

## 14 Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit

### 14.1 Geschäftsbereich von Volksanwalt Dr. Peter Kostelka

#### 14.1.1 Arbeitsmarktverwaltung

##### 14.1.1.1 Allgemeines

Im Bereich des Arbeitsmarktservice (AMS) war im aktuellen Berichtsjahr 2007 seit Jahren erstmals ein leichter Rückgang an eingelangten Beschwerden zu verzeichnen. Während im Berichtszeitraum 2006 insgesamt 263 neue Prüffälle angefallen waren, langten im Kalenderjahr 2007 insgesamt 237 Beschwerden bei der VA ein, die zu Prüfverfahren im Bereich des AMS Anlass gaben. Die VA führt den aktuellen Rückgang von Beschwerdefällen einerseits darauf zurück, dass infolge der vergleichsweise guten Konjunkturlage weniger Menschen beim AMS arbeitslos bzw. arbeitssuchend gemeldet waren; darüber hinaus war das AMS im abgelaufenen Kalenderjahr weitgehend dazu übergegangen, von Sanktionen gegenüber arbeitslosen Menschen abzusehen, die eine Teilnahme an bestimmten Wiedereingliederungsmaßnahmen ("Coachings") bzw. an gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten oder sozialökonomischen Betrieben verweigerten. Bereits im **30. Bericht der VA betreffend das Jahr 2006** (Kapitel 13.1.1.2) hat die VA – insbesondere auch unter Hinweis auf die dazu ergangene Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes (z.B. VwGH 21.4.2004, 2002/08/0262) deutlich gemacht, dass insbesondere gemeinnützige Beschäftigungsprojekte nicht unter den für Arbeitslose verbindlichen "Pflichtenkatalog" subsumierbar sind und daher auch eine Sanktionierung in der Form von Sperrungen des Arbeitslosengeldes bzw. der Notstandshilfe bei Verweigerung einer Teilnahme gesetzlich nicht zu rechtfertigen sind. Auf die besondere Problematik, die sich im Zusammenhang mit Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik ganz allgemein stellt, ist nachfolgend noch näher einzugehen.

**Grundsätzliches zum  
Beschwerdeaufkommen**

Wenngleich die Beschwerdezahl an sich im vorliegenden Berichtszeitraum etwas rückläufig war, so hat die VA andererseits die Erfahrung gemacht, dass die von arbeitslosen Menschen an die VA herangetragenen Anliegen und Beschwerden arbeitsloser Menschen tendenziell vielschichtiger und komplexer, als in früheren Berichtszeiträumen waren. Dabei war insbesondere festzustellen, dass es den betroffenen Menschen oftmals nicht nur um ein relativ "isoliertes" rechtliches Problem, wie etwa die (befristete) Sperre einer Geldleistung aus der gesetzlichen Arbeitslosenversi-

**Änderung in der Struktur der Beschwerden**

cherung gem. § 9 iVm § 10 AIVG oder der Sanktionierung des Kontrollmeldeterminversäumnisses im Sinne des § 49 AIVG ging, sondern dass oftmals die gesamtheitliche Betreuungssituation bzw. das Dienstleistungsangebot des AMS als solches in Kritik gezogen und in diesem Kontext eine Optimierung der Gesamtbetreuung durch das AMS bei der VA moniert wurde. Die kundengerechte Analyse und Bearbeitung jener Beschwerden und Anliegen machte es seitens der VA verstärkt auch notwendig, sich mit Problemen der Qualitätssicherung bzw. der Optimierung von Verwaltungsabläufen im Bereich des AMS intensiv auseinanderzusetzen und diesfalls, ausgehend vom jeweiligen Einzelfall, Verbesserungen bzw. Optimierungspotenzial aufzuzeigen.

In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass sich – wie bereits in den vorangegangenen Jahren – erneut die Kooperation mit den internen Ombudsstellen des AMS ("ams.help") als sehr hilfreich und fruchtbringend erwiesen hat. Eine mittlerweile bereits über weite Strecken entbürokratisierte Kooperation und Kommunikation zwischen der VA und den erwähnten Ombudsstellen ermöglichte in den allermeisten Fällen eine rasche Klärung der jeweiligen Beschwerdefälle. Ersuchen um Übermittlung von Akten bzw. Unterlagen wurde rasch entsprochen; Anregungen der VA wurden auch in laufenden Verfahren berücksichtigt.

Soweit sich **Beschwerden** als **berechtigt** herausstellten, konnte der Beschwerdegrund, soweit dies der Natur der Sache nach möglich war, regelmäßig behoben werden. Erforderlichenfalls wurden bereits in Rechtskraft erwachsene Bescheide gemäß § 68 Abs. 2 AVG auf Anregung der VA amtswegig behoben.

In Anknüpfung an ein von der Landesgeschäftsführung des AMS Wien im Dezember 2006 organisiertes "Vernetzungstreffen" kam es im November 2007 zu einem informativen Folgetreffen, an dem erstmals auch eine Repräsentantin der neu eingerichteten Justizombusstellen sowie Vertreter und Vertreterinnen des Bürgerbüros des Bundeskanzleramtes teilnahmen. Das Treffen bot eine sehr informative Plattform, vor allem für die Erörterung und Vertiefung von Strategien des Beschwerdemanagements vor dem Hintergrund rechtlich komplexer Problemlagen, bei denen nicht nur Aspekte des Arbeitslosenversicherungsrechtes, sondern darüber hinaus auch des Sozialhilferechtes, Krankenversicherungsrechtes und Fremdenrechtes eine Rolle spielen.

Bei der Lösung rechtlicher Grundsatzfragen ging die VA weiterhin den Weg einer direkten Einbeziehung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit bzw. der Landesgeschäftsführung des AMS Österreich.

Aus Sicht der VA sind – einerseits auf Basis der erwähnten Projektarbeit und andererseits im Lichte der bei der VA eingebrachten Beschwerden betroffener arbeitsloser Menschen – vor

**Sehr gute Kooperation des AMS mit der VA**

**Unbürokratische Lösungen bei berechtigten Beschwerden**

**Follow-up der Vernetzungstreffen beim AMS Wien**

**Klärung von Grundsatzfragen mit dem BMWA**

**Zentrale Punkte der Qualitätssicherung**

allem folgende "hotspots" der Qualitätssicherungsproblematik anzusprechen:

Nach den Wahrnehmungen der VA steigt die Akzeptanz von Berufsorientierungs- bzw. Aktivierungsmaßnahmen bei arbeitslosen Menschen an, je mehr die jeweilige Maßnahme an der individuellen Bedarfs- und Problemlage der betroffenen arbeitsuchenden Person ausgerichtet ist. Aus Sicht der VA ist es daher essentiell, bereits bei der Konzeption von Maßnahmen bzw. in weiterer Folge bei der konkreten Zubuchung darauf zu achten, dass die jeweilige Maßnahme möglichst genau auf bestimmte Zielgruppen, etwa Wiedereinsteigerinnen, ältere Arbeitslose, Langzeitarbeitslose, Jugendliche usw. zugeschnitten ist und auch der einzelne Arbeitslose die entsprechende Maßnahme seiner Zielgruppe vermittelt bekommt. Je breiter eine Maßnahme angelegt ist und je unspezifischer die vermittelten Inhalte sind, umso mehr empfinden die betroffenen Arbeitslosen eine Maßnahme als sinnlos, frustrierend und als "Alibimaßnahme zur Beschönigung der Arbeitslosen-Statistik". Nach den Wahrnehmungen der VA stellt es in diesem Kontext nach wie vor ein Problem dar, vor allem für arbeitslose bzw. Arbeit suchende Akademikerinnen und Akademiker bzw. generell für hoch qualifizierte Arbeitssuchende maßgeschneiderte Angebote zur Verfügung zu stellen.

**Verstärkte Treffsicherheit - zielgruppenorientierte Maßnahmen statt "Massenveranstaltungen"**

Die Treffsicherheit bei der Zubuchung der jeweils passenden Maßnahme setzt freilich voraus, dass der AMS-Berater bzw. die AMS-Beraterin seinerseits / ihrerseits genaue Informationen über die jeweilige Maßnahme zur Verfügung gestellt bekommt und dann vor allem auch die erforderliche Zeit hat, mit den jeweiligen Kundinnen und Kunden eine genaue Problemanalyse bzw. Anamnese zu erstellen. Aus Sicht der VA sind hier die zeitlichen Ressourcen der AMS-Berater bzw. -Beraterinnen oftmals nicht ausreichend; zudem hat die VA den Eindruck gewonnen, dass hinsichtlich der Kommunikation zwischen jenen AMS-Abteilungen, die Maßnahmen konzipieren bzw. "einkaufen" und den Beraterinnen und Beratern, die unmittelbar im Kundenverkehr tätig sind, noch ein gewisses Maß an unausgeschöpftem Optimierungspotenzial besteht. Nach den Wahrnehmungen der VA bestehen auch Defizite im Wissenstransfer zwischen Grundsatzabteilungen des AMS, etwa im Bereich der Bundesgeschäftsstelle des AMS Österreich, wo vor allem auch im Hinblick auf Berufsorientierungs- und Aktivierungsmaßnahmen Forschungsprojekte initiiert werden bzw. über den Weg in Auftrag gegebener wissenschaftlicher Studien viel Know-how eingekauft wird, und den Beraterinnen und Beratern, die vor Ort am Kunden arbeiten. Eine Konsequenz davon ist, dass betroffenen Arbeitslosen von den AMS-Beraterinnen und Beratern vielfach der Sinn und die Zweckmäßigkeit einer bestimmten Maßnahme nicht nachvollziehbar erklärt und verdeutlicht werden kann. Der Misserfolg einer Maßnahme ist unter diesen Voraussetzungen häufig vorprogrammiert.

**Notwendigkeit weiterer Optimierung der AMS-internen Kommunikation sowie der Informationsvermittlung gegenüber den Arbeitssuchenden**

Zur näheren Illustration sei an dieser Stelle etwa auf Maßnahmen des AMS Niederösterreich hingewiesen, die vor allem auch für ältere Arbeitslose gesundheitsbezogene Inhalte bzw. Aspekte der Förderung körperlicher Fitness beinhalten. In diesen Kontext langten Beschwerden von Teilnehmerinnen und Teilnehmern solcher Maßnahmen bei der VA ein, in denen Unverständnis darüber geäußert wurde, warum sie nun Entspannungsübungen, Nordic Walking oder Qui Gong erlernen bzw. praktizieren bzw. warum sie sich mit Fragen gesunder Ernährung auseinandersetzen sollten. Die VA konnte in diesem Zusammenhang auf Ergebnisse wissenschaftlicher Studien hinweisen, die belegen, dass längere Arbeitslosigkeit bei vielen Menschen mit verstärkten gesundheitlichen Belastungen, etwa bedingt durch einen erhöhten Stresshormonspiegel, einhergeht und letztlich zu massiven Herz-Kreislauf-Problemen, zu Übergewicht und auch zu Depressionen führen kann. Medizinische Studien zeigen, dass durch eine verstärkte Gesundheitsvorsorge und sportliche Aktivitäten in diesem Bereich aktiv gegengesteuert werden kann. Letztlich kann so auch einem Zustand vorgebeugt werden, in dem die Betroffenen, wie auch bei der VA oftmals vorgebracht wird, "für die Pension zu gesund und für den Arbeitsmarkt zu krank sind". Die genaue Erörterung des geschilderten wissenschaftlichen Hintergrundes der jeweiligen Aktivierungsmaßnahmen bewirkte bei den betroffenen Beschwerdeführern bzw. Beschwerdeführerinnen umgehend eine verstärkte Akzeptanz der jeweiligen Maßnahme.

**Forschungsergebnisse zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten werden nicht hinreichend kommuniziert**

Ein weiteres wesentliches Kriterium im Zusammenhang mit der Qualitätssicherung von Berufsorientierungs- und Aktivierungsmaßnahmen ist aus Sicht der VA die Frage der Gewichtung der Qualifizierung der zum Einsatz kommenden Trainerinnen und Trainern im Rahmen der Ausschreibungsbedingungen des AMS. Die VA spricht sich hier für eine stärkere Gewichtung des Qualifizierungselementes im Vergleich zum Preis der einzukaufenden Maßnahme aus. Immerhin zeigt die Prüferfahrung der VA, dass neben dem Maßnahmenkonzept an sich vor allem auch die Person bzw. die Qualifikation des Trainers bzw. der Trainerin wesentlich über den Erfolg bzw. Misserfolg einer Maßnahme entscheidet.

**Stärkere Gewichtung der Qualifikation von Trainerinnen und Trainern**

An dieser Stelle ist seitens der VA auch darauf hinzuweisen, dass viele Trainerinnen und Trainer, die im Rahmen von Berufsorientierungs- und Aktivierungsmaßnahmen tätig sind, die seitens des AMS von Maßnahmenträgern zugekauft werden, selbst nur in prekären Beschäftigungsverhältnissen stehen und von ihrer sozialen Situation her gesehen nicht viel besser gestellt sind als die arbeitslosen Menschen, die sie betreuen bzw. beraten sollen. Ein vornehmlich über den Preis laufender Wettbewerb zwischen den Maßnahmenträgern führt dazu, dass gute Trainerinnen und Trainer infolge der vergleichsweise geringen Verdienstmöglichkeiten oft nicht lange gehalten werden können, vielfach nur unerfahrene Berufseinsteiger für die Beratung und Betreuung von Arbeitslosen zur Verfügung stehen und letztlich auch das Kapital für die Wei-

**Verbesserung der sozialen Lage von Trainerinnen und Trainern**

terbildung der Trainerinnen und Trainer fehlt. Letztlich resultiert daraus eine Situation, die sowohl für die betroffenen arbeitslosen Menschen als auch für die Trainerinnen und Trainer und die Maßnahmenträger unbefriedigend ist.

Ein essenzieller Punkt im Zusammenhang mit der Qualitätssicherung von Berufsorientierungs- und Aktivierungsmaßnahmen ist schließlich deren Evaluierung. Nach den Erfahrungen der VA hat das AMS hier in den letzten Jahren sehr positive Schritte gesetzt. Essenziell aus Sicht der VA ist in diesem Kontext die Multidimensionalität von Evaluierungsprozessen. Es ist hier einerseits sicherlich auf Aspekte der Kundinnen- und Kundenzufriedenheit Bedacht zu nehmen, die etwa durch Feedbackbögen oder Interviews erhoben werden können. Daneben ist natürlich auch, je nach Zielausrichtung der jeweiligen Maßnahme, eine bestimmte "objektive" Erfolgskontrolle regelmäßig notwendig, wobei sich hier das Kriterium der Vermittlungsquote anbietet. Offen ist freilich, wie die Vermittlungsquote im Detail definiert werden kann bzw. soll; je nach Art der Definition kann ein und dieselbe Maßnahme einmal als erfolgreicher, einmal als weniger erfolgreich beurteilt werden. Man sollte sich insofern bewusst sein, dass auch "objektive" Erfolgsparameter, wie etwa die Vermittlungsquote, letztlich mit gewisser Vorsicht und nur in der Zusammenschau mit anderen Qualitätssicherungsparametern zu sehen sind. Bei Maßnahmen, die primär auf die Erhaltung der Arbeitsfähigkeit abzielen und Menschen mit besonders schweren Vermittlungsdefiziten im Auge haben, erscheint die Vermittlungsquote als Parameter in besonderer Weise problematisch. Hier wird man aus Sicht der VA eher auf Kriterien wie Abbruchraten bzw. Ausfallsquoten (Stichwort – "Flucht in den Krankenstand") abzustellen haben.

**Notwendigkeit differenzierter Evaluierung**

#### **14.1.1.2 Ausblick auf die weitere Entwicklung der Qualitätssicherung**

Vor dem Hintergrund der dynamischen Qualitätssicherungsdebatte im Bereich der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik begrüßt die VA den Umstand, dass durch die mit Wirkung ab 1. Januar 2008 erfolgte Novellierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AIVG) durch BGBl. I 2007/104 in § 9 Abs. 7 und 8 leg.cit. erstmals auf Qualitätssicherungsstandards Bezug genommen wird. Durch jene Bestimmungen werden sozialökonomische Betriebe, gemeinnützige Beschäftigungsprojekte und Arbeiterprobungen erstmals auf eine gesicherte arbeitslosenversicherungsrechtliche Grundlage gestellt, wobei ausdrücklich festgelegt wird, dass vom Verwaltungsrat näher zu definierende Qualitätsstandards eingehalten werden müssen.

**Neue gesetzliche Grundlage als Chance für Verbesserung der Qualitätssicherung**

Die VA sieht der Erlassung jener Qualitätsstandards mit großem Interesse entgegen. Wie sich jene gesetzlichen Normen in der Praxis auswirken bleibt abzuwarten.