

Wachstumsfaktor Gleichstellung

Der ökonomische Nutzen von Gender Budgeting in Wien

Executive Summary

**Julia Bachtrögler, Julia Bock-Schappelwein,
Paul Eckerstorfer, Peter Huber, Christine Mayrhuber,
Mark Sommer, Gerhard Streicher**

Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Grabmayer,
Christoph Lorenz, Birgit Schuster, Andrea Sutrich

Wachstumsfaktor Gleichstellung

Der ökonomische Nutzen von Gender Budgeting in Wien

Executive Summary

Julia Bachtrögler, Julia Bock-Schappelwein, Paul Eckerstorfer, Peter Huber, Christine Mayrhuber, Mark Sommer, Gerhard Streicher

Dezember 2019

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Magistrates der Stadt Wien, MA 23 – Wirtschaft, Arbeit und Statistik

Begutachtung: Margit Schratzenstaller • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Grabmayer, Christoph Lorenz, Birgit Schuster, Andrea Sutrich

Inhalt

Gender Mainstreaming und Gender Budgeting zielen auf eine Erhöhung der Gleichstellung und Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern ab. Im Gegensatz zur Mehrzahl der Evaluierungen von Geschlechtergleichstellung, die u. a. rechtliche, gesellschaftspolitische sowie verteilungsrelevante Aspekte analysieren, besteht das Ziel dieses Forschungsvorhabens in der Schätzung des ökonomischen Nutzens einer Erhöhung der Gleichstellung auf Basis ausgewählter Gender-Budgeting-Maßnahmen in Wien. Dafür wird in einem ersten Schritt das Gleichstellungspotential in Wien im gesamtösterreichischen Kontext beurteilt und das Wachstumspotential basierend auf der Studie des European Institute for Gender Equality (2017) eingeschätzt. In einem zweiten Schritt werden die Ziele der Wiener Gender-Budgeting-Maßnahmen analysiert. Vor dem Hintergrund der relevanten Literatur werden potentielle Wirkungen einzelner Maßnahmen auf BIP und Beschäftigung aufgezeigt. Gemäß diesen Wirkungsmechanismen, wie z. B. der Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, können die Gender-Budgeting-Maßnahmen in Maßnahmengruppen zusammengefasst werden. Diese bilden die Grundlage für die Auswahl von Beispielinitiativen, für die im Folgenden im Zuge einer Machbarkeitsanalyse Herangehensweisen für eine Wirkungsanalyse zur Schätzung der potentiellen Auswirkungen auf das Wiener BIP und die Beschäftigung durchgeführt werden. Abschließend werden die makroökonomischen Auswirkungen der Einführung des beitragsfreien Kindergartens in Wien analysiert.

Rückfragen: regional@wifo.ac.at

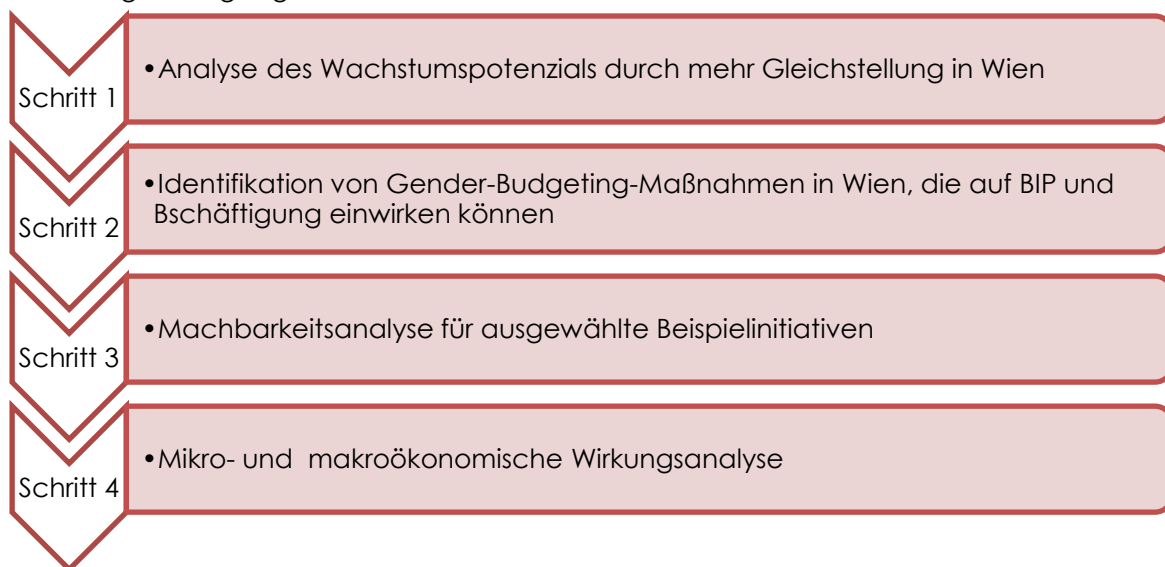
2019/339/A/WIFO-Projektnummer: 8418

© 2019 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Executive Summary

Die Studie „Wachstumsfaktor Gleichstellung. Der ökonomische Nutzen von Gender Budgeting in Wien“ beinhaltet eine Machbarkeitsanalyse und darauf aufbauende mikro- und makroökonomische Wirkungsanalysen zur Schätzung der Effekte spezifischer Gender-Budgeting-Maßnahmen auf Wertschöpfung und Beschäftigung in Wien. Aufgrund der Vielzahl relevanter Maßnahmen, der Multidimensionalität ihrer Ziele und Wirkungsmechanismen war dazu ein mehrstufiges Verfahren nötig.

Abbildung 1: Vorgangsweise



Um das Wachstumspotenzial durch verbesserte Gleichstellung in Wien verorten zu können, wird in einem ersten Schritt das Gleichstellungspotenzial Wiens im nationalen und jenes Österreichs im internationalen Vergleich untersucht. Dafür werden sowohl internationale als auch nationale Befunde und Analysen gesichtet. Auf Grundlage der im „Gender Equality Index“ von EIGE (2015) verwendeten Indikatoren wird Österreich eine im EU-Vergleich relativ hohe Gleichstellung bescheinigt, obschon innerhalb der Ländergruppe der in dieser Hinsicht am weitesten fortgeschrittenen Länder in Österreich weiterhin ein vergleichsweise hohes Gleichstellungspotenzial vorliegt. Auf nationaler Ebene ist dem „Gleichstellungsindex Arbeitsmarkt“ zufolge, der das Gleichstellungspotenzial in den Kernbereichen der Arbeitsmarktintegration und an deren Schnittstellen auf Bundesländerebene abbildet, die Gleichstellung in Wien relativ weit fortgeschritten. Gleichwohl besteht aber auch hier immer noch Handlungsbedarf. Dies betrifft insbesondere die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Aufteilung von unbezahlter Arbeit zwischen Männern und Frauen.

Des Weiteren lässt sich aus der gesichteten Literatur ableiten, dass in Wien insbesondere Maßnahmen, die – etwa über die Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. des Zugangs zum Arbeitsmarkt – auf eine Erhöhung der Erwerbsintegration abzielen, sowie

Maßnahmen, die MINT-Qualifikationen von Frauen fördern, positive makroökonomische Auswirkungen nach sich ziehen könnten.

Der zweite Analyseschritt ist die Identifikation der in Wien umgesetzten Gender-Budgeting-Maßnahmen, die potentiell auf BIP und Beschäftigung einwirken und damit dazu beitragen können, das Wachstumspotenzial durch mehr Gleichstellung zu realisieren. Dafür werden exemplarisch die im Wiener Rechnungsabschluss 2017 gelisteten Gender-Budgeting-Maßnahmen nach ihrer inhaltlichen Ausrichtung strukturiert. Dies erlaubt Rückschlüsse auf die Wirkungsmechanismen, aufgrund derer dieser Auszug an gleichstellungspolitischen Maßnahmen Wertschöpfung und Beschäftigung beeinflussen. Dabei zeigt sich, dass rund 38% der Maßnahmen dem Bereich „bezahlte und unbezahlte Arbeit“ zugeordnet werden können und etwa rund 14% dem Bereich „Aus- und Weiterbildung“ (Mehrfachnennungen möglich).

Darauf aufbauend werden für eine Systematisierung der Vielfalt an Maßnahmen vier Maßnahmengruppen kondensiert:

- 1) Gender-Budgeting-Maßnahmen, die zum Ziel haben, Frauen von unbezahlter Arbeit zu entlasten und dadurch verstärkt in bezahlte Erwerbsarbeit zu bringen,
- 2) Gender-Budgeting-Maßnahmen, die zum Ziel haben, Anreize für eine erhöhte Gleichstellung (z. B. für gleichstellungsrelevante Initiativen durch den/die ArbeitgeberIn oder das Aufbrechen traditioneller Berufsbilder), zu setzen,
- 3) Gender-Budgeting-Maßnahmen, die die geschlechtssensible Gestaltung der öffentlichen Infrastruktur, etwa durch Investitionen in den öffentlichen Verkehr oder auch stadtplanerische Aktivitäten, bezwecken,
- 4) Gender-Budgeting-Maßnahmen, die auf Bewusstseinsbildung für gleichstellungspolitische Belange abstellen und zu einem längerfristigen Wandel der gesellschaftlichen Werte beitragen sollen.

Ausgehend von diesen Maßnahmengruppen werden in einem dritten Schritt auf Grundlage eines Literaturscreenings von Studien, die (mikro-)ökonomische Effekte von gleichstellungspolitischen Maßnahmen untersuchen, sowie in Zusammenarbeit mit der Auftraggeberin Beispielinitiativen in Wien ausgewählt, die (direkt oder indirekt) einen Beitrag zur Gleichstellung leisten und erwartungsgemäß zu BIP und Beschäftigung in Wien beitragen können. Diese umfassen die Einführung des beitragsfreien Kindergartens in Wien im September 2009, die waff-Maßnahmen "Karenz und Wiedereinstieg", "Jobs mit Ausbildung" sowie die Initiative "Frech – Frauen ergreifen Chancen", die Reform des Vergabesystems der Wiener Fachhochschul-(FH-)Förderung auf ein Wettbewerbsverfahren mit Gender Mainstreaming als Förderbedingung im Jahr 2005, und die Verlängerung der U1 bis Leopoldau. Der Literaturüberblick zeigt, dass sowohl nationale als auch internationale Literatur weitgehend durchgängig einen positiven Einfluss der Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen feststellt. Auch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erweisen sich der weitaus überwiegenden Zahl der Untersuchungen zufolge für Frauen wirksamer als für Männer.

Für die ausgewählten Beispielinitiativen wird eine Machbarkeitsanalyse zur Schätzung ihrer mikro- und makroökonomischen Wirkungen durchgeführt. Diese bezieht sich darauf, ob die

Abgrenzung einer Ziel- und Vergleichsgruppe möglich ist, der Wirkungszeitraum definiert ist und ob die für die Analyse benötigten Daten verfügbar sind. Ein generelles Ergebnis ist, dass eine umfassende Analyse der Wirkung von spezifischen Gender-Budgeting-Maßnahmen auf BIP und Beschäftigung zweigliedrig zu erfolgen hat, da es zunächst einer mikroökonomischen Wirkungsanalyse der spezifischen Maßnahme auf die betroffene Personengruppe bedarf (z. B. auf deren Beschäftigung). Das Ergebnis der mikroökonomischen Wirkungsanalyse wird dann in makroökonomisches Modell eingepflegt.

Die Machbarkeitsanalyse ergibt, dass die Voraussetzungen für die U1-Verlängerung und die Einführung des beitragsfreien Kindergartenbesuchs erfüllt sind, weshalb in einem letzten Schritt eine tatsächliche Wirkungsanalyse durchgeführt werden kann.

Ergebnisse der Wirkungsanalysen

Mikroökonomische Wirkung der U1-Verlängerung bis Leopoldau

Gemäß den Ergebnissen der Mobilitätsbefragung nutzen Frauen häufiger öffentliche Verkehrsmittel als Männer. Ausgehend davon befasst sich die mikroökonomische Wirkungsanalyse der U1-Verlängerung von Kagran bis Leopoldau im Jahr 2006 mit der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung, Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote der in jenen 250m-Rasterzellen wohnhaften Frauen, deren nächstgelegene U-Bahn-Station sich durch die Eröffnung der neuen U1-Stationen verändert hat, im Vergleich zu allen übrigen Frauen in Wien.

Zentrales Ergebnis dieser mikroökonomischen Wirkungsanalyse ist, dass die Arbeitslosenquote jener Frauen, die in unmittelbarer Nähe der neu gebauten Stationen wohnen, zwischen 2001 und 2011 aufgrund der U1-Verlängerung stärker zurückgegangen ist als jene der Frauen im übrigen Wien. Die empirischen Ergebnisse deuten jedoch auf keine robuste Auswirkung des U1-Ausbaus auf die Erwerbsbeteiligung und die Beschäftigungsquote der direkt betroffenen Frauen hin. Ein auch in der internationalen Literatur immer wieder verwendeter Erklärungsansatz hierfür ist, dass der bessere Zugang zum öffentlichen Verkehrssystem den Frauen die Arbeitssuche in einem weiteren Umkreis erleichtert und diese damit effizienter erfolgen kann.

- In den von der U1-Verlängerung direkt betroffenen Rasterzellen fällt die Arbeitslosenquote der weiblichen Wohnbevölkerung um rund 0,7 Prozentpunkte niedriger aus (die Arbeitslosigkeit nimmt dort stärker ab) als bei den übrigen in Wien wohnhaften Frauen. Die Schätzergebnisse deuten auch darauf hin, dass Frauen umso stärker vom U1-Ausbau profitieren, je näher sie an der neugebauten (nächstgelegenen) U-Bahn-Station wohnen.

Mikro- und makroökonomische Wirkung des beitragsfreien Kindergartens

In der mikro- und makroökonomischen Wirkungsanalyse werden die Auswirkungen der Einführung des beitragsfreien Kindergartens ab 1. September 2009 auf die Erwerbstätigkeit der von dieser Maßnahme betroffenen Frauen sowie auf die Gesamtbeschäftigung und Wertschöpfung am Standort Wien in einem zweigliedrigen Verfahren untersucht. Dabei werden sowohl

die Auswirkungen aufgrund eines durch die Entlastung von unbezahlter Arbeit potentiell gestiegenen Arbeitskräfteangebots als auch die durch die Ausgaben für den beitragsfreien Kindergartenbesuch über den wirtschaftlichen Kreislauf ausgelösten Effekte berücksichtigt.

Ein zentrales Ergebnis dieser mikro- und makroökonomischen Wirkungsanalyse ist, dass die Einführung des beitragsfreien Kindergartenbesuchs zu einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Frauen in Wien geführt hat, die – wie auch die dadurch entstehenden Ausgaben – mit einem Anstieg der Beschäftigung und Wertschöpfung in Wien verbunden ist.

- Die Ausgaben der Stadt Wien für den beitragsfreien Kindergarten sind mit Wertschöpfung in der Höhe von 400 Mio. Euro verbunden, 295 Mio. davon entfallen auf Wien. Das sind ca. 0,3% der nominellen Wiener Wertschöpfung des Jahres 2017.
- Insgesamt sind damit 7.600 Arbeitsplätze verbunden, davon in Wien rund 5.900.
- Sowohl Wertschöpfungs- als auch Beschäftigungseffekt der Ausgaben für den beitragsfreien Kindergarten in Wien sind höher als jene, die im Durchschnitt mit dem übrigen öffentlichen Konsum verbunden sind.
- Für in Wien wohnhafte 20- bis 39-jährige Frauen mit Kindern im Alter von bis zu 6 Jahren stieg die Erwerbsquote mit Einführung des beitragsfreien Kindergartens um 1,5 Prozentpunkte an.
- Die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichte es dadurch rund 1.000 Wiener Frauen ihre Arbeitskraft am Arbeitsmarkt anzubieten.
- Der Anteil der überqualifiziert beschäftigten Frauen ging signifikant zurück (Frauen haben mehr Zeitressourcen und können sich ihrer Ausbildung entsprechende Jobs suchen).

Die vorliegenden Ergebnisse zeigen die Wirkung von Gender Budgeting Maßnahmen auf BIP und Beschäftigung in Wien. Es braucht empirische Evidenz, um die Effektivität und politische Akzeptanz von Gender Budgeting in Wien zu erhöhen und die weitere (und umfassendere) Implementierung voranzutreiben. Allerdings ist die bislang verfügbare Evidenz – insbesondere für die makroökonomischen Wirkungen einzelner Maßnahmen – spärlich. Neben der Komplexität der Erfassung der Wirksamkeit ist dies wohl darauf zurückzuführen, dass solche Analysen hohe Ansprüche an die Daten stellen und dabei oft an die Grenzen der Datenverfügbarkeit gestoßen wird. Eine Ausweitung der Datensammlung und deren Bereitstellung könnten demnach auch zu einer umfassenderen Maßnahmenevaluierung und evidenzbasierten Politikempfehlungen beitragen. Vor diesem Hintergrund versucht die vorliegende Studie erstmalig verschiedene Herangehensweisen an die Schätzung der mikro- und makroökonomischen Auswirkungen spezifischer Gender Budgeting Maßnahmen aufzuzeigen, deren Anwendung anhand von Beispielinitiativen zu skizzieren sowie auf mögliche Beschränkungen in der Analyse der mikro- und makroökonomischen Effekte (wie beispielsweise entsprechende Datenbestände) von Gender-Budgeting-Maßnahmen hinzuweisen.