

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

equiHS



ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

EQUI: EMPLOYMENT – QUALIFICATION – INNOVATION
AM INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN

L&R SOZIALFORSCHUNG



EVALUIERUNG EUROPÄISCHER
SOZIALFONDS 2000-2006

ZIEL 3 • ÖSTERREICH

HALBZEITBEWERTUNG

Juli 2004

Evaluierung Europäischer Sozialfonds 2000-2006 Ziel 3 • Österreich Halbzeitbewertung

**Peter Huber, Hedwig Lutz, Helmut Mahringer,
Birgit Novotny, Andrea Pöschl, Marianne Schöberl,
Kristin Smeral (WIFO), Lorenz Lassnigg,
Andrea Leitner, Elisabeth Scheibelhofer,
Mario Steiner, Peter Steiner, Angela Wroblewski
(EQUIIHS), Ferdinand Lechner, Nicole Nemecek,
Andreas Riesenfelder (L&R Sozialforschung)**

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, kofinanziert mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds

Gesamtkoordination: Hedwig Lutz, Helmut Mahringer (WIFO)
Unter Mitarbeit von Andrea Fernández-Ribas und Peter Welzl
(WIFO)

Juli 2004

Inhaltsverzeichnis

I	Executive Summary: Ergebnisse der Halbzeitbewertung und Empfehlungen	5
II	Methodik der Evaluierung	11
1	Zugang der Evaluierung	11
1.1	<i>Nettowirkung auf die TeilnehmerInnen</i>	11
1.2	<i>Einflussfaktoren auf die Umsetzung der AMF und die Wirkung auf die Geförderten</i>	12
2	Daten und Informationsgrundlagen	13
3	Eigene Einschätzung der Stärken und Schwächen des Berichts	15
III	Ziel 3 des ESF in Österreich: Analyse des Gesamtprogramms	17
1	Programmstrategie und budgetäre Dotierung der Schwerpunkte	17
1.1	<i>Das Ziel-3-Programm 2000 - 2006</i>	17
1.2	<i>Strategische Ausrichtung – gemeinsame Zielsetzung der geplanten Maßnahmen</i>	18
1.3	<i>Budgetäre Dotierung der Schwerpunkte</i>	20
2	Evaluierungsergebnisse: Ex post 1999 und ex ante 2000	22
2.1	<i>Erfahrungen aus dem Ziel-3-Programm 1995 – 1999</i>	22
2.2	<i>Relevanz der Programmschwerpunkte 2000 – 2006</i>	27
3	Rahmenbedingungen: Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarkts	29
4	Zielanalyse: Relevanz, Kohärenz und Konsistenz des Programms	35
4.1	<i>Relevanz</i>	36
4.2	<i>Kohärenz</i>	47
4.3	<i>Konsistenz</i>	54
5	Operationeller Kontext	55
5.1	<i>Prinzip der Partnerschaftlichkeit</i>	56
5.2	<i>Wettbewerbsbedingungen bei der Projektauswahl</i>	57
5.3	<i>Management und Monitoring</i>	58
6	Indikatoren und quantitative Zielsetzungen	61
6.1	<i>Aktivitäts- und Wirkungsziele</i>	61
6.2	<i>Umsetzungsindikatoren</i>	64
7	Umsetzung des Programms	67
8	Leistungsgebundene Reserve	72
9	Europäischer Mehrwert	73

IV	Ziel 3 des ESF in Österreich: Analyse der Programmschwerpunkte	77
1	Schwerpunkt 1: Verhinderung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit von Jugendlichen und Erwachsenen	77
1.1	Rahmenbedingungen	77
1.2	Zielanalyse	77
1.3	Umsetzung	80
1.3.1	Umsetzungsbedingungen	80
1.3.2	Vergleich mit den Umsetzungszielen	80
1.3.3	Erreichte Zielgruppen	82
1.4	Wirkung	84
1.4.1	Beschäftigungsintegration	84
1.4.2	Wirkung aus der Sicht der TeilnehmerInnen	86
1.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	89
2	Schwerpunkt 2: Chancengleichheit für Alle und Bekämpfung der Ausgrenzung am Arbeitsmarkt	91
2.1	Rahmenbedingungen	91
2.2	Zielanalyse	92
2.3	Umsetzung	93
2.3.1	Umsetzungsbedingungen	93
2.3.2	Vergleich mit den Umsetzungszielen	94
2.3.3	Erreichte Zielgruppen	95
2.4	Wirkung	97
2.4.1	Beschäftigungsintegration	97
2.4.2	Wirkung der Qualifizierungsmaßnahmen in Schwerpunkt 2 aus der Sicht der TeilnehmerInnen	100
2.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	101
3	Schwerpunkt 3: Lebenslanges Lernen und Förderung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie	105
3.1	Rahmenbedingungen	105
3.2	Zielanalyse	107
3.3	Umsetzung	111
3.3.1	Umsetzungsbedingungen	111
3.3.2	Vergleich mit den Umsetzungszielen	111
3.3.3	Erreichte Zielgruppen	113
3.4	Wirkung	115
3.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	116
4	Schwerpunkt 4: Flexibilität am Arbeitsmarkt	121
4.1	Rahmenbedingungen	121
4.2	Zielanalyse	122
4.3	Umsetzung	123
4.3.1	Umsetzungsbedingungen	123
4.3.2	Vergleich mit den Umsetzungszielen	124
4.3.3	Erreichte Zielgruppen	127
4.4	Wirkung	130

4.4.1	Strukturelle Wirkungen	130
4.4.2	Individuelle Wirkungen	134
4.5	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	136
5	Schwerpunkt 5: Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt	141
5.1	<i>Rahmenbedingungen</i>	141
5.2	<i>Zielanalyse</i>	143
5.2.1	Gender Mainstreaming	143
5.2.2	Frauenfördernde Maßnahmen	145
5.3	<i>Umsetzung</i>	146
5.3.1	Umsetzungsbedingungen	146
5.3.2	Vergleich mit den Umsetzungszielen	146
5.3.3	Erreichte Zielgruppen der frauenfördernden Maßnahmen in Schwerpunkt 5	147
5.4	<i>Wirkung der frauenfördernden Maßnahmen in Schwerpunkt 5 aus der Sicht der Teilnehmerinnen</i>	148
5.5	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	151
5.5.1	Frauenfördernde Maßnahmen im ESF Ziel 3	151
5.5.2	Horizontalziel Gender Mainstreaming	152
5.5.3	GM-Implementierung	154
5.5.4	Empfehlungen	154
6	Schwerpunkt 6: Territoriale Beschäftigungspakte	157
6.1	<i>Rahmenbedingungen</i>	157
6.2	<i>Zielanalyse</i>	158
	Zielsystem der Pakte	158
6.3	<i>Umsetzung</i>	159
	Partnerschaften	160
	Umsetzung: Ressourcenausstattung und Paktkoordination	161
	Politikaufnahme	162
6.4	<i>Wirkung</i>	162
6.5	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	163
	Empfehlung 1: Verstärkte Anstrengungen einer gemeinsamen Definition zentraler Begriffe	164
	Empfehlung 2: Abklärung der Rollen verschiedener AkteurInnen und Klarstellung der finanziellen Zukunft der Pakte	165
	Empfehlung 3: Gemeinsamer Auf- und Ausbau von „Tools“ zur Bewältigung zentraler Paktaufgaben	167
	Literatur	171

I Executive Summary: Ergebnisse der Halbzeitbewertung und Empfehlungen

Programmstrategie

Strategie des österreichischen Ziel-3-Programms ist es, zum einen insbesondere die Arbeitsmarkt-beteiligung von Personen mit großen Integrationsproblemen zu fördern und zum anderen die Vernetzung der Arbeitsmarktpolitik mit Struktur-, Wirtschafts-, und Regionalpolitik voranzutreiben. Das gemeinsame Element aller Aktivitäten im Ziel 3 liegt in der Unterstützung der Beschäftigungsfähigkeit der in Österreich lebenden Bevölkerung. Die Programmschwerpunkte knüpfen an den Übergängen zwischen verschiedenen Arbeitsmarktpositionen des Beschäftigungssystems an und tragen dazu bei, diese für die jeweiligen Betroffenen zu erleichtern.

- Schwerpunkt 1 ist der „Verhinderung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Jugendarbeitslosigkeit“ durch aktive Arbeitsmarktpolitiken gewidmet.
- Schwerpunkt 2 „Chancengleichheit für Alle und Bekämpfung der Ausgrenzung am Arbeitsmarkt“ konzentriert sich auf die Integration von Menschen mit Behinderungen.
- In Schwerpunkt 3 sollen bildungs- und beschäftigungspolitische Maßnahmen im Sinne einer „Förderung des lebensbegleitenden Lernens und Stärkung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie“ verschränkt werden.
- Schwerpunkt 4 „Flexibilität am Arbeitsmarkt“ fördert betriebliche Weiterbildung, um die Arbeitskräftequalifizierung sowie die Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen und Unternehmen zur Bewältigung des Strukturwandels zu verbessern.
- Der Schwerpunkt 5 „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ beinhaltet einerseits Maßnahmen gegen horizontale und vertikale Segmentierung und verankert zudem das horizontale Ziel des Gender Mainstreaming als eigenen Unterschwerpunkt der Förderung der Chancengleichheit.
- Schwerpunkt 6 unterstützt „Territoriale Beschäftigungspakte und Lokale Beschäftigungsinitiativen“ und zielt auf die lokale Verankerung und regionale Vernetzung der Arbeitsmarktpolitiken.

Budgetäre Dotierung

Die Höhe der ESF-Mittel für die gesamte Programmperiode beträgt 548 Mio. €, die Summe aus europäischen und nationalen Budgetmitteln – das insgesamt induzierte Fördervolumen – liegt bei 1.260 Mio. €. Der Programmschwerpunkt 1 wurde in der Strukturfondsperiode 2000-2006 am höchsten dotiert (37% der ESF-Mittel), gefolgt von Schwerpunkt 2 zur Integration von Behinderten (18%) und dem Schwerpunkt 4 zur Förderung der betrieblichen Weiterbildung benachteiligter Beschäftigtengruppen (16%). Auf die Schwerpunkte 3 und 5 entfällt ein etwa gleich hoher Anteil an ESF-Mitteln (12%). Für die Unterstützung Territorialer Beschäftigungspakte im Schwerpunkt 6 und die Technische Hilfe (Schwerpunkt 7) ist mit insgesamt 3% ein relativ geringer ESF-Mitteleinsatz vorgesehen.

Relevanz und Rahmenbedingungen

Die Programmausrichtung und Budgetanteile der einzelnen Schwerpunkte erscheinen vor dem Hintergrund der gegebenen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt besonders relevant und gerechtfertigt. Bedingt durch die konjunkturelle Entwicklung ist der Problemdruck auf die von Ausgrenzung bedrohten ArbeitnehmerInnengruppen und damit die Relevanz der Problemgruppenorientierung des Programms gestiegen. Geringqualifizierte stellen den Großteil der Arbeitslosen in Österreich (45%). Mehr als ein Fünftel der vorgemerkten Arbeitslosen sind über 50 Jahre alt, und die Lasten der Arbeitslosigkeit konzentrieren sich zunehmend auf langzeitarbeitslose Personen, die von einer Verlängerung der Verweildauer betroffen sind. Während die budgetäre Dotierung der Programmschwerpunkte 1, 2 und 4 auf den Anteilen der jeweiligen Zielgruppen an den gefährdeten Personen basieren, sind die Schwerpunkte 3, 5 und 6 durch ihre Beiträge zu den Querschnittszielsetzungen Informationsgesellschaft, Gender Mainstreaming bzw. regionale Vernetzung der Arbeitsmarktpolitik begründet. Das Ziel-3-Programm setzt seinen Fokus auf Interventionen, die über das erprobte aktive arbeitsmarktpolitische Instrumentarium hinausreichen, und auf die dringendsten Problemlagen des österreichischen Arbeitsmarkts.

Programmkohärenz

Die ESF-Interventionen basieren auf den Zielvorgaben des NAP1999, decken jedoch nicht das gesamte Maßnahmenspektrum des NAP ab, sondern konzentrieren sich auf jene Bereiche, die mit den Absichten des Europäischen Sozialfonds konform gehen. Zu diesem Zweck wurden die Schwerpunkte des Ziel-3-Programms im Wesentlichen entlang der fünf Politikbereiche, welche der Fonds gemäß ESF-Verordnung VO1784/1999 unterstützt, konzipiert. Neben den Politikbereichen der ESF-Verordnung wurden den beiden horizontalen Zielen „Gender Mainstreaming“ und „Lokale Verankerung und regionale Vernetzung der Arbeitsmarktpolitiken“ eigene Schwerpunkte gewidmet. Der Schwerpunkt 6 unterstützt den Aufbau von Vernetzungsstrukturen für Territoriale Beschäftigungspakte. In Schwerpunkt 5 erfolgte eine Spezifikation der Gender-Mainstreaming-Maßnahmen sowie der finanziellen Mittel. Zudem ist in jedem Schwerpunkt durch die 50%ige Beteiligung von Frauen vorgegeben. Das Querschnittsthema Informationsgesellschaft wurde explizit in Schwerpunkt 3 aufgenommen. Gefördert werden Maßnahmen zur Verbesserung des Bildungsangebots im Bereich der Informationstechnologien. Die anderen Programmschwerpunkte integrieren das Horizontalziel der Informationstechnologien insofern, als ihre Förderpalette auch Qualifizierungsmaßnahmen auf diesem Gebiet einschließt.

Insgesamt liefert die Programmstrategie ein kohärentes und konsistentes Bild. Die Programmschwerpunkte leisten wertvolle Beiträge zu den national definierten Zielsetzungen und den übergeordneten Gemeinschaftspolitiken. Das Programm ist in sich konsistent, eine kohärente Quantifizierung der Ziele im Hinblick auf Umsetzung, Ergebnisse und Wirkungen gelang insbesondere für die Problembereiche der Arbeitsmarktpolitik i.e.S.

Umsetzung

Insgesamt wurden in den ersten drei Jahren 415,3 Mio. € bzw. 33% der im gesamten Programmzeitraum zuschussfähigen Gesamtkosten verausgabt. Gemessen am Planwert für die Umsetzungsjahre 2000 bis 2002, lag die **Mittelausschöpfung** bei 77%. In den ersten drei Jahren hatten die AMS-Maßnahmen für Arbeitslose im Schwerpunkt 1 ein stärkeres Gewicht als ursprünglich geplant. Der Anteil des Schwerpunkts 1 an den gesamten Ausgaben in den Jahren 2000 bis 2002 betrug 54% statt der geplanten 36%. Die unterschiedlichen Geschwindigkeiten bei der Mittelverwendung waren bedingt durch zusätzliche nationale Finanzierungsquellen (Behindertenmilliarde im Schwerpunkt 2), Vorbereitungsarbeiten für die Umsetzung innovativer Maßnahmen (in Schwerpunkt 4 und Schwerpunkt 3), oder die erforderliche Sicherung der nationalen Kofinanzierung (Wissenschaftsbereich im Schwerpunkt 3).

Trotz der finanziellen Unterauserschöpfung in mehreren Schwerpunkten wurden die in der Programmplanung formulierten **Aktivitätsziele** bezüglich der Zahl der Förderfälle in nahezu allen Interventionsbereichen deutlich übertroffen. Dies lässt auf eine wesentlich weniger kostenintensive Maßnahmenumsetzung schließen, als in der Planung veranschlagt wurde.

Im Wesentlichen wurden die in der Programmplanung angestrebten **Zielgruppen erreicht**: Die Schwerpunkt-1-Maßnahmen waren im Vergleich zur sonstigen Arbeitsmarktförderung stärker auf Personen mit besonderen Integrationsschwierigkeiten fokussiert (Jugendliche, Ältere, Langzeitarbeitslose, Menschen mit Behinderungen). Bei den Förderungen des Schwerpunkts 2 wurden behinderte Jugendliche gut erreicht, Ältere und Schwerstbehinderte waren allerdings untererfasst. Auch der Frauenanteil blieb hier hinter dem Sollwert, nahm jedoch zu. Die Umsetzung im Bereich des lebenslangen Lernens konzentrierte sich in den ersten Programmjahren auf das Erstausbildungssystem. Im Schwerpunkt 4 fand eine Verlagerung der Förderung betrieblicher Weiterbildungsmaßnahme zugunsten der (uneingeschränkt förderbaren) Frauen statt. Bei den Männern wurden vor allem ältere Beschäftigte gefördert. Die Beteiligung gering qualifizierter Beschäftigter gestaltete sich aufgrund des doppelten Selektions- und Anreizproblems schwierig, die Inanspruchnahme der Förderung durch Betriebe mit hohen Anteilen gering qualifizierter Beschäftigter war niedrig. Dennoch lagen die Teilnahmequoten Geringqualifizierter über dem Niveau ihrer allgemeinen Weiterbildungsbeteiligung. Im Rahmen von Schwerpunkt 5 „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ stellten die umgesetzten Maßnahmen ganz besonders auf Wiedereinsteigerinnen ab.

Individuelle Wirkungen

Die Ermittlung der Indikatoren zur Beschäftigungsintegration der TeilnehmerInnen nach Maßnahmenende führt zu dem Befund, dass die in der Programmplanung quantifizierten Wirkungsziele weitgehend erreicht wurden. In Schwerpunkt 1 nahmen mehr als 60% der Geförderten innerhalb von 9 Monaten nach Beendigung der Maßnahmen eine Beschäftigung auf, in Schwerpunkt 5 sogar 70% der TeilnehmerInnen. Das Wirkungsziel von 50% wurde somit beträchtlich übertroffen. Das Stabilitätsziel wurde allerdings im Programmschwerpunkt 1 insbesondere bei Männern nicht erreicht. Bezüglich der Beschäftigungsstabilität weist der Schwerpunkt 5 ein deutlich besseres Ergebnis auf, was sich nicht zuletzt auf die Zielgruppendefinition

zurückführen lässt. Denn Langzeitarbeitslose haben größere Schwierigkeiten, nach einer Arbeitsaufnahme stabil beschäftigt zu bleiben als die Zielgruppe der Frauen.

Die quantitativen Zielvorgaben zur Beschäftigungsintegration behinderter Personen in Schwerpunkt 2 konnten im Allgemeinen ebenfalls erreicht werden. Mit 32% der Geförderten, die eine mindestens drei Monate durchgehende Beschäftigung während des auf das Maßnahmenende folgenden Halbjahrs aufwiesen, übertrafen Qualifizierungsmaßnahmen das angepeilte Ziel von 22% sehr deutlich. Der Integrationsindikator für Einstellungsbeihilfen betrug 55% anstelle der vorgegebenen 33%.

Auch das Horizontalziel für alle Programmschwerpunkte, dass es sich bei zumindest 50% aller Geförderten um Frauen handeln soll, wurde zum Großteil realisiert. In Summe betrug der Frauenanteil an den TeilnehmerInnen des gesamten Programms 69%. In den Programmschwerpunkten 1 und 2 lag die Frauenquote allerdings bei 46%.

Strukturelle Wirkungen

Die Förderung von Territorialen Beschäftigungspakte im Programmschwerpunkt 6 führte zu einer Integration von Politikbereichen, einer Beschleunigung von Entscheidungsprozessen sowie zu Effizienzsteigerungen in der Arbeitsmarktpolitik und zu bedeutenden Synergien mit anderen EU-Programmen bzw. bei der Umsetzung von EU-Initiativen. Strukturelle Wirkungen sind zudem im Schwerpunkt 3 im Bereich der Informationstechnologien sowie des lebenslangen Lernens und im Schwerpunkt 5 hinsichtlich der Verankerung der Gender-Mainstreaming-Strategie gegeben. Der Schwerpunkt 4 „Flexibilität am Arbeitsmarkt“ leistet einen in Österreich einzigartigen Beitrag zur Verbesserung der betrieblichen Weiterbildungssituation und betont betriebliche Planungsprozesse und Qualifizierungsberatung, um auch Betrieben mit von Ausgrenzung bedrohten Beschäftigtengruppen einzubeziehen.

Management und Monitoring

Die Umsetzung des Ziel-3-Programms 2000 – 2006 in den budgetär größten Bereichen obliegt dem Arbeitsmarktservice (AMS), welches über ein umfassendes Know-How in der Durchführung der Arbeitsmarktpolitik verfügt und regionalisierte, sozialpartnerschaftliche Organisationsstrukturen aufweist. Die weiteren Endbegünstigten sind die Bundesämter für Soziales und Behindertenwesen, das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kunst und das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. In allen Institutionen wird kontinuierlich an einer Verbesserung der Abläufe sowie der Steuerung und Kontrolle des Mitteleinsatzes gearbeitet.

Für ein umfassendes Monitoring der Aktivitäten des Arbeitsmarktservice sowie des gesamten Arbeitsmarktgeschehens in Österreich wurde eine anspruchsvolle Datawarehouse-Lösung implementiert, die verschiedene Datenquellen zusammenführt und die AMS-Daten mit Sozialversicherungsdaten verknüpft. Das Fördermonitoring der BSB wurde in der aktuellen Programmperiode zu einem integrierten Controllinginstrument ausgebaut. Dies ermöglichte eine schrittweise Implementierung des Steuerungsprinzips des ‚Management by objectives‘. Da das BMBWK in dieser Programmperiode erstmals durch ESF-Mittel unterstützt wird, waren Koordinationsstrukturen sowie ein eigenes Monitoringsystem aufzubauen, welches ei-

nen aktuellen Überblick über den Stand der Umsetzung der Maßnahmen ermöglicht, und für die Programmsteuerung eingesetzt werden kann.

Alle Endbegünstigten sind Bundesdienststellen bzw. das AMS eine ausgelagerte Körperschaft öffentlichen Rechts. Sie unterliegen daher dem Bundesvergabegesetz, welches österreichweit einheitliche Regeln für die Auftragsvergabe und die Einhaltung von Wettbewerbsbedingungen vorschreibt.

Leistungsgebundene Reserve

Vor dem Hintergrund der Evaluierungsergebnisse hinsichtlich der Aktivitätsziele, der Zielerreichung sowie der Qualität der Organisationsstrukturen und des Monitoring hat das Evaluierungsteam eine budgetäre Aufstockung des Schwerpunkts 1 aus den Mitteln der leistungsgebundenen Reserve empfohlen. Zudem verringerte die sich ab 2001 verschlechternde Arbeitsmarktsituation die Chancen der Zielgruppenpersonen und erhöhte somit die Relevanz der Maßnahmen zur Verhinderung einer dauerhaften Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt. Die finanzielle Umsetzung im Schwerpunkt 1 lag über den Plandaten, weil der verzögerte Mittelabfluss in anderen Schwerpunkten durch die vermehrte Förderung von Beschäftigungsprojekten aufgefangen wurde.

Europäischer Mehrwert

Der Anteil von Ziel 3 an der gesamten nationalen aktiven Arbeitsmarktpolitik betrug im Jahr 2002 27%. Besonders große Bedeutung hat der Schwerpunkt 1 hinsichtlich jener Maßnahmen, die Transitarbeitsplätze anbieten (61,5%). Die Zielgruppen in Ziel-3 unterscheiden sich deutlich von der Ausrichtung der gesamten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Österreich. Der Fokus liegt auf besonders benachteiligte Personen bzw. auf Frauen.

Die ESF-Interventionen setzten über das traditionelle Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik hinausreichende Impulse. Im Rahmen von Schwerpunkt 2 entwickelten die BSB ihre Förderkompetenz, um Personen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik durch die Einbeziehung des BMBWK im Programmschwerpunkt 3 stellt einen wichtigen ersten Schritt zur Entwicklung einer Strategie des lebensbegleitenden Lernens in Österreich dar. Schwerpunkt 4 ist die einzige Initiative zur Förderung der betrieblichen Weiterbildung in Österreich. Durch den Programmschwerpunkt 5 wird die Strategie des Gender Mainstreaming in Österreich institutionell besser verankert. Die Interventionen des Schwerpunkts 6 führten zur Absicherung und Weiterentwicklung von Territorialen Beschäftigungspakten, die Arbeitsmarktpolitik mit Struktur-, Wirtschafts- und Regionalpolitik vernetzen.

Zusammenfassend lässt sich aus den Ergebnissen der Halbzeitbewertung ablesen, dass sich die gewählte Programmausrichtung bewährte. Handlungsbedarf wurde auf der Ebene der einzelnen Schwerpunkte identifiziert. Die Empfehlungen des Evaluierungsteams sind in einer anschließenden Übersicht kurz dargestellt.

Empfehlungen

Schwerpunkt 1

- Weiterhin Ausweitung der Qualifizierungsmaßnahmen und Verminderung des Anteils von Förderaktivitäten, die ausschließlich aktivieren.
- Budgetäre Aufstockung des Schwerpunkts, da die Arbeitsmarktindikatoren auf erhöhte Relevanz des Schwerpunkts 1 für die verbleibende Programmlaufzeit hindeuten.
- Nachhaltigkeit: Frage der finanziellen Absicherung von Beschäftigungsprojekten nach Auslaufen der ESF-Förderungen klären, denn der ESF finanziert den Großteil der Beschäftigungsprojekte in Österreich.
- Einbeziehung von besonders benachteiligten weiblichen Arbeitslosen in das Programm sicherstellen.

Schwerpunkt 2

- Ausbau des Angebots für Ältere und Schwerstbehinderte, Entwicklung bedarfsgerechter Fördermaßnahmen für diese bislang unterrepräsentierten Gruppen.
- Flankierende individuelle Betreuungs- und Unterstützungsangebote; Optimierung der persönlichen Betreuung, um Überforderungen in Qualifizierungsmaßnahmen zu begegnen.
- Stärkere Verknüpfung der Beschäftigungsprojekte mit Qualifizierungsbausteinen, Erweiterung um eine Outplacement-Phase.
- Ausschöpfung der maximalen Förderdauer bei Risikogruppen mit schlechten Integrationsergebnissen.
- Ausbildungsassistenz für Jugendliche nach Clearingmaßnahmen, Kontinuität der Betreuung in der Anfangsphase der Ausbildung sicherstellen.
- Ausbau der Frauenförderung, Analyse der Situation nicht aktiver behinderter Frauen und Entwicklung bedarfsadäquater Maßnahmenpakete.

Schwerpunkt 3

- Weitere Beobachtung der programmgemäßen Umsetzung, um Unterauserschöpfung bzw. Mittelumschichtung rechtzeitig zu erkennen.
- Nutzung des Monitoring für den Umsetzungsprozess verbessern – Potenziale vollständig ausschöpfen, Parallelstrukturen beseitigen.
- Zügige und vermehrte Umsetzung in den Bereichen mit Aufholbedarf – v. a. Forschung, Wissenschaft, Technologie.
- Verstärkte Maßnahmenangebote für PflichtschulabgängerInnen und ältere Personen.
- Stärkere Betonung der Zielsetzung ‚e-Inclusion‘ bei Angeboten im Bereich der Informationstechnologien; chancengleichen Zugang von Frauen und Männern in diese Maßnahmen sichern.

Schwerpunkt 4

- Intensität der Qualifizierungsmaßnahmen im Schwerpunkt 4 noch zu erhöhen, Ausgaben pro Förderfall sind geringer als geplant.
- Stärkere Betonung der Qualifizierungspläne zur Angleichung der Weiterbildungsintensitäten an das europäische Niveau.
- Einsatz der Qualifizierungsberatung zur besseren Einbeziehung kleiner Betriebe und von Betrieben mit Zielgruppenbelegschaften (gering qualifizierte Beschäftigte, wenig instabil Beschäftigte).
- Weiterbildungsfernere Arbeitnehmerinnen – wie ältere und niedrig qualifizierte Frauen – könnten gezielter angesprochen werden; bei Frauen bisher Selektion zugunsten jüngerer und besser ausgebildeter Frauen.

Schwerpunkt 5

- Zielgruppendefinition „Frauen“ im Schwerpunkt 5 zu breit; hohe Förderquote von Frauen nicht gleichbedeutend mit der Erreichung von Problemgruppen.
- Abklärung der Förderausrichtung von Schwerpunkt 5 für die zweite Hälfte der ESF-Periode: Intensive Maßnahmen zum Abbau der Segregation oder Partizipationschancen erhöhen?
- Möglicher Fokus in Schwerpunkt 1 auf Problemgruppen (unqualifizierte bzw. ältere Frauen) und in Schwerpunkt 5 auf intensivere Maßnahmen zum Abbau der Segregation (zugunsten von Frauen mit besseren Arbeitsmarktchancen).
- Qualifizierung im Bereich der Informationstechnologien als Schwerpunkt der Fördertätigkeit beibehalten.
- Einrichtung expliziter GM-Budgets bei den Endbegünstigten, um Verdrängung von Aktivitäten der Frauenförderung zu verhindern.
- Konkretisierung des Aufgabenfeldes der GeM (Koordinationsstelle für Gender Mainstreaming im ESF), weiterhin verstärkt Grundlagenarbeit oder konkrete Unterstützung im Umsetzungsprozess bei den Endbegünstigten (Coaching)?

Schwerpunkt 6

- Nach der Phase des Aufbaus nun Pakte rasch in die Politikumsetzung einbinden.
- Gemeinsam die Bedeutung zentraler Begriffe wie „umfassende“ Partnerschaft oder „bottom-up“ definieren.
- Klären, welche Politikbereiche von Pakten koordiniert werden sollten und welche nicht.
- Regionalisierung der Landespakete vorantreiben.
- Abklärung der Rollen verschiedener AkteurInnen: Verhältnis zwischen BMWA (Koordinationsstelle) und Landespaketen, der Paktkoordination, der PartnerInnen.
- Gemeinsamer Auf- und Ausbau von „Tools“ zur Bewältigung zentraler Paktaufgaben (Controlling des Pakterfolges mit „weichen Indikatoren“, Inhalt einer Regionsanalyse, Selbstreflexion).

II Methodik der Evaluierung

1 Zugang der Evaluierung

Die Anforderungen der Europäischen Kommission für die Evaluierung der Ziel-3-Interventionen des Europäischen Sozialfonds (ESF) in Österreich 2000 – 2006 lieferten den Impuls für ein umfassendes Evaluierungsvorhaben zur gesamten österreichischen Arbeitsmarktförderung. Die Evaluierungsanforderungen der Europäischen Kommission zielen unter anderem auf den spezifischen Beitrag ab, den der ESF in den nationalen Politiken leistet. Dabei gilt es, die Schwerpunktsetzungen des Ziel-3-Programms, die ESF-Anteile an den Gesamtausgaben im betreffenden Politikbereich sowie etwaige Unterschiede in der Wirksamkeit zu betrachten. Im Rahmen der Evaluierung des Ziel-3-Programms 1995 – 1999 in Österreich ließen sich diesbezüglich keine Aussagen treffen, da Datengrundlage und Untersuchung auf den Teilbereich des ESF innerhalb der Arbeitsmarktförderung beschränkt waren. Dieses Defizit sollte im aktuellen Evaluierungsprojekt durch die Verwendung gleicher Datengrundlagen und Analysemethoden beseitigt werden. Damit die innovative Evaluierungsmethoden für die gesamte österreichische Arbeitsmarktförderung zum Einsatz kommen und nicht nur für die ESF-kofinanzierten Teilbereiche der Arbeitsmarktförderung genutzt werden, wurde vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), das für die Administration und gesamtösterreichische Koordination der Interventionen des Europäischen Sozialfonds zuständig ist, eine gemeinsame Evaluierung von ESF Ziel-3 und Arbeitsmarktförderung (AMF) beauftragt.

In dem Evaluierungsvorhaben sollen die verschiedenen Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung – ESF-kofinanzierte sowie rein national finanzierte – bewertet werden, um Verbesserungen ihrer Effektivität und Effizienz zu ermöglichen. In dem Projekt sollen Evaluierungsmethoden für die unterschiedlichen Instrumente der Arbeitsmarktförderung entwickelt bzw. verbessert werden. Dabei werden die Nettowirkungen der Arbeitsmarktförderung in den Vordergrund gestellt, Kausalitätszusammenhänge und makroökonomische Wirkungen werden durch neue Methoden festgestellt. Ziel ist es, die verschiedenen Typen von Maßnahmen/Instrumenten nach der Art ihrer Wirkung sowie ihren spezifischen Zielgruppen differenziert zu betrachten und hinsichtlich der Wirksamkeit und der Zielgruppen, die tatsächlich erreicht werden, zu beurteilen.

1.1 Nettowirkung auf die TeilnehmerInnen

Martin und Grubb (2001) kritisieren in einem Artikel über den Stand der Evaluierungsliteratur in den OECD-Ländern, dass die Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Programme in Europa bisher meist auf ein einfaches Monitoring des Arbeitsmarktstatus der TeilnehmerInnen bzw. ihres Einkommens im Anschluss an die Maßnahmenteilnahme beschränkt blieb. Nur in einigen Ländern seien umfassendere Studien durchgeführt worden, um die kausalen Effekte von Maßnahmen auf die individuelle Arbeitsmarktsituation der TeilnehmerInnen festzustellen.

Die Methodik dieser umfassenden Evaluierung orientiert sich am aktuellen Stand der internationalen Literatur und stellt im Unterschied zu den meisten bisherigen Studien zur Analyse der österreichischen Arbeitsmarktförderung die Nettowirkungen stärker in den Vordergrund.

Bislang wurden noch kaum Studien zur Untersuchung kausaler Effekte von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verfasst, was nicht zuletzt mit der mangelnden Verfügbarkeit der notwendigen Datenbasis in Zusammenhang stand. Der Ausbau des Monitoring des Arbeitsmarktservice im Rahmen des DWH und das Generieren analysierbarer Datensätze auf der Grundlage der administrativen Individualdaten durch das WIFO ermöglicht nun eine methodische Vorgangsweise wie sie in anderen Ländern bereits praktiziert wurde (Schweiz (Gerfin/Lechner, 2002), Schweden (Sianesi, 2001), Deutschland (z.B. Bergemann et al., 2000; Lechner, 2000)). Vorteil der Evaluierung in Österreich ist es, dass aufgrund der vergleichsweise geringen Größe der gesamte administrative Datenbestand herangezogen werden kann und die Evaluierungen des WIFO daher nicht auf Stichproben beschränkt bleiben müssen.

Zur Abschätzung der Wirkung der Förderungen auf die individuelle Erwerbssituation werden mikroökonomische Methoden angewandt. Für die Ermittlung des kausalen Netto-Effekts reicht die einfache Betrachtung des Verbleibs der TeilnehmerInnen nach Ausscheiden aus einer Maßnahme deshalb nicht weit genug, weil aufgrund der TeilnehmerInnenselektion die Verteilung der Personen auf die Maßnahmen nicht zufällig ist. Somit lässt sich die hypothetische Situation, die für die teilnehmenden Personen bei Nichtteilnahme eintreten würde, nicht direkt durch die tatsächliche Situation der NichtteilnehmerInnen approximieren. Denn Unterschiede zwischen der Arbeitsmarktsituation von TeilnehmerInnen und NichtteilnehmerInnen können nur zu einem Teil auf die Wirkung der Maßnahme (kausaler Effekt) zurückgeführt werden, zum anderen Teil kommen beobachtbare Unterschiede durch unterschiedliche Strukturen der TeilnehmerInnen- und der NichtteilnehmerInnengruppe zustande (Selektionseffekt). Um Selektion und TeilnehmerInnenstruktur zu berücksichtigen und ein isoliertes Messen des kausalen Effekts zu ermöglichen, kommen im Projekt ökonomische Matching-Verfahren zur Anwendung, welche für jede geförderte Person eine möglichst ähnliche nichtteilnehmende Person suchen, womit eine (quasi-experimentelle) Vergleichsgruppe gebildet wird. Aus der Arbeitsmarktsituation der Vergleichsgruppe wird auf die hypothetische Situation der TeilnehmerInnen ohne Maßnahmenteilnahme – die nicht beobachtbare „kontrafaktische“ Arbeitsmarktsituation – geschlossen.

1.2 Einflussfaktoren auf die Umsetzung der AMF und die Wirkung auf die Geförderten

Für politische EntscheidungsträgerInnen ist es mit der Bestimmung des Ausmaßes der Wirkung allerdings nicht getan. Um arbeitsmarktpolitische Interventionen möglichst effektiv und effizient gestalten zu können, stellt sich vor allem die Frage, welche Faktoren die Ergebnisse positiv beeinflussen. Bezüglich dieser Frage verfolgt das österreichische Evaluierungskonzept in mehrerer Hinsicht einen innovativen Ansatz:

So besteht ein weiterer Punkt, den Martin und Grubb (2001) kritisch beleuchten, in der mangelnden Berücksichtigung **regionaler Heterogenität** in bisherigen Programmevaluierungen. Im Rahmen der Evaluierung wird deshalb insbesondere die Frage der Zugangschancen unterschiedlicher Personengruppen in eine Förderung in Bezug zur regionalen Arbeitsmarktsituation gesetzt.

Eine wesentliche Rolle für die identifizierten Wirkungen kommt auch der **Ausgestaltung der Förderungen** zu. Aus diesem Grund werden im Evaluierungsvorhaben erstens nicht nur einzelne Maßnahmenteilnahmen betrachtet, sondern auch Maßnahmenkombinationen und Förderketten. Damit ist im Hinblick auf das Maßnahmenspektrum die Analyse von Zielgruppenbeteiligung und Wirkung nicht ausschließlich auf die Betrachtung von Einzelmaßnahmen ausgerichtet, sondern berücksichtigt auch Mehrfachförderungen von Personen (spezifische Maßnahmebündel bestehend aus mehreren gleichzeitig oder aufeinander folgenden Förderungen). Als Konsequenz einer Vernachlässigung solcher Mehrfachförderungen wären verzerrte Befunde zur Wirkung wie zur Effizienz zu erwarten. Zudem wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Projektgröße und die TeilnehmerInnenzusammensetzung Einfluss auf die identifizierten Ergebnisse nimmt.

Einen nicht nur für Österreich innovativen Ansatz verfolgt das Evaluierungsprojekt durch Berücksichtigung der Rolle von **Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten** des Arbeitsmarktservice selbst, in welche die Geförderten einbezogen werden. Wie in Martin/Grubb (2001) dargestellt, bleiben diese bei der Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Programme bzw. Maßnahmen üblicherweise unberücksichtigt. Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten sind allerdings von zentraler Bedeutung für aktive Arbeitsmarktpolitik. Vermittlung und regionale Aspekte zu analysieren, trägt zu einem besseren Verständnis der Wirkungsweisen bzw. –bedingungen von österreichischen Arbeitsmarktförderungen bei und soll schließlich auch Erklärungen für die Frage, warum bestimmte Maßnahmen für gewisse Personengruppen wirksam sind (oder nicht), liefern. Es wird geprüft, ob die Arbeitsmarktförderung komplementär oder substitutiv zu den Vermittlungsaktivitäten stattfindet und wie die Vermittlungsangebote an Geförderte von jenen an Nichtgeförderte quantitativ und qualitativ abweichen.

Nicht zuletzt ist für die Bewertung der Umsetzung und der Wirkung der Arbeitsmarktförderung die **Struktur und Entwicklung des Arbeitsmarktes** relevant. Um analysieren zu können, ob durch die Förderung Arbeitslosen Chancen in für sie neuen Segmenten des Beschäftigungssystems eröffnet werden (als ein Aspekt der beruflichen Mobilität im Gegensatz zur Substitution bzw. Verdrängung Nichtgeförderter), gilt es darzustellen, in welchen Betrieben Arbeitslose "üblicherweise" einen Arbeitsplatz finden. Zu diesem Zweck erfolgt eine Typisierung der Betriebe unter anderem nach ihrem Rekrutierungsverhalten sowie eine Darstellung der quantitativen Bedeutung einzelner Betriebstypen für die Beschäftigungschancen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen.

2 Daten und Informationsgrundlagen

Als administrative Datenbasis zu den Schwerpunkten, die vom Arbeitsmarktservice umgesetzt werden, dient die Grundgesamtheit der anonymisierten Individualdaten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger und des Arbeitsmarktservice. Sowohl die Hauptverbandsinformationen als auch die AMS-Daten werden aus dem Dataware-House des AMS (DWH) bezogen. Somit erfolgt die Evaluierung auf derselben Datengrundlage wie die Steuerung der ESF-Umsetzung durch das AMS. Es besteht also Kompatibilität zwischen den Evaluierungsergebnissen des WIFO und dem DWH des AMS. Im Einzelnen enthalten die Daten Informationen zu folgenden Themenbereichen:

Förderung

Grundsätzlich sind zwei unterschiedliche Typen an Förderungen zu unterscheiden: Förderungen an Maßnahmenträger für die Bereitstellung eines bestimmten Angebots zur (Re-) Integration von Personen in das Beschäftigungssystem und Förderungen an Individuen (Personen oder Betriebe). Anonymisierte individuelle Förderfälle: Zu jedem Förderfall des AMS sind Beginn- und Enddatum der Förderung, Maßnahmenart, ESF-Ziel und Schwerpunkt codiert. Zusätzlich sind eine Reihe von personenbezogenen Informationen ausgewiesen (Alter, Geschlecht, höchste abgeschlossene Ausbildung, Beruf bzw. Berufswunsch, etwaige Behinderung, zuständige regionale Geschäftsstelle, Nationalität, Wirtschaftsklasse der letzten Beschäftigung, Familienstand). Sollte die betreffende Förderung in einer Teilnahme an einem geförderten Trägerprojekt bestehen, so sind zusätzlich der Code dieses Projektes sowie die Ursache des individuellen Austritts aus der Maßnahme erfasst. Förderungen von Projektträgern: In einer eigenen Tabelle sind weitere Informationen zu geförderten Projekten codiert. Diese betreffen unter anderem die Laufzeit der Projekte, die genauere inhaltliche Ausrichtung der Kurse oder die Kapazität.

Um Informationen zu den Förderkosten zu generieren, werden die bisher angeführten Informationsgrundlagen ergänzt durch verschiedene Tabellen mit Leistungsinformationen. Diese setzen sich aus Tabellen zur Höhe von Trägerförderungen, zur Höhe von Individualförderungen nach dem Arbeitsmarktservice-Gesetz (AMSG) und zur Höhe von sonstigen Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungs-Gesetz (ALVG; wie zum Beispiel Arbeitslosengeld) zusammen. Während die bisher angeführten Förderansätze alle dem "üblichen" operativen System des Arbeitsmarktservice entstammen, ist für die Qualifizierungsförderung von Beschäftigten in Schwerpunkt 4 ein eigenes Monitoringsystem im AMS implementiert. Das WIFO verwendet sechs der betreffenden Tabellen, im Rahmen derer Betriebe, Projekte, geförderte Personen und Kosten miteinander in Bezug gesetzt werden.

Berufslaufbahnen

Die anonymisierten Individualdaten der Versicherungsdatei des Hauptverbandes (HV) dienen als wesentliche Grundlage für die Einkommensbetrachtung, die Analyse der Arbeitsmarktentwicklung (mit Ausnahme der Arbeitslosigkeit, diese wird vom AMS übernommen) und der Vor- und Nachkarrieren der Geförderten. Für jeden einzelnen Tag stehen alle versicherungsrechtlich relevanten Positionen zur Verfügung. Sie ist in vier Tabellen gegliedert.

Erwerbseinkommen und passive Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit

Die Höhe der Arbeitsverdienste werden den HV-Daten entnommen, die passiven Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit der Leistungsdatei des AMS (Art und Höhe).

Vermittlung und Kontakte

Informationen zu offenen Stellen und den betreffenden Betrieben, zu den Vermittlungsversuchen des AMS (Arbeitslose – offene Stellen) und deren Ergebnis und zu Kontakten zwischen Arbeitssuchenden und AMS-Betreuung.

Basisinformationen des AMS zu Personen, Betrieben und geförderten Projekten

Grundlegenden personenbezogene Informationen (Alter, Ausbildung, Wohnort, usw.), Zusatzangaben zu den jeweils aktuellen Arbeitslosigkeitsepisoden (Einstellzusagen). Betriebsbezogene Informationen der Unternehmen, die als AMS-Kunden auftreten.

Diese Datenbestände werden am WIFO zueinander in Bezug gesetzt und für ökonomische Analysen aufbereitet. Die gelieferten Rohdaten werden bereinigt und in regelmäßig stattfindenden Updates aktualisiert. Zur Verknüpfung der verschiedenen Datenbestände wurden am WIFO mehrere Basisdatenbestände entwickelt. Die am WIFO generierten Individualdatenblöcke sind auf die im DWH getroffenen Definitionen abgestimmt und komplementär zum DWH. Im Gegensatz zu den reinen Monitoringaufgaben, die das DWH des AMS leisten soll, liegt der Focus bei den Anforderungen an die WIFO-Datenblöcke darin, eine Datengrundlage für die sich stellenden, oft wechselnden Forschungsschwerpunkte und Evaluierungsfragen zu bieten. Der Individualdatenbestand des WIFO ist somit stark analysebezogen, und lässt flexible Definitionen und unterschiedliche Abgrenzungen je nach Fragestellung und Auswertungsthema zu. In diesem Zusammenhang kann bezüglich der Maßnahmen des AMS auf eine umfassende Datengrundlage aufgebaut werden, welche durch eigene Erhebungen des Evaluierungsteams ergänzt werden (Befragungen bei Projektträgern, geförderten Personen in den Schwerpunkten 1, 4 und 5 sowie geförderte Betriebe).

3 Eigene Einschätzung der Stärken und Schwächen des Berichts

Das dargestellte ambitionierte Evaluierungsprojekt, das weit über die Interventionen des österreichischen Ziel-3-Programms in der ESF-Periode 2000 – 2006 hinausreicht, ist allerdings auch mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen bei der Durchführung der erforderlichen Datenaufbereitung und der methodisch anspruchsvollen Analyseschritte verbunden. Die beabsichtigten mikroökonomischen Wirkungsanalysen sind noch ausständig. Doch auch ohne diese Resultate zu den kausalen Effekten der Förderungen auf die individuelle Arbeitsmarktsituation bietet der vorliegende Bericht über den Stand der begleitenden Ziel-3-Evaluierung zur Halbzeitbewertung eine Fülle an Erkenntnissen und ausreichende Grundlagen für die Beurteilung der in Österreich eingeschlagenen Programmstrategien. In Abhängigkeit von Thema bzw. Fragestellung kam eine Vielfalt an Methoden zur Anwendung. Aufgrund der Heterogenität der Programmschwerpunkte fanden die Forschungsarbeiten in Evaluierungsteams zu jedem einzelnen Schwerpunkt statt.

Im Voraus zu bemerken ist, dass der vorliegende Bericht zur Halbzeitbewertung eine einheitlich strukturierte Kurzfassung der Evaluierungsergebnisse für den Programmzeitraum von Jahresbeginn 2000 bis Jahresende 2002 darstellt. Die zugrunde liegende schwerpunktspezifischen Evaluierungen der einzelnen Evaluierungsteams ist in umfassenden Ergebnisberichten dokumentiert, welche im Rahmen der begleitenden Evaluierung von Ziel 3 des ESF bei Vorliegen neuer Befunde entsprechend ergänzt bzw. „upgedated“ werden. Hier finden sich detaillierte methodische Angaben. Wie in Working Paper 8 der Europäischen Kommission zur Methodik der Mid Term Evaluierung empfohlen, wurde versucht, in der Berichterlegung zur Halbzeitbewertung die Perspektive des Gesamtprogramms eingehend zu behandeln. Diese wird ausführlich im nun anschließenden Teil III des Berichts dargestellt. Im Teil III der vorliegenden Halbzeitbewertung finden sich die Analysen zu den einzelnen Programmschwerpunkten.

III Ziel 3 des ESF in Österreich: Analyse des Gesamtprogramms

1 Programmstrategie und budgetäre Dotierung der Schwerpunkte

1.1 Das Ziel-3-Programm 2000 - 2006

Der Europäische Sozialfonds ist das bedeutendste Finanzierungsinstrument der EU zur Förderung der ArbeitnehmerInnen in Europa. EU-weit wird damit ein breites Spektrum an Maßnahmen gefördert, um die „Wirksamkeit und die Reaktionsfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen, wobei die Förderung der Arbeitsplatzschaffung eine herausragende Aufgabe darstellt“.¹⁾ Im Sinne der Europäischen Beschäftigungspolitik verfolgt der Europäische Sozialfonds einen präventiven Ansatz, der die Vermeidung von Arbeitslosigkeit im Allgemeinen und von Langzeitarbeitslosigkeit im Besonderen zum Ziel hat.

Entsprechend den Vorschlägen in der ESF-Verordnung, wurden die Ziel-3-Interventionen in Österreich auf spezifische Arbeitsmarktthemen beschränkt, um die ESF-Förderungen möglichst wirksam zu gestalten. Die ESF-Interventionen basieren auf den Zielvorgaben des NAP, decken jedoch nicht das gesamte Maßnahmenspektrum des NAP ab, sondern konzentrieren sich auf jene Bereiche, die mit den Absichten des Europäischen Sozialfonds konform gehen. Zu diesem Zweck wurden die Schwerpunkte des Ziel-3-Programms 2000 – 2006 in Österreich im Wesentlichen entlang der fünf Politikbereiche, welche der Fonds gemäß ESF-Verordnung VO1784/1999 unterstützt, konzipiert:

- Schwerpunkt 1 des österreichischen Ziel 3 Programms ist der „Verhinderung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Jugendarbeitslosigkeit“ durch aktiver Arbeitsmarktpolitiken gewidmet.
- Schwerpunkt 2 „Chancengleichheit für Alle und Bekämpfung der Ausgrenzung am Arbeitsmarkt“ konzentriert sich auf die Integration von Menschen mit Behinderungen.
- In Schwerpunkt 3 sollen bildungs- und beschäftigungspolitische Maßnahmen im Sinne einer „Förderung des lebensbegleitenden Lernens und Stärkung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie“ verschränkt werden.
- Schwerpunkt 4 „Flexibilität am Arbeitsmarkt“ ist auf Verbesserungen in den Bereichen der Arbeitskräftequalifizierung, der Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen und Unternehmen, der Unternehmertätigkeit sowie der Forschung und Entwicklung gerichtet.
- Der Schwerpunkt 5 „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ beinhaltet einerseits Maßnahmen gegen horizontale und vertikale Segmentierung und verankert zudem das horizontale Ziel des Gender Mainstreaming als eigenen Unterschwerpunkt der Förderung der Chancengleichheit.

¹⁾ Europäische Kommission. Mitteilungen der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss: Unterstützung der Europäischen Beschäftigungsstrategie durch den Europäischen Sozialfonds. Brüssel, 23.1.2001. S.15.

- Schwerpunkt 6 bezieht sich auf „Territoriale Beschäftigungspakte und Lokale Beschäftigungsinitiativen“ und zielt auf die lokale Verankerung und regionale Vernetzung der Arbeitsmarktpolitiken.
- Schwerpunkt 7 ist der Technischen Hilfe vorbehalten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass bei der Konzeption der Schwerpunkte der österreichischen Ziel-3-Strategien zwei Aspekte im Vordergrund standen: Erstens, vor allem jene Personen zu unterstützen, die die größten Probleme beim Zugang zum Arbeitsmarkt haben, und zweitens der Versuch, die Vernetzung der Arbeitsmarktpolitik mit Struktur-, Wirtschafts-, und Regionalpolitik voranzutreiben. Dem zweiten Aspekt ist insbesondere der Schwerpunkt 6 zur Förderung von Territorialen Beschäftigungspakten gewidmet, wird aber auch in den bildungsorientierten Schwerpunkten 3 und 4 Rechnung getragen.

1.2 Strategische Ausrichtung – gemeinsame Zielsetzung der geplanten Maßnahmen

Das gemeinsame Element aller Aktivitäten im Ziel 3 liegt in der **Unterstützung der Beschäftigungsfähigkeit** der in Österreich lebenden Bevölkerung. Unter Beschäftigungsfähigkeit ist in diesem Zusammenhang die Möglichkeit der/des Einzelnen zu verstehen, auf individuell befriedigende Weise in das Beschäftigungssystem integriert zu sein. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, Erleichterungen bei den Übergängen zwischen verschiedenen Arbeitsmarktpositionen zu schaffen. So sollte es Einzelnen beispielsweise möglich sein, zwischen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Ausbildung, Weiterbildung und sonstige Positionen wechseln können (z.B. eine arbeitslose Person in eine Ausbildung). Ebenso wichtig ist die Chance auf Verbesserung der Situation innerhalb des Beschäftigungssystems (z.B. Arbeitsplatzwechsel) und die Kombination von Beschäftigung mit anderen Aktivitäten außerhalb des Beschäftigungssystems (z.B. private Aufgaben, Weiterbildung).

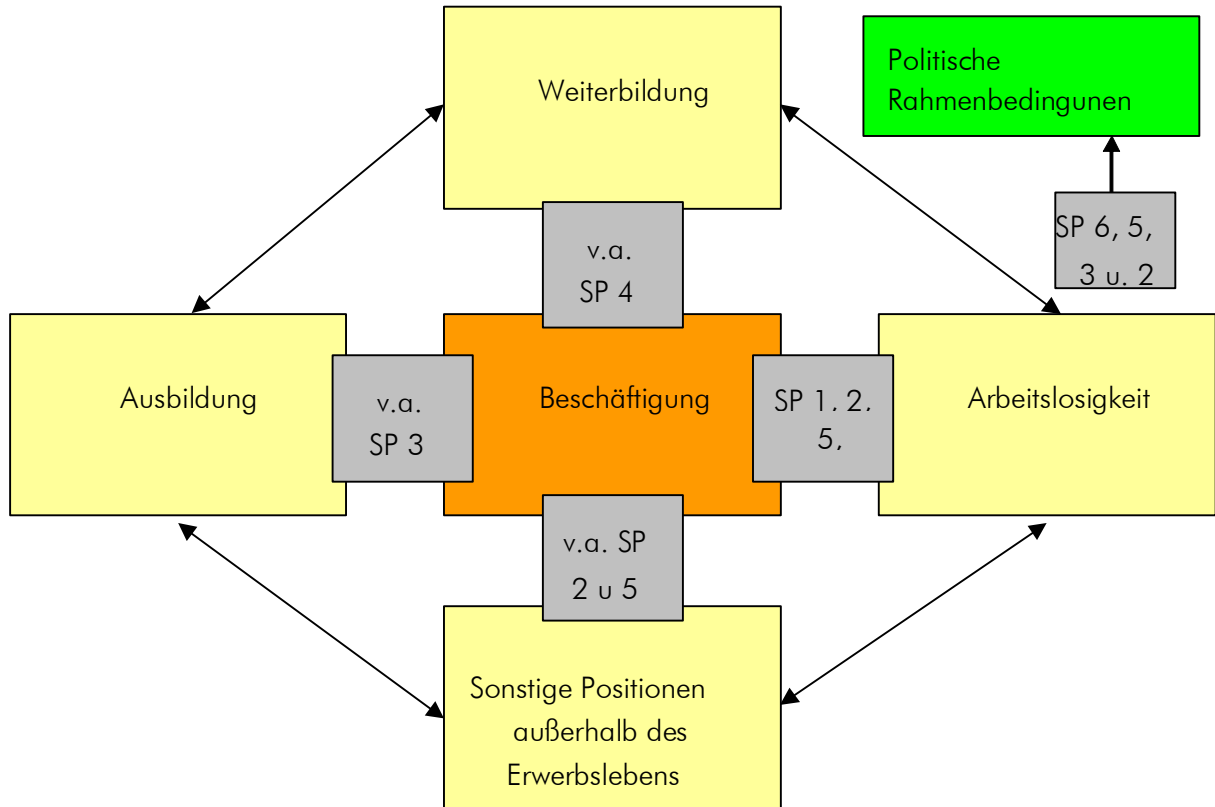
Je nach Schwerpunkt – und endbegünstigter Stelle – werden bei der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit andere Akzente gesetzt:

So liegt das Augenmerk im Schwerpunkt 1 auf der Erleichterung des Übergangs aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Das Ziel liegt darin, die individuelle Verfestigung von Arbeits- oder Erwerbslosigkeit zu verhindern. Zielgruppen sind von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte oder bereits Betroffene, Jugendliche ohne bzw. mit nicht verwertbarer Qualifikation, ältere Arbeitslose und von Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt Bedrohte. Diese Personen sollen mithilfe des Förderinstrumentariums des AMS auf effektive und effiziente Weise in das Beschäftigungssystem integriert werden. Damit soll eine gleichmäßigere Verteilung der Arbeitslosigkeitslasten erzielt werden.

Schwerpunkt 2 richtet sich speziell an Menschen mit Behinderungen. Dabei ist ein breites Spektrum an unterschiedlichen Maßnahmen geplant: Maßnahmen zugunsten arbeitsloser Behinderter erleichtern den Übergang in die Beschäftigung, Aktivitäten für beschäftigte Behinderte ermöglichen ihnen den Erhalt des Arbeitsplatzes oder die Steigerung der Qualifikationen und damit einer Verbesserung der prinzipiellen Beschäftigungsfähigkeit sowie ihrer beruflichen Entwicklungschancen. Sensibilisierungsmaßnahmen setzen an der Öffentlichkeit, bei

Unternehmen, Vorgesetzten und KollegInnen an und sollen ebenfalls zu einer Steigerung der Beschäftigungschancen sowie zu besseren Arbeitsbedingungen beitragen.

Abbildung 0.1: Positionierung der Interventionen des ESF an den Übergängen zur Beschäftigung



* SP steht für Schwerpunkt.

Q: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schmid, 1998.

Im Schwerpunkt 3 liegt das Augenmerk auf dem verbesserten Übergang aus dem Erstausbildungssystem in Beschäftigung, auf einer Verbesserung der Strukturen für die Umsetzung des lebensbegleitenden Lernens und auf der Förderung von benachteiligten Gruppen. Im Wissenschaftsbereich wird dabei besonders auf eine Stärkung des wissenschaftlichen Potentials durch Förderung von Frauen abgestellt.

Schwerpunkt 4 versucht Qualifizierung als Element der strategischen Planung von Unternehmen zu verankern und dadurch einen Beitrag zur Bewältigung des Strukturwandels zu leisten. Durch die gezielte Förderung von Beschäftigten mit geringeren Zugangschancen zur Weiterbildung und höherem Arbeitsloskeitsrisiko sollen deren Karrierechancen gefördert, Übergänge innerhalb des Beschäftigungssystems erleichtert, Weiterbildung während aufrechter Beschäftigung unterstützt und im Fall von Arbeitsplatzverlusten eine rasche Rückkehr in Beschäftigung beschleunigt werden. Im Rahmen der Förderung von Qualifizierung und Qualifizierungsberatung richtet sich das Augenmerk auf Betriebe und ihre Beschäftigten, zusätzlich

dazu soll im Rahmen von Modellprojekten auch die präventive Arbeitsmarktpolitik und die frühzeitige Erkennung von Qualifizierungsbedarf forciert und entwickelt werden.

Schwerpunkt 5 hat erstens zum Ziel, der geschlechtsspezifischen Segmentierung im Beschäftigungssystem entgegen zu wirken. Grundsätzlich wendet er sich sowohl an erwerbslose als auch an beschäftigte Frauen. Über Beratung, Aus- und Weiterbildung soll der Weg in zukunfts-trächtige Bereiche sowie in Positionen mit besseren Aufstiegschancen geebnet werden. Damit verbindet der Schwerpunkt das Ziel des erleichterten Übergangs in das Beschäftigungssystem mit der Chance auf stabile Integration mit dem Ziel der Reduzierung geschlechtsspezifischer Benachteiligungen. Die zweite Zielsetzung des Schwerpunkts liegt in der Unterstützung der Gender Mainstreaming Strategie, um in allen Bereichen von Ziel 3 Politiken zu forcieren, die auf Gleichstellung der Geschlechter abzielen.

In Schwerpunkt 6 wird die Vernetzung und Koordinierung von Politikbereichen und deren AkteurlInnen auf regionaler Ebene durch die Etablierung territorialer Beschäftigungspakte unterstützt. Denn koordinierte Vorgangsweisen in der Planung und Umsetzung arbeitsmarkt-, sozial-, wirtschafts- und bildungspolitischer Interventionen sind eine Grundvoraussetzung für die Erleichterung der Übergänge ins Beschäftigungssystem und die Vereinbarkeit mit Aktivitäten außerhalb der Erwerbstätigkeit.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die österreichischen Ziel-3-Interventionen primär auf die Entfaltung der individuellen Potentiale von relativ benachteiligten Gruppen gerichtet sind. Strukturelle Benachteiligungen bei der Integration in das Beschäftigungssystem sollen reduziert werden. Damit verbunden wären eine Steigerung der Gesamtbeschäftigung, eine Hebung der Arbeitsproduktivität sowie eine Reduktion der Zahl jener Personen, die von passiven Leistungen abhängig sind. Die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit kommt insofern der österreichischen Wirtschaft insgesamt zugute und stärkt den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft.

1.3 Budgetäre Dotierung der Schwerpunkte

Der Schwerpunkt zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit (Schwerpunkt 1) wurde in der Struktur-fondsperiode 2000-2006 mit einem Anteil von mehr als 37% der ESF-Mittel am höchsten dotiert, gefolgt vom Schwerpunkt zur Integration von Behinderten (Schwerpunkt 2) mit rund 18% und Aktivitäten zur Förderung der Flexibilität am Arbeitsmarkt (Schwerpunkt 4) mit 16%. Auf die Förderung des lebenslangen Lernens sowie des Beschäftigungspotentials in Wissenschaft und Technologie (Schwerpunkt 3) entfallen mit gut 12% der Mittel ein wenig mehr als für die Chancengleichheit von Frauen und Männern (Schwerpunkt 5). Ein relativ geringer Einsatz von ESF-Mitteln ist demgegenüber für Territoriale Beschäftigungspakte (Schwerpunkt 6) und Technische Hilfe (Schwerpunkt 7) mit insgesamt 3% vorgesehen.

In Österreich entfällt damit ein relativ hohes Gewicht auf die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit benachteiligter Gruppen am Arbeitsmarkt (Schwerpunkte 1, 2 und 4 des österreichischen Ziel-3-Programms) und auf die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern durch ESF-Mittel. Die Höhe der ESF-Mittel für die gesamte Programmperiode beträgt

548 Mio. €, die Summe aus europäischen und nationalen Budgetmitteln – das insgesamt induzierte Fördervolumen – liegt bei 1.260 Mio. €.

Als zentrale Kriterien für die Verteilung der Mittel auf die Schwerpunkte wurden in der Programmplanung die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit der verschiedenen Zielgruppen und deren zu erwartende Verweildauer herangezogen. Der Budgetanteil für die einzelnen Schwerpunkte wurde nach Möglichkeit entsprechend dem Anteil der jeweiligen Zielgruppen an allen Arbeitslosen festgesetzt. Die budgetäre Dotierung der über das erprobte aktive arbeitsmarktpolitische Instrumentarium hinausreichenden Programmschwerpunkte 3, 5 und 6 basiert weniger auf konkreten Arbeitsmarktzahlen. Da gerade diese drei Schwerpunkte der Implementierung von Querschnittsstrategien (Informationsgesellschaft, Gender Mainstreaming, Territoriale Beschäftigungspakte) gewidmet sind und damit keine klar umgrenzten Bereiche des österreichischen Arbeitsmarkts betreffen, ist das gut nachzuvollziehen.

Übersicht 0.4: Finanzplanung nach Schwerpunkten (Summe der Schwerpunkte = 100%)

Schwerpunkt	Gesamt	Kosten			
		ESF	Bund	National Länder	Privat
1 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit	35,6	37,6	39,9	22,5	
2 Chancengleichheit für Alle	17,4	18,4	14,6	73,7	
3. Lebensbegleitendes Lernen	11,9	12,5	13,9		
4. Flexibilität am Arbeitsmarkt	21,0	16,4	15,5		100,0
5. Chancengleichheit von Frauen und Männern	11,2	11,8	12,8	3,7	
6. Territoriale Beschäftigungspakte	1,2	1,2	1,4		
7. Technische Hilfe	1,8	2,0	1,9		
INSGESAMT	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: BMWA.

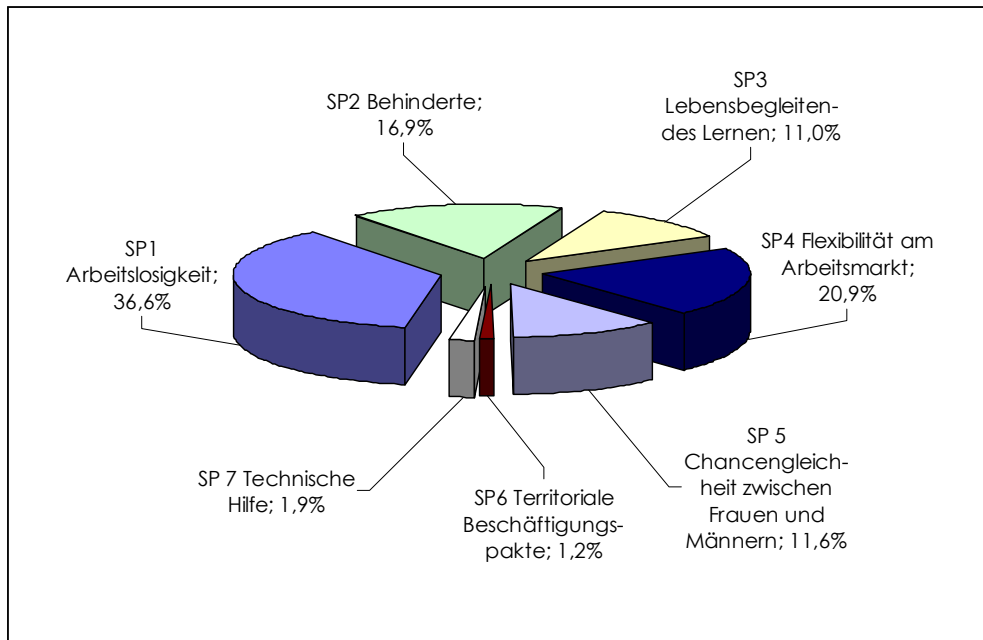
Aufgrund der Kostenbeteiligung von Unternehmen an der Qualifizierung von Beschäftigten ist der private Finanzierungsanteil im Schwerpunkt 4 besonders hoch. Aus diesem Grund kommt diesem Schwerpunkt bei Betrachtung der förderbaren Gesamtkosten auch deutlich stärkere Bedeutung zu als bei alleiniger Betrachtung des geplanten ESF-Fördervolumens, nämlich 21%. Der Anteil der Technischen Hilfe entspricht in etwa ihrem Ausgabenanteil an den tatsächlich verausgabten Mitteln in der vergangenen Planungsperiode.

Für die ersten Programmjahre ist die Verteilung der gesamten Budgetmittel auf die einzelnen Schwerpunkte in Abbildung 0.2 dargestellt. Sie entspricht in etwa der budgetären Dotierung über die gesamte Planungsperiode. Das geplante Gesamtbudget für den Zeitraum 2000 bis 2002 belief sich auf € 540,8 Mio. (siehe Teil III Abschnitt 7 bezüglich der Realisierung der Budgetpläne 2000 – 2002).

Die leistungsgebundene Reserve wurde auf Beschluss des Begleitausschusses und auf Empfehlung der EvaluatorInnen dem Schwerpunkt 1 zugeteilt (vgl. Teil III Abschnitt 8). Diese Aufstockung um rund 23,8 Millionen Euro bedeutet auf die gesamte Programmperiode 2000 bis 2006 bezogen, eine Anhebung des ESF-Mittelanteils im Programmschwerpunkt 1, der sich auf

die Bekämpfung und Verhinderung der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit von Jugendlichen und Erwachsenen richtet, auf etwa 40%.

Abbildung 0.2: Geplante Gesamtkosten Ziel 3 Österreich 2000 – 2002, prozentuelle Verteilung nach Programmschwerpunkten



Q: BMWA, eigene Berechnungen.

2 Evaluierungsergebnisse: Ex post 1999 und ex ante 2000

2.1 Erfahrungen aus dem Ziel-3-Programm 1995 – 1999

Zu Strategie, Umsetzungsbedingungen und Wirkung des österreichischen Ziel-3-Programms in der vorigen ESF-Periode 1995 – 1999 liegen umfassende Evaluierungsergebnisse in mehreren Berichtsbänden vor (Lutz, 2001). Um diese für die begleitende Bewertung in der Periode 2000 – 2006 zu nutzen, wird der Analyse des aktuellen Programms eine kurze Zusammenfassung der Hauptergebnisse zur Wirkung auf die Förderstrukturen sowie auf die Beschäftigungsintegration der geförderten Personen vorangestellt.

Bedingt durch die relativ breite Zielgruppendefinition und durch Schwerpunktsetzungen für alle relevanten Zielgruppen wurden im Ziel-3-Programm 1995 - 1999 die meisten arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen grundsätzlich angesprochen. Allerdings erschwerte dieser Zugang in Verbindung mit der Möglichkeit, beinahe das gesamte Arbeitsmarktinstrumentarium mit Ziel-3 Mitteln zu fördern, einen stärker konzentrierten Einsatz auf einzelne spezifische Zielsetzungen oder Zielgruppen. Die Relevanz der Problemgruppenförderung in Ziel 3 hat sich hingegen vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktbedingungen im Programmzeitraum bestätigt bzw. sogar weiter erhöht.

Auswirkungen auf die Förderstrukturen des AMS

Mit der Umsetzung des Ziel-3-Programms 1995 – 1999 war überwiegend das Arbeitsmarktservice betraut. Das Arbeitsmarktservice verfügt über einen reichen Erfahrungshintergrund in der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und über regionale Strukturen, die einem effektiven und effizienten Instrumenteneinsatz förderlich sind. Durch die Überantwortung der Programmumsetzung an das Arbeitsmarktservice konnte daher der Mittelabfluss sichergestellt und ein den regionalen Erfordernissen angepasstes Maßnahmespektrum umgesetzt werden. Nach Ansicht der ESF-Verantwortlichen des Arbeitsmarktservice hatte das Ziel-3-Programm insbesondere folgende Effekte auf die arbeitsmarktpolitischen Förderstrukturen in Österreich.²

Konzeptinnovationen

Der Nutzen von ESF Ziel 3 wurde überwiegend in seiner Funktion als Finanzierungsinstrument jedoch auch als Impulsgeber für konzeptionelle oder strategische Neuerungen gesehen. Längerfristige Maßnahmen für Frauen oder die Erweiterung des Qualifizierungsanteils in den sozialökonomischen Betrieben sind Beispiele für ESF-induzierte Innovationen, die nachhaltige Modifikationen von Maßnahmekonzepten darstellten.

Unverändertes Zielgruppenspektrum, aber quantitative Ausweitung und Qualitätssteigerungen

Positive Programmeffekte waren vor allem für die Zielgruppe der Frauen zu verzeichnen: ihr Anteil an den Teilnahmen bei Qualifizierungsmaßnahmen nahm zu. Zudem wurden verschiedene Integrationsmaßnahmen für Frauen (Lehrgänge, stiftungsähnliche Maßnahmen) konzeptionell weiterentwickelt und verbessert. Die ESF-bedingte Besserstellung der Frauenzielgruppe zog überdies keine Verschlechterungen der Situation anderer Zielgruppen nach sich.

Steigerung des administrativen Aufwands

Abgesehen von der Implementation eines eigenen Monitoring- und Berichtswesens wurde die Abrechnung der Förderungen erheblich komplexer und aufwendiger: Aufgrund der Anforderung, die kofinanzierten Maßnahmen den Ziel-3-Schwerpunkten eindeutig zuzuweisen, hätte sich bei Maßnahmen, die von mehreren verschiedenen Zielgruppen besucht wurden, ein erhöhter Zurechnungsaufwand der Teilgruppen und des korrespondierenden Budgets zu den jeweiligen Schwerpunkten des EPPD ergeben. In der Förderpraxis führte dies dazu, dass in erster Linie Kursmaßnahmen ausgeschrieben wurden, die jeweils für eine einzige Zielgruppe vorgesehen waren. Damit wurde zwar der administrative Aufwand in Grenzen gehalten. Diese Praxis stand aber oftmals im Widerspruch zum regionalen Bedarf, dem eine Zuweisung von TeilnehmerInnen aus unterschiedlichen Zielgruppen zu einer Maßnahme mehr entsprochen hätte.

Diesem Problem wurde mit der Implementierung eines leistungsstarken Monitoring-Systems begegnet: Das Monitoring in der neuen ESF-Programmperiode ermöglicht eine einfachere

² Um die Auswirkungen des ESF auf die Förderlandschaft aus Sicht des Endbegünstigten AMS beurteilen zu können, wurden Interviews mit den ESF-Beauftragten des AMS sowie dem Leiter der Förderabteilung der Bundesgeschäftsstelle des AMS durchgeführt (Lechner/Schlegel).

Zuordnung von TeilnehmerInnen und den entsprechenden kofinanzierten Kostenanteilen, auch bei Maßnahmen mit mehrdimensionaler Zielgruppenausrichtung. Zudem lässt es die implementierte Datawarehouse-Lösung zu, anhand von sozioökonomischen Suchmerkmalen, die den Förderkriterien entsprechen, in der AMS-EDV ein laufendes TeilnehmerInnen-Screening durchzuführen und die Förderaktivitäten entsprechend der Zielvorgaben zu steuern.

Erhöhte Transparenz und Rationalität in der Förderabwicklung

Die erhöhten Informationsanforderungen an das AMS von Seiten der Europäischen Kommission, welche auch die Wirksamkeit der Förderinstrumente und die eingesetzten Mittel inkludierten, bewirkten ein stärkeres Kosten-Nutzen-Denken in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, was letztlich den Effizienzdruck auf die Maßnahmenträger, d.h. auf die Auftragnehmer des AMS, die die Maßnahmen letztlich durchführen, deutlich erhöhte. In den Förderverträgen wurden beispielsweise quantitative Zielvorgaben verankert.

Zunehmende Unübersichtlichkeit der „Fördertopflandschaft“

Die Zunahme der Fördermöglichkeiten wurde in erster Linie als Vergrößerung des „Förderbauchladens“ wahrgenommen und mit einem höheren Grad an Unübersichtlichkeit in Verbindung gebracht. Parallel zum Ziel-3-Programm wurden Sonderprogramme auf nationaler Ebene (z.B. Jobcoaching, telesoft IT-basics) implementiert, wobei nicht immer ersichtlich war, ob es sich um eigene Fördertöpfe oder um ESF-kofinanzierbare Programme handelte.

Kooperationen

Als genereller, vom ESF begünstigter Trend im Bereich der Förderstrukturen ließ sich eine Verbreiterung des Spektrums an arbeitsmarktpolitischen Akteuren feststellen.

Das in einigen Bundesländern zu beobachtende Engagement des Landes im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik impliziert aber nicht immer eine generelle Verbesserung der Abstimmung zwischen AMS und Land. Als Hindernis für eine intensivere konzertierte Arbeitsmarktpolitik wurde das komplexe administrative Procedere auf Landesebene genannt. Meist sind für die Förderbewilligung Landtagsbeschlüsse notwendig, was den administrativen Aufwand für die Fachabteilungen merklich erhöht und mit einer zeitlichen Verzögerung verbunden ist. Zumeist erfolgt eine Vorfinanzierung durch das AMS, um negative Folgen für FörderwerberInnen gering zu halten.

Eine strukturbildende Wirkung kann dem ESF im Bereich der Behindertenförderung zugeschrieben werden. Den BSB/BMSG wurde ermöglicht, sich als neuer arbeitsmarktpolitischer Akteur zu etablieren und den Wandel von der Verwaltungsbehörde hin zur Dienstleistungseinrichtung zu vollziehen. Auf die Kooperationsbeziehungen zwischen BSB und LGS hatte dieser Wandel aus Sicht der ESF-Beauftragten des AMS nur geringe Auswirkung. So ist es in einigen Bundesländern zu einer Verschiebung der Kompetenzen gekommen, indem sich das AMS stärker auf die Behinderten konzentriert, bei denen kurzfristig eine Integration in den Arbeitsmarkt zu erwarten ist. Die BSB sprechen verstärkt jene Personen an, die eines längeren Integrationspfades für eine Eingliederung in den primären Arbeitsmarkt bedürfen – auch solche außerhalb des Zielgruppenkreises des AMS. Zu einem Rückzug des AMS aus der Arbeitsmarkt-

politik für Behinderte kam es aber keineswegs. Intensiviert hat sich hingegen die Zusammenarbeit mit den BSB bei der Abwicklung und Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen. Auch ein Know-how-Transfer erfolgte aufgrund des umfassenden Erfahrungshintergrunds des AMS.

Auswirkungen auf die Integration der TeilnehmerInnen in das Beschäftigungssystem

In den neun Monaten nach Ausscheiden aus der letzten Fördermaßnahme waren die Ziel-3-geförderten Personen durchschnittlich 5 Monate (56% des Zeitraums) beschäftigt. Dieses Ergebnis kam vor allem durch die hohe Weiterbeschäftigungsquote nach Lehrlingsförderungen zustande (86% der kommenden neun Monate). Auch nach Eingliederungsbeihilfen war der Integrationsgrad relativ höher als nach Qualifizierungsmaßnahmen, bei denen meist erst nach Maßnahmenende mit der Arbeitsuche begonnen wird (72% zu 42%).

Übersicht 0.1: Durchschnittliche Beschäftigungszeitanteile in den neun Monaten nach Förderende

In % der 9 Monate	Insgesamt	Schwerpunkte von Ziel-3			Chancengleichheit Frauen / Männer
		Langzeitarbeitslose, Ältere	Behinderte	Jugendliche	
Frauen und Männer					
Individualbeihilfe	45,4	47,1	40,2	53,9	51,8
Berufsorientierung	36,0	32,0	26,1	47,5	35,2
Berufsvorbereitung	56,0	33,6	23,9	52,5	62,4
Duale Berufsvorbereitung	48,9	-	44,9	52,3	-
Ausbildung	51,4	51,5	28,7	20,3	58,4
Fachliche Qualifizierung	45,1	46,1	40,4	61,3	42,8
Aktive Arbeitsuche	40,1	38,0	16,4	58,6	44,0
Arbeitstraining	33,7	31,3	40,3	33,4	38,5
Sozialökonomische Betrieb	37,6	33,4	-	36,7	50,2
Stiftungsähnliche Maßnahmen	50,6	42,4	-	31,8	55,0
Lehrlingsförderung	86,1	83,8	85,1	86,0	87,5
Eingliederungsbeihilfen	71,6	70,5	64,8	75,2	81,4
Insgesamt	56,2	48,6	46,1	72,1	51,7

Q: WIFO_ESF3_Individual (Lutz, 2001).

Zwischen den Schwerpunkten zeigten sich deutliche Unterschiede bezüglich des anschließenden Beschäftigungsvolumens. Diese sind einerseits durch die jeweilige Struktur der erreichten Zielgruppen bedingt: Je größer die Problemlage und je geringer die allgemeine Wiederbeschäftigungschance einzelner Gruppen von Arbeitsuchenden, umso geringer war auch das Beschäftigungsergebnis. Andererseits resultierten sie aus dem Maßnahmen-Mix – insbesondere der relativen Bedeutung von Eingliederungs- und Lehrlingsförderungen, sowie aus der unterschiedlichen Wirksamkeit einzelner Maßnahmentypen für bestimmte Zielgruppen.

Maßnahmenspezifische Wirkungsaspekte

Ein Vergleich der Beschäftigungsaufnahmequoten von TeilnehmerInnen an Qualifizierungsmaßnahmen mit der Durchschnittsquote für alle Arbeitslosen ergab, dass die Wahrscheinlich-

keit, binnen eines Monats ein Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen, nach einer Ziel-3-geförderten Qualifizierungsmaßnahme Förderung deutlich höher war als die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit aller Arbeitslosen auf eine Beschäftigungsaufnahme zum Zeitpunkt des Maßnahmenaustritts: 34% zu 16%.

Die Evaluierungsergebnisse aus einer Vergleichsgruppenanalyse deuten darauf hin, dass fachliche Qualifizierungen positivere Effekte nach sich ziehen, die allerdings erst in einem längeren Untersuchungszeitraum sichtbar werden: Wird die Zusammensetzung der erreichten Zielgruppen in den einzelnen Maßnahmetypen berücksichtigt und für die TeilnehmerInnen an fachlichen Qualifizierungen eine Vergleichsgruppe aus TeilnehmerInnen an anderen Ziel-3-Maßnahmen gebildet, so zeigen sich auf einen ersten Blick kaum Unterschiede zwischen Gefördertengruppe und Vergleichsgruppe – beide waren durchschnittlich 44,9% der kommenden neun Monate in aufrechter Beschäftigung. Allerdings blieben sie häufiger stabil beschäftigt (59% zu 54%).

Integrationseffekte bei Frauen und Männern

Insgesamt hatten die Förderungen eine größere Integrationswirkung auf Frauen. Das erzielte Beschäftigungsvolumen der Männer unterscheidet sich zwar kaum von dem der Frauen. Das ist allerdings ausschließlich die Folge der größeren Bedeutung von Eingliederungs- und insbesondere Lehrlingsbeihilfen bei Männern, denn bezogen auf die einzelnen Maßnahmetypen ist das Beschäftigungsvolumen beinahe durchwegs geringer als bei Frauen.

Die bessere Wirkung in der Gruppe der Frauen zeigte sich ebenso nach Lehrlings- und Einstellungsbeihilfen wie nach Qualifizierungsmaßnahmen. In diesem Sinne trugen die Ziel-3 Maßnahmen tatsächlich zu einer höheren Integration von Frauen in das Erwerbsleben bei. Entwicklungen zur Reduzierung der geschlechtsspezifischen beruflichen Segmentierung waren demgegenüber anhand der quantitativen Informationen kaum festzustellen.

Die Ursachen für die bessere Integrationswirkung bei Frauen liegen sowohl in der Zielgruppenzusammensetzung – wiedereinsteigende Frauen haben bessere Integrationschancen als Langzeitarbeitslose, als auch in den besseren Arbeitsmarktchancen von Frauen während der Programmperiode. Schließlich dürften die Maßnahmen besser auf die Bedürfnisse der teilnehmenden Frauen zugeschnitten gewesen sein, wie sich aus den Ergebnissen einer TeilnehmerInnenbefragung ableiten lässt:

- Durch Berufsorientierungskurse sehen 72% der Frauen ihre Kompetenzen (sehr) verbessert, aber nur 57% der Männer.
- Frauen werden häufiger im Rahmen fachlicher Qualifizierung unterstützt. Diese Maßnahmeform wurde von den TeilnehmerInnen positiver bewertet als Berufsorientierungskurse und die aktive Arbeitsuche. Zudem konnten mehr Frauen als Männer die im Kurs erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten auf ihrem neuen Arbeitsplatz anwenden (65% zu 41%).

Die Erfahrungen und Erkenntnisse aus der vorangegangenen, ersten Förderperiode flossen in die Programmplanung für die ESF-Periode 2000 – 2006 ein. So wurde beispielsweise in Schwerpunkt 1 mit der Verpflichtung, arbeitslose Personen nur im Rahmen geplanter individueller Integrationspfade zu fördern, ein qualitatives Element eingeführt, das bislang oft vernachlässigt

wurde. Das gleiche gilt für die Zielgruppendefinitionen in den Schwerpunkten, die ebenfalls auf den Erfahrungen der letzten Programmperiode basieren (etwa die Zielgruppe der weiblichen Beschäftigten in den Weiterbildungsprogrammen des Schwerpunkts 4), sowie für die Differenzierung der Interventionsbereiche im Schwerpunkt 5 zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Auf die Berücksichtigung von Erfahrungen der Vorperiode im aktuellen Programm wird in Abschnitt 4, der Zielanalyse, umfassender eingegangen.

2.2 Relevanz der Programmschwerpunkte 2000 – 2006

Die Resultate der Ex-ante-Evaluierung (Lutz, 1999) bestätigen grundsätzlich die Relevanz der für die Programmperiode 2000 – 2006 gewählten Schwerpunkte. Im Einzelnen lassen sich die Ex-ante-Befunde zur Relevanz der Programmschwerpunkte, wie folgt, zusammenfassen.

Schwerpunkt 1 „Verhinderung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Jugendarbeitslosigkeit“

Die Förderungen im Schwerpunkt 1 richten sich auch auf Personen, die bereits von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, was aufgrund der Konzentration der Arbeitslosigkeitslasten auf benachteiligte Gruppen am österreichischen Arbeitsmarkt zu befürworten ist. Der Programmschwerpunkt 1 dient damit als wichtige und notwendige Ergänzung der arbeitsmarktpolitischen Ziele des Nationalen Aktionsplans für Beschäftigung (NAP). Denn im Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung zählen langzeitarbeitslose Personen nicht zu den expliziten Zielgruppen. Generell konzentriert sich der Schwerpunkt 1 auf die am Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Gruppen. Im Vergleich zur Vorperiode unterscheidet sich der Schwerpunkt durch seine präzisere Formulierung und Zielgruppendefinition sowie durch die stärkere Berücksichtigung qualitativer Elemente der Förderung.

Schwerpunkt 2 „Chancengleichheit für Alle und Bekämpfung der Ausgrenzung am Arbeitsmarkt“

Der Programmschwerpunkt 2 ist der Umsetzung von Maßnahmen gewidmet, die der Integration von behinderten Personen in den Arbeitsmarkt dienen. Er ist von zentraler Bedeutung als Finanzquelle für die Umsetzung der Zielsetzungen des Nationalen Aktionsplans für Beschäftigung zugunsten von Menschen mit Behinderungen (Leitlinie 9). Als problematisch ist die primär medizinisch begründete Zielgruppenabgrenzung nach dem Behinderteneinstellungsgesetz (BEinstG) zu sehen. Personen in der Randzone zwischen Behinderung und Benachteiligung (z.B. AbgängerInnen von Sonderschulen) können demnach nicht gefördert werden. Andererseits sind für behinderte Arbeitslose auch Förderungen im Schwerpunkt 1 zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit möglich. Das Maßnahmenpektrum knüpft an den Erfahrungen der letzten Programmperiode an und enthält Maßnahmen, die in der letzten Periode initiiert bzw. ausgebaut worden sind.

Schwerpunkt 3 „Förderung des lebensbegleitenden Lernens und Stärkung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie“

Dieser Schwerpunkt zur Förderung des lebensbegleitenden Lernens wurde nachträglich (nach dem Zeitpunkt der Ex-ante-Evaluierung) auf Vereinbarung zwischen Bundesministerium und Europäischer Kommission in das österreichische Ziel-3-Programm aufgenommen. Zum einen enthält der Programmschwerpunkt 3 bildungspolitische Maßnahmen im Bereich der Schulausbildung, die u. a. darauf gerichtet sind, Schulabbrüche zu verhindern bzw. das Nachholen von Schulabschlüssen zu unterstützen. Zum anderen umfasst er Maßnahmen zur Stärkung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie, die UniversitätsabsolventInnen beim Übergang in den Arbeitsmarkt unterstützen, Frauen im akademischen Bereich fördern und universitäre Aus- und Weiterbildungen für Personen ohne Zugang zum Universitätssystem ermöglichen sollen.

Schwerpunkt 4 „Flexibilität am Arbeitsmarkt“

Der Schwerpunkt 4 zielt auf die betriebliche Weiterbildung sowie auf eine Weiterentwicklung der präventiven Arbeitsmarktpolitik. Im Weiterbildungsbereich werden die förderbaren Zielgruppen auf benachteiligte Personen eingeschränkt, da gerade jene Gruppen, die besonders von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind (wie Ältere und Geringqualifizierte), geringe Chancen auf Weiterbildungen während einer Beschäftigung haben. Diese Ausrichtung ist zu befürworten, da bei einer Unterstützung von höher qualifizierten Arbeitskräften hohe Mitnahmeeffekte zu erwarten sind und gerade jene Personen, welche der Förderung als Qualifizierungsimpuls bedürfen, verdrängt werden. Zu hinterfragen ist die eingeschränkte Fördermöglichkeit von Betrieben mit mindestens 250 MitarbeiterInnen (nur im Rahmen von Job-Rotation-Projekten und Qualifizierungsverbänden), weil dadurch Zielgruppenpersonen von ESF-kofinanzierten Weiterbildungsmaßnahmen ausgeschlossen werden.

Schwerpunkt 5 „Chancengleichheit von Frauen und Männern“

Im Programmschwerpunkt 5 wird eine eindeutige und konsistente Strategie verfolgt. Es sind einerseits Fördermaßnahmen für Frauen enthalten, die auf die Reduzierung der strukturellen Ungleichheiten (horizontale und vertikale Segmentierung) am österreichischen Arbeitsmarkt abzielen. Andererseits werden unterstützende Maßnahmen zur Implementierung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes gefördert. Damit findet die Strategie des Gender-Mainstreaming im Schwerpunkt 5 ihre finanzielle Verankerung, was aufgrund ihrer Neuheit besonders wichtig erscheint. Denn ausreichende Informationen sowie die Entwicklung geeigneter Instrumente, Qualifizierungen und Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung sind erforderliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Implementierung.

Schwerpunkt 6 „Territoriale Beschäftigungspakte und Lokale Beschäftigungsinitiativen“

Basierend auf den Erfahrungen der vergangenen Programmperiode, wurde den Territorialen Beschäftigungspakten (TEP) ein eigener Schwerpunkt gewidmet. Die (finanzielle) Bereitstellung von Unterstützungs- und Vernetzungsstrukturen erwies sich als erfolgreicher Anreiz zur Bildung von Territorialen Beschäftigungspakten, im Rahmen derer beschäftigungspolitisch relevante Strategien und beschäftigungswirksame Aktivitäten abgestimmt werden können. Diese Möglichkeiten sollten daher auch in der ESF-Periode 2000 – 2006 geboten werden.

3 Rahmenbedingungen: Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarkts

Wie schon zum Zeitpunkt der Programmplanung, war auch während der ersten Umsetzungsjahre der aktuellen Ziel-3-Periode die Arbeitsmarktsituation in Österreich, verglichen mit den anderen EU-Ländern, überdurchschnittlich günstig: Aufgrund der Daten der Arbeitskräfteerhebung wies Österreich im Jahr 2001 nach wie vor relativ gute Integrationswerte in den Arbeitsmarkt auf (Übersicht 0.2).

Übersicht 0.2: Beschäftigungs-, Arbeitslosen- und Erwerbsquoten 1998 und 2001, Österreich im Vergleich zur EU insgesamt

Insgesamt	Österreich		EU insgesamt	
	1998	2001	1998	2001
Beschäftigungsquote (in % der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren)	70,1	67,8	61,1	63,8
Erwerbsquote (in % der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren)	73,4	70,7	68,0	69,0
Arbeitslosenquote (in % der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren)	3,3	4,0	6,9	7,6
Männer	1998	2001	1998	2001
Beschäftigungsquote (in % der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren)	80,1	75,9	71,1	72,8
Erwerbsquote (in % der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren)	83,3	79,0	77,9	78,0
Arbeitslosenquote (in % der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren)	3,2	4,0	6,8	6,7
Frauen	1998	2001	1998	2001
Beschäftigungsquote (in % der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren)	60,1	59,8	51,2	54,7
Erwerbsquote (in % der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren)	63,7	62,3	58,1	60,1
Arbeitslosenquote (in % der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren)	3,6	4,1	6,9	8,9

Q: Europäische Kommission, Employment in Europe 1999 u. Employment in Europe 2002.

Allerdings verringerte sich der Abstand zum EU-Durchschnitt merklich. Die Beschäftigungsquote lag 2001 mit 67,8% nur noch um 4%-Punkte über dem EU-Wert (im Gegensatz zu 70,1% und 9%-Punkten im Jahr 1998). Damit übertrafen neben Dänemark, Schweden und dem Vereinigten Königreich drei weitere Mitgliedstaaten (die Niederlande, Finnland und Portugal) Österreich in dieser Hinsicht. Mit der über dem EU-Durchschnitt liegenden Beschäftigungsquote

ging weiterhin eine deutlich niedrigere Arbeitslosenquote einher (4% der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahre).

Gemessen in % des Arbeitskräfteangebots, hat sich die Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Programmplanungszeitpunkt reduziert. Die Arbeitslosenquote nach Eurostat sank von 4,5 auf 3,6% (Übersicht 0.3). Die national berechnete Arbeitslosenquote auf Registerbasis erreichte im Jahr 2000 mit 5,8% der unselbständigen Erwerbspersonen ihren niedrigsten Wert (seit 1992) und betrug 2002 6,9%.

Der Rückgang der Arbeitslosigkeit im Jahr 2000 wurde im Wesentlichen durch zwei Faktoren bedingt: die positive konjunkturelle Situation und die Verringerung des – unselbständigen – Arbeitskräfteangebots durch Frühpensionierungen. Beide Faktoren waren in den Folgejahren nicht mehr zutreffend. Dementsprechend stieg die Arbeitslosigkeit wieder an.

Obwohl die positive Beschäftigungsdynamik aufgrund der Konjunkturschwäche verloren ging, nahm die Zahl der beschäftigten Frauen sowie der beschäftigten AusländerInnen auch in den Jahren 2001 und 2002 weiterhin zu. Dagegen reduzierte sich die Erwerbstätigkeit von Männern, die öfter als Frauen in Branchen mit Strukturproblemen und in konjunktur reagiblen Bereichen beschäftigt sind. Der Zuwachs an unselbständigen Beschäftigten war durchwegs in Dienstleistungsbranchen (insbesondere im Bereich der unternehmensbezogenen Dienstleistungen und im Gesundheits- und Sozialwesen) zu verzeichnen, in der Sachgüterproduktion und in der Bauwirtschaft schrumpfte die unselbständige Beschäftigung.

Übersicht 0.3: Indikatoren zur Arbeitsmarkintegration 1998 und 2001, Österreich im Vergleich zur EU insgesamt

Insgesamt	Österreich		EU insgesamt	
	1998	2001	1998	2001
Arbeitslosenquote (in % des Arbeitskräfteangebots)	4,5	3,6	9,4	7,4
Langzeitarbeitslosenquote (in % des Arbeitskräfteangebots)	1,3	0,9	4,7	3,2
Arbeitslosenquote der Jugendlichen (in % des Arbeitskräfteangebots an 15- bis 25-Jährigen)	6,4	5,8	18,5	14,6
Teilzeitbeschäftigung (in % der Gesamtbeschäftigung)	15,8	17,2	17,3	18,0
Männer	1998	2001	1998	2001
Arbeitslosenquote (in % des Arbeitskräfteangebots)	3,8	3,2	8,2	6,5
Teilzeitbeschäftigung (in % der Gesamtbeschäftigung)	4,4	4,3	6,0	6,3
Frauen	1998	2001	1998	2001
Arbeitslosenquote (in % des Arbeitskräfteangebots)	5,4	4,2	11,1	8,6
Teilzeitbeschäftigung (in % der Gesamtbeschäftigung)	30,3	33,6	33,0	33,7

Quelle: Eurostat database New Cronos (Long-term Indicators, Structural Indicators) u. Eurostat Jahrbuch 2003.

Das Arbeitskräfteangebot nahm in den Jahren 2001 und 2002 zu, die Zuwächse betrafen zum Großteil Frauen und ausländische Arbeitskräfte. Das auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich verfügbare Arbeitskräfteangebot (bereinigt um BezieherInnen von Kinderbetreuungsgeld und Präsenzdienern) wuchs jedoch nicht im selben Umfang. Denn die Ausweitung der Bezugsdauer von Karenz- bzw. Kinderbetreuungsgeld bremste das Ansteigen der Erwerbsbeteiligung von

Frauen. Ohne Bezug von Kinderbetreuungsgeld und Präsenzdienst lag die Erwerbsquote der Männer 2002 bei 75%, jene der Frauen bei 58%.

Schwächer in den Arbeitsmarkt integrierte Personengruppen

Wie in den meisten anderen Mitgliedstaaten auch, sind Frauen nach wie vor bedeutend weniger in den österreichischen Arbeitsmarkt integriert als Männer. Frauen wiesen 2001 sowohl höhere Arbeitslosenquoten (in % des Arbeitskräfteangebots) als auch einen höheren Anteil von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen als Männer auf: Wie aus Übersicht 0.3 ersichtlich wird, war in Österreich ein stärkerer Anstieg von Teilzeitbeschäftigungen bei Frauen zu verzeichnen als im gesamten EU-Raum. Mit einem Anteil von mehr als 33% teilzeitbeschäftigten Frauen hat Österreich den durchschnittlichen EU-Wert erreicht. Bei den männlichen Beschäftigten war hingegen keine ähnliche Entwicklung zu beobachten, lediglich 4,3% von ihnen hatten einen Teilzeitvertrag – um 2 %-Punkte weniger als im EU-Schnitt. Traditionelle Beschäftigungsverhältnisse dominierten weiterhin in der Beschäftigungsstruktur von Männern.

Die Arbeitslosigkeit betrifft in Österreich besonders ältere, jugendliche, gering qualifizierte und ausländische Arbeitskräfte. Im Jahr 2002 handelte es sich nach wie vor bei 45% der Arbeitslosen um Personen, die keine Ausbildung abgeschlossen hatten oder nur den Pflichtschulabschluss besaßen. 38% der Arbeitslosen weisen als höchste abgeschlossene Ausbildung einen Lehrabschluss auf. Häufig ist es besonders ihre Arbeitsmarktposition, die durch den strukturellen Wandel von der sachgüter- und baudiominierten Wirtschaft hin zu neuen Dienstleistungsbereichen geschwächt wird. Die konjunkturbedingte Verschlechterung der Arbeitsmarktlage in den Jahren 2001 und 2002 war insbesondere für Jugendliche nachteilig, denn ihre Einbindung in das Beschäftigungssystem ist noch lose und wenig gefestigt. Die Arbeitslosenquoten der 20- bis 24jährigen Frauen betrug 2002 7,5%, jene der Männer 9,5%.

Eine Ursache dieser benachteiligten Beschäftigungssituation könnte darin liegen, dass die Ausbildung der Jugendlichen (und der Älteren) nicht mehr mit der Nachfrage der Unternehmen übereinstimmt bzw. dass kein adäquates Beschäftigungswachstum in jenen Branchen, in denen die Jugendlichen (oder ältere ArbeitnehmerInnen) Arbeitsplätze suchen, vorhanden ist.

Langzeitarbeitslosigkeit

Die Langzeitarbeitslosigkeit reduzierte sich in den Jahren 1999 bis 2001, was im Wesentlichen auf die Zunahme der Schulungsmaßnahmen für Arbeitslose und den so bewirkten Rückgang der Übertritte in die Langzeitarbeitslosigkeit zurückzuführen ist. Die erhöhte Beteiligung von Arbeitslosen an Schulungen vor Erreichen einer Vormerkungsdauer von einem Jahr reduziert unmittelbar die Übertrittsquote in die Langzeitarbeitslosigkeit. Ob eine Schulungsmaßnahme auch tatsächlich der Integration in das Beschäftigungssystem förderlich ist, bleibt jedoch offen und lässt sich aus dem Umstand der Schulungsteilnahme noch nicht ablesen.

Während im Durchschnitt der EU 3,2% der Erwerbspersonen langzeitarbeitslos waren, galt dies 2001 in Österreich nur für 0,9% des Arbeitskräfteangebots (Übersicht 0.3). Die Arbeitslosenquo-

te von Jugendlichen bis 25 Jahre erreichte im Vergleich zur Gesamtarbeitslosigkeit auch in Österreich einen problematisch hohen Wert. Mit 5,8% der Erwerbspersonen in dieser Altersgruppe lag die Jugendarbeitslosigkeit in Österreich jedoch nach wie vor beträchtlich unter dem EU-weiten Niveau.

Vor dem Hintergrund eines Rückgangs der Langzeitarbeitslosigkeit und niedriger Werte im EU-Vergleich zeigt sich dennoch deutlich, dass die Lasten der Arbeitslosigkeit in Österreich auf bestimmte Personengruppen konzentriert sind. Mehr als ein Fünftel aller unselbständig beschäftigten Personen ist jährlich zumindest einmal von Arbeitslosigkeit betroffen. In rund 70% der Fälle dauert die Arbeitslosigkeit jedoch weniger als sechs Monate. Wie sich auch am hohen Umschlag an Beschäftigungsverhältnissen erkennen lässt, ist das österreichische Beschäftigungssystem in weiten Teilen äußerst dynamisch. Aufgrund der starken saisonellen Komponente sucht ein Teil der beim Arbeitsmarktservice registrierten Arbeitslosen tatsächlich keinen neuen Arbeitsplatz, sondern verfügt über feste Wiedereinstellungszusagen. Demgegenüber steht die Situation der gefährdeten Personengruppen am österreichischen Arbeitsmarkt, die mit dem Problem der dauerhaften Ausgrenzung konfrontiert sind.

Situation der Personen mit Behinderungen

So weisen beispielsweise auch Personen mit Behinderungen zum einen deutlich höhere Arbeitslosenquoten und zum anderen beträchtlich geringere Beschäftigungsquoten (als der Bevölkerungsdurchschnitt) auf. Behinderten Menschen wird am Arbeitsmarkt häufig mit Vorurteilen begegnet, Stigmatisierungseffekte tragen dazu bei, dass Unternehmen nur sehr zögerlich ArbeitnehmerInnen aus diesem Personenkreis einstellen. Darüberhinaus haben Behinderte nicht nur beim Zugang zum Arbeitsmarkt, sondern bereits beim Zugang zum (Erst-)Ausbildungssystem große Probleme. Das durchschnittliche Bildungsniveau von behinderten Personen ist geringer und stellt eine zusätzliche Integrationsbarriere für den Eintritt ins Beschäftigungssystem dar.

In etwa jede(r) sechste registrierte Arbeitslose hat eine Behinderung und gilt deshalb als schwer vermittelbar. Behinderte Personen verweilen länger in der Arbeitslosigkeit. Im Zeitraum 2000 bis 2002 hat sich die Behindertenarbeitslosigkeit zwar günstiger als die Arbeitslosigkeit insgesamt entwickelt, was aber nicht zuletzt damit im Zusammenhang steht, dass der allgemeine Trend bei der Gesamtarbeitslosigkeit – sei er positiv oder negativ – in der Gruppe der behinderten Personen erst verzögert einsetzt.

Zudem sind behinderte ArbeitnehmerInnen häufig „versteckt arbeitslos“ und nicht beim AMS vorgemerkt. Die Zahl der nicht-beschäftigten begünstigten Behinderten (2002: +9,8%) erhöhte sich in den Jahren 2001 und 2002 bedeutend stärker als die Zahl der beschäftigten begünstigten Behinderten (2002: +1,6%).

Weiterbildungsverhalten in Österreich

Wie bereits dargestellt, ist das Risiko von Arbeitslosigkeit für Personen mit geringer Qualifikation besonders hoch. Der Bildungsabschluss hat aber über den Zugang zum Arbeitsmarkt hinaus auch für die Chancen der Weiterbildungsbeteiligung zentrale Bedeutung. Gering qualifizierte

Personen, die maximal über einen Pflichtschulabschluss verfügen, sind am wenigsten in Weiterbildungsaktivitäten eingebunden und unzureichend über bestehende Weiterbildungsmöglichkeiten informiert. Im Allgemeinen gilt: je qualifizierter der/die ArbeitnehmerIn, umso wahrscheinlicher die Teilnahme an Weiterbildung.

Ebenfalls gering ist die Weiterbildungsbeteiligung von älteren Beschäftigten, während sich in Österreich keine geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den Weiterbildungsquoten zeigen. Zum einen sind es die mangelnden bzw. veralteten Ausbildungsabschlüsse, die den Zugang zu beruflicher Weiterbildung behindern. Zum anderen gelten für diese ArbeitnehmerInnengruppen häufig nur kurzfristige Beschäftigungsperspektiven, die wiederum den Anreiz für Unternehmen verringern, in Qualifizierung zu investieren.

Zwar entspricht der Anteil der weiterbildenden Unternehmen in Österreich (72%) in etwa dem EU-Durchschnitt, allerdings sind mit lediglich 35% der Belegschaft bedeutend weniger MitarbeiterInnen in Weiterbildungsmaßnahmen involviert als in anderen EU-Ländern. Die Weiterbildungen dauern zudem weniger lange. In diesen Fakten spiegelt sich die Problematik mangelnder Weiterbildungskapazitäten in kleinen Unternehmen wider. Temporäre Kapazitätseinbußen während – längerer – Weiterbildungen vermindern die Bereitschaft, Beschäftigte für Qualifizierungen freizustellen, vor allem bei den in Österreich überwiegend anzutreffenden kleinen Betrieben.

Frauen

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Frauen in Österreich deutlich schlechter in den Arbeitsmarkt integriert sind als Männer. Obwohl sich die Arbeitsmarktintegration von Frauen in den letzten Jahr(-zehnten) insgesamt verbessert hat und ihre Erwerbsquote gestiegen ist, bestehen weiterhin beträchtliche Unterschiede zwischen Frauen und Männern im österreichischen Beschäftigungssystem. Von den jüngsten Beschäftigungszuwächsen profitierten unter anderem deshalb primär Frauen, weil der Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit eng an die Zunahme der Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse und das Wachstum der Dienstleistungsbranchen geknüpft war. Auch die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit hat sich dadurch im Vergleich zu den Männern verringert.

Die Integration durch Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse ist allerdings häufig nicht existenzsichernd, und die schlechte Vereinbarkeit von Beruf und Familie behindert nach wie vor eine gleichberechtigte Erwerbsintegration der Frauen in Österreich. Wenngleich im Jahr 2001 die Arbeitslosenquote der Frauen wieder erstmals seit 1985 unter jener der Männer lag, sind in der Altersgruppe von 25 bis 40 Jahre nach wie vor Frauen häufiger und länger arbeitslos als Männer. Viele Frauen sind überdies versteckt arbeitslos. Durch die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes und die Verlängerung der Karenzierungsmöglichkeit werden die Wiedereinstiegsprobleme bestimmter Gruppen von Frauen verstärkt. Dequalifizierungseffekte bei Berufsunterbrechungen erhöhen insbesondere bei geringer qualifizierten Frauen das Risiko einer permanenten Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt.

Die in Österreich beträchtlichen Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern lassen sich auf mehrere unterschiedliche Faktoren zurückführen: Neben den kürzeren Arbeitszei-

ten von Frauen, ihrer durchschnittlich geringeren Ausbildung und den – durch Beschäftigungsunterbrechungen bedingten – Defiziten an Arbeitserfahrung ist die Art der Arbeitsplätze, die Frauen einnehmen, ausschlaggebend für die Einkommensbenachteiligungen. Zum einen konzentriert sich die Erwerbstätigkeit von Frauen immer noch auf traditionelle Frauenberufe (horizontale Segregation). Zum anderen nehmen Frauen auch bei gleicher Qualifikation sehr viel seltener als Männer führende bzw. qualifizierte Positionen ein (vertikale Segregation), was sich unmittelbar im Einkommensniveau bemerkbar macht. Doch selbst bereinigt um all die genannten Faktoren, ist in Österreich eine Einkommensdiskriminierung der Frauen festzustellen.

Entwicklung von Alters- und Bildungsstruktur der Bevölkerung

Am Ende des Abschnitts zu den Rahmenbedingungen, die den österreichischen Arbeitsmarkt zum Zeitpunkt der Programmerstellung und in den ersten Umsetzungsjahren charakterisierten, soll nun ein Ausblick auf die zu erwartenden demographischen Veränderungen der nächsten Jahre gegeben werden. Innerhalb der Bevölkerung im Erwerbsalter zeichnet sich eine zunehmende Alterung ab: Bis 2006, dem Ende der Programmplanungsperiode, ist zwar keine Veränderung der Bevölkerungszahl im Erwerbsalter insgesamt zu erwarten, allerdings eine markante Verschiebung in der Altersstruktur: Dann werden bereits 39% der Personen im Erwerbsalter mindestens 45 Jahre alt sein, was vor allem zulasten der mittleren Altersgruppen zwischen 25 und 45 Jahren geht, deren Anteil auf 44% sinkt.

Aufgrund dieser Entwicklung sind Schwierigkeiten bei der Deckung neuen Qualifikationsbedarfs durch junge NeueinsteigerInnen zu erwarten. Verschärft wird dieses Problem dadurch, dass der Anteil der AbsolventInnen naturwissenschaftlicher und technischer Studienrichtungen an der Bevölkerung im Alter von 20 bis 29 Jahren in Österreich (bereits jetzt) unter dem EU-Durchschnitt liegt. Dies steht insbesondere im Zusammenhang mit dem niedrigen Frauenanteil in diesem Bereich.

Abgesehen von der drohenden Knappheit an Arbeitskräften mit speziellen, in der Zukunft relevanten Ausbildungsabschlüssen (Qualifikationsmismatch), würde – bei unveränderten Erwerbsquoten – allein aufgrund der demographischen Verschiebungen hin zu Altersgruppen mit relativ niedrigerer Erwerbsbeteiligung auch das Arbeitskräfteangebot insgesamt sinken. Eine gleichbleibende Erwerbsbeteiligung ist aber nicht zu erwarten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich jene Faktoren, die die Erwerbsbeteiligung maßgeblich beeinflussen (etwa das Pensionszugangsalter, die Fertilität, die Zuwanderungspolitik, das Ausbildungsniveau der Bevölkerung) stark verändern werden.

Bei Betrachtung der Qualifikationsstruktur der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zeigt sich schon jetzt, dass ein beträchtlicher Teil der Beschäftigungszuwächse der letzten Jahre auf die Veränderung der Qualifikationsstruktur zurückzuführen ist. Bei unveränderter Ausbildungsstruktur, ohne die beträchtliche Zunahme des Anteils der Personen mit mittlerer Qualifikation, wäre die Beschäftigungsquote in Österreich gesunken. Aufgrund der höheren Beschäftigungsquoten, die Personen mit mittleren bzw. höheren Qualifikationen im Vergleich zur Gruppe der geringer Qualifizierten aufweisen, führte das Ansteigen des Qualifikationsniveaus der Bevölke-

rung jedoch zu einer Zunahme der Beschäftigungsquote (+0,7 Prozentpunkte in den Jahren 1997 bis 2001).

Schlussfolgerungen: Gültigkeit der Problemanalysen zur Zeit der Programmplanung

Um zu beurteilen, ob die Ergebnisse der Problemanalysen im Einheitlichen Programmplanungsdokument und in der Ex-ante-Evaluierung nach wie vor Gültigkeit haben, werden aus der aufgezeigten Arbeitsmarktentwicklung in Österreich zusammenfassende Schlussfolgerungen in Hinblick darauf gezogen, ob

- sich die Dringlichkeit und Wichtigkeit der behandelten Probleme verändert haben;
- neue (Arbeitsmarkt-)Probleme entstanden sind, die zur Zeit der Programmplanung noch nicht vorhanden waren;
- in Österreich (außerhalb des Ziel-3-Programms) politische Interventionen als Reaktion auf die Programmumsetzung in den Jahren 2000 – 2002 vorgenommen wurden.

Prinzipiell hat sich wenig an der Relevanz der gewählten Programmschwerpunkte geändert. Aufgrund der Verschlechterung der konjunkturellen Rahmenbedingungen wächst der Problemdruck auf die von Ausgrenzung bedrohten ArbeitnehmerInnengruppen, die Problemgruppenorientierung innerhalb des österreichischen Ziel-3-Programms erscheint vor diesem Hintergrund zunehmend relevant.

Durch die Pensionsreform im Jahr 2000 wurde der Zugang in die vorzeitige Alterspension erschwert, sodass die Gefahr der Arbeitslosigkeit für ältere ArbeitnehmerInnen zunahm.

Ein neues Problem bei der Realisierung der im Ziel-3-Programm formulierten politischen Zielsetzungen ergab sich aus einer weiteren Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen: Die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes und die damit verbundene Verlängerung der Kinderbetreuungszeiten bremst das Ansteigen der Erwerbsbeteiligung von Frauen und steht in Konflikt mit dem Ziel, Frauen gleichberechtigt in den österreichischen Arbeitsmarkt zu integrieren.

Demgegenüber wurden durch die Umsetzung des Ziel-3-Programms bislang keine korrigierenden Eingriffe in anderen Politikbereichen erforderlich.

4 Zielanalyse: Relevanz, Kohärenz und Konsistenz des Programms

Im Anschluss an den kurz gefassten Überblick über die inhaltliche und finanzielle Schwerpunktsetzung im Ziel-3-Programm wird nun diese in Österreich gewählte strategische Ausrichtung in Hinblick auf ihre Relevanz, Kohärenz und Konsistenz bewertet. Die folgenden Darstellungen zur Beurteilung der Programmstrategie bauen wesentlich auf den Befunden der Ex-ante-Evaluierung auf (Lutz, 1999; vgl. auch Abschnitt 2.2 im vorliegenden Bericht), erweitert um die Gesamteinschätzung des Einheitlichen Programmdokuments nach Integration der Empfehlungen aus der Ex-ante-Evaluierung (Lechner/Pimminger, 2000).

4.1 Relevanz

Kennzeichnend für die Gesamtstrategie des österreichischen Ziel-3-Programms 2000 – 2006 ist vor allem die Fokussierung der ESF-Interventionen auf jene Personen, die die größten Probleme beim Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Ziel 3 wird zwar nicht ausschließlich aber in erster Linie als Instrument zur Unterstützung der Beschäftigungsfähigkeit von relativ benachteiligten Gruppen eingesetzt. Da sich die konjunkturellen und strukturellen Rahmenbedingungen, verglichen mit dem Zeitpunkt des Programmstarts, zunehmend schwierig gestalteten und sich somit der Problemdruck gerade auf die von einer Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt bedrohten Personen verschärfte, ist die gewählte Problemgruppenorientierung zu befürworten.

Die Maßnahmen von Ziel 3 sind primär darauf gerichtet, die individuellen Beschäftigungspotentiale zu steigern und die Chancen auf deren Entfaltung zu erhöhen. Wie beschrieben, setzen die Interventionen in den Schwerpunkten des österreichischen Ziel-3-Programms an den Übergängen zwischen den verschiedenen Arbeitsmarktpositionen an und versuchen, diese für die einzelnen ArbeitnehmerInnen vorteilhafter zu gestalten.

Daher sind die Ziel-3-Interventionen vor allem als Beitrag zur Beseitigung struktureller Benachteiligungen bei der Integration in das Beschäftigungssystem zu werten. Eine erhöhte Beschäftigungsfähigkeit der in Österreich lebenden Bevölkerung steigert aber auch die Produktivkraft der österreichischen Wirtschaft und stärkt den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft. Vor allem jene Interventionen, die auf die Vermeidung von Ausgrenzung, die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und die Bekämpfung von Diskriminierung gerichtet sind, können zur Verbesserung der sozialen Eingliederung und des sozialen Zusammenhalts beitragen. Die (Weiter-)Bildungsaktivitäten des Programms verfolgen zudem sehr konkret das Ziel, die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte sowie der Unternehmen und die Arbeitsproduktivität zu erhöhen,

Auf die Relevanz vor Hintergrund der Europäischen Beschäftigungsstrategie wird im nächsten Abschnitt 4.2 behandelt, der im Einzelnen auf die Kohärenz der Programmziele mit den strategischen europäischen und nationalen Vorgaben bzw. Bezugsrahmen eingeht.

Schwerpunkt 1 „Verhinderung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Jugendarbeitslosigkeit“

Das oberste Ziel der ESF-Interventionen in Schwerpunkt 1 besteht darin, besonders benachteiligte Personengruppen dauerhaft und mit einem existenzsichernden Einkommen in den Regelarbeitsmarkt zu integrieren.

Eine der förderbaren Zielgruppen im Schwerpunkt 1 sind langzeitarbeitslose Personen. Damit stellt die strategische Ausrichtung des Ziel-3-Programms eine wichtige Ergänzung der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des Nationalen Aktionsplans (Leitlinien 1 und 2) dar. Denn im Nationalen Aktionsplan steht die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit im Vordergrund. Bei Personen, die bereits von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, handelt es sich um keine explizite Zielgruppe des Nationalen Aktionsplans. In Anbetracht der im Abschnitt 3 aufgezeigten Konzentration der Lasten der Arbeitslosigkeit auf einen Teil der arbeitslos vorgemerkten Personen, der Gefahr läuft auf Dauer vom Beschäftigungssystem ausgeschlossen zu werden,

ist die Förderung von Langzeitarbeitslosen in Schwerpunkt 1 als richtig und äußerst notwendig zu bewerten.

Bei der Gestaltung des Programmschwerpunkts 1 wurde Rücksicht darauf genommen, dass der wesentliche Faktor für das Ausgrenzungsrisiko die Beschäftigungs- bzw. Vermittlungsfähigkeit ist. Kurzeitarbeitslose Personen sind dann förderbar, wenn sie zu einer der folgenden Gruppen zählen: schwer vermittelbare Personen, vom Übertritt in Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte sowie ältere Arbeitslose, Jugendliche mit Integrationsproblemen und AusländerInnen (mit Ausnahme von AsylwerberInnen und Konventionsflüchtlings). Wie zuvor beschrieben (Abschnitt 3), sind dies die gefährdeten Problemgruppen am österreichischen Arbeitsmarkt. Förderungen ausschließlich von der Verweildauer in der Arbeitslosigkeit abhängig zu machen, wäre nicht unproblematisch.³ Zusammenfassend ist die Zielgruppenabgrenzung in Programmschwerpunkt 1 – Langzeitarbeitslose sowie generell jene Personengruppen mit den größten Integrationsproblemen am österreichischen Arbeitsmarkt– als angemessen und relevant zu beurteilen.

Übersicht 0.5: Strategische Ausrichtung von Schwerpunkt 1

Strategische Ziele	Ziele auf Maßnahmenebene	Förderbare Zielgruppen
Zielgruppen-Personen mit einem existenzsichernden Einkommen dauerhaft in den Regelarbeitsmarkt integrieren	Aufarbeitung von Problemen im Vorfeld der Vermittlung, Stabilisierung, berufliche Orientierung, Verbesserung der Qualifikation, Erwerb von Schlüsselqualifikationen, Erwerb von Praxiserfahrung, Erhöhung der Motivation, Stärkung des Selbstvertrauens und Durchhaltevermögens, Erwerb der Fähigkeit zur systematischen und selbständigen Arbeitssuche, Arbeitsaufnahme, einschließlich Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit	Langzeitarbeitslose (mehr als ein Jahr ohne Beschäftigung), schwer vermittelbare Personen im Betreuungsstand des Arbeitmarktservice, Übertrittsgefährdete (mehr als sechs Monate arbeitslos bzw. Übertritt in Langzeitarbeitslosigkeit in hohem Maße wahrscheinlich), Arbeitslose über 45/50 Jahren, Jugendliche bis 25 Jahren ohne positiven Pflichtschulabschluss und/oder mit negativer erster Berufentscheidung, Lernschwierigkeiten und/oder persönlichen und sozialen Problemen integrierte AusländerInnen

Die Maßnahmen des Schwerpunkts 1 sind in erster Linie auf die (Wieder-)Herstellung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit gerichtet. Verfolgt wird dazu eine Kombination aus präventivem und kurativem Ansatz. Obwohl Maßnahmen vor einer Vermittlung, die Wiedereinstiegs-

³ Vgl. dazu Lechner/Pimminger (2000). Haftentlassene Personen beispielsweise würden zunächst nur eine kurze Vormerkdauer aufweisen, jedoch anders als tatsächlich kurzeitarbeitslose, zuvor beschäftigte Personen selten unmittelbar vermittlungsfähig sein.

barrieren beseitigen und arbeitslose Personen beschäftigungsfähig machen, in einem engeren Sinne als kurativ bezeichnet werden könnten, leisten sie im Programmschwerpunkt 1 einen präventiven Beitrag zur Verhinderung der dauerhaften Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt. Das österreichische Ziel-3-Programm deckt zudem auch präventive Maßnahmen im eigentlichen Sinn ab. Etwa wenn in den förderbaren Zielgruppen des Schwerpunkts 1 vermittlungsfähige, kurzzeitarbeitslose Personen bei der raschen Beschäftigungsaufnahme, z.B. durch Maßnahmen der Aktiven Arbeitssuche, unterstützt werden, um Dequalifizierungsprozesse (oder Stigmatisierungseffekte) zu vermeiden.

Mit der verbindlichen Regelung in Schwerpunkt 1, dass alle Fördermaßnahmen Bestandteil eines Integrationspfads sein müssen, wurde der Versuch unternommen, qualitative Planungselemente und Standards einzubauen. Dieses Strategiedetail wurde nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen in der vorangegangenen Programmperiode eingeführt. Damals wurde mehr als die Hälfte der Geförderten lediglich in eine einzige Maßnahme eingebunden. Die Maßnahmengestaltung erwies sich jedoch als besonders bedeutend für den Integrationserfolg: TeilnehmerInnen an mehreren Maßnahmen innerhalb geplanter Förderketten bzw. an Maßnahmen, die verschiedene integrationsfördernde Bausteine vereinten, konnten bessere Integrationswerte aufweisen.

Schwerpunkt 2 „Chancengleichheit für Alle und Bekämpfung der Ausgrenzung am Arbeitsmarkt“

Der Programmschwerpunkt 2 konzentriert sich ausschließlich auf Menschen mit Behinderungen. Gerade für sie stellt die Arbeitswelt einen der wichtigsten Integrationsbereiche dar. Denn mit einer beruflichen Tätigkeit sind viele bedeutende Aspekte wie soziale Kontakte mit ArbeitskollegInnen, gesellschaftliche Anerkennung und ein eigenes Erwerbseinkommen verbunden. Wie in der Beschreibung der Rahmenbedingungen dargestellt, sind überdurchschnittlich viele behinderte Personen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund ist der Programmschwerpunkt 2 als gerechtfertigt und relevant zu bewerten.

Der förderbare Personenkreis ist durch das Behinderteneinstellungsgesetz und damit medizinisch bestimmt.

- Begünstigte Behinderte gemäß § 2 BEinstG (Grad der Behinderung mindestens 50%, zumindest zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit auf einem geschützten Arbeitsplatz oder in einem integrativen Betrieb geeignet)
- Behinderte gemäß § 10a Abs. 2 und 3a BEinstG (Grad der Behinderung mindestens 30%, Finden bzw. Beibehalten eines Arbeitsplatzes nur mithilfe unterstützender Maßnahmen möglich)
- von konkreter Behinderung Bedrohte gemäß § 10a Abs. 2a BEinstG

Die Zielgruppenbeschränkung auf behinderte Personen verringert den Aktionsradius für Schwerpunkt-2-Förderungen. Eine Reihe von benachteiligten aber nicht behinderten Personen können nicht gefördert werden, für sie sind, sofern sie beim Arbeitsmarktservice registriert sind, Mittel aus dem Schwerpunkt 1 zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu verwenden.

Übersicht 0.6: Strategische Ausrichtung von Schwerpunkt 2

Strategische Ziele	Ziele auf Maßnahmenebene	Förderbare Zielgruppen
Behinderte Personen mit einem existenzsichernden Einkommen dauerhaft in den Regelarbeitsmarkt integrieren	(Langzeit-)Arbeitslosigkeit bekämpfen und Menschen mit Behinderungen an den Arbeitsmarkt heranführen	Menschen mit Behinderungen nach dem BEinstG
	Ausgebildete Arbeitskräfte fördern und die Innovation und Anpassung der Arbeitsorganisation unterstützen	Beschäftigte Behinderte
	Die Öffentlichkeit im Allgemeinen und die Dienstgeber im Besonderen sensibilisieren	
	Die organisatorischen Rahmenbedingungen weiterentwickeln	

Strategische Ausrichtung in Schwerpunkt 2 ist es, soweit es die Behinderung zulässt, integrative Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung und Vermittlung im Rahmen der allgemeinen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu fördern. Dazu ist eine enge Koordinierung zwischen Bundessozialämtern, Arbeitsmarktservice und weiteren relevanten Kostenträgern erforderlich. Dieser strukturelle Aspekt von Programmschwerpunkt 2 führte bereits in der Vorperiode zu dem positiven Effekt, dass die Bundessozialämter als arbeitsmarktpolitische Akteure tätig wurden. Als einzige Endbegünstigte sind die Bundesämter für Soziales und Behindertenwesen vorgesehen.

Für den Schwerpunkt 2 von ESF Ziel-3 gelten die zwei Grundsätze, dass

- dem Zugang zu allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Vorrang vor Sondermaßnahmen und
- die Integration in den offenen Arbeitsmarkt Vorrang vor der Unterbringung in besonderen Einrichtungen einzuräumen ist.

Insgesamt wird ein sehr breites Spektrum an Maßnahmen abgedeckt, die überdies zum Teil erst neu entwickelt werden.

Schwerpunkt 3 „Förderung des lebensbegleitenden Lernens und Stärkung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie“

Der Schwerpunkt 3 soll zur Implementierung einer Politik des lebensbegleitenden Lernens beitragen, um in der langen Frist stabile Erwerbskarrieren zu sichern und somit das oberste Ziel der ESF-Maßnahmen, die dauerhafte Integration der Zielgruppenpersonen in den Regelarbeitsmarkt, herbeizuführen. Die Relevanz des lebensbegleitenden Lernens ist in Österreich aufgrund der aufgezeigten Problemfelder – niedrige Beschäftigungsquote der älteren Arbeitskräfte, Arbeitslosigkeit junger Menschen, Mismatch bei Qualifikationen, geschlechtsspezifische Diskrepanzen und Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen – äußerst hoch.

Die Einbeziehung des Bereichs der Erstausbildung in das ESF-Programm (durch das BMBWK) stellt einen wichtigen ersten Schritt zur Umsetzung der Europäischen Empfehlung für Österreich dar, eine umfassende und kohärente Strategie des lebensbegleitenden Lernens zu entwickeln, an der alle relevanten Akteure beteiligt sind. Die Erarbeitung einer österreichischen Gesamtstrategie, in der auch klare Zuständigkeiten etabliert und Koordinationsaufgaben vergeben werden müssen, kann allerdings nicht allein im Rahmen eines Ziel-3-Schwerpunkts erfolgen. Im NAP (v. a. Leitlinien C, 4, 5 und 12) wurde zwar ein umfassendes Spektrum an Maßnahmen im Bereich des lebensbegleitenden Lernens definiert, bisher fehlt jedoch der Stellenwert bzw. Zusammenhang der verschiedenen Maßnahmen im Rahmen einer österreichischen Gesamtstrategie.

Übersicht 0.7: Strategische Ausrichtung von Schwerpunkt 3

Strategische Ziele	Ziele auf Maßnahmenebene	Förderbare Zielgruppen
Zielgruppen-Personen dauerhaft in den Regelarbeitsmarkt integrieren und langfristig stabile Erwerbskarrieren sichern	Abschlüsse der Ausbildungen sicherstellen, Nachholen von Schulabschlüssen, berufliche Orientierung, Übergang in Beschäftigung, Qualifizierungsangebot verbessern bzw. diversifizieren, Qualifizierung der AusbilderInnen (Train the trainer), Chancengleichheit Frauen/Männer in Forschung, Wissenschaft und Technologie, Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)	<p>Schulausbildung:</p> <p>Jugendliche in der Erstausbildung, Personen ohne positiven Pflichtschulabschluss bzw. ohne berufliche Ausbildung, AusländerInnen und Angehörige ethnischer Minderheiten, benachteiligte Jugendliche, AusbildnerInnen, ArbeitnehmerInnen (vorrangig WiedereinsteigerInnen, Frauen, Ältere)</p>
		<p>Forschung, Wissenschaft und Technologie:</p> <p>Studierende, Jung-AkademikerInnen, im Wissenschaftsbereich tätige Frauen, KarenzrückkehrerInnen, WiedereinsteigerInnen und Eltern während des Karenzzeitraumes</p>

Die Strategien des Schwerpunkts 3 betreffen zwei thematische Teilbereiche: zum einen die schulische Erstausbildung und die Erwachsenenbildung, zum anderen Forschung, Wissenschaft und Technologie. Das Hauptgewicht liegt im Bereich der Stärkung von informations- und kommunikationstechnologischer Qualifikationen im Bereich der Erstausbildung. Außerdem werden spezifische Benachteiligungen bei Abschlüssen mit hoher Abdeckung behandelt, und im Bereich Forschung, Wissenschaft und Technologie werden der Erwerb von Ab-

schlüssen sowie die Chancengleichheit von Frauen und Männern gefördert. Auf diese Weise werden Beiträge zur Lösung verschiedener Probleme geleistet, die sich additiv ergänzen und insgesamt die Entwicklung des lebensbegleitenden Lernens unterstützen.

Eine zusammenhängende Strategie, die auf das Erreichen operationaler Ziele und die Kontrolle durch Indikatoren ausgerichtet wäre, liegt dem Programmschwerpunkt 3 nicht zugrunde.

Schwerpunkt 4 „Flexibilität am Arbeitsmarkt“

Der Schwerpunkt 4 des Ziel 3 Programms des ESF in der Periode von 2000 bis 2006 stellt auf eine Verbesserung des Anreizsystems für Unternehmen und Beschäftigte ab. Unternehmen sollen stärkere Anreize erhalten, ihre Beschäftigten weiterzubilden und längerfristige Qualifizierungspläne zu erstellen, und auch für Beschäftigte soll der Anreiz erhöht werden, sich an Weiterbildung zu beteiligen. Dadurch soll ein präventiver Beitrag zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit und zur Stabilisierung von Beschäftigungsverhältnissen geleistet werden, und schließlich die Anpassungsfähigkeit von Betrieben und Belegschaften an den strukturellen Wandel (und veränderte Qualifikationsanforderungen) verbessert werden. Gerade in Anbetracht der im internationalen Vergleich ungünstigen Weiterbildungssituation in Österreich (siehe Abschnitt 3) ist dieser strategische Ansatz als besonders relevant zu bewerten.

Die präventiven Maßnahmen des Schwerpunkts 4 haben die folgenden Zielsetzungen zum Inhalt

- Qualifizierung von Beschäftigten, die von Ausgrenzung aus dem Erwerbsleben bedroht sind, (Bekämpfung von Arbeitsmarkt-Segmentation)
- Erhöhung der Beteiligung weiterbildungsferner Gruppen an Weiterbildungsmaßnahmen, um diesen zu überbetrieblich verwertbaren, beruflichen Kenntnissen zu verhelfen.

Zudem soll im Schwerpunkt 4 eine Weiterentwicklung der präventiven Arbeitsmarktpolitik sowie eine beschäftigungsfördernde Modernisierung der Arbeitsorganisation erzielt werden.

Als wichtigste Maßnahmen werden im Programmschwerpunkt 4 „Flexibilität am Arbeitsmarkt“ allerdings Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte und Qualifizierungsberatungen für Betriebe gefördert. Der förderbare Personenkreis wurde auf Zielgruppen eingeschränkt, die besonders von einer Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt bedroht sind oder deren Chancen auf eine Beteiligung an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen vergleichsweise gering sind.

Übersicht 0.8: Strategische Ausrichtung von Schwerpunkt 4

Strategische Ziele	Ziele auf Maßnahmenebene	Förderbare Zielgruppen
Globales Ziel: Ein Anreizsystem schaffen, das präventive arbeitsmarktpolitische Interventionen ermöglicht		
Nachhaltige Strukturen anregen, um das Weiterbildungsverhalten von Beschäftigten und Betrieben zu verbessern und um benachteiligten ArbeitnehmerInnengruppen zu aktuellen und überbetrieblich verwertbaren beruflichen Kenntnissen zu verhelfen; durch Beratung und Qualifizierung die Segmentation des Arbeitsmarktes bekämpfen	Die Weiterbildungsplanung in Betrieben verbessern; die Beschäftigung von Personen, die in besonderem Ausmaß von Arbeitslosigkeit bedroht sind, sichern.	Unqualifizierte MitarbeiterInnen, Personen mit gravierenden Qualifikationsdefiziten, ältere MitarbeiterInnen, Frauen
Präventive Arbeitsmarktpolitik weiter entwickeln	Ein verbessertes System zur Antizipation arbeitsmarktpolitischer Entwicklung auf regionaler Ebene entwickeln und implementieren; neue Maßnahmen entwickeln und bestehende adaptieren; die Arbeitsorganisationen modernisieren.	Projektträger, Unternehmen

Mit der Verknüpfung der Förderungsvergabe an das Erstellen von individuellen Bildungsplänen für die betreffenden MitarbeiterInnen im Betrieb wurde auch im Schwerpunkt 4 ein wichtiges qualitatives Element in die Interventionslogik eingebaut. Genauso wie diese Verpflichtung zu einer betrieblichen Bildungsplanung stellen auch die spezifischen Förderungen von Job-Rotation-Projekten, Qualifizierungsverbänden und Qualifizierungsberatungen für Unternehmen qualitative Aspekte dieses Programmschwerpunkts dar, welche gezielt bei den betrieblichen Planungsprozessen ansetzen und somit parallel zu den Qualifizierungen der MitarbeiterInnen die Anpassungsfähigkeit des österreichischen Arbeitsmarkts verbessern sollen.

Der zweite Unterschwerpunkt neben den betrieblichen Qualifizierungsaktivitäten ist der Weiterentwicklung der präventiven Arbeitsmarktpolitik gewidmet, im Rahmen derer die Antizipation von Beschäftigungsproblemen auf Betriebsebene ermöglicht werden soll. Ein Frühwarnsystem, dessen Implementierung bei der Programmplanung offen gehalten wurde, soll rechtzeitige Interventionen zulassen, um beispielsweise Betriebsschließungen abwenden zu können.

Schwerpunkt 5 „Chancengleichheit von Frauen und Männern“

Das Ziel von Schwerpunkt 5 ist es, die Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt zu fördern. Um diese Zielsetzung zu erreichen, sind zwei Strategien vorgesehen:

- eine breite Implementierung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes und
- gezielte Maßnahmen zur Förderung von Frauen am Arbeitsmarkt

Während die frauenspezifischen Fördermaßnahmen auf die Reduzierung der geschlechtsspezifischen vertikalen und horizontalen Segmentierung abzielen, wird mit Gender Mainstreaming versucht, das Horizontalziel der Gleichstellung von Frauen in allen (arbeitsmarkt-)politischen Prozessen zu berücksichtigen.

Die Intention des Unterschwerpunkts **Gender Mainstreaming** ist es, dass alle arbeitsmarktpolitischen AkteurlInnen bei der Formulierung von Zielen und Maßnahmen die geschlechtsspezifischen Auswirkungen in Betracht ziehen, das Ziel der Gleichstellung von Frauen verankern und auch verfolgen. Sowohl bei der Konzeption von Maßnahmen, ihrer Umsetzung als auch bei der Maßnahmen-Analyse sollen bestehende Geschlechtsunterschiede berücksichtigt (unterschiedliche Lebenskonzepte, ungleich verteilte Pflichten und Chancen, geschlechtsspezifische Wahrnehmungen und Erfahrungen von Frauen) und offene sowie versteckte Diskriminierung problematisiert werden.

Die spezifischen **Förderungen von Frauen am Arbeitsmarkt** dienen der Reduzierung von strukturellen Ungleichheiten. Dabei wird unterschieden zwischen Maßnahmen zum Abbau der horizontalen Segregation des Arbeitsmarktes und Maßnahmen zur Reduzierung der vertikalen Segregation.

Der **Abbau der horizontalen Segregation** soll erreicht werden, indem nicht erwerbstätigen Mädchen und Frauen, unabhängig von der formalen Arbeitsmarktposition (arbeitslos vorgemerkt oder nicht) Zugang zu nichttraditionellen, neuen und/oder zukunftssträchtigen Berufsfeldern eröffnet wird. Die angestrebten Zielpositionen sind genau definiert, indem zusätzlich die Berufsfelder auf solche begrenzt werden, die Entwicklungs- und Aufstiegschancen beinhalten und ein existenzsicherndes Einkommen ermöglichen. Dies ist mit der Zielsetzung verbunden, die Förderung in zukunftsweisende Bereiche zu lenken und nicht jene Berufe zusätzlich zu fördern, in denen auch Männer relativ geringe Einkommens- und Beschäftigungschancen haben.⁴ Förderbar sind dabei: Information, Beratung, Betreuung und Qualifizierung von Frauen und Mädchen, sowie Modellprojekte, Studien und Evaluierungen.

Die **Reduzierung der vertikalen Segregation** zielt erstens auf die verstärkte Besetzung von Schlüsselpositionen und Arbeitsplätzen mit Leitungs- und Entscheidungskompetenzen durch Frauen. Darüber hinaus werden jedoch auch die Strukturen und Bestimmungsfaktoren des derzeitigen berufshierarchischen Aufbaus hinterfragt. Deshalb wird im EPPD als Ziel formuliert, erstens fachlichen Qualifikationen in weiblich dominierten Berufen mehr Anerkennung zukommen zu lassen und zweitens, diesen Berufsbereichen mehr Aufstiegschancen zu eröffnen.

⁴ Die Förderung von Frauen in nichttraditionellen Berufen bestand bislang häufig in Lehren zur Tischlerin, Glaserin und Malerin (vgl. Lutz/Pimminger, 1999).

Während bei der Formulierung des strategischen Ziels daher allgemein auf die Reduzierung der Benachteiligungen von Frauen im Beschäftigungssystem Bezug genommen wurde, erfolgt im Text eine Eingrenzung auf weiblich dominierte Berufe. Im Bereich der grundsätzlichen Arbeitsbewertung (die sich auch in den Lohnniveaus widerspiegelt) dürften die Einflussmöglichkeiten der ESF-Interventionen allerdings gering sein.

Übersicht 0.9: Strategische Ausrichtung von Schwerpunkt 5

Strategische Ziele	Ziele auf Maßnahmenebene	Förderbare Zielgruppen
<p>Gender Mainstreaming:</p> <p>Die geschlechtsspezifische Benachteiligung am Arbeitsmarkt durch die Integration der politischen Strategie des Gender Mainstreaming in allen Bereichen der Arbeitsmarktpolitik reduzieren</p>	<p>Die unterschiedlichen geschlechtsspezifischen Bedingungen von Frauen und Männern in der Konzeption, Umsetzung und Evaluierung aller Maßnahmen berücksichtigen,</p> <p>einen Anteil der Frauen an allen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen von mindestens 50% erreichen</p>	<p>Projektträger, Projektorganisatoren</p>
<p>Abbau der Segregation:</p> <p>Die geschlechtsspezifische Teilung des Arbeitsmarktes mindern</p>	<p>Abbau der horizontalen Segregation:</p> <p>Frauen den Zugang zu nicht-traditionellen, neuen und/oder zukunftssträchtigen Berufsfeldern eröffnen</p>	<p>Arbeitslose Frauen unabhängig vom formalen Status, Karenzrückkehrerinnen, Wiedereinsteigerinnen und Frauen während der Karenzzeit, integrierte Ausländerinnen, Schulabgängerinnen</p>
	<p>Abbau der vertikalen Segregation:</p> <p>Die Benachteiligung von Frauen im Beschäftigungssystem reduzieren, eine gleichmäßige Verteilung der Geschlechter auf allen beruflichen hierarchischen Positionen fördern</p>	<p>Arbeitslose Frauen</p> <p>KarenzrückkehrerInnen, Wiedereinsteigerinnen und Frauen während des Karenzzeitraums;</p> <p>beschäftigte Frauen</p>

Schwerpunkt 6 „Territoriale Beschäftigungspakte und Lokale Beschäftigungsinitiativen“

Im Schwerpunkt 6 des österreichischen Ziel-3-Programms sollen Territoriale Beschäftigungspakte als eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen den AkteurlInnen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene geschaffen bzw. ausgebaut werden, um

- die beschäftigungspolitischen Schwierigkeiten, Vorstellungen und Ziele aller regionalen AkteurlInnen festzustellen;

- alle verfügbaren Mittel für eine Gesamtstrategie einzusetzen, die von allen beteiligten AkteurInnen akzeptiert wird und den tatsächlichen Anforderungen entspricht;
- beschäftigungswirksame Aktionen besser bündeln und abstimmen zu können;
- beschäftigungswirksame Maßnahmen durchzuführen.

Das Instrumentarium des Schwerpunkts 6 beschränkt sich auf die Förderung des Aufbaus und der Erhaltung der erforderlichen partnerschaftlichen Strukturen (inkl. Monitoring und Evaluierung). Diese Vernetzungsstrukturen sollen die regionalen und lokalen AkteurInnen bei der Strategiefindung, beim Finanzmanagement sowie bei der Projektentwicklung unterstützen. Neben der Förderung von Unterstützungsstrukturen zählen auch Pilotprojekte innovativer Lokaler Beschäftigungsinitiativen sowie Studien und Öffentlichkeitsarbeit zu den förderbaren Maßnahmen. Gefördert werden können regionale Partnerschaften, die

- umfassend alle beschäftigungspolitisch relevanten AkteurInnen einbinden (wobei Arbeitsservice, Gebietskörperschaften und Sozialpartner jedenfalls vertreten sein müssen);
- eine gemeinsame beschäftigungspolitische Gesamtstrategie verfolgen und umsetzen (wobei die Hauptzielsetzung jedenfalls in der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bestehen und gleichzeitig weitere Ziele der Regional-, Struktur-, Wirtschafts-, Sozial-, Bildungs-, Familien-, Umwelt- oder Verkehrs- bzw. Infrastrukturpolitik verfolgt werden sollen, und zwar unter Berücksichtigung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes);
- vertraglich festgelegt sind und organisatorische Strukturen aufweisen.

Übersicht 0.10: Strategische Ausrichtung von Schwerpunkt 6

Strategische Ziele	Ziele auf Maßnahmenebene	Förderbare Zielgruppen
Globales Ziel: Zusammenarbeit der AkteurInnen, um die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Zielsysteme zu integrieren und die Wirksamkeit, Effizienz und Transparenz der Arbeitsmarktpolitik zu verbessern		
Territoriale Beschäftigungspakte schaffen bzw. ausbauen, um 1. die beschäftigungspolitische Schwierigkeiten, Vorstellungen und Ziele festzustellen, 2. alle verfügbaren Mittel für eine Gesamtstrategie einzusetzen, 3. beschäftigungswirksame Aktionen zu bündeln und abzustimmen, 4. beschäftigungswirksame Maßnahmen durchzuführen	Aufbau und Erhaltung der erforderlichen Strukturen für koordinierte regionale beschäftigungspolitische Aktivitäten	Regionale Partnerschaften, die 1. umfassend alle beschäftigungspolitisch relevanten AkteurInnen einbinden, 2. eine gemeinsame beschäftigungspolitische Gesamtstrategie verfolgen und umsetzen, 3. vertraglich festgelegt sind und organisatorische Strukturen aufweisen

Beurteilung der Budgetverteilung

An der Relevanz der Schwerpunktsetzung im österreichischen Ziel-3-Programm hat sich im Vergleich zum Planungszeitpunkt wenig geändert. Die Budgetanteile der einzelnen Schwerpunkte, die entsprechend den Anteilen der jeweiligen Zielgruppen an allen Arbeitslosen festgesetzt wurden, erscheinen immer noch gerechtfertigt. Auch im Jahr 2002 handelte es sich nach wie vor bei 45% der Arbeitslosen um Personen, die keine Ausbildung abgeschlossen hatten oder nur den Pflichtschulabschluss besaßen. Mehr als ein Fünftel der vorgemerkten Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt waren über 50 Jahre alt, und Jugendliche hatten einen Anteil von 16% an der Gesamtarbeitslosigkeit. Die Konzentration der Lasten der Arbeitslosigkeit ist in Österreich sehr ausgeprägt und mit einer zunehmenden Polarisierung der arbeitslosen Personen im Hinblick auf die Dauer der Arbeitslosigkeit verbunden. Jene 20% der Arbeitslosen mit den längsten Dauern trugen 2002 rund 46% des Arbeitslosigkeitsvolumens, während jene 20% mit den kürzesten Dauern einen Anteil von 3% hatten und daher kaum bestandswirksam waren.

Aufgrund der schwierigen Problemlage dieser benachteiligten Gruppen am österreichischen Arbeitsmarkt ist die Dotierung des Schwerpunkts 1, welcher explizit auf diese Zielgruppen gerichtet ist, mit einem Anteil von mehr als 37% der ESF-Mittel schlüssig und sinnvoll. Das gleiche gilt für die präventiven, auf die Beschäftigten zielenden Aktivitäten zur Förderung der Flexibilität am Arbeitsmarkt (Schwerpunkt 4), welchem ein ESF-Mittelanteil von 16% zukommt, da auch dieser auf die von Ausgrenzung bedrohten Personengruppen abstellt.

Der Zielgruppenumfang lässt sich allerdings nur ungenügend anhand des Anteils behinderter Arbeitsloser an der Gesamtarbeitslosigkeit (13% des Durchschnittsbestands 2002) feststellen. Denn die meisten vom Arbeitsmarktgeschehen ausgegrenzten Behinderten sind nicht beim Arbeitsmarktservice vorgemerkt.

Auf die Förderung des lebenslangen Lernens sowie des Beschäftigungspotentials in Wissenschaft und Technologie (Schwerpunkt 3) entfallen mit gut 12% der Mittel ein wenig mehr als für die Chancengleichheit von Frauen und Männern (Schwerpunkt 5). Ein relativ geringer Einsatz von ESF-Mitteln ist demgegenüber für Territoriale Beschäftigungspakte (Schwerpunkt 6) und Technische Hilfe (Schwerpunkt 7) mit insgesamt 3% vorgesehen. Die budgetäre Dotierung dieser über das erprobte aktive arbeitsmarktpolitische Instrumentarium hinausreichenden Programmschwerpunkte 3, 5 und 6 basiert weniger auf konkreten Arbeitsmarktzahlen (Betroffenheit von Arbeitslosigkeit der verschiedenen Zielgruppen und deren zu erwartende Verweildauer). Da gerade diese drei Schwerpunkte der Implementierung von Querschnittsstrategien (Informationsgesellschaft, Gender Mainstreaming, Territoriale Beschäftigungspakte) gewidmet sind und damit keine klar umgrenzten Bereiche des österreichischen Arbeitsmarkts betreffen, ist das gut nachzuvollziehen.

Das Hauptaugenmerk wird aufgrund der spezifischen Ausgangssituation am österreichischen Arbeitsmarkt auf Aspekte des sozialen Zusammenhalts gelegt. Dies zeigt sich daran, dass ein relativ hohes Gewicht auf die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit benachteiligter Gruppen am Arbeitsmarkt (Schwerpunkte 1, 2 und 4 des österreichischen Ziel-3-Programms) entfällt.

4.2 Kohärenz

Zum einen bilden die Zielsetzungen des Europäischen Sozialfonds gemäß ESF-Verordnung den Bezugsrahmen für das österreichische Ziel-3-Programm. Zum anderen bezieht sich die gesamte Programmplanung über alle Bereiche auf den zum Planungszeitpunkt gültigen Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung (NAP 1999), welcher auf Basis der Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU erstellt wurde.

Die Programmstrategie wurde explizit in die Zielsetzung des Europäischen Sozialfonds integriert. Die Politikbereiche, welche der Europäische Sozialfonds gemäß ESF-Verordnung VO1784/1999 unterstützt, wurden bei der Konzeption des österreichischen Ziel-3-Programms in Programmschwerpunkte übertragen. Zudem wurde im Programmplanungsdokument versucht, den Beitrag der einzelnen Schwerpunkte zum NAP 1999 herauszuarbeiten.

Die Kohärenz des ESF Ziel-3 mit den genannten europäischen und nationalen Zielvorgaben soll nun zusammenfassend dargestellt werden. Dazu werden die jeweiligen Beiträge der einzelnen Schwerpunkte zur Erreichung der Ziele des Europäischen Sozialfonds und des Nationalen Aktionsplans diskutiert.

Schwerpunkt 1 „Verhinderung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Jugendarbeitslosigkeit“

Der **Europäische Sozialfonds** fördert die „Entwicklung und Förderung aktiver Arbeitsmarktpolitiken“ (Politikbereich 2(1)a) mit der Zielsetzung, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen bzw. zu vermeiden, die Langzeitarbeitslosigkeit von Frauen und Männern zu verhindern, die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu erleichtern und die berufliche Eingliederung von Jugendlichen und BerufsrückkehrerInnen zu unterstützen. Der Politikbereich 2(1)a wurde im österreichischen Schwerpunkt 1 des Ziel-3-Programms „Verhinderung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Jugendarbeitslosigkeit“ integriert.

Schwerpunkt 1 konzentriert sich auf die am Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Gruppen und trägt damit zur Umsetzung der Leitlinien 1 und 2 des **Nationalen Aktionsplans** 1999 bei. Leitlinie 1 soll einen „Neustart für Jugendliche“, die arbeitslos sind, ermöglichen, Leitlinie 2 den "Neustart für langzeitarbeitslose Erwachsene". Die Zielsetzungen dieser beiden NAP-Leitlinien bestehen zum einen darin, Jugendliche vor dem sechsten Monat in Arbeitslosigkeit und Erwachsene vor dem zwölften Monate ohne Beschäftigung in Maßnahmen(-ketten) einzubeziehen (etwa in Berufs- und Ausbildungsberatungen, Vermittlungsaktivitäten und -unterstützung, Qualifizierungen, Berufspraxis oder andere Förderungen der Beschäftigungsfähigkeit). Zum zweiten soll bis zum Jahr 2002 das Ziel erreicht werden, den Übergang von Jugendlichen und den Übergang von Erwachsenen in Langzeitarbeitslosigkeit zu halbieren, wobei arbeitslosen Frauen eine besondere Priorität einzuräumen ist.

Des Weiteren tragen die Förderaktivitäten des Programmschwerpunkts 1, das Einbeziehen der Zielgruppenpersonen – in länger dauernde – Maßnahmen(-ketten), zur Zielerreichung der Leitlinien 3 „Erhöhung der Personenanzahl in aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen“ und 11 „Abbau der Hindernisse zur selbständigen Erwerbstätigkeit“ bei. Angestrebt wurde im Nati-

onalen Aktionsplan 1999, bis zum Jahr 2002 20% der Arbeitslosen in (Wieder-)Eingliederungsmaßnahmen einzubeziehen.

Übersicht 0.11: Kohärenz der strategischen Schwerpunkte des Programms mit ESF-Verordnung und NAP

SP	ESF					NAP																	
	Politikbereiche					Horizontalziel			Leitlinien														
	A	B	C	D	E	G	T	IK	1	2	3	6	7	8	9	11	12	16	19	20	21	22	
1	■					■	■	■	■	■	■					■				■	■		
2		■				■	■	■	■	■						■				■	■	■	
3			■			■	■	■	■	■						■				■	■	■	
4				■		■	■	■	■	■									■	■	■	■	
5					■	■	■	■	■	■									■	■	■	■	
6						■	■	■	■	■							■			■	■	■	

Der Leitlinie 20, welche die Ziele „Erhöhung der Frauenbeschäftigung, Reduktion der Frauenarbeitslosigkeit und Abbau geschlechtsspezifischer Unterschiede am Arbeitsmarkt“ umfasst, wird wie in allen Programmschwerpunkten mit einer geschlechtsspezifischen Förderzielquote von 50% entsprochen.

Schwerpunkt 2 „Chancengleichheit für Alle und Bekämpfung der Ausgrenzung am Arbeitsmarkt“

Der Politikbereich 2(1)b des **Europäischen Sozialfonds** „ Förderung der Chancengleichheit aller beim Zugang zum Arbeitsmarkt unter besonderer Berücksichtigung der vom gesellschaftlichen Ausschluss Bedrohten“ findet sich in Schwerpunkt 2 wieder. Im österreichischen Programm konzentriert sich dieser Schwerpunkt auf die Integration von Menschen mit Behinderungen. Die Förderung anderer arbeitsmarktferner Personengruppen wie sozial benachteiligte Personen oder Angehörige ethnischer Minderheiten ist nicht im Rahmen von Ziel 3 vorgesehen, sondern erfolgt über die Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Sozial benachteiligte arbeitsmarktferne Personen (beispielsweise Menschen mit Drogenproblemen, haftentlassene Personen etc.) können in Schwerpunkt 1 mit Maßnahmen im Rahmen individueller Integrationspfade gefördert werden. Diese Problemgruppen bilden jedoch keine explizite Zielgruppe im Ziel-3-Programm 2000 – 2006.

Im **Nationalen Aktionsplan** korrespondiert die Leitlinie 9 mit dem Schwerpunkt 2 des österreichischen Ziel-3-Programms. Die Leitlinie 9 zielt auf die „Eingliederung von Behinderten, ethnischen Minoritäten und Benachteiligten“. Das im NAP angeführte Maßnahmespektrum (u.a. Arbeitsassistentz, Abbau bechäftigungshemmender Faktoren, Qualifizierung etc.) findet sich um einiges differenzierter im Programmschwerpunkt 2 wieder.

Schwerpunkt 3 „Förderung des lebensbegleitenden Lernens und Stärkung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie“

Politikbereich 2(1)c des **Europäischen Sozialfonds** hat die „Förderung und Verbesserung der beruflichen und der allgemeinen Bildung sowie der Beratung im Rahmen einer Politik des le-

benslangen Lernens“ zum Inhalt. Die ESF-Zielsetzung im Politikbereich 2(1)c ist auf die Erleichterung und Verbesserung des Zugangs zum und der Eingliederung in den Arbeitsmarkt gerichtet sowie auf die Verbesserung und Aufrechterhaltung der Beschäftigungsfähigkeit und auf eine Förderung der beruflichen Mobilität.

Dem Politikbereich 2(1)c entspricht Programmschwerpunkt 3. Dieser wurde nach einem Übereinkommen zwischen der Europäischen Kommission und dem Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit nachträglich eingerichtet und bindet das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur als endbegünstigte Stelle in die Umsetzung des Ziel-3-Programms ein. Dadurch wurde die wichtige Verbindung zwischen der Beschäftigungsstrategie und der Gestaltung des Erstausbildungssystems geschaffen. Der Schwerpunkt 3 gliedert sich in die zwei Unterschwerpunkte „Schulausbildung“ und „Forschung, Wissenschaft und Technologie“. Die geplanten bildungspolitischen Interventionen im schulischen Bereich sind darauf gerichtet, den Abbruch von Schulausbildungen zu verhindern und das Nachholen von Ausbildungsabschlüssen zu erleichtern. Zudem soll das schulische Ausbildungsangebot auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologien erhöht und an die Erfordernisse des Arbeitsmarkts angepasst werden sowie der Übergang vom Schulsystem in die Berufstätigkeit erleichtert und ein Impuls für die Weiterbildung der Lehrkräfte (vor allem im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien) gegeben werden.

Im Unterschwerpunkt, der auf die Forschung, Wissenschaft und Technologie gerichtet ist, werden zum einen Maßnahmen zur Unterstützung von UniversitätsabsolventInnen beim Übergang in den Arbeitsmarkt gefördert. Zum andern soll auch Personen, denen universitäre Ausbildung bislang verschlossen war, eine Inanspruchnahme des Aus- und Weiterbildungsangebots des universitären Bereichs ermöglicht werden. Ein weiteres Ziel ist es, Studienabbrüche zu verhindern und erfolgreiche Abschlüsse von universitären Ausbildungen sicherzustellen.

Insgesamt leistet der Programmschwerpunkt 3 insbesondere Beiträge zur Leitlinie 6 „Lebensbegleitende Weiterbildung“ des **Nationalen Aktionsplans**, die darauf abzielt, den Anteil der Personen in Weiterbildung zu steigern, zur Leitlinie 7 „Verbesserung der Qualität der Schulen“, die eine hochwertige zukunftsorientierte Ausbildung ermöglichen soll, sowie zur Leitlinie 8 „Anpassungsfähigkeit der Jugendlichen“, die beansprucht, die Qualität der praxisbezogenen Berufsausbildung und die Kooperation zwischen Unternehmen und Ausbildungseinrichtungen sicherzustellen. Abgeschlossene Ausbildungen und möglichst friktionslose Übergänge vom (Aus-)Bildungs- zum Beschäftigungssystem werden im Nationalen Aktionsplan als wesentliche Voraussetzungen für die erfolgreiche Integration (insbesondere von jugendlichen Personen) in den Arbeitsmarkt gesehen.

In Ergänzung zur generell vorgegebenen Förderbeteiligung von Frauen in den ESF-Ziel-3-Schwerpunkten mit 50%, sind die Chancengleichheit von Frauen und Männern in Forschung, Wissenschaft und Technologie und Qualifizierungsaktivitäten für Wiedereinsteigerinnen definitive Zielsetzungen des Schwerpunkts 3, der auf diese Weise an der Umsetzung der Leitlinien 19 bis 22 mitwirkt. Aufgrund der Zielgruppenauswahl bzw. des Maßnahmenpektrums von Schwerpunkt 3 werden zusätzlich auch die Ziele der Leitlinien 9 „Eingliederung von Behinderten, ethnischen Minoritäten und Benachteiligten“ sowie 11 „Abbau der Hindernisse zur selbständigen Erwerbstätigkeit“ angesprochen.

Schwerpunkt 4 „Flexibilität am Arbeitsmarkt“

Zielrichtung des **Europäischen Sozialfonds** im Politikbereich 2(1)d „Qualifikation, Anpassungsfähigkeit, Unternehmertätigkeit, Forschung und Entwicklung“ ist die Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen und Unternehmen. Angestrebt wird eine adäquate Qualifizierung der Arbeitskräfte, Innovationen in der Arbeitsorganisation sowie eine Stärkung des Unternehmergeists. Zudem soll die Schaffung von Arbeitsplätzen erleichtert und speziell das Arbeitskräftepotential in Forschung, Wissenschaft und Technologie ausgebaut werden.

Der Politikbereich 2(1)d korrespondiert einerseits mit Schwerpunkt 4, andererseits leisten auch andere Schwerpunkte des österreichischen Ziel-3-Programms Beiträge dazu, etwa das Unternehmensgründungsprogramm aus Schwerpunkt 1 oder die entsprechenden Aktivitäten im Schwerpunkt 3.

Durch präventiven Weiterbildungsmaßnahmen und Anreize für Betriebe, auch weiterbildungsferne Beschäftigtengruppen in die Bildungsplanung miteinzuplanen, soll bei den betroffenen Beschäftigtengruppen Arbeitslosigkeit verhindert werden. Ziel ist, diesen ArbeitnehmerInnen zu einer möglichst stabilen Beschäftigung bzw. zu Qualifikationen zu verhelfen, die sie für betriebsinterne oder externe Arbeitsplatzwechsel verwerten können. Qualifikationen erhalten. Auf diese Weise trägt der Schwerpunkt 4 zu den Zielen der Leitlinien 1 bis 3 des **Nationalen Aktionsplans** für Beschäftigung bei. Darüber hinaus leistet er einen wesentlichen Beitrag zu Leitlinie 6 „Lebensbegleitende Weiterbildung“. Aufgrund der Möglichkeit von Modellprojekten für beschäftigungswirksame Veränderungen der Arbeitsorganisation wird zusätzlich Leitlinie 16 „Sozialpartnervereinbarung zur Modernisierung der Arbeitsorganisation“ unterstützt.

Schwerpunkt 5 „Chancengleichheit von Frauen und Männern“

In Politikbereich 2(1)e „Teilnahme der Frauen am Arbeitsmarkt – gegen horizontale und vertikale Segmentierung“ sieht die **Europäische Sozialfonds**-Verordnung spezifische Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zum Arbeitsmarkt bzw. ihrer Beteiligung am Arbeitsmarkt vor. Dies schließt die Verringerung der geschlechtsspezifischen vertikalen und horizontalen Segregation des Arbeitsmarkts, den beruflichen Aufstieg von Frauen sowie ihren Zugang zu neuen Beschäftigungsmöglichkeiten und Unternehmertum ein.

Diese Zielsetzungen des Europäischen Sozialfonds wurden im österreichischen Ziel-3-Programm insbesondere mit Schwerpunkt 5 „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ abgedeckt. Bei der Gestaltung des Schwerpunkts 5 wurden die Evaluierungsergebnisse der Vorperiode berücksichtigt und versucht, besser zwischen Maßnahmen, an denen Frauen teilnehmen sollen, und solchen, die konzeptioneller bzw. strategischer Art sind und auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern abzielen, zu differenzieren. Dementsprechend wurden zwei Unterschwerpunkte eingerichtet: Einerseits spezifische Fördermaßnahmen von Frauen, um der horizontalen und vertikalen Segregation am österreichischen Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Andererseits wurde das Querschnittsthema Gender Mainstreaming – ein Horizontalziel der ESF-Verordnung – operationell und budgetär verankert. Vor dem Hinter-

grund, dass der Gender-Mainstreaming-Ansatz nur dann implementiert werden kann, wenn dazu förderbare Maßnahmen und vorhandene finanzielle Ressourcen spezifiziert wurden, erscheint die Konzeption eines eigenen Unterschwerpunkts äußerst zweckmäßig. Das Gender-Mainstreaming-Ziel ist darüber hinaus in jedem Schwerpunkt durch quantitative Zielgrößen explizit gemacht.

Leitlinie 19 des **Nationalen Aktionsplans** schreibt die grundsätzliche „Einbeziehung der Chancengleichheit in allen Bereichen“ fest, sie korrespondiert mit der Strategie des Gender Mainstreaming in Schwerpunkt 5. Der Mainstreaming-Gedanke soll bei den politischen EntscheidungsträgerInnen verankert werden (Bestellung externer Gender-ExpertInnen und Einrichtung interner prozeßbegleitender und –umsetzender Strukturen). Zusätzlich ist Leitlinie 19 darauf gerichtet, dass Frauen dieselben Chancen auf Arbeitsplätze mit Entscheidungsbefugnisse (wie Männer) erhalten, und damit wie in Schwerpunkt 5 auf einen Abbau der vertikalen Segregation.

Leitlinie 20 zielt auf die „Erhöhung der Frauenbeschäftigung, die Reduktion der Frauenarbeitslosigkeit und auf den Abbau geschlechtsspezifischer Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt“ und findet sich damit ebenfalls im Schwerpunkt 5 wieder. Das gleiche gilt für Leitlinie 22, die auf die „Erleichterung der Rückkehr in das Arbeitsleben“ abstellt. Neben einem ausreichenden Angebot an bedarfsgerechten Kinderbetreuungseinrichtungen (Leitlinie 21 „Versorgungseinrichtungen, Elternkarenz und familienfreundliche Arbeitszeiten“), stehen der Ausbau der Beratungsleistungen und Qualifizierungsmaßnahmen für WiedereinsteigerInnen, welche diese für eine existenzsichernde und langfristige Integration ins Beschäftigungssystem verwenden können, im Mittelpunkt.

Schwerpunkt 6 „Territoriale Beschäftigungspakte“

Zusätzlich zu den Politikbereichen der ESF-Verordnung wurden zwei horizontalen Zielen des **Europäischen Sozialfonds** eigene Schwerpunkte gewidmet: Das horizontale Ziel des Gender Mainstreaming wurde, wie schon beschrieben, durch einen eigenen Unterschwerpunkt der Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern (Schwerpunkt 5) verankert. Schwerpunkt 6 bezieht sich auf Territoriale Beschäftigungspakte und Lokale Beschäftigungsinitiativen und spricht damit das horizontale Ziel der lokalen Verankerung und regionalen Vernetzung der Arbeitsmarktpolitiken an. Unterstützt wird der Aufbau von Vernetzungsstrukturen, um neue institutionelle Formen der Zusammenarbeit in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik zu schaffen. Auf diese Weise soll eine koordinierte Umsetzung von beschäftigungspolitisch relevanten Strategien, auch über den Verantwortungsbereich des Arbeitsmarktservice hinaus, ermöglicht werden.

Der Programmschwerpunkt 6 korrespondiert daher mit dem Querschnittsthema „Lokale Beschäftigungsinitiativen und Territoriale Beschäftigungspakte“ und auch mit Leitlinie 12 „Schaffung neuer Arbeitsplätze im Sozial-, Gesundheits- und Kulturbereich und auf lokaler Ebene“ des **Nationalen Aktionsplans** (NAP 1999): „Im Rahmen der Territorialen Beschäftigungspakte sollen die angebotsseitigen Maßnahmen des Arbeitsmarktservice gezielt mit den Nachfrageimpulsen der regionalen Wirtschafts- und Sozialstruktur verknüpft werden. Dadurch sollen zu-

sätzliche Arbeitsplätze, insbesondere für arbeitslose und langzeitarbeitslose Personen, geschaffen und gleichzeitig die regionale Entwicklung gefördert werden. Durch den gezielten und abgestimmten Einsatz der Fördermittel auf Bundes- und Landesebene soll die Wirksamkeit und Effizienz des Mitteleinsatzes erhöht werden. Die Arbeitsmarktlage von Frauen soll mittels geschlechtsspezifischer Zielquoten besondere Berücksichtigung finden."

Dem Anspruch, Arbeitsmarktpolitik mit Struktur-, Wirtschafts- und Regionalpolitik zu vernetzen, wird darüber hinaus auch in den bildungsorientierten Schwerpunkten 3 und 4 sowie in Schwerpunkt 2, welcher die Verschränkung mit den Institutionen zur Förderung von Personen mit Behinderungen beinhaltet, nachgekommen.

Querschnittsthema Informationsgesellschaft

Als ein weiteres horizontales Ziel sieht die ESF-Verordnung vor, dass die soziale und arbeitsmarktspezifische Dimension der Informationsgesellschaft in allen fünf Politikfeldern einzubeziehen ist. Vor allem sollen politische Maßnahmen entworfen werden, die zum einen das Beschäftigungspotential der Informationsgesellschaft nutzbar machen und zum anderen allen Personen einen gleichberechtigten Zugang zu den Möglichkeiten und Vorteilen einer Informationsgesellschaft erschließen/sichern. Im österreichischen Ziel-3-Programm 2000 – 2006 findet sich der Anspruch, dass die soziale, arbeitsmarktspezifische Dimension der Kommunikations- und Informationstechnologien in allen Schwerpunkten zu berücksichtigen ist, im Kapitel 3 des EPPD wieder. Explizit wurden Maßnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien in Schwerpunkt 3 (Lebensbegleitendes Lernen) integriert. Dies betrifft sowohl den Interventionsbereich Schulausbildung als auch den Bereich Forschung, Wissenschaft und Technologie. Die Bildungsangebote auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologien sollen verbessert und die Informations- und Kommunikationstechnologien auch für die Fernlehre nutzbar gemacht werden.

In den anderen Programmschwerpunkten wird die beschäftigungsrelevante Dimension der Kommunikations- und Informationstechnologien insofern berücksichtigt, als das Förderangebot der Schwerpunkte 1 bis 5 auch eine Palette an Qualifizierungsmaßnahmen auf diesem Gebiet einschließt.

Exkurs: Beitrag von Ziel-3 2000 - 2006 zur aktuellen Europäischen Beschäftigungsstrategie 2003

Im Anschluss an die Darstellung der Beiträge der einzelnen Programmschwerpunkte den zum Planungszeit gültigen Beschäftigungspolitischen Leitlinien soll nun kurz auf die Kohärenz von Ziel 3 2000 – 2006 mit den aktuellen Beschäftigungspolitischen Leitlinien eingegangen werden. Die neue Europäische Beschäftigungsstrategie wurde vom Europäischen Rat im März 2003 beschlossen und ist auf das Jahr 2010 ausgerichtet.

Hinsichtlich der drei übergreifenden Zielsetzungen "Vollbeschäftigung", "Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität" sowie "**Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung**" leistet die Umsetzung von Ziel-3 des ESF in Österreich hinsichtlich der letzteren Zielsetzung besonders substantielle Beiträge: Maßnahmen für Arbeitslose, Behinderte in den Schwerpunkten 1 und 2 sowie 5 zielen unmittelbar auf die Vermeidung von

Ausgrenzung, die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und die Bekämpfung von Diskriminierung ab. Der regionalen Dimension dieser Zielsetzung entspricht Schwerpunkt 6, der Territoriale Beschäftigungspakte als Beitrag zur Verbesserung der regionalen Handlungsfähigkeit und der Abstimmung über Politikbereiche hinweg fördert.

Aber auch zur Verfolgung des Ziels der "**Vollbeschäftigung**" sind die vorwiegend angebotsseitigen Maßnahmen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik notwendig, wenn auch sicherlich nicht hinreichend. Die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit ist eine unverzichtbare Voraussetzung für die Steigerung der Beschäftigungsquoten, da dazu erwerbsferne Personen aktiviert und deren Fähigkeiten an den Bedarf am Arbeitsmarkt angepasst werden müssen. Schwerpunkt 1 leistet hierzu insbesondere durch die Zielsetzung zugunsten Langzeitarbeitsloser und die explizite Orientierung auch auf Personen ohne Anspruch auf Leistungen aus dem Arbeitslosenversicherungssystem einen spezifischen Beitrag, Schwerpunkt 5 durch die Maßnahmen zur Erleichterung des beruflichen Wiedereinstiegs von Frauen.

Zum Ziel der "**Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität**" leisten all jene Interventionen einen Beitrag, die (Weiter-)Bildungsmaßnahmen beinhalten und die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte sowie der Unternehmen fördern, was letztlich Inhalt und Aufgabe des gesamten Programms ist. Besonders augenscheinlich ist dieser Beitrag bei den Förderungsmaßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4. Schwerpunkt 4 verfolgt dabei einen besonders interessanten Ansatz, indem er sowohl die Qualifizierungsplanung von Unternehmen, als auch die Weiterbildungsbeteiligung von Beschäftigten zu verbessern sucht. Auch in Schwerpunkt 2 werden Maßnahmen umgesetzt, die auch auf die betriebliche Ebene greifen, um geeignete Beschäftigungssituationen für behinderte Menschen zu ermöglichen.

Übersicht 0.12: Kohärenz der strategischen Schwerpunkte des Programms mit den Beschäftigungspolitischen Leitlinien 2003

SP	Übergreifende Ziele			Spezifische Leitlinien									
	VB	AQP	SZI	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	■	■	■	■	■			■	■		■		
2	■	■	■	■	■				■	■	■		
3	■	■	■			■	■		■	■			
4	■	■	■			■	■	■	■	■			
5	■	■	■	■				■	■	■			
6	■	■	■						■	■			■

In der Struktur der neuen Beschäftigungspolitischen Leitlinien liegt der Schwerpunkt des Beitrags von ESF Ziel-3 auf **Leitlinie 1** "Aktive und präventive Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbstätige", der wesentliche Teile der Interventionen der Schwerpunkte 1, 2 und 5 zuzurechnen sind.

Ein kleiner Beitrag zur **Leitlinie 2** "Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmergeist" wird durch die Unternehmensgründungsprogramme (in den Schwerpunkten 1, 2 und 3) geleistet.

Mit **Leitlinie 3** "Bewältigung des Wandels und Förderung der Anpassungsfähigkeit in der Arbeitswelt" korrespondieren die Interventionen von Schwerpunkt 4 und Schwerpunkt 3 im Bereich der Stärkung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie. Eine starke Übereinstimmung der Zielsetzungen mit Schwerpunkt 4 ist auch hinsichtlich der Ziel-

setzung gegeben, ArbeitnehmerInnen mit geringer Qualifikation den Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen zu erleichtern.

Zur **Leitlinie 4** "Förderung des Aufbaus von Humankapital und des Lebensbegleitenden Lernens" leisten Schwerpunkt 3 hinsichtlich der Verbesserung der Qualität des Bildungs- und Ausbildungssystems und Schwerpunkt 4 hinsichtlich des Ermöglichens beruflicher Weiterbildung wesentliche Beiträge.

Leitlinie 5 "Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und Förderung des aktiven Alterns" wird besonders durch die Interventionen von Schwerpunkt 5 mit den Maßnahmen zur Erleichterung des beruflichen Wiedereinstiegs von Frauen sowie durch die Schwerpunkte 1 und 4 mit spezifischen Zielsetzungen für ältere Arbeitskräfte angesprochen.

Unmittelbar im Kontext der **Leitlinie 6** "Gleichstellung der Geschlechter" steht der Schwerpunkt 5, der neben frauenspezifischen Maßnahmen auch Gender Mainstreaming als einen Unterschwerpunkt führt. Als spezifischer Beitrag zu dieser Leitlinie können auch die Konzentration der Schwerpunkte 3 (im Bereich der Stärkung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie) und 4 auf weibliche Zielgruppen verstanden werden.

Schwerpunkt 2 mit seiner Ausrichtung auf behinderte Menschen, aber auch alle anderen Schwerpunkte insoweit sie benachteiligte Zielgruppen fördern, leisten Beiträge zur **Leitlinie 7** "Förderung der Integration und Bekämpfung der Diskriminierung benachteiligter Menschen".

Im Sinne der **Leitlinie 8** "Arbeit lohnend machen" werden im Rahmen der Schwerpunkte 1 und 2 Lohnergänzungsleistungen gewährt.

Keinen expliziten Beitrag leistet das österreichische Ziel-3 Programm zu Leitlinie 9 "Überführung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung".

Zur **Leitlinie 10** "Überwindung regionaler Disparitäten bei der Beschäftigung" wird insbesondere in Schwerpunkt 6 durch die Förderung von Partnerschaften auf regionaler und lokaler Ebene ein kohärenter Beitrag geleistet.

4.3 Konsistenz

Die Programmplanung liefert ein konsistentes Bild, es gibt kaum Überschneidungen zwischen Zielgruppen und Instrumenten der einzelnen Schwerpunkte:

Im Schwerpunkt 1 „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ ist ausschließlich die Förderung von arbeitslosen bzw. nicht erwerbstätigen Personen möglich. Im Schwerpunkt 4 „Flexibilität am Arbeitsmarkt“ ausschließlich die Förderung Beschäftigter. Die Schwerpunkte 2 „Chancengleichheit für Alle“ und 5 „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ fördern Beschäftigte und Arbeitslose, wenn sie entweder zur Zielgruppe der behinderten Personen (Schwerpunkt 2) oder der Frauen (Schwerpunkt 4) gehören. Der Programmschwerpunkt 3 „Lebensbegleitendes Lernen“ umfasst bildungspolitische Fördermaßnahmen, die nicht zum Bereich der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn und dem Förderangebot des Arbeitsmarktservice zählen. Schwerpunkt 6 unterstützt die Bildung „Territorialer Beschäftigungspakte“ und verfolgt dazu einen regional- und strukturpolitischen Ansatz.

Potenzielle Überschneidungen sind zwischen den Schwerpunkten 1 bzw. 4 und dem Schwerpunkt 2 denkbar. Dieses Problem wurde im Programm dadurch begegnet, dass der Schwerpunkt 2 den Endbegünstigten Bundesämtern für Soziales und Behindertenwesen vorbehalten ist, während die Schwerpunkte 1 und 4 primär auf den Endbegünstigten Arbeitsmarktservice abzielen. Aufgrund von Arbeitsvereinbarungen zwischen AMS und BSB gibt es eine Abgrenzung im Hinblick auf die Zielgruppen und förderbaren Maßnahmen zwischen den beiden Institutionen. Die BSB sind primär dann zuständig, wenn behinderungsspezifische Maßnahmenpfade notwendig sind.

Schwerpunkt 5 grenzt sich gegenüber den Schwerpunkten 1 und 4 dadurch ab, dass ausschließlich solche Maßnahmen gefördert werden, die auf eine Verringerung der horizontalen oder vertikalen Segregation abzielen. Ansonsten sind Maßnahmen, an denen Frauen teilnehmen, den – je nach Problemstellung passenden – anderen Schwerpunkten zugeordnet.

5 Operationeller Kontext

Für die Administration und gesamtösterreichische Koordinierung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds ist die Abteilung II/9 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) zuständig. Auch die Budgetangelegenheiten des ESF obliegen dieser Abteilung, und sie fungiert als nationale **Zahlstelle** in ESF-Angelegenheiten. Für Monitoring und Evaluierung des ESF ist ebenfalls die Abteilung II/9 im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit zuständig. Darüber hinaus ist sie für die Nutzung und Weiterentwicklung innovativer Instrumente der österreichischen Arbeitsmarktpolitik und für alle Angelegenheiten der Gemeinschaftsinitiative EQUAL verantwortlich. Des Weiteren liegen auch Angelegenheiten regionaler arbeitsmarktpolitischer Programme und der territorialen Beschäftigungspakte im Bereich der ESF-Abteilung.

Gegeben dieses Aufgabenspektrum ist die Abteilung sehr knapp besetzt. Besonders die Abwicklung der EQUAL-Agenden band 2000 bis 2003 einen hohen Teil der Ressourcen, sodass die personellen Kapazitäten für die Bewältigung des gesamten Arbeitsbereichs de facto nicht ausreichen. Das hohe persönliche Engagement von MitarbeiterInnen der Abteilung konnte diese Kapazitätsengpässe nicht vollständig kompensieren.

Unter Vorsitz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit wird die Durchführung des Programms von einem **Begleitausschuss** überwacht, dessen Aufgaben u. a. darin bestehen,

- die Indikatoren für die Programmbegleitung zu bestätigen bzw. anzupassen,
- die Umsetzungsfortschritte und –ergebnisse zu überprüfen,
- Vorschläge zur inhaltlichen Änderung des Programmes zu prüfen bzw. zu genehmigen und
- Fragen des Gender-Mainstreamings und der Chancengleichheit von Frauen und Männern zu behandeln.

Zu den Begleitausschussmitgliedern zählen das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, das Bundesministerium für Finanzen, eine Vertreterin der Bundesministerin für Frauenangelegenheiten, die Sozialpartner, die Endbegünstigten, die Landesregierungen (durch einen ge-

meinsamen Vertreter) sowie zwei VertreterInnen von Nicht-Regierungs-Organisationen. Die Europäische Kommission nimmt beratend teil.

Die Umsetzung des Ziel-3-Programms 2000 – 2006 in den budgetär größten Bereichen obliegt dem Arbeitsmarktservice (AMS). Das Arbeitsmarktservice ist in Österreich mit der Durchführung der Arbeitsmarktpolitik beauftragt und verfügt über ein umfangreiches Know-How in der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Es ist in eine Bundes-, 9 Landes- und 95 regionale Geschäftstellen gegliedert und weist somit stark regionalisierte Strukturen auf, die als günstig für eine erfolgreiche Programmimplementierung zu bewerten sind. Zudem sind die Interessenvertretungen auf allen Ebenen in die Entscheidungs- und Kontrollgremien eingebunden. Die Zuständigkeit des Arbeitsmarktservice für weite Bereiche der Programmumsetzung erscheint nicht zuletzt auch deshalb angebracht, weil dadurch schon in der Vorperiode regional angepasste Maßnahmen umgesetzt sowie der Abfluss der budgetierten Mittel sichergestellt werden konnte.

Neben dem Arbeitsmarktservice zählen folgende Einrichtungen zu den **Endbegünstigten** des Programms:⁵

- das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, welches auch für die Förderung von Einzelmaßnahmen des ESF verantwortlich ist;
- die Bundesämter für Soziales und Behindertenwesen (im Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen);
- das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kunst.

Die Koordination der **Finanzkontrolle** liegt bei der Innenrevision des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Das Arbeitsmarktservice verfügt zudem über eine eigene Revisionsabteilung, die auch die programmgemäße Verwendung der ESF-Mittel kontrolliert.

5.1 Prinzip der Partnerschaftlichkeit

Die Umsetzung des Prinzips der Partnerschaftlichkeit äußert sich auf verschiedenen Ebenen:

- Es kommt in der Zusammensetzung des Begleitausschusses zum Ausdruck, in dem neben allen Sozialpartnerinstitutionen auch Vertretungen von NGOs mit Stimmrecht vertreten sind.
- Die Sozialpartner sind auf allen Ebenen des AMS in die Entscheidungs- und Kontrollgremien eingebunden. Das AMS ist dezentral organisiert, was Partnerschaftlichkeit zwischen verschiedenen Ebenen (Bundesebene, Landesebene und regionale Ebene) voraussetzt.
- Im schulischen Bereich äußert sich das Prinzip der Partnerschaftlichkeit durch die Zusammenarbeit zwischen Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, LandesschulrätInnen und einzelnen Schulen.
- Die Unterstützung von Territorialen Beschäftigungspakten durch Ziel-3 ist eine direkte Förderung der Umsetzung des partnerschaftlichen Prinzips, da die Pakte per definitio-

⁵ Für Einzelfälle, die nicht in den fachlichen Zuständigkeitsbereich der genannten Endbegünstigten fallen, sind jene Stellen endbegünstigt, die für die Durchführung der Maßnahmen verantwortlich sind.

nem einen partnerschaftlichen Zusammenschluss aller für die Verbesserung der regionalen Beschäftigungssituation verantwortlichen Institutionen darstellen (siehe dazu die eigene Schwerpunktevaluierung zu den Territorialen Beschäftigungspakten).

- Besonders wichtig ist die partnerschaftliche Zusammenarbeit aufgrund der verschiedenen Zuständigkeiten und Schnittstellen für die Integration von Menschen mit Behinderungen. Dementsprechend ist die Rollenverteilung zwischen Arbeitsmarktservice, Bundessozialamt (BSB), Ländern und Sozialversicherungsträgern definiert. Das Zusammenwirken dieser Träger erfolgt laut Bundesweitem arbeitsmarktpolitischen Behinderertenprogramm (BABE) gleichberechtigt und partnerschaftlich, wobei die Steuerungs- und Koordinationsfunktion dem BSB zukommt (S.24 BABE 2003/2004).

5.2 Wettbewerbsbedingungen bei der Projektauswahl

Bei allen Endbegünstigten handelt es sich um Bundesdienststellen bzw. beim Arbeitsmarktservice um eine ausgelagerte Körperschaft öffentlichen Rechts. Sie unterliegen damit alle dem mit 1.9.2002 in Kraft getretenen neuen Bundesvergabegesetz, mit dem eine österreichweite Vereinheitlichung der Regeln für das Vergabeverfahren unter Einbeziehung von Dienstleistungen erfolgt ist. Somit ist davon auszugehen, dass die Wettbewerbsbedingungen bei der Projektauswahl eingehalten werden.

Grundsätzlich ist bei Betrachtung dieser Fragestellung zu berücksichtigen, ob im Zuge der Ziel-3-Umsetzung erprobtes Instrumentarium zum Einsatz kommt – wie beim Arbeitsmarktservice – oder neue Instrumente implementiert werden – wie beispielsweise beim BMBWK.

Im Arbeitsmarktservice erfolgte vor dem neuen Bundesvergabegesetz nur selten eine Projektvergabe auf Basis einer Ausschreibung. In der Regel wurden Förderansuchen von Trägereinrichtungen gestellt und vom AMS entschieden. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die bisherige Landschaft an geförderten Projekten stark vom vorhandenen Angebot dominiert war bzw. ist. In diesem Zusammenhang ist allerdings anzumerken, dass die meisten Förderzusagen für relativ kurze Zeitperioden gewährt wurden: Laut eigenen Berechnungen auf Basis der Datei über alle Projektförderungen des AMS dauerten von allen vor 1.9.2002 begonnenen Projekten die Hälfte maximal 101 Tage, nur rund 21% der Förderzusagen bezogen sich auf Projekte mit einer Laufzeit von mindestens einem Jahr. Somit bestand insbesondere für kleine Projektträger relativ geringe Finanzierungssicherheit. In Verbindung mit den bereits zuvor von den Trägern nachzuweisenden Erfolgskriterien ihrer Tätigkeit bestand für das Arbeitsmarktservice damit ausreichend Kontrollmöglichkeit über die effektive und effiziente Mittelverwendung. Einzelne Passagen der Umsetzungsrichtlinien des Bundesvergabegesetzes führten zu massiven Protesten bisheriger Projektträger, die aufgrund der Gewichtung der einzelnen Punkte Preisdumping zulasten der Qualität vorhersahen. Inwieweit diese Befürchtungen gerechtfertigt waren, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Allerdings dürfte die Neuregelung zu tendenziellen längeren Förderzusagen beigetragen haben. Die mittlere Förderdauer (Median) von Projekten, die in den ersten fünf Monaten der Neuregelung begannen,

waren mit 264 Tagen mehr als doppelt so lang wie zuvor, der Anteil der Projekte mit einer Laufzeit von mindestens einem Jahr, stieg auf 29%.⁶

Die Maßnahmen zur Förderung des lebenslangen Lernens und zur Entwicklung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie wurden zumeist vom BMBWK selbst, LandesschulrätInnen oder von den Schulen initiiert und entwickelt (vergleiche Lassnigg et al. Schwerpunktevaluierung zu SP3). Die Herausforderung bestand vor allem darin, Träger für die Umsetzung dieser Instrumente zu finden. So wurden in den Bereichen Wissenschaft und Erwachsenenbildung Informationsmaterialien an potentielle Projektträger ausgesandt. Die darauf hin eingehenden Konzepte von ProjektträgerInnen wurden seitens des BMW erstens auf ihre ESF-Konformität, zweitens auf weitere inhaltliche Aspekte (regionale Streuung und Auslastungsgrad, bisherige Erfahrungen der potentiellen Träger, Innovativität und Qualität des Konzeptes) überprüft. Nach positiver Prüfung müssen die Anträge von der Frau Bundesministerin genehmigt werden bevor ein Vertrag zur Umsetzung der Maßnahme geschlossen wird (siehe erster Bericht zur Schwerpunktevaluierung von Schwerpunkt 3). Näheres dazu ist dem Schwerpunktbericht zu Schwerpunkt 3 der Evaluierung zu entnehmen.

Im Bereich der Maßnahmen zur Integration von Menschen mit Behinderungen in das Beschäftigungssystem durch BSB/BMSG kam es seit 2001 im Zuge der so genannten Behindertenmilliarde der Bundesregierung zu einer deutlichen Ausweitung. Im Zuge der Evaluierung dieser Beschäftigungsinitiative der Bundesregierung⁷ zeigte sich, dass bereits etablierte Träger in der ersten Phase der Einführung neuer Programme Startvorteile hatten, weil sie unter anderem mit dem Procedere der Projekteinreichung vertraut sind. Diese Anlaufschwierigkeiten konnten aber nach Meinung aller Beteiligten noch im Laufe des Jahres 2001 beseitigt werden, sodass seither eine zunehmende Verbreiterung der Trägerlandschaft ersichtlich ist. Aufgrund der Vernetzung von Ziel-3 Maßnahmen und der Behindertenmilliarde ist davon auszugehen, dass diese Aussagen für Ziel-3 gleichermaßen gelten.

5.3 Management und Monitoring

Der überwiegende Teil der Management- und Monitoringarbeit liegt bei den endbegünstigten Stellen. Diese melden alle für die ESF-Abwicklung erforderlichen Informationen wie die im Einheitlichen Programmplanungsdokument bzw. in der Ergänzung der Programmplanung festgelegten Indikatoren an das BMW. In allen Institutionen werden laufend Schritte gesetzt, um den Ablauf, die Steuerung und die Kontrolle des Mitteleinsatzes sowie seine Effektivität und Effizienz weiter zu verbessern.

Arbeitsmarktservice

Das Arbeitsmarktservice hat nach seiner Ausgliederung aus der Bundesverwaltung Mitte der neunziger Jahre sehr rasch den Weg zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen mit

⁶ Die Laufzeit von Projekten, die mit Ziel-3 Mitteln unterstützt werden, unterscheidet sich seither nicht von jenen ohne Ziel-3 Förderung – mittlere Laufzeit mit Ziel-3 Förderung: 267 Tage, ohne Ziel-3 Förderung 264 Tage. Allerdings wurden im Rahmen von Ziel vor dem 1.9.2002 tendenziell eher kürzere Projekte gefördert: 50% der Projekte dauerten mindestens 91 Tage, bei Projekten ohne Ziel-3 Förderung dauerte die Hälfte mindestens 124 Tage.

⁷ Siehe Horak et al. 2003

entsprechenden Management-, Steuerungs- und Controllinginstrumenten beschriftet. So wurde die ESF-Umsetzung ab 2000 weitestgehend "in die Planungs- und Zielarchitektur des AMS integriert, insbesondere in die AMS-Jahreszielsteuerung. Dies gilt auch für das System der Budgetverteilung auf die einzelnen AMS-Landesorganisationen⁸. Das ESF-Monitoring- und Abrechnungssystem wurde für die neue Periode neu konzipiert. Die notwendigen Monitoring- und Abrechnungserfordernisse wurde EDV-mäßig in bestehende operative EDV-Applikationen (Bundesrechenzentrum – AMS-EDV – ESF-EDV) integriert und im Rahmen des neuen AMS-DataWarehouse die entsprechenden Auswertungsmöglichkeiten geschaffen. Die Dokumentation der Projekte in der neuen Förderperiode erfolgt soweit wie möglich mit bestehenden Applikationen, damit nicht mehr alle Projekte gesondert verwaltet werden müssen. Nur die Projekte, die mit den bestehenden Applikationen nicht dokumentiert werden können (SP 4 und SP 7), werden in der ESF-EDV erfasst" (*Jahresbericht des Arbeitsmarktservice zur Umsetzung von Ziel-3 des ESF im Jahr 2000*).

Für die Verwaltung und Abwicklung der gesamten Förderaktivitäten sowie zum Zweck eines umfassenden Monitorings des Arbeitsmarktgeschehens in Österreich sowie der Aktivitäten des AMS wurde eine anspruchsvolle Datawarehouse-Lösung implementiert (vgl. *Buzek et al., 2004; Mahringer, 2004*). Darin werden die verschiedenen Datenquellen des AMS zusammengeführt und in einem Zeitabstand von maximal einem Monat aktualisiert. Das neue Monitoring-System ermöglicht es, in der ESF-Periode 2000 – 2006 anhand der individuellen Charakteristika der Geförderten ein laufendes TeilnehmerInnen-Screening durchzuführen. Da die Förderkriterien diesen sozio-ökonomischen Suchmerkmalen entsprechen, lassen sich auf der Basis des Screening in der AMS-EDV die Förderaktivitäten entsprechend der Zielvorgaben steuern. Die Verschränkung der AMS-Daten mit Daten des Hauptverbands der Österreichischen Sozialversicherungsträger (welche insbesondere Beschäftigungsinformationen beinhalten) ermöglicht ein längerfristiges Nachverfolgen der Karrieren der TeilnehmerInnen und leistet damit einen wertvollen Beitrag zur Ermittlung der Maßnahmenerfolge.

Bundessozialamt

Bereits in der vorangegangenen Förderperiode ist es durch den Einsatz des ESF im Bereich der behindertenspezifischen Arbeitsmarktpolitik zu einem organisatorischen Entwicklungsschub gekommen. Dieser war im wesentlichen durch den Wandel des Bundessozialamtes von einer Verwaltungsbehörde mit Schwerpunkt auf der Administration von Versorgungsleistungen hin zu einem Dienstleistungsunternehmen mit zusätzlichen Gestaltungskompetenzen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Behinderte geprägt. Diese Weiterentwicklung hat sich auch in der aktuellen Förderperiode fortgesetzt, wobei durch die Umsetzung des ESF wesentliche Akzente gesetzt wurden. Besonders hervorzuheben sind dabei Aktivitäten zur Qualitätssicherung und zum Controlling. So wurden beispielsweise Grundlagen für die Bewertung von Projektansuchen entwickelt, die bei der Förderabwicklung zum Einsatz kommen.

Das Fördermonitoring wurde umgestellt auf dezentrale Erfassung von Förderdaten, wobei Projekt- und Finanzdaten sowie Planungsdaten von den BSB eingetragen werden, Geförderdaten bei den Maßnahmeträgern selbst. Diese Datenbanken werden an das Bundesre-

⁸ Diese ist grundsätzlich von der jeweiligen regionalen Problemlage abhängig.

chenzentrum (BRZ) übermittelt, dort mit den Daten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger verknüpft und ausgewertet. Damit wurde das Fördermonitoring zu einem integrierten Controllinginstrument ausgebaut. Diese Aktivitäten erfolgten zum Teil unter Kofinanzierung aus ESF-Mitteln.

Die Entwicklung und Verfeinerung dieser Steuerungsinstrumente ermöglichte auch eine schrittweise Implementierung des Steuerungsprinzips des ‚Management by objectives‘. Auf der Grundlage des vom BMSG (seit 2003: Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz) Mitte 2001 in Kraft gesetzten „Bundesweiten Arbeitsmarktpolitischen Behindertenprogramms (BABE)“⁹⁾ haben die BSB⁹⁾ ihre Regionalen Arbeitsmarktpolitischen Behindertenprogramme (RABE) erstellt. In diesen Programmen sind erstmals Zielgrößen (vor allem bezüglich der Anzahl von Geförderten) für die regional unterschiedlichen Interventionsschwerpunkte niedergelegt, deren Realisierung anhand des Monitoringsystems auch überprüft wird.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

Das BMBWK wird in dieser Programmperiode erstmals durch ESF-Mittel unterstützt, daher bestanden keine Erfahrungen mit dieser Art von Zielsteuerung. Es mussten erst geeignete Planungs- und Umsetzungsstrukturen und die nötigen Kompetenzen für den Umgang mit den Programmtechniken aufgebaut werden. Der operationelle Kontext unterscheidet sich nach Teilbereichen: Im Schulwesen werden die Instrumente in die normalen Abläufe integriert, und bleiben durch entsprechende Vorkehrungen (insbesondere das Monitoringsystem) abgrenzbar. In den Bereichen Erwachsenenbildung und FWT werden die Maßnahmen projektförmig durchgeführt, was neue Arbeitsweisen und Kooperationsformen erfordert. Für diese Bereiche wurde eine Stützstruktur eingerichtet.

Der Aufbau der Planungsmechanismen erforderte großen Aufwand, insbesondere im Bereich der Schule, wo die ESF-Mittel in die Verwaltungsstrukturen integriert werden mussten. Dies hat bei vielen Instrumenten zu einem verspäteten Start geführt. Es liegen detaillierte Planungen in allen Bereichen hinsichtlich der Mittel und der Teilnahmen auf Instrumentenebene vor.

Es wurde ein eigenes Monitoringsystem aufgebaut, das einen aktuellen Überblick über den Stand der Umsetzung der Maßnahmen ermöglicht, und für die Programmsteuerung eingesetzt werden kann. Die Entwicklung und Implementation des Monitoring war ein intensives Vorhaben und muss als einer der wesentlichen Fortschritte gesehen werden, insbesondere, als das ursprünglich geplante finanzielle Monitoring durch ein TeilnehmerInnenmonitoring ergänzt wurde um den Vorgaben des ESF nachzukommen.

In der Anfangsphase bestand eine wenig durchschlagskräftige Steuerungsstruktur für den Gesamtschwerpunkt, die Entwicklung der Instrumente erfolgte überwiegend bottom-up und es gab keine Budgetverantwortlichkeit bei der Steuerungsgruppe. Seither wurden die administrativen Rahmenbedingungen reorganisiert und mit verstärkten Koordinations- und Leitungsstrukturen ausgestattet, die insbesondere auch eine verbesserte Budgetverantwortlichkeit

⁹⁾ mit 1.1.2003 kam es zu einer Umstrukturierung der BSB. Die 7 Bundessozialämter werden zu einem bundesweit tätigen Bundessozialamt zusammengefasst, die regionalen BSB fungieren nunmehr als Landesstellen. Für die operative Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik im Beobachtungszeitraum 2000 – 2002 hat dies jedoch keine Bedeutung.

und -planung zur Aufbringung der nationalen Kofinanzierung beinhalten. Dadurch wurde die zentrale Koordination der Umsetzung spürbar verstärkt.

6 Indikatoren und quantitative Zielsetzungen

6.1 Aktivitäts- und Wirkungsziele

Die Quantifizierung der Zielsetzungen erfolgte in der Ziel-3-Programmplanung in Österreich im Wesentlichen entsprechend der „Guidelines for systems of monitoring and evaluation of ESF assistance in the period 2000 – 2006“ (DG Employment, 1999). In diesem methodischen Grundlagendokument der Europäischen Kommission wird zwischen Aktivitätszielen (Output indicators) und Wirkungszielen (Outcome & impact indicators) unterschieden. Während die Aktivitätsziele den Umfang der Interventionstätigkeit für die einzelnen Programmschwerpunkte festlegen, wird mithilfe der Wirkungsziele versucht, die übergeordneten strategischen Zielsetzungen (auf Maßnahmenebene) zu quantifizieren.

Für Individualförderungen werden im Leitfaden der Europäischen Kommission die TeilnehmerInnenzahlen als Indikator zur Quantifizierung der **Aktivitätsziele** empfohlen. Diese sollen im Monitoring, differenziert nach Merkmalen der Geförderten (Geschlecht, Arbeitsmarktstatus) für die einzelnen Maßnahmentypen beobachtet werden. Bei Unternehmensförderungen werden Projektanzahl und die Zahl geförderter Beschäftigter vorgeschlagen. Für strukturfördernde Maßnahmen sollten neben der Projektanzahl gegebenenfalls auch die Zunahme des Kursangebots, die Zahl von AusbilderInnen in Training etc. herangezogen werden.

Wie Übersicht 0.13 entnommen werden kann, erfolgte in der österreichischen Programmplanung insbesondere hinsichtlich der Individualförderungen eine klare Quantifizierung der Aktivitätsziele. Für die ersten drei Umsetzungsjahre wurde folgender Umfang der Förderaktivitäten geplant: 38.250 TeilnehmerInnen in Schwerpunkt 1, 11.700 in Schwerpunkt 2, 106.540 in Schwerpunkt 3, 90.000 in Schwerpunkt 4 und 7.000 in Schwerpunkt 5. Der Anteil der Frauen an den Geförderten sollte in allen Schwerpunkten mindestens 50% betragen, bei den frauenspezifischen Fördermaßnahmen in Schwerpunkt 5 100% (siehe Abschnitt 7 bezüglich der Realisierung der Aktivitätsziele).

Von Seiten der Europäischen Kommission wird empfohlen zur Bestimmung der so genannten **Wirkungsziele** Indikatoren zu verwenden, die zum einen das Ergebnis, zum anderen die Nachhaltigkeit des Ergebnisses messen. Im Zusammenhang mit Individualförderungen lässt sich beispielsweise der angestrebte Anteil der Geförderten mit einer Beschäftigungsaufnahme (oder einem anderen beabsichtigten Ergebnis wie Einkommenserhöhung, Abschluss der Maßnahme, Zufriedenheit mit Kursinhalten) festlegen, und darüber hinaus der Zeitraum, für den das erwünschte Ergebnis aufrecht bleiben soll. Für strukturfördernde Maßnahmen wird geraten, den Anteil der indirekt Geförderten heranzuziehen. Dazu zählen etwa die Erfassungsquoten von TeilnehmerInnen in neu angebotenen Kursen oder in Kursen mit weiterqualifizierten AusbilderInnen (gemessen an allen förderbaren Personen) sowie die Zufriedenheitsquote dieser indirekt Geförderten. Bezüglich der Nachhaltigkeit von strukturfördernden Maß-

nahmen lässt sich der Anteil der TeilnehmerInnen mit erwünschtem Ergebnis (z.B. Beschäftigungsaufnahme) an allen indirekt Geförderten einsetzen.

Übersicht 0.13 : Quantifizierung der Programmzielsetzungen

Programmschwerpunkt	Strategische Zielsetzung	Wirkungsziel	Aktivitätsziel
SP 1	Zielgruppen-Personen mit einem existenzsichernden Einkommen dauerhaft in den Regelarbeitsmarkt integrieren	Arbeitsaufnahme binnen 9 Monaten nach Ende der Maßnahmen(-kette) für <ul style="list-style-type: none"> • 50% der Geförderten, • mit mindestens 60% der ersten 6 Monate nach Arbeitsaufnahme in Beschäftigung 	8.000 Personen oder 10.300 Förderfälle pro Jahr
SP 2	Zielgruppen-Personen mit einem existenzsichernden Einkommen dauerhaft in den Regelarbeitsmarkt integrieren	Mindestens drei Monate durchgehende Beschäftigung im ersten halben Jahr nach Maßnahmenende für <ul style="list-style-type: none"> • 40% der mit begleitender Hilfe Geförderten, • 22% der mit Qualifizierungsmaßnahmen Geförderten, • 33% der mit Beschäftigungsmaßnahmen Geförderten, • 95% der auf lohnkostensubventionierten Arbeitsplätzen Tätigen. 	3.900 Personen pro Jahr (bzw. 5.150 Förderfälle)
SP 3	Zielgruppen-Personen dauerhaft in den Regelarbeitsmarkt integrieren und langfristig stabile Erwerbskarrieren sichern	Schule: <ul style="list-style-type: none"> • Dauerhafte Integration in den Regelarbeitsmarkt Forschung, Wissenschaft, Technologie: <ul style="list-style-type: none"> • Frauenanteil 40% in allen Funktionsgruppen • Verbesserung der Einkommens- und Karrieresituation von Frauen • Regional unabhängige Bildungsmöglichkeiten • Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit • Dauerhafte Integration von Frauen 	Schule: <ul style="list-style-type: none"> • 140.000 Förderfälle in der Programmperiode¹⁰ Forschung, Wissenschaft, Technologie: <ul style="list-style-type: none"> • Geplante Personenzahlen bis 2006 im Detail für jeden einzelnen Maßnahmenstrang definiert

¹⁰ Im Einzelnen lauten die Aktivitätsziele bis 2006: ca. 36.000 SchülerInnen/KursteilnehmerInnen in Maßnahmen für Benachteiligte, 100.000 SchülerInnen/KursteilnehmerInnen im Maßnahmenbereich zukunftsträchtige Arbeitsmarktsektoren, ca. 1.800 SchülerInnen in der Fremdsprachenoffensive sowie 4.000 LehrerInnen und 40 TrainerInnen im Bereich „Train-the-Trainer“.

SP 4	Weiterbildungssituation verbessern, benachteiligten Beschäftigten zu verwertbaren Qualifikationen verhelfen, Segmentation bekämpfen	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Fähigkeiten im ausgeübten Beruf und der Arbeitszufriedenheit • Bessere Aufstiegschancen • Erweiterung des Tätigkeitsfeldes • Bessere externe Beschäftigungschancen (geringeres Arbeitslosigkeitsrisiko) • Höheres Einkommen • Private Nutzen der Weiterbildung 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualifizierung von 30.000 Personen pro Jahr (bzw. 36.000 Förderfälle) • Beratung von 2.000 Unternehmen pro Jahr
SP 5	Geschlechtsspezifische Benachteiligung am Arbeitsmarkt bekämpfen, Segregation abbauen	<p>Gender Mainstreaming</p> <ul style="list-style-type: none"> • Frauenanteil bei allen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mind. 50% • Implementierung von GM in Organisation der Endbegünstigten • Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte auf Maßnahmenebene <p>Frauenspezifische Fördermaßnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dauerhafte Integration in neue, zukunftssträchtige Berufsfelder (Indikator : siehe SP 1) • Verbesserung der Einkommenssituation • Verwertbarkeit der Qualifikation 	<p>Gender Mainstreaming</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung einer bundesweiten Koordinationsstelle • Unterstützungsmaßnahmen, Pilotprojekte <p>Frauenspezifische Fördermaßnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2.400 Frauen pro Jahr (bzw. 3.200 Förderfälle)
SP 6	Territoriale Beschäftigungspakte schaffen bzw. ausbauen	<ul style="list-style-type: none"> • Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit regionaler Struktur- und Wirtschaftspolitik • Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen • Verbesserung der Zielgruppenbetreuung • Erhöhung der Wirksamkeit und Effizienz des Mitteleinsatzes • Nachhaltige Sicherung des Lebensraums 	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung von Pakten • Innovative lokale Beschäftigungsinitiativen

Die Wirkungsziele des österreichischen Ziel-3-Programms 2000 bis 2006 sind ebenfalls in Übersicht 0.13 zusammengefasst. Insbesondere für die Individualförderungen in den Schwerpunkten 1, 2 und 5 wurden die Wirkungsziele genau quantifiziert und, den Empfehlungen der Kommission entsprechend, in eine Ereigniskomponente und eine Dauerkomponente zerlegt. Die quantitativen Zielvorgaben richten sich in erster Linie auf das strategische Ziel der dauerhaften Integration in den Arbeitsmarkt. Als erwünschtes Ergebnis wird das Ereignis der Beschäftigungsaufnahme herangezogen. Hinsichtlich der Einkommenssituation der Geförderten wurden dagegen keine quantitativen Vorgaben festgeschrieben. Es fehlt daher die Operationalisierung eines existenzsichernden Einkommens. In Interventionsbereichen wie dem

Schwerpunkt 4 wurden qualitative Wirkungsziele definiert, da von den – gering dimensionierten – Maßnahmen im Einzelnen kaum unmittelbar messbare Wirkungen zu erwarten sind. Vor dem Hintergrund, dass insbesondere ein struktureller Effekt (weiterbildungsferne Personen in Qualifizierungsaktivitäten einzubinden) erzielt werden soll, spricht nichts gegen diese Handhabung im Rahmen der österreichischen Programmplanung.

6.2 Umsetzungsindikatoren

Um eine Überprüfung der Aktivitäts- und Wirkungsziele zuzulassen, wurde den endbegünstigten Stellen in der Programmplanung die Aufgabe zugeteilt, im Rahmen ihres Fördermonitoring regelmäßig eine Reihe von Umsetzungsindikatoren zu ermitteln. Bei den im Einheitlichen Programmplanungsdokument festgelegten Umsetzungsindikatoren handelt es sich in erster Linie um Indikatoren zur Quantifizierung von Individualförderungen. Vor allem wird auf die Zahlen der TeilnehmerInnen abgestellt, um Abweichungen zwischen den Plan- und Istwerten berechnen zu können. Auf der Ebene der Programmschwerpunkte sind Gegenüberstellungen zwischen geplanten und realisierten Teilnahmen vorgesehen, wobei die realisierte Teilnahmen von den Endbegünstigten differenziert nach folgenden Merkmalen auszuweisen sind:

- Altersgruppe (unter 25 Jahren, 25-45 Jahre, über 45 Jahre) und Geschlecht,
- Arbeitsmarktstatus¹¹,
- höchste abgeschlossene Ausbildung,
- Durchdringung (Anteil der Geförderten an der jeweiligen Zielgruppe),
- zusätzlich Staatsangehörigkeit (EWR, Nicht-EWR- AusländerInnen) und Geschlecht bei Arbeitslosen

Auf der Ebene der einzelnen Maßnahmentypen kommt ein umfangreicheres Set an Umsetzungsindikatoren zur Anwendung. Es ist in der anschließenden Übersicht dargestellt. Für die Betrachtung auf Maßnahmenebene wurden folgende Maßnahmenkategorien gebildet

- Qualifizierungen für Arbeitslose (Schwerpunkte 1, 2, 3 und 5),
- Qualifizierungen für Beschäftigte (Schwerpunkte 2, 3, 4 und 5),
- Unternehmensgründungsprogramme (Schwerpunkte 1, 2, 3 und 5),
- Beschäftigungsmaßnahmen (Schwerpunkte 1, 2, 3 und 5),
- allgemeine Beratungs- und Betreuungsmaßnahmen (Schwerpunkte 1, 2, 3 und 5),
- betriebliche Beratungsmaßnahmen (Schwerpunkt 4)
- Kinderbetreuungsmaßnahmen (Schwerpunkte 1 und 3).

Die Umsetzungsindikatoren auf Maßnahmenebene beschreiben die geförderten Projekte, die teilnehmenden Personen und Betriebe. Alle Indikatoren, die sich auf Personen bzw. auf TeilnehmerInnen beziehen, sind generell geschlechtsspezifisch zu erheben.

¹¹ Kurzarbeitslose, Übertrittsgefährdete, Langzeitarbeitslose, Beschäftigte, Selbständige, Nicht-Erwerbspersonen. Davon von Ausgrenzung Bedrohte definiert als NotstandshilfebezieherInnen, Personen in Elternkarenz, WiedereinsteigerInnen/Personen mit Betreuungspflichten, AusbilderInnen/Verwaltungspersonal

Umsetzungsindikatoren

Maßnahmenart	Qualifizierung AL,OLF	Qualifizierung Besch.	Unternehmensgründung	Beschäftigung	Beratung, Betreuung	Betriebl. Beratung	Kinderbetreuung
Verausgabte Beträge	X	X	X	X	X		X
Alter u. Geschlecht d. TeilnehmerInnen	X	X	X	X			
Durchschnittlicher Kostensatz pro Tag	X						
Zahl d. bewilligten Projekte/ geförd. Beratungsmaßn.	X				X		
Größe der bew. Projekte (Größenklassen n. Plätzen)	X						
Zahl der Projekte mit Kinderbetreuungsangebot	X	X					
Zahl d. Individualförderungen	X						
Zahl und Art der Abschlüsse	X						
Zahl der Abbrüche (Arbeitsaufnahme /sonstige)	X						
Verbleib der TeilnehmerInnen 9 Monate nach Beendigung	X	X		X			
Durchschnittliche Dauer der Qualifizierung/Beihilfe (Ohne Beratung)		X	X	X			
Größe der Betriebe nach Zahl der MitarbeiterInnen		X					
Bestand des Unternehmens nach 3 Jahren			X				
Zahl d. Beratungsfälle (F / M)					X		
Zahl d. beratenen Projekte					X		
Zahl d. beratenen Institutionen, GM					X		
Zahl d. beratenen Personen (F / M), Unternehmensgründung					X		
Zahl d. geförd. TEP-KoordinatorInnen (Frauen / Männer)					X		
Zahl d. beratenen Betriebe						X	
... Qualifizierungsberatung						X	
... Qualifizierungsverbänden						X	
... Job-Rotation						X	
Zahl d. geförd. Kinderbetreuungs-einrichtungen							X
Zahl der Kinderbetreuungsbeihilfen							X

Bezüglich des Verbleibs der TeilnehmerInnen neun Monate nach Ende der Förderung ist der Arbeitsmarktstatus nach einer Teilnahme festzustellen – im konkreten, ob der/die TeilnehmerIn unselbständig beschäftigt, selbständig beschäftigt, geringfügig beschäftigt oder arbeitslos ist, sich in einer weiterführenden Maßnahme befindet oder einen sonstigen Arbeitsmarktstatus (etwa Out of Labour Force) einnimmt. Beim Verbleib handelt es sich vielmehr um einen Ergebnisindikator als um einen Umsetzungsindikator. Wie die Jahresberichte der endbegünstigten Stellen erkennen lassen, gibt es Schwierigkeiten diese vorgesehenen Indikatoren bereitzustellen.

Auch andere Indikatoren wie die Art der Abschlüsse als Umsetzungsindikator für Qualifizierungen von Arbeitslosen und Nicht-Erwerbspersonen konnten nicht bereitgestellt werden.

Während es dem endbegünstigten Arbeitsmarktservice beispielsweise keine Schwierigkeiten bereite, den Arbeitsmarktstatus der Geförderten bei Maßnahmeneintritt festzustellen, wenn es sich um arbeitslose oder beschäftigte Personen handelte, war es doch problematisch, den Status von Nicht-Erwerbspersonen genauer zu spezifizieren (von Ausgrenzung Bedrohte, Personen in Elternkarenz, WiedereinsteigerInnen, Personen mit Betreuungspflichten).

Die Differenzierung der TeilnehmerInnen nach ihrem Arbeitsmarktstatus gibt einen Überblick über die Umsetzung des Ziel-3-Programms in den Schwerpunkten, ist allerdings nicht für alle Programmschwerpunkte gleichermaßen relevant. So ist die Information über den Arbeitsmarktstatus der TeilnehmerInnen etwa im Bildungs- und Wissenschaftsschwerpunkt 3 weniger hilfreich für die Programmsteuerung.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die vorgesehenen Umsetzungsindikatoren mehr auf das Arbeitsmarktservice (verantwortlich für die Umsetzung der Programmschwerpunkte 1, 4 und 5) als auf die Bundesämter für Soziales und Behindertenwesen (Programmschwerpunkt 2) bzw. das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kunst, BMBWK (Programmschwerpunkt 3), ausgerichtet sind. Darüber hinaus können diese beiden jüngeren Akteure auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik nicht auf ein gleichermaßen entwickeltes Monitoringsystem zurückgreifen wie das Arbeitsmarktservice.

Die Umsetzungsindikatoren dienen im Wesentlichen für Monitoringzwecke, für die Programmevaluierung bzw. die Bewertung der Maßnahmenumsetzung sind sie jedoch nicht ausreichend. Die Indikatoren zur Durchdringung auf der Schwerpunktebene sind insofern auch für eine Bewertung von Bedeutung, als sie den Anteil der Geförderten an den jeweiligen Zielgruppen beziffern. Auf diese Weise lässt sich ein Vergleich mit der Ausgangssituation anstellen bzw. mit den rein nationalen Förderaktivitäten ohne ESF-Interventionen.

7 Umsetzung des Programms

Insgesamt wurden in den ersten drei Jahren bereits 415,3 Mio. €, das sind 33% der im gesamten Programmzeitraum zuschussfähigen Gesamtkosten (1.259,8 Mio. €), verausgabt. Gemessen am Planwert für die Umsetzungsjahre 2000 bis 2002 von 540,8 Mio. €, lag die **Mittelausschöpfung** bei 77%. Dabei bestanden deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Schwerpunkten.

Im Programmschwerpunkt 1 „Verhinderung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit“ wurden bis Jahresende 2002 225,5 Mio. € bzw. 50% des im Gesamtzeitraum vorgesehenen Budgets eingesetzt (Abbildung 0.3). Gegenüber der Planung für die ersten drei Jahre bedeutet dies ein Überschreiten der vorgesehenen Werts um 14% (vgl. Übersicht 0.14). Verursacht wurde die raschere Verausgabung der Budgetmittel des Schwerpunkts 1 durch das Reagieren des Endbegünstigten Arbeitsmarktservice auf die Unterausschöpfung in den meisten anderen Schwerpunkten zu Programmbeginn und auf den angestiegenen Problemdruck am Arbeitsmarkt infolge der Verlangsamung des Wirtschaftswachstums. Auf diese Weise ließ sich ein Verfallen der Budgetmittel vermeiden und die Ausschöpfung der ESF-Mittel realisieren. Die Mehrausgaben im Schwerpunkt 1 wurden vom Arbeitsmarktservice für Beschäftigungsprojekte verwendet – transitorische Arbeitsplätze sollten den TeilnehmerInnen zu Berufserfahrung und beruflichen Fertigkeiten verhelfen.

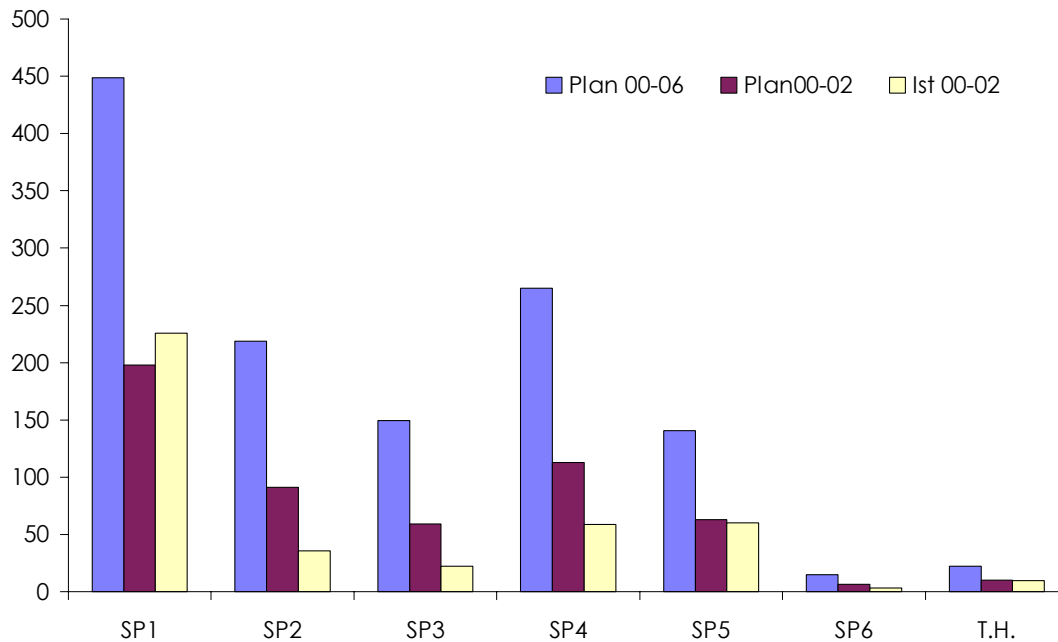
Im Programmschwerpunkt 5 „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ wurden bis Ende 2002 60,3 Mio. € verausgabt, was im Wesentlichen einer plankonformen Umsetzung (-4% des Planwerts) gleichkommt.

Im dritten Zuständigkeitsbereich des Endbegünstigten Arbeitsmarktservice, Programmschwerpunkt 4 „Flexibilität am Arbeitsmarkt“ konnte der Ausschöpfungsgrad im Verlauf der ersten drei Umsetzungsjahre bedeutend gesteigert werden und erreichte schließlich 58,6 Mio. € oder 52% des Planbudgets 2000 bis 2002. Vor allem im ersten Programmjahr wurde noch vermehrt an der Maßnahmenkonzeption dieses für Österreich innovativen Interventionsbereichs gearbeitet. Mit Beginn der eigentlichen Förderaktivitäten setzte allerdings ein rascher Aufholprozess bei der Mittelverwendung ein.

Ebenfalls 48% unter Plan lag der Mitteleinsatz für die Förderung „Territorialer Beschäftigungspakte“ bis Jahresende 2002. Im Schwerpunkt 6 wurden 3,3 Mio. € verausgabt; insgesamt stehen in diesem am geringsten dotierten Schwerpunkt bis 2006 etwa 14,9 Mio. € zur Verfügung.

Zu deutlichen Umsetzungsrückständen kam es während der ersten Programmjahre in den Schwerpunkten 2 „Chancengleichheit für Alle“ (-61% des Plans 2000-2002) und 3 „Lebensbegleitendes Lernen“ (-63% des Plans 2000-2002). Der Programmschwerpunkt 2 zur Arbeitsmarktintegration von Behinderten setzte insbesondere deshalb erst 35,6 Mio. € um, weil den Endbegünstigten Bundessozialämtern mit der Behindertenmilliarde eine zusätzliche nationale Finanzierungsquelle bereitgestellt wurde, die allerdings jahresgebunden verausgabt werden musste. Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK), die endbegünstigte Stelle für den Programmschwerpunkt 3, konnte die finanzielle Umsetzung im Jahr 2002 verdoppeln und verausgabte damit in Summe etwa 22 Mio. €. Die genehmigten Mittel lagen hingegen bereits bei 100 Mio. € (rund 70% der zuschussfähigen Gesamtkosten 2000-2006).

Abbildung 0.3: Geplante und realisierte Ausgaben 2000 – 2002 im Vergleich zum Gesamtbudget 2000 – 2006 (in Mio. €)



Q: BMWA, eigene Berechnung.

Trotz der finanziellen Unterauserschöpfung in mehreren Schwerpunkten wurden die in der Programmplanung formulierten **Aktivitätsziele** bezüglich der Zahl der Förderfälle in nahezu allen Interventionsbereichen deutlich übertroffen. Relativ gesehen war es der Programmschwerpunkt 5, der das angestrebte Umsetzungsniveau (7.500 frauenspezifischen Fördermaßnahmen bis Jahresende 2002) am weitesten überschritt. In diesem Interventionsbereich wurden um beinahe das Vierfache mehr Teilnahmen gefördert als geplant (Übersicht 0.14). In Anbetracht der annähernd plankonformen Mittelverwendung lässt dies auf eine wesentlich weniger kostenintensive Maßnahmenumsetzung schließen, als in der Planung veranschlagt wurde. Die einhergehende geringere Maßnahmenintensität ist insofern kritisch zu sehen, als damit nur schwer ein Beitrag zum Abbau der Segregation geleistet werden kann.

Auch in den anderen Programmschwerpunkten kam es zu geringeren Maßnahmenintensitäten. Selbst in Schwerpunkt 1 zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit. Hier wurden gefährdete Personen in rund 92.000 Fällen gefördert, damit wurde das Aktivitätsziel um 140% übertroffen, der Finanzmitteleinsatz lag hingegen lediglich 14% über Plan. Ebenso lagen die TeilnehmerInnenzahlen in den Schwerpunkten 2 und 4, in denen beträchtliche Auszahlungsrückständen zu beobachten waren, um mehr als 30% über den Zielgrößen. Im Programmschwerpunkt 3 zur Förderung des Lebensbegleitenden Lernens sowie von Forschung, Wissenschaft und Technologie lagen die TeilnehmerInnenzahlen zwar um 10% unter dem Planwert. Dies ist allerdings darauf zurückzuführen, dass die Planwerte für den Wissenschaftsbereich auch NutzerInnen von Datenbanken beinhalten, die im TeilnehmerInnenmonitoring nicht berücksichtigt werden. Für die restliche Programmperiode bis 2006 sollte dementsprechend bei der Umsetzung in allen Schwerpunkten verstärkt auf die Maßnahmenintensität und Qualität der Förderungen geachtet werden.

Übersicht 0.14: Geplante und realisierte TeilnehmerInnenzahlen sowie Mittelverwendung in den Jahren 2000, 2001 und 2002

	Realisiert*	Plan**	Abweichung	Realisiert	Plan	Abweichung
SP 1	92.012	38.250	+141%	225.521.739	197.826.087	+14%
SP 2	15.591	11.700	+33%	35.583.261	91.239.130	-61%
SP 3	96.065	106.541	-10%	21.978.000	59.400.000	-63%
SP 4	117.455	90.000	+31%	58.640.400	112.770.000	-48%
SP 5	36.441	7.500	+386%	60.327.652	62.841.304	-4%
SP 6				3.307.652	6.360.870	-48%
T.H.				9.904.128	10.316.800	-4%
Gesamt	357.564	253.991	+41%	415.262.832	540.754.191	-23%

*Die TeilnehmerInnenzahlen sind den Jahresberichten des AMS entnommen. Da es den EvaluatorInnen nicht möglich war, die Teilnahmedaten zum Abfragestand der Jahresberichte des AMS im DWH abzurufen, können die Zahlen in dieser Tabelle von den im Rahmen der Halbzeitbewertung erfolgten Auswertungen abweichen.

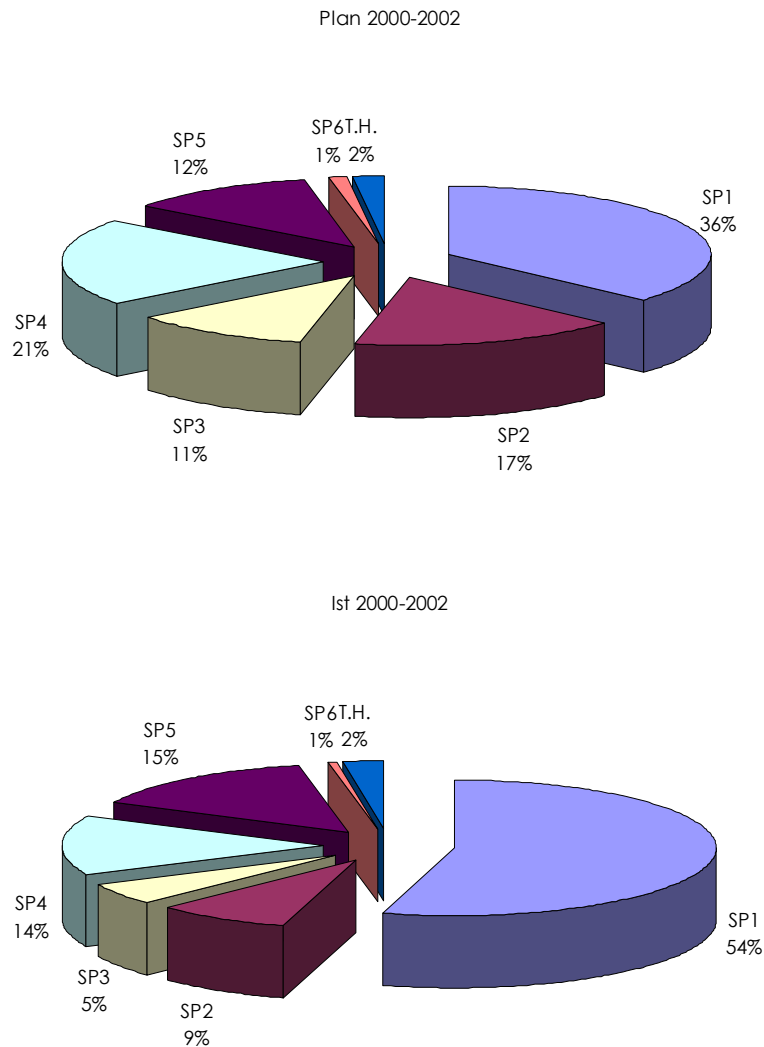
**Die Plandaten für den Wissenschaftsbereich im Schwerpunkt 3 beinhalten auch NutzerInnen von Datenbanken, die im TeilnehmerInnenmonitoring nicht aufscheinen. Daraus resultiert ein geringerer Ausschöpfungsgrad.

Q: Jahresberichte des AMS und des BMWA über die Durchführung der Interventionen des ESF in den Abrechnungsjahren 2000, 2001 und 2002; Lassnig et al. (2003).

Durch den hohen Umsetzungsgrad im Zuständigkeitsbereich des Endbegünstigten AMS (insbesondere in den Schwerpunkten 1 und 5) und den Rückstand in der Mittelverwendung in den anderen Programmschwerpunkten wichen die tatsächlichen Gewichte der Schwerpunkte deutlich von der in der Programmplanung vorgesehenen **budgetären Gewichtung** ab. Während im Programmplanungsdokument von einem Anteil des Schwerpunkts 1 von 36% an den gesamten Ausgaben in den Jahren 2000 bis 2002 ausgegangen wurde, betrug der tatsächliche Anteil der Interventionen zur Vermeidung und Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit 54%. Im Wesentlichen plankonform waren die Ausgabenanteile der geringer dotierten Technischen Hilfe und des Schwerpunkts 6 „Territoriale Beschäftigungspakte“ wie auch des Schwerpunkts 5 „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ (Abbildung 0.4). Entsprechend beträchtlich reduziert hat sich die Gewichtung der Schwerpunkte 2 „Chancengleichheit für Alle“ (9% der Ausgaben 2000 - 2002), 3 „Lebensbegleitendes Lernen“ (5%) und 4 „Flexibilität am Arbeitsmarkt“ (14%).

Insgesamt belief sich der Anteil des AMS an der Umsetzung bis Jahresende 2002 auf etwa 83%, geplant waren für die AMS-Schwerpunkte 1, 4 und 5 69% der Gesamtmittel bis Ende 2002.

Abbildung 0.4: Verschiebung in der budgetären Gewichtung der Schwerpunkte, Plan und Ist 2000 – 2002



Q: BMWA, eigene Berechnung.

Wie bereits aufgezeigt, wurden bis Jahresende 2002 erst 33% der für die gesamte Programmperiode zur Verfügung stehenden Mittel verausgabt. 67% des Gesamtbudgets sind in den restlichen Programmjahren 2003 bis 2006 einzusetzen. (In der Programmplanung waren für den Zeitraum 2003 bis 2006 57% des Gesamtbudgets vorgesehen.) Mit 223 Mio. € stehen für den Schwerpunkt 1 für die restliche Programmlaufzeit nur noch 50% der insgesamt vorgesehenen Finanzmittel bereit. Im Schwerpunkt 2 (183 Mio. €) sind es dagegen 84% des Budgets, die noch zu verausgaben sind. Auch im Bildungsschwerpunkt 3 beträgt das Budget für Aus-

gaben in den Jahren 2003 bis 2006 85%, allerdings stehen diese nicht mehr frei zur Verfügung, da bis Ende 2002 bereits etwa 100 Mio. € für genehmigte Förderungen vergeben wurden.

Übersicht 0.15: Zuschussfähige Gesamtkosten für die vollständige Programmperiode und vorhandene Budgetmittel für die restliche Programmperiode 2003 – 2006 (in € und in % am Gesamtbudget)

	Gesamtbudget 2000-2006	Restbudget 2003 bis 2006	
SP 1	448.617.391	223.095.652	50%
SP 2	218.817.391	183.234.130	84%
SP 3	149.295.652	127.317.652	85%
SP 4	265.130.000	206.489.600	78%
SP 5	140.808.696	80.481.043	57%
SP 6	14.858.696	11.551.043	78%
T.H.	22.289.600	12.385.472	56%
Gesamt	1.259.817.426	844.554.594	67%

Q: BMWA, eigene Berechnung.

Die Ermittlung der in der Programmplanung vereinbarten Indikatoren zur Feststellung der Beschäftigungsintegration der TeilnehmerInnen nach Maßnahmenende führt zu dem Befund, dass die quantifizierten **Wirkungsziele** weitgehend erreicht wurden.

In Schwerpunkt 1 nahmen 61% der Geförderten innerhalb von 9 Monaten nach Beendigung der Maßnahmen(-kette) eine Beschäftigung auf, in Schwerpunkt 5 sogar 70% der Teilnehmerinnen (Übersicht 1.4). Das Wirkungsziel von 50% wurde somit beträchtlich übertroffen. Das Dauer-Ziel, dass Personen mit Arbeitsaufnahmen in den sechs Monaten nach Beschäftigungseintritt zumindest 60% der Zeit in Beschäftigung bleiben sollen, wurde allerdings im Programmschwerpunkt 1 insbesondere bei Männern nicht erreicht. Bezüglich der Beschäftigungsstabilität weist der Schwerpunkt 5 ein deutlich besseres Ergebnis auf, was sich nicht zuletzt auf die Zielgruppendefinition zurückführen lässt. Zuvor langzeitarbeitslose Personen haben größere Schwierigkeiten, nach Aufnahme einer Beschäftigung stabil beschäftigt zu bleiben als andere ArbeitnehmerInnengruppen, auch als die Zielgruppe der Frauen.

Die quantitativen Zielvorgaben zur Beschäftigungsintegration behinderter Personen in Schwerpunkt 2 konnten im Allgemeinen ebenfalls erreicht werden (Übersicht 2.4). Mit 32% der Geförderten, die eine mindestens drei Monate durchgehende Beschäftigung während des auf das Maßnahmenende folgenden Halbjahrs aufwiesen, übertrafen Qualifizierungsmaßnahmen das angepeilte Ziel von 22% sehr deutlich. Der Integrationsindikator für Einstellungsbeihilfen betrug 55% anstelle der vorgegebenen 33%. Nicht erreicht wurden die Wirkungsziele im Bereich der Beschäftigungsprojekte (27% statt 33%) und hinsichtlich der auf Lohnkostensubventionierten Arbeitsplätzen Beschäftigten, was bei den Lohnkostenzuschüssen allerdings auf eine Zielgruppenerweiterung um Personen mit geringerem Kündigungsschutz zurückgeführt werden kann. Das Ergebnis für den Interventionsbereich Unterstützung lag etwas über dem Sollwert des Indikators von 40%.

Auch das Horizontalziel für alle Programmschwerpunkte, dass es sich bei zumindest 50% aller Geförderten um Frauen handeln soll, wurde zum Großteil realisiert (siehe Übersicht 5.1). In

Summe betrug der Frauenanteil an den TeilnehmerInnen des gesamten Programms 69%. In den Programmschwerpunkten 1 und 2 lag die Frauenquote allerdings bei 46%.

8 Leistungsgebundene Reserve

Auf Empfehlung des Evaluierungsteams wurde die leistungsgebundene Reserve dem Programmschwerpunkt 1 zugeteilt.

Zu den Kriterien, aufgrund derer die Europäische Kommission die Entscheidung über die Vergabe der Leistungsgebundenen Reserve vorsieht, zählen:

Aktivitätsziele (Output Indicators)

- Charakteristika der geförderten TeilnehmerInnen (Wurden die Zielgruppen des jeweiligen Interventionsbereichs erreicht?)
- Präventive Dimension (Welcher Art sind die Förderungen?)
- Beitrag zu horizontalen Zielen (Chancengleichheit, Informationsgesellschaft, regionale Verankerung)

Management-Kriterien (Administration und Umsetzungsbedingungen)

- Qualität des Monitoring
- Umsetzungsbedingungen (Angemessenheit und Abstimmung der Maßnahmen auf die gegebenen Erfordernisse)

Mittelausschöpfung (Budgetäre Umsetzung)

Vor diesem Hintergrund erschien eine Aufstockung des Schwerpunkts 1 angemessen:

Die Umsetzung des Schwerpunkts 1 im Ziel-3-Programm 2000 – 2006 ist Aufgabe des Arbeitsmarktservice (AMS). Das Arbeitsmarktservice ist in Österreich mit der Durchführung der Arbeitsmarktpolitik beauftragt und verfügt über ein umfangreiches Know-How in der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Seine regionalisierte **Organisationsstrukturen** erlauben regional angepasste Maßnahmen, welche die spezifische Ausgangssituation berücksichtigen.

Das Monitoring erfolgt im Data-Ware-House des AMS (DWH). Dieses beinhaltet alle wesentlichen beim AMS erfassten Informationen zu Personen, Betrieben und geförderten Projekten auf individueller Ebene. Zudem werden die AMS-Angaben seit kurzem mit Daten des Hauptverbands der Österreichischen Sozialversicherungsträger verschränkt (speziell zur Beschäftigung), was einen erheblichen Beitrag zu einem verbesserten Fördermonitoring und auch zu einer Weiterentwicklung der Arbeitsmarktbeobachtung leistet. Eine konsistente Analyse von ESF-Maßnahmen und Maßnahmen außerhalb des ESF wird dadurch möglich. Die Aktualisierung der Daten im 2-Wochen-Rhythmus erlauben dem AMS auch eine bessere Steuerung der Umsetzung.

Das **Aktivitätsziel** von 38.250 TeilnehmerInnen wurde mit +140% deutlich übererfüllt. Gefördert wurden Qualifizierungen und Unterstützungsmaßnahmen sowie Beschäftigungsprojekte. Der Programmschwerpunkt 1 konzentrierte sich auf die Förderung Jugendlicher und Älterer sowie

auf Übertrittsgefährdete und bereits Langzeitarbeitslose. Zusätzlich liegt der Fokus in allen Altersgruppen auf Personen mit maximal Pflichtschulabschluss. Damit waren in den Maßnahmen des Schwerpunkts 1 vorwiegend Personengruppen mit besonderen Integrationsschwierigkeiten eingebunden, deren drohende dauerhafte Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt damit verhindert werden soll. Die Maßnahmen des Schwerpunkts 1 zur Steigerung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit leisten auf diese Weise einen präventiven Beitrag zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit.

Die Umsetzung von Schwerpunkt-1-Interventionen lag in den ersten Programmjahren über den Plandaten, weil der verzögerte **Mittelabfluss** in anderen Schwerpunkten zu Beginn der Programmperiode durch eine Ausweitung der Förderung von Beschäftigungsprojekten im Schwerpunkt 1 aufgefangen wurde. Gegeben die sich ab 2001 verschlechternde Arbeitssituation ist diese Strategie zu befürworten. Denn bei sinkender Beschäftigungsnachfrage und hoher Angebotskonkurrenz verringern sich die Chancen der erreichten Personengruppen zusehends. Zudem deuten die Arbeitsmarktindikatoren weiterhin auf eine erhöhte Relevanz des Schwerpunkts 1 für die verbleibende Programmzeit hin.

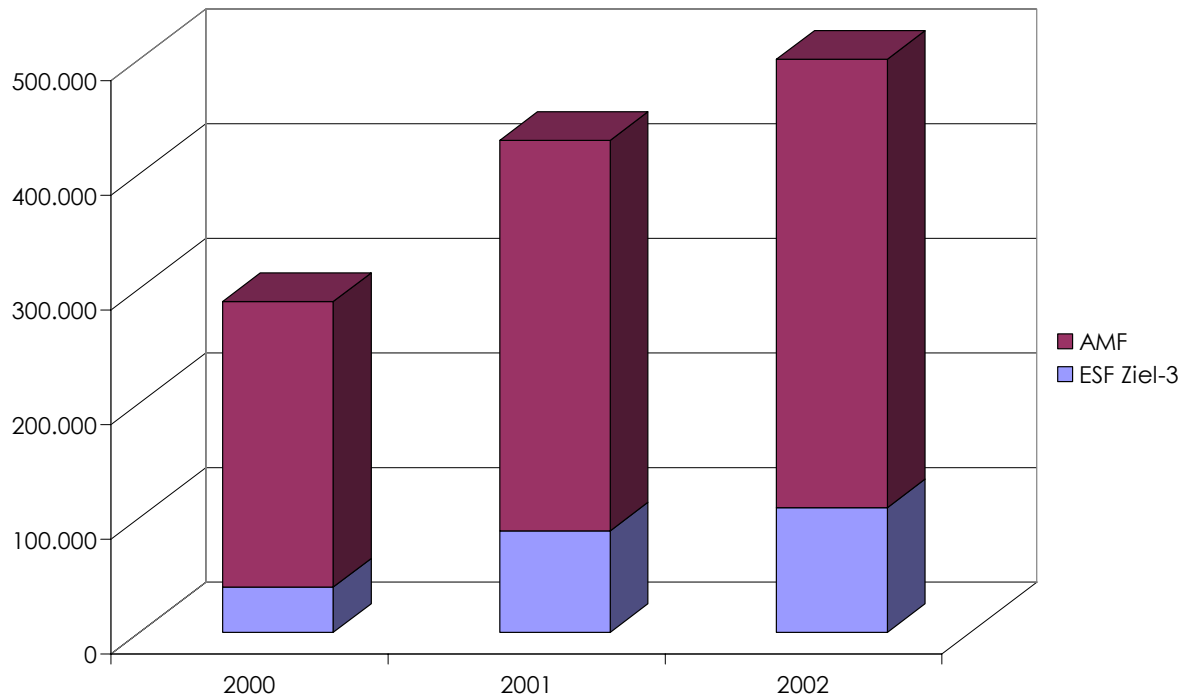
Bedingt durch diese Entwicklung erlangte der ESF-Programmschwerpunkt 1 eine hohe Bedeutung innerhalb der österreichischen Arbeitsmarktförderung hinsichtlich der Finanzierung von Beschäftigungsprojekten. Die meisten Beschäftigungsprojekte sind ESF-kofinanziert.

Da die veranschlagten Mittel bei gegebener Programmplanung bereits im Laufe des Jahres 2005 erschöpft sein würden, hat das Evaluierungsteam eine budgetäre Aufstockung des Schwerpunkts aus den Mitteln der Leistungsgebundenen Reserve empfohlen.

9 Europäischer Mehrwert

Um die Bedeutung der Ziel-3-Interventionen in den Programmjahren 2000 bis 2002 an der gesamten aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich einschätzen zu können, wird in der Folge die Anzahl der Ziel-3-Förderfälle in Relation zum gesamten Ausmaß der aktiven Arbeitsmarktförderung betrachtet. Dabei zeigt sich, dass der Anteil von Ziel 3 an der gesamten nationalen aktiven Arbeitsmarktpolitik deutlich angestiegen ist: von 16% aller Förderfälle im Jahr 2000 auf 27% im Jahr 2002. In Abbildung 0.5 ist die Entwicklung der Förderfälle dargestellt. Wie die ESF-kofinanzierten Förderungen haben auch die rein national finanzierten Förderaktivitäten markant zugenommen. Insofern können dem aktuellen Ziel-3-Programm Impulse bzw. Umsetzungsbeiträge bei der Verfolgung der Zielsetzungen des Nationalen Aktionsplans zur Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zugeschrieben werden.

Abbildung 0.5: Anzahl der Förderfälle von ESF Ziel-3 und aktiver Arbeitsmarktförderung insgesamt, 2000 - 2002



Q: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Basistabellen des AMS-DWH.

Aufschlussreich ist eine Darstellung der relativen Bedeutung von Ziel 3 für die Förderung unterschiedlicher Maßnahmetypen innerhalb der gesamtösterreichischen aktiven Förderpalette (Übersicht 0.16). Zunächst sticht die Bedeutung des Schwerpunkts 4 „Flexibilität am Arbeitsmarkt“ als in Österreich einzigartiges Förderkonzept zur präventiven Qualifizierung für Beschäftigte hervor. Da die Schwerpunkt-4-Interventionen das einzige Programm zur Förderung betrieblicher Weiterbildungsmaßnahmen in Österreich darstellen, sind alle geförderten Qualifizierungsmaßnahmen für beschäftigte Personen ESF-kofinanziert. 2.784 betriebliche Weiterbildungsförderungen wurden allerdings nicht im Rahmen von Ziel 3, sondern von Ziel 1 (Bundesland Burgenland) vergeben.

Im Einklang mit dem hohen Fördervolumen steht die große Bedeutung des Schwerpunkts 1 „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ für Maßnahmen, die Transitarbeitsplätze anbieten. 61,5% aller Teilnahmen an Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten und sozialökonomischen Betrieben wurden im Schwerpunkt gefördert. Überdurchschnittliche Bedeutung hatte Schwerpunkt 1 auch für unterstützende Maßnahmen. Rund 23% der Förderfälle in Berufsorientierungskursen und in Aktivgruppen wurden mit Schwerpunkt-1-Mitteln unterstützt.

Trotz der angestrebten Umschichtung hin zu qualifizierenden Maßnahmen und erster erfolgreicher Umsetzungsschritte in diese Richtung, hatte der Programmschwerpunkt 1 relativ geringes Gewicht für Maßnahmen zur Förderung der fachlichen Qualifizierung (15% aller Förderfälle). Insgesamt liegt die Bedeutung von Ziel 3 auch im Bereich der fachlichen Qualifizierung allerdings beträchtlich höher. Fachliche Qualifizierungsmaßnahmen wurden nämlich auch im Pro-

grammschwerpunkt 5 insbesondere zur Verringerung der geschlechtsspezifischen Segregation des Arbeitsmarkts bzw. zur Erhöhung der Beschäftigungschancen von Frauen unterstützt. Somit addiert sich der Ziel-3-Anteil an allen geförderten fachlichen Qualifizierungen auf rund 29% im Betrachtungszeitraum 2000 bis 2002.

Übersicht 0.16: Anteil von Ziel 3 an den gesamten aktiven arbeitsmarktpolitischen Förderfällen in Österreich, 2000 - 2002

	Anteil von Ziel 3 in % aller Förderfälle				AMF gesamt Förderfälle
	SP 1	SP 4	SP 5	Ziel 3 gesamt	
Aktive Arbeitssuche und Berufsorientierung	23,4		4,2	27,6	178.086
Qualifizierung für Arbeitslose					
Beihilfe zu Kurskosten					374.947
Fachliche Qualifizierung	15,1		13,5	28,6	146.148
Arbeitstraining	17,8		0,6	18,4	10.994
Unternehmensgründungsprogramm	17,4			17,4	11.762
Arbeitsstiftungen					9.985
Kinderbetreuungsbeihilfe					43.557
Lohnkostensubventionierung					
Eingliederungsbeihilfen	5,7			5,7	49.815
Lehrstellenförderung und Vorlehre					13.279
Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte, Sozialökonomische Betriebe	61,5		0,2	61,7	22.793
Qualifizierung für Beschäftigte		97,8		97,8	127.967
Gesamt	8,5	12,6	2,8	24,0	989.924

Q: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Basistabellen des AMS-DWH.

Zwei weitere Instrumente, die im Ziel-3-Programm zum Einsatz kamen und in deren Bereich der Programmschwerpunkt 1 deutlich zur gesamten österreichischen Arbeitsmarktförderung beitrug, waren Arbeitstrainingsmaßnahmen und das Unternehmensgründungsprogramm. Die Ziel-3-Anteile an allen Förderfällen betragen hier 18% bzw. 17%.

Im Hinblick auf die Zielgruppen unterscheidet sich Ziel-3 deutlich von der Gesamtheit der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Österreich. Die Schwerpunkte 1 und 5 die im Wesentlichen auf das Förderinstrumentarium des Arbeitsmarktservice zurückgreifen, setzen ihre Akzente auf besonders benachteiligte Personen am österreichischen Arbeitsmarkt (Schwerpunkt 1 zur Bekämpfung der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit) bzw. generell auf die Gruppe der Frauen (Schwerpunkt 5 zur Verbesserung der Chancengleichheit).

Das Hauptaugenmerk der Schwerpunkt-1-Förderung ist auf Übertrittsgefährdete (6-12 Monate arbeitslos) und insbesondere auf Langzeitarbeitslose (Arbeitslosigkeit von mindestens einem Jahr) gerichtet. Im Vergleich zur gesamten Arbeitsmarktförderung in Österreich liegt der Fokus im Schwerpunkt 1 zudem stärker auf der Integration von Personen mit maximal Pflichtschulabschluss – und zwar sowohl bei Frauen als auch bei Männern und in beinahe allen Altersgruppen. Denn generell finden erwachsene Arbeitssuchende ohne weiterführenden Ausbildungsabschluss im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung seltener Zugang in eine Fördermaßnahme als andere Ausbildungsgruppen. Vergleichsweise hoch ist die Bedeutung der Schwerpunkt 1 Förderung für Jugendliche und Ältere. Rund jede zehnte Person aus den Zielgruppen

der Jugendlichen unter 20 Jahren sowie der Arbeitslosen ab 45 Jahren wird durch mindestens einen Schwerpunkt 1 Förderung erreicht. Dies entspricht mehr als einem Drittel aller Geförderten dieser Altersgruppen (siehe Tabellen in Teil IV Abschnitt 1.3.3).

Über das traditionelle Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik hinaus leisten die Schwerpunkte 2 bis 6 Beiträge zur Generierung eines „Europäischen Mehrwerts“ für Österreich. Vor allem setzten die ESF-Interventionen Impulse für eine Verbreiterung des Spektrums an arbeitsmarktpolitischen AkteurenInnen. Im Bereich der Behindertenförderung (Schwerpunkt 2) entwickelten die BSB ihre Förderkompetenz, um Personen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik durch die Einbeziehung des BMBWK im Programmschwerpunkt 3 stellt einen wichtigen ersten Schritt zur Entwicklung einer Strategie des lebensbegleitenden Lernens in Österreich dar. Gerade auf diesem Gebiet besteht in Österreich Handlungsbedarf, der gesetzte europäische Impuls ist deshalb ein sehr wertvoller. Die Erstellung eines umfassenden Strategiekonzepts kann allerdings nicht im Rahmen eines Ziel-3-Schwerpunkts erfolgen. Die Interventionen des Schwerpunkts 6 führten zur Absicherung und Weiterentwicklung von Territorialen Beschäftigungspaketen, in denen die beschäftigungspolitisch relevanten Strategien diverser Politikbereiche sowie die unterschiedlichen beschäftigungswirksamen Aktivitäten abgestimmt werden können. Auf diese Weise gelingt es besonders, Arbeitsmarktpolitik mit Struktur-, Wirtschafts- und Regionalpolitik zu vernetzen.

Im Rahmen von Schwerpunkt 5 wurden Förderkonzepte eingerichtet, die auf die für die politischen Entscheidungs- bzw. Umsetzungsprozesse verantwortlichen Personen abzielen. Auf diese Weise wird die Strategie des Gender Mainstreaming in Österreich institutionell besser verankert. Der ESF kofinanziert Maßnahmen, die Information, Bewusstseinsbildung, Konzeptentwicklung etc. unterstützen.

Schwerpunkt 4 ist, wie bereits anhand des Überblicks über die Förderfälle im Zeitraum 2000 bis 2006 dargestellt, die einzige Initiative zur Förderung der betrieblichen Weiterbildung in Österreich. Darüber hinaus handelt es sich dabei um einen innovativen Politikansatz, der auf eine Verbesserung der Anpassungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen und Betrieben gerichtet ist, und dazu bei den strategischen Prozessen in den Unternehmen ansetzt.

IV Ziel 3 des ESF in Österreich: Analyse der Programmschwerpunkte

1 Schwerpunkt 1: Verhinderung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit von Jugendlichen und Erwachsenen

1.1 Rahmenbedingungen

Wie bereits in Teil III Abschnitt 3 beschrieben, waren die ersten Programmjahre 2000 – 2002 konjunkturell von einer Arbeitskräfteknappheit im Jahr 2000, gefolgt von einer seither eingetretenen Verlangsamung des Wirtschaftswachstums mit wachsenden Arbeitslosenzahlen, geprägt. Diese Entwicklung wurde durch strukturelle Anpassungen von Unternehmen und öffentlicher Hand (Aufnahmestopps) verstärkt sowie durch eine Pensionsreform im Jahr 2000, welche den Zugang in vorzeitige Alterspensionen erschwerte. Als "arbeitsmarktentlastende" Faktoren sind im Gegenzug insbesondere die Neuregelung der Altersteilzeit sowie die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes zu nennen, welche zu einer Reduktion des effektiven Arbeitsangebots geführt haben.

Insgesamt entwickelte sich die Arbeitsmarktlage damit deutlich weniger günstig als zum Zeitpunkt der Programmerstellung erwartet worden war. Dies spricht für die anhaltend hohe Bedeutung von Schwerpunkt 1 im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit. Zusammenfassend lassen sich zum österreichischen Arbeitsmarkt und den Problembereichen, auf welche der Schwerpunkt 1 gerichtet ist, folgende Punkte festhalten:

- Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit sind im EU-Vergleich niedrig;
- Das Beschäftigungssystem ist dynamisch und weist einen hohen Umschlag an Beschäftigungsverhältnissen auf;
- In Hinblick auf die Dauer der Arbeitslosigkeit ist eine zunehmende Polarisierung zu beobachten;
- Die Lasten der Arbeitslosigkeit konzentrieren sich auf benachteiligte Personengruppen;
- Das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit ist insbesondere bei älteren Arbeitskräften ausgeprägt;
- Von einem besonders hohen Risiko der Arbeitslosigkeit sind gering qualifizierte ArbeitnehmerInnen bedroht (45% der registrierten Arbeitslosen).

1.2 Zielanalyse

Das oberste Ziel der ESF-Interventionen in Schwerpunkt 1 besteht darin, besonders benachteiligte Personengruppen dauerhaft und mit einem existenzsichernden Einkommen in den Regelarbeitsmarkt zu integrieren.

Insbesondere ist der Programmschwerpunkt 1 der Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit gewidmet, wobei auch Personen, die bereits von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, zu den förderbaren Zielgruppen zählen. Insofern stellt der Schwerpunkt 1, welcher sich auf die Zielset-

zung 2(1)a der ESF-Verordnung 1784/99 „Entwicklung und Förderung aktiver Arbeitsmarktpolitiken“ bezieht, eine sinnvolle Ergänzung der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des Nationalen Aktionsplans (Leitlinien 1 und 2) dar. Im Nationalen Aktionsplan steht die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit im Vordergrund, bereits von Langzeitarbeitslosigkeit Betroffene sind keine explizite Zielgruppe des Nationalen Aktionsplans.

Neben den Leitlinien 1 „Neustart für Jugendliche“ und 2 „Neustart für langzeitarbeitslose Erwachsene“, welche sich auf die Verhinderung des Übertritts in Langzeitarbeitslosigkeit von Jugendlichen und Erwachsenen und auf die Förderung des aktiven Alterns beziehen, korrespondiert Schwerpunkt 1 insbesondere auch mit Leitlinie 3 „Erhöhung der Personenzahl in aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen“. Die Ziele des NAP und von Ziel 3 finden sich in den arbeitsmarktpolitischen Zielen des AMS mit quantifizierten Größen wieder.¹²

Die **Zielgruppen** der Arbeitslosen mit besonderen Integrationschwierigkeiten wurden nicht sehr eng eingegrenzt. Deutlich erkennbar ist der strategische Ansatz, benachteiligte Personengruppen möglichst vollständig zu erfassen und für Schwerpunkt-1-Förderungen zu berechtigen. Dementsprechend ist lediglich eine Meldung beim Arbeitsmarktservice, aber kein Leistungsanspruch nach dem AIVG für die Förderung einer Person notwendig.¹³ Neben langzeitarbeitslosen sind (kurzzeitarbeitslose) Personen dann förderbar, wenn sie zu einer der folgenden Gruppen zählen: schwer vermittelbare Personen, vom Übertritt in Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte sowie ältere Arbeitslose, Jugendliche mit Integrationsproblemen und AusländerInnen (mit Ausnahme von AsylwerberInnen und Konventionsflüchtlingen). Zusammenfassend ist die Zielgruppenabgrenzung auf jene Personengruppen mit den größten Integrationsproblemen am österreichischen Arbeitsmarkt – als angemessen und relevant zu beurteilen.

Mit der verbindlichen Regelung in Schwerpunkt 1, dass alle Fördermaßnahmen Bestandteil eines **Integrationspfads** sein müssen, wurde der Versuch unternommen, qualitative Planungselemente und Standards einzubauen. Dieses Strategiedetail wurde nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen in der vorangegangenen Programmperiode eingeführt. Damals wurde mehr als die Hälfte der Geförderten lediglich in eine einzige Maßnahme eingebunden. Die Maßnahmengestaltung erwies sich jedoch als besonders bedeutend für den Integrationserfolg: TeilnehmerInnen an mehreren Maßnahmen innerhalb geplanter Förderketten bzw. an Maßnahmen, die verschiedene integrationsfördernde Bausteine vereinten, konnten bessere Integrationswerte aufweisen.

Im Ziel-3-Programm ist vorgesehen, unter Einbezug der spezifischen Problemlage und konkreten Wünsche des/r Arbeitslosen, Art und zeitliche Abfolge der Aktivitäten zu vereinbaren und integrierte Maßnahmenpakete zusammenzustellen. Während der Maßnahme sollte von den BetreuerInnen intensiver Kontakt mit den KlientInnen gehalten werden, um frühzeitig die als

¹² Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Jugendarbeitslosigkeit, Erhöhung der Arbeitsmarktchancen Älterer, Erhöhung der Arbeitsmarktchancen von Frauen durch Qualifizierung und Stabilisierung des Niveaus der beruflichen Rehabilitation arbeitslos vorgemerakter Behinderter.

¹³ Wenn Förderungen an einen Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung gebunden sind, kommt es zu einem Ausschluss verschiedenster Gruppen. Bei langzeitarbeitslosen Menschen hängt ein Leistungsbezug zum Beispiel von der Höhe des PartnerInnenneinkommens ab; bei WiedereinsteigerInnen bzw. bei Frauen mit Betreuungspflichten besteht zudem ein Ermessensspielraum, inwieweit sie dem Arbeitsmarkt tatsächlich zur Verfügung stehen und von Jugendlichen wurde häufig noch kein Leistungsanspruch erworben.

erforderlich erachteten nächsten Schritte festzulegen und für ein entsprechendes Angebot zu sorgen. Auch Teambesprechungen, in welche die Maßnahmenträger eingebunden werden, sollten stattfinden. Insbesondere vor dem Hintergrund begrenzter personeller Ressourcen im Arbeitsmarktservice stellt sich allerdings die Frage, inwieweit die tatsächliche Umsetzung der Planung und Betreuung individueller Integrationspfade überprüft werden kann. Die gemeinsame Erstellung von Betreuungsplänen zwischen BetreuerIn und KlientIn ist im AMS bereits Pflicht, die Betreuungspläne werden bisher aber lediglich in Textbereichen erfasst und können deshalb nicht für einen Soll-Ist-Vergleich (der individuellen Förderverläufe) herangezogen werden. Eine derartige Gegenüberstellung wäre aber erforderlich, um zu beurteilen, ob und wie die Betreuung und Planung von individuellen Maßnahmenpfaden tatsächlich bewerkstelligt wird.

Zur Realisierung der im EPPD definierten **Teilziele**

- Aufarbeitung von Problemen im Vorfeld der Vermittlung, Stabilisierung,
- berufliche Orientierung,
- Verbesserung der Qualifikation,
- Erwerb von Schlüsselqualifikationen,
- Erwerb von Praxiserfahrung,
- Erhöhung der Motivation, Stärkung des Selbstvertrauens und Durchhaltevermögens,
- Erwerb der Fähigkeit zur systematischen und selbständigen Arbeitsuche,
- Arbeitsaufnahme, einschließlich Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit

ist ein breites Spektrum an Interventionen förderbar. In der Ergänzung zur Programmplanung wurde das förderfähige Instrumentarium auf Trägerprojekte eingeschränkt. Dazu zählen **Qualifizierungen** und **Unterstützungsmaßnahmen** sowie **Beschäftigungsprojekte**. Eingliederungsbeihilfen für Beschäftigungsaufnahmen sind nur dann förderfähig, wenn ansonsten die ESF-Mittel nicht ausgeschöpft werden. Nicht gefördert werden Individualbeihilfen wie Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhalts, zu Kurskosten oder Kursnebenkosten oder Kinderbetreuungsbeihilfen.

Die in der Ergänzung zur Programmplanung formulierte Strategie, Qualifizierungsmaßnahmen zulasten von unterstützenden Aktivitäten vermehrt zu fördern, ist vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktentwicklung als sinnvoll einzustufen: Je weniger offene Stellen am Arbeitsmarkt zu verzeichnen sind, und gegeben die qualifikatorischen Unterschiede zwischen Arbeitssuchenden einerseits und dem Anforderungsprofil offener Stellen andererseits umso weniger effektiv in kurzfristiger Sicht sind Ansätze, die ausschließlich auf die Aktivierung von Arbeitssuchenden abzielen. Umso wichtiger ist es, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitssuchenden durch Qualifizierungsmaßnahmen zu steigern um damit auch die Grundlage dafür zu stärken, dass ein zukünftiger Wirtschaftsaufschwung weniger durch Qualifikationsdefizite der Arbeitssuchenden gehemmt wird, weil mangels geeigneter BewerberInnen offene Stellen nicht besetzt werden können bzw. gewisse betriebliche Ausweitungen des Personalstandes nicht vorgenommen werden können. Nicht zuletzt spricht der Umstand, dass Personen mit geringem Bildungsniveau und Ältere in Österreich in relativ geringerem Maße Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen finden, für den im Schwerpunkt 1 eingeschlagenen Weg.

Die **Wirkungsziele** wurden in der Ergänzung zur Programmplanung im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration quantifiziert: Angestrebt wird eine Arbeitsaufnahme binnen 9 Monaten nach Ende der Maßnahmen(-kette) von

- 50% der Geförderten,
- mit mindestens 60% der ersten 6 Monate nach Arbeitsaufnahme in Beschäftigung.

Damit teilen sich die Wirkungsziele in eine Ereignis- und eine Dauerkomponente für jene Personen, denen es gelungen ist, ein Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen.

Anders als die arbeitsmarktpolitischen Ziele des AMS und des NAP lässt sich die Zielsetzung des Schwerpunkts 1 nicht anhand der Zielgröße „Abgänge aus Arbeitslosigkeit“ feststellen. Denn im Gegensatz zu den Zielen des AMS und des NAP, welche weitgehend aus der Sicht der umsetzenden Stelle formuliert sind und die Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit ins Zentrum rücken, soll im Schwerpunkt 1 Langzeitarbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer Beschäftigung verhindert werden; diese Beschäftigung soll zu einer dauerhaften Integration führen und die Interventionen sollen der einzelnen Person die Möglichkeit eines existenzsichernden Arbeitseinkommens eröffnen.

1.3 Umsetzung

1.3.1 Umsetzungsbedingungen

Mit der Umsetzung betraut ist wie für die entsprechenden Leitlinien des NAP (1-3) das Arbeitsmarktservice. Dieses verfügt über einen breiten Erfahrungshintergrund im Bereich der Arbeitsmarktförderung. Gleichzeitig erlaubt seine regionalisierte Organisationsstruktur die Verfolgung von Integrationsansätzen, welche der spezifischen Ausgangssituation angemessenen sind.

Das Monitoring der Ziel-3 Umsetzung erfolgt im Data-Ware-House des AMS (DWH). Dieses beinhaltet alle wesentlichen beim AMS erfassten Informationen zu Personen, Betrieben und geförderten Projekten auf individueller Ebene. Zudem werden die AMS-Angaben seit kurzem mit Daten des Hauptverbands der Österreichischen Sozialversicherungsträger verschränkt (speziell zur Beschäftigung), was einen erheblichen Beitrag zu einem verbesserten Fördermonitoring und auch zu einer Weiterentwicklung der Arbeitsmarktbeobachtung leistet. Aufgrund dieser einheitlichen Informationsgrundlage ist in der laufenden ESF-Periode eine konsistente Analyse von ESF-Maßnahmen und Maßnahmen außerhalb des ESF möglich. Die Aktualisierung der Daten im 2-Wochen-Rhythmus erlauben dem AMS nunmehr auch eine bessere Steuerung der Umsetzung als noch in der letzten ESF-Periode.

1.3.2 Vergleich mit den Umsetzungszielen

Insgesamt wurden in den ersten drei Jahren bereits 50% der im Gesamtzeitraum zuschussfähigen **Gesamtkosten** verausgabt. Gegenüber der Planung für die ersten drei Jahre (198 Mio. €) wurden sogar bereits rund 114% der Mittel eingesetzt.

Die Ursachen dafür sind insbesondere darin zu finden, dass sich das AMS infolge der anfänglichen Unterauserschöpfung in den meisten anderen Schwerpunkten (mit Ausnahme von Schwerpunkt 5) dazu bereit erklärt hat, zur Verhinderung des Verfalls der Mittel und zur Förderung einer plankonformen Gesamtauserschöpfung der ESF-Mittel diese in den ersten Jahren im Schwerpunkt 1 einzusetzen. Die zusätzlichen Mittel wurden vom AMS konzentriert für Beschäftigungsprojekte verwendet. Bei diesen handelt es sich um arbeitsplatzschaffende lokale Beschäftigungsinitiativen, in deren Rahmen Arbeitsuchenden auf transitorischen Arbeitsplätzen die Chance geboten wird, Berufserfahrung zu gewinnen und berufliche Fertigkeiten zu erlernen.

Für Qualifizierungsmaßnahmen wurden im Zeitraum 2000 - 2002 25% der Mittel eingesetzt. Auf unterstützende Maßnahmen entfielen 18% und auf Beschäftigungsmaßnahmen 56%. Während im Bereich der Qualifizierung das geplante Fördervolumen beinahe punktgenau verausgabte worden ist (lediglich 1 Mio. € bzw. 1,2% unter Plan) lag die Umsetzung im Bereich Unterstützung um 7 Mio. € bzw. 11,7% unter den Planwerten. Demgegenüber wurden für beschäftigungsfördernde Maßnahmen bereits bis Ende 2002 mehr Mittel verwendet, als für die gesamte Programmlaufzeit vorgesehen waren (+102 Mio. € bzw. 162% gegenüber Plan 2000-2002 bzw. +34 Mio. € oder +26% gegenüber Plan 2000-2006).

In der Ergänzung zur Programmplanung wurde das Umsetzungsziel formuliert, ab 2001 für Erwachsene weniger unterstützende Maßnahmen zu fördern und im Gegenzug – speziell für Ältere – Qualifizierungen zu forcieren. Die Umsetzung dieses Ziels durch das AMS spiegelt sich in den Anteilen am Fördervolumen wider. Im Jahr 2002 wurde um 11% mehr für die Förderung der beruflichen Qualifizierung ausgegeben als für Unterstützungsmaßnahmen. Aufgrund des Bedeutungszuwachses der Beschäftigungsmaßnahmen lag der Anteil der Qualifizierungen in den Jahren 2000 bis 2002 jedoch nur bei 25%. Der Ausgabenanteil der Unterstützungsmaßnahmen reduzierte sich von 25% auf 13% (Übersicht 1.1).

Übersicht 1.1: Mittelverwendung nach Maßnahmentyp - Umsetzung im Vergleich zur Planung

	Plan 2000-2002		Ist 2000	Ist 2001	Ist 2002	Ist 2000-2002
	in 1.000 €	in %				
Qualifizierung	74.500	37,7	27,7	24,4	24,4	25,2
Beschäftigung	62.692	31,7	47,5	56,3	62,4	56,4
Unterstützung	60.634	30,7	24,7	19,3	13,2	18,4
insgesamt	197.826	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Ergänzung zur Programmplanung März 2002. AMS Jahresberichte zur Umsetzung von Ziel-3 des ESF 2000, 2001 und 2002; Eigene Berechnungen.

Bis Ende 2002 wurden im Schwerpunkt rund 92.000 **Teilnahmen** gefördert. Das geplante Aktivitätsziel von 38250 Teilnahmen wurde somit um beinahe das Eineinhalbfache übertroffen. Der Frauenanteil lag in der ersten Programmphase bis Ende 2002 bei 45,7% und damit deutlich unter dem Gender-Mainstreaming-Ziel von 50%, das in der Programmplanung vorgegeben wurde.

Bei 29,0% aller Teilnahmen handelte es sich um fachliche Qualifizierung, bei 22,2% um Beschäftigungsmaßnahmen. Auf unterstützende Maßnahmen (Berufsorientierung, Berufsvorbereitung und Aktive Arbeitsuche) entfielen 46,6% und auf Unternehmensgründungsprogramme 2,2% aller Förderfälle.

Die im Supplement formulierte Verlagerung der geförderten Maßnahmen wurde auch hinsichtlich der Anzahl der Förderfälle umgesetzt: Im Jahr 2002 lag der Anteil der Unterstützungsmaßnahmen nur noch bei 35%, 2000 hatte dieser noch 59% betragen. Dagegen erhöhte sich der Anteil der Teilnahmen an Qualifizierungen von 21% im Jahr 2000 auf 36% im Jahr 2002.

Werden Schwerpunkt-1 Förderfälle und rein national finanzierte Teilnahmen im Zeitraum 2000-2002 für das Ziel-3 Gebiet gemeinsam betrachtet¹⁴, so sticht im Einklang mit dem hohen Fördervolumen die große Bedeutung des Schwerpunkts für Maßnahmen, die Transitarbeitsplätze anbieten, hervor: 60% aller Teilnahmen an Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten und 69% der Teilnahmen an sozialökonomischen Betrieben wurden im Schwerpunkt gefördert.

Überdurchschnittliche Bedeutung hat Schwerpunkt 1 auch für unterstützende Maßnahmen. Rund 29% der Förderfälle in Berufsorientierungskursen und 24% der Förderfälle in Aktivgruppen wurden mit Schwerpunkt 1 Mitteln unterstützt. Trotz der Umschichtung relativ geringeres Gewicht hat der Schwerpunkt demgegenüber für Maßnahmen zur Förderung der fachlichen Qualifizierung mit knapp 18% aller Förderfälle.

1.3.3 Erreichte Zielgruppen

Der Frage nach der Erfassung der einzelnen Zielgruppen im Programmschwerpunkt 1 wird im Rahmen der vorliegenden Halbzeitbewertung in einer personenbezogenen Perspektive nachgegangen. Um den Erfassungsgrad einzelner Zielgruppen durch Schwerpunkt-1-Förderungen festzustellen, werden alle Personen, die 2001 im Ziel-3-Gebiet beim Arbeitsmarktservice vorgemerkt waren, als Grundgesamtheit herangezogen. Die Analyse stellt dabei auf Personen ab, die über keine Einstellzusage verfügten. Da arbeitslos Vorgemerkte mit Einstellzusagen von Unternehmen bis zum Antritt des neuen Arbeitsplatzes de facto nicht mehr arbeitsuchend sind, ist dieser Umstand bei der Eingrenzung des für die Arbeitsmarktförderung relevanten Personenkreises zu berücksichtigen.

Insgesamt fanden 26% der Männer und 31% der Frauen ohne Einstellzusage im Jahr 2001 Zugang in mindestens eine Fördermaßnahme des AMS – rein national oder ESF-kofinanziert. Bezogen auf die gesamte aktive Arbeitsmarktförderung in Österreich, ist die Förderquote der Frauen also deutlich höher als jene der Männer (Übersicht 1.2). Die höchste Teilnahmewahrscheinlichkeit verzeichnen dabei Arbeitlose mit einer Vormerkdauer von 9-12 Monaten mit jeweils rund 33% der Frauen und Männer. Hier wird das AMS-Ziel der Verhinderung des Übertritts in die Langzeitarbeitslosigkeit besonders deutlich.

Durch Schwerpunkt-1-Förderungen wurden 7% der Männer und 6% der Frauen ohne Einstellzusage erreicht. Dies entspricht 23% aller vom AMS geförderten Vorgemerkten, 26% der Männer 20% der Frauen. Damit wird deutlich, dass weit mehr Frauen ausschließlich außerhalb des Schwerpunkts unterstützt worden sind als Männer. In Relation zu den betroffenen Personen liegt das Hauptaugenmerk der Schwerpunkt 1 Förderung auf Übertrittsgefährdeten (6-12 Mo-

¹⁴ Dabei konzentriert sich das Augenmerk auf Maßnahmen für Arbeitslose mit Ausnahme von folgenden Maßnahmentypen: Kinderbetreuungsbeihilfen, Beihilfen zu Kursnebenkosten, Entfernungsbeihilfen, Vorstellungsbeihilfen, Förderung von Beratungseinrichtungen, Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhaltes während einer Maßnahme.

nate arbeitslos) und insbesondere Langzeitarbeitslosen (Arbeitslosigkeit von mindestens einem Jahr).

Übersicht 1.2: Personen mit Neuzugang in Förderungen 2001 – Erfassungsgrad nach Vormerkdauer

Dauer der Arbeitslosigkeit ab 2000	In % der Zielgruppe		SP1 in %
	Geförderte insgesamt	SP1 Geförderte	aller Geförderten
Frauen			
Bis 3 Monate	31,3	4,4	14,0
3-6 Monate	26,4	5,5	20,8
6-9 Monate	28,3	8,2	28,9
9-12 Monate	32,7	9,2	28,2
12 Monate und mehr	31,5	9,6	30,5
Insgesamt	30,1	6,1	20,2
Männer			
Bis 3 Monate	24,6	4,7	19,2
3-6 Monate	24,5	6,5	26,6
6-9 Monate	27,6	9,2	33,4
9-12 Monate	32,6	11,4	34,8
12 Monate und mehr	29,3	10,3	35,2
Insgesamt	26,3	7,0	26,5

Basis: Personen ohne Einstellzusage, die 2001 arbeitslos/lehrstellensuchend waren, plus Neuzugänge in eine Förderung 2001 mit vorheriger Vormerkung beim AMS. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Samis-AMS und DWH-AMS.

Eine Differenzierung des Erfassungsgrades nach dem Alter wiederum macht die vergleichsweise hohe Bedeutung der Schwerpunkt 1 Förderung für Jugendliche und Ältere deutlich. Rund jede zehnte Person aus den Zielgruppen der Jugendlichen unter 20 Jahren sowie der Arbeitslosen ab 45 Jahren wird durch mindestens eine Schwerpunkt 1 Förderung erreicht. Dies entspricht mehr als einem Drittel aller Geförderten dieser Altersgruppen. Demgegenüber werden von den Arbeitslosen zwischen 25 und 45 Jahren lediglich knapp 4% mit einer Schwerpunkt 1 Förderung angesprochen, das sind rund 13% aller Geförderten der mittleren Altersgruppe.

Der Fokus im Schwerpunkt 1 liegt sowohl bei Frauen als auch bei Männern und in beinahe allen Altersgruppen stärker auf der Integration von Personen mit maximal Pflichtschulabschluss als in der Arbeitsmarktförderung insgesamt (Übersicht 1.3). Während Jugendliche mit maximal Pflichtschulabschluss in einem relativ hohen Ausmaß von der Arbeitsmarktförderung erfasst werden, finden erwachsene Arbeitssuchende ohne weiterführenden Ausbildungsabschluss seltener Zugang in eine Fördermaßnahme. Gering qualifizierte Frauen ab 50 Jahren haben die geringste Chance auf eine Förderung durch eine aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahme.

Übersicht 1.3: Personen mit Neuzugang in Förderungen 2001 – Erfassungsgrad nach höchster abgeschlossener Ausbildung und Alter

In % der Zielgruppe vorgemerakter Arbeitsloser und Lehrstellensuchender

	Förderung insgesamt					Schwerpunkt 1 Förderung				
	Pflichtschule	Lehre	mittlere Schule	höhere Schule	Tertiärausbldg.	Pflichtschule	Lehre	mittlere Schule	höhere Schule	Tertiärabschluss
Frauen										
Unter 20	33,0	12,2	23,8	13,5	0,0	12,9	1,6	2,2	1,3	0,0
20-24	32,5	25,1	27,2	20,0	17,6	10,9	4,1	3,7	2,0	1,5
25-44	30,3	34,0	38,1	34,6	28,5	4,7	3,2	3,3	3,3	2,0
45-49	27,5	39,2	47,3	47,8	44,3	10,0	11,3	12,3	16,5	15,6
50 und mehr	16,9	25,6	28,7	31,9	34,2	5,5	8,9	9,5	12,2	13,2
Insgesamt	28,9	31,0	34,3	30,1	28,9	7,6	4,8	4,9	4,1	3,3
Männer										
Unter 20	30,9	7,7	17,5	10,5	0,0	12,0	1,4	1,0	0,3	0,0
20-24	27,4	19,7	22,3	15,4	8,0	11,8	4,2	3,5	1,7	0,0
25-44	25,3	26,8	31,3	29,5	23,3	4,7	3,7	4,0	4,0	2,3
45-49	28,7	33,6	45,5	43,4	37,1	12,6	11,5	14,7	15,4	15,4
50 und mehr	21,4	26,4	29,6	33,2	32,3	8,4	8,9	7,8	12,4	11,8
Insgesamt	26,3	25,8	28,4	27,5	25,7	8,5	5,7	5,0	5,7	5,0

Basis: Personen ohne Einstellzusage, die 2001 arbeitslos/lehrstellensuchend waren, plus Neuzugänge in eine Förderung 2001 mit vorheriger Vormerkung beim AMS. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Samis-AMS und DWH-AMS.

1.4 Wirkung

1.4.1 Beschäftigungsintegration

In der Ergänzung zur Programmplanung wurden die **Wirkungsziele** folgendermaßen formuliert:

- Arbeitsaufnahme in Anschluss an die ESF-kofinanzierten Maßnahmen, Fortführung einer durch den ESF-kofinanzierten Beschäftigung, Arbeitsaufnahme in Anschluss an weitere Maßnahmen, die der ESF-kofinanzierten Maßnahme nachfolgen: 50% binnen 9 Monaten nach Ende der Maßnahme
- Auch wenn die Dauerhaftigkeit der Arbeitsaufnahmen vom AMS kaum beeinflusst werden kann, ist es Ziel der ESF-Intervention, dass Personen, die nach Beendigung einer ESF-kofinanzierten Maßnahme eine neue Beschäftigung aufnehmen, 60% der Zeit der nachfolgenden 6 Monate in Beschäftigung verbringen werden."

Damit lassen sich die Wirkungsziele in zwei Komponenten zerlegen: eine Ereigniskomponente (Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses nach kursmäßigen Maßnahmen bzw. nach Transitarbeitsplätzen sowie Weiterbestand eines zuvor geförderten Beschäftigungsverhältnisses bei Eingliederungsbeihilfen) und eine Dauerkomponente für jene Personen, für welche das angestrebte Ereignis eingetroffen ist.

Methodik zur Überprüfung der Erreichung der Wirkungsziele

Die Erreichung dieser Wirkungsziele wird für Personen außerhalb des Ziel-1 Gebiets Burgenland überprüft, die spätestens Ende Juni 2002 eine Maßnahme beendeten und in den kommenden sechs Monaten in keine weitere Fördermaßnahme eintraten. Dabei wird ein Vergleich zwi-

schen Ziel-3 Maßnahmen und rein national finanzierten Maßnahmen angestellt um die Ergebnisse von Ziel-3 im Kontext der Arbeitsmarktförderung insgesamt positionieren zu können. Insgesamt besteht die Untersuchungspopulation aus insgesamt 259.286 von 355.864 Förderfällen mit Förderende bis Ende Juni 2002 ohne Eintritt in eine weitere Maßnahme. Davon entfallen 46.997 auf Schwerpunkt 1 und 14.165 auf Schwerpunkt 5 von Ziel 3.

In den Wirkungszielen des Einheitlichen Programmplanungsdokuments wird explizit darauf hingewiesen, dass auch die Beschäftigung in Anschluss an rein national finanzierte Maßnahmen zu überprüfen sind, wenn dieser nationalen Förderung eine Ziel-3 kofinanzierte Teilnahme vorhergegangen ist. Dies wird folgendermaßen operationalisiert: Sollte es sich bei der betreffenden Maßnahme um keine Ziel-3 Förderung gehandelt haben, so wird diese dennoch Ziel-3 zugeschlagen, wenn vor Eintritt in die betreffende Maßnahme (höchstens sechs Monate zuvor) die Teilnahme an einer Ziel-3 kofinanzierten Maßnahme beendet worden ist. Somit gehen 5.545 Personen trotz Ausscheidens aus einer rein national finanzierten Maßnahme als Schwerpunkt-1 Personen und 2.284 Personen als Schwerpunkt- 5 Personen in die Untersuchungspopulation ein.

Als Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses gilt der Beginn einer selbständigen oder un-selbständigen Beschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze.

In die Untersuchung Eingang finden alle jene Maßnahmen für Arbeitslose, die nicht als reine Unterstützungsmaßnahme (Kinderbetreuungsbeihilfe, Entfernungs- und Vorstellungsbeförderung, Beihilfe zu Kursnebenkosten) oder als Beratungsmaßnahme (Beratungs- und Betreuungseinrichtungen, Gründungsberatung) konzipiert sind. Es werden daher Einstellbeihilfen für Beschäftigte (Eingliederungsbeihilfen) und Lehrlinge (Lehrlingsbeihilfe, Beihilfe zur Vorlehre) berücksichtigt, geförderte Transitarbeitsplätze (sozialökonomische Betriebe und gemeinnützige Beschäftigungsprojekte), Aktivierungs- und Orientierungskurse, Kurse zur fachlichen Aus- und Weiterbildung, die individuelle Förderung von Kurskosten, Teilnahmen an Unternehmensgründungsprogrammen sowie an Arbeitstrainings.

Befunde

Was die Beschäftigungsaufnahmekquote betrifft – nach Beendigung einer Förderung – so ist in einer Gesamtbetrachtung das Wirkungsziel mehr als erreicht: Anstelle der formulierten 50% gingen sogar 61% der im Schwerpunkt 1 geförderten Personen in den kommenden neun Monaten zumindest kurzfristig einer Beschäftigung nach, 58% der Männer und 64% der Frauen. Allerdings fanden wesentlich weniger Personen nach einer Schwerpunkt-1 Förderung einen Arbeitsplatz als nach rein national finanzierten Maßnahmen (71% der Männer und 71% der Frauen). Demgegenüber unterscheidet sich die Arbeitsaufnahmekquote nach einer frauenspezifischen Maßnahme (Schwerpunkt 5) kaum von den Ergebnissen nach einer nationalen Maßnahme.

Auch das in der Ergänzung formulierte Dauer-Ziel, dass Personen mit Arbeitsaufnahmen in den kommenden sechs Monaten zumindest 60% der Zeit in Beschäftigung bleiben sollen, wurde insgesamt erreicht. Dies ist allerdings auf das relativ bessere Ergebnis bei Frauen zurück zu führen, während für Männer das Stabilitätsziel nicht erreicht werden konnte.

Diese Ergebnisse sind in Zusammenhang mit der spezifischen Zielgruppenauswahl und dem geförderten Maßnahmespektrum von Schwerpunkt 1 zu sehen. Wie erste Auswertungen zeigen, sind nämlich insbesondere ältere Männer mit anhaltend großen Schwierigkeiten konfrontiert, Arbeit zu finden, während Langzeitarbeitslose mittlerer Altersgruppen häufiger Probleme haben, nach Finden eines Arbeitsplatzes stabil in Beschäftigung zu bleiben. Eine genauere Untersuchung dieser Aspekte durch die Evaluierung folgt in den nächsten Monaten.

Übersicht 1.4: Erreichen der Wirkungsziele der Programmplanung – Schwerpunkt 1 im Vergleich zu nationalen Maßnahmen und Schwerpunkt 5

	Beschäftigungsaufnahmen innerhalb von 9 Monaten in % der Fälle	bis 1 Jahr nach Förderende mindestens 60% beschäftigt in % der Fälle mit Beschäftigungsaufnahmen
<i>Nationale Förderung</i>		
Insgesamt	71,2	74,3
Frauen	71,3	77,0
Männer	71,1	71,8
<i>Schwerpunkt 1</i>		
Insgesamt	61,0	63,2
Frauen	64,1	68,5
Männer	58,4	58,3
<i>Schwerpunkt 5</i>		
Insgesamt	70,1	77,2
Frauen	70,1	77,2
Männer	-	

Q: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Basistabellen des AMS-DWH.

1.4.2 Wirkung aus der Sicht der TeilnehmerInnen

Zur Ermittlung der Nettowirkungen von Schwerpunkt-1-Maßnahmen nach der subjektiven Einschätzung der geförderten Personen wurden TeilnehmerInnen-Befragungen durchgeführt.¹⁵ Insgesamt 1.000 im Rahmen von Programmschwerpunkt 1 Geförderte wurden unter anderem zu ihrer Beschäftigungssituation nach der Maßnahme, zu ihrer Einkommenssituation und zum Nutzen der Maßnahme bei der Arbeitssuche bzw. im persönlichen Bereich befragt. Anschließend finden sich einige der wichtigsten Befragungsergebnisse zu diesen Aspekten.

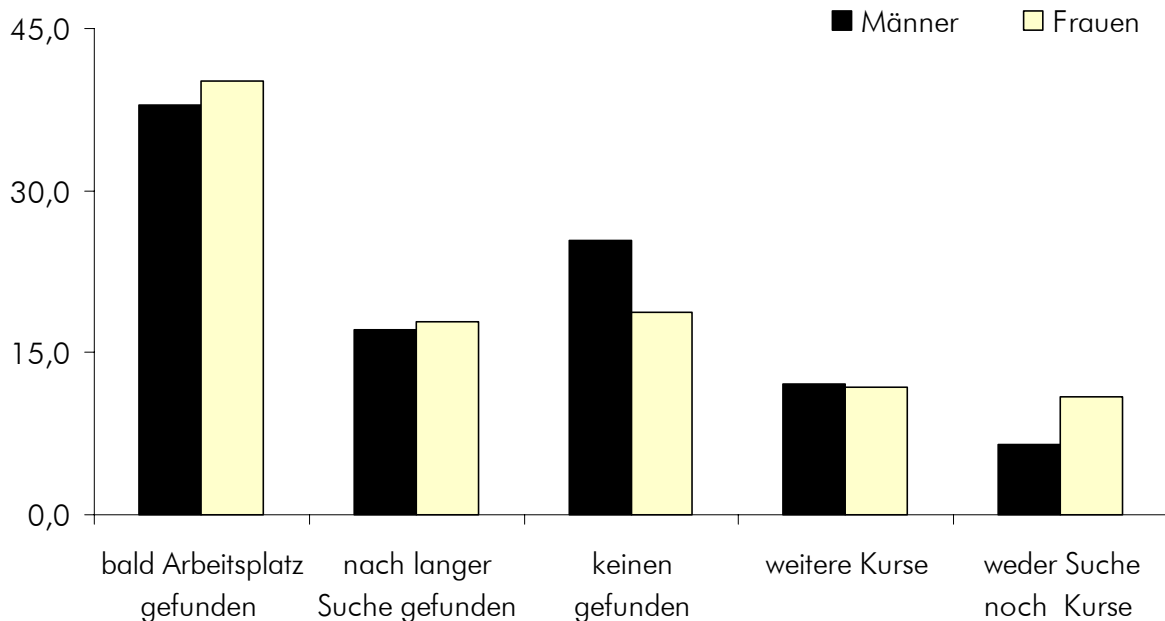
Beschäftigung und Einkommen

Mehr Männer als Frauen, die an einer Fördermaßnahme im Rahmen des Programmschwerpunkts 1 teilnahmen, waren bei ihrer anschließenden Arbeitsplatzsuche nicht erfolgreich (siehe Abbildung 1.1). Dies steht zum einen damit in Zusammenhang, dass ein etwas höherer Anteil der befragten weiblichen TeilnehmerInnen in ein Beschäftigungsverhältnis eintrat, als dies bei ihren männlichen Kollegen der Fall war (58% vs. 55%). Zum anderen aber auch damit, dass weniger Frauen als Männer im Anschluss an die Maßnahmenteilnahme auf Arbeitsplatz-

¹⁵ Im weiteren Verlauf der begleitenden Evaluierung des Ziel-3-Programms 2000-2006 in Österreich wird eine differenzierte Analyse durchgeführt, die auf einer Vergleichsgruppenuntersuchung mit den administrativen Daten beruht.

suche begaben. 11% der Frauen aber nur 6,5% der Männer gaben an, nach der Maßnahme weder einen Arbeitsplatz gesucht noch weitere Kurse absolviert zu haben.

Abbildung 1.1 : Arbeitsmarktsituation im Anschluss an die Maßnahmenteilnahme im Schwerpunkt 1 (in % der befragten TeilnehmerInnen)

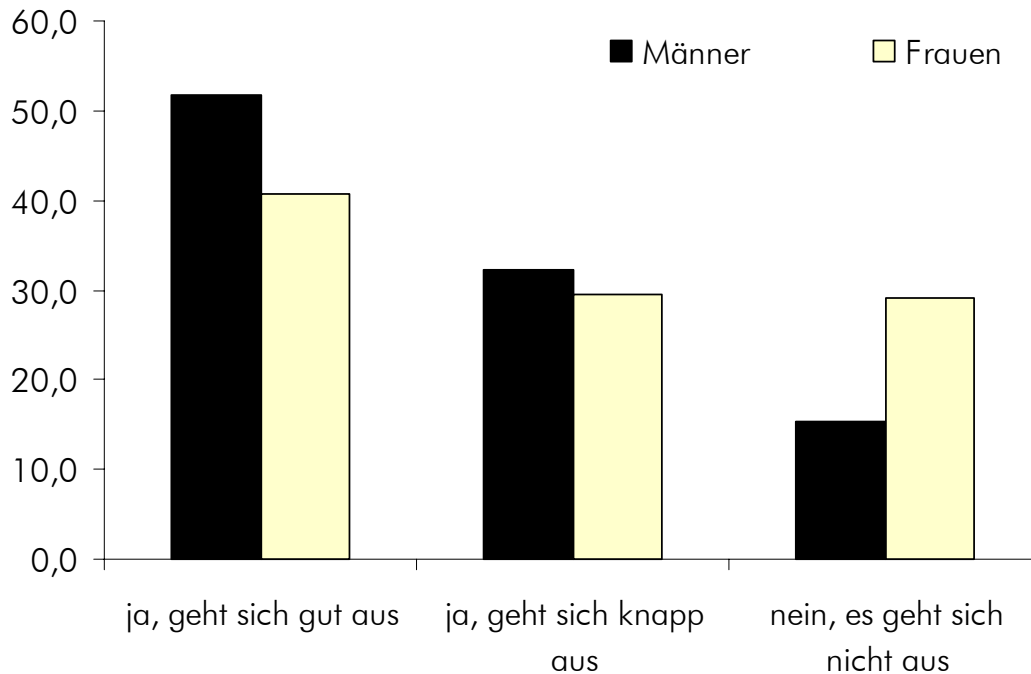


Q: L&R TN-Befragung_Ziel 3_SP 1, 2003.

In Hinblick auf die unterschiedlichen Maßnahmentypen lassen die Befragungsergebnisse darauf schließen, dass berufliche Qualifizierungsmaßnahmen eher zu einer Verbesserung der beruflichen Situation führen als andere Förderansätze. 25% der TeilnehmerInnen an einer beruflichen Qualifizierung meinten, ihre berufliche Situation hätte sich nach der Maßnahme verbessert. Eine ähnlich gute Bewertung erhielten Berufsorientierungen (23%). Dagegen fanden nur jeweils 16% der befragten TeilnehmerInnen an Maßnahmen der Aktiven Arbeitssuche bzw. in Beschäftigungsprojekten, dass eine Veränderung zum Positiven stattgefunden hätte.

Frauen finden nach einer Förderung zwar häufiger als Männer eine Beschäftigung, diese ist allerdings seltener mit einem existenzsichernden Einkommen verbunden. Diese Situation lässt sich zu wesentlichen Teilen mit den in Österreich typischen Beschäftigungsmustern von Frauen und Männern in Verbindung bringen. Frauen nehmen sehr viel häufiger als Männer Teilzeitbeschäftigungen auf. Gerade dieses Segment der unselbständigen Beschäftigung hat sich am österreichischen Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren ausgedehnt. So nahm die Anzahl der beschäftigten Frauen insbesondere mit Teilzeitverträgen und v.a. in Dienstleistungsbereichen zu, während die Verbreitung des traditionellen Vollzeitbeschäftigungsverhältnisses in den von Männern dominierten Wirtschaftssektoren wie der Sachgütererzeugung abgenommen hat.

Abbildung 1.2 : Einkommenssituation der Befragten mit erfolgreicher Arbeitsplatzsuche
(Anteile an allen beschäftigten SP1-Befragten in %)



Q: L&R TN-Befragung_Ziel 3_SP 1, 2003.

Während in der Befragung mehr als die Hälfte der Männer mit einem Arbeitsplatz angaben, gut mit ihrem Beschäftigungseinkommen auszukommen, traf dies bei den Frauen lediglich auf etwa 40% zu. Für rund 30% der befragten weiblichen Schwerpunkt-1-Teilnehmerinnen, die eine Beschäftigung aufnahmen, handelte es sich hingegen um kein existenzsicherndes Einkommen. Bezogen auf die Gesamtheit aller befragten TeilnehmerInnen an Schwerpunkt-1-Förderungen, einschließlich jener die keine Beschäftigung fanden, meldeten 17% der Frauen und 8% der Männer, dass sie ein Arbeitseinkommen hätten, das nicht zur Existenzsicherung ausreicht. Dagegen waren 28,5% aller befragten Männer bzw. knapp 24% aller befragten Teilnehmerinnen der Ansicht, nun über ein Einkommen zu verfügen, das gut zur Sicherung des Lebensunterhalts beiträgt.

Nutzen bei der Arbeitssuche und persönlicher Nutzen

Insgesamt ließ sich feststellen, dass die geförderten Maßnahmen häufiger einen persönlichen Nutzen als einen Nutzen bei der Arbeitssuche stiften. Weniger als die Hälfte aller befragten TeilnehmerInnen war der Meinung, die Schwerpunkt-1-Förderung wäre von Nutzen für die Arbeitsplatzsuche gewesen. Etwa 70% der Befragten gaben hingegen an, einen persönlichen Nutzen aus der Maßnahmenteilnahme gezogen zu haben.

Zum einen wurde deshalb kein Suchnutzen empfunden, weil die Arbeitsplatzsuche erfolglos blieb (10,6% aller Befragten) oder die Kursinhalte nicht verwertbar waren (12,3%). Zum ande-

ren entstand bei etwa 7% der TeilnehmerInnen kein Nutzen bei der Arbeitsplatzsuche, weil in der Maßnahme Kompetenzen vermittelt wurden, die auch ohne Kurs vorhanden waren.

Der persönliche Nutzen wurde von den TeilnehmerInnen insbesondere mit einer Erweiterung der Qualifikation (27% der Befragten), mit Persönlichkeitsentwicklung bzw. Motivationssteigerung (23%) sowie mit dem Austausch und den Kontakten während der Maßnahme (17%) begründet.

Wie die übrigen Maßnahmentypen des Schwerpunkts 1, helfen auch berufliche Qualifizierungen häufiger beim Finden eines Arbeitsplatzes als bei der Ausübung der Tätigkeiten am neuen Arbeitsplatz (23% vs. 20% der Befragten mit Arbeitsplatz).

1.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Vergleich zur rein national finanzierten Arbeitsmarktförderung sind in den Maßnahmen des Schwerpunkts 1 Personengruppen mit besonderen Integrationsschwierigkeiten stärker eingebunden. Der Programmschwerpunkt 1 konzentrierte sich in den ersten Umsetzungsjahren auf Jugendliche und Ältere sowie auf Übertrittsgefährdete und insbesondere auf bereits Langzeitarbeitslose. Zusätzlich liegt der Fokus in allen Altersgruppen stärker auf Personen mit maximal Pflichtschulabschluss als in der Arbeitsmarktförderung insgesamt.

Die Umsetzung von Schwerpunkt-1-Interventionen lag in den ersten Programmjahren über den Plandaten, weil der verzögerte Mittelabfluss in anderen Schwerpunkten durch eine Ausweitung der Förderung von Beschäftigungsprojekten im Schwerpunkt 1 aufgefangen wurde. Dieser Maßnahmetyp dient der Integration von Personen, die am Arbeitsmarkt besonders benachteiligt sind. Gegeben die sich ab 2001 rapide verschlechternde Arbeitsmarktsituation ist diese Strategie speziell für die angesprochenen Zielgruppen als angemessen und relativ effektiv einzuschätzen. Bei sinkender Beschäftigungsnachfrage und hoher Angebotskonkurrenz verringern sich die Chancen der erreichten Personengruppen zusehends.

Bedingt durch diese Entwicklung erlangte der ESF-Programmschwerpunkt 1 eine hohe Bedeutung innerhalb der österreichischen Arbeitsmarktförderung hinsichtlich der Finanzierung von Beschäftigungsprojekten. Aber auch Teilnahmen an Orientierungs- und Aktivierungsmaßnahmen werden besonders häufig im Schwerpunkt 1 gefördert. Unterdurchschnittlich ist demgegenüber insbesondere der Anteil des Schwerpunkts an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, welche im Schwerpunkt 1 verstärkt jenen Personen eröffnet wurden, die insgesamt geringere Zugangschancen zu Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen haben, nämlich Personen ohne abgeschlossener Berufsausbildung nach der Pflichtschule und Ältere.

Die in der Ergänzung zur Programmplanung angestrebte Ausweitung der Qualifizierungsmaßnahmen konnte allerdings umgesetzt werden. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der vergleichsweise geringen Bedeutung des Schwerpunkts für die Unterstützung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen positiv zu bewerten. Aktivierungs- und Orientierungsmaßnahmen haben somit relativ an Bedeutung verloren, ihnen kommt jedoch nach wie vor hohes Gewicht zu.

Die in der Ergänzung zur Programmplanung formulierte Strategie, Qualifizierungsmaßnahmen zulasten von unterstützenden Aktivitäten vermehrt zu fördern vor dem Hintergrund der Ar-

beitsmarktentwicklung als sinnvoll einzustufen: Je weniger offene Stellen am Arbeitsmarkt zu verzeichnen sind, und gegeben die qualifikatorischen Unterschiede zwischen Arbeitsuchenden einerseits und dem Anforderungsprofil offener Stellen andererseits – wie sie im Hochkonjunkturjahr 2000 deutlich zu Tage traten – umso weniger effektiv in kurzfristiger Sicht sind Ansätze, die ausschließlich auf die Aktivierung von Arbeitsuchenden abzielen. Umso wichtiger ist es, gerade in solchen Zeiten die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitsuchenden durch Qualifizierungsmaßnahmen zu steigern um damit auch die Grundlage dafür zu stärken, dass ein zukünftiger Wirtschaftsaufschwung weniger durch Qualifikationsdefizite der Arbeitsuchenden gehemmt wird, weil mangels geeigneter BewerberInnen offene Stellen nicht besetzt werden können bzw. gewisse betriebliche Ausweitungen des Personalstandes nicht vorgenommen werden können. Nicht zuletzt spricht der Umstand, dass Personen mit geringem Bildungsniveau und Ältere in Österreich in relativ geringerem Maße Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen finden, für den im Schwerpunkt 1 eingeschlagenen Weg.

Das in der Programmplanung formulierte Gender-Mainstreaming Ziel eines Frauenanteils von 50% konnte nicht erreicht werden. In allen Zielgruppen wurden anteilmäßig weniger Frauen als Männer durch eine Schwerpunkt-1-Förderung angesprochen. Obwohl der Frauenanteil in der Arbeitsmarktförderung insgesamt bei über 50% liegt, werden Frauen nur unterdurchschnittlich im Schwerpunkt 1 unterstützt. Insgesamt bestätigen jedoch die Befunde zur Zielgruppenerreichung und zu den geförderten Maßnahmen die Möglichkeiten des neuen Monitoringsystems des Arbeitsmarktservice: Durch eine gezielte Buchung von Förderfällen lassen sich in der Programmplanung formulierte Ziele nunmehr leichter erreichen.

Die Wirkungsziele aus der Programmplanung wurden weitgehend erreicht. Statt 50% fanden sogar 61% der Geförderten innerhalb von neun Monaten nach Maßnahmenende eine Beschäftigung. Auch das Ziel, dass diese Personen mindestens 60% der an die Arbeitsaufnahme anschließenden sechs Monate in Beschäftigung bleiben sollen, wurde – in der Gruppe der Frauen – erreicht. Frauen finden nach einer Förderung häufiger als Männer einen Arbeitsplatz, ihr Beschäftigungsverhältnis ist jedoch seltener mit einem existenzsicherndem Einkommen verbunden. Im Vergleich zur rein national finanzierten Arbeitsmarktförderung weist der Schwerpunkt 1 aufgrund des Zielgruppenfokus auf benachteiligte ArbeitnehmerInnen geringere Integrationserfolge auf. Nach subjektiver Einschätzung der Schwerpunkt-1-TeilnehmerInnen sind Qualifizierungsmaßnahmen am wirksamsten und führen eher zu Verbesserungen der beruflichen Situation als die anderen Fördertypen.

Im Hinblick darauf, dass das derzeitige Ausmaß an Überausschöpfung der Schwerpunkt 1 Mittel eventuell nicht über die gesamte Programmlaufzeit aufrechterhalten werden kann, sind Vorkehrungen für die finanzielle Absicherung der Aktivitäten unter Einsatz nationaler Budgets empfehlenswert. Die Arbeitsmarktindikatoren deuten auf eine anhaltende Relevanz der Schwerpunkt-1-Förderungen für die verbleibende Programmlaufzeit hin. Zudem stellt sich die Frage einer nachhaltigen finanziellen Absicherung der ESF-kofinanzierten Projekte nach dem Auslaufen der Programmperiode. Dies gilt besonders für die zuvor angesprochenen gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte und sozialökonomischen Betriebe, die andernfalls plötzlich in ihrer Existenz gefährdet werden könnten. Neben anderen Vorteilen ermöglicht ein längerfristiger budgetärer Planungshorizont den Aufbau und Erhalt professioneller Angebote der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

2 Schwerpunkt 2: Chancengleichheit für Alle und Bekämpfung der Ausgrenzung am Arbeitsmarkt

2.1 Rahmenbedingungen

In den ersten drei Jahren der Programmperiode 2000-2006 ist es wie bereits in den Jahren zuvor zu einem jährlichen Ansteigen der Zahl der beschäftigten begünstigten Behinderten gekommen. Allerdings waren angesichts eines allgemeinen Einbruchs beim Beschäftigtenwachstum deutlich geringere Zuwachsraten zu verzeichnen als in den letzten Jahren der vorangegangenen Förderperiode 1995-1999. Parallel dazu ist es seit 2001 zu höheren Steigerungsraten bei der Zahl der nicht-beschäftigten begünstigten Behinderten gekommen, was insbesondere auf einen markanten Anstieg der arbeitslos gemeldeten begünstigten Behinderten zurückzuführen ist.

Die Behindertenarbeitslosigkeit hat sich im Zeitraum 2000 bis 2002 günstiger entwickelt als die Arbeitslosigkeit insgesamt. Während 2001 bereits ein deutlicher Anstieg der Gesamtarbeitslosigkeit (im Vergleich zum Vorjahr) um 7,3% bei Männern und 2,0% bei Frauen zu verzeichnen war, blieb die Zahl der arbeitslosen begünstigten Männer nahezu konstant, jene der Frauen ging um 2,6% zurück. Allerdings steht die günstigere Entwicklung der Behindertenarbeitslosigkeit nicht zuletzt damit im Zusammenhang, dass der allgemeine Trend bei der Gesamtarbeitslosigkeit – sei er positiv oder negativ – in der Gruppe der behinderten Personen erst verzögert einsetzt.

Zudem sind behinderte ArbeitnehmerInnen häufig „versteckt arbeitslos“ und nicht beim AMS vorgemerkt. Die Zahl der nicht-beschäftigten begünstigten Behinderten (2002: +9,8%) erhöhte sich in den Jahren 2001 und 2002 bedeutend stärker als die Zahl der beschäftigten begünstigten Behinderten (2002: +1,6%). Es ist anzunehmen, dass die Gruppe der nicht-beschäftigten begünstigten Behinderten auch einen Teil von arbeitslosen Behinderten beinhaltet, die nicht vorgemerkt sind.

In einem Überblick lässt sich die Arbeitsmarktsituation behinderter Personen in Österreich auf folgende Weise charakterisieren:

- Personen mit Behinderungen weisen deutlich höhere Arbeitslosenquoten und eine längere Dauer der Arbeitslosigkeit auf;
- Ihre Beschäftigungsquote liegt beträchtlich unter dem Bevölkerungsdurchschnitt;
- Behinderte Menschen sind mit Vorurteilen und Stigmatisierung konfrontiert;
- Zudem ist ihr Zugang zum Erstausbildungssystem eingeschränkt, und behinderte ArbeitnehmerInnen verfügen über ein niedrigeres durchschnittliches Bildungsniveau;
- Seit 2001 übertreffen die Steigerungsraten der nicht-beschäftigten begünstigten Behinderten (+3,9% 2001, +9,8% 2002) jene der beschäftigten Begünstigte (+3% 2001, +1,6% 2002);

- Im Jahr 2001 wurde im österreichischen Ministerrat beschlossen, eine Beschäftigungsoffensive für Menschen mit Behinderung zu initiieren und dafür jährlich rund 70 Mio EUR zur Verfügung zu stellen¹⁶

2.2 Zielanalyse

Strategisches Ziel der Arbeitsmarktpolitik für Behinderte im Rahmen von Ziel 3 ist es, behinderte Menschen an den Arbeitsmarkt heranzuführen und ihnen eine Beschäftigung am Regelarbeitsmarkt zu ermöglichen. Zu diesem Zweck wurden folgende **Zielsetzungen** formuliert, die den Unterschwerpunkten von Schwerpunkt 2 entsprechen:

- Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Heranführung von Menschen mit Behinderungen an den Arbeitsmarkt
- Förderung ausgebildeter Arbeitskräfte und Unterstützung von Innovationen und Anpassungen im Bereich der betrieblichen Arbeitsorganisation
- Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der Dienstgeber
- Weiterentwicklung organisatorischer Rahmenbedingungen.

Waren diese Vorgaben des EPPD im Jahr 2000 noch der einzige programmatische Rahmen, so hat sich die Situation ab 2001 mit der Fertigstellung des Bundesweiten Arbeitsmarktpolitische Behindertenprogramms (BABE) durch das BMSG geändert.

Im BABE ist die strategische Ausrichtung der künftigen Arbeitsmarktpolitik der BSB für Behinderte beschrieben. Als prioritäre Zielsetzungen werden die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Erhaltung und Sicherung bestehender Arbeitsplätze genannt. Diese sind ident mit zwei Unterschwerpunkten der „Ergänzung zur Programmplanung“, nämlich der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Förderung von ausgebildeten Arbeitskräften.

Anders als unter Schwerpunkt 2 des EPPD Ziel 3 wurde im BABE wie auch im Konzept der Behindertenmilliarde eine Zielgruppenspezifizierung vorgenommen. In BABE und Behindertenmilliarde werden also spezifische Risikogruppen unter den Behinderten angesprochen, während die Förderungen in Schwerpunkt 2 nicht auf bestimmte behinderte Personen eingeschränkt werden.

Als zentrale Zielgruppen werden im BABE behinderte Jugendliche, ältere Menschen mit Behinderung (Frauen ab 50, Männer ab 55) sowie Menschen mit spezifischen Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt (Sinnesbehinderung, geistige Behinderung, psychische Beeinträchtigung, Mehrfachbehinderung) genannt. Diese dreisäulige Zielgruppenausrichtung gilt auch für die Behindertenmilliarde.

Der Schwerpunkt 2 des Ziel-3-Programms sieht als **förderbaren Personenkreis** begünstigte, begünstigbare Behinderte sowie von konkreter Behinderung Bedrohte vor. Begünstigte Behinderte sind jene Personen, deren Grad der Behinderung 50% und mehr beträgt, und deren

¹⁶ Die sog. ‚Behindertenmilliarde‘ (BHM), ein Betrag in Höhe von einer Milliarde Schilling (entspricht 72,67 Mio EUR), wird jährlich mindestens bis 2004 abzüglich 30 Mio. Schilling (2,18 Mio EUR) für Härteausgleichszahlungen für Beziehenden von Unfallrenten bereitgestellt.

Begünstigtenstatus durch einen Bescheid des Bundessozialamtes amtlich festgestellt wird. Begünstigbare Behinderte haben die gleiche Leistungsbeeinträchtigung wie begünstigte Behinderte, allerdings liegt keine formale Anerkennung des Begünstigtenstatus vor.

Daneben sind im Rahmen von präventiven Interventionen zur verbesserten Abstimmung der Arbeitsorganisation auf die Bedürfnisse von Behinderten auch BetriebsrätInnen, Vertrauenspersonen oder Führungspersonal in Betrieben förderbar. Im Bereich der Verbesserung der organisatorischen Rahmenbedingungen können MitarbeiterInnen von Projektträgern oder der Bundessozialämter in den Genuss von Förderungen kommen.

Insgesamt wird ein sehr breites Spektrum an Maßnahmen gefördert, die überdies zum Teil erst neu entwickelt werden. Der wesentliche strategische Ansatz des Schwerpunkts 2 besteht darin, soweit es die Behinderung zulässt, **integrative Maßnahmen** zur beruflichen Qualifizierung und Vermittlung im Rahmen der allgemeinen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu fördern. Es gelten die Grundsätze, dass

- allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Vorrang vor Sondermaßnahmen und
- der Integration in den offenen Arbeitsmarkt Vorrang vor der Unterbringung in besonderen Einrichtungen einzuräumen ist.

2.3 Umsetzung

2.3.1 Umsetzungsbedingungen

Im Rahmen des Schwerpunktes 2 werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Behinderte umgesetzt. Endbegünstigte sind das Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen (seit 1.1.2003: Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz) und die Bundesämter für Soziales und Behindertenwesen (seit 2003: Bundessozialamt mit 9 Landesstellen).

Ab 2001 beeinflusste die Bereitstellung eines zusätzlichen Finanzierungstopfes für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Behinderte die Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden ESF-Mittel spürbar. So wurde erstmals im Jahr 2001 im Ministerrat beschlossen, eine Beschäftigungsoffensive für Menschen mit Behinderung zu initiieren und dafür jährlich (derzeit absehbar bis 2004) einen Betrag in Höhe von einer Milliarde Schilling (die sog. ‚Behindertenmilliarde‘ (BHM), entspricht 72,67 Mio. EUR), abzüglich 30 Mio. Schilling (2,18 Mio. EUR) für Härteausgleichszahlungen für BezieherInnen von Unfallrenten, zur Verfügung zu stellen.

Die Behindertenmilliarde weist zwar einen spezifischen Fokus bei der Zielgruppenorientierung auf, dennoch zeigen sich Überschneidungen mit den Zielgruppen des ESF. Falls Personen aus dem Zielgruppenspektrum der Behindertenmilliarde den Status des begünstigten oder begünstigbaren Behinderten haben, ist prinzipiell auch eine Förderung über Ziel 3 möglich, weil hier neben dem Begünstigtenstatus keine weitere Zielgruppeneingrenzung besteht. Für eine Förderung aus Mitteln der Behindertenmilliarde ist der Begünstigtenstatus nicht Voraussetzung.

Nicht ESF-kofinanzierbar sind die im Konzept der Behindertenmilliarde vorgesehenen investiven Maßnahmen zur behindertengerechten Ausstattung der Arbeits- und Wohnumwelt von

Behinderten. Umgekehrt gilt aber, dass im Grunde für alle Maßnahmen, die ESF-kofinanzierbar sind, auch Mittel aus der Behindertenmilliarde verwendet werden können. Diese Kompatibilität eröffnet dem Endbegünstigten einen Dispositionsspielraum für den Einsatz von ESF- und BHM-Mitteln. Ein für die Umsetzungsprioritäten wichtiges Charakteristikum der Behindertenmilliarde ist jedoch, dass es sich um Budgetmittel handelt, die nicht rücklagenfähig sind und im jeweiligen Jahr verausgabt werden müssen. Im Gegensatz dazu besteht beim ESF die Möglichkeit, das Abrufen der Mittel auf die Folgejahre zu übertragen.

2.3.2 Vergleich mit den Umsetzungszielen

Der Ausschöpfungsgrad - gemessen am Anteil der bis Ende 2002 **ausbezahlten Mittel** an den für die Gesamtperiode 2000-2006 für den Schwerpunkt 2 zur Verfügung stehenden Mittel - lag im Schwerpunkt 2 Ende 2002 bei 16%. Der Anteil der verwendeten Mittel an den geplanten Ausgaben im Zeitraum 2000-2002 betrug 39%. Der im Hinblick auf die fortgeschrittene Programmlaufzeit niedrige Ausschöpfungsgrad ist vor allem auf die umfassende Kofinanzierung durch die Mittel der Behindertenmilliarde zurückzuführen, da bei diesem Finanzierungstopf angesichts der fehlenden Rücklagefähigkeit eine maximale Ausschöpfung des Jahresbudgets im Vordergrund steht.

Mittlerweile wird die Behindertenmilliarde allerdings zunehmend als Kofinanzierungsbudget zu ESF-Mitteln und weniger als Substitut von ESF-Mitteln eingesetzt. Vor dem Hintergrund der sich seit 2002 abzeichnenden Zunahme der ESF-Ausschöpfung ist zu erwarten, dass die in Schwerpunkt 2 insgesamt verfügbaren ESF-Mittel in hohem Maße im letzten Drittel der Programmperiode abgerufen werden.

Der überwiegende Anteil der umgesetzten Mittel (öffentliche nationale plus ESF), nämlich 95,9%, ist dem Unterschwerpunkt 2.1 „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ zuzurechnen. Dieser Wert liegt noch knapp über dem für die gesamte Förderperiode geplanten Anteil. Der Unterschwerpunkt 2.2 „Beschäftigte“, der einen Ausschöpfungsgrad von 17,8% aufweist, hat einen Anteil von 1,8% an den verausgabten Mitteln (Übersicht 2.1) und liegt damit unter dem Plananteil von 3,0%. Die realisierten Mittel wurden bislang fast zur Gänze für die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen für die Sicherung von Arbeitsplätzen verwendet.

Übersicht 2.1: Anteile der Unterschwerpunkte am Gesamtbudget in % der Gesamtmittel

	Planung für 2000-2006	Umsetzung 2000-2002
Arbeitslose	92,0	95,9
Beschäftigte	3,0	1,8
Sensibilisierung	3,0	0,6
Organisation	2,0	1,7
Insgesamt	100,0	100,0

Q: Angaben des BMSG 2003.

Trotz der geringen budgetären Ausschöpfung wurde das Aktivitätsziel aus der Programmplanung (11.700 TeilnehmerInnen bis Jahresende 2002) erreicht bzw. sogar übertroffen. Innerhalb der ersten drei Umsetzungsjahre wurden insgesamt 15.591 behinderte TeilnehmerInnen gefördert.

2.3.3 Erreichte Zielgruppen

2.3.3.1 Unterschwerpunkt „Arbeitslose“

Der Unterschwerpunkt „Bekämpfung von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und Heranführung von Menschen mit Behinderungen an den Arbeitsmarkt“ ist vom Budgetanteil gesehen der bedeutsamste. Er umfasst unterschiedliche Maßnahmen für behinderte Personen ohne Beschäftigung. Die Maßnahmen des Unterschwerpunkts lassen sich drei Interventionsbereichen „Qualifizierung“, „Beschäftigung“ und „Unterstützung“ zuordnen.

Übersicht 2.2: Geförderte TeilnehmerInnen im Unterschwerpunkt „Arbeitslose“ nach Interventionsform und Geschlecht (Förderfälle)

	Förderfälle insgesamt			Frauenanteil in %	
	2000	2001	2002	2001	2002
Qualifizierung					
• Ausbildungsbeihilfen / Einzelqual.	63	8	4	25,0	0,0
• Sonderprogramme	76	118	-	66,1	-
• Sonstige Qualifizierungen	535	232	794	40,5	46,0
Beschäftigung					
• Existenzgründung	36	13	10	23,1	50,0
• Beschäftigungsprojekte	274	205	351	59,0	63,0
• Einstellungs-/Integrationsbeihilfe	568	1.096	1.416	39,5	39,8
Unterstützung					
• Clearing	-	-	209	-	38,3
• Arbeitsassistenz	2.360	2.405	3.495	49,4	46,3
• Sonstige Unterstützung	-	374	458	44,3	39,7
Insgesamt	3.912	4.451	6.737	46,8	45,1

Q: Indikatorenliste BMSG/BSB; für 2002 eigene Auswertung der BRZ-Controllingdaten.

Qualifizierung

Der Frauenanteil lag in diesem vergleichsweise gering beanspruchten Interventionsbereich (1.830 Förderfälle in den Jahren 2000 bis 2001) bei 45,7% und damit unter der Zielvorgabe von 50%. Im Hinblick auf das Alter waren in den ersten Umsetzungsjahren Unterschiede in der Zielgruppenausrichtung erkennbar. War im Jahr 2001 dieser Interventionsschwerpunkt noch den Jugendlichen (unter 25 Jahren) gewidmet (84,4%), so sank deren Anteil im Jahr 2002 auf 61,7%. Der Prozentsatz der geförderten Personen, die älter als 45 Jahre waren, stieg von 1,7% im Jahr 2001 auf 7,5% im Jahr 2002. Damit wurde der Problematik der Altersarbeitslosigkeit im Rahmen der Qualifizierungsmaßnahmen in quantitativer Hinsicht stärker Rechnung getragen als in den vorangegangenen Jahren, wenngleich diese Gruppe nach wie vor unterrepräsentiert ist.

Beschäftigung

Der Frauenanteil im Interventionsschwerpunkt „Beschäftigung“ war etwas niedriger (44,5%) als in den Schwerpunkten „Qualifizierung“ und „Unterstützung“, allerdings zeigen Detailanalysen ein differenzierteres Bild. Vor allem die Beschäftigungsprojekte konnten einen hohen Frauenanteil mit 63% vorweisen, jede zweite Beihilfe zur Existenzgründung wurde einer Frau bewilligt, was als positive Entwicklung zu werten ist. Hinsichtlich der Altersstruktur ist erkennbar, dass diese Interventionen vor allem für Behinderte zwischen 25 und 44 Jahren (51,7%) genehmigt wur-

den. Nur 17,1% der Geförderten waren älter als 45 Jahre, was in Relation zum Anteil an den vorgemerkten Arbeitslosen als deutliche Untererfassung zu interpretieren ist.

Unterstützung

Unterstützungsmaßnahmen kamen vor allem der Altersgruppe zwischen 25 und 44 Jahren zu Gute. Der Frauenanteil in den Maßnahmengruppen „Arbeitsassistenz“ und „Sonstige Unterstützungen“ sank zwischen 2001 und 2002 (vgl. Übersicht 2.2) und lag im Interventionsbereich Unterstützung ebenfalls deutlich unter dem Sollwert von 50%. Clearingmaßnahmen, die darauf abzielen Jugendlichen im letzten Jahr der Schulpflicht Perspektiven für den Einstieg ins Berufsleben oder für den Erwerb von Qualifikationen zu eröffnen, wurden im Jahr 2002 erstmals gefördert.

Nimmt man die Struktur der begünstigten Behinderten als Referenz, so zeigt sich, dass im Rahmen der ESF-Förderung im Jahr 2002 Schwerstbehinderte mit einem **Behinderungsgrad** von mindestens 80% in leicht geringerem Ausmaß erfasst wurden, als sie von ihrem Anteil her bei der Referenzgruppe ausmachen: 17,8% der Geförderten hatten einen Behinderungsgrad von mindestens 80%, bei den begünstigten Behinderten liegt der Anteil bei 18,7% (siehe Übersicht 2.3).

Gleichzeitig werden zum Vergleich mit der Referenzgruppe anteilmäßig mehr Personen gefördert, die einen Behinderungsgrad von weniger als 50% aufweisen. Dies deutet darauf hin, dass bei der Zuerkennung von Förderungen nicht so sehr der nach medizinischen Gesichtspunkten bestimmte Behinderungsgrad sondern die arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit zum Tragen kommt.

Es zeigt sich, dass Schwerstbehinderte vor allem von Unterstützungsmaßnahmen erfasst werden und leichter Behinderte (unter 50% Behinderungsgrad) stärker von Qualifizierungsmaßnahmen.

Übersicht 2.3: Vergleich der Struktur der begünstigten Behinderten (2000) und der Geförderten (2002) nach dem Grad der Behinderung

Behinderungsgrad	Geförderte Anteil in %	Begünstigte Behinderte Anteile in %
unter 50 Prozent	7,7	0,4
50 Prozent	47,1	42,9
60 Prozent	14,3	21,3
70 Prozent	13,1	16,8
80 Prozent	10,4	9,9
90 Prozent	2,7	2,6
100 Prozent	4,7	6,2
Insgesamt	100,0	100,0
Absolutwert	4.533	80.813

Q: BMSG 2002.

2.3.3.2 Unterschwerpunkt „Beschäftigte“

Im Unterschwerpunkt „Förderung von ausgebildeten Arbeitskräften sowie der Innovation und Anpassung der Arbeitsorganisation“ bezogen sich die umgesetzten Maßnahmen nahezu ausschließlich auf die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen zur Sicherung gefährdeter Arbeitsplätze. Nur in Einzelfällen wurde auch eine Einzelqualifizierung gefördert. Diese zeichnet sich durch ein Profil aus, welches außerhalb der Regelqualifikation angesiedelt ist und eine längerfristige berufliche Ausbildung vorsieht.

2002 wurden ESF-kofinanzierte Lohnkostenzuschüsse für 275 Geförderte bewilligt, das entsprach einem Zuwachs von 59 geförderten Personen (27,3%) zum Vorjahr. Der Frauenanteil lag in diesem Maßnahmentyp bei 38,1% (+6,1 Prozentpunkte zum Vergleichsjahr: 2001).

2.4 Wirkung

2.4.1 Beschäftigungsintegration

2.4.1.1 Unterschwerpunkt „Arbeitslose“

Qualifizierung

Der in der Programmplanung vorgegebene Indikator zur Beurteilung der Beschäftigungseffekte misst die Dauer der durchgehenden Beschäftigung im ersten halben Jahr nach dem Ende der Maßnahme.¹⁷⁾ Entsprechend den aufbereiteten Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger weist diesem Indikator zufolge rund ein Drittel (32,6%) in dem Beobachtungszeitraum eine über mindestens drei Monate durchgehende Beschäftigung auf (siehe Übersicht 2.4). Das Wirkungsziel für Qualifizierungsmaßnahmen, welches in der Ergänzung zur Programmplanung¹⁸⁾ formuliert wurde, konnte durch die beobachteten Qualifizierungsmaßnahmen klar erreicht und sogar um mehr als 10 Prozentpunkte noch übertroffen werden. Vorgegeben war eine Mindestquote von 22%. Als positives Zeichen muss weiterhin auch erachtet werden, dass immerhin rund ein Fünftel (26,2%) der im Rahmen von Qualifizierungsmaßnahmen geförderten Fälle im 6-monatigen Beobachtungszeitraum fünf Monate und länger beschäftigt war, d.h., dass hier annähernd von einer Vollbeschäftigung ausgegangen werden kann.

Geschlechtsspezifische Analysen der Beschäftigungseffekte weisen nur wenige Differenzen auf, sieht man davon ab, dass Frauen etwas häufiger in Beschäftigung zu finden sind (siehe Übersicht 2.4). Deutliche Unterschiede sind hingegen bei einer differenzierten Betrachtung nach Altersgruppen zu sehen. Ältere Personen ab 50 Jahren weisen den Auswertungen zufolge überdurchschnittliche Erfolge auf mit einem Anteil von 42,9% an Förderfällen mit durchgehender Beschäftigung von drei Monaten und darüber, bei Jugendlichen dagegen sind leicht

¹⁷⁾ Wie in der Langfassung des Berichts erläutert, werden für diesen Indikator definitionsgemäß Unterbrechungen in Record zwischen dem Ende einer und am Anfang einer folgenden Beschäftigungsepisode bis zu einer Dauer von 6 Tagen nicht als Abbruch bewertet, ebenso führen Arbeitgeberwechsel nicht zu einer Neuzählung, vorausgesetzt, dass auch hier der Übergang zwischen den Arbeitsplätzen nicht die Dauer von 6 Tagen überschreitet.

¹⁸⁾ siehe Ziel 3 Österreich 2000 – 2006. Ergänzung zur Programmplanung, Wien, August 2001.

unterdurchschnittliche Beschäftigungseffekte zu ersehen.

Übersicht 2.4: Mindestens drei Monate an durchgehender Beschäftigung innerhalb des auf das Ende der Maßnahme folgenden Halbjahres, differenziert nach dem Geschlecht (Anteile in % der TeilnehmerInnen)

	Frauen	Männer	Insgesamt	Wirkungsziel
Unterschwerpunkt „Arbeitslose“				
Interventionsbereich „Qualifizierung“	32,1	32,9	32,6	22,0
Interventionsbereich „Beschäftigung“				33,0
• Einstellungs-/Integrationsbeihilfen	56,4	53,7	54,7	
• Beschäftigungsprojekte	27,3	27,3	27,3	
Interventionsbereich „Unterstützung“				40,0
• Arbeitsassistenz	45,4	42,9	44,1	
• Sonstige Unterstützungsmaßnahmen	38,0	42,9	40,7	
Unterschwerpunkt „Beschäftigte“				
Lohnkostenzuschüsse	62,7	73,7	69,5	95,0

Q: L&R, 2003.

Beschäftigung

Der Interventionsbereich Beschäftigung weist die relativ meisten Förderzahlen im Bereich der Einstellungs- bzw. Integrationsbeihilfe auf. Die zweithäufigste Maßnahmenform in dieser Kategorie waren Beschäftigungsprojekte.

Beschäftigungsprojekte

Die Erfolgsbewertung anhand der Berechnung der durchgehenden Beschäftigung im auf das Ende der Maßnahme folgenden Halbjahr weist für rund ein Viertel (27,3%) der Geförderten eine durchgehende Beschäftigung von drei Monaten und darüber aus (siehe Übersicht 2.4). Die Vorgaben aus der Ergänzung zur Programmplanung im Bereich der Beschäftigungsmaßnahmen mit 33% Anteil an dauerhaft in den Arbeitsmarkt integrierten Förderfällen konnten daher nicht ganz erreicht werden, die Differenz zur Zielgröße beläuft sich auf 5,7 Prozentpunkte. Als erfreulich kann aber doch gelten, dass immerhin mehr als jeder fünfte Geförderte im auf das Maßnahmenende folgenden Halbjahr (20,7%) einen Wert von fünf Monaten und mehr an durchgehender Beschäftigung zu verzeichnen hat, also annähernd dauerhaft beschäftigt ist. Hier ist der Anteilswert unter den männlichen Geförderten mit 22,1% etwas größer als jener unter den Frauen mit 19,8%. Somit lässt sich eine gewisse Polarisierung hinsichtlich der Integrationsergebnisse feststellen: Einerseits gab es eine Gruppe, die nahezu durchgehend in Beschäftigung war, andererseits jedoch jene Personen, die dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt blieben.

Um eine Erreichung der Zielvorgaben in Zukunft gewährleisten zu können, wird vorgeschlagen, in jenen Fällen, in denen eine Integration in den Arbeitsmarkt unsicher erscheint, die Höchstförderdauer, die aktuell nur in 7,5% der Fälle zwei Jahre überschreitet vermehrt auszuschöpfen. Zudem wäre zu überlegen, ob für Jugendliche nicht vermehrt unterstützende Schulungen und Begleitmaßnahmen einzusetzen wären. Gleiches gilt auch für die Gruppe der Älteren (ab 50 Jahre). Denn bei diesen beiden Gefördertengruppen waren lediglich unterdurchschnittliche Integrationswerte festzustellen.

Einstellungs- / Integrationsbeihilfe

Auf Basis des Kriteriums „durchgehende Beschäftigung im auf das Maßnahmenende folgenden Halbjahr“ kann für eine Gruppe von 44,4% ein optimales Ergebnis ausgewiesen werden (siehe Übersicht 2.4). Diese Personen hatten im Beobachtungszeitraum fünf Monate und mehr an durchgehender Beschäftigung aufzuweisen. Der Wert erhöht sich etwas, wenn die Indikatorgrenze wie in den Programmvorgaben auf drei Monate festgelegt wird. Dann fallen mehr als die Hälfte aller Förderfälle im Rahmen der Einstellungs-/Integrationsbeihilfe (54,7%) in diese Kategorie. Die Wirkungsziele aus der Ergänzung zur Programmplanung für Beschäftigungsmaßnahmen, lautend auf 33% Anteil an dauerhafter Integration, konnten somit im Falle der Einstellungsbeihilfen um mehr als 21 Prozentpunkte übertroffen werden.

Unterstützung

Von den drei Interventionsbereichen zur Integration von Behinderten ohne Beschäftigung kommt den Unterstützungsmaßnahmen, gerechnet auf Basis der Förderfälle, die bedeutsamste Rolle zu. Den relativ größten Anteil unter den Unterstützungsmaßnahmen machen Arbeitsassistentenprojekte aus.

Arbeitsassistenten

Für eine Gruppe in der Größenordnung von etwas mehr als einem Drittel der Förderfälle (35,4%) kann von einer sehr positiven Maßnahmenwirkung ausgegangen werden. Diese Personen weisen im auf die Maßnahme folgenden Halbjahr mindestens 5 Monate an durchgehender Beschäftigung auf und gelten somit als voll oder überwiegend beschäftigt.

Wird als Schwellwert eine mindestens drei Monate durchgehend währende Beschäftigung gewählt, so steigt der Prozentsatz auf 44,1% an. Damit wurden die vorgegebenen Wirkungsziele erreicht bzw. noch um 4,1 Prozentpunkte übertroffen.

Im Vergleich zu den anderen beobachteten Maßnahmen sind bei der Arbeitsassistenten deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede zu ersehen. So ist bei den Frauen mit 37,2% Anteil an Fällen mit mindestens 5 Monate durchgehender Beschäftigung ein höherer Wert bei diesem Indikator gegeben als bei den Männern mit 33,8%. Die Beschäftigungswirkung ist bei weiblichen TeilnehmerInnen an Arbeitsassistentenmaßnahmen somit als etwas höher einzustufen.

Sonstige Unterstützungsmaßnahmen

Den Auswertungen zufolge kann bei rund vier von zehn Geförderten eine befriedigende Beschäftigungswirkung diagnostiziert werden (siehe Übersicht 2.4). So kann ein Anteil von 40,7% innerhalb der sechs Folgemonate mindestens drei Monate an durchgehender Beschäftigung aufweisen. Die in der Ergänzung zur Programmplanung definierte Zielvorgabe für begleitende Hilfsmaßnahmen von 40% an Förderfällen mit dauerhafter Integration wurde erreicht. Unter den Männern ist die Beschäftigungsintegration noch stärker ausgeprägt. 42,9% der Männer aber nur 38% der Frauen waren im Halbjahr nach Maßnahmenende mindestens drei Monate durchgängig beschäftigt.

Von einer besonders hohen Beschäftigungswirkung kann im Falle jener Personen ausgegangen werden, die in diesem Beobachtungszeitraum mindestens 5 Monate an durchgehender

Beschäftigung aufwies. Rund jeder dritte Förderfall fällt in diese Gruppe (33,8%), wobei bei dieser Betrachtung der Anteil unter den Männern ebenfalls größer ist als jener unter den Frauen.

2.4.1.2 *Unterschwerpunkt „Beschäftigte“*

Im Unterschwerpunkt „Förderung von ausgebildeten Arbeitskräften sowie der Innovation und Anpassung der Arbeitsorganisation“ wurden die Werte des Integrationsindikators nur für Lohnkostenzuschüsse untersucht. Bei den umgesetzten Maßnahmen für beschäftigte Personen mit Behinderungen handelte es sich nahezu ausschließlich um die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen zur Sicherung gefährdeter Arbeitsplätze.

Lohnkostenzuschüsse

Wird wie in der Programmplanung eine mindestens dreimonatige durchgängige Beschäftigung als Indikator für eine zufrieden stellende Beschäftigungswirkung definiert, so wiesen mehr als zwei Drittel der Förderfälle (69,5%) diesen Integrationswert auf. Immerhin 63% waren sogar 5 oder mehr Monate durchgehend beschäftigt. Die Vorgabe, wie sie in der Ergänzung zur Programmplanung ausgewiesen ist, beläuft sich allerdings für den Bereich „Sicherung von Arbeitsplätzen“ auf einen Zielwert von 95% und wurde somit um 25,5 Prozentpunkte verfehlt. Allerdings liegen Hinweise vor, denen zufolge dieser Wirkungsindikator auf eine eingeschränkte Zielgruppe zugeschnitten ist, aktuell aber der Kreis der geförderten Personen ausgeweitet wurde. Demzufolge war die Lohnkostenförderung ursprünglich ausschließlich für begünstigte behinderte Personen vorgesehen, welche einen erweiterten Kündigungsschutz unter Einbezug des Behindertenausschusses genießen und von daher höhere Beschäftigungseffekte erwarten ließen (siehe dazu § 8 des BeinstG). Die aktuell untersuchten Lohnkostenförderungen aber wurden nun um den Kreis der begünstigbaren Behinderten ergänzt, worunter Personen zu verstehen sind, die zwar eine Behinderung aufweisen, aber - in vielen Fällen aus eigenem Wunsch - über keinen Feststellungsbescheid verfügen. Für diese Personen, die im vorliegenden Datenmaterial nicht eigens ausgewiesen werden, gelten die üblichen Kündigungsregelungen verbunden mit einer höheren Wahrscheinlichkeit einer Kündigung im Anschluss an das Ende des Lohnkostenzuschusses. Insgesamt kann vor dem Hintergrund dieser Entwicklung daher davon ausgegangen werden, dass obwohl der Zielwert nicht erreicht wurde, die Beschäftigungswirkung der Maßnahme mit einem Anteil an 69,5% an dreimonatig durchgehender Beschäftigung im Folgehalbjahr als zufrieden stellend zu bewerten ist.

2.4.2 *Wirkung der Qualifizierungsmaßnahmen in Schwerpunkt 2 aus der Sicht der TeilnehmerInnen*

Die TeilnehmerInnenbefragung im Schwerpunkt 2 zielte vor allem darauf ab, Hinweise auf erwünschte und unerwünschte Maßnahmeneffekte im Bereich der beruflichen und persönlichen Entwicklung der TeilnehmerInnen zu erhalten. Da ein großer Teil der Befragten sich zum Zeitpunkt der Interviews noch in der Maßnahme befand, sind die Ergebnisse zum individuellen persönlichen und beruflichen Nutzen mit Vorsicht zu interpretieren.

Die Kursprogramme dürften im Großen und Ganzen gut auf die Anforderungen der TeilnehmerInnen zugeschnitten worden sein. Denn rund zwei von drei der Befragten (rund 68%) beurteilten die persönliche Auslastung durch das Kursprogramm als gut. Bemerkenswert ist jedoch der Befund, dass sich immerhin ein Viertel (24%) der MaßnahmenteilnehmerInnen zumindest teilweise überfordert fühlte. Hier sind die Maßnahmenträger und TrainerInnen angehalten, den Ursachen frühzeitig auf den Grund zu gehen und durch entsprechende Unterstützungsangebote der Überforderung entgegen zu wirken.

Rund 9% fühlten sich zumindest teilweise unterfordert. Der Anteil von Männern in der letzten Gruppe belief sich mit rund 15% Anteil fast dreimal so hoch wie jener der Frauen mit 5,5% Anteil.

Überforderung resultierte in vielen Fällen - und hier häufiger bei Frauen - aus zu großer körperlicher Belastung durch die Ausübung der Arbeitsaufgaben oder generell einem der eigenen Einschätzung nach zu hohem Arbeits- oder Lernpensum.

Nutzeneffekte ergeben sich nach Einschätzung der Befragten nicht nur für den Einstieg in den beruflichen Bereich. Auch, was Gesundheit, finanzielle Situation und die persönliche Eigenständigkeit betraf, wurden subjektiv Verbesserungen wahrgenommen. Immerhin etwas mehr als ein Drittel (rund 34%) gab sogar an, Fortschritte hinsichtlich der eigenen Gesundheit gemacht zu haben.

Übersicht 2.5: Nutzen des Kurses

Nutzen	Frauen		Männer		Insgesamt	
	Anzahl	Anteile in %	Anzahl	Anteile in %	Anzahl	Anteile in %
Klarere Vorstellung von beruflichen Möglichkeiten	61	67,0	66	58,4	127	62,3
Zusätzliches Wissen für Bewerbungen	55	60,4	74	65,5	129	63,2
Zusätzliches Wissen für berufliche Tätigkeit	57	62,2	71	62,8	128	62,7
Verbesserung der Gesundheit	32	35,2	38	33,6	70	34,3
Verbesserung der finanziellen Situation	53	58,2	57	50,4	108	53,9
Verbesserung der Eigenständigkeit	40	43,9	49	43,4	89	43,6

Q: L&R Datafile „Befragung TN“; 2003; N= 204; Anmerkung: Die Angaben enthalten jene Fälle, die mit „ja“ geantwortet haben.

2.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Umsetzung von Schwerpunkt 2 war seit 2001 in hohem Maße von der Erschließung einer neuen Finanzierungsquelle für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Behinderte – der Behindertenmilliarde - beeinflusst. Die Bereitstellung zusätzlicher Mittel hat für die Endbegünstigten BMSG / BSB einen hohen Umsetzungsdruck erzeugt. Gegen Ende 2002 zeichnet sich eine Konsolidierung der ESF-Umsetzung für die verbleibende Programmperiode ab. Die Behindertenmilliarde wird zunehmend als Kofinanzierungsbudget zu ESF-Mitteln und weniger als Substitut von ESF-Mitteln eingesetzt. Von daher ist ein stärkeres Ansprechen der bislang noch in geringem Ausmaß abgerufenen ESF-Mittel zu erwarten, insbesondere im letzten Programmdrittel. Der Großteil der Umsetzung erfolgte im Unterschwerpunkt 1 „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“.

keit“, in dem die Unterstützungsmassnahmen (vor allem Arbeitsassistentz) von der Zahl der Förderfälle her dominierte. Unterdurchschnittliche Ausschöpfungsraten weist der Unterschwerpunkt 2 „Beschäftigte“ auf, wo der Großteil für Lohnkostenzuschüsse zur Erhaltung von Arbeitsplätzen aufgewendet wurde. Maßnahmen für das soziale Umfeld am Arbeitsplatz (Schulung von MitarbeiterInnen und Behindertenvertrauenspersonen), Reorganisationen am Arbeitsplatz oder präventive Maßnahmen wurden bislang nicht implementiert. Hier zeichnen sich auch keine entsprechenden Vorhaben ab.

Die Umsetzung im Unterschwerpunkt „Sensibilisierung“ und „Organisation“ blieb bislang unter den Planwerten. Entsprechende Maßnahmen werden vorwiegend über die Behindertenmilliarde umgesetzt. So ist damit zu rechnen, dass nach Auslaufen der Behindertenmilliarde – der Zeitpunkt ist noch ungewiss – die aufgebauten Projektstrukturen im Bereich „Sensibilisierung“ über die ESF-Mittel nachhaltig abgesichert werden. So ist auch in diesem Unterschwerpunkt ein verstärktes Ansprechen der ESF-Mittel für das letzte Drittel der Programmlaufzeit zu erwarten.

Die bislang zu beobachtenden Umsetzungsmuster haben dazu beigetragen, dass die bisherige Umsetzungsdynamik von der Implementierung des Regelinstrumentariums geprägt war. Derzeit zeichnet sich keine Initiierung und Vorbereitung von innovativen Maßnahmen etwa im Bereich der Sensibilisierung oder dem Einbeziehen des betrieblichen Umfeldes ab. Mit dieser Entwicklung konnte das innovative Potential von Schwerpunkt 2 bislang kaum realisiert werden.

Hinsichtlich der Zielgruppenausrichtung war eine starke Akzentuierung auf Jugendliche festzustellen, für die insbesondere Maßnahmen für den Übergang Schule-Beruf bzw. Schuleberufliche Ausbildung angeboten wurden. Da diese Strategie auf eine Reduzierung der bislang oft praktizierten Unterbringung von behinderten Jugendlichen in Maßnahmen ohne positive Veränderungsperspektive (etwa im Rahmen der Sackgasse Beschäftigungstherapie) setzt, ist diesem Ansatz hohe arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit zu attestieren.

Defizite in der Umsetzung sind bei den Maßnahmen für Behinderte über 45 Jahren festzustellen. Diese Gruppe ist bislang unter den Geförderten noch stark unterrepräsentiert. Für diese besonders von Arbeitslosigkeit Betroffenen bedarf es verstärkter Anstrengungen zum bedarfsgerechten Ausbau des Instrumentenangebots, was vor allem auch aufgrund der positiven Integrationswirkungen bei dieser Gruppe gerechtfertigt ist. Für die Maßnahmenträger könnte dieser Bereich eine Erweiterungs- bzw. Spezialisierungsmöglichkeit darstellen. Für entsprechende Beratungsleistungen zur Unterstützung der Träger bei der zielgruppenspezifischen Projektentwicklung wären Mittel im Unterschwerpunkt 4 „Organisation“ zur Verfügung.

Das Ziel, dass 50% der geförderten Personen Frauen sein sollen, wurde bislang nicht erreicht. Im Jahr 2002 hat sich der Frauenanteil wieder leicht reduziert. Diese Unterschreitung des 50%-Zielwertes hängt auch damit zusammen, dass zum überwiegenden Anteil behinderte Männer als arbeitsuchend registriert sind und Frauen unterrepräsentiert sind. Dies hängt mit dem virulenten Problem der geringen Aktivitätsrate von behinderten Frauen zusammen, über deren Ursachen bislang noch kaum empirische Evidenzen vorliegen. Hier könnte eine entsprechende empirische Aufbereitung der Arbeitsmarktsituation von Frauen eine wichtige Grundlage für die in weiterer Folge voranzutreibende Entwicklung bedarfsgerechter Maßnahmenpakete

sein. Diese stärkere Problem- und Ursachenexploration verschiedenster Behindertengruppen wäre ein ausbaufähiges Aktivitätsfeld, das die Umsetzung in Unterschwerpunkt 4 und der technischen Hilfe beschleunigen würde.

Positiv zu bewerten ist das Einbeziehen von Behindertengruppen, die bislang nur unzureichend in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vertreten waren, wie etwa psychisch Beeinträchtigte, geistig Behinderte oder Personen mit emotional-sozialer Beeinträchtigung.

Schwerstbehinderte mit einem Behinderungsgrad von mindestens 80% sind bislang von den ESF-kofinanzierten Maßnahmen noch untererfasst. Auch für diese Teilgruppe der Behinderten wäre die Entwicklung adäquater Angebote ein vordringliches Ziel.

Die Analysen zum Verbleib von MaßnahmeteilnehmerInnen zeigen deutlich positive arbeitsmarktpolitische Effekte des ESF-kofinanzierten Instrumentariums. Im Bereich der Qualifizierungsmaßnahmen wurden die in der Ergänzung zur Programmplanung formulierten Zielwerte erreicht. Während vorgesehen ist, dass 22% der AbsolventInnen nach dem Ende der Ausbildungsmaßnahme in einem Beobachtungszeitraum von 6 Monaten mindestens 3 Monate durchgängig in Beschäftigung sind, trifft dies nach den Daten des Hauptverbands der Sozialversicherungen zufolge für ein Drittel zu. Die positiven Wirkungsverläufe korrespondieren auch mit dem positiven Urteil der befragten TeilnehmerInnen an Qualifizierungsmaßnahmen, für die sich sowohl in beruflicher als auch persönlicher Hinsicht deutliche Nutzendimensionen ergeben. Gleichzeitig wird ein Bedarf nach Optimierung der persönlichen Betreuung deutlich, bei der vor allem die Unterstützung bei Überforderungen im Vordergrund stehen sollte.

Im Interventionsbereich Beschäftigung erweisen sich die Unternehmensgründungen als erfolgreiches Instrument, das in quantitativer Hinsicht ausbaufähig wäre. Beschäftigungsprojekte können den in der Ergänzung zur Programmplanung gesetzten Zielwert nicht ganz erreichen. Die angepeilte Integrationsquote von 33% wird um 5,7 Prozentpunkte unterschritten. Allerdings lassen sich polarisierte Integrationseffekte feststellen: während etwa ein Fünftel der Geförderten im 6-monatigen Beobachtungszeitraum nahezu durchgehend in Beschäftigung war, wiesen die Verbleibskarrieren von einem Drittel (36,9%) keine Beschäftigungszeiten auf. Insbesondere für diese Gruppe wäre neben der Ausschöpfung der dreijährigen Höchstdauer ein Ausbau unterstützender Maßnahmenmodule vorzusehen. Denkbar wäre eine stärkere Verknüpfung der Beschäftigung mit Qualifizierungsbausteinen und eine Erweiterung um ein Outplacement-Modul bzw. falls dies bereits besteht, eine zeitliche Verlängerung der Outplacement-Phase. Dies gilt vorwiegend für Jugendliche und für Ältere ab 50 Jahren.

Integrationsbeihilfen erweisen sich als effektives Instrument. Allerdings zeigt sich auch hier ein polarisiertes Wirkungsprofil. Während etwa 44% im Halbjahr nach Förderende durchgehend beschäftigt sind, bleibt ein Viertel ohne Beschäftigungszeiten. Zu den Risikopersonen zählen insbesondere Personen mit psychischen und geistigen Beeinträchtigungen.

Im Bereich der Unterstützungsstrukturen erweist sich die Arbeitsassistenten als effektives Instrument, das die angepeilte Eingliederungsquote von 40% mit 44% übertrifft. Unterdurchschnittliche Effekte zeigen sich bei Betreuten mit psychischer sowie emotional-sozialer Beeinträchtigung. Dies ist ein Hinweis auf einen umfassenderen bzw. intensivierten Betreuungsbedarf für diese Zielgruppe.

Clearingmaßnahmen haben zum Ziel, realistische Zukunftsoptionen für Jugendliche auszulo-

ten. Auffallend bei dieser Maßnahme ist der hohe Anteil arbeitsmarktferner Stati im Anschluss an die Betreuung, insbesondere bei jungen Frauen, wobei angemerkt werden muss, dass aus methodischen Gründen eine Untererfassung der Förderinterventionen nicht ausgeschlossen werden kann. Für diese Gruppe wäre abzuklären, ob sich durch eine Verlängerung der Betreuungsdauer nicht doch eine realistische Ausbildungsperspektive ergeben könnte. Als weitere Unterstützungsmaßnahme bietet sich eine Form der Ausbildungsassistenz an, um Kontinuität gerade in der Anfangsphase der Ausbildung sicherzustellen und notwendige Unterstützung anzubieten.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass den Maßnahmen in der überwiegenden Zahl der Fälle eine positive Beschäftigungswirkung zugeschrieben werden konnte. Darüber hinaus ergibt sich ein Optimierungsbedarf vor allem bei jenen TeilnehmerInnengruppen, die bislang nicht den Erfolgskriterien entsprechende Wirkungsverläufe im Anschluss an die Maßnahme aufweisen. Dies könnte durch eine bedarfsgerechte Adaptierung oder Erweiterung der Maßnahmenkonzepte erreicht werden. Aus förder-technischer Sicht wäre in Ergänzung dazu eine Ausschöpfung der maximalen Förderdauer angezeigt, vor allem bei Risikogruppen, für die auch flankierende individuelle Betreuungs- und Unterstützungsangebote besonders erforderlich wären. Zudem sollte das Förderangebot für Ältere, für Schwerstbehinderte und für Frauen adäquat ausgebaut werden.

3 Schwerpunkt 3: Lebenslanges Lernen und Förderung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie

Für den Schwerpunkt 3 liegt eine umfassende Sonderevaluierung im Rahmen der Halbzeitbewertung vor (Lassnigg et al., November 2003). Die folgenden Ausführungen fassen die zentralen Ergebnisse dieser Sonderevaluierung zusammen.

3.1 Rahmenbedingungen

Aufgrund der demographischen Entwicklung ist eine deutliche Umschichtung der Bevölkerung zu den älteren Jahrgängen zu erwarten, die Schwierigkeiten bei der Deckung neuen Qualifikationsbedarfs durch junge NeueinsteigerInnen nach sich ziehen werden. Ohne Reformen des Erstausbildungssystem und der Weiterbildung von Erwachsenen drohen Knappheiten an Arbeitskräften mit speziellen, in der Zukunft relevanten Ausbildungsabschlüssen. Verschärft wird dieses Problem dadurch, dass der Anteil der AbsolventInnen naturwissenschaftlicher und technischer Studienrichtungen an der Bevölkerung im Alter von 20 bis 29 Jahren in Österreich (bereits jetzt) unter dem EU-Durchschnitt liegt.

Im Unterschied zu anderen Ländern, in denen sich die Strategien des lebensbegleitenden Lernens auf die Weiterbildung von Erwachsenen konzentrieren, liegt der Fokus in Österreich auf dem Gebiet der Erstausbildung. In Anbetracht der Bedeutung von Ausbildungsabschlüssen für den Zugang zum Arbeitsmarkt (45% der arbeitslosen Personen in Österreich haben keine Berufsausbildung, sondern maximal die Pflichtschule abgeschlossen) und für die Chancen auf Weiterbildungsbeteiligung muss die Erstausbildung in den Konzepten des lebensbegleitenden Lernens zweifellos eine wichtige Stellung einnehmen. Zudem gilt es, neue Ausbildungsinhalte frühzeitig in das Bildungssystem zu integrieren, um künftigen Qualifikationsmismatch bei Schul- und UniversitätsabsolventInnen zu vermeiden und bereits bestehende Divergenzen zwischen den Qualifikationen von NeueinsteigerInnen und den Anforderungen am Arbeitsmarkt abzubauen. Dennoch ist die starke Betonung der Erstausbildung in der österreichischen Bildungspolitik neu zu hinterfragen, da gerade auf diesem Gebiet bereits Österreichs Stärken im Vergleich zu anderen Ländern liegen (vgl. Übersicht 3.1), im Weiterbildungsbereich dagegen bislang nur wenig Ansatzpunkte und Instrumente für koordinierende Aktivitäten vorhanden sind.

Das österreichische Bildungssystem setzt sich aus sehr unterschiedlichen Segmenten zusammen. Zum einen gibt es einen weitgehend öffentlich bereitgestellten Erstausbildungssektor, zum anderen den Weiterbildungsbereich, der ein gemischtes System aus marktwirtschaftlichen, kollektiven quasi-öffentlichen (Sozialpartner, AMS) und öffentlichen Organisationsformen darstellt.

Die Entwicklung von Strategien des lebensbegleitenden Lernens hat von der Europäischen Ebene wesentliche Anstöße bekommen. Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie wurde Österreich im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2001 empfohlen, eine umfassende und kohärente Strategie des lebensbegleitenden Lebens zu entwickeln, die alle relevanten Akteure beteiligt und auch Indikatoren bzw. quantitative Zielvorgaben für die Umsetzungskontrolle festlegt. Zwar wurden bei der Entwicklung der Strategie des lebensbegleitenden

den Lernens in Österreich beträchtliche Fortschritte erzielt, es besteht jedoch keine formulierte Gesamtstrategie.

Ein Bild der aktuellen Bildungssituation in Österreich liefert eine Gegenüberstellung ausgewählter Indikatoren mit dem EU-Durchschnitt (vgl. Lassnig/Pechar, 2003):

- Am günstigsten ist Österreichs Position in Bezug auf „Early School Leavers“ (ein deutlich geringerer Anteil der 18- bis 24-Jährigen befindet sich nicht in Ausbildung), auf den Anteil der Personen mit abgeschlossener Sekundarstufe in der Bevölkerung und die Jugendarbeitslosigkeit (2001: Österreich 3,2%, EU 7,1%).
- Zwischen den EU-Bestwerten und dem EU-Durchschnitt liegt Österreich bei den Bildungsinvestitionen, der IT-Ausbildung der Lehrkräfte sowie beim Zuwachs der HochschulabsolventInnen in Naturwissenschaften, Technik und Mathematik während der 1990er Jahre (sowie bei der Arbeitslosigkeit von weiblichen Jugendlichen).
- Durchschnittlich sind die österreichischen Werte hinsichtlich der Leistungen laut PISA, der Weiterbildungsbeteiligung und der Zunahme an weiblichen AbsolventInnen von naturwissenschaftlichen bzw. technischen Studienrichtungen (+55% zwischen 1993 und 2000 versus +52,7% im EU-Schnitt).
- Unterdurchschnittlich sind der Anteil der AbsolventInnen naturwissenschaftlicher und technischer Studienrichtungen an der jüngeren Bevölkerung insgesamt sowie der Frauenanteil in diesem Bereich. Zudem weist Österreich eine vergleichsweise niedrige AkademikerInnenquote auf, und auch die Internetausstattung von Schulen – allerdings lediglich - im Primärbereich ist in Österreich geringer als im EU-Schnitt (53% in Österreich versus 84% in der EU insgesamt).

Übersicht 3.1: Bildungsindikatoren 2001

	Österreich	EU insgesamt
BIP-Anteil der öffentlichen Ausgaben für allgemeine und berufliche Bildung	6,3%	5,4%
Anteil der Personen im Alter von 18 bis 24 Jahren, die maximal über einen Abschluss der Sekundarstufe I verfügen (ISCED-Bereiche 0-2) und keine weiterführende Schul- oder Berufsausbildung durchlaufen (SchulabbrecherInnen/EarlySchoolLeavers)	10,2%	19,4%
Anteil der Personen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren, die mindestens die Sekundarstufe II abgeschlossen haben	79,0%	65,7%
Anteil der Personen mit tertiären Abschlüssen an der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren (2000)	14,2%	21,2%
Anteil der HochschulabsolventInnen in den Bereichen Naturwissenschaften und Technik an allen EinwohnerInnen im Alter von 20 bis 29 Jahren (2000)		
Insgesamt	0,7%	1,0%
• Männer	1,1%	
• Frauen	0,3%	
Anstieg der Zahl der HochschulabsolventInnen in den Bereichen Mathematik, Naturwissenschaften und Technik zwischen 1993 und 2000	77,0%	33,5%
Anteil an der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren, der in den vier Wochen vor der Befragung (Arbeitskräfteerhebung) an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen hat	8,2%	8,4%
Anteil der Lehrkräfte mit IT-Kompetenz		
• Computer-Schulung	64%	54%
• Internet-Schulung	43%	36%
Anteil der Schulen mit Internet-Zugang an allen Schulen	72%	89%

Q: Europäische Kommission, Joint Employment Report 2002 und Education Benchmarks 2002.

3.2 Zielanalyse

Der Schwerpunkt 3 soll zur Implementierung einer Politik des Lebensbegleitenden Lernens beitragen, um in der langen Frist stabile Erwerbskarrieren zu sichern und somit das oberste Ziel der ESF-Maßnahmen, die dauerhafte Integration der Zielgruppenpersonen in den Regelarbeitsmarkt, herbeizuführen. Die Strategien des Schwerpunkts 3 betreffen zwei thematische Teilbereiche: zum einen die schulische Erstausbildung und die Erwachsenenbildung, zum anderen Forschung, Wissenschaft und Technologie.

Das Hauptgewicht liegt im Bereich der Stärkung von informations- und kommunikationstechnologischer Qualifikationen im Bereich der Erstausbildung.

Die Europäische Empfehlung für Österreich im Rahmen der Beschäftigungsstrategie zur Verwirklichung des Querschnittsziels „eine umfassende und kohärente Strategie des lebensbegleitenden Lernens zu entwickeln und umzusetzen, an der alle relevanten Akteure beteiligt sind“ (NAP 2002, 18) findet im ESF-Programm nur eine teilweise Entsprechung. Durch diese Strategie sollte „die Verknüpfung der Grundschulausbildung und der weiterführenden Ausbildung, Erstausbildung und Weiterbildung sowie Erwachsenenbildung verstärkt werden.“ (NAP 2002, 18) Einen wichtigen Schritt in diese Richtung stellt die Einbeziehung des BMBWK, und damit auch des Bereiches der Erstausbildung in die ESF-Programmstruktur dar, darüber hinausgehende Maßnahmen zur Verknüpfung der verschiedenen Teilbereiche des Bildungswesens sind jedoch nicht enthalten. Der Kommissionsentwurf für die vorläufige Empfehlung zur Beschäftigungspolitik 2003 weist neben den sehr günstigen positiven Erfolgen (Erreichung der Beschäftigungsquotenziele insgesamt, niedrige Arbeitslosenquoten) auf einige Problembereiche hin, die mittelbar auch das lebensbegleitende Lernen betreffen und die teilweise in der Analyse angesprochen wurden (niedrige Beschäftigungsquote der älteren Arbeitskräfte, steigende Arbeitslosenquote insbesondere der jungen Menschen, Mismatch bei Qualifikationen, geschlechtsspezifische Diskrepanzen und Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen). Bei der weiteren Umsetzung der umfassenden Strategie des lebensbegleitenden Lernens werden die folgenden Prioritätensetzungen hervorgehoben:¹⁹⁾

- Mobilisierung aller Akteure
- Entwicklung von Zielvorgaben für die Bereitstellung von Finanzmitteln und
- Entwicklung von Zielvorgaben für die Bildungsbeteiligung.

In der Entwicklung einer Strategie für das lebensbegleitende Lernen wäre es wichtig, die Verantwortung der öffentlichen Hand für die Erwachsenenbildung zu klären und auch die Etablierung von klaren Zuständigkeiten für die Koordination einer Strategie ins Auge zu fassen. Derzeit machen die Beiträge der öffentlichen Hand im Bereich der Erwachsenenbildung nur einen sehr kleinen Teil aus, es wurden im SP 3 Mittel zur Erwachsenenbildung umgeschichtet, aber die öffentlichen Mittel für Erwachsenenbildung wurden dadurch nur geringfügig erhöht. Im Anschluss an den Memorandumsprozess wird unter Federführung des BMBWK an einer Strategie gearbeitet, aber die Strukturen sind noch nicht erkennbar.

¹⁹⁾ Damit werden die Einschätzungen des JER 2002 bekräftigt: „Erste Schritte zur Umsetzung einer umfassenden und kohärenten Strategie für lebenslanges Lernen sind gemacht, aber die erforderlichen Indikatoren und quantitativen Ziele für Finanzressourcen und Beteiligung fehlen noch.“ (ibid. 90)

Die Antwort auf die Empfehlung zum Querschnittsziel im österreichischen NAP verweist neben der Priorität im Regierungsprogramm, den Fortschritten im Memorandumsprozess und der Errichtung des Rates für Weiterbildung „als wichtiger Motor der weiteren Entwicklung“ (NAP, 18) und „wichtigstes Arbeitsinstrument“ (NAP, 21) auf ein umfassendes Spektrum an Maßnahmen im Bereich des lebensbegleitenden Lernens vor allem unter den Leitlinien C, 4, 5 und 12. Auch die Mid-term Evaluierung der Beschäftigungsstrategie, sowie die österreichischen Berichte im Memorandumsprozess weisen ein eindrucksvolles Spektrum an Maßnahmen im Bereich des lebensbegleitenden Lernens aus. Eine Schwierigkeit der Bewertung dieses Spektrums an Maßnahmen besteht darin, dass ihr Zusammenhang im Hinblick auf das Erreichen bestimmter Zielsetzungen nicht herausgearbeitet wird, und dass auch der Stellenwert (Umfang, Ziele, erwartete Ergebnisse etc.) der verschiedenen Maßnahmen im Rahmen einer Gesamtstrategie nicht deutlich wird.

In diesen Rahmenbedingungen sind die Interventionen des ESF zu sehen, wobei Maßnahmen in verschiedenen ESF-Programm-Schwerpunkten de facto in den Bereich des lebensbegleitenden Lernens zu zählen sind (wenn sie auch nicht unter diesem ausdrücklichen Titel des Schwerpunkt 3 eingeordnet sind), und wenn sie auch von Endbegünstigten umgesetzt werden, deren Zuständigkeit sich auch nicht ausdrücklich oder nur begrenzt auf den Bildungsbereich bezieht: insbesondere die Arbeitsmarktausbildung, darunter auch Qualifizierungsmaßnahmen für Jugendliche und die Maßnahmen zur Förderung von Qualifizierung und Weiterbildung in Unternehmen. Der SP 3 ist also grundsätzlich in diesem Gesamtzusammenhang zu sehen und zu bewerten.

Wichtige Fragen der Entwicklung einer Strategie des lebensbegleitenden Lernens sind die folgenden: Wie kann die Verknüpfung zwischen den verschiedenen Teilbereichen des Lernens, die in den verschiedenen Bereichen des Bildungswesens organisiert sind, zu einem System des lebensbegleitenden Lernens bewerkstelligt werden? Welche Ziele sollen vordringlich in welcher Gewichtung durch Maßnahmen angepeilt werden? Durch welche messbaren Ergebnisse soll die Erreichung dieser Ziele abgedeckt werden? Wo sind konkret die wichtigsten Klüfte und „Bottlenecks“ auf dem Weg zu einem effektiven System des lebensbegleitenden Lernens in Österreich? Welche Akteure, bzw. welche Formen der Partnerschaft können welche Beiträge in dieser Entwicklung leisten?

Diese und ähnliche Fragen werden in Österreich vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Kompetenzbereiche diskutiert, doch konnten aufgrund der verzweigten Struktur bisher keine zureichenden Antworten gefunden werden. Dabei geht es auch um die Frage, wie die Empfehlung zur „Mobilisierung aller Akteure“ umgesetzt werden kann und welcher Akteur bzw. welches Gremium oder welche Institution in Österreich Antworten dieser Art geben und zur Mobilisierung der Akteure beitragen kann. Im Bildungsministerium sind zwar wichtige Zuständigkeiten für verschiedene Bereiche des Bildungswesens zusammengefasst worden, de facto liegt der Schwerpunkt der Möglichkeiten und Potentiale aber im Bereich der Erstausbildung. Für den Bereich der Erwachsenenbildung bestehen zwar Zuständigkeiten, aufgrund der komplexen Bereitstellungs- und Regulierungsstruktur der österreichischen Erwachsenenbildung,

wie auch aufgrund der begrenzten budgetären Mittel sind die Möglichkeiten des BMBWK in diesem Bereich jedoch nur begrenzt gegeben.²⁰⁾

Es ist auf diesem Hintergrund klar, dass vom ESF Programm allein, und noch weniger vom Programm im SP 3, die Erarbeitung einer österreichischen Strategie nicht erwartet werden kann. Überdies haben die bisherigen wichtigen Schritte in dieser Richtung im Wesentlichen erst nach der Erarbeitung des Programmdokuments stattgefunden. Das Fehlen einer formulierten Strategie ist daher zunächst als Teil der Rahmenbedingungen zu betrachten, in welchen die Formulierung und Umsetzung der ESF Interventionen stattfindet. Auch für die Evaluierung sind diese Rahmenbedingungen von Bedeutung, da ohne Verfügbarkeit einer formulierten Strategie nur eine schwache Bewertungsbasis für die Evaluierung vorliegt.

Die **Kohärenz** der ESF-Interventionen²¹⁾ im SP 3 ist sehr klar ausgeprägt mit dem Aktionsprogramm eEurope über eAustria und die Initiative e-Fit im Bereich des eLearning gegeben. Auch ist über viele Verbindungen (insbesondere über die Leitlinie 5) eine klare Unterstützung für Maßnahmen im Bereich des lebensbegleitenden Lernens in der Beschäftigungsstrategie gegeben. Nur punktuell ausgeprägt ist die Verbindung zu den Politiken zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und Unterstützung sozialer Eingliederung (EQUAL, Inclusion-NAP). Die Stärkung von „e-Inclusion“ als zentrale gemeinsame Zielsetzung der Beschäftigungsstrategie und der Strategie zur sozialen Eingliederung findet in den IT-Maßnahmen nur sehr ansatzweise einen Niederschlag. Beispielsweise bestehen nach Europäischen Indikatoren in Österreich besonders große Unterschiede zwischen Männern und Frauen in der Internetnutzung, Frauen sind aber auch in den IT-Maßnahmen unterrepräsentiert.

²⁰⁾ Inwieweit eine stärkere Widmung der ESF-Mittel hier eine Änderung bewirken könnte, hängt vom breiteren politischen und institutionellen Umfeld ab, das kooperativ und partnerschaftlich zwischen den verschiedenen Akteuren zu klären wäre.

²¹⁾ Wichtige Grundlagen zur Kohärenz und Konsistenz:

- EQUAL-Dokumente (BMWA 2001c, 2002b; Europäische Kommission 2000b, c)
- NAP-inclusion (EU, Österreich)
- ELearning: eFit Austria (<http://www.efit.at/>)
- eAustria: BKA (2001), Aktionsplan eEurope 2002, Maßnahmenkatalog, Umsetzung in Österreich (<http://www.austria.gv.at/regierung/AP01.pdf>; <http://www.bka.gv.at/medien/informationsgesellschaft.htm>) ,
- eInclusion (Europäische Kommission 2001; <http://www.fernuni-hagen.de/FTB/new/ftb/unides/down/eInclusion-Bericht.pdf>)

Die **Konsistenz** der Programmatik²²⁾ ist beim gewählten diversifizierten Ansatz dadurch gegeben, dass in den verschiedenen Teilbereichen Beiträge zur Lösung verschiedener Probleme geleistet werden, die sich additiv ergänzen. Auf diese Weise entsteht ein Gesamtbeitrag zur Entwicklung des lebensbegleitenden Lernens, dessen Hauptgewicht im Bereich der Stärkung von IT-Qualifikationen im Bereich der Erstausbildung liegt. Außerdem werden spezifische Probleme von Benachteiligten im Bereich des Erwerbs von Abschlüssen mit hoher Abdeckung angegangen, und es wird im Bereich FWT der Erwerb von Abschlüssen und die Chancengleichheit von Frauen und Männern gefördert. Eine explizite Gesamtstrategie, die auf das Erreichen komprimierter Ziele und die Kontrolle durch Indikatoren ausgerichtet wäre, liegt dem Programm nicht zugrunde. Aufgrund seiner Zuständigkeit für die Erstausbildung kann eine derartige Strategie vom BMBWK nicht allein erwartet werden.

Die **Nachhaltigkeit** kann bei einem großen Teil der Maßnahmen erwartet werden, indem Pilotprojekte, Schulversuche oder neue Ausbildungsformen eingerichtet werden, die bei Bewährung auf Dauer gestellt werden sollen. Diese neuen Ausbildungsformen sind **innovativ**, indem die neuen Technologien etabliert, verbreitet und auch teilweise für neue Lernformen genutzt werden, auch die Kombination der Entwicklung von neuen Ausbildungen mit Maßnahmen der unterstützenden LehrerInnenfortbildung sind als innovativ hervorzuheben. In einigen Aspekten könnte das Programm aber auch innovativer sein: Erstens, durch die stärkere Entwicklung von Maßnahmen, welche die im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht sehr stark hervorgehobene Zielsetzung verwirklichen könnten, die bestehende Kluft in der Nutzung des lebenslangen Lernens zwischen mehr und weniger Qualifizierten und zwischen Jüngeren und Älteren zu verringern und welche die Verbesserung des Zuganges und der Beteiligungsquoten für die Zielgruppe der „Erwachsenen mit der geringsten Lernneigung bzw. mit den schlechtesten Lernmöglichkeiten“ (JER 2002, 24) vorantreiben könnten.

²²⁾ Wichtige Grundlagen der Beschäftigungsstrategie, die für SP 3 heranzuziehen sind:

- „Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2002“, vor allem Fiche über Österreich (89-90), Optimierte Strategien des lebenslangen Lernens (23-25), Zusammenfassung (5-8).
http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/report_2002/jer2002_final_de.pdf
- Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen „Beurteilung der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien 2002“, v.a. Beurteilung Österreichs (247-254), I. Querschnittsziele (6-35, darunter insbesondere 6, 20 – allgemeine und berufliche Bildung unter AB, 21-26 – Querschnittsziel Lebenslanges Lernen), Leitlinie 4: Qualifikationen und lebenslanges Lernen (64-71) und Leitlinie 5: Entwicklung des elektronischen Lernens (71-75)
http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/report_2002/supp/supp_de.pdf);
- Bedingt, vor allem für Fragen der Konsistenz und Kohärenz: Leitlinie 6: Engpässe (Politiken zur Vermeidung von Qualifikationsdefiziten konzipieren – 75; Leitlinie 12: Steuerreformen für Beschäftigung und Ausbildung (dar. steuerliche Anreize für Investitionen in das Humankapital – 111); Leitlinie 15: Lebenslanges Lernen auf Unternehmensebene (125-132);
- Umsetzungsbericht 2002 zum NAP, v.a. Kontext (4-6), Qualität der Arbeit und lebenslanges Lernen (10-11), Empfehlung 3: Lebenslanges Lernen (18-19), Horizontale Ziele, Fiche C – Umfassende und einheitliche Strategien für lebenslanges Lernen (20-21), Leitlinien 4-6, 12, 15.

3.3 Umsetzung

3.3.1 Umsetzungsbedingungen

Das BMBWK wird in dieser Programmperiode erstmals durch ESF-Mittel unterstützt, daher bestanden keine Erfahrungen mit dieser Art von Zielsteuerung. Es mussten erst geeignete Planungs- und Umsetzungsstrukturen und die nötigen Kompetenzen für den Umgang mit den Programmtechniken aufgebaut werden.

Der operationelle Kontext unterscheidet sich nach Teilbereichen: Im Schulwesen werden die Instrumente in die normalen Abläufe integriert, und bleiben durch entsprechende Vorkehrungen (insbesondere das Monitoringsystem) abgrenzbar. In den Bereichen Erwachsenenbildung und FWT werden die Maßnahmen projektförmig durchgeführt.

Der Aufbau der Planungsmechanismen erforderte großen Aufwand, insbesondere im Bereich der Schule, wo die ESF-Mittel in die Verwaltungsstrukturen integriert werden mussten. Dies hat bei vielen Instrumenten zu einem verspäteten Start geführt. Es liegen detaillierte Planungen in allen Bereichen hinsichtlich der Mittel und der Teilnahmen auf Instrumentenebene vor.

Es wurde ein eigenes Monitoringsystem aufgebaut, das einen aktuellen Überblick über den Stand der Umsetzung der Maßnahmen ermöglicht, und für die Programmsteuerung eingesetzt werden kann (aufgrund des Monitoringsystems liegen für SP 3 bereits Daten bis zum ersten Quartal 2003 vor).

Die Entwicklung und Implementation des Monitoring war ein intensives Vorhaben und muss als einer der wesentlichen Fortschritte gesehen werden, insbesondere, als das ursprünglich geplante finanzielle Monitoring durch ein TeilnehmerInnenmonitoring ergänzt wurde.

Die administrativen Rahmenbedingungen wurden reorganisiert, und mit verstärkten Koordinations- und Leitungsstrukturen ausgestattet, die insbesondere auch eine verbesserte Budgetverantwortlichkeit und -planung zur Aufbringung der nationalen Kofinanzierung beinhalten. Dadurch wurde die zentrale Koordination der Umsetzung spürbar verstärkt.

3.3.2 Vergleich mit den Umsetzungszielen

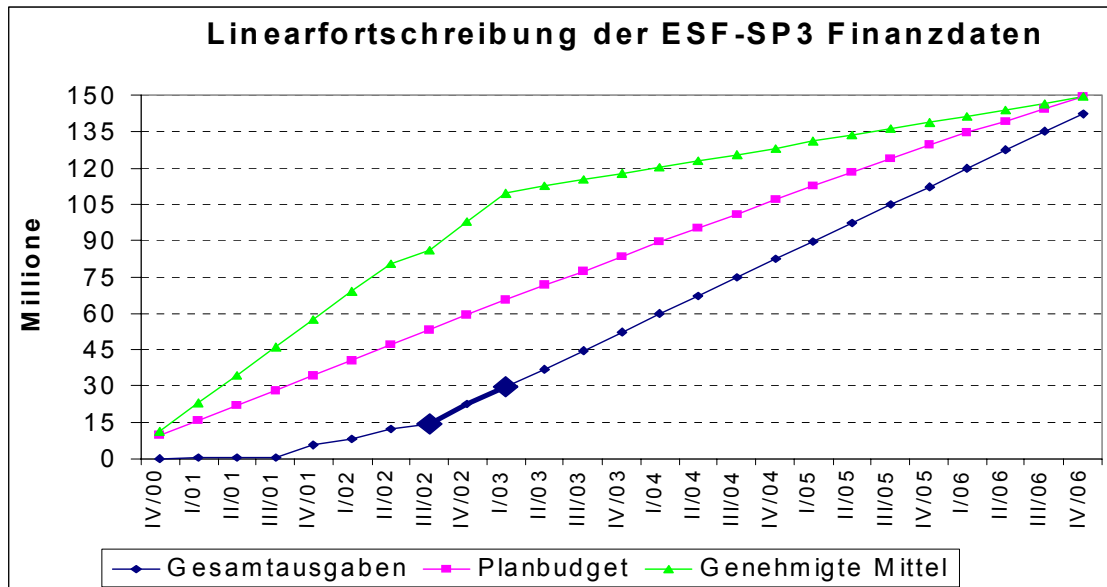
Die Umsetzung der Maßnahmen ist nach einem verzögerten Start gut angelaufen. Der verzögerte Start hat sich vor allem aus dem komplexen Verwaltungssystem im Schulbereich ergeben, in den beiden anderen Teilbereichen ist die Umsetzung rascher angelaufen.

Der Stand der Umsetzung wird an den verausgabten und den genehmigten Mitteln gemessen. Die bisherigen Ausgaben (bis I.Quartal 2003 incl.) liegen um 35 Mio. EUR unter dem Planszenario, der für die Einschätzung der weiteren Entwicklung ebenso wesentliche Indikator der genehmigten Mittel liegt aber bereits um 45 M. EUR über dem Planszenario (die genehmigten Mittel liegen bei 110 M EUR oder 73% der Gesamtmittel)²³). Wenn das Ausgabenniveau der

²³) Diese Angaben beziehen sich auf den aktuellen Stand, d.h. Ende erstes Quartal 2003. Entsprechend des Gesamtfinanzplans von Ziel 3 sind für den Schwerpunkt 3 bis zu diesem Zeitpunkt 65 Mio. € Budget vorgesehen. Die Ausgaben belaufen sich derzeit auf ca. 30 Mio. €, der Genehmigungsstand, dabei handelt es sich um fix zugesicherte Mittel für die Umsetzung von einzelnen Instrumenten (sog. Phase 3-Mittel), beträgt aber bereits ca. 110 Mio. €.

beiden letzten Quartale (IV/2002 und I/2003) für den gesamten SP3 gehalten wird, ist die Ausschöpfung der Mittel über die Programmperiode möglich.

Abbildung 3.1: Finanzielle Umsetzung im Schwerpunkt 3



Q.: Lassnig et al., November 2003.

Es sind Unterschiede zwischen den Teilbereichen sowohl bei den verausgabten Mitteln als auch bei den genehmigten Mitteln festzustellen: bei den verausgabten Mitteln besteht ein Rückstand von FWT und Schule gegenüber der Erwachsenenbildung, bei den genehmigten Mitteln liegt der Schulbereich jedoch bereits bei einer Ausschöpfung von 86% der Gesamtmit-tel, die Erwachsenenbildung und die Wissenschaft erst bei etwa 50%. Im Bereich Schule ist damit auch die weitere Umsetzung bereits zu einem hohen Grad vorbestimmt und absehbar. Aufgrund dieser Dynamik könnte bei einem zusätzlichen Mittelbedarf im Schulwesen ein Wettbewerb mit den Bereichen EB und FWT entstehen, wo aufgrund der projektförmigen Ver-gabe an externe Projektträger die Voraussetzungen für die Umsetzung (z.B. weniger Durch-griffs- und Einflussmöglichkeiten seitens der Verwaltung, Abhängigkeit von geeigneten Pro-jektvorschlägen, mehr Beteiligte an der Kofinanzierung) weniger berechenbar sind. Es wird darauf zu achten sein, dass die hohe Dynamik im Schulbereich in Zukunft nicht zu einem Wettbewerbsnachteil in den anderen Bereichen führt.

Übersicht 3.2: Umsetzungsgrad 2000 – 2002 nach Bereichen (Anteile an den Planwerten für die Gesamtperiode 2000 – 2006 in %)

	Verausgabte Mittel	Genehmigte Mittel
Schule	14,0	86,0
Erwachsenenbildung	24,1	50,0
Forschung, Wissenschaft und Technologie	15,4	50,0
Schwerpunkt 3 insgesamt	16,2	73,0

Q.: Lassnig et al., November 2003.

Aufgrund der unterschiedlichen Abwicklungsmechanismen in den Teilbereichen (in Verbindung mit der Administration im Schulwesen, projektförmig mit externen Partnern in Erwachsenenbildung und FWT) bestanden und bestehen teilweise noch unterschiedliche Bedingungen bei der Aufbringung der *Kofinanzierung*. Insbesondere im Bereich FWT stellte, wie bereits in den bisherigen Evaluierungsberichten festgestellt, die Aufbringung der Kofinanzierung oft eine wesentliche Hürde dar. Obwohl Bemühungen zur Aufbringung gesetzt werden (Ausschreibung, Gewinnung neuer Finanziers), gab es im Frühjahr 2003 aus Sicht der InstrumentenkoordinatorInnen nach wie vor Hinweise auf diese Problematik, dass die Kofinanzierung nicht in allen Bereichen gesichert ist. Mit der verstärkten Prioritätensetzung für die ESF-Umsetzung und der verstärkten Budgetkoordination wurde seitens der Stabstelle eine neue Strategie eingeschlagen, die eine Absicherung der nationalen Kofinanzierung für alle approbierten (d. h. geprüften und für gut befundenen) Projekte sicherstellen soll. Es wird im kommenden Umsetzungsjahr zu beobachten sein, ob das Problem der Kofinanzierung somit auch aus Sicht der InstrumentenkoordinatorInnen gelöst wurde und Umsetzungsrückstände verstärkt aufgeholt werden können.

Der Vergleich der Planwerte bis 2002 mit den Ist-Werten zeigt eine beträchtliche Flexibilität in der Umsetzung der verschiedenen Instrumente. Im Schulbereich liegt der Anteil der bisher umgesetzten IT-Maßnahmen hinsichtlich der finanziellen Werte deutlich über den geplanten Werten für die gesamte Periode (79% gegenüber 68%), während der Anteil der TeilnehmerInnen etwa bei den geplanten Werten liegt (18% gegenüber 17%). Der Anteil der TeilnehmerInnen im Schwerpunkt der Förderung von Benachteiligten sollte insgesamt 21% erreichen, liegt jedoch bisher erst bei 11% der Teilnahmen, die Ausgaben sollten 8% erreichen und liegen bisher bei 5%. Wenn auch eine gewisse Flexibilität der Umsetzung darin zum Ausdruck kommt, dass die realisierten Werte nicht exakt den Planwerten entsprechen, sollte dennoch dafür Sorge getragen werden, dass die dynamischen Umsetzungsaktivitäten im Rahmen einzelner Themenschwerpunkte nicht dazu führen, dass aus den noch weniger aktiven Bereichen Mittel abgezogen werden.

3.3.3 Erreichte Zielgruppen

Die Zielgruppenabdeckung kann aufgrund der geplanten und realisierten Werte bei *Qualifizierungsmaßnahmen* für einige Merkmale und in einigen Teilbereichen in der Größenordnung untersucht werden. Durch die Maßnahmenteilnahme im SP 3 insgesamt (incl. Mehrfachteilnahmen und incl. Beratung) werden in einem Jahr als Maximalwert ca. 1,5% der Bevölkerung (15-64 Jahre) gefördert, darunter 0,9% in Qualifizierungs- und 0,6% in Beratungsmaßnahmen. In Qualifizierungsmaßnahmen werden im Bereich der Schule ca. 5% der SchülerInnen und 11% der LehrerInnen, im Bereich der Erwachsenenbildung ca. 0,1% der Bevölkerung (absteigend nach Altersgruppen von 0,4% der unter 25-Jährigen bis 0,03% der über 45-Jährigen), bzw. zwischen ca. 0,2% (Kurzzeit) und ca. 0,6% (Langzeit) der Arbeitslosen, 0,2% der Geringqualifizierten (mit oder ohne Pflichtschulabschluss), 0,05% der NotstandshilfebezieherInnen, und schließlich im Bereich FWT werden ca. 0,4% der Studierenden erfasst. Die höheren Ausgaben im Schulbereich schlagen sich in einer höheren Abdeckung nieder, auch wenn man einen Spielraum für Mehrfachbeteiligung berücksichtigt. Folgende Befunde sind weiters hervorzuheben:

- Frauen sind nach fast allen Zielgruppenmerkmalen mehr oder weniger deutlich stärker vertreten als Männer, Ausnahmen mit höheren Männeranteilen finden sich bei den geförderten Lehrpersonen im Schulwesen, bei IT-Maßnahmen und sehr stark bei der Elternkarenz, gleiche Anteile von Männern und Frauen finden sich bei Teilnahmen aus den jüngeren Altersgruppen im Bereich Erwachsenenbildung.
- Teilnahmen mit nicht österreichischer Staatsbürgerschaft sind im Bereich Schule weniger repräsentiert als ÖsterreicherInnen, im Bereich Erwachsenenbildung werden v.a. in Maßnahmen für Benachteiligte Teilnahmen aus nicht-EWR-Ländern verstärkt gefördert und im Bereich FWT ist der Anteil der Geförderten aus EWR-Ländern entsprechend den ÖsterreicherInnen repräsentiert, Personen aus nicht-EWR-Ländern werden weniger gefördert.
- Personen mit dem Hauptwohnsitz in Ziel-2-Gebieten sind im Schulbereich über- im Bereich FWT gleich, und im Bereich Erwachsenenbildung unterrepräsentiert.
- Im Bereich der Erwachsenenbildung sind bezogen auf die jeweilige Population Arbeitslose stärker vertreten als Beschäftigte (absolut ist die Zahl der Beschäftigten viel höher), und es werden einerseits Personen ohne Pflichtschulabschluss und andererseits Personen mit mittleren Abschlüssen verstärkt gefördert, jedoch Personen, die keinen über die Pflichtschule hinausgehenden Abschluss haben, werden so wie Personen mit höheren Abschlüssen nur unterproportional gefördert.
- Im Bereich FWT ist der Anteil der geförderten Frauen doppelt so hoch als der der Männer, und die Lehrpersonen sind das nach den Studierenden am stärksten repräsentierte Zielgruppenmerkmal. Dieser Anteil macht aber nur einen kleinen Bruchteil im Vergleich zum Schulwesen aus.
- Für ausgewählte Maßnahmengruppen bzw. Zielgruppen sind Größenordnungen der spezifischen jährlichen Abdeckung abschätzbar. Einerseits kann man aus den Teilnahmen die Zahl an zu erwartenden Abschlüssen aus den IT-Maßnahmen grob mit einer Größenordnung von 2.000 abschätzen und mit der Zahl der AbgängerInnen aus IT-Ausbildungen lt. IBW-Schätzung²⁴⁾ für das Jahr 2000 von etwas über 9.000 vergleichen, dies würde während der Laufzeit von ESF-Ziel 3 eine Erhöhung der Anzahl von IT-Absolventen um etwas mehr als 20% jährlich bedeuten. Unter den Maßnahmen für Benachteiligte kann man erstens die geplanten TeilnehmerInnen an Hauptschulabschlusskursen (1.000 pro Jahr) der Zahl an gefährdeten Personen gegenüberstellen (ca. 5.000 pro Jahr²⁵⁾ und erhält eine Abdeckung von 20%. Zweitens ergibt der Vergleich der geplanten (wenig intensiven) Teilnahmen an den Maßnahmen zur Lernerfolgsverbesserung (10.000 pro Jahr²⁶⁾ mit der Größenordnung der Personen mit Schullaufbahnverlusten bis zum 9.Schuljahr (ca. 20.000 pro Jahr) eine noch höhere Abdeckung von etwa 50%.

²⁴⁾ IBW: IKT-Bildungslandkarte, http://www.berufsinfo.at/infopool/it_berufe/ikt/ikt.htm (Zugriffsdatum: 9.6.03).

²⁵⁾ Quelle: BMBWK (2002): Schulstatistik 2000/2001, Berechnungen: IHS.

²⁶⁾ Quelle: BMBWK (2002): Schulstatistik 2000/2001, Berechnungen: IHS.

3.4 Wirkung

Die Wirksamkeit kann nur eingeschränkt untersucht werden. Da die Maßnahmen vielfach innerhalb des Schul- und Bildungswesens stattfinden, sind sie nur indirekt auf die Verbesserung der Beschäftigung bezogen. Verbleibsuntersuchungen würden für viele Maßnahmen ein längerfristiges Evaluierungskonzept erfordern, welches vorgeschlagen aber nicht beauftragt wurde. Daher beschränkt sich die Untersuchung der Wirksamkeit auf Fragen der Angemessenheit und erwarteten Wirkungen angesichts der Problemlage und der Erreichung der Aktivitäts- und Mengenziele.

Schlussfolgerungen zur **Angemessenheit und zu den erwarteten Wirkungen** können weder auf der Problemanalyse noch auf einer formulierten Strategie zum lebensbegleitenden Lernen aufbauen. Die vorhandene Daten- und Forschungslage reicht nicht aus, um eindeutige Aussagen über notwendige Prioritäten zu tätigen. Eine derartige Analyse wurde im Rahmen der Evaluierung vorgeschlagen jedoch nicht beauftragt, und es würde die Ressourcen der Evaluierung weit überschreiten, eine derartige Analyse vorzunehmen. Um Aussagen zur Angemessenheit der Programmstruktur zu ermöglichen, wurde ein pragmatischer Weg gewählt, indem die erwarteten Wirkungen aus der Gegenüberstellung zwischen den Planwerten und verfügbaren Daten zur Problemlage abgeleitet werden.

Demzufolge sind in spezifischen Maßnahmebereichen die geplanten und bisher umgesetzten Maßnahmen im Vergleich zu Referenzwerten über die Problemlage als angemessen einzuschätzen. Die geförderten IT-Ausbildungen lassen einen sichtbaren Beitrag zum Angebot in diesem Bereich erwarten, die LehrerInnenfortbildung erfasst einen nennenswerten Anteil der Lehrpersonen, und die Maßnahmen gegen das Schulversagen und für das Nachholen des Hauptschulabschlusses decken nennenswerte Anteile der Zielgruppen ab. Die Interventionen im Bereich FWT haben im Vergleich zu den ambitionierten Zielsetzungen nur ein geringes Volumen, da es sich aber um Pilot- bzw. Modellprojekte mit strukturverbessernden Zielen handelt, können längerfristige Wirkungen erwartet werden.

Berücksichtigung der Querschnittsziele: Das Programm unterstützt insgesamt und vor allem in Bereich Schule sehr deutlich das Ziel der Nutzung von IKT. Auch die Chancengleichheit von Frauen und Männern wird im Programm unterstützt. Der Frauenanteil liegt mehr oder weniger deutlich über 50%, im Teilbereich FWT ist die Förderung von Frauen ein deutlicher Schwerpunkt, im Bereich der Schule wird das Ziel der Chancengleichheit in manchen IT-bezogenen Instrumenten nicht erreicht, es sind jedoch Zuwächse der Beteiligung von Mädchen gegenüber dem sonst noch niedrigeren Stand zu verzeichnen. Zur Verringerung regionaler Disparitäten werden vor allem im Schulwesen viele Instrumente bewusst in regional benachteiligten Gebieten eingesetzt.

Die **Erreichung der Aktivitäts- und Mengenziele** für die Gesamtlaufzeit kann aufgrund des Soll-Ist-Vergleichs analysiert werden. Die Bewertung dieser Befunde muss aus verschiedenen Gründen vorsichtig erfolgen, einerseits wegen der teilweise kurzen Beobachtungsperiode, die aus dem späten, und nach Teilbereichen unterschiedlichen Start der Maßnahmen resultiert (viele Instrumente sind erst in einer Anfangsphase der Umsetzung, und es vermischen sich Aspekte der Akzeptanz mit Aspekten, die sich aus temporären Problemen der Abwicklung und

des operationellen Kontextes ergeben), und auch wegen der Gegenüberstellung von Teilnahmen im Monitoring mit Personen in den Plandaten.

Die bisherigen Befunde können daher in vielen Bereichen nur als erste Hinweise gesehen werden, denen weiter nachzugehen ist. Auffallende Befunde sind:

- Im Bereich Schule ist die Ausschöpfung der Mittel und die erreichte TeilnehmerInnenzahl bei den größeren Instrumenten (ab Größenordnung ~4 M EUR) mit einer Ausnahme (LehrerInnenfortbildung für Angebote IKT und IT-Fachschulmodell) gut oder befriedigend. Drei kleinere Instrumente, die der Förderung von Benachteiligten (Teamteaching und offenes Lernen an Schulen für Berufstätige; Lehrstellen-Bewerbungsmanagement für PflichtschulabgängerInnen), oder der Chancengleichheit (MuT – Mädchen und Technik) dienen sollen, sind noch nicht angelaufen. Es gibt bei den kleineren Instrumenten einige mit deutlich überdurchschnittlicher Ausschöpfung, und andere mit sehr geringer Ausschöpfung.
- Im Bereich Erwachsenenbildung sind die beiden größten Instrumente (Nachholen des Pflichtschulabschlusses und Vorbereitung auf die Berufsreifeprüfung) sowohl hinsichtlich der Ausschöpfung der Mittel als auch hinsichtlich der Teilnahmen gut angelaufen. Unter den kleineren Instrumenten zeigt sich im IT-Schwerpunkt eine überdurchschnittliche Ausschöpfung der Mittel, aber aufgrund von Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen für weniger TeilnehmerInnen als geplant und auch im Instrument der Bildungsinformation/-beratung liegt die bisherige TeilnehmerInnenzahl deutlich unter den aktuellen Planwerten (dies ergibt sich teilweise aus der Integration von Information/-beratung in die Instrumente).
- Im Bereich FWT ergibt der Soll-Ist-Vergleich bei zwei Instrumenten (Studienabschlussstipendien, Frauen und Wissenschaft) Hinweise auf eine befriedigende Akzeptanz, bei den beiden anderen Instrumenten (IKT-Einsatz und Verbesserung der Vermittelbarkeit) jedoch eine beträchtliche Unterausschöpfung der Mittel bei deutlich niedrigerer Teilnahme gegenüber den Planwerten (in den Planwerten waren teilweise auch TeilnehmerInnen an Informationsveranstaltungen oder DatenbanknutzerInnen enthalten, die in der Statistik nicht enthalten sind).

3.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Befunde bezüglich der **Ziel- und Maßnahmenarchitektur** im Schwerpunkt 3 lassen sich in den folgenden Einschätzungen verdichten:

- Durch den Schwerpunkt 3 und die Einbindung des BMBWK als endbegünstigte Stelle wird eine verstärkte Verbindung von Bildungspolitik und Beschäftigungsstrategie bewirkt, und die Erstausbildung wird damit verstärkt als wichtiges Element des lebensbegleitenden Lernens gefördert. Dies ist sehr positiv zu bewerten.
- Es wurde eine breite Palette von Maßnahmen geplant, die mit den europäischen Zielsetzungen in Einklang stehen. Die Zielarchitektur ist komplex, und beruht nur ansatzweise auf einer Problemanalyse. Die Prioritätensetzung ist nicht einfach ersichtlich, und nur teilweise durch konkrete Bedarfsanalysen begründet.

- In der Zielarchitektur lassen sich folgende Schwerpunktsetzungen erkennen, die sich im Zuge der Umsetzung noch deutlicher herauskristallisiert haben:
- Maßnahmen der Nutzung von IT haben sich insgesamt als stärkster Schwerpunkt herauskristallisiert (etwa die Hälfte der geplanten Mittel werden dafür veranschlagt);
 - Die geplanten Mittel sind im Verhältnis zu den geplanten TeilnehmerInnenzahlen in den verschiedenen Maßnahmenschwerpunkten sehr unterschiedlich. Aufgrund der höheren Mittel pro TeilnehmerIn in den IT-Maßnahmen ist der Anteil der geplanten TeilnehmerInnen im Schwerpunkt für Benachteiligte etwa doppelt so hoch wie jener in im IT Schwerpunkt, während umgekehrt der IT-Schwerpunkt etwa doppelt so hoch veranschlagt ist als der Schwerpunkt der Förderung für Benachteiligte. Maßnahmen der Orientierung und Beratung machen naturgemäß einen hohen Anteil an den geplanten Teilnahmen aus.
 - Der Teilbereich Schule ist deutlich stärker als die beiden anderen Teilbereiche (die veranschlagten Gesamtmittel verteilen sich etwa im Verhältnis 60 : 19 : 21 auf Schule, Erwachsenenbildung und FWT). Im Einklang mit den Empfehlungen der Evaluierung wurde ein Teil der Mittel zur Erwachsenenbildung umgeschichtet;
 - Nach Teilbereichen sind die Schwerpunkte unterschiedlich ausgeprägt: Im Bereich Schule machen die IT-Instrumente 70% der Mittel aus, im Bereich Erwachsenenbildung ist die Förderung von Benachteiligten mit fast 80% der Mittel der wesentliche Schwerpunkt der Interventionen. Im Bereich FWT liegt eine andere Schwerpunktstruktur vor und die veranschlagten Mittel verteilen sich ziemlich ausgewogen auf die vier Schwerpunkte mit einem kleinen Überhang bei den Studienabschlusstipendien.
- Die geplanten Schwerpunktsetzungen in der Ziel- und Programmstruktur werden stärker aus den Europäischen Vorgaben begründet als aus einer Analyse der Problemlagen in Österreich. Der starke Schwerpunkt im Bereich der Schule wird mit der gesetzlichen Zuständigkeit des BMWK für die Erstausbildung begründet.

Hinsichtlich der Umsetzung sind zusammenfassend folgende **Hauptergebnisse** der Sonderevaluierung von Schwerpunkt 3 festzuhalten:

- Im Hinblick auf die Ausschöpfung der Mittel konnten wesentliche Fortschritte erzielt werden, indem zwar die tatsächlich ausgegebenen Mittel mit Stand 1. Quartal 2003 noch unter den bis zu diesem Zeitpunkt für Schwerpunkt 3 vorgesehenen Mittel liegen, die für den SP 3 genehmigten Mittel jedoch bereits weit über diesem Planwert liegen, und daher eine Hochrechnung auf die gesamte Periode zeigt, dass die Ausschöpfung der Mittel möglich ist.
- Der Aufbau des Monitoringsystems für Finanzen und Teilnahmen, das einen aktuellen Überblick über den Umsetzungsstand ermöglicht, stellt einen weiteren wesentlichen Fortschritt in der Transparenz der Umsetzung gegenüber dem letzten Jahr dar, wo über die meisten Aspekte noch keine Informationen verfügbar waren.

- Für alle Bereiche sind nun Planungsdaten verfügbar, die die konkrete Struktur der geplanten und durchgeführten Maßnahmen nachvollziehbar gemacht haben, und auch eine stärkere Transparenz in die Zielarchitektur gebracht haben.
- Mit der Reorganisation der Stabsstelle wurde die zentrale Koordination der Umsetzung wesentlich verstärkt.
- Die Einbeziehung des BMBWK in die ESF-Programmatik ist ein wichtiger Schritt zu einer integrierten Strategie des lebensbegleitenden Lernens. Der klare Schwerpunkt der Interventionen liegt im Bereich der Erstausbildung, was durch die Zuständigkeit des BMBWK für diesen Teilbereich einer Gesamtstrategie begründet wird. Obwohl die öffentliche Beteiligung an der Aufbringung der Mittel für die Erwachsenenbildung in Österreich vergleichsweise gering ist, werden diese Mittel durch die ESF-Interventionen nicht sehr stark erhöht.
- Wesentlicher Schwerpunkt ist die Förderung der Nutzung von IT im Bereich zukünftiger Beschäftigungsfelder, dadurch besteht Kohärenz mit den einschlägigen Politiken in den Bereichen eAustria und eLearning, sowie mit der entsprechenden Leitlinie der Beschäftigungsstrategie im NAP, die Zielsetzung der e-Inclusion wird weniger betont.
- Die Förderung von Benachteiligten ist der wesentliche Schwerpunkt in der Erwachsenenbildung, wo sehr gezielt in einigen Teilbereichen eine hohe Abdeckung der Zielgruppen erreicht wird. Insgesamt sind die Interventionen im SP 3 nicht sehr stark auf die Schließung der Beteiligungslücken im Bereich des lebensbegleitenden Lernens ausgerichtet. Für wichtige und breite Zielgruppen wie z.B. PflichtschulabsolventInnen ohne weitere Ausbildung oder für Ältere gibt es keine gezielten oder innovativen Instrumente.
- Die Aufbringung der Kofinanzierung für geplante Maßnahmen v.a. im Bereich FWT, aber auch die Aufbringung der Mittel im Bereich Erwachsenenbildung stellten (neben anderen Problemen wie der budgettechnischen Umstellung und auch teilweise einer geringen Zahl förderwürdiger Projekte) Probleme der bisherigen Umsetzung dar. Im Frühjahr 2003 wurde mit einer Prioritätensetzung für die Durchführung der ESF-Projekte im BMBWK und mit der Zusage aller notwendigen Mittel für alle künftig im ESF approbierten Projekte reagiert. Die Dynamik der weiteren Umsetzung und Mittelgenehmigungen wird zeigen, ob dieses Problem für die Umsetzung des SP 3 dadurch behoben werden konnte.

Verglichen zu den Evaluierungsergebnissen des Zwischenberichts zur Sonderevaluierung von Schwerpunkt 3 von Juni 2002 sind in folgenden Bereichen deutliche Fortschritte im Sinne der Empfehlungen aus der Evaluierung festzustellen:

- Programmplanung: Schwächen in der Konsistenz des Interventionsprogramms, die in der Zielanalyse herausgearbeitet wurden, konnten zwischenzeitlich behoben werden, indem Zielsetzungen, Zielgruppen und Maßnahmen klarer aufeinander abgestimmt wurden.
- Detailplanung: Die für eine effiziente Zielsteuerung erforderliche Transparenz der Planung von TeilnehmerInnen und Finanzen auf Instrumentenebene wurde hergestellt. Seit Sommer 2003 liegen detaillierte Plandaten für den gesamten Interventionsbereich von Schwerpunkt 3 vor, die auch für die Analyse der Umsetzung herangezogen werden konnten.

- Schwerpunktsetzung: Entsprechend der Empfehlung, den Bereich Erwachsenenbildung im Programm zu stärken, wurden 2,8 Mio. Euro vom Schul- in den EB-Bereich verlagert.
- Leitungsstrukturen: Durch die Eingliederung der ESF-Angelegenheiten in die Zentralsektion des BMBWK und die Einbeziehung von Budget- und Monitoring-Agenden in das ESF-Leitungsgremium wurden die Umsetzungsstrukturen gestärkt, wie dies im Zwischenbericht zur Sonderevaluierung empfohlen worden ist.
- Teilnahmemonitoring: In vorangegangenen Evaluierungsberichten wurde das Erfordernis eines Ausbaus des Monitoring zur Erfassung der TeilnehmerInnen herausgearbeitet. Seit Herbst 2002 werden neben den Finanzen auch die Teilnahmen an den Maßnahmen von Schwerpunkt 3 laufend erhoben.
- Umsetzungsaktivitäten: Die Umsetzungsaktivitäten, die zunächst deutlich hinter den Soll-Werten zurücklagen, wurden mittlerweile vervielfacht so dass das erreichte Niveau bei gleichbleibender Aktivität die Umsetzung der geplanten Mittel möglich erscheinen lässt.

Aus der Summe aller Evaluierungsergebnisse können somit folgende **Empfehlungen** abgeleitet werden:

- Vertiefungen der Problemanalyse können wichtige Beiträge zur Entwicklung einer Strategie des lebensbegleitenden Lernens in Österreich leisten. Dies könnte beispielsweise durch spezialisierte Evaluierungen in wichtigen Interventionsbereichen geschehen.
- Es gibt Hinweise, dass das Monitoringsystem noch besser im Umsetzungsprozess genutzt werden könnte (teilweise scheinen Parallelstrukturen zu bestehen, die möglicherweise zu einer Unterauserschöpfung der Potentiale des Monitoring führen).
- Auch wenn eine leichte Mittelumschichtung zugunsten der EB stattgefunden hat, ist darauf zu achten, dass die nunmehr deutlich verstärkte Umsetzungsdynamik und hohe Ausschöpfung der geplanten Budgets durch genehmigte Mittel im Schulbereich infolge der Etablierung starker Umsetzungsstrukturen in Kombination mit Engpässen bei der Finanzierung in Zukunft nicht zu einer Unterauserschöpfung von für die Zukunft geplanten Mitteln aus den anderen Bereichen führt.
- Nachdem durch die entsprechende Prioritätensetzung im BMBWK und die Budgetkoordination in der ESF-Stabstelle Vorkehrungen für die Aufbringung der Kofinanzierung getroffen wurden, sollte nun in den bislang wenig umgesetzten Bereichen (v.a. FWT) auf eine zügige und vermehrte Umsetzung geachtet werden, um die entstandenen Rückstände aufzuholen.
- Um die Nachhaltigkeit der umgesetzten Projekte sicherzustellen sollten die Möglichkeiten von Evaluierung und Policy Analyse genutzt werden.
- Im Bereich der Maßnahmenangebote bestehen Lücken vor allem bei Angeboten für Personen mit Pflichtschulabschluss und für ältere Personen.
- Im Bereich der IT-Angebote sollten Möglichkeiten ausgelotet werden, die Zielsetzung der e-Inclusion stärker zu unterstützen. Zumindest sollte auf den chancengleichen Zugang von Frauen und Männern in diesen Maßnahmen geachtet werden.

- Um die Erfassung der Wirksamkeit hinsichtlich der Ergebnisse der Interventionen²⁷⁾ zu verbessern sollte eine Verbleibsanalyse zumindest im Abstand von einigen Monaten nach dem Ende der Maßnahmen durchgeführt werden.

²⁷⁾ „Die Quantifizierung der Ergebnisse (...) bezieht sich hauptsächlich auf das Schicksal der Empfänger am Ende der Aktionen. Die Ergebnisse sind Indikatoren betreffend Erfolgssätze, die mit der Teilnahme an den Aktionen zusammenhängen (Erwerb einer Qualifikation, Finden eines Arbeitsplatzes, Teilnahme an einer qualifizierenden Ausbildung, Erhöhung des Einkommens). (...) Für bestimmte Maßnahmen ist die Zufriedenheitsquote der Empfänger eine einschlägige Variable im Hinblick auf die verfolgten Ziele.“ Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten (1999) Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF für den Zeitraum 2000 – 2006, S. 9.

4 Schwerpunkt 4: Flexibilität am Arbeitsmarkt

4.1 Rahmenbedingungen

Österreich liegt mit einem Anteil an weiterbildenden Unternehmen in der Höhe von 72% (gemessen an allen Unternehmen) im EU-Mittelfeld.²⁸ Allerdings weisen die Unternehmen in Österreich geringe Weiterbildungsintensitäten auf, die sich lediglich in Deutschland auf einem ähnlichen Niveau befinden. In Österreich dauern betriebliche Weiterbildungskurse durchschnittlich 29 Stunden, in Dänemark 21 Stunden. Die geringe zeitliche Intensität der Weiterbildungen und die geringen Teilnahmequoten spiegeln sich in vergleichsweise geringen Weiterbildungskosten wider. Österreichische Unternehmen, die Weiterbildungskurse durchführen, geben pro ArbeitnehmerIn weniger als 1,5% der gesamten Arbeitskosten für Weiterbildung aus (Dänemark 3%).

Zudem sind mit lediglich 35% der Belegschaft bedeutend weniger MitarbeiterInnen in betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen involviert als in anderen EU-Ländern. Insgesamt ergibt sich damit in Österreich eine Integration von rund 30% der Beschäftigten in betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen. (Diese Beteiligungsquoten des CVTS beziehen sich auf den Betrachtungszeitraum eines ganzen Jahres.)

Die Integration von Beschäftigten in betriebliche Weiterbildungsaktivitäten steht in deutlichem Zusammenhang mit der Unternehmensgröße. In den in Österreich häufig anzutreffenden kleinen Unternehmen mangelt es an Weiterbildungskapazitäten. Temporäre Kapazitätseinbußen während – längerer – Weiterbildungen vermindern gerade bei kleinen Betrieben die Bereitschaft, Beschäftigte für Qualifizierungen freizustellen.

Hinsichtlich der Teilnahmechancen an betrieblicher Weiterbildung der verschiedenen ArbeitnehmerInnengruppen in Österreich lassen sich folgende Punkte festhalten:

- Im Allgemeinen gilt, je qualifizierter der/die ArbeitnehmerIn, umso wahrscheinlicher die Teilnahme an Weiterbildung. Geschlechtsspezifische Unterschiede sind dagegen kaum gegeben.
- Gering qualifizierte Personen, die maximal über einen Pflichtschulabschluss verfügen, sind am wenigsten in Weiterbildungsaktivitäten eingebunden und unzureichend über bestehende Weiterbildungsmöglichkeiten informiert.²⁹
- Ebenfalls gering ist die Weiterbildungsbeteiligung von älteren Beschäftigten.³⁰
- Zum einen sind es die mangelnden bzw. veralteten Ausbildungsabschlüsse, die den Zugang der Geringqualifizierten und älteren zu beruflicher Weiterbildung behindern.

²⁸ Die von der Europäischen Kommission initiierte Erhebung zur beruflichen Weiterbildung in Unternehmen (CVTS) wurde im Jahr 2000 durchgeführt, die enthaltenen Auskünfte beziehen sich auf das gesamte Jahr 1999.

²⁹ Die Weiterbildungsquote von ArbeitnehmerInnen mit maximal Pflichtschulabschluss liegt bei 2%, für Beschäftigte mit Universitätsabschluss liegt sie nahe 15% (Weiterbildungsaktivitäten in den letzten 4 Wochen vor dem Befragungszeitpunkt; OECD, 1999).

³⁰ 5,5% ab 45 Jahren, 9% bei den 25 bis 45-Jährigen.

- Zum anderen gelten für diese ArbeitnehmerInnengruppen häufig nur kurzfristige Beschäftigungsperspektiven, die wiederum den Anreiz für Unternehmen verringern, in Qualifizierung zu investieren.

4.2 Zielanalyse

Der Schwerpunkt 4 des Ziel 3 Programms des ESF in der Periode von 2000 bis 2006 stellt auf eine Verbesserung der Anpassungsfähigkeit – von Betrieben und deren Belegschaften – an den strukturellen Wandel und veränderte Qualifikationsanforderungen ab. Die präventiven Maßnahmen des Schwerpunkts 4 haben die folgenden Zielsetzungen zum Inhalt

- Qualifizierung von Beschäftigten, die von Ausgrenzung aus dem Erwerbsleben bedroht sind.
- Erhöhung der Beteiligung weiterbildungsferner Gruppen an Weiterbildungsmaßnahmen, um diesen zu überbetrieblich verwertbaren, beruflichen Kenntnissen zu verhelfen.
- Weiterentwicklung der präventiven Arbeitsmarktpolitik, beschäftigungsfördernde Modernisierung der Arbeitsorganisation.

Unternehmen sollen stärkere Anreize erhalten, ihre Beschäftigten im Rahmen von Qualifizierungsplänen weiterzubilden, und auch für Beschäftigte soll der Anreiz erhöht werden, sich an Weiterbildung zu beteiligen. Als wichtigste Maßnahmen dazu werden Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte und Qualifizierungsberatungen für Betriebe gefördert. Dadurch soll nicht zuletzt ein präventiver Beitrag zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit und zur Stabilisierung von Beschäftigungsverhältnissen geleistet werden. Die Maßnahmen sollen gezielt für jene Gruppen eingesetzt werden, die geringere Chancen auf die Teilnahme an betrieblichen Weiterbildungen haben oder für die höheres Arbeitslosigkeitsrisiko besteht.

Die Maßnahmen des Schwerpunkts 4 richten sich auf niedrig Qualifizierte, auf ältere ArbeitnehmerInnen sowie generell Frauen. Ältere und gering Qualifizierte weisen deutlich höhere Arbeitslosigkeitsrisiken auf und sind in erheblich geringerem Ausmaß in Weiterbildungsmaßnahmen integriert. Die intendierten Wirkungen der Interventionen in Schwerpunkt 4 bestehen in einer Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung dieser Gruppen und der Stabilisierung ihrer Erwerbskarrieren. Da gerade die am stärksten von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Gruppen geringe Chancen auf Weiterbildung während einer Beschäftigung aufweisen, scheint die Konzeption der Programmplanung den Problemlagen adäquat. Die Schwerpunktsetzung zugunsten von Frauen entspringt den Erfahrungen der letzten Programmplanungsperiode, in der eine Benachteiligung von Frauen im Zugang zu geförderten Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte, sowohl hinsichtlich der Zahl der Teilnahmen, als auch der Dauer und der aufgewendeten Mittel, erkennbar war.³¹

³¹⁾ Der geringeren Integration von Frauen in die Qualifizierungsförderung für Beschäftigte der vergangenen Strukturfondsperiode wurde durch die Aufnahme von Frauen insgesamt als Zielgruppe in der aktuellen Programmplanung Rechnung getragen. Die Daten des CVTS und der Arbeitskräfteerhebung weisen für Frauen und Männer keine markanten Unterschiede in der Weiterbildungsbeteiligung auf.

Mit der Verknüpfung der Förderungsvergabe an das Erstellen von individuellen Bildungsplänen für die betreffenden MitarbeiterInnen im Betrieb wurde im Schwerpunkt 4 ein wichtiges qualitatives Element eingebaut. Genauso wie diese Verpflichtung zu einer betrieblichen Bildungsplanung stellen auch die spezifischen Förderungen von Job-Rotation-Projekten, Qualifizierungsverbänden und Qualifizierungsberatungen für Unternehmen qualitative Aspekte dieses Programmschwerpunkts dar, welche gezielt bei den betrieblichen Planungsprozessen ansetzen und somit parallel zu den Qualifizierungen der MitarbeiterInnen die Anpassungsfähigkeit des österreichischen Arbeitsmarkts verbessern sollen. Angesichts der im internationalen Vergleich ungünstigen Weiterbildungssituation in Österreich erscheint der gewählte strategische Ansatz äußerst relevant.

Der Schwerpunkt 4 korrespondiert mit dem Politikbereich 2(1)d „Qualifikation, Anpassungsfähigkeit, Unternehmertätigkeit, Forschung und Entwicklung“ des Europäischen Sozialfonds. Darin werden die adäquate Qualifizierung der Arbeitskräfte, Innovationen in der Arbeitsorganisation sowie eine Stärkung des Unternehmergeists angestrebt. Zudem soll die Schaffung von Arbeitsplätzen erleichtert und speziell das Arbeitskräftepotential in Forschung, Wissenschaft und Technologie ausgebaut werden. Des Weiteren trägt der Schwerpunkt 4 zu den Zielen der Leitlinien 1 bis 3 des Nationalen Aktionsplans für Beschäftigung bei, da sein Ziel darin besteht, weiterbildungsfernen ArbeitnehmerInnen zu einer möglichst stabilen Beschäftigung bzw. zu Qualifikationen zu verhelfen, die sie für betriebsinterne oder externe Arbeitsplatzwechsel verwerten können. Durch präventive Weiterbildungsmaßnahmen und Anreize für Betriebe, auch gefährdete Beschäftigtengruppen in der Bildungsplanung zu berücksichtigen, soll Arbeitslosigkeit verhindert werden. Darüber hinaus leistet der Schwerpunkt 4 einen wesentlichen Beitrag zu Leitlinie 6 „Lebensbegleitende Weiterbildung“. Aufgrund der Möglichkeit von Modellprojekten für beschäftigungswirksame Veränderungen der Arbeitsorganisation ist zusätzlich Kohärenz zur Leitlinie 16 „Sozialpartnervereinbarung zur Modernisierung der Arbeitsorganisation“ gegeben.

4.3 Umsetzung

4.3.1 Umsetzungsbedingungen

Im Schwerpunkt 4 wurden gegenüber der Strukturfondsperiode 1995 bis 1999 (Ziel 4) wesentliche Änderungen beschlossen. Insbesondere wurden die Zielgruppen für die Qualifizierung von Beschäftigten enger definiert und mit der Qualifizierungsberatung für Betriebe wurde eine zusätzliche Maßnahme ins Förderinstrumentarium des AMS aufgenommen. Mit der Umsetzung der Qualifizierung für Beschäftigte und der Qualifizierungsberatung für Betriebe (inkl. Qualifizierungsverbände und Job-Rotation) ist – wie schon bei Ziel-4 der letzten Strukturfondsperiode – das AMS als endbegünstigte Stelle beauftragt.

Im Bereich der neu einzurichtenden Förderungsschiene der Qualifizierungsberatung für Betriebe wurden im ersten Jahr der Strukturfondsperiode noch keine Ausgabenbuchungen registriert. In Oberösterreich und (mit Einschränkungen) in der Steiermark wurden zudem die Qualifizierungsförderung für Beschäftigte erst mit dem Jahreswechsel auf 2001 gestartet, da

noch ein ähnliches Landesprogramm bzw. auslaufende Fälle des vormaligen Ziel 4 abgewickelt wurden (vgl. u.a. BMWA 2001, S. 24f).

Im Jahr 2001 ist die Qualifizierung für Beschäftigte in allen Bundesländern angelaufen. Ebenso wurde mit der Umsetzung der Qualifizierungsberatung für Betriebe begonnen. Die Beratungsaktivitäten in Betrieben werden nicht vom AMS selbst durchgeführt sondern an Beratungsinstitutionen ausgelagert. Das AMS bleibt jedoch die Vergabestelle der Förderung und versucht über den Beratungsprozess die Zusammenarbeit mit Unternehmen auszubauen (z. B. Informationsrückfluss zu Ergebnissen der Beratung).

Die Richtlinien für die Förderungsinstrumente des Schwerpunkts 4 wurden von der Bundesgeschäftsstelle des AMS erstellt, der damit die Spezifizierung der Förderungen auf Basis der Vorgaben der Programmplanung obliegt. Für die Abwicklung sind die Landesgeschäftsstellen des AMS zuständig, wobei die BeraterInnen der regionalen Geschäftsstellen den unmittelbaren Kontakt zu den Unternehmen übernehmen. Damit sind wesentliche Steuerungselemente der Förderungsvergabe in den Regionen angesiedelt, die sich auch in Unterschieden in der regionalen Umsetzung zeigen. Beispielsweise versucht die Landesgeschäftsstelle des AMS Vorarlberg etwa die Hälfte der Förderungen im Rahmen von Qualifizierungsverbänden abzuwickeln.

Nach eher langsamem Anlaufen der Inanspruchnahme der Qualifizierungsberatung für Betriebe im Verlauf des Jahres 2001 (vgl. Abschnitt 4.4.2) wurde seitens der Bundesgeschäftsstelle mit gezielten Maßnahmen der internen und externen Öffentlichkeitsarbeit reagiert (Zeitungsartikel, Fachtagung, Informationen im Intranet des AMS etc.) und eine erhebliche Steigerung der Umsetzungszahlen erzielt.

Neben diesen Interventionen sind Aktivitäten zur Weiterentwicklung der präventiven Arbeitsmarktpolitik geplant, die in der Umsetzungsverantwortung des BMWA liegen: Im Rahmen von Modellprojekten sollen Schritte in Richtung einer präventiven Ausrichtung der Politikgestaltung unternommen werden. In diesem Zusammenhang beauftragte das BMWA ein Modellprojekt für ein umsetzungsorientiertes Arbeitsmarktmonitoring zur Abschätzung von regionalem Qualifikationsbedarf durchgeführt. Für die weitere Laufzeit des Ziel 3 Programms ist eine Verfolgung dieses Unterschwerpunkts durch das AMS in Diskussion; konkrete Konzepte befinden sich in Ausarbeitung.

4.3.2 Vergleich mit den Umsetzungszielen

Die realisierten Ausgaben des AMS im Schwerpunkt 4 blieben in den ersten drei Jahren der Programmperiode hinter den geplanten zurück, und zwar bedingt durch die Unterauserschöpfung in den Jahren 2000 und 2001. Dagegen wurden die Mittel im Jahr 2002 in etwa im vorgesehenen Umfang eingesetzt. Insgesamt ergibt sich dadurch eine kumulierte Unterauserschöpfung der zuschussfähigen Gesamtmittel von –47,2 Prozent (ESF-Mittel –45,9 Prozent). Bei der Interpretation der Planabweichungen der ersten beiden Jahre ist der frühe Umsetzungsstand der neu entwickelten bzw. stark adaptierten Maßnahmen zu berücksichtigen. So wurde mit der Umsetzung der Qualifizierungsförderung für Beschäftigte erst in der zweiten Hälfte des Jahres 2000, mit der Qualifizierungsberatung für Betriebe erst im Jahr 2001 begonnen.

Beim derzeitigen Umsetzungsniveau ist jedenfalls davon auszugehen, dass der Umsetzungsrückstand aus den beiden ersten Jahren der Programmperiode aufgeholt wird und die die vorhergesehenen Mittel planmäßig ausgeschöpft werden. Zum Teil wurde bereits damit begonnen, drohenden Überausschöpfungen entgegenzusteuern.

Übersicht 4.1: Aufstellung der im Schwerpunkt 4 im Zuständigkeitsbereich des AMS geplanten und realisierten Ausgaben in den Jahren 2000, 2001 und 2002

Kosten	Plan gemäß BMWA		Realisiert gemäß BRZ		Abweichung vom Plan 1)	
	In €	In %	In €	In %	In €	In % d. Plans
Zuschussfähige Gesamtkosten	111.465.279,97	100,0	58.865.061,88	100,0	-52.600.218,09	-47,2
davon ESF	37.573.030,89	33,7	20.322.588,36	34,5	-17.250.442,53	-45,9
davon Nat. Kofinanzierung	73.892.249,08	66,3	38.542.473,52	65,5	-35.349.775,56	-47,8
davon AMS	37.573.249,06	33,7	20.290.947,49	34,5	-17.282.301,57	-46,0
davon Sonst. Öffentliche	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	
davon Privat	36.318.999,57	32,6	18.251.525,58	31,0	-18.067.473,99	-49,7

1) Realisierung minus Plan.

Q: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte des AMS über die Durchführung der Interventionen des ESF in den Abrechnungsjahren 2000, 2001 und 2002 im Ziel-3 des ESF, AMS, 2001, 2002 und 2003.

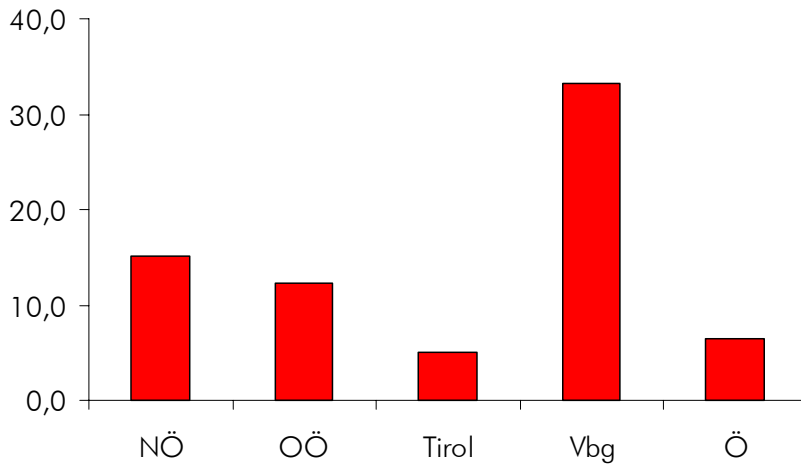
Hinsichtlich der Maßnahmenschiene **Qualifizierung für Beschäftigte** (QfB) weist die Ergänzung zur Programmplanung für die Jahre 2000 bis 2002 eine Zielgröße von jeweils 30.000 Förderfällen aus. Diese Zahl wurde in den Jahren 2001 und 2002 mit 45.275 bzw. 65.100 Teilnahmen deutlich überschritten, das Aktivitätsziel wurde um 50 bzw. 117 Prozent übertroffen. Dass das Umsetzungsziel im Jahr 2000, dem ersten Jahr der Programmperiode, nur zu 24 Prozent erfüllt wurde, ist auf den Umstand des späten Umsetzungsstarts in der zweiten Jahreshälfte 2000 zurückzuführen.

Auch in der Förderschiene **Qualifizierungsberatung für Betriebe** (QBB) liegt Zahl der beratenen Betriebe seit 2002 beim Aktivitätsziel (2.000 beratene Betriebe im Jahr). Insgesamt wurden in den Jahren 2001 und 2002 in 3.382 Betrieben Beratungen durchgeführt.³²⁾

Bei der überwiegenden Mehrheit der geförderten Qualifizierungen für Beschäftigte handelte es sich um Teilnahmen an konventionellen Qualifizierungsmaßnahmen. Förderungen im Rahmen von Qualifizierungsverbänden spielten mit 6,5 Prozent der geförderten Teilnahmen nur eine kleine Rolle, Job-Rotation-Förderungen (knapp 1 Prozent der Teilnahmen) blieben im Wesentlichen unbeanspruchst. Bei der Umsetzung der innovativen Förderformen bestanden jedoch deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern: in Vorarlberg wurde ein Drittel aller Teilnahmen in Verbänden abgewickelt.

³²⁾ Die Zahlen stammen aus dem DWH des AMS (Abfragedatum 26.06.2003).

Abbildung 4.1: Verbünde in % aller Teilnahmen 2000 - 2002



Q: esf-EDV, eigene Berechnungen.

Die vorgegebene Teilnahmequote weiblicher Beschäftigter von mindestens 50% wurde äußerst deutlich übertroffen, was sich auf den uneingeschränkten Programzugang von Frauen zurückführen lässt. In den männlichen Zielgruppen (Ältere sowie Geringqualifizierte) waren hingegen während der ersten drei Umsetzungsjahre weniger als 20.000 Teilnahmen zu verzeichnen.

Übersicht 4.2: Geplante und realisierte TeilnehmerInnenzahlen der Jahre 2000, 2001 und 2002

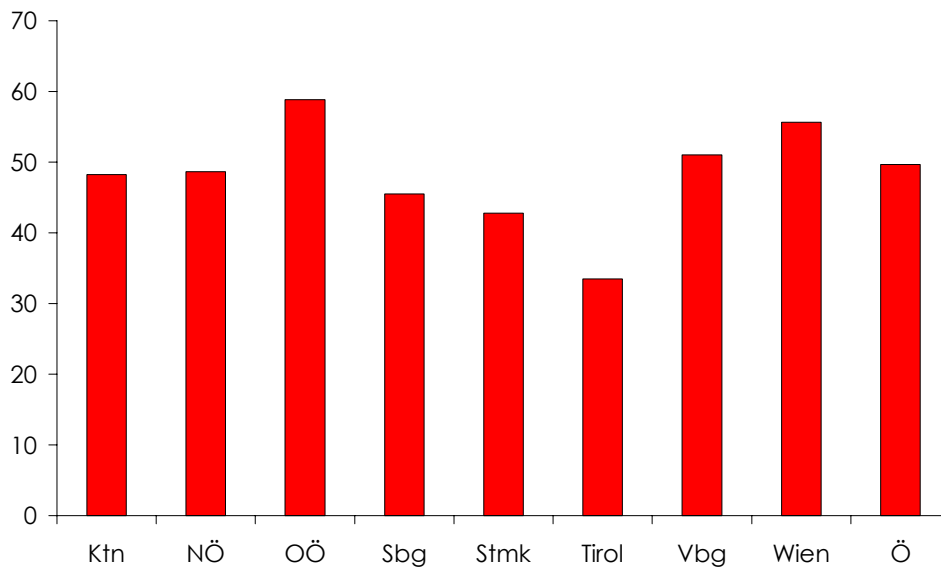
Anzahl der TeilnehmerInnen	In den Jahren 2000, 2001 und 2002				Abweichung vom Plan	
	Plan gemäß EPPD		Realisiert gemäß AMS*			
Frauen	45.000	50%	97.926	83,4%	52.926	+118%
Männer	45.000	50%	19.529	16,6%	-25.471	-57%
Insgesamt	90.000	100%	117.455	100,0%	27.455	+31%

Q: Jahresberichte des AMS über die Durchführung der Interventionen des ESF in den Abrechnungsjahren 2000, 2001 und 2002.

Da die in Schwerpunkt 4 verausgabten Mittel auch in den Jahren 2001 und 2002 mit mehr Förderfällen als geplant die vorhergesehenen Gesamtkosten nicht überschritten, waren die Ausgaben pro Förderfall geringer als in der Planung veranschlagt. Ein Zusammenhang zwischen den deutlich billigeren Qualifizierungsmaßnahmen und einer relativ geringen Intensität der geförderten Qualifizierungen liegt nahe.

Um die unterschiedliche Orientierung der Landesgeschäftsstellen des AMS bezüglich der Maßnahmendauer und der Vergabe von Mehrfachförderungen zu berücksichtigen, werden in Abbildung 4.2 die Anteile der im Zeitraum 2000 bis 2002 geförderten Personen mit insgesamt maximal 35 Kursstunden dargestellt.

Abbildung 4.2: Anteil der geförderten Personen 2000 – 2002 mit maximal 35 Kursstunden (in %)



Q: esf-EDV, eigene Berechnungen.

Im Österreichdurchschnitt konsumierten etwa die Hälfte der geförderten beschäftigten Personen nicht mehr als 35 Kursstunden. Eine starke Abweichung von diesem Muster zeigt sich im Bundesland Tirol, wo ca. zwei Drittel der Geförderten längere Weiterbildungen erhielten. Deutlich häufiger als in den anderen Ländern kam es hier zu Qualifizierungen von mehr als 120 Stunden, insbesondere bei den Frauen.

Generell spiegelte sich in der Intensität der geförderten Weiterbildungen die in den österreichischen Betrieben vorherrschende Präferenz für kurze Qualifizierungsmaßnahmen wider. Für viele Arbeitgeber scheint eine längere Freistellung von MitarbeiterInnen trotz Förderung nicht in Frage zu kommen. Im Rahmen des Schwerpunkts 4 könnte eine strengere Beurteilung der von den Betrieben vorzulegenden Qualifizierungspläne sowie das Instrument der Qualifizierungsberatung genutzt werden, um die Intensität der geförderten Weiterbildungen an den europäischen Durchschnitt heranzuführen (vgl. Abschnitt 4.1).

4.3.3 Erreichte Zielgruppen

4.3.3.1 Qualifizierung für Beschäftigte

Zielsetzung ist die Förderung von Beschäftigten, die vergleichsweise selten Zugang zu betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten haben. Wie bereits dargestellt, handelt es sich bei diesen weiterbildungsfernen Arbeitnehmergruppen insbesondere um gering qualifizierte und um ältere Beschäftigte. Aufgrund der Erfahrungen der vorhergehenden Programmperiode, in welcher sich zudem eine geringere Beteiligung von Frauen an geförderten Qualifizierungsmaßnahmen zeigte, wurde für die Jahre 2000 bis 2006 eine Fokussierung der Fördermaßnahmen auf folgende Zielgruppen beschlossen:

- Gering Qualifizierte sowie
- ältere Beschäftigte und
- Frauen im Allgemeinen.

Basierend auf der AMS-Richtlinie „Qualifizierungsförderung für Beschäftigte“ (7/2000 bzw. 11/2001) wurde die Zielgruppe konkret auf Frauen (ohne Einschränkungen), Männer ab 45 Jahren und unqualifizierte Männer (maximal Pflichtschulausbildung oder für die Berufsausübung inadäquate Ausbildung) eingegrenzt, wobei Männer unter 45 Jahren nur im Rahmen von Qualifizierungsverbänden oder Job-Rotation Projekten gefördert werden können. Für die Evaluierung stellt sich nun die Frage, inwieweit hinsichtlich ihrer Weiterbildungsbeteiligung benachteiligte Gruppen tatsächlich in den Genuss von Förderungen kommen und wie sich die Zielgruppenabgrenzung auf die Selektion der geförderten Beschäftigten auswirkt.

Übersicht 4.3: TeilnehmerInnen an geförderten Qualifizierungsmaßnahmen nach Alters- und Ausbildungsgruppen für die Jahre 2000, 2001 und 2002

Altersgruppen	Höchste abgeschlossene Ausbildung											
	Pflichtschule		Lehre		BMS		AHS/BHS		Universität		Insgesamt	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Männer												
Bis unter 25	59	0,0	433	0,3	44	0,0	100	0,1	13	0,0	649	0,5
25 bis unter 45	333	0,3	2.336	1,9	258	0,2	563	0,5	348	0,3	3.838	3,1
Ab 45 Jahre	1.176	0,9	8.689	7,0	1.741	1,4	3.083	2,5	2.084	1,7	16.773	13,4
Insgesamt	1.568	1,3	11.458	9,2	2.043	1,6	3.746	3,0	2.445	2,0	21.260	17,0
Frauen												
Bis unter 25	941	0,8	6.333	5,1	2.561	2,1	6.005	4,8	1.171	0,9	17.011	13,6
25 bis unter 45	4.546	3,6	21.189	17,0	11.609	9,3	18.838	15,1	12.821	10,3	69.005	55,3
Ab 45 Jahre	2.270	1,8	6.366	5,1	4.379	3,5	2.757	2,2	1.773	1,4	17.545	14,1
Insgesamt	7.757	6,2	33.888	27,1	18.549	14,9	27.600	22,1	15.765	12,6	103.561	83,0
Frauen u. Männer												
Bis unter 25	1.000	0,8	6.766	5,4	2.605	2,1	6.105	4,9	1.184	0,9	17.660	14,1
25 bis unter 45	4.879	3,9	23.525	18,8	11.867	9,5	19.401	15,5	13.169	10,6	72.843	58,4
Ab 45 Jahre	3.446	2,8	15.055	12,1	6.120	4,9	5.840	4,7	3.857	3,1	34.318	27,5
Insgesamt	9.325	7,5	45.346	36,3	20.592	16,5	31.346	25,1	18.210	14,6	124.821	100,0

Q: DWH des AMS, esf-EDV (Abfragedatum 17.06.2003), eigene Berechnungen.

Besonders augenscheinlich ist die starke Verlagerung der Qualifizierungsförderung zu **Frauen**. Nahmen die Frauen in der Strukturfondsperiode 1995 bis 1999 nur einen Anteil von rund 35 Prozent an den Ziel 4 Förderungen ein (vgl. Armstroff et al. 2001), so wurde in den ersten drei Jahren der aktuellen Programmperiode ein Anteil von Frauen in geförderten betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen von 83 Prozent erreicht (Übersicht 4.3). Dieser Umstand ist auf die uneingeschränkte Integrationsmöglichkeit von Frauen in die geförderten Qualifizierungsmaßnahmen zurückzuführen, während die Förderung bei Männern auf Beschäftigte ab 45 Jahren bzw. auf Männer ohne bzw. mit inadäquater Berufsausbildung beschränkt ist, also auf jene Gruppen die vergleichsweise geringe Weiterbildungsaktivitäten aufweisen. Innerhalb der Frauen erfolgte eine deutliche Selektion zugunsten jüngerer sowie besser ausgebildeter Frauen, wie in der Folge näher dargestellt wird.

Ab einem Alter von 45 Jahren haben Frauen und Männer die gleichen Zugangsvoraussetzungen zu einer Qualifizierungsförderung. Wie der Übersicht 4.3 entnommen werden kann, be-

trug der Förderungsanteil dieser Altersgruppe in den Jahren 2000 bis 2002 27,5 Prozent und entsprach somit ihrem Beschäftigungsanteil (rund 27 Prozent). Dies wurde durch die zielgruppenorientierte Förderung von männlichen Arbeitnehmern erreicht. In der Gruppe der Männer profitierten mit 79 Prozent aller männlichen Förderfälle vor allem Angehörige dieser Altersgruppe von der betrieblichen Qualifizierungsförderung.

Mit 17.545 geförderten Frauen über 44 Jahren vs. 16.773 geförderten Männern in diesem Alter liegt der Frauenanteil bei Geförderten ab 45 Jahren über 50 Prozent – trotz der gleichen Zugangschancen und des deutlich geringeren Beschäftigtenanteils der Frauen innerhalb der Gruppe älterer ArbeitnehmerInnen. Frauen stellen rund 38 Prozent der Beschäftigten ab 45 Jahre. Den Frauen ab 45 Jahren kam hier anscheinend die starke Orientierung des Gesamtprogramms auf weibliche Beschäftigte zugute.

Innerhalb der Gefördertengruppen zeigt sich bei den Männern eine Selektion zugunsten der Älteren, bei den Frauen dagegen zugunsten jüngerer Arbeitnehmerinnen. Die Altersverteilung bei den geförderten Frauen reproduziert somit das in Österreich allgemein zu beobachtende Weiterbildungsverhalten. Demnach weisen berufstätige Frauen zwischen 25 und 45 Jahren eine höhere Weiterbildungsbeteiligung auf als Frauen ab 45 Jahre.

Die Schwerpunktsetzung zugunsten **gering qualifizierter Beschäftigter** findet in den Förderrichtlinien in vergleichsweise geringem Ausmaß Berücksichtigung: Während die Zielgruppen der Frauen und der älteren Beschäftigten in der größten Umsetzungsschiene des Schwerpunkts förderbar sind, finden gering Qualifizierte nur in den Qualifizierungsverbänden und Job-Rotation Programmen explizite Berücksichtigung. Trotzdem setzen die Förderungen des Schwerpunkts 4 gewisse Akzente für den erleichterten Zugang von Personen mit geringer Qualifikationsausstattung zu betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten.

Mit 7,5 Prozent liegt der Förderungsanteil der Geringqualifizierten zwar beträchtlich unter ihrem Beschäftigungsanteil von 20 Prozent und – aufgrund der Zielgruppenabgrenzung – noch deutlicher unter dem Anteil der Niedrigqualifizierten an der Grundgesamtheit aller potenziell förderbaren Beschäftigten (32 Prozent). Der Förderungsanteil gering Qualifizierter lag aber dennoch deutlich über ihrer generellen Weiterbildungsbeteiligung (4,4 Prozent laut Arbeitskräfteerhebung).

Trotz ihres Zielgruppenstatus in Qualifizierungsverbänden wurden gering qualifizierte Männer nicht stärker erreicht als Frauen. Quer über alle Altersgruppen hinweg waren die Anteile der Geringqualifizierten unter den geförderten Frauen und Männern gleich hoch (7,5 bzw. 7,4 Prozent der Geförderten). Eigentlich wurden die QfB-Förderungen für jüngere Männer auf Förderungen im Rahmen von Qualifizierungsverbänden und Job-Rotation Projekten eingeschränkt, in denen unqualifizierte und inadäquat qualifizierte Männer auch unter 45 Jahren gefördert werden können. Die geringe Zahl an Pflichtschulabsolventen unter den geförderten Männern unter 45 deutet darauf hin, dass die Zielorientierung innerhalb der Qualifizierungsverbände nicht sehr restriktiv gehandhabt wird, zumal die Definition etwas Spielraum öffnet (vgl. Definition von gering Qualifizierten in der AMS-Richtlinie). Lediglich 9 Prozent der in den Jahren 2000 bis 2002 geförderten Männer innerhalb der Altersgruppe von 25 bis 45 Jahren haben maximal einen Pflichtschulabschluss, während 24 Prozent zumindest eine höhere Schule abgeschlossen haben.

4.3.3.2 Qualifizierungsberatung für Betriebe

Mit der Umsetzung der Qualifizierungsberatung für Betriebe begann das AMS im Jahr 2001. Die Beratung in den Betrieben wird an Beratungsinstitutionen ausgelagert, wobei die entsprechenden Verträge über die Erbringung der Qualifizierungsberatung von den Landesgeschäftsstellen (d.h. für jedes Bundesland) abgeschlossen werden. Die auf zwei Tage angelegte Beratung ist für Betriebe bis 50 Beschäftigte kostenlos, für größere Betriebe dann, wenn die Beratung in Zusammenhang mit Qualifizierungsverbänden und Job-Rotation Projekten erfolgt. Die Beratungsleistung setzt an den Problemen kleiner Betriebe in der Durchführung einer strategischen Qualifizierungsplanung an. Da für die Vergabe der Qualifizierungsförderung für Beschäftigte die Vorlage eines betrieblichen Qualifizierungsplans erforderlich ist, bietet die Qualifizierungsberatung eine Unterstützung jener Betriebe, für welche die Erstellung einer Qualifizierungsplanung ein Hindernis für die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte darstellt.

In den Jahren 2001 und 2002 wurden in 3.382 Betrieben Beratungen durchgeführt. Beinahe die Hälfte der Beratungen (ca. 46 Prozent) entfielen auf die Bundesländer Niederösterreich und Steiermark, die am raschesten mit der Umsetzung begonnen haben.

In der Steiermark, in Tirol und in Wien konzentrierten sich die Beratungen stärker als im Österreichdurchschnitt auf kleine Betriebe mit weniger als 10 MitarbeiterInnen. Die Anteile der kleinen Betriebe in diesen Bundesländern lagen zwischen 52 und 57 Prozent, während der österreichische Durchschnitt 42 Prozent betrug.³³

4.4 Wirkung

4.4.1 Strukturelle Wirkungen

Aufgrund der Zielsetzung, eine Erhöhung der Weiterbildungsaktivitäten in Österreich zu stimulieren und gerade weiterbildungsferne Gruppen verstärkt in betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen einzubeziehen, besteht ein Hauptaspekt der Evaluierung in der Untersuchung, ob die definierten Zielgruppen tatsächlich erreicht wurden. Hier gilt es insbesondere, Selektionseffekte darzustellen. Da die Qualifizierungsförderung Beschäftigter über die Betriebe abgewickelt wird, ist es eine Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit der Qualifizierungsmaßnahmen des Schwerpunktes 4, dass Betriebe, die Zielgruppenpersonen beschäftigen, das Förderungsangebot auch tatsächlich annehmen. Damit Beschäftigte mit einem erhöhten Arbeitsmarktrisiko an den geförderten Maßnahmen teilnehmen können, muss also ein doppeltes Auswahlverfahren gelingen. Zunächst müssen sich Betriebe, die Zielgruppenpersonen beschäftigen, für die Qualifizierungsförderung interessieren, und in einem weiteren Schritt aus ihren Belegschaften wiederum diese Personen für die Teilnahme an den QfB-Maßnahmen vorsehen.

³³ Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass in Kärnten, Salzburg und Niederösterreich in einer beträchtlichen Anzahl von Fällen Angaben zur Größe der beratenen Betriebe fehlten.

Auf betrieblicher Ebene ist zu erwarten, dass sich der mit dem Förderungsangebot erreichte Teil von jenem unterscheidet, der keine Förderung beantragt oder erhalten hat. Deshalb ist zu überprüfen, ob die betriebliche Zielgruppe (wie kleine Betriebe) erreicht wurde, aber auch, inwieweit vom Ausschluss aus der Erwerbstätigkeit bedrohte Personen in den geförderten Betrieben beschäftigt sind. Denn eine Untererfassung von Betrieben mit Zielgruppenbelegschaften schränkt die Gruppe der potentiell erreichten Beschäftigten ein.

Während die Gruppe der **Kleinstbetriebe** mit einem Beschäftigtenstand bis zu neun Personen – gemessen an ihrem Anteil an allen förderbaren Betrieben – stark unterproportional erfasst wurde, gelang eine besonders gute Beteiligung von Betrieben mit 10 bis 50 Beschäftigten.³⁴ Der Anteil der Betriebe mit 10 bis 50 MitarbeiterInnen an den geförderten Betrieben betrug 36 Prozent, an allen förderbaren Betrieben dagegen nur 13 Prozent.

Betriebe mit maximal neun Beschäftigten in das Förderprogramm einzubeziehen, gestaltet sich aufgrund der wirtschaftlichen Gegebenheiten für diese Betriebe sehr schwierig. Bei vielen dieser Arbeitgeber ist der Rahmen, ihre MitarbeiterInnen für Weiterbildungen freizustellen, äußerst begrenzt, da dies mit einem vorübergehenden Ausfall von Kapazitäten einhergehen würde. Zudem mangelt es gerade in kleinen Unternehmungen häufig an den nötigen Strategien und Kompetenzen für eine vorausschauende Qualifizierungsplanung. Ein breiter Einsatz des Instruments der Qualifizierungsberatung für Betriebe (QBB) im Rahmen des Schwerpunkts 4 könnte daher die Teilnahme von Kleinbetrieben anheben.

Von den Betrieben, die in den ersten Jahren der Programmperiode QfB-Maßnahmen beanspruchten, beschäftigten 41 Prozent weniger als zehn MitarbeiterInnen. Der Anteil der Betriebe mit weniger als zehn Beschäftigten an allen förderbaren Betrieben war mit rund 84 Prozent mehr als doppelt so hoch.

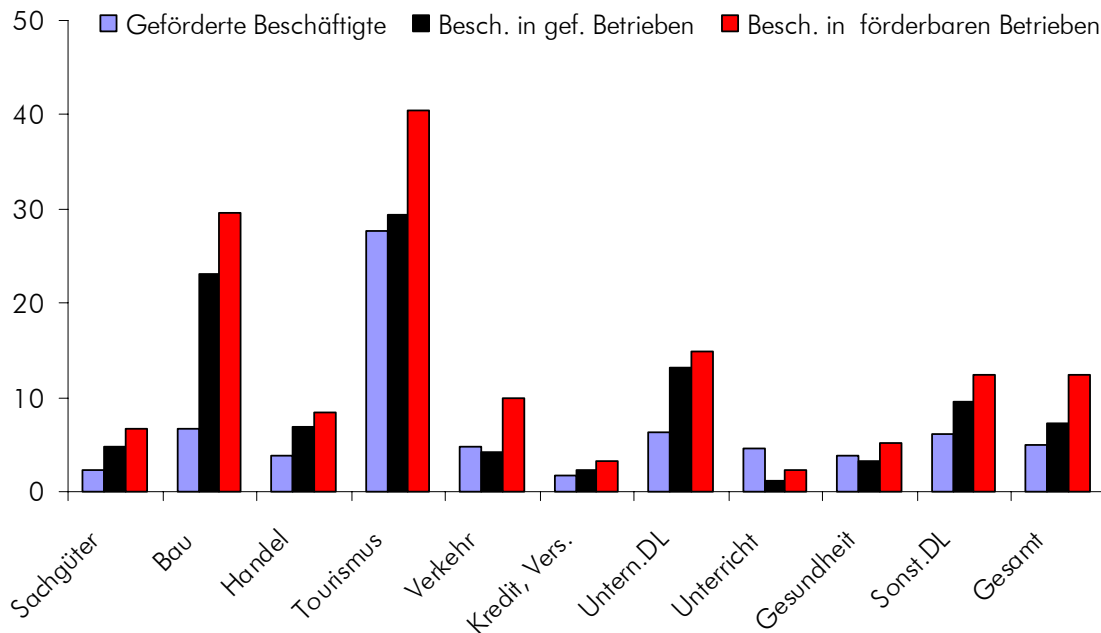
In Hinblick auf die strukturelle Wirksamkeit der Schwerpunkt-4-Förderungen ist es von Interesse, ob die starke Inanspruchnahme für Weiterbildungen von **Frauen** bereits durch eine höhere Beteiligung von Betrieben mit überdurchschnittlich vielen weiblichen MitarbeiterInnen bedingt war oder (allein) mit der Selektion von Frauen aus den Belegschaften von Betrieben mit durchschnittlichen MitarbeiterInnenstrukturen erklärt werden kann. Die Analyseergebnisse zeigen, dass nicht verstärkt jene Firmen angesprochen wurden, die besonders viele Frauen beschäftigen. Vielmehr wurden aus den Belegschaften der teilnehmenden Betriebe in erster Linie Frauen in die geförderten Weiterbildungsmaßnahmen entsandt. Während der Anteil der weiblichen Beschäftigten an allen Beschäftigten in den geförderten Betrieben ähnlich wie in allen förderbaren Betrieben bei etwa 40 Prozent lag, betrug der Anteil der Frauen an allen Geförderten in den meisten Bundesländern mehr als 80 Prozent. Die überproportionale Erfassung von Frauen in der aktuellen Programmperiode erfolgte demnach über die Selektion von MitarbeiterInnen innerhalb der geförderten Betriebe statt, und zwar selbst in den Branchen mit relativ niedrigen Anteilen weiblicher Beschäftigter wie die Bauwirtschaft, das Verkehrs- und Nachrichtenwesen oder die Sachgütererzeugung.

Das Einbeziehen **weniger stabil beschäftigter ArbeitnehmerInnen** in berufliche Weiterbil-

³⁴ Der öffentliche Sektor gilt laut Förderrichtlinie des AMS nicht als förderbar. Das Bundesland Burgenland kommt aufgrund seines Status als Ziel-1-Gebiet nicht in Betracht für Ziel-3-Förderungen.

dungsmaßnahmen gestaltet sich aufgrund der gegebenen Anreizstrukturen besonders schwierig und lässt sich auch von einem innovativen Förderprogramm wie dem des Schwerpunkts 4 nur begrenzt realisieren. Wie bei der Erfassung von gering- bzw. unqualifizierten Beschäftigten, die zudem häufig instabile Beschäftigungsverläufe aufweisen, stellt die Doppelselektion von entsprechenden Betrieben und Beschäftigten eine Hürde bei der Zielgruppenerreichung dar. Betriebe mit hohen Anteilen gering qualifizierter Beschäftigter und wenig stabiler Beschäftigung für MitarbeiterInnenqualifizierungen zu interessieren, fällt deshalb schwer, weil gerade stark fluktuierende Beschäftigungsstrukturen zu den Faktoren zählen, welche die Bereitschaft in Weiterbildung zu investieren vermindern. Auch ein mangelnder Ausbildungsabschluss beeinträchtigt den Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen für gering qualifizierte ArbeitnehmerInnen.

Abbildung 4.3: Anteil der kürzer als 12 Monate Beschäftigten an allen Geförderten sowie an allen Beschäftigten in den geförderten und förderbaren Betrieben* nach Wirtschaftsbereichen (in %)



* Betriebe im Burgenland und im Wirtschaftsbereich Öffentliche Verwaltung blieben unberücksichtigt.

Q: esf-EDV, HV-SV, eigene Berechnungen.

Wie sich zeigt, wurden mit der Weiterbildungsförderung im Rahmen des Schwerpunkts 4 in allen Branchen Betriebe mit einer überdurchschnittlich stabilen Arbeitsplatzsituation angesprochen. Die kürzer als zwölf Monate Beschäftigten stellten –beispielsweise – über alle Branchen hinweg, einen Anteil von 12,5 Prozent an allen Beschäftigten in den förderbaren Betrieben aber nur von 7,3 Prozent in den geförderten Betrieben. Auch die MitarbeiterInnenselektion innerhalb der Betriebe fand zu Ungunsten der kurzfristig Beschäftigten statt.

Im Tourismus wurden MitarbeiterInnen mit einem Beschäftigungsverhältnis unter zwölf Monaten wesentlich besser erfasst als im ebenfalls saisonell geprägten Bausektor. Die stark unter-

proportionale Erfassung von instabil Beschäftigten in der Baubranche ist in erster Linie auf die Selektion zugunsten längerfristig Beschäftigter in den geförderten Betrieben zurückzuführen. Dieser Selektionsvorgang auf der Ebene der MitarbeiterInnen dürfte mit der überdurchschnittlichen Beteiligung von Frauen an den geförderten Maßnahmen im Bausektor im Zusammenhang stehen. Denn ihre Beschäftigungsverhältnisse sind in geringerem Ausmaß von den saisonellen Schwankungen dieser Branche betroffen.

Im Einklang mit den gerade dargestellten Ergebnissen zeigt sich außerdem, dass die Förderinitiative in Branchen, die durch hohe Anteile gering qualifizierter Beschäftigter und wenig stabile Beschäftigung gekennzeichnet sind, vergleichsweise wenig beansprucht wurde.

Übersicht 4.4: TeilnehmerInnen an geförderten Qualifizierungsmaßnahmen nach Wirtschaftsbereichen der geförderten Betriebe für die Jahre 2000, 2001 und 2002, Vergleichswerte zur Verteilung der Beschäftigung über Wirtschaftsbereichen in Österreich

Wirtschaftsbereiche	TeilnehmerInnen				Unselbständig Besch. 2000*		
	Männer	Frauen	Insgesamt	%Anteil	Insgesamt	%Anteil	% **
A Land- und Forstwirtschaft	81	553	634	0,5	33.033	1,1	1,2
C Bergbau	76	131	207	0,2	9.190	0,3	0,3
D Sachgüter	8.502	19.560	28.062	22,5	704.069	22,8	24,6
E Energie, Wasser	523	497	1.020	0,8	29.369	1,0	1,0
F Bau	1.723	3.415	5.138	4,1	310.631	10,1	10,8
G Handel	4.963	27.090	32.053	25,7	477.283	15,4	16,7
H Tourismus	389	4.333	4.722	3,8	152.984	5,0	5,3
I Verkehr, Nachrichten	1.993	5.612	7.605	6,1	225.454	7,3	7,9
J Kredit, Versicherung	685	6.243	6.928	5,6	127.476	4,1	4,4
K Unternehmensbez. Dienstleist.	1.071	16.082	17.153	13,7	202.076	6,5	7,1
L öffentl. Verwaltung*	41	468	509	0,4	224.463	7,3	-
M Unterricht	76	1.035	1.111	0,9	208.575	6,7	7,3
N Gesundheit	285	8.541	8.826	7,1	249.946	8,1	8,7
O sonstige Dienstleistungen	531	8.646	9.177	7,4	122.127	4,0	4,3
Sonstige	0	49	49	0,0	13.725	0,4	0,5
k.A.	321	1.306	1.627	1,3			
Insgesamt	21.260	103.561	124.821	100,0	3.090.400	100,0	100,0

* Unselbständig Beschäftigte auf Basis der Mikrozensusdaten 2000 nach dem Lebensunterhaltskonzept, ohne KarenzurlaubertInnen und Präsenz-/Zivildienstler.

** Hier wurden die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung nicht berücksichtigt, da sie nicht zum Kreis der potentiell Geförderten zählen (vgl. Förderrichtlinie zur QfB des AMS)

Q: DWH des AMS, esf-EDV (Abfragedatum 17.06.2003), Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Am stärksten weichen Teilnahme- und Beschäftigungsanteil in der Bauwirtschaft voneinander ab (4,1 vs. 10,8 Prozent). Wie der Tourismusbereich weist aber gerade auch die Baubranche eine besonders hohe Geringqualifiziertenquote auf. Bei 26,8 Prozent der in der Bauwirtschaft beschäftigten Personen handelt es sich um Männer ohne eine über den Pflichtschulabschluss hinausreichende Ausbildung.³⁵⁾ Überdies dominieren in den beiden Wirtschaftsbereichen Bau und Tourismus kurze Beschäftigungsverhältnisse. Die geringe Beschäftigungsstabilität trägt we-

³⁵⁾ Im Beherbergungs- und Gaststättenwesen sind weibliche und männliche Arbeitnehmer mit geringem Ausbildungsniveau beschäftigt, in der Bauwirtschaft dagegen vor allem niedrig qualifizierte Männer. In der Tourismusbranche liegt der Beschäftigungsanteil gering qualifizierter Frauen bei 26,1 Prozent, der Anteil gering qualifizierter Männer bei 10,7 Prozent.

sentlich zum Desinteresse der Betriebe an Qualifizierungsmaßnahmen für ihre MitarbeiterInnen bei und kann insofern als weitere Erklärung für die geringe Inanspruchnahme der Schwerpunkt-4-Förderungen herangezogen werden.

4.4.2 Individuelle Wirkungen

Die Evaluierung der Wirksamkeit der Interventionen des Schwerpunktes 4 auf der Ebene der Beschäftigten orientiert sich an den **Wirkungszielen** in der Programmplanung. Darin wurden bewusst qualitative Zielgrößen definiert, da die einzelnen umgesetzten Maßnahmen häufig nur sehr geringen Umfang haben, weshalb kaum unmittelbare quantitative Wirkungen zu erwarten sind. Im EPPD (vgl. Supplement S.38) wird von einer durchschnittlichen Förderdauer von zwei Tagen ausgegangen.

Die Zieldimensionen der Interventionen sind (vgl. Supplement S. 37):

- Auswirkungen auf den Arbeitsplatz: bessere Erfüllung der Aufgaben, neue Aufgaben, mehr Verantwortung;
- Auswirkungen auf die Position und die Bezahlung;
- Beruflicher und persönlicher Nutzen;
- Auswirkungen auf die Sicherheit des Arbeitsplatzes und auf die überbetriebliche Verwertbarkeit im Hinblick auf die Erleichterung von Arbeitsplatzwechsel.

Im Rahmen einer Erhebung wurden TeilnehmerInnen der Qualifizierungsmaßnahmen des Schwerpunktes 4 zu den Maßnahmen, ihrer Beschäftigungssituation und den Wirkungsdimensionen der Maßnahmen befragt. Insgesamt wurden 756 Personen, die an Fördermaßnahmen im Jahr 2002 teilnahmen, interviewt.

Eine Nutzendimension ist die Verwendbarkeit der erworbenen Kenntnisse für die berufliche Entwicklung. Hier wird in erster Linie die Anwendbarkeit im aktuellen Arbeitsalltag gesehen. Ein individueller Nutzen für die weitere Karriere im Betrieb, nach einem Jobwechsel oder für den persönlichen Bereich wird zwar von jeweils mehr als zwei Drittel der Befragten identifiziert. Der Existenz eines Nutzens für die derzeitige Tätigkeit wurde allerdings wesentlich öfter zugestimmt (83,5% Frauen, 80,2% Männer). Auffallend ist, dass insbesondere der persönliche Nutzen von Frauen mit 71% deutlich positiver eingeschätzt wird als von Männern (59,9%). Dies kann als Hinweis darauf gesehen werden, dass für Frauen mit der Teilnahme an einer fachlichen Weiterbildung auch eine Komponente der persönlichen Weiterentwicklung verbunden ist.

Der Besuch einer Weiterbildungsmaßnahme und der damit verbundene Erwerb von neuen oder die Ausweitung bereits bestehender Kompetenzen soll sich schließlich auch in der Erfüllung der Arbeitsaufgaben und der beruflichen Entwicklung (beruflicher Aufstieg, Einkommenszuwachs) niederschlagen. Allerdings ist hier anzumerken, dass gerade von kurzfristigen Kursen keine gravierenden und unmittelbaren Auswirkungen zu erwarten sind.

Tabelle 4.5: Bewertung unterschiedlicher Nutzenaspekte der Maßnahme (Anteile der Befragten)

Maßnahme sehr / eher brauchbar für....	Männlich		Weiblich		Gesamt	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
...den derzeitigen Arbeitsalltag	174	80,2%	450	83,5%	624	82,5%
...die weitere Karriere im Betrieb	141	65,0%	369	68,8%	510	67,7%
...die weitere Karriere nach einem eventuellen Jobwechsel	146	67,3%	396	73,5%	542	71,7%
...den per- sönlichen Bereich	130	59,9%	381	71,0%	511	67,7%
Gesamt	N=217		N=539		N=756	

Quelle: L&R Datafile 'TN-Befragung_Ziel 3_SP 4', 2003/2004

Unmittelbar am deutlichsten wirkt sich der Besuch der Weiterbildungsmaßnahme auf die Erledigung der Arbeitsaufgaben aus. Im Urteil der befragten KurssteilnehmerInnen hat sich die Maßnahme bei 36,6% in einer deutlich besseren, bei 40% in einer etwas besseren Erfüllung der Arbeitsaufgaben niedergeschlagen. Lediglich knapp 22% sehen keine entsprechende Auswirkung. Bei jenen, die positive Wirkungen wahrgenommen haben, liegt dies in der verbesserten inhaltlichen Kompetenz begründet (28,7% Männer, 37,4% Frauen). Für 17,1% der Befragten, die von der Ausbildung profitiert haben, war eine Steigerung der kommunikativen Kompetenz spürbar. Bei 16,2% zeigte sich eine Effizienzsteigerung bei der Erfüllung der Arbeitsaufgaben.

Eine Auswirkung von Weiterbildungsmaßnahmen auf die betriebliche Position ist nur in sehr geringem Ausmaß zu beobachten. So gaben 6,1% der Frauen und 4,6% der Männer an, dass sie nach dem Kurs in eine höherwertige betriebliche Position gewechselt haben. Einkommenszuwächse verzeichneten ca. 17% der Frauen und 11% der Männer. 42% der Befragten mit einer Einkommensverbesserung hielten ihre Weiterbildungsteilnahme zumindest für mitverantwortlich für den Einkommenszuwachs. Die Entscheidungsbefugnis wurde bei 17,3% der Teilnehmerinnen und 11,1% der Teilnehmer erweitert.

Generell zeigt sich, dass eine Einkommensverbesserung, eine weiterreichende Entscheidungsbefugnis und ein Aufstieg in der Betriebshierarchie bei den teilnehmenden Frauen in höherem Ausmaß zu beobachten ist als bei den Männern. Allerdings sind die von positiven Veränderungen betroffenen Männer im Vergleich zu den Frauen in wesentlich höherem Ausmaß der Meinung, dass dies ganz oder zum Teil auf die Weiterbildungsmaßnahme zurück zu führen sein.

Bezogen auf die Gesamtheit der Befragten zeigt sich, dass es bei 26,9% der Frauen und 22,1% der Männer positive Entwicklungen im Beruf gegeben hat, indem ein beruflicher Aufstieg erfolgte, die Entscheidungskompetenz größer geworden ist und/oder das Einkommen gestiegen ist. Bei Männern war dabei in drei Viertel und bei Frauen in 62,7% der Fälle die Verbesse-

rung lediglich in einer der drei genannten Dimensionen zu beobachten. Eine umfassende Aufwertung in allen drei Dimensionen war nur bei 14,6% jener Männer und 12,4% jener Frauen, die zumindest ein Upgrading angaben, festzustellen. Bezogen auf die gesamte Stichprobe sind dies 3,2% der Männer und 3,3% der Frauen.

Tabelle 4.6: Auswirkungen der Weiterbildung auf Arbeitsbedingungen

	Männlich		Weiblich		Gesamt	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Bessere Erfüllung der Aufgaben am Arbeitsplatz						
• Sehr	70	32,3%	205	38,3%	275	36,6%
• Etwas	85	39,2%	216	40,4%	301	40,0%
Wechsel in andere Position						
• Höhere	10	4,6%	33	6,1%	43	5,7%
• Gleichwertige	2	0,9%	22	4,1%	24	3,2%
Einfluss der WB-Maßnahme(*)						
• Hauptverantwortlich	5	41,7%	13	26,0%	18	29,0%
• Mitverantwortlich	3	25,0%	13	26,0%	16	25,8%
Einkommensänderung						
• Wesentlich erhöht	3	1,4%	16	3,0%	19	2,5%
• Etwas erhöht	21	9,7%	75	13,9%	96	12,7%
Einfluss der WB-Maßnahme (*)						
• Hauptverantwortlich	4	17,4%	13	14,9%	17	15,5%
• Mitverantwortlich	9	39,1%	20	23,0%	29	26,4%
Mehr Entscheidungsbefugnis						
• Wesentlich	8	3,7%	23	4,3%	31	4,1%
• Etwas	25	11,6%	70	13,0%	95	12,6%
Einfluss der WB-Maßnahme (*)						
• Hauptverantwortlich	8	25,0%	13	14,8%	21	17,5%
• Mitverantwortlich	17	53,1%	36	40,9%	53	44,2%
Änderung der Arbeitszeit						
• Wesentlich erhöht	0	0%	4	0,7%	4	0,5%
• Etwas erhöht	6	2,8%	13	2,4%	19	2,5%
Einfluss der WB-Maßnahme (*)						
• Hauptverantwortlich	0	0%	2	13,3%	2	9,5%
• Mitverantwortlich	4	66,7%	2	13,3%	6	28,6%
Gesamt	N=217		N=539		N=756	

Erläuterung: (*) = Die Prozentuierung erfolgte auf Basis der Personen, die eine Veränderung angaben.

Quelle: L&R Datafile 'TN-Befragung_Ziel 3_SP 4', 2003/2004

4.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Förderinstrumentarium des Schwerpunkts 4 für die Programmperiode 2000 bis 2006 kombiniert mehrere sehr innovative Elemente, um bei Beschäftigten und Betrieben die Anpassungsfähigkeit an den strukturellen Wandel und veränderte Qualifikationsanforderungen zu steigern. Eine Intention ist, die betrieblichen Planungsprozesse ins Zentrum zu rücken. Die beiden Förderungsschienen „Qualifizierung für Beschäftigte“ und „Qualifizierungsberatung für Betriebe“ betonen daher die strategische Komponente betrieblicher Weiterbildungsaktivitäten. Die Maßnahmen können sowohl als einzeln beantragte Projekte als auch innerhalb von Qualifizierungsverbänden und Job-Rotations-Projekten umgesetzt werden. Die Vorlage eines

betrieblichen Qualifizierungsplans ist Voraussetzung für die Vergabe von Qualifizierungsförderungen für Beschäftigte. Bei der Erstellung von Qualifizierungsplänen sollen gezielt kleinere Betriebe bis 50 Beschäftigte sowie größere Betriebe, die sich an Qualifizierungsverbänden und Job-Rotations-Projekten beteiligen, Unterstützung erhalten und so in die Lage versetzt werden, Qualifizierungsförderungen für ihre Beschäftigten zu beantragen.

Unter den Beschäftigten sollen jene Gruppen, die geringere Chancen auf die Teilnahme an Weiterbildungen haben bzw. von Ausgrenzung aus dem Erwerbsleben bedroht sind, gefördert werden. Die Schwerpunktsetzung zugunsten Älterer und gering Qualifizierter entspricht dieser Intention. Auch die Schwerpunktsetzung zugunsten von Frauen ist im Lichte der Erfahrungen der letzten Programmplanungsperiode konsistent. Mit der Förderung betrieblicher Weiterbildungen für benachteiligte ArbeitnehmerInnengruppen ist die Zielsetzung des Schwerpunkts 4 eine wichtige Initiative zur Förderung des lebenslangen Lernens und zur Verbesserung der betrieblichen Weiterbildungsaktivität in Österreich, der in internationalen Vergleichen keine gute Stellung ausgewiesen wird.

Das Umsetzungsziel wurde in den ersten drei Jahren der Programmperiode mit insgesamt 117.455 geförderten Qualifizierungsmaßnahmen deutlich übererfüllt. Nach dem späten Umsetzungsstart im ersten Jahr übertrafen die – ansteigenden - Teilnahmezahlen 2001 und 2002 den Plan beträchtlich. Die Mittelverwendung erreichte dagegen erst 2002 den geplanten Umfang. Die Ausgaben pro Förderfall waren somit bedeutend geringer als veranschlagt.

Die Unterauserschöpfung der Mittel in den Jahren 2000 und 2001 ist zu einem wesentlichen Teil auf das Anlaufen neuer oder adaptierter Maßnahmen zurückzuführen und daher noch nicht als kritisch anzusehen. Vor dem Hintergrund des derzeitigen Umsetzungsniveaus ist davon auszugehen, dass der Umsetzungsrückstand der beiden Anfangsjahre aufgeholt und bis zum Ende der Programmperiode eine planmäßige Ausschöpfung der Mittel erreicht wird. Der derzeitige Trend deutet jedoch eher auf eine Zunahme der Anzahl der Förderfälle als auf eine Steigerung der Intensität der Qualifizierungsmaßnahmen hin. Insofern sollte in der restlichen Laufzeit der Programmperiode vor allem auch auf die Intensität und Qualität der geförderten MitarbeiterInnenqualifizierungen geachtet werden. Die relativ ungünstige Position Österreichs, gerade die Intensität betrieblicher Weiterbildungsmaßnahmen betreffend, lässt verstärkte Bemühungen um intensivere Weiterbildungsschritte auf betrieblicher Ebene besonders wichtig erscheinen. Sowohl die Qualifizierungspläne als auch die Qualifizierungsberatung könnten als Hebel in diese Richtung genutzt werden. Wird die Anzahl der durchschnittlichen Weiterbildungsstunden pro Förderfall als Indikator für die Qualifizierungsintensität herangezogen, zeigen sich für die Jahre 2000 bis 2002 beträchtliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Ein möglicher Zusammenhang mit regionalen Engpässen bezüglich adäquater Weiterbildungsangebote wäre zu vermuten und soll in den weiteren Evaluierungsschritten zum Schwerpunkt 4 überprüft werden.

Die Schwerpunktsetzung zugunsten von Frauen bewirkte eine starke Verlagerung der Qualifizierungsförderung hin zu weiblichen Beschäftigten, auf die in den ersten drei Jahren der aktuellen Programmperiode 83 Prozent der Teilnahmen an geförderten Qualifizierungsmaßnahmen entfielen. Die Selektion innerhalb der uneingeschränkt förderbaren weiblichen Zielgruppe erfolgte zugunsten jüngerer und besser ausgebildeter Frauen und spiegelt damit das in Österreich generell zu beobachtende Weiterbildungsverhalten wider. Die für ArbeitnehmerInnen

in höheren Alters- bzw. niedrigeren Ausbildungsgruppen gegebenen Hindernisse im Zugang zu Weiterbildung zeigten sich auch bei der Beteiligung an den Qualifizierungsförderungen. Die Teilnahmequoten von Frauen ab 45 und gering qualifizierten Frauen lagen mit 17 bzw. 7,5 Prozent beträchtlich unter ihren Beschäftigungsanteilen von 25 bzw. 24 Prozent. Allerdings lagen die Teilnahmeanteile gering qualifizierter Frauen etwas über der durchschnittlichen Weiterbildungsbeteiligung dieser Arbeitnehmerinnen, sodass sich ihre schlechte Ausgangsposition durch die Maßnahmen des Schwerpunkts 4 ein wenig verbessern konnte.

Die zielgruppenorientierte Förderung von männlichen Beschäftigten ab 45 Jahren führt dazu, dass für Frauen und Männern in diesem Alter die gleichen Zugangsvoraussetzungen zu einer Qualifizierungsförderung bestehen. Aufgrund des hohen Frauenanteils an den bis Jahresende 2002 vergebenen Förderungen nahmen jedoch selbst in der Gruppe älterer Beschäftigter mehr weibliche als männliche Arbeitnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen teil – und das, obwohl Frauen mit 38 Prozent zudem einen deutlich geringeren Beschäftigtenanteil in dieser Altersgruppe aufweisen.

Die Schwerpunktförderung von gering qualifizierten Beschäftigten wurde in der bisherigen Programmperiode in relativ verhaltenem Umfang umgesetzt. Mit 7,5 Prozent lag der Förderungsanteil der Geringqualifizierten insgesamt sehr deutlich unter ihrem Anteil an der Grundgesamtheit der potenziell förderbaren Beschäftigten (32 Prozent). Die geringe Zahl an Pflichtschulabsolventen unter den jüngeren Männern, die in Qualifizierungsverbänden und Job-Rotations-Projekten gefördert wurden, deutet darauf hin, dass die Zielorientierung hier nicht sehr restriktiv gehandhabt wurde, zumal die Definition „inadäquat qualifizierter Beschäftigter“ etwas Spielraum öffnet. Trotzdem setzten die Förderungen des Schwerpunkts 4 gewisse Akzente für den erleichterten Zugang niedrig qualifizierter Beschäftigten zu betrieblichen Qualifizierungen – denn auch bei den Männern lag der Teilnahmeanteil Geringqualifizierter an den geförderten Maßnahmen über ihrer Beteiligung an Weiterbildungsaktivitäten im Allgemeinen. Eine generell stärkere Einbeziehung gering qualifizierter Beschäftigtengruppen in die geförderten Maßnahmen des Schwerpunkts 4 wäre jedoch äußerst wünschenswert. Die Zielgruppenorientierung im Bereich gering Qualifizierter sollte deshalb in der zweiten Hälfte der Programmperiode weiter forciert werden. Da die große Zielgruppe der Frauen bezüglich ihrer Weiterbildungsbeteiligung sehr heterogen ist, könnten hier die weiterbildungsfernen Gruppen – wie ältere und niedrig qualifizierte Arbeitnehmerinnen – gezielter angesprochen werden.

Für die Erreichung bestimmter Zielgruppen von Beschäftigten im Rahmen eines betriebsbezogenen Förderungsansatzes stellt sich neben der Definition von Personen-Zielgruppen auch die Frage, ob jene Betriebe, die diese Personengruppen typischer Weise beschäftigen, auch tatsächlich Qualifizierungsprojekte durchführen wollen und können. Da sich ältere, wenig qualifizierte und weibliche Beschäftigte nicht gleichmäßig über Branchen und Betriebsgrößen verteilen, stellt sich häufig ein doppeltes Anreizproblem: Können durch gezielte Anreize auch weniger weiterbildungsbereite Betriebe, mit Beschäftigten aus den definierten Zielgruppen zu höherer Weiterbildungsaktivität motiviert werden?

Eindrücklich stellt sich diese Problematik am Beispiel der Bauwirtschaft, die einerseits strukturelle Probleme und damit verbundenen Personalabbau zu bewältigen hat, andererseits eine starke saisonale Beschäftigungsstruktur mit geringer Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen aufweist und zudem einen relativ hohen Anteil gering qualifizierter MitarbeiterInnen beschäf-

tigt. All diese Faktoren sind dazu angetan die Weiterbildungsneigung der Betriebe zu schwächen, was sich auch in den Umsetzungszahlen in einem geringen Anteil an Weiterbildungsteilnahmen niederschlägt. Die ersten Versuche ein adaptiertes Förderinstrumentarium für die Bauwirtschaft anzubieten, die auf eine Kombination von Weiterbildungsförderung mit einer Stabilisierung der Beschäftigung zwischen den Saisonen abzielte, stießen jedoch bei den Betrieben auf geringe Akzeptanz. Es wäre jedoch weiterhin überlegenswert für Bereiche mit spezifischen Problemlagen auch problemadäquat adaptierte Förderinstrumentarien anzubieten, beispielsweise auch für das Beherbergungs- und Gaststättenwesen, die Nachrichtenübermittlung und bestimmte Bereiche der Sachgütererzeugung, in denen die Beschäftigungsstabilität und Ausbildungsniveaus gering bzw. die Betroffenheit von strukturellem Wandel hoch sind.

Im Sinne der Zielsetzung der Programmplanung ist bei einer Ausdifferenzierung des Förderinstrumentariums (wie es für die Bauwirtschaft oder den Pflegebereich bereits versucht wurde bzw. wird) jedenfalls darauf zu achten, dass die Strategie weiterbildungsferne Beschäftigten- und Betriebe anzusprechen, beibehalten wird. Unter dieser Voraussetzung könnten auf diese Weise weitere potentielle TeilnehmerInnenkreise erschlossen werden, die den Zielsetzungen der Programmplanung entsprechen.

Die Förderung innerhalb von Qualifizierungsverbänden stellt ein weiteres Instrument dar, das dem Problem geringer Betriebsgrößen für die Durchführung betrieblicher Weiterbildungsmaßnahmen entgegenwirken kann. Wie bereits angesprochen, sollte bei diesem Förderinstrument darauf geachtet werden, die breitere Zielgruppendefinition der Intention der Programmplanung entsprechend umzusetzen (z. B. konzentriert auf Beschäftigte mit geringem Ausbildungsniveau).

Die Einbindung von Qualifizierung in die betriebliche Strategieplanung, wie sie durch die Vorlage eines Qualifizierungsplans und die Qualifizierungsberatung forciert wird, sollte auch gegen singuläre Maßnahmen für einzelne Beschäftigte wirken. Die geringen Teilnahmezahlen pro Projekt deuten allerdings noch nicht auf einen Erfolg dieser Bemühungen hin. Hier könnte auch der Austausch unterschiedlicher Erfahrungen zwischen den Bundesländern positive Auswirkungen haben: Sowohl bezüglich der Zahl der Teilnahmen pro Projekt als auch bezüglich der Erreichung von Älteren und weniger Qualifizierten bestehen markante regionale Unterschiede.

Die gezielte Kombination von Maßnahmen zur Strategieentwicklung mit Maßnahmen zur Umsetzung von betrieblicher Weiterbildung stellt eine der konzeptionellen Stärken des Schwerpunkts 4 dar. Angesichts der geringen Projektgrößen und vorwiegend kurzer Weiterbildungsteilnahmen könnte im Rahmen der Entwicklung von Qualifizierungsstrategien noch stärker auf die Planung längerfristiger, intensiverer und größerer Projekte Wert gelegt werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass für Betriebe mit geringem Weiterbildungsengagement die Schwellen zur Inanspruchnahme von Qualifizierungsförderung nicht zu hoch werden. In diesem Zusammenhang wäre eine strengere Beurteilung von Förderungsbegehren und Qualifizierungsplänen vor allem bei jenen Betrieben, die häufiger Förderungen in Anspruch nehmen, zu überlegen.

Das Förderinstrument der Qualifizierungsberatung für Betriebe sollte jedenfalls breiten Einsatz finden und so gezielt kleinere Betriebe bzw. Betriebe, die sich an Qualifizierungsverbänden

beteiligen, bei der Erstellung von Qualifizierungsplänen unterstützen. Auf diese Weise kann einerseits versucht werden auch Belegschaftsteile, die üblicherweise nicht von Weiterbildungsmaßnahmen profitieren in die betrieblichen Strategien zu integrieren und andererseits könnten auch die Bemühungen zur Umsetzung intensiverer Qualifizierungsmaßnahmen und größerer Projekte unterstützt werden.

Eine abschließende Zusammenfassung der wesentlichsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus der bisherigen Evaluierung des Schwerpunkts 4 findet sich in Übersicht 4.7.

Übersicht 4.7: Ergebnisse der Evaluierung des Schwerpunkts 4

- Wertvoller Beitrag zur Verbesserung der betrieblichen Weiterbildungssituation in Österreich sowie der Qualifizierungschancen benachteiligter Beschäftigtengruppen
- Temporäre Kapazitätsauslastungen während – längerer – Weiterbildungen mindert die Bereitschaft, Beschäftigte für Qualifizierungen freizustellen, vor allem bei kleinen Betrieben
- Mangelnde oder veraltete Ausbildungsabschlüsse behindern den Zugang zu beruflicher Weiterbildung, kurzfristige Beschäftigungsperspektiven verringern den Anreiz, in Qualifizierung zu investieren
- Innovativer Focus auf betriebliche Planungsprozesse und Qualifizierungsberatung zur Einbeziehung von Kleinbetrieben und Betrieben mit von Ausgrenzung bedrohten Beschäftigtengruppen
- Planmäßige Ausschöpfung der Mittel bei derzeitigem Umsetzungsniveau, Ausgaben pro Förderfall sind geringer als geplant
- Einbeziehung von Betrieben mit 10 bis 50 MitarbeiterInnen, von ArbeitnehmerInnen ab 45 Jahre und von Frauen gelungen
- Einbeziehung von Kleinstbetrieben und von gering qualifizierten bzw. instabil Beschäftigten gestaltet sich aufgrund der gegebenen Anreizstrukturen schwierig
- Breiter Einsatz der Qualifizierungsberatung und von problemadäquat kombinierten Förderinstrumentarien zur Lösung des doppelten Selektionsproblems (Betriebe und Zielgruppenpersonen) empfohlen
- Stärkere Betonung der Qualifizierungspläne zur Angleichung der Weiterbildungsintensitäten an das europäische Niveau
- Bessere Erfüllung der Arbeitsaufgaben und Verwertbarkeit der Weiterbildung nach einem ev. Arbeitsplatzwechsel überwogen in der Wahrnehmung der individuellen Nutzeffekte; während sich Position, Einkommen bzw. Entscheidungsbefugnis unmittelbar bei weniger als einem Viertel der befragten TeilnehmerInnen verbesserten
- ESF-Mehrwert: Schwerpunkt 4 ist die einzige Initiative zur Förderung der betrieblichen Weiterbildung in Österreich

5 Schwerpunkt 5: Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt

5.1 Rahmenbedingungen

Die Erwerbsquote von Frauen hat in den letzten Jahren und Jahrzehnten zugenommen, da primär Frauen von den jüngsten Beschäftigungszuwächsen profitiert haben, die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit hat sich relativ zu Männern verringert. Dies betrifft sowohl die Konjunkturaufschwungsjahre 1998 bis 2000 also auch die in den Folgejahren reduzierteren Beschäftigungszuwächse (zwischen 2000 und 2002). Insofern ist die Entwicklung der Arbeitsmarktintegration von Frauen als positiv zu bezeichnen. Doch die Unterschiede zwischen den Geschlechtern bestehen weiter. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie stellt für Frauen in Österreich nach wie vor das zentrale Hemmnis einer gleichberechtigten Erwerbsintegration dar.

Von der beschriebenen Entwicklung haben nicht alle Frauen gleichermaßen profitiert. Eine gelungene Integration erfolgte primär für Mütter mit guten Arbeitsmarktchancen (Qualifikation und Flexibilität), während Frauen mit geringen Qualifikationen und/oder aus peripheren Regionen und/oder Ältere davon weniger profitiert haben. Aus der Perspektive der Chancengleichheit ist zudem die Integration über Teilzeitbeschäftigung, die häufig nicht existenzsichernd ist, zu relativieren. Insgesamt ist daher zu vermuten, dass die sich die Problemlage für bestimmte Gruppen von Frauen verstärkt hat und in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen wird.

Zu einer Verstärkung bestehender Problemlagen am Arbeitsmarkt können auch die aktuellen sozialpolitischen Reformen beitragen. In diesem Zusammenhang spielt zum einen die seit 2003 wirksam werdende Erhöhung des Pensionsantrittsalters eine Rolle, wodurch es zu einer zunehmenden Arbeitslosigkeit Älterer kommen kann.³⁶⁾ Auch durch die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes und der Verlängerung der Karenzierungsmöglichkeit werden die Wiedereinstiegsprobleme bestimmter Gruppen von Frauen verstärkt. Trotz bestehender Zuverdienstmöglichkeiten und einer Anhebung der Zuverdienstgrenzen kommt es insgesamt zu längeren Berufsunterbrechungen³⁷⁾, wodurch Dequalifizierungseffekte das Wiedereinstiegsproblem erhöhten, insbesondere von Frauen mit geringeren Qualifikationen. Es ist daher davon auszugehen, dass der Bedarf an Maßnahmen zur Förderung von Wiedereinsteigerinnen steigen wird.

Dazu kommt die Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen: Mit dem Ende des Hypes in der „New Economy“ ist die Hoffnung geschwunden, durch die Integration von Frauen in IT-Branchen der geschlechtshierarchischen Segregation des Arbeitsmarktes zu begeg-

³⁶⁾ Die in der Pensionsreform 1997 (54. ASVG-Novelle) Ausweitung des Bemessungszeitraums greift für Pensionsantritte ab 2003. Für Pensionsantritte wird ab 2003 die Bemessungsgrundlage von derzeit 180 Monaten stufenweise bis zu 216 Monaten ausgeweitet, falls der Pensionsstichtag vor dem Regelpensionsalter (Frauen 60. Lebensjahr, Männer 65. Lebensjahr) liegt.

³⁷⁾ Vgl. Lutz 2003; BMWA 2003.

nen.³⁸⁾ In Summe kann angenommen werden, dass die aktuelle Entwicklung ohne Gegensteuerung trotz zunehmender Erwerbsbeteiligung von Frauen zu einer Verstärkung bestehender Benachteiligungen zwischen Männern und Frauen aber auch zur steigenden Polarisierung zwischen Frauen beitragen wird.

Zusammenfassend lassen sich folgende Punkte zur Entwicklung der Arbeitsmarktintegration von Frauen in Österreich festhalten:³⁹⁾

- Der Anstieg der Frauenerwerbsquote war insbesondere im Zusammenhang mit der Zunahme der Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse und Expansion des Dienstleistungssektors zu beobachten;
- Versteckte Arbeitslosigkeit: Frauen zählen öfter als Männer zur sogenannten „stillen Reserve“;
- Die Beschäftigungsquote von Frauen exkl. BezieherInnen von Karenz- oder Kinderbetreuungsgeld betrug im Jahr 2002 54%;
- Im Alter zwischen 30 und 50 Jahren sind etwa 75% der Frauen erwerbstätig, Erwerbsquote der Männer in diesem Alter liegt über 90%;
- Die Erwerbsbeteiligung von Frauen mit und ohne Kind weicht um 10 Prozentpunkte voneinander ab;
- Über 30% der Frauen mit Kind sind teilzeitbeschäftigt, von den Frauen ohne Kind sind es weniger als 15% (Anteil der Teilzeitbeschäftigten bei Männern mit Kind 2,5% bzw. 3,2% bei Männern ohne Kind);
- Die Verweildauer in der Arbeitslosigkeit ist im Zeitraum 2000 bis 2002 bei Frauen etwas stärker gesunken als bei Männern, 25- bis 40-jährige Frauen sind jedoch häufiger und länger arbeitslos als Männer dieses Alters;
- Das Ausmaß der vertikalen Segregation wird in Österreich beim Einkommensniveau besonders deutlich: auch bei gleicher Qualifikation und bereinigt um Arbeitszeitunterschiede, bestehen beträchtliche Einkommensunterschiede;
- Nach European Community Household Panel (ECHP) beträgt das stundenbereinigte durchschnittliche Nettoeinkommen der Frauen 78,9% des durchschnittlichen Nettoeinkommens von Männern;
- Horizontale Segregation: Der Anteil von Frauen in den frauendominierten Berufen ist in den Jahren 1994 – 2001 tendenziell gestiegen;
- Insgesamt rangiert Österreich hinsichtlich des Gender Gap im EU-Vergleich (EU15) lediglich auf Platz 8.

³⁸⁾ EDV-Qualifikationen sind allerdings nach wie vor Voraussetzung für einen erfolgreichen Wiedereinstieg auch in nicht-technischen Berufsbereichen und sollten daher weiterhin einen Schwerpunkt in der Frauenförderung darstellen. (vgl. dazu auch Wroblewski, Unger 2002).

³⁹⁾ Siehe Langfassung der Halbzeitbewertung von Schwerpunkt 5 (Leitner/Wroblewski, 2003) für weitere Indikatorenwerte sowie für Informationen über die Herkunft der genannten Zahlen.

5.2 Zielanalyse

Das Ziel von Schwerpunkt 5 „Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt“ soll durch zwei Strategien, dem Gender Mainstreaming Ansatz und gezielter Maßnahmen zur Förderung von Frauen, realisiert werden. Diese beiden Ansätze fördern auf unterschiedliche Weise die Chancengleichheit der Geschlechter. Frauenspezifische Maßnahmen gleichen primär bestehende Benachteiligungen aus, wirken also reaktiv. Das Gender Mainstreaming (GM) versucht hingegen proaktiv geschlechtsspezifischen Benachteiligungen entgegenzuwirken, indem eine geschlechtssensible Perspektive in allen Phasen politischer Prozessen berücksichtigt werden soll. GM ist daher in allen Schwerpunkten des Programms einzubeziehen und wird auch als Horizontalziel in der Evaluierung berücksichtigt.

5.2.1 Gender Mainstreaming

„Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist ein Grundprinzip der Demokratie, das im Vertrag von Amsterdam bekräftigt wurde und dessen Einbeziehung in sämtliche Politikbereiche inzwischen nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Pflicht ist.“ Dafür sollen, so die europäischen Richtlinien, nicht nur Sondermaßnahmen für Frauen gesetzt, sondern allgemein sämtliche politischen Bereiche einbezogen und etwaige Auswirkungen auf die Situation der Frauen bzw. der Männer bereits in der Konzeptionsphase eingeplant werden. Hindernisse für eine gleiche Beteiligung der Programme und Maßnahmen sollen vermieden werden. Gleichzeitig sollen Männern und Frauen ausgewogen in die Entscheidungsstrukturen eingebunden werden.

In der österreichischen Programmplanung wurde dies mit der Vorgabe einer „systematischen Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedingungen, Situationen und Bedürfnisse von Frauen und Männern bei der Organisation, Konzeption, Umsetzung und Evaluierung aller Maßnahmen“ aufgenommen. Das Ziel der Reduktion der geschlechtsspezifischen Benachteiligungen am Arbeitsmarkt wird durch dreierlei Zielsetzungen konkretisiert:

1. Frauenquoten: Frauen sollen an den Förderungen jedes Schwerpunktes mit mindestens 50% beteiligt sein (Teilnahmen und Fördergelder).
2. Qualitätsmerkmale zur Umsetzung von Maßnahmen: Die Maßnahmen sollen derart gestaltet sein, dass sie Frauen gleichermaßen wie Männer ansprechen.
3. Unterstützungsmaßnahmen: Als unterstützende Maßnahmen für die Implementierung von GM werden Beratungs-, Informations- und Qualifizierungsmaßnahmen, Pilotprojekte, Studien und Öffentlichkeitsarbeit, die Erstellung eines Aktionsplans für GM sowie eine „österreichweite Koordinationsstelle für die Umsetzung der Gender Mainstreaming Strategie bei allen ESF-geförderten Maßnahmen“ gefördert.

Inwieweit Frauenquoten von mindestens 50% erreicht werden können, ist im Wesentlichen von der inhaltlichen Ausrichtung und der Zielgruppenplanung der einzelnen Schwerpunkte abhängig. Ob GM in seiner quantitativen Dimension erreicht werden kann, ist daher erheblich durch die Zielarchitektur der einzelnen Schwerpunkte geprägt. In der Evaluierung wird daher nicht nur darauf geachtet, ob die angestrebte 50%-Quote in den einzelnen Schwerpunkten erreicht werden kann, sondern auch, inwieweit das Ziel einer 50%-Frauenpartizipation der Betroffenheit der Geschlechter in den einzelnen Schwerpunkten ent-

spricht und ob dieses am konkretesten ausformulierten (und damit am einfachsten überprüf-
bare) Ziel andere Zielsetzungen verdrängt.

- In SP1 „Verhinderung und Bekämpfung der Erwachsenen- und Jugendarbeitslosigkeit“ stellt sich die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit für Männer und Frauen unterschiedlich dar: Aufgrund der geringeren Erwerbsbeteiligung von Frauen liegt der Frauenanteil an den gemeldeten Arbeitslosen unter 50%. Aber Frauen sind tendenziell länger arbeitslos, und arbeitslose Frauen verfügen häufiger über keine beruflich verwertbaren Qualifikationen. Eine Orientierung an einer Förderquote von 50% erscheint damit sinnvoll.
- SP2 „Chancengleichheit für alle und Bekämpfung der Ausgrenzung am Arbeitsmarkt“: Da der Behindertenstatus stark an die Erwerbssphäre gekoppelt ist, sind behinderte Frauen seltener registriert und in der Folge in Maßnahmen der BSB unterrepräsentiert. Eine Frauenquote von 50% bedeutet gegenüber der vergangenen Programmperiode eine deutliche Ausweitung, die eine spezifische Förderung von Frauen erfordert.
- SP3 „Förderung des lebensbegleitenden Lernens und der Stärkung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie“: Ein zentraler Aspekt ist die starke geschlechtsspezifische Segregation im Bildungsbereich auf allen Qualifikationsniveaus. Die Förderbarkeit von mindestens 50% Frauen erscheint angemessen und wird zudem durch die inhaltliche Schwerpunktsetzung auf spezifische Mädchen- bzw. Frauenfördermaßnahmen unterstützt.
- SP4 „Flexibilität am Arbeitsmarkt“: Entsprechend der Zielgruppenspezifikation, die Frauen allgemein, Männer aber nur eingeschränkt auf gering Qualifizierte bzw. Ältere anspricht, ist eine höhere Berücksichtigung von Frauen zu erwarten. Eine Verdrängung in den Zugangschancen der Förderungen ist aber nicht nur auf Kosten von Männern, sondern auch auf Kosten von Frauen mit geringeren Qualifikationen, älteren Frauen etc. nahe liegend, also all jenen Frauen, die auch bisher in geringerem Ausmaß von Weiterbildungen profitieren. Damit sollte in diesem Schwerpunkt der Struktur der geförderten Frauen besonderes Augenmerk geschenkt werden.
- Territoriale Beschäftigungspakte (SP6) sollen auch spezifische, regionale Benachteiligungen von Frauen in ihre Konzeption einbeziehen, d.h. die regional unterschiedlichen Erwerbsquoten und Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen berücksichtigen bzw. ausgleichen. Darüber hinaus ist von Interesse, inwieweit und inwieweit Geschlechterfragen Eingang in die Zielsetzungen der TEPs finden.

Die im EPPD geplante GM-Strategie des ESF entspricht grundsätzlich den Zielsetzungen der EU und des NAP. Im Umsetzungsbericht des NAP 2000 wird auch explizit auf die Umsetzungsrolle des ESF für das GM des NAP verwiesen (BMWA 2001). GM bezieht sich durch die Vorgabe der systematischen Berücksichtigung von Chancengleichheit in allen Säulen und Leitlinien – wie dies in LL 18 explizit angesprochen wird – auf alle damit in Verbindung stehenden Schwerpunkte von ESF-Ziel3. Dies betrifft insbesondere jene Schwerpunkte, in denen Frauen als Zielgruppe explizit angesprochen werden, nämlich SP4 und SP3 (v.a. Bereich Wissenschaft) sowie SP1. Indirekt wird über die allgemeinen Zielsetzungen des AMS die Berücksichtigung der Geschlechter unterstützt. In anderen Bereichen ist dies davon abhängig, wieweit es gelingt, GM als Strategie zu implementieren. Die Zielsetzungen im ESF-Ziel3 sind im Vergleich zu den Richtli-

nien der EU und zum NAP deutlich konkreter. Insbesondere im NAP wird keine operationale Zielsetzung für das GM definiert.

5.2.2 Frauenfördernde Maßnahmen

Maßnahmen zur Frauenförderung sollen die Gender Mainstreaming-Strategie durch spezifische Maßnahmen zum Abbau struktureller Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt unterstützen. Zielsetzung der Frauenförderung im SP5 ist nicht nur, Frauen verstärkt in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sondern auch die vertikale und horizontale Segregation abzubauen. Daher soll insbesondere der Zugang von Mädchen und Frauen in nicht-traditionelle, neue und/oder zukunftssträchtige Berufsfelder eröffnet werden. Diese Berufsfelder sollen Entwicklungs- und Aufstiegschancen für Frauen und Männer beinhalten, ein existenzsicherndes Einkommen ermöglichen, sowie die unterschiedlichen sozialen Voraussetzungen von Frauen und Männern berücksichtigen.

Zur Erreichung dieser Zielsetzungen können lt. EPPD Maßnahmen zur Information, Beratung, Betreuung und Qualifizierung für Mädchen und Frauen wie auch Modellprojekte, Studien und Evaluationen eingesetzt werden. Als Zielgruppen werden Schulabgängerinnen und Lehrstellensuchende, arbeitslose Frauen unabhängig von ihrem formalen Status, Karenzrückkehrerinnen, Wiedereinsteigerinnen und Frauen während der Karenz, integrierte Ausländerinnen, beschäftigte Frauen, Projektträger und Unternehmen genannt. Im EPPD wird als quantitative Zielgröße die Förderung von mindestens 2.400 Frauen (oder alternativ 3.200 Förderfällen) festgeschrieben. Im Supplement wird diese Zielsetzung für die Jahre 2000 und 2001 näher konkretisiert: Im Jahr 2000 sollten mit einem Budget von 23,2 Mio. € (320 Mio. ATS) 2.500 Förderfälle in Qualifizierungsmaßnahmen erfolgen, für das Jahr 2001 sind 1.780 geförderte Teilnahmen vorgesehen. Bei der Umsetzung der Maßnahmen sollen primär längere und intensivere Maßnahmen durchgeführt werden, wobei von durchschnittlichen Kosten von 100.000 ATS (7.267 €) ausgegangen wurde. Weiters war für das Jahr 2000 ein teilweiser Ausbau der Mädchen- und Frauenberatungsstellen geplant, wofür 70 Mio. ATS (~5 Mio. €) veranschlagt wurden.

Die Maßnahmen zur Frauenförderung im Rahmen von SP5 ergänzen nicht nur den Gender Mainstreaming-Ansatz, sondern auch die Aktivitäten im Rahmen von SP1. Anders als in den anderen Schwerpunkten von Ziel 3 wird in SP 5 jedoch kein "Problemgruppenansatz" verfolgt, indem nicht auf besondere Problemlagen von Frauen wie z.B. Langzeitarbeitslose abgezielt wird. Durch die breite Definition gelten Frauen generell als Zielgruppe, unabhängig davon, ob sie spezielle Benachteiligungen aufweisen oder nicht.) Arbeitslose Frauen sind dabei wohl die zentrale Fördergruppe, doch diese wird durch die Berücksichtigung von Wiedereinsteigerinnen und Frauen in Karenz ausgeweitet. Daher ist darauf zu achten, wieweit unterschiedliche Gruppen von Frauen erreicht werden können.

Die allgemeine Richtlinie der EU zum Abbau von Benachteiligungen zeigt im EPPD eine gezielte Ausrichtung auf den Abbau von horizontaler und vertikaler Segregation. Damit wurden auch die Empfehlungen des Europäischen Rates aufgenommen. In der konkreten Ausformulierung der Maßnahmen in SP5.2. ergibt sich eine stärkere Schwerpunktsetzung auf den Abbau der horizontalen Segregation im Vergleich zu vertikalen oder hierarchischen Unterschie-

den. Maßnahmen zum Abbau der vertikalen Segregation sind verstärkt in SP4 zu finden (Förderung von Beschäftigten).

SP5.2 unterstützt primär die NAP-Leitlinie zum Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt (LL 17 im NAP 2000). Im Vergleich zum NAP wird im Rahmen von SP5 weniger Augenmerk auf die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie gelegt, sondern verstärkt auf Qualifizierungsmaßnahmen und Beschäftigungsförderung im engeren Sinn abgestellt. Damit hängt die Umsetzung der Maßnahmen jedoch stärker von der Ausgestaltung der sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab, durch die die Umsetzung der Maßnahmen gefördert oder erschwert werden kann (z.B. Maßnahmen aus Familien-, Sozial- und Bildungspolitik).

5.3 Umsetzung

5.3.1 Umsetzungsbedingungen

Für die Ausgestaltung von GM-Kriterien spielte die Frauenabteilung der AMS-BGS (Abteilung Arbeitsmarktpolitik für Frauen im AMS Österreich) eine wesentliche Rolle. Die Abteilungen für Chancengleichheitspolitik der einzelnen Endbegünstigten wurden insbesondere für die Bereiche des AMS und des BMBWK einbezogen. Zudem wurden bei der Planung der inhaltlichen Zielsetzungen der einzelnen Programmschwerpunkte die Evaluierungsergebnisse zu Chancengleichheit aus der letzten Programmperiode berücksichtigt.

In der Programmplanung ist für Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt ein Gesamtbudget von rund 141 Mio.€ für die Jahre 2000 bis 2006 vorgesehen. In dieser Summe sind 3 Mio.€ für Gender Mainstreaming (SP5.1.) inkludiert. Für Schwerpunkt 5.2. sind für die gesamte Förderperiode 137,8 Mio.€ veranschlagt.

Das Budget von SP5 entspricht rund 11% des gesamten Ziel3-Budgets. Aufgrund des etwas zeitverzögerten Beginns der Maßnahmendurchführung konnten die Mittel im ersten Jahr nicht vollständig ausgeschöpft werden, was aber bereits im Jahr 2001 ausgeglichen wurde. 2002 wurden die Mittel zur Gänze verwendet. Für die ersten drei Programmjahre liegt die Ausschöpfungsquote bei 111%.

5.3.2 Vergleich mit den Umsetzungszielen

5.3.2.1 Gender Mainstreaming

Charakteristisch für die Umsetzung von ESF Ziel 3 in den Jahren 2000 bis 2002 war, dass Frauen mehr als die Hälfte aller Teilnahmen des gesamten Programms stellen, d.h. das Ziel einer Förderquote von 50% wurde insgesamt erfüllt. Allerdings wurde die Zielsetzung, beide Geschlechter gleichermaßen anzusprechen, nicht in allen Schwerpunkten erreicht. So liegen in Schwerpunkt 1 „Arbeitslose“ und 2 „Behinderte“ die Frauenanteile unter der 50%-Marke und in Schwerpunkt 4 „Beschäftigte“ wurden deutlich mehr Frauen als Männer gefördert. D.h. die Frauenquote von insgesamt 69% ist primär auf die hohe Frauenbeteiligung in Schwerpunkt 4

„Beschäftigte“ und auf Frauenfördermaßnahmen zurückzuführen. Auf Schwerpunkt 5 entfallen etwas mehr als 10% aller Förderfälle bzw. 16,6% der weiblichen Förderfälle. Fast jeder zweite Förderfall einer Frau entfiel in der Periode von 2000 bis 2002 auf Schwerpunkt 4.

Übersicht 5.1: *Frauenanteil in den einzelnen Schwerpunkten nach Geschlecht*

	Teilnahmen		Verteilung		
	Frauenanteil	Gesamt (100%)	Frauen	Männer	Gesamt
SP1 „Arbeitslose“	45,7%	92.145	19,1%	49,9%	28,7%
SP2 „Behinderte“	45,8%*	15.100*	2,3%*	6,1%*	3,5%*
SP3 „Lebenslanges Lernen“	59,1%	55.900	15,0%	22,8%	17,4%
SP4 „Beschäftigte“	83,0%	124.821	47,0%	21,2%	38,9%
SP5 „Chancengleichheit“	100%	36.463	16,6%	0,0%	11,4%
Gesamt	69,0%	316.195	100,0%	100,0%	100,0%

TN = TeilnehmerInnen

* Frauenanteile bezogen auf die Jahre 2001 und 2002. Für 2000 liegen keine geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselten Daten vor. Die Gesamtsumme bezieht sich auf 2000 - 2002

Q: Jahresberichte 2000 bis 2002.

Bezüglich der GM-Implementierung bleibt festzuhalten, dass der Prozess bei allen Endbegünstigten mittlerweile gestartet wurde (z.B. die Schaffung von GM-Verantwortlichkeiten, der Aufbau eines Monitoringsystems, Weiterentwicklung von Indikatoren). Der Prozess verläuft jedoch bei allen Endbegünstigten wesentlich langsamer, als dies erwartet oder erhofft wurde. Der GM-Ansatz ist zwar auf Leitungsebene präsent, auf ausführender Ebene ergeben sich jedoch Probleme mit der Bedeutung der noch abstrakt gehaltenen Definition von GM im konkreten Arbeitsalltag.

5.3.2 Frauenfördernde Maßnahmen

Von Beginn an war die Umsetzung in der laufenden Programmperiode dadurch gekennzeichnet, dass deutlich mehr Frauen gefördert wurden, als im EPPD als Umsetzungsindikator angestrebt wurden (jeweils 2.500 Teilnehmerinnen für 2000 und 2001). Im Jahr 2000 wurden 9.940 Förderfälle gezählt, im Jahr 2001 bereits 12.599 (+ 26,8%) und von 2001 auf 2002 stieg die Zahl der Förderfälle um weitere 1.325 Teilnahmen an (+10,5%). Die Zahl der Förderfälle lag damit 2000 rund 4 Mal über der Zielvorgabe, 2001 um das 5-Fache und 2002 um den Faktor 5,6.

Insgesamt entfallen mehr als die Hälfte der Förderfälle auf den Qualifizierungsbereich (55% bis 57%), einen weiteren Schwerpunkt bilden Beratungs- und Betreuungsmaßnahmen (42% bis 45%).

Problematisch an diesem Umsetzungsbild stellt sich die gegenüber der Planung deutlich geringere Maßnahmenintensität dar. Damit ist die Zielsetzung, einen Beitrag zum Abbau der Segregation zu leisten, nur schwer zu realisieren.

5.3.3 Erreichte Zielgruppen der frauenfördernden Maßnahmen in Schwerpunkt 5

Im Hinblick auf die Qualifikation der Teilnehmerinnen zeigt sich eine Schwerpunktsetzung auf Frauen ohne berufliche Qualifikation (Pflichtschulabsolventinnen) und Lehrabsolventinnen.

Diese Schwerpunktsetzung hat sich über die Jahre etwas verschoben, da der Anteil der LehrabsolventInnen etwas zurückgegangen ist (von 35% im Jahr 2000 auf 32% im Jahr 2002), während jener der PflichtschulabsolventInnen von 32% auf 38% angestiegen ist. Damit liegt der Anteil von PflichtschulabsolventInnen im Rahmen von SP5 aber immer noch deutlich unter ihrem Anteil an allen Arbeitslosen (48%).⁴⁰⁾ Maturantinnen und Akademikerinnen sind entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen vertreten.⁴¹⁾

Übersicht 5.2: Höchste abgeschlossene Ausbildung der Teilnehmerinnen

	2000	2001	2002	2000-02	2000	2001	2002	2000-02
PS	3.221	4.813	5.336	13.370	32%	38%	38%	37%
mittlere Ausbildung	1.595	1.786	1.731	5.112	16%	14%	12%	14%
Lehre	3.506	4.159	4.401	12.066	35%	33%	32%	33%
höhere Ausbildung	1.307	1.455	1.912	4.674	13%	12%	14%	13%
Univ.	303	373	504	1.180	3%	3%	4%	3%
kA	8	13	40	61	0%	0%	0%	0%
Summe	9.940	12.599	13.924	36.463	100%	100%	100%	100%

Anmerkung: Basis: Förderfälle.

Q: DWH (Stand April 2003).

Betrachtet man die Alterstruktur der Teilnehmerinnen, so zeigt sich in den Jahren 2000 bis 2002 eine zunehmende Tendenz, Frauen zwischen 25 und 45 Jahren zu fördern: So zählten 2000 68% der Teilnehmerinnen zu dieser Gruppe im Haupterwerbsalter, 2002 waren es 70%. Leicht rückläufig stellt sich der Anteil der über 50-jährigen Frauen dar. Ein Fünftel der Teilnehmerinnen war jünger als 25 Jahre. Wird nicht auf die Förderfälle abgestellt, sondern auf Personen, so zeigt sich hinsichtlich der Altersstruktur ein ähnliches Bild.

Die Ergebnisse einer Teilnehmerinnenbefragung⁴²⁾ geben Aufschluss über die familiären Verpflichtungen der Teilnehmerinnen: Insgesamt haben fast zwei Drittel der Teilnehmerinnen in Schwerpunkt 5 Kinder. Allerdings herrschen ausgeprägte Unterschiede zwischen den Maßnahmenarten. Bei 55% der Teilnehmerinnen an Berufsorientierungen, die im Schnitt deutlich auch jünger sind, handelt sich um Mütter – im Gegensatz zu 93% in Aktiver Arbeitsuche.

Das bedeutet, dass sich Frauen mit Vereinbarkeitsproblemen am ehesten in Aktiver Arbeitsuche oder in Qualifizierungsmaßnahmen finden. Durch Berufsorientierungen werden überdurchschnittlich oft jüngere Frauen und damit primär Frauen ohne Kinder unterstützt. Berufsorientierungen haben somit weniger die Funktion, Frauen nach längeren kinderbedingten Berufsunterbrechungen bei einem notwendigen Berufswechsel zu unterstützen, sondern stellen vielmehr auf BerufseinsteigerInnen ab.

5.4 Wirkung der frauenfördernden Maßnahmen in Schwerpunkt 5 aus der Sicht der Teilnehmerinnen

Im Rahmen einer Primärerhebung wurden Teilnehmerinnen, die an frauenfördernden Maßnahmen des Schwerpunkts 5 teilgenommen haben, befragt. Die Auswahl bezog sich aller-

⁴⁰⁾ Anteil an allen Arbeitslosen berechnet auf Basis der vorgemerkten Arbeitslosen (Jahresdurchschnitte) 2002 (vgl. AMS, Arbeitsmarktdaten 2002, 34).

⁴¹⁾ Maturantinnen stellten im Jahr 2002 9,7% der arbeitslos gemeldeten Frauen, 2,9% waren Akademikerinnen.

⁴²⁾ Nähere Angaben zur L&R-TN-Befragung finden sich in Abschnitt 5.4.

dings nur auf kursmäßig organisierte Maßnahmen, d.h. Beratungs- und Betreuungseinrichtungen wurden nicht berücksichtigt.⁴³⁾ Die Befragung erfolgte im Sommer 2003. Grundgesamtheit waren Personen, die im Jahr 2002 eine Maßnahme beendeten. Die Nachbeobachtungsfrist für die Teilnahmen liegt daher zwischen 6 und 18 Monaten. Insgesamt liegen Informationen über 646 Teilnehmerinnen an Maßnahmen des SP5 vor.

Beschäftigungsintegration nach der Maßnahme

Insgesamt sind nach der Teilnahme rund 70% der Frauen beschäftigt, jede Fünfte ist arbeitslos und 11% sind in Schulung. Hier zeigen sich auch keine Unterschiede zwischen Frauen mit regulärer Beendigung der Teilnahme und Frauen mit vorzeitigem individuellen Austritt. Der Anteil der Frauen in Schulung ist – wie von der Konzeption der Maßnahmen her intendiert – in Berufsorientierungen am höchsten (17,5%). Auch auf jede zehnte Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme im engeren Sinn folgt ein weiterer Maßnahmenbesuch. Dies ist insbesondere bei modularen Qualifizierungen bzw. Maßnahmen zur Ausbildungsplanung der Fall (17%). Auffallend ist, dass der Anteil der Arbeitslosen bei EDV- und Callcenter-Ausbildungen mit 24% am höchsten ist, gefolgt von kaufmännischen Ausbildungen (21%). Auch die wenigen intensiven Maßnahmen im EDV-Bereich (IT-Ausbildungen), die in SP5 durchgeführt werden, verdeutlichen den problematischen Berufseinstieg nach der Teilnahme. Nach IT-Ausbildungen sind 61% der Teilnehmerinnen in Beschäftigung.

Übersicht 5.3: Verbleib nach der Maßnahme nach Maßnahmentyp (SP5)

	Aktive Arbeitsuche	Berufliche Qualifizierung	Berufs- orientierung	SP5 Frauen ges.
In Beschäftigung	78,6%	68,2%	68,9%	69,3%
Arbeitslos	17,8%	21,9%	13,6%	19,8%
In Schulung	3,6%	9,9%	17,5%	10,9%
Gesamt	100%	100%	100%	100%
n	28	515	103	646

Q: L&R-TN-Befragung.

Bei 70% derer, die nach der Maßnahme eine Beschäftigung aufgenommen haben, ist dieses Beschäftigungsverhältnis zum Befragungszeitpunkt noch aufrecht. Hierbei zeigen sich zwischen Qualifizierungsmaßnahmen und Aktiver Arbeitssuche keine Unterschiede (jeweils 73%), allerdings trifft dies nur auf knapp die Hälfte der Teilnehmerinnen an Berufsorientierungen zu (52,9%). Da der Anteil an Beschäftigungsaufnahmen bei Berufsorientierungen nicht niedriger liegt als bei Qualifizierungsmaßnahmen, bedeutet dies, dass die Beschäftigung nach Berufsorientierungen deutlich instabiler ist.

Qualität der Beschäftigung

92,5% aller Teilnehmerinnen, die in Beschäftigung stehen, haben ein vollversichertes Beschäftigungsverhältnis (Teilzeit oder Vollzeit). 3,9% sind geringfügig beschäftigt und 1,4% freie Mitar-

⁴³⁾ Andere nicht kursmäßig organisierte Maßnahmentypen, wie z.B. betriebliche Eingliederungsbeihilfe oder Beschäftigungsprojekte werden im Rahmen von SP5 nicht gefördert.

beiterInnen. Etwas mehr als die Hälfte der Frauen (56%) sind vollzeitbeschäftigt, 44% haben eine Teilzeitbeschäftigung. Eine Teilzeitbeschäftigung wird v.a. von Müttern gewählt – 75% der Mütter (bzw. 69% der Alleinerzieherinnen) sind – soweit sie in Beschäftigung stehen – teilzeitbeschäftigt, jedoch nur 29% der Frauen ohne Kind. Zwei Drittel aller Beschäftigten geben an, die Arbeitszeit entspräche dem eigenen Wunsch – Teilzeit- wie Vollzeitbeschäftigte gleichermaßen. Ein Drittel der Beschäftigungsverhältnisse ist befristet. Insgesamt sind die Teilnehmerinnen deutlich öfter teilzeitbeschäftigt, als dies dem österreichischen Gesamtdurchschnitt entspräche. Im Jahr 2001 waren nach der EUROSTAT-Definition 31% der Mütter und 14% der Frauen ohne Kind teilzeitbeschäftigt.

In Summe kommen drei Viertel aller Teilnehmerinnen, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, entweder gerade noch mit ihrem Einkommen aus oder verfügen über kein existenzsicherndes Einkommen. Besonders prekär stellt sich die Situation von Teilnehmerinnen an Aktiver Arbeitsuche dar. Hier haben 77% kein existenzsicherndes Einkommen – dies trotz eines Anteils von 90% in Vollzeitbeschäftigung. Teilnehmerinnen an Qualifizierungsmaßnahmen oder Berufsorientierungen kommen zu einem Viertel gut mit ihrem Einkommen aus, rund ein Drittel gerade noch und etwas mehr als 40% verfügen über kein existenzsicherndes Einkommen. Auch hier zeigt sich wiederum, dass Teilnehmerinnen an kaufmännischen Qualifizierungen und EDV-Ausbildungen relativ große Probleme am Arbeitsmarkt haben. Mehr als die Hälfte der Teilnehmerinnen (53,2%) an kaufmännischen Qualifizierungen und 43% der Teilnehmerinnen an EDV-Kursen erzielen durch ihre Erwerbstätigkeit kein existenzsicherndes Einkommen. Zum Vergleich: Nach einer Ausbildung im Pflegebereich erhalten 46,4% kein existenzsicherndes Einkommen. Betrachtet man demgegenüber innerhalb der Qualifizierungsmaßnahmen den Anteil derer, die gut mit ihrem Einkommen auskommen, so zeigen sich kaum Unterschiede, mit Ausnahme der Kurse im Bereich Sprachen/Tourismus/Verkauf, die mit 32% überdurchschnittlich gut abschneiden.

Übersicht 5.4: Existenzsicherung durch Beschäftigung nach Maßnahmentyp (SP5)

	Aktive Arbeitsuche	Berufliche Qualifizierung	Berufs- orientierung	SP5 Frauen ges.
Anteil Vollzeitbeschäftigte	(90,9%)	53,6%	57,7%	56,1%
Anteil Beschäftigte mit ausreichendem Einkommen (geht sich gut aus).	(4,5%)	25,6%	24,3%	24,3%
Anteil Beschäftigte mit existenzsicherndem Einkommen (geht sich gerade aus).	(18,2%)	31,9%	30,0%	30,9%
Anteil Beschäftigte ohne existenzsicherndes Einkommen (geht sich nicht aus).	(77,3%)	42,5%	45,7%	44,8%
Gesamt	100%	100%	100%	100%
n	22	348	70	440

Q: L&R-TN-Befragung.

Die Ergebnisse der Teilnehmerinnen-Befragung zeigen auch, dass gerade Maßnahmen zum Abbau der Segregation - zumindest innerhalb des hier beobachtbaren Zeitraumes - zu vergleichsweise ungünstigeren Wirkungsergebnissen führen. Denn den Ausbildungen im EDV-Bereich folgen weniger Beschäftigungsaufnahmen als Ausbildungen im frauentypischen Pflegebereich (41% Beschäftigungsaufnahmen nach EDV-Ausbildung, 67% nach Ausbildungen in sozialen Dienstleistungen). Dies resultiert aus der unterschiedlichen Nachfrage des Arbeitsmarktes, wobei die Ausbildungsmöglichkeiten von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen be-

rücksichtigt werden müssen. Denn während im Pflegebereich gerade ein Bedarf an gering qualifizierten Arbeitskräften besteht, steigen im EDV-Bereich die Qualifikationsanforderungen und können arbeitsmarktpolitische Kurse kaum mit schulischen bzw. universitären Ausbildungen konkurrieren. Damit sind zwar Ausbildungen im Pflegebereich sowohl wegen ihrer kürzeren Dauer als auch ihrer höheren Beschäftigungswirkung „günstiger“, verfestigen aber Qualifikationsstrukturen zur Benachteiligung der Frauen.

Die Analyse der Beschäftigungswirkungen zeigt auch die Grenzen von Förderungen durch das AMS auf, da zwar Dequalifizierungseffekte von Frauen mit kinderbedingten Unterbrechungen durch den Qualifizierungsschwerpunkt bekämpft werden können, die Vereinbarkeitsproblematik jedoch weiterhin bestehen bleibt und häufig zum individuellen Problem der betroffenen Frauen wird.

5.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5.5.1 Frauenfördernde Maßnahmen im ESF Ziel 3

Im Zeitraum 2000 bis 2002 sind die veranschlagten Mittel ausgeschöpft worden, d.h. die Unterausschöpfung im ersten Jahr wurde in den Folgejahren kompensiert und damit liegt die Ausschöpfungsquote insgesamt bei 111%.

Die Umsetzung von Schwerpunkt 5.2. war von Beginn an dadurch gekennzeichnet, dass deutlich mehr Förderfälle als geplant realisiert wurden und die Zahl der Teilnahmen jährlich anstieg. Insgesamt wurden im Zeitraum 2000 bis 2002 rund 36.500 Förderungen durchgeführt. Etwas mehr als die Hälfte der Förderfälle entfiel auf Qualifizierungen (56%), 43% auf Unterstützungsmaßnahmen (Beratung, Betreuung, Orientierung, Aktivierung). Im Zeitverlauf kam es innerhalb der Unterstützungsmaßnahmen zu einer Verschiebung in Richtung allgemeiner Beratungs- und Betreuungstätigkeiten mit sehr kurzen Verweildauern (Ø 15 Tage). Innerhalb der Qualifizierungsmaßnahmen liegt der Schwerpunkt auf EDV-Kursen, gefolgt von modularen Qualifizierungen/Maßnahmen zur Ausbildungsplanung (24%) und kaufmännischen Qualifizierungen (14%). Kurse im Bereich Sprachen/Tourismus/Verkauf spielten mit 9% ebenso wie Ausbildungen für Sozialberufe (6%) nur eine vergleichsweise geringe Rolle.

Im Zeitverlauf zeigt sich eine leichte Tendenz zu Mehrfachförderungen, im Jahr 2000 erhielt rund jede 14. Frau eine zweite Förderung im Schwerpunkt 5, im Jahr 2002 trifft dies auf jede vierte Frau zu. Dennoch wurde die Zielsetzung, längere und intensivere Qualifizierungen durchzuführen, nicht erreicht.

Der Schwerpunkt der Förderungen liegt bei Frauen im Haupterwerbs- und Hauptbetreuungsalter (zwischen 25 und 45 Jahren), nur 11% sind 45 Jahre oder älter. Über ein Drittel der Teilnahmen entfällt auf Pflichtschulabsolventinnen; ihr Anteil ist in den letzten Jahren angestiegen. Dennoch sind unqualifizierte und ältere Frauen gemessen an ihrem Anteil an den gemeldeten Arbeitslosen in SP5 unterrepräsentiert. Fast zwei Drittel der Teilnehmerinnen haben Kinder, d.h. insgesamt zeigt sich in der Umsetzung von SP 5.2. eine Konzentration auf Wiedereinsteigerinnen, was eine sinnvolle Ergänzung zur Zielgruppe von SP1 darstellt.

Problematisch an der Umsetzung stellt sich jedoch die gegenüber der Planung deutlich geringere Maßnahmenintensität dar. Damit ist die Zielsetzung, einen Beitrag zum Abbau der Segregation zu leisten, nur schwer zu realisieren. Durch die auf der einen Seite im Hinblick auf Zielgruppen sehr offen formulierte Zielsetzung von SP5 und die geringe Maßnahmenintensität entsteht eine ambivalent zu bewertende Umsetzung. Auf der einen Seite werden eine Vielzahl von Wiedereinstiegerinnen durch die Maßnahmen bei der Rückkehr in den Arbeitsmarkt unterstützt, was der aktuellen Problemlage am Arbeitsmarkt entspricht und auch erfolgreich durchgeführt wird. Damit ist jedoch andererseits eine Konzentration auf eine spezifische Zielgruppe gegeben, die sich nur schwer mit dem Ziel, den Abbau der Segregation voranzutreiben, vereinbaren lässt. Gleichzeitig sind damit Frauen mit gravierenderen Arbeitsmarktproblemen, wie z.B. Pflichtschulabsolventinnen, nicht angesprochen. Dies ist insofern problematisch, als auch in SP1, der explizit auf diese Zielgruppen zugeschnitten ist, der angestrebte Frauenanteil von 50% nicht erreicht wird.

Insgesamt nehmen rund 70% der Teilnehmerinnen nach der Maßnahme eine Beschäftigung auf. Damit wird der im EPPD vorgesehene Indikator von 60% übertroffen. Allerdings bleibt die Erwerbsintegration von Frauen von familiären Verpflichtungen geprägt und erfolgt deshalb häufig in Teilzeit. Damit ist jedoch zumeist kein existenzsicherndes Einkommen verbunden.

Auffallend ist, dass intensive Maßnahmen, wie z.B. IT-Qualifizierungen, nicht mit höheren Beschäftigungseffekten verbunden sind. D.h. die Teilnehmerinnen sehen sich mit Problemen bei der Arbeitsplatzsuche konfrontiert, die wohl aus der Konkurrenz mit anderen EDV-Ausbildungen entstehen. Damit relativieren sich etwas die Hoffnungen, die auf die IT-Branche im Hinblick auf Frauenerwerbstätigkeit gesetzt wurden, und wird der Bedarf an zusätzlichen Unterstützungsmaßnahmen deutlich.

5.5.2 *Horizontalziel Gender Mainstreaming*

Eine schwerpunktübergreifende Analyse der Umsetzungsergebnisse zeigt, dass mehr Frauen als Männer an den Maßnahmen in ESF-Ziel3 partizipieren. Dies stellt sich aber in den einzelnen Schwerpunkten unterschiedlich dar: Während in SP1 und SP2 die angestrebte Frauenquote von 50% in den letzten drei Jahren nicht erreicht wurde, liegt der Frauenanteil an Förderfällen in SP3 und SP4 weit darüber. Im Zeitverlauf ist der Frauenanteil in SP1 rückläufig, jener in SP2 schwankt zwischen 45% und 46%, was gegenüber der Vorperiode eine deutliche Verbesserung bedeutet.

Insgesamt sind 70% aller Geförderten Frauen. Selbst wenn man SP5 als reinen Frauenschwerpunkt nicht berücksichtigt, liegt der Frauenanteil bei 65,0%. Entscheidend ist dafür der hohe Frauenanteil in SP4. Dieses Ergebnis ist gegenüber der vorhergehenden Programmperiode insofern als positiv zu werten, als in der Vorperiode Frauen bei der Weiterbildung von Beschäftigten deutlich unterrepräsentiert waren. Nunmehr könnten für die laufende Programmperiode eher Befürchtungen vorgebracht werden, dass Männer gegenüber Frauen benachteiligt sind.

Insgesamt zeigt sich bei den Förderfällen eine deutliche Konzentration auf Personen im Haupterwerbsalter, insbesondere bei Frauen. Männer werden – aufgrund der Zielgruppendefinition in SP4 – etwas häufiger auch ab 45 Jahren gefördert. Jüngere werden primär durch

SP3 angesprochen. Deutliche Unterschiede zwischen den Schwerpunkten zeigen sich auch im Hinblick auf die Bildungsstruktur: Während in SP1 und SP5 unqualifizierte Frauen tendenziell häufiger anzutreffen sind, konzentrieren sich Männer mit maximal Pflichtschulabschluss auf SP1 und SP4. Insgesamt bleibt jedoch festzuhalten, dass ältere und/oder unqualifizierte Frauen in Maßnahmen unterrepräsentiert sind, sowohl unter den geförderten Beschäftigten wie auch Arbeitslosen.

Insgesamt ist bei diesen Partizipationsquoten zu berücksichtigen, dass die 50%-Vorgabe des EPPD nicht unbedingt der EU-Zielsetzung der Ermöglichung des gleichen Zugangs und gleichen Beteiligung an Programmen und Maßnahmen entsprechen muss. Frauen und Männer werden nicht nur in unterschiedlichem Ausmaß in den einzelnen Maßnahmen gefördert, sondern sind entsprechend ihrer Betroffenheit von Benachteiligungen bzw. der Definition Zielgruppen in den Schwerpunkten auch unterschiedlich erreichbar. Besonders deutlich zeigt sich dies in SP4: Dort ist die ungleiche Förderung von Frauen und Männern in SP4 aus der unterschiedlichen Abgrenzung der Zielgruppen für Frauen und Männer erklärbar. Während Männer nur in Kombination mit Qualifikationsdefiziten bzw. ältere Männer zu den förderbaren Zielgruppen zählen, können Frauen allgemein gefördert werden. Im Ergebnis führt dies dazu, dass Frauen unter den Geförderten deutlich überrepräsentiert sind, während bei Männern zwar entsprechend der Zielgruppendefinition eine Konzentration auf ältere und/oder unqualifizierte Personen festzustellen ist, aber insgesamt nur eine vergleichsweise geringe Absolutzahl an Förderungen erfolgte. Anders stellt sich dies bei SP2 dar. Die geringere Erfassung von Frauen mit Behindertenstatus reduziert die potentielle weibliche Zielgruppe und erschwert eine gleiche Förderung von Frauen und Männern.

Das ausschließliche Abstellen auf die quantitative Dimension von GM (Frauenquoten) führt zu dem unerwarteten Ergebnis, dass nämlich in den Schwerpunkten, für die das AMS zuständig und wo GM bislang sicherlich am stärksten verankert ist, die schlechtesten Ergebnisse hinsichtlich Quoten vorliegen: SP1 mit seiner Unterschreitung des 50%-igen Frauenanteils und der massiven Überschreitung im SP4. Hingegen wurden im SP2, für das das BMSG bzw. die BSBs verantwortlich sind, und im SP3 des BMBWK die Geschlechterquoten ziemlich genau erreicht. Zum jetzigen Zeitpunkt (bzw. mit den derzeit verfügbaren Daten) müssen jedoch noch einige Aspekte des Gender Mainstreaming unberücksichtigt bleiben. Die Teilnahmequoten stellen zwar sicherlich einen wichtigen Aspekt für die Berücksichtigung von Gender-Wirkungen dar, aber sind nicht ausreichend um GM als Strategie zu beurteilen. So muss beispielsweise für die Analyse der inhaltlichen Dimension der Maßnahmen (Welche Inhalte werden vermittelt, in welche Berufsfelder führen diese?), aber auch der Aspekt der geschlechtssensiblen Maßnahmengestaltung (Didaktik, Rahmenbedingungen) auf die Ergebnisse der Trägerbefragung verwiesen werden. Ein weiterer noch offener Punkt ist die Frage der Überschneidungen der Schwerpunkte auf individueller Ebene, der nach Vorliegen der anonymisierten Individualdaten analysiert wird. Die Berücksichtigung dieser qualitativen Dimensionen und das Abstellen auf die individuelle Ebene könnten das vorliegende Ergebnis (Basis: Förderfälle) relativieren. Weiters ist die Nachhaltigkeit der Gender-Effekte zu bezweifeln, wenn nicht auch durch die Verankerung des Prinzips in der Organisationsstruktur entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden.

5.5.3 GM-Implementierung

Bezüglich der GM-Implementierung bleibt festzuhalten, dass der Prozess bei allen Endbegünstigten mittlerweile gestartet wurde (z.B. die Schaffung von GM-Verantwortlichkeiten, der Aufbau eines Monitoringsystems, Weiterentwicklung von Indikatoren). Der Prozess verläuft jedoch bei allen Endbegünstigten wesentlich langsamer, als dies erwartet oder erhofft wurde. Der GM-Ansatz ist zwar auf Leitungsebene präsent, auf ausführender Ebene zeigen sich zum einen Probleme mit der Bedeutung der noch abstrakt gehaltenen Definition von GM im konkreten Arbeitsalltag. Die Alltagspraxis selbst ist durch die Beibehaltung bisheriger Arbeitsmethoden charakterisiert. Insgesamt bedeutet dies, dass wenig Veränderungen im Bewusstsein der umsetzenden AkteurInnen sichtbar werden. Diese Probleme zeigen sich selbst beim AMS, das aufgrund der langen Tradition von Chancengleichheitspolitik im GM-Prozess eine Vorreiterrolle einnimmt und auch bei der Planung von GM im ESF zentral mitgewirkt hat.

GM ist im AMS vergleichsweise am stärksten institutionell verankert: Es gibt klar definierte Verantwortlichkeiten für GM, eine Vernetzung der GM-Verantwortlichen auf unterschiedlichen Ebenen sowie eine anlaufende Kooperation der GM-Verantwortlichen mit anderen Abteilungen. Dennoch bleibt die Umsetzung von GM stark vom persönlichen Engagement der handelnden Personen abhängig.

Die vergleichsweise erfolgreiche Implementierung von GM im AMS ist darauf zurückzuführen, dass GM in das Zielsystem des AMS integriert werden konnte (Management by Objectives). Durch die Konkretisierung von GM mittels handlungsleitender Zielsetzungen ist Umsetzung weniger stark von Bewusstseinsänderungen der AkteurInnen abhängig, sondern wird zur (scheinbar) neutralen Entscheidungsgrundlage, die von der Leitungsebene wie andere Zielvorgaben auch, managebar und kontrollierbar ist. Bei genauerer Betrachtung zeigen sich allerdings auch hier Probleme: Diese liegen vor allem in der konkreten Definition von Zielsetzungen und Indikatoren. GM wird auf quantifizierbare Ziele reduziert, wodurch Frauenquoten zum zentralen Kriterium für GM werden. Andere Zielsetzungen, wie z.B. eine geschlechtersensible Maßnahmengestaltung oder Beratung, bleiben weiterhin vom traditionellen Rollenverständnis (gendering im Alltagshandeln) abhängig.

Mitentscheidend für den Implementationsprozess bei allen Endbegünstigten war und ist die externe Unterstützung durch die GeM-Koordinationsstelle. GeM übt dabei unterschiedliche Funktionen aus: Sie erarbeitet Grundlagenwissen für die Umsetzung von GM, fördert die Vernetzung von unterschiedlichsten Personen und Institutionen, die mit GM zu tun haben und wirkt beratend für konkrete Umsetzungsaktivitäten von GM in den einzelnen Institutionen.

5.5.4 Empfehlungen

Auf Basis der vorliegenden Evaluierungsschritte und vor dem Hintergrund der beschriebenen Ausgangslage können erste Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Programms abgeleitet werden.

Die Analyse der Ausgangslage hat gezeigt, dass die zunehmende Erwerbsintegration von Frauen in den letzten Jahren ambivalent zu bewerten ist. Zum einen profitieren nicht alle Gruppen von Frauen gleichermaßen von dieser Entwicklung, zum anderen geht mit der zunehmenden Integration nicht gleichzeitig auch ein Abbau bestehender Ungleichheiten ein-

her. Vielmehr ist eine zunehmende Polarisierung zwischen Frauen festzustellen, wobei Qualifikation und zeitliche Verfügbarkeit die zentralsten Einflussgrößen darstellen. Eine Tendenz die durch aktuelle soziale und wirtschaftliche Veränderungen noch verstärkt wird (u.a. Kindergeld) und die einen künftig steigenden Bedarf an Unterstützungen beim Wiedereinstieg erwarten lässt.

Aus diesem Grund erscheint die Zielgruppendefinition „Frauen“, wie sie SP5 zugrunde liegt, zu breit, auch wenn sich in der Praxis eine Fokussierung auf Wiedereinsteigerinnen herauskristallisiert hat. Aber auch in den anderen Schwerpunkten wäre eine **stärkere Berücksichtigung spezifischer Frauengruppen** in der Konzeption wie auch Umsetzung wichtig, was in vielen Fällen ein spezifisches Maßnahmenangebot für Frauen erfordern würde. Vor diesem Hintergrund relativiert sich darüber hinaus die insgesamt hohe Frauenbeteiligung an Ziel-3-Förderungen, da eine hohe Förderquote von Frauen nicht gleichzeitig auch bedeutet, dass die Problemgruppen tatsächlich erreicht wurden.

Die Notwendigkeit einer genaueren Zielgruppendefinition und Zielsetzung betrifft auch die **Abgrenzung zwischen SP1 und SP5**: In SP1, der primär auf Langzeitarbeitslose abstellt, wird die 50%-Quote nicht erreicht. Auf der anderen Seite werden in SP5 Problemgruppen von Frauen gemessen an ihrem Anteil an den Arbeitslosen untererfasst und sind zum Teil schwer mit der Zielsetzung des Abbaus von Segregation zu vereinbaren. In SP5 wird weiters die Zielsetzung, primär längere und intensivere Qualifizierungsmaßnahmen zu fördern nicht erfüllt. Eine mögliche Konkretisierung der Zielgruppen könnte beinhalten, dass in SP1 verstärkt auf Problemgruppen von Frauen (unqualifizierte bzw. ältere Frauen) abgestellt wird, während in SP5 das Schwergewicht auf intensivere Maßnahmen zum Abbau der Segregation gelegt wird, wovon eher Frauen mit besseren Arbeitsmarktchancen profitieren würden.

Insgesamt bleibt für **SP5 eine Abklärung der Richtung**, in welche die Fördertätigkeit während der zweiten Hälfte der Programmperiode gehen soll. Soll der Fokus auf intensive Maßnahmen zum Abbau der Segregation gelegt werden, oder sollen bestehende Benachteiligungen im Hinblick auf Partizipationschancen bekämpft werden? Derzeit werden Maßnahmen in beide Richtungen gesetzt, es bestehen jedoch auch in beide Richtungen Defizite. In diesem Zusammenhang spielt für die Frauenförderung in SP5 auch die Veränderung gegenüber der Planungssituation eine Rolle, die sich insofern ergibt, als die Beschäftigungsmöglichkeiten im IT-Bereich, die zum Abbau der Segregation am Arbeitsmarkt genutzt werden sollten und ein zukunftssträchtiges Berufsfeld für Frauen versprochen, eingebrochen sind. Auch wenn Qualifizierungen für spezifische IT-Berufe nunmehr keine leichte Integration mehr versprechen, so bleiben IT-Qualifikationen doch unerlässlich für einen erfolgreichen (Wieder-)Einstieg und sollten daher weiterhin einen Schwerpunkt der Fördertätigkeit darstellen. Eine Umorientierung auf den Pflegebereich würde die Segregation weiter verfestigen und damit der Zielsetzung des EPPD widersprechen.

GM bedeutet mehr als nur das Erreichen bestimmter Frauenquoten, sondern eine inhaltliche und organisatorische Neuorientierung. Für diesen Prozess müssen jedenfalls ausreichend **Ressourcen** bereitgestellt werden. Derzeit ist noch häufig die Meinung anzutreffen, dass die Implementierung von GM kostenneutral erfolgen kann bzw. zu erfolgen hat. In den einzelnen Institutionen werden auch GM-Aktivitäten gesetzt, die finanzielle Mittel erfordern, wie z.B. Zukauf von externer Expertise, Schulungstätigkeiten oder interne Maßnahmen. Anzustreben wäre

daher, für die einzelnen Endbegünstigten ein explizites GM-Budget vorzusehen, um nicht Aktivitäten der Frauenförderung zu verdrängen.

Eine weitere wesentliche Ressource für die Implementierung von GM bei den Endbegünstigten stellt die Koordinationsstelle für Gender Mainstreaming im ESF (GeM) dar. Für die weitere Tätigkeit wäre eine **Konkretisierung des Aufgabenfeldes der GeM** hilfreich, da nach dem erfolgreichen Aufbau der Infrastruktur sowie wichtiger Grundlagen- und Vernetzungsarbeit nunmehr eine Entscheidung offen steht, ob weiterhin verstärkt Grundlagenarbeit oder aber konkrete Unterstützung im Umsetzungsprozess bei den Endbegünstigten (ähnlich Coaching) geleistet werden soll. Eine wie auch immer geartete Konkretisierung der Aufgaben wäre darüber hinaus auch wichtig, um die Kooperation zwischen GeM und anderen GM-Institutionen zu erleichtern und Synergien zu ermöglichen.

Erfahrungen mit GM zeigen, dass diese Strategie nur dann umgesetzt werden kann, wenn dies von der Leitungsebene getragen wird und damit konkrete Weichstellungen gelegt werden, die Ressourcen, Zielsetzungen, Verantwortlichkeiten und die Umsetzung auf unteren Ebenen gewährleisten. Hierbei zeigt sich, dass GM als „neutraler“ Managementansatz nicht ausreicht. Geschlecht ist im Handeln immer mit Wertungen verbunden, die persönliche Betroffenheit ist kaum aus dem Bewusstsein zu löschen. Von daher scheint es zwar sinnvoll und notwendig, Zielsetzungen zu konkretisieren, um diese unabhängig von der persönlichen Einstellung der AkteurInnen zu machen. Aber auf den Antriebsmotor der traditionellen Gleichstellungspolitik kann selbst bei GM kaum verzichtet werden, nämlich auf Personen, die durch ihr Engagement und ihren persönlichen Einsatz für die Umsetzung die Sache vorantreiben. Schwierig erscheint es aber hier eine Balance zu finden, durch die Chancengleichheitspolitik nicht zurück in ein Ghetto verwiesen wird, sondern Mainstream bleibt.

6 Schwerpunkt 6: Territoriale Beschäftigungspakte

Zur Evaluierung von Schwerpunkt 6 wurden im Rahmen einer Sonderevaluierung (Huber, November 2003) Analysen auf sechs Ebenen vorgenommen: Der Ebene der Rahmenbedingungen, der Partnerschaften, der von den Pakten formulierten Zielsetzungen, der Umsetzung, der Politikaufnahme und der Wirksamkeit der Pakte. Ziel der Evaluierung war es, festzustellen, inwieweit es durch Territoriale Beschäftigungspakte gelungen ist,

- zu einer Integration wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Zielsysteme,
- zur Verbesserung der Wirksamkeit, Effizienz und Transparenz der Arbeitsmarktpolitik und
- zu den im Einheitlichen Programmplanungsdokument (EPPD) zu ESF-Ziel 3 normierten Zielen beizutragen.

Diese Befunde sollten genutzt werden um Vorschläge zu entwickeln, wie die Institution TEP weiter entwickelt werden kann, um die Erreichung dieser Ziele auch in Zukunft voran zu treiben.

Insgesamt zeigen diese Analysen, dass in den ersten fünf Jahren des Bestehens der Territoria- len Beschäftigungspakte erhebliche Fortschritte hinsichtlich der Entwicklung umfassender Partnerschaften, der Koordination von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie in der Errei- chung einzelner im EPPD zu ESF-Ziel 3 normierter Zielsetzungen - wie zum Beispiel der Sicherung von Fördermitteln für die Region und der Umsetzung von Gender Mainstreaming - erzielt wer- den konnten.

6.1 Rahmenbedingungen

Territoriale Beschäftigungspakte (TEPs) stellen in Österreich eine institutionelle Innovation in der politischen Landschaft dar, die es ermöglicht, das Thema Koordination von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik verstärkt anzusprechen. Die ersten Pakte entstanden 1997, die letzten wur- den Ende 2001 unterschrieben, sodass nunmehr in Österreich ein flächendeckendes System der Territoria- len Beschäftigungspakte besteht. Aufgrund der makroökonomischen Entwick- lung arbeiteten die Pakte in einem schwierigen institutionellen Umfeld, welches in den letzten beiden Jahren durch eine deutliche Verschlechterung der Arbeitsmarktlage gekennzeichnet war.

Die österreichischen Pakte wurden zwar durch die aktive Rolle, die das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in der Entwicklung der Pakte spielte, unterstützt. Ihre Ansiedlung auf der Ebene von Bundesländern bedeutete auch, dass sie relativ zu vielen anderen Pakten Partne- rInnen mit großen Kompetenzen haben. Dennoch mussten sie wie in anderen europäischen Ländern in dieser Aufbauphase zunächst regionale Analysen vornehmen, eigenständige Ziele definieren und ihre Rolle in der institutionellen Landschaft einnehmen. Ein Prozess der erfah- rungsgemäß einiges an Ressourcen und Zeit beansprucht.

Überdies treten in einem föderalen Staat mit einer Struktur der Partnerschaft, die Institutionen mit unterschiedlicher Autonomie von den Bundesstellen (wie zum Beispiel dem AMS als wich- tigsten arbeitsmarktpolitischen Akteur und Landesregierungen) vereinigt, zusätzlich zu den üb-

lichen Interessenskonflikten auch immer wieder Konflikte auf, die die vertikale Koordination von Bundes- und Landesstellen erschweren.

6.2 Zielanalyse

Da sich die (finanzielle) Bereitstellung von Unterstützungs- und Vernetzungsstrukturen als erfolgreicher Anreiz zur Bildung von Territorialen Beschäftigungspakten erwies, wurde diesen, basierend auf den Erfahrungen der vergangenen Programmperiode, ein eigener Schwerpunkt gewidmet.

Im Schwerpunkt 6 des österreichischen Ziel-3-Programms sollen Territoriale Beschäftigungspakte als eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen den AkteurlInnen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene geschaffen bzw. ausgebaut werden, um

- die beschäftigungspolitischen Schwierigkeiten, Vorstellungen und Ziele aller regionalen AkteurlInnen festzustellen;
- alle verfügbaren Mittel für eine Gesamtstrategie einzusetzen, die von allen beteiligten AkteurlInnen akzeptiert wird und den tatsächlichen Anforderungen entspricht;
- beschäftigungswirksame Aktionen besser bündeln und abstimmen zu können;

beschäftigungswirksame Maßnahmen durchzuführen.

Aufgrund des bottom-up Charakters der Territorialen Beschäftigungspakte werden den Pakten hinsichtlich ihrer Zielsetzungen von Seiten der übergeordneten Gebietskörperschaften nur wenige und sehr allgemein gehaltene Vorgaben gemacht. Denn die eigentliche Strategieformulierung obliegt den PaktpartnerInnen. Im Leitfadens der Territorialen Beschäftigungspakte in Österreich ist festgelegt, dass Pakte die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen als Hauptzielsetzung verfolgen sollen und bei allen Maßnahmen beschäftigungspolitische Wirkungen ebenso wie Gender Mainstreaming mit berücksichtigt werden sollten. Die politischen Wirkungsziele im EPPD für Ziel 3 betreffen mehrere sehr unterschiedliche Dimensionen, die bei der Umsetzung auch in Konflikt zueinander treten können: 1. Nachhaltige Sicherung des Lebensraums, 2. Sicherung von Fördermitteln für die Region, 3. Verbesserte Betreuung der Zielgruppen des Paktes, 4. Schaffung von Arbeitsplätzen, 5. Durchführung innovativer Projekte, 6. Umsetzung von Gender Mainstreaming.

Im Rahmen der für die Evaluierung durchgeführten Befragungen von PaktpartnerInnen und PaktkoordinatorInnen wurde die tatsächliche Zielstruktur der Pakte untersucht, um einerseits festzustellen, wie sehr sich die Pakte an die bestehenden Vorgaben halten, und um andererseits zu hinterfragen, wie stark die Zielsysteme an regionale Besonderheiten angepasst sind.

Zielsystem der Pakte

Territorialen Beschäftigungspakte stellen ein vorwiegend arbeitsmarktpolitisches Instrument dar. Dies sollte trotz der gelungenen Integration verschiedener Politikbereiche nicht übersehen werden. Die Mehrheit der PartnerInnen sieht die wichtigste Rolle der Pakte in der Koordination von Politiken zwischen PartnerInnen und der "Schließung von Lücken in der Betreuung arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen". Fast 80% der befragten PaktpartnerInnen sind der Mei-

nung der Pakt sei "ein wichtiges Forum, in dem arbeitsmarktpolitische Strategien diskutiert und geschlossen werden und "der Pakt schlieÙe wichtige Lücken in der Betreuung einzelner Zielgruppen. Rund 80% sehen den Pakt als "wichtige Informationsdrehscheibe" für die Arbeitsmarktpolitik. Die Zielformulierung der Pakte und noch stärker die Definition der Zielgruppen folgt allerdings stark einer arbeitsmarktzentrierten Sicht. So werden – nach der Entwicklung der Partnerschaft – die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, die Chancengleichheit und die Förderung von WiedereinsteigerInnen als wichtigste Ziele angegeben und in der Zielgruppendefinition der Pakte kommen Unternehmen, KMUs und Branchen nur selten vor.

In Landespakten werden überdies regionalpolitische Zielsetzungen unterhalb der Landesebene auch in den strategischen Konzepten der Pakte – trotz einiger Ausnahmen – nur selten berücksichtigt. Diese mangelnde Berücksichtigung regionaler Unterschiede innerhalb der Bundesländer dürfte auch dazu führen, dass das Zielsystem der Pakte, wie es durch die Befragung der PartnerInnen gespiegelt wird, bisher kaum mit messbaren Unterschieden in der regionalen Arbeitsmarktlage korreliert. Der strategische Bezugsrahmen zu „Schlagwörtern“ der Regionalentwicklungspolitik und eine Argumentation, wie die TEP Strategie an diesen anbindet, fehlen oft.

Überdies wird von den im EPPD normierten Zielen nur die Umsetzung von Gender Mainstreaming von den PartnerInnen des Paktes als prioritäre Zielsetzung wahrgenommen. Andere der im EPPD normierten Ziele von TEPs rangieren im Mittelfeld oder aber am Ende der Zielhierarchie. Insbesondere das Ziel der "Schaffung von Arbeitsplätzen", welches im EPPD als "Oberziel" der Pakte genannt wird, rangiert in der, von den PartnerInnen gemeldeten, Zielhierarchie im unteren Drittel.

Eine Änderung des Zielsystems der Pakte dürfte allerdings sehr schwer fallen, weil unter der einzelnen PartnerInnen kaum ein Konsens darüber herrscht, welche neuen Ziele verfolgt werden sollten und kaum Ziele vorgeschlagen werden, die weniger stark verfolgt werden sollten. Überdies zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass Interventionen in das Zielsystem der Pakte zum Beispiel von Seiten des Bundesministeriums nur dann Erfolg haben, wenn sie von den Pakten aufgegriffen werden und entsprechende "Tools" (wie zum Beispiel beim Thema Gender Mainstreaming) erarbeitet werden, die die Ziele auch erreichbar machen. Andere der im EPPD festgelegten Ziele (nachhaltige Sicherung des Lebensraumes oder die Schaffung von Arbeitsplätzen) rangieren hingegen nicht so hoch oben in der Zielhierarchie der Pakte.

6.3 Umsetzung

Im Rahmen von Ziel-3 werden die Koordination von Pakten und innovative Projekte gefördert. Das Instrumentarium beschränkt sich dabei auf die Förderung des Aufbaus und der Erhaltung der erforderlichen partnerschaftlichen Strukturen (inkl. Monitoring und Evaluierung), und somit entfallen auf den Schwerpunkt 6 lediglich etwas über 1% der Gesamtmittel des Ziel-3-Programms.

Unterstützt werden die Vernetzung, die Strategiefindung, das Finanzmanagement bzw. die Projektentwicklung von regionalen Partnerschaften, die

- umfassend alle beschäftigungspolitisch relevanten AkteurInnen einbinden (wobei Arbeitsmarktservice, Gebietskörperschaften und Sozialpartner jedenfalls vertreten sein müssen);
- eine gemeinsame beschäftigungspolitische Gesamtstrategie verfolgen und umsetzen (wobei die Hauptzielsetzung jedenfalls in der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bestehen und gleichzeitig weitere Ziele der Regional-, Struktur-, Wirtschafts-, Sozial-, Bildungs-, Familien-, Umwelt- oder Verkehrs- bzw. Infrastrukturpolitik verfolgt werden sollen, und zwar unter Berücksichtigung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes);
- vertraglich festgelegt sind und organisatorische Strukturen aufweisen.

Die Sonderevaluierung von Schwerpunkt 6 ging besonders den folgenden umsetzungsrelevanten Fragestellungen auf den Grund: Zum einen wurden Umfang, Struktur und Qualität der Partnerschaft untersucht, wobei Dominanz, Aktivität und Zufriedenheit der PartnerInnen sowie kooperationsfördernde bzw. –hemmende Faktoren zentrale Aspekte darstellten. Des Weiteren wurde die Umsetzung in Hinblick auf den Einfluss der Paktkoordinationen und die Ressourcenausstattung geprüft. Schließlich wurde die Integration der Pakte in die politische Akteurslandschaft analysiert.

Partnerschaften

Den Pakten ist es gelungen Partnerschaften zu etablieren, die eine gemeinsame Sicht ihrer Aufgaben und Ziele haben und mit denen die Mehrheit der PartnerInnen zufrieden ist. Die formelle Partnerschaft wurde, gemessen an der Zahl der Partnerinstitutionen, in den Jahren seit dem Bestehen der Pakte zunehmend größer, wobei einmal dem Pakt beigetretene PartnerInnen nur sehr selten austreten. Die PartnerInnen ziehen aus der Partnerschaft vor allem Vorteile hinsichtlich der besseren Information über wirtschaftspolitische Vorhaben. Sie steigern aber auch ihre Einflussmöglichkeiten. Potentielle negative Effekte wie Verlust an Kompetenzen, die Steigerung des bürokratischen Aufwands und die Vereinnahmung durch politische KontrahentInnen, werden als wenig dramatisch gesehen. Überdies werden von den PartnerInnen Erweiterungen der Partnerschaft nur selten gewünscht.

Auch der Ressourcenaufwand der PartnerInnen für die Pakte dürfte sich in Grenzen halten, meistens beschäftigt sich pro PartnerIn eine Person weniger als 10 Tage pro Jahr mit den Pakten, wobei allerdings erhebliche Unterschiede zwischen PartnerInnen und Pakttypen bestehen, da dominante PartnerInnen zumeist mehr Arbeitseinsatz leisten und Pakte, in denen kein(e) besonders dominante(r) Partner(In) besteht, alle PartnerInnen im Durchschnitt mehr Arbeitseinsatz leisten.

Einschränkend ist jedoch zu sagen, dass die Partnerschaft gerade in Landespakten hinsichtlich der formellen wie auch informellen Einbindung von NGOs und Unternehmen aber auch Bildungsinstitutionen (abseits der Landesschulräte) und Gemeinden noch Defizite aufweisen. Die Ursache hierfür dürfte in der Orientierung der Landespakte auf eine relativ abstrakte Strategieebene liegen. In kleinräumigeren Pakten, in denen die Orientierung auf praktischeren Aspekten liegt, fällt die Einbindung von NGOs, Unternehmen, Bildungseinrichtungen und Gemeinden leichter. So berichtet zum Beispiel die Evaluierung der 6 steirischen Regionalpakte von einer sehr großen Zahl an Gemeinden, NGOs und Bildungsinstitutionen, die an diesen

Pakten regelmäßig mitarbeiten und auch sehr wichtige Funktionen einnehmen (siehe Joanneum Research, 2003).

Die Dominanz von Land und AMS hinsichtlich der Zielsetzungen des Paktes wurde in den meisten Pakten nicht durchbrochen. In Befragungen werden sowohl von den Paktverantwortlichen und den PartnerInnen das Land und das AMS als die mit Abstand wichtigsten und mächtigsten PartnerInnen gesehen. Dies hat vor allem historische und finanzielle Gründe, da diese beiden PartnerInnen den Großteil der finanziellen Mittel der Pakte einbringen und überdies viele Pakte ursprünglich als Forum der Koordination zwischen Landesregierung und AMS gegründet wurden. Die Partnerschaft wird auch nicht von allen PartnerInnen gleichermaßen positiv bewertet. Insbesondere die Wirtschaftskammer beurteilt - wohl zumeist aufgrund der Zielarchitektur der Pakte (siehe dazu unten) - die Vorteile der Pakte deutlich negativer als andere PartnerInnen.

Umsetzung: Ressourcenausstattung und Paktkoordination

Ein Faktor der den Mehrwert der Pakte zunehmend gefährdet, ist – vor dem Hintergrund der vielfältigen Ziele – die mangelnde Ressourcenausstattung der Pakte. So sind sie, im Vergleich zu ihrer recht breiten Zielsetzung durch ausgesprochen knappe personelle und finanzielle Ressourcen gekennzeichnet. In den meisten Pakten arbeiten nur ein bis zwei Vollzeitbeschäftigte in der Paktkoordination, Budgets für eigene Analysen und Studien sind sehr eng bemessen und der einzige Ressourcenfaktor der von den PaktkoordinatorInnen mehrheitlich als ausreichend bezeichnet wird ist die Ausstattung mit Büroinfrastruktur.

Dieser Mangel an Ressourcen führt zu einer Reihe von möglichen Problemen für die Weiterentwicklung der Pakte:

1. Durch die geringen Ressourcen kann die Paktkoordination kaum die Umsetzung des Paktes kontrollieren oder beeinflussen. Somit bleibt in der Umsetzung des Paktes weitgehend unklar, ob die strategischen Vereinbarungen von den einzelnen PartnerInnen auch umgesetzt werden. Dies wird durch die Unklarheit der Rolle der PaktkoordinatorenInnen, die oft direkter ArbeitnehmerInnen von PaktpartnerInnen sind oder diesen gegenüber weisungsgebunden sind, verschärft.
2. So führt der Ressourcenmangel gepaart mit der – an sich sinnvollen – Anforderung an die Pakte, rasch zur Umsetzung konkreter Aktivitäten zu kommen dazu, dass Kernbegriffe der „Qualitätskriterien für Pakte“ wie „Integration verschiedener Politikbereiche“, „umfassende Partnerschaft“ und „bottom-up Ansatz“ in den Paktdokumenten kaum definiert sind, weil – ebenfalls sinnvoller Weise – den mehr operativen Problemen mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

Eine Klärung welche Politikbereiche koordiniert werden sollen (und vor allem welche nicht), welche Rolle regionale Strukturen und Landespaakt im bottom-up Ansatz spielen und welche Rolle verschiedene Partnertypen für den Pakt spielen können, wäre im Angesicht der knappen Ressourcen und steigender Aufgaben, für eine strategische Weiterentwicklung der Pakte allerdings sicherlich sinnvoll.

3. Durch die geringen Möglichkeiten der PaktkoordinatorenInnen, externes Know-how in Form von Studien und Analysen zuzukaufen, wird auch die Möglichkeit geschmälert, die Inte-

gration von verschiedenen Politikbereichen rascher voranzutreiben. Mit den bestehenden Ressourcen ist es kaum möglich, fremde Analysen zu rezipieren, geschweige denn eigene durchzuführen.

Diese Ressourcenknappheit erstreckt sich dabei über alle Ebenen der Paktumsetzung (Bundesministerium, KooO, Landespakete und regionale Strukturen).

Politikaufnahme

Auf der Ebene der Politikaufnahmen gibt es ebenfalls einige wesentliche Erfolge der Pakte zu verbuchen. Insbesondere kommen die Paktkoordinationen zunehmend in Gremien der Landespolitik. Die Budgets, an deren Koordination die Pakte mitarbeiten, steigen kontinuierlich an. Auch zeigen sich einige Synergien zu anderen Förderungsprogrammen der EU. In allen bestehenden EPPDs zu Ziel 2 und Interreg IIIA finden sich Bezugspunkte zu Pakten, in denen den Pakten spezifische Rollen und Synergiemöglichkeiten definiert werden. Überdies haben die Pakte eine Vorbildwirkung, die dazu führt, dass es auch in anderen Politikbereichen zu einer Übernahme von kooperativen Entscheidungsinstitutionen kommt.

Allerdings stellt sich gerade vor dem Hintergrund der beschränkten Ressourcen der Pakte die Frage, wie - unter der Annahme einer Ausweitung der Integration der Pakte in die politischen Gremien und immer zunehmenden budgetären Mitteln, die den Pakten zur Koordination überlassen werden - die bisherige Qualität der Arbeit der Pakte für die Zukunft gesichert werden kann. Dies scheint eine genauere Abgrenzung dessen, wofür sich die Pakte verantwortlich fühlen, um so notwendiger zu machen.

6.4 Wirkung

Den Pakten gelang es auf strategischer Ebene in Institutionen, die traditioneller Weise nicht den ArbeitsmarktakteurInnen zugerechnet werden, Akzeptanz für wichtige arbeitsmarktpolitische Themen zu schaffen. Die wohl spektakulärsten Beispiele hierfür betreffen die Ausnützung der Auftragsvergabe des Bundeslandes als Mittel zur saisonalen Stabilisierung der Beschäftigung zum Beispiel der Baubranche, die Einbeziehung der Weiterbildungspolitik in wirtschaftspolitische Strategien des Bundeslandes zum Beispiel über Cluster Support Programme, die Thematisierung der arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen des bundesländerübergreifenden Arbeitsmarktes insbesondere im Raum Wien und die Nutzung der Partnerschaft, um sozialpartnerschaftlich betreute Beratung für Arbeitszeitflexibilisierungsmodelle und betriebliche Weiterbildung anzubieten.

Der Mehrwert der Pakte liegt auch in einer verbesserten Anpassung von Standardmaßnahmen an lokale Bedürfnisse, einer Verbesserung der erbrachten Politikleistung durch kontinuierlichere und planmäßigere Vorgehensweisen und der Sicherung von Fördermitteln für die Region insbesondere aus EU Programmen. In Interviews mit den PartnerInnen werden diese Vorteile oftmals erwähnt. So entstehen durch die Partnerschaft vielfältige Möglichkeiten dieses Standardinstrumentarium in den Pakten attraktiver zu machen. Durch die Pakte wurden Maßnahmen intensiviert und räumlich ausgedehnt und langfristige Finanzierungen von bestehenden Projekten wurden erreicht, was die Planbarkeit der Maßnahmen erhöht. Schluss-

endlich wurden durch die Pakte zusätzliche EU-Mittel für die Arbeitsmarktpolitik erschlossen. Die Pakte waren in der Entwicklung von 26 Equal erfolgreichen EQUAL Projekten beteiligt, und auch im Rahmen von ESF-Artikel-6 wurden mehrere Projekte, von denen eines bereits genehmigt ist, entwickelt und eingereicht. Der komparative Vorteil der Pakte besteht dabei vor allem in der Entwicklung von Projekten, in denen eine partnerschaftliche Herangehensweise an lokale Probleme besonders stark gefordert wird. Der Pakt stellt in diesen Projekten eine organisatorische Infrastruktur dar, die es ermöglicht rasch und unbürokratisch Projekte zu definieren, die auf europäischer Ebene wettbewerbsfähig sind.

Im Bereich Gender Mainstreaming wurde hingegen vor allem über Betreiben des BMWA und der Paktkoordinationsstelle (Kooo) ein besonderer Schwerpunkt der Pakte gesetzt. Dies führte dazu, dass Gender Aspekte insgesamt einen sehr hohen Stellenwert in der Zielstruktur der Pakte erhielten und wesentliche Instrumente entwickelt wurden (z.B. der TEP-GEM Musterpakt), anhand derer eine Umsetzung von Gender Mainstreaming in den Pakten möglich ist.

Von den PartnerInnen der Pakte wird ihnen überdies ein Beitrag sowohl zur Steigerung der Effizienz und Transparenz der Arbeitsmarktpolitik als auch zur Generierung von zusätzlichen Projekten bescheinigt. Der Großteil der PaktpartnerInnen stimmt der Aussage zu, die Pakte hätten zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik beigetragen und viele zusätzliche Projekte generiert. Auch ist die Mehrheit der Befragten der Meinung, die Pakte hätten zu einer Beschleunigung der Entscheidungsprozesse über wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Vorhaben im jeweiligen Bundesland und auch zu einer Erhöhung der Transparenz arbeitsmarktpolitischer Entscheidungen beigetragen.

Interessant ist dabei, dass der Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik als Oberziel für die Pakte, unabhängig von Paktyp als positiv gesehen wird. Allerdings haben Pakte, in denen große Budgets koordiniert werden, einen besonders positiven Effekt auf die Beschleunigung der Entscheidungsprozesse im Land und auch auf die Transparenz arbeitsmarktpolitischer Entscheidungen. Pakte, die ihre Rolle besonders stark über den Entwurf von Projekten definieren, haben hingegen einen besonders hohen Beitrag zur Generierung zusätzlicher Projekte. Pakte, die von mehreren PartnerInnen dominiert werden, tragen nach Meinung der PartnerInnen mehr zu einer beschleunigten Entscheidungsfindung und einer Steigerung der Transparenz politischer Entscheidungen bei als Pakte mit nur einer dominanten Partnerinstitution.

6.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Territorialen Beschäftigungspakte in Österreich sind relativ junge Institutionen. Sie haben in den letzten Jahren eine rasante Entwicklung genommen. In dieser Phase des Aufbaus eines flächendeckenden Systems Territorialer Beschäftigungspakte in Österreich ging es vor allem darum, diese neuen Institutionen rasch in operative Tätigkeiten zu involvieren. Die Ergebnisse dieser Aufbauphase sind – vor dem Hintergrund der eingesetzten Ressourcen – durchaus beeindruckend und lassen den potentiellen Zusatznutzen dieser Institutionen erkennen. Die Entwicklung der Institutionen sollte allerdings, nachdem nunmehr Pakte in jedem Bundesland bestehen, in eine Konsolidierungsphase übergehen. In dieser Phase wird es vor allem notwendig

sein, jene prozeduralen Aspekte der Pakte abzuklären, die in der Aufbauphase notwendiger Weise nicht im Zentrum des Interesses standen. Das verstärkte Interesse sollte daher vor allem darauf gelegt werden:

- 1) die zentralen Begriffe der "Paktidee", die als Qualitätsbegriffe immer wieder an die Pakte herangetragen werden, im konkreten Kontext der einzelnen Bundesländer abzuklären und zu präzisieren. Konkret geht es dabei um den Anspruch der Pakte "verschiedene Politikbereiche zu koordinieren", einen "bottom-up Ansatz" zu vertreten und eine "umfassende Partnerschaft" zur besseren "Anpassung der Arbeitsmarktpolitik an regionale Bedürfnisse" darzustellen.
- 2) die Rolle verschiedener AkteurInnen in der Weiterentwicklung der Pakte abzuklären. Dies betrifft die Abklärung der Rolle und Interessen von Bundesstellen und Landespakten, die Rolle und Beiträge einzelner PartnerInnen zur Erreichung der Paktziele, die Definition der Rolle der Paktkoordination und das Zusammenspiel zwischen regionalen Strukturen der Pakte.
- 3) gemeinsame Instrumente zu entwickeln, durch die die Pakte in die Lage versetzt werden zentrale Aufgaben zu erfüllen, die an sie gestellt werden. Dies betrifft insbesondere die Erstellung einer "gemeinsamen Problemanalyse" der Region, die Dokumentation der Leistung der Pakte und Instrumente zur Selbstevaluierung und Selbstreflexion.

Diese Konsolidierungsphase sollte überdies auf die bestehenden Stärken der Pakte aufbauen. Vor allem muss der bestehende Grundkonsens gewahrt werden, wonach die Pakte eine bottom-up Maßnahme darstellen, in der die Bundesländer im Rahmen von schwachen Vorgaben seitens der Koordinationsstelle (Kooo) und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit ihre eigenen Prioritäten und Ziele setzen. Dementsprechend sollen die vorliegende Evaluierung und ihre Empfehlung hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Pakte keine abschließenden Handlungsanleitungen darstellen, sondern eine Diskussionsgrundlage hinsichtlich verschiedener Handlungsoptionen bieten.

Empfehlung 1: Verstärkte Anstrengungen einer gemeinsamen Definition zentraler Begriffe

Die Abklärung zentraler Paktbegriffe ist für die Weiterentwicklung der Pakte wohl die wichtigste Aufgabe. Ziel dieser Abklärung sollte es sein, über eine Konkretisierung der zentralen Begriffe der Pakte eine genauere Definition der Aufgaben und Ziele der Pakte zu erhalten. Dies erscheint umso wichtiger, als durch den Erfolg der Pakte in zunehmenden Maße von neuen AkteurInnen zusätzliche Ansprüche an die Pakte herangetragen werden. Eine Abgrenzung, welchen dieser Ansprüche Rechnung getragen werden kann und welchen nicht, ist – gegeben durch die beschränkten Ressourcen – notwendig um Frustrationen vorzubeugen. Zum Beispiel könnte über eine Klärung, welche Politikbereiche von Pakten koordiniert werden sollten und welche nicht, entschieden werden, ob eine konkrete an die Pakte herangetragene Anforderung in ihren Aufgabenbereich fällt. Überdies könnte anhand dieser Klärung auch diskutiert werden, ob die bestehende Partnerschaft im Lichte dieser Selbstdefinition tatsächlich "umfassend" ist oder ob die Rolle einzelner bestehender PartnerInnen neu definiert werden sollte, beziehungsweise zusätzliche PartnerInnen bewusst akquiriert werden sollten.

Überdies könnten über die Abklärung dessen, was der "bottom-up Ansatz" im konkreten Kontext der Pakte bedeutet, Antworten auf die Frage liefern, auf welcher regionalen Ebene Pakte zu einer Anpassung der Arbeitsmarktpolitik an regionale Besonderheiten beitragen wollen und inwieweit eine weitere Regionalisierung der Pakte notwendig ist. Neben quantitativen Aspekten der Partnerschaft wären in diesem Zusammenhang auch qualitative Aspekte der Partnerschaft zu klären. Hier geht es vor allem darum den Beitrag einzelner Institutionen zur Erreichung der Paktziele zu definieren.

In diesem Zusammenhang spricht viel für die weitere Regionalisierung im Rahmen der Landespakte. So zeigen die Ergebnisse der vorliegenden Evaluierung und einer Evaluierung der steirischen Regionalpakte von Joanneum Research,

1. dass es regionalen Pakten in stärkerem Masse gelingt ein breites Spektrum an regionalen AkteurInnen in die Paktarbeit zu integrieren, die derzeit in der Partnerschaft der meisten Landespakte nur schwer eingebunden werden können. Dies betrifft insbesondere NGOs, Unternehmen und Gemeinden.
2. dass regionale Pakte besonders dort eine sinnvolle Ergänzung zu Landespakten darstellen können, wo es um die Entwicklung sehr spezifischer, an die regionale Problemlage angepasster Aktivitäten geht.

Die positiven Befunde gerade hinsichtlich des Zusatznutzens der regionalen Strukturen der Pakte, sollen aber nicht darüber hinweg täuschen, dass die Regionalisierung der Pakte nicht ohne Probleme ist. Gerade die Evaluierung der steirischen Pakte zeigt, dass in einer solchen „Mehrebenenstruktur“ sehr genau darauf geachtet werden muss, den Zusammenhalt und die inhaltliche Diskussion zwischen den Entscheidungsträgern auf Bundeslandebene, wo die Ressourcen für eine strategische Verschränkung verschiedener Politikbereiche liegen, und der regionalen Ebene, die ihre Vorteile im Entwurf von an die regionalen Gegebenheiten angepassten Projekten hat, abgesichert wird. Gerade in einer bottom-up Initiative sollten dabei die Rückmeldungen der lokalen Ebene einen wichtigen Input für die Strategien der regionalen Ebene darstellen.

Empfehlung 2: Abklärung der Rollen verschiedener AkteurInnen und Klarstellung der finanziellen Zukunft der Pakte

In der gegenwärtigen Konzeption der Pakte bleiben einige Rollen verschiedener Stellen unklar. So ist die Rolle der Paktkoordinationen hinsichtlich ihrer Kompetenzen und Verantwortlichkeiten nur mangelhaft abgegrenzt. Dies erschwert die Arbeit dieser Institutionen, da bei fehlender Aufgabenverteilung nicht klar ist, welche Ressourcen zur Bewältigung der Aufgaben für diese Koordination notwendig sind.

Aus den Ergebnissen der Evaluierung lassen sich dabei zwei denkmögliche Rollen für die Paktkoordination vorstellen:

- Erstens könnte die Paktkoordination in Richtung eines "Think Tanks" für den Entwurf integrierter Politikkonzepte auf Ebene von Strategien und/oder Maßnahmen aufgebaut werden. Im Fall, dass sich dieser Think Tank vor allem auf der strategischen Ebene bewegt, wäre es die Aufgabe der Paktkoordination für die PartnerInnen inhaltliche Beiträge aus eigenen oder fremden Analysen so aufzubereiten, dass diese für eine gemeinsame Stra-

ategie zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage verwertbar werden. Gerade auf der Ebene der Bundesländer, auf der ein Reichtum an hochwertigen Analysen, Studien und konzeptionellen Vorschlägen seitens der PartnerInnen besteht, die allerdings von anderen AkteurInnen aufgrund der Fragmentierung der Kompetenzen nur selten rezipiert werden können, wäre eine solche integrierende Funktion sicher ein wertvoller Beitrag, zur Verbesserung arbeitsmarktpolitischer Handlungen.

Im Fall, dass sich die "Think Tank" Funktion auf den Entwurf von Maßnahmen konzentriert, wäre es die Aufgabe der Paktkoordination selbst unter Beteiligung der PartnerInnen Maßnahmen zu entwerfen und ihre Finanzierung zu beantragen. Dies könnte vor allem auf regionaler Ebene unterhalb der Bundeslandebene eine wichtige Funktion der Paktkoordination darstellen.

- Zweitens könnte die Paktkoordination auf die Rolle des "Netzwerkmanagements" beschränkt werden, welche es übernimmt, die Partnerschaft weiter zu entwickeln. In diesem Fall wäre die Paktkoordination dafür zuständig einerseits, dass bestehende Akteursnetzwerk zu betreuen, indem zum Beispiel verschiedene Arbeitsgruppen betreut werden und ein kontinuierlicher Informationsfluss zwischen den PartnerInnen sichergestellt wird und andererseits neue PartnerInnen, die für die Erreichung der Paktziele notwendig erscheinen direkt anzusprechen und für den Pakt zu akquirieren.

Aus Sicht der vorliegenden Evaluierungsergebnisse ist nicht ableitbar, welcher dieser Rollen der Vorzug zu geben wäre. In der Tat sind Mischformen zwischen diesen beiden idealtypischen Rollendefinitionen ebenso denkbar, wie unterschiedliche Ergebnisse für verschiedene Pakte. Die Entscheidung darüber, welche dieser Funktionen die Paktkoordination einnimmt sollte daher den einzelnen Bundesländern überlassen werden. Allerdings zeigt die Evaluierung, dass mit den gegebenen Ressourcen der Paktkoordination die erste Option kaum realisierbar erscheint, während es bei einer Entscheidung für die zweite Option darauf ankommen würde, eine realistische Perspektive auf die gestellten Koordinationsleistungen im Verhältnis zu den Ressourcen zu erhalten.

Überdies wäre es in der Konsolidierungsphase notwendig, das Verhältnis der Landespakte zu den Bundesstellen (der Koordinationsstelle (Kooo) und Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) festzulegen. Dies ist auch deswegen wichtig, weil diese Rollenabklärung des Bundes auch die Rechtfertigung für eine weitere Finanzierung der Pakte (nach dem Ende der laufenden Strukturfondsperiode 2006) seitens des Bundesministeriums liefert.

Die Evaluierungsergebnisse zeigen dabei, dass gerade die nationale Koordination der Pakte ein wichtiger Input ist, um die Paktziele zu erreichen. Besonders wertvoll sind dabei jene Möglichkeiten der Pakte, in einem organisierten Rahmen Erfahrungen auszutauschen. Koordinati-onstreffen und die Zusammenarbeit mit anderen Pakten gehört laut Einschätzung der Paktkoordinatoren zu den wertvollsten Inputs bei der Aufgabenbewältigung. Dies bedeutet zum einen, dass ein Rückzug der Bundesstellen aus der Koordinationsarbeit, wohl zu einer Verschlechterung der Paktleistungen beitragen würde, zum anderen eröffnet es allerdings die Frage, welche Rolle der Bund als wichtiger Stakeholder in den Pakten einnimmt.

Ein Vorschlag wäre hier, dass sich die Bundesstellen auf die Rolle der Koordination und Unterstützung der Weiterentwicklung der Pakte konzentrieren. In diesem Fall würden die Bundes-

stellen eine relativ distanzierte Haltung hinsichtlich der von den einzelnen Pakten zu verfolgenden Ziele einnehmen aber aktiv an der organisatorischen Weiterentwicklung teilnehmen. Das Interesse des Bundes an den Pakten läge in diesem Fall darin, ein Politiknetzwerk auf Bundesländerebene zu erhalten und weiterzuentwickeln, welches einzelne Bundesinitiativen (oder EU-Initiativen) umsetzen kann. Nach diesem Vorschlag könnte der Bund, die Rolle der Pakte als Forum und Informationsdrehscheibe auch für eigene Zwecke einsetzen, um zum Beispiel über Förderprogramme zu informieren, Bundesaktivitäten und Prioritäten und Zielrichtung der Bundespolitik zu kommunizieren.

Ein Vorteil dieser Rollendefinition ist, dass bereits einige Beispiele bestehen, in denen der Bund auf die Umsetzung der Pakte zurückgriff. Dies war insbesondere bei EQUAL und der Umsetzung der Behindertenmilliarde der Fall. Allerdings würde der Ausbau dieser Netzwerkfunktion der Pakte zunächst eine Definition jener Politikbereiche verlangen, die von den Pakten koordiniert werden – also eine Klärung der wesentlichen Begriffe des Paktes verlangen – um auf diese Weise jene Aktivitäten festzustellen, für die die Nutzung der Pakte als Politiknetzwerke in Frage käme.

Eine Gefahr besteht allerdings darin, dass durch diese Rollendefinition des Bundes Anreize geschaffen werden möglichst viele Bundesinitiativen über Pakte abzuwickeln, was einerseits zu einer Überforderung der Pakte führen kann und andererseits den bottom-up Charakter der Maßnahme widersprechen würde. Eine Möglichkeit dieser Gefahr zu begegnen läge darin, die Beteiligung an Bundesinitiativen in der Entscheidungskompetenz der Landespakte zu belassen und für die Übernahme der Umsetzung solcher Initiativen den Pakten zusätzliche Mittel (z.B. aus dem Titel "technische Hilfe") zukommen zu lassen.

Unabhängig davon, wie die Rolle des Bundes definiert wird, sollte es jedoch primäres Ziel der Maßnahme bleiben, den bottom-up Charakter zu erhalten, um den Prozess der autonomen Paktentwicklung, der eine Voraussetzung für viele der Erfolge der österreichischen Pakte schuf, nicht durch eine übermäßige top-down Intervention ins stocken zu bringen.

Empfehlung 3: Gemeinsamer Auf- und Ausbau von „Tools“ zur Bewältigung zentraler Paktaufgaben

Für die Weiterentwicklung der Pakte wird es vor allem notwendig sein, dass es Pakten gelingt, die Politikleistungen zunehmend an regionale Bedürfnisse anzupassen und ihre Leistungen besser zu dokumentieren. Im Einzelnen sollten hier zwei Aspekte angesprochen werden:

1. Erstens, wird von Seiten des Bundesministeriums, der Paktkoordination und nicht zuletzt der Europäischen Kommission von den Pakten gefordert eine regionale Problemanalyse zu erstellen, auf Basis derer die Maßnahmen und Aktivitäten der Pakte abgeleitet werden. Diese Analyse ist somit eines der wichtigsten mehrwertstiftenden Elemente des Paktes, da sie das analytische Fundament der von den Pakten angestrebten Handlungen darstellt. Nahe liegend wäre es hier, (ähnlich wie im Bereich des Gender Mainstreaming durch den Musterpakt,) gemeinsam für alle Pakte eine Musteranalyse zu entwickeln. Ein Vorschlag wäre dabei diese "Musteranalyse" anhand von Themenbereichen zu organisieren, die angespro-

chen werden könnten. Diese Liste der Themenbereiche könnte dabei als Strukturierungsleitlinie dienen, um konkrete Analysen darzustellen.

Wichtig wäre es dabei die Analyse verstärkt auf jene Bereiche zu konzentrieren, die zentrale Aufgaben der Pakte umfassen. Sie sollte daher jedenfalls die wirtschaftsstrukturellen Voraussetzungen verschiedener Teilräume des Paktgebietes (ländliche Regionen, Zentralräume, Industrie- und Tourismusregionen), die sektorale Entwicklung der Region (Wachstumsbranchen, schrumpfende Branchen) ebenso beinhalten, wie eine detaillierte Darstellung der Arbeitsmarktlage.

Überdies sollte die Problemanalyse auf die wesentlichen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der PartnerInnen eingehen (z.B. Landesentwicklungskonzept im Fall der Landesregierung, Ziele und Konzepte der SozialpartnerInnen, Zielsystem des AMS) und von diesen ausgehend die Rolle und den Beitrag einzelner PartnerInnen zu der Gesamtstrategie darstellen. Denkbar wäre überdies eine vertiefende Umweltanalyse, um auf diese Weise die Einbettung der Pakte in die institutionelle Landschaft des Bundeslandes explizit zu machen.

2. Zweitens, wird es im Rahmen der zunehmenden Wichtigkeit der Pakte notwendig werden die regelmäßige Leistungsdokumentation der Pakte, wie sie jetzt schon von der Koordinationsstelle (Kooo) durchgeführt wird, auszubauen, um auf diese Weise die Tätigkeiten und Erfolge der Pakte klar zu stellen.

Ein Vorschlag wäre hier verstärkt auf weiche Indikatoren zur Entwicklung der Partnerschaft, den Themen der regionalen Strategie und der Aufnahme in Landespolitische Gremien abzustellen, wie dies zum Beispiel in der vorliegenden Evaluierung stattfand und Budgetzahlen bzw. Kennzahlen zu den in Maßnahmen erfassten Personen in den Hintergrund zu stellen. Dies hätte den Vorteil, dass dadurch die eigenständige Rolle der Pakte als Forum und Informationsdrehscheibe, wie sie sowohl von PartnerInnen als auch der Paktkoordination definiert wird, in stärkerem Ausmaß entsprochen würde und überdies der Anschein von Doppelgleisigkeiten zwischen Pakten und anderen Institutionen vermieden werden kann.

Die Entwicklung dieser Leistungsdokumentation sollte allerdings ebenso wie die gesamte Instrumentenentwicklung auf keinen Fall Top-Down erfolgen, sondern von allen Beteiligten gemeinsam entwickelt werden. Auf diese Weise könnte sichergestellt werden, dass keiner der Pakte durch die Berichte überfordert wird und andererseits alle Involvierten den gemeinsamen "Indikatorensatz" zustimmen.

3. Drittens, sollten im Rahmen der Koordinationstreffen, die bereits angewendeten Instrumente, welche die Selbstreflexion der Pakte fördern, verstärkt eingesetzt werden, um auf diese Weise den Erfahrungsaustausch zu verbessern.

Wie diese "Tools" im Endeffekt definiert werden, wird nicht unabhängig davon sein, welche Rolle der Pakt einnimmt und wie die vorgelagerten Fragen der Definition von Kernbegriffen und Rollen von AkteurInnen beantwortet werden. So scheint es klar, dass die Form der Leistungsdokumentation den Zielen der Pakte folgen muss und die Form und Tiefe der Regionsanalyse davon abhängt wie stark die Rolle der Paktkoordination als Think-Tank betont wird.

Da kaum davon auszugehen ist, dass jeder Pakt ähnliche Antworten auf diese Fragestellungen liefern wird, besteht die Herausforderung in der Erstellung dieser "Tools" vor allem darin Darstellungsformen zu finden, die jedem Pakt gerecht werden können und gleichzeitig gemeinsames Produkt aller Pakte sind, also bottom-up entwickelt wurden. Gerade die Entwicklung des GEM Musterpaktes zeigt, dass diese Herausforderung bewältigbar ist. Einschränkend ist jedoch festzuhalten, dass der Prozess der Erstellung eines "Tools", welches diesen Anforderungen genügt, ressourcenintensiv ist und auch effizient genug sein muss, um in einer realistischen Zeitdimension realisiert werden zu können. Die bestehende Ressourcenknappheit der Pakte ist dabei ein limitierender Faktor. Eine Lösung könnte darin bestehen seitens des Bundes zusätzliche finanzielle Mittel für die Entwicklung solcher "Tools" zur Verfügung zu stellen, um auf diese Weise eine Einbindung externer Experten und die Kosten der Erstellung dieser "Tools" seitens der Koordinationsstelle zu decken.

Literatur

- Bender S., Hirschenauer F., Regionale Unterschiede in der Frauenerwerbstätigkeit – eine Typisierung westdeutscher Arbeitsmarktregionen, in: MittAB 3/93, 294-312.
- Bergemann, A., Fitzenberger, B., Schultz, B., Speckesser, S. (2000), Multiple Active Labor Market Policy Participation in East Germany: An Assessment of Outcomes, in: Konjunkturpolitik, 51.
- Bergmann N., Gutknecht-Gmeiner M., Wieser R., Willsberger B., Berufsorientierung und -einstieg von Mädchen in einen geteilten Arbeitsmarkt - Empirische Erhebungen zum Berufswahlprozess von Mädchen, Endbericht im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, L&R und ÖIBF, 2002.
- BMWA, Der Arbeitsmarkt im Jahr 2001. Analysen, Prognosen, Forschungsergebnisse. Sektion II des BMWA, APF-Team, Wien, Februar 2002.
- BMWA, Der Arbeitsmarkt im Jahr 2002. Analysen, Prognosen, Forschungsergebnisse. Sektion II des BMWA, APF-Team, Wien, Februar 2003.
- BMWA, Umsetzungsbericht 2001 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung Österreich, Wien, 2001.
- BMWA, Umsetzungsbericht 2002 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung Österreich, Wien, 2002.
- BMWA, Ziel 3 Österreich 2000 – 2006 , Einheitsliches Planungsdokument (EPPD), Wien, 2000.
- BMWA, Ziel 3 Österreich 2000 – 2006 ,Ergänzung zur Programmplanung, Wien, 2002.
- Böheim R., Hofer H, Zulehner Ch., Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern in Österreich: Ein Vergleich zwischen 1983 und 1997. In: Kurswechsel 1/2002, 50-56.
- Böheim R., Hofer H., Zulehner C., Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern in Österreich: Ein Vergleich zwischen 1983 und 1997, in: Kurswechsel 1/2002, 50-56.
- Bohonnek A., Fritsch C., Gräfinger E., Pimminger I., Reiter W., Sorger C., Frauen in technischen Berufen in Oberösterreich. Befunde und Empfehlungen. AMS Maßnahmenangebot als ein Beitrag zur Chancengleichheit für Frauen und Männer, Endbericht an das AMS Oberösterreich, L&R Sozialforschung, 2002.
- Bothfeld S, Gronbach S., Riedmüller B. (Hg), Gender Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis, Frankfurt/Main, 2002.
- Dimmel N., Gemeinnützige Zwangsarbeit? Arbeitsmarktintegration zwischen Arbeitspflicht und innovativen Beschäftigungsmaßnahmen, Rechts- und sozialwissenschaftliche Schriftenreihe der Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wien, 2000.
- European Commission, DG Employment, Guidelines for systems of monitoring and evaluation of ESF assistance in the period 2000 – 2006, July 1999.
- EC (European Commission) (2002): Joint Employment Report 2001, http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/empl2000/jer2000_1_en.pdf
- Europäische Kommission, Bericht der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Chancengleichheit für Frauen und Männer in der europäischen Union – Jahresbericht 2000. KOM (2001) 179 endgültig (Chancengleichheitsbericht 2000), 2001.
- Europäische Kommission, Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen. Technisches Papier 3, März 2000.
- European Commission (EC), Employment in Europe 2002, Brüssel, Juli 2002.
- Gerfin, M., Lechner, M. (2002), A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland, in: The Economic Journal, 112, 854-893.
- Gerfin, M., Lechner, M., Steiger, H. (2002), Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes, IZA Discussion Paper 606, Bonn.
- Gregoritsch P., Kalmár M., Kernbeiß G., Lehner U., Wagner-Pinter M., Beschäftigungs- und Einkommenschancen von Frauen und Männern. Die Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung in unterschiedlichen Branchen, Altersgruppen, Berufen und Qualifikationsstufen, Wien, 2002.
- Gregoritsch P., Kalmár M., Wagner-Pinter M., Einkommen von Frauen und Männern in unselbständiger Beschäftigung, Wien, 2000.

- Jaenichen, U. (2002), Lohnkostenzuschüsse und individuelle Arbeitslosigkeit. Analysen auf der Grundlage kombinierter Erhebungs- und Prozessdaten unter Anwendung von Propensity Score Matching, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 35, 3, 327-351.
- Kapeller, D., Kreimer, M., Leitner, A., Hemmnisse der Frauenerwerbstätigkeit, Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 62, BMAGS, Wien, 1999.
- Kreimer M., Arbeitsteilung als Diskriminierungsmechanismus. Frankfurt u.a., 1999.
- Kreimer M., Leitner A., Zwischen Wahlfreiheit und Problemdruck – Nichterwerbstätigkeit von Frauen, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 1/2002, 3-27.
- Lassnigg L., Steiner, M., Scheibelhofer, E., Steiner P., Lebenslanges Lernen und Forschung-Wissenschaft-Technologie, ESF-Ziel 3 Sonderevaluierung von Schwerpunkt 3, Wien, November 2003.
- Lassnigg L., Leitner A., Steiner P., Wroblewski A., Unterstützung beim Wiedereinstieg. Möglichkeiten und Wirkungen frauenspezifischer Maßnahmen, AMS report 10, Wien, 1999.
- Lassnigg L., Leitner A., Wroblewski A., Steiner P., Mayer K., Evaluationsschema der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Wien. IHS-Projektbericht, Wien, 2000.
- Lechner, M. (2000); An Evaluation of Public Sector Sponsored Continuous Vocational Training Programs in East Germany, in: The Journal of Human Resources, 35, 347-375.
- Lechner F., Loidl R., Mitterauer L, Reiter W., Riesenfelder A., Aktive Arbeitsmarktpolitik im Brennpunkt I: Evaluierung Sozialökonomischer Betriebe, AMS report 18, Wien, 2000.
- Leitner A., Frauenberufe – Männerberufe. Zur Persistenz geschlechtshierarchischer Arbeitsmarktsegregation. IHS Reihe Soziologie, Wien 2001.
- Leitner A., Overcoming barriers to equal pay in Austria, Paper for the ETUI conference on "Gender Mainstreaming and equal pay" in Brüssel, November 2002.
- Leitner A., Wroblewski A. Aktive Arbeitsmarktpolitik im Brennpunkt V: Chancen für Wiedereinsteigerinnen mit längeren Berufsunterbrechungen, AMS report 26, Wien, 2001.
- Leitner A., Wroblewski A., Chancengleichheit und Gender Mainstreaming: Ergebnisse der begleitenden Evaluierung des österreichischen NAP. Reihe Soziologie No. 41, Institut für Höhere Studien, Wien, 2000.
- Leitner A., Wroblewski A., Hofer H., Prenner P., Mahringer H., Schuh A., Arbeitsmarktpolitische Wirkungen des TBP Wien, AMS report 36, Wien, 2003.
- Lutz H., Auswirkungen der Kindergeldregelung auf die Beschäftigung von Frauen mit Kleinkindern, in: WIFO Monatsberichte 3/2003, 213-227.
- Lutz H., Frauen im Spannungsfeld zwischen Mutterschaft und Erwerbstätigkeit, in: WIFO-Monatsberichte 5/2000, 341-350.
- Lutz H., Ex post Evaluierung von Ziel-3 des ESF 1995-1999, Wien, 2001.
- Lutz H., Ex ante Evaluierung von Ziel-3 des ESF 2000-2006, Wien, 1999.
- Mahringer H., Kapitel Arbeitsmarkt in Wirtschaftsbericht 2002, in: WIFO Monatsberichte 4/2003, 293-301.
- Mahringer H., Aktive Arbeitsmarktpolitik zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Ergebnisse einer Evaluierung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung, in: WIFO-Monatsberichte 6/2000, 377-390.
- Mairhuber I., Assessment of the NAP 2002 from a Gender Perspective. Report of the EU-Group of Experts "Gender and Employment", Wien, 2002.
- Mairhuber I., Die Regulierung des Geschlechterverhältnisses im Sozialstaat Österreich: Traditionen, Wandel und feministische Umbauoptionen. Frankfurt/M u.a., 2000.
- Marterbauer M., Anhaltend geringes Wirtschaftswachstum. Prognose für 2003 und 2004, in: WIFO Monatsberichte 4/2003, 231-242.
- Martin, J.P., Grubb, D. (2001), What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies, in: Swedish Economic Policy Review 8, 9-56.
- Naylon I., Weber F., Gender Mainstreaming als Ansatz einer Politik der Gleichstellung am Arbeitsmarkt, AMS report 14, Wien, 2000.
- Pastner U., The Austrian NAP 2000 from a gender Perspective. EU-Group of Experts "Gender and Employment", Vienna, 2000.
- Peripherie, Towards a closing of the gender pay gap. National Report: Austria. Draft version. Graz 2002.
- Pfau-Effinger B., Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs, Opladen, 2000.
- Pichelmann K. et al., Vollbeschäftigung bleibt das Ziel, Wien, 1998.

- Rees T., *Mainstreaming Equality in the European Union. Education, Training and Labour Market Policies*, London-New York, 1998.
- Riedmüller B., Einleitung: Warum Geschlechterpolitik, in: Bothfeld et al. 2002, 1-16.
- Rosenberger S., *Frauenerwerbsarbeit politische Kontextualisierung im Wandel der Arbeitsgesellschaft*. In: ÖZP 2000/4, 417-431, 2000.
- Rubery J., Fagan C., *Chancengleichheit und Beschäftigung in der Europäischen Union*, Wien, 1998.
- Sackmann R., *Regionale Kultur und Frauenerwerbsbeteiligung*, Pfaffenweiler, 1997.
- Sianesi, B. (2001), *An evaluation of the active labour market programmes in Sweden*, IFAU Working Paper 2001:5, Uppsala.
- Tálos E., Wörister K., *Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich*, Baden-Baden, 1994.
- Weber, A., Hofer, H. (2004), *Are job-search programs a promising tool? A microeconomic evaluation for Austria*, IZA Discussion Paper 606, 1075, Bonn.
- WIFO; IHS, *Begleitende Evaluierung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung in Österreich im Jahr 1999*, Wien, 2000.
- Woodward A. E., *Gender Mainstreaming in European Policy: Innovation or Deception?* WZB Discussion Paper, Berlin, 2001.
- Wroblewski A., Unger M., *Arbeiten in der New Economy*, IHS-Projektbericht, Wien, 2002.
- Zilian H.J., Flecker J. (Hg.), *Soziale Sicherheit und Strukturwandel der Arbeitslosigkeit*, München, 2000.
- Zweimüller J., Winter-Ebmer R., *Gender wage differentials in private and public sector jobs*. In: *Journal of Population Economics* 1994/7, 271-285.

© 2004 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 •
Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 30,00 €, Download kostenlos:

http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=25462