

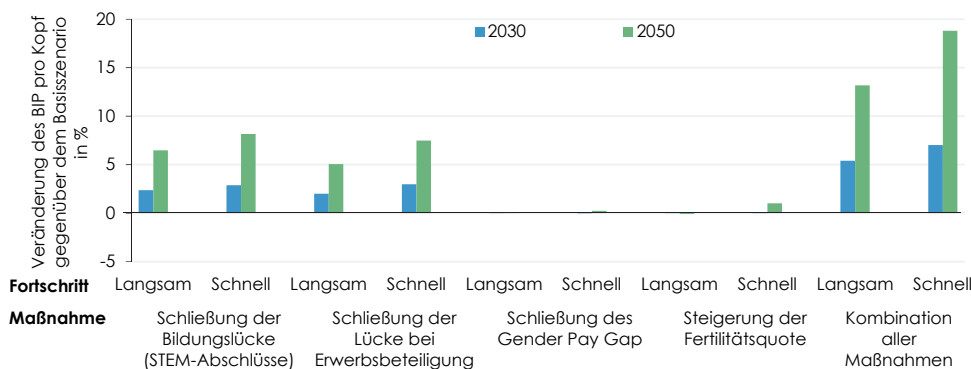
Die ökonomischen Auswirkungen einer Erhöhung der Gleichstellung von Frauen und Männern

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

- Wie die aktuellen Berechnungen zum "Gleichstellungsindex Arbeitsmarkt" des WIFO belegen, ist das Potential zur Verbesserung der Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem österreichischen Arbeitsmarkt nach wie vor hoch, insbesondere für Frauen in Haushalten mit Kindern.
- Gemäß den Modellsimulationen von EIGE (2017A) könnte in Österreich durch eine Verbesserung der Gleichstellung zwischen Männern und Frauen, insbesondere durch eine Verringerung der Geschlechterunterschiede in Bezug auf die Bildung in den MINT-Fächern und auf die Erwerbsbeteiligung, im Jahr 2030 ein um bis zu 7% höheres BIP pro Kopf erreicht werden.
- Um empirische Evidenz zu den Wirkungen gleichstellungspolitischer öffentlicher Ausgaben bzw. der geschlechtsspezifischen Wirkung des Budgets zu generieren, sind ein mehrstufiger methodischer Ansatz sowie detaillierte Informationen zu den öffentlichen Ausgaben und u. a. der Zielgruppe der Maßnahmen nötig.

Wachstumspotential durch eine Erhöhung der Gleichstellung

EIGE-Simulationsergebnis zu Auswirkungen einer Verbesserung der Gleichstellung von Frauen und Männern auf das BIP pro Kopf in Österreich



"Vor allem eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung durch eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Maßnahmen, die insbesondere die MINT-Qualifikation von Frauen fördern, könnten positive makroökonomische Effekte mit sich bringen."

Im Falle eines schnellen Fortschrittes bei der Schließung des Gender-Gap in allen Bereichen sowie einer Steigerung der Fertilitätsquote könnte das BIP pro Kopf 2030 um 7,0% und 2050 um 18,8% höher sein als im Basisszenario. Die Simulationsanalyse der Senkung des Gender-Gap im Bildungsverhalten und in der Erwerbsbeteiligung ergibt den höchsten (positiven) BIP-Effekt. Die Simulationsergebnisse für die EU-Mitgliedsländer sind integraler Bestandteil der von EIGE beauftragten Studie "Economic Benefits of Gender Equality in the European Union" (EIGE, 2017B), die von ICF, Cambridge Econometrics und Collegio Carlo Alberto durchgeführt wurde. Analyse und Interpretation der Ergebnisse erfolgen im vorliegenden Beitrag allein durch die Autorinnen und Autoren und geben nicht die Ansichten von EIGE wieder (Q: European Institute of Gender Equality – EIGE).

Die ökonomischen Auswirkungen einer Erhöhung der Gleichstellung von Frauen und Männern

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

Die ökonomischen Auswirkungen einer Erhöhung der Gleichstellung von Frauen und Männern

Im Budgetentwurf des Bundes für 2021 wird die Steigerung der Gleichstellung von Frauen und Männern nicht explizit als budgetpolitischer Schwerpunkt genannt, wenngleich die Gleichstellungsdefizite in Österreich nach wie vor hoch sind und ihre Verringerung zum wirtschaftlichen Erfolg eines Landes beitragen kann. Die Identifikation der Wirkung von gleichstellungspolitischen Maßnahmen auf Wertschöpfung und Beschäftigung erfordert eine Kombination von mikroökonomischen Methoden und makroökonomischen Gleichgewichtsmodellrechnungen. Die dafür notwendigen Datengrundlagen, die die Grundvoraussetzung sind, um empirische Evidenz zur Wirksamkeit von gesetzten Maßnahmen zu erhalten, fehlen allerdings oftmals.

The Economic Impact of Increasing Equality Between Women and Men

In the federal budget draft for 2021, improving gender equality is not explicitly mentioned as a budget policy priority. Still, there is evidence that the gender equality deficits in Austria are still high and that greater equality can contribute to the economic success of a country. Analysing the impact of gender equality policy measures on GDP and employment requires a combination of microeconomic methods and macroeconomic equilibrium model calculations. However, the necessary data basis, which is the prerequisite for obtaining empirical evidence on the effectiveness of measures taken, is often missing.

JEL-Codes: J16, O15, R23 • **Keywords:** Gleichstellung, Gender Budgeting, Wirkungsanalyse, empirische Evidenz

Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Studie des WIFO im Auftrag des Magistrates der Stadt Wien, MA 23 – Wirtschaft, Arbeit und Statistik: Julia Bachtrögler, Julia Bock-Schappelwein, Paul Eckerstorfer, Peter Huber, Christine Mayrhuber, Mark Sommer, Gerhard Streicher, Wachstumsfaktor Gleichstellung. Der ökonomische Nutzen von Gender Budgeting in Wien (Dezember 2019, 120 Seiten, 60 €, kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/65741>).

Begutachtung: Margit Schratzenstaller • **Wissenschaftliche Assistenz:** Andrea Grabmayer, Christoph Lorenz (christoph.lorenz@wifo.ac.at), Birgit Schuster (birgit.schuster@wifo.ac.at), Andrea Sutrich (andrea.sutrich@wifo.ac.at) • Abgeschlossen am 25. 11. 2020

Kontakt: Julia Bachtrögler-Unger, PhD (julia.bachtroegler-unger@wifo.ac.at), Mag. Julia Bock-Schappelwein (julia.bock-schappelwein@wifo.ac.at), Mag. Paul Eckerstorfer, PhD (Paul.Eckerstorfer@parlament.gv.at), Mag. Dr. Peter Huber (peter.huber@wifo.ac.at), Mag. Christine Mayrhuber (christine.mayrhuber@wifo.ac.at), Mag. Mark Sommer, Bakk (mark.sommer@wifo.ac.at), Dipl.-Ing. Dr. Gerhard Streicher (gerhard.streicher@wifo.ac.at)

1. Einleitung

Der Entwurf des Bundesvoranschlags für 2021 ist inhaltlich grundlegend von der COVID-19-Krise sowie Maßnahmen zur Stützung und Belebung der Wirtschaft als Antwort darauf geprägt. Als weitere budgetpolitische Schwerpunkte werden im Budgetbericht insbesondere die Bereiche Klimaschutz, Digitalisierung, Wissenschaft und Forschung sowie innere und äußere Sicherheit angeführt¹⁾. Die Gleichstellung von Frauen und Männern wird hier nicht explizit genannt (*Budgetdienst*, 2020, S. 135)²⁾.

Die Bundesverfassung verpflichtet alle föderalen Ebenen (also nicht nur den Bund, sondern auch Länder und Gemeinden), bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben (Art. 13 (3)) und diese im Rahmen der Wirkungsorientierung zu beachten (Art. 51 (8)). Dabei ist auf Bundesebene der Gleichstellungsaspekt das einzige Ziel, das gemäß Bundeshaushaltsgesetz von allen Ressorts in allen Budgetuntergliederungen berücksichtigt werden muss³⁾. Darüber

¹⁾ Budgetbericht 2021, Abschnitt 4.3., <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/das-budget/budgetentwurf-2021.html>, abgerufen am 20. 11. 2020.

²⁾ Das Budget für Frauenangelegenheiten wurde deutlich um 2,5 Mio. € auf 14,7 Mio. € aufgestockt. Die zusätzlichen Mittel sollen insbesondere für die Durch-

führung der Zeitverwendungsstudie und für einen Ausbau der frauenspezifischen Beratungs- und Betreuungseinrichtungen eingesetzt werden.

³⁾ Die insgesamt 32 im Entwurf des Bundesvoranschlags 2021 angeführten Gleichstellungsziele der Ressorts umfassen dabei eine breite Palette an Zielen mit sehr

hinaus sind gemäß Bundeshaushaltsgesetz bei der wirkungsorientierten Folgenabschätzung zu neuen Regelungsvorhaben die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern darzustellen⁴).

In Österreich sind bisher nur in wenigen Einzelfällen die finanziellen oder personellen Ressourcen für Gleichstellung direkt im Budget ersichtlich (*Budgetdienst*, 2020, S. 145). Dies wird neben dem Fehlen einer übergeordneten, ressort- und institutionsübergreifenden Strategie zur Erreichung der Gleichstellungsziele oft als Schwachstelle des in Österreich umgesetzten Systems des Gender Responsive Budgeting genannt (*Bachtrögler et al.*, 2020), da dies u. a. eine Evaluierung der im Staatshaushalt umgesetzten Wirkungsorientierung sowie einzelner gleichstellungspolitischer Maßnahmen (-bereiche) erschwert.

Dabei können ein unzureichender Fokus auf gleichstellungspolitische Aspekte sowie das Fehlen einer an Indikatoren und eingesetzten Mitteln messbaren Folgenabschätzung der Gleichstellungspolitik nicht nur den Fortschritt der Geschlechtergleichstellung gefährden, sondern auch negative ökonomische Auswirkungen haben, sofern ökonomische Wachstumspotentiale ungenutzt bleiben. Das European Institute for Gender Equality (EIGE, 2017A) quantifiziert dieses Wachstumspotential für die EU-Länder; für

Österreich ergibt sich dabei im Jahr 2030 eine potentielle Steigerung des BIP pro Kopf um 7%.

Für die Analyse des Beitrages einzelner gleichstellungspolitischer Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel zur Ausschöpfung dieses ökonomischen Wachstumspotentials ist empirische Evidenz zu ihrer Wirkung zentral. Im Rahmen der Studie "Wachstumsfaktor Gleichstellung. Der ökonomische Nutzen von Gender Budgeting in Wien" (*Bachtrögler et al.*, 2019A) erarbeitete das WIFO eine Machbarkeitsanalyse zur Schätzung der Effekte von Gender-Budgeting-Maßnahmen auf Wertschöpfung und Beschäftigung in Wien und darauf aufbauende mikro- und makroökonomische Wirkungsanalysen. Aufgrund der Vielzahl relevanter ausgabenseitiger Maßnahmen sowie der Multidimensionalität der Gleichstellungsziele und Wirkungsmechanismen war dazu ein mehrstufiges Verfahren nötig (*Bachtrögler et al.*, 2019A, Kapitel 5). Die Erkenntnisse aus dieser Studie, insbesondere die erarbeitete Methodik und identifizierte Datenanforderungen (eingesetzte Budgetmittel, eine nachvollziehbare Ex-ante-Definition der Begünstigten einer Maßnahme usw.), können für die Vorbereitung und Durchführung ökonomischer Wirkungsanalysen von gleichstellungspolitischen Maßnahmen des Bundes bzw. anderer Bundesländer hilfreich sein.

2. Aktuelle Befunde zu Gleichstellung und Gleichstellungspotential in Österreich

Auskunft zum Stand der ökonomischen und sozialen Gleichstellung bzw. dem bestehenden Gleichstellungspotential in Österreich gibt der "Gleichstellungsindex Arbeitsmarkt". Aus diesem von WIFO und AMS Österreich im Jahr 2015 entwickelten Index lassen sich Anhaltspunkte zur Gleichstellung bzw. zum Gleichstellungspotential auf Bundesländerebene ableiten. Inhaltlich deckt dieser Index die Kernbereiche der Arbeitsmarktintegration (Arbeit und Einkommen) und die Schnittstellen zu Bildung und Familie ab⁵). Die vier Themenfelder Arbeit, Einkommen, Bildung und Familie setzen sich aus 13 Teilbereichen zusammen und werden mittels 30 Indikatoren operationalisiert. Zentrale Bezugsgröße ist, wie Frauen insgesamt bzw. differenziert nach Themenfeldern und

Teilbereichen im Vergleich mit Männern abschneiden. Werte unter 100% zeigen einen Rückstand der Werte der Frauen gegenüber den Werten der Männer, Werte über 100% einen Vorsprung. Völlige Gleichstellung wird dementsprechend mit 100% angezeigt.

Bislang liegen Ergebnisse aus den Erhebungsjahren 2015 und 2017 sowie aktuell aus dem Jahr 2020 vor (*Bock-Schappelwein et al.*, 2015, 2017, 2020). In dieser Zeitspanne verbesserte sich die Situation der Frauen im Vergleich mit Männern etwas, d. h. der Abstand verkleinerte sich, allerdings nur geringfügig: Gemäß dem Gleichstellungsindex Arbeitsmarkt 2015 erreichten Frauen durchschnittlich 70% der Männerwerte, 2017 71% und 2020 73%.

unterschiedlicher Ausrichtung. So betreffen die Ziele sehr offensichtliche Themen wie die Senkung der Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern, die Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt oder die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, aber auch spezielle Themen wie die Sicherstellung der Gendergerechtigkeit in der Mobilität oder die Gewährleistung eines gleichberechtigten Zuganges zur Justiz.

⁴) Die WFA-Grundsatz-Verordnung sieht Wesentlichkeitskriterien vor, bei deren Erfüllung die voraussichtlichen Wirkungen jedenfalls abzuschätzen sind.

⁵) Die Indikatoren und die Berechnungsmethode werden ausführlich in *Bock-Schappelwein et al.* (2015) behandelt.

Gleichstellungsindex Arbeitsmarkt: 4 Themenfelder, 14 Teilbereiche, 33 Variable

Das Hauptaugenmerk des Themenfeldes "Arbeit" liegt auf den Zugangs- bzw. Verbleibschancen von Frauen und Männern auf dem österreichischen Arbeitsmarkt sowie auf den quantitativen und qualitativen Merkmalen der Erwerbsarbeit. Dieses Themenfeld umfasst die fünf Teilbereiche Ausmaß der Beschäftigungsintegration, Segregation, Arbeitszeit, berufliche Position und Arbeitslosigkeit, die durch 14 Variable spezifiziert werden.

Das Themenfeld "Einkommen" beschreibt die Einkommenssituation von Frauen und Männern in unterschiedlichen Lebensphasen ab dem Berufseinstieg und zeigt Entlohnungsunterschiede auf, die aus geschlechtsspezifischer Konzentration auf bestimmte Branchen und Berufe bzw. aus einem unterschiedlichen Arbeitszeitausmaß resultieren. Dieses Themenfeld bildet die drei Teilbereiche Einkommen, Einkommen beim Berufseinstieg und Niedriglohn anhand von sechs Variablen ab.

Das Themenfeld "Bildung" bündelt Informationen zu den geschlechtsspezifischen Unterschieden in Bildungsstand und Bildungsverhalten der Wohnbevölkerung, in der Weiterbildungsneigung und beim Übergang von der (Aus-)Bildung in die Beschäftigung. Dieses Themenfeld setzt sich aus den drei Teilbereichen Ausbildungsstruktur der Bevölkerung, Weiterbildung und Übergang in Beschäftigung zusammen und umfasst sieben Variable.

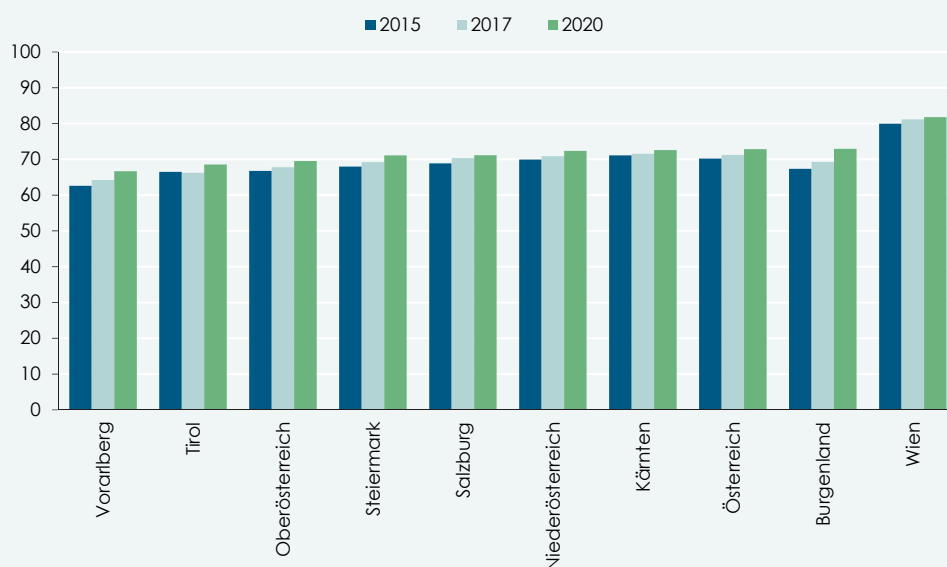
Das Themenfeld "Familie" konzentriert sich auf die Auswirkungen von familiären Verpflichtungen auf die Arbeitsmarktkarriere von Frauen und Männern. Zum einen werden die Inanspruchnahme und Dauer von Karenzzeiten sowie deren Einfluss auf die Erwerbseinkommen abgebildet; zum anderen wird der Einfluss auf die Arbeitsmarktpartizipation von Müttern und Vätern untersucht, wenn Kinder unter 15 Jahren im Haushalt leben. Dieses Themenfeld spezifiziert die drei Teilbereiche Karenz, Einkommen vor und nach der Karenz sowie Arbeit und Familie anhand von sechs Variablen.

Aus den Indikatoren nach Themenfeldern lässt sich der konkrete Handlungsbedarf zur Erhöhung der Gleichstellung ableiten. Er betrifft besonders Frauen mit Betreuungspflichten (abgebildet im Themenfeld Familie, das sich aus den Teilbereichen "Karenz" mit Fokus auf Elternkarenz, "Einkommen vor und nach der Karenz" sowie "Arbeit und Familie" zusammensetzt), aber auch die Einkommenssituation (abgebildet im Themenfeld Einkommen mit den Teilbereichen "Einkommen", "Einkommen beim Berufseinstieg" und

"Niedriglohnbeschäftigung"). Das Potential zur Steigerung der Gleichstellung von Frauen mit Betreuungspflichten ist seit Jahren unverändert groß, während sich die Gleichstellung bezüglich der Einkommenssituation in den letzten Jahren geringfügig verbessert hat, insbesondere hinsichtlich der Einstiegs-einkommen. Im Themenfeld Familie erreichen Frauen 2020 sowie 2015 und 2017 insgesamt 39% der Männerwerte (Erhebung 2015: 38%, 2017: 39%), im Themenfeld Einkommen 72% (2015: 67%, 2017: 69%).

Abbildung 1: Gleichstellungsindex Arbeitsmarkt – Gesamtindex

Wert für Frauen in % des Wertes für Männer



Q: WIFO-Berechnungen. Länder gereiht nach Größe der Indexwerte 2020.

Im Themenfeld Arbeit (Teilbereiche "Beschäftigungsintegration", "Arbeitszeit", "berufliche Position" und "Arbeitslosigkeit") erzielen Frauen 2020, wie auch schon 2015 und 2017, 81%

der Männerwerte (Erhebung 2015: 80%, 2017: 81%). Die geschlechtsspezifischen Unterschiede sind in Hinblick auf die Arbeitszeit und die Tätigkeit in Leitungsfunktionen aus-

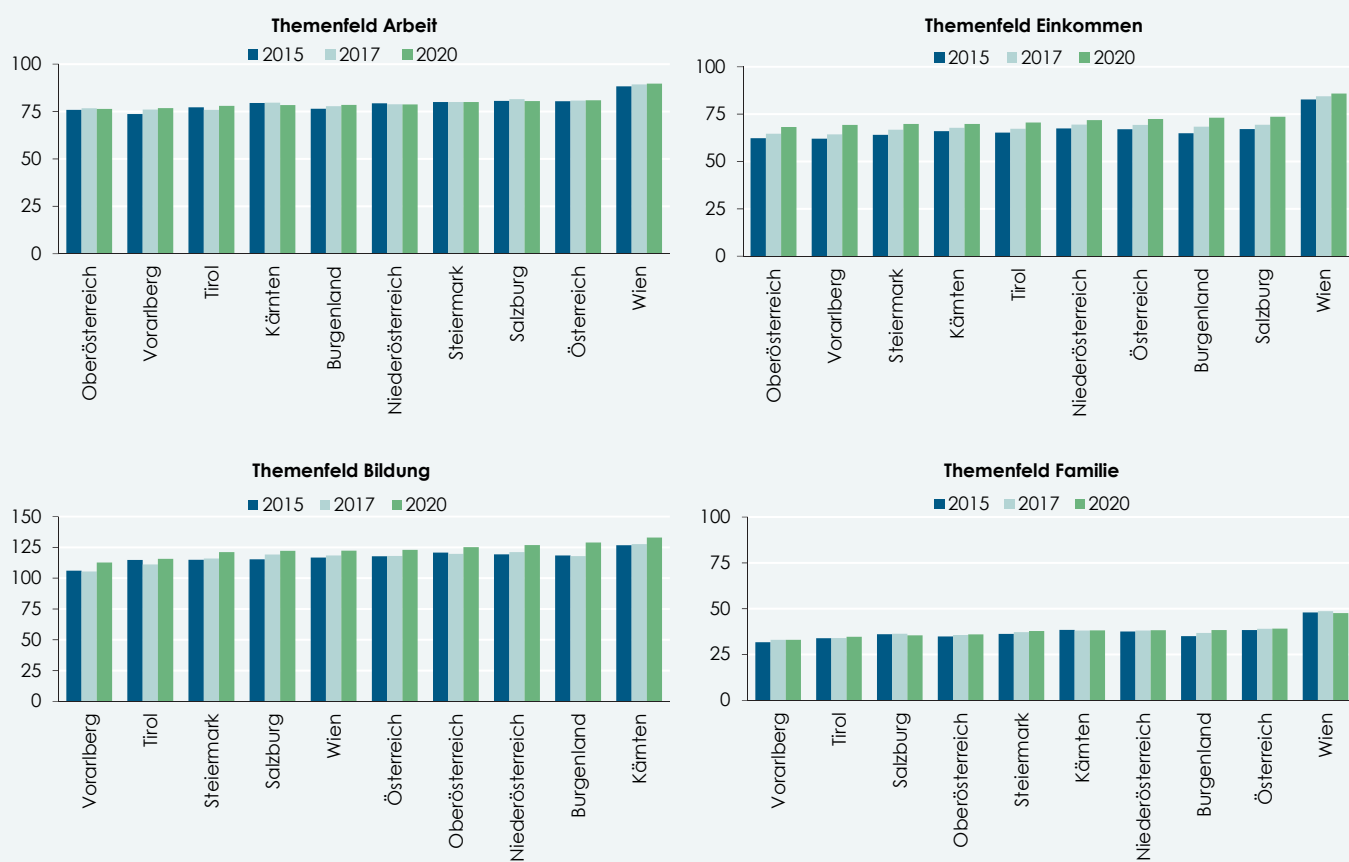
geprägt, bezüglich der Arbeitslosigkeit gering. Einzig im Themenfeld Bildung (Teilbereiche "Ausbildungsstruktur", "Weiterbildung" und "Übergang in Beschäftigung") erzielen Frauen mit 123% erneut deutlich höhere Werte als Männer (Erhebung 2015 und 2017 jeweils 118%), weil sie vor allem hinsichtlich der Weiterbildungsbeteiligung, der höheren formalen Ausbildungsabschlüsse (Tertiärabschluss, Matura) und des unmittelbaren Überganges von der Ausbildung in Beschäftigung besser abschneiden.

Wien nimmt unter den Bundesländern eine Sonderstellung als Agglomerationszentrum mit ausgeprägtem und heterogenem Dienstleistungsmarkt ein. Der Gleichstellungsindex ist mit insgesamt 82% (2015: 80%, 2017:

81%) deutlich ausgeglichener als in den anderen Bundesländern. Dies ist aber teilweise auch auf die ungünstigeren Werte der Männer im Vergleich mit den anderen Bundesländern zurückzuführen (z. B. Einkommenskenntzahlen) sowie auf die Beschäftigung in Haushalten mit Kindern. Die anderen Bundesländer weisen sehr ähnliche Werte zwischen 67% in Vorarlberg und 73% im Burgenland und in Kärnten auf. In allen Bundesländern bestehen die größten geschlechtsspezifischen Unterschiede zulasten der Frauen im Themenfeld Familie vor den Themenfeldern Einkommen und Arbeit. Nur im Themenfeld Bildung übertreffen die Kennzahlen für Frauen in allen Bundesländern jene der Männer.

Abbildung 2: Gleichstellungsindex Arbeitsmarkt – Indizes nach Themenfeldern

Wert für Frauen in % des Wertes für Männer



Q: WIFO-Berechnungen. Länder gereiht nach Größe der Indexwerte 2020.

3. Ökonomisches Wachstumspotential durch eine Erhöhung der Gleichstellung in Österreich

Gleichstellung von Frauen und Männern umfasst vielschichtige Dimensionen, vom gleichberechtigten Zugang zu Ressourcen über gleiche soziale und kulturelle Anerkennung bis hin zu gleicher Teilhabe an Entscheidungsprozessen. Die ökonomische Gleichstellung ist ein Aspekt von Gleichstellung und Chancengleichheit und kann – wie

im Gleichstellungsindex Arbeitsmarkt gezeigt – durch Indikatoren wie Arbeitsmarktpartizipation, Verdiensthöhe oder Bildungsstand abgebildet werden. Eine Vielzahl von gleichstellungspolitischen bzw. Gender-Budgeting-Maßnahmen des Staates zielt auf ein ausgeglichenes bzw. ausgeglicheneres Geschlechterverhältnis bezüglich dieser Indika-

toren ab. Mehr als ein Drittel der im Wiener Rechnungsabschluss 2017 gelisteten Gender-Budgeting-Maßnahmen sind, wie *Bachtrögler et al.* (2019A) zeigen, der Zieldimension der Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit und rund 14% der Dimension Aus- und Weiterbildung zuzurechnen.

Für die Stadt Wien liefern *Bachtrögler et al.* (2019A) zudem Evidenz für die positive Wirkung der Einführung des beitragsfreien Kindergartens auf die Erwerbsbeteiligung und Erwerbstätigkeit von Frauen mit unter 6-jährigen Kindern und bestätigen damit Wirkungsanalysen ähnlicher gleichstellungspolitischer Maßnahmen (z. B. *Müller – Wrohlich*, 2018)⁶.

OECD (2015, 2018) und EIGE (2017A) zählen zu den ersten und gleichzeitig jüngsten Studien, die die makroökonomischen Implikationen von Geschlechtergleichstellung analysieren. Die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes (pro Kopf) dient dabei als international vergleichbares Maß der Wirtschaftsentwicklung eines Landes – unbezahlte Arbeit (etwa in Haushalt oder Pflege), die nach wie vor in weiten Teilen von Frauen erledigt wird, wird von dieser Kennzahl allerdings nicht erfasst (*Smith – Bettio*, 2008). Die genannten Analysen finden Evidenz für positive Auswirkungen einer Erhöhung der Gleichstellung auf die Wirtschaftsentwicklung (*Klasen – Lamanna*, 2009). *Kabeer – Natali* (2013) weisen aber auch auf die umgekehrte Richtung des (positiven) Wirkungszusammenhangs hin, wonach die Geschlechtergerechtigkeit in wirtschaftlich weiter entwickelten Ländern stärker ausgeprägt ist.

Als zentrale Wirkungsmechanismen, über die sich eine Verbesserung der Geschlechtergleichstellung auf das Wirtschaftswachstum auswirkt, wurden in der Literatur die Erhöhung des höchsten abgeschlossenen Bildungsabschlusses und eine Steigerung des Arbeitsangebotes durch Frauen identifiziert. Über eine weitergehende Ausschöpfung der potentiell verfügbaren Arbeitskraft und eine Verbesserung des Matching-Prozesses auf dem Arbeitsmarkt bewirken diese Entwicklungen eine Steigerung der Produktivität (z. B. *Hsieh et al.*, 2013).

Für Österreich ergeben langfristige Simulationen der OECD (2015) für den Fall einer stärkeren Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt (u. a. ausgelöst durch eine Verbesserung der Kinderbetreuungsmöglichkeiten), Verbesserungen des Humankapitals sowie einer Erhöhung der Fertilität bis 2060 ein um

13 Prozentpunkte höheres Wachstum des potentiellen BIP als im Basisszenario ohne Veränderung der Gleichstellung, das Wachstum des (potentiellen) BIP pro Kopf wäre 2060 um 8 Prozentpunkte höher.

EIGE (2017A) führte eine EU-weite Analyse des Wachstumspotentials durch eine Erhöhung der Gleichstellung durch. Die Simulationsergebnisse werden für Ländergruppen mit gemäß dem "EIGE Gender Equality Index 2017" unterschiedlichem Fortschritt in Bezug auf die Geschlechtergleichstellung publiziert. Für die Ländergruppe mit dem anfangs niedrigsten Niveau an Gleichstellung (z. B. Bulgarien, Italien, Polen, Portugal) ergeben die Simulationen für das Jahr 2050 einen BIP-Zuwachs von rund 12% gegenüber dem Basisszenario mit unveränderter Gleichstellung. Für die Ländergruppe mit dem zu Beginn höchsten Gleichstellungsniveau könnte durch den weiteren Fortschritt bis 2050 ein um durchschnittlich 4% höheres BIP erreicht werden (EIGE, 2017A, S. 3).

EIGE (2017B) simuliert die BIP-Effekte einer Verbesserung der Gleichstellung in verschiedenen Szenarien zur Entwicklung des Gender-Gap⁷) in den Bereichen STEM-Abschlüsse⁸) (Science, Technology, Engineering, Mathematics), Erwerbsbeteiligung, Löhne und Gehälter sowie zur Steigerung der Fertilitätsquote durch eine Erhöhung der Gleichstellung und die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die genannten Ergebnisse (BIP-Wachstumspotential von 12% bzw. 4%) resultieren aus dem Rapid-Progress-Szenario, das eine rasche Annäherung der jeweiligen Lücke zwischen den Indikatorwerten für Frauen und Männer unterstellt⁹). Bei einem langsameren Fortschritt der Verbesserung der Gleichstellung fällt das Wachstumspotential bis 2030 und 2050 geringer aus.

Abbildung 3 zeigt die Detailergebnisse der Modellsimulation der EIGE-Studie zum ökonomischen Nutzen von Geschlechtergleichstellung für Österreich¹⁰). Die Veränderungsrate des BIP pro Kopf gegenüber dem Basisszenario (ohne Fortschritt) könnte demnach bei simultaner Verbesserung in allen Wirkungskanälen (Bildung, Erwerbsbeteiligung, Gender-Pay-Gap, Fertilität) 2030 bei langsamem Fortschritt +5,4% und bei raschem Fortschritt +7,0% erreichen und 2050 +13,2% bzw. +18,8%.

In Österreich bringen gemäß diesen Simulationen Maßnahmen zur Steigerung der Zahl der MINT-Abschlüsse von Frauen sowie zur

⁶) Ein umfassender Literaturüberblick zu Wirkungsanalysen gleichstellungspolitischer Maßnahmen in den Bereichen Kinder- und Altenbetreuung, aktive Arbeitsmarktpolitik oder geschlechtssensible Gestaltung der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur findet sich z. B. in *Bachtrögler et al.* (2019A).

⁷) Berechnung des Gender Gap (EIGE, 2017B):

$$gap = 1 - \frac{\text{Anteil Frauen}}{\text{Anteil Männer}}$$

⁸) Die STEM-Fächer entsprechen weitgehend den MINT-Fächern gemäß dem österreichischen Bildungsstandregister (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik), sind aber nicht deckungsgleich.

⁹) Details zu den Szenarien siehe EIGE (2017B, S. 21 ff).

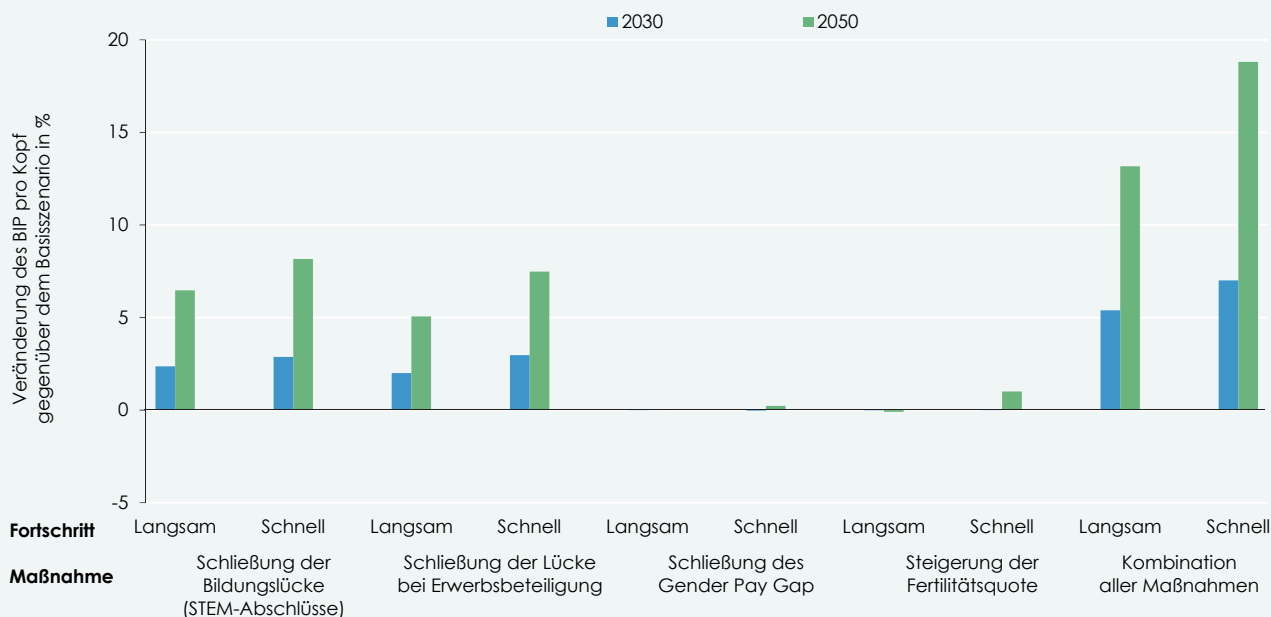
¹⁰) Die Analyse und Interpretation der Ergebnisse im vorliegenden Beitrag erfolgt allein durch die Autorinnen und Autoren und gibt nicht die Ansichten des EIGE wieder.

Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen (in Stunden) das größte ökonomische Wachstumspotential mit sich¹¹⁾. Dagegen erscheint der gesamtwirtschaftliche Effekt einer Schließung des Gender-Pay-Gap gering, allerdings nur in einer Simulation der BIP-Effekte: Eine Angleichung der Löhne und Gehälter von Frauen und Männern senkt das

Armutsrisiko sowie das Risiko der sozialen Exklusion von Frauen und ist für eine Verringerung der Geschlechterunterschiede in der Pensionshöhe zentral. Darüber hinaus könnte eine Steigerung der Entlohnung für Frauen Anreize für eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung setzen (EIGE, 2016).

Abbildung 3: **Wachstumspotential durch eine Erhöhung der Gleichstellung**

EIGE-Simulationsergebnis zu Auswirkungen einer Verbesserung der Gleichstellung von Frauen und Männern auf das BIP pro Kopf in Österreich



Q: European Institute of Gender Equality (EIGE). Die Simulationsergebnisse für die EU-Mitgliedsländer sind integraler Bestandteil der von EIGE beauftragten Studie "Economic Benefits of Gender Equality in the European Union" (EIGE, 2017B), die von ICF, Cambridge Econometrics und Collegio Carlo Alberto durchgeführt wurde. Analyse und Interpretation der Ergebnisse erfolgen im vorliegenden Beitrag allein durch die Autorinnen und Autoren und geben nicht die Ansichten von EIGE wieder.

4. Herangehensweisen zur Schätzung der makroökonomischen Effekte von gleichstellungspolitischen Maßnahmen

Fortschritte in Bezug auf eine Erhöhung von Gleichstellung und Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern in Österreich können, wie oben gezeigt wurde, über eine Annäherung in den Bereichen Erwerbsbeteiligung und Bildung (insbesondere Abschlüsse in MINT-Fächern) zur Produktivitätssteigerung und damit zu einer Erhöhung der Wertschöpfung beitragen.

Bislang beleuchteten empirische Studien in diesem Bereich entweder die mikroökonomischen Auswirkungen bestimmter Maßnahmen für betroffene Frauen (z. B. die Effekte einer Ausweitung des Kinderbetreuungsangebotes auf die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen; Müller – Wrohlich, 2008, Dabla-Norris – Kochhar, 2019) oder die makroökonomischen Auswirkungen einer Erhöhung

der Geschlechtergleichstellung im Allgemeinen über verschiedene Wirkungskanäle (z. B. EIGE, 2017A). Vor diesem Hintergrund betrat die WIFO-Studie "Wachstumsfaktor Gleichstellung. Der ökonomische Nutzen von Gender Budgeting in Wien" (Bachtrögler et al., 2019A) Neuland: Zur Schätzung der Beschäftigungs- und Wertschöpfungseffekte ausgewählter Gender-Budgeting-Maßnahmen wurden mikroökonomische mit makroökonomischen Wirkungen verknüpft.

Für eine Auswahl ausgabenseitiger Maßnahmen der Stadt Wien wurde zunächst die Machbarkeit der Schätzung gesamtwirtschaftlicher Effekte untersucht und darauf aufbauend mikro- und makroökonomische Wirkungsanalysen für einzelne Beispielmaßnahmen durchgeführt. Dabei wurde in

¹¹⁾ Dies gilt auch für die gesamte Ländergruppe der in der Geschlechtergleichstellung am weitesten fortgeschrittenen EU-Mitgliedsländer (EIGE, 2017B, S. 44).

einem ersten Schritt die mikroökonomische Wirkung der Maßnahme auf die Zielgruppe (z. B. auf die Erwerbsbeteiligung von begünstigten Frauen) geschätzt. In einem zweiten Schritt wurden im makroökonomischen Modell nicht nur die unmittelbaren Auswirkungen der öffentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit dieser Maßnahme simuliert, sondern auch die mittelbaren gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der durch die Maßnahme ausgelösten Änderung des Arbeitskräfteangebotes.

4.1 Mikroökonomische Wirkungsanalyse

Im Rahmen der mikroökonomischen Wirkungsanalyse soll festgestellt werden, ob die Zielgruppe der Maßnahme auch tatsächlich von dieser profitiert. Im Regelfall wird dazu die Entwicklung einer Ergebnisgröße im Durchschnitt der von einer Maßnahme begünstigten Personengruppe mit dem Durchschnitt einer nicht von der Maßnahme betroffenen, aber ansonsten ähnlichen Personengruppe (Kontrollgruppe) verglichen. Um die tatsächliche kausale Wirkung der Maßnahme auf die Ergebnisgröße (etwa die Erwerbsbeteiligung oder Beschäftigung von Frauen) zu schätzen, sind eine Reihe von Annahmen zu treffen und ein entsprechender methodischer Ansatz zu wählen¹²⁾, der u. a. die Vergleichbarkeit der begünstigten und der Kontrollgruppe sicherstellt.

Die folgenden für eine solche Wirkungsanalyse zentralen Punkte sollten bereits bei der Planung einer Gender-Budgeting-Maßnahme mitgedacht werden (Bachtrögler et al., 2019A, S. 42):

- **Abgrenzung der Ziel- und Kontrollgruppe:** Die begünstigte Personengruppe ist eindeutig abzugrenzen, und es gibt eine wohldefinierte Kontrollgruppe.
- **Definition der Ergebnisvariablen und des Beginns der Wirksamkeit der Maßnahme:** Der durch die Maßnahme angestrebte Beitrag zur Gleichstellung kann an einer geeigneten Ergebnisvariablen gemessen werden (etwa Erwerbsbeteiligung). Beginn- und Endzeitpunkt der Maßnahme sind eindeutig feststellbar.
- **Datenverfügbarkeit:** Die Daten zu den in der Untersuchung definierten Ergebnisvariablen stehen sowohl für die Zielgruppe als auch für die Kontrollgruppe vor und nach der Maßnahme zur Verfügung. Darüber hinaus sind möglichst detaillierte Informationen zu den Individuen in beiden Gruppen vor der Maßnahme

4.3 Ergebnisse der Wirkungsanalyse der Beispielmaßnahmen

Gemäß der Machbarkeitsanalyse in Bachtrögler et al. (2019A) sind die Voraussetzungen für die Durchführung einer

¹²⁾ Einen Überblick über mögliche Ansätze geben Angrist – Krueger (1999).

erforderlich (z. B. Alter, Wohnort, Familien- und Bildungsstatus).

4.2 Makroökonomische Wirkungsanalyse

Bachtrögler et al. (2019A) schätzen die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Gleichstellungsmaßnahmen in Wien mit dem makroökonomischen Modell ASCANIO, das die Verflechtungen zwischen Wirtschaftssektoren auf der Bundesländerebene sowie weitere regionale Verflechtungen abbildet, etwa Pendlerströme, Inländertourismus oder interregionale Einkäufe¹³⁾.

ASCANIO erlaubt zunächst die Schätzung der direkten gesamtwirtschaftlichen Effekte einer Maßnahme, z. B. der Wertschöpfungssteigerung infolge der Ausgaben der öffentlichen Hand an Unternehmen für den Ausbau der Kinderbetreuung. Unter Berücksichtigung des Wirtschaftskreislaufes können auch die über die Vorleistungsnachfrage der begünstigten Unternehmen ausgelösten indirekten Effekte auf Wertschöpfung und Beschäftigung simuliert werden. Außerdem induziert das zusätzlich generierte Einkommen der Beschäftigten über eine Ausweitung des Konsums eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, die sich als induzierter Effekt wiederum in der Wertschöpfung und der Beschäftigung niederschlägt.

Neben diesen unmittelbaren Effekten gleichstellungspolitischer Maßnahmen auf BIP und Beschäftigung können auch die mittelbaren makroökonomischen Effekte einer Maßnahme simuliert werden, die durch eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen ausgelöst werden. Voraussetzungen dafür sind:

- Die Ausgaben müssen möglichst detailliert aufgeschlüsselt sein und die Höhe öffentlicher Transfers und Investitionen (im Optimalfall jeweils nach begünstigten Wirtschaftsbereichen) sowie – im Fall der Kindergärten – die Personalkosten im Bereich Erziehung und Unterricht gesondert ausweisen.
- Aus der mikroökonomischen Wirkungsanalyse muss ein Schätzergebnis zu der durch die jeweilige Maßnahme ausgelösten Veränderung des Arbeitskräfteangebotes (als einer modell-exogenen Größe) vorliegen. Makroökonomische Modellergebnisse sind die Beschäftigtenzahl und die Arbeitslosenzahl.

mikroökonomischen Wirkungsanalyse etwa für die Reform des Vergabesystems der Wiener Fachhochschulförderung im Jahr 2005 oder für die waff-Initiative "Frech – Frauen ergreifen Chancen" nicht ganz erfüllt. Zum Teil konnte die Zielgruppe und der Zeitraum der

¹³⁾ Eine detaillierte Beschreibung des Modells bieten Bachtrögler et al. (2019A, S. 38ff).

Maßnahmenwirkung nicht eindeutig abgegrenzt werden, zum Teil waren relevante Daten nicht verfügbar.

Für die Verlängerung der U-Bahn-Linie U1 bis Leopoldau und die Einführung des beitragsfreien Kindergartens in Wien konnte hingegen eine mikroökonomische Wirkungsanalyse durchgeführt werden. Für letztere Maßnahme war zudem die detaillierte Ausgabenstruktur der Stadt Wien bekannt, und die in der ersten Stufe untersuchten Ergebnisvariablen eigneten sich für eine darauf aufbauende makroökonomische Analyse.

Anhand von 250-m-x-250-m-Rasterdaten wurde die Wirkung der Verlängerung der U1 auf die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung, Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote von Frauen analysiert, die in Rasterzellen wohnen, deren Entfernung zur nächstgelegenen U-Bahn-Station sich durch die Eröffnung neuer Stationen auf der verlängerten Strecke veränderte: Gemäß der Literatur zum "Spatial Mismatch" bei der Arbeitssuche ist der Suchprozess der Arbeitslosen (bzw. der Unternehmen) umso effizienter, je größer der in einer vertretbaren Zeit erreichbare geographische Umkreis ist. Die mikroökonomische Wirkungsanalyse ergab keine robusten Hinweise auf einen Einfluss der U-Bahn-Verlängerung (und damit der Verkürzung der Fahrzeit in alle Teile der Stadt bzw. ins Umland) auf die Beschäftigungsquote oder Erwerbsbeteiligung der von der Maßnahme begünstigten Frauen¹⁴⁾, jedoch Evidenz für eine durch die Maßnahme ausgelöste

stärkere Abnahme der Arbeitslosenquote der direkt begünstigten Frauen als jene der anderen Frauen in Wien. Aufgrund der geographischen Begrenzung auf einen Wiener Bezirk und mangels Detailinformationen zur Summe der öffentlichen Ausgaben konnte keine makroökonomische Wirkungsanalyse durchgeführt werden.

Für die mikroökonomische Wirkungsanalyse der Einführung des beitragsfreien Kindergartens in Wien wurden Individualdaten aus dem Mikrozensus verwendet. Die Erwerbsquote der begünstigten (20- bis 39-jährigen) Frauen mit unter 6-jährigen Kindern wurde demnach aufgrund dieser Maßnahme (über verschiedene Spezifikationen hinweg robust) um 1,5 Prozentpunkte gesteigert. Unter der Annahme der durchschnittlichen Arbeitszeit von Frauen mit Kindern unter 6 Jahren von 14,7 Stunden ermöglichte es die Einführung des beitragsfreien Kindergartens demnach laut Schätzung mit dem makroökonomischen Modell rund 1.000 Wiener Frauen, ihre Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt anzubieten. Gemäß der zweiten makroökonomischen Modellschätzung waren die öffentlichen Ausgaben der Stadt Wien mit einer Wertschöpfung von 400 Mio. € verbunden, 295 Mio. € davon in Wien (0,3% der nominalen Wiener Wertschöpfung 2017). Damit ist der Wertschöpfungseffekt der Ausgaben für den beitragsfreien Kindergarten in Wien höher als jener, der durchschnittlich mit dem übrigen öffentlichen Konsum verbunden ist (Bachtrögler et al., 2019A).

5. Schlussfolgerungen

Gleichstellungspolitik ist im aktuellen Bundesvoranschlag 2021 kein budgetpolitischer Schwerpunkt. Das Gleichstellungspotential zwischen Frauen und Männern ist in Österreich nach wie vor hoch, insbesondere wenn Kinder im Haushalt leben – dies belegt der kürzlich aktualisierte "Gleichstellungsindeks Arbeitsmarkt" des WIFO. Internationale Studien wie auch die WIFO-Studie für Wien weisen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstumspotential einer Erhöhung der Gleichstellung hin, das u. a. aus einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf resultiert, verbunden mit einer Steigerung der Erwerbsbeteiligung und Arbeitszeit von Frauen (EIGE, 2017A, OECD, 2015, 2018, Bachtrögler et al., 2019A). In der aktuellen Wirtschaftskrise gewinnt die Notwendigkeit einer stärkeren Berücksichtigung der ökonomischen Auswirkungen einer Verbesserung der Gleichstellung weiter an Bedeutung.

Um Maßnahmen(-bündel) zu identifizieren, die dazu beitragen können, dieses ökonomische Wachstumspotential auszuschöpfen, ist

empirische Evidenz zur Wirkung von gleichstellungspolitischen Maßnahmen bzw. zur geschlechtsspezifischen Wirkung des gesamten österreichischen Staatshaushaltes erforderlich. Insbesondere zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von gleichstellungspolitischen Maßnahmen liegen bisher nur spärliche Informationen vor. Dies spiegelt einerseits die Komplexität der Beurteilung der Wirksamkeit solcher Maßnahmen wider. Andererseits sind die für die Wirkungsanalyse erforderlichen Datengrundlagen oft nicht verfügbar.

Die WIFO-Studie zum ökonomischen Nutzen von Gender Budgeting in Wien liefert Ansatzpunkte, wie die makroökonomischen Effekte gleichstellungspolitischer Maßnahmen in einem zweistufigen Verfahren analysiert werden können, und weist auf Methoden- und Datenerfordernisse hin, die bereits bei der Planung einer wirtschaftspolitischen Maßnahme berücksichtigt werden sollten, etwa eine möglichst detaillierte Aufschlüsselung

¹⁴⁾ Informationen zur Arbeitszeit bzw. zum Arbeitskräfteangebot in Stunden oder zu Löhnen und Gehältern würden eine detailliertere mikroökonomische

Wirkungsanalyse der U-Bahn-Verlängerung ermöglichen. Eine ähnliche Analyse für Kopenhagen beschreiben Rotger – Nielsen (2015).

der aufgewandten Mittel, eine genaue Abgrenzung der Maßnahme hinsichtlich Zeit-

rahmen und Zielgruppe sowie die Definition einer geeigneten Kontrollgruppe.

6. Literaturhinweise

- Angrist, J. D., Krueger, A. B., "Empirical strategies in labor economics", Handbook of Labor Economics, 1999, 3, S. 1277-1366.
- Bachtrögler, J., Bock-Schappelwein, J., Eckerstorfer, P., Huber, P., Mayrhuber, Ch., Sommer, M., Streicher, G. (2019A), Wachstumsfaktor Gleichstellung. Der ökonomische Nutzen von Gender Budgeting in Wien, WIFO, Wien, 2019, <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/65741>.
- Bachtrögler, J., Bock-Schappelwein, J., Eckerstorfer, P., Huber, P., Mayrhuber, Ch., Sommer, M., Streicher, G. (2019B), Wachstumsfaktor Gleichstellung. Der ökonomische Nutzen von Gender Budgeting in Wien (Executive Summary), WIFO, Wien, 2019, <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/65744>.
- Bachtrögler, J., Bock-Schappelwein, J., Mayrhuber, Ch., Schratzenstaller, M., Gender mainstreaming and gender budgeting in the ESIF and national budgets – Discussion Paper Austria, The EU Mutual Learning Programme in Gender Equality, Europäische Kommission, Brüssel, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/mlp_at_discussion_paper_sk_february_2020_en.pdf.
- Bock-Schappelwein, J., Famira-Mühlberger, U., Horvath, Th., Huemer, U., Schappelwein, E., Gleichstellungsindex Arbeitsmarkt. Eine Analyse des Geschlechterverhältnisses in Österreich, WIFO, Wien, 2015, <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/57841>.
- Bock-Schappelwein, J., Famira-Mühlberger, U., Horvath, Th., Huemer, U., Gleichstellungsindex Arbeitsmarkt. Eine Analyse des Geschlechterverhältnisses in Österreich – Aktualisierung 2017, WIFO, Wien, 2017, <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/60903>.
- Bock-Schappelwein, J., Famira-Mühlberger, U., Horvath, Th., Huemer, U., Gleichstellungsindex Arbeitsmarkt. Eine Analyse des Geschlechterverhältnisses in Österreich – Aktualisierung 2020, WIFO, Wien, 2020, <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/66683>.
- Budgetdienst, Budgetanalyse 2021, Wien, 2020, https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2020/BD_-_Budgetanalyse_2021.pdf.
- Dabla-Norris, E., Kochhar, K., "Closing the Gender Gap. The economic benefits of bringing more women into the labor force are greater than previously thought", IWF, Finance & Development, 2019, 59(1), S. 6-11.
- European Institute for Gender Equality – EIGE, Poverty, gender and intersecting inequalities in the EU – Review of the implementation of Area A: Women and poverty of the Beijing Platform for Action, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2016.
- European Institute for Gender Equality – EIGE (2017A), Economic Benefits of Gender Equality in the European Union: Overall economic impacts of gender equality, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2017.
- European Institute for Gender Equality – EIGE (2017B), Economic Benefits of Gender Equality in the European Union. Report on the empirical application of the model, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2017.
- Hsieh, C. T., Hurst, E., Jones, C. I., Klenow, P. J., "The Allocation of Talent and U.S. Economic Growth", NBER Working Papers, 2013, (w18693).
- Kabeer, N., Natali, L., "Gender Equality and Economic Growth: Is there a Win-Win?", IDS Working Papers, 2013, (417), S. 1-58.
- Klasen, S., Lamanna, F., "The impact of gender inequality in education and employment on economic growth: new evidence for a panel of countries", Feminist Economics, 2009, 15(3), S. 91-132.
- Müller, K. U., Wrohlich, K., "Does Subsidized Care for Toddlers Increase Maternal Labor Supply?: Evidence from a Large-Scale Expansion of Early Childcare", DIW Berlin Discussion Papers, 2018, (1747).
- OECD, OECD Economic Surveys: Austria 2015, Paris, 2015.
- OECD, Is the Last Mile the Longest? Economic Gains from Gender Equality in Nordic Countries, Paris, 2018, <https://doi.org/10.1787/9789264300040-en>.
- Rotger, G., Nielsen, T., "Effects of job accessibility improved by public transport system: Natural experimental evidence from the Copenhagen metro", European Journal of Transport and Infrastructure Research, 2015, 15(4), S. 419-441.
- Smith, M., Bettio, F., "Analysis Note: the Economic Case for Gender Equality", Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Integration, Brüssel, 2008.