
Frauen als Zielgruppe der Arbeitsmarktpolitik in Österreich

Andrea Leitner, Angela Wroblewski

In den letzten Jahren ist das Engagement für Arbeitsmarktpolitik für Frauen in Österreich deutlich gestiegen. Das "ethische Postulat"¹ der Chancengleichheit von Männern und Frauen zeigt auch in der Arbeitsmarktpolitik Wirkung, mitunter sogar stärker als in anderen politischen Bereichen. Dies läßt sich einerseits an der zunehmenden Teilnahme von Frauen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ablesen und schlägt sich andererseits in institutionellen Veränderungen des Arbeitsmarktes (AMS), wie z.B. der Einrichtung von Frauenbeauftragten auf allen Ebenen des AMS, nieder. Das Thema der Chancengleichheit von Frauen und Männern erhielt durch die Übernahme der beschäftigungspolitischen Zielsetzungen der EU, insbesondere jener der Erhöhung der Erwerbsquote und Förderung der Chancengleichheit, besonderes Gewicht. In der Folge wurden sowohl auf nationaler wie auch internationaler Ebene verstärkt Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt für Frauen diskutiert.²

Einigkeit besteht bei arbeitsmarktpolitischen EntscheidungsträgerInnen dahingehend, daß Frauen verstärkter Förderung bedürfen, um Benachteiligungen, die sich nicht zuletzt aus ihrer Doppelbelastung durch Familie und Beruf ergeben, zu mindern. So entwickelte sich in der arbeitsmarktpolitischen Praxis in den letzten Jahren eine Vielfalt von innovativen Maßnahmen, die explizit auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie abstellen. Die Evaluationen dieser Maßnahmen beschleunigen den Lernprozeß über die Wirksamkeit spezifischer Komponenten und zeigen Möglichkeiten der Weiterentwicklung auf. Die Frage, für welche Gruppen von Frauen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingesetzt werden sollen, bleibt hingegen weitgehend der Praxis überlassen, d.h. in der Arbeitsmarktpolitik wird die große Gruppe von Frauen mit wenigen Ausnahmen (z.B. junge Frauen) als homogene Einheit gesehen. Nicht selten bleiben gerade jene Frauen, die besonders große Probleme bei der Arbeitsmarktintegration aufweisen, aus der Arbeitsmarktpolitik ausgegrenzt.

Der Fokus des vorliegenden Beitrags liegt daher auf der Zielgruppe von Arbeitsmarktpolitik für Frauen, wobei es um die Frage geht, welche Gruppen von Frauen von der Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Öster-

reich profitieren bzw. welche Gruppen nicht erreicht werden. Für die folgenden Ausführungen wird im wesentlichen auf die Evaluation der WiedereinsteigerInnen-Initiative des AMS zurückgegriffen, da mit diesem 1996 initiierten Schwerpunktprogramm erstmals eine österreichweite Koordination und Bündelung frauenspezifischer Maßnahmen erfolgte.³ Die Ergebnisse der Evaluation zeigen nicht nur die Defizite und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik für Frauen in der Vergangenheit auf, sondern dienen auch als Basis für die Bewertung der gegenwärtigen politischen Veränderungen.

1. Zielgruppen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Während bei Männern die Zielgruppe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aufgrund ihrer stärkeren Arbeitsmarktintegration eindeutig definiert ist (sie richtet sich an alle arbeitslosen bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohten Männer und erfaßt damit ziemlich alle Personen, die für den Arbeitsmarkt verfügbar und nicht beschäftigt sind), ist diese Frage für Frauen schwerer zu beantworten. Es ist bislang nicht klar, ob durch Arbeitsmarktpolitik auch Frauen angesprochen werden sollen, die nicht zur traditionellen Klientel des AMS, d.h. zu den gemeldeten Arbeitsuchenden, gehören, und wieweit es tatsächlich gelingt, jene Frauengruppen anzusprechen, die aufgrund ihrer persönlichen Merkmale eine größere Distanz zum Arbeitsmarkt aufweisen.

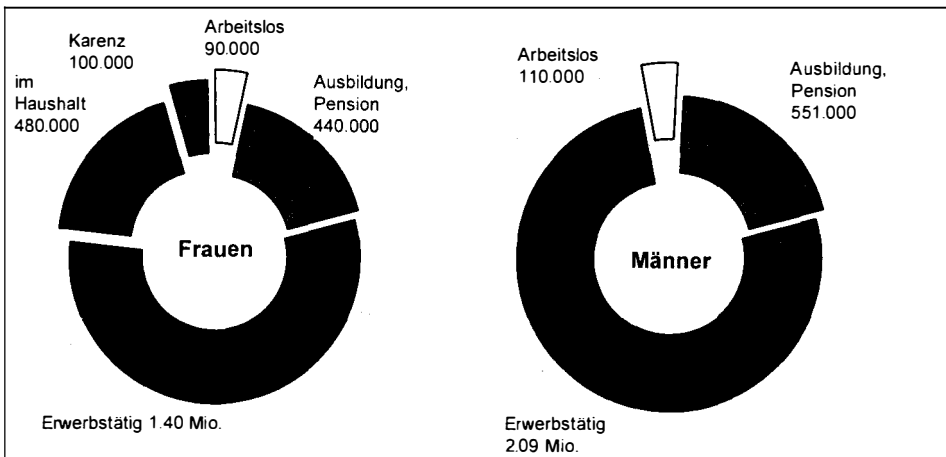
Frauen zählen zweifellos dann zur Zielgruppe der Arbeitsmarktpolitik, wenn sie beim AMS als arbeitslos gemeldet sind und Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe beziehen. Darüber hinaus besteht noch eine Gruppe von versteckt Arbeitslosen, die nicht in der Statistik aufscheinen. Dies sind Arbeitsuchende, die nicht beim AMS als arbeitslos gemeldet sind, weil sie entweder keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung haben, aufgrund mangelnder Erfolgsaussichten bereits resigniert haben oder über Vermittlungskanäle außerhalb des AMS nach Arbeit suchen.⁴ Durch die weiterhin akzeptierte Zuverdienerrolle der Frauen gehören vor allem "Hausfrauen" zu dieser "stillen Reserve", die in Zeiten des Wirtschaftsaufschwungs wahrscheinlich ins Erwerbsleben eintreten würde. Schließlich gibt es ein weiteres Beschäftigungspotential durch Frauen, die zwar in der gegebenen Situation keine Erwerbstätigkeit anstreben, aber z.B. bei einer Verbesserung der Kinderbetreuungseinrichtungen oder der Verkehrsinfrastruktur Arbeit suchen würden.⁵

Empirisch ist das Ausmaß der genannten unterschiedlichen Zielgruppen von Arbeitsmarktpolitik für Frauen nur schwer zu fassen. Offizielle Daten gibt nur über die Gruppe der beim AMS als arbeitsuchend gemeldeten Frauen: 1998 waren im Jahresdurchschnitt ca. 108.000 Frauen als arbeitslos bzw. arbeitsuchend gemeldet (AMS-Arbeitsmarktdaten). Der Mikrozensus weist hingegen nur 90.000 arbeitslose Frauen für 1998 aus, was vor allem aus den unterschiedlichen Erhebungsverfahren resultiert.⁶ Unabhängig vom Berechnungsmodus kann davon ausgegangen werden, daß die Zahl der arbeitsuchenden Frauen in beiden Fällen unterschätzt wird. Über die Anzahl von Frauen, die bei besserer Wirtschaftslage einen Arbeitsplatz suchen

würden, und jene die aus sonstigen Gründe keine Arbeit suchen, obwohl sie eigentlich arbeiten wollen, gibt es in Österreich keine eindeutigen Schätzungen.⁷

Eine Annäherung an die Frage nach den Größenordnungen der Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik erlaubt die Darstellung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nach ihrem wirtschaftlichen Status (Abbildung 1): Während bei Männern die für den Arbeitsmarkt verfügbaren Personen mit den 110.000 Arbeitslosen relativ eindeutig umschrieben sind, verteilt sich diese Gruppe bei den Frauen auf Frauen in Arbeitslosigkeit, in Karenz und im Haushalt. Insgesamt umfassen diese Gruppen ca. 670.000 Frauen. Man kann zwar nicht davon ausgehen, daß alle diese Frauen beschäftigt sein wollen, aber das Beschäftigungspotential liegt sicherlich deutlich über den 90.000 Frauen, die sich selbst als arbeitslos oder arbeitsuchend bezeichnen.

Abbildung 1: Wirtschaftlicher Status von Frauen und Männern



Anmerkung: Lebensunterhaltskonzept, Frauen von 15 bis 60 Jahre, Männer von 15 bis 65 Jahre, Sonstige Nicht-Erwerbstätige sind Personen in Ausbildung oder in Pension.
Quelle: MZ 1998-Jahresdurchschnitt

Welche Zielgruppe der Frauen in die Arbeitsmarktpolitik einbezogen werden soll, ist letztlich eine politische Frage, die nicht allein auf die Arbeitsmarktpolitik reduziert werden kann, sondern auch andere Politikbereiche (Familienpolitik, Sozialpolitik) betrifft. Sie ergibt sich einerseits aus den gesellschaftlichen Erwartungen an die Erwerbsbeteiligung von Frauen bzw. an die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern, andererseits aus institutionellen Bedingungen, wie z. B. Karenzregelungen. In der Vergangenheit wurde weder direkt durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen noch indirekt über die Ausgestaltung des Arbeitsrechts oder der Sozialpolitik in nennenswerten Ausmaß versucht, die gesamtgesellschaftliche Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern in Richtung einer gleichmäßigeren Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zu verändern.⁸ Die bisher er-

folgte Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt entspricht daher ähnlich wie in Deutschland einer "modernisierten *male-breadwinner*-Variante".⁹ Demnach sollen Frauen zwar in den Arbeitsmarkt integriert werden, gleichzeitig wird ihnen jedoch die Zuständigkeit für die Familienarbeit, insbesondere Kinderbetreuung, zugeschrieben. Männer bleiben die Erstverdiener, die dem Arbeitsmarkt vollständig zur Verfügung stehen und daher Normalarbeitsverhältnisse ausüben können, während Frauen ihre Erwerbstätigkeit nach den Erfordernissen der Familie richten und damit längere Berufsunterbrechungen zur Kinderbetreuung weiterhin akzeptiert und gesellschaftlich erwünscht sind.

Die Schulung von Frauen, die beim AMS nicht als arbeitslos registriert sind, kann bezüglich der Aufgaben des AMS und der Förderung der Chancengleichheit nicht als allgemein akzeptiertes Ziel vorausgesetzt werden. So besteht bezüglich der Einbeziehung von nicht arbeitslos gemeldeten Wiedereinsteigerinnen ein Zielkonflikt mit der Vermittlungsaufgabe des AMS, die sich primär auf arbeitslos gemeldete Personen bezieht. Durch die Einbeziehung einer zusätzlichen KlientInnengruppe käme es zu einer Verknappung der Ressourcen. Insbesondere für die BeraterInnen, die immer stärker an Vermittlungsquoten ihrer KlientInnen gemessen werden, kann die zusätzliche Einbeziehung von Frauen eine Gefährdung ihrer Quoten darstellen.

Weiters verfestigt die Förderung von Wiedereinsteigerinnen ein traditionelles Familienmodell, nach dem Mütter für die Betreuung von Kleinkindern verantwortlich sind und erst nach der Familienphase mittels Maßnahmen in den Arbeitsmarkt reintegriert werden. ExpertInnen,¹⁰ aber auch Regierungen (z. B. Dänemark, wo 80% der Frauen mit Kleinkindern erwerbstätig sind) argumentieren hingegen, daß die Reintegration von Berufsrückkehrerinnen mit höherem Aufwand verbunden ist als Maßnahmen, um den Verbleib von Müttern mit Kleinkindern im Arbeitsmarkt zu fördern.¹¹

2. Expansion der Arbeitsmarktpolitik für Frauen in Österreich

Arbeitsmarktpolitik für Frauen ist in Österreich nicht erst seit dem NAP (der u.a. auf eine Erhöhung des Anteils der arbeitslosen Personen in Schulung und das Prinzip der Chancengleichheit abzielt) verstärkt diskutiert und umgesetzt worden. Die intensivierete Förderung der Beschäftigung von Frauen kann sowohl als Reaktion auf ökonomische und gesellschaftliche Veränderungen als auch auf nationale wie auch internationale politische Zielsetzungen gesehen werden. Zum einen erhöhte sich in Österreich in den letzten Jahrzehnten konstant die Frauenerwerbsquote, zum anderen strebt die EU-Politik nach einer Erhöhung der Erwerbsquote, was nur über eine zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen realisiert werden kann.¹² Obgleich die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen gesellschaftlich erwünscht und notwendig erscheint, hinken soziale, politische oder auch kulturelle Bedingungen diesen normativen Erwartungen hinterher. Im erstgenannten Zusammenhang nimmt das AMS mit seinen Aktivitäten der Frauenförderung und -unterstützung eine wichtige Funktion ein.

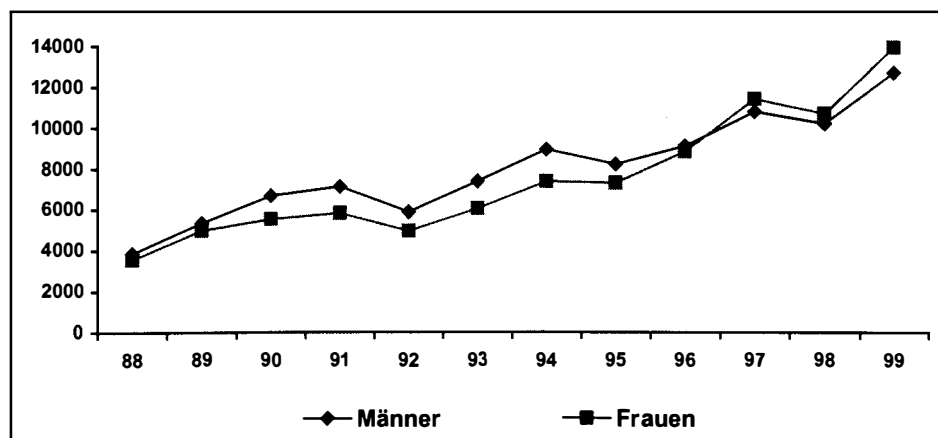
Bereits 1986 erfolgte durch das arbeitsmarktpolitische Schwerpunktprogramm erstmals die konkrete Ausformulierung eines Maßnahmenpaketes für Frauen. Davor wurden die spezifischen Anliegen und Probleme von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zwar diskutiert, fanden jedoch kaum Niederschlag in entsprechenden Aktionen.¹³ In den folgenden Jahren wurde eine Reihe von frauenspezifischen Einzelmaßnahmen zur Beratung, Orientierung und Qualifizierung entwickelt und in das Standardprogramm des AMS aufgenommen; dennoch lag bis Mitte der neunziger Jahre das Schwergewicht auf der Vermittlung von arbeitslos registrierten Frauen. Durch die Schwerpunktverlagerung der europäischen Arbeitsmarktpolitik von der Vermittlungstätigkeit für Arbeitslose hin zur Ausweitung der Beschäftigung wurde auch in Österreich die Integration von Frauen verstärkt ins Auge gefaßt. Von der Konzeption her sind verstärkt Maßnahmen für "Wiedereinsteigerinnen" entworfen worden, also für Frauen, die sich aufgrund von familiären Verpflichtungen für längere Zeit aus dem Arbeitsmarkt zurückgezogen hatten.

Die im Herbst 1995 ins Leben gerufene Wiedereinsteigerinnen-Initiative des AMS brachte einen weiteren deutlichen Impuls für die Arbeitsmarktpolitik für Frauen.¹⁴ Im Rahmen dieser Initiative, für die in den Jahren 1996 und 1997 jeweils öS 100 Mio. reserviert wurden, sollten "Frauen nach familienbedingten Berufsunterbrechungen und/oder mit Schwierigkeiten bei der Arbeitsaufnahme wegen Betreuungspflichten" beim Wiedereinstieg unterstützt werden. Angeboten wurde eine bereite Palette unterschiedlicher Maßnahmen, die jeweils entsprechend der individuellen Problemlage zum Einsatz kommen sollten.¹⁵ Dabei wurde zum einen das bestehende Angebot ausgeweitet und zum anderen verstärkt in neue und innovative Modellprojekte investiert. Durch diese Initiative erfolgte erstmals eine österreichweite Koordination und Bündelung frauenspezifischer Maßnahmen, wobei die Definition der Zielgruppe bewußt breit erfolgte, um auch Frauen, die bis dato noch nicht arbeitsuchend gemeldet waren, d.h. nicht zur primären Zielgruppe des AMS zählen, zu erfassen.

Das seit Mitte der achtziger Jahre verstärkte Engagement des AMS zugunsten der Frauenförderung läßt sich an der Entwicklung der Teilnahmen an Schulungsmaßnahmen zeigen. Bis Mitte der neunziger Jahre lag der Frauenanteil trotz steigender Absolutzahlen von TeilnehmerInnen bei rund 45%. Seit 1995 stiegen die Teilnahmen der Frauen nicht nur absolut, sondern auch anteilmäßig, und seit der Wiedereinsteigerinnen-Initiative des AMS 1996 übersteigt die Zahl der Teilnahmen von Frauen jene der Männer (Abb. 2).¹⁶

3. Qualifizierungsmaßnahmen und Zusatzaufgaben der Aktiven Arbeitsmarktpolitik für Frauen

Arbeitsmarktpolitik für Frauen bedarf aufgrund der Komplexität der Erwerbshindernisse von Frauen (familiäre, bildungsspezifische, normative Barrieren) inhaltlich anderer Schwerpunktsetzungen als jene für Männer. Trotz des gestiegenen Bildungsstandes verfügen nach wie vor mehr Frauen als Männer über keine abgeschlossene Berufsausbildung, über schlecht

Abbildung 2: Personen in AMS-Schulung 1990 bis 1999 nach Geschlecht (absolut)

Quelle: AMS

verwertbare Ausbildungen oder befinden sich in sogenannten Sackgassenberufen.¹⁷ Diese Ausgangsvoraussetzungen in Kombination mit den häufigeren Berufsunterbrechungen aufgrund von Betreuungspflichten führen schließlich dazu, daß Frauen häufiger einen Bedarf an beruflicher Orientierung bzw. Neuqualifizierung haben. Zudem müssen die Betreuungspflichten bei der konkreten Gestaltung der Maßnahmen mitberücksichtigt werden, um Frauen auch tatsächlich eine Teilnahme zu ermöglichen.

Zum anderen erfordert die Interdependenz von Erwerbssphäre und anderen Lebensbereichen das koordinierte Vorgehen unterschiedlicher Politikbereiche, wenn Ziel- und Kompetenzkonflikte vermieden werden sollen. Eine stärkere Arbeitsmarktintegration von Frauen und die Förderung der Chancengleichheit am Arbeitsmarkt kann daher nicht allein durch Arbeitsmarktpolitik erreicht werden. Letztere sollte auch durch Maßnahmen aus anderen Politikbereichen wie z.B. Sozialpolitik ergänzt werden. Diese inhaltlichen Anforderungen an Maßnahmen stellen sich für einzelne Subgruppen von Frauen jeweils unterschiedlich dar, wobei die Inhomogenität der Zielgruppe vor allem an den Kriterien Qualifikation, Dauer der Arbeitsunterbrechung und Kinderbetreuungspflichten festgemacht werden kann.

Die inhaltliche Gestaltung ist daher eng mit der Frage nach den Zielgruppen der Maßnahmen verbunden. Qualifizierungsmaßnahmen dienen im allgemeinen der beruflichen Weiterbildung, d.h. sprechen Frauen mit einer vorhandenen Berufsausbildung an, die nach ihrer Berufsunterbrechung ein "up-date" der vorhandenen Qualifikationen brauchen. Berufsorientierungskurse richten sich an Frauen ohne beruflich verwertbare Ausbildung, die im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten einen eigenen Berufsplan entwickeln sollen. Durch Aktivgruppen werden Frauen mit klaren Berufsvorstellungen bei der Umsetzung ihrer Pläne unterstützt. In der alltäglichen Praxis lassen sich jedoch weder die

Maßnahmen noch die TeilnehmerInnen eindeutig dem jeweiligen Idealbild zuzuordnen, d.h. es ergeben sich zum Teil weitreichende inhaltliche Überschneidungen, die sich wiederum für die Zielerreichung problematisch darstellen.¹⁸

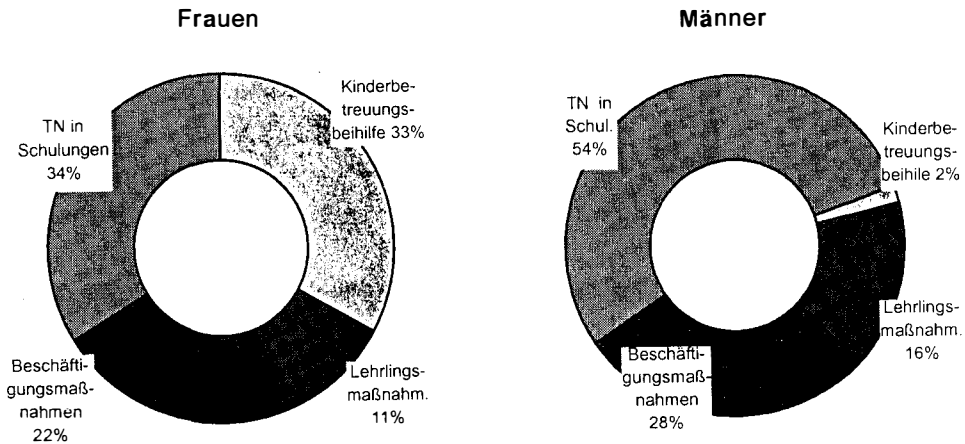
Das Angebot an frauenspezifischen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik spiegelt zum einen die "klassischen" Aufgaben des AMS wider (Vermittlung, Beratung, Qualifizierung), verdeutlicht andererseits aber auch die Übernahme neuer Aufgaben im Rahmen der Förderung der Frauenerwerbstätigkeit, die über die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne hinausgehen (z.B. die finanzielle Unterstützung der Kinderbetreuung sowie die Förderung innovativer Projekte und Kinderbetreuungseinrichtungen).

Bis zu einem gewissen Grad ist diese Konstellation eine Folge der vielfältigen Erwartungen der Frauen an das AMS. Frauen vermissen weitgehend Ansprechstellen bei Problemen im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Sie richten daher ihre Hoffnungen auf Unterstützung am ehesten an das AMS und erwarten sowohl eine Unterstützung hinsichtlich der Kinderbetreuung als auch eine Lösung für berufliche Probleme. Diese sehr hoch gegriffenen Erwartungen können jedoch kaum realisiert werden, was schließlich dazu führt, daß in vielfältiger Weise Kritik an der Institution geäußert wird. Daran knüpft sich die Frage, inwieweit das AMS die Erwartungen in der derzeitigen Struktur überhaupt erfüllen kann bzw. welche Stellen sonst für Frauen zuständig sind.

Das Ausmaß der Förderung der Kinderbetreuung verdeutlicht den Stellenwert, den diese Maßnahme mittlerweile innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik innehat. Vergleicht man nämlich die Struktur der Maßnahmen zwischen Männern und Frauen, so unterscheiden sich diese primär durch die Förderung der Kinderbetreuung. 1997 erhielt ein Drittel der vom AMS geförderten Frauen, das waren 10.516 Frauen, eine Kinderbetreuungsbeihilfe (KBH). Ein weiteres Drittel der Frauen nahm an Schulungsmaßnahmen teil, und 22% der Frauen waren in einem geförderten Dienstverhältnis beschäftigt. Demgegenüber spielt die Förderung der Kinderbetreuung bei Männern nur eine marginale Rolle, der Anteil der Schulungsteilnahmen oder Beschäftigungsförderungen steigt entsprechend (Abb. 3).¹⁹

Innerhalb der Schulungsmaßnahmen, denen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Frauen die größte Bedeutung zukommt, bestehen trotz des erfolgten Aufholprozeß von Frauen inhaltliche Unterschiede weiter. Aus Untersuchungen ist bekannt, daß Frauen tendenziell an kürzeren und kostengünstigeren Maßnahmen teilnehmen und zunehmend häufiger in Berufsorientierungskursen und Aktivgruppen zu finden sind als in Maßnahmen zur fachlichen Qualifizierung.²⁰ Innerhalb der fachlichen Qualifizierungsmaßnahmen zeigen sich insofern nochmals Unterschiede, als Frauen seltener an jenen Maßnahmen teilnehmen, die eine umfassende und intensive Qualifizierung vermitteln.²¹ Diese Tendenz ist auch darauf zurückzuführen, daß Qualifizierungsmaßnahmen des AMS in erster Linie der Weiterbildung dienen und daher gewisse Grundkenntnisse voraussetzen, die Männer eher vorweisen können. Die sich daraus ergebenden Zugangsbarrieren für Frauen in Maßnahmen werden im folgenden ausführlich diskutiert.

Abbildung 3: Struktur der arbeitsmarktpolitischen Förderungen von Frauen und Männern 1997



Quelle: AMS, TN=TeilnehmerInnen

4. Zugangsbarrieren in Frauenmaßnahmen für Problemgruppen am Beispiel der Wiedereinsteigerinnen-Initiative

Die im Rahmen der Wiedereinsteigerinnen-Initiative des AMS durchgeführten Maßnahmen spiegeln zum einen den Versuch der Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse von Frauen wider und stellen andererseits auf eine stärkere Fokussierung auf fachliche Qualifizierungsmaßnahmen und kombinierte Maßnahmen (Maßnahmenbündel) ab. Auf die Bedürfnisse von Frauen wurde auch bezüglich der Rahmenbedingungen Rücksicht genommen, indem z.B. die Schulungen in Teilzeitform abgehalten wurden oder für Kinderbetreuungsmöglichkeiten gesorgt wurde. Die Befragung der TeilnehmerInnen unterstrich nochmals die Bedeutung dieser Komponenten.

Der Großteil der Schulungsteilnahmen innerhalb der Initiative konzentrierte sich auf drei Maßnahmentypen: Rund ein Drittel der Teilnahmen erfolgte in Qualifizierungsmaßnahmen (primär im Bürobereich), ein Viertel in Orientierungsmaßnahmen und 18% in aktivierenden Maßnahmen. Daneben wurden eine Reihe von innovativen Projekten durchgeführt, die einen ganzheitlichen Ansatz verfolgten und sich explizit an Frauen wandten, die lange aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden waren und/oder keine oder nur eine veraltete Berufsausbildung vorweisen konnten. Ein Beispiel für solche Maßnahmen sind Arbeitsstiftungen oder stiftungsähnliche Maßnahmen für Frauen, die eine Orientierungsphase, eine Qualifizierungsphase und Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche umfassen. Frauen werden bei der Entwicklung eines Berufsplans und bei dessen Realisierung unterstützt, wobei ein Praktikum häufig ein wesentliches Element der Maßnahme bildet, das die Rückkopplung der Berufswünsche mit dem Berufsalltag erlaubt. Diese Maßnahmen stellen allerdings nur einen kleinen Teil der Initiative dar (8%).

Die Zielsetzung der Wiedereinsteigerinnen-Initiative, verstärkt Frauen mit längerer Berufsunterbrechung und mit Betreuungspflichten zu fördern und insbesondere Maßnahmen anzubieten, die den Bedürfnissen der Frauen gerecht werden, stellt nicht nur ein neues, sondern auch sehr ambitioniertes Ziel der Arbeitsmarktpolitik dar. Aber wieweit können diese Absichten, gerade Frauen zu fördern, die besonders große Probleme beim Wiedereinstieg haben, auch tatsächlich verwirklicht werden? Inwieweit kann die angestrebte Zielgruppe tatsächlich erreicht werden oder sind bestimmte Subgruppen in den Maßnahmen über- bzw. unterrepräsentiert?

Eine Reihe bisheriger Evaluationen von Maßnahmen zeigt, daß Frauen ohne oder mit nur geringer Qualifikation in Maßnahmen unterrepräsentiert sind, was auf individuelle sowie strukturelle Zugangsbarrieren zu Maßnahmen zurückgeführt wird.²² Die Frage der Zielgruppenerreichung ist insofern zentral, als in der Evaluationsforschung dahingehend Übereinstimmung besteht, daß durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kaum neue Arbeitsplätze geschaffen werden können, sondern es vielmehr zu einer individuellen Besserstellung der Geförderten kommt.²³ In diesem Zusammenhang ist von größerem Interesse, welche Personengruppen von Maßnahmen profitieren und ihre Chancen in der Konkurrenz um die Arbeitsplätze verbessern können.

Die Evaluation der WiedereinsteigerInnen-Initiative zeigt, wie bereits erwähnt, zum einen das verstärkte Engagement für Arbeitsmarktpolitik für Frauen und zum anderen deutlich positive psychosoziale sowie Beschäftigungseffekte auf individueller Ebene. Die Wirkungsanalyse erfolgte anhand eines Vergleichsgruppendesigns, in dem die Teilnehmerinnen einer Vergleichsgruppe von arbeitslosen Frauen, die an keiner Maßnahme teilgenommen haben, gegenübergestellt wurden.²⁴

Die Evaluation zeigt weiters, welche Hindernisse für einzelne Subgruppen innerhalb der gesamten Zielgruppe einer Teilnahme an einer Maßnahme entgegenstehen. Die Gegenüberstellung der Teilnehmerinnen und der Vergleichsgruppe liefert erste Ansatzpunkte, welche Faktoren Frauen die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erschweren:

- Eines der wichtigsten Hindernisse einer Teilnahme stellt die Kinderbetreuungsfrage dar. Frauen, die Kleinkinder zu betreuen haben, nehmen seltener an Maßnahmen teil. Im Zusammenhang mit diesem Faktor steht die Wahrnehmung der Problemlage auf dem Arbeitsmarkt. Während die Teilnehmerinnen primär arbeitsmarktbezogene Probleme wahrnehmen (z.B. Arbeitsplatzmangel bzw. Mangel an Teilzeitarbeitsplätzen), stellt für die Vergleichsgruppe die Kinderbetreuung das Hauptproblem dar.
- Weiters reduziert eine fehlende berufliche Grundausbildung die Wahrscheinlichkeit einer Teilnahme. Frauen mit Pflichtschulabschluß sind im Vergleich zu ihrem Anteil an allen Arbeitslosen in Maßnahmen unterrepräsentiert.
- Weitere wesentliche Teilnahmehindernisse stellten die räumliche Herkunft sowie die Verkehrsanbindung dar. So werden Frauen aus ländlichen Regionen mit schlechter Verkehrsverbindung deutlich seltener gefördert.

- Die Teilnehmerinnen sind weiters länger erfolglos auf Arbeitsplatzsuche und weisen eine höhere Suchintensität auf. Nur 15% der Teilnehmerinnen an der Wiedereinsteigerinnen-Initiative waren vorher nicht beim AMS als arbeitslos registriert. Das bedeutet, daß kaum Frauen außerhalb der traditionellen KlientInnengruppe des AMS erreicht werden konnten.

Für diese Selektion der geförderten Frauen sind mehrere Ursachen verantwortlich: Zum einen sind Frauen ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe durch das AMS nur schwer erreichbar. Diese Zugangsbarriere hängt teils damit zusammen, daß Frauen ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe nicht beim AMS gemeldet sind und damit nicht zu den Informationen über Qualifikationsmöglichkeiten kommen. Zum anderen werden hier aber auch Selbstselektionskriterien wirksam, die u.a. dazu führen, daß ein Teil der Frauen *versteckt* arbeitslos ist.

Ein weiteres Argument stellt die Vorgangsweise bei der Beratung und Information im AMS dar. Die auf politischer Ebene nicht eindeutig erfolgte Zielgruppendefinition führt dazu, daß die BeraterInnen des AMS individuell eine "Interpretation" der Zielgruppe vornehmen und dann im Rahmen der Beratung durch selektive Informationsweitergabe als eine Art "*gate keeper*" fungieren. Die relativ "offene" Definition der Zielgruppe eröffnet den BeraterInnen einen breiten Entscheidungsspielraum, innerhalb dessen sie weitgehend eigenverantwortlich die zu fördernden Personen wie auch spezifische Maßnahmen auswählen können. Für die BeraterInnen des AMS bilden Frauen, die Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe erhalten, die primäre Zielgruppe. Dazu kommt noch, daß für Frauen mit längerer Unterbrechungen ein höherer Beratungsaufwand erforderlich ist und mehr Überzeugungsarbeit geleistet werden müßte, wofür allerdings häufig die Zeit fehlt.

Zudem sind Frauen ohne berufliche Ausbildung nicht nur mit einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko konfrontiert, sondern auch mit der Tatsache, daß Qualifizierungsmaßnahmen des AMS primär für Frauen mit einer beruflichen Grundausbildung zugeschnitten sind, d.h. Höher- oder Weiterqualifizierung darstellen, die für unqualifizierte Frauen nur schwer zugänglich sind.

Diese Ergebnisse werden auch durch andere aktuelle Studien belegt: In einer Befragung von nicht erwerbstätigen Frauen war das AMS als Anlaufstelle bei Problemen des Wiedereinstiegs in den Beruf bzw. der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein heftig umstrittenes Thema und wurden derartige Zugangsbarrieren oft in sehr plakativer Weise geschildert.²⁵ Die meisten der befragten Frauen, egal ob sie zu den Arbeitslosen oder bereits länger nicht erwerbstätigen Frauen gehörte, hatten im Laufe ihrer Karriere Kontakt zum Arbeitsmarktservice. Die Ergebnisse deuten darauf hin, daß es hier trotz der umfangreichen Programme des AMS einige Schwierigkeiten gibt, den Frauen tatsächlich bei der Arbeitsaufnahme oder beim Wiedereinstieg zu helfen.²⁶ Als Hemmnisse wurden die oftmals restriktive Handhabung von Umschulungsmaßnahmen ebenso genannt wie die Verweigerung von Informationen über Programme, Kostenersatz u.a.m.

5. Schlußfolgerungen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die von der Wiedereinsteigerinnen-Initiative des AMS ausgehenden und durch den NAP verstärkten Impulse zur Frauenförderung deutliche positive Effekte zeigen. Dies drückt sich in der Ausweitung aktiver Arbeitsmarktpolitik für Frauen mit Betreuungspflichten, in einem erhöhten Problembewußtsein in der Öffentlichkeit und innerhalb des AMS sowie in einer Erhöhung der individuellen Arbeitsmarktchancen der teilnehmenden Frauen aus.

Hinsichtlich der Zielgruppenfrage muß jedoch festgehalten werden, daß gerade jene Frauen, die den höchsten Unterstützungsbedarf aufweisen, in Maßnahmen unterrepräsentiert sind. Betreuungspflichten, geringe Qualifikationen, Herkunft aus dem ländlichen Raum und längere Unterbrechungsdauer sind nicht nur Hemmnisse für einen Wiedereinstieg in den Beruf, sondern erschweren auch den Zugang zu einer arbeitsmarktpolitischen Förderung. Für Frauen, die von mehreren der genannten Hindernisse betroffen sind, gestaltet sich der individuelle Wiedereinstieg besonders problematisch. Gerade für diese Frauen ist der Rückzug aus der Erwerbstätigkeit eine naheliegende Alternative. Die Konzentration auf die Betreuungs- und Versorgungsarbeit wird für sie zum gesellschaftlich akzeptierten Ausweg aus dem kaum erfolgversprechenden Versuch des Wiedereinstiegs in den Beruf. So entsteht ein Kreislauf, in dem Frauen mit schlechteren Arbeitsmarktchancen den Wiedereinstieg länger hinauszögern, sich weiter vom Arbeitsmarkt entfernen, wodurch ihre ohnehin schon eingeschränkten Chancen weiter sinken.

Die Ursachen für den eingeschränkten Nutzerinnenkreis von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind aber weniger im individuellen Verhalten der Frauen oder der BeraterInnen zu finden, sondern liegen vor allem im ambivalenten politischen Umgang mit Frauenbeschäftigung:

Eine klare Definition der Zielgruppe von Arbeitsmarktpolitik fehlt ebenso wie ein klares politisches Bekenntnis zur Integration von Frauen mit Betreuungspflichten in den Arbeitsmarkt. Als Wiedereinsteigerinnen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gelten vor allem Frauen, die zwar längere Zeit (wegen Kinderbetreuungsaufgaben) nicht beschäftigt waren, die jedoch noch einen Bezug zum Arbeitsmarkt aufweisen (Arbeitslosengeld- und Notstandshilfebezieherinnen). Durch die Schwierigkeiten dieser Frauen beim Wiedereinstieg wurde die Bedeutung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für diese Zielgruppe erst erkannt. Aber Wiedereinsteigerinnen, die aufgrund der längeren Berufsunterbrechungen keinen Leistungsanspruch gegenüber dem AMS haben und daher häufig nicht als arbeitssuchend gemeldet sind, werden nur in einigen wenigen innovativen Maßnahmen explizit angesprochen. Diese Maßnahmen zeichnen sich durch einen ganzheitlichen Ansatz aus, d.h. bieten Beratung, Orientierung, Qualifikation und Unterstützung bei der Arbeitsuche. Sie sind auch kostenintensiver als andere Maßnahmen und stehen daher nur für eine begrenzte Anzahl von Teilnehmerinnen offen.

Die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich wird weiterhin von der gesellschaftspolitischen Vorstellung der Arbeitsteilung der Geschlechter beeinflusst, die nach dem vorherrschenden "modernisierten *breadwinner* Modell" Frauenbeschäftigungen nur dann akzeptiert, wenn die Kinderbetreuungsfrage gelöst ist. Den Bemühungen des AMS, den herrschenden gesellschaftlichen Normen entgegenzuarbeiten, sind eindeutig Grenzen gesetzt, wenn durch andere Politikbereiche (z.B. Familien- oder Sozialpolitik) der Rückzug von Frauen aus dem Arbeitsmarkt und die Konzentration auf familiäre Verpflichtungen unterstützt wird. Dennoch hat die Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren verstärkt die Funktion übernommen, sozialpolitische Regelungen wie z.B. die Karenzregelungen, die einen (vorübergehenden) Berufsausstieg von Frauen fördern, zu korrigieren. In diesem Punkt ist jedoch Aufgabenteilung zwischen Arbeitsmarktpolitik und anderen Politikbereichen nicht geklärt: Notwendig wäre das eingangs erwähnte koordinierte Vorgehen unterschiedlicher AkteurInnen der Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Sozial- und Familienpolitik. Abstimmungsbedarf ergibt sich beispielsweise hinsichtlich familienpolitischer Maßnahmen, die längerfristige Berufsunterbrechungen fördern oder aber hinsichtlich des notwendigen Ausbaus der institutionellen Kinderbetreuung. Denn: "Ein Haupthindernis beim Wiedereinstieg liegt in den meist unzureichenden Betreuungsangeboten für Kinder. Soweit der Ausbau von Betreuungsmöglichkeiten von Ländern und Gemeinden nur zögernd betrieben wird, sind dem Arbeitsmarktservice Grenzen in der Unterstützung gesetzt."²⁷ Fagan und Rubery betonen ebenfalls die Notwendigkeit eines koordinierten Vorgehens unterschiedlicher Politikbereiche. "... the effectiveness of one policy may be undermined by a lack of coordination with complementary policies. (...) The coordination of the different leave and childcare elements of parental employment policies is a necessary, but not sufficient, step to increase the effectiveness of these market interventions. The impact of these policy packages is likely to increase through coordination with, or at least consideration of, the organisation of school and shop opening hours, the income tax and benefit system and 'gendering' labour market policies designed to promote work sharing."²⁸

Durch die unklaren politischen Vorgaben wirken sich die persönlichen Vorstellungen von BetreuerInnen des AMS in der Umsetzung verstärkt aus. Sowohl die an sie bezüglich ihrer Vermittlungstätigkeit gerichteten Vorgaben, den Bestand an Arbeitslosigkeit zu reduzieren, als auch individuelle Vorstellungen zur geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung können dazu beitragen, daß Frauen, die nicht zur traditionellen Klientel des AMS gehören bzw. deren Erfolgsaussichten auf eine Beschäftigungsaufnahme nach einer Maßnahmenteilnahme geringer sind, seltener die Teilnahme an einer Maßnahme vorgeschlagen bzw. bewilligt wird. Aus diesen Gründen kann Arbeitsmarktpolitik bestehenden Unterschieden im Zugang zum Arbeitsmarkt nicht immer entgegenwirken. Zugangsbarrieren zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind tendenziell dieselben wie zum Arbeitsmarkt.

Dazu kommt, daß arbeitsmarktpolitische Programme zeitlich befristet durchgeführt werden und somit die herrschenden gesellschaftlichen Nor-

men und Wertvorstellungen zumeist nicht geändert werden können. So meinte Dorrer bereits 1987: "Staatliche Programme können die Realität der Berufswelt nicht in kurzer Zeit verändern, (...) wenn sie im Widerspruch zu ausgesprochenen oder unausgesprochenen Wertvorstellungen und Interessenslagen großer Teile der Bevölkerung stehen und in einer Zeit von Budgetrestriktionen, hoher Arbeitslosigkeit und damit verbunden einer entsprechend schwachen Position der Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt stattfinden."²⁹ Der Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist wesentlich durch das gesellschaftliche Meinungsbild und sozialpolitische Regelungen in anderen Bereichen wie z. B. Familien oder Sozialpolitik bestimmt. Doch gerade in diesen Bereichen sind durch die Ziele der neuen Regierung massive Veränderungen zu erwarten.

Aktuell zeichnet sich eine Akzentverschiebung in der Frauenpolitik in Richtung einer verstärkten Familienförderung ab. Die im Wahlkampf thematisierten und im Regierungsprogramm von FPÖ und ÖVP festgelegten Maßnahmen werben die private Kinderbetreuungsarbeit auf und schaffen so Anreize für längere Berufsunterbrechungen bzw. die Nichterwerbstätigkeit der Frauen. Mit der Dauer der Unterbrechungen steigt die Wiedereinstiegsproblematik, wodurch sich ein höherer Bedarf an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Unterstützung der Berufsrückkehr ergibt. Gleichzeitig werden aufgrund der geplanten Einsparungsmaßnahmen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie der Privatisierung des AMS weniger Mittel für innovative und intensive Reintegrationsmaßnahmen und ein höherer Erfolgsdruck bei der Vermittlung von Arbeitslosen vorhanden sein. Damit ist zu erwarten, daß für Personengruppen, die nicht unmittelbar der Zielgruppe des AMS angehören, d.h. nicht arbeitslos gemeldet sind, sich der Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen problematischer gestalten wird. Die Abkehr der Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen, die sich sowohl in den familienpolitischen Regelungen als auch im geringen Stellenwert der Förderung arbeitsuchender Frauen findet, wird jenen Kreislauf, durch den Frauen mit Vermittlungseinschränkungen weiter und weiter aus dem Arbeitsmarkt hinausgedrängt werden, noch verstärken.

Damals wie heute liegt neben den Beschäftigungswirkungen ein nicht zu unterschätzender Wirkungsaspekt von frauenspezifischen Schwerpunktprogrammen in einem gesteigerten Problembewußtsein für die Abhängigkeit der Chancengleichheit von der materiellen Existenzsicherung und einer erhöhten Sensibilisierung der beteiligten AkteurInnen für die Probleme von WiedereinsteigerInnen sowie dem Erfahrungsgewinn hinsichtlich der Möglichkeiten und Wirkungen frauenspezifischer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Die Frauenförderung hat im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik zwar zögerlich begonnen, ist aber in den letzten Jahren zu einem klar definierten Schwerpunkt des AMS gewachsen, der durch die aktuellen politischen Veränderungen nun neuerlich bedroht wird.

Anmerkungen

- ¹ Biffi (1996).
- ² Siehe Rubery, Fagan (1998); Kapeller, Kreimer, Leitner (1999); Leitner, Wroblewski (2000).
- ³ Lassnigg et al. (1999).
- ⁴ Rubery, Fagan (1998). Die genannten Gruppen sind nicht auf Frauen beschränkt, sondern können auch für Männer zutreffen. Aber Frauen haben öfter als Männer keinen Anspruch auf eine Leistung aus der Arbeitslosenversicherung und daher weniger Anreiz, sich als arbeitsuchend registrieren zu lassen.
- ⁵ Kapeller, Kreimer, Leitner (1999).
- ⁶ Biffi (1997).
- ⁷ Kapeller, Kreimer, Leitner (1999) 63f.
- ⁸ Kapeller, Kreimer, Leitner (1999).
- ⁹ Pfau-Effinger (1994).
- ¹⁰ Fagan, Rubery (1996).
- ¹¹ Schunter-Kleemann (1999).
- ¹² Rubery, Fagan (1998).
- ¹³ Wiederschwinger (1987) 169 und Dorrer (1987) 37.
- ¹⁴ Die Zahl der Frauen in arbeitsmarktpolitischen Schulungsmaßnahmen hat 1996 jene der Männer erreicht und liegt seit 1997 über der betreffenden Zahl der Männer. Der deutlichste Anstieg an Schulungen von Frauen zeigte sich im Jahr 1997, als die Schulungsaktivitäten für Frauen gegenüber dem Vorjahr um 29% gesteigert wurden und damit der Frauenanteil in Schulungen auf 51,4% im Jahr 1997 anstieg; Lassnigg et al. (1999).
- ¹⁵ Maßnahmen der Initiative: spezielle Beratungsangebote für Wiedereinsteigerinnen, Berufsorientierungskurse, Qualifizierungsmaßnahmen, Aktivgruppen, Beihilfen zur betrieblichen Eingliederung, stiftungsähnliche Maßnahmen (Maßnahmenbündel), Kinderbetreuungsbeihilfen oder -möglichkeiten.
- ¹⁶ Leitner, Wroblewski (2000) und Lassnigg et al. (1999).
- ¹⁷ Siehe z.B. Lassnigg, Paseka (1997); Leitner, Lassnigg (1998); Pastner, Papouschek (1999).
- ¹⁸ Lassnigg et al. (2000).
- ¹⁹ Eine kritische Diskussion der Förderung der Kinderbetreuung findet sich in Leitner, Wroblewski (2000). Zur Problematik, die sich für Frauenförderung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ergibt, wenn die Unternehmensseite einbezogen werden soll/muß, siehe BMAGS (1999).
- ²⁰ Besonders deutlich zeigt sich diese Tendenz innerhalb des AMS-Schulungssystems in der Steiermark für die Jahre 1993 und 1995; Zilian, Lassnigg, Wroblewski (1999).
- ²¹ Als Beispiele hierfür können die 1999 eingeführten Maßnahmen "it.basics" und "tele.soft" angeführt werden. Frauen stellen fast 70% der TeilnehmerInnen von "it.basics", einer Maßnahme in der EDV-Grundkenntnisse vermittelt werden. Demgegenüber liegt der Frauenanteil in "tele.soft", die eine umfassendere Qualifizierung für zukunftssträchtige Branchen vermittelt, bereits unter 50%; Leitner, Wroblewski (2000).
- ²² Siehe z.B. BMAGS (1999); Leitner, Lassnigg (1998); Lassnigg, Wroblewski (1998); Leitner, Lassnigg (1997).
- ²³ Siehe z.B. Fay (1996); Frielander et al. (1997); Martin (1998). Zum anderen kamen diese Studien zu dem Ergebnis, daß mit Maßnahmen, die sich an eine konkret definierte Zielgruppe richten, bessere individuelle Ergebnisse erzielt werden können.
- ²⁴ Die Vergleichsgruppe in dieser Evaluation setzte sich aus arbeitslos gemeldeten Frauen mit Betreuungspflichten zusammen, die keine Maßnahme besucht hatten. Eine derart konzipierte Vergleichsgruppe birgt natürlich die eingangs diskutierten Probleme hinsichtlich der Repräsentativität für die gesamte Zielgruppe. Die quantitative Analyse der Wirkungen unter Berücksichtigung der Selektionseffekte (*sample-selection-bias*, Heckman [1997]) zeigt, daß die Teilnahme zu einer signifikanten Verbesserung der Beschäftigungssituation führt. Die Teilnehmerinnen stehen im Jahr nach der Maßnah-

me in höherem Maß in Beschäftigung (38% vs. 34%), werden die wesentlichen soziodemographischen Merkmale, wie z.B. Alter, Dauer der Berufsunterbrechung und Ausbildung, kontrolliert, so erhöhen sich die Beschäftigungseffekte nochmals. Noch deutlichere Effekte zeigen sich auf psycho-sozialer Ebene; Lassnigg et al. (1999).

- ²⁵ Im Rahmen der Studie "Hemmnisse der Frauenerwerbstätigkeit" wurden sowohl qualitative Interviews mit nicht erwerbstätigen Frauen als auch Gruppendiskussionen mit derselben Zielgruppe durchgeführt. Obwohl das AMS nur am Rande Thema der Studie war und in den Diskussionen nicht explizit angesprochen wurde, kam dieses Thema in Form von eigenen Erfahrungen mit der Institution immer wieder zur Sprache; Kapeller, Kreimer, Leitner (1999).
- ²⁶ In der Befragung äußerten viele Frauen ihren Unmut darüber, daß auf ihre Bedürfnisse nicht genügend eingegangen wird. Dies reicht von Kritik über zu wenig Informationen, über restriktive Handhabung von Schulungen bis hin zum Druck des AMS, Stellen anzunehmen, die weder den beruflichen Erwartungen noch der zeitlichen Verfügbarkeit entsprechen. Die Qualität der Beratung wurde in allen Regionen beanstandet. Es wird wenig auf die Wünsche der Frauen eingegangen, sie werden wenig bei der Arbeitsuche unterstützt. Es werden keine Möglichkeiten aufgezeigt, es werden keine Umschulungsmöglichkeiten angeboten oder sie vermitteln nur "alte" Jobs. Die Frauen fühlen sich einheitlich allein gelassen und zu wenig bei ihrer Arbeitsuche gefördert.
- ²⁷ Gabi Beidl im Vorwort zur Evaluation der WiedereinsteigerInnen-Initiative des AMS; Lassnigg et al. (1999) 5.
- ²⁸ Fagan, Rubery (1996) 373.
- ²⁹ Dorrer (1987) 46.

Literatur

- Appelt, Erna; Löscher, Andrea; Probst, Edith (Hrsg.), *Stille Reserve? Erwerbslose Frauen in Österreich* (Wien 1987).
- Biffl, Gudrun, Erfassung der "wahren" Arbeitslosigkeit in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte 1 (1997) 41-50.
- BMAGS, BMWA, Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung in Österreich auf Grundlage der Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU für 1999 (Wien 1999).
- Dorner, Rosemarie, Arbeitsmarktpolitik für Frauen. Oder: Die Zeiten werden härter, in: Appelt, E. et al. (Hrsg.) (Wien 1987) 23-54.
- Fagan, Colette; Rubery, Jill, Transitions between Family Formation and Paid Employment. In: Schmid, Günter; O'Reilly, Jacqueline; Schömann, Klaus (Hrsg.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation* (Cheltenham 1996) 348-378.
- Fay, Robert G., Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies, Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries (= Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 18, Paris 1996).
- Friedlander, Daniel et al., Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged, in: *Journal of Economic Literature* 35 (1997) 1809-1855.
- Kapeller, Doris; Kreimer, Margareta; Leitner, Andrea, Hemmnisse der Frauenerwerbstätigkeit (Wien 1999).
- Landenberger, Margarete, 'Erziehungsurlaub: Arbeitsmarktpolitisches Instrument zur selektiven Ausgliederung und Wiedereingliederung von Frauen, in: Mayer, Karl Ulrich; Allmendinger, Jutta; Huninik, Johannes (Hrsg.), *Vom Regen in die Traufe: Frauen zwischen Beruf und Familie* (Frankfurt/Main 1991) 262-287.
- Lassnigg, Lorenz et al., Entwicklung eines allgemeinen Evaluationsschemas für die aktive Arbeitsmarktpolitik in Wien (IHS-Projektbericht, Wien [im Erscheinen]).
- Lassnigg, Lorenz; Leitner, Andrea; Steiner, Peter; Wroblewski, Angela, Unterstützung beim Wiedereinstieg. Möglichkeiten und Wirkungen frauenspezifischer Maßnahmen (=AMS report 10, Wien 1999).
- Lassnigg, Lorenz; Paseka, Angelika (Hrsg.), *Schule weiblich. Schule männlich. Zum Geschlechterverhältnis im Bildungswesen* (Innsbruck, Wien 1997).

- Lassnigg, Lorenz; Wroblewski, Angela, Evaluation des AMS-Schulungssystems in der Steiermark (= IHS-Projektbericht, Wien 1998).
- Leitner, Andrea; Lassnigg, Lorenz, Prozeßorientierte Evaluation des Programmes zur Förderung des Wiedereinstieges in die Beschäftigung, Institut für Höhere Studien (Wien 1997).
- Leitner, Andrea; Lassnigg, Lorenz, Bildungsmotivation, Berufserwartungen und Berufschancen von Schülerinnen und Absolventinnen der ein- und zweijährigen berufsbildenden mittleren Schulen (= IHS-Projektbericht, Wien 1998).
- Leitner, Andrea; Lassnigg, Lorenz, Evaluation des Bildungskontos (= IHS-Projektbericht, Wien 1998).
- Leitner, Andrea; Wroblewski, Angela, Chancengleichheit und Gender-Mainstreaming. Ergebnisse der begleitenden Evaluierung des österreichischen NAP (= Institut für Höhere Studien, Reihe Soziologie, Wien [im Erscheinen]).
- Martin, John P., What Works among Active Labour Market Policies, Evidence from OECD Countries' Experiences (= Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 35, Paris 1998).
- Papouschek, Ulrike; Pastner, Ulli, Über die Entwicklung der Bildung und Berufsausübung von Frauen in Österreich, in: BMWV (Hrsg.), Hochschulbericht 1999, Band 3 (Wien 1999).
- Pfau-Effinger, Birgit, Sozio-kulturelle Grundlagen der Entwicklung der Teilzeitarbeit in Europa - Das Beispiel Finnland und West-Deutschland, in: Beckmann, Petra; Engelbrecht, Gerhard (Hrsg.), Arbeitsmarkt für Frauen 2000 - Ein Schritt vor oder ein Schritt zurück? Kompendium zur Erwerbstätigkeit von Frauen (= BeitrAB 179, Nürnberg 1994) 727-750.
- Rubery, Jill; Fagan, Colette, Chancengleichheit und Beschäftigung in der Europäischen Union (Wien 1998).
- Schunter-Kleemann, Susanne, ESF-Interventionen und Gender-Mainstreaming in Deutschland - Einige methodologische und politische Überlegungen, in: BMAGS, Europa und alles wird gut?, Tagungsdokumentation (Wien 1999) 13-33.
- Wiederschwinger, Margit, "Problemgruppe" Frauen - Arbeitsmarktpolitik für Frauen, in: Talos, Emmerich; Wiederschwinger, Margit (Hrsg.), Arbeitslosigkeit. Österreichs Vollbeschäftigungspolitik am Ende? (Wien 1987) 167-180.
- WIFO, IHS, Begleitende Evaluierung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung in Österreich im Jahr 1999 (Wien 1999).
- Zilian, Hans Georg; Lassnigg, Lorenz; Wroblewski, Angela, Arbeitslosenschulung in der flexibilisierten Wirtschaft: Am Beispiel der Evaluierung und der Analyse eines Schulungssystems (München 1999).

Zusammenfassung

Das steigende Engagement zugunsten von Arbeitsmarktpolitik für Frauen hat eine Vielfalt von innovativen Maßnahmen hervorgebracht, die explizit auf die Arbeitsmarktintegration jener Frauen abzielen, welche aufgrund von Kinderbetreuungspflichten längere Berufsunterbrechungen aufweisen. Evaluationen dieser Maßnahmen zeigen aber, daß nicht selten gerade jene Frauen, die besonders große Probleme bei der Arbeitsmarktintegration aufweisen, aus der Arbeitsmarktpolitik ausgegrenzt bleiben. Der Fokus des vorliegenden Beitrags liegt daher auf der Zielgruppe von Arbeitsmarktpolitik für Frauen, wobei es um die Frage geht, welche Frauengruppen von der Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich profitieren bzw. welche Gruppen nicht erreicht werden. Die Ausführungen basieren im wesentlichen auf der Evaluation der 1996 initiierten WiedereinsteigerInnen-Initiative des AMS. Die Ergebnisse der Evaluation zeigen nicht nur die Defizite und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik für Frauen in der Vergangenheit auf, sondern können auch als Basis für die Bewertung der gegenwärtigen politischen Veränderungen in diesem Bereich herangezogen werden.