

Ferdinand Lechner, Irene Pimminger

**Ex-ante Begutachtung des EPPD Ziel 3 für
die Programmperiode 2000-2006 in Öster-
reich**

Endbericht an die Europäische Kommission,
Generaldirektion für Beschäftigung und Soziale
Angelegenheiten



Wien, 5.April 2000

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Problemanalyse im EPPD	3
3	Die Strategie der ESF-Interventionen	4
4	Der Bezugsrahmen	5
5	Die Integration der 5 Politikbereiche im EPPD Ziel 3	6
6	Die Integration der 3 Querschnitts-themen im EPPD Ziel 3	22
7	Planungsqualität	26
8	Ziel- und Wirkungsindikatoren	27
9	Bewertung der Implementationsstrukturen	29
10	Bewertung der Finanzpläne	30
11	Die Integration der nationalen ex-ante Evaluierung in den Planungsprozess	32

Anhang

1 Einleitung

Der vorliegende Bericht beinhaltet eine Bewertung des Einheitlichen Programmplanungsdokuments für die ESF Periode 2000-2006 in Österreich. Diese Bewertung bezieht sich auf mehrere Fassungen des EPPD, da im Laufe des Verhandlungsprozesses zwischen Kommission und BMAGS einzelne Teile modifiziert, andere wiederum zusätzlich formuliert wurden. Im Zuge des Verhandlungsverfahrens wurden von den EvaluatorenInnen mehrere Arbeitspapiere erstellt, deren thematische Ausrichtung sich an den zur Diskussion stehenden Verhandlungspunkten orientierte. Folgende Berichte und Arbeitspapiere wurden erstellt:

- Rohbericht zur Bewertung des EPPD in der Version Oktober 1999 (Arbeitspapier 1)
- Arbeitspapier: Stellungnahme zum Finanzplan, Bewertung der Implementationsstrukturen (Arbeitspapier 2)
- Arbeitspapier: Präventive vs. kurative Arbeitsmarktpolitik (Arbeitspapier 3)
- Arbeitspapier 4 zur ex-ante Evaluierung: Klarstellungen und Ergänzungen
- Beantwortung des Fragenkatalogs zum Thema ‚Gender Mainstreaming in the Structural Funds (ESF)‘

Diese Papiere beziehen sich jeweils auf die zum Erstellungszeitpunkt aktuelle EPPD-Version. Der vorliegende Bericht beinhaltet eine Zusammenschau dieser Papiere und spiegelt somit die Prozesshaftigkeit der Bewertung wieder, und bietet darüber hinaus auch eine Gesamteinschätzung des EPPD in der von der Europäischen Kommission vorläufig akzeptierten Fassung. Im folgenden werden Befunde zu folgenden Dimensionen dargestellt:

- Kompatibilität mit den politischen Vorgaben und formalen Anforderungen
- Bewertung der Strategie und Inhalte
- Bewertung der Planungsqualität

2 Problemanalyse im EPPD

Die Problemanalyse bezieht sich primär auf eine Beschreibung der allgemeinen Arbeitsmarktsituation zum gegenwärtigen Zeitpunkt und der Entwicklung innerhalb des 1. Halbjahrs 1999. Daraus lässt sich keine ausreichende Begründung für die im EPPD erkennbare Problemgruppenstrategie ableiten. Dazu wären nähere Informationen zur Dynamik und Struktur der Arbeitslosigkeit über einen längerfristigeren Zeitraum und eine detailliertere Darstellung der Arbeitsmarktsituation der spezifischen Zielgruppen hilfreich.

Diese Informationen sollten ergänzt werden um solche, die in den mittelfristigen Projektionen zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit enthalten sind.

Zusätzlich zum Kapitel 1, in dem die Arbeitsmarktsituation beschrieben wird, wird in der Beschreibung der Schwerpunkte der Interventionen (Kapitel 4) bei jedem Schwerpunkt auf die

spezifische Problemsituation der jeweiligen Zielgruppen am Arbeitsmarkt eingegangen. Daraus ergibt sich zumeist die strategische Ausrichtung des jeweiligen Schwerpunktes.

3 Die Strategie der ESF-Interventionen

Die ESF-Periode 2000-2006 stellt für Österreich die zweite Periode der Implementierung des Europäischen Sozialfonds dar. Das hierfür vorgelegte Planungsdokument zeichnet sich durch das deutliche Bemühen aus, auf die Erfahrungen und Erkenntnisse der vorangegangenen - für Österreich ersten - Periode aufzubauen, und die Gestaltung des neuen EPPD entsprechend weiterzuentwickeln.

Besonders der Schwerpunkt 1 (Verhinderung und Bekämpfung der Erwachsenen- und Jugendarbeitslosigkeit), der Schwerpunkt zur Förderung der Beratung und Qualifizierung von Beschäftigten (SP 4: Flexibilität am Arbeitsmarkt) sowie der Schwerpunkt zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern (SP 5) zeugen in ihrer Gestaltung von einer intensiven Auseinandersetzung und Verwertung bisheriger Evaluationsergebnisse.

Die Festlegung der Strategie der Interventionen des ESF durch die zwei Aspekte, *“zum einen besonders jene Menschen zu unterstützen, die die größten Probleme beim Zugang zum Arbeitsmarkt haben und zum zweiten die Vernetzung von Arbeitsmarktpolitik mit Struktur-, Wirtschafts- und Regionalpolitik voranzutreiben”* (EPPD S.37) stellt gegenüber der Vorperiode eine deutlichere inhaltliche Konzentration dar. Gleichzeitig sind die Ausführungen zu den einzelnen Schwerpunkten des Programms von dem Bestreben gekennzeichnet, qualitative Elemente in die Planung zu integrieren. So etwa die verbindliche Integration des Modells Integrationspfad in Schwerpunkt 1, oder die Einbeziehung eines Bildungsplans als Voraussetzung für die Förderung betrieblicher Qualifizierung.

Die Strategie des ESF-Mitteleinsatzes ist eine zielgruppenorientierte; einzig Schwerpunkt 5 zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern hebt sich durch seine strategische Ausrichtung gegenüber dem problemgruppenorientierten Fokus von den übrigen Interventionsbereichen ab.

Der zweite Aspekt der Strategiefestlegung, nämlich *“die Vernetzung von Arbeitsmarktpolitik mit Struktur-, Wirtschafts- und Regionalpolitik voranzutreiben”*, scheint sich ausschließlich via Schwerpunkt 6, der Förderung von Territorialen Beschäftigungspakten, zu manifestieren, findet ansonsten in der Programmplanung jedoch keinen expliziten Niederschlag.

Die Bewertung der gewählten Strategie zur Umsetzung des ESF in Österreich, also die Sinnhaftigkeit und Legitimation der Lenkung des Mitteleinsatzes durch Konzentration auf bestimmte Zielgruppen gegenüber einer strukturell-strategischen Perspektive oder einer Eingrenzung auf ein bestimmtes (qualitativ hochwertiges) Maßnahmenspektrum, kann nur vor dem Hintergrund der Ausgangssituation wie des Bezugsrahmens der gesamten nationalen Arbeitsmarktpolitik erfolgen.

4 Der Bezugsrahmen

Das Einheitliche Programmplanungsdokument Ziel 3 muß einen Bezugsrahmen für die Entwicklung der Humanressourcen im gesamten Gebiet des Mitgliedsstaates beinhalten. Dieser ist in Form eines gesonderten Kapitels zu erstellen und ist laut der Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (1260/1999) *“das Dokument, in dem das Umfeld der Interventionen zugunsten der Beschäftigung und der Entwicklung der Humanressourcen im gesamten Hoheitsgebiet jedes Mitgliedsstaats beschrieben ist und die Zusammenhänge mit den Schwerpunkten des nationalen beschäftigungspolitischen Aktionsplans ermittelt sind.”* (Artikel 9;c) Wie im Vademecum für die Pläne und Programmplanungsdokumente¹ ausgeführt, sind *“bei der Beschreibung der nationalen Strategie (...) die für eine Gemeinschaftsbeteiligung ausgewählten Prioritäten im Hinblick auf die Gesamtstrategie, wie sie im Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung beschrieben (...) wurden, zu begründen”*.

Im vorliegenden Planungsdokument zur Vorbereitung der zweiten ESF-Periode in Österreich lassen sich im Anschluß an Kapitel 1 (Analyse der Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation) Kapitel 2 (Strategie der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik) und Kapitel 3 (Strategie der Interventionen des Europäischen Sozialfonds) als Bezugsrahmen identifizieren.

Hinsichtlich der Erstversion (Oktober 1999) von Kapitel 2 wurde von den GutachterInnen darauf hingewiesen, dass der Bezugsrahmen des EPPD keine Informationen über die konkrete Umsetzung der nationalen Arbeitsmarktpolitik enthält und deshalb eine Bewertung der Strategie und der Prioritäten erschwert (siehe Arbeitspapier 1). Diese wurden in der Endversion nachgereicht. Im Kapitel 2 der Endversion werden zunächst die Grundzüge der österreichischen Beschäftigungspolitik im Sinne einer koordinierten beschäftigungspolitischen Gesamtstrategie herausgearbeitet. Einen gesonderten Teil nimmt dabei die Beschreibung der Zielsetzungen und Maßnahmen der österreichischen Arbeitsmarktpolitik ein, die vom AMS umgesetzt wird. Eine differenzierte Darstellung der Ausgaben für Arbeitsmarktförderung ermöglicht auch eine Beurteilung der quantitativen Bedeutung der ESF-Interventionen. Diese Skizze der allgemeinen Strategie der österreichischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik ermöglicht eine Verortung der Strategie der ESF-Interventionen.

Ferner werden im Kapitel 2 nach einer einleitenden Kurzdarstellung bisheriger Erfahrungen mit dem NAP 1998 in Form einer Auflistung der Aktionsbereiche sowie kurzen Ausführungen zur Anpassung an die Leitlinien 1999 werden die vier Säulen und 22 Leitlinien des Nationale Aktionsplan für Beschäftigung 1999 referiert und um die kurze Darstellung sonstiger Maßnahmenfelder in Österreich ergänzt. Kapitel 2 des EPPD beinhaltet somit eine Kurzzusammenfassung des NAP mit spezifischen Blick auf die hierin geplanten Maßnahmen.

Im Kapitel 3 des EPPD wird die zentrale Strategie dargelegt, wobei zwei Aspekte im Mittelpunkt stehen: *“zum einen besonders jene Menschen zu unterstützen, die die größten Probleme beim Zugang zum Arbeitsmarkt haben und zum zweiten die Vernetzung von Arbeitsmarktpolitik mit Struktur-, Wirtschafts- und Regionalpolitik voranzutreiben”* (EPPD 2000).

¹ Europäische Kommission: Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006. Methodisches Arbeitspapier 1: Vademecum für die Pläne und Programmplanungsdokumente im Rahmen der Strukturfonds

Zentrale Kriterien für die Mittel-Zuteilung zu den einzelnen Interventionsschwerpunkten stellen *“die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit der jeweiligen Zielgruppen und die zu erwartende Dauer der Arbeitslosigkeit für diese Personengruppen, wenn es zu keiner Intervention kommt”* dar (EPPD 2000). In diesem Zusammenhang auf einen präventiven Ansatz der ESF-Interventionen hingewiesen, was auch der Ausrichtung der Europäischen Beschäftigungsstrategie entspricht. Der Beschreibung der Mittelverteilung über die fünf Schwerpunkte des EPPD in Gegenüberstellung mit Kenndaten zur Arbeitsmarktlage der jeweiligen Zielgruppen folgt ein Statement zur arbeitsmarktspezifischen Dimension der Informationsgesellschaft sowie in drei Unterkapiteln Ausführungen über die ESF-Strategie im Verhältnis zum NAP (Zuordnung von den im ESF geplanten Maßnahmen zu den Leitlinien) und zur ESF-Verordnung (Rekurrierung auf die fünf Politikfelder) sowie über den ESF in den Regionalen Zielen. Auch in der Beschreibung der einzelnen Schwerpunkte werden nochmals die jeweils entsprechenden Leitlinien des NAP wiederholt.

Die geplanten ESF-Interventionen werden somit den Vorgaben entsprechend in Bezug gesetzt zu den allgemeinen Zielsetzungen des Europäischen Sozialfonds sowie zu den im NAP angeführten Vorgaben und Maßnahmen. Die geforderte Beschreibung des Umfelds der Interventionen zur Begründung der Strategie des ESF erfolgt im EPPD in formaler Ableitung aus dem NAP 1999, das heißt aus Ziel- und Planungsvorgaben. Der Bezugsrahmen des Programms enthält in der Endversion nunmehr auch Informationen über die konkrete Umsetzung der nationalen Arbeitsmarktpolitik, was die Einschätzung der Strategie des Planungsdokuments hinsichtlich ihrer Ausrichtung und Prioritäten ermöglicht. Ein Überblick über die budgetäre Größenordnung der gesamten nationalen Arbeitsmarktpolitik in Gegenüberstellung zum ESF-Budget, über den Erfassungsgrad (TeilnehmerInnenzahlen), die inhaltliche Ausrichtung und Gewichtung bezüglich Zielgruppen und Maßnahmenkanon der gesamten Arbeitsmarktpolitik gibt Hinweise auf den Stellenwert des ESF und daraus abgeleitet seine Strategie und Prioritätensetzung.

5 Die Integration der 5 Politikbereiche im EPPD Ziel 3

Die ESF-Verordnung (VO 1784/1999; Art.2;1) nennt 5 Politikbereiche, die der Fonds unterstützt, und die bei der Erstellung des Programmplans zu berücksichtigen sind. Im EPPD Österreich wurden diese Politikfelder in Programmschwerpunkte übersetzt, wobei jedoch der Bereich des Lebensbegleitenden Lernens erst im Zuge der Verhandlungen zwischen EK und BMAGS als eigener Schwerpunkt eingerichtet wurde. Der Politikbereich B (Chancengleichheit Aller beim Zugang zum Arbeitsmarkt) wurde zwar als eigener Schwerpunkt formuliert, dieser beinhaltet jedoch nur einen Ausschnitt des in der Verordnung genannten Bereichs.

5.1 Politikbereich A: Entwicklung und Förderung aktiver Arbeitsmarktpolitiken

Der Bereich *“Entwicklung und Förderung aktiver Arbeitsmarktpolitiken zur Bekämpfung und zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit, zur Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit von Frauen und Männern, zur Erleichterung der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt sowie zur Unterstützung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen und von Berufsrückkehrern”* wird im österreichischen EPPD mit dem Schwerpunkt 1 *“Verhinderung und Bekämpfung der Erwachsenen- und der Jugendarbeitslosigkeit (präventiver Ansatz)”* abgedeckt.

Als förderbarer Personenkreis werden im EPPD eine Reihe von Arbeitslosengruppen genannt, die sich hinsichtlich der bestehenden Integrationsprobleme und damit hinsichtlich des erforderlichen Betreuungsaufwandes deutlich unterscheiden. Im EPPD wurde jedoch keine Gewichtung zwischen diesen Gruppen hinsichtlich Förderfälle und Budget getroffen.

Angesichts der Konzentration der NAP-Strategie auf die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit (LL2) besteht auch im ESF - der als zentrales Instrument zur Umsetzung der Leitlinien 1 bis 3 gesehen wird - die Gefahr, daß jene Personen, die bereits langzeitarbeitslos sind, bei der Förderung zu wenig berücksichtigt werden. Dieser Verdrängungseffekt könnte durch eine verbindliche budgetäre Gewichtung zwischen den Zielgruppen oder durch die Integration dieser besonders vom Ausschluß bedrohten Zielgruppe in Schwerpunkt 2 vermieden werden.

Die Zielgruppe der BerufsrückkehrerInnen des Politikbereichs A - dazu zählen vor allem Wiedereinsteigerinnen nach Berufsunterbrechungen aufgrund von Kinderbetreuung - wurde im Schwerpunkt 1 nicht explizit als Zielgruppe genannt. Vor allem vor dem Hintergrund der im EPPD gewählten Strategie zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern, den entsprechenden Schwerpunkt (SP4) auf die strategische Förderung gegen die horizontale und vertikale Arbeitsmarktsegmentation zu konzentrieren, wäre die Verankerung pragmatischer Förderung arbeitsloser Frauen, im besonderen von BerufsrückkehrerInnen, durch explizite Zielgruppennennung gemäß Politikbereich A wie auch dem NAP (Leitlinie 2) zu empfehlen.

Mit der Festschreibung, daß ESF-kofinanzierte Maßnahmen des Schwerpunkts 1 für Arbeitslose Bestandteil eines Integrationspfades sein müssen, wurde ein wichtiger Qualitätsstandard eingeführt. Dieser ist vor dem Hintergrund, daß im Rahmen des ESF eine Konzentration gerade auf jene Personen, die die größten Probleme beim Zugang zum Arbeitsmarkt haben, als arbeitsmarktpolitisch zweckmässig zu beurteilen. Die Praxis zeigt, daß die im AMS bereits vorgesehene Umsetzung des Betreuungsplanes angesichts der personellen Unterbesetzung mancher regionaler Geschäftsstellen erschwert wird, und regionale Unterschiede in der Qualität der Betreuungspläne festzustellen sind.² Vor diesem Hintergrund könnte durch

² Vgl. Lechner, F., Reiter, W., Route Counselling als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, In: Stelzer-Orthofer, Ch., Strategien gegen Arbeitslosigkeit, Linz 1998. Bei Zielgruppen, für deren Betreuung das AMS externe Einrichtungen beauftragt, könnten diese Agenden von diesen Einrichtungen durchgeführt werden.

die Betonung des Integrationspfads ein zielgerichteter Einsatz der ESF-Mittel erreicht werden. Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit die Umsetzung dieses Modells überprüft werden kann. Denn mit dem gegenwärtigem Monitoringsystem lässt sich dieser Integrationspfad nicht abbilden. Zumindest wird mit der derzeitigen Formulierung im EPPD sichergestellt, dass die ESF-kofinanzierte Maßnahme von dem/der BeraterIn als arbeitsmarktpolitisch sinnvoll beurteilt werden muß. Inwieweit aber tatsächlich ein Integrationspfad durchlaufen wird, lässt sich nur ex-post im Rahmen der Evaluierung beurteilen.

Ein zentrales Anliegen der EK war der Fokus auf präventive Intervention. Die Diskussion um die Gewichtung zwischen präventiven und kurativen Maßnahmen im Schwerpunkt 1 war in den Verhandlungsrunden teilweise von uneinheitlicher Begriffsverwendung geprägt. Interventionen der arbeitsmarktpolitischen Prävention lassen sich zunächst nach zwei Blickwinkeln unterscheiden:

- Strukturelle Prävention unterstützt Unternehmen bei der Bewältigung des Strukturwandels, um die Beschäftigung zu fördern und den Arbeitsmarkt zu stabilisieren. Maßnahmen zur Förderung der Humanressourcen werden mit strategischem Fokus auf den speziellen Qualifikations- und Arbeitsorganisationsbedarf gesetzt. In der Diktion der EK ist dieser Typ als antizipative Arbeitsmarktpolitik zu verstehen.
- Zielgruppenspezifische Prävention richtet demgegenüber den Blick auf bestimmte Personengruppen, die etwa in gefährdeten Betrieben oder Branchen tätig sind/waren oder spezifische Risikofaktoren wie mangelhafte Qualifikation und/oder Alter oder sonstiges aufweisen.

Das vorliegende EPPD ist stark problemgruppenorientiert ausgerichtet. In diesem Rahmen sind präventive Maßnahmen vor allem in einem zielgruppenspezifischen Fokus integrierbar. Allerdings gibt es auch innerhalb dieses Blickwinkels ein unterschiedliches Verständnis von Prävention.

In der bisherigen nationalen Diktion bezeichnete präventive Arbeitsmarktpolitik die Förderung von Beschäftigten, die von Arbeitslosigkeit bedroht bzw. vom Strukturwandel betroffen sind.³ Die präventive Förderung von Beschäftigten ist im Schwerpunkt 4 (Flexibilität am Arbeitsmarkt) vorgesehen, der auf jene Zielgruppen konzentriert wurde, die am Arbeitsmarkt besonders gefährdet sind, und die bislang von betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten nur unterdurchschnittlich profitieren konnten (Unqualifizierte, Ältere, Frauen).

Im Nationalen Aktionsplan liegt ein Schwerpunkt auf der Verhinderung des Übertritts von Arbeitslosen in die Langzeitarbeitslosigkeit (12 und mehr Monate arbeitslos); hier bedeutet präventiv die Förderung von Personen, die zwischen 6 und 12 Monaten (bei Jugendlichen zwischen 3 und 6 Monaten) arbeitslos sind, um ein Abgleiten in Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Diese Zielgruppe der Übertrittsgefährdeten ist im EPPD im Schwerpunkt 1 aufgenommen worden.

³ Vgl. bspw. die Studie „Präventive Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des ESF“ (Hausegger, ÖSB Wien 1999), die damit Beschäftigtenförderung im (ehemaligen) Ziel 4 meint.

Eine Unterscheidung zwischen präventiven und kurativen Maßnahmen anhand der Vormerkdauer entspricht jedoch nicht der strategischen Ausrichtung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik. Diese ist nicht auf zielgruppenreine Maßnahmen ausgerichtet; so gibt es keine spezifischen Maßnahmen, die sich dezidiert und ausschließlich an Langzeitarbeitslose richten oder solche, die sich dezidiert nur an Kurzzeitarbeitslose richten. Auch wenn es doch bestimmte Instrumente gibt, die primär für schwervermittelbare Personen konzipiert wurden (z.B. Sozialökonomische Betriebe, Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte, Berufsorientierung mit umfassender Betreuung). Die Zuweisung von Teilnehmenden erfolgt nach Maßgabe der jeweils individuellen Problemkonstellation, wobei die Dauer der Arbeitslosigkeit (Vormerkdauer) gegenüber spezifizierten Problemlagen (Alter, Qualifikation, Behinderung, sonstige Vermittlungseinschränkungen) eine eher untergeordnete Rolle spielt. Interventionen von der Vormerkdauer abhängig zu machen, würde überdies in bestimmten Fällen problematisch sein, beispielsweise bei haftentlassenen Personen, die unmittelbar nach der Haft nur über eine kurze Vormerkdauer verfügen, jedoch kaum wie tatsächliche Kurzzeitarbeitslose (zuvor beschäftigte Personen) als unmittelbar vermittlungsfähig gelten können.

Für die Zuweisung zu Maßnahmen ist in erster Linie eben nicht die Vormerkdauer sondern der Grad der job-readiness entscheidend. Umgelegt auf die Maßnahmenform würden in diesem Verständnis kurative Maßnahmen solche sein, die im Vorfeld der Vermittlung Wiedereinstiegsbarrieren beseitigen und Personen wieder vermittlungsfähig machen, während präventive Maßnahmen kurzzeitarbeitslose, job ready Personen bei der raschen Wiederaufnahme einer Beschäftigung (etwa durch Maßnahmen der Aktiven Arbeitssuche oder Anpassungsqualifizierung) unterstützen, um Dequalifizierungsprozesse zu vermeiden.

In der gegenwärtigen Fassung des EPPD sind sowohl vom Zielgruppenspektrum als auch vom förderbaren Maßnahmespektrum beide Bereiche abgedeckt. Nach Ansicht der GutachterInnen wäre eine Quotierung oder budgetäre Aufteilung nach Übertrittsgefährdeten und Schwervermittelbaren bzw. Langzeitarbeitslosen angezeigt gewesen, da angesichts der Konzentration der NAP-Strategie auf die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit (LL2) auch im Schwerpunkt 1 der ESF Interventionen - der als zentrales Instrument zur Umsetzung der Leitlinien 1 bis 3 gesehen wird - die Gefahr besteht, daß jene Personen, die bereits langzeitarbeitslos oder schwervermittelbar (vom Ausschluß bedroht) sind, bei der Förderung zu wenig berücksichtigt werden.

In den Verhandlungen zwischen EK und BMAGS wurde von den Endbegünstigten jedoch daraufhingewiesen, dass eine Quotierung des Budgets zuviel Steuerungsaufwand bedeuten würde und laufend eine Umschichtung verhandelt werden müsste. Auch eine von den GutachterInnen vorgeschlagene Steuerung über den Maßnahmeneinsatz wurde als zuwenig trennscharf zurückgewiesen, da die Maßnahmeneinsatzformen mit unterschiedlichen Populationen besetzt wären (Beispiel: auch in Sozialökonomischen Betrieben befänden sich nicht nur Schwervermittelbare und Langzeitarbeitslose). Zudem bedeute dies eine Einschränkung des Massnahmenkanons, was angesichts der Langzeitperspektive wenig sinnvoll erscheint. Ergänzend wurde vermerkt, dass aufgrund der nationalen arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben sichergestellt wäre, dass für Langzeitarbeitslose ausreichend Massnahmen zur Verfügung ständen, weil sie eine prioritäre Zielgruppe darstellen.

Vor diesem Hintergrund wird u.E. eine Positionierung des ESF als wichtig erachtet, um eine tatsächliche Förderung von Übertrittsgefährdeten und von Schwervermittelbaren sowie Langzeitarbeitslosen (von Ausschluß Bedrohte) sicherzustellen. Die Berücksichtigung der letztgenannten Gruppen quasi dem Selbstlauf aufgrund der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen zu überlassen, ist u.E. zuwenig. Arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben werden jährlich festgelegt und sind deshalb je nach politischer Konstellation und budgetärer Gegebenheiten schnell veränderbar. Außerdem ist das vorrangige Ziel des ESF die Unterstützung jener, die bei der Integration besondere Probleme (Langzeitarbeitslose, Schwervermittelbare) haben. Deshalb sollte eine Berücksichtigung dieser Gruppen im ESF sichergestellt werden.

Mit den gegenwärtigen Formulierungen sind beide Bereiche – präventive und kurative Ansätze – im Schwerpunkt 1 prinzipiell verankert. Die Umsetzung erfolgt entsprechend dem Betreuungsplan (Beschreibung findet sich im EPPD), die Personen werden aufgrund ihres Problemprofils und nicht aufgrund einer bestimmten Arbeitslosigkeitsdauer zugewiesen.

Um jedoch sicherzustellen, inwieweit dies bei der Umsetzung gewichtet wird, kommt dem Monitoring und der Evaluierung entscheidende Steuerungsfunktion zu. Dazu bedarf es zum einen von Seiten der Endbegünstigten Informationen darüber, wie viele Projekte mit wie vielen TeilnehmerInnen und welchem Budget für kurative Maßnahmen für Schwervermittelbare und Langzeitarbeitslose aufgewendet wurden.

Zum anderen sollten auch aus dem Monitoring in Quartalsabständen Informationen darüber geliefert werden,

- wie viele Personen differenziert nach den im EPPD vorgesehenen förderbaren Zielgruppen
- in welchen Maßnahmen gefördert wurden,
- wieviele Mittel dafür aufgewendet wurden
- und welche Dauer diese Massnahmen haben.

Gerade der letztgenannte Indikator ist ein Hinweis darauf, ob es sich um längerfristige Massnahmen zur Beseitigung von Vermittlungshindernissen und Heranführung an den Regel-Arbeitsmarkt handelt oder um eher kurz- bis mittelfristige wie aktive Arbeitssuche oder fachliche Schulung.

Die Bereitstellung entsprechender Informationen ist auf der Grundlage der im EPPD dargestellten Umsetzungsindikatoren möglich, mit Ausnahme der Dauer von Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose.

Der Evaluierung käme die Aufgabe zu, in einem Vergleich mit der Situation der förderbaren Zielgruppen am Arbeitsmarkt zu beurteilen, ob diese ausreichend Berücksichtigung bei der ESF-Umsetzung erfahren. Sollte dies nicht der Fall sein, hat der Begleitausschuß die Möglichkeit, steuernd einzugreifen und Korrekturen in der Umsetzung einzufordern. Vor diesem Hintergrund erhält eine begleitende Evaluierung und die Mid-term Evaluierung eine zentrale Bedeutung für die Programmsteuerung.

5.2 Politikbereich B: Förderung der Chancengleichheit Aller

Der Bereich *“Förderung der Chancengleichheit aller beim Zugang zum Arbeitsmarkt unter besonderer Berücksichtigung der vom gesellschaftlichen Ausschluß Bedrohten”* wird im EPPD abgedeckt durch den Schwerpunkt 2: Chancengleichheit für Alle und Bekämpfung der Ausgrenzung am Arbeitsmarkt

Dieser Schwerpunkt sieht zunächst zwei Unterschwerpunkte vor, die sich auf zwei Zielgruppen beziehen:

- Unterschwerpunkt 2.1 definiert Maßnahmen zugunsten von Behinderten
- Unterschwerpunkt 2.2 erwähnt jene arbeitsmarktfernen Personengruppen, die im Schwerpunkt 1 nicht genannt werden, sozial benachteiligte Personengruppen oder Angehörige ethnischer Minderheiten.

Maßnahmen zu Gunsten von Behinderten

Die geplanten ESF-kofinanzierten Maßnahmen für Behinderte stellen eine Fortsetzung der in der Periode 1995-1999 begonnenen Arbeitsmarktpolitik für Behinderte dar. Als einen Schwerpunkt läßt sich die Qualifizierung von behinderten Arbeitslosen und Beschäftigten ausmachen, wobei auch die Erprobung von innovativen Modellen von Bedeutung ist. Positiv zu bewerten sind die Ansätze zur Ausweitung des Beschäftigungspotentials für Behinderte durch entsprechende Unterstützungsleistungen für Betriebe und Mobilisierung von MultiplikatorInnen (Behindertenvertrauenspersonen).

In diesem Teilbereich sind auch Maßnahmen vorgesehen, die im eigentlichen Sinn (nach den Bestimmungen von Artikel 6 ESF-Verordnung) in den Bereich Technische Hilfe gehören. Dabei handelt es sich um jene im Bereich ‘Weiterentwicklung der organisatorischen Rahmenbedingungen’ (EPPD, Punkt 4.2.1.4) beschriebenen Aktivitäten zur Personalentwicklung in den BSB und der Entwicklung von Controllingmaßnahmen und Qualitätsstandards. Deren Subsumtion unter den Behindertenteilbereich läßt darauf schließen, daß der Konnex Maßnahmen und institutioneller Kontext planungsleitend war; da die BSB Endbegünstigte des Schwerpunkts 2 sind, wurden die Aktivitäten dem Maßnahmenbereich für Behinderte zugeordnet.

Maßnahmen zu Gunsten von arbeitsmarktfernen Personengruppen

Die Förderung von arbeitsmarktfernen Personengruppen ist nicht im Rahmen von Ziel 3, sondern über die Gemeinschaftsinitiative EQUAL vorgesehen. Im Vordergrund der Überlegungen steht dabei die umfassende Budgetierung der Gemeinschaftsinitiative. Die arbeitsmarktpolitische Sinnhaftigkeit dieser Option ist jedoch in Frage zu stellen.

EQUAL ist primär gedacht als Experimentierfeld für die Entwicklung und Verbreitung von neuen Maßnahmen zur Beseitigung von Diskriminierung und Ungleichheit, vor allem im

transnationalen Kontext.⁴ Es bedarf jedoch vor dem Hintergrund spezifischer Zielgruppen am österreichischen Arbeitsmarkt einer verpflichtenden Integration der Förderung arbeitsmarktferner und von Ausgrenzung bedrohter Personen in die Regelförderung, da ihre Berücksichtigung aufgrund der Fokussierung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik auf die Erfüllung der quantifizierten NAP-Ziele leicht ins Hintertreffen zu geraten droht. Dieser Personenkreis ist im NAP nicht als explizite Zielgruppe genannt; ihre Integration erfordert jedoch aufgrund der spezifischen Problemkonstellationen einen mehrstufigen und damit längerfristigen Prozess, weshalb kein kurzfristiger Beitrag zur Erreichung der NAP-Ziele zu erwarten ist. Aus diesen Überlegungen heraus steht zu befürchten, daß diese Zielgruppe ohne verbindliche Vorgaben nicht dem prioritären Personenkreis der Interventionen zugeordnet wird, insbesondere dann nicht, wenn diese Personen nicht beim Arbeitsmarktservice vorgemerkt sind.

Als Gruppen, die den ethnischen Minderheiten zuzuordnen sind, sind für Österreich vor allem Roma und Sinti zu nennen. Für diese Zielgruppe, deren Größe auf 20.000 bis 30.000 geschätzt wird, gibt es bislang nur wenige Unterstützungsangebote. Es zeigt sich auch, daß im europäischen Kontext diese Angehörigen von ethnischen Minderheiten nur in wenigen Mitgliedstaaten (allerdings in vielen Beitrittswerberstaaten, wie Slowakei, Ungarn, Rumänien) in quantitativ relevantem Ausmaß auftreten⁵. Dieser Umstand würde eine transnationale Initiative im Rahmen von EQUAL beträchtlich erschweren. Es wäre deshalb zielführend gewesen, die Förderung von Roma und Sinti explizit unter Schwerpunkt 1 vorzusehen, da im Rahmen von EQUAL nur transnationale Projekte möglich sind.

Eine Integration von arbeitsmarktfernen Personen kann fast ausschließlich in Form eines Integrationspfades erfolgen. Für Haftentlassene oder (ehemalige) Drogenabhängige beispielsweise ist ein einmaliger Kurs oder eine Aktivgruppe nicht ausreichend, um eine nachhaltige Beschäftigung zu bewirken. Gerade für diese Gruppen wären Maßnahmenketten im Sinne eines Integrationspfades zielführend, so wie es im EPPD unter Schwerpunkt 1 vorgesehen ist. Allerdings sollten Vorkehrungen getroffen werden, die sicherstellen, daß sie dort in ausreichendem Maße Aufmerksamkeit finden, da primär Maßnahmen geplant sind, die zur Erreichung der NAP-Ziele beitragen sollen, die Berücksichtigung der verschiedenen Zielgruppen in Schwerpunkt 1 jedoch nicht verbindlich gewichtet wurde. Gerade diese Personengruppe benötigt aber spezifische Maßnahmenbündel. Gegenwärtig kommen für diese Zielgruppen in erster Linie sozialökonomische Betriebe als Maßnamentyp in Betracht. Eine Evaluierung⁶ zeigt jedoch, daß vor einer Qualifizierung und Beschäftigung im Rahmen eines Sozialökonomischen Betriebs in vielen Fällen Maßnahmen zur Abklärung der Arbeitsfähigkeit vorgeschaltet werden sollten, um die Eignung für den SÖB abzutesten. Auch im Anschluß an eine SÖB-Teilnahme wären umfassende Maßnahmen zur aktiven Arbeitssuche

⁴ Vgl. Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Member States establishing the guidelines for CIPs for which the MS are invited to submit proposals for support under the EQUAL initiative (Draft). COM (1999) 476 final, S.3

⁵ Vgl. SYSDÉM Trends, Nr. 32, 1999

⁶ Lechner, F./ Loidl, R./ Mitterauer, L./ Reiter, W./Riesenfelder, A.: Die Evaluierung sozialökonomischer Betriebe. Studie im Auftrag des AMS (BGS), Wien 2000.

notwendig. Die Abstimmung und Verbindung der notwendigen Schritte könnte durch einen entsprechenden Maßnahmenverbund im Sinne eines Integrationspfades erfolgen.

Dies würde jedoch entsprechende personelle und zeitliche Ressourcen voraussetzen, die von AMS-externen Einrichtungen erbracht werden müssten. Für die meisten Risikogruppen bestehen bereits AMS-externe Einrichtungen, deren Aufgabenspektrum auch Aktivitäten zur Wiedereingliederung der Zielgruppen in den Arbeitsmarkt umfaßt. Diesen Einrichtungen könnte „die intensive und individuelle Supervision von Arbeitssuchenden“ (EPPD 2000, S. 58) übertragen werden.

In der derzeitigen Version des EPPD ist die Förderung von Maßnahmen für diese Gruppen, mit Ausnahme der ethnischen Minderheiten, der AsylwerberInnen und der Konventionsflüchtlinge in Schwerpunkt 1 vorgesehen.

Als Schwierigkeit ist bei diesen Zielgruppen eine Erfassung im Rahmen des Monitoring zu erwähnen. Da aus Datenschutzgründen die Zugehörigkeit zu einer der genannten Zielgruppen (ethnische Minderheiten oder sozial Benachteiligte) oftmals nicht codiert wird, läßt sich der Grad der Zielgruppenerfassung nur über die Förderung von Trägermassnahmen an, die sich mit ihrem Angebot in erster Linie an die jeweils spezifische Zielgruppe wenden. Auf diese Weise kann festgestellt werden, in welchem Ausmaß und mit welchen Mitteln diese Gruppen erfaßt werden (siehe auch Ausführungen zu Punkt 5.1)

5.3 Der Politikbereich C: Lebensbegleitendes Lernen

5.3.1 Ursprüngliche Version des EPPD: kein eigener Schwerpunkt

Der Politikbereich *“Förderung und Verbesserung der beruflichen Bildung, der allgemeinen Bildung sowie der Beratung im Rahmen einer Politik des lebensbegleitenden Lernens zur Erleichterung und Verbesserung des Zugangs zum und der Eingliederung in den Arbeitsmarkt, der Verbesserung und Aufrechterhaltung der Beschäftigungsfähigkeit und der Förderung der beruflichen Mobilität”* findet sich in der ursprünglichen Fassung des EPPD (Oktober 99) nicht als eigener Schwerpunkt wieder. Stattdessen wurden Maßnahmen, die unter diesen Bereich subsummiert werden können, auf zwei andere Schwerpunkte aufgeteilt:

- Aktivitäten für Arbeitslose oder SchulabgängerInnen wurden unter Schwerpunkt 1 gefaßt;
- Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität von Beschäftigten durch Weiterbildung sollten im Rahmen von Schwerpunkt 4: Flexibilität am Arbeitsmarkt gefördert werden.

Im Rahmen von Schwerpunkt 1 werden die klassischen Fachausbildungen bei den Bildungsinstituten der Sozialpartner und anderen Trägern sowie Lehrgänge zum Nachholen des Pflichtschulabschlusses erwähnt.

Im Rahmen von Schwerpunkt 4 dominiert die Förderung der persönlichen und betrieblichen Weiterbildungsbereitschaft und die Nachjustierung von Qualifizierungsprofilen bei speziellen Beschäftigtengruppen.

Keine Berücksichtigung fanden im ursprünglichen EPPD (Oktober 99) Maßnahmen, die im NAP unter Leitlinie 6 ("Lebensbegleitende Weiterbildung") beschrieben werden, und bei denen eine ESF-Kofinanzierung zum Teil dezidiert in Erwägung gezogen wird. Dies betrifft vor allem die Förderung von Fernstudien (NAP 99, S. 19 f.). Zum Spektrum der im ursprünglichen EPPD nicht berücksichtigten Maßnahmen, die im Nationalen Aktionsplan genannt sind (und prinzipiell auch ESF-kompatibel wären), gehören neben dem Telelernen auch

- Maßnahmen zur Weiterbildung in der Karenz (über spezielle Fernlehreangebote);
- Ausbau von Programmen zur Verbesserung des Zugangs zur Erwachsenen-/Weiterbildung für wenig versorgte Gebiete sowie für Benachteiligte;
- Maßnahmen zum Ausbau des Fachhochschulwesens
- Maßnahmen im Schulbereich wie z.B.
 - Verbesserung der Berufsorientierung,
 - Schaffung von neuen Fachschul-Ausbildungsgängen (insbesondere im Bereich der Computer- und Kommunikationstechnik)
 - Aufbau zusätzlicher Kollegs

Leitlinie 7 des Nationalen Aktionsplans für Beschäftigung ("Verbesserung der Qualität der Schulen") kann ebenfalls dem Politikbereich der *"Förderung und Verbesserung der beruflichen Bildung, der allgemeinen Bildung"* zugerechnet werden. Im EPPD sind hierzu, wie im Kapitel 3.1 (Die ESF-Strategie im Verhältnis zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung) angeführt, unter Schwerpunkt 1 Maßnahmen zur Reduzierung der Drop-Out-Quote im Bereich des Bildungssystems vorgesehen; bei der Beschreibung der ESF-Interventionen von Schwerpunkt 1 werden diese jedoch nicht näher beschrieben und nicht in der Liste der förderbaren Maßnahmen genannt.

Aus der Programmplanung zum ESF ausgeklammert ist der gesamte Bereich des berufsbildenden Ausbildungssystems, insbesondere die Lehrlingsausbildung. Als Begründung wird im EPPD angeführt, daß dieser Bereich im NAP prominent vertreten ist und national finanziert wird, insbesondere das Auffangnetz für Jugendliche (Lehrlingsstiftungen und Berufslehrgänge), sowie eine Reihe anderer Maßnahmen (z.B. Schaffung neuer Ausbildungsberufe). Diese Maßnahmen werden ausschließlich national und zum Großteil über gesonderte Budgetmittel finanziert. Es handelt sich dabei um jenen Bereich des Ausbildungssystems, der aufgrund der Einführung bzw. des Aufbaus der überbetrieblichen Berufsausbildung (durch Lehrgänge und Stiftungen) eine deutliche Veränderung erfahren wird, die in ihrer Tragweite und Auswirkungen auf das gesamte berufliche Ausbildungssystem derzeit noch nicht absehbar sind. Vor dem Hintergrund der expliziten Strategie des EPPDs in Österreich, *"besonders jene Menschen zu unterstützen, die die größten Probleme beim Zugang zum Arbeitsmarkt haben"* (EPPD 1999, S.33) sowie der erforderlichen Konzentration der Mittel scheint die dezidierte Einengung der Förderung der Berufsbildung von Jugendlichen im Schwerpunkt 1 auf jene mit besonderen Problemen jedoch gerechtfertigt.

Insgesamt gesehen fällt an der im EPPD festgelegten Strategie auf, daß es zu einer Einengung des in der ESF-Verordnung angeführten Politikbereichs 'Lebenslanges Lernen' auf das im engeren Sinn arbeitsmarktpolitische Instrumentarium der Schulung von Arbeitslosen (SP 1) und der betrieblichen Qualifizierung von Beschäftigten (in Anlehnung an das jetzige Ziel 4) (SP 3 alt) kommt, was gleichbedeutend mit einer starken Konzentration auf den Wirkungsbereich des AMS ist.

Diese Tendenz spiegelt sich auch in der Beschreibung der organisatorischen Umsetzung (EPPD 1999, S. 106 ff.), in der die Rolle anderer potentieller Endbegünstigte wie das Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr sowie das Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten ursprünglich nicht einbezogen wurde.

In den Verhandlungen zwischen Kommission und BMAGS wurde schließlich vereinbart, einen gesonderten Schwerpunkt 'Lebensbegleitendes Lernen' zu etablieren.

5.3.2 Nachträgliche Installierung eines Schwerpunktes 'Lebensbegleitendes Lernen'

Schwerpunkt 3: Förderung des Lebensbegleitenden Lernens und Stärkung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie

Nach Übereinkunft der betreffenden MinisterInnen (für Arbeit und Soziales, für Verkehr und Wissenschaft und für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten) wurde nachträglich ein gesonderter Schwerpunkt zum Bereich des Lebensbegleitenden Lernens in das EPPD integriert.

Dieser gliedert sich in die Unterschwerpunkte

- Bildungspolitische Maßnahmen im schulischen Bereich
- Maßnahmen zur Stärkung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie.

Der erstgenannte Bereich ist dem Endbegünstigten Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten (BMUK) zuzuordnen, der letztgenannte Schwerpunkt dem Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr (BMWV).

5.3.2.1 Bildungspolitische Maßnahmen im schulischen Bereich

Die Interventionen im schulischen Bereich konzentrieren sich zum einen darauf, den Abbruch von schulischen Laufbahnen präventiv zu verhindern, und zum anderen auf die Förderung des Nachholens von schulischen Bildungsabschlüssen. Durch die Konzentration auf schulische Bildungsabschlüsse läßt sich der Schwerpunkt 3 von Schwerpunkt 4 (Flexibilität am Arbeitsmarkt – Förderung von Beschäftigten) abgrenzen, wo es um betrieblich verwertbare und unmittelbar arbeitsmarktpolitische Zusatzqualifizierung geht. Zur klaren Abgrenzung der Schwerpunkte empfiehlt sich eine dementsprechend deutlichere Formulierung der Zielgruppen und förderbaren Maßnahmen.

Die in Schwerpunkt 3 genannte Zielgruppe „ArbeitnehmerInnen, vorrangig WiedereinsteigerInnen, Frauen und Ältere“ ist im wesentlichen deckungsgleich mit jener in Schwerpunkt 4. Eine Abgrenzung könnte erfolgen, wenn in der Zielgruppenformulierung deutlich gemacht würde, daß jene Personen angesprochen werden sollen, die über keinen oder keinen verwertbaren Schulabschluß verfügen, und deshalb das Nachholen eines Bildungsabschlusses anstreben. Zu überlegen ist, ob das Nachholen eines schulischen Bildungsabschlusses tatsächlich die zielgruppenspezifisch passende Interventionsform für WiedereinsteigerInnen und Ältere darstellt, oder ob nicht Maßnahmen zur Unterstützung einer raschen Beschäftigungsaufnahme bzw. der Erwerb spezifischer Anpassungs- und Zusatzqualifikationen (im Rahmen von Schwerpunkt 1 oder 4) eher im Interesse dieses Personenkreises liegen.

Abgrenzungsschwierigkeiten zu Schwerpunkt 4 könnten durch eine Präzisierung der förderbaren Maßnahmen vermieden werden. Im Sinne der Zielrichtung des Schwerpunkts 3 würde dies den expliziten Hinweis bedeuten, daß Qualifikationsmaßnahmen ausschließlich im Rahmen von zertifizierten Schulungen bzw. Abschlüssen (bzw. ihre Entwicklung und Implementierung) gefördert würden. Im Unterschied zu Schwerpunkt 4, der auf die Individualförderung der Zielgruppenpersonen abstellt, würde Schwerpunkt 3 damit schwerpunktmäßig und explizit auf die Bereitstellung von Bildungsangeboten im Rahmen eines Zertifizierungssystems zielen. Dies entspricht den Zielsetzungen des Politikfelds zur Verbesserung der allgemeinen und beruflichen Bildung ebenso wie es die Konzentration des Mitteleinsatzes unterstützt. Vor diesem Hintergrund wird ebenso die Streichung von Lebenshaltungskosten von Lehrgangsteilnehmenden als förderbare Maßnahme empfohlen.

Im Fließtext wird die Art der projektierten Betreuungsmaßnahmen erläutert. Zur Spezifizierung der förderbaren Maßnahmen empfiehlt sich, diese Angaben in der Liste der förderbaren Maßnahme zur Beschreibung der geplanten Betreuungsmaßnahmen aufzunehmen. Ebenso stellt der im Fließtext genannte Aufbau von Telelernzentren eine Maßnahme dar, die der Vollständigkeit und Klarheit halber in die Aufzählung aufgenommen werden sollte.

Geplante Interventionen im schulischen Bereich ⁷

In diesem Bereich sind folgende Interventionen geplant:

- Präventivangebote zur Senkung der Drop-outs an berufsbildenden Schulen
- Vorbereitung auf Berufsreifeprüfung für BHS-AbsolventInnen und Berufstätige: Mit diesem Instrument soll der Zugang zur Ausbildung im tertiären Sektor (Fachhochschulen und Universitäten) erweitert werden, was angesichts des im internationalen Vergleichs niedrigen Anteil an Uni-AbsolventInnen als zielführend beurteilt werden kann.
- Ausbau des Angebots an schulischen Ausbildungsplätzen im IKT-Bereich (höhere und mittlere Qualifikationen): An berufsbildenden mittleren und höheren Schulen sollen verstärkt IKT-Schwerpunkte eingerichtet werden. Im Vordergrund steht dabei die Entwicklung neuer Curricula, wobei dem Aspekt der Zertifizierung durch marktführende IT-Firmen besondere Bedeutung zukommt.

⁷ Dieser Abschnitt basiert auf einem Gespräch mit Herrn Kreimel und Herrn Schlick vom BMUK

- Ausbau an Telelernangeboten an BHS für Berufstätige und Telelernangebote für Frauen (Arbeitslose Frauen, Wiedereinsteigerinnen): Mit dem Ausbau dieses Bereichs (v.a. durch Förderung technischer und organisatorischer Infrastruktur, Lehrpläne) werden für Berufstätige zusätzliche Optionen für weiterführende Ausbildungen geschaffen. Positiv ist dabei auch zu vermerken, dass über diese Schiene die Monopolposition der Sozialpartnerinstitute aufgeweicht werden könnte.
- Unterstützungsangebote für einen reibungslosen Übertritt vom Schulsystem in die Berufsausbildung (durch Berufsberatung, Lehrstellen-Bewerbungsmanagement, vor allem für Mädchen): In diesem Bereich kommt es zu einer stärkeren Integration der bestehenden Beratungsangebote (z.B. Mädchenberatungsstellen, Berufsinformationszentren etc.), die derzeit meist vom AMS finanziert werden. Es ist zu erwarten, dass es zu einer Umschichtung der Finanzierung dieser Einrichtungen kommt, indem das BMUK als Kofinanzierungsträger auftritt und das AMS entsprechend seinen Anteil reduziert. Prinzipiell ist eine Einbindung des BMUK zu begrüßen. Es sollte darauf Bedacht genommen werden, dass sich für die Beratungsstellen keine Probleme ergeben, indem Verhandlungen mit einem zusätzlichen Träger zu führen sind und eventuelle Abstimmungsprobleme zwischen den Finanzierungsträgern zu Lasten der Einrichtungen gehen.
- Train the Trainer: Dieser Aktionsbereich wurde deshalb in den Kanon der ESF-kofinanzierbaren Maßnahmen aufgenommen, um im Bereich der LehrerInnenfortbildung die Entwicklung zusätzlicher Weiterbildungsangebote im IKT-Bereich voranzutreiben. Hintergrund dafür sind die negativen Erfahrungen mit der Einführung von Informatik an den Schulen. Dies konnte nicht reibungslos erfolgen, da die LehrerInnenfortbildung erst verspätet einsetzte. Um diese Trägheitsmomente in der LehrerInnenweiterbildung entgegenzusteuern sollen entsprechende Angebote durch ESF-Kofinanzierung relativ rasch umgesetzt werden und den weiteren Ausbau initiieren. Um sicherzustellen, dass die ESF-Kofinanzierung der LehrerInnenfortbildung nur eine Anlauffinanzierung mit Initialeffekt darstellt, wird empfohlen, die Kofinanzierung auf 10% des Gesamtbudgets des BMUK-Schwerpunktes zu begrenzen und auf die ersten Jahre der Programmperiode zu beschränken. Dies wurde in der aktuellen Fassung des EPPD auch berücksichtigt. Im Grunde ist die Fortbildung des Lehrpersonals jedoch Aufgabe der Schulbehörden. Dies trifft insbesondere für die Fremdsprachenausbildung zu.

Angesichts dieses Interventionsspektrums stehen auf der Grundlage der Gespräche mit den zuständigen Endbegünstigten durch die ESF-Kofinanzierung von bildungspolitischen Maßnahmen im schulischen Bereich folgende Akzente zu erwarten:

- Zum einen erfolgt durch die Betonung des IKT-Bereichs eine Anpassung der schulischen Ausbildung an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes, d.h. der nachgefragten Qualifikationen. Positiv zu werten ist, daß seitens des BMUK Wert darauf gelegt wird, dass Ausbildungsbestandteile mit Zertifikaten abgeschlossen werden, die von den Unternehmen auch nachgefragt werden. Um sicherzustellen, dass es sich um nachfragegerechte Zertifikate handelt, erfolgt eine laufende Abstimmung zwischen BMUK und der Industrie. Eine gesetzliche Regelung der Zertifizierung lässt sich in absehbarer Zeit nicht realisieren. Eine Objektivierung der Prüfungsergebnisse wird erreicht, indem softwaregestützte Prüfungsprogramme entwickelt wurden, die an allen Schulen Verwendung finden.

- Einen zweiten IKT-Strang stellt der Ausbau des Fernunterrichts dar. Hier leistet der ESF einen Beitrag zum Aufbau einer Telelern-Infrastruktur (Hardware, Software, Organisationsnetzwerk, Lehrmaterialien), die auch für die Umsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen im Schwerpunkt 4 (Flexibilität am Arbeitsmarkt) genutzt werden kann. Neben den Synergieeffekten mit anderen Interventionen ist hervorzuheben, dass damit insbesondere Gruppen mit eingeschränkter Mobilität und Personen in Randgebieten mit geringer Weiterbildungsinfrastruktur Zugang zu Aus- und Weiterbildung haben. Dies trägt letztlich auch zum Abbau regionaler Disparitäten bei.
- Der ESF zeigt eine Initial- und Beschleunigerwirkung bei Neuerungen und Verbesserungen im Schulbereich. Die geplanten Interventionen setzen oftmals an Defiziten des Schulsystems an, etwa wenn es um die Adaption von Ausbildungsgängen oder Train the trainer-Massnahmen geht. Die Behebung von Defiziten oder Adaptionen in der Personalentwicklung wären eigentlich Aufgabe der Schulbehörden und wären aus nationalen Mitteln zu finanzieren. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass Neuerungen eine lange Vorlaufzeit mit hohem Abstimmungsbedarf zwischen den Verantwortlichen der involvierten Stellen haben. Die Möglichkeit des Zugriffs auf ESF-Mittel übt einen Druck auf die verantwortlichen Stellen aus, entsprechende Massnahmen schneller zu implementieren und für eine entsprechende Allokation der nationalen Mittel zu sorgen.

Im Sinne der Erhöhung der Konsistenz wurden von den GutachterInnen folgende Adaptationen im EPPD vorgeschlagen:

a)

Im einleitenden Text zum Teilschwerpunkt „Bildungspolitische Maßnahmen im schulischen Bereich“ sind MigrantInnen und Minderheits-Angehörige als Personenkreis, den es zu berücksichtigen gilt, genannt; in der Liste der förderbaren Zielgruppen kommen diese allerdings nicht mehr dezidiert vor.

VORSCHLAG:

Aufnahme von MigrantInnen und Minderheits-Angehörige unter förderbare Zielgruppen

Diese Anpassung ist vorgenommen worden.

b)

Die Förderung von Strukturen im Bereich LLL umfasst auch die Verbesserung der Ausstattung im IKT-Bereich, ist aber nicht unter den förderbaren Massnahmen zu finden.

VORSCHLAG:

Verbesserung der technischen Ausstattung soll in die förderbaren Massnahmen aufgenommen werden.

Von den ProgrammplanerInnen wurde diesem Vorschlag nicht zugestimmt, da es sich dabei um keine eigene Maßnahme handle, sondern lediglich um maßnahmengänzende Aktivitäten, denen keine prominente Rolle zukommen sollte.

c)

Lebenshaltungskosten sind als förderbare Massnahmen vorgesehen

VORSCHLAG:

Streichen dieser Massnahme

Diesem Vorschlag wurde entsprochen.

5.3.2.2 Maßnahmen zur Stärkung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie

Dieser Teilschwerpunkt zielt auf den universitären Bereich. Zum einen wird die Unterstützung von UniversitätsabsolventInnen beim Übergang in den Arbeitsmarkt sowie von weiblichen Studierenden und Akademikerinnen angestrebt, zum anderen die Ermöglichung der universitären Aus- und Weiterbildung für Personenkreise, denen eine universitäre Ausbildung bislang verschlossen war. Hier bestehen in der ursprünglichen Version der Ergänzungsvorschläge für diesen Unterschwerpunkt allerdings einige Unklarheiten hinsichtlich der Zielgruppen und des Massnahmenspektrums.

Unverständlich ist beispielsweise, welche Bedeutung der Zielgruppe der StudienabbrecherInnen im Rahmen der Zielsetzungen und projektierten Massnahmen zukommen soll, da es für diese weder um verbesserte Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt für AkademikerInnen noch um den Zugang zu universitärer Bildung geht. Denkbar wären hier Massnahmen zur Verhinderung von Abbrüchen (etwa durch Unterstützung einer gezielteren Studienwahl), die als solche explizit zu projektieren wären, oder Massnahmen zur Umschulung und Arbeitsmarktintegration von AbbrecherInnen, die von der inhaltlichen Ausrichtung her allerdings in einem anderen Schwerpunkt aufzunehmen wären.

Zu überlegen ist, ob KarenzrückkehrerInnen, WiedereinsteigerInnen und Karenzierte tatsächlich eine spezifische und geeignete Zielgruppe im Rahmen dieses Interventionsschwerpunktes darstellen. Ein Studium ist nicht während der Karenzzeit (gegenwärtig 1,5 Jahre) zu absolvieren, und es kann auch keine Unterstützung des beruflichen Wiedereinstiegs darstellen, sondern ist eine langfristige - ausschließliche oder berufsbegleitende - wissenschaftliche Ausbildung.

Der Abschnitt über den Einsatz der Fernlehre, der im besonderen auf BerufswiedereinsteigerInnen gerichtet ist, ist missverständlich formuliert. Es ist nicht ersichtlich, welche Inhalte in welchem Umfang für welche Zielgruppe über Fernlehre vermittelt werden sollen. So bleibt offen, ob es um BerufsrückkehrerInnen geht, die bereits über einen akademischen Abschluss verfügen und mittels Fernstudium vor der Wiederaufnahme der Beschäftigung die vorhandenen Kompetenzbestände auffrischen können. Soll das Fernstudium die Absolvierung eines Universitätsstudiums ermöglichen, wäre die Konzentration auf BerufsrückkehrerInnen zu hinterfragen, da die Studiendauer die Karenzzeit übersteigen würde.

Unklar ist, ob mit der Zielgruppe „AusländerInnen“ Studierende und AkademikerInnen gemeint sind oder ob auf die Unterstützung von ausländischen Personen bei der Aufnahme ei-

nes Studiums gezielt wird. Weiters, welche AusbilderInnen (in welchen institutionellen Zusammenhängen: im universitären Bereich?) gefördert werden können.

Bei der Liste der förderbaren Maßnahmen empfiehlt sich eine Präzisierung. Welche Qualifizierungsmaßnahmen beispielsweise können AkademikerInnen beim Zugang zum Arbeitsmarkt unterstützen oder Personen die Aufnahme eines Studiums ermöglichen?

Zur Klärung von Zielgruppen und adäquaten Maßnahmen empfiehlt sich eine Trennung der Zielrichtungen des Teilschwerpunkts in:

- Die Förderung des friktionslosen Übergangs zum Arbeitsmarkt für UniversitätsabsolventInnen
- Die Förderung von Frauen im Wissenschaftsbetrieb
- Die Förderung des Zugangs zur universitären Ausbildung

Im Sinne der Konzentration der Mittel wird vorgeschlagen, auf die Förderung von Lebenshaltungskosten zu verzichten.

Entsprechende Klarstellungen wurden in der aktuellen Version des EPPD getroffen.

5.4 Der Politikbereich D: Förderung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitskräften

Der Politikbereich *“Förderung von qualifizierten, ausgebildeten und anpassungsfähigen Arbeitskräften, der Innovation und der Anpassungsfähigkeit bei der Arbeitsorganisation, der Entwicklung des Unternehmergeistes, der Erleichterung zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie der Qualifizierung und Verstärkung des Arbeitskräftepotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie”* wird im EPPD unter Schwerpunkt 4 (*“Flexibilität am Arbeitsmarkt”*) subsumiert.

Unter Rekurrerung auf Erfahrungen der Vorperiode wurde der förderbare Personenkreis der Beschäftigten auf jene Zielgruppen eingeschränkt, die in besonderem Ausmaß von Arbeitslosigkeit bedroht sind, und die schwieriger Zugang zu betrieblicher Weiterbildung finden. Dies entspricht vor dem Hintergrund der Konzentration des Mitteleinsatzes der problemgruppenorientierten Strategie des EPPDs. Flankierende Maßnahmen wie die Förderung von Qualifizierungsverbänden und Qualifizierungsberatung von Unternehmen sowie die verbindliche Vorgabe von Bildungsplänen als Voraussetzung der Förderung zeugen von dem Bestreben um qualitative Planungselemente.

Als ein weiterer wichtiger präventiver Aspekt im Bereich der Qualifizierung von Beschäftigten (im Sinne einer antizipativen Arbeitsmarktpolitik) wäre die Qualifizierung von Personen in bedrohten Berufen zu integrieren. Das AMS hat für Metall-, Textil-, Bau-, Chemie, Elektro- sowie Holzberufe, die am Arbeitsmarkt immer weniger nachgefragt werden, alternative Berufsbilder im Dienstleistungssektor entwickelt⁸, die auf eine Verwertung bestehender Erfah-

⁸ AMS Österreich: Trends am Arbeitsmarkt. Von der Produktion zur Dienstleistung. Alternative Berufe für Metall- (Textil-, Bau-, Chemie, Elektro-, Holz-)erfahrene. Wien: AMS 1999

rungen im Herkunftsbereich abzielen und eine Erweiterung des Kompetenzprofils durch entsprechende Weiterbildungsaktivitäten vorsehen. Diese Umschulungsmaßnahmen bieten sich für eine Integration in den Schwerpunkt ‚Flexibilität am Arbeitsmarkt‘ an. Allerdings kann nach Auskunft der programmplanenden Abteilung im BMAGS diesem Vorschlag nicht nachgekommen werden, da eine explizite Nennung von gefährdeten Berufszweigen eine zu starke Präjudizierung auf bestimmte Berufe bedeuten würde, was aber angesichts der unterschiedlichen regionalen Problembranchen nicht angemessen wäre.

Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsorganisation sind ausschließlich als Modellprojekte unter dem Gesichtspunkt der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie förderbar.

Der zweite Unterschwerpunkt des EPPD-Schwerpunkts ‚Flexibilität am Arbeitsmarkt‘, die ‚Weiterentwicklung der präventiven Arbeitsmarktpolitik‘ sieht Maßnahmen vor, die die Antizipation von Beschäftigungsproblemen auf Betriebsebene verbessern und frühzeitige Interventionen - etwa zur Reform der Arbeitsorganisation - ermöglichen.

Prinzipiell erscheint eine frühzeitige Intervention zur Abwehr von Betriebsschließungen als beschäftigungspolitisch sinnvoll. Allerdings wird aus dem EPPD nicht ersichtlich, welche Rahmenbedingungen eine Implementierung eines Mikro-Frühwarnsystems tatsächlich realistisch erscheinen lassen. Im Kern steht dabei die Frage, wie ein dafür notwendiges Unternehmens-Screening umsetzbar ist.

Im Schwerpunkt nicht berücksichtigt wurden die in der ESF-Verordnung für diesen Politikbereich vorgesehenen Maßnahmen zur Entwicklung des Unternehmergeistes und Erleichterungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie zur Qualifizierung und Verstärkung des Arbeitskräftepotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie.

5.5 Politikbereich E: Spezifische Maßnahmen zur Chancengleichheit

Der Politikbereich Chancengleichheit sieht *„Spezifische Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zum und ihrer Beteiligung am Arbeitsmarkt, einschließlich ihres beruflichen Aufstiegs, ihres Zugangs zu neuen Beschäftigungsmöglichkeiten und zum Unternehmertum, sowie Verringerung der geschlechtsspezifischen vertikalen und horizontalen Aufgliederung des Arbeitsmarkts“* vor. Im EPPD Österreich der zweiten Periode findet sich dieses Themenfeld im Schwerpunkt 5 wieder, der der *„Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt“* gewidmet ist.

Der Schwerpunkt 5 beinhaltet zwei Teilbereiche. Zum einen wurde das Querschnittsthema Gleichstellung als Mainstreaming-Politik (ESF-Verordnung) hier operationell und budgetär verankert, zum anderen werden frauenspezifische Interventionen unter dem Teilbereich *„Förderung von Frauen am Arbeitsmarkt“* konzentriert auf Maßnahmen zur Reduzierung der horizontalen und vertikalen Segregation des Arbeitsmarktes. Die Konzentration des Mitteleinsatzes erfolgt in diesem Schwerpunkt im Gegensatz zu den restlichen nicht über Zielgruppen oder Instrumente, sondern durch die strategische Ausrichtung der Interventionen.

Die Gestaltung des Schwerpunkts Chancengleichheit bedeutet gegenüber der ersten Programmperiode eine beträchtliche Weiterentwicklung und ist gekennzeichnet von dem Bemühen, bisherige Evaluierungserkenntnisse für die kommende ESF-Periode fruchtbar zu machen. Ein Ergebnis der themenspezifischen Evaluation von Ziel 3 in der ersten Periode⁹ war, daß ohne entsprechende handlungsanleitende Vorgaben bei der Umsetzung des frauenspezifischen Schwerpunkts zu wenig differenziert wird zwischen Maßnahmen, an denen Frauen teilnehmen, gegenüber Maßnahmen, die konzeptionell auf die pragmatische Förderung von Frauen und die strategische Zielrichtung der Chancengleichheit ausgerichtet sind. Die Zuordnung zum Schwerpunkt erfolgt so ohne qualitative Vorgaben in erster Linie über das Geschlecht der Teilnehmenden und weniger über die konzeptionelle Anlage und Ausrichtung der umgesetzten Maßnahmen. Frauen sind jedoch entsprechend ihres Anteils an den arbeitslosen Personen und den besonders betroffenen Zielgruppen unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Zugangshemmnisse selbstverständlich in allen Schwerpunkten und Maßnahmen zu unterstützen. Der Politikbereich Chancengleichheit zielt jedoch auf die Bekämpfung struktureller Benachteiligung von Frauen. Die Festlegung des Schwerpunkts 5 auf Interventionen gegen die geschlechtsspezifische horizontale und vertikale Segregation des Arbeitsmarktes im Sinne einer Konzentration auf strategisch ausgerichtete Maßnahmen der Frauenförderung ist sowohl vor dem Hintergrund der politischen Zielformulierung als auch bisheriger Erfahrungen und Evaluationsergebnissen zu befürworten.

6 Die Integration der 3 Querschnittsthemen im EPPD Ziel 3

Die Verordnung zum Europäischen Sozialfonds (VO 1784/1999; Art.2;2) nennt drei Themenbereiche, die querschnittsmäßig in allen 5 Politikfeldern zu berücksichtigen sind. Die Integration der Querschnittsmaterien ist im EPPD inhaltlich vollständig, als alle drei Themen in das Programm einbezogen wurden; erfolgt ist dies jedoch inkonsistent. Der Bereich lokale Beschäftigungsinitiativen wurde nicht horizontal sondern als eigener Schwerpunkt in das Programm aufgenommen. Die Dimension der Informationsgesellschaft wurde in die Darstellung der Strategie der ESF-Interventionen (Kpt. 3) integriert, und findet sich in operationalisierter Form im Schwerpunkt 3 des Lebensbegleitenden Lernens wider. Gender Mainstreaming schließlich wurde nicht in die Beschreibung der Strategie der ESF-Interventionen (Kpt. 3) einbezogen, bei der Darstellung der ESF-Strategie im Verhältnis zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung (Kpt. 3.1) jedoch als Grundsatz für alle ESF-Interventionen genannt und schließlich im Schwerpunkt 5 (Chancengleichheit von Frauen und Männern) als Teilbereich der förderbaren Maßnahmen verankert.

⁹ vgl. Eichhorn, Bettina; Geldner, Norbert; Lutz, Hedwig; Pimminger, Irene: Chancengleichheit von Frauen und Männern. Die Umsetzung des arbeitsmarktpolitischen Ziels im Europäischen Sozialfonds in Österreich. Maßnahmen für Arbeitslosen. Gemeinsam mit WIFO und INBAS Frankfurt. Endbericht Wien 1999

6.1 Lokale Beschäftigungsinitiativen und Territoriale Beschäftigungspakte als eigener Schwerpunkt

Der in der ESF-Verordnung vorgesehene thematische Querschnittsbereich *“Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen, einschließlich lokaler Beschäftigungsinitiativen sowie territorialer Beschäftigungsbündnisse”* findet als Querschnittsthema bei der Formulierung der Strategie der ESF-Interventionen keine Berücksichtigung, sondern wurde im EPPD als eigener Schwerpunkt formuliert.

Die Ausführungen zur Zielsetzung dieses Schwerpunktes lassen den Schluß zu, daß damit auf ein grundsätzliches Problem in der bisherigen Ausgestaltung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik Bezug genommen wird: Die Arbeitsmarktpolitik lag bislang zum Großteil in der Zuständigkeit des AMS. Nur in einigen Bundesländern waren die Landesregierungen bereit, entsprechende Maßnahmen mitzufinanzieren oder gar eigenständige Maßnahmenprogramme aufzulegen. Die Starrheit dieses nach institutionellen Kriterien festgelegten Kompetenzmusters wurde in der Umsetzung von Maßnahmen in den regionalen Zielen offensichtlich, als eine abgestimmte Umsetzung oftmals an fehlender Abstimmung oder unzureichender Bereitschaft, sich auf ungewohntes Terrain zu begeben, krankte.

Mit der Entwicklung der TEPS ist es gelungen, insbesondere Land, Gemeinden, Sozialpartner, AMS zu einer Kooperation mit hohem Verpflichtungsgrad zu bewegen. So konnten im Zuge des EU-Pilotprojektes TEP in vier Bundesländern entsprechende Strukturen etabliert werden. Das weitere Ziel bestand nun darin, für jedes Bundesland entsprechende TEP-Strukturen aufzubauen, was derzeit noch im Realisierungsstadium ist. Das Pilotprogramm läuft mit Ende 1999 aus (mit der Option einer Aufstockung um €100.000), was in weiterer Folge einen markanten Abbruch einer positiven Initialwirkung bedeuten würde. Denn in der Praxis hat sich gezeigt, daß die konkrete Implementation von Maßnahmen durch den Pakt noch einen fragilen Prozeß darstellt, der eine bestimmte Bewährungsphase erfordert. Die Gefahr für neu entstandene Pakte besteht darin, daß aufgrund des Auslaufens des Pilotprogramms keine Mittel für eine Unterstützung in der Bewährungsphase bereit stünden und sich deshalb die Gefahr eines frühzeitigen Scheiterns erhöhen würde.

Im Rahmen von Schwerpunkt 6 soll nun eine Form von Technischer Hilfe zum Aufbau von Vernetzungsstrukturen, Durchführung von Problemanalysen, Förderung von lokalen Beschäftigungsinitiativen sowie zur Evaluierung der TEP geleistet werden, um die Initialwirkung der entstandenen TEP nachhaltig zu verstärken. Dies würde bedeuten, daß ein positiv begonnener Prozeß an Kontinuität gewinnt. Beispielsweise könnte mittels der ESF-Kofinanzierung in diesem Schwerpunkt Pilotprojekte die Anlauffinanzierung sichergestellt werden, da sich die Abstimmung der Finanzierungsmodi gerade in der Startphase eines Paktes oftmals als schwierig erweist.

Der Nutzen eines bundesweiten ‘Pakt-Netzes’ könnte auch darin liegen, daß damit die starre Fokussierung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik auf den Endbegünstigten AMS langfristig aufgebrochen werden könnte und sich neue Formen des institutionellen Kontextes bei der Implementation von ESF-kofinanzierten Maßnahmen herauskristallisieren, die im letzten Drittel der Programmperiode noch zum Tragen kommen könnten. Vor diesem Hintergrund

ist die Ausweitung der thematischen Priorität 'Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen' zu einem eigenen Schwerpunkt als zweckmässig zu beurteilen.

6.2 Die Dimension der Informationsgesellschaft

Im EPPD wird die Einbeziehung der *“sozialen und arbeitsmarktspezifischen Dimension der Informationsgesellschaft, vor allem durch die Entwicklung von politischen Maßnahmen und Programmen, die das Beschäftigungspotential der Informationsgesellschaft nutzbar machen und zugleich einen gleichberechtigten Zugang zu ihren Möglichkeiten und Vorteilen sicherstellen sollen”* im Kapitel 3 zur Strategie der Interventionen des ESF mit der Formulierung festgeschrieben, daß *“die Berücksichtigung dieser Dimension der Kommunikations- und Informationstechnologien (...) in allen Schwerpunkten zu erfolgen”* hat. Im Programmtext wird an verschiedenen Stellen wiederholt auf die Dimension der Informationsgesellschaft rekurriert. Mit der Integration eines eigenen Schwerpunkts ‚Lebensbegleitendes Lernen‘ wird der intensivierten Ausbildung von Jugendlichen und die fortlaufende Weiterbildung von ArbeitnehmerInnen und Arbeitslosen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien umfassend Rechnung getragen und damit auf die Dimension der Informationsgesellschaft explizit Bezug genommen. Dies trifft auch auf die Maßnahmen zur Stärkung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie zu, die in diesem Zusammenhang in erster Linie auf die Nutzbarmachung der neuen IK-Technologien für die Fernlehre abstellen. Zielgrößen oder budgetäre Gewichtungen sind aus dem EPPD nicht ersichtlich. Entsprechende Spezifizierungen erfolgen im Supplement. In den übrigen Schwerpunkten wird zum Teil auf bestimmte Aspekte der Informationsgesellschaft (wie z.B. Telelernen) Bezug genommen, ohne jedoch Zielvorgaben zur Umsetzung explizit und operationalisiert über Maßnahmen, Zielgrößen und/oder Budgetäre Gewichtung festzuschreiben.

6.3 Gender Mainstreaming

Die ESF-Verordnung sieht vor, daß *“die Gleichstellung von Frauen und Männern im Sinne der allgemeinen Politik der Chancengleichheit (Mainstreaming-Politik)”* horizontal in allen Politikbereichen des ESF zu verfolgen ist. Gender Mainstreaming wurde zwar nicht explizit in der Beschreibung der Strategie der ESF- Interventionen (Kpt. 3) verankert, jedoch bei der Darstellung der ESF-Strategie im Verhältnis zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung (Kpt. 3.1) in Rekurrerung auf die Leitlinie 19 (*“Einbeziehung der Chancengleichheit in alle Bereiche”*) als Grundsatz für alle ESF-Interventionen genannt und so definiert, *“dass bei der Konzeption, Umsetzung sowie bei der Evaluierung aller ESF-geförderten Maßnahmen die unterschiedlichen Bedingungen, Situationen und Bedürfnisse von Frauen und Männern systematisch zu berücksichtigen sind. Gender Mainstreaming bedeutet für alle ESF-Interventionen, dass keine geschlechtsspezifische Diskriminierung bei der Teilnahme an Maßnahmen bestehen darf”*. Als quantifiziert operationalisierte Zielvorgabe wurde festgelegt, daß der Anteil der Frauen an allen Maßnahmen zumindest 50% betragen muß (auf Ebene des Schwerpunkts).

Die Querschnittsmaterie Gleichstellung von Frauen und Männern wurde darüberhinaus als ein Teilbereich im Schwerpunkt 5 ("Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt") aufgenommen. Hier wurden Gender Mainstreaming nochmals als Grundsatz detaillierter ausgeführt und Zielvorgaben für die gesamte Programmumsetzung formuliert sowie förderbare Maßnahmen zur Unterstützung der Implementierung von Gender Mainstreaming genannt. Damit wurde dem Umstand Rechnung getragen, daß es zur Realisierung des Mainstreaming-Ansatzes Unterstützungsmaßnahmen und finanzieller Ressourcen bedarf. Die Zuordnung zu einem Schwerpunkt stellt diese Ressourcen sicher (wenngleich auch innerhalb des Schwerpunktes keine verbindliche Aufteilung des Budgets zu den einzelnen Teilbereichen erfolgte), gleichzeitig wird damit jedoch der Anspruch einer Querschnittsmaterie, die für das gesamte Programm zu gelten hat, konterkariert. Die Integration von Gender Mainstreaming im Programmteil der Strategieformulierung unter gleichzeitiger Bereitstellung der notwendigen finanziellen Ressourcen zur Implementierung über die Technische Hilfe würde der Intention einer horizontalen Verankerung des Ziels Chancengleichheit konsequenter Rechnung tragen.

7 Planungsqualität

Eine in der Vorperiode in Auftrag gegebene thematische Evaluation zur Umsetzung des Ziels Chancengleichheit im ESF, die sowohl eine Analyse der Programmplanungsdokumente als auch der Umsetzung beinhaltete, wies als zentrales Ergebnis auf die Bedeutung der Planungsqualität zur inhaltlichen Steuerung der Umsetzung.¹⁰ Dies betrifft sowohl die Formulierung der Zielvorgaben und die Auswahl der Indikatoren als auch die offene oder eingeschränkte Vorgabe von Zielgruppen und förderbaren Maßnahmen bzw. deren budgetären Gewichtung.

Für die gegenständliche Periode wurde der Weg gewählt, konkrete Maßnahmenarten bzw. deren Auswahl im EPPD offen zu lassen und die Festlegung in einem Supplement den Endbegünstigten zu überlassen. Umso mehr stellt sich die Frage, wie in der Planung für den langjährigen Programmzeitraum im Spannungsfeld von Konkretheit mit handlungsanleitender und verbindlicher Qualität sowie Offenheit zur Garantie der notwendigen Flexibilität in der Umsetzung die Zielverfolgung im Sinne der Planung gewährleistet werden kann.

Die Steuerung der Umsetzung geschieht in erster Linie über die Zuordnung von budgetären Mitteln zu den einzelnen Schwerpunkten, innerhalb derer die Verausgabung durch Benennung von Zielgruppen und förderbaren Maßnahmen gelenkt wird. Die einzelnen Schwerpunkte des EPPDs selbst enthalten jeweils Teilziele und Teilzielgruppen, denen jedoch keine Budgetgrößen zugeordnet wurden. Die budgetäre und damit auch inhaltliche Gewichtung bleibt damit den Endbegünstigten überlassen. Dies macht bei inhaltlich geschlossenen Schwerpunkten Sinn, ist jedoch bei Schwerpunkt 1, der mehrere verschiedene Zielgruppen umfasst und inhaltlich breit angelegt, sowie im Gesamtprogramm budgetär stark überproportional gewichtet ist, problematisch. Der Schwerpunkt zielt auf eine Reihe von spezifischen Zielgruppen, die sich hinsichtlich der Integrationshemmnisse und damit des erforderlichen Betreuungsaufwands stark unterscheiden; weiters wurden Zielgruppen aus dem Politikbereich 2 (vom Ausschluß Bedrohte) ebenfalls unter diesem Schwerpunkt subsumiert. Da innerhalb des Schwerpunkts keine Quotierung im Sinne einer verbindlichen Mittelzuteilung für einzelne Teilaspekte oder Zielgruppen erfolgte, ist der Grad der Berücksichtigung einzelner Personengruppen oder Themenbereiche nicht verbindlich abgesichert, sondern bleibt offen. Unter Beibehaltung von Schwerpunkt 1 in der bisherigen Ausgestaltung wird eine Quotierung nach Zielgruppen bzw. nach kurativen und präventiven Maßnahmen empfohlen.

¹⁰ vgl. Eichhorn, Bettina; Geldner, Norbert; Lutz, Hedwig; Pimminger, Irene: Chancengleichheit von Frauen und Männern. Die Umsetzung des arbeitsmarktpolitischen Ziels im Europäischen Sozialfonds in Österreich. Maßnahmen für Arbeitslosen. Gemeinsam mit WIFO und INBAS Frankfurt. Endbericht Wien 1999

8 Ziel- und Wirkungsindikatoren

In den Interventionsschwerpunkten sind jeweils Aktivitäts- und Wirkungsindikatoren genannt. Bei Berücksichtigung der Ausführungen zu den Zielen im Fließtext erweisen sich die genannten Aktivitäts- und Wirkungsindikatoren nicht immer als konsistent oder vollständig. Um die Planungsqualität zu erhöhen wurden von den GutachterInnen folgende Änderungen vorgeschlagen:

Schwerpunkt 1 (Verhinderung und Bekämpfung der Erwachsenen- und der Jugendarbeitslosigkeit) und Schwerpunkt 2 (Chancengleichheit für Alle und Bekämpfung der Ausgrenzung am Arbeitsmarkt)

Es wird bei beiden Schwerpunkten eine Ergänzung der Aktivitätsziele um ‚Durchführung von innovativen Modellprojekten, Studien und Evaluierungen‘ vorgeschlagen. Das BMAGS sieht darin allerdings eine zu strikte Vorgabe an die Endbegünstigten AMS und BSB, die zum Zweck der Überprüfbarkeit quantitativ präzisiert werden müsste.

Schwerpunkt 2 (Chancengleichheit für Alle und Bekämpfung der Ausgrenzung am Arbeitsmarkt)

Folgende Modifikationen der Wirkungsziele wurden angeregt:

- Schaffung von dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen (anstelle von ‚Beschäftigungsmöglichkeiten‘). Dieser Indikator wurde in der aktuellen Fassung des EPPD entsprechend geändert.
- Die ‚Sicherung von Arbeitsplätzen‘ ist empirisch nur schwer und aufwendig überprüfbar. Deshalb sollte nur der Output-Indikator ‚Förderungen zur Sicherung von Arbeitsplätzen‘ verwendet werden. Das BMAGS besteht allerdings weiterhin auf der ursprünglichen Zielvorgabe.
- Darüberhinaus wird folgende Ergänzung vorgeschlagen: ‚Erhöhung der Sensibilität von Unternehmen für Belange der Behinderten‘. Dieser Vorschlag wurde vom BMAGS als schwer überprüfbar zurückgewiesen.

Schwerpunkt 3 (Förderung des Lebensbegleitenden Lernens und Stärkung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie)

Modifikation der Wirkungsziele:

- Streichen des Wirkungszieles ‚Dauerhafte Integration der Zielgruppen-Personen in den Regel-Arbeitsmarkt‘. Dieser Indikator wurde beibehalten, wobei als Dauerhaftigkeit spezifiziert wurde, dass im Schnitt 50% der ehemaligen TeilnehmerInnen innerhalb von 9 Monaten mindestens 75% der Zeit in Beschäftigung sind.
- Ergänzung: Verbesserung des Bildungssystems (Flexibilität und Durchlässigkeit) indem das Nachholen von Bildungsabschlüsse und berufsbegleitende Höherqualifizierung er-

leichtert wird. Dieser Vorschlag wurde akzeptiert, indem der Indikator ‚Erhöhung der Zahl der ArbeitnehmerInnen, die einen Bildungsabschluss oder eine berufliche Höherqualifizierung erwerben‘ aufgenommen wurde.

- Ergänzung: Unterstützung des Übergangs von UniversitätsabsolventInnen in den Arbeitsmarkt. Dieser Indikator wurde als zu weich angesehen, vielmehr gelte laut BMAGS auch für diese Zielgruppe der Indikator ‚Dauerhafte Integration in den Regel-Arbeitsmarkt‘ als Wirkungsindikator.

Die vorgeschlagenen Ergänzungen zu den Aktivitätszielen:

- Anzahl der nachgeholtten Bildungsabschlüsse
- Anzahl Teilnahmen an Maßnahmen zur Senkung der Drop-Out-Rate
- Anzahl der aus- und weitergebildeten AusbilderInnen
- Durchführung von Innovativen Modellprojekte, Studien und Evaluierungen

wurden als zu detailliert erachtet. Stattdessen wurde eine eingehendere Spezifizierung des Mengengerüsts im Supplement vereinbart.

Schwerpunkt 5 (Chancengleichheit)

Zu **Unterschwerpunkt „Gender Mainstreaming“** wurden in der ursprünglichen EPPD-Fassung keine Wirkungs- und Aktivitätsziele formuliert.

Vorschlag:

Wirkungsziel:

Implementierung von Gender Mainstreaming in die Planungs-, Umsetzungs- und Begleitungs- und Bewertungsprozesse des ESF auf Programm- und Maßnahmenebene

Aktivitätsziele:

- Mindestens 50% Frauenanteil an allen Maßnahmen (auf Ebene des Schwerpunkts)
- Durchführung von Studien, Evaluierungen und Öffentlichkeitsarbeit
- Durchführung von Information, Beratung und Qualifizierung

In der aktuellen Fassung des EPPD wurde das Wirkungsziel, sowie das erste Aktivitätsziel aufgenommen.

Zu **Unterschwerpunkt „Förderung von Frauen am Arbeitsmarkt“** wird eine Ergänzung der Aktivitätsziele vorgeschlagen:

Ergänzungen zu den Aktivitätszielen:

- Information, Beratung und Betreuung für Mädchen und Frauen sowie für Unternehmen, Projektträger und Qualifizierungseinrichtungen
- Durchführung von Modellprojekten, Studien und Evaluierungen

Schwerpunkt 6 (TEP)

Operationalisierung der Ziele

Die Aktivitäts- und Wirkungsziele sind nur in geringem Ausmaß operationalisiert und/oder nur schwer überprüfbar. Dies gilt insbesondere für die Überprüfung, inwieweit es gelungen ist, den Lebensraum nachhaltig zu sichern. Daneben ist es schwierig, Aussagen darüber zu treffen,

- in welchem Ausmaß gesicherte oder geschaffene Arbeitsplätze dem TEP zuzuordnen sind;
- in welchem Ausmaß die Wirksamkeit und Effizienz des Mitteleinsatzes durch den TEP erhöht werden konnte;
- Fördermittel für die Region gesichert werden konnten.

Hinsichtlich dieser Zielvorgaben bedarf es einer stärkeren Operationalisierung.

Dieser Vorschlag wurde aufgegriffen und eine entsprechende Präzisierung der Aktivitäts- und Wirkungsziele in der aktuellen EPPD-Version vorgenommen.

9 Bewertung der Implementationsstrukturen

Das EPPD enthält ein Kapitel über die organisatorische Umsetzung und die finanzielle Administration. Darin werden 5 Endbegünstigte aufgelistet:

- das Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
- das Arbeitsmarktservice
- die Bundesämter für Soziales und Behindertenwesen
- das Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten
- Das Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr

In einer detaillierten Beschreibung wird die Funktion und die Zuständigkeitsbereiche des AMS bei der Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie die Umsetzungsbedingungen der Bundessozialämter für Maßnahmen zugunsten Behinderter skizziert. Die Bundessozialämter sind besonders bedacht darauf, ihre Kompetenzen und Organisationsstrukturen zu optimieren. Entsprechende Maßnahmen sind im Rahmen von Schwerpunkt 2 vorgesehen.

In der Urfassung des EPPD (Oktober 1999) war noch kein Passus über die Organisation der Bildungs- und Berufsbildungspolitik in Österreich und die Funktion des Unterrichts- und des Wissenschaftsministeriums enthalten. Die beiden Ministerien wurden lediglich als Endbegünstigte für jene Maßnahmen, für die sie nach den rechtlichen Bestimmungen zuständig sind, genannt. In den Prioritätsachsen wurden sie aber nicht erwähnt. Der Grund lag im Fehlen von entsprechenden Massnahmen im Bereich Lebensbegleitendes Lernen, der in der

Zuständigkeit dieser beiden Ministerien läge und der teilweise (insbesondere was die Berufsausbildung betrifft) einen politisch sensiblen Bereich darstellt.

Vor diesem Hintergrund bezog sich das EPPD in erster Linie auf arbeitsmarktpolitische Massnahmen, die vom AMS umgesetzt werden. Ein Grund bestand auch darin, dass im Planungsprozess keine Abstimmung über die Einbeziehung weiterer Endbegünstigter erfolgte. Hinzu kommt, dass beide Ministerien bislang über keinerlei Erfahrungen über die Gestaltung, Umsetzung und Administration von ESF-kofinanzierten Massnahmen besitzen. Entsprechende Abstimmungen zur inhaltlichen und formalen Klärung mit dem BMAGS wären notwendig gewesen.

Als deutlich wurde, dass ein eigener Schwerpunkt ‚Lebensbegleitendes Lernen‘ eingefordert wurde, kam es zu einer entsprechenden Abstimmung darüber,

- für welche Massnahmen das BMUK und das BMWV zuständig sind
- wie die Entscheidungsprozesse laufen
- welche administrativen und Umsetzungsstrukturen notwendig sind
- welchen Monitoring- und Evaluierungspflichten nachzukommen ist.

In der Endfassung des EPPD ist auch eine Beschreibung der Organisation der Bildungspolitik und deren Umsetzung enthalten. Es wird darüber hinaus auch dokumentiert, dass das BMUK und das BMWV spezifische Organisationseinheiten als haushaltsführende Abteilungen beauftragen.

10 Bewertung der Finanzpläne

Der Finanzplan ist anhand einer Tabelle im EPPD dargestellt.¹¹ Die Begründung der Mittelverteilung erfolgt im Kapitel 3 im Zuge der Beschreibung der Strategie der Interventionen des ESF. Eine Gegenüberstellung der ESF-Mittel sowie des Gesamtbudgets des ESF-Programms (inkl. nationale Kofinanzierungsmittel) zum gesamten Budget der nationalen aktiven Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik für eine Einschätzung der Größenordnung und des finanziellen Stellenwerts des ESF ist im EPPD nicht enthalten. In der aktuellen Version des EPPD ist zumindest als Bezugsgrösse das Ausmass der AMS-Förderungen des Jahres 1998 angegeben.

Nimmt man das NAP-Budget für 1999 und einen ESF-Beitrag (Ziel 3) von 1,077 Mio. ATS pro Jahr, so liegt der Anteil des ESF am gesamten Budget der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei 10%. Dabei handelt es sich um einen Minimalwert, da anzunehmen ist, dass es aufgrund der Budgeteinschränkungen zu einer Reduktion der Mittel für zusätzliche (im NAP Budget noch veranschlagte) Mittel für die BESEB kommen wird und sich damit der ESF-Anteil relativ erhöht. Insgesamt sind demnach 20% der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik durch ESF-Mittel gebunden, was als beträchtlicher Anteil zu interpretieren ist.

¹¹ Es wird trotz fehlender Tabellenangaben angenommen, daß es sich um Zahlenangaben in Tausend handelt.

Die Verteilung der Budgetmittel auf die einzelnen Politikbereiche bzw. Schwerpunkte wurde relational wie folgt vorgenommen:

Tabelle: Prozentuale Verteilung der Gesamtmittel (nach allen Schwerpunkten und nach Schwerpunkten ohne TEP und Technische Hilfe)

Schwerpunkt	Anteil an Gesamtkosten (alle SP)	Anteil an Gesamtkosten (ohne SP 6 und SP 7)
Schwerpunkt 1: Verhinderung und Bekämpfung der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit	35,6%	36,7%
Schwerpunkt 2 Chancengleichheit für Alle und Bekämpfung der Ausgrenzung am Arbeitsmarkt	17,4%	17,9%
Schwerpunkt 3: Förderung des lebensbegleitenden Lernens und Stärkung des Beschäftigungspotentials in Forschung, Wissenschaft & Technologie	11,9%	12,2%
Schwerpunkt 4 Flexibilität am Arbeitsmarkt	21,1%	21,7%
Schwerpunkt 5 Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt	11,2%	11,5%
Schwerpunkt 6 Territoriale Beschäftigungspakte und Lokale Beschäftigungsinitiativen	1,2%	-
Schwerpunkt 7 Technische Hilfe	1,7%	-

Quelle: EPPD Version März 2000

Die zentralen Kriterien für die Verteilung der Mittel auf die Schwerpunkte waren laut Angabe im EPPD „die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit der jeweiligen Zielgruppen und die zu erwartende Dauer der Arbeitslosigkeit für diese Personengruppen, wenn es zu keiner Intervention kommt.“ (EPPD 2000, S. 37) Unklar bleibt, worauf sich die „Betroffenheit“ als Grundlage der Mittelzuteilung bezieht - auf den Anteil an den Arbeitslosen, die Art bzw. „Schwere“ des Vermittlungshemmnisses und/oder die erforderliche Intensität des Mitteleinsatzes für Integrationsmaßnahmen.

Die Konzentration von über einem Drittel der Gesamtmittel auf Schwerpunkt 1 wird mit dem „großen Spektrum“ dieses Schwerpunkts argumentiert, der veranschlagte Budgetanteil für Schwerpunkt 2 wurde proportional zum Anteil jener, die als schwer vermittelbar auf Grund einer Behinderung registriert sind, an der Gesamtarbeitslosigkeit festgesetzt. Die Größenordnung der relationalen Mittelzuteilung zu den Schwerpunkten 3, 4, 5 und 6 bleibt vage begründet.

Im Zuge der Einführung eines gesonderten Schwerpunktes 3 (Lebensbegleitendes Lernen) ist es zu einer deutlichen Verminderung der Mittel von Schwerpunkt 1 um 13,9% (gegenüber

der ursprünglichen EPPD-Version) gekommen. Damit hat sich die stark überproportionale Gewichtung von Schwerpunkt 1 reduziert, die Mittel wurden für den Schwerpunkt 3 (LLL) umgewidmet. Damit kommt es zu einer Verringerung der ESF-Mittel bei den Maßnahmen für Arbeitslose und Langzeitarbeitslose. Allerdings ist ein Teil der unter Schwerpunkt 3 (LLL) angebotenen Maßnahmen auch für Arbeitslose offen. Ein konkreter Anteil lässt sich allerdings nicht benennen.

Innerhalb des im ESF-Programm am stärksten gewichteten und zudem inhaltlich breit angelegten Schwerpunkts 1 erfolgt jedoch keine Gewichtung im Sinne einer verbindlichen Mittelzuteilung für einzelne Teilaspekte oder Zielgruppen. Der Grad der Berücksichtigung einzelner Personengruppen oder Themenbereiche ist damit nicht verbindlich abgesichert, sondern bleibt offen.

11 Die Integration der nationalen ex-ante Evaluierung in den Planungsprozess

Die national beauftragte ex ante - Evaluierung erfolgte, wie dem dem EPPD beigelegten Bericht zu entnehmen ist, nicht prozeßbegleitend zur Programmerstellung, sondern als Bewertung des Entwurfs in der Fassung, in der er allen anderen Institutionen zur Stellungnahme vorgelegt wurde. Damit konnte die ex-ante Evaluierung nicht zur Vorbereitung auf die Strategieentwicklung beitragen, etwa indem ein erstes Gutachten über die Schlüsselprobleme am österreichischen Arbeitsmarkt erstellt wird. Vielmehr musste sich die ex-ante-Evaluierung auf die Begutachtung der bereits ausgearbeiteten strategischen Schwerpunkte, der Prioritäten und Ziele sowie der Erarbeitung von Indikatoren konzentrieren.

Dennoch zeigte sich in der Verhandlungsphase, in der das EPPD mehrmals modifiziert wurde, dass die ex-ante-Evaluierung wichtige Anregungen für eine Adaptierung liefern konnte. Eine Reihe von Vorschlägen wurden bei der Überarbeitung berücksichtigt, falls Vorschläge bei der Programmplanung nicht berücksichtigt wurden, erfolgte eine Begründung. Eine Stellungnahme zu den Vorschlägen der ex-ante Evaluatorin ist in der aktuellen Version des EPPD enthalten (siehe Punkt 5.3 EPPD).

Anhang 1
Beantwortung des Fragebogens
„Gender mainstreaming in the
Structural Funds“

Gender Mainstreaming in the Structural Funds (ESF) Checklist

1. Step: ex ante evaluation

The ex ante evaluation will not be carried out as a parallel contribution to the *programme design* but as an expert assessment of the EPPD draft. Structure and content of the evaluation are therefore very much in line with the *programming document* and are above all a comment on this. No comments are given on the analyses on which the design is based.

1.1. Description of the different situation of women and men

The description of the point of departure involves a comparison of the Austrian labour market situation within the European Union and impacts of demographic trends on the education system and labour market.

All indicators which are used to describe the labour market situation distinguish between women and men. The indicators are: (employment rate without unemployed) Beschäftigungsquote, employment rate, unemployment rate, inactivity rate, rate of unemployed young people, rate of long-term unemployed, self-employment, part-time jobs, short-term contracts

1.2. Description of existing obstacles to equality

no (see above)

1.3 Constraints to equal benefits from policy measures

As pointed out in the ex ante report, the evaluation of the first ESF-period showed that even after participating in a measure, the differences between women's and men's incomes did not decrease. After an "employment subsidy", men's income is higher than women's; the decrease in income after participating in vocational training is higher for women than for men. There is, however, no information available about working time (part-time; full-time). The ex ante evaluator interprets this fact as an indicator that in the first period the ESF was not implemented in a strategical way to reduce structural discrimination of women.

1.4. Estimation of the expected impact

The ex ante evaluator pointed out that in a comparison between the number of planned participants and the size of the target group, the smallest share of the target group will be reached in priority 4.

s.46: in view of the quantitative size of priority 4 and of the possible measures, as well as the degree of labour market segregation and its manifold reasons, no major quantitative shifts are to be expected. The effect is mainly exemplary. Concerning GM, significant progress for equal opportunities policy in Austria can be expected.

The child care allowance represents a financial incentive to taking up a job. In view of the fact that this allowance is dependent on the income, the acceptance of part-time jobs and low-paid jobs will be of greater interest.

The ex ante evaluator recommends introducing an indicator to measure the gender specific allocation of means; the current quota of subsidized cases, not however, through the rate of funding (50% of the money for women....)

The ex ante evaluator stresses that in the field of Gender Mainstreaming no independent indicator which would show the effects of the different measures on men and on women was formulated.

1.5 Referring to the results and experiences of previous programmes and measures

The ex ante evaluation report doesn't content a separate chapter about experiences and results of the previous period but refers to them in each chapter about the different priorities in form of comments and further remarks to the description of the EPPD.

To the description of priority 1 the ex ante evaluator added that concerning the income after a measure attendance the differences between women's and men's income didn't decrease. After an employment subsidy men's income is higher than women's one; the decrease of income after a vocational training is higher for women than for men; but it has to be taken into account that there's no information available about working time (parttime; fulltime). The ex ante evaluator takes this fact as an indicator that in the first periode the ESF wasn't implemented in a strategical way to reduce structural discrimination of women.

According to the results of the evaluation of the first ESF period under the perspective of gender equality the ex ante evaluator confirms the necessity of clearly defined objectives and criterias for the equal opportunities priority and points out that most of the recommendations of the evaluation have been taken into account in priority 4.

2. step: Socio-economic Analysis

The socio-economic analysis of employment and unemployment will, first of all, concentrates on the description of changes in real numbers and percentages within one year. Description and dates are not always given for men and women separately, in some sections a gender-specific evaluation is given for specific aspects.

The description of the initial situation does not give a complex picture of employment and unemployment in a gender-specific perspective. This analysis can be found in priority 4 (equal opportunities).

2.1 employment rates by sex and by age

The socio-economic analysis doesn't contain the general employment rate, nor a rate by sex and age separately (only the level of changes in the number of employed persons will be given, also separated by sex). The analyses gives details about part-time quota which highly differ between men and women. (p.16) The description of priority 4 (equal opportunities) involves the employment rate of women and men; but not by age (SPD p.86).

2.2 unemployment rates by sex and by age

The socio-economic analysis doesn't include the general unemployment rate but the average number of unemployed people; These data are not separated by sex and age. The analysis includes information about the gendered development of unemployment (only the level of changes in the number of unemployed persons, also by sex) nor separately by sex and by age

2.3 Participation of women and men in different sectors of activity and occupations (horizontal and vertical segregation)

Gender-specific indications in the socio-economic analysis are merely given to point out the increase of employment in the service sector and the share of women in the public service sector (SPD p.6). The explanations of priority 4 (gender equality) contain, however, dates to describe the horizontal and vertical segregation of the labour market.

2.4 Data on wage gap

The socio-economic analysis as well as the explanations of priority *gender-equality* contain details about the percentage of income differentials between men and women, both in total and without part-time employed.

2.5 Data on qualifications and on participation in education and training

The socio-economic analyses contains data on educational participation of young people (percentage per age groups not involved in training measures), not separated by sex however (p. 11). In the table about unemployment according to the educational level, no gender differentiation is given (p. 11). No information is given on the gender-specific qualification structure of the total population and of employed persons. More details on the segmentation in educational processes (gender-specific decisions concerning school and university education) are given in priority 4.

The description of the initial situation does not contain any data on participation in labour-market policy measures. A gender-specific description of the results of the initial period is given in priority 1, specifying the rate of successful integration of those groups of persons supported so far by objective 3 (p. 44f.)

2.6 Data on women in business

The analysis doesn't give any details on self-employed persons.

2.7. Data on availability of care services for children and elderly people

The analysis contains not information on these items.

3. Third step - Defining objectives and setting targets

3.1.: Have the EO objectives been defined?

The defined target, on the level of the entire programme, is the principle of gender mainstreaming, as a systematic consideration of the situation and conditions of men and women in concept development, implementation and evaluation of measures (p. 38).

The excurses on the specifications of priority 4 (gender equality) define the objective of the integration of men and women in the employment system and - in qualitative respect - the reduction of gender-specific vertical and horizontal segmentation of the labour market.

Qualitative "Gender Mainstreaming" - criteria to be taken into account in the implementation of ESF-financed measures are listed in priority 4.

3.2 Quantitative Objective

Gender mainstreaming was fixed as quantitative target insofar as - on the level of priorities - the share of women (participants) in all measures must be at least 50 per cent (p. 38). Beyond that, obligatory budget and participant figures are fixed as target data.

Gender Mainstreaming approach

Gender mainstreaming has been implemented by an obligatory (at least) 50%-quote of femal participants in all priorities. Besides that, measures to support the mainstreaming approach, for example awareness-raising activities and training in gender matters are planned in priority 4 (equal opportunities). Qualitative criterias to be taken into account in the implementation of ESF-financed measures are listed.

4. Fourth Step - Consultation of partners

4.1

The Federal Minister for Women's Affairs was one of the institutions that have been consulted to give their feed-back on the draft of the programme planning document.

4.2

A representative of the Federal Minister for Women's Affairs is nominated as a member of the Monitoring Committee

4.3

No measures are proposed concerning gender balance in the MC.

Anhang 2

**Übersicht EPPD Ziel 3 im Kontext der
ESF-Verordnung und des NAP**

NAP	EPPD	
	SP	EPPD im Vergleich
Säule 1: Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit		
		<i>„Der quantitativ bedeutendste Schwerpunkt der Interventionen des ESF liegt in der Unterstützung der Maßnahmen im Rahmen der Säule I und hier insbesondere in den Leitlinien 1 bis 3.“</i>
LL1 Neustart für Jugendliche:	1	ergänzende Initiativen zum national finanzierten Maßnahmenpaket (Auffangnetz für Jugendliche); konzentriert auf Jugendliche ohne positiven Pflichtschulabschluß und/oder mit gescheiterter erster Berufsentscheidung, mit Lernschwierigkeiten und/oder persönlichen und sozialen Problemen
LL2 Neustart für langzeitarbeitslose Erwachsene: <i>Langzeitarbeitslose</i> <i>Frauen/Wiedereinsteigerinnen</i> <i>Ältere</i> <i>Behinderte</i> <i>Kurzzeitarbeitslose</i> <i>Von Arbeitslosigkeit bedrohte ArbeitnehmerInnen</i> <i>Vom Strukturwandel betroffene ArbeitnehmerInnen</i>	1	Präventiver Ansatz im SP 1 ArbeitnehmerInnen werden im Schwerpunkt 4 als Zielgruppe erfaßt Behinderte werden auch in SP1, im speziellen im SP2 als Zielgruppe erfaßt Schwer vermittelbare Personen, Übertrittsgefährdete, Integrierte AusländerInnen sind nicht in LL2, jedoch im ESF SP1 explizit als Zielgruppe erfaßt Die in LL2 genannte Zielgruppe „Frauen/WiedereinsteigerInnen“ wird im EPPD SP1 nicht explizit als Zielgruppe genannt. Vor allem vor dem Hintergrund der gewählten Strategie zur Förderung der Chancengleichheit, den entsprechenden Schwerpunkt (SP 5) auf die strategische Förderung gegen die horizontale und vertikale Arbeitsmarktsegmentation zu konzentrieren, wäre die Verankerung pragmatischer Förderung arbeitsloser Frauen, im besonderen von BerufsrückkehrerInnen, durch explizite Zielgruppennennung gemäß dem NAP zu empfehlen.

LL14 Reduktion der Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit	-	<i>kein Beitrag des ESF</i>
LL15 Senkung des MwSt-Satzes auf arbeitsintensive Dienstleistungen	-	<i>kein Beitrag des ESF</i>
Säule III Förderung der Anpassungsfähigkeit von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen		
LL16 Sozialpartnervereinbarungen zur Modernisierung der Arbeitsorganisation	4	<i>es können Modellprojekte unter dem Gesichtspunkt der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie gefördert werden</i>
LL17 Reform der Arbeitsverträge	-	<i>kein Beitrag des ESF</i>
LL18 Investitionen in Humankapital	-	<i>kein Beitrag des ESF</i>
Säule III Chancengleichheit von Frauen u. Männern		
LL19 Einbeziehung der Chancengleichheit in alle Bereiche	alle	Grundsatz des Gender Mainstreaming bei allen ESF-Interventionen: bei allen ESF-geförderten Maßnahmen sind die unterschiedlichen Bedingungen, Situationen und Bedürfnisse von Frauen und Männern systematisch zu berücksichtigen Anteil der Frauen an allen Maßnahmen muß mind. 50% betragen auf SP-Ebene
LL20 Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt	5 3	Maßnahmen zur Bekämpfung der horizontalen und vertikalen Segregation am Arbeitsmarkt, die sich an alle Frauen wenden Maßnahmen zur Verringerung geschlechtsspezifischer Segregation im wissenschaftlichen Bereich in SP 3
LL21 Versorgungseinrichtungen, Elternkarenz und familienfreundliche Arbeitszeiten	1	<i>„Diese Maßnahmen können in SP 1 unterstützt werden“</i>

LL22 Erleichterung der Rückkehr in das Arbeitsleben	5	Karenzrückkehrerinnen, Wiedereinsteigerinnen und Frauen während des Karenzzeitraums als bes. Zielgruppe
	3	Nutzung Fernlehre / IKT zur Weiterbildung für Karenzrückkehrerinnen, Wiedereinsteigerinnen und Frauen während des Karenzzeitraums
	1?	(kommt in den SP allerdings nicht mehr vor als explizite Zielgruppen, außer in SP5 als eine der Zielgruppen; hier aber steht der Zielgruppenfokus gerade nicht im Vordergrund)

Die 5 Politikbereiche	SP	EPPD im Vergleich
<p>Entwicklung und Förderung aktiver Arbeitsmarktpolitiken zur Bekämpfung und zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit, zur Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit von Frauen und Männern, zur Erleichterung der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt sowie zur Unterstützung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen und von Berufsrückkehrern;</p>	1	<p>Schwerpunkt 1</p> <p>BerufsrückkehrerInnen sind im SP 1 jedoch nicht als explizite Zielgruppe genannt</p>
<p>Förderung der Chancengleichheit aller beim Zugang zum Arbeitsmarkt unter besonderer Berücksichtigung der vom gesellschaftlichen Ausschluß Bedrohten;</p>	2	<p>Schwerpunkt 2: ausschließlich auf von den BSBs umgesetzte Maßnahmen für Behinderte konzentriert</p> <p><i>„Die Integration arbeitsmarktferner Personengruppen in den Arbeitsmarkt wird prioritär im Rahmen der GI EQUAL umgesetzt werden; im SP2 deshalb Fördermittel ausschließlich auf Behinderte konzentriert, denen in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik bes. Bedeutung zukommt“</i></p> <p><i>„Da im ESF relativ weniger Mittel zur Verfügung stehen als in der Vorperiode und um mögliche Synergieeffekte mit der ESF-kofinanzierten Gemeinschaftsinitiative zu erzielen, erfolgt die Umsetzung des SP 2 im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL“</i></p>
<p>Förderung und Verbesserung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ der beruflichen Bildung, ■ der allgemeinen Bildung sowie ■ der Beratung <p>im Rahmen einer Politik des lebensbegleitenden Lernens zur</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Erleichterung und Verbesserung des Zugangs zum und der Eingliederung in den Arbeitsmarkt, ■ Verbesserung und Aufrechterhaltung der Beschäftigungsfähigkeit und ■ Förderung der beruflichen Mobilität 	<p>3</p> <p>4</p>	<p>Verbesserung der Möglichkeiten zum Nachholen des Pflichtschulabschlusses sowie zum Erwerb von mittleren und höheren schulischen Abschlüssen</p> <p>Modularisierung von Lehrgängen</p> <p>Förderung des Aufbaus eines Zertifizierungssystems</p> <p>Ausbau des zweiten Bildungsweges</p> <p>Soweit sich Maßnahmen des lebensbegleitenden Lernens an Beschäftigte im Sinne der Erhöhung ihrer Flexibilität am Arbeitsmarkt richten, werden sie im Rahmen von SP4 realisiert</p>

<p>Förderung von qualifizierten, ausgebildeten und anpassungsfähigen Arbeitskräften, der Innovation und der Anpassungsfähigkeit bei der Arbeitsorganisation, der Entwicklung des Unternehmergeistes, der Erleichterung zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie der Qualifizierung und Verstärkung des Arbeitskräftepotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie;</p>	<p>4 3</p>	<p>Schwerpunkt 4: aber keine Maßnahmen zur Entwicklung des Unternehmensgeistes und Erleichterung zur Schaffung von Arbeitsplätzen</p> <p>Qualifizierung und Verstärkung des Arbeitskräftepotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie in SP 3</p>
<p>Spezifische Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zum und ihrer Beteiligung am Arbeitsmarkt, einschließlich ihres beruflichen Aufstiegs, ihres Zugangs zu neuen Beschäftigungsmöglichkeiten und zum Unternehmertum, sowie Verringerung der geschlechtsspezifischen vertikalen und horizontalen Aufgliederung des Arbeitsmarkts.</p>	<p>5 3</p>	<p>Schwerpunkt 5</p> <p>SP 3: Verbesserung der Berufswahl von Mädchen, Förderung der Ausbildung von Frauen in zukunftssträchtigen akademischen Berufen und Förderung von Frauen im Wissenschaftsbereich</p>

Querschnittsmaterien	Ort der Nennung	EPPD im Vergleich
die Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen, einschließlich lokaler Beschäftigungsinitiativen sowie territorialer Beschäftigungsbündnisse	ESF-Strategie im Verhältnis zur VO	SP 6
die soziale und arbeitsmarktspezifische Dimension der Informationsgesellschaft, vor allem durch die Entwicklung von politischen Maßnahmen und Programmen, die das Beschäftigungspotential der Informationsgesellschaft nutzbar machen und zugleich einen gleichberechtigten Zugang zu ihren Möglichkeiten und Vorteilen sicherstellen sollen;	Kpt. 3: Strategie der Interventionen	<p><i>„Die arbeitsmarktspezifische Dimension der Informationsgesellschaft: „Die Berücksichtigung der Dimension der Kommunikations- und Informationstechnologien hat in allen Schwerpunkten zu erfolgen.“</i></p> <p>Direkte Bezugnahme im Schwerpunkt 3 (LLL)</p>
	Kpt.3.: Strategie	<p><i>„Das beschäftigungspolitische Potential der Informationsgesellschaft wird nicht ausgeschöpft; zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der ESF- Zielgruppen muß das Ausbildungsangebot diesbezüglich erweitert werden“</i></p>
Die Gleichstellung von Frauen und Männern im Sinne der allgemeinen Politik der Chancengleichheit (Mainstreaming-Politik).	ESF-Strategie im Verhältnis zum NAP	<p><i>„Grundsatz des Gender Mainstreaming bei allen ESF-Interventionen: bei allen ESF-geförderten Maßnahmen sind die unterschiedlichen Bedingungen, Situationen und Bedürfnisse von Frauen und Männern systematisch zu berücksichtigen“</i></p> <p><i>Der Anteil der Frauen an allen Maßnahmen muß zumind. 50% betragen (auf Ebene des Schwerpunkts)</i></p>