

IHS Sociological Series
Working Paper 41
May 2000

Chancengleichheit und Gender Mainstreaming: Ergebnisse der begleitenden Evaluierung des österreichischen NAP

Andrea Leitner
Angela Wroblewski





INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

Impressum

Author(s):

Andrea Leitner, Angela Wroblewski

Title:

Chancengleichheit und Gender Mainstreaming: Ergebnisse der begleitenden Evaluierung des österreichischen NAP

ISSN: Unspecified

2000 Institut für Höhere Studien - Institute for Advanced Studies (IHS)

Josefstädter Straße 39, A-1080 Wien

E-Mail: office@ihs.ac.at

Web: www.ihs.ac.at

All IHS Working Papers are available online:

http://irihs.ihs.ac.at/view/ihs_series/

This paper is available for download without charge at:

<https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/1267/>

**Chancengleichheit und Gender
Mainstreaming**

Ergebnisse der begleitenden Evaluierung des
österreichischen NAP

Andrea Leitner, Angela Wroblewski

Chancengleichheit und Gender Mainstreaming

Ergebnisse der begleitenden Evaluierung des
österreichischen NAP

Andrea Leitner, Angela Wroblewski

Reihe Soziologie / Sociological Series No. 41

April 2000

Institut für Höhere Studien
Stumpergasse 56, A -1060 Wien
Fax: +43/1/599 91-191

Andrea Leitner
Phone: +43/1/599 91-139
e-mail: andrea.leitner@ihs.ac.at

Angela Wroblewski
Phone: +43/1/599 91-133
e-mail: wroblews@ihs.ac.at

eQUIHS
Employment·Qualification·Innovation

**Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna**

Die **Reihe Soziologie** wird von der Abteilung Soziologie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien herausgegeben. Ziel dieser Publikationsreihe ist, abteilungsinterne Arbeitspapiere einer breiteren fachinternen Öffentlichkeit und Diskussion zugänglich zu machen. Die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Beiträge liegt bei den AutorInnen. Gastbeiträge werden als solche gekennzeichnet.

Alle Rechte vorbehalten

Abstract

The paper presents the results of the evaluation of equal opportunities for women and men of the Austrian National Action Plan for Employment. With the adaptation of the European Employment Guidelines the promotion of equality between women and men at the workplace became more important in Austria and showed the relevance of instruments for their evaluation. The report offers an outline on the evaluation of gender mainstreaming and first results as well as a baseline of the situation of women on the Austrian labour market.

The evaluation of equal opportunities mainly focus on qualification measures for unemployed women and improvements for childcare facilities, on the consideration of gender mainstreaming in other policy areas as well as macro economic effects on employment and unemployment of women. It shows, that the promotion of qualification measures and childcare facilities increases the activity rate of women. Although there remain doubts about the quality and sustainability of many measures.

Zusammenfassung

Die Studie beinhaltet die Ergebnisse der begleitenden Evaluation zur Chancengleichheit von Frauen und Männern und des Gender Mainstreaming im NAP. Durch Übernahme der Europäischen Beschäftigungspolitischen Leitlinien haben nicht nur politische Maßnahmen zur Förderung der Erwerbschancen von Frauen an Bedeutung gewonnen, sondern auch Instrumentarien zu deren Evaluierung. Neben der Darstellung der methodischen Vorgangsweise der Evaluation des Gender Mainstreaming und der festgestellten Wirkungen wird ein Überblick über die Entwicklung und die derzeitige Frauenerwerbssituation als Ausgangspunkt der Bewertung gegeben.

Die Bewertung des NAP konzentriert sich auf die Schwerpunkte der Maßnahmen zur Chancengleichheit von Frauen und Männern in den Jahren 1998 und 1999, nämlich auf Qualifizierungsmaßnahmen für arbeitslose und arbeitssuchende Frauen und die Förderung der Kinderbetreuungseinrichtungen, sowie auf die Berücksichtigung des Gender Mainstreaming in allen Maßnahmen und makroökonomische Effekte auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von Frauen. Es wird gezeigt, dass durch verstärkte Qualifizierungsmaßnahmen und die Förderung der Kinderbetreuungseinrichtungen positive Effekte auf die Beschäftigungssituation von Frauen ausgeübt wurden. Allerdings bleiben in vielen Bereichen Zweifel bezüglich der qualitativen Effizienz und der längerfristigen Wirkungen der Maßnahmen.

Keywords

Equal Opportunities, Gender Mainstreaming, National Action Plan for Employment, Employment Policy, Gender Gaps

Schlagworte

Chancengleichheit, Gender Mainstreaming, Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung, Beschäftigungspolitik. Gender Gaps

INHALT

Vorwort.....	1
1. Maßnahmen zur Chancengleichheit von Frauen und Männern im österreichischen NAP	3
2. Richtlinien zur Evaluation der Chancengleichheit von Frauen und Männern	7
2.1. Wirkungsmechanismen der Benachteiligung von Frauen	8
2.2. Zielrichtung der Umsetzung von Chancengleichheit.....	10
2.3. Indikatoren zur Chancengleichheit von Frauen und Männern im Erwerbsleben	10
Exkurs: Indikatoren der Frauenerwerbstätigkeit und des Gender Gap im europäischen Vergleich.....	13
2.4. Schlussfolgerungen zur Evaluation der Chancengleichheit.....	17
3. Erwerbssituation von Frauen – Zwischen Veränderung und Persistenz	19
3.1. Zur Arbeitsmarktintegration von Frauen.....	19
3.1.1. Erwerbsbeteiligung von Frauen.....	20
3.1.2. Arbeitslosigkeit von Frauen.....	25
3.1.3. Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern.....	29
3.2. Berufliche Segregation von Frauen und Männern	31
3.2.1. Indikatoren der Segregation am Arbeitsmarkt	32
3.2.2. Segregation der Berufe.....	34
3.2.3. Geschlechtshierarchische Unterschiede zwischen Frauen- und Männerberufen....	40
3.3. Schlussfolgerungen für arbeitsmarktpolitische Strategien	46
4. Maßnahmen zur Qualifizierung von arbeitslosen und arbeitssuchenden Frauen.....	50
4.1. Bildungsstand von Frauen und Männern	50
4.2. Qualifizierung von Frauen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	56
4.3. Neue Qualifizierungsmaßnahmen des AMS	60
4.4. Schlussfolgerungen zur Qualifizierung von Frauen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.....	62
5. Maßnahmen zur Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen	65
5.1. Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen.....	65
5.2. Beschäftigungseffekte durch Erweiterung der Kinderbetreuungseinrichtungen.....	69
5.3. Effekte der Förderung von Kinderbetreuung	72

5.4. Schlussfolgerungen zur Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen.....	77
6. Maßnahmen und Effekte des Gender Mainstreaming	79
6.1. Berücksichtigung des Gender Mainstreaming in weiteren NAP-Maßnahmen	79
6.2. Makroökonomische Effekte der NAP-Maßnahmen zur Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt.....	88
7. Resümee.....	92
Literatur.....	98

Verzeichnis von Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Länderranking nach Frauen-Indikatoren und Gender Gap (1998).....	13
Abbildung 2: Gender Gap der Beschäftigungsquote (1998).....	14
Abbildung 3: Gender Gap der Arbeitslosenquote, des Anteils an Langzeitarbeitslosen und der Jugendarbeitslosenquote (1998)	15
Abbildung 4: Entwicklung der unselbständigen Beschäftigung von Frauen und Männern und des Gender Gap (1970-1998).....	20
Abbildung 5: Beschäftigungsquoten von Müttern und Frauen ohne Kinder im Alter zwischen 20 und 49 Jahren (Vollzeitbeschäftigung 1996)	23
Abbildung 6: Entwicklung der Erwerbsquoten von Frauen (20 bis 49 Jahre) mit und ohne Kinder (1987-1997, Index 1987 = 100)	23
Abbildung 7: Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung von Frauen und Männern (1974-1998)	24
Abbildung 8: Entwicklung der Erwerbsquote von Frauen mit und ohne Kinder(n) (1987-1997).....	25
Abbildung 9: Entwicklung der Arbeitslosenquote von Frauen und Männern und des Gender Gap (1970-1998).....	25
Abbildung 10: Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit von Männern und Frauen und des Gender Gap (1980-1997).....	27
Abbildung 11: Entwicklung der Netto-Medianeinkommen von Frauen und Männern und des Gender Gap (1981-1997, arbeitszeitbereinigt)	30
Abbildung 12: Veränderung der beschäftigten Frauen und Männer in Frauenberufen - Männerberufen (1994 und 1998).....	38
Abbildung 13: Frauen und Männer in Frauenberufen - Männerberufen nach Alterskohorten (1998).....	39
Abbildung 14: Qualifikation von Frauen und Männern in Frauenberufen - Männerberufen (1998)	41
Abbildung 15: Tätigkeit der Frauen und Männern in Frauenberufen – Männerberufen (1998).....	43
Abbildung 16: Standardisiertes Netto-Medianeinkommen von Frauen und Männern in Frauenberufen - Männerberufen (1997, in ATS).....	46
Abbildung 17: Entwicklung des Frauenanteils in AMS-Schulungen (1990-1998)	59
Abbildung 18: Entwicklung der Kinderbetreuungsplätze (1983-1998, Index 1983/84 = 100).....	66
Abbildung 19: Versorgungsgrad mit Kinderbetreuungseinrichtungen nach Altersgruppen und Bundesländern (1995).....	67
Abbildung 20: Anteile der Förderausgaben, der neu geschaffenen Kinderbetreuungsplätze und der Kinderzahl im Vorschulalter nach Bundesländern, in %*).....	74
Tabelle 1: Indikatoren zur Chancengleichheit von Frauen und Männern.....	11
Tabelle 2: Durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit nach Geschlecht (1990-1998, in Tagen).....	26
Tabelle 3: Vermittlungshindernisse im Jahr 1998	28
Tabelle 4: Segregationsindex der Berufe und Wirtschaftsklassen (1994 und 1998)	33

Tabelle 5: Segregation der Berufe (1994 und 1998).....	36
Tabelle 6: Medianeinkommen nach Berufen (1994 und 1998, in ATS).....	45
Tabelle 7: Bildungsstand der Wohnbevölkerung nach Geschlecht und Alter (1998)	51
Tabelle 8: Bildungsstand der Erwerbstätigen nach Geschlecht und Alter (1998)	52
Tabelle 9: Erwerbsquoten nach Geschlecht, Bildungsstand und Alter (1998, in %).....	53
Tabelle 10: Arbeitslosenquote nach abgeschlossener Schulbildung (1987-1998, in %).....	53
Tabelle 11: Arbeitslosigkeit nach höchster abgeschlossener Ausbildung (1998).....	54
Tabelle 12: Entwicklung des Frauenanteils in AMS-Schulungen nach Alter (1990-1998)	58
Tabelle 13: TeilnehmerInnen an AMS-Schulungsmaßnahmen 1-9/1999, Frauenanteil, Veränderung gegenüber dem Vorjahr nach Geschlecht	59
Tabelle 14: Maßnahmenquote nach Geschlecht (1996-1999).....	60
Tabelle 15: TeilnehmerInnen an ausgewählten Maßnahmen 1999, Frauenanteil	62
Tabelle 16: Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen.....	68
Tabelle 17: Verwendung der 1. Tranche der "Kindergartenmilliarde"	73
Tabelle 18: Verwendung der Kindergartenmilliarde nach Art der Betreuungseinrichtung in Bundesländern, in %.....	75

Vorwort

Mit dem Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung (NAP) hat die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik für Frauen einen hohen Stellenwert erlangt, da Chancengleichheit von Frauen und Männern eine der vier Säulen der Beschäftigungspolitik darstellt. Österreich hat mit der EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1998 insbesondere durch die damalige Sozialministerin Lore Hostasch wesentlich dazu beigetragen, dass *Gender Mainstreaming* und Chancengleichheit kein leeres Konzept auf dem Papier blieben, sondern in der politischen Diskussion und der Umsetzung ihre Bedeutung erhielten. Auch wenn die einzelnen Maßnahmen und ihre Umsetzung kritisch zu hinterfragen sind, stellt der NAP einen wichtigen Fortschritt für die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit und damit der Chancengleichheit dar. Mit dem NAP wurde auch in Österreich die Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit als akzeptierte Zielsetzung aufgenommen, sowohl um das volkswirtschaftliche Arbeitskräftepotential besser zu nutzen, als auch um Kosten der Wiedereingliederung nach längeren Berufsunterbrechungen zu sparen. Wieweit diese Richtung nach dem Regierungswechsel im Feber 2000 beibehalten wird, ist eine der brisanten Fragen in der Frauenpolitik, zu deren Diskussion wir mit dieser Studie beitragen wollen.

Die Studie basiert im Wesentlichen auf den beiden Beiträgen zu *Gender Mainstreaming* und Chancengleichheit von Frauen und Männern, die im Rahmen der prozessbegleitenden Evaluation der Umsetzung des österreichischen NAP 1999 erstellt wurden¹). In diesem längerfristig konzipierten Evaluationsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BMAGS) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten (BMWA) sollte die Umsetzung des NAP hinsichtlich seiner Wirkungen beobachtet und bewertet werden. Die Berichterstattung enthält einerseits eine makroökonomische Analyse wichtiger Aspekte der Entwicklung im Bereich von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie eine ökonometrische Abschätzung von Nettoeffekten und andererseits Analysen über die Umsetzung und Wirkung des NAP zu 10 Schwerpunkten, wovon die Chancengleichheit von Frauen und Männern einen Bereich darstellt.

Der Erfassung und Bewertung von Wirkungen ist die Entwicklung einer *Baseline* zur Frauenerwerbstätigkeit vorgelagert, die den Status Quo sowie die bisherigen Entwicklungen und Einflüsse zu fassen versucht. Eng verknüpft mit dieser unumgänglichen Vorarbeit ist die Entwicklung von Bewertungskriterien und Indikatoren. Aufgrund der bisherigen kurzen Laufzeit

¹ WIFO, IHS, Begleitende Evaluierung der Umsetzung des nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung im Jahr 1999. Studie im Auftrag von BMAGS und BMWA, Wien August 1999.

WIFO, IHS, Begleitende Evaluierung der Umsetzung des nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung im Jahr 1999. Studie im Auftrag von BMAGS und BMWA, Wien Feber 2000.

des NAP kommt diesen beiden Aspekten in den Berichten von 1999 ein besonderes Gewicht zu.

Für die Erstellung der beiden Berichte zum *Gender Mainstreaming* wurden aktuelle Untersuchungen zur Arbeitsmarktsituation und Chancengleichheit von Frauen und Männern, vorliegende Daten der Arbeitsmarktstatistik sowie verfügbare spezifische Informationen zum NAP herangezogen.

Der Inhalt der Studie gliedert sich in folgende Teile:

- Einleitend werden die Leitlinien zur Chancengleichheit von Frauen und Männern und die im österreichischen NAP verfolgten Maßnahmen beschrieben.
- Daran anschließend folgen Überlegungen zur Evaluation oder Bewertung der Maßnahmen zur Chancengleichheit im allgemeinen sowie ihre Konkretisierung für die spezifische Zielsetzung der begleitenden Evaluation.
- Im dritten Kapitel wird die Erwerbssituation von Frauen und Männern unter der Fragestellung der zunehmenden Arbeitsmarktintegration von Frauen und der Beharrlichkeit von Benachteiligungen und Segregation in Form einer Baseline analysiert.
- Die weiteren Kapitel beschäftigen sich mit spezifischen Maßnahmenbereichen:
 - Beginnend mit der Qualifikation von Frauen werden erste Ergebnisse zu Qualifizierungsmaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, vor allem des AMS, diskutiert.
 - Einen zweiten Maßnahmenbereich stellt die Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dar.
 - Maßnahmen zum *Gender Mainstreaming*, die nicht speziell der Säule IV „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ zugeordnet sind, werden in Kapitel 6 sowohl hinsichtlich ihrer Konzeption als auch erster Wirkungen bewertet und durch aktuelle Trends der Erwerbssituation von Frauen und Männern ergänzt.
- Abschließend erfolgt eine Gesamtübersicht der Teilergebnisse mit einer kritischen Bewertung.

1. Maßnahmen zur Chancengleichheit von Frauen und Männern im österreichischen NAP

Der EU-Beitritt und die dadurch erfolgte Übernahme der gemeinsamen Zielsetzungen der Beschäftigungspolitik brachten neue Impulse für die Beschäftigungspolitik für Frauen in Österreich. Die Umsetzung der EU-Zielsetzungen im nationalen Aktionsplan für Beschäftigung (NAP) führte zu einer Intensivierung der Diskussion über Frauenerwerbstätigkeit, Frauenförderung und Chancengleichheit.

Chancengleichheit von Frauen und Männern gewann in der europäischen Beschäftigungspolitik mit der Zielsetzung der Beschäftigungsausweitung an Bedeutung, denn eine Ausweitung der Beschäftigung ist vor allem durch die Erwerbsintegration der Frauen möglich (*Rubery, Fagan 1998*). Dies erfordert nicht nur eine Integration von Frauen in bezahlte Arbeit, sondern auch eine Umverteilung der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern sowie die Gleichstellung der Frauen am Arbeitsmarkt. Somit sind auch die Leitlinien und Maßnahmen zur Chancengleichheit im NAP stärker als beschäftigungspolitische denn als emanzipatorische Zielsetzungen zu verstehen.

Beim EU-Gipfel von Essen 1994 wurde die Förderung der Chancengleichheit neben der Erhöhung der Beschäftigung zu den vorrangigen Aufgaben der EU erklärt und schließlich in den europäischen Leitlinien zur Beschäftigungspolitik 1998 neben Vermittelbarkeit, Anpassungsfähigkeit und Unternehmensgeist als einer der vier Schwerpunkte verbindlich festgesetzt. Während dieses Prozesses hat sich nicht nur die Verbindlichkeit zur Umsetzung der Chancengleichheit verändert, sondern auch die damit verbundenen Vorstellungen zur Umsetzung. Die ursprüngliche Idee der Gleichbehandlung der Geschlechter wurde durch Entwicklung von spezifischen Frauenmaßnahmen (*positive action* oder positive Diskriminierung) abgelöst und hat sich dahingehend weiterentwickelt, dass nunmehr die Geschlechterperspektive in sämtlichen Entscheidungen und Maßnahmen mitberücksichtigt werden soll (*Mainstreaming*).

Die spezifischen Maßnahmen der Säule IV "Chancengleichheit von Frauen und Männern" zielen auf folgende Bereiche:

1. Berücksichtigung des *Mainstreaming*-Ansatzes in allen Politikbereichen (Leitlinie 19)²);
2. Verminderung der Geschlechtsunterschiede bei Erwerbsquoten und Arbeitslosenquoten sowie von geschlechtsspezifischer Arbeitsmarktsegregation (Leitlinie 20);
3. Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Förderung der Kinderbetreuungseinrichtungen (Leitlinie 21);
4. Förderung der Rückkehr in das Arbeitsleben (Leitlinie 22).

Mit diesen Richtlinien wird eine Angleichung von Frauen und Männern im Erwerbsleben angestrebt und auf jene Problembereiche spezifisch eingegangen, die die Benachteiligungen von Frauen im Erwerbsleben bewirken (können), nämlich Betreuungspflichten und Reintegrationsschwierigkeiten nach längeren Berufsunterbrechungen.

Eine besondere Bedeutung kommt dem *Mainstreaming*-Konzept zu, da dadurch Chancengleichheit in allen Bereichen des NAP berücksichtigt werden soll. Dies wird von der Europäischen Kommission folgendermaßen definiert: "*Gender Mainstreaming ist die (Re-) Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung politischer Prozesse mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle an politischen Entscheidungen beteiligten AkteureInnen einzubeziehen.*" (Definition des Europarates 1998)

Obwohl im NAP 1998 das **Gender Mainstreaming** noch in keiner eigenen beschäftigungspolitischen Leitlinie festgelegt war³, nimmt Österreich bereits 1998 das *Mainstreaming*-Konzept explizit auf und unterscheidet sich damit positiv von den Nationalen Aktionsplänen anderer Länder, in denen diese Zielsetzung kaum explizit angeführt wurde. Bereits in der Einleitung des NAP wird auf das *Mainstreaming* verwiesen, und bei den Maßnahmen zu den einzelnen Leitlinien finden sich teilweise in den Überschriften Verweise auf die Berücksichtigung von Frauen. Besonders positiv für die Verfolgung des *Mainstreaming* erweist sich die breit angelegte beschäftigungspolitische Ausrichtung des österreichischen

²) Die Nummerierung der Leitlinien (LL) orientieren sich an den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU 1999, in denen die Leitlinien gegenüber 1998 von 18 auf 22 erhöht wurden:

	1998	1999
- Berücksichtigung des <i>Mainstreaming</i> Ansatzes in allen Politikbereichen	nicht enthalten	LL 18
- Verminderung der Geschlechtsunterschiede bei Erwerbsquoten und Arbeitslosenquoten sowie von geschlechtsspezifischer Arbeitsmarktsegregation	LL 16	LL 19
- Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch der Kinderbetreuungseinrichtungen	LL 17	LL 20
- Förderung der Rückkehr in das Arbeitsleben	LL 18	LL 21

Die Einführung einer speziellen Leitlinie für das *Gender Mainstreaming* Konzept im Jahr 1999 hat für den österreichischen NAP keine wesentliche Veränderung gebracht.

³) Im Gegensatz zum NAP 1999, der entsprechend der aktuellen Beschäftigungspolitischen Leitlinien adaptiert und weiterentwickelt wurde.

NAP, der neben Arbeitsmarktpolitik auch andere Politikbereiche wie z. B. Sozialpolitik einzubeziehen versucht. *"Beschäftigungspolitik muß neben der Arbeitsmarktpolitik durch weitere Politikfelder ergänzt werden und einem sehr breiten Ansatz folgen. In besonderer Weise gilt dies auch für die Gewährleistung der Chancengleichheit am Arbeitsmarkt, die nicht durch isolierte, auf wenige Bereiche beschränkte Maßnahmen erreicht werden kann, sondern dem Grundsatz des "Mainstreaming" in allen Interventionsfeldern folgen muß"* (NAP 1998, S. 5).

Durch die Verfolgung des *Mainstreaming*-Ansatzes im österreichischen NAP wurde eine ganze Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation von Frauen eingebracht und vor allem das Problembewusstsein hinsichtlich der spezifischen Situation von Frauen am Arbeitsmarkt geschärft. Dennoch ist es auch im österreichischen NAP – so wie in den anderen Ländern – nicht gelungen, *Mainstreaming* in systematischer Art und Weise, wie es von der Definition her vorgesehen ist, zu verfolgen. *"Der Nationale Aktionsplan vermittelt ... den Eindruck, dass unkoordinierte Meinungen zu den Einzelbereichen eingeflossen sind, wie zum Beispiel in Leitlinie 16 (Erhöhung der Beschäftigung, Abbau der Arbeitslosigkeit und Segregation), wo Indikatoren und Maßnahmen kaum einen Bezug zueinander haben. So wie der gesamte Nationale Aktionsplan kein homogenes Werk ist, ist auch die Chancengleichheitsstrategie inhomogen"* (Angelo 1999, S. 222). In der Umsetzung der einzelnen Leitlinien des NAP werden Frauen bzw. Lebens- und Erwerbsbereiche, die Frauen besonders betreffen, in unterschiedlichem Ausmaß berücksichtigt.

Die **Leitlinie 20 zu Erhöhung der Frauenbeschäftigung, Reduktion der Frauenarbeitslosigkeit und Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt** ist in ihrem Inhalt sehr allgemein gehalten. Die österreichischen Zielsetzungen betreffen die Reduktion der Arbeitslosigkeit von Frauen (im gleichen Ausmaß wie jene der Männer, nämlich um 3,5%) sowie die Erhöhung bzw. Angleichung der Erwerbsbeteiligung von Frauen an jene der Männer. Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Frauen wird zwar ebenfalls genannt und an den Indikatoren Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern sowie der horizontalen und vertikalen Segregation festgemacht, ohne aber konkrete Zielsetzungen zu beinhalten. Die von der Regierung geplanten Maßnahmen dieser Leitlinie betreffen einerseits Informations- und Qualifizierungsmaßnahmen, insbesondere zur Förderung von Frauen in nicht traditionellen Berufen, die vor allem im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bewerkstelligt werden sollen. Andererseits werden gesellschaftliche Veränderungen angesprochen, wie die Novellierung des Gleichbehandlungsgesetzes oder ein geschlechtsneutrales Nachtarbeitsgesetz. Schließlich gibt es auch eine Reihe von Maßnahmen, die sowohl hinsichtlich ihrer AdressatInnen als auch ihrer Umsetzung wenig konkret sind, z.B. bessere Verteilung der vorhandenen Arbeit, Anreize zur Erstellung von Frauenförderplänen, Modelle zur diskriminierungsfreien Arbeitsbewertung oder geschlechtssensibilisierende Maßnahmen für Führungskräfte.

Die Zielsetzungen zur **besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Leitlinie 21)** sind eigentlich sowohl auf Frauen als auch auf Männer ausgerichtet, lassen aber schon in ihrer Formulierung keinen Zweifel darüber, dass damit insbesondere Möglichkeiten der Erwerbsbeteiligung für Frauen verbessert werden sollen. Die diesbezüglichen Maßnahmen richten sich auf die Bereitstellung von mehr und qualitativ besseren Kinderbetreuungseinrichtungen sowie auf die Flexibilisierung der Karenzzeit.

Um das **Arbeitslosigkeitsrisiko von Berufsrückkehrerinnen zu mindern (Leitlinie 22)**, sollen die finanziellen Mittel zur Unterstützung des Wiedereinstiegs insbesondere für niedrig qualifizierte Frauen verwendet sowie der Berufsverbleib von Frauen nach familienbedingten Abwesenheiten gefördert werden. Dafür sind sowohl verstärkte Beratungs- und Qualifizierungsleistungen für Wiedereinsteigerinnen als auch Beratungen für Betriebe, die Wiedereinsteigerinnen beschäftigen, vorgesehen.

Die konkreten Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele stellen in mehrfacher Hinsicht eine Herausforderung für die Evaluation dar: Die Maßnahmen zu den Zielsetzungen sind weitgehend sehr allgemein formuliert (z. B. Förderung von Betriebskindergärten), beinhalten kaum quantitative Ziele (Ausnahme: Erweiterung der Kinderbetreuungseinrichtungen für 1999 um 18.000 Betreuungsplätze) und sind insbesondere bei Maßnahmen im Verantwortungsbereich von Wirtschaftsbetrieben kaum bindend (z. B. Empfehlung für Frauenförderpläne, Anreize wie Audits für familienfreundliche Betriebe). Gerade bei Empfehlungen bzw. Anreizen sind erst längerfristig Effekte zu erwarten. Zudem ist die Zielsetzung zum Abbau der Arbeitsmarktsegregation durch die Maßnahmen kaum ausreichend abgedeckt, was mitunter damit zusammenhängen könnte, dass die geschlechtsspezifische Segregation des österreichischen Arbeitsmarktes bisher relativ wenig erforscht ist.

2. Richtlinien zur Evaluation der Chancengleichheit von Frauen und Männern

Die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der europäischen Beschäftigungspolitik hat auch auf nationaler Ebene zu einer verstärkten Diskussion über gleichstellungspolitische Maßnahmen und geschlechtssensible Politik geführt. Die Einschätzung darüber, wieweit diesen guten Absichten reale Erfolge gegenüberstehen, bleibt jedoch schwierig. Mit der zunehmenden Diskussion des Themas sind die Vorschläge für Bewertungskriterien in ihrem Umfang gewachsen. Das Ziel, Gleichstellung in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, alle Maßnahmen auf ihren positiven Beitrag zur Verwirklichung dieses Zieles hin zu untersuchen, führt mitunter zu monströsen Ansprüchen, die kaum bzw. nur unter großem Aufwand berücksichtigt werden können. Durch die mangelhafte Verfügbarkeit der Daten, die Zeiterfordernisse zur Datenprüfung und die Unsicherheit, wie eine Erhöhung der Chancengleichheit überhaupt gemessen werden kann, sowie den steigenden Ansprüchen an die EU-Vergleichbarkeit und das Bedürfnis einer rasch durchführbaren Kontrolle der Effekte ist es notwendig, einen Kompromiss zwischen rascher Verfügbarkeit und Vollständigkeit der Ergebnisse zu machen.

Für die **Evaluation** stellt das Horizontalziel des **Gender Mainstreaming** eine besondere Herausforderung dar, wobei das Konzept des *Mainstreaming* nicht eindeutig definiert ist und daher unterschiedlich interpretiert wird⁴. Im Gegensatz zur Definition von *Mainstreaming* der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 betont die EU nicht nur den prozeduralen Charakter des *Mainstreaming*, d. h. die Berücksichtigung der weiblichen Perspektive in allen politischen Belangen, sondern hebt die darüber hinaus gehende inhaltliche Zielsetzung der Schaffung von Gleichberechtigung von Frauen und Männern hervor. Das *Mainstreaming* sollte also eindeutig über die Einführung von "gender-audits" hinausgehen und bei ernsthafter Berücksichtigung dazu führen, dass Annahmen über die gesellschaftlichen Geschehnisse, die Ziele der Politik und die Basis der Evaluation hinterfragt werden.

Auch wenn der *Mainstreaming*-Ansatz mit all den Problemen der Bewertung systematisch in der Politik berücksichtigt wird, bedeutet dies nicht, dass damit Chancengleichheit erreicht wird. Denn während das *Gender Mainstreaming* innerhalb eines gegebenen Kontexts auf eine geschlechtsneutrale Politik abzielt und damit längerfristig zur Erreichung der Chancengleichheit beiträgt, sind aufgrund der bestehenden Unterschiede zwischen Frauen und Männern begleitende Programme notwendig, um durch spezifische Maßnahmen gegebene Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern zu vermindern. *Gender Mainstreaming* und spezifische Maßnahmen zur Chancengleichheit von Frauen und Männern ergänzen einander und sollten daher auch in der Bewertung ergänzend berücksichtigt werden.

⁴) Unterschiedliche Interpretationen des *Gender Mainstreaming* in EU-Dokumenten finden sich beispielsweise bei Schunter-Kleemann 1999, S. 18ff.

Aus dieser Definition ergibt sich folgende **Vorgangsweise zur Bewertung geschlechtsspezifischer Auswirkungen**, die als Ansatzpunkt für die weitere Arbeit im Rahmen der NAP-Evaluation gelten:

1. *Definition von geschlechtsspezifischen Bereichen:* Ob ein Bereich für die Chancengleichheit der Geschlechter relevant ist, hängt davon ab, ob Maßnahmen bestimmte Zielgruppen bevorzugen bzw. benachteiligen, die mit Geschlecht zu tun haben oder, ob es in diesem Bereich Unterschiede zwischen Männern und Frauen gibt. Als Bewertungskriterien gelten die Beteiligung an bezahlter und unbezahlter Arbeit, der Zugang zu Ressourcen, gleichberechtigte Normen und Werte sowie gleiche Rechte.
2. *Bewertung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen:* Die aktuelle Situation und derzeitige Tendenzen sollen anhand der angeführten Bewertungskriterien mit der zu erwartenden Entwicklung, die sich aus der Einführung der vorgeschlagenen Politik ergibt, verglichen und beurteilt werden.

Bei der **Messung von Gleichberechtigung** und ihrer Veränderung ergeben sich aber auch operationale Probleme:

1. Eine Veränderung von Geschlechtsunterschieden sollte nicht in der Form erfolgen, dass sich die Situation der Männer verschlechtert (*levelling up, not levelling down*).
2. Wichtig ist, ob alle Frauen oder nur ein Teil der Frauen an Verbesserungen teil hat oder für wen Verbesserungen besonders relevant sind (so sind z. B. bessere Bildungsabschlüsse vor allem für junge Frauen relevant).
3. Wesentlich ist aber auch die Berücksichtigung unterschiedliche Bedürfnisse spezieller Gruppen von Frauen. So stehen Mütter anderen Problemen gegenüber als Frauen ohne Kinder.
4. Unterschiede zwischen Ländern können durch unterschiedliche Infrastrukturangebote sowie unterschiedliche gesellschaftliche Normen und Werte entstehen, die daher in der Analyse berücksichtigt werden sollten (z. B. Anteil von Teilzeitbeschäftigung).

Für die Vorgangsweise ist es zudem notwendig, Wirkungsmechanismen der Benachteiligung von Frauen, Zielrichtung der Umsetzung der Chancengleichheit und Indikatoren für die Bewertung analytisch abzuklären.

2.1. Wirkungsmechanismen der Benachteiligung von Frauen

Trotz unterschiedlicher Lebensweisen und zunehmender Differenzierung zwischen Frauen bleiben die tatsächlichen oder auch nur potentiellen Verpflichtungen für Haushalt und Familie, d. h. die **ungleiche Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit** zwischen Frauen und Männern, die wesentliche Barriere der Frauenerwerbstätigkeit. (vgl. *BMAGS 1999, Kapeller Kreimer, Leitner 1999, Rubery, Fagan 1998, Faßmann 1995, Folbre 1994, Biffl 1989*). Das Nebeneinander von Familie und Beruf bedeutet für Frauen, Haushalt und Kinderbetreuung so zu organisieren, dass der Beruf darin Platz hat, während Vereinbarkeit für Männer heißt,

Berufstätigkeit so zu organisieren, dass Zeit für die Familie vorhanden ist. Durch die weiterhin geringe Mitwirkung der Männer in der Haushalts- und Betreuungsarbeit bleibt die Verantwortung für die Arbeiten im Privatbereich meistens bei der Frau und zwingt sie, ständig Kompromisse einzugehen, um zu vereinbaren, was unter gegebenen Bedingungen schwer zu vereinbaren ist. Frauen stecken im Erwerbsbereich zurück, um ihre Aufgaben im familiären Bereich erfüllen zu können. Selbst wenn sie dies nicht tun oder nicht vorhaben, wird dieses Verhalten von ihnen erwartet und stellt damit eine Ursache von Diskriminierung dar.

Die ungleiche Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Frauen und Männern und das damit verbundene Rollenbild von Frauen hängt eng mit der **Qualifikation** der Frauen zusammen, wobei die Qualifikationsunterschiede von Frauen und Männern sowohl Ursache als auch Wirkung sein können: Die traditionelle Arbeitsteilung der Geschlechter bestimmt weiterhin den Berufswahlprozeß der Mädchen – sei dies durch ihre eigene Entscheidung oder den Einfluss der Eltern – und legitimiert dadurch die Einkommensnachteile der Frauen sowie ihre geringere Teilnahme am Erwerbsleben. Im Vergleich zur Arbeitsteilung in der Familie lassen sich die Bildungsmuster von Mädchen leichter verändern, auch wenn die traditionellen Vorstellungen die Emanzipation von Frauen in der Bildung verzögern. Die Entwicklung der Bildungsbeteiligung von Mädchen zeigt, dass der *gender gap* der Bildung bei den jungen Frauen deutlich abgenommen hat (vgl. *WIFO, IHS* 1999 bzw. 1998). Selbst wenn die Bildungsfortschritte der Frauen bisher nicht im gleichen Ausmaß am Arbeitsmarkt umgesetzt werden konnten, verbessert gezielte Qualifikation die Erwerbchancen der Frauen: Tendenziell steigt mit zunehmender Bildung die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, und sinkt das Risiko, arbeitslos zu werden.

Eine Gleichberechtigung der Geschlechter ist kaum ohne gleiche Partizipation an bezahlter und unbezahlter Arbeit erreichbar. Dabei bedeutet Gleichberechtigung nicht, dass Männer und Frauen bezüglich Verhalten, Status, Werte und Macht gleich sein müssen, sie können sich aufgrund unterschiedlicher Interessen und Voraussetzungen durchaus unterscheiden. So kann sich beispielsweise die Erwerbsteilnahme über den Lebenslauf hinweg unterschiedlich gestalten, sollte aber damit nicht zu Benachteiligungen zwischen den Geschlechtern führen, wie dies derzeit z. B. durch die Karenzregelung gegeben ist.

Durch die **Komplexität der Wirkungszusammenhänge**, die die Erwerbssituation der Frauen bestimmen, kann sich der Evaluationsrahmen nicht allein auf Arbeitsmarktbelange beziehen, sondern muss den Kontext weiblicher Lebensverhältnisse wie z. B. Arbeitsteilung im Haushalt, Familien- und Sozialpolitik mitberücksichtigen. Dies betrifft sowohl die Beschreibung der Problemsituation als auch die Bewertung politischer Maßnahmen.

2.2. Zielrichtung der Umsetzung von Chancengleichheit

Aufgrund der weiterhin bestehenden Benachteiligungen von Frauen ist Chancengleichheitspolitik weitgehend mit Frauenförderung gleichzusetzen. Doch welche Maßnahmen dafür verfolgt werden und wie diese zu bewerten sind, ist von der **genaueren Zieldefinition** abhängig. *Lutz und Pimminger (BMAGS 1999)* haben für die Evaluation der Umsetzung des ESF im Hinblick auf Chancengleichheit Kategorienpaare entwickelt, die eine Verortung von Vorgehensweisen ermöglichen und damit die Bewertung objektivierbar machen. Neben der Gegenüberstellung von spezifischen Maßnahmen für Frauen und der horizontalen Verankerung der Frauenförderung sowie handlungsleitender versus zielorientierter Programmperspektiven⁵⁾ wird auch hinsichtlich der Zielrichtung zwischen pragmatischen und strategischen Perspektiven unterschieden.⁶⁾ Diese idealtypische Trennung ist bei Maßnahmen zwar nicht immer eindeutig möglich, kann aber zur Systematisierung der Bewertung beitragen.

Es handelt sich bei diesen Kategorien nicht um einander ausschließende Förderansätze, im Idealfall sollte die Politik jeweils beide Bereiche abdecken. Hinsichtlich der ersten Kategorie wird dies explizit im doppelten Ansatz der EU-Beschäftigungspolitik ausgedrückt, indem sowohl auf das Horizontalziel des *Gender Mainstreaming* als auch auf spezifische Maßnahmen der Frauenförderung abgezielt wird. Die Unterscheidung von pragmatischen und strategischen Zielsetzungen macht hingegen deutlich, dass dabei oft auch Konflikte auftreten können. Beispielsweise bietet eine Teilzeitbeschäftigung vor allem für Frauen mit Kleinkindern die Möglichkeit, Familie und Beruf auf eine akzeptable Art und Weise vereinbaren zu können. Die Förderung von Teilzeitarbeit führt jedoch in strategischer Perspektive zur Verfestigung oder Verstärkung der Arbeitsmarktsegregation von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt.

2.3. Indikatoren zur Chancengleichheit von Frauen und Männern im Erwerbsleben

Zur Entwicklung der Indikatoren für die Evaluation der Chancengleichheit wird hier vor allem auf **EU-Empfehlungen** zurückgegriffen, die im Hinblick auf die nationale Verfügbarkeit von Daten und Spezifikationen der Maßnahmen angepasst werden. Für die EU-Berichterstattung auf internationaler Ebene werden mit Stand von Ende Mai 1999 vier Typen von Indikatoren vorgeschlagen: *Basic Performance* Indikatoren, *Structural Performance* Indikatoren, *Input*

⁵⁾ "Chancengleichheit als handlungsleitender Grundsatz stellt mit entsprechenden Hilfsmaßnahmen den gleichen Zugang von Frauen zu allen Maßnahmen eines Programms als Teilnehmerinnen und Akteurinnen sicher. In einem zielorientierten Verständnis ist Chancengleichheit Ziel der Maßnahmen; diese müssen entsprechend konzipiert sein, um auf den Abbau von Ungleichheiten wirken zu können." (Pimminger 1999, S. 64)

⁶⁾ "Pragmatische Förderung zielt auf die Kompensation von aktuellen Benachteiligungen und Hemmnissen von Frauen ab und setzt primär auf der individuellen Ebene an. (...) Strategische Ansätze zielen langfristig auf die Verringerung struktureller Ungleichheiten wie zum Beispiel die horizontale und vertikale Segregation des Arbeitsmarktes" (Pimminger 1999, S. 65).

Policy Indikatoren und *Output Policy* Indikatoren. Abgeleitet aus diesen allgemeinen Richtlinien ergeben sich für die Chancengleichheit folgende Indikatoren (siehe Tabelle 1):

Tabelle 1: Indikatoren zur Chancengleichheit von Frauen und Männern

Typen und Vorschläge der EU	Konkretisierung für Chancengleichheit	
<p><i>Performance indicators:</i> Leicht verständliche Kennzahlen für die Erfassung und den Vergleich der groben Trends in den verschiedenen Bereichen.</p> <p><i>Basic performance indicators:</i> Erfassen die Grundsituation in Makroökonomie ⇒ von EU vorgegeben</p> <p><i>Structural performance indicators:</i> Sollen die mittelfristigen Fortschritte im Bereich einiger Leitlinien erfassen. ⇒ Es gibt Vorschläge für die 99LLs 6-8, 10, 13, 14, 18, 20, 21. ⇒ Für die 99LLs 4, 9, 16, 17 wurde die Entwicklung vergleichbarer Indikatoren aufgrund der mangelnden Datenlage bzw. Methodologie auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.</p>	<p><i>Basic performance indicators (getrennt nach Geschlecht)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschäftigungswachstum • Beschäftigungsquote • Beschäftigungsquote (FTE) • Arbeitslosenquote • Arbeitslosenquote von Jugendlichen (im Verhältnis zu allen Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren) • Langzeitarbeitslosenquote 	<p><i>Structural performance indicators:</i></p> <p>LL19</p> <ul style="list-style-type: none"> • relative Beschäftigungsquote von Frauen • relative Arbeitslosenquote von Frauen • relatives Beschäftigungswachstum von Frauen <p>LL20</p> <ul style="list-style-type: none"> • Segregationsindex nach Wirtschaftsbranchen • Segregationsindex nach Berufen • Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen nach Berufsdauer, Kinder, beruflicher Stellung und Alter <p>LL21</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschäftigungsquoten der Eltern von Kindern bis 5 Jahre • Unterschiede in den Beschäftigungsquoten von Personen mit und ohne Kinder(n)
<p><i>Policy indicators:</i> Erfassen Umsetzung und Effektivität im Bereich der Leitlinien. Von der EU für die Leitlinien 1-3 vorgegeben</p> <p><i>Input indicators:</i> Anstrengungen im Bereich der Maßnahmen</p> <p><i>Output indicators:</i> Effektivität dieser Aktivitäten unter Berücksichtigung der Kontextbedingungen</p>	<p><i>Inputindikatoren</i></p> <p>LL1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maßnahmenquote von Jugendlichen (vor 6 Monaten Arbeitslosigkeit) – <i>rate of compliance, rate of non-compliance, rate of failure, rate of refusal</i> <p>LL2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maßnahmenquote von Arbeitslosen (vor 12 Monate Arbeitslosigkeit) - <i>rate of compliance, rate of non-compliance, rate of failure, rate of refusal</i> <p>LL3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maßnahmequote aller Arbeitslosen 	<p><i>Outputindikatoren</i></p> <p>LL1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Übergangsrate der Jugendlichen in Langzeitarbeitslosigkeit (6 Monate) <p>LL2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Übergangsrate von arbeitslosen Erwachsenen in Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate) <p>LL3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anteil der MaßnahmeteilnehmerInnen, die 3 bzw. 6 Monate nach Ende der Maßnahme wiederum arbeitslos sind
<p><i>Gender Mainstreaming</i></p> <p>Für die Umsetzung des Konzepts des <i>Gender Mainstreaming</i> ist es notwendig, alle Indikatoren nach Frauen und Männern getrennt zu messen, soweit Daten verfügbar sind.</p>		

Q: EU, Common Indicators for Monitoring the Employment Guidelines, May 1999.

Um eine internationale Vergleichbarkeit zu erreichen, sollten für die Indikatoren die Daten des Labour Force Survey verwendet werden. Für Österreich ist dies schwierig, da vor dem EU-Beitritt andere Datenabgrenzungen und Erhebungssystematiken üblich waren. Seit 1994 wird an der Vereinheitlichung gearbeitet. Probleme ergeben sich durch die relativ kurze Frist der Implementation. Dadurch sind kaum längerfristige Vergleiche möglich und sowohl bei der

Erfassung als auch in der Zuordnung der Daten können Fehlinterpretationen der neuen Kategorien auftreten⁷⁾).

Die von der EU vorgeschlagenen Indikatoren der Frauenerwerbstätigkeit berücksichtigen in erster Linie Kennzahlen zur Erwerbsbeteiligung und zur Arbeitslosigkeit von Frauen. **Benachteiligungen** innerhalb der Erwerbstätigkeit kommen **nur in einzelnen Kennzahlen** der Segregation und der Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern vor. Einige Maßnahmen des NAP unterliegen aber vor allem für Frauen dem Risiko, neue Beschäftigungen in Bereichen mit geringer Arbeitsplatzqualität (Arbeitslosigkeitsrisiko, Einkommen, Aufstiegsmöglichkeiten, Beschäftigungsausmaß etc.) zu schaffen, die bis in prekäre Beschäftigungssituationen reichen können. Um diesen Effekt zu kontrollieren, sollten verstärkt qualitative Indikatoren wie z. B. Berufsstabilität, Qualifikationsniveau der Tätigkeiten, Arbeitszeiten oder Einkommen unterschiedlicher Gruppen von Frauen berücksichtigt werden. Dies stellt in Österreich auch deshalb eine Herausforderung dar, da im Bereich der qualitativen Indikatoren sowohl die Datenlage als auch die Forschungslücken aufweisen. Beispielsweise ergeben sich bei Einkommensdaten erhebliche Probleme⁸⁾, Längsschnittdaten sind nur im beschränkten Ausmaß verfügbar⁹⁾, und selbst bei der Vergleichsbasis der Daten zur weiblichen Erwerbssituation bleiben Fragen offen¹⁰⁾.

Zur Umsetzung des Konzepts des **Gender Mainstreaming** wird von der EU angestrebt, **alle Indikatoren für Frauen und Männer getrennt** auszuweisen, soweit Daten verfügbar sind. Somit entstehen in vielen Bereichen Datenbestände, die schließlich auf unterschiedliche Weise für die Bewertung der Chancengleichheit eingesetzt werden: Entweder wird die Entwicklung von Frauenwerten über die Zeit verfolgt, oder aber es werden unterschiedliche Gruppen von Frauen miteinander verglichen (national oder international) oder die Veränderungen zwischen den Geschlechtern in Betracht gezogen. Letzteres erfolgt entweder durch parallele Betrachtung der Männer- und Frauenwerte oder durch die Darstellung des *Gender Gap*, der absolute oder relative Differenzen der Frauenwerte gegenüber den Männer- oder Gesamtwerten

⁷⁾ Unterschiedliche Zuordnungspraktiken zu einzelnen Kategorien können die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern, aber auch zwischen "alten" österreichischen und "neuen" EU-Kategorien mindern (vgl. *Bartunek*, 1998, S. 519).

⁸⁾ Mit Ausnahme der alle zwei Jahre durchgeführten Einkommenserhebungen des Mikrozensus enthalten die verfügbaren Einkommensdaten des Hauptverbandes der Sozialversicherungen und der Lohnsteuerstatistik keine Informationen über die Arbeitszeit. Der Mikrozensus weist aber gerade beim Einkommen eine hohe Ausfallshäufigkeit auf, wodurch seine Validität in diesem Bereich eingeschränkt ist.

⁹⁾ Die Verwendung von Sozialversicherungsdaten des Hauptverbandes stellt zwar grundsätzlich eine attraktive Möglichkeit zur Verfolgung der Berufsstabilität dar, diese Datenquelle ist aber aufgrund der aufwendigen Datenaufbereitung bislang nur beschränkt einsetzbar, besonders was die Verknüpfung mit Zusatzinformationen betrifft.

¹⁰⁾ In Studien zur Chancengleichheit von Frauen und Männer werden sehr unterschiedliche Vergleichsbasen verwendet. Bewertungen erfolgen entweder zwischen Frauen (zeitliche Entwicklung oder Vergleich zu anderen Ländern), in der Gegenüberstellung von Frauenwerten und Männerwerten (absolut oder in relativen Anteilen) oder mittels der Differenz zwischen Frauen und Männern (*Gender Gap*, entweder absolut oder relativ zu Gesamtwerten). Oft werden damit bewusst Hervorhebungen, oft aber auch Verzerrungen bzw. Missverständnisse geschaffen.

ausweist. Die Analyse von *Gender Gaps* kommt der Idee von Chancengleichheit am nächsten. Natürlich gibt es aber auch Fragestellungen, in denen der Vergleich zwischen Frauen interessanter ist.

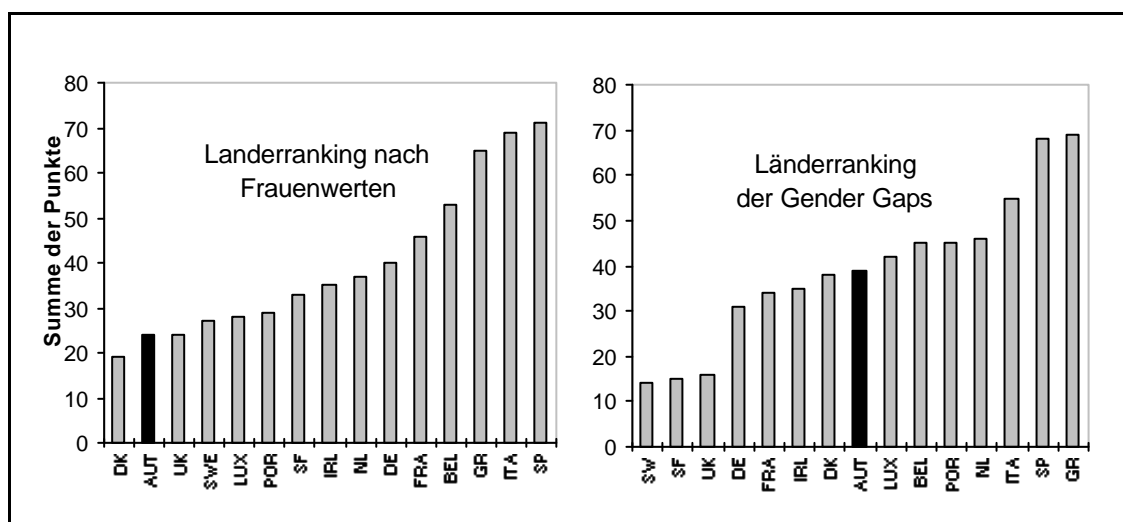
Die Darstellung von *Gender Gaps*, d. h. der Unterschiede zwischen Männern und Frauen, hat sich zwar auf EU-Ebene durchgesetzt, ist aber in der nationalen Statistik noch eher unüblich¹¹⁾. Ein Exkurs über *Gender Gaps* und Absolutwerte der Frauenbeschäftigung soll die Aussagekraft dieser "Geschlechter-Lücken" näher in Betracht ziehen.

Exkurs: Indikatoren der Frauenerwerbstätigkeit und des Gender Gap im europäischen Vergleich

Insbesondere beim Ländervergleich wird deutlich, dass es einen wesentlichen Unterschied macht, ob die Situation der Frauen oder die Unterschiede zwischen Männern und Frauen interpretiert werden, da die Erwerbchancen von Frauen wesentlich von der allgemeinen Wirtschaftslage und der Arbeitsmarktsituation beeinflusst sind.

Ein **Länderranking** der 15 EU-Staaten nach den **Basic Performance Indikatoren** (Beschäftigungsquote, Beschäftigungsquote nach Vollzeitäquivalenten, Arbeitslosenquote, Anteil der Langzeitarbeitslosen und Jugendarbeitslosenquote) reiht Österreich je nachdem, ob die Beschäftigungsindikatoren für Frauen oder der *Gender Gap* mit jenen anderer Länder verglichen werden, auf unterschiedliche Plätze¹²⁾.

Abbildung 1: Länderranking nach Frauen-Indikatoren und Gender Gap (1998)



¹¹⁾ Ein EU-Vergleich von *Gender Gaps* ist zur Darstellung von Chancengleichheit von Frauen und Männern in *Pichelmann, Hofer, Rosner (1998)* enthalten. *Pastner (1999)* hat im Rahmen der EU-ExpertInnengruppe „Gender & Employment“ *Gender Gaps* der österreichischen Erwerbstätigkeit dargestellt.

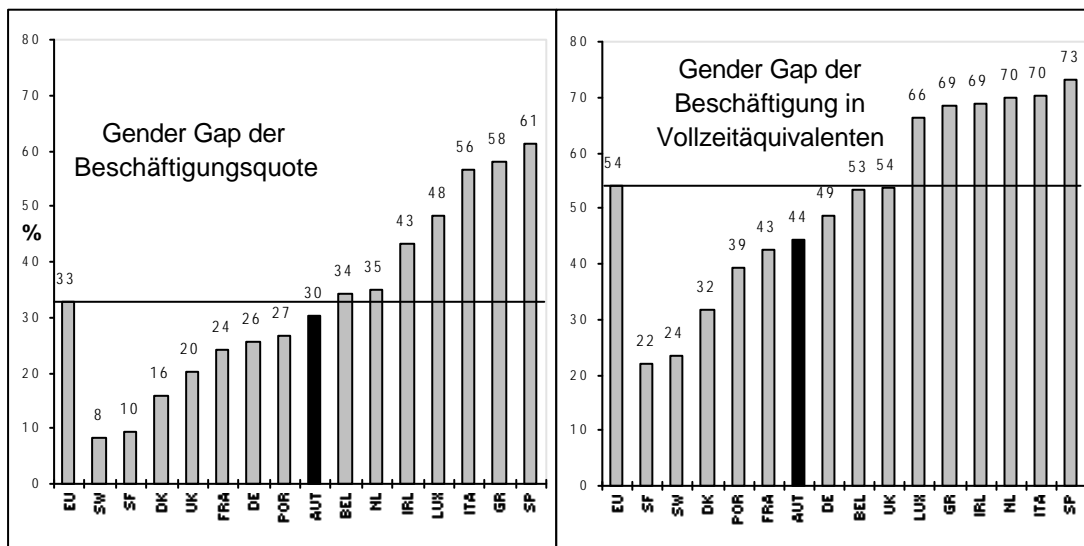
¹²⁾ Für die Bewertung werden die Reihungen der einzelnen Indikatoren addiert. Der kleinste Wert stellt die günstigste Position dar.

Q: EUROSTAT - Arbeitskräfteerhebung 1998, Eigene Berechnungen

Zieht man zur Bewertung des Länderranking die weiblichen Werte der Beschäftigungsquote, der Beschäftigungsquote nach Vollzeitäquivalenten, der Arbeitslosenquote, des Anteils der Langzeitarbeitslosen und der Jugendarbeitslosenquote heran, so liegt Österreich bei den Frauenindikatoren an zweiter Stelle hinter Dänemark. Diese Reihung ist jener der Gesamtindikatoren (Männer und Frauen zusammen) sehr ähnlich. Österreich liegt in beiden Fällen an zweiter Stelle. Unterschiede ergeben sich bei den nordeuropäischen Ländern Schweden und Finnland, die beim Frauenranking bessere Positionen einnehmen als im Gesamtranking. Diese positive Platzierung ergibt sich durch die unterschiedliche Platzierung der Länder bei der Frauenbeschäftigung und der Frauenarbeitslosigkeit. Während die Beschäftigungsquoten in den nordeuropäischen Ländern am höchsten sind, sind dort zugleich auch die Werte der Frauenarbeitslosigkeit hoch. Schweden oder Finnland, in denen die Chancengleichheit der Geschlechter entsprechend verschiedener Untersuchungen (vgl. z. B. *Rubery, Fagan* 1998) besser gegeben ist als in anderen Ländern, liegen damit insgesamt nur auf Rang 4 bzw. 7.

Anders stellt sich die Reihung dar, wenn der *Gender Gap*¹³⁾ dieser fünf Indikatoren als Vergleichsbasis verwendet wird. Österreich belegt danach die 8. Stelle, befindet sich also im Mittelfeld der 15 EU-Länder. Eine Betrachtung der dabei verwendeten Indikatoren kann diese Reihung näher erklären.

Abbildung 2: Gender Gap der Beschäftigungsquote (1998)

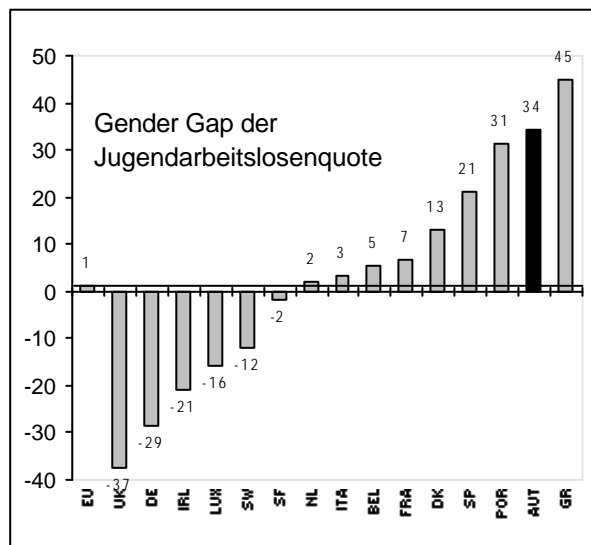
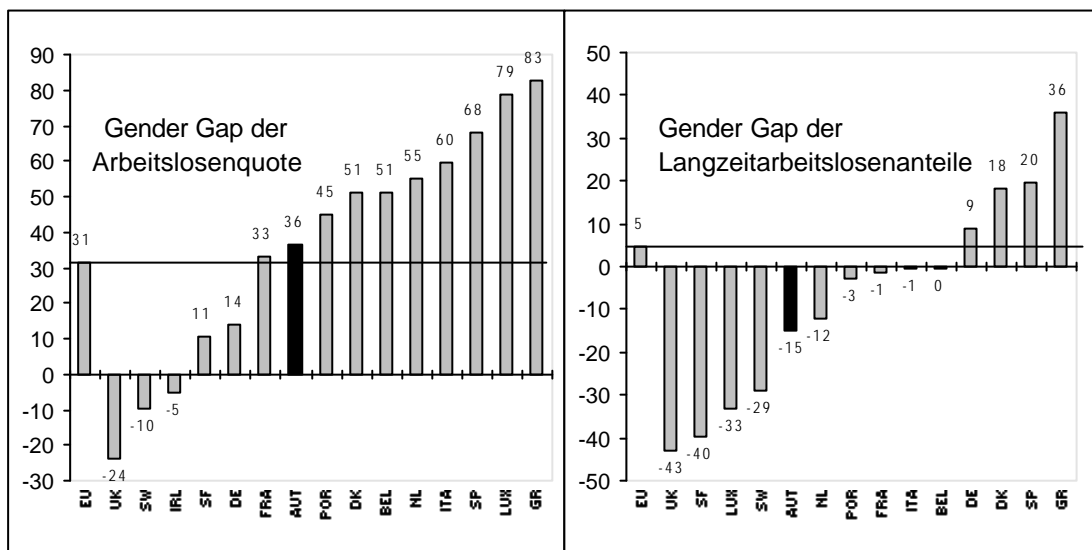


Q: EUROSTAT – Arbeitskräfteerhebung 1998, eigene Berechnungen.

¹³⁾ Der *Gender Gap* wird als Differenz der Männerquote minus der Frauenquote in Relation zu der Gesamtquote bemessen.

Die **Beschäftigungsquote** der österreichischen Frauen ist um 30,1% geringer als jene der Männer. Damit liegt Österreich im Mittelfeld der europäischen Länder an 8. Stelle und weicht nur geringfügig vom europäischen Durchschnitt ab. Deutlich kleiner sind die Unterschiede in der Beschäftigung bei den nordeuropäischen Ländern Schweden, Finnland und Dänemark, während vor allem die südlichen Länder Italien, Griechenland und Spanien einen hohen *Gender Gap* bei den Beschäftigungsquoten aufweisen. Obwohl Österreich mit einer Beschäftigungsquote der Frauen von 59,6% wesentlich über dem EU-Durchschnitt (von 51,1%) liegt, besteht eine deutliche Differenz zwischen der weiblichen und männlichen Beschäftigungsquote.

Abbildung 3: Gender Gap der Arbeitslosenquote, des Anteils an Langzeitarbeitslosen und der Jugendarbeitslosenquote (1998)



Q: EUROSTAT – Arbeitskräfteerhebung 1998, eigene Berechnungen.

Berücksichtigt man bei den **Beschäftigungsquoten** die Teilzeitbeschäftigung, indem alle

Beschäftigungsverhältnisse **in Vollzeitäquivalente** umgerechnet werden, so erhöht sich der *Gender Gap* ganz wesentlich, und auch die Reihenfolge der Länder verändert sich. Im EU-Durchschnitt verringert sich die Frauenbeschäftigung, gemessen an der Gesamtbeschäftigung, auf weniger als die Hälfte. Österreich liegt aufgrund des relativ geringen Anteils von teilzeitbeschäftigten Frauen mit einer Differenz von 44% deutlich unter diesem Schnitt und im Länder-Ranking an 6. Stelle. Der *Gender Gap* ist in Finnland, Schweden, Dänemark wiederum deutlich geringer, aber der höhere Anteil von teilzeitbeschäftigten Frauen in Deutschland und vor allem in Großbritannien reiht diese Länder nach Österreich.

Österreich hat zwar insgesamt eine sehr geringe **Arbeitslosenquote** (mit 4,7% an dritter Stelle hinter Luxemburg und den Niederlanden), aber der *Gender Gap*¹⁴⁾ ist deutlich höher als im EU-Schnitt und reiht Österreich an 7. Stelle. Anders als bei den Frauenquoten ist nun auch die Reihenfolge der Länder verteilt. In Großbritannien, Schweden und Irland ist die Arbeitslosenquote der Frauen geringer als die der Männer und damit der *Gender Gap* negativ.

Besser ist hingegen die Position Österreichs beim *Gender Gap* der **Langzeitarbeitslosenanteile**, denn hier liegt Österreich im vorderen Mittelfeld an 5. Stelle bei einem negativen *Gender Gap* von -14,8%. Mit Ausnahme von vier Ländern übersteigt die Quote der Männer jene der Frauen, was im Hinblick auf die Chancen der Frauen eigentlich ein positives Zeichen ist. Der unterschiedliche *Gender Gap* der Arbeitslosigkeit insgesamt und des Anteils der Langzeitarbeitslosen lassen aber darauf schließen, dass dies auf unterschiedliche institutionelle Regelungen bzw. Anreize zur versteckten Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist. Der *Gender Gap* ist einerseits in jenen Ländern positiv, die auch sonst hohe Geschlechterunterschiede aufweisen (Spanien, Griechenland), aber auch in Dänemark, wo die Beschäftigungsquote der Frauen sehr hoch ist.

Besonders deutlich tritt beim Vergleich Österreichs mit den anderen EU-Ländern der *Gender Gap* in der **Jugendarbeitslosigkeit**¹⁵⁾ zu Tage. Mit einem *Gender Gap* von 34,2% liegt Österreich an vorletzter Stelle und wird nur noch von Griechenland übertroffen. Damit ist die Geschlechterdifferenz bei der Jugendarbeitslosigkeit zwar nicht viel höher als jene der Gesamtarbeitslosenquote, aber bei den 19- bis 24-Jährigen ist diese in den meisten Ländern negativ bzw. sehr gering. Diese Plazierung Österreichs ist auf die Schwierigkeiten von Mädchen beim Berufseinstieg zurückzuführen.

Mit diesem Vergleich wird deutlich, dass die Möglichkeiten der Frauen am Arbeitsmarkt nicht unabhängig von der allgemeinen Wirtschafts- und Beschäftigungssituation eines Landes betrachtet werden können. Eine entspannte Arbeitsmarktsituation erleichtert den Frauen den

¹⁴⁾ Um auch bei der Arbeitslosigkeit geringe Werte als positiv zu werten und hohe Werte als negativ, werden bei den *Gender Gaps* der Arbeitslosigkeit die Vorzeichen umgedreht, d. h. die männliche Arbeitslosenquote von der weiblichen abgezogen.

¹⁵⁾ Die Arbeitslosenquote berechnet sich hier als Anteil der arbeitslosen Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren, gemessen an allen Jugendlichen dieser Altersgruppe und nicht nur an den erwerbstätigen Jugendlichen.

(Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt, dieser wird aus individueller Sicht häufig auch attraktiver. Die Höhe der Gesamtindikatoren der Beschäftigung lässt jedoch nicht unbedingt auf die Chancengleichheit der Geschlechter schließen. Für die Indikatorenentwicklung zur Chancengleichheit ist es daher wichtig, nicht allein die Höhe der Frauenwerte zu betrachten, sondern Frauenwerte in Relation zu jenen der Männer zu setzen. Dies gilt besonders für Österreich, da hier im EU-Vergleich eine gute wirtschaftliche Ausgangsposition gegeben ist.

2.4. Schlussfolgerungen zur Evaluation der Chancengleichheit

Aus den Überlegungen zur Definition von Chancengleichheit, zu Wirkungszusammenhängen, Vorgehensweisen und Indikatoren wird deutlich, dass die Bewertung geschlechtsspezifischer Auswirkungen von Maßnahmen und Zielsetzungen nicht losgelöst von unterschiedlichen Bedingungen und Bedürfnissen von Frauen und Männern sowie von außerhalb des Arbeitsmarktes liegenden Einflussphären (wie Reproduktion, Bildung, gesellschaftliche Normen und Werte, politisches System etc.) verfolgt werden kann. Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt ist also kein isoliertes Thema, sondern erfordert die **Einbeziehung komplexer Wirkungszusammenhänge**.

Zentral für die Bewertung ist aber auch eine klare **Definition der verfolgten Zielsetzungen** von Chancengleichheit bzw. Frauenförderung. In den beschäftigungspolitischen Leitlinien werden dafür sowohl das *Mainstreaming* als auch spezifische Maßnahmen zur Chancengleichheit bzw. Frauenförderung vorgegeben. Anders verhält es sich mit der Orientierung der Maßnahmen; diese kann sowohl handlungsleitend als auch zielorientiert verstanden werden. Die Zielsetzungen im NAP sind aber nur in wenigen Ansätzen genau ausformuliert, so dass in vielen Bereichen eher eine handlungsleitende Bewertung vorgenommen werden muss. Genauso unklar bzw. offen bleibt im Aktionsplan die Orientierung der Maßnahmen. Pragmatische Orientierungen werden im politischen Prozess gegenüber strategischen meist vorgezogen, da im strategischen Fall erst längerfristig und daher oft nicht zuordenbare Erfolge sichtbar werden. Für die Bewertung der Chancengleichheit erscheint es wichtig, beide Perspektiven zu berücksichtigen, wobei der pragmatischen, kurzfristigen Sichtweise sicherlich eine gewisse Dominanz zukommt, aber längerfristige, strategische Wirkungen sollten nicht außer Acht bleiben.

Die **Zielsetzung der begleitenden Evaluation** von Gender Mainstreaming und Chancengleichheit im NAP kann aus pragmatischen Gründen nur einen Teil der Anforderungen zur Bewertung von Chancengleichheit erfüllen, die sich sowohl aus der inhaltlichen Konzeption des NAP als auch aus den Vorgaben des Evaluationsauftrages durch die auftraggebenden Ministerien ergeben. Die Fragestellung wird durch folgende Aspekte konkretisiert:

- In der Evaluation werden sowohl frauenspezifische Maßnahmen als auch das Horizontalziel des *Gender Mainstreaming* betrachtet.

- Strategische Zielsetzungen werden zwar nicht von vornherein von der Betrachtung ausgeschlossen, treten aber aufgrund der Zielsetzung der Überprüfung kurzfristiger Effekte in den Hintergrund. Das verhindert de-facto die Berücksichtigung einer zielorientierten Perspektiven.
- Im Rahmen einer prozessbegleitenden Evaluation geht es in erster Linie darum, rasch Informationen zu liefern, die für die Weiterentwicklung der Maßnahme Unterstützung bieten. Die Behandlung komplexerer Fragestellungen ist damit nur für eingeschränkte Themen oder durch die Heranziehung bestehender Untersuchungen möglich.
- Inhaltlich ist die Betrachtung der Wirkungsweise von Maßnahmen in vielen Bereichen durch die kurze Beobachtungsfrist begrenzt und muss sich auf Überlegungen zur Konzeption von Politiken und Maßnahmen bzw. auf die Einschätzung ihrer Wirkungen beschränken.
- Als Gegenstand der Evaluationen wird weniger auf die Wirkung von Einzelmaßnahmen sondern die Entwicklung aggregierte Indikatoren abgezielt, zentral waren dabei insbesondere Arbeitsmarktindikatoren.
- Nicht zuletzt ist für die gewählte Vorgangsweise auch die Anbindung an Evaluationen anderer europäischer Länder bzw. an die von der EU veranlasste Berichterstattung maßgeblich. Dies betrifft vor allem auch die Auswahl der betrachteten Indikatoren.

3. Erwerbssituation von Frauen – Zwischen Veränderung und Persistenz

Wie in anderen Ländern auch, hat in Österreich die Erwerbsbeteiligung der Frauen in den letzten Jahrzehnten erheblich zugenommen und damit einen wesentlichen Beitrag zum Beschäftigungswachstum geleistet. Eine genauere Betrachtung der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt zeigt jedoch, dass nicht alle Frauen an dieser Entwicklung teilhaben und dass trotz der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen die Benachteiligungen nur langsam abgebaut werden bzw. nach wie vor bestehen.

Die spezifischen Maßnahmenswerpunkte des NAP zur Chancengleichheit von Frauen und Männern, die eine Verbesserung der Qualifikation von arbeitslosen Frauen und Wiedereinsteigerinnen (siehe auch Kapitel 4) oder die bessere Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Verpflichtungen (siehe auch Kapitel 5) anstreben, sollten sich deutlich auf die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit der Frauen auswirken, darüber hinaus aber auch zum Abbau von geschlechtsspezifischer Segregation und Einkommensunterschieden beitragen. Die folgenden Ausführungen zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und der Arbeitslosigkeit sowie zu den Einkommensdifferenzen und der beruflichen Segregation stellen die *Baseline* dar, an der die Wirkungen der NAP-Maßnahmen zu messen sind.

3.1. Zur Arbeitsmarktintegration von Frauen

Inwieweit Frauen in den Arbeitsmarkt integriert sind, hängt nicht allein vom Anteil der Frauen ab, die als Beschäftigte am Erwerbsleben teilnehmen (Beschäftigungsquote), sondern auch davon, wieweit sie den Wunsch einer Beschäftigungsaufnahme auch tatsächlich realisieren können (Arbeitslosenquote). Die für die Erwerbsintegration üblicherweise verwendete Maßzahl "Erwerbsquote" ist aber nicht unabhängig von der Arbeitslosenquote. Dies ergibt sich sowohl aus der Berechnungsart – die Erwerbsquotenberechnung erfolgt nach dem Konzept des Arbeitskräftepotentials, nach dem Beschäftigte und Arbeitslose berücksichtigt werden – als auch aus der inhaltlichen Dimension. Bei gleichbleibender Arbeitsnachfrage wird eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Frauen die Arbeitslosenquote allgemein bzw. jene der Frauen erhöhen. Damit kann das Ziel der Beschäftigungserhöhung von Frauen mit dem Ziel der Arbeitslosenreduzierung in Konflikt stehen. Eine getrennte Betrachtung der Beschäftigungsquote und der Arbeitslosenquote hat gegenüber der Erwerbsquotenbetrachtung den Vorteil, dass gegenläufige Tendenzen sichtbar werden¹⁶⁾. Daher wird hier die Erwerbsbeteiligung der Frauen meist durch die Beschäftigungsquote dargestellt. Zudem

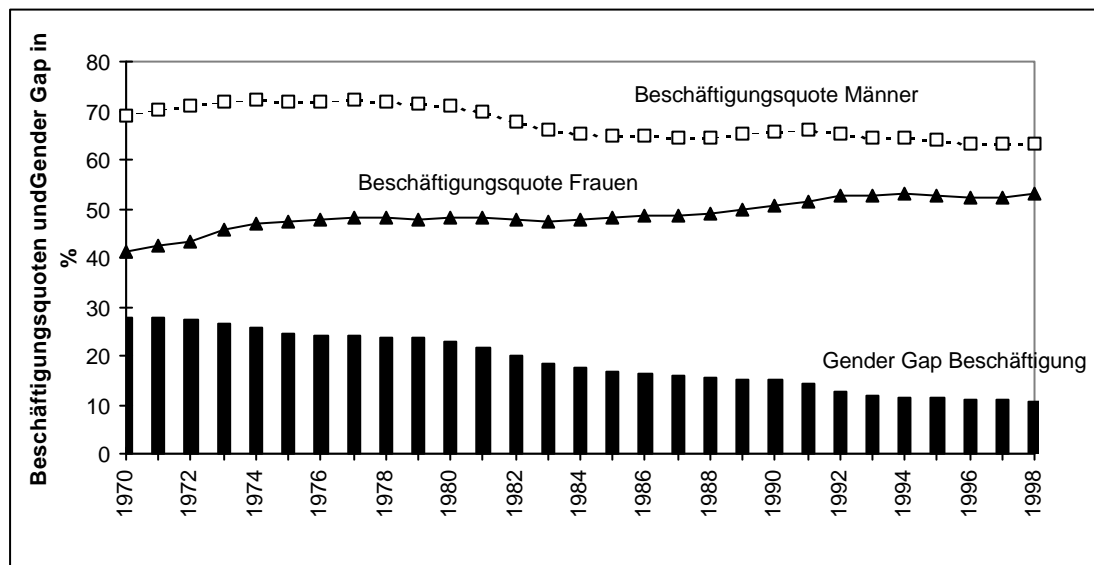
¹⁶⁾ Da in der Erwerbsquote nicht nur Beschäftigte bzw. Erwerbstätige enthalten sind, sondern auch arbeitslose Personen, ist die Erwerbsquote weniger konjunkturabhängig als die Beschäftigungsquote.

werden in der Analyse auch die Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern aufgenommen.

3.1.1. Erwerbsbeteiligung von Frauen

1998 lag die **Erwerbsquote** der Frauen bei 62,2%, jene der Männer bei 76,2%. Die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen hat die Differenz der Erwerbsquoten zwischen Frauen und Männern verringert (1970 27%, 1998 14%), aber die Erwerbsquote der Frauen liegt nach wie vor deutlich unter jener der Männer und deutet auf ein weiterhin großes Beschäftigungspotential der Frauen hin.

Abbildung 4: Entwicklung der unselbständigen Beschäftigung von Frauen und Männern und des Gender Gap (1970-1998)



Q: WIFO-Datenbank – Beschäftigung laut Hauptverband.

Seit Anfang der sechziger Jahre haben Frauen stark von der stetigen Expansion des Dienstleistungssektors profitiert und sich in den Bereichen etabliert, die ihnen vormals nicht in diesem Maße offen standen. Zwischen 1960 und 1998 stieg die Zahl der unselbständig beschäftigten Frauen in Österreich um 63%, die der Männer um 19%, und damit stieg auch der Frauenanteil an allen unselbständig Beschäftigten von 36% auf 43%¹⁷⁾. Die höchsten Wachstumsraten der Frauenbeschäftigung erfolgten in den siebziger Jahren, wo der Bedarf an Arbeitskräften zu einer steigenden Integration von Frauen führte. Der Beschäftigungseinbruch in den achtziger Jahren hat zwar zu Arbeitsplatzverlusten für Frauen im Produktionssektor geführt, diese konnten aber durch die weiterhin wachsenden Dienstleistungsbereiche abgedeckt werden (Finder, Blaschke 1998). So mussten Frauen in den Jahren 1982 und 1983 wesentlich geringere Arbeitsplatzverluste als Männer hinnehmen (Frauen -8.000 Arbeitsplätze,

¹⁷⁾ WIFO-Datenbank, Erwerbspersonen: Männer 15 bis 65 bzw. Frauen bis 60 Jahre.

Männer -24.000 Arbeitsplätze jährlich). Der Beschäftigungseinbruch zu Beginn der neunziger Jahre ist zwar auch bei den Frauen ersichtlich, aber mit Ausnahme des Jahres 1996 war die jährliche Wachstumsrate bei den Frauen immer positiv.

Der leichte Rückgang bei der Beschäftigungsquote der Männer ist auf den Rückgang der Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitskräften und die wachsende Bildungsbeteiligung zurückzuführen. Beide Effekte übten aber auch auf die Beschäftigungsquote der Frauen eine dämpfende Wirkung aus, wobei Frauen von der Bildungsexpansion sogar stärker betroffen waren.

In Österreich ist die **Frauenerwerbsbeteiligung** zwischen 1980 und 1996 mit durchschnittlich 2,4% deutlich **geringer gestiegen** als in anderen europäischen Ländern und wird nur noch von Finnland mit 2,0% unterschritten (ILO-Daten). „Nach Berechnungen der ILO konnte Österreich seine Position in der Frauenerwerbsbeteiligung im unteren Drittel der vergleichbaren Industrienationen daher nicht verbessern und hat durch die deutlich unterdurchschnittliche Zunahme sogar an Boden verloren“ (Steiner 2000, S. 451). Unter Verwendung der EUROSTAT-Daten wird Österreich bei der Frauenerwerbsquote zwar eine wesentlich bessere Stellung im europäischen Vergleich zugeordnet, aber die Berücksichtigung des *Gender Gap* weist auch mit diesen Daten Österreich einen mäßigen Erfolg bei der Integration der Frauen zu (vgl. Exkurs Kapitel 2).

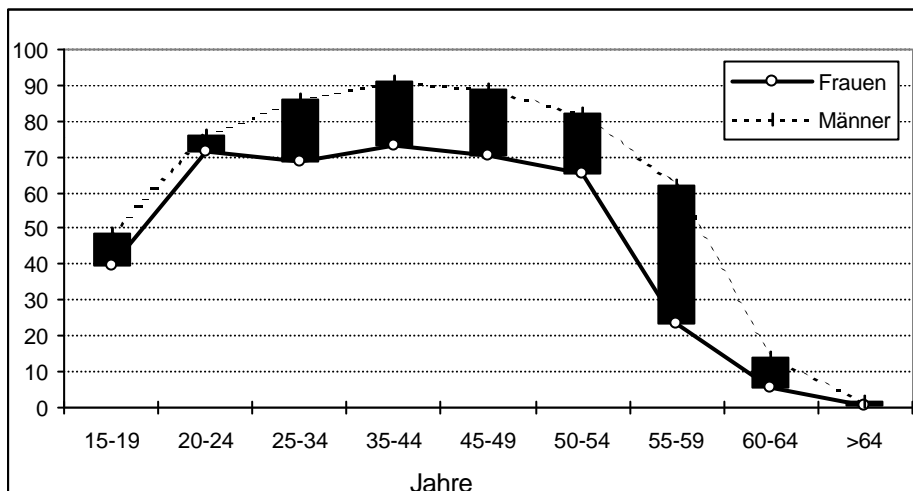
Einen Grund für dieses vergleichsweise niedrige Wachstum der Frauenbeschäftigung stellt der **relativ geringe Beschäftigungsanteil des Dienstleistungssektors** in Österreich (wie auch in Deutschland) dar. Aufgrund der gesellschaftlichen Wertvorstellungen werden viele Dienstleistungen nach wie vor unbezahlt von Frauen erbracht (Quack, Maier 1994). Eine Auslagerung der unbezahlten Arbeit an bezahlte Beschäftigte erhöht hingegen nicht nur die Verfügbarkeit der Frauen für den Arbeitsmarkt, sondern auch die Beschäftigungsmöglichkeiten vor allem für Frauen.

Die Ursachen für die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen sind aber wohl weniger am Arbeitsmarkt zu finden als vielmehr in den gesellschaftspolitischen Entwicklungen wie familiäre Veränderungsprozesse, Erleichterungen bei der Hausarbeit, zunehmende Bildung der Frauen etc. Der Wunsch vieler Frauen, erwerbstätig zu sein, ist von der finanziellen Notwendigkeit, verdienen zu müssen, begleitet. Weiterhin bleibt die Erwerbsbeteiligung der Frauen aber mit ihrer familiären Situation, vor allem mit den Betreuungspflichten von Kindern, verbunden.

Der Zusammenhang von Erwerbsbeteiligung und familiären Verpflichtungen wird in den **altersspezifischen Differenzen** der Erwerbsquoten von Frauen und Männern sichtbar (Abbildung 5). Während bei den Jugendlichen nur geringe Unterschiede zwischen Frauen und

Männern bestehen¹⁸⁾, klaffen die Werte ab der Kohorte der 25- bis 34-Jährigen deutlich auseinander. Im Haupterwerbsalter (zwischen 25 und 50 Jahren), also in jener Phase, in der die Männer die höchsten Erwerbsquoten aufweisen, während Frauen häufig den Beruf wegen Familien- und Betreuungsarbeit unterbrechen, liegt der *Gender Gap* bei rund 20%-Punkten¹⁹⁾.

Abbildung 5: Altersspezifische Unterschiede der Erwerbsquoten von Frauen und Männern 1998



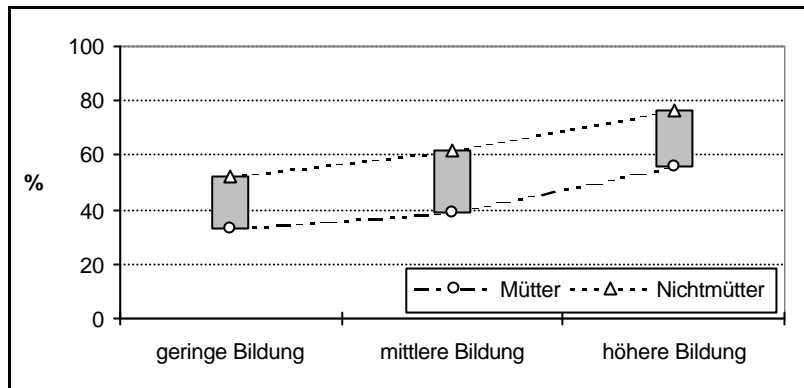
Q: WIFO-Datenbank.

Noch deutlicher zeigt sich dies beim Vergleich von **Müttern und Frauen ohne Kinder** im betreuungspflichtigen Alter. Während die Beschäftigungsquote von Frauen ohne Betreuungspflichten nur geringe Unterschiede zu jener der Männer zeigt, ist die Beschäftigungsquote von Müttern wesentlich geringer. Der Unterschied zwischen Müttern und Nichtmüttern macht ca. 20 Prozentpunkte aus, wobei zwar das Niveau der Beschäftigungsquote wesentlich von der Ausbildung der Frauen bestimmt wird, kaum aber der Unterschied (Abbildung 6). Eine Ausnahme stellen dabei Alleinerzieherinnen dar, deren Erwerbsquote jene der Frauen ohne Kinder übersteigt und in der Altersgruppe zwischen 20 und 24 Jahren sogar höher ist als jene der Männer.

¹⁸⁾ Die Unterschiede bei den 15- bis 20jährigen ergeben sich vor allem durch den höheren Anteil an männlichen Lehrlingen.

¹⁹⁾ Bei der Altersgruppe der 55- bis 59-Jährigen erhöht sich der Gender Gap aufgrund der unterschiedlichen Pensionsaltersgrenzen auf fast 40%-Punkte.

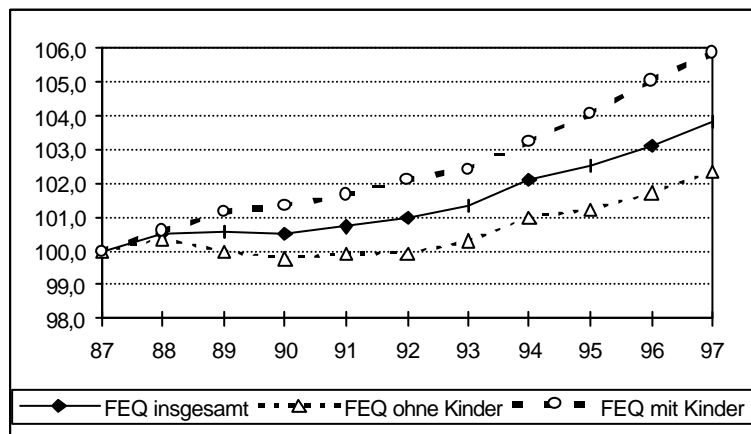
Abbildung 5: Beschäftigungsquoten von Müttern und Frauen ohne Kinder im Alter zwischen 20 und 49 Jahren (Vollzeitbeschäftigung 1996)



Q: EUROSTAT 1996.

Die Entwicklung der Erwerbsquoten von Müttern und Frauen ohne Kinder²⁰) zeigt aber auch, dass die Beschäftigungssteigerungen in der Vergangenheit ganz wesentlich durch Integration der Mütter erfolgte (Abbildung 7). Die Erwerbsquoten der Frauen ohne Kinder haben, ähnlich wie jene der Männer, zu Beginn der neunziger Jahre stagniert bzw. sind leicht gesunken und erst seit 1992 wieder stärker gestiegen. Hingegen sind die Erwerbsquoten der Frauen mit Kind(ern) während des gesamten Beobachtungszeitraums gestiegen. Die Beschäftigungszunahme erfolgte also überwiegend über die Erwerbsbeteiligung der Mütter. Dieser Umstand lässt auch für die Zukunft ein aktivierbares Potential für zusätzliche Beschäftigung erwarten.

Abbildung 6: Entwicklung der Erwerbsquoten von Frauen (20 bis 49 Jahre) mit und ohne Kinder (1987-1997, Index 1987 = 100)

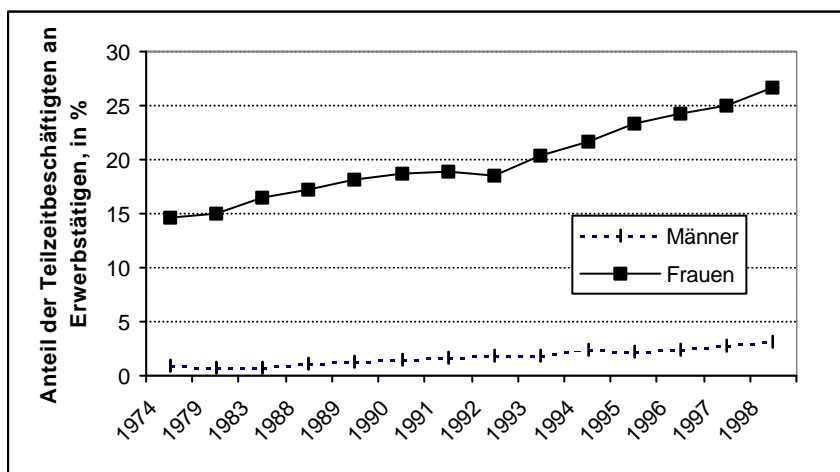


Q: Mikrozensus.

²⁰ Für diesen Vergleich wurde die betrachtete Altersgruppe auf Frauen und Männer zwischen 20 und 49 Jahren eingeschränkt und Kinder bis 15 Jahre einbezogen, um die Analyse auf die Betreuungspflichten von Kindern zu konzentrieren.

Der Anstieg der Frauenbeschäftigung ist in Österreich, wie auch in anderen europäischen Ländern, mit einer Zunahme von **Teilzeitbeschäftigungen** verbunden. Im Vergleich mit den Niederlanden oder auch mit Großbritannien sowie den nordeuropäischen Ländern besteht dabei in Österreich ein nicht unwesentliches Entwicklungspotential (vgl. *Rubery, Fagan* 1998). Teilzeitbeschäftigung stellt für viele Frauen eine Möglichkeit dar, familiäre Verpflichtungen und Berufstätigkeit miteinander zu vereinbaren. 1998 waren in Österreich rund 13% aller Erwerbstätigen zwischen 12 und 35 Stunden beschäftigt, allerdings waren nur 3% der Männer, aber 27% der Frauen betroffen²¹). Gegenüber 1997 stieg nur die Teilzeitquote der Frauen, während jene der Männer gleichblieb. 1997 lag die durchschnittliche Teilzeitquote aller Beschäftigten bei 12%, jene der Frauen bei 25% (siehe Abbildung 8).

Abbildung 7: Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung von Frauen und Männern (1974-1998)

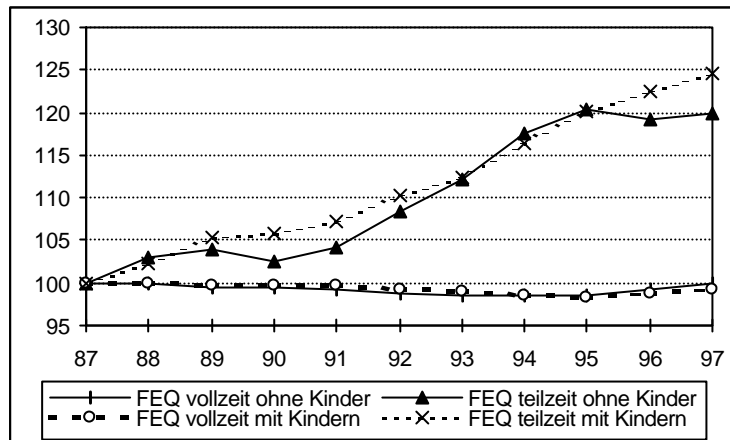


Q: Mikrozensus.

Betrachtet man die Entwicklung von Teilzeit- und Vollzeiterwerbsquote von Frauen zwischen 25 und 40 Jahren getrennt, so wird deutlich, dass die Beschäftigungszunahme fast ausschließlich über Teilzeit erfolgt ist. Zwar ist in diesem Zeitraum die Teilzeitbeschäftigung sowohl bei Frauen mit Kindern als auch bei Frauen ohne Kinder unter 15 Jahre gestiegen, doch sind die Wachstumsraten der Mütter etwas konstanter als jene der Frauen ohne Kinder.

²¹) Diese Angaben basieren auf dem Lebensunterhaltskonzept, d. h. als erwerbstätig gilt, wer eine Wochenarbeitszeit von mindestens 12 Stunden hat. Nach dem Labour-Force-Konzept liegt die Teilzeitquote bei 15%, jene der Männer bei rund 4,5%, jene der Frauen bei 30%.

Abbildung 8: Entwicklung der Erwerbsquote von Frauen mit und ohne Kinder(n) (1987-1997)

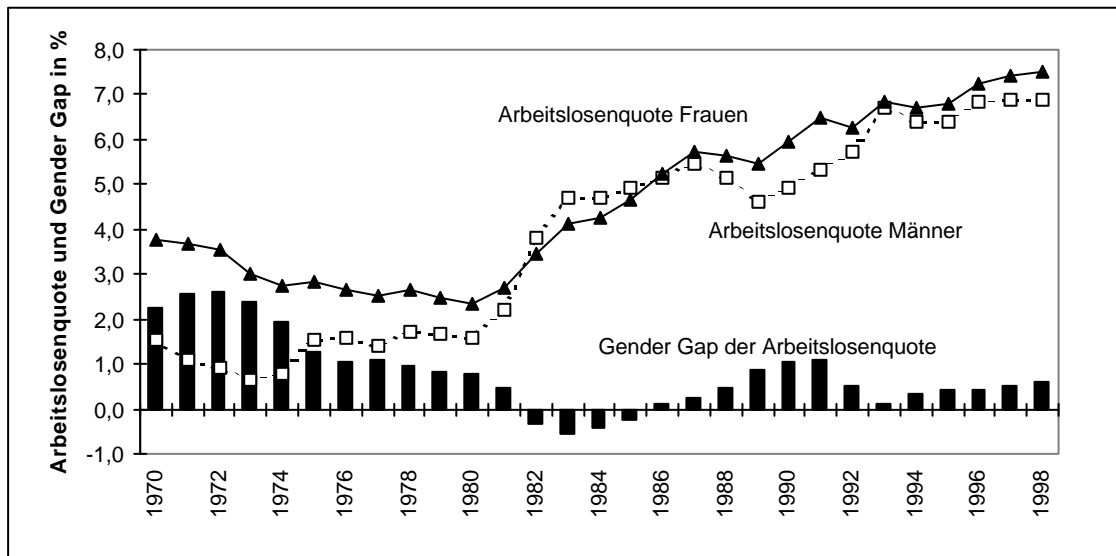


Q: Mikrozensus.

3.1.2. Arbeitslosigkeit von Frauen

1998 waren im Jahresdurchschnitt 108.365 Frauen als arbeitslos bzw. arbeitssuchend vorgemerkt, die **Arbeitslosenquote** der Frauen lag bei 7,5%, jene der Männer bei 6,9%. Mit der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen ist auch ihre Betroffenheit von Arbeitslosigkeit gestiegen. Frauen sind nicht nur relativ häufiger arbeitslos gemeldet, sie sind auch länger und bereits in jüngeren Jahren von Arbeitslosigkeit betroffen.

Abbildung 9: Entwicklung der Arbeitslosenquote von Frauen und Männern und des Gender Gap (1970-1998)



Q: WIFO-Datenbank.

Die Arbeitslosenquote der Frauen ist in Österreich, wie in fast allen anderen EU-Ländern, mit Ausnahme der ersten Hälfte der achtziger Jahre kontinuierlich höher als die der Männer. Aufgrund der sehr niedrigen Arbeitslosenquoten der Männer waren die Unterschiede der ausgewiesenen Arbeitslosenquoten zwischen Frauen und Männern in den 70er Jahren wesentlich höher als später. Mit den zunehmenden Arbeitsmarktproblemen der Männer seit Mitte der 70er Jahre hat sich der *Gender Gap* der Arbeitslosigkeit verringert.

Mittelfristig schwankt die Entwicklung des *Gender Gap* der Arbeitslosigkeit parallel zur Konjunktorentwicklung, was vor allem auf die Schwankungen der Arbeitslosenquote der Männer zurückzuführen ist. Die Arbeitslosigkeit der Männer geht bei Konjunkturanstieg deutlich zurück und steigt mit der Rezession. Dies ergibt sich zum einen dadurch, dass vor allem Männer in den stärker konjunkturabhängigen Produktionssektoren wie z. B. dem Baugewerbe beschäftigt sind. Zudem ist für Frauen bei schlechter Beschäftigungslage der Übergang von registrierter zu "versteckter" Arbeitslosigkeit aufgrund schlechter Beschäftigungschancen wahrscheinlicher.

Die höhere Arbeitslosenquote der Frauen schlägt sich auch in einer längeren durchschnittlichen **Dauer der Arbeitslosigkeit** der Frauen nieder. Die durchschnittliche Verweildauer der Frauen liegt seit Beginn der 90er Jahre konstant rund 20 Tage über jener der Männer. 1998 waren Männer im Durchschnitt 119 Tage lang arbeitslos, bei Frauen lag der Durchschnitt bei 138 Tagen.

Tabelle 2: Durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit nach Geschlecht (1990-1998, in Tagen)

	Gesamt	Männer	Frauen
1990	103	96	113
1991	112	104	122
1992	114	105	127
1993	119	110	131
1994	125	117	136
1995	124	116	136
1996	127	119	138
1997	130	120	143
1998	127	119	138

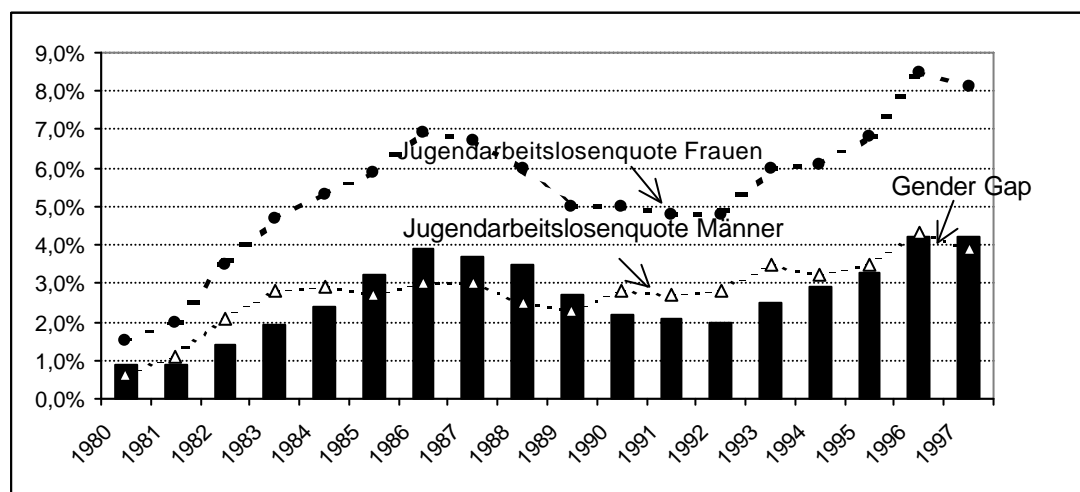
Q: AMS.

Die durchschnittlich längere Dauer der Arbeitslosigkeit von Frauen bedingt jedoch nicht gleichzeitig einen höheren Anteil an Langzeitarbeitslosigkeit. 16,3% der Männer und 15,4% der Frauen waren 1998 ein Jahr oder länger als arbeitslos bzw. arbeitsuchend vorgemerkt. Frauen sind gegenüber Männern öfter zwischen 3 und 12 Monaten arbeitslos.

Besonders drastisch ist die Situation bei den **jungen Frauen**, denn seit den achtziger Jahren hat sich die Arbeitslosenquote von Mädchen und Burschen stark auseinander entwickelt, was vor allem auf die unterschiedliche Zahl der Lehrstellensuchenden zurückzuführen ist. Dies ist zum einen auf die Probleme der Mädchen bei der Lehrstellensuche zurückzuführen, da Mädchen weiterhin auf einige wenige Lehrberufe mit schlechten Beschäftigungschancen konzentriert sind. Zum anderen ist aber auch der Anteil der Mädchen mit geringer Ausbildung höher als bei den Burschen, und sie beginnen daher früher und mit schlechteren Qualifikationen mit der Arbeitssuche als die männlichen Jugendlichen (Abbildung 11).

Der *Gender Gap* bei den ausgewiesenen Arbeitslosenquoten von Frauen und Männern ist für die Chancengleichheit wohl noch problematischer, als dies die Daten ausdrücken. Denn durch den höheren Anteil der Frauen an "versteckter Arbeitslosigkeit" wird diese Differenz noch unterschätzt. Frauen haben öfter als Männer keinen Anspruch auf eine Leistung aus der Arbeitslosenversicherung und daher weniger Anreiz, sich als arbeitssuchend registrieren zu lassen, und scheinen damit in den Daten nicht auf. Zudem ist die eigenständige finanzielle Absicherung von Frauen bei Arbeitslosigkeit stärker gefährdet, da sie wegen der bestehenden Einkommensunterschiede auf dem Arbeitsmarkt und des höheren Anteils an Teilzeitbeschäftigung im Durchschnitt auch ein niedrigeres Arbeitslosengeld erhalten.

Abbildung 10: Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit von Männern und Frauen und des Gender Gap (1980-1997)



Q: AMS.

Arbeitslose Frauen haben aufgrund der Einberechnung des Haushaltseinkommens häufiger keinen Anspruch auf **finanzielle Unterstützung** als Männer. 1998 hatten 12,4% der arbeitslos gemeldeten Frauen weder Anspruch auf Arbeitslosengeld noch auf Notstandshilfe, bei den Männern lag der Vergleichswert bei 6,6%. Wenn Frauen Anspruch auf eine finanzielle Unterstützung haben, so fällt diese im Durchschnitt geringer aus als bei Männern. Der Tagsatz für Arbeitslosengeld für Männer lag im Dezember 1998 bei 340 ATS, Frauen erhielten im

Durchschnitt 247 ATS. Ähnlich verhält es sich beim Bezug von Notstandshilfe: der durchschnittliche Tagessatz betrug bei Männern 270 ATS, bei Frauen 210 ATS.

Die **Ursachen** der hohen Betroffenheit der Frauen von Arbeitslosigkeit liegen sowohl in ihrer Konzentration auf bestimmte Berufsbereiche als auch in der Vereinbarkeitsproblematik von Familie und Beruf zurückzuführen. Gerade jene Bereiche, in denen Frauen verstärkt tätig sind, wie z. B. Handels-, Büro-, Gesundheits- und Reinigungsberufe, weisen überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten auf. Hinzu kommt, dass Frauen meistens die Hauptverantwortung für Haushaltsarbeit und Kinderbetreuung tragen bzw. dies von ihnen erwartet wird und die damit verbundenen Erfahrungen und Erwartungen der ArbeitnehmerInnen ihr Kündigungsrisiko erhöhen bzw. ihre Wiedereinstiegschancen mindern. Aber auch die weiterhin vorkommende Auffassung von sozialer Gerechtigkeit, nach der von Betrieben die Kündigung einer Frau mit Familie weniger problematisch empfunden wird als die Kündigung eines Familienvaters, da Frauen oft nur als „Zuverdienerinnen“ wahrgenommen werden, tragen zu den bestehenden Ungleichheiten bei.

Die Vereinbarkeitsproblematik zeigt sich in der Arbeitslosenstatistik durch den hohen Anteil von Vermittlungshindernissen in Form von **Mobilitätseinschränkungen** bei Frauen. 1998 galt fast die Hälfte aller arbeitslosen Frauen als schwer vermittelbar, zwei Drittel dieser registrierten Vermittlungshindernisse bezogen sich auf Mobilitätseinschränkungen, die größtenteils durch Betreuungspflichten zustande kommen. Bei den Männern weist hingegen nur knapp ein Viertel aller Arbeitslosen ein Vermittlungshindernis auf, wobei Mobilitätseinschränkungen kaum vorkommen, sondern gesundheitliche Beeinträchtigungen dominieren.

Tabelle 3: Vermittlungshindernisse im Jahr 1998

	Absolut			Anteil		
	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen
Körperbehinderung	33.115	20.892	12.223	13,9%	16,1%	11,3%
Geistige/psychische Beeinträchtigung	7.425	4.857	2.568	3,1%	3,8%	2,4%
Mobilitätseinschränkung	33.600	2362	31.238	14,1%	1,8%	28,8%
Sonstiges	5.342	2.383	2.959	2,2%	1,8%	2,7%
Gesamt	79.482	30.494	48.989	33,4%	23,6%	45,2%

Q: AMS, eigene Berechnungen.

Inwieweit Familie und Beruf vereinbar sind, wird aber auch durch sozialpolitische Regelungen bestimmt, insbesondere durch die Karenzregelung und Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen (vgl. Kapitel 5). Durch Einführung des zweiten Karenzjahres 1990 hat sich das Arbeitsangebot von Frauen deutlich erhöht. Ein Teil davon, nämlich arbeitslose KarenzgeldbezieherInnen, steigern zumindest kurzfristig die Arbeitslosigkeit nach

Beendigung ihrer Karenzzeit.²²⁾ Der Anteil von arbeitslosen KarenzgeldbezieherInnen hat sich seit 1995 deutlich erhöht, während die Zahl der KarenzgeldbezieherInnen, die in eine Beschäftigung zurückkehren können, gesunken ist (vgl. *WIFO/IHS* 1998, S. 26). Gleichzeitig wird es für Frauen auch schwieriger, eine Sondernotstandshilfe zu erhalten, durch die sie bei fehlender Kinderbetreuungsmöglichkeit bis zum 3. Lebensjahr des Kindes zu Hause bleiben können. 1998 haben weniger als 10.000 Frauen (9.303) eine Sondernotstandshilfe erhalten, während dies 1995 noch 16.752 Frauen waren.

3.1.3. Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern

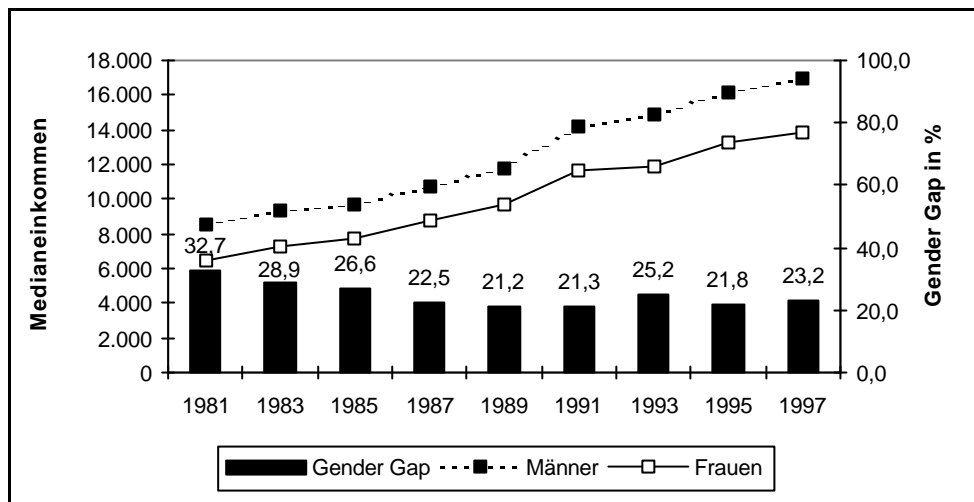
Der dynamischen Entwicklung der Erwerbsintegration der Frauen in den Arbeitsmarkt steht eine Beharrlichkeit geschlechtsspezifischer Benachteiligungen gegenüber. Die Benachteiligungen zeigen sich nicht nur in der höheren Betroffenheit der Frauen von Arbeitslosigkeit und dem damit verbundenen sozialen Risiko, sondern auch in der Segregation des Arbeitsmarktes in Frauen- und Männerbereiche, die auch mit weiterhin bestehenden Lohnunterschieden und geringeren Aufstiegsmöglichkeiten von Frauen verbunden ist. Frauen sind nach wie vor weitgehend von Leitungspositionen und oberen Hierarchien in Betrieben ausgeschlossen, während sie in den un- und angelernten Positionen überrepräsentiert sind.

1997 war das **Einkommen** unselbständig beschäftigter Männer in Österreich im Durchschnitt um 45% höher als jenes der Frauen (HV-Daten). Selbst die Höherqualifizierung der Frauen konnte nur wenig zu einer Annäherung der Aufstiegs- und Einkommensmöglichkeiten beigetragen, da Frauen ihre Ausbildung oft nicht im gleichen Ausmaß in qualifizierten Tätigkeiten umsetzen können wie Männer. Vergleicht man die Einkommensunterschiede innerhalb gleicher Bildungsstufen, bleibt noch immer ein Einkommensvorteil der Männer von 22% (*BMAGS* 1998, S. 169).

Diese Benachteiligungen sind zum Teil auf die reduzierte Arbeitszeit von Frauen zurückzuführen. Bereinigt man die Einkommensunterschiede näherungsweise nach der Arbeitszeit, reduziert sich der Einkommensvorteil der Männer von 45% auf 29% (*BMAGS* 1998, S. 169). Teilzeitarbeit wird vor allem in den weniger qualifizierten Bereichen angeboten und oft als Ausschlussgrund von beruflicher Weiterbildung und Aufstiegschancen genannt (*Kapeller, Kreimer, Leitner* 1999).

²²⁾ Arbeitslose KarenzgeldbezieherInnen werden zu den Erwerbstätigen und nicht zu den Arbeitslosen gezählt; erst wenn ihr Anspruch auf Karenzgeld erlischt, scheinen sie als Arbeitslose auf.

Abbildung 11: Entwicklung der Netto-Medianeinkommen von Frauen und Männern und des Gender Gap (1981-1997, arbeitszeitbereinigt)



Q: Mikrozensus, eigene Berechnungen.

Hinsichtlich der Einkommensunterschiede ist keine Verbesserung der Situation der Frauen zu erkennen²³⁾. Im Jahr 1997 war das arbeitszeitstandardisierte Medianeinkommen der Männer nach Mikrozensus-Daten um 23% höher als jenes der Frauen. Damit hat sich der Einkommensunterschied auf einen Wert erhöht, der bereits Mitte der achtziger Jahre erreicht war. Zwar ist der Einkommensunterschied in den achtziger Jahren kontinuierlich gesunken, seit Beginn der neunziger Jahre aber mit leichten Schwankungen wieder gestiegen.

Die Entwicklung in den 90er Jahren stellte sich für Angestellte, ArbeiterInnen und Beamte unterschiedlich dar. Während bei den Beamten und ArbeiterInnen die Einkommensunterschiede etwas gesunken sind, sind sie bei den Angestellten gestiegen. Zudem hat sich auch verteilungspolitisch der *Gender Gap* verändert. In den unteren Einkommensschichten (1. Dezil) sind die Einkommensvorteile der Männer geringer geworden (BMAGS 1998).

²³⁾ Da die administrativen Daten des Hauptverbands der Sozialversicherungen und der Lohnsteuerstatistik keine Standardisierung nach Arbeitszeit erlauben, die Arbeitszeit aber für die Unterschiede zwischen Frauen und Männern eine wesentliche Rolle spielt, beziehen wir uns hier auch hier auf Mikrozensus-Daten, die allerdings nur zwischen 1981 und 1997 verfügbar sind. Mikrozensus-Daten bieten zwar den Vorteil, individuelle Merkmale wie Qualifikation oder Arbeitszeit zu berücksichtigen, sind aber aufgrund der hohen Antwortausfälle (1997 34%) verzerrt. Während die Unterschiede der Medianeinkommen zwischen Frauen und Männern nach Hauptverbandsdaten mit 45% ausgewiesen wurden und nach Lohnsteuerstatistik mit 50%, liegen diese nach Mikrozensuszahlen ohne Berücksichtigung der Arbeitszeit bei 33%.

3.2. Berufliche Segregation von Frauen und Männern

Die Benachteiligung von Frauen im Erwerbsleben, ihr größeres Risiko arbeitslos zu werden, die Lohnunterschiede usw. gehen einher mit einer Separierung des Arbeitsmarktes in „Frauenbereiche“ und „Männerbereiche“, die mit den Fähigkeiten und Wünschen der Geschlechter überein zu stimmen scheinen. Doch diese geschlechtsspezifische Segregation ist keineswegs etwas Starres, über die Zeit Gleichbleibendes bzw. über unterschiedliche Gesellschaften einheitlich, sondern entwickelt sich im Laufe der Zeit weiter. War beispielsweise der Informatik-Bereich zu Beginn durchaus frauendominiert, so findet seit den 70er Jahren ein starker Rückgang an Informatikerinnen statt (*Kappel* 1999, S. 59). Auch in anderen Bereichen sind Differenzierungen zwischen Männer- und Frauentätigkeiten gegeben (vgl. z. B. *Wetterer* 1992).

Die Teilung des Arbeitsmarktes in "Frauenbereiche" und "Männerbereiche" ist nicht von vornherein als negativ zu werten, sondern Frauenberufe können durchaus auch eine Nischenfunktion für Frauen haben, wenn dadurch die Konkurrenz mit Männern ausgeblendet bleibt²⁴). Daher ist eine vollkommene Eliminierung der Segregation nicht nur unmöglich, sondern zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Frauen auch nicht zielführend. Vielmehr stellt die Entscheidungsfreiheit über die Art der Berufstätigkeit einen wesentlichen Aspekt der Chancengleichheit dar. Sowohl die Berufswahl junger Frauen, als auch die Bereiche, in denen Frauen aller Altersgruppen ihren Beruf ausüben, weisen darauf hin, dass stereotype Rollenzuweisungen die Einsatzmöglichkeiten von Frauen einengen. Zudem ist mit dieser horizontalen Segregation meist eine **Hierarchisierung** verbunden, die sich in der Herausbildung unterschiedlicher Arbeitsmarktsegmente mit verschiedenen Arbeitsbedingungen, wie z. B. Einkommen, ausdrückt. Denn der Ausschluss aus oder die Konzentration von Frauen auf bestimmte Beschäftigungssegmente erleichtert eine frauenspezifische Definition und Bewertung von Tätigkeiten, erschwert den Nachweis von Ungleichbehandlung, reduziert Ausweichmöglichkeiten in andere Bereiche und führt oft in Berufe mit geringen Aufstiegsmöglichkeiten (*Finder, Blaschke* 1999, S. 159f.) Segregation ist also fast immer mit Benachteiligungen und Kosten für Frauen verbunden. Allerdings kann ein ähnliches Ausmaß der Segregation mit unterschiedlichen Kosten für Frauen verbunden sein. Beispielsweise weist Schweden eine überdurchschnittlich hohe Segregation auf, obwohl die Erwerbsbedingungen für Frauen dort vergleichsweise gut sind (*Kreimer* 1999).

Die Zielsetzung einer verstärkten Erwerbsbeteiligung der Frauen führt nicht unbedingt zum Abbau von Segregation. Internationale Studien weisen darauf hin, dass sich durch die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen die Segregation kaum verringert, sondern in einigen Ländern sogar vergrößert hat (*Rees*, 1998, S. 15ff). *Rubery* (1998) verweist auf einen Zielkonflikt der europäischen Beschäftigungspolitik zwischen der Erhöhung der

²⁴) Gerade in den typischen Frauenbereichen hat die weibliche Erwerbsbeteiligung extrem zugenommen (*Anker* 1998, S. 8f)

Frauenbeschäftigung und dem Abbau von Segregation. Die Förderung der Erwerbsteilnahme von Frauen kann das Arbeitskräftepotential der Frauen verstärkt in "schlechte" Beschäftigungsverhältnisse führen. Insbesondere die Zunahme von "neuen Dienstleistungen" und die zunehmende Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen, von der insbesondere Frauen betroffen sind, können als neue Form der Segregation die Benachteiligungen der Frauen erhöhen, aber auch die Förderung von Aus- und Weiterbildung der Frauen läuft Gefahr, diese weiterhin in die schlechter bezahlten, unsicheren "Frauenberufe" zu führen (vgl. Kapitel 4).

3.2.1. Indikatoren der Segregation am Arbeitsmarkt

Die Ergebnisse von Segregationsanalysen sind generell von mehreren Auswahlentscheidungen bezüglich der verwendeten Indikatoren abhängig, für die kaum objektive Kriterien vorliegen:

- **Dimension der Segregation:** Für die horizontale Segregation wird am häufigsten die Segregation der Berufe verwendet²⁵). Für die vertikale Segregation werden üblicherweise das Qualifikationsniveau, die berufliche Tätigkeit und das Einkommen verwendet.
- **Aggregationstiefe des Indikators:** Inwieweit die Berufsbereiche differenziert werden, entscheidet ganz wesentlich über das Segregationsergebnis, denn bei der Zusammenfassung segregierter Bereiche kann eine „integrative“ Mischung entstehen (vgl. *Willms* 1983). Andererseits ist die Validität und die Vergleichbarkeit der Daten sowohl zwischen Ländern als auch im Zeitverlauf oft nur bei hoch aggregierten Daten gegeben.
- **Darstellung der Segregation:** Der Segregationsindex, d. h. die Darstellung von Segregation durch eine Maßzahl, erscheint für internationale Vergleiche und die Entwicklung über die Zeit als wünschenswert, ist aber durch die unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen und sich verändernde Klassifikationen der Berufe erheblichen Verzerrungsrisiken ausgesetzt. Am häufigsten werden der Dissimilaritätsindex und der Sex-Ratio-Index oder Segregationsindex verwendet (vgl. *Siltanen* 1990, *Hakim* 1992). Als Alternative können Bereiche nach der jeweiligen Geschlechterdominanz (Frauenberufe, Männerberufe, integrierte Berufe) verfolgt werden. Aber auch bei dieser Alternative wird das Ergebnis wesentlich durch die Wahl der Trennlinie zwischen den Kategorien und die Aggregationstiefe bestimmt.

Entsprechend den EU-Vorgaben soll die Segregation am Arbeitsmarkt durch die zwei Indikatoren „Segregationsindex der Berufe“ und „Segregationsindex der Wirtschaftsklassen“ berücksichtigt werden. Die Maßzahlen vergleichen die tatsächliche Verteilung von Frauen und Männern auf einzelne Berufe bzw. Branchen mit der Situation der Gleichverteilung, d. h. dem Geschlechterverhältnis im gesamten Arbeitskräftepotential. Um eine Vergleichbarkeit zwischen den europäischen Ländern zu erreichen, werden die Werte in Absolutzahlen und nicht in

²⁵) Die Aussagekraft der Branchensegregation ist wenig aussagekräftig, da Frauen, statistisch gesehen, verstärkt in Männerbranchen eingedrungen sind, ohne dass sich dabei jedoch ihre Arbeitsbereiche angenähert haben.

relativen Anteilen ermittelt (um Verzerrungen durch unterschiedliche Berufsgruppengrößen zu vermeiden) und allgemein ISCO-Berufsklassen sowie NACE-Wirtschaftsbranchen verwendet.

Bei internationalen Vergleichen der Segregation anhand einer einzelnen Maßzahl ist dennoch Vorsicht geboten. Die länderspezifischen Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur sowie in der Handhabung der Kategorien können zu beträchtlichen Verzerrungen führen (vgl. *Rubery, Fagan* 1998). In Österreich wird das Vorhaben dadurch erschwert, dass die Arbeitsmarktsegregation der Geschlechter bislang wenig erforscht ist²⁶⁾ und zudem die von der EU vorgeschlagene Kategorisierung der Berufe nach ISCO-88(COM) erst im Mikrozensus 1994 eingeführt wurde, d. h. keine längerfristigen Entwicklungen beobachtet werden können.

Die Berufsgruppen nach ISCO-88 bieten bei der Analyse der Arbeitsmarktsegregation gegenüber der bisherigen Berufssystematik den Vorteil, dass diese weniger sektoral, sondern eher "hierarchisch" nach der Qualifikation der Berufe gegliedert sind²⁷⁾. Dies ist allerdings mit einer gewissen Unübersichtlichkeit der Berufe aufgrund der sehr heterogenen Berufsklassen verbunden. Die hier verwendete ISCO-2 Klassifikation mit 27 Berufsgruppen ist etwas gröber gegliedert als die bislang in österreichischen Erhebungen verwendete Klassifikation.

Für Österreich weist der **Segregationsindex der Berufe**²⁸⁾ 1998 einen Wert von 1,14 auf und damit auf eine deutliche Überrepräsentation und Konzentration von Frauen und Männern in spezifischen Berufen hin (eine Gleichverteilung der Geschlechter liegt bei einem Segregationsindex von 0 vor). Gegenüber 1994 ist der Segregationsindex leicht gesunken (1,20), d. h. die Separierung von Frauen und Männern auf typische Bereiche tendenziell zurückgegangen.

Tabelle 4: Segregationsindex der Berufe und Wirtschaftsklassen (1994 und 1998)

²⁶⁾ Empirische Beiträge zur Segregation in Österreich vgl. *Kreimer* 1999, *Leitner, Lassnigg* 1998, *Lassnigg, Pastner, Wagner* 1995, *Lassnigg, Prenner* 1996.

²⁷⁾ Die obersten Kategorien der ISCO-Berufssystematik gliedern sich in 1. Angehörige gesetzgebender Körperschaften, leitende Verwaltungsbedienstete u. Führungskräfte in der Privatwirtschaft, 2. WissenschaftlerInnen (Professionals), 3. Techniker u. gleichrangige nichttechnische Berufe, 4. Bürokräfte, kaufmännische Angestellte, 5. Dienstleistungsberufe, Verkäufer in Geschäften u. auf Märkten, 6. Fachkräfte in Landwirtschaft u. Fischerei, 7. Handwerks- und verwandte Berufe, 8. Anlagen- u. MaschinenbedienerInnen sowie MontiererInnen, 9. Hilfsarbeitskräfte, 0. SoldatInnen (vgl. *ILO*, 1990).

²⁸⁾ Der Segregationsindex oder Sex-Ratio-Index misst die Differenz der Überrepräsentation der Frauen in Frauenberufen und der Unterrepräsentation der Frauen in Männerberufen. Bei Gleichverteilung der Geschlechter entsprechend ihrer Anteile an der Gesamtbeschäftigung wäre der Wert des Segregationsindex = 0.

$$SR = \left(\frac{F_f / F * 100}{T_f / T * 100} \right) - \left(\frac{F_m / F * 100}{T_m / T * 100} \right)$$

F_f = Frauen in Berufen mit Frauenanteil > Durchschnitt

F_m = Frauen in Berufen mit Männeranteil > Durchschnitt

F = beschäftigte Frauen

T_f = Beschäftigte in Frauenberufen

T_m = Beschäftigte in Männerberufen

T = Beschäftigte insgesamt

Für die Berechnung wurden 27 Berufe der ISCO-2 Berufskategorie verwendet, wobei alle beschäftigten Frauen (LFK) einbezogen wurden.

	1994	1998
Berufe	1,20	1,14
Wirtschaftsklassen	1,01	0,98

Q: MZ 1994-1, MZ 1998-1; eigene Berechnungen.

Ein längerfristiger Vergleich dieses Segregationsindex ist für Österreich nicht möglich, da die hier verwendete ISCO-Berufskategorie erst seit 1994 im Mikrozensus enthalten ist. Die abnehmende Tendenz der Segregation mit ziemlich geringen Veränderungen entspricht den Berechnungen von *Kreimer* (1999), die nach Volkszählungsdaten zwischen 1981 und 1991 einen leichten Rückgang von 1,40 auf 1,37 errechnet²⁹⁾.

Der **Segregationsindex der Wirtschaftsklassen** ist trotz der weiteren Ausdifferenzierung der Branchen gegenüber jenen der Berufe etwas kleiner. Frauen und Männer arbeiten also häufiger in den gleichen Betrieben als in gleichen Berufen. Auch hier zeigt sich eine leicht abnehmende Tendenz zwischen 1994 (1,01) und 1998 (0,98).

Die Segregation der Wirtschaftsklassen verdeutlicht die Konzentration der Frauen in Dienstleistungsbereichen. Während in den Branchen des sekundären Sektors mit Ausnahme der Herstellung von Textilien und Ledererzeugnissen überdurchschnittlich viele Männer beschäftigt sind, werden fast alle Branchen mit überdurchschnittlichem Frauenanteil den Dienstleistungen zugeordnet. Es zeigt sich, dass es Frauen über die Zeit zwar gelungen ist, in neue Branchen oder Wirtschaftszweige vorzudringen und damit die Segregation der Branchen zu senken, dass aber die Arbeitsbereiche weiterhin stärker segregiert sind.

Der Segregationsindex der Berufe und Branchen wird meist alternativ verwendet, ist aber eigentlich mit unterschiedlichen Annahmen verbunden. Während der ausgeübte Beruf, vor allem der Einstiegsberuf, stärker durch die Berufswahl determiniert ist, ist die Segregation der Wirtschaftsbranchen eher nachfrageseitig bestimmt, also inwieweit Frauen in den Wirtschaftszweigen nachgefragt werden.

Im folgenden konzentrieren wir uns auf die berufliche Segregation, um daraus Rückschlüsse zu ziehen, wie stark Segregation zu Benachteiligungen der Frauen im Erwerbsleben beiträgt und welche arbeitsmarktpolitischen Strategien daraus ableitbar sind.

3.2.2. Segregation der Berufe

Für die weitere Analyse wurde eine Einteilung aller Berufskategorien im Mikrozensus 1998-1 nach dem Frauenanteil getroffen, die sich nach der Höhe der Abweichungen des Frauenanteils in den einzelnen Berufen vom durchschnittlichen Frauenanteil in 5 Kategorien

²⁹⁾ Der höhere Segregationsindex ergibt sich durch die feinere Differenzierung der 57 Berufsklassen der Volkszählung.

zusammenfassen lassen.³⁰⁾ Durch diese Vorgangsweise können hierarchische Unterschiede hinsichtlich Qualifikation, ausgeübter Tätigkeit und Einkommen zwischen Frauen und Männern in den 5 Segregationskategorien – verkürzt in „Frauenberufen und Männerberufen“ – aufgezeigt werden.

I Frauenberufe:	
la stark segregierte Frauenberufe:	Frauenanteil 80% und mehr
lb segregierte Frauenberufe:	Frauenanteil 50 bis 79,9%
II Integrierte / gemischte Berufe:	
	Frauenanteil 30 bis 49,9%
(entspricht dem durchschnittlichen	Frauenanteil +/- 10%)
III Männerberufe:	
IIla segregierte Männerberufe:	Frauenanteil 10 bis 29,9%
IIIb stark segregiert Männerberufe:	Frauenanteil unter 10%

Wird die Berufsstruktur in Österreich unter Heranziehung dieser Berufstypologie analysiert, so zeigt sich folgendes Bild der Erwerbstätigkeit von Frauen (siehe Tabelle 5):

- Zwei Drittel der Frauen (67,4%) arbeiten in **Frauenberufen**, d. h. in Berufen, in denen der Frauenanteil über 50% liegt. 9% der weiblichen Beschäftigten sind in Bereichen beschäftigt, in denen weniger als 20% Männer arbeiten. Diese stark segregierten Berufe betreffen zum einen nicht-wissenschaftliche Lehrkräfte (KindergärtnerInnen, Volks- oder SonderschullehrerInnen), zum anderen biowissenschaftliche und Gesundheitsfachkräfte (Krankenschwestern, Hebammen, BiotechnikerInnen und verwandte Berufe). Die segregierten Frauenberufe beinhalten den Kernbereich der Frauenbeschäftigung, d. h. Berufe, die auch im alltäglichen Sprachgebrauch als Frauenberufe bezeichnet werden, wie Verkäuferinnen, Sekretärinnen, Buchhalterinnen, Lehrerinnen, Friseurinnen, Kellnerinnen, Reinigungskräfte oder Kassiererinnen. Alle Frauenberufe gehören zur Gruppe der Dienstleistungsberufe.

³⁰⁾ In der Literatur werden unterschiedliche Abgrenzungsbereiche für Frauenberufe, gemischte Berufe und Männerberufe verwendet. Wir orientieren uns hier an den Kategorien von Kreimer (1999), um eine – wenn auch bedingte – Vergleichbarkeit mit ihren Daten zu erreichen.

Tabelle 5: Segregation der Berufe (1994 und 1998)

	Absolut 1998		Frauenanteil		Anteil an Beschäftigten				
	Frauen	Männer	1998	1994	Frauen 98	Frauen 94	Männer 98	Männer 94	
Ia stark segre. Frauenberufe	33 Nicht-wissenschaftliche Lehrkräfte	38.065	5.385	87,6	78,4	2,7	2,1	0,3	0,4
	32 Biowissenschaftliche und Gesundheitsfachkräfte	89.384	20.007	81,7	83,0	6,4	5,9	1,0	0,8
Ib Segregierte Frauenberufe	91 Verkaufs- und Dienstleistungshilfskräfte	155.991	58.373	72,8	77,4	11,1	10,7	2,8	2,1
	52 Modelle, VerkäuferInnen und VorführerInnen	142.966	55.250	72,1	68,6	10,2	10,8	2,7	3,2
	41 Büroangestellte ohne Kundenkontakt	239.199	110.107	68,5	67,2	17,1	18,0	5,3	5,7
	23 Wissenschaftliche Lehrkräfte	78.575	44.062	64,1	60,3	5,6	5,0	2,1	2,2
	51 Pers.Dienstleistungsberufe und Sicherheitsbedienstete	134.359	97.132	58,0	58,4	9,6	9,8	4,7	4,6
	42 Büroangestellte mit Kundenkontakt	65.994	57.432	53,5	47,3	4,7	4,4	2,8	3,2
II Integrierte Berufe	61 Fachkräfte in Landwirtschaft und Fischerei	94.510	101.805	48,1	46,6	6,7	7,7	4,9	5,8
	34 Sonstige Fachkräfte (mittlere Qualifikationsebene)	71.991	97.403	42,5	41,0	5,1	5,1	4,7	4,8
	82 MaschinenbedienerInnen und MontiererInnen	46.035	68.840	40,1	39,1	3,3	3,2	3,3	3,3
	24 Sonst. WissenschafteInnen und verwandte Berufe	58.371	87.864	39,9	40,4	4,2	4,0	4,3	3,8
	92 Landwirtschaftliche, Fischerei- und verwandte HilfsarbeiterInnen	3.160	5.844	35,1	30,7	0,2	0,2	0,3	0,3
	22 BiowissenschaftlerInnen und MedizinerInnen	12.742	23.637	35,0	42,1	0,9	1,1	1,1	1,0
	13 LeiterInnen kleiner Unternehmen	37.789	86.750	30,3	23,8	2,7	1,8	4,2	3,9
IIIa Segregierte Männerberufe	74 Sonstige Handwerks- und verwandte Berufe	30.466	83.179	26,8	31,4	2,2	3,2	4,0	4,6
	73 PräzisionsarbeiterInnen, KunsthandwerkerInnen, DruckerInnen u. verwandte Berufe	10.925	31.568	25,7	31,6	0,8	1,2	1,5	1,7
	93 HilfsarbeiterInnen im Bergbau und Baugewerbe	19.751	58.840	25,1	21,6	1,4	1,4	2,8	3,3
	12 GeschäftsleiterInnen und BereichsleiterInnen in gr. Untern.	36.954	110.168	25,1	19,4	2,6	1,6	5,3	4,5
	21 PhysikerInnen, MathematikerInnen und IngenieurwissenschaftlerInnen.	4.615	31.239	12,9	10,0	0,3	0,3	1,5	1,5
	11 Angehörige Körperschaften u. leitende Verwaltungsbedienste	339	2.582	11,6	5,2	0,0	0,0	0,1	0,2
IIIb Stark segregierte Männerberufe	31 Technische Fachkräfte	14.025	145.126	8,8	11,4	1,0	1,1	7,0	5,8
	81 BedienerInnen stationärer und verwandter Anlagen	2.732	35.233	7,2	7,0	0,2	0,2	1,7	1,7
	83 FahrzeugführerInnen und BedienerInnen mobiler Anlagen	4.931	212.258	2,3	2,9	0,4	0,4	10,3	8,3
	71 Mineralgewinnungs- und Bauberufe	3.372	157.677	2,1	2,0	0,2	0,3	7,6	9,9
	72 MetallarbeiterInnen, MechanikerInnen und verwandte Berufe	4.141	238.106	1,7	2,6	0,3	0,5	11,5	11,7
1 Soldaten	0	39.089	0	0	0	0	1,9	1,6	
Gesamt	1.401.540	2.065.092	40,4	39,6	100,0	100,0	100,0	100,0	

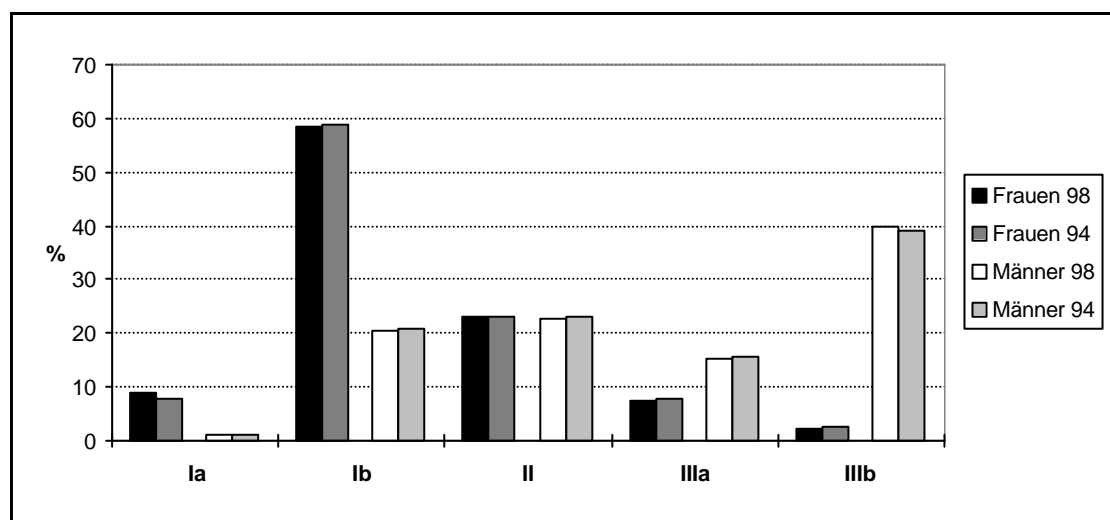
Q: MZ 1994-1, MZ 1998-1, eigene Berechnungen.

- Knapp ein Viertel der Frauen ist in **gemischten oder integrierten Berufen** beschäftigt, bei denen der Frauenanteil in etwa dem durchschnittlichen Frauenanteil aller Beschäftigten entspricht. Dieser Berufsbereich ist nicht nur bei der Geschlechterzusammensetzung der Beschäftigten gemischt, sondern auch hinsichtlich der Berufe. Dazu zählen Beschäftigte in der Landwirtschaft (Fachkräfte und Hilfskräfte), sonstige Fachkräfte mit mittlerer Qualifikation (zu denen u. a. Verwaltungsfachkräfte und Sozialpflegeberufe gehören), MaschinenbedienerInnen, MedizinerInnen und sonstige WissenschaftlerInnen sowie LeiterInnen von Kleinunternehmen. Der Frauenanteil ist in den höher qualifizierten Berufen dieser Gruppe, den MedizinerInnen, WissenschaftlerInnen und GeschäftsleiterInnen, etwas geringer als in den landwirtschaftlichen Berufen, den sonstigen Fachkräften und den BedienerInnen von Maschinen.
- In den **Männerberufen** (mehr als 70% Männeranteil) sind nur noch 8% der Frauen beschäftigt, aber die Hälfte der Männer. Sie umfassen Handwerks- und verwandte Berufe im Produktionsbereich, HilfsarbeiterInnen im Baugewerbe und technische, höhere und leitende Bedienstete in Privatwirtschaft und Verwaltung. Die stark segregierten Männerberufe, in denen der Frauenanteil unter 10% liegt, gehören vorwiegend dem Produktionsbereich an.
- **Kernbereich der Frauenbeschäftigung:** Frauen und Männer sind nicht nur auf unterschiedliche Berufe verteilt, sondern der Bereich, auf den sich die Frauenberufe konzentrieren, ist auch wesentlich kleiner als jener der Männer. Knapp die Hälfte der Frauen konzentrieren sich auf nur 4 der 27 Berufe, zwei Drittel auf die größten 7 und 75% auf 8 Berufe. Den mengenmäßig stärksten Anteil beanspruchen Dienstleistungsberufe wie Büroangestellte ohne Kundenkontakt (17,1%), gefolgt von Dienstleistungs- und Verkaufshilfskräften (11,1%), Verkäuferinnen (10,2%) und personenbezogenen Dienstleistungsberufen (9,6%). Bei den Männern ist die berufliche Konzentration weniger stark ausgeprägt: Die Hälfte der Männer ist in 7 Berufen beschäftigt, zwei Drittel in 10 Berufen und 75% in 12 Berufen. Die vier größten Kategorien der Männer sind den stark segregierten Männerberufen zuzuordnen: Metallarbeiter (11,5%), Führer von Fahrzeugen und Landmaschinen (10,3%), Mineralgewinnungs- und Bauberufe (7,6%) sowie technische Fachberufe (7,0%).
- **Wachsende Berufe, schrumpfende Berufe:** Zwischen 1994 und 1998 hat sich die Anzahl der weiblichen Beschäftigten stärker als jene der männlichen erhöht (Frauen +56.600, Männer +16.800), dadurch ist auch der Anteil der Frauen an allen Beschäftigten um knapp 1 Prozentpunkt gestiegen (40,4% gegenüber 39,6%). Die deutlichsten absoluten Zuwächse der weiblichen Berufsfelder zeigen sich bei den GeschäftsbereichsleiterInnen (+14.900) und den LeiterInnen kleiner Unternehmen (+13.000), gefolgt von traditionellen Frauenberufen wie Dienstleistungshilfskräfte (+11.500), nicht-wissenschaftliche Lehrkräfte (+11.000) und biowissenschaftliche und Gesundheitsfachkräfte (+10.100). Gesunken ist hingegen die

weibliche Beschäftigung in den sonstigen Handwerks- und verwandten Berufen der Nahrungsmittel-, Holz-, Textil- und Lederverarbeitung (14.900), den Fachkräften der Landwirtschaft (8.500), aber auch bei den VerkäuferInnen (2.200) und Büroangestellten (2.300). Die Steigerung bei den Frauen in Leitungspositionen folgt dem bereits seit den achtziger Jahren bestehenden Trend, der einen stärkeren Zugang in die aussichtsreicheren Männerberufe erwarten lässt (Kreimer 1995; Finder, Blaschke 1998).

Frauen sind also weiterhin in den Dienstleistungsberufen konzentriert, wobei die stärkste Segregation bei den qualifizierten Dienstleistungsberufen im nicht-wissenschaftlichen Lehr- und Gesundheitsbereich besteht. Die akademischen Berufe dieser beiden Bereiche zählen hingegen zu den integrierten Berufen. Der Zugang zu den typischen Männerberufen – Produktionsberufe und höher qualifizierte bzw. leitende Berufe – war auch für die österreichischen Frauen bislang wenig erfolgreich. Die Zuwächse bei den leitenden Funktionen lassen zwar darauf hoffen, dass Frauen verstärkt in Männerberufe mit höherem Qualifikationsniveau vordringen können, derzeit ist das Ausgangsniveau der Frauen in diesen Bereichen jedoch so gering, dass eine positive Entwicklung kaum sichtbar wird.

Abbildung 12: Veränderung der beschäftigten Frauen und Männer in Frauenberufen - Männerberufen (1994 und 1998)



I Frauenberufe: Ia stark segregierte Frauenberufe: Frauenanteil 80-100%
 Ib segregierte Frauenberufe: Frauenanteil 50-79,9%
 II integrierte oder gemischte Berufe: Frauenanteil 30-49,9%
 III Männerberufe IIIa segregierte Männerberufe: Frauenanteil 10-29,9%
 IIIb stark segregierte Männerberufe: Frauenanteil 0-9,9%

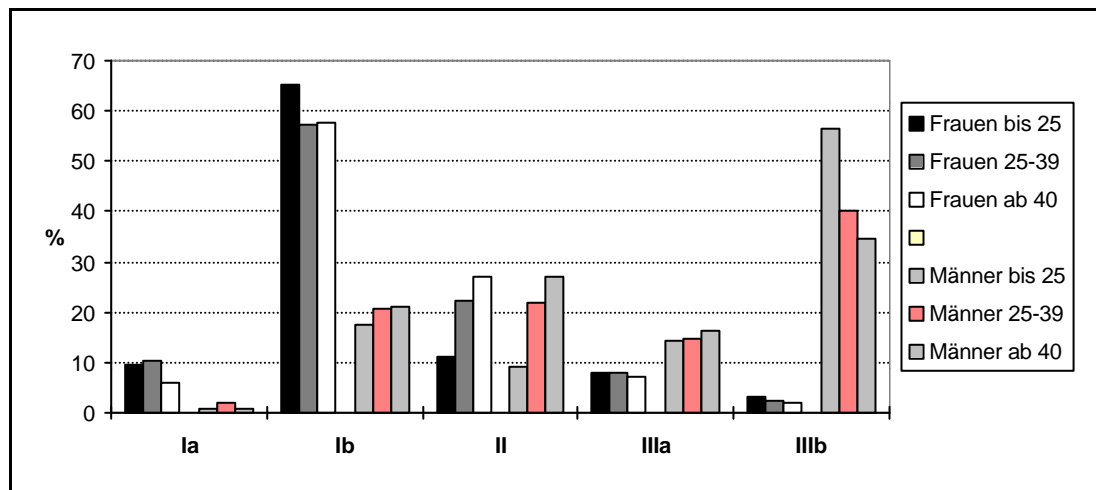
Q: MZ 1998-1, MZ 1994-1; eigene Berechnungen.

Betrachtet man die **Veränderungen der Frauenanteile** zwischen 1998 und 1994 nach den zusammengefassten Kategorien der Frauenberufe, integrierten Berufe und Männerberufe, so zeigt sich eine Zunahme bei den stark segregierten Frauenberufen und eine leichte Abnahme bei den segregierten Frauenberufen und Männerberufen (siehe Abbildung 13). Damit wird auch für Österreich deutlich, was für andere europäische Länder diagnostiziert wurde: Den Frauen

gelingt es kaum, in die Männerbereiche einzudringen (*Hakim* 1993). Die Stagnation der Frauenanteile in den Männerberufen zeigt sich in Österreich auch für den Zeitraum 1981 bis 1991 (*Kreimer* 1995). In dieser Periode war aber auch ein Rückgang des Frauenanteils in den integrierten Berufen zu beobachten, der in den Jahren 1994 bis 1998 jedoch nicht mehr gegeben war.

Beim Vergleich der **Verteilung unterschiedlicher Altersgruppen** auf Frauenberufe und Männerberufe werden deutliche Kohortenunterschiede sichtbar (siehe Abbildung 14). Die erwartete Integration der jungen Generation in Männerberufe bzw. gemischte Berufe tritt dabei aber nicht auf. Eher das Gegenteil, Frauen sind zwar tendenziell häufiger in Männerberufen vertreten, aber nur 11% der jungen Frauen sind in den gemischten Berufen beschäftigt, während sie überdurchschnittlich oft in den segregierten Frauenberufen, den Kernberufen der weiblichen Beschäftigung, vorkommen. Eine ähnliche Separierung zeigt sich bei den männlichen Jugendlichen, denn auch bei den Männern liegt der Anteil der Jüngeren in den gemischten Berufen deutlich unter dem der erwachsenen Männer, da sie verstärkt in den stark segregierten Männerberufen auftreten. Dieses Muster dürfte zumindest teilweise auf höhere Qualifikations- bzw. Berufserfahrungserfordernisse in den gemischten Berufen zurückzuführen sein.

Abbildung 13: Frauen und Männer in Frauenberufen - Männerberufen nach Alterskohorten (1998)



I Frauenberufe:	Ia stark segregierte Frauenberufe:	Frauenanteil 80-100%
	Ib segregierte Frauenberufe:	Frauenanteil 50-79,9%
II integrierte oder gemischte Berufe:		Frauenanteil 30-49,9%
III Männerberufe:	IIIa segregierte Männerberufe:	Frauenanteil 10-29,9%
	IIIb stark segregierte Männerberufe:	Frauenanteil 0-9,9%

Q: MZ 1998-1, MZ 1994-1; eigene Berechnungen.

Auch bei den Frauen zwischen 25 und 39 Jahren bzw. den Frauen ab 40 Jahre zeigen sich kaum Hinweise in Richtung Auflösung traditioneller Segregationsmuster. Ältere Frauen sind etwas häufiger in den segregierten Frauenberufen und etwas seltener in den Männerberufen zu

finden als jüngere, aber die Unterschiede sind gering. Sichtbar verändert sich lediglich der Anteil in den stark segregierten Frauenberufen, die aufgrund wirtschaftsstruktureller Veränderungen deutlich zugenommen haben und in denen verstärkt Frauen mittleren Alters vertreten sind. Inwieweit die altersspezifischen Unterschiede auf die berufliche Mobilität im Lebensverlauf oder auf unveränderte Berufswahlprozesse zurückzuführen sind, müsste durch eine genauere Analyse verfolgt werden.

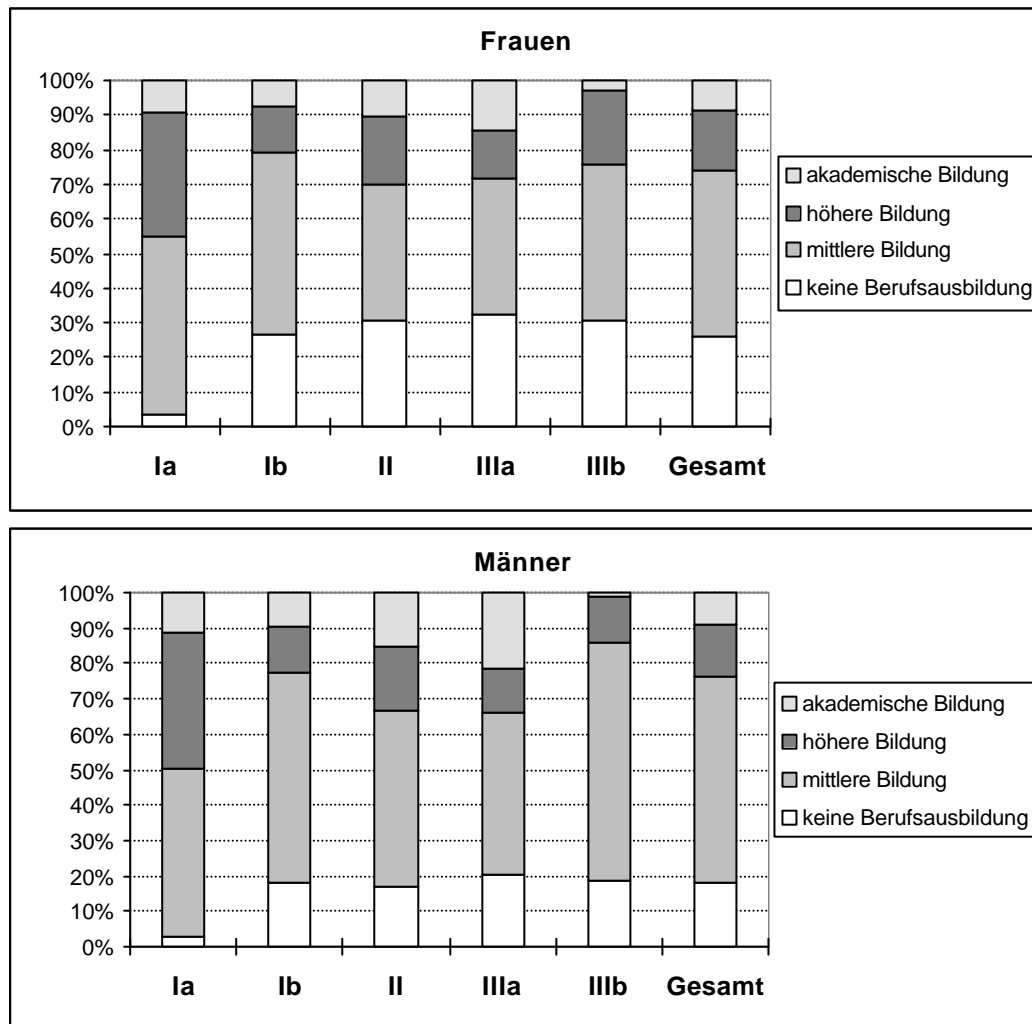
3.2.3. Geschlechtshierarchische Unterschiede zwischen Frauen- und Männerberufen

Die Separierung der Geschlechter in Frauen- und Männerberufe verdeutlicht mehr oder weniger das, was im Alltagsverständnis unter typisch weiblich bzw. typisch männlich verstanden wird. Die Verteilung von Frauen und Männern auf unterschiedliche Arbeitsbereiche bedeutet nicht von vornherein eine Benachteiligung der Frauen. Erst wenn horizontale Segregation (Separierung nach unterschiedlichen Arbeitsbereichen) mit vertikaler Segregation (Separierung nach unterschiedlicher Qualifikation, beruflicher Stellung oder Einkommen) kombiniert ist, mindert dies die Chancengleichheit, doch dafür gibt es zahlreiche Hinweise, z. B. sind die Häufungen benachbarter Kategorien der funktionalen Berufssystematik in den Berufstypen Frauenberufe – Männerberufe Ausdruck davon. Hinter der scheinbar neutralen Segregation verbergen sich hierarchische Komponenten, wodurch die geschlechtsspezifische Segregation zur geschlechtshierarchischen Segmentierung wird. Um die dahinterliegenden geschlechtshierarchischen Muster der Segregation sichtbar zu machen und damit Arbeitsmarktsegregation zu bewerten, werden in der folgenden Analyse Frauenberufe und Männerberufe im Hinblick auf hierarchische Berufscharakteristika (Qualifikation, Tätigkeiten, Einkommen) analysiert.

Qualifikation in Frauen- und Männerberufen

Die geringere Ausbildung der Frauen im Vergleich zu Männern ist ein wichtiges Hemmnis für die Chancengleichheit im Erwerbsleben. Vor allem bei den älteren Frauen ist der Anteil ohne berufliche Ausbildung wesentlich höher als bei den Männern. Der Vorsprung der Männer bei der Qualifikation hat sich bei den Jugendlichen zwar deutlich verringert, aber inhaltlich bestehen weiterhin erhebliche Unterschiede. Österreich weist, wie viele andere europäische Länder, eine starke Segregation des Bildungsmarktes auf, indem sich junge Frauen bei der Ausbildung und Berufswahl weiterhin auf traditionelle Frauenberufe konzentrieren (siehe Kapitel 4, vgl. auch *Frajji, Lassnigg 1995, Papouschek, Pastner 1999*).

Abbildung 14: Qualifikation von Frauen und Männern in Frauenberufen - Männerberufen (1998)



I Frauenberufe:	Ia stark segregierte Frauenberufe:	Frauenanteil 80-100%
	Ib segregierte Frauenberufe:	Frauenanteil 50-79,9%
II integrierte oder gemischte Berufe:		Frauenanteil 30-49,9%
III Männerberufe	IIIa segregierte Männerberufe:	Frauenanteil 10-29,9%
	IIIb stark segregierte Männerberufe:	Frauenanteil 0-9,9%

Q: MZ 1998-1; eigene Berechnungen.

Die Qualifikationen der Frauen verteilen sich folgendermaßen in Frauen- und Männerberufen:

- Frauen in stark segregierten Frauenberufen haben das höchste Bildungsniveau mit einem Schwerpunkt bei den höheren Bildungsabschlüssen (AHS, BHS) und einen vernachlässigbaren Anteil von Frauen ohne berufliche Ausbildung.
- Bei den segregierten Frauenberufen dominieren die mittleren Bildungsebenen, d. h. Lehre bzw. BMS.

- Die Qualifikation der gemischten Berufe deckt sich am ehesten mit der Verteilung aller Frauen, akademische Qualifikationen wie auch Pflichtschulabschlüsse liegen etwas über dem Schnitt.
- Bei den segregierten Männerberufen ist der Anteil von Frauen mit akademischer Bildung am höchsten, aber auch hier bildet ein relativ hoher Anteil von Frauen ohne Berufsausbildung einen starken Gegenpol.
- Die stark segregierten Männerberufe weisen den geringsten Akademikerinnenanteil auf.

Bezüglich des Anteils der höheren Bildungsabschlüsse von Frauen (höhere und akademische Bildung) unterscheiden sich vor allem die stark segregierten Frauenberufe, die gemischten Berufe und die segregierten Männerberufe positiv von den beiden anderen Kategorien. Bei den gemischten Berufen und den segregierten Männerberufen ist der Vorteil aufgrund des hohen Anteils von Frauen mit nur Pflichtschulabschluss nicht so eindeutig, in diesen beiden Kategorien liegen die Qualifikationen der Frauen auch deutlich unter jenen der Männer. Die höheren Bildungsvoraussetzungen sollten aber jedenfalls durch die Art der ausgeübten Tätigkeiten und das Einkommen zum Ausdruck kommen.

Ausgeübte Tätigkeit in Frauen- und Männerberufen

Die berufliche Stellung der Frauen unterscheidet sich von jener der Männer zum einen dadurch, dass Frauen wesentlich häufiger als Angestellte, Beamte, Vertragsbedienstete oder Mithelfende tätig sind, während Männer bei den ArbeiterInnen und Selbständigen deutlich dominieren. Zum anderen sinkt der Frauenanteil in allen Kategorien mit steigenden Qualifikationsanforderungen bzw. zunehmender Verantwortung. Der Frauenanteil liegt bei Mithelfenden immer, bei Vertragsbediensteten mit Ausnahme der leitenden und bei den Angestellten bis zur mittleren Tätigkeit jeweils über 50%. In den höheren Kategorien der Angestellten und ArbeiterInnen dominieren hingegen Männer, bei den hochqualifizierten BeamtInnen und ArbeiterInnen sind Männer nahezu unter sich.

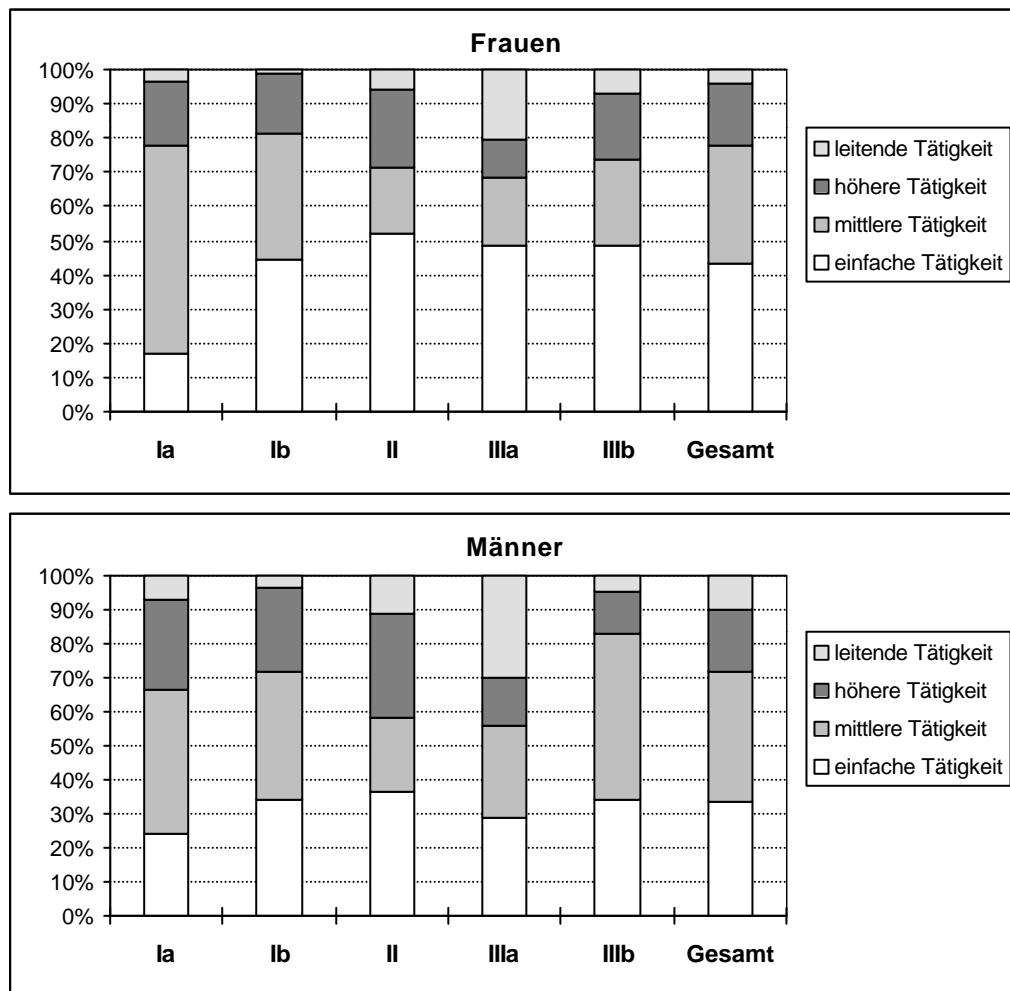
Fasst man die berufliche Stellung nach einfachen, mittleren, höheren und leitenden Tätigkeiten³¹⁾ zusammen, verläuft die Verteilung der Frauen nach ausgeübter Tätigkeit folgendermaßen in den Frauen- und Männerberufen (siehe Abbildung 15):

- In den stark segregierten Frauenberufen ist der Anteil an einfachen Tätigkeiten am geringsten.
- Bei den segregierten Frauenberufen sind einfache Tätigkeiten ziemlich stark vertreten, aber mit einem wesentlich höheren Anteil an mittleren Tätigkeiten.

³¹⁾ Für diese Analyse wurden Personen in Lehre und Selbständige ausgeschlossen.

- Gemischte Berufe haben den höchsten Anteil an einfachen Tätigkeiten, zugleich aber einen großen Anteil an höheren Tätigkeiten.
- Leitende Positionen sind bei den segregierten Männerberufen eindeutig am häufigsten vertreten.
- Bei den stark segregierten Männerberufen ist trotz eines geringen Anteils an akademischer Bildung der Anteil an Leitungsfunktionen relativ hoch, wenn auch bedeutend geringer als bei den segregierten Männerberufen.

Abbildung 15: Tätigkeit der Frauen und Männern in Frauenberufen – Männerberufen (1998)



I Frauenberufe:	Ia stark segregierte Frauenberufe:	Frauenanteil 80-100%
	Ib segregierte Frauenberufe:	Frauenanteil 50-79,9%
II integrierte oder gemischte Berufe:		Frauenanteil 30-49,9%
III Männerberufe	IIIa segregierte Männerberufe:	Frauenanteil 10-29,9%
	IIIb stark segregierte Männerberufe:	Frauenanteil 0-9,9%

Q: MZ 1998-1, eigene Berechnungen

Die Verteilung der Art der ausgeübten Tätigkeit verläuft für Männer in den Frauen- und Männerberufen ähnlich, aber auf einem deutlich höheren Niveau. In gemischten Berufen und Männerberufen sind Frauen häufiger als in anderen Berufen in höheren oder leitenden Tätigkeiten zu finden, d. h. gegenüber den Frauenberufen bessergestellt³². Gleichzeitig sind aber die Anteile von Frauen in einfachen Tätigkeiten bei den Männerberufen sehr hoch. Nur in den stark segregierten Männerbereichen ist der Anteil von Frauen in leitenden Tätigkeiten etwas höher als jener der Männer (Frauen 5,6%, Männer 4,2%). Eine Beschäftigung in Männerberufen scheint also hauptsächlich für Frauen mit höherer Qualifikation einen Vorteil zu bringen, während gering bzw. mittel qualifizierte Frauen in den Männerberufen wohl eher das Risiko trifft, nur einfache Tätigkeiten auszuüben. Frauen können höhere Qualifikationen in den Männerberufen und gemischten Berufen eher umsetzen als in den Frauenberufen.

Einkommen in Frauen- und Männerberufen

Das Einkommen stellt wohl das eindeutigste Kriterium für die ungleiche Bewertung von Arbeit dar. Der Unterschied des Medianeinkommens³³ zwischen Männern und Frauen liegt nach dem Mikrozensus 1997 bei 4.000 ATS bzw. 33% (Männer: 16.000 ATS, Frauen: 12.000 ATS). Ein Teil dieses Unterschiedes beruht auf unterschiedlichen Arbeitszeiten, d. h. die Differenz reduziert sich bei Verwendung des standardisierten Einkommens³⁴ auf 2.000 ATS bzw. 14%.

Betrachtet man die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktstruktur, so wird sichtbar, dass diese zumindest teilweise mit der unterschiedlichen Verteilung der Berufe und Branchen zusammenhängen. Frauen sind in Hochlohnsektoren nur schwach vertreten, bilden aber in Niedriglohnsektoren wie Einzelhandel oder Textilindustrie die Mehrheit.

Frauen verdienen in segregierten Männerberufen am meisten, gefolgt von den stark segregierten Frauenberufen, den gemischten Berufen und den segregierten Frauenberufen, aber am wenigsten in den stark segregierten Männerberufen. Der Unterschied zwischen Männern und Frauen gestaltet sich aber unterschiedlich: Die größte Differenz besteht bei den stark segregierten Männerberufen, wo Frauen zugleich die geringsten Verdienstchancen im Vergleich zu den anderen Kategorien aufweisen, Männer hingegen durchschnittliche Einkommen erzielen. In den anderen Segregationsgruppen liegt der *wage gap* ähnlich hoch zwischen 26% und 29%.

³²) Berücksichtigt man auch die Selbständigen in der Verteilung, so relativiert sich dies zwar bei den gemischten Berufen durch den hohen Anteil an Selbständigen, aber die Vorteilhaftigkeit der Männerberufe bleibt.

³³) 50% der Beschäftigten verdienen weniger als das Medianeinkommen, 50% mehr. Das Einkommen bezieht sich auf Nettoeinkommen der selbständig und unselbständig Beschäftigten des Mikrozensus 1997-3.

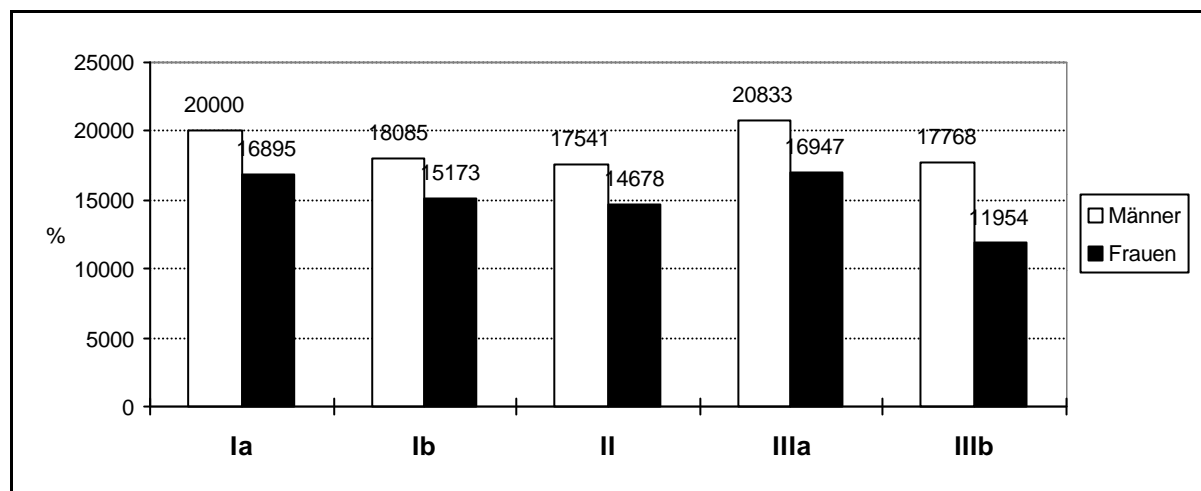
³⁴) Die Bereinigung der Arbeitszeit erfolgt mit dem Umrechnungsfaktor 40 : individuelle Arbeitszeit, entsprechend der Vorgangsweise des ÖSTAT.

Tabelle 6: Medianeinkommen nach Berufen (1994 und 1998, in ATS)

		<i>Normaleinkommen</i>		<i>Standardeinkommen</i>	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen
Ia	33 Pädagogische Berufe (n.wiss.)	22.000	14.000	22.000	15.789
	32 Medizinische u. biow. Fachkräfte	18.000	17.000	18.000	18.000
Ib	91 Dienstleistungshilfskräfte	14.000	10.000	14.000	12.000
	52 Verkaufshilfskräfte	15.000	10.000	15.789	12.923
	41 Büroangestellte o. Kundenkontakt	18.000	15.000	18.000	16.316
	23 Lehrkräfte (wiss.)	22.000	20.000	22.667	20.000
	51 persönliche Dienstleistungsberufe	17.000	12.000	17.000	12.800
	42 Büroangestellte m. Kundenkontakt	20.000	15.000	21.053	17.000
II	61 Fachkräfte in Landwirtschaft	11.737	5.000	11.000	4.167
	34 Sonstige Fachkräfte (mitt. Qual.)	20.000	15.000	20.000	16.667
	82 MaschinenbedienerInnen	15.000	12.000	15.789	12.500
	24 Sonst. WissenschaftlerInnen	22.000	16.000	22.000	20.000
	92 Hilfskräfte in Landwirtschaft	14.000	10.000	12.000	10.000
	22 MedizinerInnen und Biowiss.	32.000	27.000	27.000	26.415
	13 LeiterInnen von Kleinunternehmen	17.000	12.173	15.000	13.000
IIIa	74 Berufe i. Nahrnv., Holz, Textil, Leder	15.000	10.000	15.000	11.579
	73 Handw. Metall-, Glas, Holz, Druck	17.000	11.000	17.895	12.000
	93 Hilfskräfte Bau und Bergbau	14.000	11.500	14.000	12.105
	12 Geschäftsber.-LeiterIn, DirektorIn	26.000	20.000	25.641	20.000
	21 Phys., Mathem., Ingenieurwiss.	24.000	25.000	24.211	25.000
	11 Leitende Bedienstete	28.249	21.000	28.249	21.000
IIIb	31 Fachkräfte für technische Berufe	21.000	16.000	21.538	18.947
	81 BedienerInnen von Anlagen	17.000	13.000	17.895	13.000
	83 FührerIn v. Fahrzeugen u. Landm.	16.000	7.000	16.000	11.200
	71 Fachkräfte Bau und Bergbau	15.500	10.000	15.333	12.941
	72 MechanikerInnen	16.500	13.000	16.842	13.158
	1 Soldaten	19.000	0	19.000	0
Gesamt					

Q: MZ 1997-3, eigene Berechnungen.

Die Unterschiede zwischen den Normaleinkommen und den standardisierten Einkommen weisen darauf hin, dass die Einkommen in unterschiedlichem Ausmaß durch die Arbeitszeit beeinflusst werden. Bezogen auf eine Normalarbeitszeit von 40 Stunden erhöht sich das Fraueneinkommen vor allem in den Frauenberufen, aber auch in den stark segregierten Männerberufen. Der Einkommensunterschied ist zwar mit 49% in den stark segregierten Männerberufen noch immer am größten und deutlich abweichend von den anderen, doch in den anderen Berufstypen variieren die Unterschiede der standardisierten Einkommen nur noch zwischen 18% und 23%, wobei die segregierten Männerberufe und die gemischten Berufe nun etwas schlechter liegen als die Frauenberufe.

Abbildung 16: Standardisiertes Netto-Medianeinkommen von Frauen und Männern in Frauenberufen - Männerberufen (1997, in ATS)

I Frauenberufe: Ia stark segregierte Frauenberufe: Frauenanteil 80-100%
 Ib segregierte Frauenberufe: Frauenanteil 50-79,9%
 II integrierte oder gemischte Berufe: Frauenanteil 30-49,9%
 III Männerberufe IIIa segregierte Männerberufe: Frauenanteil 10-29,9%
 IIIb stark segregierte Männerberufe: Frauenanteil 0-9,9%

Q: Mikrozensus 1997-3, eigene Berechnungen

Hinsichtlich der Einkommensmöglichkeiten sind Frauen in den segregierten Männerberufen und den stark segregierten Frauenberufen am besten gestellt, was wiederum mit den höheren Qualifikationsniveaus der Frauen in diesen Kategorien übereinstimmt. Die Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern sind hingegen bei den Frauenberufen und den gemischten Berufen etwas geringer als bei den segregierten Männerberufen. Für Frauen deutlich nachteilig erweisen sich hingegen bei allen Einkommenskriterien die stark segregierten Männerberufe, wo Männer trotz ähnlicher Ausbildungsniveaus um knapp 50% mehr verdienen als Frauen.

3.3. Schlussfolgerungen für arbeitsmarktpolitische Strategien

Die Beschreibung der Erwerbssituation von Frauen in Österreich verdeutlicht, dass erhebliche Beschäftigungspotentiale bei Frauen genutzt werden könnten. Sowohl die Integrationsbereitschaft von Frauen mit Betreuungspflichten, als auch die Minderung von Vermittlungshemmnissen arbeitssuchender Frauen bestätigen dies. Natürlich kommt aber auch den weiterhin bestehenden Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt, die hier u. a. durch die Einkommensunterschiede verdeutlicht werden, eine wichtige Rolle als Hemmnis der Frauenerwerbstätigkeit zu.

Entsprechend der längerfristigen **Entwicklungen der Gender Gaps** von Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Einkommen nehmen die Unterschiede zwischen Frauen und Männern bis in die achtziger Jahre deutlich ab und steuern damit auf eine größere Chancengleichheit zu. In den neunziger Jahren ist dieser Trend allerdings in allen drei Komponenten nicht mehr

eindeutig, sondern mit Schwankungen verbunden. Insbesondere bei den Einkommensunterschieden hat sich die Schere zwischen Frauen und Männern wieder weiter geöffnet und dies obwohl in diesem Jahrzehnt beschäftigungspolitische Interventionen zur Förderung der Chancengleichheit wesentlich stärker betrieben wurden als zuvor. Demnach sind Frauen von den aktuellen wirtschaftlichen Veränderungen, die neue Risiken für Arbeitnehmerinnen mit sich bringen – Stichwort Globalisierung und Flexibilisierung – stärker betroffen bzw. zeigen sich auch gesellschaftspolitische Rückschritte in der Emanzipation der Frauen.

Eine weitere Ursache für die schlechteren Arbeitsmarktchancen liegt in der **Beharrlichkeit der traditionellen geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung am Arbeitsmarkt**, derzufolge Frauen auf sogenannte Frauenberufe konzentriert sind. Trotz der gegenwärtigen massivem Umstrukturierung am Arbeitsmarkt bleibt die Separierung zwischen Frauen- und Männerbereichen aufrecht. 58% aller erwerbstätigen Frauen arbeiten in den „segregierten Frauenberufen“, die im Hinblick auf Art der Tätigkeit und Einkommen, aber auch bezüglich des Arbeitslosigkeitsrisikos und zunehmend auch hinsichtlich der geforderten Arbeitszeiten wenig erfolgversprechend sind.

Die folgende Beschreibung von Frauenberufen, gemischten Berufen und Männerberufen fasst die Zugangsbarrieren und Chancen für Frauen in diesen Berufskategorien kurz zusammen:

- **Stark segregierte Frauenberufe** (nicht-wissenschaftliche Lehrkräfte, medizinische Fachkräfte) unterscheiden sich ganz wesentlich von den segregierten Frauenberufen, in mancher Hinsicht mehr als im Vergleich zu den gemischten bzw. zu den Männerberufen. Dieser Arbeitsbereich hat durch die wirtschaftsstrukturellen Veränderungen mit der Expansion des Bildungs- und Gesundheitswesens ganz erheblich zugenommen und damit neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen geschaffen. Diese Berufe setzen fast immer eine berufliche Ausbildung voraus, knapp die Hälfte der dort beschäftigten Frauen hat zumindest einen Maturaabschluss. Der Großteil der Frauen arbeitet in mittleren Tätigkeiten und erhält ein im Vergleich zu den anderen Berufen relativ hohes Einkommen mit einer relativ geringen Einkommensdifferenz zu den Männern.
- Die **segregierten Frauenberufe** wie Dienstleistungs- und Verkaufshilfskräfte, VerkäuferInnen, Büroangestellte, LehrerInnen und persönliche Dienstleistungsberufe umfassen den traditionellen Bereich der Frauenbeschäftigung, die mit den typischen Lehrberufen für Frauen einhergehen. Frauen üben in diesen Berufen kaum höhere oder leitende Tätigkeiten aus, sondern sind in gering oder mittel qualifizierten Bereichen tätig. Dem entspricht auch das erzielte Einkommen der Frauen, das deutlich unter dem der stark segregierten Frauenberufe liegt, aber doch besser als in den gemischten Berufen oder den stark segregierten Männerberufen ist.

- Die **integrierten Berufe** werden in der Literatur als der Hoffnungsbereich für die Auflösung der Segregation gesehen, da die Chancen, in Männerberufe einzudringen, gemeinhin geringer eingeschätzt werden (*Hakim, 1993*). Hinsichtlich der Zusammensetzung der Berufe ist dies ein recht inhomogener Bereich, in dem sowohl Berufe mit hohen Qualifikationsanforderungen (Sonstige WissenschaftlerInnen und MedizinerInnen) und mittleren Anforderungen (Fachkräfte in Verwaltung, Handel, Landwirtschaft) als auch einfache Tätigkeiten in der Landwirtschaft und in der Produktion zusammengefasst sind. Frauen zeigen ein durchschnittliches Qualifikationsniveau, aber mehr als die Hälfte konzentriert sich auf einfache Tätigkeitsbereiche. Im Hinblick auf die Qualifikation und das Einkommen unterscheiden sie sich im Schnitt nicht wesentlich von den segregierten Berufen, obwohl dieser Bereich weniger homogen ist.
- Die **segregierten Männerberufe** weisen im Hinblick auf die zusammengefassten Berufe zwei Pole auf: auf der einen Seite Berufe mit geringen Qualifikationen (Handwerksberufe in Produktion und Hilfskräfte im Bauwesen), andererseits leitende und wissenschaftliche Berufe (Leitende Bedienstete, GeschäftsleiterInnen, NaturwissenschaftlerInnen). Geteilt erscheinen damit auch die Chancen der Frauen: Für besser qualifizierte Frauen bietet dieser Bereich eher die Möglichkeit, in leitende Tätigkeiten aufzusteigen und ein höheres Einkommen zu erzielen. Knapp die Hälfte der Frauen verbleibt aber auch hier in Positionen mit einfachen Tätigkeiten.
- **Stark segregierte Männerberufe** umfassen vor allem technische Berufe mit geringeren Ausbildungen (BedienerInnen von Anlagen, FührerInnen von Fahrzeugen und Landmaschinen, Fachkräfte im Bau, MetallarbeiterInnen), aber auch höher qualifizierte technische Fachkräfte und Soldaten, die nach wie vor fast nur Männern vorbehalten sind. Eine Beschäftigung in den stark segregierten Männerberufen zeigt gegenüber den anderen Kategorien keine Vorteile, im Gegenteil, hinsichtlich des Einkommens werden Frauen in diesen Berufen besonders deutlich schlechter gestellt.

Entsprechend dieser Grobanalyse des komplexen Systems der weiblichen Beschäftigungsbereiche stellen sich einerseits die stark segregierten Frauenberufe (Ia) und andererseits die segregierten Männerberufe (IIIa) als erfolgversprechend dar. In beiden Bereichen, vor allem aber bei den Männerberufen, dürfte das Qualifikationsniveau der Frauen eine wichtige Rolle spielen, indem sich Frauen leichter in den Männerdomänen durchsetzen können, wenn sie eine höhere Ausbildung aufweisen, während sie ansonsten stärker auf die "schlechteren" Arbeitsbereiche mit schlechteren Bedingungen angewiesen sind. Die typischen Frauenberufe, d. h. die segregierten Frauenberufe, sind jedenfalls im Vergleich zu den besser qualifizierten, stark segregierten Frauenberufen ungünstiger. Inwieweit aber insgesamt, d. h. in allen Berufen, das Ausbildungsniveau die entscheidende Rolle spielt, bedarf weiterer Untersuchungen.

Arbeitsmarktpolitische Strategien für Frauen können entweder die alltägliche Praxis "Frauen in Frauenberufe" verfolgen oder dieser Strategie durch die Linie "Frauen in Männerberufe" entgegensteuern. Die österreichische Arbeitsmarktpolitik für Frauen wie auch die Maßnahmen des NAP fördern vielfach die Beschäftigung von Frauen in den traditionellen Frauenberufen (inhaltliches Schwergewicht der Qualifizierung für arbeitsuchende bzw. arbeitslose Frauen, Förderung der Beschäftigung in persönlichen Dienstleistungen etc.). Sie orientiert sich damit eher an dem gegebenen Bedarf und kann individuelle Beschäftigungsprobleme vielleicht mit geringerem Aufwand lösen.

Maßnahmen, die der Beschäftigung von Frauen in den traditionellen Bereichen entgegensteuern und die Integration von Frauen in Männerberufen fördern, sind oft auch gegenüber den individuellen Interessen der Frauen schwieriger durchzusetzen, können aber zur Verringerung geschlechtsspezifischer Diskriminierung am Arbeitsmarkt beitragen. Denn die Segregation von Frauenberufen und Männerberufen erleichtert eine frauenspezifische Definition und Bewertung von Tätigkeiten, erschwert den Nachweis von Ungleichbehandlungen und reduziert durch die hohe Konzentration der Frauen auf wenige Arbeitsbereiche die Ausweichmöglichkeiten (vgl. *Finder, Blaschke* 1998). Daher wäre es zielführend, die Maßnahmen zur Förderung von Frauen z. B. in technischen Berufen oder im qualifizierten EDV-Bereich auszubauen.

4. Maßnahmen zur Qualifizierung von arbeitslosen und arbeitssuchenden Frauen

Die Qualifizierung von Frauen bildet einen Schwerpunkt bei der Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern im österreichischen NAP. Dies drückt sich zum einen in den Leitlinien 1 bis 3 sowie in der Leitlinie 6 (NAP 1999) aus, die eine explizite Berücksichtigung der Frauen anstreben, und findet zum anderen Niederschlag in den spezifischen Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit in den Leitlinien 20 bis 22.

An dieser Stelle wird zuerst der Bildungsstand von Frauen und Männern dargestellt und daraus der Qualifikationsbedarf von Frauen abgeleitet. In einem zweiten Schritt wird die Entwicklung der Frauenförderung des AMS beschrieben und auf spezifische, im Rahmen des NAP entwickelte Maßnahmen näher eingegangen. Diese Darstellung wird durch die Ergebnisse aktueller Evaluierungsstudien ergänzt.

4.1. Bildungsstand von Frauen und Männern

In den letzten Jahren hat sich der Bildungsstand der Bevölkerung durch eine kontinuierlich steigende Bildungsbeteiligung von Frauen wesentlich erhöht, doch sind nach wie vor geschlechtsspezifische Unterschiede in den Bildungsabschlüssen vorhanden.

Der **Bildungsstand** von Frauen wirkt sich in vielfältiger Art und Weise auf deren **Erwerbschancen** aus. Zum einen steigt die Erwerbsbeteiligung von Frauen mit dem Bildungsstand an: je höher die Bildung, desto kürzer sind die Unterbrechungszeiten aufgrund von Betreuungspflichten und desto höher die Erwerbsorientierung (Leitner, Lassnigg 1998). Auf der anderen Seite sind Frauen trotz gestiegenem Bildungsstand nach wie vor in Führungspositionen unterrepräsentiert, werden häufiger unter ihrer Qualifikation eingesetzt und erhalten ein niedrigeres Einkommen (vgl. z. B. Papuscheck, Pastner 1999). Und nicht zuletzt hängt das Risiko der Arbeitslosigkeit ganz wesentlich vom Bildungsstand ab.

Insgesamt hat ein Drittel der österreichischen **Wohnbevölkerung** (über 15 Jahre) keinen über die Pflichtschule hinausgehenden Schulabschluss (inkl. 1% ohne Pflichtschulabschluss). Etwas mehr als ein Drittel (36%) hat eine Lehre abgeschlossen, 10% haben eine berufsbildende mittlere Schule absolviert, 14% einen Matura- und 6% einen Hochschulabschluss. Hinsichtlich der Bildungsabschlüsse zeigen sich trotz des Aufholprozesses der Frauen noch geschlechtsspezifische Unterschiede. Bei Frauen liegt der Anteil ohne einen über die Pflichtschule hinausgehenden Bildungsabschluss mit 41,6% fast doppelt so hoch wie bei Männern (24,4%). Demgegenüber haben 45,8% der Männer, aber nur 26,6% der Frauen eine Lehre abgeschlossen.

Innerhalb der Wohnbevölkerung zeigen sich hinsichtlich des Bildungsstandes wesentliche Unterschiede zwischen den Alterskohorten und zwischen den Geschlechtern. Der Vergleich der einzelnen Alterskohorten zeigt deutlich den seit den siebziger Jahren erfolgenden Aufholprozess von Frauen, besonders wenn man den steigenden Anteil von Frauen mit höherer Ausbildung in den jüngeren Alterskohorten betrachtet. So haben 57% der über 50-jährigen Frauen keine über die Pflichtschule hinausgehende Ausbildung abgeschlossen, bei den 40- bis 49-jährigen Frauen liegt dieser Anteil bei rund einem Drittel und bei den 30- bis 39-jährigen Frauen bei 23,5%. In der Gruppe der bis 29-jährigen Frauen hat rund ein Fünftel keine berufliche Ausbildung abgeschlossen³⁵). Aber auch Ende der neunziger Jahre verlassen Mädchen öfter nach der Pflichtschule das Schulsystem als Burschen (*Fraiji, Lassnigg* 1995). Insgesamt liegt der Anteil der Frauen (über 25 Jahre), die maximal über einen Pflichtschulabschluss verfügen, mit 32,8% nach wie vor deutlich über dem Vergleichswert der Männer (18,2%). Innerhalb der Gruppe der ÖsterreicherInnen mit maximal Pflichtschulabschluss stellen Frauen rund zwei Drittel.

Dem gegenüber steigt der Anteil der Frauen mit Matura- oder Hochschulabschluss in den jüngeren Alterskohorten deutlich an. So haben z. B. 1,9% der über 50-jährigen Frauen, aber 4,5% der Frauen zwischen 40 und 49 Jahren bzw. 7% der 30- bis 39-jährigen Frauen ein Universitätsstudium abgeschlossen.

Tabelle 7: Bildungsstand der Wohnbevölkerung nach Geschlecht und Alter (1998)

	25 bis 29		30 bis 39		40 bis 49		50 und älter		Gesamt	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
Kein Pflichtschulabschluss	0,5	0,5	0,7	0,5	1,1	0,6	1,7	0,9	1,0	0,6
Pflichtschulabschluss	19,1	11,6	22,8	11,3	34,0	19,0	55,3	30,4	32,8	18,2
Lehre	33,0	50,1	33,3	51,6	31,2	51,3	21,5	43,0	29,8	49,0
BMS	12,9	7,1	16,2	9,0	14,7	6,9	11,1	7,1	13,7	7,5
AHS	10,9	9,5	6,9	6,4	5,0	3,8	3,6	4,2	6,6	5,9
BHS	16,3	14,1	9,5	11,2	6,4	7,6	3,8	6,2	9,0	9,8
Hochschulverw. Lehranst.	2,5	1,3	3,5	1,3	3,2	2,0	1,0	1,2	2,6	1,5
Universität/Hochschule	4,8	5,8	7,0	8,7	4,5	8,8	1,9	6,4	4,5	7,4
Gesamt	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Q: MZ 1998-1.

Im Bildungsstand der Wohnbevölkerung zeigt sich der Aufholprozess jüngerer Frauen noch kaum, da aufgrund der demographischen Struktur ältere Frauen ohne oder mit geringer beruflicher Ausbildung stärker ins Gewicht fallen. Betrachtet man dem gegenüber den

³⁵) Der Bildungsstand der 15- bis 24jährigen Wohnbevölkerung ist nur mit Vorbehalt zu interpretieren, da ein Großteil der Angehörigen dieser Altersgruppe die berufliche Ausbildung noch nicht abgeschlossen hat. Diese Alterskohorte wurde daher nicht in die Analyse miteinbezogen. Leichte Verzerrungen gibt es aber auch bei den hier ausgewiesenen 25- bis 29jährigen im Bereich der höheren Ausbildungen (Hochschulverwandte Lehranstalt und Universität bzw. Hochschule).

Bildungsstand der Erwerbstätigen, schwächen sich die geschlechtsspezifischen Unterschiede etwas ab. So hat rund jede vierte erwerbstätige Frau keine über die Pflichtschule hinausgehende Ausbildung abgeschlossen, jedoch nur 14,5% der Männer. Ein Drittel der Frauen bzw. die Hälfte der Männer haben eine Lehre abgeschlossen, während der Anteil der Frauen, die eine berufsbildende mittlere Schule absolviert haben, mit 15,9% doppelt so hoch ist wie der Vergleichswert der Männer.

Tabelle 8: Bildungsstand der Erwerbstätigen nach Geschlecht und Alter (1998)

	25 bis 29		30 bis 39		40 bis 49.		50 und älter		Gesamt	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
Kein Pflichtschulabschluss	0,2	0,3	0,3	0,3	0,8	0,3	1,1	0,6	0,6	0,4
Pflichtschulabschluss	15,6	10,5	19,1	9,8	30,0	17,6	35,1	20,1	24,9	14,5
Lehre	35,3	55,0	31,8	52,4	31,3	51,7	29,5	44,2	32,0	50,8
BMS	14,9	7,7	18,4	9,3	16,2	7,1	14,0	9,1	15,9	8,3
AHS	7,9	5,9	7,6	6,0	5,1	3,4	5,5	4,7	6,5	5,1
BHS	17,1	13,1	10,6	11,6	7,5	7,9	6,9	8,8	10,5	10,4
Hochschulverw. Lehranstalt	3,1	1,3	4,3	1,3	3,8	2,2	2,8	1,6	3,5	1,6
Universität/Hochschule	6,0	6,2	7,9	9,2	5,4	9,4	5,2	10,9	6,1	8,9
Gesamt	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Q: MZ 1998-1.

Die Erwerbsquoten von Frauen steigen mit dem Bildungsstand an, liegen jedoch in allen Alters- und Bildungsgruppen unter jener der Männer (Tabelle 9). Die Erwerbsquoten der Frauen variieren zwischen 16% bei den Frauen ohne Pflichtschulabschluss und 67% bei AkademikerInnen. Ebenso zeigt sich, dass jüngere Frauen mit höherer Ausbildung annähernd die Erwerbsquoten der Männer erreichen, während sich in der Gruppe der bis 29-jährigen mit Pflichtschul- oder Lehrabschluss deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede ergeben. Dies ist auf die hinausgeschobene Familiengründungsphase von Frauen mit Hochschul- oder Akademieabschluss zurückzuführen. Bei den 30- bis 50-Jährigen zeigen sich aufgrund der Betreuungspflichten auch bei höherer Ausbildung stärkere geschlechtsspezifische Unterschiede in der Erwerbsquote.

Tabelle 9: Erwerbsquoten nach Geschlecht, Bildungsstand und Alter (1998, in %)

	bis 29		30 bis 39		40 bis 49		50 und älter		Gesamt	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
Kein Pflichtschulabschluss	5,2	6,3	29,5	54,2	47,4	43,1	9,1	23,9	15,6	19,0
Pflichtschulabschluss	32,1	52,0	52,8	79,2	60,0	84,0	9,3	21,5	25,1	45,5
Lehre	70,3	91,5	60,2	92,7	68,2	91,5	20,1	34,0	50,2	72,5
BMS	73,2	78,2	71,4	95,1	75,2	92,6	18,3	42,3	52,8	72,8
AHS	31,3	35,5	69,4	85,6	69,2	90,6	22,5	37,2	42,3	53,8
BHS	64,5	64,6	71,8	95,0	78,2	95,3	25,2	46,7	59,6	74,1
Hochschulverw. Lehranst.	77,5	76,8	76,9	90,5	82,2	97,4	38,7	43,3	69,8	74,2
Universität/Hochschule	76,8	87,5	71,9	96,0	80,9	97,3	39,0	56,3	66,6	81,4
Gesamt	51,2	68,2	63,1	91,2	67,9	90,7	14,6	33,1	40,9	64,9

Q: MZ 1998-1 (Basis: Wohnbevölkerung ab 15 Jahre).

Die Qualifikation ist aber auch eine der wesentlichen Determinanten für das Risiko, arbeitslos zu werden und zu bleiben. Durch die zunehmenden Qualifikationsanforderungen und die steigenden Bildungsabschlüsse von jungen Erwerbstätigen ist das **Arbeitslosenrisiko** von Unqualifizierten bzw. Geringqualifizierten über die Zeit deutlich gestiegen. Lag beispielsweise die Arbeitslosenquote von Personen mit Pflichtschulabschluss 1987 um 3,3% über dem Durchschnitt, so betrug diese Differenz 1998 bereits 6,7%.

Tabelle 10: Arbeitslosenquote nach abgeschlossener Schulbildung (1987-1998, in %)

	1987	1990	1996	1998
Pflichtschule	8,9	9,2	12,7	13,9
Lehre	4,9	4,5	6,6	6,6
BMS	3,0	3,0	4,0	4,3
AHS/BHS	2,8	2,8	3,3	3,3
Universität	2,1	2,2	2,6	2,4
Gesamt	5,6	5,4	7,0	7,2

Q: AMS, Mikrozensus, eigene Berechnungen.

Vor allem Personen ohne positiven Pflichtschulabschluss weisen eine überdurchschnittliche Betroffenheit von Arbeitslosigkeit auf, gefolgt von Pflichtschul- und LehrabsolventInnen. Aber im Unterschied zu Männern haben Frauen nicht nur mit Pflichtschul- oder Lehrabschluss ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko, sondern auch noch mit mittlerer Ausbildung (BMS). Frauen tragen demnach aufgrund ihrer Qualifikation ein doppelt so hohes Risiko der Arbeitslosigkeit: Zum einen weisen sie niedrigere Qualifikationsabschlüsse auf, zum anderen schützt selbst ein mittleres Qualifikationsniveau nicht vor einem überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeitsrisiko.

Tabelle 11: Arbeitslosigkeit nach höchster abgeschlossener Ausbildung (1998)

	Absolut			Anteil		
	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen
Kein Pflichtschulabschluss	7.398	3.768	3.660	3,1%	2,9%	3,4%
Pflichtschule	96.921	48.845	48.076	40,8%	37,7%	44,4%
Lehre	94.030	60.921	33.109	39,5%	47,1%	30,6%
BMS	15.512	4.025	11.487	6,5%	3,1%	10,6%
AHS/BHS	16.925	8.405	8.520	7,1%	6,5%	7,9%
Universität	6.570	3.246	3.324	2,8%	2,5%	3,1%
Ausbildung ungeklärt	438	249	189			
Gesamt	237.794	129.429	108.365	100%	100%	100%

Q: AMS.

Die berufliche Ausbildung stellt weiters den ersten Schritt zur **geschlechtsspezifischen Segregation** des Arbeitsmarktes dar. Besonders deutlich zeigt sich dieser Zusammenhang bei der Lehrausbildung, da fast 80% der Mädchen in nur 10 Lehrberufen zu finden sind, jedoch nur 55% der Burschen. Hinsichtlich dieser Segregation lassen sich auch keine Veränderungstendenzen erkennen, wenn man die Entwicklung der letzten 10 Jahre betrachtet (*WIFO, IHS 1999, S. 112*). Besonders stark konzentrieren sich Mädchen in nur drei Lehrberufen, nämlich Einzelhandelskauffrau, Friseurin/Perückenmacherin und Bürokauffrau (57% der weiblichen Lehrlinge). Bei Burschen ist keine entsprechende Konzentration festzustellen, d. h. sie verteilen sich gleichmäßiger auf die zehn am häufigsten gewählten Berufe³⁶).

Bei berufsbildenden mittleren oder höheren Schulen sind Mädchen nach wie vor in technisch ausgerichteten Schultypen unterrepräsentiert (*Frajji, Lassnigg 1995, S. 140f*). Einen Sonderfall stellen 1 und 2jährige berufsbildende mittlere Schulen dar, die im Gegensatz zu 3 oder mehrjährigen Formen keine vollwertige Berufsausbildung vermitteln. Diese Schultypen haben fast alle eine hauswirtschaftliche Ausrichtung und werden primär von Mädchen besucht (*Leitner, Lassnigg 1998*).

Geschlechtsspezifische Differenzen zeigen sich ebenfalls deutlich an Universitäten, Fachhochschulen oder Hochschulverwandten Lehranstalten. Etwas mehr als ein Viertel der Studierenden in Fachhochschulstudiengängen sind Frauen, während an den Universitäten der Frauenanteil unter den Studierenden bei 48%, unter den StudienanfängerInnen bereits bei 58% liegt³⁷). In den Hochschulverwandten Lehranstalten liegt der Frauenanteil der

³⁶) Laut Lehrlingsstatistik der Wirtschaftskammer Österreich für 1997 sind die 10 von Mädchen am häufigsten gewählten Lehrberufe: Einzelhandelskauffrau, Friseurin/Perückenmacherin, Bürokauffrau, Restaurantfachfrau/Köchin, Köchin, Restaurantfachfrau, Hotel- und Gastgewerbeassistentin, Konditorin, Industriekaufrau, Blumenbinderin/-händlerin. Die 10 von Burschen am häufigsten gewählten Lehrberufe sind Kraftfahrzeugmechaniker, Tischler, Elektroinstallateur, Maurer, Gas- und Wasserleitungsinstallateur und Zentralheizungsbauer, Einzelhandelskaufmann, Maschinenschlosser, Schlosser, Maler/Anstreicher, Koch.

³⁷) Angaben bezogen auf das Studienjahr 1997/98, vgl. *Wroblewski et al. 1999*.

StudienanfängerInnen sogar bei 69%, wobei Pädagogische Akademien und Gehobener medizinisch technischer Dienst mit mehr als 80% Frauenanteil die größte Segregation aufweisen³⁸⁾.

Geschlechtsspezifische Unterschiede zeigen sich weiters hinsichtlich der Studienrichtungswahl. Betrachtet man die StudienanfängerInnen des Studienjahres 1997/98, so sind Frauen nach wie vor in den technischen Studienrichtungen, in der Montanistik sowie an der Universität für Bodenkultur deutlich unterrepräsentiert bzw. dominieren in den Geisteswissenschaften, Veterinärmedizin und Medizin. Jede zweite Studienanfängerin im Studienjahr 1997/98 entschied sich für ein geistes- oder naturwissenschaftliches Studium, jedoch nur jede 16. für ein technisches Studium (*Papouschek, Pastner* 1999, S. 32f).

Aufgrund des Strukturwandels in der Wirtschaft, des raschen technologischen Fortschritts und der sich ändernden Unternehmensstrukturen wird kontinuierliche **Weiterbildung** immer wichtiger. Die verfügbaren Daten zur beruflichen Weiterbildung vermitteln ein widersprüchliches Bild der Weiterbildungsbeteiligung von Frauen und Männern (*Papouschek, Pastner*, 1999, S. 40f). Die im Rahmen der Arbeitskräfteerhebung EU-weit erhobenen Indikatoren für die Beteiligung an beruflicher Weiterbildung beziehen sich primär auf kursmäßig organisierte berufliche Weiterbildung sowie post-graduate Studien (z. B. Doktoratsstudien). Diese Indikatoren, die sowohl Inhalt wie auch Finanzierung der Weiterbildung ausklammern, weisen keine geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Weiterbildungsbeteiligung aus (*WIFO, IHS* 1999, S. 121). Allerdings zeigt der letzte Mikrozensus zur beruflichen Weiterbildung aus dem Jahr 1989, dass Frauen seltener an innerbetrieblicher Weiterbildung teilnehmen, berufliche Weiterbildung seltener vom Arbeitgeber finanziert wird und häufiger in der Freizeit erfolgt³⁹⁾. Für Frauen wirkt sich in diesem Zusammenhang negativ aus, dass sie häufiger in Klein- und Mittelbetrieben beschäftigt sind, die geringere Weiterbildungschancen eröffnen (*WIFO, IHS* 1999, S. 163). Das bedeutet, dass sich Frauen häufiger in ihrer Freizeit weiterbilden bzw. öfter vom AMS qualifiziert werden.

Die Notwendigkeit beruflicher Weiterbildung von Frauen wird insbesondere durch Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit aufgrund von Kinderbetreuungspflichten bzw. durch die in diesem Zusammenhang auftretenden Dequalifizierungsprozesse verstärkt. Mit zunehmender Dauer verschärft sich diese Problemlage, da zu fachlichen zumeist auch psycho-soziale Dequalifizierungsprozesse hinzukommen (*Kapeller, Kreimer, Leitner* 1999, *Lassnigg et al.* 1999).

Die Daten zur Qualifikation von Frauen und Männern zeigen einerseits ein weiterhin bestehendes Bildungsdefizit der Frauen, besonders wenn die Verwertbarkeit der Ausbildung

³⁸⁾ Angaben bezogen auf das Studienjahr 1997/98, vgl. *Papouschek, Pastner* 1999.

³⁹⁾ Siehe Ergebnisse des Mikrozensus Dezember 1989; vgl. *Zeidler* 1990, 1991 und *Denk* 1991 sowie *Frajji, Lassnigg* 1992.

und die Beteiligung an Weiterbildungsprozessen berücksichtigt werden. Geringere Erwerbsbeteiligung und höheres Arbeitslosenrisiko sind eindeutig mit Bildungsunterschieden verbunden. Andererseits wird aber auch deutlich, dass diese Defizite ungleich auf verschiedene **Frauengruppen** verteilt sind. Für die arbeitsmarktpolitische Förderung ist es wichtig, **unterschiedliche Bedürfnisse** zu registrieren und in den Maßnahmen zu berücksichtigen. Folgende Gruppen von Frauen mit Qualifizierungsbedarf lassen sich aus der Qualifikationsstruktur ableiten:

- Frauen mit fehlender Berufsausbildung: betroffen sind vor allem ältere Frauen, aber auch ein Teil der jüngeren Frauen, die mangels Berufsausbildung kaum Chancen auf einen zufriedenstellenden Arbeitsplatz haben.
- Frauen mit Dequalifizierungsproblemen: betroffen sind Frauen nach längeren Berufsunterbrechungen, deren Ausbildungen veraltet sind oder aufgefrischt werden müssten.
- Frauen mit beruflich nicht verwertbaren Ausbildungen: dies sind Frauen, die zwar eine Ausbildung haben, aber aufgrund ihres Alters (versteckte Altersgrenzen in Berufen wie z. B. Friseurin) oder bedingt durch wirtschaftlichen Strukturwandel keine Arbeit finden.
- Frauen, die aufgrund fehlender Weiterbildungsmöglichkeiten von Arbeitslosigkeit bedroht sind: dies betrifft Frauen, die zwar über eine gewisse Grundqualifikation verfügen, aber bei beruflicher Weiterbildung diskriminiert werden.

An diesen Problemgruppen setzen die unterschiedlichen vom AMS angebotenen Qualifizierungsmaßnahmen an. Die verschiedenen Maßnahmen sollen je nach individueller Problemlage zum Einsatz kommen, wobei allen Qualifizierungsmaßnahmen die Annahme zugrunde liegt, dass eine Erhöhung der Qualifikation zu einer Verbesserung der individuellen Arbeitsmarktchancen führt und so zu einem erfolgreichen Wiedereinstieg beitragen kann.

4.2. Qualifizierung von Frauen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Ausgangspunkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Frauen ist die Tatsache, dass sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt für Frauen problematischer darstellt als für Männer und Frauen größere Qualifikationsdefizite aufweisen. Dies zeigt sich zum einen in der höheren Arbeitslosenquote von Frauen, im höheren Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit sowie in der eingeschränkten Verfügbarkeit aufgrund von Betreuungspflichten. Das AMS reagierte auf die in den letzten Jahren zunehmend verschärfte Problemlage von Frauen mit **verstärkter Frauenerförderung**. Dem AMS kommt bei der Umsetzung der Chancengleichheit eine wesentliche Rolle zu, die sich auch in der Verankerung der übergreifenden Zielsetzung der Chancengleichheit in den Zielen des AMS ausdrückt.

1998 entfielen 50,4% aller Förderfälle und 50,5% der Förderausgaben der geschlechtsspezifisch zuordenbaren Maßnahmen auf Frauen (AMS 1999, S. 36). Mehr als drei Viertel der Förderfälle von Frauen (79%) bzw. rund 70% der für Frauen eingesetzten Fördermittel entfielen auf Qualifizierungsmaßnahmen. 15% der Förderfälle bezogen sich auf Beschäftigungsförderung (22% der Fördermittel von Frauen) und 6% der geförderten Frauen erhielten finanzielle Unterstützungen (z. B. Kinderbetreuungsbeihilfe), die rund 9% der Fördermittel ausmachten.

Im folgenden wird das Schwergewicht der Analyse auf **arbeitsmarktpolitische Schulungen** zur Qualifizierung von Frauen gelegt, da diesen die größte praktische Relevanz zukommt.

Insgesamt ist die Bedeutung der Qualifizierung von Frauen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Dies ist u. a. auf die Wiedereinsteigerinnen-Initiative des AMS zurückzuführen, die einerseits eine Ausweitung der Schulungstätigkeiten für Frauen brachte und andererseits das Problembewusstsein für Wiedereinsteigerinnen schärfte (*Lassnigg et al.* 1999). Die aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich konnte auch aufgrund der ESF-Kofinanzierung von Maßnahmen (im Rahmen von Ziel 3 und Ziel 4) und in weiterer Folge durch Sonderdotierungen im Rahmen des NAP 1999 ausgeweitet werden⁴⁰). Qualifizierungsmaßnahmen des AMS sollen je nach spezifischer Problemlage oder Unterstützungsbedarf zum Einsatz kommen, wie z. B. Maßnahmen zur Berufsorientierung, Qualifizierung, Unterstützung bei der aktiven Arbeitsplatzsuche oder kombinierte Maßnahmen (Arbeitsstiftungen bzw. stiftungsähnliche Maßnahmen).

Die Zahl von Frauen in arbeitsmarktpolitischen Schulungen stieg seit Beginn der neunziger Jahre kontinuierlich an und liegt seit 1996 (seit der WiedereinsteigerInnen-Initiative des AMS) über jener der Männer (*WIFO, IHS* 1999). Der **Frauenanteil** blieb trotz der steigenden Absolutzahl von Teilnehmerinnen bis 1994 konstant bei rund 45%. Seit 1995 stiegen die Teilnahmen der Frauen nicht nur absolut sondern auch anteilmäßig⁴¹). Eine nähere Analyse dieser Entwicklung zeigt, dass insbesondere Frauen zwischen 25 und 39 Jahren von der

⁴⁰) Förderungen im Rahmen von Ziel 3 wurden hauptsächlich dafür eingesetzt, Jugendlichen den Einstieg in das Berufsleben zu erleichtern, Langzeitarbeitslose und Wiedereinsteigerinnen, Behinderte und Frauen mit Mobilitätseinschränkungen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, d. h. führten zu einer Ausweitung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Arbeitslose oder Arbeitssuchende. Mit dem Ziel 4 des ESF wurde die Schulung von Beschäftigten als neues Aufgabengebiet der aktiven Arbeitsmarktpolitik geschaffen. Der Großteil der Mittel war der Qualifizierung von Beschäftigten, die vom Strukturwandel besonders betroffen sind, sowie der Qualifizierung von Schlüsselkräften, gewidmet. Ziele der Förderung von Beschäftigten sind einerseits die Weiterentwicklung der Qualifikation von ArbeitnehmerInnen in Klein- und Mittelbetrieben und andererseits die Verhinderung von Arbeitslosigkeit (präventiv durch die Erhaltung bestehender Arbeitsplätze).

⁴¹) In diesem Indikator der TeilnehmerInnenzahl sind jedoch die Intensität oder der Inhalt der Maßnahmen nicht berücksichtigt. Die Evaluation des AMS-Schulungssystems in der Steiermark zeigt eine inhaltliche Schwerpunktverschiebung während der neunziger Jahre bei den Maßnahmen für Frauen, da die Steigerung der Schulungszahlen von Frauen primär auf Berufsorientierungskurse und Aktivgruppen zurückzuführen ist, während der Anteil fachlicher Qualifizierungen im Vergleich zu den Männern deutlich zurückging; vgl. *Lassnigg, Wroblewski* 1998.

Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Frauen profitierten, was auf den Schwerpunkt der Wiedereinsteigerinnen zurückzuführen ist. Bei Jugendlichen lag der Frauen-/Mädchenanteil konstant über 50%, bei älteren Arbeitslosen (über 50 Jahre) ist ein konstanter Rückgang des Frauenanteils während der neunziger Jahre zu beobachten. Angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit von älteren Arbeitnehmerinnen erscheint dieser Rückgang besonders problematisch.

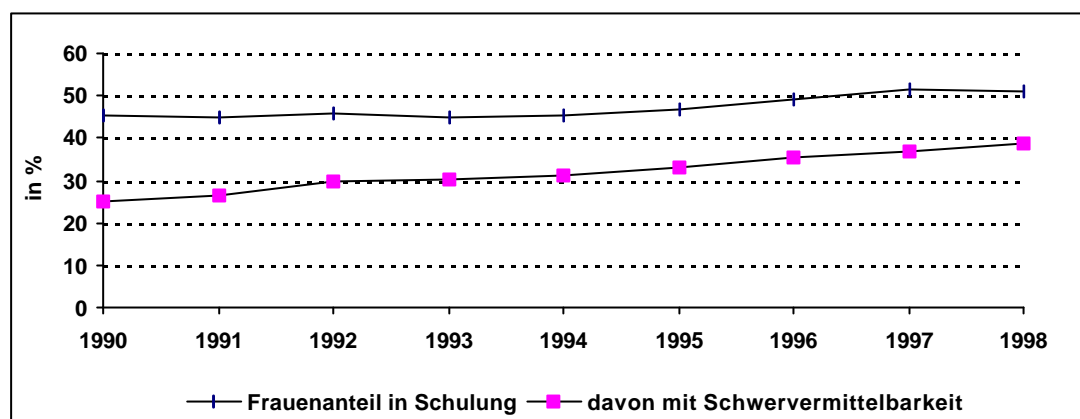
Tabelle 12: Entwicklung des Frauenanteils in AMS-Schulungen nach Alter (1990-1998)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
15 bis 18 Jahre	61,2%	56,0%	56,1%	55,8%	56,0%	57,6%	59,0%	59,9%	56,6%
19 bis 24 Jahre	43,7%	42,9%	41,6%	40,6%	43,2%	45,0%	47,2%	50,1%	49,7%
25 bis 29 Jahre	39,7%	40,6%	40,7%	41,1%	41,3%	44,0%	47,5%	50,6%	51,9%
30 bis 39 Jahre	43,8%	44,8%	45,8%	46,1%	45,5%	47,5%	50,3%	54,5%	54,0%
40 bis 49 Jahre	49,6%	52,0%	56,0%	52,0%	49,1%	49,0%	49,6%	48,8%	50,0%
50 bis 59 Jahre	37,7%	38,2%	53,6%	44,0%	39,0%	34,8%	33,3%	30,8%	31,3%
Gesamt	45,4%	44,9%	45,7%	45,0%	45,2%	47,0%	49,2%	51,4%	51,2%

Q: AMS.

Gestiegen ist weiters der Anteil der Frauen mit Vermittlungseinschränkungen an den TeilnehmerInnen. Während 1990 noch rund jede vierte Teilnehmerin Vermittlungseinschränkungen aufwies, lag der Anteil 1998 bei fast 39%. Demgegenüber stieg der Anteil der Teilnehmer mit Vermittlungseinschränkungen wesentlich moderater an (1990 waren 23% aller Männer in Schulung schwer vermittelbar, 1998 29%). Die Schwervermittelbarkeit bei Frauen ist primär auf Mobilitätseinschränkungen aufgrund von Kinderbetreuungspflichten zurückzuführen.

Abbildung 17: Entwicklung des Frauenanteils in AMS-Schulungen (1990-1998)



Q: AMS.

Der Frauenanteil in Schulungen lag im Durchschnitt der ersten neun Monate 1999 bei 51,6% (1998: 51,2%). Gegenüber dem Vorjahr haben 1999 die Teilnahmen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere an Qualifizierungsmaßnahmen, deutlich zugenommen. Seit April 1999 stieg die Zahl der TeilnehmerInnen an Schulungen gegenüber dem Vergleichsmonat des Vorjahres an. Während der Sommermonate (Mai bis Juli) gab es jeweils eine Steigerung um rund 40% gegenüber dem Vorjahr, im August und September lag die Steigerungsrate bei 62%. Von dieser Zunahme der TeilnehmerInnenzahlen profitierten Frauen stärker als Männer.

Tabelle 13: TeilnehmerInnen an AMS-Schulungsmaßnahmen 1-9/1999, Frauenanteil, Veränderung gegenüber dem Vorjahr nach Geschlecht

	Teilnahmen 1-9/1999			Veränderung gegenüber Vorjahr (in%)		
	Frauen	Männer	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt
Jänner	10.328	10.500	20.828	-15,6	-9,4	-12,6
Februar	11.138	11.197	22.335	-9,2	-4,2	-6,7
März	11.785	11.031	22.816	-3,3	+/- 0	-1,8
April	13.451	11.742	25.193	12,2	6,9	9,7
Mai	16.003	14.424	30.427	42,1	36,0	39,1
Juni	14.735	13.564	28.299	48,6	39,6	44,1
Juli	11.812	11.961	23.773	44,2	38,2	41,1
August	13.319	13.171	26.490	69,7	56,1	62,7
September	17.494	14.984	32.478	68,5	55,1	62,1
Gesamt	13.341	12.508	25.849	-	-	-

Q: AMS.

Die Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Frauen drückt sich auch in der Entwicklung der **Maßnahmenquote**⁴²⁾ seit 1996 aus. Die Maßnahmenquote von Frauen lag stets über jener der Männer, wobei von 1996 auf 1997 ein deutlicher Anstieg um mehr als 4 Prozentpunkte erfolgte und 1999 die Quote ebenfalls deutlich über dem Wert von 1998 liegen wird. Für die ersten 10 Monate 1999 ergibt sich für Frauen eine Maßnahmenquote von mehr als 20%, während jene der Männer bei rund 15% liegt.

Tabelle 14: Maßnahmenquote nach Geschlecht (1996-1999)

	Gesamt	Frauen	Männer
1996	10,07	11,41	8,98
1997	13,63	15,59	11,95
1998	13,67	15,59	11,98
1-10/1999	17,65	20,38	15,25
Zielwert 2002	20,00	22,80	18,00

Q: AMS.

4.3. Neue Qualifizierungsmaßnahmen des AMS

Der starke Anstieg der Zahl der Teilnahmen ist auf die in der ersten Jahreshälfte 1999 neu eingeführten Schulungsmaßnahmen zurückzuführen. Es handelt sich dabei primär um Unterstützungen bei der aktiven Arbeitsplatzsuche (*Job-Coaching*) sowie zusätzliche fachliche Qualifizierungsmaßnahmen (*it.basics*, *basics.soziale Dienste* und *tele.soft*). Weiters wurde die Aktion *ComeBack* (Beschäftigungsförderung) ausgebaut.

Mit der Maßnahme **Job Coaching** wurde eine zusätzliche Aktivierungsmaßnahme geschaffen, für die 1999 ein Budget von 200 Mill. ATS vorgesehen ist. Wien erhält im Rahmen dieser Maßnahme einen besonderen Schwerpunkt (rund die Hälfte der Teilnahmen soll in Wien erfolgen, 110 Mill. ATS des vorgesehenen Budgets entfallen auf Wien). In den ersten drei Quartalen 1999 nahmen 23.497 Personen an einer *Job Coaching*-Maßnahme teil, davon 47% Frauen. Entsprechend der Planung erfolgten etwas mehr als die Hälfte (55%) der Teilnahmen in Wien. Laut AMS-Monitoring konnte rund jede/r dritte TeilnehmerIn während oder nach der Maßnahme eine Beschäftigung aufnehmen.

Die Maßnahmen **it.basics** und **basics.soziale Dienste** setzen am allgemeinen Bedarf an Arbeitskräften mit EDV-Basis/Einstiegskenntnissen sowie an Arbeitskräften mit unmittelbar verwertbaren Qualifikationen für soziale Dienstleistungen an. Schwerpunktmäßig werden den TeilnehmerInnen in den angebotenen Schulungen Grundkenntnisse für Anwendungen im IT-Bereich (primär gängige *Office*-Pakete, Internet, e-mail, spezielle *Softwarepakete*) oder

⁴²⁾ Die Maßnahmenquote ist definiert als "jahresdurchschnittliche Zahl an Arbeitslosen in aktiven Maßnahmen (inkl. Ersatzkräfte beim Karenzurlaub gegen Entfall der Bezüge und dem Solidaritätsprämienmodell) an allen Arbeitslosen (inkl. derer in aktiven Maßnahmen)"; vgl. AMS 1999, S. 9.

unmittelbar in sozialen Berufen anwendbare Kenntnisse vermittelt. An Schulungen von *it.basics* nahmen bis September 1999 2.495 Personen teil (69% Frauen). Von den bisherigen AbsolventInnen (1883 Personen) konnten rund 25% eine Beschäftigung aufnehmen, wobei der Großteil (57%) der Abgänge aus Schulung erst im Juli und August erfolgte und daher die im Herbst erfolgten Arbeitsaufnahmen nicht berücksichtigt sind.

Mit der Maßnahme **tele.soft**, die 1999 eingeführt wurde und bis Ende 2000 laufen soll, wird vom AMS ein neuer Ansatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik verfolgt. Zunächst wurde in Wachstumsbranchen (Telekommunikation, Softwareentwicklung und Multimedia) gemeinsam mit Unternehmen der Qualifikationsbedarf der MitarbeiterInnen definiert und danach eine auf diesen Bedarf abgestimmte Qualifizierungsmaßnahme (Multimedia- und Programmierausbildung) entwickelt (arbeitsplatznahe Qualifizierung). Die Curricula wurden auf Basis der Bedarfserhebung in den Unternehmen unter Einbeziehung der regionalen Weiterbildungsanbieter entwickelt. *Tele.soft* gilt für Frauen als Chance, sich in zukunftssträchtigen Branchen zu qualifizieren. Die Umsetzung von "*tele.soft-jobfit for the future*", der zweiten Stufe des Programms, wurde im Oktober vom AMS in Zusammenarbeit mit großen IT-Firmen gestartet.

Die Unternehmensbefragung ergab einen Bedarf für folgende Berufsbilder (Bereiche): VertriebsassistentIn im IT-Bereich, SAP-BeraterIn (Verkauf/Beratung/Management), *Call Center Agent* (Telefonischer Support) NetzwerkadministratorIn, NetzwerktechnikerIn, SystembetreuerIn, *Support Engineer*, ServicetechnikerIn Telekom (System- und Netzwerkbetreuung) sowie AnwendungsentwicklerIn, -programmiererIn, WebprogrammiererIn mit Datenbank-*Know-How*, MultimediaprogrammiererIn, DatenbankentwicklerIn, -programmiererIn und -administratorIn (Softwareentwicklung und -programmierung).

Bevorzugt werden TeilnehmerInnen mit technisch orientierter Grundausbildung (Schulausbildung oder abgeschlossene Lehre) sowie IT-Praxis. Vorausgesetzt werden weiters EDV-Basis- sowie Englischkenntnisse.

An *tele.soft* nahmen bis September 1.736 Personen teil, der Frauenanteil liegt hier bei knapp 50%. Bis September 1999 beendeten 685 TeilnehmerInnen die Maßnahme, wobei fast 70% dieser Abgänge aus Schulung im Juli und August 1999 erfolgten. Jede/r vierte AbsolventIn nahm unmittelbar nach Abschluss eine Beschäftigung auf, wobei jedoch Beschäftigungsaufnahmen im Herbst nicht berücksichtigt sind.

1999 wurde die Aktion **Come Back** verstärkt. Im Rahmen dieser Maßnahme standen 1999 1.500 Mill. S für Beschäftigungsförderung zur Verfügung. In den ersten drei Quartalen 1999 wurden 10.917 Personen (davon 5.427 Frauen) in Betrieben, öffentlichen Einrichtungen oder gemeinnützigen Vereinen beschäftigt. Männer werden mit 85% häufiger als Frauen (76%) in Betrieben eingestellt. Die geförderten Beschäftigungsverhältnisse spiegeln die

geschlechtsspezifische Segregation des Arbeitsmarktes wider, da 80% der geförderten Beschäftigungsverhältnisse von Frauen im Dienstleistungsbereich angesiedelt sind (jedoch nur 58% bei Männern). Bei Männern spielen das Baugewerbe mit 17% und Beschäftigungsverhältnisse in der Metallindustrie sowie im Maschinenbau mit 6% ebenfalls eine Rolle.

Tabelle 15: TeilnehmerInnen an ausgewählten Maßnahmen 1999, Frauenanteil

	TeilnehmerInnen 1-9/99	Frauenanteil an Eintritten	Abgänge in Arbeit Männer	Abgänge in Arbeit Frauen
Job Coaching	23.497	47,5%	20,9%	19,0%
it.basics	2.495	68,5%	4,4%	3,1%
tele.soft/1	1.736	48,3%	13,1%	6,5%
ComeBack	10917	49,7%	–	–

Q: AMS.

In den letzten Jahren wurden einige Maßnahmen, die sich an die Zielgruppe der unqualifizierten Frauen richten, geschaffen. In erster Linie handelt es sich hierbei um **Arbeitsstiftungen oder stiftungsähnliche Maßnahmen**, d. h. Maßnahmen, die eine Phase der Berufsorientierung, der Qualifizierung sowie Unterstützung bei der Arbeitsuche umfassen. Für die Dauer der Maßnahme erhalten die Teilnehmerinnen bei persönlichen Problemen sozial-pädagogische Betreuung und können nach Ende der Maßnahme zumeist für eine bestimmte Zeitspanne ein Einzelcoaching in Anspruch nehmen. Beispiele für solche Maßnahmen sind die Wiener stiftungsähnliche Maßnahme "WiederIn", die Frauenarbeitsstiftungen in Wien (FAST) und Steyr, die Stummer-Insolvenzstiftung, die Beschäftigungs- und Ausbildungsinitiative Vorarlberg oder die Lernwerkstatt für Frauen in Dornbirn. Daneben wurden einige weitere Beratungsprojekte initiiert, die auf die besonderen Bedürfnisse von Frauen eingehen (z. B. Frauenbusinesscenter in Salzburg, Beratungsstelle für einen familiengerechten Arbeitsmarkt im Flachgau). In den genannten Stiftungen und stiftungsähnlichen Maßnahmen sind 1999 Plätze für rund 600 Frauen vorgesehen.

4.4. Schlussfolgerungen zur Qualifizierung von Frauen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Von der **Ausweitung der Schulungstätigkeit** des AMS der letzten Jahre **profitierten Frauen** stärker als Männer (gemessen an der Zahl der Teilnahmen). Dies zeigt sich auch im Jahr 1999, in dem eine deutliche Steigerung der Maßnahmenquote erzielt werden konnte. Die Maßnahmenquote (als Anteil der Personen in Schulung an den gemeldeten Arbeitslosen) alleine sagt jedoch nur bedingt etwas über Art und Intensität der Schulungen aus. Die Evaluation des AMS-Schulungssystems in der Steiermark für die Jahre 1993 und 1995 zeigt, dass der Anstieg der Zahl von Teilnahmen mit einer Veränderung der Maßnahmenstruktur

einherging, wobei es zu einer Umschichtung von fachlichen Qualifizierungsmaßnahmen zu Aktivgruppen kam⁴³).

Kritisch anzumerken bleibt auch, dass die Schulungen die **geschlechtshierarchische Segregation** des Arbeitsmarktes eher **verfestigen** als bekämpfen. Eine Ausnahme stellt *tele.soft*, eine intensivere Ausbildung für neue und zukunftssträchtige Berufe, dar. In dieser Maßnahme liegt jedoch der Frauenanteil mit 48% gegenüber der Maßnahme *it.basics*, die EDV-Grundkenntnisse vermittelt (68% Frauenanteil), deutlich niedriger. Problematisch stellt sich weiters dar, dass sich diese Maßnahmen an Frauen mit einer gewissen Grundqualifikation richten.

Eine besondere Problemgruppe auf dem Arbeitsmarkt sind **Frauen ohne oder mit nur geringer beruflicher Qualifizierung**. Für diese Gruppe bestehen sowohl im Zugang zum Arbeitsmarkt wie auch zu AMS-Schulungen eine Reihe von Hindernissen. Auf dem Arbeitsmarkt ist gerade diese Gruppe von Frauen in überdurchschnittlichem Maß vom Risiko der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit betroffen, im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist diese Gruppe, die den höchsten Unterstützungsbedarf hätte, jedoch unterrepräsentiert. Dies beruht auch auf der Tatsache, dass Qualifizierungsmaßnahmen des AMS zumeist eine gewisse Grundqualifikation voraussetzen und Maßnahmen, die sich speziell an die Zielgruppe der unqualifizierten Frauen richten, nur für eine vergleichsweise geringe Teilnehmerinnenzahl konzipiert sind.

Insgesamt können also Frauen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf nur schwer in Maßnahmen einbezogen werden⁴⁴), was durch das begrenzt geeignete Angebot noch verstärkt wird.

Im Rahmen von Evaluationen sollte künftig verstärkt auf die Zugangschancen einzelner Subgruppen zu Maßnahmen sowie auf die Zukunftsfähigkeit von Qualifikationen eingegangen werden. Die Bedeutung der Zugangschancen zeigt nicht nur die Evaluation der Wiedereinsteigerinnen-Initiative, sondern auch die Evaluation der ESF-Maßnahmen im Ziel 4 (BMAGS 1999). Im Ziel 4 konnte das Ziel der Chancengleichheit nicht erreicht werden, da **Frauen** mit 32% der TeilnehmerInnen, gemessen an ihrem Anteil an den unselbständig Beschäftigten (43%), in den **Qualifizierungsmaßnahmen für Erwerbstätige deutlich unterrepräsentiert** waren. Eine entscheidende Ursache dafür scheint darin zu liegen, dass die

⁴³) Während 1993 noch 60% aller Teilnahmen in fachlichen Qualifizierungen erfolgten, waren es 1995 nur noch 40%. Dieser Rückgang betraf Frauen stärker als Männer, da 1993 noch jede zweite Frau an einer fachlichen Qualifizierung teilnahm, 1995 jedoch nur noch jede Vierte (Männer 1993: 70% in Qualifizierungsmaßnahmen, 1995: 54%). Demgegenüber stieg der Anteil von Aktivgruppen an allen Teilnahmen von Frauen von 15% auf fast 50%.

⁴⁴) Die Evaluation der Wiedereinsteigerinnen-Initiative des AMS zeigt, dass einzelne Subgruppen von Frauen (Wiedereinsteigerinnen) durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nur schwer erreicht werden können. Es sind dies Frauen ohne abgeschlossene berufliche Ausbildung, Frauen mit längerer Unterbrechungsdauer sowie Frauen aus ländlichen Regionen mit schlechter Verkehrsanbindung (vgl. *Lassnigg et al.* 1999).

Zuweisung der TeilnehmerInnen ausschließlich in der Verantwortung der Unternehmen liegt, wobei sich UnternehmerInnen stärker an der Zielsetzung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit und kaum an übergeordneten politischen Zielsetzungen orientieren (IFA, *Compaß* 1997, S. 93).

Ein weiterer ausschlaggebender Faktor für die mangelnde Berücksichtigung von Frauen im Rahmen von Ziel 4 liegt laut den EvaluatorInnen darin, dass im EPPD keine konkreten quantitativen Zielvorgaben bezüglich der Chancengleichheit angeführt wurden. Es wurde davon ausgegangen, dass durch die Forderung nach "gleichem Zugang zu Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung" auch der Berücksichtigung der Chancengleichheit in ausreichendem Maß Rechnung getragen wird.

Im Gegensatz zu Ziel 4 wurde im Rahmen von Ziel 3 die Zielsetzung der Chancengleichheit erfolgreicher umgesetzt. Die Evaluation der Ziel 3-Maßnahmen zeigt jedoch, ähnlich wie die Evaluation der WiedereinsteigerInnen-Initiative des AMS, dass **Frauen ohne abgeschlossene berufliche Ausbildung** in fachlichen Qualifizierungsmaßnahmen **unterrepräsentiert** sind bzw. primär (55%) in Berufsorientierungskursen geschult wurden. Demgegenüber werden unqualifizierte Männer häufiger in fachliche Schulungen einbezogen als Frauen ohne Berufsausbildung⁴⁵). Im Rahmen von Ziel 3 wurde die Chancengleichheit insofern realisiert, als Frauen gegenüber ihrem Anteil an den Arbeitslosen überproportional stark geschult wurden. Frauen verzeichneten gegenüber Männern auch die besseren Beschäftigungseffekte (BMAGS, 1999, S. 34), jedoch bleiben bei dieser Analyse die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse ausgeklammert. So zeigt sich z. B. bei Beschäftigungsbeihilfen, dass Frauen zwar nach Ende der Förderung die besseren Beschäftigungschancen aufweisen, jedoch ein geringeres Einkommen erzielen (BMAGS, 1999, S. 36). Für eine Analyse der Beschäftigungseffekte sollte im allgemeinen auf Längsschnittdaten zurückgegriffen werden, um neben kurzfristigen Effekten auch ihre Stabilität berücksichtigen zu können.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt im Hinblick auf das Ziel der Chancengleichheit bzw. der Verbesserung der Zugangschancen zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik stellt das Angebot an Maßnahmen mit **begleitender Kinderbetreuung** dar. Insgesamt waren 19% aller TeilnehmerInnen an Ziel 3-geförderten Schulungen in Projekten mit Kinderbetreuung. Im Schwerpunkt Chancengleichheit konnte sogar jede vierte Teilnehmerin zwischen 25 und 49 Jahren eine begleitende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen.

⁴⁵) 31% der weiblichen Förderfälle jedoch 44% aller männlichen Förderfälle bezogen sich auf Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung; vgl. BMAGS (1999), S. 33.

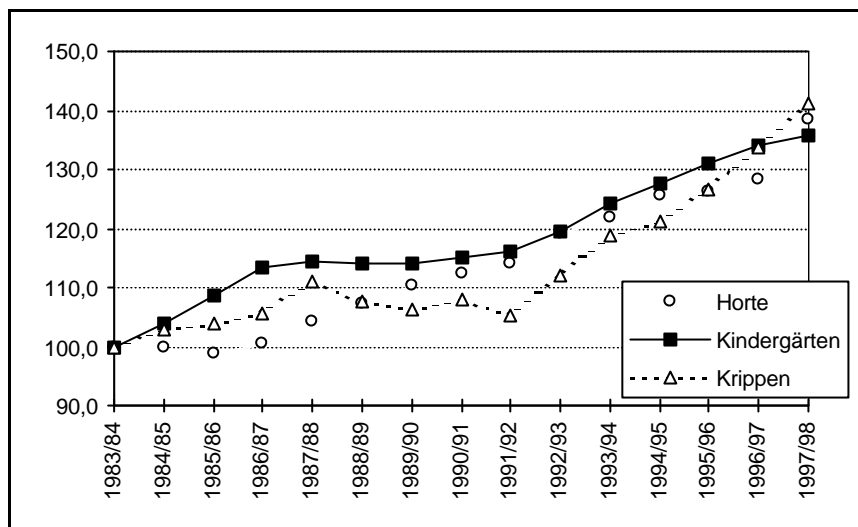
5. Maßnahmen zur Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen

Wie bereits ausgeführt wurde, ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen ganz wesentlich durch die familiäre Situation bestimmt; Mutterschaft geht mit einer deutlichen Einschränkung der Erwerbstätigkeit einher. Während von den 20- bis 49-jährigen Frauen ohne Kinder drei von vier Frauen berufstätig sind, ist nur jede zweite Mutter der gleichen Altersklasse berufstätig, und von den berufstätigen Müttern ist etwa jede Dritte teilzeitbeschäftigt (MZ 1997-3). Obwohl auch bei Müttern die Erwerbsbeteiligung in den letzten Jahrzehnten erheblich zugenommen hat – teils aus eigenem Wunsch oder Interesse, teils jedoch auch aus finanzieller Notwendigkeit – bleibt die Betreuungs- und Hausarbeit im Verantwortungsbereich der Frauen und führt zu Vereinbarkeitsproblemen von Beruf und Familie. Beinahe unabhängig davon, ob Frauen vollzeit-, teilzeit- oder nicht erwerbstätig sind, beteiligen sich die Partner nur in geringem Ausmaß (eine halbe Stunde pro Tag) an der Kinderbetreuung (Wiedenhofer 1995). Für eine verstärkte Erwerbsbeteiligung von Frauen ist daher ein ausreichendes Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen unabdingbar.

5.1. Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen

Daten zum **Kinderbetreuungsangebot** werden jährlich vom ÖSTAT durch die Kindertagesheimstatistik publiziert, die sämtliche Betreuungsverhältnisse bei privaten und öffentlichen Anstaltserhaltern, die Krippen, Kindergärten und/oder Horte betreiben, ausweist. In diesen Daten sind allerdings Betreuungsplätze von Tagesmüttern, Kindergruppen und ganztägige Schulformen, für die es keine kontinuierlichen bundesweiten Statistiken gibt, nicht berücksichtigt. Allein durch die Sonderprogramme des MZ (letzte Erhebungen 1995, 1983) kann die bundesweite Nutzung dieser Formen mitberücksichtigt werden. Im Vergleich zum MZ 1995-3 wird in der Kindertagesheimstatistik vor allem die Betreuung von Kindern bis 2 Jahren unterschätzt. Knapp die Hälfte der Betreuung (2% aller Kinder dieser Altersgruppe) erfolgt durch sonstige, nicht in der Kindertagesheimstatistik erfasste Betreuungseinrichtungen wie z. B. Tagesmütter. Bei den Kindern von 3 bis 5 Jahren liegt der Anteil der nicht in der Kindertagesheimstatistik erfassten Betreuung bei 3% und bei Kindern von 6 bis 9 Jahren bei 3,5%.

Abbildung 18: Entwicklung der Kinderbetreuungsplätze (1983-1998, Index 1983/84 = 100)



Q: Kindertagesheimstatistik, ÖSTAT.

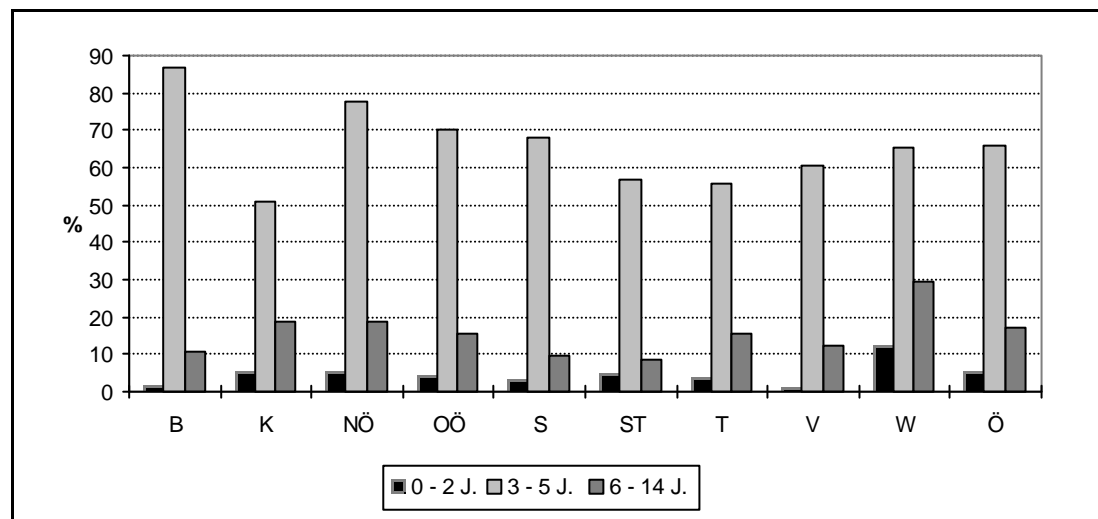
Im Schuljahr 1997/98 umfasst das Kinderbetreuungsangebot laut Kindertagesheimstatistik 8.595 Krippenplätze, 218.935 Kindergartenplätze und 31.450 Hortplätze. Dies entspricht Besuchsquoten bei den 0 bis 2-Jährigen von 3%, bei den 3 bis 5-Jährigen von 75% und bei den 6 bis 14-Jährigen von 9%. Zusätzlich wurden ca. 4.000 bis 6.000 Kinder von Tagesmüttern betreut⁴⁶⁾. In den vom Bundesdachverband Österreichischer Elterninitiativen erfassten Kindergruppen wurden 3.826 Kinder betreut (Stand 3/99). Von 1983/84 bis 1997/98 stiegen die Kinderbetreuungsplätze um ca. 40%.

Bis 1986 erfolgten die **Steigerungen der Betreuungsplätze** hauptsächlich für den Bereich der Kindergärten, was mit der höheren Akzeptanz der Kinderbetreuungsangebote für 3 bis 5-Jährige zusammenhängt. Zwischen 1986 und 1991 stagnierte hingegen dieser Betreuungsbereich und steigt erst danach wieder kontinuierlich an. Die stabilsten Steigerungsraten weisen die Horte, also die Einrichtungen für Schulkinder auf, die ab Mitte der achtziger Jahre deutlich zu steigen begannen. Bei den Krippenbetreuungsplätzen sind bis zum Beginn der neunziger Jahre nur geringe Zuwachsraten zu verzeichnen, doch in den neunziger Jahren expandierte dieser Bereich wesentlich. Durch die zunehmende Bedeutung von Tagesmüttern für die Kinderbetreuung kann die Betreuung von Kleinstkindern vermutlich zugenommen.

⁴⁶⁾ Über die Zahl der als Tagesmütter tätigen Frauen und der von ihnen betreuten Kinder liegen keine genauen Informationen vor, da nur ein geringer Anteil der Frauen innerhalb eines geregelten Dienstverhältnisses tätig ist, während der Großteil als Selbständige bzw. im informellen Sektor arbeitet und über die Anzahl der von ihnen betreuten Kinder keine Informationen vorliegen.

Das Angebot an öffentlich geförderten Kinderbetreuungseinrichtungen⁴⁷⁾ liegt in Österreich im **Europavergleich** deutlich unter dem Durchschnitt. Dies betrifft vor allem Kleinkinder bis 3 Jahre und die Nachmittagsbetreuung von SchülerInnen (Rubery, Fagan 1998, S.92). In Österreich besuchen 3% der unter 3Jährigen einen öffentlich finanzierten Betreuungsplatz, wobei die Betreuung dieser Kindergruppe zugleich der Bereich ist, der am wenigsten öffentlich gefördert wird (EU-Schnitt: 18%). Damit Mütter erwerbstätig sein können, wäre aufgrund der eher kurzen Schuldauer auch für die 6 bis 10-jährigen Kinder eine Nachmittagsbetreuung erforderlich. Von den 6- bis 10-jährigen Kinder werden rund 6% nachmittags in öffentlich geförderten Einrichtungen betreut (EU-Schnitt: 29%). Allein bei den Kindergärten, d. h. den Betreuungseinrichtungen für 3 bis 6-Jährige, liegt das österreichische Angebote an öffentlich geförderter Kinderbetreuung mit 75% im Europaschnitt (Brauner, 1999).

Abbildung 19: Versorgungsgrad mit Kinderbetreuungseinrichtungen nach Altersgruppen und Bundesländern (1995)



Q: MZ 1995-3, Eigene Berechnungen.

Innerhalb Österreichs gibt es enorme Unterschiede im Versorgungsgrad zwischen den **Bundesländern**. Wien weist quantitativ eindeutig die beste Versorgung mit Betreuungsplätzen auf. Dies betrifft vor allem Betreuungseinrichtungen für Kinder bis 2 und über 5 Jahren. Die Steiermark hat hingegen insgesamt die geringsten Kinderbetreuungsquoten, was vor allem auf das vergleichsweise geringe Angebot für 6 bis 14-Jährige zurückzuführen ist. Die Versorgungsdefizite der einzelnen Bundesländer schwanken aber stark nach Altersgruppen. So sind das Burgenland und Vorarlberg bei den Angeboten für die jüngste Kindergruppe unterversorgt, bei den Kindern im Kindergartenalter betrifft dies Kärnten, bei den Einrichtungen für Schulkinder die Steiermark und Salzburg.

⁴⁷⁾ Definiert als zu mindestens 75% öffentlich gefördert.

Fest steht für die österreichische Situation der Kinderbetreuung, dass das Angebot sehr gering ist. Es gibt aber unterschiedliche Auffassungen darüber, wo der größte **Bedarf an Betreuungsplätzen** besteht. Aus der Elternbefragung des Mikrozensus 1995-3 geht ein zusätzlicher Bedarf von 139.500⁴⁸⁾ Betreuungsplätzen hervor, wobei 17.900 Plätze für unter 2-jährige Kinder, 23.500 Plätze für 3- bis 5-jährige Kinder, 42.000 für 6- bis 9-Jährige und 56.100 Betreuungsplätze für 10- bis 14-Jährige notwendig wären; oder umgelegt auf Betreuungsarten: 31.500 für öffentliche Kindergärten und Krippen, 37.800 für Horte, 24.800 für Tagesschulheime, 18.000 für Ganztagschulen und 27.500 für sonstige Einrichtungen. Damit ist der Bedarf an Betreuungsplätzen gegenüber 1983 um 40.000 Plätze gesunken. Besonders hoch ist der Bedarf an Betreuungsplätzen in Wien und Kärnten, wobei in allen Bundesländern ein Defizit an ganztägigen Betreuungsformen besteht. Bei diesen Ergebnissen kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass durch den Zusammenhang von Angebot und Nachfrage der Bedarf unterschätzt wird, denn ein steigendes Angebot kann weitere Nachfragesteigerungen (Sogwirkung) auslösen, da mit zunehmenden Betreuungsplätzen die Akzeptanz von Betreuungseinrichtungen steigt.

Tabelle 16: Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen

	Gesamt 0 – 9 Jahre	0 bis 2 Jahre		3 bis 5 Jahre		6 bis 9 Jahre	
		BP	VG	BP	VG	BP	VG
Bestehende Betreuungsplätze 1995	208.200	15.700	5,6%	186.300	66,0%	69.200	18,7%
Bedarf 1: MZ 95	109.200 139.500 ^{**)}	17.900	12%	23.500	74%	42.000	30%
Bedarf 2: Sollwert: EU- Schnitt*)	100.500	34.400	18%	28.200	76%	37.900	29%
Bedarf 3: Sollwert: Dänemark*)	389.300	117.900	48%	45.100	82%	226.300	80%
<i>Kinderanzahl 1995</i>	<i>929.900</i>	<i>278.300</i>		<i>282.200</i>		<i>369.400</i>	

Q: MZ 1995-3, Eigene Berechnungen.

*) Die Sollwerte richten sich nach den öffentlich geförderten Kinderbetreuungsstellen vgl. *Brauner* (1999), S. 22. BP = Betreuungsplätze, VG = Versorgungsgrad = Betreuungsplätze/Kinderzahl der jeweiligen Altersgruppe in %.

**) Für Kinder bis 14 Jahre besteht nach Mikrozensus-schätzung ein Bedarf von 139.500 Betreuungsplätzen, also zusätzlich 30.000 Plätze für 10- bis 14-Jährige.

Eine andere Methode der Bedarfsschätzung besteht darin, Zielgrößen z. B. aus anderen Ländern für die Defizitberechnung zu verwenden. Um ein Betreuungsangebot für Kinder zwischen 0 und 9 Jahren zu erreichen, das sich am Europa-Durchschnitt orientiert, müssten etwa 100.000 Betreuungsplätze geschaffen werden, die sich ca. mit einem Drittel für die Jüngsten, mit 28.000 Plätzen auf die 3- bis 5-Jährigen und mit 38.000 auf die 6 bis 9-Jährigen verteilen. Im Vergleich zum geschätzten Betreuungsbedarf in der MZ-Befragung 1995 sind dies

⁴⁸⁾ Von 1995/96 bis 1997/98 wurden laut Kindertagesheimstatistik im Bereich der Krippen, Kindergärten und Horte 11.000 neue Betreuungsplätze geschaffen, so dass sich der Bedarf vermutlich auf 130.000 verringert hat, vorausgesetzt, der Bedarf ist nicht stärker als das Angebot gestiegen.

in etwa gleich viele Betreuungsplätze, konzentrieren sich aber stärker auf Betreuungseinrichtungen für die jüngsten Kinder.

Wollte man hingegen den Standard von Dänemark erreichen, also einem Land, in dem die öffentliche Verantwortung für die Kinderbetreuung sehr ernst genommen wird und die Erwerbsbeteiligung der Frauen hoch ist, müssten beinahe 400.000 Betreuungsplätze geschaffen werden; gut die Hälfte für Nachmittagsbetreuung von Volksschulkindern, mehr als ein Viertel für bis 2-Jährige und ca. 45.000 für Kinder im Kindergartenalter.

Inwieweit Kinderbetreuungseinrichtungen von Eltern nachgefragt werden, hängt nicht nur vom Angebot, sondern ganz entscheidend auch von den **Kosten**, den **Betreuungszeiten** und der **Qualität** ab. Entsprechend der MZ-Befragung 1995-3 begründet gut die Hälfte der Eltern von Kindern, die keine Betreuungseinrichtung besuchen, dies nicht mit fehlenden Betreuungsplätzen, unzumutbarer Entfernung oder Öffnungszeiten, sondern durch die Kosten oder die Qualität. Die Wünsche der Eltern an eine ideale Infrastruktur werden in einer Publikation der Salzburger Landesregierung (vgl. Raos 1991) folgendermaßen zusammengefasst: *"Kinder sollen zu vertretbaren Kosten und stressminimierend während der eigenen Arbeitszeit betreut werden, und zwar professionell, möglichst das ganze Jahr über, auch am Samstag, und so, dass die Betreuung bei den Eltern keine Schuldgefühle erzeugt."* Die Verbesserung der Qualität der Betreuungseinrichtungen, eine Senkung der Kosten und die Ausweitung der Öffnungszeiten erscheinen daher genauso wichtig wie die Ausweitung des Angebots.

Zudem muss hier auch angemerkt werden, dass der Bedarf an Betreuungseinrichtungen ganz wesentlich **durch die Karenzregelung beeinflusst** wird. Die Bedarfserhebung des MZ 1995-3 erfolgte zu einer Zeit, in der die Karenzzeit noch 2 Jahre für die Eltern betrug, unabhängig davon, ob beide Elternteile sich daran beteiligen. Die veränderte Regelung, nach der die 2 Jahre nur noch dann beansprucht werden können, wenn beide Elternteile zumindest ein halbes Jahr beanspruchen, hat die faktische Karenzzeit auf 1½ Jahre reduziert, da diese Regelungen durch die geringe Leistungshöhe keinen ausreichenden Anreiz für Männer darstellen, sich an der Karenzzeit zu beteiligen (nur 1% der KarenzgeldbezieherInnen sind Männer). Durch diese familienpolitische Veränderung ist der Bedarf an qualitativ zufriedenstellenden, in zumutbarer Entfernung liegenden und mit der Arbeitszeit übereinstimmenden Betreuungsplätzen für Kinder bis 2 Jahre noch gestiegen.

5.2. Beschäftigungseffekte durch Erweiterung der Kinderbetreuungseinrichtungen

Der Bereich der Kinderbetreuungseinrichtungen stellt auch ein wichtiges Beschäftigungssegment dar, in dem vor allem Frauen beschäftigt sind. 1997/98 sind 29.123 Personen in Krippen, Horten und Kindergärten beschäftigt, 98,6% davon Frauen. Knapp die

Hälfte von ihnen besitzt ein Befähigungszeugnis, d. h. eine fachspezifische Ausbildung. Hinzu kommen noch die Beschäftigten in Kindergruppen und die betreuenden Tagesmütter.

Die Beschäftigungseffekte von zusätzlichen Kinderbetreuungseinrichtungen entstehen einerseits direkt durch die zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze im Betreuungsbereich (Arbeitsnachfrageeffekt), andererseits indirekt, indem vermehrt Mütter ihre Arbeitskraft anbieten (Arbeitsangebotseffekt).

Der **Arbeitsnachfrageeffekt** lässt sich aus dem Verhältnis von betreuten Kindern zum Betreuungspersonal abschätzen. Kinderbetreuungsplätze schaffen demnach eine zusätzliche **Arbeitsnachfrage von 12,5%**⁴⁹⁾, d. h. durch ca. 8 neue Betreuungsplätze entsteht ein neuer Arbeitsplatz in der Kinderbetreuung, vorausgesetzt, die zusätzliche Arbeit wird nicht durch Ausweitung der Arbeitszeiten des bestehenden Personals erfüllt.

Der **Arbeitsangebotseffekt** entsteht durch das erhöhte Arbeitsangebot von Frauen, die durch zusätzliche Kinderbetreuungsplätze in der Lage sind, in Erwerbstätigkeit (wieder)einzutreten. Die Einschätzung der Beschäftigungssteigerung durch das erhöhte Arbeitsangebot der Frauen ist von vielen Faktoren abhängig, die Sorgfalt in der Analyse und Vorsicht bei der Interpretation erfordern.

Für die Berechnungen des angebotsinduzierten Beschäftigungseffektes gehen wir von den Ergebnissen einer Untersuchung zu den Hemmnissen der Frauenerwerbstätigkeit aus (Kapeller, Kreimer, Leitner 1999). Von den befragten Müttern, die zum Zeitpunkt der Befragung nicht erwerbstätig waren, gab rund die Hälfte der Frauen an, dass sie durch eine Verbesserung der Betreuungseinrichtungen (bessere Erreichbarkeit, geringere Kosten, höhere Qualität und/oder geeignete Öffnungszeiten) eine Beschäftigung aufnehmen und die Kinder in Kinderbetreuungseinrichtungen betreuen lassen würden. Mehr als drei Viertel dieser Frauen möchten Teilzeit arbeiten, weniger als ein Viertel ganztags. Die Qualität und die Kosten⁵⁰⁾ von Betreuungseinrichtungen haben dabei jedoch einen erheblichen Einfluss auf eine Erwerbsaufnahme, d. h. die Bereitstellung von Betreuungsplätzen allein ist nicht ausreichend dafür, dass Frauen diese für ihre Kinder nutzen und anstelle der Kindererziehung eine Erwerbstätigkeit anstreben⁵¹⁾. Ein weiterer Hinweis darauf, dass eine Erhöhung der Betreuungsplätze nur für einen Teil der Frauen zur Erwerbsaufnahme führt, zeigt sich, wenn die derzeitige Nutzung von Betreuungseinrichtungen betrachtet wird. Entsprechend der Mikrozensus-Erhebung 1995-3 nutzen 127.700 nicht erwerbstätige Frauen Kinderbetreuungseinrichtungen für die Versorgung ihrer Kinder. Bei einer durchschnittlichen

⁴⁹⁾ Laut Kindertagesheimstatistik werden durchschnittlich 9 Kinder pro Betreuungsperson betreut, in Krippen rund 4 Kinder, in Horten 10 und in Kindergärten 9 Kinder pro Person. Berücksichtigt man auch das niedrigere Betreuungsverhältnis bei Tageseltern (1 : 3), so ergibt sich insgesamt ein Durchschnitt von 1 : 8.

⁵⁰⁾ Die Kosten von Kinderbetreuungseinrichtungen stellen keine absolute Größe dar, sondern sind im Verhältnis zum erwarteten Einkommen zu sehen.

⁵¹⁾ Vgl. Kapeller, Kreimer, Leitner 1999, S. 169.

Kinderquote von 1,42 haben also ca. die Hälfte aller betreuten Kinder Mütter, die nicht erwerbstätig sind.

Nimmt man dennoch den optimistischen Fall an, dass 50% der nicht erwerbstätigen Frauen, die einen zusätzlich geschaffenen Betreuungsplatz für ihre Kinder nutzen, eine Beschäftigung aufnehmen wollen, so müssen für den Beschäftigungseffekt auch noch die durchschnittliche Kinderquote (für diese Altersklasse 1,42) sowie Substitutionen von privater Betreuung und institutioneller Betreuung der erwerbstätigen Frauen berücksichtigt werden. Rechnet man einen 20%igen Substitutionseffekt⁵²⁾ bei den Betreuungsarten ein, so würde dies ein **zusätzliches Arbeitsangebot von 28%** ergeben, d. h. durch 100 neu geschaffene Kinderbetreuungsplätze würden 28 Frauen einen Arbeitsplatz suchen.

Inwieweit diese Frauen, die zusätzlich erwerbstätig sein wollen, einen Arbeitsplatz finden, ist – ebenso wie das Ausmaß der Verdrängungseffekte – abhängig von der aktuellen Arbeitsnachfrage. Knapp die Hälfte des zusätzlichen Arbeitsangebots kann durch die zusätzliche Arbeitsnachfrage ausgeglichen werden, so dass die **Beschäftigungswirkung** je nach individuellen Umsetzungsmöglichkeiten des Beschäftigungswunsches **zwischen 12,5% und 28%** betragen wird (28% Arbeitsangebotseffekt gegenüber 12,5% Arbeitsnachfrageeffekt, beides gemessen an der Gesamtzahl der zusätzlichen Kinderbetreuungsplätze). D. h. pro 100 Kinderbetreuungsplätze werden 12 bis 28 Frauen in Beschäftigung gehen. Die Beschäftigungswirkung der Förderung von Betreuungseinrichtungen besteht also einerseits in der Erhöhung des Arbeitsangebots von Müttern und andererseits in der Schaffung neuer Arbeitsplätze in diesem Bereich, die gleichzeitig dazu beitragen können, dass Frauen, die aufgrund der neugeschaffenen Betreuungsmöglichkeiten erwerbstätig sein können, einen Arbeitsplatz finden⁵³⁾.

Andere österreichische Studien zur Beschäftigungswirkung von Kinderbetreuungseinrichtungen kommen zu wesentliche höheren Ergebnissen: Eine Studie zur Kinderbetreuung in Wien von *Leichsenring et al.* (1997, S. 179) nimmt aufgrund ihrer Befragung für die Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen einen angebotsinduzierten Beschäftigungseffekt von 75% an (d. h. 100 zusätzliche Betreuungsplätze bewirkten zusätzliche 75 Beschäftigungsaufnahmen durch das gestiegene Arbeitsangebot), ohne dabei die Möglichkeiten der Verwirklichung des Arbeitswunsches am Arbeitsmarkt in Betracht zu ziehen.

Frühstück et al. (1998) berechnen das zusätzliche Arbeitsangebot von Frauen unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Kinderquote und der Erwerbsbeteiligung von Frauen

⁵²⁾ Laut Mikrozensus 1995-3 haben 60% der beschäftigten Frauen mit Kindern unter 6 Jahren eine Kinderbetreuungseinrichtung genutzt, also 40% der beschäftigten Frauen die Betreuung allein mit privater Unterstützung bewältigt. Unter der Annahme, dass die Hälfte die Betreuungsformen durch Verwandte oder Bekannte durch institutionelle Betreuungsformen ersetzt bzw. ergänzt, ergibt dies einen Substitutionseffekt von 20%.

⁵³⁾ Effekte ohne Berücksichtigung von Arbeitsplatzwirkungen alternativer Mittelverwendung.

dieser Altersgruppen. Nach ihren Ergebnissen würden 37% der von zusätzlichen Betreuungseinrichtungen profitierenden Frauen eine Beschäftigung aufnehmen wollen und (unter Berücksichtigung eines Verdrängungseffektes am Arbeitsmarkt von 27%) 27% tatsächlich eine Beschäftigung aufnehmen. Zudem errechnen sie einen Arbeitsnachfrageeffekt durch die zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze in den Kinderbetreuungseinrichtungen von 4%, der von ihnen als zusätzliche Beschäftigungssteigerung interpretiert wird, sodass nach ihren Ergebnissen der Beschäftigungseffekt bei 31% liegt. Selbst bei günstiger Arbeitsmarktlage – wenn alle Frauen, die arbeiten wollen, einen Arbeitsplatz finden – liegt ihr geschätzter Beschäftigungseffekt über den von uns erwarteten Wirkungen, obwohl sie die in den Betreuungseinrichtungen geschaffenen Arbeitsplätze unterschätzen.

5.3. Effekte der Förderung von Kinderbetreuung

Durch die 600 Mio. ATS, die in den Jahren 1997 und 1998 für einen beschleunigten Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen vom Bundesbudget zur Verfügung gestellt und von den Ländern verdoppelt wurden, konnten knapp 19.000 neue Betreuungsplätze geschaffen werden. Diese erste Tranche der „**Kindergartenmilliarde**“ sollte primär für die Verbesserung im Betreuungsbereich der Vorschulkinder verwendet werden, d. h. zum Ausbau von Betreuungsplätzen und zur Verlängerung der Öffnungszeiten von Kinderkrippen, Kindergärten und Kindergruppen, zur Ausbildung von Tageseltern sowie zur Integration behinderter Kinder. Durch die einzelnen Projekte wurden vor allem Investitionsausgaben und Ausbildungen finanziert, die eine längerfristige Wirkung für die Betreuungseinrichtungen induzieren. Nicht gefördert wurden hingegen Personalkosten.

Ausweitung der Kinderbetreuungsmöglichkeiten

Der größte Anteil der Fördermittel kam Kindergärten zugute. Knapp drei Viertel der Fördermittel wurden für Kindergärten (72%) ausgegeben, 19% für Kinderkrippen, 2% für Kindergruppen, 4% für Tagesmütter, 1% für verlängerte Öffnungszeiten und 4% für die Integration von Behinderten. Innerhalb der Kindergärten und Kinderkrippen wurden neben den öffentlichen Betreuungsstätten auch private gefördert, und zwar in einem Ausmaß von knapp 100 Mio. ATS des Bundesbudgets bzw. 17% der Gesamtförderung.

Tabelle 17: Verwendung der 1. Tranche der "Kindergartenmilliarde"

	Ausgaben		Geförderte Projekte**)						Betr. Plätze
	ATS*)	%	Kr	KG	TE	KGr	A	Son.	
Burgenland	17,2	2,9	4	22	1				534
Kärnten	38,8	6,5	1	25		10	3		1.058
Niederösterreich	98,9	16,5	11	158	5	24	4	1	7.325
Oberösterreich	96,6	16,1	14	41	1			3	2.091
Salzburg	36,9	6,1	3	8				4	540
Steiermark	82,6	13,8	13	72	3		4	6	2.502
Tirol	45,6	7,6	15	31	5	39	1	2	1.585
Vorarlberg	24,8	4,1	1	21	1	4	2	3	540
Wien	158,6	26,4	32	79	2			3	2.624
Insgesamt	600	100	94	457	18	77	14	22	18.799

*) Förderausgaben in Mio. S.

***) Kr: Kinderkrippen, TE: Ausbildung von Tageseltern, A: Ausbildung allgemein, KG: Kindergärten, KGr: Kindergruppen, Son: Sonstiges

Q: Bundesministerium für Frauenangelegenheiten und Verbraucherschutz

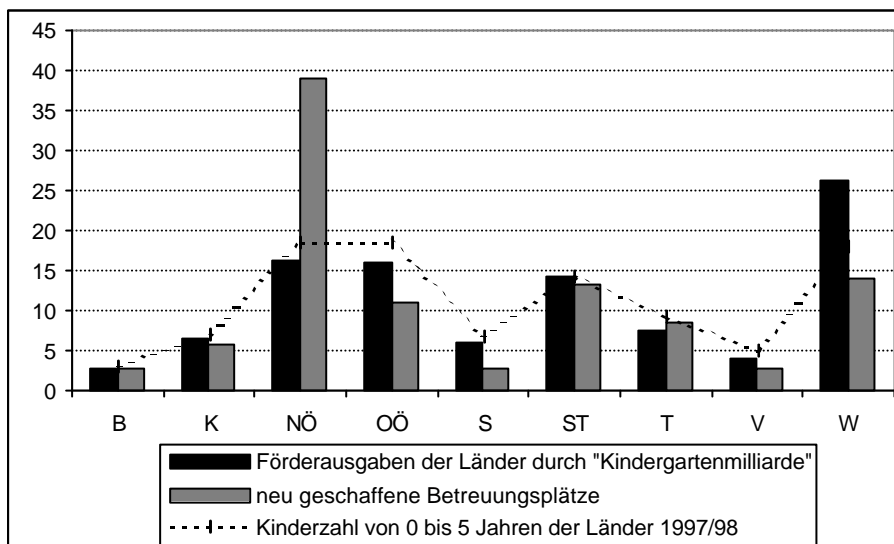
Mit diesen Geldern konnten **18.799 Betreuungsplätze** für Vorschulkinder geschaffen werden, von denen 13.203 öffentliche Kinderbetreuungsstätten, 2.499 private und 1.011 Kindergruppen betreffen. Gemessen an den Betreuungsplätzen ist das Übergewicht der Förderung für den Betreuungsbereich der 3- bis 5-Jährigen noch größer: 84% der zusätzlich geschaffenen Betreuungsplätze sind in Kindergärten, 9% in Kinderkrippen und 5% in Kindergruppen. Inwieweit es durch die "Kindergartenmilliarde" auch zu einer Verbesserung der Qualität der Betreuungsplätze gekommen ist, ist aus den Daten leider nicht ersichtlich. Der Anteil von Finanzmitteln, der für eine Erweiterung der Öffnungszeiten verwendet wurde, was der Qualität im weiteren Sinne zuzurechnen ist, bleibt relativ gering.

Betrachtet man die Ausgaben der Kindergartenmilliarde nach **Bundesländern**, so entsprechen die jeweiligen Anteile in etwa den Kinderanteilen im Vorschulalter nach Bundesländern (Abbildung 21). Allein in Wien gibt es eine deutlich überproportionale Förderung der Betreuungseinrichtungen, gemessen an der Kinderzahl. Unterproportionale Förderungen bestehen in Niederösterreich und Oberösterreich. Bestehende Defizite im Betreuungsangebot – Kärnten und die Steiermark waren unterversorgt – wurden im Rahmen der finanziellen Förderung tendenziell ausgeglichen.

Betrachtet man hingegen nicht den Anteil der Förderausgaben, sondern die Zahl der durch die Kindergartenmilliarde geschaffenen Betreuungsplätze, so werden nicht nur die großen Unterschiede zwischen den Bundesländern im Vergleich zur Kinderzahl offensichtlich, sondern auch die unterschiedlichen Verhältnisse von eingesetzten Finanzmitteln und neu geschaffenen Betreuungsplätzen. Besonders massiv wurde in Niederösterreich die Anzahl der

Betreuungsplätze ausgeweitet, hingegen blieben die zusätzlichen Betreuungsplätze in Salzburg, Oberösterreich und Vorarlberg unter den bisherigen Bestandsanteilen⁵⁴).

Abbildung 20: Anteile der Förderausgaben, der neu geschaffenen Kinderbetreuungsplätze und der Kinderzahl im Vorschulalter nach Bundesländern, in %*)



*) Die ausgewiesenen Prozentanteile beziehen sich auf den Anteil der Bundesländer an den Förderausgaben, den neu geschaffenen Betreuungsplätzen und der Kinderzahl, gemessen an den jeweiligen Werten für Österreich insgesamt.

Q: Kindertagesheimstatistik 1998/98 sowie Unterlagen zur Pressekonferenz der BundesministerInnen Prammer und Bartenstein am 27.4.1998.

Etwas konkretere Aussagen über die Verwendung der Finanzmittel lassen sich über die Aufteilung der Gelder nach unterschiedlichen Förderungen treffen. In allen Bundesländern wurde zumindest die Hälfte der Finanzmittel für Kindergärten verwendet, in Salzburg beinahe die Gesamtsumme, in Kärnten ebenfalls 90%. Vor allem in Niederösterreich und im Burgenland ist die Verteilung der Fördergelder weniger konzentriert. Gegliedert nach den unterschiedlichen Maßnahmen, wurden im Burgenland immerhin 23% der Mittel für Kinderkrippen und 15% für die Integration von Behinderten verwendet, in Niederösterreich 20% für die Behindertenintegration und 16% für die Ausbildung von Tagesmüttern. Eine spezielle Verteilung zeigt Wien, wo beinahe die gesamten Gelder für Kindergärten und Kinderkrippen verwendet und die Minderung des Defizits an Kinderkrippenplätzen österreichweit am intensivsten betrieben wurde.

⁵⁴) Dies lässt sich möglicherweise als grober Hinweis für die Qualität der geschaffenen Betreuungsplätze interpretieren, vorausgesetzt dass qualitativ hochwertige Betreuungsplätze kostenintensiver sind.

Tabelle 18: Verwendung der Kindergartenmilliarde nach Art der Betreuungseinrichtung in Bundesländern, in %

	KG	KKr	KGr	TE	Ö	B	Insgesamt
Burgenland	59,7	22,8	0,0	2,7	14,8	0,0	100,0
Kärnten	88,8	7,4	2,2	1,6	0,0	0,0	100,0
Niederösterreich	50,9	6,9	5,4	16,4	0,0	20,4	100,0
Oberösterreich	79,3	17,2	0,6	0,1	0,1	2,8	100,0
Salzburg	98,6	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Steiermark	82,1	13,7	0,0	2,7	1,1	0,4	100,0
Tirol	77,8	12,1	7,1	1,5	0,5	0,9	100,0
Vorarlberg	75,4	16,2	1,2	1,5	4,8	0,8	100,0
Wien	66,9	32,7	0,1	0,2	0,0	0,0	100,0
Insgesamt	72,8	17,2	1,7	3,5	0,8	3,9	100,0

Kr: Kinderkrippen KGr: Kindergruppen Ö: Erweiterung der Öffnungszeiten
 KG: Kindergärten TE: Ausbildung von Tageseltern B: Integration von Behinderten.

Q: Unterlagen zur Pressekonferenz der BundesministerInnen Prammer und Bartenstein, am 27.4.1998.

Beschäftigungseffekte der Kindergartenmilliarde

Mit der Neuschaffung von 18.800 Betreuungsplätzen dürften bundesweit ca. **2.400 neue Beschäftigungsverhältnisse** geschaffen worden sein, geht man vom bisherigen durchschnittlichen Betreuungsverhältnis von 8 Kindern pro BetreuerIn aus⁵⁵). Der Beschäftigungseffekt könnte sogar noch höher sein, da ein Teil der Gelder für die betreuungsintensiveren Kinderkrippen ausgegeben wurde. Gleichzeitig dürfte das **Arbeitsangebot** dadurch um **ca. 5.300 Frauen**, die ihre Kinder in Betreuungseinrichtungen unterbringen konnten, gestiegen sein. Kurzfristig ist also ein **Beschäftigungseffekt** von 12,5% bis 28%, d. h. **zwischen 2.400 bis 5.300** zusätzliche Beschäftigte, zu erwarten. Diese 28% (ca. 5.300 Frauen) stellen eine Obergrenze für den Beschäftigungseffekt dar, der nur bei vollständiger Umsetzbarkeit der Erwerbswünsche eintreten würde. Sowohl durch (Netto-)Verdrängungseffekte am Arbeitsmarkt als auch aufgrund von Aktivitäten außerhalb eines Beschäftigungsverhältnisses (z. B. Qualifizierungen⁵⁶) ist, vor allem in Abhängigkeit von der Arbeitsmarktlage, mit deutlich geringeren Beschäftigungswirkungen zu rechnen⁵⁷). Das

⁵⁵) Aufgrund der bisher geringen Beschäftigung von Männern in Kinderbetreuungseinrichtungen ist anzunehmen, dass es sich dabei überwiegend um Arbeitsplätze für Frauen handelt.

⁵⁶) Beispielsweise nehmen 21% der Bezieherinnen der Kinderbetreuungsbeihilfe des AMS an einer Qualifikation teil, und 79% gehen in Beschäftigung (*Frühstück et al.* 1998, S. 13). Obwohl die KBH-Bezieherinnen von der Zielgruppe, die durch die neuen Kinderbetreuungsplätze erwerbstätig sein können, dadurch abweichen, dass letztere nicht unbedingt zur Klientel des AMS gehören, könnte diese Teilnahmequote an Qualifikationsmaßnahmen als erster Anhaltspunkt verwendet werden.

⁵⁷) Von dem von *Frühstück et al.* (1998) errechneten Beschäftigungseffekt von 31% (5.800 Frauen) unterscheidet sich die hier angestellte Berechnung sowohl beim Arbeitsnachfrageeffekt als auch beim Arbeitsangebotseffekt. Während ihre Schätzungen der zusätzlichen Arbeitsplätze in Betreuungseinrichtungen aufgrund eines höheren angenommenen Betreuungsverhältnisses (1:25) wesentlich unter unseren Berechnungen liegen (700 Arbeitsplätze versus 2.400), gehen sie von einem erheblich höheren zusätzlichen Arbeitsangebot der Mütter aus (7.000 versus max. 5.300). Zudem werden in der genannten Studie Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage einfach addiert, wobei ein (Brutto-)Verdrängungseffekt von 27%

zusätzliche Beschäftigungspotential von Frauen kann nur dann ausgeschöpft werden, wenn die Verbesserung des Kinderbetreuungsangebotes durch weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungschancen von Frauen ergänzt wird.

Durch die erste Tranche der „Kindergartenmilliarde“ konnten erste Effekte zur besseren Versorgung mit Kinderbetreuungsplätzen erzielt und durch die Förderung der Erwerbstätigkeit der Frauen auch ein Impuls zur Veränderung gesellschaftlicher Erwartungen an das Rollenverständnis von Frauen und Männern gesetzt werden. Angesichts des nach wie vor eklatanten Defizits an Betreuungseinrichtungen reichen die bisher umgesetzten Maßnahmen jedoch keineswegs aus, auch dann nicht, wenn durch die zweite Tranche der Kindergartenmilliarde 1999/2000 weitere 19.000 Betreuungsplätze, die insbesondere zur Verbesserung der Betreuung von Schulkindern verwendet werden soll, geschaffen werden. Defizite bleiben vor allem im Bereich der Kleinstkinderbetreuung bestehen, der trotz des großen Bedarfs relativ wenig gefördert wurde. Durch die Förderung konnten länderspezifische Unterschiede kaum ausgeglichen werden, sondern sie haben sich eher noch vergrößert. Die stärkere Förderung der Kinderbetreuung in Wien, insbesondere auch der Kinderkrippen, hat die Unterversorgung der Länder im Vergleich zur Bundeshauptstadt noch erhöht.

Förderung von Tageseltern

Ein weiteres Projekt im Rahmen der Verbesserung der Kinderbetreuungseinrichtungen wurde im Bereich der Betreuung durch Tageseltern in Angriff genommen, und zwar soll durch das Projekt „**Cinderella**“ die Betreuung durch Tageseltern professionalisiert werden. Derzeit sind Tageseltern, d. h. vor allem Tagesmütter, oft im Graubereich des Arbeitsmarktes tätig, arbeits- und sozialrechtlich nicht abgesichert und in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ausgebildet. Vereinheitlichungsrichtlinien für Ausbildung und Beschäftigung sollen die Situation der Tageseltern verbessern und durch attraktivere Bedingungen dieser Tätigkeit das Angebot an Tageseltern erhöhen. Über die Zahl der ausgebildeten Tageseltern sowie der derzeit als Tageseltern tätigen Personen und der von ihnen betreuten Kinder liegen allerdings bislang keine genauen Informationen vor.

Förderung der Kinderbetreuung durch das AMS

Eine verstärkte Förderung von Betreuungseinrichtungen durch Bund und Länder ist aber auch wünschenswert und notwendig, wenn man die bisherige Rolle des AMS im Bereich der Kinderbetreuung in Betracht zieht. Das AMS leistet durch die **Kinderbetreuungsbeihilfe** (KBH) zur Förderung der regionalen Mobilität und durch die **Lohnsubventionen von**

berücksichtigt wird, der nur bei einer sehr optimistischen Wirtschaftslage für Frauen plausibel erscheint (vgl. *Frühstück et al.* 1998, S. 22).

Beschäftigten in Kinderbetreuungseinrichtungen (KBE) einen wesentlichen Beitrag zur Unterstützung der Betreuungseinrichtungen. 1998 wurden vom AMS bundesweit 125 Mio. ATS für KBH und 143 Mio. ATS für KBE ausgegeben. Insbesondere die Existenz privater Kindergärten und Kindergruppen ist häufig von diesen Förderungen abhängig, um einerseits die Personalkosten, die den wesentlichen Teil der Aufwendungen ausmachen, finanzieren zu können und um andererseits auch einkommensschwächeren Gruppen die Möglichkeit zu bieten, kostenintensivere, weil staatlich weniger subventionierte, private Kinderbetreuungseinrichtungen zu nutzen.

Aus der Entwicklung der Ausgaben für KBH- und der KBE wird deutlich, dass das AMS in den vergangenen Jahren verstärkt die Förderung von Kinderbetreuung als Maßnahmen zur Erleichterung der Erwerbstätigkeit von Frauen eingesetzt hat, aber die Expansion der Förderung nicht in diesem Ausmaß fortführen kann. Die Förderfälle der KBH sind bis 1996 jährlich um mehr als 10% gestiegen und von 1996 auf 1997 mit 44,8% förmlich explodiert. Im Jahr 1997 erreichte die KBH ein Niveau von ca. 15.000 Förderfällen. Von 1997 auf 1998 ist die Zahl der Förderfälle um 13,6% auf 12.800 Personen gesunken, wobei die Ausgaben in geringerem Ausmaß reduziert wurden (0,8%). Die sinkende Zahl an Förderfällen erscheint angesichts der zunehmenden Zahl von arbeitslosen Frauen mit Mobilitätseinschränkungen problematisch. Parallel zu den Förderausgaben der KBH sind auch die KBE-Förderungen zwischen 1996 und 1997 massiv erhöht worden (+55,7%) und stiegen von 1997 auf 1998 in deutlich vermindertem Ausmaß weiter (+18,2%). Die absolute Inanspruchnahme und die Steigerungsraten der Kinderbetreuungsförderungen sind in Österreich regional sehr uneinheitlich und lassen auf unterschiedliches Problembewusstsein schließen, mit dem die jeweiligen Länder-AMS ihrer Aufgabe der Bereitstellung und Förderung der Kinderbetreuung nachkommen⁵⁸⁾.

Vor dem Hintergrund des steigenden Bedarfs an Betreuungsförderung und des verstärkten Einsatzes von Bundesmitteln für die Kinderbetreuungseinrichtungen im Rahmen der Kindergartenmilliarde stellt sich die Frage, inwieweit es überhaupt zu den Aufgaben des AMS gehört, Kinderbetreuungseinrichtungen zu fördern und damit Mängel der Gemeinden, der Länder bzw. des Bundes auszugleichen.

5.4. Schlussfolgerungen zur Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen

Ein Schwerpunkt der spezifischen Frauenförderung betrifft die Verbesserung von Kinderbetreuungseinrichtungen zur leichteren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. In Österreich besteht ein deutlicher **Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen**: legt man die

⁵⁸⁾ In Niederösterreich wurde 1998 die Gewährung der KBH von maximal 3 Jahren auf 1,5 Jahre reduziert, in Salzburg und Oberösterreich auf 1 Jahr; in der Steiermark wurde zwar die Maximaldauer von 3 Jahren beibehalten, aber die Beihilfenhöhe im 2. und 3. Jahr auf maximal zwei Drittel bzw. die Hälfte reduziert.

Elternbefragung des Mikrozensus 1995-3 zugrunde, so geht daraus ein zusätzlicher Bedarf von 109.000 Betreuungsplätzen für Kinder von 0 bis 9 Jahren hervor. Orientiert man sich für die Berechnung fehlender Betreuungseinrichtungen am EU-Durchschnitt, so fehlen in Österreich für Kinder von 0 bis 9 Jahren ca. 100.000 Betreuungsplätze, wobei aber verstärkt Betreuungsplätze für Kinder zwischen 0 und 2 Jahren gefördert werden sollten. Bei einem Vergleich mit Dänemark müssten für Kinder von 0 bis 9 Jahren 390.000 Plätze geschaffen werden⁵⁹).

Die verstärkte Förderung von Betreuungsplätzen im Rahmen des NAP weist angesichts des Bedarfs also sicherlich in die richtige Richtung, auch wenn die beiden "Kindergartenmilliarden" von 1998 und 1999, d. h. die zweckgebundenen 600 Mio. ATS Bundesmittel, die von den Ländern verdoppelt werden, mit den 1998 realisierten **19.000 zusätzlichen Betreuungsplätzen** und einer geplanten Verdoppelung im nächsten Jahr nur einen geringen Teil des Defizits ausgleichen können. Wieweit die zusätzlich geschaffenen Betreuungsplätzen hinsichtlich Qualität, Zeit und Kosten dem Bedarf entsprechen, kann diese Analyse nicht beantworten.

Der mit der ersten Kindergartenmilliarde verbundene **Beschäftigungseffekt von 2.400 bis maximal 5.300 Arbeitsplätzen** leistet einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Chancengleichheit, indem durch die zusätzlichen Arbeitsplätze und die Ausweitung des Arbeitsangebots die aktuellen Beschäftigungschancen von Frauen erhöht werden, darüber hinaus aber auch ein Anstoß zur Auflösung der traditionellen Arbeitsteilung von Männern und Frauen gesetzt wird. Die Benachteiligungen der Frauen im Beruf aufgrund ihrer familiären Betreuungsaufgaben beruhen auf einem gesellschaftlichen Verständnis von Arbeitsteilung, das vor allem die Frauen für die Reproduktionsarbeit und Männer für die Produktionsarbeit vorsieht. Diese private Arbeitsteilung lässt sich nur schwer durch beschäftigungs- oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verändern, aber möglicherweise kann die öffentliche Unterstützung der Kinderbetreuung und die damit ausgelöste gesellschaftliche Diskussion durch ihre Signalwirkung dazu beitragen, langfristig die geschlechtsspezifischen Rollenbilder aufzuweichen. Allerdings droht gerade in diesem Bereich eine Veränderung der bisherigen Politik, da durch die neue Bundesregierung die Initiative „Kindergartenmilliarde“ nicht weitergeführt wird.

⁵⁹) Von 1995/96 bis 1997/98 wurden laut Kindertagesheimstatistik im Bereich der Krippen, Kindergärten und Horte 11.000 neue Betreuungsplätze geschaffen, so dass sich der Bedarf vermutlich verringert hat, vorausgesetzt, der Bedarf ist nicht stärker als das Angebot gestiegen.

6. Maßnahmen und Effekte des Gender Mainstreaming

Wie bereits in den Kapitel 1 angeführt, wurde im österreichischen NAP das Konzept des *Gender Mainstreaming* bereits 1998 explizit aufgenommen und in dieser Form 1999 weitergeführt. Die Berücksichtigung einer geschlechterspezifischen Sichtweise beschränkt sich aber auf einzelne Themenschwerpunkte, ohne durchgehende Systematik. Anders als in den bisherigen Kapiteln wird an dieser Stelle auch das Konzept des NAP analysiert, nämlich inwieweit in den verschiedenen Schwerpunkten unterschiedliche Bedingungen, Situationen und Bedürfnisse von Frauen und Männern bei der Gestaltung der Maßnahmen berücksichtigt wurden.

Darüber hinaus interessiert auch, inwieweit sich die Chancen von Frauen am Arbeitsmarkt bereits zu Beginn der Laufzeit des NAP verbessert und an jene der Männer angeglichen haben. Diese makroökonomische Perspektive der Effekte des *Gender Mainstreaming* birgt zwei Schwierigkeiten in sich: Zum einen ist es kaum möglich, eine exakte Abgrenzung von NAP-Effekten gegenüber anderen arbeitsmarktpolitischen Einflüssen außerhalb des NAP, wie konjunkturellen Rahmenbedingungen oder wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Veränderungen, vorzunehmen. Zum anderen ist mit der Einführung des NAP zwar sicherlich die Aufmerksamkeit und Bedeutung der Beschäftigungspolitik gestiegen, aber im ersten Jahr wurden kaum neue beschäftigungspolitische Maßnahmen durch den NAP gesetzt, da dafür im April 1998 auch kein eigenes Budget zur Verfügung stand, sondern es wurden vor allem Maßnahmen durchgeführt, die bereits – teils unter anderen Namen – geplant waren. Die Effekte für 1998 sind also eher allgemeiner Arbeitsmarktpolitik zuzuschreiben. In der Evaluation der makroökonomischen Effekte wurde dieser Tatsache dadurch Rechnung getragen, dass zunächst die aktuellen Trends des Arbeitsmarktes analysiert und schließlich mittels eines ökonometrischen Schätzmodells die Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingegrenzt wurden. Wir folgen dieser Vorgangsweise auch für die Einschätzung der makroökonomischen Effekte des *Gender Mainstreaming* und der Chancengleichheit von Frauen und Männern.

6.1. Berücksichtigung des Gender Mainstreaming in weiteren NAP-Maßnahmen

Mit dem NAP 1999 erfuhr das Konzept des *Gender Mainstreaming* durch die Einführung einer eigenen beschäftigungspolitischen Leitlinie (LL 19) eine stärkere Akzentuierung innerhalb der EU. Für Österreich haben sich dadurch die Zielsetzungen und Maßnahmen nicht wesentlich verändert. Bereits 1998 wurden in den unterschiedlichen Leitlinien Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern berücksichtigt und – obwohl es in den unterschiedlichen Schwerpunkten sicherlich Mängel gibt – durch keine spezifischen Maßnahmen in der LL 19 ergänzt. Für Österreich gilt also auch, was an den Beschäftigungsplänen anderer Länder kritisiert wurde, nämlich dass die spezifische Situation

von Frauen nicht überall konsequent berücksichtigt wurde (*Europäische Kommission*, 1998, S. 18).

Die bisher näher analysierten Maßnahmen zur Qualifizierung von arbeitslosen und arbeitsuchenden Frauen sowie zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt. Allerdings kann diese Chancengleichheit nur durch ein gemeinsames und koordiniertes Vorgehen unterschiedlicher Politikbereiche wirksam verfolgt werden. Im Folgenden werden weitere Schwerpunkte des österreichischen NAP hinsichtlich der Berücksichtigung von Fraueninteressen, der erwarteten Effekte für die Chancengleichheit von Frauen und Männern sowie erste Ergebnisse – soweit dies aufgrund der Datenlage und der kurzen Nachbeobachtungsfrist möglich ist – diskutiert.

Die Themenschwerpunkte wurden entsprechend der Schwerpunkte der begleitenden Evaluation des NAP im Jahr 1999 und der Expertise im November 1998 ausgewählt. Es handelt sich dabei um folgende Themenbereiche: Ausbildung und Beschäftigung von Jugendlichen, Langzeitarbeitslose und Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik, Weiterbildung und lebenslanges Lernen, Entwicklung des Unternehmergeistes, Chancengleichheit von Behinderten und anderen benachteiligten Personengruppen, Territoriale Beschäftigungspakte, freie Berufe und neue Dienstleistungen.⁶⁰⁾

Bei der Betrachtung der einzelnen Leitlinien und Maßnahmen zeigt sich, dass die Chancengleichheit vor allem in **den LL 1 bis 3 Berücksichtigung** findet. Unterstützt wird die Zielsetzung des *Mainstreaming* in diesem Bereich auch durch das AMS, das die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern ebenfalls als zielübergreifende Dimension aufgenommen hat und im Sinne des *Mainstreaming* in allen Zielen und Maßnahmen berücksichtigt (*AMS* 1998, S. 13).

Das andere Extrem bildet die LL 4 (*NAP* 1998), d. h. die **Ergänzungen der Sozialpartner** zu Ausbildung, Berufserfahrung, Praktika und Verbesserung der Vermittelbarkeit, wo die **Geschlechterproblematik nicht explizit genannt** wird. Besonders befremdlich ist aber, dass die Situation von Frauen bei der **Modernisierung der Arbeitsorganisation** (LL 13 und 14) nicht erwähnt wird, obwohl durch die Flexibilisierungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt das Risiko prekärer Beschäftigungsverhältnisse insbesondere für Frauen steigt. Problematisch erscheint weiters, dass bestehende Segregationstendenzen, die zum Teil durch die Maßnahmen noch verstärkt werden können, einzig im Bereich der Ausbildung thematisiert werden. Dies betrifft insbesondere die Förderung der Beschäftigung im Bereich sozialer Dienstleistungen, die Modernisierung der Arbeitsorganisation und die Reform der

⁶⁰⁾ Die ausführliche Darstellung der Ergebnisse der Evaluationen für die einzelnen Schwerpunkte findet sich in *WIFO, IHS* 1998, 1999 und 2000.

Arbeitsverträge sowie allgemein die Bildungsförderung, die Frauen verstärkt in Beschäftigungsverhältnisse mit schlechteren Arbeitsbedingungen und Einkommenschancen bringen kann.

Besonders auffällig ist die Nicht-Berücksichtigung von Fraueninteressen bei den diskutierten aber bislang nicht umgesetzten Maßnahmen zur **Bekämpfung der Schwarzarbeit**. Frauen, die neben der Hausarbeit etwas dazuverdienen wollen und für die es aufgrund fehlender Einschleifregelungen große Anreize gibt, einer nicht angemeldeten Tätigkeit nachzugehen, wären von diesen Maßnahmen besonders betroffen. Die Wirkungen dieser Maßnahmen müssen im Zusammenhang mit der im NAP 1999 neu eingeführten Leitlinie 4 zu den Anreizwirkungen der Steuer- und Leistungssysteme mit der Möglichkeit zum gleitenden Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit gesehen werden. Anzunehmen ist, dass diese Möglichkeit verstärkt Frauen nutzen würden, da sie bei der Aufnahme einer Beschäftigung mit reduzierter Arbeitszeit gegenüber den Transferleistungen oft erhebliche Verdiensteinbußen hinnehmen müssen.

Im Jahr **1999** kam es, abgesehen von der Einführung der Leitlinie zum Gender-*Mainstreaming* und der erwähnten Leitlinie 4, kaum zu Veränderungen von Maßnahmen im Hinblick auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern. Ausnahmen könnten jedoch die in der Säule IV aufgenommenen Maßnahmen zur Flexibilisierung der Karenzzeiten und Betreuungseinrichtungen darstellen.

Doch nun zu den Maßnahmen in den einzelnen Schwerpunkten: Zuerst wird der Frage nachgegangen, inwieweit Fraueninteressen explizit berücksichtigt werden. Auf dieser Basis werden unter Berücksichtigung aktueller Benachteiligungen der Frauen am Arbeitsmarkt Hypothesen über zu erwartende Entwicklungen abgeleitet. Soweit aufgrund der verfügbaren Datenlage und der kurzen Nachbeobachtungsfrist möglich, werden erste Effekte der NAP-Maßnahmen thematisiert.

Ausbildung und Beschäftigung von Jugendlichen

Die Analyse der Daten der Schulstatistik zeigt, dass Mädchen häufiger als Burschen nach der Pflichtschule das Schulsystem verlassen, d. h. keine Berufsausbildung erwerben. Im Schuljahr 1997/98 verließen insgesamt rund 8% der 15- bis 16-Jährigen das Schulsystem ohne einen über die Pflichtschule hinausgehenden Abschluss (Burschen: 7,7%, Mädchen: 9,3%). Aus der Arbeitsmarktstatistik wird ersichtlich, dass die **Arbeitslosigkeit bei weiblichen Jugendlichen** (15 bis 19 Jahre) höher ist als jene der Burschen, was vor allem auf die unterschiedliche Zahl der Lehrstellensuchenden zurückzuführen ist (vgl. *Biffi* 1999, *Lassnigg* 2000). Insgesamt bedeutet dies, dass es trotz eines anhaltenden Trends zu höherer Ausbildung nach wie vor eine Problemgruppe von Jugendlichen ohne Berufsausbildung gibt, die von Mädchen dominiert ist.

Im Rahmen der Maßnahmen der LL1, deren Umsetzung dem AMS obliegt, wird Chancengleichheit sowohl in der Konzeption als auch in der Datenerfassung berücksichtigt. Ein besonderer Schwerpunkt der AMS-Schulungsmaßnahmen für Jugendliche liegt auf Qualifizierungsmodulen zur **Vorbereitung von weiblichen Lehrstellensuchenden**. Die Berücksichtigung des *Gender Mainstreaming* zeigt sich in der überproportionalen Einbeziehung von Mädchen in das Auffangnetz und kann als Antwort auf die verschärfte Problemlage von weiblichen Lehrstellensuchenden sowie die nach wie vor bestehende geschlechtsspezifische Berufswahl verstanden werden. Aufgrund der Überrepräsentanz von Mädchen in Maßnahmen ist mit einem stärkeren Rückgang der Arbeitslosenquote von Mädchen gegenüber Burschen zu rechnen.

Das Schwergewicht der Maßnahmen im schulischen Bereich liegt auf der **Erhöhung der Verbleibsquote im Schulsystem**, d.h. auf der Reduzierung der Gruppe von Jugendlichen ohne Schulabschluss. Im Bereich der schulischen Ausbildung richten sich weiters einige Maßnahmen speziell an Frauen. So wird z.B. eine stärkere Teilnahme von Frauen an EU-Bildungsprogrammen, eine Erhöhung des Frauenanteils in technischen Ausbildungen, eine Intensivierung der Berufsorientierung sowie die Berücksichtigung von Chancengleichheit in Lehrplänen angestrebt. Diese Maßnahmen sind zu begrüßen, da die Verwirklichung von Chancengleichheit eine Änderung bestehender gesellschaftlicher Wertvorstellungen erfordert, die im Bereich der Erziehung und Ausbildung beginnen muss. Positiv ist zu werten, dass die Idee der Chancengleichheit sowohl in oberen als auch in unteren Bildungsebenen durchgreift und dass das Problem der Segregation in den Maßnahmen Berücksichtigung findet. Die Wirkungen dieser Maßnahmen werden sich jedoch erst in einer längerfristigen Perspektive zeigen.

Die Verbleibsquote von Jugendlichen im Schulsystem zeigt im Schuljahr 1997/98 eine steigende Tendenz, wobei nicht klar ist, inwieweit es sich hierbei bereits um Wirkungen der NAP-Maßnahmen handelt. Bei einem Weiterbestehen dieses Trends zur Erhöhung der Verbleibsquote kann damit gerechnet werden, dass Mädchen stärker profitieren, da sie häufiger das Schulsystem ohne Abschluss verlassen.

Langzeitarbeitslosigkeit und Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik

Frauen sind stärker von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als Männer⁶¹). Im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit spielt die **Erhöhung der Maßnahmenquote** eine besondere Rolle. Die überdurchschnittliche Einbindung von Frauen in Maßnahmen trägt unter anderem auch zum Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit bei. Besonders

⁶¹ Die Daten der Langzeitarbeitslosigkeit zeigen ein widersprüchliches Bild der Betroffenheit von Frauen: Während Frauen bei den Arbeitslosen mit einer Dauer von 6 bis 12 Monaten überproportional vorkommen, sinkt ihr Anteil bei den Arbeitslosen mit einer Dauer von mehr als 12 Monaten deutlich. Die Langzeitarbeitslosigkeit der Frauen mit mehr als 12 Monaten dürfte wesentlich unterschätzt sein, da aufgrund des geringeren Notstandshilfeanspruchs von Frauen die versteckte Arbeitslosigkeit höher ist.

Wiedereinsteigerinnen sollen durch ein umfassendes Programm von Maßnahmen beim Wiedereinstieg unterstützt werden (Wiedereinsteigerinnen-Initiative). Neben Qualifizierung und gezielter Vermittlung erfolgt eine Unterstützung bei der Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsbeihilfe).

Im Jahr 1998 zeigte sich insgesamt ein Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit, von dem Frauen in stärkerem Maß profitierten als Männer⁶²). Demgegenüber veränderte sich 1999 die Situation insofern, als nunmehr bei Frauen und Männern gleichermaßen ein Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit zu beobachten ist. Für den zu beobachtenden Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit wird primär die steigende Schulungstätigkeit des AMS verantwortlich gemacht. Dies trifft aufgrund der höheren Teilnahme in Schulungsmaßnahmen verstärkt auf Frauen zu. Unklar ist derzeit noch, inwieweit durch die Ausweitung der Schulungstätigkeit langfristige Beschäftigungseffekte erzielt werden können.

Weiterbildung – Lebenslanges Lernen

Aufgrund der mangelhaften Datenlage ist es schwer, Aussagen über die Beteiligung von Männern und Frauen an beruflicher Weiterbildung zu machen. Die im Rahmen der Arbeitskräfteerhebung EU-weit erhobenen Indikatoren für die Beteiligung an beruflicher Weiterbildung beziehen sich primär auf kursmäßig organisierte, berufliche Weiterbildung sowie post-graduate Studien (z. B. Doktoratsstudien). Dieser Indikator, der sowohl Inhalt wie auch Finanzierung der Weiterbildung ausklammert, weist keine geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Weiterbildungsbeteiligung aus. Allerdings zeigt der letzte Mikrozensus zur beruflichen Weiterbildung aus dem Jahr 1989, dass **Frauen seltener an innerbetrieblicher Weiterbildung teilnehmen**, bei ihnen berufliche Weiterbildung seltener vom Arbeitgeber finanziert wird und häufiger in der Freizeit erfolgt. In diesem Zusammenhang wirkt sich für Frauen weiters negativ aus, dass sie häufiger in Kleinst- und Kleinbetrieben beschäftigt sind, wodurch nicht nur ihre Weiterbildungs-, sondern auch ihre Aufstiegschancen geringer sind als jene der Männer. Im Rahmen der Leitlinie zur lebensbegleitenden Weiterbildung wird explizit Chancengleichheit berücksichtigt. Diese sollte durch die ESF-Ziel-4-Umsetzung in der betrieblichen Weiterbildung, durch Maßnahmen zur Weiterbildung während der Elternkarenz sowie durch die Errichtung von innovativen regionalen Ausbildungsstrukturen erreicht werden. Die Evaluationen der Förderung von Beschäftigten im Rahmen des ESF (Ziel 4) zeigen jedoch, dass das Ziel der Chancengleichheit nur schwer ohne spezifische Maßnahmen zur Frauenförderung erreicht werden kann.

Im Rahmen der Leitlinie 15 (Investition in Humankapital), die sich auf betriebliche Förderungen für Bildungsinvestitionen bezieht, finden Fraueninteressen keine Berücksichtigung. Dies

⁶² 1998 ging gegenüber dem Vorjahr der Anteil der Arbeitslosen, die länger als 12 Monate arbeitslos gemeldet waren, von 16,4% auf 16,2% zurück. Ein Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit zeigt sich jedoch nur bei Frauen (1997: 16,6%, 1998: 15,7%), während bei Männern der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit von 16,3% im Jahr 1997 auf 16,6% im Jahr 1998 anstieg.

erscheint insbesondere unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Evaluation von Ziel-4-Maßnahmen besonders problematisch. Es erscheint auch Skepsis hinsichtlich der zu erwartenden Effekte angebracht, da keine Anreize für Betriebe geschaffen wurden, in die Ausbildung von Frauen zu investieren.

Entwicklung des Unternehmergeistes

Ähnlich wie im Dienstleistungssektor können auch hinsichtlich der Selbständigkeit geschlechtsspezifische Unterschiede festgestellt werden: Frauen sind häufiger im Bereich der persönlichen und sozialen Dienstleistungen als Unternehmerinnen tätig, während Männer stärker in den unternehmensbezogenen und wirtschaftsnahen Diensten vertreten sind. Unternehmerinnen stehen überdurchschnittlich oft Klein- und Kleinstbetrieben vor. So liegt der Frauenanteil bei LeiterInnen von Kleinunternehmen mit 30% deutlich höher als bei anderen Leitungsgruppen.

Die Berücksichtigung von Chancengleichheit erschöpft sich in der Errichtung bzw. dem Ausbau von speziellen **Beratungsstellen für Unternehmensgründerinnen**. Während in den Maßnahmen zur Förderung des Unternehmergeistes nicht explizit auf die Chancengleichheit eingegangen wird, sollen beim Abbau der Hindernisse für die Selbständigkeit speziell Frauen angesprochen werden. Als Hemmnisse der Unternehmensgründungen von Frauen wird vor allem ihr mangelnder Zugang zu Finanzkapital erwähnt. Anzunehmen ist weiters, dass Frauen eher von den angestrebten verwaltungstechnischen Erleichterungen (Stichwort: One-Stop-Shops) profitieren als Männer, da diese eher Kleinunternehmen zugute kommen.

Chancengleichheit für Behinderte

Der Anteil der registrierten Arbeitslosen, die aufgrund körperlicher oder geistiger Behinderung schwer vermittelbar sind, liegt bei Männer deutlich höher als bei Frauen. 1998 waren 17% der Arbeitslosen aufgrund körperlicher oder geistiger Behinderung schwer vermittelbar, Männer mit 19,9% jedoch deutlich öfter als Frauen (13,6%). Zudem sind **weibliche Behinderte in Maßnahmen** der aktiven Arbeitsmarktpolitik **unterrepräsentiert**. Aus diesem Grund wurde im NAP 1998 die Überprüfung bestehender Richtlinien auf Hindernisse für Frauen gefordert. Angestrebt wurde dabei eine Erhöhung des Frauenanteils durch finanzielle Anreize. In der ersten Expertise (vgl. *WIFO, IHS* 1998) wurde jedoch bereits die Frage aufgeworfen, ob nicht andere und schwerere überwindbare Barrieren als nur finanzielle für Frauen bestehen.

Territoriale Beschäftigungspakte

Die Schaffung von regionalen Strukturpakten trägt den regionalen Unterschieden von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, die sich insbesondere bei Frauen auswirken (vgl. *Kapeller, Kreimer, Leitner* 1999), Rechnung.

Die bisher geschaffenen Pakte berücksichtigen die Problematik der **Chancengleichheit in unterschiedlichem Ausmaß** und mit jeweils unterschiedlicher Schwerpunktsetzung. In den Wiener Beschäftigungspakten wird Chancengleichheit explizit als Zieldimension genannt, in Tirol ausdrücklich die Integration von Frauen in höher qualifizierte Arbeitsmarktsegmente angestrebt, während in anderen Pakten u. a. Qualifizierungsmaßnahmen für Frauen (z. B. OÖ) oder Kinderbetreuungsplätze (z. B. NÖ) geschaffen werden sollen. In anderen Pakten wird die Unterstützung bestimmter Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt angestrebt, wobei Frauen nur zum Teil als Zielgruppen genannt werden.

Freie Berufe und neue Dienstleistungen

Die in den letzten Jahren erfolgte Ausweitung der Beschäftigung ist primär der Expansion des Dienstleistungssektors zuzuschreiben. Zwei Drittel aller neu geschaffenen Arbeitsplätze entfallen auf diesen Sektor. Aufgrund des hohen Frauenanteils in Dienstleistungsbranchen profitieren Frauen auch überdurchschnittlich stark von diesem Trend. Allerdings handelt es sich bei einem nicht zu vernachlässigenden Teil der neuen Beschäftigungsverhältnisse um **geringfügige und Teilzeit-Beschäftigungsverhältnisse**, die, wenn sie ausschließlich ausgeübt werden, nicht existenzsichernd sind. Innerhalb des Dienstleistungssektors zeigt sich eine geschlechtsspezifische Segregation insofern, als Frauen eher in persönlichen Dienstleistungen zu finden sind, während Männer in den unternehmensbezogenen und wirtschaftsnahen Diensten dominieren. Diese Segregation wird durch die Maßnahmen der LL12, die auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Sozial-, Gesundheits- und Kulturbereich abstellt, noch verstärkt. Problematisch stellt sich in diesem Zusammenhang auch dar, dass diese Maßnahmen die Konsequenzen, die mit der Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse einhergehen, nicht berücksichtigen. So stieg 1999 nicht nur der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich, sondern in den frauendominierten Bereichen auch der Anteil der geringfügigen Beschäftigung.

Übersicht 17: Zusammenfassende Darstellung der Berücksichtigung des *Mainstreaming* in ausgewählten Schwerpunkten des NAP

<i>Baseline</i>	<i>Frauenspez. Maßnahmen</i>	<i>Bewertung der Maßnahmen</i>	<i>(Erwartete) Effekte der Maßnahmen</i>
<i>Ausbildung und Beschäftigung von Jugendlichen</i>			
<ul style="list-style-type: none"> Arbeitslosigkeit ist bei weiblichen Jugendlichen vor allem im Alter von 15 bis 19 Jahren höher als bei Burschen Geschlechtshierarchische Segregation in Ausbildung besteht weiter, besonders stark bei Lehrberufen Schulabbruch nach der Pflichtschule bei Mädchen häufiger als bei Burschen 	<p>Maßnahmen speziell für Frauen zur stärkeren Teilnahme an EU-Bildungsprogrammen, Orientierung auf technische Ausbildungen, Berücksichtigung der Chancengleichheit in Lehrplänen, verstärkte Berufsorientierung</p> <p>Qualifikationsmodule zur Vorbereitung von weiblichen Lehrstellensuchenden</p>	<p>Das <i>Mainstreaming</i> wird sowohl im obersten Bildungsbereich als auch in den unteren Bildungsebenen berücksichtigt. Dies ist zugleich einer der wenigen Bereiche in denen auf Segregation eingegangen wird.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mädchen sind stärker im Auffangnetz enthalten als Burschen (Frauenanteil bei 60%) Erwartet wird aufgrund der häufigeren Maßnahmeneinbeziehung ein stärkerer Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit bei Frauen Erwartet wird, dass der bestehende Trend zur steigenden Verbleibsquote in Ausbildung durch die NAP-Maßnahmen gestärkt wird und Mädchen aufgrund ihrer höheren Betroffenheit stärker davon profitieren
<i>Langzeitarbeitslosigkeit und Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik</i>			
<p>Frauen sind stärker von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen.</p>	<p>Maßnahmen für Wiedereinsteigerinnen: Qualifizierung, gezielte Vermittlung, Unterstützung der Kinderbetreuung</p>	<p>Chancengleichheit wird konsequent berücksichtigt</p> <p>Frauenspezifische Maßnahmen verstärken zum Teil bestehende Segregationen</p>	<ul style="list-style-type: none"> Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit zu einem erheblichen Teil durch Übertritte in Schulungen - Effekt bezüglich nachhaltiger Integration in Beschäftigung noch unklar Rückgang der Langzeitarbeitslosen 1999 bei Männern und Frauen in gleicher Höhe, wodurch Quote bei Frauen stärker sinkt
<i>Weiterbildung, Lebenslanges Lernen</i>			
<p>Frauen und Männer scheinen im gleichen Ausmaß an Weiterbildung teilzunehmen, aber unterschiedliche Struktur der Weiterbildung: Frauen seltener in innerbetrieblicher und betrieblich finanzierter Weiterbildung</p>	<p>Förderung der Chancengleichheit bei betrieblicher Weiterbildung durch Ziel-4-Förderungen</p>	<p>ESF-Ziel 4 ist bereits 1999 stärker auf Frauen ausgerichtet. Problematisch ist, dass nur ein Teil der Betriebe dadurch erfasst wird.</p> <p>Keine Berücksichtigung von Chancengleichheit in Leitlinie zur Investition in Humankapital.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Zu erwartende Effekte der NAP-Maßnahmen noch unklar, da es durch Ziel-4-Förderung bisher bisher kaum gelungen ist, für Betriebe verstärkte Anreize zur Ausbildung von Frauen zu schaffen. Insgesamt ist betriebliche Weiterbildung nur schwer zu beeinflussen.

<i>Baseline</i>	<i>Frauenspez. Maßnahmen</i>	<i>Bewertung der Maßnahmen</i>	<i>(Erwartete) Effekte der Maßnahmen</i>
<i>Entwicklung des Unternehmergeistes</i>			
<ul style="list-style-type: none"> • Segregation sowohl bei Branchen als auch Unternehmensstruktur: Frauen überdurchschnittlich in personenbez. Dienstleistungen und kleineren Betrieben • Frauenanteil bei LeiterInnen von Kleinunternehmen mit 30% höher als bei anderen Leitungsgruppen 	Chancengleichheit - Errichtung und Ausbau von speziellen Gründerinnenberatungsstellen	Während bei der Entwicklung des Unternehmergeistes nicht explizit auf Chancengleichheit von Frauen eingegangen wird, sollen beim Abbau der Hindernisse zur Selbständigkeit speziell Frauen angesprochen werden.	<ul style="list-style-type: none"> • Frauen dürften eher von verwaltungstechnischen Erleichterungen profitieren, da diese eher den Kleinunternehmen zugute kommen
<i>Chancengleichheit für Behinderte</i>			
<ul style="list-style-type: none"> • Männer sind häufiger aufgrund körperlicher oder geistiger Behinderungen schwervermittelbar, - evtl. Untererfassung von Frauen • Behinderte Frauen in Maßnahmen unterrepräsentiert 	Besondere finanzielle Anreize für Frauen mit Behinderung bei Ausgestaltung der einzelnen Förderinstrumente angestrebt	Fraglich ist, inwieweit die Unterrepräsentanz von Frauen in Maßnahmen durch finanzielle Anreize reduziert werden kann (Frage nach anderen relevanten Hindernissen).	
<i>Territoriale Beschäftigungspakte</i>			
Regionale Unterschiede bei Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit von Frauen	Schaffung und Ausbau regionaler Strukturpakte	In den Zielsetzungen der Strukturpakte ist die Förderung von Chancengleichheit vorgesehen.	<ul style="list-style-type: none"> • Berücksichtigung von Frauen in unterschiedlichen Formen: Behandlung als Problemgruppe, oder explizit Ziel der Förderung der Chancengleichheit oder speziellen Maßnahmen
<i>Freie Berufe und Neue Dienstleistungen</i>			
<ul style="list-style-type: none"> • Frauen dominant in personenbez. DL, während Männer verstärkt in unternehmensbez. DL tätig sind • Stärkeres Wachstum in unternehmensbezogenen DL • Höherer Anteil von geringfügiger Beschäftigung in personenbezogenen Dienstleistungen 	Schaffung neuer Arbeitsplätze im Bereich sozialer, pflegerischer und medizinischer Dienstleistungen	Soziale DL betreffen ganz wesentlich Frauen und können damit ihre Beschäftigungschancen erhöhen. In den anderen Arbeitsbereichen wird hingegen nicht auf Frauen eingegangen. Auch in diesem Bereich sind negative Folgen der Segregation zu erwarten.	<ul style="list-style-type: none"> • Frauen profitieren v.a. von der Beschäftigungsausweitung in den Bereichen Kultur, Sport und Unterhaltung sowie Gesundheit und Soziales • Angestrebt wird Ausweitung der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich allerdings ohne Focus auf existenzsichernde Beschäftigungsverhältnisse

6.2. Makroökonomische Effekte der NAP-Maßnahmen zur Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt

Die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt in den Jahren 1998 und 1999 ist teilweise auf die positive Konjunktorentwicklung zurückzuführen⁶³). Nach der Konjunkturkrise 1995/96 stieg das österreichische Bruttoinlandsprodukt kräftig an, erreichte 1998 ein Wachstum von 3,3% und zeigte 1999 eine Konjunkturabschwächung mit einem Wachstum von gut 2%. Diese positive Konjunktorentwicklung hat sich vor allem in einer Ausweitung der Beschäftigung niedergeschlagen, die auch 1999 andauert, während bei den Arbeitslosenzahlen zunächst, d. h. 1998, weniger günstige Entwicklungen zu beobachten waren. Dies weist nicht zuletzt auf das Spannungsverhältnis der durch den NAP verfolgten Zielsetzungen – Senkung der Arbeitslosigkeit bei gleichzeitiger Anhebung der Erwerbsquote von älteren Arbeitskräften und Frauen – hin, da die Erreichung des einen Ziels auf Kosten des anderen gehen kann.

Erwerbsbeteiligung

1998 ist die Zahl der Beschäftigten (inklusive KarenzgeldbezieherInnen und Präsenzdienler) um knapp 30.400 oder 1% gewachsen, und in den ersten 9 Monaten 1999 nahm die Zahl der Beschäftigten um weitere 33.600 zu, stieg also mit 1,1% noch etwas stärker als 1998. In beiden Jahren erfolgte die **Beschäftigungsausweitung mehrheitlich zugunsten von Frauen**: 1998 entfielen rund vier Fünftel dieser Beschäftigungszunahmen auf Frauen (+25.000), in den ersten drei Quartalen 1999 fiel der Frauenanteil des Beschäftigungswachstums auf zwei Drittel (+22.750 Frauen). Damit ist auch die Erwerbsquote der Frauen von 1997 auf 1998 um weitere 0,7%-Punkte gestiegen, während sich jene der Männer kaum merklich verändert hat (+0,1%-Punkte).

Die **altersspezifische Betrachtung** der Beschäftigungszuwächse zwischen 1997 und 1998 macht deutlich, dass die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen vor allem durch jene Gruppe erfolgte, die nach der Familienphase, in der sie die Kinder groß gezogen haben, in den Arbeitsmarkt zurückkehren. Die höchsten Zuwächse betreffen Frauen im Alter von 45 bis 55 Jahren (45 bis 50 Jahre +3%-Punkte, 50 bis 55 Jahre +4,4%-Punkte). Etwas geringer, aber immer noch merklich gestiegen sind die Erwerbsquoten der 35- bis 45-jährigen Frauen und der weiblichen Jugendlichen. Hingegen deutet die sinkende Erwerbsbeteiligung der Altersgruppe, in der die Kinderbetreuungspflichten üblicherweise am höchsten sind (die Erwerbsquote der 25- bis 35-jährigen Frauen ist um -1,6%-Punkte gesunken), darauf hin, dass die Vereinbarkeit von Kindern und Beruf 1998 schwieriger geworden ist. Ein Grund dafür ist die faktische Kürzung der

⁶³) Die folgenden Ausführungen beziehen sich mitunter auf die "Ausführungen der Makroökonomischen Aspekte und allgemeine Entwicklung des Arbeitsmarktes", die für den ersten und den zweiten Teilbericht der begleitenden Bewertung der Umsetzung des nationalen Aktionsplans für Beschäftigung im Jahr 1999 von WIFO und IHS gemeinsam erstellt wurden. Der Berichterstattungszeitraum erstreckt sich auf die ersten drei Quartale 1999.

Karenzzeit von 2 auf 1½Jahre⁶⁴), die 1998 wirksam wurde. Dies heißt aber auch, dass sich die Verbesserungen von Kinderbetreuungseinrichtungen in der Erwerbsbeteiligung 1998 noch nicht durchsetzen.

Diese positive Entwicklung der Frauenbeschäftigung wurde dadurch begünstigt, dass der Beschäftigungszuwachs fast ausschließlich im **Dienstleistungssektor** und über Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse erfolgte. Mit Ausnahme der wirtschaftsnahen Dienstleistungen (1998: +12.500, 1999: +16.400) sind die größten Wachstumsbranchen, nämlich Sonstige Öffentliche und Private Dienste (1999: +6.300), Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen (1999: +5.400), Öffentliche Verwaltung (1999: +3.800) und Handel (1999: +3.200), traditionelle Beschäftigungsbereiche für Frauen.

Die Entwicklung der **Teilzeitbeschäftigung** deutet aber darauf hin, dass das Beschäftigungswachstum fast zur Gänze durch Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse getragen wurde. Nach der Beschäftigungsentwicklung laut Mikrozensususerhebung (die allein die Arbeitszeit berücksichtigt) ist die Zahl der Vollzeitbeschäftigten 1998 rückläufig, während die der Teilzeitbeschäftigten deutlich expandiert. Nach der Mikrozensususerhebung ist sogar der gesamte Beschäftigungszuwachs den Frauen zuzuschreiben, bezieht sich aber zur Gänze auf Teilzeitjobs. 1999 hat sich die Dynamik der Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse etwas verringert. Während die Mikrozensusdaten vom März 1998 den gesamten Beschäftigungszuwachs auf Teilzeitbeschäftigung zurückführen, entfallen laut Mikrozensus März 1999 nur noch etwa zwei Drittel der Beschäftigungszuwächse auf Teilzeit. Dennoch wird deutlich, dass die Beschäftigungsausweitung der Jahre 1998 und 1999 durch die Aufteilung der vorhandenen Arbeit auf mehrere Köpfe unterstützt wurde. Diese Entwicklung ist insofern als positiv anzusehen, als damit den aktuellen Bedürfnissen einer Vereinbarkeit von Familie und Beruf entsprochen wird. In einer strategischen Perspektive bedeutet dies aber nicht nur eine Verzerrung des tatsächlichen Beschäftigungswachstums, sondern auch die Gefahr einer weiteren Segmentierung von vermehrt teilzeitbeschäftigten Frauen und überwiegend vollzeitbeschäftigten Männern.

Arbeitslosigkeit

Weniger positiv hat sich die gute Konjunkturlage auf die **Arbeitslosigkeit**, insbesondere bei Frauen, ausgewirkt. Trotz der zunehmenden Beschäftigung ist die Zahl der beim AMS registrierten Arbeitslosen 1998 um 4.500 (+1%) gestiegen, erst 1999 ist die Arbeitslosigkeit gesunken, in den ersten drei Quartalen um 13.000. Während 1998 der Anstieg der Arbeitslosen noch überwiegend die Arbeitslosigkeit der Frauen erhöhte (+3.600 gegenüber +850 bei den Männern), ist beim Rückgang 1999 kein geschlechtsspezifischer Unterschied zu verzeichnen

⁶⁴) Die Bedingung einer 2-jährigen Karenzzeit, nach der zumindest ein halbes Jahr durch den Partner bzw. die Partnerin beansprucht werden muss, hat faktisch zu einer Verkürzung der Karenzzeit geführt, da nur 1% der KarenzgeldbezieherInnen Männer sind.

(je -6.500). 1999 waren im Jahresdurchschnitt 108.365 Frauen als arbeitslos bzw. arbeitsuchend vorgemerkt, die Arbeitslosenquote der Frauen lag bei 7,5%, jene der Männer bei 6,9%. Gegenüber den Vorjahren bedeutet dies, dass sich der leichte Anstieg der Frauenarbeitslosenrate bis 1998 fortgesetzt hat, während jene der Männer konstant blieb. Seit 1996 vergrößert sich der *Gender Gap* der Arbeitslosenquoten und geht erst ab 1999 wieder zurück, da die Arbeitslosenquote der Frauen stärker als jene Männer sinkt. Bis zum dritten Quartal 1999 ist die Zahl der registrierten arbeitslosen Frauen auf 91.476 und damit auch die Arbeitslosenquote der Frauen 1999 auf 6,9% gesunken (Männer 1999: 6,5%).

Mit der sinkenden Betroffenheit von Arbeitslosigkeit hat sich auch deren **Dauer** verringert. Die durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit ist bei Frauen bereits 1998 deutlich stärker gesunken als bei Männern (Frauen von 143 auf 138 Tage, Männer von 120 auf 119 Tage). Auch der Anteil von Langzeitarbeitslosen ist zurückgegangen: Waren im dritten Quartal 1998 noch 35% der arbeitslosen Frauen länger als 6 Monate und 17% länger als 6 Monate arbeitslos, so ist der Anteil an arbeitslosen Frauen zwischen 6 und 12 Monaten und über 12 Monate im dritten Quartal 1999 auf jeweils 14% gesunken. Damit ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen von 6 bis 12 Monaten bei Frauen ähnlich hoch wie bei Männern, bei den über 12 Monate Arbeitslosen sogar deutlich geringer als jener der Männer (20%).

Eine Erklärung dafür, dass die gute Konjunkturlage 1998 nicht zu einer Reduktion der Arbeitslosigkeit führte, ist die hohe Reagibilität des Arbeitsangebots auf konjunkturelle Änderungen in der Beschäftigungsnachfrage, d. h. Beschäftigungsänderungen werden in hohem Maße durch prozyklische Änderungen im Arbeitsangebot an den Rändern der Altersverteilung und auch bei den Frauen kompensiert (vgl. *Pichelmann, Hbfer, Rosner* 1998). Der zunächst überdurchschnittliche Anstieg an weiblicher Arbeitslosigkeit erklärt sich zum einen durch die höheren Arbeitslosenquoten in jenen Bereichen, in denen verstärkt Frauen tätig sind, d. h. in Handels-, Büro-, Gesundheits- und Reinigungsberufen. Zum anderen ist der Anstieg auch auf institutionelle Veränderungen zurückzuführen.

Die faktische Kürzung der Dauer der Karenzzeit stellt Frauen ohne ausreichende private Betreuungsmöglichkeiten vor neue Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Diese Problematik zeigt sich auch in der zunehmenden Zahl von **weiblichen Arbeitslosen mit Mobilitätseinschränkungen**. Der Anteil der Schwervermittelbarkeit stieg 1998 gegenüber 1997 bei Frauen (+12,1%) stärker an als bei Männern (+6,6%), wobei insbesondere der Anteil der Frauen mit Mobilitätseinschränkungen überdurchschnittlich zunahm (+14,1%). In den ersten drei Quartalen 1999 ist der Anteil der arbeitslosen Frauen mit Mobilitätseinschränkungen zwar um 4,9% gesunken, damit konnte aber der vorherige Anstieg nicht wettgemacht werden. Vermehrte Anstrengungen zur Förderung der Mobilität von Frauen am Arbeitsmarkt erscheinen daher notwendig.

Entsprechend der Schätzergebnisse eines strukturellen Zeitreihenmodells, durch das die makroökonomischen Effekte des NAP quantifiziert werden sollen, wurden im ersten Halbjahr 1999 ca. 17.000 neue Jobs geschaffen, während die Arbeitslosigkeit um rund 12.500 Personen reduziert wurde. Bei den neuen Beschäftigungsverhältnissen ist davon auszugehen, dass die überwiegende Mehrheit davon ebenfalls den Frauen zugute kam. Aber auch vom Rückgang der Arbeitslosigkeit dürften Frauen stärker profitiert haben als Männer, da die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verstärkt Frauen zugute kamen: Die Maßnahmenquote bei den Frauen lag 1999 mit 20,4% deutlich über jener der Männer von 15,3%. Rein statistisch gesehen ist durch die steigende Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein erheblicher Rückgang, vor allem bei den Langzeitarbeitslosen, zu erwarten. Diese Ergebnisse sind allerdings nur mit größter Vorsicht zu interpretieren, da die Effekte sowohl auf die Beschäftigung als auch auf die Arbeitslosigkeit bei einem Signifikanzniveau von 5% nicht statistisch abgesichert sind. Zudem sind institutionelle Wirkungen enthalten, die 1999 einen stark dämpfenden Einfluss auf die Arbeitslosigkeit ausgeübt haben.

Die Beschäftigungsentwicklung in den Jahren 1998 und 1999 deutet also auf eine zunehmende Verbesserung der Situation der Frauen hin, gleichwohl die Beschäftigungsausweitung überwiegend über Teilzeit- bzw. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse erfolgt, die – längerfristig betrachtet – nicht unbedingt eine Besserstellung der Frauen bedeutet. Mit der Beschäftigungsausweitung konnte 1999 gleichzeitig eine Verringerung der Arbeitslosigkeit von Frauen beobachtet werden, die zu einer langsamen Annäherung der Arbeitslosenquoten an jene der Männer beiträgt. Für diese Entwicklung dürfte die Ausweitung der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Frauen einen erheblichen Beitrag geliefert haben. Insbesondere junge Frauen haben von den Maßnahmen für arbeitssuchende Jugendliche profitiert. Neben den Maßnahmen des NAP hat aber vor allem auch die günstige Konjunktorentwicklung dazu beigetragen, dass die Erwerbsbeteiligung von Frauen gestiegen und ihre Arbeitslosenquote gesunken ist.

7. Resümee

Wie die Analyse der Erwerbssituation von Frauen zeigt, ist die **Beschäftigung von Frauen** in Österreich – wie in anderen Ländern auch – in den letzten Jahren deutlich *gestiegen*. Gleichzeitig haben jedoch auch die **Arbeitsmarktprobleme der Frauen zugenommen**, was in der zunehmenden Frauenarbeitslosigkeit sichtbar wird. Österreichische Frauen sind zwar im Vergleich zu jenen in den meisten anderen europäischen Ländern mit einem geringeren Arbeitslosenrisiko konfrontiert und häufiger in Beschäftigung, aber ein Teil dieser guten Positionierung ist auf die insgesamt positive wirtschaftliche Situation in Österreich zurückzuführen. Betrachtet man hingegen die Unterschiede zwischen Frauen und Männern, den *Gender Gap*, so ist die Position von Österreicherinnen weniger zufriedenstellend. Beispielsweise liegt Österreich im EU-Länder-Ranking von weiblichen *Basic-Performance-Indikatoren* für Arbeitslosigkeit und Beschäftigung genauso wie bei den Gesamtwerten für Männer und Frauen an zweiter Stelle hinter Dänemark. Vergleicht man hingegen die Geschlechterdifferenzen, so fällt Österreich an die 8. Stelle zurück. Auch bei der längerfristigen Entwicklung der **Gender Gaps von Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Einkommen** zeigt sich, dass bis in die **80er Jahre eine deutliche Verringerung** der Geschlechterdifferenzen zu beobachten war. In den **90er Jahren** sind die Unterschiede hingegen *schwankend* und die Einkommensunterschiede sogar gestiegen. Trotz politischer Interventionen hat sich die Situation der Frauen im Vergleich zu jener der Männer in den 90er Jahren also nicht bzw. nicht wesentlich verbessert.

Die Erwerbschancen von Frauen werden durch eine Reihe von Hindernissen gebremst, die sich in folgenden Entwicklungen niederschlagen:

- ❑ Obwohl die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen während der letzten 10 Jahre hauptsächlich durch Frauen mit Kindern erfolgte, liegen die **Erwerbsquoten von Müttern** weiterhin deutlich unter jenen von Frauen ohne betreuungspflichtige Kinder. Während 20- bis 49-jährige Frauen ohne Kinder zu drei Viertel erwerbstätig sind, sind Mütter der gleichen Alterskategorie nur zur Hälfte erwerbstätig.
- ❑ Die Integration der Frauen erfolgte vielfach über **Teilzeitbeschäftigung** und geringfügige Beschäftigung. 27% der erwerbstätigen Frauen sind teilzeit beschäftigt. Damit ist jedoch das Spektrum an Arbeitsplätzen überwiegend auf Positionen mit geringeren Qualifikationsanforderungen, mangelnden Aufstiegschancen und niedrigerem Einkommen eingegrenzt.
- ❑ Frauen sind nicht nur öfter von **Arbeitslosigkeit** betroffen, sondern auch *länger*. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Gruppe der schwer vermittelbaren Frauen mit Betreuungspflichten, d. h. mit Mobilitätseinschränkungen, in der Vergangenheit

aufgrund institutioneller Veränderungen deutlich zugenommen hat. Bereits jede vierte arbeitslose Frau ist durch Mobilitätseinschränkungen schwer vermittelbar.

- ❑ Vor allem junge Frauen haben Probleme, nach ihrer Ausbildung einen Arbeitsplatz bzw. eine Lehrstelle zu finden. Die **Arbeitslosenquote junger Frauen** ist in den letzten Jahren stärker gestiegen als jene junger Männer, so dass der absolute *Gender Gap* der Arbeitslosenquote für Jugendliche zwischen 15 und 24 Jahren 1998 bereits bei 4%-Punkten liegt.
- ❑ Die **Qualifikationsunterschiede von Frauen und Männern** werden zwar geringer, stellen aber vor allem für ältere Frauen ein Beschäftigungshemmnis dar. Die Hälfte der Frauen über 50 besitzt maximal einen Pflichtschulabschluss, bei den 35- bis 39-jährigen Frauen liegt dieser Anteil bei 37%. Selbst bei Jugendlichen zeigen sich deutliche Unterschiede hinsichtlich ihrer *Ausbildungsinhalte*.
- ❑ Während die **Einkommensunterschiede** zwischen Frauen und Männern in den *80er Jahren gesunken* sind, sind sie in den **90er Jahren wiederum gestiegen**. Männer verdienen weiterhin deutlich mehr als Frauen (durchschnittlich 45%, arbeitszeitbereinigt 27%)
- ❑ Einen wesentlichen Beitrag für die Benachteiligung der Frauen leistet die **Segregation des Arbeitsmarktes**. Obwohl sowohl der Segregationsindex der Berufe (1994: 1,20, 1998: 1,14) als auch jener der Branchen (1994: 1,01, 1998: 0,98) eine leichte Abnahme der Segregation signalisieren und sich damit der längerfristige Trend der zunehmenden Integration der Arbeitsbereiche von Frauen und Männern fortsetzt, zeigt sich bei genauerer Betrachtung, dass es **Frauen kaum gelingt, in Männerberufe einzudringen**. Die Konzentration von Frauen in stark segregierten Frauenberufen (Frauenanteil über 80%) nimmt leicht zu, während der Anteil der Frauen in Männerberufen (Frauenanteil unter 30%) sinkt. Gerade die **typischen Frauenberufe**, in denen 58% aller erwerbstätigen Frauen arbeiten, stellen sich bezüglich Art der Tätigkeit, Qualifikation und Einkommen wesentlich **ungünstiger** dar als gemischte Berufe oder segregierte Männerberufe.

Durch spezifische Maßnahmen der Säule IV der beschäftigungspolitischen EU-Leitlinien zur Erwerbsintegration von Frauen, zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zur Reintegration von Wiedereinsteigerinnen wird eine Verbesserung der Situation von Frauen angestrebt. Als Förderschwerpunkte der ersten Umsetzungsjahre des NAP können Qualifizierungsmaßnahmen für arbeitssuchende Frauen und Förderungen von Kinderbetreuungseinrichtungen angesehen werden.

Die **Qualifizierung von arbeitslosen bzw. arbeitssuchenden Frauen** wurde v. a. 1999 durch das AMS **deutlich verstärkt**. Die Zahl der Teilnehmerinnen an AMS-Schulungsmaßnahmen war mit Ausnahme der ersten drei Monate dieses Jahres, wesentlich

höher als im Vorjahr, in den Monaten August und September betrug die Zunahme knapp 70%. Durch den etwas stärkeren Anstieg der weiblichen Teilnahmen gegenüber den männlichen hat sich 1999 der Frauenanteil in Schulungen auf 51,6% erhöht (1998 51,2%). Somit erscheint die geplante Maßnahmenquote der arbeitslosen Frauen von 22,8% für 2002 mit einer Quote von 20,4% im Jahr 1999 durchaus erreichbar.

Die genauere Betrachtung von vier (innovativen) Schulungsmaßnahmen (Job Coaching, it.basics, tele.soft/1 und ComeBack), in denen der Frauenanteil allerdings etwas unter dem der Männer liegt, zeigt jedoch, dass die **Abgänge in Beschäftigung bei den Frauen** in allen Maßnahmen **geringer sind als bei Männern**. Zudem lassen sich aus den Ergebnissen anderer Evaluationen von Schulungsmaßnahmen für Frauen benachteiligende Selektionskriterien herauslesen. Zum einen betrifft dies die Art der angebotenen Maßnahmen, denn Frauen sind **unterdurchschnittlich in Intensivmaßnahmen** vertreten. Zum anderen bezieht sich dies auf die Selektion der Frauen, da die Auswahl der Teilnehmerinnen für Schulungsmaßnahmen Frauen benachteiligt, die am stärksten von Arbeitsmarktproblemen betroffen sind. Gerade jene, die die Förderungen am dringendsten brauchen, erhalten kaum eine Möglichkeit zur Teilnahme.⁶⁵⁾ Schließlich muss noch hinzugefügt werden, dass es bisher nicht absehbar ist, inwieweit eine nachhaltige Erwerbsaufnahme der arbeitssuchenden Frauen erreicht werden kann.

Einen weiteren Schwerpunkt der spezifischen Frauenförderung stellt die **Verbesserung von Kinderbetreuungseinrichtungen** zur leichteren Vereinbarkeit von Familie und Beruf dar. In Österreich besteht ein deutlicher Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen: Legt man die Elternbefragung des Mikrozensus 1995-3 zugrunde, so geht daraus ein *zusätzlicher Bedarf* von 139.500 Betreuungsplätzen für Kinder von 0 bis 14 Jahren hervor.⁶⁶⁾ Orientiert man sich für die Berechnung fehlender Betreuungseinrichtungen am EU-Durchschnitt, so fehlen in Österreich für Kinder von 0 bis 9 Jahren ca. 100.000 Betreuungsplätze, bei einem Vergleich mit Dänemark müssten für Kinder dieser Altersgruppe ca. 390.000 Plätze geschaffen werden. Vor allem bei den **Betreuungsplätzen für Kinder bis 2 Jahren und bei der Nachmittagsbetreuung für Schulkinder** ist das österreichische Angebot sehr viel niedriger als in anderen europäischen Ländern. Besonders hoch ist der Bedarf in den Bundesländern Kärnten und Wien.

Die verstärkte Förderung von Betreuungseinrichtungen im Rahmen des NAP weist angesichts des Bedarfs also sicherlich in die richtige Richtung, auch wenn die beiden **"Kindergartenmilliarden"** von 1998 und 1999, d. h. die zweckgebundenen 600 Mio. ATS Bundesmittel, die von den Ländern verdoppelt wurden, mit den 1998 realisierten **19.000 zusätzlichen Betreuungsplätzen** und einer geplanten Verdoppelung der zusätzlichen

⁶⁵⁾ Leitner, Wroblewski 2000.

⁶⁶⁾ Von 1995/96 bis 1997/98 wurden laut Kindertagesheimstatistik im Bereich der Krippen, Kindergärten und Horte 11.000 neue Betreuungsplätze geschaffen, so dass sich der Bedarf vermutlich auf 130.000 verringert hat, vorausgesetzt, der Bedarf ist nicht stärker als das Angebot gestiegen.

Betreuungsplätze im Jahr 1999 nur einen geringen Teil des Defizits ausgleichen können. Zudem bewirkt die erste Kindergartenmilliarde einen **Beschäftigungseffekt von 2.500 bis maximal 5.300 Arbeitsplätzen** durch zusätzliche Arbeitsplätze in Betreuungseinrichtungen (+2.500) und die Erhöhung des Arbeitsangebots von Müttern (+5.300). Inwieweit die Mütter, die durch die neu geschaffenen Kinderbetreuungsplätze eine Arbeit aufnehmen wollen, auch einen Arbeitsplatz finden können, hängt zum einen von der Arbeitsmarktlage und zum anderen davon ab, inwieweit die Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen mit den Arbeitszeiten der angebotenen Beschäftigungsverhältnisse (unter Berücksichtigung der Wegzeiten) vereinbar sind. Selbst wenn 5.000 Frauen eine Beschäftigung aufnehmen können, ist der kurzfristige Beschäftigungseffekt der Kindergartenmilliarde in Relation zu den Kosten eine recht teure Maßnahme. Dennoch stellt die Förderung der Kinderbetreuungseinrichtungen einen **wichtigen Beitrag zur Chancengleichheit** dar, da durch die Auslagerung von Betreuungsaufgaben ein Anstoß zur **Auflösung der ungleichen Arbeitsteilung** von Männern und Frauen gesetzt wird und damit längerfristig eine Verbesserung der Erwerbsmöglichkeiten von Frauen erreicht werden kann.

Die Bewertung des **Gender Mainstreaming**, der systematischen Berücksichtigung der Geschlechterperspektive in allen Bereichen des NAP, beinhaltet sowohl eine **Beurteilung der Konzeption** der Beschäftigungspolitik, d. h. der Frage, inwieweit Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit in den Zielsetzungen und Maßnahmen des NAP berücksichtigt wurden, als auch eine **Einschätzung der Wirksamkeit** der geplanten Maßnahmen im Hinblick auf die Verbesserung der Chancengleichheit, die aber aufgrund der kurzen Beobachtungsfrist eher auf erwartete Wirkungen abstellt. Durch den engen Zusammenhang der spezifischen Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit der Säule IV und des *Gender-Mainstreaming*-Konzepts werden die beiden Bereiche in der Untersuchung ergänzend einbezogen.

Die **Zielsetzung** des Mainstreaming richtet sich auf die **Förderung der Erwerbschancen** von Frauen und damit sowohl auf eine **Erhöhung des Beschäftigungsausmaßes** als auch auf die **Verbesserung der Arbeitsbedingungen**. Während die stärkere Integration von Frauen in das Erwerbsleben als explizite Zielsetzung im NAP zum Ausdruck kommt und durch eine stärkere Berücksichtigung von Frauen in Qualifikationsmaßnahmen (Verbesserung der Vermittelbarkeit Säule I und IV) oder die Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen (Säule IV) erreicht werden soll, fehlt es an verbindlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Die Geschlechterperspektive wird in den Maßnahmen zur **Entwicklung des Unternehmergeistes** (Säule II) **kaum** berücksichtigt und vor allem bei den für Frauen wichtigen Maßnahmen zur Förderung der **Anpassungsfähigkeit** von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen (Säule III) **nicht** in Erwägung gezogen. Eine betriebliche Frauenförderung wird zwar angeregt, aber es gibt keinerlei verbindliche Maßnahmen oder finanzielle Ressourcen, um dies zu erwirken, sondern nur Vorschläge bzw. unverbindliche Audits. Nicht nur, dass es im NAP kaum verbindliche Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Frauen gibt: Einzelne Maßnahmen wie beispielsweise zur Förderung von freien Berufen und

neuen Dienstleistungen lassen eine Verstärkung der beruflichen Segregation von Frauen und Männern erwarten, die zur weiteren Benachteiligung von Frauen im Hinblick auf Einkommen etc. führen kann.

Eine ähnlich differenzierte Einschätzung zwischen der Erhöhung der Frauenbeschäftigung und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen ergibt sich hinsichtlich der **Wirkungen** der NAP-Maßnahmen bzw. **diesbezüglicher Erwartungen**. Sowohl bei der **Beschäftigung** als auch bei der **Arbeitslosigkeit** zeigen sich in den Jahren 1998 und 1999 **positive Entwicklungen für Frauen**. Allerdings ist ein großer Teil dieses Effekts auf die positive Konjunktorentwicklung und wohl weniger auf beschäftigungspolitische Maßnahmen, wie die Förderung der Kinderbetreuung oder sonstige Maßnahmen, zurückzuführen. Auch die Zahl der als arbeitslos registrierten Frauen, vor allem der langzeitarbeitslosen und lehrstellensuchenden, ist innerhalb dieses Zeitraumes gesunken. Hier sind neben den konjunkturellen Einflüssen vor allem die Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose wirksam, deren nachhaltige Integrationserfolge allerdings noch unklar sind.

Bezüglich einer Veränderung der **Arbeitsbedingungen** liegen noch kaum Ergebnisse vor. Allein bei der Zahl von **Teilzeitbeschäftigten**, die überwiegend den Frauen zuzurechnen ist, gibt es eine eindeutig **steigende Entwicklung**. Kurzfristig und individuell gesehen, können Teilzeitarbeitsverhältnisse die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen erleichtern, doch längerfristig betrachtet verstärkt dies die Polarisierung zwischen vollzeitlich verfügbaren und flexibel eingesetzten Arbeitskräften, was zur Benachteiligung der zweiten Gruppe, der überwiegend Frauen zugerechnet werden, führt. Während also die Wirkungen der einzelnen Maßnahmen zur Chancengleichheit von Frauen und Männern positive Tendenzen zur Ausweitung der Frauenbeschäftigung zeigen, bleibt die wichtige Frage der Qualität und Nachhaltigkeit dieser Entwicklungen, die in den europäischen Leitlinien ausdrücklich gestellt wird, offen.

Für eine zusammenfassende Beurteilung der Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern durch den NAP ist es wichtig, die **geänderte Zielsetzung in der Frauenpolitik** durch Übernahme der europäischen Beschäftigungspolitik explizit hervorzuheben. Während die Erhöhung der Frauenbeschäftigung in anderen europäischen Ländern ein unumstrittenes Ziel ist, standen in Österreich die politischen Zielsetzungen, Maßnahmen und gesetzlichen Regelungen zur Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen bislang unter dem Vorbehalt familienpolitischer Überlegungen⁶⁷⁾. Die Ausweitung der Frauenbeschäftigung ist dabei keineswegs ein rein emanzipatorisches Ziel, sondern ergibt sich aus ökonomischen

⁶⁷⁾ Die Ausrichtung der österreichischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zeigt sich in der Frage der Erwerbsbeteiligung von Frauen widersprüchlich und entspricht einem modifizierten breadwinner-Modell gesamtgesellschaftlicher Arbeitsteilung, nach dem die Erwerbsbeteiligung von Frauen zwar erwünscht ist, aber unter der Einschränkung, dass dadurch die Versorgung der Familie nicht zu stark beeinträchtigt wird, also zur Betreuung der Kinder die Erwerbstätigkeit unterbrochen wird (vgl. Kapeller, Kreimer, Leitner 1999).

Überlegungen zur Förderung des Wirtschaftswachstums und der Einsparung kostspieliger Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit.

Durch die Übernahme der europäischen Zielsetzung der Erhöhung der Erwerbsquoten durch den NAP bekennt sich Österreich zur Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit. Damit werden nicht nur spezifische Maßnahmen zur Erreichung dieses Zieles, sondern es wird auch eine gesellschaftspolitische Diskussion in Gang gesetzt, die die traditionelle Arbeitsteilung der Geschlechter, nach der die Frau nur dann erwerbstätig sein soll, wenn die Versorgung der Familie dadurch nicht beeinträchtigt wird, in Frage stellt. Diese private Arbeitsteilung lässt sich nur schwer durch beschäftigungs- oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verändern, aber möglicherweise kann die damit ausgelöste **gesellschaftliche Diskussion** (v.a. auch in Verbindung mit der öffentlichen Unterstützung der Kinderbetreuungseinrichtungen) als Signal dazu beitragen, die ungleiche Arbeitsteilung aufzuweichen.

Inwieweit es gelingt, die Erwerbschancen von Frauen durch die eingeleiteten Maßnahmen nachhaltig zu verbessern, hängt von der **Kontinuität der politischen Zielsetzung** ab. Viele Maßnahmen, wie z. B. die Änderung des Gleichbehandlungsgesetzes, werden erst langsam ihre Wirkung entfalten. Politische Regelungen, die die Kinderbetreuung wieder verstärkt an die Mütter binden und durch Einsparungen in der Arbeitsmarktpolitik und bei Kinderbetreuungseinrichtungen die Vermittlungschancen der Arbeitssuchenden mit Vermittlungseinschränkungen verringern, wirken nicht nur der mit dem NAP eingeleiteten positiven Entwicklung der Erwerbschancen von Frauen entgegen, sondern bewirken auch eine Weichenstellung für die Zukunft, die nur schwer rückgängig gemacht werden kann. Dies schränkt schließlich nicht allein die Entscheidungsfreiheit von Frauen ein, sondern ist auch mit erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden.

Literatur

- AMS (Haider, E.), Umsetzungsbericht 1998 des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung im Arbeitsmarktservice und Planungen 1999 zur Umsetzung des NAP'99, Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, 1999.
- AMS, Arbeitsmarktpolitische Ziele 1998 des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, 1998.
- Andres, K., Armstroff, T., Meseke, H., Saurug, M., Jahresbericht 1998 der Ziel-4-Evaluierung für Österreich. Untersuchungszeitraum 1996-1997, Berichtsteil: Förderung der Chancengleichheit bei der Planung und Umsetzung von Ziel 4 in Österreich, Graz/Bremen, 1999.
- Anker, R.: Gender and Jobs. Sex segregation of occupations in the world. International Labour Office: Geneva 1998.
- Bartunek, E., Arbeitskräfteerhebung der EU - Internationale Daten für 1996. In: Statistische Nachrichten 7/1998, S. 510-528.
- Biffi, G., "Zukunft der Arbeit - Beschäftigungssituation für Jugendliche", in Arbeitsgemeinschaft für wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hrsg.), Europäische Beschäftigungspolitik in der Arbeitswelt 2000, Wien, 1999, S. 171-202.
- Biffi, G., „Der Haushaltssektor. Der volkswirtschaftliche Wert der unbezahlten Arbeit“, WIFO-Monatsberichte, Wien, 1989, 62 (9).
- BMAGS, Bericht über die soziale Lage: Analysen und Ressortaktivitäten: Arbeitsmarkt, Arbeitswelt, Einkommen, Gesundheit, Soziale Sicherung, Wien, 1998.
- BMAGS, BMwA, BMUK, Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung, Wien, 1998.
- BMAGS, BMwA, BMUK, Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung, Wien, 1999.
- BMAGS, BMwA, Umsetzungsbericht 1999 zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung, Wien, 1999.
- BMAGS, Chancengleichheit von Frauen und Männern. Die Umsetzung des arbeitsmarktpolitischen Zieles im Europäischen Sozialfonds in Österreich, Wien, 1999.
- Brauner, S., Situation der Kinderbetreuung in Europa: Ein Überblick, Renner-Institut: Frauen-Dok, Wien, 1999, (19), S. 17-30.
- Denk, G. Zeitaufwand für berufliche Fortbildung, in: Statistische Nachrichten, Jhg. 46, Heft 2, 1991A, S. 139-143.
- Denk, G. Berufliche Fortbildung: Zusätzlicher Zeitaufwand, in: Statistische Nachrichten, Jhg. 46, Heft 4, 1991B, S. 347-352.
- Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission zur Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politischen Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft, 21. Februar 1996.
- Europäische Kommission, Von Leitlinien zu Maßnahmen: die nationalen Aktionspläne für Beschäftigung, Brüssel, 1998.
- Faßmann, H., Zeitbudget und familiäre Arbeitsteilung, in Bundesministerium für Frauenangelegenheiten (Hrsg.), Frauenbericht, Bericht über die Situation der Frauen, Wien, 1995, S. 80-85.
- Finder, R., Blaschke, S., Tendenzen im Dienstleistungssektor. Tendenzen der Frauenbeschäftigung. Projektbereich des Forschungszentrums W.A.S., Wien, 1999.
- Folbre, N., Who pays for the kids?, London-New York, 1994.
- Fraiji, A., Lassnigg, L., Berufliche Weiterbildung in Österreich. Forschungsbericht des IHS, Wien, 1992.

- Fraiji, A., Lassnigg, L., Mädchen und Frauen im Bildungssystem – Quantitativ-deskriptive Darstellungen, in: Frauenbericht 1995, Wien, 1995, S. 127-147.
- Frühstück, E., Löffler, R., Wagner-Pinter, M., Wöss, J., Zusätzliche Erwerbschancen für 12.500 Frauen, Synthesis-Projektbericht, Wien, 1998.
- Hakim, C., Explaining Trends in Occupational Segregation: The Measurement, Causes and Consequences of the Sexual Division of Labour; in: European Sociological Review, Vol. 8, No. 2, 1992, S. 127-152.
- Hakim, C., Segregated and Integrated Occupations: A New Approach to Analysing Social Change; in: European Sociological Review, Vol. 9, No.3, 1993, S. 289-314.
- IFA Steiermark, COMPASS Bremen, Mid-Term Bericht Ziel 4 Evaluierung Österreich, Band II, Wien, 1997.
- IHS, WIFO, Begleitende Evaluierung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung in Österreich im Jahr 1999. Studie im Auftrag des BMAGS und BMwA, Dezember-Bericht, Wien, 2000.
- ILO, ISCO-88 International Standard Classification of Occupations, Genf, 1990.
- Kapeller, D., Kreimer, M., Leitner, A., Hemmnisse der Frauenerwerbstätigkeit, Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 62, BMAGS, Wien, 1999.
- Kappel, Gerti: Frauen in der Informatik – (k)ein Thema! Eine Problemskizze mit Lösungsvorschlägen. Cyba, Eva, Knipp, Margit: Arbeit 2002. Zukunft der Frauen. Eine Dokumentation der EU-Konferenz vom 3. – 4. September 1998 in Linz, Wien 1999.
- Kreimer, M., Arbeitsmarktsegregation nach dem Geschlecht in Österreich; in: Wirtschaft und Gesellschaft, Jg. 21, Heft 4, 1995, S. 579-608.
- Kreimer, M., Arbeitsteilung als Diskriminierungsmechanismus, Frankfurt/Main, 1999.
- Lassnigg, L., Youth Labour Market Policy in Austria 1980 – 1997, IHS Reihe Soziologie, Wien, 1999.
- Lassnigg, L., Leitner, A., Steiner, P., Wroblewski, A., Unterstützung beim Wiedereinstieg. Möglichkeiten und Wirkungen frauenspezifischer Maßnahmen, AMS-Report 10, Wien, 1999.
- Lassnigg, L., Pastner, U., Wagner, E., Frauenkarrieren und Arbeitsmarktpolitik. Alternative Berufsentwicklungsmöglichkeiten in Wien. Forschungsbericht im Auftrag des AMS Wien, Wien, 1996.
- Lassnigg, L., Prenner, P., Wandel der österreichischen Wirtschafts- und Berufsstrukturen. Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, Wien 1996.
- Lassnigg, L., Wroblewski, A., Evaluation des AMS-Schulungssystems in der Steiermark, IHS-Projektbericht, Wien, 1998.
- Leichsenring, K., Thenner, M., Finder, R., Strümpel, Ch., Prinz, Ch., Beschäftigungspolitische Aspekte der Kinderbetreuung in Wien, Projektbericht Europäisches Zentrum, Wien, 1997.
- Leitner, A., Lassnigg, L., Bildungsmotivation, Berufserwartungen und Berufschancen von Schülerinnen der ein- und zweijährigen berufsbildenden mittleren Schulen, Studie im Auftrag des AMS und des BMUK, Wien, 1998.
- Naylon, I., Weber, F., Gender Mainstreaming als Ansatz einer Politik der Gleichstellung am Arbeitsmarkt, AMS-report Nr. 14, Wien, 2000.
- Papouschek, U., Pastner, U., Über die Entwicklung der Bildung und Berufsausübung von Frauen in Österreich. In Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr, Hochschulbericht 1999, Wien, 1999.
- Pastner, U., The Gender Aspects of the Austrian National Action Plan (NAP), FORBA-Forschungsbericht 6/98, Wien, 1998.
- Pastner, U., Benchmarking Gender Equality – Austria, FORBA-Forschungsbericht, Wien, 1999.
- Pichelmann, K., Hofer, H., Rosner, P., Vollbeschäftigung bleibt das Ziel, Wien, 1998.

- Pimminger, I., Was heißt Chancengleichheit? Analysekatogorien der Evaluierung von arbeitsmarktpolitischen Programmen, in: BMAGS, Europa und alles wird gut? Tagungsdokumentation, Wien, 1999, S. 64-66.
- Quack, S., Maier, F., Geschlechtsspezifische Segregation von Arbeitsmärkten – Ergebnisse einer Studie über die EG-Mitgliedsstaaten; in: SAMF-Arbeitspapier 1994-1, Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung, Gelsenkirchen, S. 127-175.
- Raos, O. (Hrsg.), Kinderbetreuung in Salzburg. Fakten, Hintergründe, Tendenzen, Amt der Salzburger Landesregierung, Salzburg, 1991.
- Rees, T., Mainstreaming Equality in the European Union, Education, Training and Labour Market Policies, London-New York, 1998.
- Rubery, J., Equity and Employment: Complementary or Competitive Objectives of European Policy? Beitrag zur IAFFE-Konferenz "Out of the Margin 2" in Amsterdam, Juni 1998.
- Rubery, J., Fagan, C., Chancengleichheit und Beschäftigung in der Europäischen Union, Wien, 1998.
- Schunter-Kleemann, S. ESF-Interventionen und Gender-Mainstreaming in Deutschland – Einige methodologische und politische Überlegungen, in: BMAGS, Europa und alles wird gut? Tagungsdokumentation, Wien, 1999, S. 13-33.
- Siltanen, J., Social Change and the Measurement of Occupational Segregation by Sex; in: Work, Employment and Society, No. 1, Vol. 4, S. 1-29, 1990.
- Steiner, M., Arbeitsangebot von Frauen in Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Jhg. 25, Heft 4, 1999, S. 449-469.
- Wetterer, A. (Hg.), Profession und Geschlecht. Über die Marginalität von Frauen in hochqualifizierten Berufen, Frankfurt, 1992.
- Wiedenhofer, B., "Zeitverwendung: Arbeitsteilung von Ehepartnern mit Kindern unter 15 Jahren", Statistische Nachrichten 1995, (8), S. 601-608.
- WIFO, IHS, Begleitende Evaluierung des Nationalen Aktionsplanes für Beschäftigung in Österreich im Jahr 1999. Studie im Auftrag des BMAGS und BmWA, August-Bericht, Wien, 1999.
- WIFO, IHS, Expertise zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung in Österreich, November, 1998.
- WIFO, L&R Sozialforschung, INBAS, Zwischenbericht der Evaluatoren: Ziel-3 Österreich, Kurzfassung, Wien, 1999.
- Willms, A., Segregation auf Dauer? Zur Entwicklung des Verhältnisses von Frauenarbeit und Männerarbeit in Deutschland, 1882-1980; in: Müller, W., Willms, A., Handl, J. (Hrsg.) Strukturwandel der Frauenarbeit 1880-1980. Frankfurt/New York, 1983.
- Wroblewski, A., Unger, M., Schmutzer-Hollensteiner, E., Bericht zur sozialen Lage der Studierenden, in: Materialien zur sozialen Lage der Studierenden, BMWV (Hrsg.), Wien, 1999.
- Zeidler, S., Gründe für berufliche Fortbildung, in: Statistische Nachrichten, Jhg. 46, Hefte 1, 4 und 8, 1991.
- Zeidler, S., Teilnahme an beruflicher Fortbildung: Ergebnisse des Mikrozensus Dezember 1989, in: Statistische Nachrichten, Jhg. 45, Heft 11, 1990, S. 788-792.
- Zilian H.G., Lassnigg L., Wroblewski A., Arbeitslosenschulung in der flexiblen Wirtschaft. Am Beispiel der Evaluierung und Analyse eines Schulungssystems, München, 1999.



Institut für Höhere Studien
Institute for Advanced Studies

Stumpergasse 56

A-1060 Vienna

Austria

Phone: +43-1-599 91-216

Fax: +43-1-599 91-191