

Beschluss vom 22. Dezember 2020

**Kleine Anfrage 2020/36
betreffend "Auftragsvergaben des Arbeitsamtes"**

In einer Kleinen Anfrage vom 7. Dezember 2020 nimmt Kantonsrätin Linda De Ventura Bezug auf zwei Berichterstattungen von SRF aus den Jahren 2017 und 2020. In diesen Berichten wird Vivian Biner, dem Leiter des Arbeitsamtes Schaffhausen unterstellt, er habe bisherigen Anbietern Aufträge für Arbeitsmarktliche Massnahmen entzogen und seiner Ehefrau Andrea Biner oder ihr nahestehenden Unternehmen zugewiesen. Im SRF-Bericht aus dem Jahr 2020 kamen zudem zwei Vertreter einer Anbieterin von Computerkursen für Stellensuchende zu Wort. Diese erklärten, dass sie gegen Vivian Biner eine Strafanzeige eingereicht haben. Daraufhin hat die Staatsanwaltschaft Schaffhausen ein Strafverfahren eröffnet.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Bei Arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) handelt es sich um Angebote zur Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit von Stellensuchenden. Die Arbeitsmarktlichen Massnahmen reichen von Beschäftigungsprogrammen über Weiterbildungskurse bis hin zu persönlichen Coachings. Aufgrund der Beratungsgespräche mit den Stellensuchenden bestellen die Personalberater des RAV entsprechende Leistungen. Die Abteilung Arbeitsmarktliche Massnahmen (AAM) des Arbeitsamtes prüft die Gesuche, genehmigt diese und vermittelt ein passendes Angebot. Angebote, die einem speziellen Bedürfnis entsprechen oder selten nachgefragt werden, werden individuell zu Marktpreisen eingekauft (individuelle Arbeitsmarktliche Massnahmen). Häufig nachgefragte Angebote werden als Programme eingekauft, die auf die Bedürfnisse der Stellensuchenden zugeschnitten sind (kollektive Arbeitsmarktliche Massnahmen). Die Arbeitsmarktlichen Massnahmen werden vom Bund finanziert und vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) beaufsichtigt. Im Fokus der Berichterstattung von SRF aus den Jahren 2017 und 2020 stand die Mitarbeit von Andrea Biner in einer kollektiven Arbeitsmarktlichen Massnahme.

Andrea Biner ist seit 2003 auf Abruf für die Schule für berufliche Aus- und Weiterbildung (SBAW) tätig. Trägerin der SBAW ist die Stiftung Forum für Weiterbildung Schaffhausen (FWS). Deren Stifter sind die Stadt Schaffhausen, der Kantonale Gewerbeverband Schaffhausen, der Kaufmännische Verband Schaffhausen, die Handelsschule KVS, die IWC International Watch & Co. AG Schaffhausen, die Schaffhauser Kantonalbank und der Verband Schaffhauser Regiobanken. In ihrer Tätigkeit für die SBAW führt Andrea Biner Aufnahmegespräche mit Jugendlichen, die als Lehrstellensuchende (Schulabgänger und Lehrstellenabbrecher) Teilnehmer von Ar-

beitsmarktlichen Massnahmen sind. Die Aufnahmegespräche beinhalten das Klären der gegenseitigen Erwartungen und der Regeln. Es werden die individuelle Situation der Teilnehmenden analysiert, die notwendigen Massnahmen und Meilensteine definiert und bei Mehrfachproblematiken die Koordination mit externen Stellen sichergestellt. Im langjährigen Durchschnitt betreute Andrea Biner die Programmeintritte von 30 Jugendlichen pro Jahr.

Vivian Biner ist seit März 2008 Leiter des Arbeitsamtes Schaffhausen. Bei seiner Anstellung war dem Regierungsrat die Tätigkeit von Andrea Biner für die SBAW bekannt.

Die konkreten Fragen von Kantonsrätin Linda De Ventura beantwortet der Regierungsrat wie folgt:

1. *Welche Mängel hat das Seco seit 2012 beim Arbeitsamt festgestellt und welche Empfehlungen wurden gemacht?*
2. *Welche Bemühungen wurden seither unternommen, um diese Empfehlungen umzusetzen? Wurden die Resultate der Bemühungen evaluiert und mit welchem Ergebnis? Welche Empfehlungen wurden nicht umgesetzt und weshalb nicht?*

Das SECO hat in den vergangenen Jahren schweizweit die Anforderungen an die Vergabe, Durchführung und Überprüfung von Arbeitsmarktlichen Massnahmen sukzessive erhöht. Letztmals in den Jahren 2007, 2012 und 2017 führte es dazu Audits bei der Abteilung Arbeitsmarktliche Massnahmen des Arbeitsamtes Schaffhausen durch. Im Audit 2012 überprüfte das SECO zudem drei Anbieter von kollektiven Arbeitsmarktlichen Massnahmen. Darunter die Stiftung Forum für Weiterbildung FWS, die Trägerin der SBAW, für die Andrea Biner tätig ist. In seinem Audit-Bericht 2012 hielt das SECO fest, dass alle Empfehlungen des Audit-Berichts 2007 umgesetzt worden seien. In der Folge definierte das SECO eine Reihe neuer Anforderungen und empfahl dem Arbeitsamt:

- eine Strategie zur Beschaffung von AMM zu erarbeiten;
- bei den Themen Aufsicht, Controlling und Internes Kontrollsystem (IKS) eine klare Abgrenzung vorzunehmen;
- bei sämtlichen AMM, unabhängig von deren Beschaffungs- und Vergütungsmethode, die Anrechenbarkeit der geltend gemachten Kosten zu kontrollieren;
- Unbefangenheitserklärungen bei jedem Mitarbeitenden der AAM-Stelle und jedem Mitarbeitenden bei den Organisatoren unterschreiben zu lassen;
- bei sämtlichen AMM, unabhängig von deren Beschaffungs- und Vergütungsmethode, die Löhne der leitenden Mitarbeitenden sowie die Lohnskala zu kennen;
- bei sämtlichen AMM, unabhängig von deren Beschaffungs- und Vergütungsmethode, über die (finanzielle) Erfolgsbilanz der AMM, d.h. auch über allfällige Überschüsse informiert zu sein;
- von allen Organisatoren - auch die mit weniger als Fr. 200'000 Umsatz pro Jahr - ein IKS zu verlangen;
- Leistungsvereinbarungen mit jedem Organisator zu erstellen;
- in den Leistungsvereinbarungen die wiederkehrenden Kontrollen zu vereinbaren;
- die Rolle der Amtsleitung und seiner Ehefrau als Projektleiterin beim Auftragnehmer abzuklären und mögliche Interessenkonflikte aufzuheben.

Mit dem Audit 2017 wurde die Umsetzung der Empfehlungen des Audit-Berichts 2012 überprüft. Unter Würdigung der erzielten Verbesserungen empfahl das SECO zusätzlich, die vakante Stellvertretung des Leiters der Abteilung Arbeitsmarktliche Massnahmen zwecks Knowhow-Transfer rasch wiederzubesetzen, ein übergeordnetes Konzept für Arbeitsmarktliche Massnahmen, die relevanten Abläufe und eine Risikoeinschätzung pro Anbieter zu erarbeiten und zu dokumentieren, sich schrittweise auf die erwartete öffentliche Ausschreibungspflicht von Arbeitsmarktlichen Massnahmen vorzubereiten, auch Anbieter mit einem kleineren Auftragsvolumen stichprobenartig zu prüfen oder gegebenenfalls extern prüfen zu lassen, den Nachweis der vollständigen Rückerstattung von nicht anerkannten Kosten zu erbringen und die Einhaltung des Plafonds mittels eines Controlling-Instruments sicherzustellen.

Im Nachgang zum Audit 2017 wurde Ende 2017 und Ende 2018 je ein Follow-up durchgeführt. Die Empfehlungen des SECO wurden umgesetzt. Ausstehend ist noch das übergeordnete Konzept für Arbeitsmarktliche Massnahmen.

Bezüglich der Umsetzung der Empfehlungen zur Tätigkeit von Andrea Biner bei der SBAW, zur öffentlichen Ausschreibung von Arbeitsmarktlichen Massnahmen und zur Überprüfung der Anbieter Arbeitsmarktlicher Massnahmen samt Rückforderung von Beiträgen ist Folgendes anzufügen:

Hinsichtlich der Tätigkeit von Andrea Biner bei der Stiftung FWS (SBAW) hielt das SECO in seinem Audit-Bericht 2012 fest:

"Die Ehefrau des Amtsleiters des Arbeitsamtes Schaffhausen und gleichzeitig Auftraggebers ist Projektleiterin in der Stiftung. Diese Konstellation bedarf der Klärung. Sollte diese Konstellation nicht aufgelöst werden können, wäre darauf zu achten, dass zukünftig eine dritte Person, die unabhängig vom Amtsleiter ist, über die Leistungsvereinbarung, die AMM-Vergabe und die AMM-Teilnahmen an diesen Organisatoren entscheidet."

Anfangs 2013 wurde dem SECO vorgeschlagen, dass Leistungsvereinbarungen mit der Stiftung FWS (SBAW) künftig vom vorgesetzten Regierungsrat unterzeichnet würden. Das SECO erachtete den Vorschlag als eine Lösung, *"die den Interessenkonflikt behebt"*. In seinem Auditbericht 2017 hielt das SECO dazu nach erneuter Prüfung fest:

"Wie in einem kleinen Kanton fast unumgänglich, bestehen teils enge, historisch gewachsene Kontakte zwischen dem Arbeitsamt und den Anbietern. Speziell ist die Konstellation beim SBAW, wo bekanntlich die Ehefrau des Amtsleiters als Projektleiterin tätig ist. Wir haben diesbezüglich keine Probleme festgestellt, soweit möglich herrscht Transparenz. Nicht zuletzt aus diesem Grund besteht seit dem Jahr 2013 eine personelle Trennung zwischen der Evaluation und der Vergabe von Aufträgen, indem die Leistungsvereinbarungen durch den Regierungsrat mitunterschieden werden. Trotzdem ist der Amtsleiter in seiner Funktion als Vorgesetzter des AAM-Leiters zwangsläufig in den Vergabeprozess eingebunden. Die Durchführung von öffentlichen Ausschreibungen könnte hier allfällige Interessenkonflikte prophylaktisch entschärfen."

Das SECO ging damals davon aus, dass mit der Revision des Beschaffungsrechts eine Ausschreibungspflicht für Arbeitsmarktliche Massnahmen eingeführt würde, und empfahl deshalb

generell die öffentliche Ausschreibung von Arbeitsmarktlichen Massnahmen. Mit dem am 1. Januar 2021 in Kraft tretenden revidierten Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen wurden die Arbeitsmarktlichen Massnahmen aber weiterhin explizit vom Geltungsbereich des öffentlichen Vergaberechts ausgenommen (Art. 10 Abs. 1 lit. e BöB vom 21. Juni 2019).

Der Grund dafür ist, dass es sich bei kollektiven Arbeitsmarktlichen Massnahmen um Subventionen handelt. Der Anbieter tritt als Organisator auf und erhält für sein Angebot eine Subvention. Mit der Subvention werden die "anrechenbaren Kosten" entschädigt, bestehend aus den effektiven Programmkosten und einem Anteil der Verwaltungs- und Infrastrukturkosten der Anbieter. Den Anbietern erwächst dadurch aus kollektiven Arbeitsmarktlichen Massnahmen nie ein Verlust. Sie dürfen aber auch keinen Gewinn erzielen und keine Rückstellungen geltend machen. Diese nicht gewinnorientierte Ausgestaltung führt dazu, dass die Anbieter kollektiver Arbeitsmarktlicher Massnahmen zu einem grossen Teil gemeinnützige Stiftungen für Arbeitsintegration sind.

Um sicherzustellen, dass bei kollektiven Arbeitsmarktlichen Massnahmen nur "anrechenbare Kosten" geltend gemacht werden, müssen ihre Anbieter überprüft werden. Dabei ist insbesondere auch zu prüfen, ob der verrechnete Anteil der Verwaltungs- und Infrastrukturkosten im richtigen Verhältnis zur Arbeitsmarktlichen Massnahme und zu anderen Tätigkeiten der Anbieter steht. Sowohl die Verrechnung der Kosten durch die Anbieter als auch deren Überprüfung sind komplex und beinhalten eine Würdigung der gesamten Verhältnisse der jeweiligen Institution. Grundsätzlich können die Arbeitsämter diese Prüfung selber durchführen. Auf Veranlassung des Amtsleiters, Vivian Biner, beauftragte das Arbeitsamt Schaffhausen bereits ab 2013 als schweizweit erstes Amt die Finanzkontrolle von Kanton und Stadt Schaffhausen (Fiko) mit der Überprüfung der grösseren Arbeitsmarktlichen Massnahmen. Die meisten Anbieter zeigten sich sowohl hinsichtlich der Überprüfung durch die Fiko als auch hinsichtlich deren Beanstandungen kooperativ. Bei mehreren Anbietern kam es zu Rückforderungen, darunter auch bei der Stiftung FWS (SBAW). Grund dafür war, dass Rückstellungen oder andere nicht anrechenbare Kosten verbucht wurden. Eine Bereicherungsabsicht war nicht erkennbar und die zuviel erhaltenen Beiträge wurden anstandslos zurückerstattet. Lediglich ein Anbieter entzog sich auf dem Rechtsweg der Überprüfung durch die Fiko und wurde durch eine vom SECO eingesetzte Revisionsfirma überprüft. Die Zusammenarbeit mit diesem Anbieter wurde nicht fortgeführt.

3. *Wann hat die letzte Überprüfung des Arbeitsamtes durch die Finanzkontrolle (Fiko) stattgefunden? Was genau wurde überprüft? Hat die Fiko Mängel festgestellt und falls ja, welche? Hat sie dabei auch die vom Seco und dem SRF kritisierten Punkte geprüft und zu welchen Schlüssen kam die Fiko diesbezüglich?*

Die Fiko hat 2018 eine geplante Schwerpunktprüfung zur Ordnungsmässigkeit beim Arbeitsamt durchgeführt. Diese Prüfung wurde mit einem uneingeschränkten Prüfurteil abgeschlossen. Das heisst, es wurden keine Beanstandungen gemacht. Die Prüfungsinhalte waren nicht deckungsgleich mit den Prüfinhalten des SECO. Eine Überschneidung von Fiko und SECO gab es, soweit

das Arbeitsamt auf eigene Veranlassung die Fiko mit der Überprüfung der Anbieter von Arbeitsmarktlichen Massnahmen beauftragte.

4. *Trifft es zu, dass der Kanton eine Fachspezialistin angestellt hat, um ein Konzept zu entwickeln und zu überprüfen, ob bei der Vergabe alles korrekt läuft? Wann war dies? Was waren die Resultate dieser Untersuchung? Wie stellt sich der Regierungsrat zu den anonymen Vorwürfen, dass ihr wichtige Unterlagen nicht zugänglich gemacht und die Empfehlungen nicht ernst genommen worden seien?*

Die fragliche Person wurde 2016 während ihres Studiums in einem Teilpensum als Sachbearbeiterin beim Arbeitsamt angestellt. Nach ihrem Studienabschluss 2018 wurde ihr Pensum befristet auf ein Jahr um die Funktion "Mitarbeiterin Projekte" erweitert und sie wurde mit der Aufgabe betraut, den Leiter der Abteilung Arbeitsmarktliche Massnahmen bei der Erarbeitung eines Konzepts für die geplante öffentliche Ausschreibung von Arbeitsmarktlichen Massnahmen zu unterstützen. Sie hatte umfassenden Zugang zu allen Unterlagen, die sie für die Erfüllung dieser Aufgabe benötigte. Die in der Berichterstattung von SRF angesprochenen Punkte waren bereits wiederholt vom SECO überprüft, gewürdigt und als unbedenklich erklärt worden (vgl. Antwort zu Fragen 1 und 2). Entgegen der Berichterstattung von SRF hat die Mitarbeiterin nie mit Regierungsrat Ernst Landolt gesprochen.

5. *Wie entwickelten sich die Auftragsvolumen (Anzahl Aufträge, Anzahl Teilnehmende, finanzielles Volumen) der einzelnen Anbieter für arbeitsmarktliche Massnahmen seit dem Jahr 2000 (falls nicht anders möglich kann dies auch in anonymisierter Form dargestellt werden).*

Das Arbeitsamt arbeitet auf einer webbasierten EDV-Lösung des Bundes. Auch die Arbeitsmarktlichen Massnahmen werden auf diesem System erfasst. Im Jahr 2009 wurde dieses Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik (AVAM) modernisiert. Vor dem Jahr 2009 erfasste Daten sind von der Datenstruktur her mit dem neuen System nicht kompatibel. Gemäss Anfrage beim Bund wäre eine Wiederherstellung dieser Daten nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich. Die Daten ab 2010 liegen umfassend vor. Aus Gründen des Datenschutzes werden diese anonymisiert und nach Art der Massnahmen sortiert dargestellt. Das Angebot der Arbeitsmarktlichen Massnahmen richtet sich einerseits nach den Qualifikationen der Stellensuchenden und nach den Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt. Bei den kollektiven Kursen ist eine relativ konstante Entwicklung feststellbar. Die Kurse im Gesundheits- und Sozialbereich wurden ab 2011 als individuelle Kurse weitergeführt. Es bestehen mit sieben Anbietern kollektiver Massnahmen Leistungsvereinbarungen. Bei den individuellen Kursen arbeitet das Arbeitsamt mit durchschnittlich über 100 Kursanbietern pro Jahr zusammen. 2019 profitierten 989 Stellensuchende von individuellen Kursen.

Bei den individuellen Kursen ist ab 2013 eine Zunahme im Coachingbereich feststellbar. Computerkurse werden demgegenüber deutlich vermindert nachgefragt, weil der Umgang mit Computern für viele Menschen zu einer Selbstverständlichkeit geworden ist. Der Umsatz bei den Computerkursen reduzierte sich von rund 330'000 Franken im Jahr 2010 auf noch rund 26'000

Franken, bzw. rund 37'000 Franken in den Jahren 2018 und 2019 (vgl. dazu die Grafiken in der Beilage).

6. *Gibt es noch weitere Anbieter, ausser dem im SRF-Bericht genannten, die Aufträge vom Arbeitsamt erhalten haben und bei der die Frau des Amtsleiters angestellt oder in einer anderen Art und Weise involviert war oder ist?*

Nein. Weitere Anbieter von Arbeitsmarktlichen Massnahmen des Arbeitsamtes Schaffhausen, für die Andrea Biner tätig ist, sind dem Regierungsrat nicht bekannt.

Es ist aber darauf hinzuweisen, dass Andrea Biner für ein Projekt von Benevol Schweiz tätig war, das von Benevol St. Gallen finanziert wurde. Dies führt gelegentlich zu Verwechslungen, weil Benevol Schaffhausen für das Arbeitsamt Schaffhausen tätig ist.

7. *Wird das Strafverfahren von der Schaffhauser Staatsanwaltschaft geführt oder wurde ein ausserkantonaler ausserordentlicher Staatsanwalt eingesetzt und weshalb wurde so entschieden?*

Wie der Berichterstattung von SRF entnommen werden kann, haben Vertreter eines Anbieters von Computerkursen für Stellensuchende bei der Staatsanwaltschaft Schaffhausen eine Strafanzeige gegen Vivian Biner eingereicht. Das damit eingeleitete Strafverfahren wird von der Staatsanwaltschaft des Kantons Schaffhausen geführt und nicht von einem ausserkantonalen ausserordentlichen Staatsanwalt.

Die Staatsanwaltschaft des Kantons Schaffhausen prüft im Einzelfall, ob ihr bei der Führung eines Strafverfahrens die nötige Unabhängigkeit fehlt und Ausstandsgründe vorliegen. Ist dies der Fall, stellt sie beim Regierungsrat Antrag auf Einsetzung eines ausserordentlichen Staatsanwaltes bzw. einer ausserordentlichen Staatsanwältin. Im vorliegenden Fall ist die Staatsanwaltschaft des Kantons Schaffhausen zum Schluss gekommen, dass es ihr nicht an der nötigen Unabhängigkeit fehle.

8. *Wie stellt der Regierungsrat und insbesondere das Volkswirtschaftsdepartement sicher, dass der Vergabeprozess korrekt, fair und transparent abläuft und kein Anschein von Bevorzugung entstehen kann?*

Der Regierungsrat geht mit Kantonsrätin Linda De Ventura einig, dass der Einsatz öffentlicher Mittel korrekt, fair und transparent ablaufen muss. Um die von Kantonsrätin Linda De Ventura geforderte Fairness einhalten zu können, muss der Regierungsrat auf die tatsächlichen Verhältnisse abstellen und darf Personen oder Institutionen nicht schon deshalb den Zugang zu bestimmten Tätigkeiten verweigern, weil der (objektiv nicht bestätigte) Anschein einer Bevorzugung entstehen könnte. Solchen Konstellationen muss aber besondere Beachtung geschenkt werden.

Bezogen auf die Arbeitsmarktlichen Massnahmen hat das Volkswirtschaftsdepartement 2013 ein zwingendes Vieraugenprinzip unter Beizug des zuständigen Departementvorstehers eingeführt. Wo immer ein Markt vorhanden ist, werden seit 2015 für kollektive Arbeitsmarktliche

Massnahmen mehrere Offerten eingeholt. Im Hinblick auf die erwartete Unterstellung der Arbeitsmarktlichen Massnahmen unter das öffentliche Vergaberecht wurde 2018/19 ein Konzept für deren öffentliche Ausschreibung erstellt. Im Jahr 2021 war eine öffentliche Ausschreibung für die Neuvergabe einer kollektiven Arbeitsmarktlichen Massnahme vorgesehen. Aufgrund des weiterhin geltenden Ausschlusses der Arbeitsmarktlichen Massnahmen vom öffentlichen Beschaffungsrecht wird diese voraussichtlich nicht umgesetzt werden können.

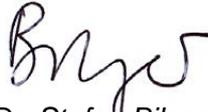
Intern wurden die Abläufe seit 2008 kontinuierlich verbessert. Die Zuweisung von Stellensuchenden in Arbeitsmarktliche Massnahmen erfolgt ebenfalls im Vieraugenprinzip (Bestellung durch Personalberater / Bewilligung durch Abteilung Arbeitsmarktliche Massnahmen). Das Rahmenbudget der Arbeitsmarktlichen Massnahmen für das Folgejahr sowie die damit geplanten Aktivitäten werden vorgängig durch die tripartite Kommission genehmigt und jeweils im Oktober beim SECO eingereicht. Die tripartite Kommission besteht aus Vertretern der Verwaltung, der Arbeitgeberschaft sowie der Arbeitnehmerschaft und wird vom Regierungsrat gewählt.

9. *Sind von Seiten des Arbeitsamtes oder des Regierungsrates Schritte geplant, um für den Kantonsrat und die Öffentlichkeit Klärung und Transparenz in dieser Angelegenheit zu schaffen?*

Der Kantonsrat wurde schon vor den beiden Berichterstattungen von SRF transparent und umfassend informiert. So wurde die Tätigkeit von Andrea Biner für die SBAW erstmals 2009 anlässlich einer Besichtigung des Arbeitsamtes durch die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrats (GPK) angesprochen. Alle Fragen der GPK wurden umfassend beantwortet. Hinsichtlich der Information der Öffentlichkeit wurden 2017 gegenüber SRF, soweit dies aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips zulässig war, sämtliche Vorgänge offengelegt und erläutert. Dies beinhaltete alle im Raum stehenden Vorwürfe, sämtliche Empfehlungen des SECO, alle getroffenen und eingeleiteten Massnahmen sowie die Rückmeldungen des SECO, mit denen die Erreichung der gesetzten Zeile bestätigt wurden. Leider fanden aber nicht alle Informationen adäquat Eingang in die Berichterstattung.

Schaffhausen, 8. Januar 2021

DER STAATSSCHREIBER


Dr. Stefan Bilger

Beilagen:

- Kostenentwicklung kollektive arbeitsmarktliche Massnahmen
- Kostenentwicklung individuelle arbeitsmarktliche Massnahmen