

■ EUROPÄISCHER SOZIALFONDS UND ARBEITSMARKTPOLITIK

Seit dem EU-Beitritt erhält Österreich Mittel zur Arbeitsmarktförderung aus dem Europäischen Sozialfonds. Ein Teil der Zahlungen Österreichs an die Europäische Union fließt somit zweckgebunden wieder an Österreich zurück. Damit stehen der aktiven Arbeitsmarktpolitik deutlich mehr Mittel zur Verfügung. Allerdings haben sich auch die Anforderungen an die Arbeitsmarktförderung erhöht.

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist einer der vier Strukturfonds der EU, die dem Ziel der Bewältigung des Strukturwandels dienen. Die anderen Fonds (Regionalfonds, Agrarfonds, Fischereifonds) haben einerseits die Aufgabe, den Strukturwandel durch die Förderung materieller und immaterieller Investitionen zu verstärken; andererseits federn sie ihn durch Ausgleichszahlungen ab, was vor allem in der Landwirtschaft von Bedeutung ist. Der ESF konzentriert sich dabei auf die Bewältigung des Strukturwandels durch die Anpassung des Humankapitals. Somit beteiligt sich die Europäische Union mit dem ESF an der Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten. Der Fonds verfolgt keine eigenen sozialpolitischen Ziele, sondern ist ein Instrument zur Unterstützung der nationalen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Da die Europäische Union ausschließlich über den ESF auch finanziell zur Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedsländer beiträgt, kann sie über den ESF jedoch stärkeren Einfluß auf die nationalen Strategien ausüben als im Rahmen anderer beschäftigungs-, sozial- und arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten auf Gemeinschaftsebene.

ZIELE UND AUFGABEN DES ESF

Der ESF hat die Entwicklung und Förderung der Humanressourcen zur Aufgabe¹⁾. Damit soll die im Gemeinsamen Markt auftretende strukturelle Arbeitslosigkeit bekämpft und die gemeinschaftliche Regionalpolitik in Gebieten mit Entwicklungsrückstand arbeitsmarktpolitisch unterstützt werden. Er ist das wesentliche Werkzeug, mit dem die EU ihre beschäftigungspolitischen Ziele umsetzt. Dafür wird in der laufenden Programmplanungsperiode 1994/1999 rund ein Zehntel des Gesamtbudgets der EU verwendet.

Der ESF kanalisiert seine Unterstützung in strategische längerfristige Programme (siehe „Grundsatz der Programmplanung“), die insbesondere in ärmeren Regio-

Die Autorin dankt Norbert Geldner für wertvolle Anregungen und Hinweise. Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgten mit Unterstützung von Evelyn Wanderer.

¹⁾ Siehe dazu „What is the ESF?“ (European Commission, 1998).

nen in Europa helfen, die Fähigkeiten und Fertigkeiten des Arbeitskräfteangebotes aufzuwerten und zu modernisieren und unternehmerische Initiative zu stimulieren.

Aufgrund des Prinzips der Zusätzlichkeit der eingesetzten ESF-Förderung zur nationalen Finanzierung werden damit mehr Mittel für die Arbeitsmarktpolitik in den Mitgliedsländern eingesetzt.

Der ESF verfolgt sowohl kurative als auch präventive Ziele: Um künftig Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern, fokussiert er seine Aktivitäten auf Programme für Jugendliche zur besseren Vorbereitung auf das Arbeitsleben, auf Programme für Beschäftigte, um ihre beruflichen Fähigkeiten zu entwickeln und an die Herausforderungen des Strukturwandels anzupassen, und auf Programme für (Kurzzeit-)Arbeitslose zur Senkung des Risikos, in Langzeitarbeitslosigkeit zu geraten. Langzeitarbeitslose sollen durch koordinierte Programme schrittweise in den Arbeitsprozeß zurückgeführt werden („pathways to integration“).

Allen Interventionen des ESF liegt das Prinzip der Chancengleichheit aller Bevölkerungsgruppen im Zugang zu ESF-Maßnahmen zugrunde. Dies betrifft speziell die Chancengleichheit von Frauen und Männern, von Behinderten und Nicht-Behinderten sowie von benachteiligten Minoritäten, die dem Risiko sozialer Ausgrenzung ausgesetzt sind.

STEIGERUNG DER INDIVIDUELLEN VERMITTELBARKEIT

Der ESF unterstützt Programme, welche die Vermittelbarkeit (employability) der Arbeitskräfte erhöhen. Förderbar sind Aktivitäten zur Steigerung des Selbstvertrauens, zur Entwicklung sozialer und kommunikativer Fähigkeiten oder zur Steigerung, Anpassung bzw. Modernisierung der beruflichen Fähigkeiten und Fertigkeiten. Dies kann über Qualifizierungs-, Beschäftigungs- oder Unterstützungsmaßnahmen erfolgen. Die Vermittelbarkeit sollte in lebenslanges Lernen münden, um den einzelnen unter verschiedensten technologischen und organisatorischen Entwicklungen in den Arbeitsprozeß integrieren zu können.

Die individuelle Beschäftigbarkeit kann anhand von drei Gruppen von Kriterien ermittelt werden (Erhel *et al.*, 1996, S. 279f):

- objektive Kriterien, die sich nicht verändern lassen (Alter, ethnische Zugehörigkeit, Geschlecht, Vorstrafen oder bisherige Berufslaufbahn),
- objektive Merkmale, die zumindest teilweise beeinflußt werden können (Wissen, Fähigkeiten, Fertigkeiten, Erscheinung, geographische Mobilität) und
- subjektive Merkmale (Motivation, Verhalten).

Mit dem Ziel der Steigerung der individuellen Vermittelbarkeit auf einen Arbeitsplatz wird eine aktivierende und

aktive Strategie verfolgt. Der potentielle Nachteil des Konzepts liegt darin, daß auf sich verändernde Rahmenbedingungen nicht Rücksicht genommen wird: Ein Schwervermittelbarer hätte unter anderen Bedingungen möglicherweise gute Aussichten, einen Arbeitsplatz zu finden (weil sich die Arbeitsmarktbedingungen ändern oder weil sich die sozialen Normen und damit die Einstellung der potentiellen Arbeitgeber wandeln). Sind Arbeitskräfte knapp, werden bestimmte Charakteristika, die vom Arbeitgeber unter anderen Umständen als wenig wünschenswert angesehen werden, unwichtig – die Anforderungen der Arbeitgeber steigen, je knapper die offenen Stellen sind.

Deshalb wird es als besonders wichtig erachtet, nicht ausschließlich individuelle Charakteristika zu betrachten, sondern auch die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes sowie seiner Regelungen. Nicht nur der Problemdruck, auch die Wirkung der Arbeitsmarktförderung hängt stark von diesen Rahmenbedingungen ab.

EINBETTUNG DES ESF IN DIE BESCHÄFTIGUNGS- UND ARBEITSMARKTPOLITIK IN DER EU

Aus diesem Grund bildet der vom ESF verfolgte Ansatz der Steigerung der Vermittelbarkeit lediglich einen Pfeiler der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik²⁾. Die Strategie der Europäischen Kommission zur Steigerung der Beschäftigung und Senkung der Arbeitslosigkeit ruht auf insgesamt drei Säulen³⁾:

1. Der *makroökonomische Policy-mix* besteht aus einer am Stabilitätsziel orientierten Geldpolitik, einer Finanzpolitik, die das Ziel des ausgeglichenen Budgets bis zum Jahr 2000 verfolgt⁴⁾, und aus einer Reallohnentwicklung, die unter dem Wachstum der Arbeitsproduktivität liegt.
2. *Produktionpotential*: Eine nachhaltige und kräftige Erhöhung des Potential Output wird als Voraussetzung für die nachhaltige Erhöhung des Wirtschaftswachstums, für die Förderung der realen Konvergenz zwischen reicheren und ärmeren Regionen, für die Steigerung der Zahl der Arbeitsplätze sowie für einen

²⁾ In nur wenigen Bereichen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik überlagern europäische Regelungen die nationalstaatlichen Bestimmungen: Dies sind Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Fragen der Arbeitsbedingungen, die Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern, die Chancengleichheit von Männern und Frauen und die berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt Ausgegrenzten (soweit dadurch die im Kapitel „allgemeine und berufliche Bildung und Jugend“ des EG-Vertrags formulierten Regelungen nicht berührt werden). In diesen Bereichen beschließt der Rat bei Übereinstimmung mit dem Europäischen Parlament mit qualifizierter Mehrheit (*Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales*, 1997).

³⁾ Siehe dazu die kritische Diskussion von Schröder (1997).

⁴⁾ Als Gegengewicht zur angestrebten Erhöhung der Investitionsquote, wobei hier auf verstärkte privatwirtschaftliche Aktivitäten vertraut wird.

weiteren Produktivitäts- und damit Reallohnanstieg gesehen. Zu diesem Zweck forciert die Kommission primär die Erhöhung der Investitionsquote. Dazu müsse die Rentabilität der Investitionen gesteigert werden (indem die Reallohnentwicklung hinter der Zunahme der Arbeitsproduktivität zurückbleibt), das Unternehmerv Vertrauen in den Standort müsse verstärkt, Forschung und Technologieentwicklung sowie der Anstieg der Sparquote gefördert werden (Senkung der öffentlichen Defizite).

3. Im Bereich der *Strukturverbesserungen auf dem Arbeitsmarkt* kann der ESF zur Erreichung einzelner Ziele beitragen.

Dies wird etwa anhand des Beschlusses des Europäischen Rates vom 10. Dezember 1994 in Essen deutlich: Die fünf Ziele von Essen fassen die angestrebten Strukturverbesserungen auf dem Arbeitsmarkt zusammen, wobei der ESF vor allem in den letzten drei Zielen von Bedeutung sein kann:

- Steigerung der Beschäftigungsintensität des Wachstums: Wegen der relativ zu den USA hohen Produktivitätssteigerung in Europa muß ein Wirtschaftswachstum von 2% erreicht werden, um die Beschäftigung stabil zu halten. Bei hoher Produktivitäts- und damit Realeinkommensteigerung kann mehr Beschäftigung generiert werden, wenn das Arbeitsvolumen auf mehr Personen verteilt, also die Arbeitszeit verkürzt wird. Dieser Ansatz gilt dann als erfolversprechend, wenn die Beschäftigten wachsende Präferenz für mehr Freizeit haben und die Qualifikation der potentiellen zusätzlichen Arbeitskräfte mit der von den Unternehmen geforderten Qualifikation übereinstimmt (*Schröder, 1997*). Die daraus resultierenden Maßnahmen sollen eine bessere Übereinstimmung zwischen den Präferenzen der Arbeitskräfte und möglichen Arbeitszeitregelungen herstellen. Dazu zählen etwa entsprechende Regelungen der Sozialgesetzgebung, des Arbeitsrechtes und der sozialen Sicherungssysteme, Modelle zur Verkürzung der Jahresarbeitszeit (Bildungs- und Elternurlaube, Sabbaticals) oder Anreizsysteme zur Verkürzung der Wochenarbeitszeit (wie das Solidaritätsprämienmodell, das in Österreich jüngst beschlossen wurde⁵⁾).
- Senkung der Lohnnebenkosten: Indem Lohnnebenkosten den Faktor Arbeit gegenüber anderen Produktionsfaktoren verteuern, verzerren sie die Entscheidungen über den jeweiligen Faktoreinsatz. Die Aufteilung zwischen Eigenleistungen (Haushaltsarbeit, Betreuungsarbeit), Schwarzarbeit und offizieller Erwerbsar-

beit wird damit beeinflußt. Wegen der zumeist degressiven Staffelnung der Lohnnebenkosten ist zudem ihr Anteil bei niedrigen Einkommen besonders hoch, sodaß die Beschäftigungschancen von Beziehern niedriger Verdienste geschmälert werden. Lohnnebenkosten sind alle jene Teile des Arbeitseinkommens, die dem Arbeitnehmer nicht direkt zur Verfügung stehen. Da die Lohnnebenkosten weder zum verfügbaren Einkommen zählen noch zwischen den Kollektivvertragspartnern verhandelt werden können, sinkt die Flexibilität des Arbeitsmarktes bei steigenden Lohnnebenkosten. Allerdings stellt sich die Frage, wie sich im Falle einer Senkung der Lohnnebenkosten die realen Arbeitskosten insgesamt – unabhängig von ihrer Zusammensetzung – und damit die Arbeitskräftenachfrage entwickeln: Die Lohnnebenkosten dienen hauptsächlich der Absicherung gegen soziale Risiken. Ein entsprechender Rückgang der gesamten Arbeitskosten ist dann nicht zu erwarten, wenn mit der Senkung der Lohnnebenkosten eine geringere Absicherung gegen soziale Risiken einhergeht und die betroffenen Arbeitskräfte das Niveau der Risikoabsicherung durch vermehrte Eigenvorsorge ohne Einschränkung des verfügbaren Einkommens beibehalten sollen.

- Verbesserung der Beschäftigungschancen der Arbeitskräfte durch die Förderung von Investitionen in Berufsbildung: Obwohl durch verstärkte berufliche Bildung (außer im Bildungsbereich selbst) unmittelbar keine Arbeitsplätze geschaffen werden, sind damit mehrere positive Effekte verbunden: Die berufliche Mobilität der Arbeitskräfte steigt, Mismatch-Arbeitslosigkeit wird vermieden, der Strukturwandel kann besser bewältigt werden, Qualifikationsengpässen wird vorgebeugt, was wiederum die Schaffung neuer Arbeitsplätze erleichtert.
- Verstärkung der Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik: Als wesentlicher Vorschlag ist in diesem Zusammenhang die Umwandlung passiver Leistungen in aktive Maßnahmen zu sehen, wie sie in Österreich etwa durch die besondere Eingliederungsbeihilfe erfolgt ist. Bei einem Mismatch zwischen Arbeitskräftenachfrage und -angebot sollen entsprechende Maßnahmen zur Erhöhung der beruflichen und geographischen Mobilität gesetzt werden.
- Verstärkung der Maßnahmen zugunsten der von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Gruppen: Hier werden vor allem die Probleme der Langzeitarbeitslosigkeit, der Jugendarbeitslosigkeit und der Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt hervorgehoben. Dieses Ziel zählt zur Kernaufgabe des ESF. Dennoch ist eine wirksame Bekämpfung der Benachteiligungen nicht allein mit der Arbeitsmarktförderung zu bewältigen. Ebenso wichtig kann etwa die Beseitigung diskriminierender Steuer- und Sozialgesetze sein.

⁵⁾ Wenn sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit einigen und Arbeitslose zumindest im Ausmaß des dadurch eingesparten Arbeitsvolumens beschäftigt werden, erhalten die Arbeitskräfte eine Prämie (entsprechend dem Arbeitslosengeld gewichtet mit dem Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung).

Die fünf Essener Punkte sind nach wie vor aktuell, wie die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Gemeinschaft und die daraus resultierenden nationalen Aktionspläne für Beschäftigung zeigen. Diese Leitlinien sind entlang von vier Säulen gruppiert: Verbesserung der Vermittelbarkeit, Steigerung des Unternehmertums, Chancengleichheit, Förderung der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes. Die Verfolgung dieser Leitlinien soll dazu beitragen, den Strukturdefiziten, die als wesentlich für das Arbeitslosigkeitsproblem in Europa angesehen werden, entgegenzuwirken.

Insgesamt erwecken die Maßnahmen, die auf europäischer, nationaler oder regionaler Ebene eingesetzt werden, den Anschein großer Heterogenität. Verstärkt wird dies noch dadurch, daß die unterschiedlichsten Varianten in den verschiedensten Kombinationen implementiert werden und daß die zugrundeliegenden Diagnosen über die Ursache der Arbeitsmarktprobleme weder explizit gemacht werden noch übereinstimmen⁶⁾. Letztlich lassen sich die Aktivitäten allerdings auf vier Typen reduzieren: Senkung der Lohnkosten, Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten, Verteilung des vorhandenen Arbeitsvolumens und Qualifizierung (*Van Trier, 1997*). Als ein wesentliches Problem sieht etwa Van Trier, daß in der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation nicht mehr unterschieden werden kann, wieweit ein quantitatives Problem für die Arbeitslosigkeit verantwortlich ist und inwieweit die Schwierigkeiten der Anpassung an den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandel dazu beitragen⁷⁾. Sowohl quantitative als auch qualitative Probleme lassen sich wiederum auf verschiedenste Ursachen zurückführen, aus denen dann unterschiedliche Lösungsansätze resultieren⁸⁾.

⁶⁾ Welche Schlußfolgerungen aus unterschiedlichen ökonomischen Theorien für einzelne arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu ziehen sind, zeigt *Snowder (1995)*.

⁷⁾ So spricht Ronald Schettkat nicht von struktureller Arbeitslosigkeit (Mismatch zwischen angebotenen und nachgefragten Qualifikationen), sondern von strukturierter Arbeitslosigkeit: Über mehrere Zyklen hinweg habe quantitativ zu geringe Nachfrage einen Stau-effekt bewirkt. Nicht die „persönlichen“ Merkmale der gering Qualifizierten seien Schuld an der Konzentration der Arbeitslosigkeit auf diese Gruppen, sondern der intensive Wettbewerb auf jeder Ebene des Arbeitsmarktes, der durch mangelnde Nachfrage verursacht wird. An der Spitze des Qualifikationsspektrums gibt es wenige gut entlohnte, relativ sichere Arbeitsplätze; da jedoch mehr Arbeitskräfte diese hohe Qualifikation aufweisen als entsprechende Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, konkurrieren diese vermehrt mit etwas geringeren Qualifizierten um Arbeitsplätze auf niedrigeren Hierarchiestufen. Dieser Prozeß setzt sich auf allen Ebenen der individuellen Merkmale und Qualifikationen und auf allen Arbeitsplatzebenen fort, sodaß am Ende jene, welche die wenigsten Fähigkeiten und Fertigkeiten „glaubwürdig“ vermitteln können, am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen sind (*Foden – Ramos Yuste, 1997, S. 135*).

⁸⁾ Je nach präsuntiver Ursache für die Arbeitslosigkeit werden unterschiedliche Maßnahmen zu ihrer Senkung vorgeschlagen. Wird die Ursache in zu hohen Löhnen gesehen („klassische Arbeitslosigkeit“), so resultiert daraus z. B. die Empfehlung einer Senkung der Lohnkosten. Wird die Arbeitslosigkeit auf den technologischen Fortschritt zurückgeführt, so empfehlen sich u. a. Ansätze zur Arbeitszeitverkürzung.

Die große Bedeutung, die die EU-Kommission Fragen der Strukturpolitik beimißt, läßt sich aus dieser mangelnden Unterscheidbarkeit zwischen struktureller und nachfragebestimmter Arbeitslosigkeit ableiten. Geht man nämlich davon aus, daß die Arbeitsmärkte in den letzten Jahrzehnten tiefgreifenden Transformationsprozessen unterliegen, während die institutionellen Koordinationsmechanismen (und damit die institutionellen Rahmenbedingungen) nach wie vor auf Kategorien der fünfziger Jahre aufbauen, so ergibt sich daraus die Forderung nach einer Überprüfung der Effektivität und Effizienz der Institutionen und Regeln.

DIE GRUNDSÄTZE DES ESF

Vor dem skizzierten Hintergrund beruht die Finanzierung durch den Europäischen Sozialfonds auf sechs Grundsätzen: Konzentration des Mitteleinsatzes, Zusätzlichkeit der ESF-Förderung, Planung längerfristiger Programme, Begleitung und Bewertung der Umsetzung und Wirkung der Programme, Publizität und Partnerschaftlichkeit in Planung, Umsetzung, Begleitung und Bewertung.

KONZENTRATION DES MITTELEINSATZES

Das Prinzip der Konzentration äußert sich in der Fokussierung des Mitteleinsatzes auf sechs prioritäre Ziele:

- Ziel 1: Regionen mit Entwicklungsrückstand (in Österreich das Burgenland),
- Ziel 2: Regionen, die von der Deindustrialisierung betroffen sind (in Österreich Gebiete in Niederösterreich, Oberösterreich, der Steiermark und Vorarlberg),
- Ziel 3: Arbeitslose, Langzeitarbeitslose, von Ausschluß vom Arbeitsmarkt Bedrohte, sozial Benachteiligte, Frauen und Jugendliche (in Österreich das gesamte Bundesgebiet mit Ausnahme der Ziel-1-Region Burgenland),
- Ziel 4: Beschäftigte, die vom Strukturwandel betroffen sind (ganz Österreich mit Ausnahme des Ziel-1-Gebietes Burgenland),
- Ziel 5⁹⁾: ländliche Regionen (in Österreich Regionen in Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, der Steiermark, Tirol und Vorarlberg),
- Ziel 6: arktische, dünn besiedelte Regionen (Gebiete in Schweden und Finnland).

Insgesamt sind damit drei strukturpolitische Schwerpunktgebiete zu unterscheiden:

Resultiert die Arbeitslosigkeit aus zu geringer effektiver Güternachfrage („keynesianische“ Sichtweise), so liegt die Schaffung von Beschäftigung in neuen Berufsfeldern und Sektoren nahe.

⁹⁾ Ziel 5a der Strukturfonds konzentriert sich auf die Anpassung der Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen in der Land- und Forstwirtschaft. Unter diesem Titel erfolgt keine ESF-Förderung.

Übersicht 1: Geplante ESF-Förderung und dadurch induziertes Gesamtvolumen in Österreich

1995/1999

	ESF-Mittel 1.000 S	Gesamtkosten
Ziel 1	433.756	1,044.970
Ziel 2	402.770	1,000.088
Ziel 3	4,374.230	10,205.602
Ziel 4	798.900	2,244.235
Ziel 5b	940.408	2,249.863
Insgesamt	6,950.064	16,744.758

Q: Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Gesamtkosten: ESF-Finanzierung und nationale Finanzierung.

- Entwicklung und Anpassung von strukturschwachen Regionen (Ziele 1 und 2),
- Förderung und Anpassung des ländlichen Raumes (Ziele 5a und 5b),
- Arbeitsmarktförderung (Ziele 3 und 4).

Überschneidungen werden bewußt in Kauf genommen, besonders was Ziel 1 betrifft. Ziel-1-Regionen etwa sind in der Regel von hoher Arbeitslosigkeit geprägt, weshalb auch Maßnahmen aus Ziel 3 und Ziel 4 zum Tragen kommen. Dadurch soll der Fokus der Interventionen auf Gebiete mit multiplen Strukturproblemen erleichtert werden, in denen ein umfassender, abgestimmter Policy-mix zur aktiven Bewältigung erforderlich ist (*Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales*, 1997).

47% der ESF-Mittel fließen in die Förderung des Humankapitals in Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1), 27% sind für Ziel 3 vorgesehen, 8% für alte Industriegebiete (Ziel 2), 5% für Ziel 4 und 2,6% für die Ziele 5b und 6. Rund 9% sind Gemeinschaftsinitiativen gewidmet, das sind innovative, transnationale Maßnahmen. Griechenland, Irland und Portugal sind vollständig Ziel-1-Gebiete. Auch in Spanien, Deutschland und Italien fließt ein wesentlicher Teil der ESF-Mittel in die Ziel-1-Gebiete (Spanien 65%, Deutschland 55%, Italien 49%). Kein Ziel-1-Gebiet gibt es in Dänemark, Finnland, Schweden und Luxemburg.

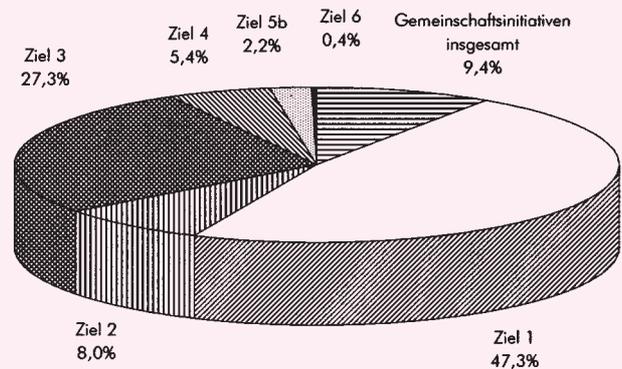
In Österreich sind knapp 58% der ESF-Mittel Ziel 3 gewidmet, also der Integration von auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Arbeitslosen; rund 12% sind für Maßnahmen in ländlichen Regionen vorgesehen, 11% für Ziel 4 (Förderung der Humankapitalinvestition, Antizipation von Arbeitsmarkttrends sowie Verbesserung der Ausbildungsstrukturen), 5,7% für Ziel 1 (Burgenland) und 5,3% für Maßnahmen in alten Industriegebieten. 9% dienen den verschiedenen Gemeinschaftsinitiativen.

ZUSÄTZLICHKEIT DER ESF-MITTEL

Nationale Mittel sollen nicht durch Gemeinschaftsmittel substituiert werden. Deshalb dürfen im Rahmen aller Strukturfonds die Ausgaben für Strukturpolitik der Mit-

Abbildung 1: Verteilung der ESF-Mittel 1994/1999 auf die einzelnen Ziele

In % der geplanten ESF-Förderung



Q: Europäische Kommission.

gliedsländer das Niveau der vergangenen Programmplanungsperiode (1989/1993) nicht unterschreiten¹⁰⁾. Die Einhaltung dieses Prinzips wird dadurch erleichtert, daß die Gemeinschaft nur einen Teil der für die Durchführung der Maßnahmen notwendigen Mittel bereitstellt („Kofinanzierungsgrundsatz“), für den Rest kommen öffentliche und private nationale Stellen auf.

Der vereinbarte Beitrag des ESF hängt von der Schärfe der Probleme und der Finanzkraft des betreffenden Staates ab. So ist die Beteiligung des ESF an der Förderung von Ziel-1-Gebieten höher als in anderen ESF-Zielen. In einem Jahr nicht verausgabte Mittel können – im Gegensatz zum österreichischen Haushaltsgesetz – ins nächste Budgetjahr übernommen werden. Zahlungen der EU erfolgen in ECU, die Förderungen bestehen aber in nationaler Währung. Dies bringt ein gewisses Unsicherheitsmoment über die tatsächliche Höhe des ESF-Beitrags mit sich. Wenn eine Währung gegenüber dem ECU aufwertet (wie der Schilling), können aus diesen Kursschwankungen Förderungslücken resultieren. Entweder wird dann das gesamte Fördervolumen reduziert, oder nationale Stellen übernehmen den „entgangenen“ ESF-Anteil.

PARTNERSCHAFT

Unter Partnerschaft wird vor allem die Abstimmung zwischen Kommission und Mitgliedstaat, innerhalb der einzelnen Länder zwischen den einzelnen nationalen, regionalen und lokalen Behörden sowie zwischen den Behörden bzw. Einrichtungen und den Wirtschafts- und Sozialpartnern verstanden. Dabei sollen Planung, Umsetzung,

¹⁰⁾ In Österreich wurde für die Ziele 3 und 4 ein gemeinsamer Ausgangswert von rund 4,2 Mrd. S vereinbart. Er ergibt sich aus den durchschnittlichen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in den letzten drei Jahren vor dem EU-Beitritt (bereinigt um nicht anrechenbare Aufwandspositionen).

Finanzierung, Begleitung, Bewertung und Kontrolle partnerschaftlich durchgeführt werden.

PUBLIZITÄT

Die Kommission legt Wert darauf, daß die Öffentlichkeit und die (potentiellen) Empfänger von ESF-Förderungen über die Leistungen der Gemeinschaft informiert werden. Die Mindestanforderungen zur Erfüllung der Publizitätspflichten sind in Verordnungen festgelegt.

PROGRAMMPLANUNG

Für den Einsatz der Strukturfonds werden Ziele definiert, die durch mehrjährige Maßnahmenbündel erreicht werden sollen. Diese werden in Programmen festgehalten. Die Planung und die Bewertung der Programme nach Abschluß dienen der Überprüfung, ob die Ziele mit den gewählten Maßnahmen erreicht werden konnten (*Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales*, 1997, S. 74). Für die Strukturfonds beginnt der Planungsprozeß auf europäischer Ebene mit Beschluß der Strukturfonds-Verordnungen. Auf Basis der Vorgaben der Verordnungen erarbeiten die Staaten für jedes Ziel die Pläne für die nationalen, regionalen bzw. lokalen Maßnahmen. Diese werden mit der Kommission verhandelt. Den Plänen liegt eine Situationsanalyse zugrunde, die Interventionsschwerpunkte und die damit verfolgten Ziele behandelt, und sie gehen auf die konkret geplanten Maßnahmen ein. In einem weiteren Schritt werden die Ziele quantifiziert (Zahl der zu fördernden Personen) und die Finanztabellen mit dem gesamten Fördervolumen sowie dem geplanten Finanzierungsmix angeführt.

Die Programmplanung bildet einen stabilen vertraglichen Rahmen zwischen der Europäischen Kommission und dem Mitgliedstaat. Die darin festgehaltenen Ziele können allerdings während der Programmlaufzeit geändert werden, wenn Änderungen der Rahmenbedingungen dies nahelegen. Je nach Größenordnung der Abweichung von der Planung wird diese Änderung der Programmplanung durch den Begleitausschuß, das in den Mitgliedstaaten für die Begleitung und Bewertung des jeweiligen Programms zuständige Gremium, selbst beschlossen oder zwischen Kommission und dem jeweiligen Land vereinbart.

In Österreich lag die Programmkoordination zur Erarbeitung der Pläne für die regionalen Ziele bei den Landesregierungen; diese wurden zwischen Bundeskanzleramt, Ländern und Kommission verhandelt. Die ESF-Teile wurden unter Federführung des Sozialministeriums von Sozialministerium und Arbeitsmarktservice formuliert.

BEGLEITUNG UND BEWERTUNG

Die Lukrierung von ESF-Mitteln setzt die laufende Begleitung der Umsetzung der Programmplanung voraus. Zu

diesem Zweck muß zu mehrjährigen Aktionen spätestens sechs Monate nach Ablauf des Jahres ein Bericht über die Umsetzung im Vorjahr gelegt werden (zu einjährigen Programmen sechs Monate nach Ablauf des Programms). Die Berichte informieren über den Stand der Umsetzung auf Basis von Indikatoren, die in der Programmplanung festgelegt sind. Die quantitativen Zielvorgaben betreffen die für die einzelnen Schwerpunkte und Unterschwerpunkte zu bestimmenden Mittel, den Finanzierungsmix sowie die Zahl der damit geförderten Personen.

Für die Begleitung und Bewertung jedes Programms sind eigene „Begleitausschüsse“ verantwortlich. Diese entscheiden auch über Änderungen der Finanzpläne. In Österreich gibt es insgesamt 16 Begleitausschüsse¹¹⁾. Sie setzen sich aus Vertretern der österreichischen Behörden, der Endbegünstigten (jenen Stellen, die für die operative Umsetzung, also für die eigentliche Fördervergabe zuständig sind), der Kommission und der Sozialpartner zusammen. Den Vorsitz führt in Programmen mit regionalen Zielen das Bundeskanzleramt, in jenen mit den horizontalen Zielen 3 und 4 das Sozialministerium.

Die Bewertung erfolgt durch unabhängige Evaluatoren, die von den Begleitausschüssen bestellt werden. Von der Kommission vorgesehen sind neben der Ex-ante-Evaluierung eine Zwischenevaluierung (in der Mitte der Programmplanungsperiode – Juni 1997) und eine Ex-post-Evaluierung.

Für Österreich bildet diese nunmehr erforderliche umfassende Bewertung von arbeitsmarktpolitischen Programmen eine Neuheit und damit eine große Herausforderung sowohl für die Evaluierungsteams als auch für die Programmverantwortlichen. Bisher beschränkte sich die Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik nämlich auf punktuelle Untersuchungen einzelner Maßnahmen. Die Einbindung Österreichs in den ESF brachte daher die Chance mit sich, eine Evaluierungskultur und Evaluierungs-Know-how aufzubauen. Je mehr man über die tatsächlichen, beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen weiß, umso besser lassen sich die Mittel der Arbeitsmarktförderung effektiv und effizient konzentriert einsetzen. Der vom Sozialministerium eingeschlagene Weg, Evaluierungsteams für die Ziele 3 und 4 für die gesamte Programmlaufzeit (bis 2000) zu bestellen, hat sich in Hinblick auf dieses Ziel als besonders fruchtbar erwiesen¹²⁾.

¹¹⁾ Jeweils ein Begleitausschuß für die Ziele 1, 3 und 4, zwei österreichweite für die Ziele 2 und 5b sowie jeweils ein Begleitausschuß für jedes der vier Ziel-2-Gebiete und für jedes der sieben Ziel-5b-Gebiete.

¹²⁾ Dabei ist jedoch eine vorzeitige Vertragsbeendigung möglich, wenn z. B. die vereinbarten Leistungen nicht erbracht werden. Das Österreichische Institut für Raumplanung hat eine Untersuchung bei Auftraggebern und Evaluatoren der Zwischenbewertung durchgeführt (siehe dazu die Hauptergebnisse über die „Anlaufschwierigkeiten“ einer Programmevaluierung in Österreich in „Themenschwerpunkt Bi-

FINANZIELLE DOTIERUNG DES ESF UND MITTELAUFTEILUNG

Insgesamt stehen den Strukturfonds in der Periode 1994/1999 156 Mrd. ECU zur Verfügung. Dies entspricht 0,49% des BIP der Europäischen Union¹³⁾. Davon entfallen 46,8 Mrd. ECU (610 Mrd. S), also rund 30%, auf den ESF (*Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales*, 1997, S. 62). 90% der ESF-Mittel sind für „Mainstream“-Aktivitäten in den Mitgliedsländern vorgesehen, 9% für Gemeinschaftsinitiativen (innovative Projekte auf transnationaler Ebene), und rund 1% werden von der Europäischen Kommission selbst für Studien und Pilot-Maßnahmen in innovativen Bereichen vergeben.

Seit 1995 ist der Europäische Sozialfonds auch in Österreich wirksam; der österreichischen Arbeitsmarktförderung stehen im Zeitraum 1995 bis 1999 insgesamt rund 7 Mrd. S an Mitteln aus dem ESF zur Verfügung (zuzüglich 650 Mill. S für Gemeinschaftsinitiativen). Dadurch wird ein Gesamtvolumen von rund 16,7 Mrd. S für die Arbeitsmarktförderung bewegt (in den Gemeinschaftsinitiativen insgesamt 1,3 Mrd. S). Auf Österreich entfällt damit rund 1% der Strukturfondsmittel, der Anteil des ESF an allen Strukturfonds beträgt dabei rund 37% der Mittel.

Die Höhe der geplanten ESF-Zuwendungen an die einzelnen Mitgliedstaaten hängt einerseits von der Größe der einzelnen Länder, andererseits vom Ausmaß der Arbeitsmarktprobleme und den national verfolgten arbeitsmarktpolitischen Strategien ab. Dementsprechend ist die relativ höchste Gemeinschaftsbeteiligung mit 20% aller ESF-Gelder für Spanien vorgesehen vor Deutschland mit knapp 16%, Großbritannien (13%), Italien (12%) und Frankreich (11%). Der auf Österreich entfallende Anteil entspricht etwa jenem für Finnland und ist etwas niedriger (einschließlich Gemeinschaftsinitiativen rund 120 Mill. S) als in Schweden, das Anfang der neunziger Jahre, dem für die Mittelzuteilung relevanten Zeitraum, mit gravierenden Arbeitsmarktproblemen konfrontiert war. In 11 von 15 Ländern erreichen die ESF-Förderungen weniger als 100 ECU je Einwohner (*Europäische Kommission, Overview, Brüssel, 1998*); dabei verzeichnet Luxemburg den niedrigsten Wert mit 65 ECU je Einwohner. Die Ausnahmen bilden Irland (mehr als 500 ECU je Einwohner), Portugal (rund 330 ECU), Spanien und Griechenland (jeweils rund 250 ECU).

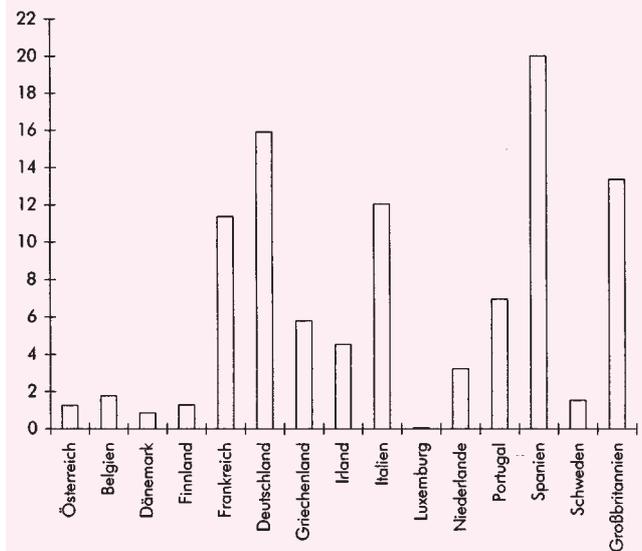
Diese geplanten ESF-Mittel sind Obergrenzen, denn die eigentliche Auszahlung erfordert (mit Ausnahme der Anfangszahlungen) den Nachweis, daß ein gewisser Anteil

lanz der Zwischenevaluierung“, Checkpoint EVA Österreichische Koordinierungsstelle für Evaluation von Regionalpolitik und regionalpolitischen Programmen, Post, 1998, (1)).

¹³⁾ Der Marshall-Plan nach Ende des Zweiten Weltkriegs etwa war mit rund 1% des BIP der USA dotiert.

Abbildung 2: Aufteilung der ESF-Mittel 1994/1999 nach Mitgliedsländern

Geplante Anteile am gesamten ESF-Fördervolumen (einschließlich Gemeinschaftsinitiativen) in %



Q: Europäische Kommission.

des vorgesehenen Budgets bereits für den geplanten Zweck verwendet wurde, sowie eine entsprechende finanzielle Beteiligung der nationalen Stellen.

AUSWIRKUNGEN DER EINBINDUNG ÖSTERREICHS IN DEN ESF AUF DIE ARBEITSMARKTPOLITIK

Insgesamt wurden in den Jahren 1995 bis 1997 3.821,6 Mill. S an ESF-Mitteln ausgezahlt; das entspricht einer Ausschöpfung von 55% der für die gesamte Periode zur Verfügung stehenden Mittel. Die Ausschöpfungsquote liegt für alle Ziele außer Ziel 1 trotz eines hohen administrativen Aufwands und komplizierter Mittelflüsse über der 50%-Marke.

Fondskorrespondierende Stelle in Österreich ist das Sozialministerium. Endbegünstigte sind das Arbeitsmarktservice (85% des geplanten Gesamtvolumens), die Sektion IV des Sozialministeriums und das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (BSB) für begünstigte Behinderte nach dem Behinderteneinstellungsgesetz (9%), die Sektion III des Sozialministeriums (knapp 3%), die Landesregierungen Burgenland, Kärnten, Tirol, Vorarlberg für die Ziele 1 und 5b (2%) und das Wissenschaftsministerium (1%). Weitere Endbegünstigte sind möglich (z. B. Niederösterreichische Landesregierung, Wiener Arbeitnehmer-Förderfonds – WAFF).

Aus dem Wirksamwerden des ESF und der Mittelaufteilung für die Fördervergabe resultiert eine Reihe von Konsequenzen für die österreichische Arbeitsmarktpoli-

tik, von denen in diesem Beitrag nur einige wesentliche herausgestrichen werden können¹⁴⁾.

AUSWEITUNG DES BUDGETS FÜR ARBEITSMARKTFÖRDERUNG IM AMS

Mit dem ESF ging eine Ausweitung des AMS-Budgets für Arbeitsmarktförderung einher: Die Ausgaben des Arbeitsmarktservice für Arbeitsmarktförderung waren 1997 mit rund 6,931 Mrd. S bereits um 48% höher als 1994 (einschließlich „Strukturmilliarde“ 1994: Veränderung 1994/1997 +30%). Dabei war der höchste Anstieg zwischen 1997 und 1996 zu verzeichnen (+24%)¹⁵⁾. Die ausgezahlten ESF-Mittel stiegen von 596 Mill. S im Jahr 1995 auf 1.727 Mill. S im Jahr 1997. Damit erreichte der Anteil der ESF-Mittel 1997 bereits ein Viertel des gesamten AMS-Budgets für Arbeitsmarktförderung. Aufgrund des Prinzips der Zusätzlichkeit bedeutet dies, daß beinahe die Hälfte der Gesamtausgaben ESF-Maßnahmen zuzurechnen ist.

Insgesamt setzte das AMS bis 31. Dezember 1997 3.624,5 Mill. S an ESF-Mitteln um – dies entspricht rund 95% aller bis zu diesem Zeitpunkt in Österreich ausgezahlten ESF-Mittel. Damit erfolgte die Umsetzung der ESF-Programme durch das AMS bisher wesentlich rascher als durch andere Endbegünstigte.

MEHR ORGANISATIONEN FÜR ARBEITSMARKTFÖRDERUNG ZUSTÄNDIG

Mit der Implementierung eines eigenen Behindertenschwerpunktes in Ziel 3 (auf den rund 30% der geplanten Ziel-3-Mittel entfallen) wurden auch die Bundesämter für Soziales und Behindertenwesen für die Förderung arbeitsloser Behinderter mit einem Feststellungsbescheid („begünstigte Behinderte“) zuständig¹⁶⁾. Die Gruppe der begünstigten Behinderten bildet allerdings nur einen kleinen Teil der beim AMS vorgemerkten arbeitslosen

¹⁴⁾ So wären auch die mehrjährige Planung, die Notwendigkeit der verstärkten Zusammenarbeit zwischen verschiedensten Institutionen (vor allem in den regionalen Zielen) oder auch die Instrumente der Begleitung und Bewertung zu nennen.

¹⁵⁾ 43% der Ausweitung des AMS-Budgets für Arbeitsmarktförderung 1997 sind auf die Ausweitung der Förderung für Jugendliche zurückzuführen. Des weiteren konzentrierte sich der Anstieg auf die BESEB (besondere Eingliederungsbeihilfe) und auf die Förderung Beschäftigter im Rahmen von Ziel 4. Dagegen wurden die eigentlichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zugunsten von Berufsorientierungskursen, Berufsvorbereitungen und Aktivgruppen eingeschränkt. Die BESEB wird ausschließlich national finanziert: Betriebe erhalten eine Beihilfe in Höhe der bisher von den nun beschäftigten Langzeitarbeitslosen bezogenen Notstandshilfe (+41%, dies entspricht den sonst beim AMS anfallenden Sozialversicherungsbeiträgen).

¹⁶⁾ Zu ausgewählten Maßnahmen der BSB – vor allem zur Arbeitsassistenten – haben auch Behinderte Zugang, die zwar keine begünstigten Behinderten laut Behinderteneinstellungsgesetz sind, die allerdings begünstigbar wären, wenn sie einen entsprechenden Antrag stellen würden. Diese Unterscheidung ist für psychisch Kranke besonders wichtig.

Behinderten, weshalb das AMS nach wie vor behinderte Menschen durch aktive Maßnahmen unterstützt¹⁷⁾. Da die Bundessozialämter und die Sektion IV des Sozialministeriums als vorgesetzte Dienststelle erst die notwendigen Förderinstrumente entwickeln und die erforderlichen Strukturen schaffen mußten, verzögerte sich die Mittelauszahlung in den ersten Jahren. Dieser Bereich entwickelt sich jedoch sehr dynamisch, sodaß eine vollkommene Ausschöpfung der geplanten Mittel bis 1999 erwartet wird.

SCHULUNG VON BESCHÄFTIGTEN ALS EXPLIZITES ZIEL

Mit Ziel 4 des ESF wurde die Schulung von Beschäftigten zum expliziten Ziel der Arbeitsmarktpolitik. Der weitaus größte Teil der Ziel-4-Mittel ist der Qualifizierung von Beschäftigten, die vom Strukturwandel betroffen sind, sowie der Qualifizierung von Schlüsselarbeitskräften gewidmet. Die weiteren Schwerpunkte betreffen die Antizipation von Arbeitsmarkttrends sowie die Verbesserung und Entwicklung der Ausbildungssysteme. Ziel 4 wird vom AMS abgewickelt. Insgesamt sind für Ziel 4 1995/1999 800 Mill. S an ESF-Mitteln vorgesehen. Damit wird ein Gesamtvolumen von 2,2 Mrd. S bewegt, weil für die Mitarbeiterqualifizierung eine finanzielle Beteiligung der Betriebe von einem Drittel der Kosten vorgesehen ist. Da Ziel 4 nicht nur für Österreich ein neuer Ansatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist, mußten die entsprechenden Förderrichtlinien erst entwickelt werden. Die Fördervoraussetzungen waren in der ersten Phase weniger restriktiv. Dies äußerte sich u. a. in wenig intensiven Maßnahmen (kurze Teilnahmedauer, geringe Projektkosten). Allerdings entwickelte sich die Förderung von Beschäftigten deshalb 1997 besonders dynamisch. Ende 1997 waren bereits 52% der bis 1999 geplanten Mittel ausgezahlt.

ERHALTUNG DER FLEXIBILITÄT

Trotz der Vorgaben der Kommission und der längerfristigen Programmplanung besteht genügend Flexibilität, um auf Änderungen der Rahmenbedingungen rasch reagieren zu können. Weder wurde der nationale arbeitsmarktpolitische Spielraum eingeschränkt, noch wurde dadurch dem Prinzip der Dezentralisierung des AMS entgegenge wirkt¹⁸⁾. Dies gilt nicht nur für die regionalen Ziele, son-

¹⁷⁾ Damit ging auch ein Koordinierungsbedarf zwischen BSB und AMS einher. Die Zusammenarbeit zwischen BSB und AMS wurde in einer Vereinbarung geregelt.

¹⁸⁾ Allerdings scheint sich ein Zielkonflikt aufzutun zwischen dem gesetzlichen Auftrag des AMS, der möglichst raschen Vermittlung der Arbeitslosen in ein Beschäftigungsverhältnis, und dem Hauptziel des ESF, nämlich der Erhöhung nicht nur der kurzfristigen, sondern auch der langfristigen Integrationschancen. So mag die Vermittlung infolge einer bestimmten kurzen Maßnahme zwar die Arbeitslosenzahlen kurzfristig entlasten; ob die Betroffenen allerdings längerfristig tatsächlich stärker in das Beschäftigungssystem integriert werden konnten, bleibt offen. Diese Frage wäre von der Evaluierung zu klären.

dem auch für die österreichweiten Ziele 3 und 4. Die einzelnen Landesgeschäftsstellen erhalten z. B. die Ziel-3-Mittel in Abhängigkeit vom jeweiligen Ausmaß der Problemlagen und der im jeweiligen Bundesland verfolgten Strategie (ausschließlich nationale Finanzierung oder ESF-Kofinanzierung) für bestimmte Schwerpunkte. Auf die konkreten Maßnahmen nimmt die Bundesgeschäftsstelle keinen Einfluß (lediglich Projekte im Ausmaß von mindestens 50 Mill. S obliegen der Bundesgeschäftsstelle). Sobald Abweichungen von der Programmplanung absehbar sind, sind sie dem Begleitausschuß bzw. der Kommission zu melden und zu begründen. Dann wird diese Änderung in der Regel genehmigt.

LITERATURHINWEISE

- Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hrsg.), ESF-Handbuch, Band I, Wien, 1997.
- Erhel, Ch., Gautié, J., Gazier, B., Morel, S., „Job Opportunities for the Hard-to-place“, in Schmid, G., O'Reilly, J., Schömann, K. (Hrsg.), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edward Elgar, Cheltenham-Brookfield, 1996, S. 277-307.
- Europäische Kommission, „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten 1998“, Mitteilung der Kommission, 1. Oktober 1997.
- European Commission, The European Social Fund. An Overview of the Programming Period 1994-99, Brüssel, 1998.
- Foden, D., Ramos Yuste, A., „Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik – Aspekte der europäischen Debatte“, in Heise, A. (Hrsg.), Beschäftigungskrise in Europa. Erfahrungsaustausch für eine bessere Politik, Metropolis Verlag, Marburg, 1997, S. 133-186.
- Schröder, W., „Wachstum und Beschäftigung für Europa – Erfahrungen und Forschungsbedarf aus der Sicht der Europäischen Union“, in Heise, A. (Hrsg.), Beschäftigungskrise in Europa. Erfahrungsaustausch für eine bessere Politik, Metropolis Verlag, Marburg, 1997, S. 187-232.
- Snowder, D. J., „Evaluating Unemployment Policies: What do the Underlying Theories Tell Us?“, Oxford Review of Economic Policy, 1995, 11(1), S. 110-135.
- Van Trier, W., „Von der Arbeitsvermittlung zum 'Eingliederungsweg': Symptom einer neuen Ära nach Beveridge?“, in Europäischer Sozialfonds, Eingliederungsweg. Europäisches Seminar, Brügge, 1997, S. 14-21.

European Social Fund and Labor Market Policy – Summary

When Austria joined the European Union it became a recipient of moneys from the European Social Fund (ESF) dedicated to labor market promotion activities. This means that a proportion of Austrian payments to the EU is returned to Austria earmarked for this particular purpose.

The ESF aims to foster structural change actively by promoting human capital. As the European Union handles its financial involvement in the labor market policies of its member states solely through the ESF, it can thus exercise more influence on national strategies through the ESF than within the scope of other Community activities in the field of employment, social and labor market policies.

Altogether, about ATS 7 billion from the ESF are available for spending in Austria in 1995 to 1999. By the end of 1997, 55 percent of scheduled ESF aid had already been expended (Federal Ministry of Labor, Health and Social Affairs). Thanks to the ESF, the means available for active labor market policies have been substantially increased. Between 1994 and 1997, Public Employment Service spending on labor market promotion rose by 48 percent to ATS 6.931 billion (including ESF moneys in 1997).

Nevertheless, the ESF has also changed requirements to be met by labor market promotion measures. Because of the ESF, employees affected by structural change have become a specific target group of labor market policy. Similarly, assistance for the unemployed is no longer the exclusive responsibility of the Public Employment Service: the Federal Offices for Social Affairs and the Disabled have been given co-responsibility for supporting disabled unemployed who benefit from the Employment of Disabled Persons Act.

bility for supporting disabled unemployed who benefit from the Employment of Disabled Persons Act.

In spite of the Commission's stipulations and long-term program planning, there is sufficient flexibility to respond quickly to changing conditions. The ESF does not limit the national scope for labor market policies and neither does it counteract the principle of a decentralized Public Employment Service.

Set against this background, the contribution to the WIFO Monthly looks at the ESF and its place within the labor market and employment strategy pursued by the European Union.

Interventions by the ESF are based on the concept of employability, which is to be boosted by measures to improve qualifications, employment subsidies and the provision of support structures. ESF measures thus are effective when the employed and unemployed have qualifications that do not match the requirements of the jobs on offer. But when demand for labor is inadequate (i.e. a shortage of jobs), other tools are required. The ESF is thus only one of the pillars of a European employment and labor market strategy.

In its employment strategy, the European Commission concentrates chiefly on supply-side tools. In its view, a major cause of the high unemployment rate in Europe is the fact that over the past decades labor markets have been subject to a deep-going process of transformation, while co-ordination mechanisms (and thus the institutional framework) still think in 1950's categories. This view also explains the high priority awarded by the Commission to reviewing the effectiveness and efficiency of institutions and regulations.