

Hedwig Lutz

## Das Gender-Budget-Ziel in der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Mindestens 50% der Mittel für Frauen

### Das Gender-Budget-Ziel in der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Mindestens 50% der Mittel für Frauen

Seit mehreren Jahren fordert der österreichische Bundesminister für Arbeit, mindestens 50% des Budgets der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Frauen zu verwenden. Dieses Ziel wurde österreichweit seit 2004 nur zwischen 2005 und 2007 erreicht, obwohl Frauen häufiger Zugang zu einer Maßnahme finden als Männer. Die Förderung für Frauen ist aber im Durchschnitt niedriger. Um den Anteil der Frauen am Fördervolumen auf 50% zu steigern, muss vom Arbeitsmarktservice strukturell geringeren Förderkosten gegenübergestellt werden, was in den einzelnen Landesgeschäftsstellen mit unterschiedlichen Strategien erfolgt. Bedeutsam dafür sind in jedem Fall die Frauenförderprogramme (Wiedereinstieg, Handwerk und Technik). Diese Programme werden durch die Ministervorgabe auch finanziell abgesichert.

### Gender Budget Target in Active Labour Market Policy: Minimum 50 percent of Funding for Women

For several years now, the Austrian Minister of Labour Affairs has called for allocating to women's schemes half the budget available for active labour market policies. First stated in 2004, the goal was achieved only between 2005 and 2007 even though women have more frequent access to a given policy measure than men. But on average the funding dedicated to promotion schemes for women is less than that for men. In order to increase women's share to 50 percent of the funding, it is necessary to counter structurally lower costs, which is done by a number of strategies varying between the public employment service points at state level. Important tools include supportive schemes for women (re-entry, crafts and engineering) – programmes which are financially secured by the Minister's target.

#### Kontakt:

**Mag. Hedwig Lutz:** WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, [Hedwig.Lutz@wifo.ac.at](mailto:Hedwig.Lutz@wifo.ac.at)

**JEL-Codes:** H610, J680, J780 • **Keywords:** Arbeitsmarktpolitik, Gender Budgeting, Evaluierung

Der Beitrag basiert auf einer Studie von WIFO und IHS im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz: Hedwig Lutz, Margit Schratzenstaller, Andera Leitner, Andrea Laimer, 50% des Budgets der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Frauen. Implementierung, Umsetzung und Wirkung des Genderbudgetziels (April 2013, 265 Seiten, 70 €, kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/46953>).

**Wissenschaftliche Assistenz:** Stefan Fuchs ([Stefan.Fuchs@wifo.ac.at](mailto:Stefan.Fuchs@wifo.ac.at))

## 1. Hintergrund und Fragestellung

Der Bundesminister für Arbeit setzt dem Arbeitsmarktservice seit mehreren Jahren das Ziel, die Gleichstellung von Frauen und Männern voranzutreiben:

- Frauen und Männer sind gleichermaßen auf existenzsichernden Arbeitsplätzen ins Erwerbsleben zu integrieren.
- Ihnen ist gleicher Zugang zu allen Berufen sicherzustellen.
- Auf allen hierarchischen Ebenen der Beschäftigung ist eine gleiche Verteilung sicherzustellen.

Darüber hinaus unterliegt das Arbeitsmarktservice seit mehreren Jahren der expliziten Vorgabe, zumindest 50% der Fördermittel im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Frauen zu verwenden. Das soll ein wirkungsorientiertes Gender Budgeting der Arbeitsmarktpolitik unterstützen. Wofür die Mittel konkret einzusetzen sind, bleibt aber offen. Damit besteht einerseits ein eindeutig operationalisiertes geschlechtsspezifisches Budget-Ziel, andererseits sind die Output- und Outcome-bezogenen Zielsetzungen in den arbeitsmarktpolitischen Vorgaben des Bundesministers weniger konkret spezifiziert.

Vor diesem Hintergrund hat das BMASK die Evaluierung der 50%-Vorgabe beauftragt. Im Zentrum der Analyse stand dabei die Frage, wie dieses Gender-Budget-Ziel von den Landesorganisationen des Arbeitsmarktservice seit 2004 umgesetzt wurde und wie sich dies in der Art der Förderung niederschlug. Die arbeitsmarkt- und gleichstellungspolitische Wirkung von Fördermaßnahmen konnte im gegebenen Rahmen jedoch nicht eigens untersucht werden<sup>1)</sup>. Die Studie wurde von WIFO und IHS durchgeführt, wobei das WIFO die quantitativen Aspekte behandelte und das IHS sich auf die qualitative Analyse konzentrierte<sup>2)</sup>. Der vorliegende Beitrag fasst quantitative Ergebnisse und zentrale Schlussfolgerungen dieser Studie zusammen.

Die Formulierung des Gender-Budget-Ziels erfolgte vor dem Hintergrund einer anhaltenden und im europäischen Vergleich teilweise ausgeprägten Ungleichstellung von Frauen und Männern auf dem österreichischen Arbeitsmarkt und im Beschäftigungssystem (gemessen an der Arbeitszeit, der horizontalen und vertikalen Segmentierung des Arbeitsmarktes sowie am Gender Pay Gap). Diese geht mit einer langfristig kaum abnehmenden ungleichen geschlechtsspezifischen Verteilung von unbezahlter Arbeit im Haushalt, in der Betreuung, Pflege und Erziehung einher. Dementsprechend ist in Österreich der Unterschied zwischen der Erwerbsintegration von Müttern und von kinderlosen Frauen wesentlich höher als im EU-Durchschnitt: Mit Ausnahme der Niederlande schränken sich in keinem anderen EU-Land so viele Frauen wegen familiärer Verpflichtungen in ihrer Erwerbsaktivität ein wie in Österreich (*European Commission, 2011*). Nicht zuletzt sind die segregierten Ausbildungswege Folge spezifischer Rollenzuweisungen an Männer und Frauen.

## 2. Gender-Aspekte in der Arbeitsmarktpolitik

Das AMS verfügt seit Mitte der 1990er-Jahre über ein dezentrales (nach Bundesländern differenziertes) zielorientiertes Steuerungssystem. Dieses Management by Objectives (MBO) nach dem Prinzip einer Ex-ante-Formulierung von Leistungszielen und einer Ex-post-Messung von Ergebnissen und Wirkungen ermöglicht eine dezentrale Umsetzung von zentral formulierten strategischen Zielen<sup>3)</sup>.

Gender Mainstreaming ist in das Zielsteuerungssystem und damit in die Logik der Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik integriert. Das kann als ein wesentliches Kriterium für die erfolgreiche Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Arbeitsmarktpolitik gewertet werden (*Leitner, 2007*). Grundsätzlich bietet das Steuerungssystem des AMS ausgezeichnete Voraussetzungen für die Umsetzung von Gender Budgeting, wenn es als wirkungsorientierter Ansatz zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern im Rahmen der öffentlichen Haushaltspolitik verstanden wird<sup>4)</sup>:

- Die dezentrale Organisation des AMS und der entsprechende dezentrale Aufbau seines MBO-Steuerungssystems ermöglichen die Berücksichtigung regionsspezifischer Problemlagen bei der Konkretisierung und Quantifizierung der gleichstellungspolitischen Ziele (einschließlich der quantitativen Mittelverwendungsvorgabe).

<sup>1)</sup> Allerdings zeigen sowohl entsprechende Evaluierungsergebnisse arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (vgl. etwa *Lutz – Mähringer – Pöschl, 2005*) als auch die Ergebnisse des Gleichstellungsmonitorings von Schulungsmaßnahmen des AMS (*Myndex*), dass die Arbeitsmarktförderung die Situation von Frauen relativ zu Männern verbesserte (*Gude et al., 2011, Leitner et al., 2006, 2007*).

<sup>2)</sup> Umsetzungsprozesse und Interventionsformen wurden mit qualitativen Verfahren (Dokumentenanalyse und Experteninterviews) und quantitativen Methoden (Analysen von geschlechtsspezifischen Daten zum Arbeitsmarkt sowie zur Fördervergabe) untersucht.

<sup>3)</sup> So wurden bereits seit 2003 in den längerfristigen Plänen des Arbeitsmarktservice die gleichstellungsbezogenen Ziele und Strategien konkretisiert: 1. Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, 2. Erhöhung der Frauenbeschäftigung bzw. Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Frauen, 3. Gleicher Zugang der Frauen zu allen Berufen und Positionen bzw. Verringerung der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede.

<sup>4)</sup> Gegenüber diesem Zugang wird allerdings auch manchmal Skepsis geäußert (Kritik an New Public Management allgemein, Vernachlässigung von qualitativen Aspekten, Fokussierung auf Messbares, Vernachlässigung des feministischen Hintergrundes und der feministischen Herkunft des Konzepts usw.).

- In das MBO-Steuerungssystem können auch gleichstellungsbezogene Wirkungsziele (hinsichtlich direkter und indirekter Wirkungen) integriert werden. Die regelmäßig vorgesehene Ex-post-Evaluierung des Zielerreichungsgrades kann die Grundlage für die Anpassung der konkreten gleichstellungspolitischen Ziele und damit für eine entsprechende Adjustierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sein.
- Dieses etablierte Steuerungssystem erlaubt es, bestimmte Gleichstellungsziele kontinuierlich zu verfolgen, Maßnahmen oder Programme auch auf der Basis von längerfristigen Meilensteinen zu konzipieren und umzusetzen sowie in einer längerfristigen Perspektive die direkten und indirekten Wirkungen bestimmter Maßnahmen, Programme oder Instrumente zu evaluieren.

So besteht in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik auch eine mehrjährige Tradition der geschlechtersensiblen, gleichstellungs- und wirkungsorientierten Arbeit. Dies wird anhand mehrerer Aspekte deutlich, etwa an expliziten geschlechtsspezifischen arbeitsmarktpolitischen Zielgrößen im Arbeitsmarktservice, der Einbeziehung von Gender-Zielen in die Balanced Score Card des AMS oder an den AMS-internen Frauenförderplänen.

### *Bezugspunkte für das Ausmaß der Höherförderung von Frauen*

Im Zusammenhang mit der Forderung nach einer Frauenförderung von mindestens 50% des Budgets der aktiven Arbeitsmarktpolitik bzw. mit den Gender-Budget-Vorgaben an die Länder und ihrer Erreichung stellt sich die Frage nach dem arbeitsmarktpolitischen Hintergrund: Wie hoch ist der Anteil der Frauen und Männer an den relevanten Zielgruppen und an den geplanten bzw. realisierten Förderausgaben? Wie hoch ist also das angepeilte Ausmaß der Höherförderung von Frauen im Vergleich zu ihrer Repräsentanz in der jeweils als relevant angesehenen Zielgruppe?

Je nach Zugang können dabei die unterschiedlichsten Referenzgrößen gewählt werden, entweder bezogen auf die beim Arbeitsmarktservice Registrierten oder auf alle Beschäftigungslosen im Erwerbsalter oder auch ausgeweitet auf alle Personen im Erwerbsalter und die jeweiligen geschlechtsspezifischen relevanten Aspekte wie Unterschiede zwischen Erwerbseinkommen, Erwerbsarbeitsvolumen usw. Letztlich ist es eine politische Entscheidung, in welchem Maße Benachteiligungen entgegengewirkt werden soll und wie wirksam und effizient dies mit dem Instrumentarium und den finanziellen Mitteln des Arbeitsmarktservice möglich ist.

Für die Zielsteuerung und das Monitoring der Ergebnisse sind allerdings unmittelbar zugängliche, regelmäßig nicht zu aufwendig ermittelbare Indikatoren erforderlich. Das Arbeitsmarktservice verwendet zur Aufteilung des 50%-Ziels auf die Bundesländer ein Modell, das den Frauenanteil an den Arbeitslosen ohne Einstellungszusage und an den Lehrstellensuchenden berücksichtigt, und zwar anhand von Bestands- und Betroffenheitsdaten.

### **3. Frauenanteil an den Arbeitslosen ohne Einstellungszusage**

Der Frauenanteil an allen Arbeitslosen lag in Österreich im Jahr 2000 bei knapp 45% und verringerte sich seither auf 44% (2007, 2008) und 41% (2009). Arbeitslose Frauen verfügen aber seltener als Männer über eine Einstellungszusage (Jahresdurchschnitt Österreich 2010 etwa 19% des Bestandes der arbeitslosen Frauen und 26% der Männer). Daher ist der Frauenanteil an allen Arbeitslosen geringer als an den Arbeitslosen ohne Einstellungszusage. Mit Ausnahme der Krisenjahre 2009 und 2010, als die Arbeitslosigkeit der Männer überdurchschnittlich stieg, betrug der Frauenanteil an den Arbeitslosen ohne Einstellungszusage seit 2005 immer mindestens 45%. Wird diese Personengruppe als prioritäre Zielgruppe für die aktive Arbeitsmarktförderung definiert, dann entspricht ein österreichweites 50%-Gender-Budget-Ziel einer darüber hinausgehenden "Höherförderung" von Frauen zur Kompensation strukturbedingter Nachteile im Ausmaß von 3,6% (2007) bis 7,2% (2009) des Förderbudgets.

Relativ hoch ist der Anteil der Frauen an den Arbeitslosen ohne Einstellungszusage im Burgenland (2011: 49,7%), aber auch in Kärnten, Tirol und Vorarlberg. Etwas niedriger

ist er in Oberösterreich (2011: 48,6), in der Steiermark (48,0%), in Niederösterreich (46,8%), Salzburg (46,9%) und insbesondere in Wien (42,5%). Wegen des überproportionalen Anstieges der Männerarbeitslosigkeit in den Krisenjahren 2009 und 2010 sank damit der Frauenanteil an den Arbeitslosen ohne Einstellungszusage in manchen Bundesländern wieder auf das Niveau vor der Krise. Höher als 2008 war er 2011 in Wien, der Steiermark, Oberösterreich und Kärnten.

Übersicht 1: Anteil der Frauen an den Arbeitslosen ohne Einstellungszusage

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Anteile am Jahresdurchschnittsbestand in %							
Wien	40,5	41,2	41,1	41,0	41,3	40,1	41,4	42,5
Niederösterreich	46,0	47,2	48,4	49,3	48,6	44,8	45,7	46,8
Burgenland	49,7	50,6	52,0	50,5	50,5	48,5	48,3	49,7
Steiermark	48,5	48,9	48,8	47,4	47,1	42,4	44,7	48,0
Kärnten	49,2	50,7	50,8	51,7	48,8	45,1	47,3	49,3
Oberösterreich	47,2	47,5	49,9	50,9	47,8	42,6	45,2	48,6
Salzburg	46,9	46,7	49,7	50,6	48,1	44,1	45,4	46,9
Tirol	48,7	48,7	49,8	50,5	47,8	44,9	46,4	49,2
Vorarlberg	49,4	49,2	50,9	52,0	50,6	46,3	47,3	48,9
Österreich	44,8	45,5	46,2	46,4	45,8	42,8	44,3	46,0

Q: AMS.

#### 4. Budget für die aktive Arbeitsmarktpolitik

Im Laufe der 2000er-Jahre wurden die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik deutlich ausgeweitet<sup>5)</sup>. Bis 2008 profitierten davon Frauen und Männer gleichermaßen, zwischen 2008 und 2010 kam die Ausgabensteigerung aber (auch ohne Kurzarbeitsbeihilfe) überproportional den Männern zugute.

Übersicht 2: Anteil des Förderbudgets für Frauen am Gesamtbudget

Ohne Kurzarbeitsbeihilfe

	Wien	Nieder- österreich	Burgen- land	Steier- mark	Kärnten	Ober- österreich	Salzburg	Tirol	Vorarl- berg	Öster- reich
	Anteile in %									
2004: Ziel	47,4	49,2	50,0	49,8	50,7	52,5	53,6	54,4	56,8	50,0
Ist	42,1	50,8	48,2	54,4	54,5	54,7	55,1	50,6	52,0	49,5
2005: Ziel	47,0	50,2	51,2	49,9	50,8	52,4	52,4	54,1	57,2	50,0
Ist	44,6	51,9	49,5	55,0	54,3	53,2	53,3	50,4	49,5	50,1
2006: Ziel	47,0	52,1	54,1	52,9	54,8	53,0	52,7	54,7	56,3	51,0
Ist	45,5	53,5	52,1	56,8	56,2	55,0	53,5	49,8	52,6	51,6
2007: Ziel	45,1	51,6	52,8	53,0	52,7	52,8	52,4	52,6	54,6	50,0
Ist	45,1	51,8	54,4	55,5	55,6	52,5	51,0	49,8	49,1	50,3
2008: Ziel	44,8	51,6	51,1	51,0	53,4	52,1	53,3	52,6	55,0	50,0
Ist	44,5	51,8	51,8	53,1	54,2	49,6	52,2	47,0	51,9	49,3
2009: Ziel	46,2	52,3	53,3	49,9	50,4	51,5	52,4	52,9	55,7	50,0
Ist	44,8	51,1	52,5	50,8	51,9	47,4	49,5	48,6	52,8	48,4
2010: Ziel	47,7	51,4	52,4	49,4	50,4	49,3	51,4	52,8	54,7	50,0
Ist	45,5	51,7	52,3	51,8	50,5	47,9	52,0	49,4	49,8	48,8
2011: Ziel	48,0	50,2	50,8	49,5	50,1	48,9	51,5	52,8	53,7	50,0
Ist	44,0	52,5	51,6	52,6	52,7	46,5	53,9	50,5	53,7	48,8

Q: BMASK, Abfrage aus dem Data Warehouse des AMS vom 23. März 2012; WIFO-Berechnungen.

<sup>5)</sup> Ohne Kurzarbeitsbeihilfe, ESF-Mittel und aktivierte passive Mittel wuchsen die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (kumulierte Zahlungen laut BMASK) zwischen 2004 und 2008 um 42%. Auf die Verschärfung der Arbeitsmarktlage durch die Wirtschaftskrise 2008/09 reagierte die Politik in Österreich 2009 und 2010 mit einer zusätzlichen Ausweitung der Budgetmittel für aktive Maßnahmen. Insgesamt waren die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik 2010 in Österreich insgesamt für Männer um 17% und für Frauen um 14% höher als 2008. Im Zuge der Entspannung des Arbeitsmarktes wurden die Ausgaben 2011 gegenüber 2010 um 7% verringert.

Die Bundesländer tragen entsprechend ihrer Größe und den spezifischen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt sehr unterschiedlich zum Gesamtergebnis bei. So entfielen 2011 mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben auf Wien, rund 16% auf Niederösterreich, etwa 15% auf die Steiermark und 13% auf Oberösterreich (Kärnten 6%, Burgenland, Salzburg, Tirol und Vorarlberg jeweils unter 5%). Große Bemühungen und Erfolge verbessern daher in einem kleineren Bundesland die regionale Situation deutlich, bei geringerem Gewicht für die Erreichung der Ziele für Österreich insgesamt.

## 5. Gender-Budget-Ziel und tatsächlicher Frauenanteil an den Arbeitslosen ohne Einstellungsusage

Wie die Gegenüberstellung des Frauenanteils an den tatsächlich ausgezahlten Fördermitteln und an den Arbeitslosen ohne Einstellungsusage im Jahresdurchschnitt zeigt, war die "Überförderung" von Frauen 2011 mit +2,8 Prozentpunkten wesentlich geringer als in den Jahren zuvor (2010 +4,5 Prozentpunkte, 2004 +4,8 Prozentpunkte; Übersicht 3). Gemessen an der Summe der Arbeitslosen ohne Einstellungsusage und der Personen in Schulungen betrug diese Überförderung 2011 nur 1,5 Prozentpunkte (2010 +3 Prozentpunkte, 2004 +3,9 Prozentpunkte)<sup>6)</sup>.

## 6. Aufteilung der Gender-Budget-Vorgabe auf die Bundesländer

Zur Erreichung des 50%-Zieles im Österreich-Durchschnitt definiert das Arbeitsmarktservice jährliche Zielquoten für die Bundesländer. Die Aufteilung beruht auf einem Modell der Bundesgeschäftsstelle, das den jeweiligen Frauenanteil an der Arbeitslosigkeit berücksichtigt. Dementsprechend gilt für Wien die niedrigste Zielquote, für Vorarlberg jeweils die höchste (Übersicht 2). Auch schwanken die Zielgrößen für die einzelnen Länder über die Zeit; über die Jahre hinweg nähern sich die Vorgaben für die Bundesländer an – die Vorgaben für Wien steigen (2004: 45%, 2011: 48%), jene für Vorarlberg sinken (2004: 57%, 2011: 54%). In Relation zum tatsächlichen Frauenanteil am Jahresdurchschnittsbestand der vorgemerkten Arbeitslosen ohne Einstellungsusage ergeben sich aus den Zielquoten für die Bundesländer in den einzelnen Jahren unterschiedlich hohe Anforderungen an die Landesorganisationen. Am höchsten war die Differenz zwischen Zielquote und tatsächlichem Anteil in den untersuchten Jahren in Vorarlberg (2004, 2010), Salzburg (2008) und Wien (2011), am niedrigsten im Burgenland (2004, 2008), in Kärnten (2010) oder Oberösterreich (2011)<sup>7)</sup>.

## 7. Zielerreichung

Das 50%-Ziel wurde im Zeitraum 2004/2011 österreichweit lediglich in den Jahren 2005 bis 2007 erreicht. Nach Ausbruch der Wirtschaftskrise sank der Frauenanteil am Förderbudget unter 49% und konnte bis 2011 noch nicht wieder wesentlich gesteigert werden<sup>8)</sup>.

In den einzelnen Bundesländern wurden die Ziele unterschiedlich gut erreicht: Die Steiermark und Kärnten erfüllten die Vorgaben im gesamten Untersuchungszeitraum, Tirol, Vorarlberg und Wien hingegen in keinem der Jahre. Abgesehen von den besonderen Problemen während der Wirtschaftskrise verfehlte das Burgenland die Vorgaben in den ersten Jahren, Salzburg in den Jahren 2007 und 2008 und Oberösterreich durchwegs seit 2007. Niederösterreich erreichte das Ziel nur 2009 nicht.

<sup>6)</sup> Sowohl 2004 als auch 2010 war der Frauenanteil an den Arbeitslosen relativ gering.

<sup>7)</sup> Der Syndex, ein vom AMS verwendeter Index zur Abbildung der geschlechtsspezifischen Differenzen auf dem Arbeitsmarkt, zeigt dagegen die größten Unterschiede zwischen Frauen und Männern in Oberösterreich, dem Burgenland und in Kärnten vor Vorarlberg und der Steiermark, den niedrigsten in Wien (Kalmár et al., 2010A).

<sup>8)</sup> 2012 lag der Frauenanteil an den tatsächlichen Ausgaben allerdings mit 49,3% wieder auf dem Niveau von 2008.

In einigen Bundesländern wurden daher teilweise deutlich mehr Mittel für Frauen eingesetzt, als dem tatsächlichen Frauenanteil am Jahresdurchschnitt vorgemerkter Arbeitsloser ohne Einstellungszusage entsprochen hätte (etwa Steiermark 2010 oder Salzburg 2011 +7 Prozentpunkte), in anderen weniger (Burgenland 2004 und Tirol 2008 rund -1 Prozentpunkt, Oberösterreich 2011 -2 Prozentpunkte).

Übersicht 3: Arbeitslosigkeit, Schulungsteilnahmen und Förderbudget für Frauen und Männer

	Arbeitslose ohne Einstellungszusage	Schulungsteilnehmende	Arbeitslose und Personen in Schulungen		Förderbudget <sup>1)</sup>		Gender-Budgeting-Zielvorgabe		Tatsächliches Förderbudget <sup>1)</sup>		
			Anteile der Frauen in %	Personen in Schulungen	Gender-Budgeting-Zielvorgabe	Ist	Arbeitslose ohne Einstellungszusage	Arbeitslose und Personen in Schulungen	Arbeitslose ohne Einstellungszusage	Arbeitslose und Personen in Schulungen	
							Abweichungen vom tatsächlichen Frauenanteil in Prozentpunkten				
<b>2004</b>											
Österreich	44,8	49,5	45,6	50,0	49,5	49,5	+ 5,2	+ 4,4	+ 4,8	+ 3,9	
Wien	40,5	42,5	40,8	47,4	42,1	42,1	+ 6,9	+ 6,6	+ 1,6	+ 1,3	
Niederösterreich	46,0	50,7	46,7	49,2	50,8	50,8	+ 3,2	+ 2,5	+ 4,8	+ 4,0	
Burgenland	49,7	49,3	49,7	50,0	48,2	48,2	+ 0,3	+ 0,3	- 1,6	- 1,5	
Steiermark	48,5	56,0	50,1	49,8	54,4	54,4	+ 1,3	- 0,3	+ 5,9	+ 4,3	
Kärnten	49,2	57,3	50,6	50,7	54,5	54,5	+ 1,5	+ 0,1	+ 5,3	+ 3,8	
Oberösterreich	47,2	52,3	48,5	52,5	54,7	54,7	+ 5,3	+ 4,0	+ 7,5	+ 6,2	
Salzburg	46,9	52,1	47,9	53,6	55,1	55,1	+ 6,7	+ 5,7	+ 8,2	+ 7,2	
Tirol	48,7	52,7	49,4	54,4	50,6	50,6	+ 5,7	+ 5,0	+ 1,9	+ 1,2	
Vorarlberg	49,4	53,8	50,1	56,8	52,0	52,0	+ 7,4	+ 6,7	+ 2,6	+ 1,9	
<b>2008</b>											
Österreich	45,8	52,9	47,4	50,0	49,4	49,4	+ 4,2	+ 2,6	+ 3,7	+ 2,0	
Wien	41,3	47,0	42,6	44,8	44,5	44,5	+ 3,5	+ 2,2	+ 3,2	+ 1,8	
Niederösterreich	48,6	56,9	50,6	51,6	51,9	51,9	+ 3,0	+ 1,0	+ 3,3	+ 1,3	
Burgenland	50,5	54,0	51,5	51,1	51,9	51,9	+ 0,6	- 0,4	+ 1,4	+ 0,5	
Steiermark	47,1	57,4	49,4	51,0	53,5	53,5	+ 3,9	+ 1,6	+ 6,4	+ 4,0	
Kärnten	48,8	61,5	50,8	53,4	54,3	54,3	+ 4,6	+ 2,6	+ 5,5	+ 3,5	
Oberösterreich	47,8	55,3	50,1	52,1	49,9	49,9	+ 4,3	+ 2,0	+ 2,1	- 0,2	
Salzburg	48,1	53,3	49,5	53,3	52,5	52,5	+ 5,2	+ 3,8	+ 4,4	+ 3,0	
Tirol	47,8	52,4	48,4	52,6	47,1	47,1	+ 4,8	+ 4,2	- 0,6	- 1,3	
Vorarlberg	50,6	53,6	51,2	55,0	51,9	51,9	+ 4,4	+ 3,8	+ 1,3	+ 0,7	
<b>2010</b>											
Österreich	44,3	49,9	45,8	50,0	48,8	48,8	+ 5,7	+ 4,2	+ 4,5	+ 3,0	
Wien	41,4	47,2	43,0	47,7	45,5	45,5	+ 6,3	+ 4,7	+ 4,1	+ 2,4	
Niederösterreich	45,7	52,7	47,5	51,4	51,7	51,7	+ 5,7	+ 3,9	+ 6,0	+ 4,2	
Burgenland	48,3	50,1	48,8	52,4	52,3	52,3	+ 4,1	+ 3,6	+ 4,1	+ 3,6	
Steiermark	44,7	53,5	47,1	49,4	51,7	51,7	+ 4,7	+ 2,3	+ 7,1	+ 4,6	
Kärnten	47,3	51,8	48,2	50,4	50,5	50,5	+ 3,1	+ 2,2	+ 3,2	+ 2,3	
Oberösterreich	45,2	48,7	46,4	49,3	47,8	47,8	+ 4,1	+ 2,9	+ 2,7	+ 1,5	
Salzburg	45,4	50,2	46,9	51,4	52,0	52,0	+ 6,0	+ 4,5	+ 6,6	+ 5,1	
Tirol	46,4	49,8	47,1	52,8	49,5	49,5	+ 6,4	+ 5,7	+ 3,1	+ 2,4	
Vorarlberg	47,3	52,8	48,6	54,7	49,8	49,8	+ 7,4	+ 6,1	+ 2,5	+ 1,2	
<b>2011</b>											
Österreich	46,0	51,2	47,3	50,0	48,8	48,8	+ 4,0	+ 2,7	+ 2,8	+ 1,5	
Wien	42,5	46,8	43,5	48,0	44,0	44,0	+ 5,5	+ 4,5	+ 1,6	+ 0,5	
Niederösterreich	46,8	53,8	48,4	50,2	52,5	52,5	+ 3,4	+ 1,8	+ 5,7	+ 4,1	
Burgenland	49,7	51,6	50,2	50,8	51,6	51,6	+ 1,1	+ 0,6	+ 1,9	+ 1,4	
Steiermark	48,0	56,4	50,3	49,5	52,6	52,6	+ 1,5	- 0,8	+ 4,6	+ 2,3	
Kärnten	49,3	54,9	50,3	50,1	52,7	52,7	+ 0,8	- 0,2	+ 3,4	+ 2,4	
Oberösterreich	48,6	50,4	49,2	48,9	46,5	46,5	+ 0,3	- 0,3	- 2,1	- 2,7	
Salzburg	46,9	53,4	48,9	51,5	53,9	53,9	+ 4,6	+ 2,6	+ 7,0	+ 5,0	
Tirol	49,2	52,3	49,8	52,8	50,5	50,5	+ 3,6	+ 3,0	+ 1,3	+ 0,6	
Vorarlberg	48,9	56,2	50,8	53,7	53,7	53,7	+ 4,8	+ 2,9	+ 4,8	+ 2,9	

Q: AMS. - <sup>1)</sup> Kumulierte Zahlungen laut BMASK.

## 8. Quantitative Evidenz zur Umsetzung des Gender-Budget-Zieles

Grundsätzlich stehen der aktiven Arbeitsmarktförderung drei Typen von Interventionsansätzen zur Verfügung: Qualifizierungsmaßnahmen, Beschäftigungsförderungen und Unterstützungsangebote. Um das Gender-Budget-Ziel zu erreichen, setzen die einzelnen Landesorganisationen diese Instrumente in unterschiedlichem Ausmaß für Frauen ein. Die folgende deskriptive quantitative Auswertung unterstreicht die große

Bedeutung der Frauenförderprogramme als notwendige Voraussetzung für das Erreichen des Gender-Budget-Zieles. Gleichzeitig werden solche Programme durch die Ministervorgabe auch finanziell abgesichert:

- Wiedereinsteigerinnenprogramm: Auf Frauen, die nach einer Erwerbspause wieder in die Erwerbstätigkeit eintreten, entfällt ein seit Jahren steigender und nun stabil hoher Anteil am Fördervolumen für Frauen (2010 rund 17%; zwischen 12% in Tirol und 19% in Wien). Ohne Wiedereinsteigerinnenförderung ist der Anteil der Frauen am Fördervolumen im Österreich-Durchschnitt (2010) niedriger als ihr Anteil an den Arbeitslosen ohne Einstellungs zugesage. Nur in Kärnten, Niederösterreich und Salzburg ergibt sich ohne Wiedereinsteigerinnenprogramm eine "Höherförderung" von Frauen, in allen anderen Bundesländern aber eine "Höherförderung" von Männern.
- Programm "Frauen in Handwerk und Technik" (FIT): Auch der Einsatz von FIT unterstützt die Verfolgung des Gender-Budget-Zieles insgesamt erheblich, allerdings bei sehr unterschiedlicher Bedeutung in den einzelnen Bundesländern (2010 Salzburg, Niederösterreich, Steiermark, Burgenland, Vorarlberg 5% bis 9% der Bewilligungssumme für Frauen, Tirol, Oberösterreich und Wien höchstens 2%).

### Zur Datenbasis

Die weiterführenden quantitativen Analysen zur Umsetzung und Wirkung des 50%-Zieles für die aktive Arbeitsmarktpolitik basieren auf anonymisierten Individualdaten des AMS, welche dem Projektteam im Juli 2012 vom BMASK zur Verfügung gestellt wurden. Diese Grundgesamtheit zu Förderungen und geförderten Personen aus dem Data Warehouse des AMS wurden ergänzt um Informationen über nicht geförderte Personen, die seit 2004 mindestens einmal beim AMS vorgemerkt waren. Für alle betrachteten Personen wurden zudem Indikatoren zu ihrer Erwerbslaufbahn aus der Versicherungsdatei des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger ermittelt.

Die Aufbereitung erfolgte für alle Personen, die zwischen 2004 und 2010 beim AMS vorgemerkt waren und/oder gefördert wurden.

Berücksichtigt wurden alle Instrumente der aktiven Arbeitsmarktförderung, die für die Ermittlung des 50%-Ziels von AMS und BMASK herangezogen werden. Ausgeschlossen sind damit aktivierte passive Mittel wie der Fortbezug von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe während eines Kursbesuches oder die Altersteilzeitbeihilfe. Ausgeschlossen ist aber auch die Kurzarbeitsbeihilfe, deren Inanspruchnahme nur wenig vom Arbeitsmarktservice gesteuert werden kann.

Zudem werden die unterschiedlichen Strategien der Landesorganisationen zur Erreichung des Gender-Budget-Ziels deutlich, wenngleich sich die fachliche Qualifizierung in fast allen Bundesländern als zentraler Ansatzpunkt zur Verbesserung der Arbeitsmarktposition von Frauen erweist. So zeigt sich etwa der verstärkte Einsatz von Beschäftigungsmaßnahmen zugunsten von Frauen (z. B. Burgenland, Tirol, Vorarlberg) oder das besondere Augenmerk auf unterstützenden Angeboten wie Kinderbetreuungseinrichtungen, Beratungs- und Betreuungsangeboten, Unternehmensgründungsprogramm und Gründungsbeihilfe (Burgenland, Kärnten, Salzburg).

In der Regel setzt sich der Frauenanteil am Förderbudget aus relativ zu Männern höheren Förderfallzahlen bei durchschnittlich geringerer Fördersumme je Förderfall zusammen (Übersicht 4). Zudem erhalten Frauen durchschnittlich mehr Förderungen bewilligt als Männer. Der geschlechtsspezifische Unterschied ist deshalb in einer personenbezogenen Perspektive geringer als bei reiner Förderfallsicht.

Die mittlere Förderhöhe für Frauen und Männer ab 25 Jahren näherte sich seit 2004 an, in der Altersgruppe der 50-Jährigen und Älteren ist die Differenz am geringsten (Förderhöhe für Frauen in Prozent der Förderhöhe für Männer 2010 im Österreich-Durchschnitt 98%, in den einzelnen Bundesländern zwischen 76% und 106%). Die Förderung für Jugendliche folgte keiner entsprechenden Tendenz (2010 Förderhöhe für Frauen 88% von jener für Männer; Spannweite zwischen den Bundesländern 82% bis 103%).

Übersicht 4: Geschlechtsspezifische Eckdaten zur Arbeitsmarktpolitik

Ohne Kurzarbeitsbeihilfe, einschließlich Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhalts

	Zahl der Förderfälle	Bewilligungen je Förderfall	Förderdauer in Tagen	Zahl der Bewilligungen Frauen in % der Männer	Zahl der Förderfälle	Bewilligungen je Förderfall	Förderdauer in Tagen	Zahl der Bewilligungen
	2007				2008			
Österreich	121,2	80,9	97,9	98,0	114,9	85,4	101,5	98,1
Wien	90,5	83,0	102,1	75,2	91,1	87,6	106,8	79,8
Niederösterreich	130,4	83,1	102,0	108,3	126,9	87,8	101,9	111,3
Burgenland	122,8	91,7	91,7	112,6	126,2	87,1	90,8	110,0
Steiermark	154,9	76,9	95,2	119,1	136,4	84,8	95,1	115,7
Kärnten	162,7	75,6	100,7	122,8	152,7	81,2	104,1	124,0
Oberösterreich	137,3	83,6	89,2	114,8	123,1	81,1	93,0	99,9
Salzburg	146,1	71,7	86,2	104,7	136,5	87,0	106,0	118,7
Tirol	117,5	82,5	95,8	96,9	105,4	85,6	99,2	90,2
Vorarlberg	128,4	75,3	89,8	96,8	136,7	82,7	95,4	113,0
	2009				2010			
Österreich	100,3	89,4	107,0	89,7	102,1	87,7	104,9	89,6
Wien	84,9	91,8	114,2	77,9	87,8	89,1	106,4	78,3
Niederösterreich	118,3	91,6	102,2	108,4	112,2	94,4	106,1	105,9
Burgenland	123,8	87,8	96,2	108,7	119,2	82,9	99,1	98,9
Steiermark	112,6	90,4	107,8	101,8	113,8	81,8	102,9	93,1
Kärnten	129,0	85,3	110,9	110,1	130,5	83,0	107,4	108,3
Oberösterreich	93,6	87,0	100,9	84,4	96,6	86,7	100,5	83,8
Salzburg	113,8	78,4	86,5	89,3	123,4	87,8	102,8	108,3
Tirol	102,2	91,8	107,3	93,8	111,6	80,9	104,1	90,2
Vorarlberg	126,7	79,5	94,5	100,8	128,1	80,5	96,4	103,1

Q: AMS, WIFO-Berechnungen. Angaben für alle im jeweiligen Jahr begonnenen Teilnahmen mit Kosteninformationen, Bewilligung bezogen auf die jeweilige Gesamtbewilligungssumme unabhängig vom Jahr der Zahlung.

Die Höhe der Förderung für Personen mit besonderen Vermittlungsschwierigkeiten unterscheidet sich im Österreich-Durchschnitt zwischen Frauen und Männern kaum (2010 Förderhöhe für Frauen mit gesundheitlich bedingten Vermittlungsschwierigkeiten 102% von jener für Männer, für Langzeitbeschäftigungslose 100%), die Bandbreite zwischen den Bundesländern ist aber groß (85% bis 114% bzw. 87% bis 112%).

## 9. Zugangschancen in eine Förderung

Anhand von mikroökonomischen Schätzungen wird in der Folge die Wahrscheinlichkeit für erwerbslose Frauen und Männer ermittelt, an einer Förderung teilzunehmen. Ausgangspunkt der Analyse bildet die Definition von Episoden aus Zeiten der AMS-Vormerkung oder der Förderteilnahme (Unterbrechungen von höchstens 30 Tagen bleiben unberücksichtigt). Die Schätzung liefert Informationen darüber, mit welcher Häufigkeit diese Episoden in eine Förderung münden und welchen Einfluss verschiedene Merkmale darauf haben. Die Zugangschancen in eine Förderung werden durch eine Probit-Schätzung für Männer und Frauen ermittelt. Das Geschlecht geht dabei als Dummy-Variable ein. Für sonstige potentielle Einflussfaktoren wird daher angenommen, dass sie sich auf die Förderwahrscheinlichkeit von Frauen und Männern gleich auswirken. Berücksichtigt werden dabei die Berufslaufbahn in den vorangegangenen 8 Jahren (Arbeitslosigkeit, Beschäftigungszeiten, AMS-Förderungen, kinderbezogene Versicherungszeiten usw.), das etwaige Vorliegen einer Einstellungs-zusage, das Alter und quadriertes Alter, die höchste abgeschlossene Ausbildung, die Nationalität, eine etwaige gesundheitliche Vermittlungseinschränkung, der Familienstand sowie die "förderlose" Dauer der betrachteten Vormerkepisode.

Die Wahrscheinlichkeit, eine arbeitsmarktpolitisch motivierte Förderung zu erhalten, war demnach für Frauen 2010 in beinahe allen Bundesländern höher als für Männer (Übersicht 5). Die Zugangswahrscheinlichkeit ist für Frauen unter Berücksichtigung verschiedener Merkmale insbesondere im Burgenland, in Wien und der Steiermark höher als für Männer. Lediglich in Salzburg und in Vorarlberg unterscheidet sich die Zugangswahrscheinlichkeit von Frauen und Männern nicht statistisch signifikant.

2010 war die Wahrscheinlichkeit, eine Förderung zu erhalten, für Frauen fast durchwegs höher als 2008 und wesentlich höher als 2004. Nur in Vorarlberg und Salzburg verringerte sich das Ausmaß der Bevorzugung von Frauen: In Salzburg wurden Frauen 2004 häufiger gefördert als Männer, später nicht mehr. Auch in Vorarlberg wurde die "Überförderung" von Frauen schrittweise abgebaut.

#### Übersicht 5: Zugangswahrscheinlichkeit von Frauen

	Insgesamt	Langzeiterwerbslose	Mit gesundheitsbedingter Vermittlungseinschränkung	Ohne gesundheitsbedingte Vermittlungseinschränkung
	Differenz zu Männern in Prozentpunkten			
<b>2004</b>				
Wien	+ 1,7***	+ 1,3**	- 1,5	+ 1,9***
Niederösterreich	+ 0,9*	+ 1,0	+ 0,7	+ 0,8**
Burgenland	+ 3,0***	+ 8,0***	+ 3,5	+ 2,8***
Steiermark	+ 3,8***	+ 3,5***	+ 3,2***	+ 3,7***
Kärnten	+ 1,2***	+ 3,9***	+ 2,1	+ 1,1***
Oberösterreich	+ 2,5***	+ 1,4	+ 2,4	+ 2,4***
Salzburg	+ 1,2***	+ 2,7	+ 3,9*	+ 1,1***
Tirol	+ 0,1	+ 0,3	- 2,9**	+ 0,2
Vorarlberg	+ 2,7***	+ 5,1***	+ 1,6	+ 2,8***
<b>2008</b>				
Wien	+ 3,9***	+ 1,9***	+ 0,7	+ 4,0***
Niederösterreich	+ 1,8***	+ 3,9***	+ 2,0*	+ 1,6***
Burgenland	+ 4,7***	+ 5,3**	+ 3,2	+ 4,8***
Steiermark	+ 3,3***	+ 4,3***	+ 3,0***	+ 3,2***
Kärnten	+ 2,1***	+ 6,7***	+ 2,3	+ 2,1***
Oberösterreich	+ 3,0***	+ 1,9**	+ 0,3	+ 3,1***
Salzburg	- 0,3	+ 4,3***	+ 2,5	- 0,4
Tirol	- 0,1	+ 0,8	- 0,5	± 0,0
Vorarlberg	+ 1,8***	+ 2,8**	+ 2,0	+ 1,8***
<b>2010</b>				
Wien	+ 4,7***	+ 1,9***	- 1,1	+ 5,1***
Niederösterreich	+ 3,3***	+ 4,2***	+ 1,1	+ 3,4***
Burgenland	+ 5,0***	+ 3,1	+ 5,0*	+ 4,9***
Steiermark	+ 4,3***	+ 4,6***	+ 4,1***	+ 4,3***
Kärnten	+ 3,4***	+ 6,4***	+ 3,9**	+ 3,3***
Oberösterreich	+ 3,9***	+ 1,8**	+ 4,8***	+ 3,7***
Salzburg	+ 0,3	+ 2,1	+ 3,0	+ 0,2
Tirol	+ 0,9***	+ 4,9***	+ 0,0	+ 1,0***
Vorarlberg	+ 0,7	+ 0,6	+ 0,2	+ 0,9

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich und Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Berechnungsbasis sind alle vorgemerkten Arbeitslosen und/oder Teilnehmenden an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme (mit Ausnahme von Qualifizierungsförderungen für Beschäftigte) mit Beginn einer Episode im jeweiligen Jahr. Unterbrechungen von weniger als einem Monat wurden bei der Episodenbildung zusammengefasst. \*\*\* . . . signifikant mit einer Wahrscheinlichkeit von unter 0,01, \*\* . . . signifikant mit einer Wahrscheinlichkeit von unter 0,05, \* . . . signifikant mit einer Wahrscheinlichkeit von unter 0,1.

Diese höheren Chancen von Frauen, eine Förderung zu erhalten, sollen geschlechtsspezifische Benachteiligungen kompensieren, nicht aber zulasten von Männern gehen, die der Unterstützung bedürfen. Wie die Schätzungen zu den Zugangschancen von Personen mit gesundheitsbedingten Vermittlungseinschränkungen zeigen, hatten 2010 in sechs der neun Bundesländer Frauen zwar höhere Zugangschancen als Männer, diese Unterschiede waren aber zumeist nicht signifikant. Dagegen hatten langzeiterwerbslose Frauen in allen Bundesländern statistisch höhere Förderchancen als Männer, was insbesondere auf die Förderung von Wiedereinsteigerinnen zurückzuführen ist<sup>9)</sup>.

<sup>9)</sup> Als Langzeiterwerbslose sind hier Personen definiert, die in den zwei Jahren vor Beginn der betrachteten Episode insgesamt weniger als 70 Tage in aufrechter Beschäftigung waren; dies können also Langzeitarbeitslose sein oder Personen, die neu oder wieder in den österreichischen Arbeitsmarkt einsteigen. Damit unterscheidet sich der Begriff etwas von der Abgrenzung der Langzeitbeschäftigungslosigkeit laut Arbeitsmarktservice. Als langzeitbeschäftigungslos definiert das AMS Personen, die mehr als 365 Tage als AMS-Geschäftsfälle vorgemerkt sind. Als Tage werden dabei alle Zeiten in AMS-Vormerkung als Arbeitslose, Lehrstellensu-

## 10. Unterschiede zwischen den durchschnittlichen Förderkosten

Ob sich das durchschnittliche Förderniveau zwischen Frauen und Männer signifikant unterscheidet und wieweit eine solche Differenz auf Unterschiede zwischen beobachteten Merkmalen der Geförderten zurückgeht oder auf eine unerklärliche Komponente, wird mit einer Blinder-Oaxaca-Zerlegung der gesamten bewilligten Fördersumme für die betrachteten Episoden untersucht (Jann, 2008). Das Modell wird gemeinsam für Frauen und Männer geschätzt, die Berechnungen basieren also auf gemeinsamen Koeffizienten für Frauen und Männer, während das Geschlecht als zusätzliche Kontrollvariable in die Schätzung eingeht. Es liefert als geschlechtsspezifische Unterschiede einerseits die aufgrund der beobachteten Merkmale erklärbare Differenz, andererseits den unerklärbar bleibenden Teil. Letzterer wird in der Literatur zu den geschlechtsspezifischen Einkommensunterschieden manchmal als "Diskriminierung" bezeichnet, ist aber lediglich ein Hinweis auf eine durch beobachtete Merkmale nicht zu erklärende Unterscheidung zwischen den Zahlungen für Frauen und Männer. Folgende Variable gehen als Kontrollfaktoren in die nach Bundesländern getrennte Schätzung ein: Alter und quadriertes Alter, Bildungsstand, Nationalität, bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit, Wiedereinstieg nach einer Unterbrechung, Langzeitbeschäftigungslosigkeit laut AMS sowie gesundheitsbedingte Vermittlungseinschränkungen<sup>10)</sup>.

Im Modell werden durch die Kontrollvariablen Eigenschaften von Frauen oder Männern berücksichtigt, die mit höheren Förderbeträgen einhergehen, ohne aber auf die Ursachen der Differenzen in der Förderhöhe erschöpfend eingehen zu können. Unterschiede, die nicht auf diese Einflussfaktoren zurückzuführen sind, sind als unerklärbarer Rest u. a. von den jeweiligen Förderstrategien abhängig sowie von sonstigen, die Arbeitsmarktintegration erschwerenden Aspekten, die eine Abweichung der Förderbeträge mit sich bringen, ohne jedoch im Modell berücksichtigt werden zu können.

Wenn Männern Förderungen bewilligt werden, sind die damit verbundenen Förderkosten in der Regel durchschnittlich höher als für Frauen. Nur in Niederösterreich wurden Frauen, unter Berücksichtigung verschiedener Merkmale, in keinem der Jahre 2004, 2008 und 2010 mit geringeren Summen gefördert als Männer. 2010 waren die mittleren Förderungen für Frauen zudem in Kärnten und der Steiermark höher als für Männer. Für Salzburg unterschied sich die Förderhöhe 2010 für Frauen und Männer mit gleichen Merkmalen nicht.

In allen anderen Bundesländern erhielten Männer in den Jahren 2004, 2008 und 2010 durchschnittlich deutlich höhere Förderungen als Frauen, wobei der Abstand sich über die Zeit verringerte (Burgenland, Wien, Vorarlberg, zwischen 2008 und 2010 auch Tirol). Nur in Oberösterreich war der Unterschied 2010 höher als 2004, aber niedriger als 2008 (Männer im Durchschnitt um 30,9% höhere Bewilligungssummen je Episode als Frauen).

Ein Teil der geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Förderhöhe wird durch die Unterschiede zwischen den beobachteten Merkmalen erklärt (wenn Frauen oder Männer tendenziell häufiger Eigenschaften aufweisen, die mit höheren Förderbeträgen einhergehen). Der unerklärliche Rest der Abweichungen zwischen Frauen und Männern ist von den jeweiligen Förderstrategien abhängig sowie von sonstigen, die Arbeitsmarktintegration erschwerenden Aspekten, die mit einer höheren Förderung einhergehen, ohne jedoch im Modell berücksichtigt werden zu können.

---

chende und/oder Schulungsteilnehmende gezählt; Unterbrechungen von höchstens 62 Tagen begründen dabei keinen neuen Geschäftsfall.

<sup>10)</sup> Gegen die Verwendung eines gemeinsamen Schätzmodells für Frauen und Männer spricht, dass die Förderhöhe von Frauen und von Männern von den einzelnen Variablen nicht unbedingt in gleicher Weise beeinflusst wird. Aus diesem Grund wurde zusätzlich eine dreiteilige Blinder-Oaxaca-Zerlegung geschätzt, beruhend auf zwei getrennten Regressionen für Frauen und für Männer. Die Ergebnisse unterscheiden sich jedoch kaum von jenen des gemeinsamen Modells. Lediglich der Ausstattungseffekt erweist sich als statistisch signifikant. Aus diesem Grund werden die entsprechenden Befunde hier nicht eigens ausgewiesen.

2010 hätten die Modellparameter in jedem Bundesland mit Ausnahme Salzburgs und Wiens höhere Förderungen zugunsten der Frauen nahegelegt. Besonders groß ist die Diskrepanz zwischen realisiertem Ergebnis mit einer wesentlich höheren Förderung von Männern und dem modellbestimmten Ergebnis einer um rund 2% höheren Förderung von Frauen in Tirol und Oberösterreich. Aber auch in Vorarlberg ist das Ausmaß der Ungleichheit, die durch die beobachteten Merkmale nicht erklärt werden kann, 2010 hoch. In der Steiermark hätte der Unterschied zugunsten der Frauen aufgrund der beobachteten Faktoren noch größer sein müssen als er tatsächlich war. Gegenüber 2008 hat sich 2010 die unerklärte Differenz aber in allen Bundesländern außer der Steiermark, Tirol und Vorarlberg verringert.

### Übersicht 6: Unterschiede in der durchschnittlichen Förderhöhe zwischen Frauen und Männern

Ergebnisse einer Blinder-Oaxaca-Zerlegung, gemeinsames Modell für Frauen und Männer

	Differenz zwischen Frauen und Männern		
	Insgesamt	Im Modell erklärt	Im Modell nicht erklärt
	In % der Förderhöhe für Frauen		
<b>2004</b>			
Wien	+ 15,4***	+ 7,5***	+ 7,9***
Niederösterreich	- 0,9	- 4,2**	+ 3,3
Burgenland	+ 19,4***	+ 10,0*	+ 9,4
Steiermark	+ 7,2**	- 11,0***	+ 18,6***
Kärnten	+ 1,4	- 5,8**	+ 7,2**
Oberösterreich	+ 11,7***	+ 0,3	+ 11,4***
Salzburg	+ 10,1**	+ 10,1***	± 0,0
Tirol	+ 17,9***	+ 9,9**	+ 8,0
Vorarlberg	+ 28,3***	+ 16,6***	+ 11,7**
<b>2008</b>			
Wien	+ 13,8***	+ 5,5***	+ 8,3***
Niederösterreich	- 5,7***	+ 1,5	- 7,2***
Burgenland	+ 14,4	+ 4,6	+ 9,8*
Steiermark	+ 7,8***	+ 2,2	+ 5,6**
Kärnten	+ 11,8***	+ 0,9	+ 10,9***
Oberösterreich	+ 30,9***	+ 10,5***	+ 20,4***
Salzburg	+ 14,5***	+ 9,0***	+ 5,5
Tirol	+ 16,6***	+ 8,4**	+ 8,2*
Vorarlberg	+ 11,0**	+ 13,1***	- 2,1
<b>2010</b>			
Wien	+ 7,3***	+ 2,4***	+ 4,9***
Niederösterreich	- 4,4**	- 0,7	- 3,7*
Burgenland	+ 4,0	- 3,2	+ 7,2
Steiermark	- 5,7***	- 12,2***	+ 6,5***
Kärnten	- 8,1**	- 2,1	- 6,0
Oberösterreich	+ 13,4***	- 2,0	+ 15,5***
Salzburg	+ 0,6	+ 5,8**	- 5,5
Tirol	+ 11,0***	- 2,5	+ 13,6***
Vorarlberg	+ 8,9**	- 0,8	+ 9,7***

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich und Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Alle Personen mit mindestens einer genehmigten Förderung während einer Episode, bei mehreren Förderungen während der Episode geordnet nach dem Jahr der ersten Genehmigung. Unterbrechungen von weniger als einem Monat wurden bei der Episodenbildung zusammengefasst. Gesamtbewilligungssumme aller Förderungen während der Episode, ohne Kurzarbeitsbeihilfe. \*\*\*... signifikant mit einer Wahrscheinlichkeit von unter 0,01, \*\*... signifikant mit einer Wahrscheinlichkeit von unter 0,05, \*... signifikant mit einer Wahrscheinlichkeit von unter 0,1.

## 11. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Das Ziel, mindestens 50% der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik Frauen zur Verfügung zu stellen, wurde in Österreich insgesamt seit 2007 nicht mehr erreicht. Dennoch unterstützt seine Formulierung und Stabilität die konsequente Verfolgung einer gleichstellungsorientierten Arbeitsmarktpolitik. Damit bildet das Gender-Budget-Ziel eine wichtige Ergänzung zu den Outputzielen des Arbeitsmarktservice, die entsprechend dem Management-by-Objectives-Ansatz die Arbeitsmarktpolitik steuern und in allen personenbezogenen Zielen ebenfalls nach Frauen und Männern differenziert sind.

Um das Gender-Budget-Ziel zu erreichen, müssen die Landesorganisationen des AMS bewusst den strukturbedingt niedrigeren Förderkosten für Frauen entgegensteuern. Dieser Rückstand resultiert aus der geschlechtsspezifischen beruflichen Segregation (welche mit höheren Qualifizierungskosten für männerdominierte handwerkliche und technische Berufe einhergeht), aus den geringeren Erwerbseinkommen von Frauen (die ceteris paribus niedrigere Eingliederungsbeihilfen nach sich ziehen), aber auch aus Qualifikationsdefiziten und Betreuungsaufgaben von Frauen (die eine geringere Förderbeteiligung bewirken).

In den meisten Bundesländern wird der Frauenanteil an den Budgetmitteln über höhere Zugangschancen von Frauen in Maßnahmen gesteuert. Nur in Salzburg haben Frauen keine höheren Zugangschancen in die Förderung; die durchschnittliche Förderhöhe unterscheidet sich aber auch nicht zwischen Frauen und Männern.

Frauen haben somit insgesamt höhere Zugangschancen in Fördermaßnahmen. Gleichzeitig werden sie tendenziell eher in Maßnahmen mit niedrigeren Förderkosten aufgenommen. Im Zeitraum 2004/2010 verringerte sich diese Differenz zwischen Frauen und Männern aber, sowohl in Bezug auf den Zugang zu Förderungen als auch im Hinblick auf die mittlere Förderhöhe.

Höhere Zugangschancen für eine Förderung als Männer haben insbesondere jüngere Frauen und solche in mittleren Altersgruppen sowie Frauen mit längeren Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit (Neu- und Wiedereinsteigende, Langzeitarbeitslose). Für Personen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung sind die Unterschiede zwischen Frauen und Männern geringer und häufiger insignifikant. Die Fördermöglichkeiten für Männer werden in diesen besonderen Zielgruppen somit durch das 50%-Ziel nicht negativ beeinflusst.

Die Vorgabe eines Frauenanteils am Förderbudget von mindestens 50% bildet ein politisch gut kommunizierbares, leicht fassbares und eindeutig formuliertes Ziel. Andererseits ist ein solcher Frauenanteil von 50% über die Zeit unterschiedlich schwierig zu erreichen bzw. sinnvoll für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Letztlich bedarf es aber – unabhängig von der gewählten Strategie – immer einer politisch motivierten Entscheidung, öffentliche Mittel gezielt gegen genderbezogene Benachteiligungen einzusetzen.

Gender-Budget-Ziele sind nicht gleichzusetzen mit Frauenförderung und sollen diese nicht ersetzen. Der Fokus soll auf beide Geschlechter gelegt werden. Diese Abgrenzung ist in der Arbeitsmarktförderung aber schwierig angesichts der vielfältigen Schlechterstellungen von Frauen in Bezug auf Quantität und Qualität ihrer Erwerbsintegration. Die Umsetzung von spezifischen Frauenfördermaßnahmen – gegen berufliche Segmentierung und zur Erleichterung des Wiedereinstieges nach betreuungsbedingten Unterbrechungen – erleichtert es den Landesorganisationen des AMS, den geforderten Frauenanteil von mindestens 50% des Förderbudgets zu erreichen, und umgekehrt unterstützt das 50%-Ziel die Finanzierung von Frauenfördermaßnahmen: Aufgrund der ungleichen Verteilung der Arbeit zwischen den Geschlechtern sind Frauen u. a. seltener beim AMS registriert bzw. ziehen sich aus dem registrierten Arbeitskräfteangebot zurück. Insofern ist es wichtig, auch Frauen, die weder beschäftigt noch als arbeitslos registriert sind, die Möglichkeit von Förderungen zu bieten, wie dies in der Arbeitsmarktpolitik durch den Förderschwerpunkt für Wiedereinsteigerinnen geschieht. Gleichzeitig ist diese Strategie auch insofern wesentlich, als ein massives Überschreiten der Zielvorgabe für ein Gleichstellungsziel problematisch ist und insbesondere Männer mit besonderen Beschäftigungsproblemen nicht vernachlässigt werden dürfen. Unterschiedliche Förderbedingungen, die nicht auf persönlichen Problemlagen, sondern auf dem Geschlecht basieren, sollten bei der Umsetzung vermieden werden.

## 12. Literaturhinweise

Bock-Schappelwein, J., Mahringer, H., Rückert, E., Kurzarbeit in Deutschland und Österreich, WIFO, Wien, 2011, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/41278>.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Zielvorgaben des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit zur Durchführung der Arbeitsmarktpolitik an das Arbeitsmarktservice, Wien, 2001.

- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Zielvorgaben des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit zur Durchführung der Arbeitsmarktpolitik an das Arbeitsmarktservice, Wien, 2006.
- European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Europe 2020 Joint Assessment Framework. Step 1: Quantitative assessment. Compendium of selected main and context indicators, Brüssel, 2011.
- Frey, R., "Gender Budgeting als geschlechterpolitische Strategie", Internationale Politik und Gesellschaft, 2010, (2), S. 35-47.
- Gude, St., et al., Gleichstellungswirkung von AMS-Maßnahmen. AMS-Monitoring Österreich 2008/2010, Synthesis Forschung im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, 2011.
- Jann, B., Stata implementation of the Blinder-Oaxaca decomposition, ETH Zürich, 2008.
- Kalmár, M., et al. (2010A), Frauen und Männer am österreichischen Arbeitsmarkt 2000-2009. GM-Kennzahlen des Gleichstellungsmonitorings. Synthesis Forschung im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, 2010.
- Kalmár, M., et al. (2010B), Frauen und Männer am österreichischen Arbeitsmarkt 2000-2009. Dokumentation des Monitoringsystems, Synthesis Forschung im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, 2010.
- Kaltenborn, Br., Wielage, N., von Bothmer, A., Henkel, A. I., Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung – ein europäischer Vergleich, Bericht von Team Dr. Kaltenborn gemeinsam mit Rambøll Management Consulting GmbH, Berlin, 2010.
- Klatzer, E., Schratzenstaller, M., Buchinger, B., Schaffer, N., "Gender Budgeting in the Constitution – A Look at Formal and Real Conditions in Austria", Internationale Politik und Gesellschaft, 2010, (2), S. 48-64.
- Lehner, U., et al., Kennzahlen zum Gender Mainstreaming in Österreich 1996-2005, Synthesis Forschung im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, 2006.
- Lehner, U., Städtner, K., Wagner-Pinter, M., Gleichstellungswirkung von AMS-Maßnahmen, Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, 2007.
- Leitner, A., Frauenförderung im Wandel. Gender Mainstreaming in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik, Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main, 2007.
- Lutz, H., "Transitarbeitsplätze als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Evaluierung der Förderung aus dem Europäischen Sozialfonds", WIFO-Monatsberichte, 2006, 79(8), S. 597-612, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/26941>.
- Lutz, H., Mahringer, H., "Wirkt die Arbeitsmarktförderung in Österreich? Überblick über Ergebnisse einer Evaluierung der Instrumente der Arbeitsmarktförderung in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 2007, 80(3), S. 199-218, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/28541>.
- Lutz, H., Mahringer, H., Pöschl, A., Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003, WIFO, Wien, 2005, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/28498>.
- Mayrhuber, Ch., Neumayr, M., Schratzenstaller, M., Buchinger, B., Gschwandtner, U., "Gender-Budget-Analyse für Oberösterreich", WIFO, Wien, 2006, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/27105>.
- Schratzenstaller, M., Gender Budgeting im Steuersystem, WIFO, Wien, 2012, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/45759>.