



EUROPÄISCHER SOZIALFONDS

MID-TERM BERICHT  
ZIEL 4 EVALUIERUNG ÖSTERREICH  
**Untersuchungszeitraum 1995/96**

Autoren: Thorsten Armstroff, Klaus Andres, Axel Weise (Compass Bremen)  
Manfred Saurug, Peter Stoppacher (IFA-Steiermark)  
Benno Savioli (Feedback Bremen) – externer Berater

**Band I - Publikationsfassung**

Graz, Bremen: Juni 1998

IFA Steiermark & COMPASS Bremen

## Gliederung

1	VORBEMERKUNG	3
2	INTENTIONEN DES ZIEL 4 / RAHMENBEDINGUNGEN DER EPPD-ERSTELLUNG	4
2.1	INTENTIONEN DES ZIEL 4 AUF EUROPÄISCHER EBENE - EIN "WIDERSPRÜCHLICHES KONZEPT"?	4
2.2	AUSWIRKUNGEN AUF DIE ERSTELLUNG DES EPPD	5
3	RAHMENBEDINGUNGEN DER WIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG	7
4	EXKURS: QUANTITATIVE ECKDATEN DER PROGRAMMUMSETZUNG	10
5	LEITFRAGEN DER UNTERSUCHUNG / WICHTIGSTE ERGEBNISSE	17
5.1	<i>ADÄQUATHEIT</i> : GIBT ES ÜBEREINSTIMMUNGEN ZWISCHEN DER ZIEL 4-UMSETZUNG UND DEN DURCHFÜHRTEN PROJEKTEN MIT DEN WESENTLICHEN ECKPUNKTEN DES WIRTSCHAFTLICHEN WANDELS 1995/96?	17
5.2	<i>QUALITÄT</i> : ENTSpricht DIE QUALITÄT DER PROJEKTE DER STRATEGISCHEN ORIENTIERUNG DES ZIEL 4?	21
5.3	<i>KMU</i> : IST ZIEL 4 IN SEINER UMSETZUNG EIN "ZIEL FÜR KMU"?	25
5.4	<i>MITNAHMEEFFEKTE</i> : INWIEWEIT SIND BEI DEN DURCHFÜHRTEN PROJEKTEN UND AKTIONEN MITNAHMEEFFEKTE DURCH DIE UNTERNEHMEN ZU BEOBACHTEN?	27
5.5	<i>CHANCENGLEICHHEIT</i> : IST DER GRUNDSATZ DER CHANCENGLEICHHEIT VON FRAUEN UND MÄNNERN BERÜCKSICHTIGT?	28
5.6	<i>PARTNERSCHAFT / BETEILIGUNG</i> : INWIEWEIT WURDE DER GRUNDSATZ DER PARTNERSCHAFT BEI DER PLANUNG UND UMSETZUNG VON ZIEL 4 BERÜCKSICHTIGT?	29
6	ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG UND SCHLUßFOLGERUNGEN	32

## 1 VORBEMERKUNG

Die vorliegende Publikationsfassung stellt die wichtigsten Ergebnisse des mid-term Berichtes kurz und übersichtlich dar. (Der vollständige mid-term Bericht der Ziel 4-Evaluierung Österreich ist beim Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Stubenring 1, A- 1010 Wien erhältlich.)

Die vorliegende Publikationsfassung gliedert sich wie folgt:

- λ Als Ausgangspunkte für die Definition der Leitfragen werden in Kapitel 2 die "Intentionen des Ziel 4" zusammengefaßt und reflektiert.
- λ In Kapitel 3 werden die Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 1995/96 skizziert.
- λ Der Exkurs in Kapitel 4 gibt einen Überblick über die Eckdaten der quantitativen Umsetzung aus der Sicht des Evaluators. Dieser Gesamtüberblick erhellt die Teilaspekte der quantitativen Analyse in der Bearbeitung der Leitfragestellungen.
- λ Die Leitfragestellungen werden in Kapitel 5 dargestellt.
- λ Eine zusammenfassende Bewertung und die relevanten Schlußfolgerungen enthält Kapitel 6.

## 2 INTENTIONEN DES ZIEL 4 / RAHMENBEDINGUNGEN DER EPPD-ERSTELLUNG

### 2.1 Intentionen des Ziel 4 auf europäischer Ebene - Ein "widersprüchliches Konzept"?

Die Vorgaben des Ziel 4 in den Verordnungen der Strukturfonds und die damit verbundenen politischen Diskussionen hinterlassen einen "zwiespältigen Eindruck". Aus Sicht des Evaluators läßt sich der Ansatz von Ziel 4 wie folgt resümieren:

Das "neue Ziel 4" bringt erstmals für den Bereich der "horizontalen Ziele" des ESF eine Abkehr von der Individualstrategie zugunsten arbeitsloser Personen hin zu einer sich als "präventiv agierend" begreifenden Arbeitsmarktpolitik - also zu einer unternehmensorientierten Strategie. Neben der Reintegration der Arbeitslosen steht die Sicherung von Arbeitsplätzen für die Beschäftigten im Blickpunkt.

Die ursprüngliche industrie- und branchenpolitische Konzeption von Ziel 4 konnte nicht durchgesetzt werden gegen die wettbewerbsrechtlichen Bedenken vor allem der Bundesrepublik Deutschland ("Renault-§"). Gerade die ausdrücklichen Hinweise in der zugrundeliegenden Verordnung, wonach nicht Unternehmen, sondern die Beschäftigten - insbesondere die von Arbeitslosigkeit bedrohten - die Adressaten der Förderung sein sollen, verdeutlichen die verbliebenen Schwierigkeiten hinsichtlich der Balance zwischen Unternehmens- und ArbeitnehmerInnen-Orientierung. Dieser Zwiespalt zeigt sich auch in der unterschiedlich nuancierten Umsetzung der Programme innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU: Im Gegensatz zu Österreich und den meisten anderen Mitgliedstaaten, in denen Betriebe selbst als Antragsteller auftreten müssen bzw. können, sind z.B. in der Bundesrepublik Deutschland aus ordnungspolitischen Erwägungen die beteiligten Betriebe nicht als Antragsteller zugelassen, sondern müssen mit einem Weiterbildungsträger kooperieren. In Österreich müssen die Betriebe als Antragsteller fungieren. Damit kommt in Ziel 4 den Betrieben eine Schlüsselfunktion zu, die sie derart zuvor in der Arbeitsmarktpolitik bzw. im Rahmen der Aktivitäten des ESF nicht hatten.

Zusammengefaßt kann die Strategie von Ziel 4 folgendermaßen beschrieben werden: Da die größte positive Beschäftigungsdynamik bei KMU erwartet wird und hier auch die geringsten wettbewerbsrechtlichen Probleme gesehen werden, erhalten diese die notwendige Begleitung und Unterstützung bei der Innovation ihrer Produktionsprozesse und/oder Organisationsstrukturen durch angepaßte Qualifizierungsangebote. Dadurch soll die Wettbewerbsposition erhalten oder ausgebaut werden können. Im Gegenzug müssen sie bei den damit einhergehenden Umstrukturierungen Rücksicht auf bestimmte - sonst gefährdete - Beschäftigtengruppen nehmen. Den materiellen Hebel zur Durchsetzung dieser Rücksichtnahme soll die Bindung der Zuschüsse an die Qualifizierung von Personen bzw. an die Abrechnung auf der Grundlage von Qualifizierungsstunden liefern.

Ein Maßstab für den Erfolg der geförderten Projekte und somit der übergreifende Leitgedanke der Evaluierung besteht darin, inwieweit es gelingen wird, einerseits die angestrebten betrieblichen Innovationen mit den angepaßten Qualifizierungsmaßnahmen zu flankieren, andererseits diese Qualifizierungen so allgemein und umfassend zu gestalten, daß sie zur

Stärkung der beruflichen Flexibilität und Mobilität der Beschäftigten - insbesondere der von Arbeitslosigkeit bedrohten - beitragen.

Diese unternehmensorientierte Strategie zur Förderung endogener Entwicklungspotentiale von Regionen soll durch eine stärkere und systematische Einbeziehung regionaler Akteure (bottom-up Ansatz) in die Gestaltung und Steuerung der Interventionen begleitet werden. Dies ist gewissermaßen die Fortsetzung der mit der Reform von 1989 eingeleiteten, stärkeren Dezentralisierung der Umsetzung der Ziele (Subsidiaritätsgrundsatz), sowie der stärkeren Berücksichtigung der sozialen Dimension und des Grundsatzes der Partnerschaft.

## 2.2 Auswirkungen auf die Erstellung des EPPD

Der oben dargestellte Ansatz findet sich folgerichtig auch im Einheitlichen Programmplanungsdokument (EPPD) und dem darin deutlich erkennbaren Bemühen, den sozialpolitischen Aspekt nicht aufzugeben sowie gleichzeitig den wirtschaftsstrukturpolitischen Aspekt zu forcieren. Aus diesem widersprüchlichen Charakter des Ziel 4 bzw. der zugrundeliegenden Arbeitsmarktstrategie resultieren die unscharfen Prioritätensetzungen des EPPD.

Ferner ist auch die Position des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BMAGS) als "fondskorrespondierende Stelle" und "planende Einheit" bei der Entwicklung des EPPD zu berücksichtigen: Das BMAGS hat einerseits hinsichtlich des ESF eine politische Funktion zu erfüllen, andererseits muß es aber auch als fachlich zuständiges Ressort für den ESF fungieren. Diese beiden Aufgaben prägen seine Verhandlungsposition bei der Erstellung des EPPD. Das BMAGS nimmt hierbei die Rolle eines Mittlers ein zwischen den unterschiedlichen Interessenlagen auf österreichischer Seite (Träger, Umsetzer, Sozialpartner, Betriebe, politisches Gesamtinteresse) einerseits und den Interessen und Forderungen seitens der EU andererseits.

Das BMAGS war 1995 mit der Verhandlungsführung für den Mitgliedstaat Österreich in allen Angelegenheiten des ESF betraut. Damit sind auch die Schwerpunktsetzung, Gestaltung und Formulierung speziell der Einheitlichen Programmplanungsdokumente für die Ziele 3 und 4 verbunden. Für Ziel 4 ergibt sich eine Diskussion über die Schwerpunktsetzungen - bedingt durch die Definition in den Verordnungen der Europäische Kommission.

Das BMAGS tendiert in den vorgesehenen Absprachen mit den Sozialpartnern, speziell mit dem größten Umsetzer im ESF, dem Arbeitsmarktservice (AMS) Österreich, dazu, branchenzentrierte Schwerpunkte zu setzen, um die arbeitsmarktpolitische Schwerpunktsetzung im EPPD entsprechend der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage zu konturieren. Im Laufe der Verhandlungen führen die unterschiedlichen Positionen innerhalb der Europäischen Kommission dazu, daß einzig eine Schwerpunktsetzung über Zielgruppen, wie im aktuellen EPPD formuliert, die Zustimmung aller in den Verhandlungsprozeß einbezogenen Generaldirektionen der Europäischen Kommission findet. Aus diesen Gründen beziehen sich die Interventionen auf Beschäftigtengruppen. Die Arbeitsmarktlage und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie sie im Teil 1 des EPPD beschrieben werden, stellen das Umfeld dar, innerhalb dessen die Ziel 4-Maßnahmen stattfinden. Die dort genannten Kenngrößen stellen aus den oben beschriebenen politischen Begleitumständen bei den Verhandlungen, aber auch aus fachlichen Gründen keine Maßzahlen dar, mit denen die Erfolge des Ziel 4 zu überprüfen wären. Es bietet sich auch keine Möglichkeit, die Zielgruppe der für Ziel 4-Maßnahmen prädestinierten Beschäftigtengruppen einzugrenzen.

Eine Bewertung der Umsetzung von Maßnahmen in ihrer quantitativen und qualitativen Dimension wird insofern erschwert, daß geeignete Referenzgrößen nicht aus dem EPPD entnommen werden können. Sie müssen aus der zunächst ungewichteten Vielfalt der möglichen Maßnahmeformen und -inhalte abgeleitet werden.

Auch die operationellen Indikatoren der EU und die für Österreich vorgenommene Spezifizierung bieten hier nur eine sehr unzulängliche Orientierung. Sie sind als ein Minimalstandard zu begreifen, der die formale Vergleichbarkeit im Rahmen der Pflichtberichterstattung zur Bestimmung der EU-weiten Zielumsetzung gewährleisten soll. Die national bzw. regional verfügbaren sozialstatistischen Grunddaten geben als potentielle Referenzwerte einen Anhaltspunkt für die Differenzierung von Ergebnissen im Rahmen der Evaluierung. Der gute Standard der öffentlichen Sozialstatistik in Österreich, sowie des Monitoring-Systems des AMS erleichtern dabei die inhaltliche Evaluierung.

Aus den beschriebenen Defiziten ergibt sich für den Evaluator die Notwendigkeit, für den mid-term Bericht einen "Methodenmix" anzuwenden, der mit unterschiedlichen quantitativen und qualitativen Zugängen versucht, ohne den erforderlichen Referenzdaten oder spezifizierten, abrechenbaren Zielsetzungen meßbare Indikatoren zu bilden. Der methodische Ansatz besteht aus folgenden Elementen:

- λ Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung 1995/96 auf Basis existierender Sekundärdaten unter der besonderen Berücksichtigung der Vorgaben des EPPD.
- λ Qualitative Erhebungen - Befragungen bei den Prozeßbeteiligten der Ziel 4 - Umsetzung.
- λ Quantitative Analysen der Daten des Ziel 4 - Monitoringsystems auf der Basis spezifischer Fragestellungen des Evaluators und unter Berücksichtigung der entsprechenden wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Referenzdaten.
- λ Untersuchung einer Unternehmensstichprobe.
- λ Untersuchung einer Projektstichprobe.

Insbesondere auf die Ergebnisse der beiden Stichproben-Analysen wird in der folgenden Darstellung Bezug genommen.

Um aussagekräftige Indikatoren für die Evaluierung bilden zu können, bedarf es der Definition von Leitfragestellungen, die ihren Ursprung in den Vorgaben des EPPD haben.

Diese Leitfragestellungen sollen die LeserInnen durch die Ergebnisse der Untersuchung führen.

Folgend werden die Untersuchungsergebnisse anhand der sechs zentralen Fragestellungen zusammengefaßt dargestellt :

1. *Adäquatheit*: Gibt es Übereinstimmung zwischen der Ziel 4 - Umsetzung mit den wesentlichen Eckpunkten des wirtschaftlichen Wandels in den Jahren 1995/96?
2. *Qualität*: Entspricht die Qualität der Projekte der strategischen Orientierung des Ziel 4?
3. *KMU*: Ist Ziel 4 in seiner Umsetzung ein "Ziel für KMU"?
4. *Mitnahmeeffekte*: Inwieweit sind bei den durchgeführten Projekten und Aktionen Mitnahmeeffekte durch die Unternehmen zu beobachten?

5. *Chancengleichheit*: Ist der Grundsatz der Chancengleichheit von Frauen und Männern berücksichtigt?
6. *Partnerschaft / Beteiligung*: Inwieweit wird der Grundsatz der Partnerschaft bei Planung und Umsetzung von Ziel 4 berücksichtigt?

Der Bearbeitung der Leitfragestellungen wird hier ein Überblick über die wirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 1995/96 in Österreich, sowie ein Exkurs zu den Ergebnissen der quantitativen Analyse der Monitoringdaten zu Ziel 4 vorangestellt.

### 3 RAHMENBEDINGUNGEN DER WIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG

In diesem Kapitel werden die Eckpunkte des wirtschaftlichen Wandels in Abgrenzung zu den Prognosen des EPPD skizziert. Nach Auffassung des Evaluators bilden sie auf der makroökonomischen Ebene die Rahmenbedingung der Ziel 4 - Planung und - Umsetzung und damit auch eine bedingte Referenzgröße für die Adäquatheit der durchgeführten Aktionen.<sup>1</sup>

Seit dem Ende der 80er Jahre müssen sich die nationalen Ökonomien der europäischen Staaten - so auch in Österreich - an größere Veränderungen anpassen. Eine der wesentlichen Veränderungen ist der Fall des "Eisernen Vorhangs". Zum einen wirkte sich die Öffnung positiv auf die Wirtschaft aus. So hielt z.B. die europäische Hochkonjunktur im Gegensatz zu dem weltwirtschaftlichen Trend länger an. Zum anderen entstehen mit der fortschreitenden Entwicklung der osteuropäischen Reformstaaten wirtschaftliche Konkurrenten. Die Kosten für eine Produktionsverlagerung in Niedriglohnländer sind schlagartig gesunken und damit auch für KMU attraktiver und greifbarer geworden. Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft mußte darüber hinaus eine Umstellung und Öffnung der Märkte hin zu den Partnerländern erfolgen. Zwar eröffnen sich durch den Beitritt auch neue Marktchancen, bestimmte Wirtschaftsbereiche müssen aber unter einem größeren Konkurrenzdruck ihre wirtschaftliche Überlebensfähigkeit beweisen.

Im EPPD werden einige Branchen genannt, die aufgrund der veränderten wirtschaftlichen Situation bereits Anpassungsschwierigkeiten aufweisen bzw. künftig noch bekommen könnten. Zu diesen Branchen werden der Bergbau, die Grundstoffindustrie und die Stahlerzeugung gerechnet. Darüber hinaus wird der Nahrungs- und Genußmittelsektor und die Textil- und Bekleidungsindustrie zu den vom wirtschaftlichen Wandel betroffenen Branchen mit negativen Beschäftigungseffekten gezählt.<sup>2</sup>

Die Analyse der nationalen ökonomischen Situation der einzelnen Branchen bzw. die Identifizierung von nationalen Krisenbranchen wird in diesem Bericht durch den Bezug auf die Parameter Produktion, Produktivität je Beschäftigtem und Beschäftigte nach Fachverbänden vorgenommen. Darüber hinaus finden auch die Auftragsbestände und Auftragseingänge

---

<sup>1</sup> Sowohl in dieser Zusammenfassung als auch im gesamten Bericht werden lediglich die Begriffe "wirtschaftlicher Wandel" oder "wirtschaftliche Entwicklung" verwendet, da auch der Evaluator keine "ersatzweise" Definition des sogenannten "Strukturwandels" vornehmen kann.

<sup>2</sup> Einheitliches Programmplanungsdokument Ziel 4 1995 - 1999 Österreich, Wien o.J., S. 29f.

Berücksichtigung. Auf der Basis dieser Parameter entsteht ein Bild, das eine Aussage über die ökonomische Situation der einzelnen Branchen zuläßt.

Auch wenn im Rahmen von Ziel 4 die Beschäftigten im Vordergrund stehen, greift der alleinige Fokus auf die Beschäftigungsentwicklung für eine Situationsbeschreibung einzelner Branchen zu kurz. So könnte ein brancheninterner struktureller Wandel, der die Produktivität der einzelnen Beschäftigten erhöht, damit das Produktionsniveau gehalten oder ausgebaut wird, anhand der Umsatzentwicklung allein nicht erkannt werden. Erst das Zusammenspiel der unterschiedlichen Parameter erlaubt eine genauere Analyse. Branchen, in denen der Arbeitsplatzabbau nicht mit einer Produktivitätssteigerung einhergeht und die sich damit durch einen Rückgang der Produktion auszeichnen, können zu den Krisenbranchen gezählt werden. Gestärkt wird diese Annahme, wenn es in diesen Branchen zu Rückgängen der Auftragsbestände und/oder der Auftragseingänge kommt.

Zusammengefaßt stellt sich die Entwicklung für 1995/96 wie folgt dar:

- λ Der 1994 beginnende wirtschaftliche Aufschwung basierte auf der positiven Entwicklung des sekundären Sektors; das Wachstum des tertiären Sektors fällt hingegen niedriger als im EPPD prognostiziert aus.
- λ Getragen wird der Aufschwung durch den Warenexport; dem steht ein stagnierender Inlandsmarkt gegenüber.
- λ Im sekundären Sektor partizipieren die einzelnen Branchen in unterschiedlichem Maße am Konjunkturaufschwung. Zu den Krisenbranchen zählen die Textil- und Bekleidungsindustrie, die lederverarbeitende Industrie und der Bergbau.
- λ Trotz der positiven Entwicklungen des sekundären Sektors gehen dort Arbeitsplätze verloren. Eine Kompensation des Stellenabbaus durch den tertiären Sektor, wie bis 1993, erfolgt nicht mehr, obwohl dort weiterhin Arbeitsplätze entstehen. Diese sind zu 90% Arbeitsplätze für Frauen.
- λ Der gesamte Stellenabbau betrifft ArbeiterInnen. Der Bereich der Angestellten und Beamten hat demgegenüber ein leichtes Wachstum zu verzeichnen.
- λ Die Arbeitslosigkeit ist weiterhin, trotz des Wirtschaftsaufschwungs, im Anwachsen begriffen. Die regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit ist unterschiedlich: 40% der Arbeitslosen kommen aus Ostösterreich, allein 22% aus Wien.
- λ Frauen und ältere ArbeitnehmerInnen sind von einem größeren Arbeitsmarktrisiko betroffen; auch für Jugendliche wird ein stark anwachsendes Arbeitsmarktrisiko prognostiziert. Beschäftigte in Eisen-, Metall- und Elektroberufen gelten als Risikogruppen. Gerade diese Branchen sind jedoch nicht zu den Krisenbranchen zu zählen. Das hohe Arbeitsmarktrisiko der dort Beschäftigten entsteht in diesen Fällen durch einen starken internen Strukturwandel.

Insgesamt zeigt sich, daß die wirtschaftliche Entwicklung, wie sie im EPPD beschrieben wurde, in vielen Punkten eingetreten ist. Allerdings sind die Prognosen des EPPD in bezug auf die Auswirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung zu positiv. Die Einschätzung, daß aus dem Dienstleistungssektor "deutliche Wachstumsimpulse für die Beschäftigung zu erwarten" seien<sup>3</sup>, hat sich nicht bewahrheitet.

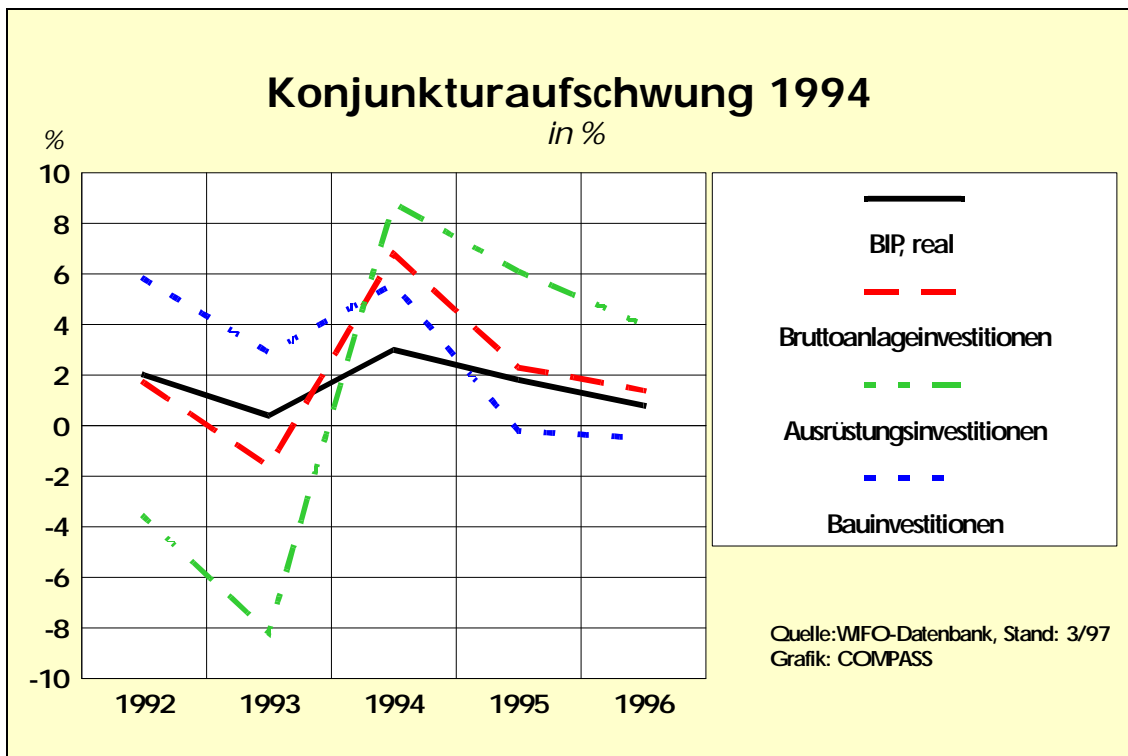
---

<sup>3</sup> EPPD Ziel 4, S. 30

Auch im Baugewerbe, auf das sich, neben dem Dienstleistungssektor, der Beschäftigungszuwachs konzentrieren sollte<sup>4</sup> und in dem für die gesamte Programmplanungsperiode mit steigenden Beschäftigtenzahlen gerechnet wurde<sup>5</sup>, kam es schon 1995 zu einem Rückgang der Beschäftigtenzahlen.

Das prognostizierte Absinken der Arbeitslosenquote auf 6,4% für 1995<sup>6</sup> trat nicht ein: Vor allem seit 1995 ist ein deutliches Ansteigen der Arbeitslosenquote beobachtbar.

Die folgende Grafik zeigt verschiedene Aspekte der Wirtschaftsentwicklung 1992 - 96.



Eine ausführliche Darstellung zu diesem Thema findet sich in Kapitel 4 (Band II) des Evaluationsberichtes.

Wie in Kapitel 2.1 erläutert, stellen diese Ausführungen und Analysen eine Grundlage unter anderem zur Überprüfung der Adäquatheit der durchgeführten Projekte auf der makroökonomischen Ebene dar. Da das EPPD in diesem Punkt allerdings keine überprüfbaren Kriterien definiert, sind entsprechende Abgleiche nur auf sehr allgemeiner Ebene herstellbar. (Vgl. hierzu Kapitel 5.1)

<sup>4</sup> EPPD Ziel 4, S. 29

<sup>5</sup> EPPD Ziel 4, S. 30

<sup>6</sup> EPPD Ziel 4, S. 29

## 4 EXKURS: QUANTITATIVE ECKDATEN DER PROGRAMMUMSETZUNG

In diesem Abschnitt findet sich eine zusammenfassende Darstellung der Analysen und Berechnungen der finanziellen und soziodemografischen Eckdaten der Programmumsetzung. Die Auswertungen der Programmumsetzungsdaten werden über die Fragestellungen der Standardindikatorenliste hinaus weiterführend bearbeitet. Die ermittelten Eckdaten der Programmumsetzung besitzen hier eine doppelte Funktion, einerseits eine deskriptive und andererseits stellen sie eine wesentliche empirische Grundlage der Untersuchung dar.

Das Volumen der Ziel 4 Programmumsetzung läßt sich in soziodemografischer Hinsicht unter verschiedenen Blickwinkeln analysieren.

- λ Der Bericht des AMS vom Juni 1997 zählt und aggregiert "TeilnehmerInnen-Bestände" für 1995/96.
- λ Nach eingehender Analyse des Datenmaterials wurde für diesen Bericht der Weg gewählt, ausschließlich "Teilnahmen" zu zählen und zu aggregieren. Durch diese Methode sollen Doppelzählungen und jede Verwechslung mit den tatsächlich erfaßten Personen weitestgehend ausgeschlossen werden.

Aus diesem Zusammenhang erklärt sich, daß die in diesem Bericht ermittelten Werte leicht von denen des AMS-Berichtes differieren.

Die Eckdaten für Teilnahmen, teilnehmende Personen, Projekte und die finanzielle Umsetzung stellen sich folgendermaßen dar:

Eckdaten der Teilnahmen und Personen:

Personen:

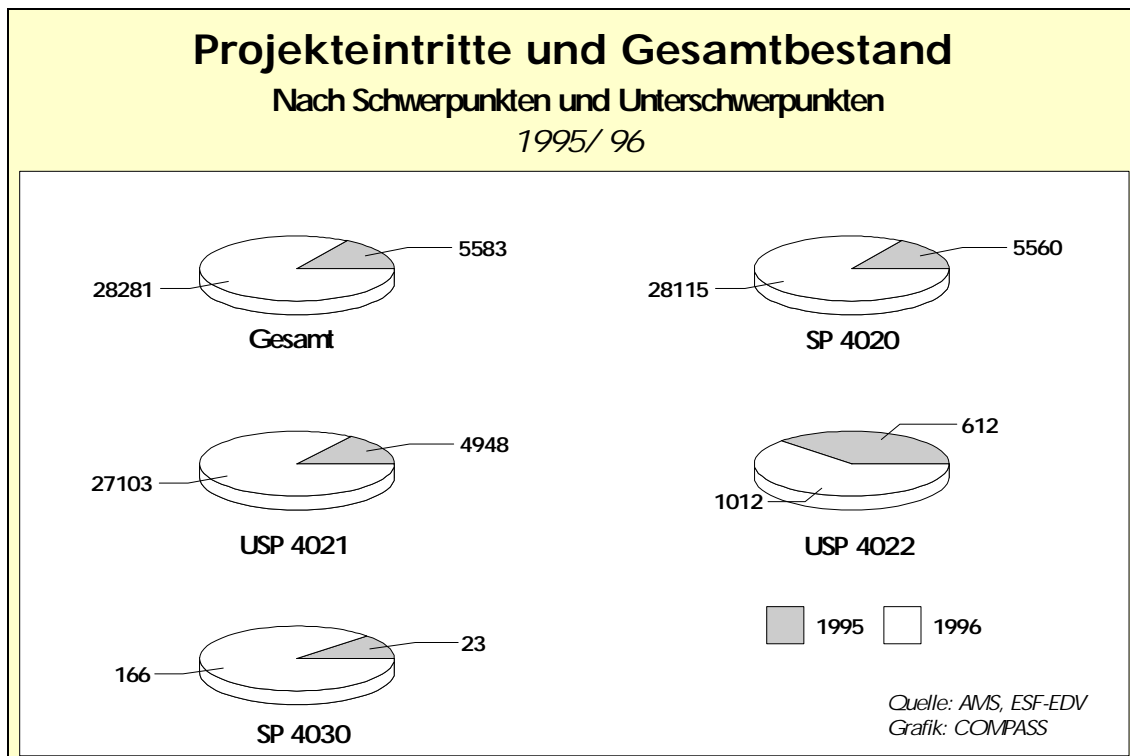
- λ In den Jahren 1995 und 1996 wurden insgesamt 23.923 Beschäftigte (Personen) im Ziel 4 gefördert. Ca. 2/3 der geförderten Personen waren im Alter zwischen 25 und 45 Jahren, ca. 1/4 im Alter über 45 Jahren. Aus der Anzahl der geförderten Personen und der ermittelten Teilnahmen ergibt sich, daß jede Person ca. 1,5 mal an einem Projekt teilgenommen hat.<sup>7</sup>

Teilnahmen:

- λ Insgesamt wurden 1995 und 1996 33.864 Teilnahmen gefördert. Über 80% aller Eintritte in Projekte fanden im Jahr 1996 statt.
- λ Die Planvorgaben für 1996 wurden deutlich übertroffen, während sie 1995 - bedingt durch die Anlaufprobleme der Programmumsetzung - nicht erreicht werden konnten.

---

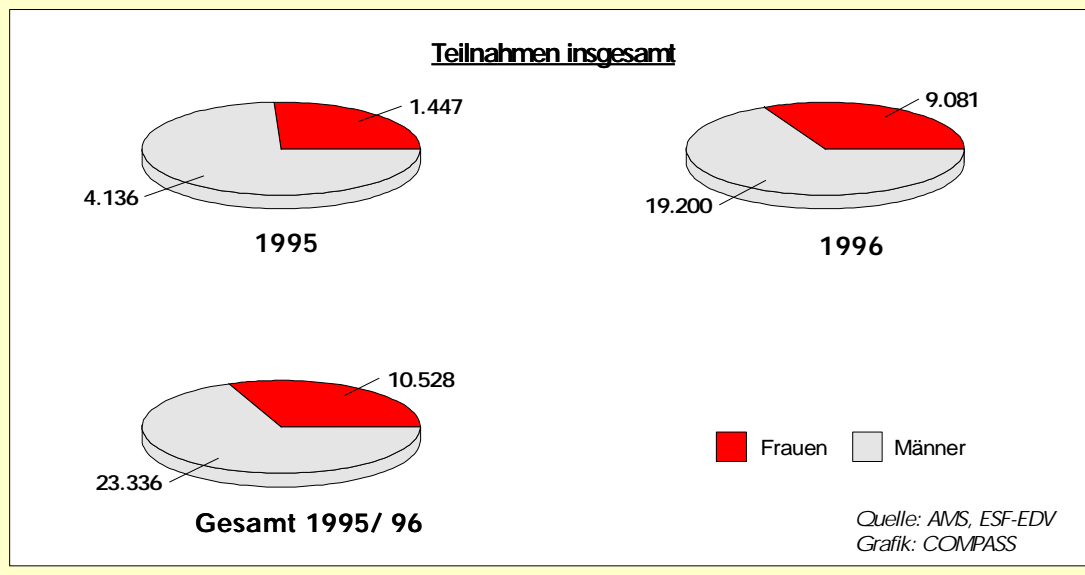
<sup>7</sup> Die Personendaten wurden direkt aus der Datenbankbasis des ESF-Monitoringsystems ermittelt. Hier sind die Personen mit ihren Sozialversicherungsnummern gespeichert. Diese haben allerdings keinerlei Verbindung zu den soziodemografischen Indikatoren der Projekte.



- λ Fast ausschließlich (94%) wurden Teilnahmen im Unterschwerpunkt "Personen mit Qualifikationsproblemen" gefördert.
- λ Dominierend bei den eingesetzten Förderinstrumenten ist die "Beihilfe zur Mitarbeiterqualifizierung" mit 95% der Teilnahmen.
- λ Die Mehrzahl der Teilnahmen wurde in der Maßnahmeform "Erwerb fachlicher Zusatzqualifikationen" (60%) gefördert.
- λ Der Anteil der Frauen an den geförderten Maßnahmen ist mit weniger als einem Drittel geringer als ihr Anteil an den unselbständig Beschäftigten (43%).

## Entwicklung der Anzahl und Geschlechtsstruktur des Teilnahmenbestands

- in absoluten Zahlen -



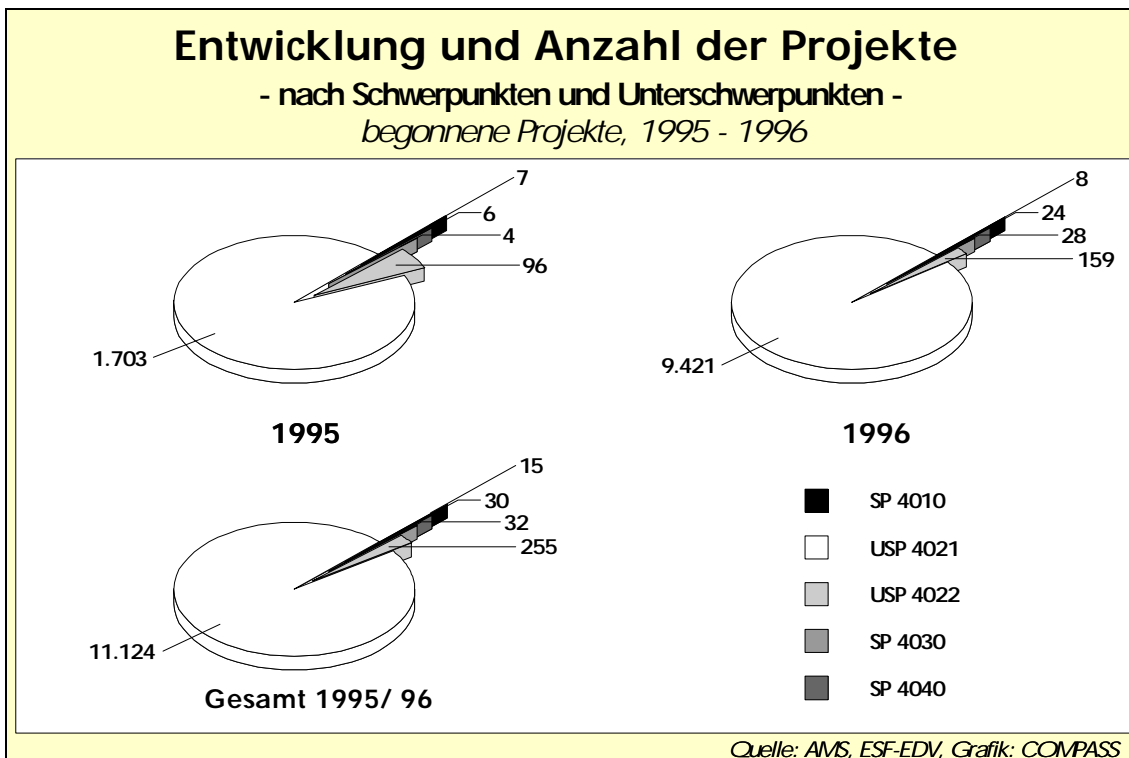
- λ Beschäftigte im Alter zwischen 25 und 45 Jahren machen  $\frac{3}{4}$  aller geförderten Teilnahmen aus. Ältere Beschäftigte (1/5 aller Teilnahmen) werden nicht entsprechend ihrem Arbeitsmarktrisiko gefördert. Hingegen entfallen auf Jugendliche, obwohl keine explizite Zielgruppe im Ziel 4, ca. 6% aller Teilnahmen.
- λ Durch die in den Standardindikatoren vorgenommene unzureichende Differenzierung sind in den Daten des Monitoringsystems alle Teilnahmen als "von Arbeitslosigkeit bedroht" codiert. Somit werden auch Beschäftigte in Schlüsselpositionen dieser Zielgruppe untergeordnet. Durch diese Codierungspraxis ist dieses Kriterium sinnlos - es lassen sich keine Aussagen über die Bedrohung der geförderten Personen durch Arbeitslosigkeit machen.
- λ Der Anteil der "Beschäftigte(n) mit Qualifikationsproblemen" beträgt 70%, und "Beschäftigte in Schlüsselpositionen" haben einen 26%igen Anteil an den geförderten Teilnahmen.

Zusammenfassung der wichtigsten quantitativen Teilnahme-Bestandsdaten						
Österreich, Ziel 4, 1995/96						
	Teilnahmen		Zuschußfähige Gesamtkosten		Zf. Gk. pro Teilnahme	
	absolut	in %	absolut [ÖS]	in %	abs. [ÖS]	Index (Ges. = 100)
Ziel 4 Gesamt	33.864	100,0%	296.615.576	100,0%	8.759	100
Teilnahmen						
weiblich	10.528	31,1%	63.795.626	23,6%	6.060	69
männlich	23.336	68,9%	206.641.396	76,4%	8.855	101
bis 25 Jahre	2.173	6,4%	28.107.754	10,4%	12.935	148
25-45 Jahre	25.365	74,9%	201.752.186	74,6%	7.954	91
> 45 Jahre	6.326	18,7%	40.577.082	15,0%	6.414	73
von Alo bedrohte Beschäftigte mit Qualifikationsproblemen	33.864	100,0%	270.437.022	100,0%	7.986	91
Saisonarbeitskräfte	23.537	69,5%	151.575.263	56,0%	6.440	74
KurzarbeiterInnen	810	2,4%	19.979.872	7,4%	24.667	282
Beschäftigte in Schlüsselpositionen	637	1,9%	12.136.663	4,5%	19.053	218
	8.880	26,2%	86.745.224	32,1%	9.769	112
Schwerpunkte						
Antizipation von Trends auf dem Arbeitsmarkt (4010)			11.302.335	3,8%		
Berufliche Bildung (4020)	33.675	99,4%	264.478.707	89,2%	7.854	90
Personen mit Qualifikationsproblemen (4021)	32.051	94,6%	250.572.362	84,5%	7.818	89
Zolldeklaranten (4022)	1.624	4,8%	13.906.345	4,7%	8.563	98
Verbesserung und Entwicklung der Berufsbildungssysteme (4030)	189	0,6%	5.958.315	2,0%	31.525	360
Technische Hilfe (4040)			14.876.219	5,0%		
Unternehmensgrößenklassen						
Kleinbetriebe (1-9 Beschäftigte)	1.975	6,3%	20.922.654	7,7%	10.594	121
mittelständische Unternehmen (10-250)	22.903	73,4%	189.127.007	69,9%	8.258	94
KMU (1-250 Beschäftigte)	24.878	79,7%	210.049.661	77,7%	8.443	96
Großbetriebe (mehr als 250 Beschäftigte)	6.317	20,3%	60.387.361	22,3%	9.559	109
keine Angaben	2.669					

Quelle: Datenbasis: AMS: ESF-EDV, eigene Berechnungen

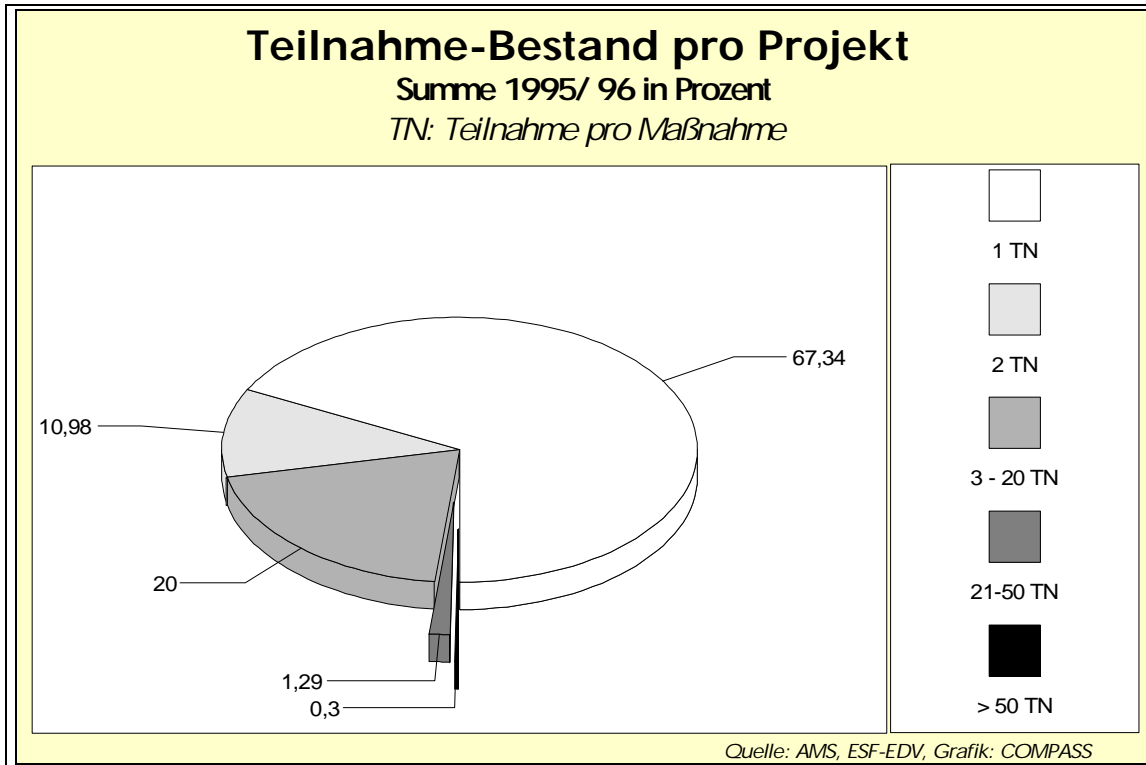
Eckdaten der Projekte:

- λ Insgesamt wurden in den Jahren 1995 und 1996 11.456 Projekte - fast ausschließlich im Unterschwerpunkt "Personen mit Qualifikationsproblemen" (97%) - gefördert.

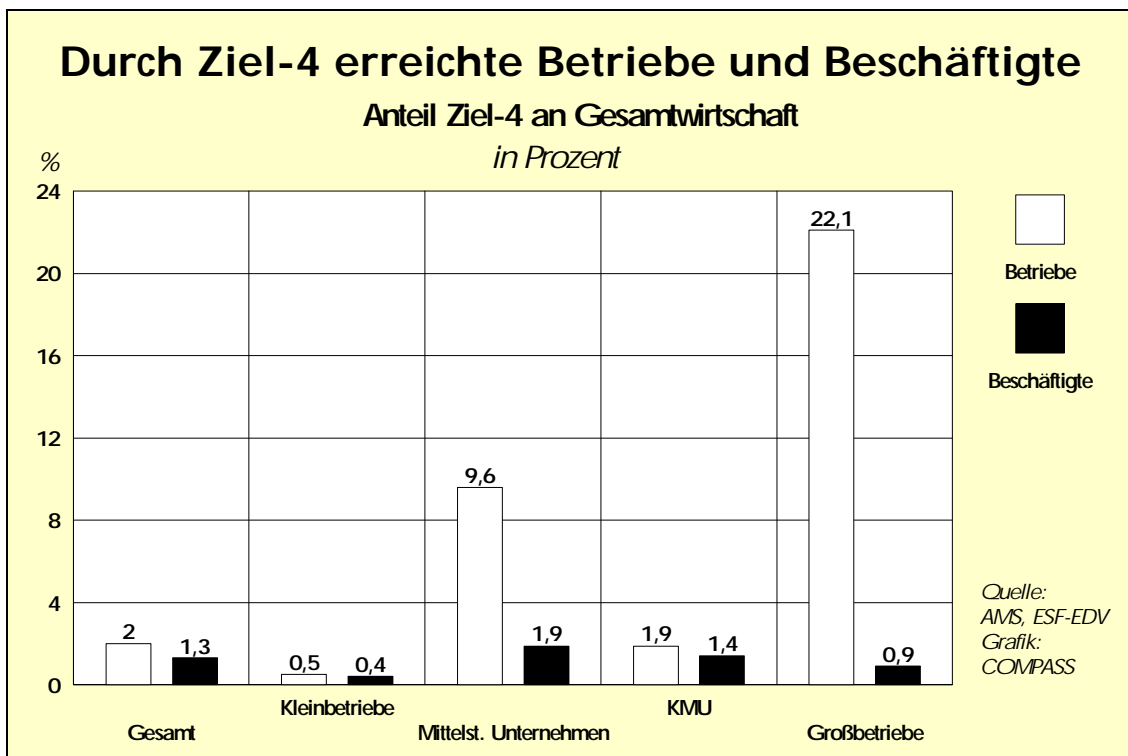


- Im Jahr 1995 begannen nur 16% aller Projekte der Programmumsetzung bis Ende 1996. Die Umsetzung von Ziel 4 begann hauptsächlich erst ab September 1995. Es zeigt sich, daß jedoch die 1995 vorgegebenen Trends in allen Bereichen der Programmumsetzung auch 1996 bestätigt wurden.
- Die Tatsache, daß 2/3 aller geförderten Projekte nur 1 Teilnahme und fast 80% aller Projekte nur 1 oder 2 Teilnahmen zu verzeichnen haben, zeigt eindrucksvoll, daß eine Förderpraxis nach dem "Gießkannenprinzip" in Gang gesetzt wurde. Auf jeden Fall muß die Frage nach der Möglichkeiten einer Programmumsetzung mit so offenen Vorgaben des EPPD gestellt werden.

(s. Grafik folgende Seite)



In der folgenden Grafik sind die im Rahmen von Ziel 4 erreichten Betriebe und unselbstständig Beschäftigten prozentual an der Gesamtwirtschaft nach Betriebsgrößen (Kleinbetriebe, Mittelständische Unternehmen und Großbetriebe) dargestellt.



Eckdaten der finanziellen Umsetzung:

- λ In den Jahren 1995 und 1996 wurden insgesamt ÖS 296.615.576 - 30% weniger als geplant - für Ziel 4 verausgabt.
  - λ Auf den Schwerpunkt "Berufliche Bildung" entfallen circa 90% dieser Zuschußfähigen Gesamtkosten.
  - λ Zumindest in der Periode 1995/96 konnte eine adäquate Berücksichtigung der anspruchsvolleren Ebenen – der Schwerpunkte 4010 und 4030 - in der Programmumsetzung nicht erzielt werden.
- Es stellt sich aus der Sicht des Evaluators die Frage, ob es sinnvoll ist, die komplexen und anspruchsvollen Ebenen einer Programmumsetzung dem "freien Spiel der Kräfte" zwischen Beratungsunternehmen und Betrieben zu überlassen.
- Angesichts der grundlegend strategischen Orientierung des Zieles 4 ergeben sich Zweifel, ob nicht bereits die planerischen, quantitativen Grunddaten der Schwerpunkte 4010 und 4030 sehr knapp bemessen waren und damit eine negative Signalwirkung hatten, die für den geringen Ausschöpfungsgrad mit ursächlich war.
- λ Die durchschnittlich niedrigen Teilnahmekosten von weniger als ÖS 10.000 läßt auf kurze Teilnahmen aus dem Standardprogramm der Weiterbildungsträger schließen.
  - λ Frauen sind bei der Verteilung dieser Mittel unterrepräsentiert. Die weiblichen Projektteilnahmen sind durchschnittlich noch billiger als männliche.
  - λ Circa  $\frac{3}{4}$  aller verausgabten Mittel entfallen auf die Altersgruppe der 25-45jährigen. Teilnahmen Jüngerer sind im Durchschnitt doppelt so kostenintensiv wie die anderer Altersgruppen, was sich durch die Teilnahmen jüngerer Beschäftigter an Modellprojekten erklärt.
  - λ Mehr als die Hälfte der verausgabten Mittel entfällt auf Teilnahmen von "Beschäftigte(n) mit Qualifikationsproblemen"; ca. 1/3 entfällt auf Teilnahmen von "Beschäftigte(n) in Schlüsselpositionen".
  - λ Projektteilnahmen von "Beschäftigte(n) mit Qualifikationsproblemen" sind im Durchschnitt am kostengünstigsten, wobei die von "Saisonarbeitskräften" und "KurzarbeiterInnen" am kostenintensivsten sind. Daraus kann geschlossen werden, daß Qualifikationsdefizite durch kurze Standardangebote kompensiert werden sollen.
  - λ Auf KMU entfallen 78% der Zuschußfähigen Gesamtkosten. Mit mehr als 1/5 der zuschußfähigen Gesamtkosten wurden Großbetriebe gefördert.
  - λ Die Teilnahmekosten sind in allen Betriebsgrößenklassen mit ca. ÖS 10.000 tendenziell gleich niedrig. In KMU durchgeführte Projekte sind durchschnittlich noch billiger als die in Klein- oder Großbetrieben.

Weiterführende Darstellungen finden sich im Bericht in den Kapiteln 7.1 und 7.2 (Band II).

## 5 LEITFRAGEN DER UNTERSUCHUNG / WICHTIGSTE ERGEBNISSE

Die Leitfragen, die den Rahmen für die Analysen und Bewertungen dieses Berichtes bilden, werden im Folgenden näher definiert und diskutiert. Ergebnisse, die zu ihrer Beantwortung dienen können oder die Grundlage für eine weiterführende Diskussion bilden, werden zusammenfassend dargestellt und bewertet.

5.1 *Adäquatheit*: Gibt es Übereinstimmungen zwischen der Ziel 4-Umsetzung und den durchgeführten Projekten mit den wesentlichen Eckpunkten des wirtschaftlichen Wandels 1995/96?

a) Ausgangspunkte der Fragestellung:

Die erste Leitfragestellung teilt sich in einen sektoriellen und einen zielgruppenspezifischen Aspekt auf:

Im Sinne der Konzentration der Mittel wird im Rahmen dieser Fragestellung untersucht, ob die Maßnahmen in den Wirtschaftsbereichen konzentriert werden, die von dem wirtschaftlichen Wandel im besonderen Maße betroffen sind. Im EPPD werden (analytisch) sektorale Schwerpunkte definiert, in denen negative Effekte des strukturellen Wandels für den Arbeitsmarkt vermutet werden.

*„Dies (betrifft) zum einen Betriebe des Bergbaus und der Grundstoffindustrie, die veraltete Technologien verwenden bzw. aufgrund zu hoher Kosten für Transport und Nutzbarmachung von Energie und Rohstoffen international kaum konkurrenzfähig sind. Zum anderen wird die Stahlerzeugung, die unter ähnlichen Kostenstrukturen wie der Bergbausektor operiert, aufgrund der Kapazitätseinschränkungen in der Europäischen Union an Exportvolumen einbüßen. Aber auch andere, traditionelle Produktionsbereiche werden in den nächsten Jahren verstärkt mit Strukturproblemen konfrontiert sein. Dies trifft vor allem auf den bisher relativ geschützten Bereich der Nahrungs- und Genussmittelindustrie zu. (...) Der langjährige Strukturbereinigungsprozeß, dem die Textil- und Bekleidungsindustrie unterworfen ist, wird sich (...) fortsetzen. (...) Es muß daher damit gerechnet werden, daß sowohl Betriebe des Montan- und Grundstoffsektors als auch der Bekleidungsindustrie (...) einem erhöhten Stillungsrisiko ausgesetzt sind...“<sup>8</sup>*

Die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung wirkt sich auf die verschiedenen Beschäftigungsgruppen in unterschiedlichem Maße aus. Im EPPD wurden drei Gruppen herausgestellt, die der besonderen Unterstützung durch die aktive Arbeitsmarktpolitik bedürfen.

*„Ein wesentlicher Schwerpunkt betrifft jene Arbeitnehmer, deren Aufgabenbereiche massiven Veränderungen unterworfen sind bzw. zur Gänze wegfallen. (...) Besondere Bedeutung wird hier vor allem der Vermittlung von fachübergreifenden und höherqualifizierenden Wissen zukommen (...) Eine zweite Gruppe von Arbeitnehmern, deren Arbeitsplätze im Zuge des Strukturwandels einer zunehmenden Gefährdung unterliegen, sind Personen mit unzureichenden bzw. nicht mehr adäquaten Qualifikationen sowie Problemgruppen des Arbeitsmarktes. (...) Um für jene Personen, die diesen Anforderungen*

---

<sup>8</sup> EPPD Ziel 4, S. 29f.

*nicht entsprechen, stabile und adäquate Beschäftigungsverhältnisse zu sichern, muß zunächst der Zugang zu Bildungsmaßnahmen und die dafür erforderliche persönliche Motivation verbessert werden. Erst auf Basis dieser Voraussetzungen können Qualifikationsmaßnahmen gesetzt werden, die ein aktives Mitvollziehen des strukturellen Wandels ermöglichen.“<sup>9</sup>*

*“Eine besondere Gruppe am österreichischen Arbeitsmarkt stellen ältere Arbeitnehmer dar. Der Trend der letzten Jahre, Personalreduktionen überwiegend zu Lasten älterer Arbeitnehmer durchzuführen, hat nicht nur negative Auswirkungen auf die Betroffenen gehabt, sondern teilweise auch auf die Beschäftigungs- und Leistungsstrukturen in den Betrieben.“<sup>10</sup>*

**Es war zu untersuchen, inwieweit die durchgeführten Maßnahmen den hier definierten Zielvorgaben entsprechen.**

b) Wichtige Ergebnisse der Untersuchung:

In der Umsetzungspraxis hat sich nach den Aussagen der Befragten die inhaltliche Bestimmung des Strukturwandels als relativ schwierig herausgestellt. Zwar sind *“Industrieller Wandel“* bzw. *“Strukturwandel“* beinahe täglich verwendete Begriffe, für eine Operationalisierung in Hinsicht auf Fragen wie z.B. *“Welche Bereiche und Sektoren sind davon besonders betroffen, was ergibt sich daraus an zukünftigen Anforderungen in Bezug auf Qualifikationen, Arbeitsabläufe, arbeits- und unternehmensorganisatorische Zusammenhänge?“* stellen sich aber große Hürden. Wird bei diesbezüglichen Analysen ein zu breiter Bezugsrahmen gewählt, besteht die Gefahr, daß die Ergebnisse auf einer allgemeinen Ebene verbleiben und weniger den spezifischen Bedürfnissen von Firmen und Branchen gerecht werden. Werden enge Bezugsrahmen gewählt, sind die Ergebnisse kaum für die Operationalisierung eines Programmes wie Ziel 4 geeignet. Versuche, die auf den Strukturwandel abgestimmten Erfordernisse in eine taxative Aufzählung von förderbaren Inhalten (z.B. in Richtung Qualitätssicherung, Arbeitsorganisation, EDV, Telematik, neue Technologien etc.) zu übersetzen oder einzelne förderbare Branchen und Wirtschaftszweige auszuwählen, wurden mittlerweile im Sinne der *“horizontalen Zugangsmöglichkeit aller Bereiche“* bzw. unter der Annahme, daß *“die Betriebe selbst wissen müssen, welche Qualifikationen sie brauchen“*, wieder eingestellt. Damit wurde zunächst einem *“bottom-up-Ansatz“* (ausgehend von konkreten betrieblichen Bedarfslagen) der Vorzug gegenüber einer *“von oben“* definierten Bestimmung von förderbaren Ausbildungsrichtungen gegeben.

Gemäß der Aussagen der befragten ExpertInnen ist ferner festzustellen, daß bislang vor allem im Bereich der Antizipation und Prognosen wenig differenzierte Ergebnisse für eine Bestimmung des Strukturwandels und der daraus ableitbaren Herausforderungen für die berufliche Weiterbildung vorliegen. Bisher wurden im Schwerpunkt *“Antizipation von Trends auf dem Arbeitsmarkt“* insgesamt erst 15 inhaltlich eher eng begrenzte Projekte realisiert (Vgl. den AMS-Bericht für das Abrechnungsjahr 1995, S.37).

Dieselbe Problemstellung ergibt sich auch bei der Erfassung der nach den Vorgaben des EPPD als wichtig erachteten *“regionalen Dimension des strukturellen Wandels“*. Regionale Planungsgrundlagen sind nur in Ansätzen vorhanden. Allfällige Schwerpunktsetzungen werden über die Diskussion in entscheidenden Gremien des AMS auf Landes- und auf regionaler Ebene bzw. durch Veranstaltungen mit VertreterInnen von unterschiedlichen Branchen oder dominierenden Sektoren (z.B. Fremdenverkehr) angeregt und fließen vor allem in

---

<sup>9</sup> EPPD Ziel 4, S. 50f.

<sup>10</sup> EPPD Ziel 4, S. 51.

innovative Ausbildungsmodelle und Qualifikationsverbünde ein. Laut Vorgabe des EPPD sollte der regionale Strukturwandel *“über die Verknüpfung regionaler, betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Fragestellungen von Experten, Politikern und Betroffenen diskutiert und so auf Basis gemeinsamer Lernprozesse breite Lösungsansätze gefunden werden. Damit soll erreicht werden, daß Instrumente der Arbeitsmarktpolitik Veränderungen nicht nur begleiten oder abfedern, sondern daß Entwicklungen bewußt eingeleitet und gesteuert werden.”*<sup>11</sup> Bislang sind allerdings solche Instrumente der laufenden Begleitung, Beobachtung und Erarbeitung von Lösungsvorschlägen (“Runde Tische”) kaum vorhanden.

Hieraus ergeben sich Defizite. Dadurch kommt es zu einer breiten Streuung der zur Verfügung stehenden Mittel, die sich sowohl in der Finanzierung, als auch in der Anzahl der Projekte widerspiegelt. Diese Breite ist mit dem Grundsatz der Konzentration der Mittel, wie sie für ESF-Maßnahmen eingefordert wird, nicht zu vereinbaren. Dies gilt sowohl für die Branchen- wie auch für die Zielgruppenorientierung.

Hinsichtlich der teilnehmenden Betriebe nach Wirtschaftssektoren und Branchen ergibt sich aus der Analyse des Datenmaterials folgendes Bild:

- λ In der Betrachtung der Branchen, die einem wirtschaftlichen Wandel<sup>12</sup> unterliegen - unabhängig davon, ob sie darüber hinaus zu den Krisenbranchen zu zählen sind oder ökonomisch weiterhin “stark” sind - fließen 35% der Ziel 4 – Mittel. Es sind ca. 35% der Projekte, die in diesen Branchen durchgeführt werden. Mit diesen Projekten werden knapp 42% aller Teilnahmen erreicht.
- λ Problematisch ist der Anteil der ausgesprochenen Krisenbranchen gemessen an den Zuschußfähigen Gesamtkosten, z.B. der Textil- und Bekleidungsindustrie. Lediglich 3% der Mittel und 2% der Projekte betreffen Aktivitäten in diesen Krisenbranchen. Damit werden knapp 3% der Teilnahmen an Ziel 4 Maßnahmen erreicht. Gerade in diesen Bereichen sind die ArbeitnehmerInnen jedoch im besonderen Maße von Arbeitslosigkeit bedroht, da es keine Ersatzarbeitsplätze mit vergleichbaren Qualifikationsanforderungen gibt.

Bezüglich der geförderten Zielgruppen läßt sich folgendes feststellen:

In der Umsetzungspraxis ist tendenziell eine höhere Wichtigkeit des Zieles “Wettbewerbssteigerung” wahrzunehmen: Die persönlichen Zugangskriterien sind sehr weit gefaßt (z.B. “nicht mehr zeitgemäß qualifiziert”), so daß hauptsächlich Personen an geförderten Weiterbildungen teilnehmen, die höchst selten von einem unmittelbaren Arbeitsplatzverlust bedroht sind. Auch VertreterInnen von Schulungseinrichtungen bzw. der abwickelnden Stellen selbst gehen nach ihren Erfahrungen davon aus, daß Betriebe kaum dazu bereit seien, in unmittelbar vom Arbeitsplatzverlust bedrohte, “unqualifizierte” und “damit am leichtesten austauschbare” Personen zu investieren. Daraus kann der Schluß gezogen werden, daß die präventive Sicherung von Arbeitsplätzen mehr über eine allgemeine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe als über die fachliche Weiterbildung von unmittelbar vom Arbeitsplatzverlust bedrohten Beschäftigten erfolgt. Für das Erreichen einer höheren Teilnahme von unmittelbar am meisten von Arbeitslosigkeit bedrohten ArbeitnehmerInnen wird entweder eine genauere

---

<sup>11</sup> EPPD Ziel 4, S. 49.

<sup>12</sup> Dazu zählen, neben der Elektroindustrie und der chemischen Industrie, der Nahrungs- und Genußmittelsektor, die Kokereien und Mineralölverarbeitung, die Möbel- und Schmuckbranche, Medizin- und Meßtechnik, die Energieversorgung und der Bausektor.

Definition des Zuganges nach persönlichen Kriterien (Alter, höchste abgeschlossene Ausbildung) oder eine betriebsbezogene Darlegung im Einzelfall als notwendig erachtet. Im Prinzip wird damit auch die Frage gestellt, welchem Fördergrundsatz Priorität einzuräumen sei: Ist vornehmlich auf die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe (unternehmensbezogen und mehr oder minder unabhängig von persönlichen Merkmalen der potentiellen SchulungsteilnehmerInnen) oder auf die präventive Absicherung von Personen (bezogen auf ihr aktuelles Arbeitslosigkeitsrisiko) zu achten?

Die Indikatoren des ESF-Monitoring lassen diesbezüglich keine klaren Aussagen zu, da alle Ziel 4 TeilnehmerInnen a priori als "von Arbeitslosigkeit bedroht" eingestuft werden. Aufschlüsse darüber kann (neben den Erfahrungen der Betriebsbefragungen) die noch ausstehende Auswertung der Qualifikation bzw. beruflichen Vorerfahrungen der TeilnehmerInnen liefern - nämlich inwieweit "un- bzw. minderqualifizierte" Beschäftigte an geförderten Maßnahmen teilnehmen. Hoffnungen, "fluktuierende Randbelegschaften" wie auch die bislang unterrepräsentierten Frauen verstärkt an Ziel 4 teilnehmen lassen zu können, bestehen seitens des AMS in der verstärkten Einbindung der Betriebsräte im Rahmen der im Arbeitsverfassungsgesetz festgelegten Mitwirkungsrechte bei betrieblichen (Qualifikations-) Entscheidungen (AMS-Bericht, S.67). Dabei stellt sich allerdings die Frage, inwieweit von Arbeitslosigkeit bedrohte ArbeitnehmerInnen in Betrieben ohne Betriebsrat in Zukunft stärker an Ziel 4 partizipieren werden.

Von den befragten ExpertInnen wird zum Teil der Wunsch geäußert, die Zugangsbestimmungen enger zu fassen (geringere Formalqualifikation; höhere Altersgrenze). Eine Fokussierung auf stärker von Arbeitslosigkeit bedrohte ArbeitnehmerInnengruppen würde allerdings auch eine Prioritätensetzung in bezug auf die bislang parallel verfolgten Zielsetzungen der Prävention von Arbeitslosigkeit bzw. der Wettbewerbssteigerung der Unternehmen und damit eine Klärung der strategischen Ausrichtungen und Schwerpunktsetzungen bedingen.

Hinsichtlich der Beschäftigten-Zielgruppen ergibt sich aus der Analyse der Umsetzungsdaten folgendes Bild:

- λ Im Dienstleistungssektor ist der Frauenanteil an den Teilnahmen am höchsten.
  - λ Ältere Beschäftigte machen einen Anteil von ca. 22% aller geförderten Teilnahmen aus. Entscheidend für diesen Anteil ist, daß in der Wirtschaftsklasse "Sachgütererzeugung" jede vierte geförderte Teilnahme auf diese Altersgruppe entfällt.
  - λ Knapp 95% der Maßnahmen finden für "Beschäftigte mit Qualifikationsproblemen" oder "Beschäftigte in Schlüsselpositionen" statt. Damit hat sich die Einschätzung, wie sie im EPPD vertreten wird, bestätigt, daß Maßnahmen für "Saisonarbeitskräfte" und "KurzarbeiterInnen" nur Modellcharakter haben und von daher in nur geringem Umfang stattfinden werden.
  - λ "Saisonarbeitskräfte" werden hauptsächlich im "Bauwesen" gefördert. Hier machen sie 21% der geförderten Teilnahmen aus. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die "Modelle zur Qualifizierung von Saisonarbeitskräften". Im stark von Saisonarbeit geprägten Tourismusbereich wurden bisher keine derartigen Modellprojekte durchgeführt.
  - λ "KurzarbeiterInnen" werden in den Wirtschaftsklassen "Sachgütererzeugung" (1,6%), "Bauwesen" (5,1%) und "Handel" (6,8%) gefördert.
- c) Zusammenfassung der Ergebnisse

Die oben skizzierten Ergebnisse zeigen, daß die wesentlichen Merkmale der wirtschaftlichen Entwicklung nur wenig Einfluß auf die Konzeption und/oder Auswahl von Qualifizierungsprojekten hatten.

Die Förderung von Randbelegschaften bzw. jener Zielgruppen, die von einem besonders hohen Arbeitsmarktrisiko betroffen sind/waren, stellt sich zwar je nach Wirtschaftsklasse recht unterschiedlich dar, bleibt jedoch - wie z. B. bei den Frauen - hinter ihrem Anteil an den unselbständig Beschäftigten zurück.

d) Fundstellen im Bericht:

Im Bericht finden Sie weiterführende Analysen zu diesem Thema in den Kapiteln 5, 7.3, 8.1 (Band II).

5.2 *Qualität*: Entspricht die Qualität der Projekte der strategischen Orientierung des Ziel 4?

a) Ausgangspunkte der Fragestellung:

**Der präventive Ansatz der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des Ziel 4 stellt neue Anforderungen auch an die Weiterbildungsträger.**

*„Im Bereich der Ausbildungsinhalte muß es gelingen, jene Anforderungen, die sich aus der Analyse, aus der konkreten Erwartungshaltung der Unternehmen, aber auch aus den persönlichen Vorstellungen von Arbeitskräften ergeben, rasch in Curricula umzusetzen und so die Kursteilnehmer verstärkt in zukunftsweisenden Inhalten zu schulen. Dies bedarf nicht nur einer sorgfältigen Analyse, sondern auch einer erhöhten Flexibilität seitens der Bildungsträger und einer entsprechenden Ausbildung der Ausbilder. Zusätzliche Ausbildungsinhalte, wie sie sich insbesondere aus neuen Organisationsstrukturen der Unternehmen ergeben (flexible Spezialisierung, Teamarbeit, Qualitätszirkel, Projektgruppen) und den damit meist verbundenen zusätzlichen Entscheidungskompetenzen in insgesamt verflachten Entscheidungshierarchien ergeben, erfordern die Aufnahme dieser Schwerpunkte in die Ausbildungspläne. Das verstärkte Erfordernis von schwerpunktmäßigen Schulungen bei technologischen Veränderungen in spezifischen Branchen, aber etwa auch im Fall der Kurzarbeit und der Saisonbeschäftigung, verlangt eine flexiblere Zurverfügungstellung von Qualifikationsmaßnahmen. Dazu sollen sowohl modulare Systeme des Ein- und Ausstiegs ausgebaut als auch rasch verfügbare und an den unmittelbaren Bedarf adaptierbare Ausbildungspakete entwickelt werden.“<sup>13</sup>*

**Daher war besonders zu untersuchen, ob die notwendigen neuen Qualitäten der Aus- und Weiterbildung, wie sie im EPPD formuliert wurden, in der Praxis umgesetzt worden sind.**

b) Wichtige Ergebnisse der Untersuchung:

**Aus den Befragungen der Schulungsträger und Unternehmen ergeben sich folgende zentrale Aspekte:**

λ Festzustellen ist ein wachsendes Qualitätsbewußtsein der Betriebe hinsichtlich der zugekauften Schulungsmaßnahmen wie auch ein verstärktes Achten auf die Umsetzung der erworbenen Qualifikationen im Betrieb

---

<sup>13</sup> EPPD Ziel 4, S. 54

- λ Standardangebote werden nur dann in Anspruch genommen, wenn der Schulungsbedarf den Betrieben entsprechend nutzbringend erscheint (Bsp.: EDV).
- λ Für spezielle Maßnahmen etwa zur Organisationsentwicklung, zur Erstellung von Ausbildungsplänen oder auch zu Kommunikationstrainings wird ein spezifisch auf betriebliche Anforderungen abgestimmtes Angebot präferiert.

Aus der Analyse der Unternehmensstichprobe ergibt sich zur Praxis der Qualifikationsplanung folgendes Bild:

grundsätzlich sind drei Betriebs-Typen hinsichtlich des Einsatzes von Qualifikationsmaßnahmen zu definieren:

- λ Betriebe, die Qualifikationsplanung als integrierten Bestandteil der betrieblichen Gesamtplanung bezeichnen.

**Kennzeichen:** innovative Betriebe, kurze Produktlebenszyklen, dienstleistungsorientiert, flache Hierarchien, qualitätszertifiziert, Auswirkung: vielfach alle Belegschaftsebenen in Maßnahmen eingebunden.

- λ Betriebe, die periodisch Bedarfserhebungen durchführen.

**Kennzeichen:** Akzeptanz von Qualifikations-Projekten grundsätzlich gegeben; vielfach keine für Personalentwicklung eigens zuständigen Stellen, gezielte Planung wird durch Bedarfsmeldungen ersetzt; Auswirkung: Ziel 4 - Förderung vielfach als Initialzündung für (partielle) "Schulungsoffensive".

- λ Betriebe, die "nach fallweisem Bedarf" Maßnahmen durchführen.

**Kennzeichen:** hoher Anteil an Klein- und Kleinstbetrieben, Abdeckung punktueller Defizite, vielfach werden Einzelpersonen zu kurzen Projekten delegiert, Schulungsentscheidung "Chefsache", verstärkt "Kostenargument" gegen Schulungen; Auswirkung: insgesamt eher schlecht ausgeprägte Akzeptanz von Qualifikations-Maßnahmen.

Ein Befund hinsichtlich der Tätigkeit der Schulungsträger bzw. ihres Maßnahmenangebotes ergibt folgende Schwerpunkte:

- λ Eingefordert wird ein Paradigmenwechsel der Schulungsträger von der vielfach praktizierten "Marktdurchdringung mit Standardangeboten" hin zur bedarfsadäquaten Konzeption und zum flexiblen Einsatz von Maßnahmen.
- λ Erwartet wird, daß die Schulungsträger insgesamt mehr Entwicklungsarbeit betreiben.
- λ Von den Schulungsträgern wird - durch Ziel 4 mitbedingt - zum Teil mit den Betrieben eine für sie neue Zielgruppe "entdeckt".
- λ Schulungsträger verweisen zum Teil auf Ausbildungsdefizite in den eigenen Reihen.
- λ Schulungsträger fordern eine verbesserte Einbindung in den Kommunikationsfluß zwischen Betrieben und AMS.

Die Untersuchung einer Stichprobe<sup>14</sup> von insgesamt ca. 1.200 Projekten hinsichtlich ihrer Qualität unterstreicht diese Aussagen. (Als meßbarer Indikator für Qualität standen die Kurz-

---

<sup>14</sup> Die Untersuchung der Stichprobe mit den dazugehörigen Definitionen der nachcodierten Qualifikationsebenen findet sich in Kapitel 7.4 (Band II)

beschreibungen der Projekttinhalte zur Verfügung. Diese wurden neu kategorisiert und mit den eingangs skizzierten Ansprüchen und Forderungen des EPPD in Beziehung gesetzt.)

Projekte:

- λ Qualifizierungen im Bereich "EDV" (25%) und "Betriebliche Organisation und Abwicklung" (28%) bilden die inhaltlichen Schwerpunkte der Ziel 4-Förderung sowohl in KMU als auch in Großbetrieben. "Technische Qualifizierung" (19%) folgt in der inhaltlichen Schwerpunktsetzung an dritter Stelle. Bei den am häufigsten geförderten Projekttinhalten handelt es sich um Einführungen sowie um Grundlagenqualifizierungen.
- λ Der häufigste im Ziel 4 geförderte Projekttinhalt ist die Qualifizierung in "EDV/ Anwenderprogramme(n) und Praxiswissen für den beruflichen Alltag" . Es handelt sich dabei fast ausschließlich um Programme aus dem Officepaket eines einzigen Softwareherstellers!
- λ Im Bereich "Betriebliche Organisation und Abwicklung" wird hauptsächlich im Hinblick auf "Buchhaltung, Personal- und Rechnungswesen, Qualitätsmanagement" qualifiziert.
- λ Bei der "Technischen Qualifizierung" handelt es sich hauptsächlich um die Qualifizierung von "Grundfertigkeiten".
- λ Die Mehrzahl der Zuschußfähigen Gesamtkosten fließt in die Projekttinhalte "Technische Qualifizierung" (28%), "EDV" (22%) und "Betriebliche Organisation und Abwicklung" (20%).
- λ In Großbetrieben machen die Zuschußfähigen Gesamtkosten für die "Technische Qualifizierung" die Hälfte aller Mittel aus. Hingegen ist der geringe Anteil in diesem Bereich in mittelständischen Unternehmen hervorzuheben; 16% (!) "Spezialkurse" bei der "Technischen Qualifizierung" machen in mittelständischen Unternehmen gar nur 5% aller Zuschußfähigen Gesamtkosten aus; in Großbetrieben betrug die Quote 35%!
- λ Durchschnittlich dauern in Großbetrieben geförderte Projekte mehr als doppelt so lange als in KMU durchgeführte Projekte. Dies liegt hauptsächlich an den längeren Projekten im Bereich "Technische Qualifizierung". In diesem Bereich ist in allen Betriebsgrößen die längste Projektdauer zu verzeichnen.

Kosten der Projekte:

Aus dem Vergleich der prozentualen Anteile eines Projekts an den Zuschußfähigen Gesamtkosten und den Teilnahmen läßt sich bestimmen, ob dieses im Vergleich zu allen Projekten teurer oder billiger ist.

- λ Prinzipiell läßt sich feststellen, daß in Großbetrieben durchgeführte Projekte durchschnittlich wesentlich teurer sind, während in mittelständischen Unternehmen durchgeführte Projekte entsprechend billiger sind. In Kleinbetrieben durchgeführte Projekte liegen im Gesamtdurchschnitt der Kosten.
- λ Der Hauptprojekttinhalt "Anwenderprogramme und Praxiswissen für den Alltag" ("EDV") ist in allen Betriebsgrößenklassen billiger als der Durchschnitt - allerdings sind Projekte mit diesem Inhalt in Großbetrieben wesentlich billiger!

- λ Die "Technische Qualifizierung" ist in allen Betriebsgrößenklassen teurer als der Durchschnitt der Maßnahmen. Hervorzuheben sind hier die sehr teuren Projekte in Großbetrieben. Hier gehen über die Hälfte der Kosten in nur 14% der Teilnahmen! Dies erklärt sich aus den durchgeführten "Spezialkursen". Ähnliches gilt abgeschwächt für Kleinbetriebe.
- λ Projekte mit dem Inhalt "Betriebliche Organisation" sind in Kleinbetrieben im Durchschnitt wesentlich teurer. Dies ist auf die überdurchschnittlich teuren Projekte "Buchhaltung" in Kleinbetrieben zurückzuführen.

Teilnahmen:

- λ Jede dritte Teilnahme betrifft Qualifizierungen von "Anwenderprogrammen und Praxiswissen für den beruflichen Alltag" (EDV). Hierbei handelt es sich zu 99% um das besagte "Officepaket". Allerdings sind Teilnahmeunterschiede zwischen den Betriebsgrößenklassen festzustellen: Kleinbetriebe (29%), mittelständische Unternehmen (36%) und Großbetriebe (19%).
- λ Die Qualifizierung von Teilnahmen in den Bereichen "Extrafunktionale Kompetenzen", "Persönlichkeitsentwicklung" und "Sprachen" machen in Großbetrieben je ca. ¼ der Teilnahmen aus, während sie in Kleinbetrieben (je 5%) und mittelständischen Unternehmen (13% bzw. 4%) nur wenig genutzte Inhalte darstellen.
- λ Der hohe Frauenanteil bei Kleinbetrieben erklärt sich teilweise aus den Projektinhalten. Es scheint, als hätten Kleinbetriebe die Möglichkeiten von Ziel 4 genutzt, um Bürokräfte in Grundlagen der EDV und der Verwaltungstätigkeiten zu qualifizieren, da es in der Regel in dieser Betriebsgröße keine regelmäßigen Schulungen und Qualifizierungen in diesen Bereichen gibt. Um so erstaunlicher ist der geringe Unterschied zwischen den Anteilen der Projektinhalte "EDV" in Kleinbetrieben (30%) und Großbetrieben (22%) sowie im Bereich "Betriebliche Organisation und Abwicklung" - in Kleinbetrieben (31%) und Großbetrieben (20%) - an allen Projekten.

c) Zusammenfassung der Ergebnisse:

Nach der Selbsteinschätzung der Betriebe steigt zwar das Qualitätsbewußtsein; aus der Stichprobenuntersuchung von ca. 1.200 Projekten ergibt sich jedoch hinsichtlich der Inhalte der Projekte eine starke Konzentration auf die Vermittlung von "Handwerkszeug" für die tägliche Arbeit. Diese Tendenz zieht sich durch alle Betriebsgrößenklassen. Gemessen an den Intentionen von Ziel 4 muß die Vermittlung von Inhalten auf niedrigem Niveau als Parameter für Qualität jedoch für Kleinbetriebe sicherlich anders bewertet werden als für den Rest der Unternehmen. Je größer das Unternehmen, um so eher weist ein so definierter Qualitätsparameter auf einen Mitnahmeeffekt hin.

d) Fundstellen im Bericht:

Im Bericht finden sich weiterführende Analysen zu diesem Thema in Kapitel 5 und 7.4 (Band II).

### 5.3 *KMU*: Ist Ziel 4 in seiner Umsetzung ein "Ziel für *KMU*"?

#### a) Ausgangspunkte der Fragestellung:

**In der Umsetzung des Ziel 4 soll der Schwerpunkt auf die *KMU* gelegt werden:** *"Für diese generelle Ausrichtung sprechen sowohl die Probleme, die Arbeitnehmer von kleinen und mittleren Unternehmen beim Zugang zu Bildungsangeboten haben, als auch die stärkeren Defizite dieser Unternehmen selbst in den Bereichen Technologie(-transfer), Innovation, Arbeitsorganisation, ökologisches Wirtschaften, Qualitätssicherung, Marketing u.ä. Darüber hinaus deutet der Trend der letzten Jahre darauf hin, daß nahezu alle großen Industrieunternehmen aufgrund technologischer und organisatorischer Wandlungsprozesse gezwungen sind bzw. sein werden, Mitarbeiter freizusetzen. Nur im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen wird auch für die Zukunft mit Wachstumsdynamik und damit mit der Realisierung zusätzlicher Beschäftigungschancen gerechnet. Diese müssen daher auch im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik bei der Umsetzung dieser Chancen auf heimischen wie internationalen Märkten besonders unterstützt werden."*<sup>15</sup>

**Hinsichtlich dieses hohen Anspruchs und der großen Bedeutung der Förderung von *KMU* war zu untersuchen, inwieweit *KMU* tatsächlich an der Ziel 4 Förderung partizipiert haben und in welchem Umfang die Projekte den in *KMU* Beschäftigten zugute kamen. Wesentlich ist ferner, in welchem Maße die Felder, in denen die Förderung stattfinden soll, abgedeckt werden, und ob sich in dieser Frage Förderungsschwerpunkte ableiten lassen.**

#### b) Wichtige Ergebnisse der Untersuchung:

**Die Untersuchung dieser Fragestellung wurde auf zwei Ebenen angelegt:**

- λ **Einerseits wurde eine Stichprobe von 51 Unternehmen anhand eines Fragenkataloges untersucht. Die Ergebnisse dieser Befragung zeigen die Erwartungshaltung der Unternehmen auf. Ziel war es, Faktoren herauszuarbeiten, die für den Einsatz von Qualifikationsmaßnahmen und somit zur Beteiligung an Ziel 4 aus der Sicht von Wirtschaftsunternehmen entscheidend sind.**
- λ **Andererseits wurden die diesbezüglichen Daten des Monitoringsystems analysiert. Sie beschreiben den Grad der bisherigen Einbeziehung der *KMU* unter verschiedenen Aspekten im Verhältnis zu den anderen Betriebsgrößen.**

Zentrale Ergebnisse zur betrieblichen Beteiligungspraxis an Ziel 4 sind:

#### **zur Bedeutsamkeit von Qualifikationsmaßnahmen für den Betrieb:**

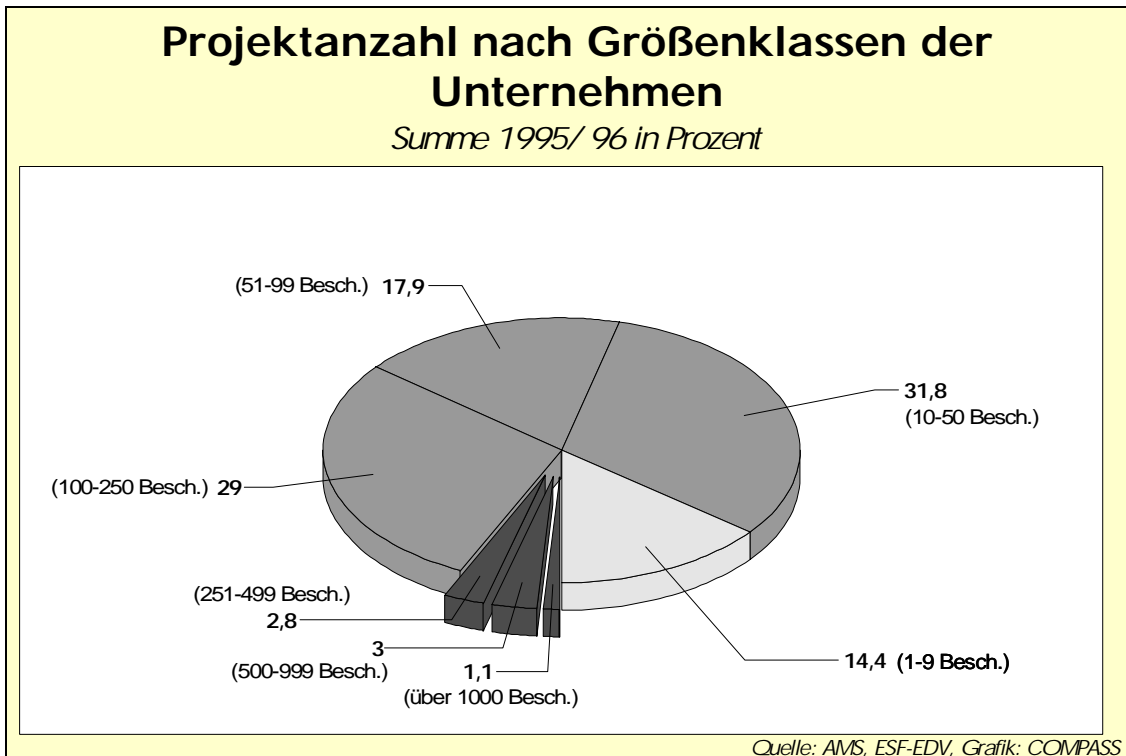
- λ **Größere Betriebe des *KMU*-Spektrums messen beruflicher Weiterbildung einen deutlich höheren Stellenwert bei als Klein- und Kleinstbetriebe.**
- λ **Dienstleistungsunternehmen sind stärker von der Bedeutung von Qualifikationsmaßnahmen für den eigenen Betrieb überzeugt als etwa Gewerbebetriebe.**
- λ **Der betriebliche Nutzen von Qualifikationsmaßnahmen steht im Vordergrund der Interessen: Die Beschäftigungssicherung wird durchwegs als "indirekter Effekt" gewertet.**

Analyse der Monitoring-Daten unter dem Fokus der beteiligten Unternehmen:

---

<sup>15</sup> EPPD Ziel 4 S. 52f.

- λ Insgesamt wurden in der untersuchten Umsetzungsperiode 4.855 Betriebe und Bildungsträger gefördert. Von den geförderten Betrieben fallen 96% unter die Kategorie KMU.
- λ Über 90 % aller geförderten Projekte finden in KMU statt.



- λ Gleichzeitig wurde jedoch jeder vierte aller österreichischen Großbetriebe erreicht. Der Zugang zur Förderung innerhalb des Ziel 4 scheint für Großbetriebe leichter zu sein als für KMU.

c) Zusammenfassung der Ergebnisse:

Der Anspruch des EPPD, die Förderungen auf Klein- und mittelständische Unternehmen zu konzentrieren, scheint eingelöst. Allerdings relativiert sich dieses Bild unter zwei Aspekten:

- λ Die Zugangsmöglichkeiten von Großbetrieben zu den Förderungen scheinen sehr viel direkter, während KMU hierbei wohl einer stärkeren Unterstützung bedürfen.
- λ Die unmittelbaren gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Ziel 4 sind zwangsläufig marginal, so daß die hohe Berücksichtigung der KMU nur programmimmanent von Bedeutung ist. Insbesondere hier stellt sich die Frage nach einer "qualitativen Konzentration" der Mittel auf als KMU-spezifische Schwerpunkte definierte Bereiche.

d) Fundstellen im Bericht:

Im Bericht finden sich weiterführende Analysen zu diesem Thema in Kapitel 8.2 und 7.5 (Band II).

5.4 *Mitnahmeeffekte*: Inwieweit sind bei den durchgeführten Projekten und Aktionen Mitnahmeeffekte durch die Unternehmen zu beobachten?

a) Ausgangspunkte der Fragestellung:

Die Offenheit des Programmansatzes von Ziel 4 erschwert die Definition und Identifikation von Mitnahmeeffekten. Die breite Streuung der Projekte und der hohe Anteil von Projekten mit nur einer Teilnahme erschweren die diesbezüglichen Untersuchungen besonders. Aus diesen Gründen können eindeutige quantitative Aussagen über Mitnahmeeffekte nicht getroffen werden. Ansätze zur Identifizierung von Mitnahmeneffekten ergeben sich in dieser Untersuchung aus der Unternehmens-Befragung.

Zwei Anhaltspunkte können zur Definition von Mitnahmeeffekten herangezogen werden:

λ Erstens ist eine Bedingung der Ziel 4 - Förderung, daß sie die Unternehmen von in ihrem "eigenen Interesse liegenden Aufgaben"<sup>16</sup> im Bereich der Weiterbildung keinesfalls entlasten dürfen. Dieser Frage ist in der Stichprobenbefragung von 51 Unternehmen u.a. nachgegangen worden.

λ Daraus ergibt sich zweitens, daß der Ersatz betriebsnotwendiger Weiterbildungsmaßnahmen durch EU-finanzierte Weiterbildungsmaßnahmen als Mitnahmeeffekt definiert wird. Allerdings gibt es hierbei im EPPD eine Einschränkung:

*"Die Förderung von horizontalen Schlüsselqualifikationen stellt einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der nationalen wie internationalen Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen dar und soll daher durch gezielte Maßnahmen unterstützt werden. Die angestrebte Zielsetzung ist keinesfalls die Entlastung der Unternehmen von in eigenem Interesse liegenden Aufgaben, sondern vielmehr die Unterstützung in jenen Bereichen und für jene insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen, die keine (oder zumindest keine dem tatsächlichen Bedarf entsprechende) Strategie der Humanressourcenentwicklung verfolgen."<sup>17</sup>*

b) Wichtige Ergebnisse der Untersuchung:

Einen wichtigen Aspekt stellen die Schulungskosten im Rahmen der Ziel 4 - Förderung dar: Bei der erwähnten Stichprobenuntersuchung von 51 Unternehmen wurden neben Fragen zur Akzeptanz von Ziel 4 auch die Frage gestellt: "Welche Maßnahmen wären laut Angaben der Betriebe auch ohne Förderung durchgeführt worden?" Die Ergebnisse lassen sich wie folgt skizzieren:

Die Akzeptanz der Ziel 4 - Förderungen ist durchweg sehr hoch; die "Überraschung über die großzügige Förderung" führt nicht selten zu "Schulungsoffensiven", die es erlauben, "mehr Leute in kürzerer Zeit zu qualifizieren".

λ Im Durchschnitt aller Betriebe lautet die Antwort auf die Frage, ob die Maßnahmen auch ohne Förderung durchgeführt worden wären, zu ca. 35% "ja".

λ Wird nach Größenklassen differenziert, zeigt sich, daß vor allem kleine Betriebe die Projekte ohne Förderung nicht durchgeführt hätten.

---

<sup>16</sup> EPPD Ziel 4, S. 58

<sup>17</sup> EPPD Ziel 4, S. 58

Die Einschränkung des EPPD hinsichtlich der Förderung horizontaler Schlüsselqualifikationen bezieht sich auf Kleinbetriebe und mittelständische Unternehmen ohne eigene Beschäftigungsentwicklungs- und Qualifizierungsstrategie. D.h., wenn innerhalb von Ziel 4 in Kleinbetrieben Grundlagenqualifikationen im Bereich EDV und Verwaltung nachgeholt werden, bestehen keine Mitnahmeeffekte. Wenn allerdings Projekteinhalte, die hauptsächlich auf Grundlagenvermittlung im Bereich "EDV" oder "Technische Qualifizierung" verstärkt in Großbetrieben oder im Dienstleistungssektor zu finden sind, können Mitnahmeeffekte angenommen werden. Eine ähnliche Vermutung drängt sich auf, wenn z. B. Projekte mit dem Ziel der Qualifizierung im "neuen Steuerrecht" durchgeführt werden. Ebenso ist die Qualifizierung von "Schlüsselkräften" in Grundfertigkeiten verschiedenster Art als problematisch und nicht den Intentionen des EPPD entsprechend zu bewerten.

c) Fundstellen im Bericht:

Im Bericht finden sich weiterführende Analysen zu diesem Thema in Kapitel 8.2 (Band II).

5.5 *Chancengleichheit*: Ist der Grundsatz der Chancengleichheit von Frauen und Männern berücksichtigt?

a) Ausgangspunkte der Fragestellung:

**Das Ziel der Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern im Ziel 4 wurde im EPPD wie folgt definiert:**

*"In Umsetzung des Grundsatzes der Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern wird dabei besonderes Augenmerk auf den gleichen Zugang zu Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung gelegt werden, da Frauen - insbesondere aufgrund von Qualifikationsdefiziten und von Betreuungspflichten - von Umstrukturierungsmaßnahmen und den damit verbundenen Arbeitsplatzverlusten besonders betroffen sind. Durch den gleichen Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen nicht nur innerhalb von Betrieben und Branchen, sondern in der Gesamtausrichtung aller Qualifizierungsmaßnahmen auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche insgesamt soll den mit den wirtschaftlichen Veränderungen verbundenen Segmentierungstendenzen am Arbeitsmarkt effektiv entgegengewirkt werden."*<sup>18</sup>

**Das Hauptaugenmerk wird also auf die gleichen Zugangsmöglichkeiten von Frauen und Männern zu Qualifizierungsmaßnahmen gelegt. Hierbei ist zu untersuchen, inwieweit Frauen gemäß ihres Anteils an den gesamten Beschäftigten in einem Wirtschaftszweig qualifiziert werden. Die Einschränkung der Chancengleichheit nur auf die Zugangsmöglichkeiten greift zu kurz. Auch in der Ausgestaltung der Projekte muß dieser Grundsatz seine Berücksichtigung finden.**

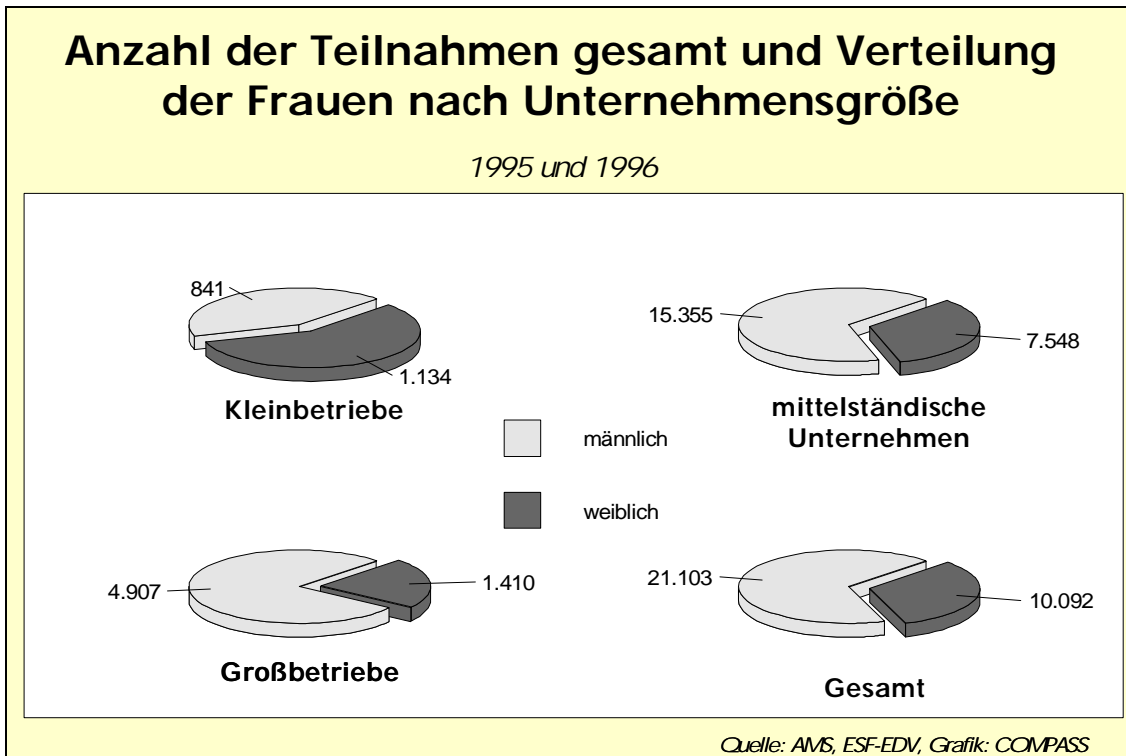
b) Wichtige Ergebnisse der Untersuchung:

Die Analyse der zur Verfügung stehenden Daten des Monitoringsystems weist deutlich darauf hin, daß der Grundsatz der "Chancengleichheit", als quantitative Zugangsmöglichkeit begriffen, im Ziel 4 nicht realisiert werden konnte. Die Ergebnisse der Umsetzungspraxis belegen diese Tatsache:

---

<sup>18</sup> EPPD Ziel 4, S. 58

- λ Der Frauenanteil an den unselbständig Beschäftigten betrug 1996 43%; der weibliche Anteil der geförderten Teilnahmen betrug hingegen in diesem Jahr nur 32%!
- λ Bei in Großbetrieben geförderten Projekten ist der Frauenanteil niedriger als im Ziel 4-Durchschnitt. Nur circa 1/5 aller geförderten Teilnahmen entfallen hier auf Frauen.



- λ Dagegen entfallen mehr als die Hälfte aller Teilnahmen in Kleinbetrieben auf Frauen. Der entscheidende Grund hierfür dürfte darin liegen, daß die Zuweisung der QualifizierungsteilnehmerInnen ausschließlich in der Verantwortung der Unternehmen liegt. Eine mögliche Erklärung liegt ferner darin, daß ein Unternehmen bei der Antragstellung primär seine Wettbewerbsfähigkeit (**Dominanz von Männern in Schlüsselpositionen und bei Facharbeiterschaft**) und weniger übergeordnete politische Zielstellungen im Auge hat.

c) Fundstellen im Bericht:

Im Bericht finden sich weiterführende Analysen zu diesem Thema in Kapitel 7.2, 7.4 und 7.5 (Band II).

5.6 *Partnerschaft / Beteiligung*: Inwieweit wurde der Grundsatz der Partnerschaft bei der Planung und Umsetzung von Ziel 4 berücksichtigt?

a) Ausgangspunkte der Fragestellung:

Dem Grundsatz der "Partnerschaft" kommt im Zusammenhang mit der "Strategischen Arbeitsmarktpolitik" eine neue, bedeutende Rolle zu. Es bedarf regionaler Gremien, die in Planung und Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten mit eingebunden sind.

*“Über makroökonomische Analysen hinausgehend müssen verstärkt Prognosen über die Beschäftigungslage, Berufs- und Bildungsbedarf sowie Qualifikationsanforderungen als Grundlage für die Schwerpunktsetzung erstellt werden. Um allgemeine Tendenzen und konkrete Erwartungen besser abzustimmen, sind in diesen Analysen die Vorstellungen von Unternehmen sowie von Arbeitnehmern ebenso einzubeziehen, wie jene der Interessenvertreter auf regionaler und gesamtstaatlicher Ebene. Darüber hinaus muß die Arbeitsmarktpolitik verstärkt als Initiator lokaler, regionaler und sektoraler Diskussionsforen fungieren, [...]. In Form von ‘runden Tischen’ und ähnlichen Gremien soll über den Bereich der Sozialpartner hinausgehend die Verknüpfung regionaler, betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Fragestellungen von Experten, Politikern und Betroffenen diskutiert und so auf Basis gemeinsamer Lernprozesse breite Lösungsansätze gefunden werden. Damit soll erreicht werden, daß Instrumente der Arbeitsmarktpolitik Veränderungen nicht nur begleiten oder abfedern, sondern daß Entwicklungen bewußt eingeleitet und gesteuert werden.”<sup>19</sup>*

**Darüber hinaus fällt in diesem arbeitsmarktpolitischen Ansatz dem Prinzip der Partnerschaft eine weitere Funktion zu:**

*“Zur Wahrnehmung dieser neuen Aufgaben und zur Sicherung der erforderlichen Flexibilität bei der Umsetzung müssen die Bildungsträger bereits in die Erstellung und Bewertung von Analysen eingebunden werden. Ebenso ist ihre Teilnahme an Diskussionsgremien über wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Entwicklungen von grundlegender Bedeutung für die Realisierung der angestrebten Ziele.”<sup>20</sup>*

Hier war zu untersuchen, inwieweit die eingeforderte Form der Partnerschaft auch tatsächlich umgesetzt wurde. Ihr wird im EPPD eine herausragende Rolle bei der Umsetzung des Ziel 4 eingeräumt: In diesen Foren ist der Ort, wo die Konkretisierung der möglichen Maßnahmen, die vom EPPD vorgegeben werden, geleistet werden soll. Im Umkehrschluß kann gefolgert werden, daß, wenn diese Gremien nicht oder nur mangelhaft arbeiten, es keine adäquate Konkretisierung des breit angelegten EPPD gibt und dadurch auch die Konzentration der Mittel auf bestimmte Personengruppen und Maßnahmen erschwert wird. Die Partnerschaftlichkeit ist daher eine der Schlüsselfragen in der Umsetzung des Ziel 4.

b) Wichtige Ergebnisse der Untersuchung:

In die Analyse dieser Leitfragestellung gehen vorwiegend Untersuchungsergebnisse der qualitativen Untersuchung sowie der Unternehmensstichprobe ein.

Die Erstellung des EPPD erfolgte durch das Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales unter *“Mitwirkung der regionalen und lokalen Dienststellen des Arbeitsmarktservice”*. Die Sozialpartner waren im Sinne der angestrebten *“Partnerschaft”* unmittelbar in den paritätisch mit VertreterInnen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer besetzten Entscheidungsgremien des Arbeitsmarktservice und durch die Vorlage des Dokumentes zur Stellungnahme an die Interessenvertreter auf Bundesebene eingebunden.

Für die konkrete Umsetzung in den Bundesländern bilden die Richtlinien des AMS das *“Rahmenwerk”*, innerhalb dessen Platz für regionale Schwerpunktsetzungen sowie für Spezifizierungen besteht. Die Umsetzung von Ziel 4 in den Bundesländern geht vom Prinzip der Partnerschaft auf lokaler und regionaler Ebene aus. Die Diskussion von Programmschwer-

---

<sup>19</sup> EPPD Ziel 4, S. 49

<sup>20</sup> EPPD Ziel 4, S. 54

punkten und Förderleitlinien erfolgte hauptsächlich in den Landesdirektorien des AMS, zum Teil wurden zur Programmplanung auch die regionalen Geschäftsstellen, die Regionalbeiräte bzw. die Sozialpartner herangezogen. Die Wahrnehmung solcher Aktivitäten wird dadurch erschwert, daß sie durch das Monitoringsystem nicht erfaßt werden. Festzuhalten ist, daß die "Partnerschaft" im Sinne einer Einbindung "aller lokalen/regionalen Akteure als Diskussionsbasis für wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Entwicklungsziele und -anforderungen (...), um im Sinne der erweiterten Partnerschaft eine systematische Diskussion zu ermöglichen und damit eine breite Akzeptanz der Ergebnisse zu gewährleisten", zum Teil erst in der Startphase steht und zur Erreichung der Ziele noch ausgebaut werden muß. Insbesondere Interventionen wie "regionale Qualifikationsstrategiekonferenzen", "Workshops zur Diskussion betrieblicher Zukunftsstrategien und erforderlicher Ausbildungsmaßnahmen" oder die "Herausarbeitung von Ansatzpunkten für die Entwicklung von Modellen und Projekten der beruflichen Weiterbildung im Rahmen von Facharbeitskreisen" sind bisher kaum zustande gekommen. Im Sinne einer stärker gemeinsam getragenen Planung wünschen sich viele befragte ExpertInnen nunmehr, nach dem Vorliegen der Erfahrungen der beiden ersten Jahre, einen verbesserten Dialog und Informationsaustausch zwischen den involvierten Stellen (Schulungsinstitutionen, Interessenvertretungen, AMS), um strategische Ansätze und Schwerpunktsetzungen von Ziel 4 weiterzuentwickeln und, gegebenenfalls, korrigieren zu können.

c) Fundstellen im Bericht:

Fundstellen im Bericht 6.1 ff.

## 6 ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG UND SCHLUßFOLGERUNGEN

Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung werden im folgenden zusammengefaßt.

<sup>λ</sup> *"Adäquatheit"*: Die Untersuchungsergebnisse zeigen, daß die wesentlichen Merkmale der wirtschaftlichen Entwicklung nur wenig Einfluß auf die Konzeption und/oder Auswahl von Qualifizierungsprojekten hatten.

Die Förderung von Randbelegschaften bzw. jener Zielgruppen, die von einem besonders hohen Arbeitsmarktrisiko betroffen sind, stellt sich zwar je nach Wirtschaftsklasse unterschiedlich dar, bleibt jedoch teilweise - wie z. B. bei den Frauen - hinter ihrem Anteil an den unselbständig Beschäftigten zurück.

<sup>λ</sup> *"Qualität"*: Nach der Selbsteinschätzung der Betriebe steigt zwar das Qualitätsbewußtsein, aus der Stichprobenuntersuchung von ca. 1.200 Projekten ergibt sich jedoch hinsichtlich der Qualität der Projekte eine starke Konzentration auf die Vermittlung von "Handwerkszeug" für die tägliche Arbeit. Diese Tendenz zieht sich durch alle Betriebsgrößenklassen, muß jedoch für Kleinbetriebe sicherlich anders beurteilt werden als für den Rest der Unternehmen: Je größer das Unternehmen, desto eher weist eine niedrige Qualität der durchgeführten Projekte auf Mitnahmeeffekte hin.

<sup>λ</sup> *"KMU-Ziel"*: Der Anspruch des EPPD, die Ziel 4 - Förderungen auf kleine und mittlere Unternehmen zu konzentrieren, wurde eingelöst. Allerdings relativiert sich dieses Ergebnis unter zwei Aspekten: Die Partizipationsmöglichkeiten von Großbetrieben an den Förderungen scheinen (z. B. bedingt durch bessere Information) sehr viel unmittelbarer zu sein, während KMU hierbei wohl einer stärkeren Unterstützung bedürfen. Die gesamtwirtschaftliche Wirkung von Ziel 4 ist marginal, so daß die hohe Berücksichtigung der KMU nur programmimmanent von Bedeutung ist. Insbesondere hier stellt sich die Frage nach einer "qualitativen Konzentration" der Mittel.

<sup>λ</sup> *"Mitnahmeeffekte"*: Wenn 35% von 51 befragten Unternehmen angeben, daß sie die Ziel 4-Qualifizierungsaktivitäten auch ohne Förderung durchgeführt hätten, so kann im Umkehrschluß angenommen werden, daß zwei Drittel der Unternehmen die Aktivitäten nicht oder nur vielleicht realisiert hätten. Hierin liegt ein Indiz für mögliche Mitnahmeeffekte im Volumen von mehr als 1/3. Ein weiteres Indiz liegt in der "Qualitätsfrage" (siehe oben).

<sup>λ</sup> *"Chancengleichheit"*: Die Analyse der zur Verfügung stehenden Daten des Monitoringsystems weist deutlich darauf hin, daß das Ziel der "Chancengleichheit", als Zugangsmöglichkeit verstanden, in der Antrags- und Förderpraxis von Ziel 4 nicht realisiert werden konnte. Die Analyse belegt: Der Frauenanteil der unselbständig Beschäftigten betrug 1996 43%; der weibliche Anteil der geförderten Teilnahmen nur 32%.

<sup>λ</sup> *"Partnerschaft"*: Festzuhalten ist, daß der Grundsatz der "Partnerschaft" zum Teil erst in der Startphase steht und zur Erreichung der Ziele noch ausgebaut werden muß. Insbesondere Interventionen wie "regionale Qualifikationsstrategiekonferenzen", "Workshops zur Diskussion betrieblicher Zukunftsstrategien und erforderlicher Ausbildungsmaßnahmen" oder die "Herausarbeitung von Ansatzpunkten für die Entwicklung von Modellen und Projekten der beruflichen Weiterbildung im Rahmen von Facharbeitskreisen" sind bisher kaum zustande gekommen.

Das Resümee des Evaluators lautet, daß die offenen Strukturen des Ziel 4-EPPD und die damit verbundenen unzureichenden Planungsgrundlagen einen wesentlichen Zusammenhang mit den Ergebnissen der Umsetzung und deren unspezifischer Ausrichtung aufweisen. Da das EPPD nur mangelnde Orientierung gab und die Definition meßbarer Indikatoren zur Durchführung einer Wirkungsanalyse weitestgehend unterblieb, waren alle Akteure darauf angewiesen, sich innerhalb dieses "offenen Rahmens" selbst zu orientieren. Als äußere Rahmenbedingungen sind folgende Faktoren zu nennen:

- λ Österreich mußte das - auch für alle anderen Mitgliedstaaten - neue Ziel 4 in der Situation als neuer Mitgliedstaat realisieren.
- λ Die Ausgliederung des Arbeitsmarktservice als eigenständige Organisation hatte fast zeitgleich mit dem EU-Beitritt stattgefunden.
- λ In vielen Bereichen mußten geeignete Instrumente und Umsetzungsrichtlinien erst entwickelt werden.
- λ Österreich verfügt nicht über eine vergleichbare Tradition von "Arbeit und Technik-Programmen", wie beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland, die die strukturpolitischen Diskussionen auch mit den Sozialpartnern erheblich beeinflußt haben.

Auch war - wie in allen anderen Mitgliedstaaten - der politische Druck zu einer möglichst zügigen und vollständigen Mittelbindung gegeben. Es ist plausibel, daß in dieser Situation "der Griff" zu möglichst effizienten und quantitätsorientierten Umsetzungsszenarien naheliegend war.

Die bereits bei den Planvorgaben festgestellte mangelnde Konzentration von Maßnahmen und Mitteln drückt sich in den Ergebnissen der Umsetzung deutlich aus:

- ☞ Zwei Drittel der Projekte fanden mit einer Teilnahme statt, waren von recht kurzer Dauer und von der Qualität her (gemessen an den Intentionen des Zielles) auf niedrigem Niveau angesiedelt.
- ☞ Eine Konzentration auf belegschaftsübergreifende Verbundmodelle oder regionale Schwerpunkte konnte nur punktuell geortet werden.

Wie und ob überhaupt eine Wirksamkeit der durchgeführten Qualifikationsbemühungen in Richtung auf Stabilisierung der Arbeitsverhältnisse oder Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erzielt wurde, konnte im Rahmen der in diesem Bericht vorgestellten Untersuchungen noch nicht gemessen werden. Aufschlüsse werden die für den ex-post Bericht vorgesehenen Wirksamkeitsanalysen erbringen.

Grundsätzlich sind auch geringe Investitionen in diesem Bereich als positiv zu werten. Bei der festgestellten Konzentration auf die Zielgruppen bzw. durch den geringen Erreichungsgrad von Betrieben und Beschäftigten mit Ziel 4 – Förderungen könnte auch dieser positive Aspekt gewissermaßen als "Verpuffung" charakterisiert werden. Um diesen Effekt zu minimieren, sollten für die Zukunft der Programmumsetzung bzw. die Planung eines neuen EPPD drei Grundannahmen getroffen werden:

1. Es sollte die Personenförderung auf die von Arbeitslosigkeit am meisten bedrohten ArbeitnehmerInnen eingeschränkt werden: Dies mit der Maßgabe, daß auch Interes-

senvertretungen (oder auch die Personen selbst) als AntragstellerInnen fungieren können.

2. Der Grundsatz der Chancengleichheit sollte über eine rein quantitative Zugangsmöglichkeit hinaus qualitativ bestimmt werden und entsprechende Mechanismen bezüglich der Umsetzung entwickelt werden.
3. Es sollte eine Konzentration der Mittel auf Modellprojekte mit regional- und strukturpolitischer Signalwirkung vorgenommen werden.

Auf Basis dieser Prämissen kommt der Evaluator zu Schlußfolgerungen als Grundlage für die Aufnahme einer programmatischen Diskussion:

Diese Diskussion kann sich sowohl im Hinblick auf eine Änderung des laufenden wie auch auf die Gestaltung eines zukünftigen EPPD auswirken.

Neben einer ausführlichen ex-ante-Evaluierung und der synergetischen Berücksichtigung von Planungsprozessen für andere ESF-Ziele, in denen MitarbeiterInnenqualifizierung stattfindet, soll die Antizipation von Trends als Programmbestandteil einen besonderen Stellenwert erhalten. Qualifikationsplanung und Qualitätsentwicklung sowie Qualifikationsberatung durch unabhängige Institute könnten einen wesentlichen Programmschwerpunkt bilden. Gleichzeitig würde eine Erweiterung der Gruppe der Antragsberechtigten sowohl quantitativ wie qualitativ eine neue Dynamik in den Umsetzungsprozeß bringen. Ein künftiges EPPD sollte Leitkriterien für die Definition und Beschreibung von Nachhaltigkeit und Wirksamkeit sowie von Qualitätsstandards bei der Umsetzung enthalten. Um der besonderen Bedeutung der Gleichstellung von Frauen und Männern gerecht zu werden, sind besondere Maßnahmen zur Förderung von Frauen in der beruflichen Weiterbildung zu verankern. Weitere Schwerpunkte könnten die Qualifizierung für den Dienstleistungssektor sowie eine Förderung für die besonders von Entlassung bedrohten Personenkreise darstellen.

Um die Meßbarkeit der Ziel 4 - Interventionen zu gewährleisten, sollte für ein zukünftiges Programm eine Indikatorenliste entwickelt werden, die einerseits die Erfordernisse der effizienten Begleitung und Bewertung erfüllt, andererseits aber für die Programmumsetzung keine Hemmnisse darstellt.