss von Sozialabgaben durch neu geschaffene Dienstverhältnisse (z.B. 50plus Eingliederungsbeihilfen) erzielten. Dadurch konnten sich Verbundeffekte, aber auch Zielkonflikte durch die Fördertätigkeit des AMS zur Erfüllung der ihm vom BMASK vorgegebenen arbeitsmarktpolitischen Ziele ergeben. Dies betraf z.B. die geplante Kundensegmentierung des AMS (siehe [TZ 28](#)), die ein differenziertes Betreuungsangebot je nach Arbeitsmarktchancen vorsah. Diesbezügliche Untersuchungen lagen nicht vor.

16.2 Der RH hielt positiv fest, dass im Rahmen der Sonderprogramme vermehrt arbeitsmarktpolitische Förderungen eingesetzt wurden, die bei erfolgreichem Einsatz einen Rückfluss von Sozialabgaben nach sich zogen. Allerdings gab der RH dabei kritisch zu bedenken, dass sich durch den vermehrten Einsatz der Sonderprogramme eine Parallelstruktur von arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen — die des BMASK und die des AMS — ergeben konnte. Kritisch bemerkte der RH ebenfalls die zunehmende Regionalisierung der Fördermittel, die zu einer zersplitterten, kaum mehr überschaubaren Förderpolitik des AMS beitrug.

Der RH empfahl dem BMASK, darauf hinzuwirken, dass die Gestaltung der arbeitsmarktpolitischen Förderungen auf operativer Ebene (Maßnahmenauswahl und –gestaltung) — im Sinne der unter [TZ 5](#) empfohlenen Straffung und Neuordnung des AMS — ausschließlich beim AMS konzentriert wird.

16.3 Das BMASK hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die vom RH zitierten Sonderprogramme auf Beschlüssen der Bundesregierung bzw. des Gesetzgebers basieren würden. Die Steuerung der Programmumsetzung erfolge durch den Vorstand des AMS auf der Grundlage von Beschlüssen und unter der Aufsicht des drittelparitätisch besetzten Verwaltungsrats. Das BMASK verwies weiters darauf, dass alle Fördermittel des AMS haushaltsrechtlich Bundesmittel und keine AMS-Mittel seien. Dieser normative Rahmen und der Umstand, dass das AMS ausschließlich Bundesmittel der UG 20 für die Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik einsetze, würden eine Parallelität von Fördermaßnahmen des AMS und des BMASK verhindern.

16.4 Der RH entgegnete dem BMASK, dass aus den Protokollen des Verwaltungsrats eine klare Trennung des Förderbudgets des AMS für die aktive Arbeitsmarktpolitik hervorging: in Mittel mit besonderer Zweckbindung bzw. Sonderprogramme, in Fördermittel für die Erfüllung der jährlichen arbeitsmarktpolitischen Ziele des AMS sowie in ein frei disponierbares Budget der Landesorganisationen bzw. regionalen Geschäftsstellen. Aus der Sicht des RH waren sämtliche Mittel Bundesmittel.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Weiters hielt der RH fest, dass der Strategiausschuss des Verwaltungsrats des AMS in der Sitzung vom 1. Februar 2017 unter dem Tagesordnungspunkt „Grundsatzüberlegungen zur Neugestaltung der arbeitsmarktpolitischen Zielsteuerung 2018“ die Überschneidung von Programmen der arbeitsmarktpolitischen Förderungen erörterte. Das BMASK wies in dieser Sitzung darauf hin, dass die zahlreichen Programme nicht ausschließlich von der Bundesregierung veranlasst worden seien, sondern oftmals von den Sozialpartnern kämen. Weiters habe das BMASK aus den Landesorganisationen vernommen, „dass diese Programmflut mit den budgetären Extratöpfen“ nicht mehr steuerbar sei.

Das AMS hielt in dieser Sitzung die zahlreichen Überschneidungen der Programme untereinander sowie auch auf der Zielebene fest. Ferner wies es auf das eingeschränkte Monitoring der Umsetzung dieser Programme hin und sah einen Rückschritt im Steuerungssystem im internationalen Vergleich. Ferner sei mit einem weiteren Anstieg des Budgetanteils dieser Programme bis auf 65 % bis 2019 zu rechnen.

Der RH empfahl daher dem BMASK neuerlich darauf hinzuwirken, dass die Gestaltung der arbeitsmarktpolitischen Förderungen auf operativer Ebene (Maßnahmenauswahl und –gestaltung) — im Sinne der unter **TZ 5** empfohlenen Straffung und Neuordnung des AMS — ausschließlich beim AMS konzentriert wird. Die dabei gleichfalls empfohlene Einführung von Leistungsvereinbarungen zwischen dem BMASK und dem AMS sollten zur Umsetzung der Zielsetzung des BMASK bzw. der Bundesregierung durch das AMS dienen.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Qualifikation der Arbeitslosen

17.1 Ausgehend von einem Qualifikationsprofil der Arbeitslosen entwickelte das AMS Qualifikationsmaßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Die folgende Tabelle zeigt den Zugang an offenen Stellen sowie die Verteilung der arbeitslos gemeldeten Personen nach ihrem jeweiligen höchsten Bildungsabschluss:

Tabelle 9: Arbeitslosigkeit und Zugang an offenen Stellen nach Bildungsabschluss

	1994	2011	2012	2013	2014	2015	Anteil an Gesamt im Jahr 2015	Veränderung 2011 bis 2015
	Anzahl						in %	
arbeitslos gemeldete Personen nach Bildungsabschluss¹	214.941	246.702	260.643	287.206	319.357	354.332	100	44
<i>davon</i>								
<i>Pflichtschule</i>	98.249	113.483	119.896	132.976	150.098	164.249	46	45
<i>Lehrausbildung</i>	83.565	83.879	88.619	97.650	105.388	115.401	33	38
<i>höhere Ausbildung</i>	33.127	49.340	52.128	56.580	63.871	74.682	21	65
Zugang an offenen Stellen²	256.167	416.568	408.285	401.462	397.611	420.451	100	1
<i>davon</i>								
<i>Pflichtschule</i>	159.046	180.882	170.740	160.506	150.131	158.031	38	-13
<i>Lehrausbildung</i>	80.039	189.276	184.931	188.904	190.689	199.992	48	6
<i>höhere Ausbildung</i>	14.226	46.410	52.614	52.052	56.791	62.428	15	35

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Jahresdurchschnitt

² offene Stellen, die dem AMS (ohne Lehrstellen) gemeldet wurden, d.h. gesamtes Auftragsvolumen des AMS

Quelle: AMS

Im Zeitraum 2011 bis 2015 war zahlenmäßig der größte Anstieg bei den Arbeitslosen mit nur Pflichtschulabschluss zu verzeichnen: von fast 51.000 arbeitslos gemeldeten Personen im Jahresdurchschnitt bzw. rd. 45 %. Zeitgleich nahmen aber die diesbezüglichen dem AMS zugegangenen offenen Stellen um rd. 22.900 bzw. rd. 13 % ab. Seit dem Jahr 2015 wurden erstmals weniger offene Stellen dem AMS gemeldet, als nicht qualifizierte Arbeitslose vorhanden waren. Dessen ungeachtet wies der Stellenmarkt vor allem im Bereich der höher Qualifizierten eine zunehmend schlechtere Entwicklung auf. Der Fehlbestand an offenen Stellen erhöhte sich von rd. 2.900 im Jahr 2011 auf rd. 12.300 im Jahr 2015.

17.2 Der RH hielt fest, dass das AMS im überprüften Zeitraum vor der Herausforderung stand, eine stark zunehmende Anzahl wenig qualifizierter Arbeitsloser bei gleichzeitig sinkender Anzahl an geeigneten offenen Stellen vermitteln zu müssen. Ebenfalls wies

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

der RH auf das wachsende Problem eines sich verschlechternden Arbeitsmarkts auch für höher qualifizierte Arbeitslose hin. Er gab zu bedenken, dass deren Steigerungsrate am größten war. Nach Ansicht des RH ergab sich dadurch eine weitere Herausforderung für das AMS hinsichtlich Qualifizierungsmaßnahmen zur Nachholung grundsätzlicher Ausbildungsdefizite sowie Maßnahmen für höher qualifizierte Arbeitslose.

Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Förderungen

18.1

(1) Die Arbeiterkammer Wien veröffentlichte im März 2013 eine Studie mit folgendem Titel: „Erzielen die Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich ihre beabsichtigte Wirkung?“. Darin wertete sie zehn zentrale Evaluierungsstudien hinsichtlich der Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich aus.

Obwohl die einzelnen Evaluierungen in Bezug auf die arbeitsmarktpolitischen Instrumente nicht immer zu eindeutigen Ergebnissen kamen, ließen sich laut Studie gemeinsame Tendenzen ableiten. Insgesamt schien die Arbeitsmarktpolitik die Beschäftigungsentwicklung in Österreich nicht wesentlich zu beeinflussen. Dies hing einerseits mit der Größenordnung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung zusammen. Andererseits zeigten sich im Durchschnitt bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern von Fördermaßnahmen keine bedeutenden arbeitsmarktpolitischen Wirkungen im Vergleich zur nichtteilnehmenden Kontrollgruppe. Weiters war von einer erheblichen Effektheterogenität auszugehen, d.h. die Maßnahmen wirkten bei verschiedenen Gruppen unterschiedlich.

Ein Konsens hinsichtlich der Frage „Welche Programme wirken für wen und warum?“ schien sich nur in Ansätzen herauszukristallisieren. Beispielsweise führten Trainingsmaßnahmen zu leicht positiven Wirkungen, Lohnsubventionen und Gründungsbeihilfen sowie Beratung, Vermittlung und Unterstützung zeigten ebenfalls positive Effekte; Sozialökonomische Betriebe sowie Gemeinnützige Beschäftigungsprogramme konnten sogar zu negativen Wirkungen führen. Die Evaluierungsergebnisse ergaben häufig keinen systematischen Unterschied zwischen Männern und Frauen.

(2) Das AMS befasste sich seit dem Jahr 2013 verstärkt mit der Wirksamkeit seiner angebotenen arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen unter dem Begriff Fördereffektivität.¹⁹ Kernthema war vor allem die seit dem Jahr 2010 sinkende Schulungseffektivität.²⁰

Die Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführer diskutierten im Jänner 2013 eine repräsentative, interne Analyse über die sich verschlechternde Schulungseffektivität.

¹⁹ Das AMS maß die Fördereffektivität anhand des Anteils der Arbeitsaufnahmen innerhalb von drei Monaten nach einer Fördermaßnahme.

²⁰ Die Schulungseffektivität war der Anteil der Arbeitsaufnahmen innerhalb von drei Monaten nach der Schulung.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

vität der arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen.²¹ Sie vermuteten die Ursachen dafür u.a. in der Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, im Anteil der Early Intervention²² der jeweiligen regionalen Geschäftsstelle und im Anteil an Großprojekten je regionaler Geschäftsstelle. Die einzelnen Bundesländerergebnisse variierten dabei. Im Februar 2014 berichtete der Vorstand an den Verwaltungsrat über mehrere mit dem Jahr 2014 begonnene zentrale Projekte zur Verbesserung der Schulungseffektivität. Der Verwaltungsrat nahm dieses Projektbündel zustimmend zur Kenntnis.

Das Projektbündel enthielt mehrere Subprojekte, die sich u.a. mit der Anpassung der Zielarchitektur, der Optimierung von passgenaueren Schulungsangeboten und der Maßnahmenplanung sowie dem proaktiven Zugehen auf Unternehmen durch das Service für Arbeitskräfte gemeinsam mit dem Service für Unternehmen, um die Nachfrage der Unternehmen verstärkt zu berücksichtigen, befassten. Der Projektzeitraum (inkl. Subprojekte) war letztlich von Mai 2014 bis Juni 2017 geplant.

(3) In der Strategieklausur der Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführer im Februar 2015 und in der Strategieklausur des Verwaltungsrats des AMS im April 2015 wurde die aus Sicht dieser Gremien nach wie vor nicht zufriedenstellende Fördereffektivität der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie die laufend rückläufige Arbeitsaufnahmerate nach einer Schulung erneut diskutiert, ohne dabei konkrete Maßnahmen festzulegen. Beide Kenngrößen entwickelten sich laut AMS von 2008 bis 2014 wie folgt:

²¹ In diese Analyse wurden 1.500 arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit 90.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die im Zeitraum vom 1. Jänner 2011 bis 30. September 2012 aus Bildungsmaßnahmen ausgetreten sind, einbezogen.

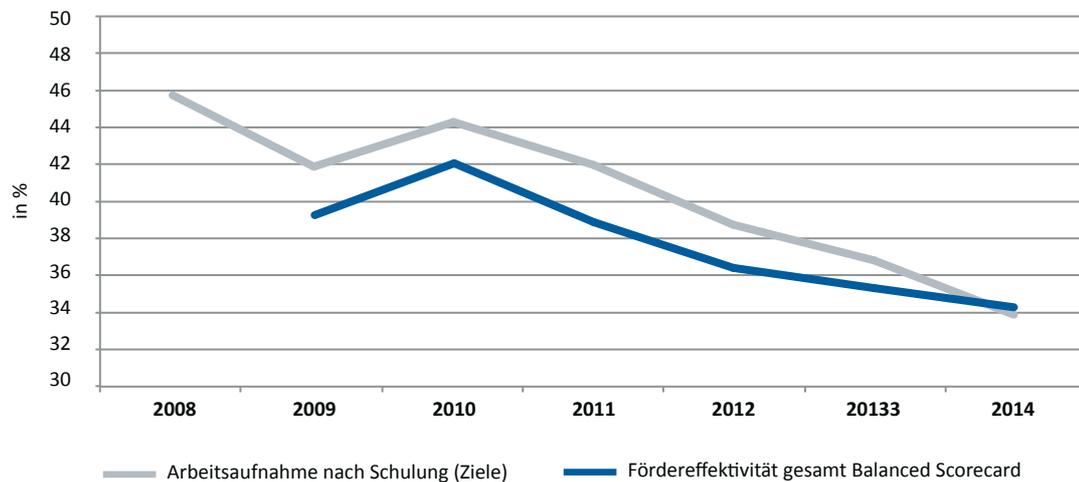
²² möglichst früher Einsatz von Fördermaßnahmen, um eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit zu vermeiden

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Abbildung 4: Fördereffektivität der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im AMS in den Jahren 2008 bis 2014



Quellen: AMS, RH

Demnach nahm seit dem Jahr 2010 die Fördereffektivität sämtlicher Fördermaßnahmen stetig ab und fiel von rd. 44,4 % im Jahr 2011 auf rd. 33,7 % im Jahr 2014. Gleichzeitig sank auch die Schulungseffektivität (Arbeitsaufnahmeraten nach einer Schulung) von rd. 42,2 % auf rd. 34,1 %. Erstmals im Jahr 2014 lag die Arbeitsaufnahmerate nach einer Schulung unter der Fördereffektivität aller arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen.

(4) Angesichts der zunehmenden Anzahl schwer zu vermittelnder Personen überlegte das AMS seit 2015 auch, die Arbeitssuchenden nach den jeweiligen Arbeitsmarktintegrationschancen zu segmentieren (siehe **TZ 28**). Spezielle Fördermaßnahmen durch externe Einrichtungen sollten Kundinnen und Kunden mit niedrigen Integrationschancen²³ einer zielgerichteten Betreuung zuführen und den Betrieb des AMS entlasten. Das Angebot an Leistungen für dieses Segment sollte vorwiegend die Stabilisierung der sozialen und ökonomischen Lebensumstände sowie die Vermittlung grundsätzlicher Kenntnisse (z.B. Pflicht- und Lehrabschlüsse) umfassen.²⁴ Aufgrund der gegebenenfalls zu ändernden Förderzielsetzungen wären laut BMASK aber auch die Indikatoren zur Messung der Fördereffektivität hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit zu prüfen. Der Prozess zur allfälligen neuen Schwerpunktsetzung im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Förderungen war im Herbst 2016 noch nicht abgeschlossen, ebenso lagen keine Kostenschätzungen dazu vor.

²³ Untersuchungen des AMS zufolge waren Ende 2014 rd. 119.000 Geschäftsfälle diesem Segment zuzuordnen.

²⁴ Dazu zählten u.a. Schuldnerberatung, Arbeitstraining, Casemanagement.

18.2

Der RH hielt die auch vom Verwaltungsrat des AMS festgestellte, seit dem Jahr 2010 nicht zufriedenstellende Effektivität von arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen des AMS, die von einem seit Jahren andauernden Diskussionsprozess begleitet wurden, kritisch fest. Ferner vermisste der RH geeignete, im Rahmen der Budgetvorgaben bis 2019 finanzierbare Konzepte zur künftigen Betreuung der Personen mit niedrigen Integrationschancen.

Der RH empfahl dem AMS, den Prozess zur Verbesserung der Schulungseffektivität angesichts der nach wie vor bestehenden Arbeitsmarktprobleme (siehe **TZ 2**) wesentlich zu beschleunigen. Dabei sollte das Service für Arbeitskräfte gemeinsam mit dem Service für Unternehmen vermehrt auf Unternehmen zugehen und bedarfsgerechte Schulungsmaßnahmen entwickeln.

18.3

Laut Stellungnahme des AMS sei die Schulungseffektivität von der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts abhängig.

Mit dem Projekt „Optimierung des Schulungseinsatzes im Hinblick auf KundInnen-Nutzen, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit“ sei im AMS im April 2014 ein österreichweites Projekt gestartet worden, das folgende Meta-Ziele verfolge:

- Abflachung des Rückgangs des Erfolgs der Schulungseffektivität sowie
- Verbesserung der Kundenzufriedenheit mit Schulungen.

Im Rahmen von vier Subprojekten würden laut Stellungnahme des AMS Überprüfungen der Zielarchitektur ebenso vorgenommen, wie Maßnahmen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an den regionalen Geschäftsstellen geplant und durchgeführt sowie zahlreiche Änderungen implementiert bzw. bestehende erfolgreiche Vorgehensweisen normiert.

Als Ergebnis habe das Management des AMS die österreichweite Umsetzung von Good-Practice-Vorgangsweisen vereinbart und der Verwaltungsrat des AMS habe diesbezügliche Richtliniennormierungen beschlossen. Der Schlussbericht werde voraussichtlich im Juli 2017 vorliegen.

Im Rahmen der Entwicklung einer neuen AMS-Strategie in der Arbeitsmarktpolitik — insbesondere auch im Hinblick auf die Verbesserung der Fördereffektivität — werde neben der Neukonzeption der Segmentierungsstrategie (des Services für Arbeitskräfte) für das Service für Unternehmen eine proaktive Unternehmensbetreuung mit Qualifizierungs- und Einarbeitungsprogrammen nach dem Bedarf der Unternehmen konzipiert werden.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

- 18.4** Der RH nahm die vermehrten Aktivitäten des AMS zur Verbesserung der Fördereffektivität positiv zur Kenntnis. Allerdings verwies der RH auf den in **TZ 3** kritisierten schleppenden Strategieprozess im AMS als Basis für die weitere Umsetzung.

Schulungsträger und wirtschaftliche Beherrschungsverhältnisse

- 19.1** (1) Die Landesorganisationen des AMS beauftragten gemäß § 16 AMSG jährlich zahlreiche institutionelle Rechtsträger mit der Durchführung von Fördermaßnahmen (Trägerförderungen) der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Arbeitslose, bspw. Qualifizierungsmaßnahmen, Unterstützungsangebote, Beschäftigungsförderungen. Das AMS übte dabei bundesweit eine beachtliche Marktmacht aus. Allein die per Ende Mai 2015 genehmigten Vorhaben (Schulungsbudget) mit einem Finanzierungsvolumen von 1,00 Mio. EUR bis 7,50 Mio. EUR und einem Planungshorizont bis 2017 für diese Rechtsträger machten knapp 1,4 Mrd. EUR aus. In Summe fielen darunter mehr als 150 Rechtsträger.

Das AMS beherrschte über seine Landesorganisationen zudem einige dieser Rechtsträger über einen zwischengeschalteten Verein, weil das AMS die Vereinsorgane maßgeblich bestimmen konnte. Weiters wurden diese über einen Verein gesteuerten Institutionen in erster Linie von den jeweiligen Landesorganisationen des AMS überwiegend allein beauftragt und kamen dadurch in den Genuss von Fördermitteln des AMS bzw. waren von diesen wirtschaftlich abhängig.

Beispiel dafür war das vom RH im Jahr 2013 überprüfte und über das AMS Steiermark beherrschte Schulungszentrum Fohnsdorf (siehe Reihe Bund 2014/10). Einige der bedeutendsten mit der Abwicklung von Fördermaßnahmen beauftragten Rechtsträger standen wiederum im Naheverhältnis bzw. befanden sich im Eigentum der Sozialpartner.

(2) Die Trägerförderungen wurden mit der Begründung der regionalen Förderzuständigkeit nicht bundesweit durch die Bundesgeschäftsstelle, sondern von den einzelnen Landesorganisationen des AMS überwacht. Im Verwaltungsübereinkommen vom März 2014 wurde der Vorstand des AMS zur Erstellung einer jährlichen Liste aller (Förder-)Vorhaben zwischen 1,00 Mio. EUR und 7,50 Mio. EUR verpflichtet, um unzulässige Mehrfachförderungen zu verhindern. Der Vorstand des AMS wies in der Förderausschusssitzung vom 11. Juni 2015 darauf hin, dass die im Mai 2015 erstmalig vorliegende Liste einen äußerst beschränkten Informationsgehalt aufwies und dass zusätzliche Detailerhebungen notwendig wären. Eine weitere Behandlung im Förderausschuss des AMS wurde deshalb zurückgestellt. Bei Großprojekten (ab 7,50 Mio. EUR Projektkosten) war vom BMASK das Einvernehmen mit dem BMF herzustellen. Über diese bestand daher eine detaillierte Information in der Bundesorganisation des AMS.

In dem für das Jahr 2013 erstmals vom AMS erstellten Corporate Governance Bericht war ebenfalls kein Gesamtüberblick über alle geförderten Großprojekte bzw. über die de facto vom AMS beherrschten Fördernehmer enthalten. Die Geschäftsberichte des AMS enthielten lediglich Informationen über die Art der finanzierten Fördermaßnahmen sowie über die Personen, die daran teilgenommen hatten. Über die beauftragten Rechtsträger bzw. über deren gefördertes Auftragsvolumen sowie über das Rechtsverhältnis zu diesen gab das AMS keine Auskunft.

19.2 Der RH kritisierte die intransparente Darstellung und regional zersplitterte Überwachung der umfangreichen Trägerförderung durch das AMS. Der RH verwies dabei auf den Aspekt der Korruptionsvermeidung sowie auf die fehlende Information über die Verwendung von öffentlichen Mitteln angesichts des hohen finanziellen Umfangs der jährlich vergebenen Mittel. Ferner kritisierte der RH, dass das AMS kein zentrales Controlling der Förderungen auf Bundesebene eingerichtet hatte und dass ein Gesamtüberblick über diese Förderungen fehlte.

Der RH empfahl dem AMS, im Sinne einer transparenten Offenlegung der Verwendung von öffentlichen Mitteln sowie der Korruptionsprävention die Trägerförderungen als Teil seines Geschäftsberichts zu veröffentlichen. Weiters empfahl er dem AMS, ein bundesweites, zentrales Controlling der Trägerförderungen einzuführen.

19.3 Laut Stellungnahme des AMS verfüge es über einen Gesamtüberblick über alle Trägerförderungen und könne jederzeit auf Wunsch eine Auswertung über die Trägerförderungen erstellen. Es gebe somit ein aussagekräftiges Berichtswesen mit diversen Kennzahlen.

Die Steuerungshoheit liege aufgrund der föderalistischen Struktur des AMS bei den Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführern. Von der Veröffentlichung aller Verträge mit Maßnahmenträgern nehme das AMS im Geschäftsbericht aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken Abstand. Einer Darstellung der „Inhouse“-Verträge mit Einrichtungen des Bundes (Schulungszentren) stimme das AMS zu.

19.4 Der RH stimmte dem AMS insoweit zu, als die Trägerförderungen im AMS datenmäßig vollständig erfasst waren. Allerdings lag im Geschäftsbericht 2016 des AMS nach wie vor keine Gesamtübersicht über die Trägerförderungen vor. Eine Veröffentlichung der detaillierten Vertragsdaten hatte der RH nicht empfohlen, sondern die Veröffentlichung des Förderempfängers, des Fördergegenstands, der Fördersumme sowie allfälliger rechtlicher Naheverhältnisse zum AMS (z.B. Inhouse Vergabe) sollten Gegenstand der Veröffentlichung sein.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das AMS im Sinne einer transparenten Offenlegung der Verwendung von öffentlichen Mittel sowie der Korruptionsprävention die Trägerförderungen als Teil seines Geschäftsberichts zu veröffentlichen.

Eigener Wirkungsbereich des AMS

Verwaltungskosten

20.1

(1) Das AMS bestritt die Personal- und Sachausgaben (Verwaltungskosten) für die ihm zur Vollziehung übertragenen Bundesgesetze in eigenem Namen und auf eigene Rechnung. Dabei galten gemäß § 31 AMSG die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit unter bestmöglicher Erreichung der Zielsetzungen gemäß § 29 AMSG bei der Verwendung der eingesetzten finanziellen Mittel. Gemäß § 41 AMSG hatte der Bund die finanziellen Mittel für Personal- und Sachausgaben des AMS für den Vollzug der ihm übertragenen Gesetze zur Verfügung zu stellen.

Die Verwaltungskosten wurden aus dem Verwaltungskostenersatz des BMASK, gegebenenfalls aus der Arbeitsmarktrücklage sowie sonstigen Einnahmen des AMS (z.B. Drittschuldnerkostenersatz, Zinsen) finanziert.

Die gesamten Kosten (inkl. Personalkosten für Beamtinnen und Beamte) für den operativen Betrieb des AMS entwickelten sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 10: Gesamtkosten des AMS in den Jahren 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR					in %
Investitionen	12,98	12,15	11,50	13,08	23,24	79
Personalkosten	234,93	241,64	259,92	277,86	296,82	26
Sachkosten	142,27	144,16	112,27	111,68	107,90	-24
Summe Verwaltungskosten	391,66	399,58	385,52	404,52	429,94	10
Verwaltungskostenersatz des BMASK	390,87	385,17	385,17	395,00	405,00	4
Fehlbetrag	0,79	14,41	0,35	9,52	24,94	3.057
Personalkosten für Beamtinnen und Beamte	53,84	55,92	54,51	53,73	53,34	1

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: AMS

(2) Die Personalkosten waren für das AMS im überprüften Zeitraum mit einem Anteil von deutlich mehr als der Hälfte die bedeutendste Kostenposition. Sie stiegen im überprüften Zeitraum von rd. 234,93 Mio. EUR auf rd. 296,82 Mio. EUR um rd. 26 % stark an.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Das AMS beschäftigte bedingt durch die Ausgliederung noch rd. 760 Beamtinnen und Beamte im Jahr 2015. Die Personalkosten für diese wurden nicht über den Verwaltungskostenersatz des BMASK bedeckt, sondern direkt durch das BMASK (Ämter des AMS in der UG 20). Die Personalkosten für diese Beamtinnen und Beamte stiegen nur geringfügig und betrugen im überprüften Zeitraum durchschnittlich rd. 53 Mio. EUR pro Jahr. Allerdings erhöhten sie wirtschaftlich gesehen die gesamten Betriebskosten des AMS, ohne dass dies direkt erkennbar war. Eine Refundierung der Personalkosten der Beamtinnen und Beamte durch das AMS an den Bund hätte eine sofortige Steigerung der Personalkosten des AMS um rd. 18 % bzw. um rd. 10 % der gesamten Verwaltungskosten des AMS zur Folge.

Weiters besetzte das AMS frei werdende Beamtenstellen laufend nach und musste dadurch diese Kosten nun selbst übernehmen, wodurch die Personalkosten eine zusätzliche Steigerung erfuhren bzw. diese nach und nach im Jahresabschluss des AMS sichtbar wurden.²⁵

(3) Die stärkste Zunahme war im überprüften Zeitraum im Bereich der Investitionen mit rd. 79 % zu verzeichnen. Diese wiesen jedoch mit einem jährlichen Volumen von rd. 12,98 Mio. EUR bis maximal 23,24 Mio. EUR eine verhältnismäßig untergeordnete Bedeutung an den Gesamtkosten auf. Einsparungen erzielte das AMS im Bereich der Sachkosten mit rd. 34,37 Mio. EUR; diese sanken im überprüften Zeitraum von rd. 142,27 Mio. EUR auf rd. 107,90 Mio. EUR bzw. um rd. 24 %. In Summe konnte dadurch das AMS die Zunahme der gesamten Betriebskosten im Zeitraum von 2011 bis 2015 von rd. 392 Mio. EUR auf rd. 430 Mio. EUR bzw. um rd. 10 % geringer halten.

Trotz der Zunahme der Verwaltungskosten um rd. 10 % stieg im Zeitraum von 2011 bis 2015 der Verwaltungskostenersatz durch das BMASK von rd. 390,87 Mio. EUR auf rd. 405,00 Mio. EUR bzw. um rd. 4 % an. Den Fehlbetrag zwischen der Summe der Verwaltungskosten und dem Verwaltungskostenersatz vonseiten des BMASK finanzierte das AMS bis zum Jahr 2014 aus der Auflösung seiner freien Rücklagen bzw. den sonstigen Einnahmen. Im Jahr 2015 erfolgte zudem eine Auflösung der Arbeitsmarktrücklage zugunsten der Finanzierung des Betriebs des AMS in der Höhe von rd. 11,37 Mio. EUR (siehe [TZ 15](#)).

Bisherige Einsparungsmaßnahmen, durch die das AMS versuchte, die sich verschlechternden finanziellen Rahmenbedingungen zu bewältigen, beschränkten sich daher im Wesentlichen auf Kürzungen im Sachaufwand (Verschiebung von Bauvorhaben und Streichen von Beratungsleistungen). Tieferegehende Kostensenkungen durch Strukturanpassungen fehlten bislang im AMS bzw. wurden auch nicht angedacht.

²⁵ Im Jahr 2015 waren rd. 84 % bzw. rd. 620 Beamtinnen und Beamte über 50 Jahre.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

(4) Die Kostenzuordnung zu den jeweiligen Organisationsebenen des AMS war aufgrund des geringen Ausbaustands der Kostenrechnung (siehe **TZ 23**) nur mittels Näherungsrechnung, die auf den durchschnittlichen Gesamtkosten je VZÄ (inkl. Sachaufwand und Investitionen) basierte, abzuschätzen. Die auf den einzelnen organisatorischen Ebenen des AMS anfallenden Kosten verteilten sich demnach wie folgt:

Tabelle 11: Verteilung der Gesamtkosten auf die organisatorischen Ebenen des AMS in den Jahren 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR					in %
Gesamtkosten des AMS	391,66	399,58	385,52	404,52	429,94	10
<i>davon</i>						
<i>Bundesgeschäftsstelle</i>	13,40	13,69	13,67	14,42	15,07	12
<i>Landesgeschäftsstellen</i>	54,40	56,17	54,14	59,64	62,76	15
<i>regionale Geschäftsstellen</i>	323,86	329,74	317,71	330,46	352,11	8

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: AMS

Die gesamten Verwaltungskosten des AMS stiegen im Zeitraum von 2011 bis 2015 von rd. 391,66 Mio. EUR auf rd. 429,94 Mio. EUR bzw. um rd. 10 %. Hervorzuheben war der relativ geringe Kostenanstieg in den regionalen Geschäftsstellen gegenüber den beiden nicht operativ tätigen Ebenen, den Landesgeschäftsstellen und der Bundesgeschäftsstelle.

(5) Für die Jahre von 2016 bis 2019 war im Längerfristigen Finanzplan des AMS eine Fortsetzung der dynamischen Steigerung der Kosten des AMS vorgesehen:

Tabelle 12: Ausgaben gemäß dem Längerfristigen Finanzplan des AMS bis zum Jahr 2019

	2016 ¹	2017 ¹	2018 ¹	2019 ¹	Veränderung 2016 bis 2019
	in Mio. EUR				in %
Investitionen	33,05	50,37	42,55	38,36	16
Personalkosten	302,60	345,49	364,80	371,51	23
Sachkosten	124,05	133,20	132,78	136,51	10
Summe Verwaltungskosten	459,70	529,06	540,12	546,38	19
Verwaltungskostenersatz des BMASK	439,61	469,61	471,61	496,61	13
Fehlbetrag	20,00	59,45	68,51	49,77	148
Personalkosten für Beamtinnen und Beamte	53,80	54,06	55,47	55,64	3

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Der Längerfristige Finanzplan war noch nicht vom Verwaltungsrat beschlossen (Stand November 2016).

Quelle: AMS

Im Zeitraum von 2016 bis 2018 durfte aufgrund des Finanzpakets vom Juni 2016 die Anzahl der Planstellen von rd. 5.231 auf 5.638 ansteigen. Im Jahr 2019 war eine Absenkung auf 5.538 Planstellen vorgesehen. Dennoch sollten die Personalkosten von rd. 302,60 Mio. EUR im Jahr 2016 bis zum Jahr 2019 auf rd. 371,51 Mio. EUR bzw. um rd. 23 % laufend zunehmen. Ferner sollten die in den Jahren 2011 bis 2015 bis auf rd. 107,90 Mio. EUR stark gekürzten Sachkosten von rd. 124,05 Mio. EUR im Jahr 2016 auf rd. 136,51 Mio. EUR im Jahr 2019 bzw. um 10 % wieder ansteigen. Dies hatte zur Folge, dass selbst eine deutliche Anhebung des Verwaltungskostenersatzes durch das BMASK von rd. 439,61 Mio. EUR auf rd. 496,61 Mio. EUR bzw. 13 % nicht ausreichen würde, um eine weitere Auflösung der Arbeitsmarktrücklage in Höhe von rd. 180,22 Mio. EUR zur Deckung des finanziellen Fehlbetrags bei der Finanzierung der Verwaltungskosten des AMS zwischen 2016 und 2019 zu verhindern.

20.2

Der RH hielt kritisch fest, dass das AMS bislang den Verwaltungskostenanstieg — verursacht durch den dynamischen Zuwachs an Personalkosten — nur kurzfristig durch Einsparungen bei den Sachkosten verlangsamen konnte. Die Aufstockungen des Personals in den Jahren 2016 bis 2018 werden diesen Kostendruck im AMS noch verschärfen. Der RH machte zudem kritisch darauf aufmerksam, dass durch die Übernahme der Kosten für die Beamtinnen und Beamten durch das BMASK die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung des AMS verzerrt und intransparent war. Kritisch sah der RH angesichts der zu erwartenden starken Kostensteigerungen bis zum Jahr 2019, dass Maßnahmen zur nachhaltigen Eindämmung der Personalkosten nicht zu erkennen waren und die Mehrkosten nur durch Mehrzuwendungen an das AMS bewältigt werden sollen. Dies stand nach Ansicht des RH einer Effizienzsteigerung des AMS entgegen.

Der RH empfahl dem BMASK, im Verwaltungsrat des AMS rasch auf nachhaltige Kostensenkungen bei der Betriebsführung des AMS hinzuwirken, wobei die diversen strategisch relevanten Projekte des AMS (siehe **TZ 27** bis **TZ 31**) vielfältige positive Ansatzpunkte bieten könnten.

Dem AMS empfahl der RH, ein nachhaltiges Kostensenkungsprogramm für die Betriebsführung auszuarbeiten und zu implementieren.

20.3

(1) Laut Stellungnahme des BMASK vermisste es eine nähere Definition bzw. Ansatzpunkte für eine nachhaltige Kostensenkung bei der Betriebsführung des AMS. Das BMASK verwies weiters auf die zunehmende Arbeitslosigkeit sowie auch auf die Übertragung zusätzlicher Aufgaben im überprüften Zeitraum (so etwa in Zusammenhang mit der 2010 erfolgten Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung oder dem Sozialrechtsänderungsgesetz 2012), die zur Gewährleistung eines adäquaten Betreuungsverhältnisses zusätzliche Personalressourcen notwendig gemacht hätten. Aus der Sicht des BMASK seien bereits Einsparungspotenziale durch die Senkung der Gesamtverwaltungskosten trotz erhöhtem Personaleinsatz erfolgt.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

(2) Laut Stellungnahme des AMS würden die Prozesse auf ihre Effizienz hin untersucht und die Kosten des AMS — so wirklich beeinflussbar — gesenkt werden. In den vergangenen Jahren seien trotz erhöhtem Personaleinsatz die Kosten je arbeitslos gemeldeter Person gesunken. Die Gesamtverwaltungskosten seien laut Stellungnahme des AMS in den Jahren 2011 bis 2016 trotz erhöhtem Personaleinsatz und verstärktem Investitionsvolumen von rd. 1.806 EUR auf rd. 1.396 EUR je arbeitslose Person bzw. um rd. 22 % stark gesunken. Weiters seien die Sachausgaben des AMS von 2011 bis 2016 von rd. 142,27 Mio. EUR auf rd. 111,79 Mio. EUR bzw. um etwa 21 % gesenkt worden.

20.4

(1) Der RH wiederholte gegenüber dem BMASK seine Feststellung, dass das AMS im Zeitraum von 2011 bis 2015 seine Verwaltungskosten von rd. 391,66 Mio. EUR auf rd. 429,94 Mio. EUR bzw. um rd. 10 % steigerte. Die vom BMASK angeführte Einsparung konnte daher nicht nachvollzogen werden. Hinsichtlich des Ausmaßes des Einsparungspotenzials verwies der RH neuerlich auf die zahlreichen Projekte des AMS, die sehr wohl das Potenzial zur Kosteneinsparung aufgrund ihrer organisatorischen und personellen Relevanz aufwiesen. Allerdings nutzte das AMS — wie in [TZ 14](#) kritisiert — die Möglichkeiten bislang nicht. Darüber hinaus ortete der RH in zahlreichen Bereichen des AMS Einsparungspotenziale. So erwartete der RH durch die Einführung bzw. den Ausbau geeigneter kaufmännischer Steuerungsinstrumente im AMS (siehe [TZ 23](#)) sowie die in [TZ 4](#) empfohlene Evaluierung seiner Aufbauorganisation in Verbindung mit der in [TZ 24](#) empfohlenen umfassenden Analyse der Prozesse und der Organisationsstrukturen des AMS die Identifizierung von weiteren Einsparungspotenzialen.

Der RH verblieb bei seiner Empfehlung an das BMASK, im Verwaltungsrat des AMS rasch auf nachhaltige Kostensenkungen bei der Betriebsführung des AMS hinzuwirken, wobei die diversen strategisch relevanten Projekte des AMS (siehe [TZ 27](#) bis [TZ 31](#)) vielfältige positive Ansatzpunkte bieten könnten.

(2) Der RH hielt dem AMS entgegen, dass die jährlichen Gesamtverwaltungskosten je arbeitsloser Person keine Information über die Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes des AMS lieferte, weil diese nur eine Verteilung der Kosten des AMS auf die jeweils arbeitslosen Personen ohne nähere Analyse der Kostenverursacher darstellten. Es würde sich — nach Argumentation des AMS — die paradoxe Situation ergeben, dass das AMS mit steigender Arbeitslosigkeit bei etwa gleichbleibenden Gesamtkosten automatisch wirtschaftlicher würde.

Dem AMS empfahl der RH neuerlich, ein nachhaltiges Kostensenkungsprogramm für die Betriebsführung auszuarbeiten und zu implementieren.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Jahresabschluss

21.1

(1) Gemäß § 45 AMSG erstellte das AMS jährlich einen Jahresabschluss über den eigenen Wirkungsbereich. Das AMS war nicht auf Gewinn gerichtet, allfällige Gewinne aufgrund des Jahresabschlusses waren einer Rücklage zuzuführen. Die Gebarung hatte nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Buchführung zu erfolgen. Der Jahresabschluss (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung) wurde von der Bundesministerin bzw. vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz genehmigt.

(2) Die Bilanz des AMS entwickelte sich in den Jahren 2011 bis 2015 wie folgt:

Tabelle 13: Bilanz des AMS in den Jahren 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR					in %
Forderungen an den Bund gemäß §§ 49 (1) und 15 (1) AMSG	75,21	78,67	84,55	94,16	103,02	37
Vorauszahlungen auf künftige Mittelverwendungen durch Auflösung der Arbeitsmarktrücklage gemäß § 51 AMSG	0,00	0,00	7,46	54,52	46,64	–
sonstige Forderungen, Vermögen und aktive Rechnungsabgrenzung	116,66	115,46	108,73	112,81	122,51	5
Kassenbestand	30,27	65,69	79,45	90,16	98,51	225
Summe Aktiva	222,14	259,81	280,19	351,65	370,68	67
Arbeitsmarktrücklage gemäß § 50 AMSG	31,07	60,71	78,94	140,75	150,41	384
sonstige Rücklagen	78,88	73,82	77,15	73,79	72,43	-8
Summe Eigenkapital	109,94	134,53	156,09	214,54	222,84	103
Rückstellungen	96,78	108,91	114,58	125,99	135,17	40
Verbindlichkeiten inkl. passiver Rechnungsabgrenzung	15,41	16,37	9,51	11,12	12,67	-18
Summe Passiva	222,14	259,81	280,19	351,65	370,68	67

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: AMS

Die Forderungen des AMS stiegen gegenüber dem Bund vom Jahr 2011 bis 2015 von rd. 75,21 Mio. EUR auf rd. 103,02 Mio. EUR bzw. um rd. 37 %. Diese setzten sich aus einer bilanziellen Kompensation der zu bildenden Rückstellung im Personalbereich (Sonderbewertungsrechte) sowie aus einer aktivierten Zahlung aus der im Folgejahr vorzunehmenden Auflösung der Arbeitsmarktrücklage zusammen. Im Folgejahr waren diese aktivierten Vorauszahlungen gegen die Mittel, die durch die Auflösung der Arbeitsmarktrücklage frei wurden, zu verrechnen. Ebenso erhöhte sich der Kassenbestand des AMS von rd. 30,27 Mio. EUR im Jahr 2011 auf rd. 98,51 Mio. EUR im Jahr 2015 bzw. um rd. 225 % aufgrund der vermehrt zufließenden öffentlichen Mittel laut Gewinn- und Verlustrechnung.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Die Arbeitsmarktrücklage stieg in den Jahren 2011 bis 2015 aufgrund der zusätzlichen finanziellen Mittel gemäß AMPFG von rd. 31,07 Mio. EUR auf rd. 150,41 Mio. EUR bzw. um rd. 384 % an. Die sonstigen Rücklagen umfassten die gebundene Kapitalrücklage von rd. 72,43 Mio. EUR im überprüften Zeitraum sowie die freien Rücklagen, die aber von untergeordneter Bedeutung waren und vom AMS im Jahr 2015 vollständig aufgelöst wurden. Die Rückstellungen des AMS beinhalteten im Wesentlichen Abfertigungsansprüche sowie sonstige Ansprüche aus den Dienstverhältnissen und erhöhten sich im überprüften Zeitraum von rd. 96,78 Mio. EUR auf rd. 135,17 Mio. EUR bzw. um rd. 40 %. Die Verbindlichkeiten und die passive Rechnungsabgrenzung spielten finanziell eine geringe Rolle und verringerten sich im überprüften Zeitraum in Summe um 18 %.

(3) Die Gewinn- und Verlustrechnung des AMS entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 14: Gewinn- und Verlustrechnung des AMS in den Jahren 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR					in %
Ausgabenersatz gemäß AMSG ¹	390,81	411,75	385,92	404,61	425,23	9
Mehreinnahmen gemäß AMPFG ²	3,98	33,91	72,99	135,83	146,17	3.575
sonstige betriebliche Erträge	11,82	19,74	13,07	10,79	9,86	-17
Personalaufwand	-242,12	-250,12	-259,69	-281,56	-299,52	24
sonstige Aufwendungen inkl. Abschreibungen und Steuern	-155,98	-179,52	-130,02	-132,29	-132,69	-15
Finanzierungen von Leistungen zur Erfüllung der Aufgaben gemäß § 29 AMSG	0,00	-11,19	-60,71	-78,94	-140,75	-
Jahresüberschuss	8,51	24,57	21,55	58,44	8,29	-3
Auflösung der Arbeitsmarktrücklage gemäß § 51 AMSG	0,00	11,19	60,71	78,94	140,75	-
Auflösung anderer Rücklagen	1,90	5,07	0,01	3,37	1,37	-28
Zuweisung Arbeitsmarktrücklage gemäß § 52 AMSG	-10,41	-40,82	-78,94	-140,75	-150,41	1.345
Zuweisung andere Rücklagen	0,00	0,00	-3,33	0,00	0,00	-
Bilanzgewinn	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-

Rundungsdifferenzen möglich

¹ § 41 (2) und § 49 (1) AMSG

² §§ 15, 2b, 17 und 16 AMPFG

Quelle: AMS

Die Aufwandsersätze des Bundes setzten sich aus dem Ausgabenersatz des BMASK (Verwaltungskostenersatz) für den Betrieb des AMS (nahezu der Verwaltungskostenersatz) und den zusätzlichen Einnahmen aus dem AMPFG zusammen. Der Ausgabenersatz des BMASK stieg von 2011 bis 2015 von rd. 390,81 Mio. EUR auf rd. 425,23 Mio. EUR bzw. um rd. 9 %. Die seit dem Jahr 2012 anfallenden Mehrein-

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

nahmen aufgrund der Novellierung des AMPFG wiesen im gleichen Zeitraum eine überproportionale Steigerung von rd. 3,98 Mio. EUR auf rd. 146,17 Mio. EUR auf. Die betrieblichen Erträge in Höhe von durchschnittlich rd. 13,06 Mio. EUR im überprüften Zeitraum betrafen überwiegend Strafeinnahmen aus Sozialmissbrauch und waren der Arbeitsmarktrücklage zuzuführen.

Der Personalaufwand stieg vom Jahr 2011 von rd. 242,12 Mio. EUR auf rd. 299,52 Mio. EUR im Jahr 2015 bzw. um rd. 24 %. Im Vergleich dazu sanken die sonstigen betrieblichen Aufwendungen inkl. Abschreibungen und Steuern im überprüften Zeitraum von rd. 155,98 Mio. EUR auf rd. 132,69 Mio. EUR bzw. um rd. 15 %.

Die jeweilige jährliche Zuweisung zur Arbeitsmarktrücklage erfolgte im überprüften Zeitraum jeweils im Vorjahr der vorgesehenen Auflösung. Im Ergebnis führte dies regelmäßig zu einer vollständigen Auflösung der im Vorjahr gebildeten Arbeitsmarktrücklage. Der Beitrag aus der Arbeitsmarktrücklage zur Finanzierung von arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen des AMS vervielfachte sich in den Jahren 2012 bis 2015 von rd. 11,19 Mio. EUR auf rd. 129,38 Mio. EUR. Im Jahr 2011 erfolgte keine Zuzahlung aus der Arbeitsmarktrücklage in die arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen. Weitere rd. 11,37 Mio. EUR wurden im Jahr 2015 zur Finanzierung des Betriebs des AMS aus der Arbeitsmarktrücklage aufgelöst.

21.2

Der RH hielt fest, dass der Jahresabschluss des AMS aufgrund der nicht dem Einfluss des AMS unterliegenden Ertragsquellen (Zuschüsse des BMASK, direkte Einnahmen aus dem AMPFG) wenig Aufschluss über die Wirtschaftlichkeit seiner Gebarung gab. Deshalb war die Verbesserung der Eigenkapitalausstattung und der Liquiditätssituation des AMS im überprüften Zeitraum kein Beleg für eine Verbesserung der Effizienz der Betriebsführung des AMS. Die starke Zunahme des Personalaufwands und der Rückstellungen im Personalbereich spiegelten dies wider. Weiters verzerrte nach Ansicht des RH die buchmäßige Erfassung und Verbuchung der Verwendung der Arbeitsmarktrücklage die Bilanz des AMS.

Der RH empfahl dem BMASK in diesem Zusammenhang neuerlich, die Arbeitsmarktrücklage aus der Gebarung des AMS herauszulösen (siehe TZ 15).

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Wirtschaftsprüfer

22.1 Seit 1999 beauftragte das AMS immer denselben Wirtschaftsprüfer mit der Prüfung des Jahresabschlusses; zuletzt im Jahr 2015 für weitere drei Jahre inkl. einer zweijährigen Verlängerungsoption für je ein weiteres Jahr. Die Bestellung erfolgte durch ein Auswahlverfahren nach einer Ausschreibung nach dem Bestbieterprinzip. Das AMS begründete die konkrete neuerliche Zuschlagserteilung mit den deutlich geringeren Kosten des zum Zug gekommenen Bieters.

22.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das AMS seit 17 Jahren immer denselben Wirtschaftsprüfer mit der Prüfung des Jahresabschlusses beauftragte. Im Einzelnen kritisierte der RH, dass bei der Auswahl des Wirtschaftsprüfers Überlegungen hinsichtlich der Unbefangenheit und eines möglichen routinemäßigen Vorgehens keine Rolle spielten.

Der RH empfahl dem AMS, zur Vermeidung eines routinemäßigen Vorgehens bei der Prüfung des Jahresabschlusses und zur Sicherung der Qualität bzw. der Verlässlichkeit der Abschlussprüfung den Wirtschaftsprüfer in regelmäßigen Zeitabständen, z.B. in einem fünfjährigen Turnus, neu zu bestellen und damit eine externe Rotation einzuführen.

22.3 Laut Stellungnahme des AMS vergebe es mangels anderslautender gesetzlicher Regelungen gemäß Bundesvergabegesetz den Auftrag zur Prüfung des Jahresabschlusses an den Wirtschaftsprüfer aufgrund einer Ausschreibung nach dem Bestbieterprinzip. Andernfalls müssten die gesetzlichen Vorgaben geändert werden, bspw. durch Überbindung des § 271a Abs. 1 Z 4 Unternehmensgesetzbuch auch auf das AMS.

22.4 Der RH entgegnete dem AMS, dass es die Abschlussprüfungen gemäß § 268 UGB beauftragte, wie wohl auch diese Bestimmung im Wege des AMSG nicht auf das AMS überbunden wurde. Darüber hinaus ist zu beachten, dass der Wirtschaftsprüfer im Rahmen der ihm übertragenen Prüftätigkeit das UGB — insbesondere auch den Ausschlussgrund aufgrund bereits sieben aufeinander erfolgter Prüfungen des Jahresabschlusses gemäß § 271a Abs. 1 Z 4 UGB — zu berücksichtigen hätte.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, den Wirtschaftsprüfer in regelmäßigen Zeitabständen, z.B. in einem fünfjährigen Turnus, neu zu bestellen und damit eine externe Rotation einzuführen.

Finanzcontrolling

23.1

(1) Die Ausgliederung des AMS im Jahr 1994 war u.a. vom Ziel einer Effizienzsteigerung seiner Leistungserbringung geleitet. Das AMS stellte im überprüften Zeitraum allerdings kaum Überlegungen über die Wirtschaftlichkeit seiner Leistungserbringung bzw. über den diesbezüglichen finanziellen Ressourceneinsatz an. Es berief sich dabei auf die vielfältigen unabdingbaren gesetzlichen Aufträge und den sachlich bestmöglichen Einsatz der politisch fixierten Mittel. Es sah dadurch keine unmittelbare Notwendigkeit für eine seiner Meinung nach zusätzliche Steuerung der Leistungserbringung über eine Kostenrechnung. Die Leistungserbringung bildete das AMS ausschließlich über die Finanzrechnung bzw. die dazugehörigen Nebenrechnungen, wie im Wesentlichen Personalbedarfsrechnung, Sachausgaben und Investitionen, finanziell ab. Der personelle Ressourceneinsatz pro Leistungseinheit war kein Thema.

Die Finanzordnung des AMS forderte die Implementierung einer Kostenarten- und einer Kostenstellenrechnung. Diese waren auch im IT-System des AMS vorgesehen. Aufgrund der vom AMS als gering eingeschätzten Notwendigkeit, kaufmännische Steuerungsinstrumente vermehrt einzusetzen, nutzte es diese kaum und ein Ausbau dieser Kostenrechnungsinstrumente zur Steuerung der betrieblichen Prozesse, z.B. durch eine Kostenträgerrechnung basierend auf einer internen Ressourcenerfassung bzw. -zuordnung samt zugehörigem operativen Controlling, unterblieb.

Die vom AMS als Controlling bezeichneten Prozesse beschränkten sich in der Regel auf die Ausgabenkontrolle. Impulse zur Steigerung der Effizienz der innerbetrieblichen Leistungserbringung konnten von diesen aufgrund der fehlenden Kostenrechnungsbasis nicht ausgehen.

(2) Das Rechnungswesen des AMS beschränkte sich daher weitgehend auf die Führung der Finanzbuchhaltung mit dem primären Fokus auf die haushaltsrechtlich geforderte Einhaltung der Verwaltungskosten. Deren Ausschöpfungsgrad wurde regelmäßig in den Sitzungen im Verwaltungsrat und in den Landesgeschäftsführertagungen behandelt.

Das AMS hatte jedoch kaum Kenntnis über die Kosten seiner Kernprozesse (Service für Arbeitskräfte, Service für Unternehmen und Informationsangebote) bzw. über die Kosten seiner Leistungen (z.B. Betreuungskosten von Arbeitslosen im Einzelnen oder von Unternehmen usw.). Ebenso war eine konkrete Kostenverantwortung der Prozess- bzw. Leistungsverantwortlichen nicht etabliert.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

(3) Folgende — während der örtlichen Gebarungsüberprüfung auf Betreiben des RH vom AMS erstellte — Näherungsrechnung anhand der durchschnittlichen Gesamtkosten je VZÄ (inkl. Sachaufwand und Investitionen) lieferte ein grobes Bild über den prozessbezogenen Einsatz der betrieblichen Ressourcen im AMS pro Jahr:

Tabelle 15: AMS-interne Näherungsrechnung der betrieblichen Kernprozesse

	2011	2012	2013	2014	2015 ¹	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR					in %
Kernprozess 1 Service für Arbeitskräfte	251,38	255,29	247,26	261,75	293,96	17
Kernprozess 2 Service für Unternehmen	54,74	56,80	53,62	53,73	59,15	8
Kernprozess 3 Informationen	2,19	2,42	2,30	2,33	2,61	19
sonstiges Management- und Support- prozesse ²	83,34	85,07	82,34	86,70	95,47	15
Summe Verwaltungskosten	391,66	399,58	385,52	404,52	451,20	15

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Hochrechnung per September 2015 mit den budgetierten Werten; die tatsächlichen Verwaltungskosten für das Jahr 2015 betragen rd. 429,94 Mio. EUR.

² im Wesentlichen das Personal in der Bundesgeschäftsstelle und den Landesgeschäftsstellen sowie das Führungspersonal in den regionalen Geschäftsstellen

Quelle: AMS

Die Näherungsrechnung des AMS zeigte, dass rd. 80 % seiner finanziellen Ressourcen auf die Kernprozesse 1 bis 3 und rd. 20 % auf Management- und Supportprozesse entfielen. Deutlich wurde dabei, dass der Kernprozess 1 die Kostenstruktur des AMS mit knapp zwei Drittel der Kosten finanziell dominierte. Für den Kernprozess 2 gab das AMS im Verhältnis dazu nur rd. 13 % seiner für den Betrieb zur Verfügung stehenden Mittel aus, wobei diese im überprüften Zeitraum mit rd. 8 % die geringste Steigerung aufwiesen.

23.2

Der RH hielt kritisch fest, dass das AMS im Bereich seiner kaufmännischen Steuerungsinstrumente bzw. deren Einsatzes erhebliche Mängel aufwies und dass es den Kostenstrukturen sowie der Kostenverantwortung kaum Augenmerk schenkte. Nach Ansicht des RH konnte dadurch ein wesentliches Ziel der Ausgliederung, die Leistungserbringung (u.a. über den Einsatz moderner betriebswirtschaftlicher Instrumente) effizienter zu gestalten, nicht gewährleistet werden; das AMS konnte aber auch nicht die Effizienz der Leistungserbringung beurteilen. Damit verfügte auch das BMASK als Aufsichtsbehörde über keine Beurteilungsgrundlagen zur effizienten Leistungserbringung des AMS.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Der RH empfahl dem AMS, gleichzeitig mit der unter **TZ 7** empfohlenen Einführung eines strategischen Controllingsystems ein damit korrespondierendes operatives Finanzcontrolling flächendeckend zu implementieren. Voraussetzung dafür wäre die Nutzung der bereits IT-mäßig vorhandenen Kostenrechnungsinstrumente und deren Ausbau u.a. zu einer Kostenträgerrechnung samt Vorausplanung mit einer entsprechenden Erfassung der sachlichen und persönlichen Ressourcen je Leistungseinheit.

23.3 Laut Stellungnahme des AMS manage es den Ressourceneinsatz mit der Personalbedarfsrechnung. Abgesehen davon stelle eine Bewertung des Personaleinsatzes mit Normkosten keinen erkennbaren Mehrwert für das AMS dar und werde nicht weiter verfolgt. Da das AMS nicht auf einem Preismarkt operiere, könne eine Kostenträgerrechnung auch nicht zur Preiskalkulation herangezogen werden.

23.4 Der RH hielt dem AMS entgegen, dass — wie bereits in **TZ 7** kritisiert — über den wirtschaftlichen Einsatz der ihm zur Verwendung übertragenen Mittel keinesfalls ausreichende Transparenz bestand.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, gleichzeitig mit der unter **TZ 7** empfohlenen Einführung eines strategischen Controllingsystems ein damit korrespondierendes operatives Finanzcontrolling flächendeckend zu implementieren.

Personalbedarf

24.1 (1) Der bundesweit höchstzulässige Personalstand des AMS wurde durch die jährliche Vorgabe der maximalen Anzahl an Planstellen in VZÄ vom BMASK fixiert. Die Anzahl der Planstellen entwickelte sich in den Jahren 2011 bis 2016 wie folgt:

Tabelle 16: Planstellen des AMS in den Jahren 2011 bis 2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2011 bis 2016
	in VZÄ ¹						in %
genehmigte Planstellen	4.872	4.816	4.902	5.077	5.231	5.348 ²	10
Beschäftigte	4.900	4.844	4.828	4.976	5.194	5.251	7

¹ Planstellen jeweils per 1. Jänner inkl. der Beamtinnen und Beamten

² Planstellenerhöhung ab Herbst 2016 um 100 VZÄ; ab 2017 weitere Erhöhung auf 5.638 VZÄ

Quelle: AMS

Während im Zeitraum von 2011 bis 2013 das AMS einen etwa konstanten Personalstand in Höhe von knapp 4.900 VZÄ aufwies, stieg dieser ab 2014 parallel zur sich rasch verschlechternden Lage auf dem Arbeitsmarkt auf 5.348 genehmigte Planstellen Ende 2016 (siehe **TZ 14**). Für das Jahr 2017 war eine weitere Erhöhung auf

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

5.638 VZÄ vorgesehen. Rund 80 % des Personals entfiel auf die regionalen Geschäftsstellen.

Die Personalerhöhungen erfolgten bis Anfang 2016 vor allem in den Landesgeschäftsstellen sowie in der Bundesgeschäftsstelle des AMS mit einer Zunahme von rd. 11 %; dieses Personal hatte keinen Kundenkontakt abzuwickeln. Die regionalen Geschäftsstellen weiteten ihren Personalstand um rd. 5 % aus. Die Personalerhöhungen waren nicht durch Untersuchungen der Prozesse und Abläufe im AMS in organisatorischer sowie wirtschaftlicher Hinsicht begleitet, sondern basierten ausschließlich auf den Ergebnissen der internen Personalbedarfsrechnung.

(2) Das AMS Österreich ermittelte den Bedarf an Planstellen sowie deren regionale Verteilung seit dem Jahr 2000 jährlich mittels einer eigens konzipierten Personalbedarfsrechnung.²⁶ Die letzte empirische Erhebung der Normarbeitszeiten datierte ins Jahr 2007. Diese entsprach nicht mehr den realen Anforderungen angesichts der stark steigenden Arbeitslosenzahlen und der zunehmend aufwendiger zu vermittelnden Arbeitslosen. Die Personalbedarfsrechnung des AMS ergab im überprüften Zeitraum aufgrund der arbeitsmarktbedingten steigenden Fallzahlen einen über die Vorgabe des BMASK hinausgehenden beachtlichen Personalmehrbedarf des AMS von bis zu etwa 20 % an Planstellen.

(3) Das AMS versuchte dem seiner Meinung nach bestehenden Personalmehrbedarf gegenüber der budgetär limitierten Planstellenanzahl pro Jahr durch mehrfache Kürzungen der Normarbeitszeiten der jeweiligen Arbeitsprozesse (bspw. Beratungsdauer, Intervalle für einen erneuten persönlich wahrzunehmenden Termin in der regionalen Geschäftsstelle) entgegenzuwirken, ohne — wie erwähnt — die Prozesse zu untersuchen bzw. zu bewerten. Dabei nahm das AMS eine Kürzung von wesentlichen Prozessen auf wenige Minuten in Kauf; bspw. wurde die Beratungszeit der Arbeitslosen für die Stellenvermittlung auf etwa 20 Minuten pro Monat reduziert. Mit der ab Ende 2016 sukzessive wirksam werdenden Personalerhöhung konnte lediglich das Betreuungsniveau von 2015 aufrechterhalten werden.

24.2

Der RH wies kritisch auf die seit 2014 andauernde Erhöhung des Personalstands im AMS hin, ohne eine Organisations- und Prozessanalyse in Angriff zu nehmen. Nach Ansicht des RH wurden dadurch dringend notwendige Organisationsanpassungen im AMS aufgeschoben. Ebenso kritisierte der RH, dass das AMS weiterhin seine strukturbewahrende Personalbedarfsrechnung einsetzte. Der RH hielt weiters kri-

²⁶ Basis für die Berechnung des bundesweiten Personalbedarfs durch das AMS waren die vorjährigen Fallzahlen (bspw. Anzahl der Arbeitslosen, Anzahl der Leistungsanträge) multipliziert mit der intern definierten Normarbeitszeit der Prozesse (mit Arbeitszeit bewertete Prozessschritte) geteilt durch die durchschnittlichen Leistungsstunden einer Mitarbeiterin bzw. eines Mitarbeiters pro Jahr. Die je regionaler Geschäftsstelle vorhandenen Fallzahlen ergaben deren Planstellenbedarf. Eine darauf abgestimmte Quote ergab die Planstellenanzahl der jeweiligen Landesgeschäftsstellen.

tisch fest, dass das AMS den Personalstand in der Bundesgeschäftsstelle und den Landesgeschäftsstellen im Verhältnis zu den im unmittelbaren Kundenkontakt stehenden regionalen Geschäftsstellen deutlich stärker erhöhte.

Der RH empfahl dem AMS, den Personalbedarf sowie seine Organisation und seine Prozesse nachhaltig nach wirtschaftlichen Kriterien auszurichten. Als erster Schritt wäre in Zusammenwirken mit der bereits in **TZ 4** empfohlenen Evaluierung der Aufbauorganisation des AMS dazu eine umfassende Analyse der Prozesse und der Organisationsstrukturen des AMS einzuleiten, u.a. mit dem Ziel, unter Wirtschaftlichkeitskriterien angemessene Betreuungszeiten zu erreichen.

24.3

Laut Stellungnahme des AMS sehe es seine Aufgabe in der gerechten, gleichmäßigen Dienstleistungsbereitstellung in den Regionen und diese Bereitstellung könne sich nicht primär an wirtschaftlichen Kriterien orientieren. Eine primär wirtschaftliche Ausrichtung der räumlichen Organisation der regionalen Geschäftsstellen könnte die Bereitstellung eines einheitlichen Dienstleistungsniveaus für die Kundinnen und Kunden des AMS gefährden, z.B. aufgrund des unterschiedlichen Lohnniveaus der Beschäftigten des AMS und der unterschiedlichen Immobilienkosten je nach Region.

Das AMS führte in seiner Stellungnahme aber aus, dass im Jahr 2017 die bereits 2016 begonnene Überarbeitung seiner Prozessbeschreibung abgeschlossen werde und in der Folge die wichtigsten Prozesse einem systematischen Review unterzogen werden sollen.

Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit berücksichtige das AMS laut seiner Stellungnahme darüber hinaus selbstverständlich in allen großen Veränderungsprojekten und Weiterentwicklungsvorhaben, so auch im Projekt „Veränderungsbegleitung Jobplattform“ (siehe **TZ 27**) sowie im Vorhaben „Organisation Neu“ (siehe **TZ 31**). Bei beiden Projekten bzw. Vorhaben würden einerseits die Überprüfung und mögliche Adaptierung der Prozesse und Abläufe, andererseits die Überprüfung und mögliche Adaptierung der Organisationsstrukturen eine zentrale Rolle spielen.

24.4

Der RH begrüßte die vom AMS begonnene Prozessbeschreibung und den angekündigten systematischen Review der Prozesse. Der RH verwies auf seine Gegenäußerung in **TZ 14**, wonach das AMS bei der Projektabwicklung neben der Zweckmäßigkeit gleichrangig auf die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Bedacht zu nehmen hatte. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, nach der Evaluierung der Aufbauorganisation und der umfassenden Analyse der Prozesse und der Organisationsstrukturen, den Personalbedarf sowie seine Organisation und seine Prozesse nachhaltig nach wirtschaftlichen Kriterien auszurichten.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Projektmanagement

Projektsteuerung

25.1 Das AMS wickelte im überprüften Zeitraum rd. 150 interne Projekte auf den verschiedensten Organisationsebenen ab. Die Abwicklung von Projekten im AMS wurde durch eine Dienstanweisung auf Bundesebene sowie unterschiedliche Richtlinien auf Landesebene geregelt. Eine darüber hinausgehende bundesweite Gesamtverantwortung für die Abwicklung der Projekte nach einheitlichen Vorgaben war auf organisatorischer Ebene nicht etabliert.

Das AMS verfügte aber über eine bundesweite Projektdatenbank (Prodok) zur zentralen Erfassung von Projektdokumenten. Die Wartung der einzelnen Projektdaten lag im Ermessen der jeweiligen Projektleiterin bzw. des jeweiligen Projektleiters. Bundesweit gültige Vorgaben zur einheitlichen Befüllung der Prodok mit den Projektdaten existierten nicht. Der Datenstand war eine Ansammlung von Unterlagen; dementsprechend uneinheitlich und untereinander kaum vergleichbar waren die erfassten Projektdaten.

Das AMS definierte bundesweit keine standardisierten Projektmanagementinstrumente, wie bspw. eine Priorisierung der Projekte, Zeitpläne, Meilensteine oder Soll-/Ist-Vergleiche hinsichtlich der geplanten und verbrauchten Ressourcen. Aufgrund der fehlenden, bundesweit einheitlichen Erfassung und Steuerung der einzelnen Projekte konnten keine verlässlichen Aussagen über eine bundesweite Bedeutung der regionalen Projekte getroffen werden. Dies betraf u.a. die in **TZ 31** erörterten, strategisch bedeutsamen Organisationsprojekte AIV-Center und Umorganisation Laxenburgerstrasse.

Finanzielle Projektziele hatten abgesehen von der Überwachung der budgetierten Ausgaben meist keine Bedeutung, so waren u.a. allfällige stranded costs unbekannt. Die Kostenrechnung des AMS konnte nur die externen Ausgaben für Projekte aus der Finanzbuchhaltung, nicht aber die internen Kosten bzw. den Ressourceneinsatz ermitteln (siehe **TZ 23**). Dadurch fehlte eine vollständige, jährliche Projektkostenübersicht und dadurch war auch kein Projektcontrolling möglich.

25.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das AMS kein umfassendes bundesweites Projektmanagement eingerichtet hatte. Die vorliegenden zersplitterten Anweisungen und Richtlinien waren nicht auf eine einheitliche und effiziente Projektabwicklung gerichtet.

Dadurch ließ sich nach Ansicht des RH die strategische Bedeutung sowie die sachliche und zeitliche Zielerreichung der zahlreichen Projekte, die das AMS im überprüften Zeitraum durchgeführt hatte, in einem Gesamtüberblick kaum beurteilen. Weiters hob der RH die aus der fehlenden Kostenrechnung bzw. dem fehlenden

Finanzcontrolling resultierenden Mängel bei der Steuerung des projektbezogenen Ressourceneinsatzes hervor. Die internen Kosten des AMS zur Projektabwicklung sowie allfällige stranded costs blieben unklar.

Der RH empfahl dem AMS, in Zusammenhang mit der unter **TZ 7** sowie **TZ 23** empfohlenen Einführung eines strategischen sowie operativen finanziellen Controllings auf Bundesebene, die Projektsteuerung zentral neu aufzusetzen. Dazu sollte für die Projektabwicklung eine zentrale Verantwortung in Form eines übergreifenden Projektcontrollings auf Bundesebene geschaffen werden. Ferner sollte der unter **TZ 23** empfohlene Ausbau der Kostenrechnung auch zur Steuerung der einzelnen Projektkosten bzw. zur Einführung eines Projektkostenmanagements genutzt werden.

25.3

Laut Stellungnahme des AMS sei im Qualitätsprogramm 2013 bis 2018 die Weiterentwicklung des Projektmanagements ein Schwerpunktthema. Gute Vorgehensweisen (z.B. AMS Wien: Prozesswürdigkeitsprüfung, Prozessauftrag, Prozessdokumentation, Personenzertifizierung, ...) seien inzwischen identifiziert worden und würden nun sukzessive auf eine mögliche österreichweite Umsetzung geprüft.

Das AMS verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die Steuerung und Lenkung von Projekten gemäß § 12 Abs. 2 Z 3c und § 16 Abs. 2 AMMSG Aufgabe der Landesorganisationen sowie der Landesgeschäftsführerinnen und –geschäftsführer des AMS sei. Daher widerspreche eine zentrale Verantwortung für die Projektabwicklung, wie auch ein zentrales Projektkostencontrolling, der gesetzlichen Kompetenzverteilung auf Bundes-, Landes- und Regionalebene des AMS und werde nicht umgesetzt.

Das AMS sagte in seiner Stellungnahme aber zu, dass es auf zentraler Ebene der Bundesgeschäftsstelle sein bisheriges Projektmanagement reflektieren und bei Bedarf adaptieren werde. Im Rahmen dieses Reviewprozesses werde auch die Frage der Steuerung der Projektkosten und des Projektkostenmanagements analysiert werden.

25.4

Der RH begrüßte die Initiativen des AMS zur Verbesserung seines Projektmanagements. Er entgegnete aber dem AMS, dass das empfohlene zentrale Projektcontrolling nicht im Widerspruch zu den gesetzlichen Bestimmungen stand. Der RH verwies nochmals auf die Bestimmungen im § 9 AMMSG, wonach der Vorstand des AMS für die laufende und periodisch institutionalisierte Kontrolle der Tätigkeit und der Gebarung der Landesorganisationen sowie das Controlling zuständig war.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Projektsteuerung zentral neu aufzusetzen und ein übergreifendes Projektcontrolling auf Bundesebene zu schaffen sowie die Kostenrechnung auch zur Steuerung der einzelnen Projektkosten bzw. zur Einführung eines Projektkostenmanagements zu nutzen.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Steuerung der Projekte über die IT

26.1

(1) Die IT des AMS war weitgehend auf einen externen IT-Dienstleister ausgelagert; das AMS verfügte nur über geringe eigene IT-Kapazitäten.²⁷ Die in der Bundesgeschäftsstelle angesiedelte IT-Abteilung war vor allem für das Controlling der IT-Projekte, die Plausibilisierung der angebotenen Leistungen und die IT-Budgetkontrolle verantwortlich. Durch den Wechsel des IT-Dienstleisters im Jahr 2010 konnte das AMS die IT-Kosten von rd. 70,55 Mio. EUR auf rd. 47,92 Mio. EUR im Jahr 2015 deutlich senken.

Die meisten vom AMS geplanten Projekte erforderten aufgrund ihres aufbau- bzw. ablauforganisatorischen Bezugs auch IT-Programmieraufwand, der vom externen Dienstleister zu erbringen war.²⁸ Maßgebend für die Abwicklung dieser IT-relevanten Projekte war die Bundesrichtlinie für IT-Projekte und die Überwachung der Projekte oblag in erster Linie der IT-Abteilung der Bundesgeschäftsstelle.

(2) Das AMS war Auftraggeber der IT-Projekte und entwickelte das jeweilige Lastenheft mit den projektspezifischen Anforderungen hinsichtlich der zu erstellenden Software bzw. den IT-Anpassungen.

Die Umsetzung der IT-Projekte lag aber in der Verantwortungssphäre des IT-Dienstleisters. Dieser legte dazu jeweils ein Angebot zur Erstellung eines Pflichtenhefts für die geplante konkrete Umsetzung des Lastenhefts. Verbunden war damit, dass der IT-Dienstleister für diese Projekte das Projektmanagement übernahm und dessen Richtlinien dafür maßgebend wurden. Die Projektausführung wurde vom IT-Dienstleister in einem weiteren Schritt meist selbst übernommen; eine Übertragung an Subunternehmer war zulässig.

Das AMS strebte an, bei den IT-Projekten das Umsetzungsrisiko an den Auftragnehmer zu übertragen, und verlor dadurch die alleinige Projekthoheit. Sowohl der IT-Dienstleister als auch das AMS konnten dabei über eine gemeinsame Plattform die IT-Projekte abrufen und dazugehörige Protokolle bzw. Unterlagen einsehen. Darüber hinausgehende Weisungen seitens des AMS als Auftraggeber an die Projektleiter des IT-Dienstleisters waren nicht vorgesehen. Für Streitfälle waren ein Konsultationsprozess und ein Schlichtungsverfahren vorgesehen.

26.2

Der RH hielt die geringen eigenen IT-Kapazitäten des AMS im Verhältnis zu den ihm übertragenen umfangreichen volkswirtschaftlich relevanten Aufgaben fest. Der RH gab kritisch zu bedenken, dass das AMS bei der Umsetzung der meisten Projekte in

²⁷ Das AMS verfügte im Jahr 2015 über rd. 17 VZÄ im Bereich der IT.

²⁸ Im Einzelnen konnte dies eine Anpassung der Software an gesetzliche Änderungen (bspw. des AIVG) oder die Umsetzung von organisatorischen Prozessanpassungen des AMS betreffen (siehe [TZ 28](#)).

qualitativer und zeitlicher Hinsicht maßgeblich von einem einzigen IT-Dienstleister abhängig war. Dabei war nach Ansicht des RH zwar der Rückgang der Ausgaben für die IT und auch der angestrebte Risikoübergang bei der operativen Umsetzung der Projekte positiv einzuschätzen. Allerdings hielt der RH die de facto Monopolisierung bei der Auftragsabwicklung sowie den weitreichenden Verlust der Gestaltungsmacht des AMS bei der operativen Projektumsetzung von strategischen Schlüsselprojekten dem entgegen.

Der RH empfahl dem AMS, das Modell einer weitreichenden Auslagerung der IT-Aufgaben auf nur einen einzigen IT-Dienstleister sowie den Umfang der eigenen IT-Kapazitäten unter Kosten- und Risikoaspekten zu prüfen und gegebenenfalls das Konzept zur Auslagerung der IT-Aufgaben längerfristig zu adaptieren. Der RH empfahl dem AMS, das auf allgemeine Projekte und IT-Projekte zersplitterte Projektmanagement zusammenzuführen und — wie in **TZ 25** empfohlen — in die zentrale Verantwortung eines übergreifenden Projektcontrollings auf Bundesebene zu integrieren.

26.3 Das AMS verwies in seiner Stellungnahme auf den derzeit laufenden und unbefristeten Outsourcingvertrag mit einem IT-Dienstleister als Generalunternehmer. Im Zuge einer allfälligen Neuausschreibung werde der Outsourcinggrad neu überdacht.

Die Personalausstattung der Abteilung Technisches Informationsmanagement werde laut Stellungnahme aktuell aufgestockt.

Projekte zur Leistungssteigerung

Jobplattform mit Skillmatching

27.1 Das AMS stellte sowohl den Arbeitssuchenden als auch den Unternehmenskunden mit dem sogenannten e-jobroom seit den frühen 2000er Jahren die Möglichkeit der elektronischen Stellenbewerbung und -suche zur Verfügung. Da dieser aber nicht im vom AMS gewünschten Ausmaß genutzt wurde, gab es vonseiten des AMS Überlegungen, dieses Tool neu zu gestalten und auszubauen. Angesichts der steigenden Arbeitslosenzahlen und der zunehmenden Belastung seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, entwickelte das AMS daraus das Projekt, die Vermittlung weitestgehend über die IT zu automatisieren. Diesem Zweck sollte künftig anstelle des e-jobrooms die neue Jobplattform verbunden mit dem neuartigen Skillmatching dienen. Geplant war die Umsetzung des Gesamtprojekts bis zum Jahr 2018, wobei die neue Daten-

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

bank „ELISE“ zum Suchen und Matchen²⁹ bereits im Jahr 2016 in Betrieb gehen sollte. Die gesamten Projektkosten bis 2018 waren mit rd. 35,7 Mio. EUR budgetiert.

Dieses Projekt hätte zukünftig tiefgreifende Auswirkungen auf die Arbeitsweisen und die Organisation des AMS. So wären Beraterinnen und Berater nicht mehr für die Vermittlung zuständig, da das Matching in Zukunft automatisiert vom System übernommen würde. Sie würden die Kundinnen und Kunden bei der Jobsuche mit ergänzenden Dienstleistungen (z.B. über Qualifizierungsmöglichkeiten) unterstützen. Die Vermittlung würde künftig nicht mehr nach Berufen, sondern nach Fähigkeiten und Fertigkeiten erfolgen („Skills“). Die Kundinnen und Kunden sollten die Möglichkeit erhalten, selbstständig die vom System für einzelne Berufe vorgestellten typischen Skills je nach vorhandenen oder zu erwerbenden Qualifikationen zu ergänzen oder einzuschränken und dadurch ersehen können, wie dies ihre Arbeitsmarktchancen verändert. Die vom AMS erwarteten Vorteile wären:

- die Reduktion von Backoffice-Tätigkeiten,
- die stärkere Aktivierung der Kundinnen und Kunden durch mehr Vermittlungsvorschläge,
- die automatische Dokumentation des Rekrutierungs- und Bewerbungsverhaltens,
- eine höhere Kundenzufriedenheit durch passgenaue Vermittlung sowie
- die bessere Übersicht über fehlende Skills und damit den Qualifizierungsbedarf.

Organisatorisch wären entsprechende Anpassungen bis zum Jahr 2020 vorzunehmen. Exakte Vorstellungen bzw. Untersuchungen darüber, wie diese neue Organisation konkret aussehen könnte und wie diese die Kostenstruktur beeinflussen könnte bzw. welche Einsparungseffekte erzielt werden könnten, fehlten im AMS. Es gab lediglich verschiedene Pilotierungen in einigen Landesorganisationen (siehe [TZ 31](#)). Auch gab es keine Berechnungen über die Auswirkungen auf den Personalbedarf.

27.2

Nach Ansicht des RH war die Jobplattform mit dem Skillmatching ein zentrales Projekt zur Anpassung der Organisation und zur Entlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den regionalen Geschäftsstellen. Die Übertragung des Matching an die IT und die erweiterte Möglichkeit der Kundinnen und Kunden, selbst Stellen zu suchen bzw. anzubieten, sollte sich auch auf das Anforderungsprofil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und den Personalbedarf auswirken. Der RH kritisierte u.a. angesichts der sehr hohen Kosten des Projekts von über 35 Mio. EUR jedoch, dass

²⁹ Unter dem sogenannten Matching versteht man die Zusammenführung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage.

das AMS keine Überlegungen hinsichtlich der organisatorischen Konsequenzen durch die Einführung der Jobplattform anstellte bzw. keine exakten Berechnungen über deren personelle Auswirkungen durchführte.

Der RH empfahl dem AMS, die Auswirkungen der Einführung der Jobplattform mit Skillmatching auf seine Organisation, auf seinen Personalbedarf sowie auf die zu erwartenden Änderungen im Anforderungsprofil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu ermitteln und diese finanziell zu quantifizieren. Weiters empfahl er dem AMS, die Kosten des gegenständlichen Projekts kritisch zu hinterfragen.

27.3

Laut Stellungnahme des AMS würden die laufenden Kosten des IT-Projekts permanent in den Projektsteuergremien überwacht und hinterfragt.

Parallel zu diesem Projekt sei 2016 ein Veränderungsbegleitprojekt gestartet worden, das die Einführung und organisatorische Umsetzung der Jobplattform optimal vorbereiten und begleiten solle und sich auf die drei Bereiche Kommunikation, Schulung und Prozesse konzentriere. Das Projekt schaffe die Grundlagen dafür, dass alle Bediensteten des AMS ihre Arbeit während und nach der Einführung der Jobplattform optimal (im Sinne von Effektivität und Effizienz) erledigen und die Vorteile der Jobplattform nutzen könnten sowie Kundinnen und Kunden optimal bedient würden.

Die kurz- bis mittelfristigen Auswirkungen der Jobplattform auf die Abläufe und Prozesse sowie mögliche mittel- bis längerfristige Auswirkungen auf die Organisationsstrukturen des AMS würden analysiert und berücksichtigt. Ein entsprechendes Schulungskonzept sei in Ausarbeitung, um auf die zu erwartenden Änderungen im Anforderungsprofil der Beschäftigten angemessen reagieren zu können. Durch das automatische und passgenaue Matching sowie den Ausbau des Selbstbedienungsanteils könne der Ressourceneinsatz optimiert werden. Dadurch werde eine vermehrte bzw. intensivierete Beratungsleistung möglich.

27.4

Der RH wies darauf hin, dass aus den laufenden Verwaltungsratsprotokollen des Jahres 2017 hervorging, dass der IT-Dienstleister beim Projekt Jobplattform im Lieferverzug war und die bisher erfolgten Teillieferungen grobe Mängel aufwiesen. Der RH sah daher angesichts der anhaltenden Probleme mit dem IT-Dienstleister die zeitgerechte Umsetzung des Projekts als gefährdet an. Nach Ansicht des RH war daher in Anbetracht der zu erwartenden Verzögerungen die Überwachung der Kosten durch das AMS umso bedeutender, auch um künftig eventuelle Schadenersatzforderungen quantifizieren zu können.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Kundensegmentierung

28.1

(1) Aktuell führte das AMS eine Kundensegmentierung von Arbeitslosen nach deren Problemlagen durch und bildete diese auch in der Organisation seiner regionalen Geschäftsstellen durch das 3-Zonen-Modell ab. Die Kundinnen und Kunden wurden entsprechend ihrer Problemlagen in Info-, Service- und Beratungskundinnen und -kunden unterteilt und in der entsprechenden Zone betreut. Prinzipiell nahm mit Dauer der Arbeitslosigkeit die Intensität der Betreuung zu.

(2) Da dieses Modell der Kundensegmentierung durch die Zunahme der Arbeitslosigkeit bei stagnierenden Budgets für die aktive Arbeitsmarktpolitik (siehe [TZ 14](#)) bzw. aufgrund limitierter Personalressourcen organisatorisch an seine Grenzen stieß und so vom AMS nicht mehr durchgängig eingesetzt wurde, sah sich das AMS gezwungen, für seine Kundinnen und Kunden eine differenzierte Form der Betreuung zu entwickeln. Der Vorstand des AMS schlug daher in der Strategieklausur des Verwaltungsrats im April 2015 u.a. eine neue Segmentierungsstrategie bei den Arbeitslosen vor. Diese sollten in drei Untergruppen aufgeteilt werden:

- Segment A: Personen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit aus eigener Kraft die erneute Integration in den Arbeitsmarkt schaffen werden,
- Segment B: Personen mit mittlerer Eingliederungsprognose und
- Segment C: Personen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit nur sehr niedrige Integrationschancen aufweisen und daher in der Regel nur eine geförderte Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt erreichen können.

Das AMS beabsichtigte in der ersten Hälfte des Jahres 2016 ein externes Forschungsinstitut mit der Entwicklung eines entsprechenden Modells zum Projekt Kundensegmentierung zu beauftragen. Erst danach wollte der Verwaltungsrat eine endgültige Entscheidung über die beabsichtigte Strategieänderung treffen.

(3) Nach Vorliegen des Modells sollte die Kundensegmentierung grundsätzlich automatisch durch die IT erfolgen, wobei die Zuordnung einer Kundin bzw. eines Kunden zu einem bestimmten Segment von der AMS-Beraterin bzw. vom AMS-Berater geändert werden könnte. Laut dem Pflichtenheft zur Umsetzung des Projekts wäre die Kundensegmentierung dynamisch zu sehen, damit sie jeweils an die Budgetverteilung und Ziele des AMS angepasst werden könnte.

Verbunden mit der Zuordnung einer Kundin bzw. eines Kunden zu einem Segment sah das Konzept segmentspezifisch unterschiedlich intensive Vorgehensweisen in der Beratung und Betreuung vor. Um die Ressourcen des AMS (Personal, Förderin-

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

strumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik) effektiver und effizienter einzusetzen, sollten diese künftig auf Personen mit mittlerer Integrationschance (Segment B) konzentriert werden. Personen mit hoher Integrationschance (Segment A) wären an das Selbstbedienungsangebot zu verweisen, weil sie auch ohne intensivere Betreuung durch das AMS wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden könnten. Personen aus dem Segment C sollten künftig mit weniger Ressourcenaufwand, dafür jedoch mit gezielten Maßnahmen, die noch zu entwickeln waren, betreut werden.

Auf der Grundlage von Vorstudien, die externe Institute bezüglich der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen im Jahr 2014 erstellt hatten, würde sich die Verteilung auf die einzelnen Kundensegmente folgendermaßen darstellen:

- Segment A: rd. 44 % bis 53 %,
- Segment B: rd. 30 % bis 38 %,
- Segment C: rd. 17 % bis 18 %.

Die Planungen des AMS für die Jahre 2016 bis 2019 sahen vor, dass vom frei verfügbaren Förderbudget 10 % dem Segment A, 64 % bis 66 % dem Segment B und 24 % bis 26 % dem Segment C zugute kommen sollten. Das frei verfügbare Förderbudget stellte allerdings nur etwas mehr als die Hälfte der Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik dar. Der Rest des Förderbudgets war aufgrund der Vorgaben des Gesetzgebers zur Förderung der Gruppe 50+, der überbetrieblichen Lehrausbildung und Förderung von Frauen zweckgebunden und vom AMS nur eingeschränkt zu beeinflussen:

Tabelle 17: Entwicklung der Neuverteilung des Budgets für aktive Arbeitsmarktpolitik unter der Kundensegmentierung in den Jahren 2016 bis 2019

	2016	2017	2018	2019
Gesamtbudget für aktive Arbeitsmarktpolitik in Mio. EUR	1.207,18¹	1.187,53	905,76	880,88
<i>davon</i>				
<i>Zweckbindungen² in Mio. EUR</i>	550	550	255	255
<i>Anteil in %</i>	46	46	28	29
<i>davon</i>				
<i>für Segmente A, B und C in Mio. EUR</i>	657	638	649	626
<i>Anteil in %</i>	54	54	72	71

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Stand September 2015; mit Ende 2015 beschloss der Verwaltungsrat ein Förderbudget von 1.257,18 Mio. EUR, aufgrund zusätzlicher finanzieller Mittel für arbeitsmarktpolitische Förderungen für Flüchtlinge (siehe [TZ 16](#)).

² jeweils 250 Mio. EUR in den Jahren 2016 und 2017 für das Programm 50+

Quelle: AMS

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Das AMS sah durch die neue Kundensegmentierung keine Auswirkungen auf die Organisation, insbesondere auf jene der regionalen Geschäftsstellen. Deshalb fehlten Berechnungen zu den finanziellen und personellen Auswirkungen zur Einführung der neuen Kundensegmentierung.

28.2

Der RH bemerkte kritisch, dass die Zielvorgaben des BMASK, Jüngere, Ältere und Frauen verstärkt zu fördern, nicht deckungsgleich mit den Zielen der Kundensegmentierung waren. Nach Ansicht des RH war aber die neue Kundensegmentierung angesichts der limitierten Personalressourcen und Förderbudgets ein möglicher Schritt zur Lösung des durch die steigenden Arbeitslosenzahlen verursachten finanziellen Engpasses. Durch die Konzentration der Ressourcen auf jene Kundengruppe, welche abgesehen vom Segment A die größten Integrationschancen aufwies, könnte sich ein erhebliches Potenzial zur Steigerung der Effizienz und Effektivität ergeben. Der RH erwartete, dass der Anteil des Segments C in den kommenden Jahren stark ansteigen würde.

Der RH bemängelte, dass sich das AMS bisher aber nicht mit diesbezüglichen organisatorischen, personellen und finanziellen Auswirkungen, die sich aus der Umsetzung des Projekts, insbesondere auf das 3-Zonen-Modell, ergeben würden, beschäftigte.

Daher empfahl der RH dem AMS, die Auswirkungen der Kundensegmentierung auf die Organisation, das Personal und die Finanzen zu erheben und danach das Projekt auszurichten.

28.3

Laut Stellungnahme des AMS habe der Vorstand dem Verwaltungsrat ein Konzept einer Kundensegmentierung vorgelegt. Dieses Konzept sei im Oktober 2016 im Rahmen einer Klausur des Verwaltungsrats diskutiert worden, die Mehrheit des Verwaltungsrats hätte jedoch erhebliche Bedenken gegen dieses Konzept vorgebracht. Daher werde dieses Konzept derzeit nicht realisiert und auch die Organisation, das Personal und die Finanzen des AMS würde nicht an diesem Segmentierungskonzept ausgerichtet.

28.4

Der RH nahm die Einstellung des Projekts zur Kenntnis. Er wies allerdings darauf hin, dass es das AMS durch die Nichtumsetzung der Kundensegmentierung verabsäumte, das mit dieser verbundene erhebliche Potenzial zur Steigerung seiner Effizienz und Effektivität in der Kundenbetreuung zu heben.

Integrierte Multichannel Strategie

29.1 Das AMS beschloss im Jahr 2008 eine Integrierte Multichannel Strategie (IMS Projekt³⁰), um der zunehmenden Arbeitsbelastung seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu begegnen. Diese sah vor, den persönlichen Kontakt zwischen dem AMS und seinen Kundinnen und Kunden einzuschränken und durch Ausschöpfung deren Selbsthilfepotenzials verstärkt auf e-Services (eAMS-Konto) zu verlagern. Dadurch sollten Ressourcen für unbedingt notwendige, im Vorhinein vereinbarte persönliche Beratungstermine gewonnen werden. Die Wahl des Kommunikationswegs, des Channels, (z.B. persönlich in der regionale Geschäftsstelle, eAMS-Konto, telefonisch) lag in der Regel weiterhin bei der Kundin bzw. beim Kunden. Eine Verpflichtung zur Nutzung eines bestimmten Channels für eine Dienstleistung bestand nicht. Dadurch entstand für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den regionalen Geschäftsstellen statt einer Entlastung eine Mehrbelastung, weil die Kundinnen und Kunden weiterhin in der regionalen Geschäftsstelle vorsprachen, parallel dazu aber auch die elektronische Kommunikation für eventuelle Nachfragen und Ergänzungen nutzten. Weiters führten anhaltende IT-Probleme zu Verzögerungen bei der Umsetzung des Projekts.

29.2 Der RH vertrat die Ansicht, dass die konsequente Umsetzung der Integrierten Multichannel Strategie die Leistungsfähigkeit des AMS wesentlich steigern könnte. Diese hätte ein bedeutendes Einsparungspotenzial. Er bemängelte jedoch, dass das AMS den Kundenkontakt per e-Services (eAMS-Konto) zwar eingeführt, diesen aber nicht konsequent als Alternative zum physischen Kontakt mit einer Beraterin bzw. einem Berater in der regionalen Geschäftsstelle durchgesetzt hatte. Dadurch trat statt einer Entlastung eine Mehrbelastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein und es konnten auch keine Rationalisierungspotenziale gehoben werden.

Der RH empfahl dem AMS, nicht den Kundinnen und Kunden die Wahl des Channels zu überlassen, sondern den Kommunikationsweg mit dem AMS (persönlich, telefonisch, eAMS-Konto) vorzugeben.

29.3 Laut Stellungnahme des AMS verfolge es als kundenorientierte Organisation eine Multichannelstrategie (persönlicher, telefonischer, elektronischer Channel), wobei ein Ausbau der elektronischen Kommunikation und eine Erhöhung des Nutzungsgrades der e-Channels angestrebt werde. Des Weiteren würden die Kundinnen und Kunden beim Umstieg auf bzw. bei der Nutzung des Selbstbedienungsangebots des AMS aktiv unterstützt. Dies habe in den vergangenen Jahren zu einem kontinuierlichen Anstieg der Nutzung der e-Channels geführt.

³⁰ Das IMS Projekt wurde 2009 begonnen und 2014 abgeschlossen.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Eine zwingende Vorgabe des AMS zur Nutzung nur eines Channels sei für das AMS keine Option, da dies dem erklärten Ziel entgegenstehe, den Kundinnen und Kunden einen niederschweligen Zugang zu ermöglichen.

29.4

Der RH entgegnete dem AMS, dass sich die Möglichkeiten der Kundinnen und Kunden, mit dem AMS in Kontakt zu treten, in den letzten Jahren stark veränderten. So war die Verwendung von Smartphones und die elektronische Kommunikation (z.B. Social Media) mittlerweile Allgemeingut und wurde auch von der Bundesregierung durch Einführung des e-Government gefördert. Die gestiegene Arbeitslosigkeit führte zu einer Erhöhung der Belastung der Bediensteten des AMS, wodurch die Beratungszeit der Arbeitslosen für die Stellenvermittlung im Jahr 2015 auf rd. 20 Minuten pro Monat sank. Die Einschränkung auf bestimmte Kommunikationswege zwischen Kundinnen und Kunden und dem AMS änderte daher nach Ansicht des RH nicht dessen grundsätzlichen Charakter als kundenorientierte Organisation.

Auslastungscontrolling – Kundenkontakthistorie

30.1

Da das AMS nur über stichprobenartige Messungen verfügte (siehe [TZ 24](#)), lagen ihm keine exakten Daten über die Auslastung der Beraterinnen und Berater mit Kundenkontakten vor (siehe [TZ 23](#)). Entsprechend einer Information des Vorstands vom Februar 2013 an den Verwaltungsrat waren diese Kontakte des AMS mit den Kundinnen und Kunden auch nicht übersichtlich und auswertbar dokumentiert. Dadurch wurden viele Anliegen mehrfach geprüft und beantwortet, weil die entsprechenden Suchfunktionen in der Dokumentation fehlten. Auch war dem AMS die Verteilung der Nutzung der einzelnen Channels durch die Kundinnen und Kunden nicht bekannt.

Um für eine detailliertere Personaleinsatzplanung bzw. eine effiziente Channelstrategie entsprechende Daten zu gewinnen, startete das AMS im Jahr 2014 das Projekt Auslastungscontrolling–Kundenkontakthistorie. Dazu sollte die bestehende Dokumentation der Kundenkontakte in der IT des AMS um die Zeitdauer und den Kontaktchannel (persönlich, telefonisch, elektronisch) ergänzt sowie mit Daten aus dem Terminsteuerungssystem und internen Arbeitsaufzeichnungen verknüpft werden. Ab dem Jahr 2016 war die Umsetzung des Projekts im Echtbetrieb geplant.

30.2

Der RH kritisierte, dass das AMS bis 2014 keine Aktivitäten hinsichtlich der Aufzeichnung bezüglich der Dauer der Kundenkontakte setzte. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Kritik in [TZ 23](#), wonach das AMS den Kostenstrukturen sowie der Kostenverantwortung kaum Augenmerk schenkte. Dadurch fehlten nach Ansicht des RH die Voraussetzungen für eine effiziente Betriebsführung. Der RH erachtete das Projekt Auslastungscontrolling–Kundenkontakthistorie als bedeutend, weil dem AMS dadurch in Zukunft wertvolle Daten für die Analyse und Wei-

terentwicklung der Personaleinsatzplanung und die Nutzung bzw. Steuerung der Kontaktchannels zur Verfügung stünden.

Der RH empfahl dem AMS, das Auslastungscontrolling mit dem noch einzuführenden Finanzcontrolling zu vernetzen, um aussagekräftige Finanzkennzahlen bezüglich der Effizienz des Betriebs des AMS zu gewinnen.

30.3 Laut Stellungnahme des AMS sehe es keinen Sinn darin, Effizienzkennziffern zu entwickeln, die nicht real der Steuerung des Unternehmens dienen. Die Finanzkennziffern des Betriebs des AMS ergäben sich primär aus der Ressourcenverteilung im AMS, die auf Basis entwickelter fundierter Ressourcenverteilungskonzepte erfolge.

Das AMS habe vor etlichen Jahren Kostenkennzahlen entwickelt. In weiterer Folge sei von einer Verwendung wieder Abstand genommen worden, da sich diese Art der Kennzahlen für eine Steuerung des AMS nicht geeignet habe und der Aufwand unter den Prämissen von Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit viel zu hoch gewesen sei.

30.4 Der RH hielt dem AMS neuerlich entgegen, dass über den wirtschaftlichen Einsatz der ihm zur Verwendung übertragenen Mittel keinesfalls ausreichende Transparenz bestand. Daher hielt der RH an seiner Empfehlung, das Auslastungscontrolling mit dem noch einzuführenden Finanzcontrolling zu vernetzen, weiterhin fest.

Organisationsprojekte

31.1 (1) Die regionalen Geschäftsstellen sollten seit 2006 verpflichtend das 3-Zonen-Modell zur Betreuung bzw. Vermittlung der Arbeitslosen anwenden. Eine wesentliche organisatorische Neuerung des 3-Zonen-Modells bestand in der Einführung der Servicezone. Deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren für die Abwicklung sämtlicher AIV-Leistungen, wie bspw. Arbeitslosengeld und Notstandshilfe, ebenso zuständig wie für die Erbringung von Vermittlungsleistungen. In den Folgejahren wurde diese Verflechtung zum Teil wieder gelockert und es gab auch innerhalb des AMS Bestrebungen, die Zusammenführung von Beratungs- und Vermittlungsservice und Service Versicherungsleistungen wieder gänzlich rückgängig zu machen. Zu diesem Zweck erfolgten zunächst ab 2011 an mehreren regionalen Geschäftsstellen Pilotierungen, um neue Organisationsmodelle in der Praxis zu erproben, bevor diese auf die gesamte Organisation umgelegt wurden.

In der aktuellen Praxis wurde aufgrund der rasant steigenden Anzahl von Arbeitslosen, die auch einen teils stark zunehmenden Betreuungsbedarf aufwiesen, das 3-Zonen-Modell in seiner ursprünglichen Form von den regionalen Geschäftsstellen häufig nicht mehr angewendet. Deshalb wurden im AMS Diskussionen darüber geführt, ob Projekte wie Jobplattform mit Skillmatching oder Kundensegmentierung,

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

die zunächst nur Neuerungen im Bereich der IT erforderten, in der Folge auch neue Organisationsformen bedingen würden.

Änderungen erfolgten ab Herbst 2014 aber noch innerhalb des 3-Zonen-Modells. Beispielsweise wurden an einigen regionalen Geschäftsstellen Backoffices ohne direkten Kundenkontakt eingerichtet, die v.a. die AIV-Anträge auf Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe bearbeiteten. Darüber hinaus richteten manche regionale Geschäftsstellen spezialisierte Betreuungsschalter für Jugendliche oder Ausländer ein. Auch konnte die eigentlich nach drei bis vier Monaten vorgesehene Übergabe der Kundinnen und Kunden von der Service- an die Beratungszone bei Bedarf verlängert werden.

(2) Ein Organisationsprojekt führte die RGS Laxenburger Straße in Wien ab dem Jahr 2015 durch. Dieses Projekt ging von der Überlegung aus, dass das 3-Zonen-Modell ideal für Regionen mit saisonaler Arbeitslosigkeit bzw. für Regionen mit guter Übereinstimmung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage geeignet wäre. Demgegenüber bestand im großstädtischen Bereich ein hoher Kundenanteil aus Niedrigqualifizierten sowie Migrantinnen und Migranten, die ein großes Ausgrenzungsrisiko am Arbeitsmarkt hatten.

Die RGS Laxenburgerstraße richtete vier „SfA-Abteilungen“ ein, die jeweils aus Service- und Beratungszone bestanden. Rund 90 % der Planstellen entfielen auf die Beratungszone, die sich speziell der schwer am Arbeitsmarkt integrierbaren Kundinnen und Kunden annehmen sollte. Die Servicezone war nur für die Betreuung der gut integrierbaren Kundinnen und Kunden zuständig. Diese konnten bis zu acht Monate in der Servicezone verbleiben, bei Bedarf jedoch früher in die Beratungszone überstellt werden. Für sämtliche AIV-Leistungen, wie z.B. die Berechnung und Anweisung von Leistungen nach dem AVG, wurde in der regionalen Geschäftsstelle eine eigene Abteilung „Geld und Versicherung“ eingerichtet, die nur in Ausnahmefällen und bei Spezialanliegen Kundenkontakt hatte. Der Abschluss der Pilotierung war für das Jahr 2017 geplant.

(3) Im Jahr 2014 startete das AMS Oberösterreich ein weiteres Projekt, das durch die Einrichtung eines Kompetenzzentrums für die Arbeitslosenversicherung (AIV-Centers) für mehrere regionale Geschäftsstellen (Traun, Steyr und Kirchdorf) eine Zentralisierung der Versicherungsleistungen vorsah. Der Pilotbetrieb in den betroffenen regionalen Geschäftsstellen begann im Jahr 2015. Da die Komplexität der Tätigkeit und der Anforderungen in der Servicezone u.a. durch Einführung neuer Leistungsarten (z.B. Fachkräftestipendium, Bildungskarenz) zunahm, der Mangel an personellen Ressourcen sich verschärfte und durch Einführung der Jobplattform mit Skillmatching die IT-Anforderungen zukünftig weiter steigen würden, schien ein Entflechten der Aufgabenbereiche in der Servicezone notwendig.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Servicezonen in den betroffenen regionalen Geschäftsstellen waren nur noch für die Vermittlung und Beratung zuständig. Das AIV-Center war zentral für die bisher im Backoffice in der jeweiligen regionalen Geschäftsstelle erledigten Tätigkeiten der AIV zuständig. Der Kundenverkehr blieb in den regionalen Geschäftsstellen, die Leistungsakte befanden sich im AIV-Center, wobei die Kommunikation mit den regionalen Geschäftsstellen weitestgehend über die IT erfolgte. Durch die Konzentration der AIV-Leistungen und Spezialisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einem zentralen AIV-Center sollte der Planstellenaufwand in diesem Bereich um 15 % sinken. Gleichzeitig verblieben diese Ressourcen in den regionalen Geschäftsstellen und standen für den unmittelbaren Kundenverkehr und Vermittlungsprozess zur Verfügung. Die Dauer der Pilotierung war bis 2018 geplant.

31.2

Der RH hielt kritisch fest, dass die Ablauforganisation des AMS zur Betreuung der Arbeitslosen seit mehreren Jahren einem laufenden Diskussionsprozess unterlag und sich trotz der zahlreichen Pilotierungen zur Organisationsänderung keine effektive bundesweite Lösung abzeichnete. Der RH hielt ferner fest, dass das 3-Zonen-Modell nicht mehr den gestiegenen Anforderungen entsprach und dementsprechend kaum mehr in seiner ursprünglichen Form angewendet werden konnte. Die steigende Anzahl von schlecht in den Arbeitsmarkt integrierbaren Arbeitslosen und der immer komplexeren IT-Erfordernisse führte zu einer Gefährdung der Qualität der Leistungserbringung (siehe [TZ 24](#)) bei gleichzeitig stark zunehmender Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Darüber hinaus bemerkte der RH, dass die Vermittlungs- und Beratungstätigkeit gegenüber dem Vollzug der AIV-Leistungen andere berufliche Fähigkeiten der Beraterinnen und Berater (Marktorientierung versus Vollzug von Rechtsvorschriften) erforderten.

Der RH empfahl dem AMS, im Zusammenhang mit der in [TZ 3](#) empfohlenen Strategiefindung den Reorganisationsprozess zur Neugestaltung der Organisation der Betreuung der Arbeitslosen ebenfalls rasch voranzutreiben und eine bundesweit einheitliche Organisationsform zu entwickeln. Weiters sollte eine Trennung der Vermittlungs- von den Versicherungsleistungen bei der Neugestaltung der Organisation der Betreuung der Arbeitslosen in die Überlegungen einbezogen werden.

31.3

Laut Stellungnahme des AMS sei Ende 2016 das Vorhaben „Organisation Neu“ mit dem Ziel gestartet worden, die derzeitige Organisationsform zu überprüfen und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen bzw. Weiterentwicklungen anzustoßen, um auch künftig die Leistungsfähigkeit des AMS sicherzustellen bzw. zu erhöhen. Dies geschehe vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen, wie z.B. einer veränderten Kundenstruktur, neuer Aufgaben, etlicher Modernisierungsprojekte, des Ausbaus der Selbstbedienung sowie der generellen Anforderungen in Bezug auf Wirtschaftlichkeit und Optimierung des Ressourceneinsatzes.

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

Die erste Phase des Vorhabens zielt auf eine detaillierte Analyse der Ist-Situation ab und fokussiert dabei sowohl auf die Aufbau- als auch auf die Ablauforganisation der regionalen Geschäftsstellen. Der Abschluss dieser ersten Analysephase sei für Sommer 2017 geplant. In einer nächsten Phase werde es um die Weiterentwicklung der bestehenden Organisationsstrukturen bzw. um eine entsprechende Neuregelung gehen. Ob diese Neuregelung auf eine bundesweit einheitliche Organisationsform abzielen werde, sei noch offen, da eine Festlegung der neuen Stoßrichtung erst nach Abschluss der Analysephase und entsprechender weiterer Schritte getroffen werden könne. Eine mögliche Trennung der Vermittlungs- von den Versicherungsleistungen werde in die Überlegungen einfließen.

31.4 Der RH begrüßte die zahlreichen Initiativen des AMS im Rahmen des Vorhabens „Organisation Neu“. Er empfahl dabei nochmals die Verwirklichung der in **TZ 4** empfohlenen organisatorischen Gliederung des AMS nach regionalen Wirtschaftsräumen bzw. Arbeitsmärkten, um durch die Nutzung von Synergieeffekten eine effektive, kostengünstige und zeitgemäße Aufgabenerledigung zu ermöglichen. Dieser Prozess sollte durch eine Evaluierung unterstützt werden.

Schlussempfehlungen

32 Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

BMASK

- (1) Der Prozess zur Strategieänderung wäre möglichst rasch abzuschließen und auf einen abschließenden Beschluss des Verwaltungsrats des AMS hinzuwirken, damit die eingeleiteten Projekte zur Leistungssteigerung des AMS umgesetzt werden können. **(TZ 3, TZ 14)**
- (2) Vor dem Hintergrund der geänderten wirtschaftlichen und technologischen Rahmenbedingungen sollte das AMS die organisatorische Gliederung nach regionalen Wirtschaftsräumen bzw. Arbeitsmärkten einleiten, um durch die Nutzung von Synergieeffekten eine effektive, kostengünstige und zeitgemäße Aufgabenerledigung zu ermöglichen. Dieser Prozess sollte durch eine Evaluierung unterstützt werden. **(TZ 4)**
- (3) Ein neues Modell zur strategischen Steuerung des AMS sollte entwickelt werden. Dabei wäre die derzeitige Form der Ausgliederung des AMS mit einem eigenen und übertragenen Wirkungsbereich sowie parallele Aufsichtsregelungen durch einen vollständig ausgegliederten Rechtsträger zu ersetzen. Dieser sollte vom BMASK mittels Leistungsvereinbarungen mit der Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Vorgaben beauftragt werden. Im Sinne dessen wäre in den Eigentümergremien des AMS die Stimmenmehrheit für den Bund sicherzustellen sowie der Bund als Eigentümer mit unmittelbaren Steuerungs- und Eingriffsmöglichkeiten auszustatten. **(TZ 5)**
- (4) Die Landesorganisationen sollten dem Vorstand des AMS unterstellt werden, um auch auf dieser Ebene den maßgebenden Einfluss des Bundes zu wahren. Dies wäre auch sinngemäß auf der regionalen Ebene des AMS umzusetzen. **(TZ 6)**
- (5) In Verbindung mit der in **TZ 5** empfohlenen Neuordnung der Organisationsform des AMS sollten diesem strikte Eigentümerziele vorgegeben werden. **(TZ 9)**
- (6) Im Zusammenwirken mit dem BMF sollten Überschüsse aus der AIV-Gebarung aus der Gebarung des AMS herausgelöst werden, da sich die Arbeitsmarktrücklage zu einem zunehmend intransparenten Sonderfinanzierungsvermögen entwickelte. Darüberhinaus sollte rasch auf Strukturmaßnahmen zur Effizienzsteigerung im Betrieb des AMS gedrängt werden und Überbrückungsfinanzierungen aus der Arbeitsmarktrücklage eingestellt werden. **(TZ 15, TZ 21)**

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

- (7) Die Gestaltung der arbeitsmarktpolitischen Förderungen auf operativer Ebene (Maßnahmenauswahl und –gestaltung) sollte im Sinne der in **TZ 5** empfohlenen Straffung und Neuordnung des AMS ausschließlich beim AMS konzentriert werden. (**TZ 16**)
- (8) Auf rasche nachhaltige Kostensenkungen bei der Betriebsführung sollte im Verwaltungsrat des AMS hingewirkt werden, wobei die diversen strategisch relevanten Projekte im AMS dazu vielfältige positive Ansatzpunkte bieten könnten. (**TZ 20**)

AMS

- (9) Ein umfassendes Controlling sollte eingeführt werden.
 - Dieses sollte sowohl als strategisches als auch operatives Steuerungsinstrument eingesetzt werden.
 - Regelungsbasis dafür sollte eine bundesweit gültige Controlling-Richtlinie (Controlling-Handbuch) bilden.
 - Weiters sollten einem zentralen Unternehmenscontrolling in der Bundesgeschäftsstelle weisungsgebundene Landescontroller an Ort und Stelle unterstellt werden.
 - Ferner sollte die Gebarungsabwicklung vermehrt über Ziele gesteuert und als weiteren Schritt effizienzbetonte Leistungsziele für die Betriebsabwicklung des AMS eingeführt werden. (**TZ 7**)
- (10) Der Längerfristige Plan sollte zu einem strategischen Steuerungsinstrument samt Umsetzungsbericht ausgebaut werden.
 - Er sollte quantifizierte Ziele ebenso beinhalten wie konkrete Maßnahmen, die nach Priorität gereiht sind.
 - Weiters sollte die Neufassung des Längerfristigen Plans rascher erfolgen, um eine zeitnahe Steuerung zu ermöglichen und die Entscheidungsprozesse im AMS zu beschleunigen. (**TZ 8**)
- (11) Die Balanced Scorecard sollte als bundesweites Steuerungsinstrument bzw. auf der obersten Führungsebene des AMS im Rahmen des zu schaffenden bundesweiten Controllings verankert, gleichzeitig wesentlich vereinfacht sowie effektiv genutzt werden. Dazu wären die Ziele der Balanced Scorecard mit den arbeitsmarktpolitischen Zielen zu verschränken und die Anzahl der Indikatoren wesent-

lich zu reduzieren; die kaufmännische Dimension wäre — durch die Aufnahme von Prozesskostenindikatoren — verstärkt zu berücksichtigen. (TZ 10)

- (12) Im Zuge der empfohlenen Redimensionierung der Balanced Scorecard sollte der Fokus auf die Verbesserung der nach wie vor negativen Indikatoren gelegt und es sollten durchwegs ambitionierte Zielwerte definiert werden. Der Passgenauigkeit der Vermittlungstätigkeit sollte im Rahmen der Balanced Scorecard eine erhöhte Priorität zugewiesen werden. (TZ 11)
- (13) Der Einsparungsbeitrag der geplanten strategischen Projekte sollte festgelegt und optimiert werden. (TZ 14)
- (14) Der Prozess zur Verbesserung der Schulungseffektivität sollte angesichts der nach wie vor bestehenden Arbeitsmarktprobleme wesentlich beschleunigt werden. Dabei sollte das Service für Arbeitskräfte gemeinsam mit dem Service für Unternehmen vermehrt auf die Unternehmen zugehen und bedarfsgerechte Schulungsmaßnahmen entwickeln. (TZ 18)
- (15) Im Sinne einer transparenten Offenlegung der Verwendung von öffentlichen Mitteln sowie der Korruptionsprävention sollten die Trägerförderungen als Teil des Geschäftsberichts veröffentlicht werden. Weiters sollte ein bundesweites, zentrales Controlling der Trägerförderungen eingeführt werden. (TZ 19)
- (16) Ein nachhaltiges Kostensenkungsprogramm für die Betriebsführung des AMS sollte ausgearbeitet und implementiert werden. (TZ 20)
- (17) Zur Vermeidung eines routinemäßigen Vorgehens bei der Prüfung des Jahresabschlusses und zur Sicherung der Qualität bzw. der Verlässlichkeit der Abschlussprüfung sollte der Wirtschaftsprüfer in regelmäßigen Zeitabständen, z.B. in einem fünfjährigen Turnus, neu bestellt und damit eine externe Rotation eingeführt werden. (TZ 22)
- (18) Gleichzeitig mit der Einführung eines strategischen Controllingsystems sollte ein damit korrespondierendes operatives Finanzcontrolling flächendeckend implementiert werden. Voraussetzung dafür wäre die Nutzung der bereits IT-mäßig vorhandenen Kostenrechnungsinstrumente und deren Ausbau u.a. zu einer Kostenträgerrechnung samt Vorausplanung mit einer entsprechenden Erfassung der sachlichen und persönlichen Ressourcen je Leistungseinheit. (TZ 23)

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

- (19) Der Personalbedarf sowie die Organisation und die Prozesse sollten nachhaltig nach wirtschaftlichen Kriterien ausgerichtet werden. Als erster Schritt wäre dazu eine umfassende Analyse der Prozesse und der Organisationsstrukturen des AMS einzuleiten, u.a. mit dem Ziel, unter Wirtschaftlichkeitskriterien angemessene Betreuungszeiten zu erreichen. **(TZ 24)**
- (20) Die Projektsteuerung sollte in Zusammenhang mit der empfohlenen Einführung eines strategischen sowie operativen finanziellen Controllings auf Bundesebene zentral neu aufgesetzt werden. Dazu sollte für die Projektentwicklung eine zentrale Verantwortung in Form eines übergreifenden Projektcontrollings auf Bundesebene geschaffen werden. Ferner sollte der Ausbau der Kostenrechnung auch zur Steuerung der einzelnen Projektkosten bzw. zur Einführung eines Projektkostenmanagements genutzt werden. **(TZ 25)**
- (21) Das Modell einer weitreichenden Auslagerung der IT–Aufgaben auf nur einen einzigen IT–Dienstleister sowie der Umfang der eigenen IT–Kapazitäten sollten unter Kosten– und Risikoaspekten geprüft werden und gegebenenfalls sollte das Konzept zur Auslagerung der IT–Aufgaben längerfristig adaptiert werden. Das auf allgemeine Projekte und IT–Projekte zersplitterte Projektmanagement sollte zusammengeführt werden und in die zentrale Verantwortung eines übergreifenden Projektcontrollings auf Bundesebene integriert werden. **(TZ 26)**
- (22) Die Auswirkungen der Einführung der Jobplattform mit Skillmatching auf die Organisation, auf den Personalbedarf sowie auf die zu erwartenden Änderungen im Anforderungsprofil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten ermittelt und finanziell quantifiziert werden. Weiters sollten die Kosten des gegenständlichen Projekts kritisch hinterfragt werden. **(TZ 27)**
- (23) Die Auswirkungen der Kundensegmentierung auf die Organisation, das Personal und die Finanzen sollte erhoben und danach das Projekt ausgerichtet werden. **(TZ 28)**
- (24) Nicht der Kundin bzw. dem Kunden sollte die Wahl des Channels überlassen werden, sondern der Kommunikationsweg mit dem AMS (persönlich, telefonisch, eAMS–Konto) wäre vorzugeben. **(TZ 29)**
- (25) Das Auslastungscontrolling sollte mit dem noch einzuführenden Finanzcontrolling vernetzt werden, um aussagekräftige Finanzkennzahlen bezüglich der Effizienz des Betriebs des AMS zu gewinnen. **(TZ 30)**

Bericht des Rechnungshofes



Arbeitsmarktservice (AMS)

- (26) Der Reorganisationsprozess zur Neugestaltung der Organisation der Betreuung der Arbeitslosen sollte rasch vorangetrieben und eine bundesweit einheitliche Organisationsform entwickelt werden. Weiters sollte eine Trennung der Vermittlungs- von den Versicherungsleistungen bei der Neugestaltung der Organisation der Betreuung der Arbeitslosen in die Überlegungen einbezogen werden. **(TZ 31)**



Rechnungshof
Österreich

Wien, im Dezember 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

