

Der Verein "Jugend am Werk" (JaW) führt im Auftrag der Magistratsabteilung 12 auch Beschäftigungstherapien (BT) durch, d.h. behinderte Menschen üben in einer arbeitsnahen Tagesstruktur eine ihren Möglichkeiten entsprechende Tätigkeit aus.

Mit 1.519 Plätzen in 24 Werkstätten zählte der Verein zum 31. Dezember 2001 mit Abstand zu den größten Anbietern der BT. Durch verschiedene von behinderten Menschen durchführbare Industriearbeiten, wie z.B. Fertigungs- und Montagearbeiten, Tätigkeiten für Versand und Verpackung sowie handwerkliche Arbeiten erzielte JaW in einem über die Jahre rückläufigen Ausmaß auch eigene Erlöse, wobei die unverbindlichen zentralen Preisvorgaben in der Praxis zu einer uneinheitlichen Vorgangsweise in den einzelnen Werkstätten führten. Einige Aufträge wurden zu einem nicht wirtschaftlichen Preis erfüllt.

1. Grundlagen

1.1 Die Magistratsabteilung 12 übertrug dem Verein JaW im Übereinkommen vom 14. Dezember 1990 u.a. die Durchführung der BT im Sinne des § 22 Wiener Behindertengesetz 1986 (Gesetz über die Hilfe für Behinderte, LGBl. Nr. 16/1986). Demnach liegt der Zweck der BT darin, Behinderten, deren körperlicher, geistiger oder seelischer Zustand einer beruflichen Ausbildung oder einer beruflichen Eingliederung selbst unter beschützenden Bedingungen hinderlich ist, Mittel oder Einrichtungen zur Erhaltung und Weiterbildung der vorhandenen Fähigkeiten sowie zur Eingliederung in die Gesellschaft zur Verfügung zu stellen.

Im Anhang 2 des zwischen der Magistratsabteilung 12 und JaW abgeschlossenen Übereinkommens vom 14. Dezember 1990 sind die Leistungen der vom Verein angebotenen BT näher beschrieben. So wird als Zweck zunächst allgemein die Erweiterung und Erhaltung der Fähigkeiten und des Leistungsniveaus behinderter Menschen angeführt. Eine wesentliche Aufgabe dabei wird darin gesehen, die Arbeitshaltung zu fördern, "denn mit Arbeit kann sich der behinderte Mensch als Mitglied der Gesellschaft erleben, das etwas zu leisten imstande ist". Auf die Bedürfnisse und Fähigkeiten des Einzelnen sei jedenfalls Rücksicht zu nehmen. Etwa zwei Drittel der Zeit möge diesen Arbeitsinhalten gewidmet sein; das restliche Drittel diene ergänzenden Therapien,

lebenspraktischen Fördermaßnahmen und diversen Aktivitäten, wie Musiktherapie, Sport und kulturellen und unterhaltenden Veranstaltungen.

1.2 Ende der 90er-Jahre hat der Verein JaW begonnen, ein dokumentiertes Qualitätsmanagement-System aufzubauen. Im Rahmen dessen wurden die vom Verein angebotenen Produktgruppen neu definiert. Das Produkt BT umfasst demnach vier Angebote, u. zw. die Qualifizierung, die Arbeit, die Beschäftigung sowie das Angebot "Werkstätte mit intensiver Betreuung". Das Angebot "Qualifizierung" ist für Personen mit Behinderung geschaffen worden, die einen Arbeitsplatz am ersten Arbeitsmarkt anstreben und in einer möglichst realistischen Arbeitssituation Fertigkeiten in den Bereichen Holz- und Metallverarbeitung, Malerei, Hauswirtschaft und Küche sowie Garten- und Landschaftspflege vermittelt bekommen sollen. Im Rahmen des Angebotes "Arbeit" können behinderte Menschen ihren Möglichkeiten entsprechend Auftragsarbeiten ausführen, indem sie verschiedenste Fertigungs- und Montagearbeiten sowie Tätigkeiten für Versand und Verpackung in einer arbeitsnahen Tagesstruktur verrichten. Kreative Arbeiten und Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich stehen ebenfalls zur Auswahl. Für Personen mit einem hohen bzw. besonders hohen Bedarf an Betreuung und Hilfestellung stehen dem Grad ihrer Behinderung angepasst die Angebote "Beschäftigung" oder "intensive Betreuung" zur Verfügung. Im Rahmen der beiden letzten Angebote werden naturgemäß keine verwertbaren Arbeiten ausgeführt.

2. Leistungs- und Umsatzdaten

2.1 Der Verein JaW führte per 31. Dezember 2001 24 BT-Werkstätten, in denen Plätze für 1.519 behinderte Menschen zur Verfügung standen. Wie einer von der Bereichsleitung "Werkstätten für behinderte Menschen" des Vereines erstellten Übersicht zu entnehmen war, lag der Schwerpunkt der BT im Angebot "Arbeit". Mit 1.234 Plätzen waren diesem Bereich am Jahresende rd. 81,2 % des Platzangebotes zuzurechnen. Davon entfielen 1.080 Plätze auf die Schwerpunkte Fertigung, Verpackung, Versand sowie Dienstleistung und 154 Plätze auf den Schwerpunkt kreative bzw. gestalterische Tätigkeiten. Weiters folgten mit 155 Plätzen oder rd. 10,2 % das Angebot "Beschäftigung" für Schwerstbehinderte und mit 111 Plätzen oder rd. 7,4 % das Angebot "Qualifizierung". 19 Plätze oder rd. 1,2 % der insgesamt zur Verfügung stehenden Plätze be-

trafen die "intensive Betreuung" von Behinderten, die zuvor im ehemaligen Psychiatrischen Krankenhaus Baumgartner Höhe stationär aufgenommen waren.

Die Magistratsabteilung 12 bezahlte für die Durchführung der BT im Jahr 2001 rd. 11.263.000,-- EUR, wodurch der Verein mit Abstand zur größten Organisation zählte, die im Auftrag der Stadt Wien in diesem Bereich tätig wurde. Fremde Fürsorgeverbände vergüteten diese Leistung entsprechend der Anzahl der aus Bundesländern betreuten Behinderten mit rd. 367.000,-- EUR.

Darüber hinaus standen in zwei Werkstätten neben den für das BT-Angebot "Qualifizierung" eingerichteten Plätzen zum 31. Dezember 2001 auch 30 Plätze für die berufliche Eingliederung geistig behinderter Menschen nach der Schulentlassung zur Verfügung, die vom Arbeitsmarktservice finanziert wurden.

2.2 Im Jahr 2001 erzielten die Werkstättenbesucher durch ihre Arbeitsleistung folgende Erlöse:

Konto	Beträge in EUR
Leistungs- bzw. Produktionserlöse	645.327,00
Erlöse Laden Landstraße	6.809,00
Eigenleistungen	248.394,00
Aktivierte Eigenleistungen	16.272,00
Leistungs- bzw. Produktionserlöse (inkl. Eigenleistungen)	916.802,00
abzüglich Arbeitsmaterial	- 110.021,00
Nettoleistungs- bzw. Produktionserlöse	806.781,00

Über die Kassa eingenommene Beträge, wie z.B. aus dem Verkauf von Kreativprodukten und Kunsthandwerksgegenständen bei Basaren sind in den obigen Beträgen nicht enthalten, da sie auf ein sonstiges Erlöskonto verbucht wurden, das auch verschiedene andere Einnahmen umfasste. Diese Bareingänge bewegten sich im Jahr 2001 in einer Größenordnung von insgesamt rd. 40.000,-- EUR.

Gemäß einer seit vielen Jahren geübten Praxis werden die Erlöse aus der von den Behinderten geleisteten Arbeit in erster Linie zur Bezahlung von Taschen- und Fördergeldern, aber auch zur Stützung von Urlaubsaktionen herangezogen. Unter Fördergeldern sind Beträge zu verstehen, deren Verwendung im Wesentlichen den Behindertengruppen überlassen bleibt.

Anhand von Kostenrechnungsdaten war es möglich, die im Jahr 2001 von Werkstättenbesuchern durch ihre Arbeitsleistung erzielten Erlöse mit den Vorjahreszahlen zu vergleichen, wobei sich eine relativ gleichmäßige Entwicklung der Nettoleistungs- bzw. Produktionserlöse (abzüglich Arbeitsmaterial) zeigte. Diese stiegen nämlich in den Jahren 1999 bis 2001 geringfügig an, bezogen auf einen Klienten gingen sie jedoch leicht zurück, da die Anzahl der betreuten Behinderten prozentuell stärker anstieg als die Erlöse. Auch wenn zum Zeitpunkt der Prüfung für das Jahr 2002 noch keine endgültigen Jahresabschlusszahlen vorlagen, war absehbar, dass die stetige Entwicklung einen jähen Einbruch erlebte. Erstmals wurde für 2002 ein deutlicher Rückgang der Nettoleistungs- bzw. Produktionserlöse verzeichnet (rd. - 17 %), wodurch die Erlösquote pro Behinderten angesichts steigender Betreuzahlen noch stärker sank. Die vorliegenden Zahlen ließen erkennen, dass die Ursache fast ausschließlich mit wesentlich geringeren Erlösen aus Aufträgen der Industrie und anderen Auftraggebern in Zusammenhang stand, da sich die für diverse Einrichtungen des Vereines erbrachten und intern verrechneten Leistungen sowie der Aufwand an Arbeitsmaterial gegenüber 2001 nur geringfügig veränderten.

Die vorläufigen Zahlen zeigten auch, dass die Nettoleistungs- bzw. Produktionserlöse 2002 erstmals nicht ausreichten, um die Taschengelder, Fördergelder und Urlaubsstützung zur Gänze zu finanzieren. Ob es JaW möglich war, die Differenz durch die Kostensatzzahlungen der Magistratsabteilung 12 abzudecken oder der Verein deshalb aus dem Bereich BT einen Verlust erwirtschaftete, war zum Zeitpunkt der Prüfung durch das Kontrollamt (vor Erstellung des Jahresabschlusses) noch nicht feststellbar.

Stellungnahme der Geschäftsführung des Vereines JaW:

Der deutliche Rückgang der Nettoleistungs- bzw. Produktionser-

löse 2002 stellt JaW vor eine große Herausforderung. Als Hauptgrund dafür sieht JaW die starke Konkurrenz durch Heimarbeiter bzw. Auslagerung von Produktionen in Nachbarländer. Diese Tendenz wird 2003 durch den Entfall der aus Mitteln des Ausgleichstaxfonds finanzierten Prämie verstärkt. Der Entfall stellt für die meisten Einrichtungen, die im Behindertenbereich tätig sind, eine Verminderung der Aufträge dar, da zusätzliche Anreize für Unternehmen fehlen.

2.3 Um einen Überblick über den Ablauf der Übernahme von Auftragsarbeiten zu erhalten, wählte das Kontrollamt für seine weitere stichprobenweise Einschau zwölf der insgesamt 24 von JaW geführten Werkstätten aus, da sie im Bereich "Arbeit" mit Schwerpunkt Fertigung, Verpackung, Versand und Dienstleistung sowie im Bereich "Qualifizierung" rd. 76 % des entsprechenden Platzangebotes abdeckten und rd. 87 % der Leistungs- bzw. Produktionserlöse (ohne Eigenleistungen) erzielten. Im Detail ergab sich für das Jahr 2001 in den zwölf Werkstätten hinsichtlich der Erlöse und der Platzkapazität folgendes Bild (Beträge in EUR):

Werkstätte	Leistungs- bzw. Produktions- erlöse	Sonstige und aktivierte Eigenleistungen	Leistungs- bzw. Produktions- erlöse inkl. Eigenleistungen	Anzahl Plätze Fertigung, Verpackung Versand u. Dienstleistung	Anzahl Plätze Qualifizierung	Anzahl Plätze AMS	Summe Plätze	Leistungs- bzw. Produktions- erlöse inkl. Eigenleistungen pro Platz
Altmannsdorfer Straße	103.356,00	135.126,00	238.482,00	36	59	20	115	2.074,00
Elisenstraße	66.041,00	30.467,00	96.508,00	121			121	798,00
Alpha Fertigungstechnik	82.164,00	217,00	82.381,00		28	10	38	2.168,00
Grundsteingasse	61.245,00	73,00	61.318,00	82			82	748,00
Speckbacher- gasse	39.900,00	13.900,00	53.800,00	98			98	549,00
Kuefsteingasse	44.088,00	116,00	44.204,00	115			115	384,00
Landstraßer Hauptstraße	33.173,00	1.072,00	34.245,00	91			91	376,00

Werkstätte	Leistungs- bzw. Pro- duktions- erlöse	Sonstige und akti- vierte Eigen- leistungen	Leistungs- bzw. Pro- duktionser- löse inkl. Eigen- leistungen	Anzahl Plätze Fer- tigung, Ver- packung Versand u. Dienst- leistung	Anzahl Plätze Quali- fizierung	Anzahl Plätze AMS	Summe Plätze	Leistungs- bzw. Produktions- erlöse inkl. Eigen- leistungen pro Platz
Hirschstettner Straße	37.800,00	1.913,00	39.713,00	61			61	651,00
Wurlitzergasse	37.072,00	488,00	37.560,00	62			62	606,00
Horizont	25.957,00	7.926,00	33.883,00	21	24		45	753,00
Murrstraße	18.245,00	324,00	18.569,00	57			57	326,00
Thermen- siedlung	9.910,00	78,00	9.989,00	48			48	208,00
Insgesamt	558.951,00	191.700,00	750.651,00	792	111	30	933	805,00

Rundungsdifferenzen wurden nicht ausgeglichen.

Auch wenn sich die Klienten nicht in regulären Arbeitsverhältnissen befanden und der Verein bei der Betreuung in den Werkstätten primär das Ziel verfolgt, den Werkstättenbesuchern ihre Tätigkeit in den Arbeitsgruppen als produktiv und sinnvoll erleben zu lassen, schien es für die weiteren Ausführungen dennoch zweckmäßig, nicht nur die Jahreserlöse pro Werkstätte anzuführen, sondern diese auch in Relation zu den dort betreuten Behinderten darzustellen. Als Bezugsgröße wurden letztlich die in den einzelnen Werkstätten zur Verfügung stehenden Plätze herangezogen, weil der Verein seine Aufzeichnungen über die tatsächlich betreuten Behinderten - im Hinblick auf die Verrechnung mit der Magistratsabteilung 12 - nach anderen Kriterien als nach Arbeitsschwerpunkten führte.

Wie aus der Tabelle zu ersehen ist, wichen im Jahr 2001 die Erlöse pro Platz je nach Werkstätte stark voneinander ab. Sie waren jedenfalls maßgeblich vom unterschiedlichen Behinderungsgrad der betreuten Menschen und der Verteilung dieser auf die verschiedenen Werkstätten abhängig. Während zwei Werkstätten relativ hohe durchschnittliche Erlöse pro Platz durch Maler-, Tischler- oder Metallarbeiten in Qualifizierungsgruppen erzielten (wobei eine Berücksichtigung des eingesetzten Arbeitsmaterials die Erlöse um bis zu 18 % geschmälert hätte), entfielen auf andere Werkstätten niedrigere durchschnittliche Erlöse, da zum Teil nur einfachste Industrienaufträge

angenommen werden konnten, die allenfalls nur einen einzigen Handgriff erforderten. Inwieweit auch andere Faktoren die Erlösbildung beeinflussten, wurde durch die weiteren Ausführungen dargestellt.

3. Feststellungen des Kontrollamtes

3.1 Das Kontrollamt zog in jeder der zwölf angeführten und von ihm aufgesuchten Werkstätten Stichproben von fünf bis 14 Ausgangsrechnungen, insgesamt von 93 Belegen, anhand derer überprüft wurde, wie die Preise vor allem der Fertigungs-, Verpackungs- und Versandaufträge zu Stande kamen und wie die Auftragsabwicklung organisiert war.

3.1.1 Auf die Frage, nach welchen Grundlagen die von JaW verrechneten Preise von im Rahmen des BT-Angebotes "Arbeit" übernommenen Industriearbeiten erstellt wurden, wurde von der zuständigen zentralen Bereichsleitung auf das Protokoll der Werkstättenleitersitzung vom März 2000 verwiesen, in dem festgehalten worden war, dass es bei der Preisgestaltung - mit Ausnahme der Postversandarbeiten - bis dahin kaum einheitliche Richtlinien gegeben hätte. Daher waren einige von der Bereichsleitung zur Unterstützung der Preisgestaltung erarbeitete Grundsätze in das Protokoll aufgenommen worden. So war zuerst die Preisvorstellung der Firma einzuholen. Als Richtwert für den von der Werkstätte zu kalkulierenden Preis wurden 0,015 EUR (ehemals S 0,20) pro Handgriff festgelegt. Ebenso konnte überlegt werden, wie viel Stück der Auftragsarbeit ein Arbeitnehmer bei einem Stundenlohn von 5,81 EUR (ehemals S 80,-) in einer Stunde fertigt bzw. erledigt. In jedem Fall müsse die Preiskalkulation nachvollziehbar sein.

Darüber hinaus wurde von der Bereichsleitung ein so genanntes "Auftragsblatt" zur schriftlich nachvollziehbaren Preisvereinbarung zwischen Auftraggeber und durchführender Werkstätte entworfen, dessen Verwendung lt. Bereichsleiter empfohlen, nicht aber verbindlich angewiesen wurde.

Hinsichtlich der Preisgestaltung für Holz-, Metall- und Malerarbeiten wurde im Jahr 1997 vom Leiter jener Werkstätte, die erstmals mit handwerklichen Gruppen ausgestattet

wurde, eine so genannte "Preisauflistung" erarbeitet und diese von der Geschäftsführung genehmigt. So waren z.B. bezüglich Arbeiten der Tischlerwerkstätte Kostenvoranschläge zu erstellen, die sich aus Material- und Arbeitszeitkosten zusammensetzen. Die Kosten für eine Arbeitsstunde waren unterschiedlich hoch anzusetzen, je nachdem, ob der Auftrag von Mitarbeitern des Vereines bzw. JaW-Einrichtungen (19,33 EUR) oder Dritten (29,07 EUR) erteilt wurde. Alle Kosten für Transporte, Maschinen, Besichtigungen, Materialbesorgungen und Ähnliches waren im Preis inkludiert. Kalkulationsmodalitäten und Höhe der Stundensätze waren auch noch zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2003 gültig.

3.1.2 In organisatorischer Hinsicht gab es seitens der Bereichsleitung keine verbindlichen Vorgaben. Die Erhebungen des Kontrollamtes hiezu ergaben, dass in den meisten Fällen die Abläufe vom Erstkontakt mit dem Auftraggeber bis zur Auslieferung der fertig gestellten Arbeiten den einzelnen Betreuern der Werkstättengruppen oblagen. In manchen Werkstätten war damit ein "Industriearbeitskoordinator" für die gesamte Einrichtung betraut. Selten führten Werkstättenleiter Preisverhandlungen oder organisierten Aufträge.

3.2 Die Prüfung der 93 stichprobenweise ausgewählten Ausgangsrechnungen ergab, dass den Preisen zu rd. 26 % nachvollziehbare, schriftliche Kalkulationen zu Grunde lagen, bei rd. 19 % zwar Unterlagen vorhanden waren, diese jedoch nicht ganz lückenlos die Schritte von der Kalkulation bis zur Preisfestsetzung dokumentierten und zu rd. 55 % - entgegen dem von der Bereichsleitung protokollierten Grundsatz, die Preiskalkulation müsse immer nachvollziehbar sein - dem Kontrollamt keine entsprechenden schriftlichen Berechnungen vorgelegt werden konnten. Das heißt, in mehr als der Hälfte aller überprüften Fälle resultierte der von einer Werkstätte von JaW verrechnete Preis auf Preisvorgaben bzw. -listen des auftraggebenden Unternehmens, mündlichen Preisvereinbarungen zwischen der Firma und dem Werkstättenbetreuer oder einer hinsichtlich ihrer Entstehung nicht nachvollziehbaren Preisliste der Werkstätte.

3.2.1 Bei jenen Aufträgen, deren Preise auf keinen Kalkulationen beruhten, handelte es sich zum Großteil um solche von Stammkunden, die über viele Jahre regelmäßig Ar-

beiten von den Klienten von JaW verrichten ließen. Deren Preisverrechnung beruhte häufig auf Fix-Preislisten der Unternehmen, die in einigen Fällen seit Mitte der 90er-Jahre und in einem Fall sogar seit 1992 unverändert geblieben waren. Mangels schriftlicher Unterlagen war grundsätzlich nicht nachvollziehbar, ob die von den Unternehmen bestimmten Preise angemessen waren, aber allein aus der Tatsache, dass etliche Preise häufig seit Jahren nicht angehoben wurden, konnte geschlossen werden, dass zumindest diese lediglich für die Unternehmen günstig waren.

Der niedrigste (innerhalb der Stichproben vorgefundene) von einem Unternehmen für ein Auftragsstück bezahlte Preis betrug 0,0007 EUR (ehemals S 0,01). Ein solcher Auftrag lautete z.B. auf Heraustrennen von 341.200 Stück Wertmarkenhüllen aus einer Folie. Es handelte sich dabei um eine sehr einfache, für Menschen mit einem höheren Behinderungsgrad geeignete Arbeit, da sie lediglich aus einem Handgriff bestand. Eine Möglichkeit, die Höhe dieses Preises zu beurteilen, sah das Kontrollamt im Vergleich mit dem im Werkstättenprotokoll festgelegten Richtwert je Handgriff, der mit 0,015 EUR (ehemals S 0,20) angegeben worden war. Demnach hätte der verrechnete Preis nur 5 % des empfohlenen betragen. Da aber ein Handgriff nach der "Handgriffsmethode" auf eine Dauer von rd. 9 Sekunden ausgerichtet ist, und diese Auftragsarbeit - wie von den Betreuern versichert - eine geringere Zeit beanspruchte, schien die "Handgriffsmethode" zur Beurteilung der Angemessenheit des Preises in diesem Fall nicht geeignet.

Legte man die im Werkstättenprotokoll als weitere Methode zur Preisermittlung empfohlene Zeitkalkulation mit einem Stundenlohn von 5,81 EUR als Maßstab an, so hätte das betreffende Auftragsstück von einem Arbeitnehmer in nur einer halben Sekunde erledigt werden müssen, was - unter weiterer Berücksichtigung der notwendigen Nebenleistungen, wie z.B. die anschließende Verpackung in Kartons - nicht wahrscheinlich war. Der beschriebene Auftrag schien daher - unter Zugrundlegung der Zeitkalkulation - zu einem nicht wirtschaftlichen Preis erfüllt worden zu sein.

Von der Werkstätte, die den Preis auch als niedrig einstufte, wurde die Annahme des Auftrages damit begründet, dass es angesichts der Konkurrenz durch andere Be-

hinderteneinrichtungen schwierig gewesen sei, den Fähigkeiten schwer (und immer älter werdender) behinderter Menschen entsprechende Arbeiten zu beschaffen. Im Hinblick auf eine gleichmäßig über das Jahr verteilte Beschäftigung dieser Klienten wären Überlegungen hinsichtlich eines angemessenen Preises hintangestellt worden. Dem Kontrollamt wurde sowohl von der zentralen Bereichsleitung als auch von Mitarbeitern in den aufgesuchten Werkstätten wiederholt dargelegt, dass sich die BT bei JaW primär über das Angebot "Arbeit" definiere und daher das Hauptaugenmerk darauf gelegt worden sei, den behinderten Menschen in einer arbeitsnahen Tagesstruktur eine ihren Möglichkeiten entsprechende Tätigkeit anzubieten.

Wiewohl das Kontrollamt die Schwierigkeiten beim Beschaffen von zweckmäßigen, geeigneten Arbeitsaufträgen und beim Erzielen realistischer, angemessener Preise angesichts des Wettbewerbs bei der angespannten Wirtschaftslage nicht übersah, konnte es dennoch nicht umhin anzumerken, dass wirtschaftliche Überlegungen nicht gänzlich vernachlässigt werden dürften, auch wenn zu niedrige Preisvorstellungen der Unternehmen zur Ablehnung eines Auftrages durch die Werkstätte führen.

Hauptaugenmerk von JaW ist es, den behinderten Menschen in einer arbeitsnahen Tagesstruktur eine ihren Möglichkeiten entsprechende Tätigkeit anzubieten. Da es bei diesem sinnorientierten Ansatz wichtig ist, dass die behinderten Menschen einen Bezug zur Arbeit erhalten, hat JaW den einzelnen MitarbeiterInnen vor Ort - neben ihrer pädagogischen Tätigkeit - die Einholung von Arbeitsaufträgen überlassen und nicht zentral gesteuert. Um hier einfache und rasche Arbeitsabläufe zu ermöglichen, wurden Richtwerte in unverbindlichen Vorgaben festgelegt.

JaW schließt sich der Meinung des Kontrollamtes an, dass wirtschaftliche Überlegungen nicht gänzlich vernachlässigt werden dürfen. In Zukunft ist ebenfalls darauf zu achten, dass keine Arbeiten unter einem festgelegten Mindestpreis verrichtet werden.

3.2.2 Bezüglich jener stichprobenweise ausgewählten Industriearbeitsrechnungen, denen Kalkulationen zu Grunde lagen, überprüfte das Kontrollamt, inwieweit der im Werkstättenleiterprotokoll vom März 2000 für Industriearbeiten angeführte Kalkulationsrichtwert von 0,015 EUR pro Handgriff angewandt wurde. Die eingesehenen Unterlagen für das Jahr 2001 ließen erkennen, dass häufig von dieser Vorgabe abgewichen wurde. Zum einen deshalb, weil der Richtwert nicht bekannt war, zum anderen, weil lt. Auskunft der Werkstättenbetreuer manche Handgriffe so rasch durchführbar gewesen seien, dass ihnen der Ansatz von 0,015 EUR - angesichts der angespannten Marktlage und der großen Konkurrenz durch andere vergleichbare Einrichtungen - nicht angemessen erschienen und schließlich, weil der Begriff "Handgriff" unterschiedlich aufgefasst worden war. Manche Werkstättenbetreuer interpretierten ihn als "Arbeitsschritt", der aus einem oder mehreren Handgriffen bestehen konnte, wodurch sich - bei mehrstufigen Arbeitsschritten - naturgemäß ein niedrigerer Ansatz je Handgriff als 0,015 EUR errechnete. Nicht zuletzt resultierten Unterschiede auch daher, dass kalkulierte Preise über Jahre hindurch in gleicher Höhe beibehalten wurden. So gelangten z.B. bei zwei gleichartigen Aufträgen einer Firma, die von zwei Werkstätten ausgeführt wurden, deshalb unterschiedliche Preise zur Verrechnung, weil der eine im Jahr 2001 neu kalkuliert wurde und der andere seit Jahren unverändert blieb.

Aus diesen unterschiedlichen Gründen konnten Preise in einer Bandbreite von 0,007 EUR (ehemals S 0,10) bis 0,031 EUR (ehemals S 0,42) je Arbeitsschritt (bestehend aus einem oder mehreren Handgriffen) festgestellt werden. In vier Werkstätten lag der höchste im Jahr 2001 zur Verrechnung gelangte Preis je Arbeitsschritt bei 0,011 EUR (ehemals S 0,15).

Als Kalkulationshilfe wurde - wie bereits erwähnt - im Werkstättenleiterprotokoll auch die Zeitmethode angeführt, bei der überlegt werden sollte, wie viel Stück der Auftragsarbeit ein Arbeitnehmer bei einem Stundenlohn von 5,81 EUR in einer Stunde fertigen bzw. erledigen könnte. Wie die Erhebungen ergaben, wurde bei lediglich rd. 11 % der Stichproben als Kalkulationsgrundlage die für die Ausführung der Arbeit tatsächlich benötigte Zeit angesetzt und mit 0,0016 EUR (ehemals S 0,022) je Sekunde bewertet. Dabei fiel auf, dass die Zeitmethode in zwei Werkstätten lediglich von jeweils einem Betreuer

bevorzugt angewandt wurde, während eine Werkstätte sie standardmäßig bei allen Aufträgen einsetzte. Diese entwickelte ein eigens für die Zeitkalkulation adaptiertes Formblatt, aus dem in übersichtlicher Form nicht nur der in nachvollziehbaren Einzelschritten berechnete kalkulierte Preis hervorging, sondern auch der mit der Firma letztlich vereinbarte Preis, sodass auch Transparenz darüber gegeben war, ob der kalkulierte Preis schließlich erzielt wurde.

Im Ergebnis war festzustellen, dass sich der von der Bereichsleitung festgelegte Richtwert für den zu kalkulierenden Preis von 0,015 EUR pro Handgriff in der Praxis in vielen Fällen als Kalkulationshilfe nicht bewährte. Das Kontrollamt empfahl, der Zeitmethode wegen der relativ genauen Ermittlung der Grundlagen den Vorzug zu geben.

3.2.3 Die Belegstichprobe beinhaltete auch zehn Ausgangsrechnungen über so genannte Postversandarbeiten. Die zur Beschäftigung der behinderten Menschen von einigen Werkstätten gerne übernommenen Aufträge bestanden in der Regel aus Falt- und Kuvertierarbeiten sowie Anbringen von Adressenklebern. Im bereits mehrfach erwähnten Protokoll der Werkstättenleitersitzung war festgehalten worden, dass die Preisgestaltung beim Postversand klar geregelt sei. Dem Kontrollamt wurde hiezu mitgeteilt, dass jene Werkstätte, die in großem Umfang Postversandarbeiten durchführte, in Vorjahren eine detaillierte Preisliste erstellt hatte, die für den gesamten Verein Gültigkeit erlangte.

Die Erhebungen in jenen sechs durch die Postversandstichproben betroffenen Werkstätten ergaben, dass diese Preisliste von lediglich zweien angewandt wurde. In einer weiteren war sie zwar bekannt, doch hatte man eine eigene Preisliste mit zum Teil adaptierten Preisen in Verwendung. Die anderen wieder berechneten den Preis auch für diese Art von Arbeit nach der "Handgriffsmethode", wobei sich der Preis je Arbeitsschritt zwischen 0,0007 EUR und 0,015 EUR bewegte.

Obwohl die Bereichsleitung davon ausging, dass die Preisgestaltung bei Postversandarbeiten eindeutig geregelt wäre, stellte das Kontrollamt bei seinen Stichproben keine einheitliche Vorgangsweise fest. Es wurde daher empfohlen, im Rahmen der von der

Geschäftsführung anzustellenden Überlegungen hinsichtlich der Preisgestaltung der Industriearbeitsaufträge auch den Bereich Postversand einzubeziehen.

3.2.4 Unter den stichprobenweise ausgewählten Ausgangsrechnungen befanden sich auch solche über von Qualifizierungsgruppen durchgeführte Tischler- und Metallarbeiten, für deren Preisgestaltung - wie im Pkt. 3.1.1 dargelegt - eine fachspezifische "Preisauflstellung" erarbeitet wurde. Demnach hätten Kostenvoranschläge erstellt werden sollen, deren Preise sich aus den Materialkosten und der - je nach Auftraggeber unterschiedlich zu bewertenden - Arbeitszeit ergeben.

Die Prüfung ergab, dass bei der Kalkulation - abgesehen von z.T. unmethodischen, hilfsaufzeichnungähnlichen Kalkulationsunterlagen - die Kosten für eine Arbeitsstunde nicht immer gemäß der "Preisauflstellung" angesetzt worden waren. Während der Preis eines von der Qualifizierungsgruppe Metall ausgeführten Auftrages entsprechend der Vorgabe zu Stande kam, wurde bei den Tischlerarbeiten, bei denen es sich um umfangreiche Auftragsarbeiten staatlicher Einrichtungen handelte, je Arbeitsstunde nicht der für externe Auftraggeber, sondern der für Eigenleistungen vorgesehene niedrigere Stundensatz bzw. ein noch darunter liegender Satz verrechnet.

Zwischen dem angeschafften und dem verwendeten Material konnte kein Bezug hergestellt werden, da entsprechende Aufzeichnungen, die den Nachweis eines zweckbestimmten Materialverbrauches ermöglichen, nicht geführt worden waren.

3.2.5 Ein Teil der Stichproben betraf Belege einer Werkstättengruppe, die im Rahmen der BT das Waschen und Bügeln von Wäschestücken übernahm. Diese Gruppe zählte sowohl Mitarbeiter des Vereines, andere Einrichtungen von JaW als auch externe Auftraggeber zu ihren Kunden. Für das Waschen der Privatwäsche der Mitarbeiter war der Preis von der Zentrale im Jahr 2001 unabhängig davon, ob es sich um Kalenderwäsche oder normale Bügelwäsche handelte, mit 2,54 EUR pro Kilogramm verbindlich festgesetzt worden. Dieser Preis diente auch als Grundlage für die interne Verrechnung. Die Preise, welche die externen Kunden zu bezahlen hatten, waren vor vielen Jahren aus nicht mehr nachvollziehbaren Gründen in unterschiedlicher Höhe

festgelegt und seitdem gelegentlich valorisiert worden. Im Prüfungszeitraum 2001 hatten Preise aus den Jahren 1997 bzw. 1999 Gültigkeit.

Abgesehen davon, dass die an externe Auftraggeber verrechneten Preise kunden- und nicht leistungsspezifisch gestaffelt waren, lag auch der höchste unter dem Mitarbeiterpreis. Das Kontrollamt merkte hierzu an, dass die "Preisgestaltung" für handwerkliche Arbeiten (vgl. Pkt. 3.1.1) diesbezüglich von gegenteiligen Überlegungen ausging, indem der an Mitarbeiter verrechnete Preis für eine Arbeitsstunde geringer festgelegt wurde als jener an externe Auftraggeber. Es wurde daher empfohlen, die Geschäftsführung möge in dieser Hinsicht eine einheitliche Linie vorgeben.

Zu der Situation, dass die Preise für das Waschen von Privatwäsche der MitarbeiterInnen über den externen Preisen liegen, kam es deshalb, weil sich JaW nicht dem Vorwurf aussetzen wollte, dass MitarbeiterInnen zu sehr günstigen Preisen ihre Wäsche im Verein waschen lassen können, was in der Vergangenheit auch tatsächlich geschah. Der Preis wurde daher von der Geschäftsführung jedes Jahr angehoben, während die Preisvereinbarungen an externe KundInnen nach wie vor in der Kompetenz der Einrichtungen lagen.

Der niedrigere interne Preis für Tischler- und Malerarbeiten ist vor allem als Anreiz für LeiterInnen gedacht, keine Aufträge an externe Firmen zu geben, sondern die Gruppen von JaW zu beauftragen.

Die uneinheitliche Vorgangsweise wird vom Verein bereinigt werden.

3.3 Zur schriftlich nachvollziehbaren Preisvereinbarung zwischen Auftraggeber und durchführender Werkstätte wurde seitens der Bereichsleitung die Verwendung des bereits unter Pkt. 3.1.1 erwähnten Auftragsblattes angeboten. Auf diesem waren neben den - den jeweiligen Auftrag betreffenden - allgemeinen Informationen, wie Firmen-

daten, Auftragsmenge, Liefer- und Abholdatum etc., auch auf die Arbeit bezogene Angaben, wie Anzahl und Beschreibung der Schritte sowie der Preis je Schritt und der Gesamtpreis je Stück, vorgesehen. Auch eine fortlaufende Nummerierung sollte durch die Vergabe einer Auftragsnummer erfolgen. Zur Bestätigung des Auftrages wäre das Blatt sowohl von der Werkstätte als auch von einem Vertreter des Auftraggebers zu unterzeichnen gewesen. Auf Grund all dieser Merkmale stellte sich das Auftragsblatt für das Kontrollamt als eine Mischform aus Kalkulationsunterlage und Auftragsbestätigung dar.

Wie die Erhebungen in den zwölf aufgesuchten Werkstätten ergaben, wurde das Auftragsblatt von drei Werkstätten überhaupt nicht und von neun in unterschiedlicher Weise verwendet. So wurde es im Jahr 2001 von einigen regelmäßig, von anderen lediglich für neue Aufträge eingesetzt, in manchen Fällen nur bei Neukunden, in manchen Fällen auch bei Stammkunden. Obwohl im Formblatt selbst die erforderlichen Mindestangaben vorgesehen waren, vermisste das Kontrollamt auf ausgefüllten Auftragsblättern häufig die Angabe aller Arbeitsschritte und die dafür vorgesehenen Preise, welche die durchgeführten Kalkulationen dokumentiert hätten.

Auf die fortlaufende Nummerierung der Auftragsblätter wurde in einigen Werkstätten verzichtet. Auch dort, wo sie erfolgte, diente sie nicht dazu, einen eindeutigen Zusammenhang mit den entsprechenden Ausgangsrechnungen herzustellen, sodass dem Kontrollamt bei seiner Einschau zu den gezogenen Belegstichproben Auftragsblätter nur über eine ähnliche Datierung vorgelegt werden konnten.

3.4 Hinsichtlich des organisatorischen Ablaufes gab es außer der Empfehlung, das oben beschriebene Auftragsblatt zu verwenden, keine weiteren Anweisungen seitens der zentralen Bereichsleitung. Es entwickelten sich daher werkstättenspezifische Zuständigkeiten bezüglich der Auftragsabwicklung. So wurde sie 2001 in einigen Einrichtungen von den jeweiligen Gruppenbetreuern wahrgenommen, in anderen wieder von so genannten Industriekoordinatoren, die diese Aufgabe für die gesamte Werkstätte übernahmen.

Auf die Preisgestaltung wirkte sich dies insofern aus, als in jenen zwölf aufgesuchten Werkstätten, in denen die Auftragsabwicklung einem hierfür zuständigen Betreuer übertragen wurde, die Preise für Industriearbeit häufiger auf Grund von Kalkulationen zu Stande kamen und nachvollziehbar dokumentiert waren, als in jenen Werkstätten, in denen die einzelnen Gruppenbetreuer Kontakt zu den Firmen hatten. Dort wurden die Preise vielfach vom Unternehmen vorgegeben oder auf Grund mündlicher Preisvereinbarungen festgelegt. Ebenso waren über Jahre unveränderte - teils schon von Vorgängern übernommene - Preise eher bei Gruppenbetreuern anzutreffen.

3.5 Die Prüfung der Organisation und Preisgestaltung der von JaW im Rahmen der BT übernommenen Arbeiten ergab, dass die von der zentralen Bereichsleitung erarbeiteten Grundsätze in der Praxis zu keinen einheitlichen Vorgangsweisen in den Werkstätten führten. Da sich JaW schon vor Jahren zur Qualität innerhalb der Organisation bekannte und daher ein zertifiziertes Qualitätsmanagement-System aufbaute, wurde empfohlen, auch dafür verbindliche Mindeststandards einzuführen und diese über ein geeignetes Informationssystem zu kommunizieren.

JaW nimmt den Bericht des Kontrollamtes zum Anlass, um neue Regelungen für die Auftragsvergabe der Industriearbeit zu erstellen. Zu diesem Zweck wurde eine Arbeitsgruppe von der Bereichsleitung eingesetzt, die entsprechende Richtlinien entwickeln wird. Diese Richtlinien sind dann als verbindlich anzusehen. Es wird ein Kalkulations- und ein Auftragsblatt geben, einheitliche Kalkulationspreise und Mindestpreise (auf Arbeitszeit bezogen) werden zentral vorgegeben und regelmäßig einheitlich angepasst werden. Abweichungen unter den Kalkulationspreis müssen dokumentiert werden, unter die festgelegten Mindestpreise zu gehen, wird nicht mehr möglich sein. Die Einhaltung dieser Regel wird von der internen Revision überprüft werden.

Eine große Befürchtung der derzeit eingesetzten Arbeitsgruppe ist, dass durch diese Mindestpreise vor allem jene einfachen Arbeiten

verloren gehen könnten, die von schwerst behinderten Menschen durchgeführt werden.

Darüber hinaus wurde es - nicht zuletzt wegen des sich im Jahr 2002 abzeichnenden - deutlichen Rückganges der Leistungs- und Produktionserlöse - als notwendig erachtet, dass die Geschäftsführung des Vereines etwaige Auftraggeber vermehrt über die Leistungsmöglichkeiten der Behinderten informiert. Unabhängig davon wurde auch empfohlen, die Ziele des Angebotes "Arbeit" der BT neu zu überdenken und attraktive Alternativen dazu zu entwickeln. In jeder Hinsicht sollte das Kreativpotenzial einiger Werkstättenleiter in einer Arbeitsgruppe genützt werden.

Die Beschäftigung mit Alternativen zur Industriearbeit ist für JaW selbstverständlich. Ein zusätzlicher Arbeitskreis aus LeiterInnen und MitarbeiterInnen wurde bereits eingesetzt.

JaW plant auch in dem Maße, in dem es der Organisation möglich ist, etwaige Auftraggeber über die Leistungsfähigkeit der Werkstätten zu informieren und die Öffentlichkeitsarbeit zu verstärken. In der Homepage des Vereines werden entsprechende Hinweise aufscheinen. Dabei ist aber darauf zu achten, eine offensive Bewerbungsstrategie zu vermeiden, um die Gemeinnützigkeit nicht zu gefährden. Auf Grund der Organisationsform kann JaW nicht wie ein Gewerbebetrieb auftreten.

Im Hinblick auf die ständig steigende Anzahl von zu betreuenden Behinderten erschien es dem Kontrollamt sinnvoll, dass JaW als größter Anbieter von BT mit anderen Behinderteneinrichtungen unter der Direktive des Auftraggebers der Stadt Wien die Schaffung einer Plattform zur Vertretung der gemeinsamen Interessen und zur Stärkung der gemeinsamen Position anregt.

Die Idee des Kontrollamtes eine Plattform zur Vertretung gemeinsamer Interessen der Trägerorganisationen einzurichten, wurde

vom Geschäftsführer Ende Mai 2003 schon informell mit anderen GeschäftsführerInnen besprochen. Auf Grund der Interessenslagen der einzelnen Organisationen gibt es selbstverständlich den Wunsch nach einer derartigen Plattform, die der gemeinsamen Position und dem Erfahrungsaustausch dienen soll. Selbstverständlich ist JaW bereit, in einer Plattform entsprechend mitzuwirken.