

Christine Mayrhuber, Margit Schratzenstaller, Michaela Neumayr

Gender-Budget-Analyse für Oberösterreich

Ausgewählte Teilergebnisse

Gender-Budget-Analysen sollen die Gender-relevanten Wirkungen budgetpolitischer Maßnahmen erfassen, um mögliche Gleichstellungsdefizite zu identifizieren und eine Grundlage für deren Beseitigung zu schaffen. Im Rahmen einer Pilotstudie wurden die Bereiche Bildung, Gesundheit und Sport des Budgets des Landes Oberösterreich aus der Geschlechterperspektive untersucht. Dazu wurden u. a. eine Ausgabeninzidenzanalyse sowie eine Beschäftigungs- und Einkommensanalyse durchgeführt. Gemessen an der Verteilung der Ausgaben oder den geschlechtsspezifischen Anteilen an der Beschäftigung zeigen sich dabei in allen untersuchten Ausgabenbereichen Gender-relevante Disparitäten.

Der vorliegende Beitrag beruht auf einer Studie von WIFO und Solution im Auftrag des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung: Christine Mayrhuber, Michaela Neumayr, Margit Schratzenstaller (WIFO), Birgit Buchinger, Ulrike Gschwandtner (Solution), Gender-Budget-Analyse für Oberösterreich (468 Seiten, 70 €, kostenloser Download: http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=27105, Kurzfassung 66 Seiten, 25 €, kostenloser Download: http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=27104) • Begutachtung: Hedwig Lutz, Markus Marterbauer • Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose • E-Mail-Adresse: Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at

Im Rahmen einer Pilotstudie analysierte das WIFO Teilbereiche des Budgets des Landes Oberösterreich aus der Geschlechterperspektive (Gender-Budget-Analyse¹). Die Untersuchung konzentrierte sich auf die Gender-Effekte, die mit den Ausgaben in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sport im oberösterreichischen Landeshaushalt gemäß Rechnungsabschluss 2003 und Voranschlag 2004 verbunden waren²). Auf diese drei Bereiche entfällt gut ein Drittel der gesamten Ausgaben des Landes Oberösterreich.

Für die Analyse der Wirkungen öffentlicher Ausgaben aus der Geschlechterperspektive werden in der relevanten Literatur eine Reihe unterschiedlicher Methoden vorgeschlagen. Grundsätzlich hängt die Wahl von Analysezugang und Methode von folgenden Faktoren ab:

- dem zu analysierenden Budgetbereich,
- Zeithorizont (zeitpunktbezogene Analyse oder Analyse der Entwicklung über die Zeit),
- zu analysierende Wirkungen von Budgetmaßnahmen,
- zu analysierende Budgetseite (Ausgaben oder Einnahmen),
- Fragestellung (Analyse der bestehenden Struktur oder von diskretionären Veränderungen, d. h. Anhebung oder Senkung von Ausgaben oder Einnahmen).

Beispiele für Zugang und Methode der Analyse sind (z. B. *Budlender – Sharp – Allen*, 1998):

- deskriptive Analyse der Situation von Frauen und Männern anhand vorhandener Daten, die mit Hilfe von Analysekrterien und Indikatoren strukturiert werden,

¹) Mit Methoden und Konzept von Gender Budgeting befassen sich *Mayrhuber et al.* (2007).

²) Ausgaben der Voranschlagsgruppen 2 (Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft) und 5 (Gesundheit).

- Bewertung öffentlicher Leistungen durch die Leistungsbeziehenden im Rahmen von Umfragen,
- Inzidenzanalyse öffentlicher Ausgaben und Einnahmen,
- Analyse von Einkommens- und Beschäftigungswirkungen öffentlicher Einnahmen und Ausgaben,
- Wirkungsanalyse hinsichtlich der Zeitverwendung von Frauen und Männern,
- Wirkungsanalyse hinsichtlich des Verhaltens von Frauen und Männern (indirekte Effekte, z. B. auf das Arbeitskräfteangebot, etwa mit empirisch-ökonomischen Studien).

Die Gender-Budget-Analyse für Oberösterreich verwendete exemplarisch verschiedene Analysezugänge und -methoden. Eine besonders wichtige Rolle spielten die Ausgabeninzidenzanalyse sowie die Untersuchung von Einkommens- und Beschäftigungswirkungen öffentlicher Ausgaben. Auch wurde eine Verbindung zwischen öffentlichen Ausgaben und der im Rahmen ehrenamtlichen Engagements geleisteten Arbeit hergestellt.

Ausgabeninzidenzanalyse am Beispiel des Gesundheitsbudgets

In einer umfassenden Definition werden in der finanzwissenschaftlichen Literatur unter Inzidenz die Verteilungs- und Allokationswirkungen staatlicher Einnahmen und Ausgaben verstanden (z. B. *Shoup, 1969, Recktenwald, 1984*). Aus dem Saldo zwischen den Verteilungswirkungen der öffentlichen Einnahmen und jenen der öffentlichen Ausgaben ergeben sich die gesamten Verteilungswirkungen öffentlicher Budgets (*Zimmermann – Henke, 2001*). Als partielle Inzidenzanalyse bezieht die Ausgabeninzidenzanalyse die Einnahmenseite nicht in die Untersuchung ein.

Die Ausgabeninzidenz zeigt, wem monetäre Transfers und reale Leistungen des Staates (öffentliche Güter und Dienstleistungen) direkt oder indirekt nutzen (*Blankart, 2003*). Sie umfasst damit mehrere Ebenen: die Ebene des unmittelbaren Leistungsbezugs (direkte Effekte, auch "gesetzliche Inzidenz"; *Bohnet, 1999*) sowie nachgelagerte indirekte individuelle und gesamtwirtschaftliche Effekte. Dabei kann wiederum zwischen der formalen und der materiellen Inzidenz unterschieden werden (*Bohnet, 1999*). Die formale Inzidenz bezeichnet die vom Gesetzgeber beabsichtigte Ausgabenwirkung; sie muss nicht unbedingt mit der gesetzlichen Inzidenz zusammenfallen, wenn öffentliche Leistungen nicht (nur) den unmittelbar Leistungsberechtigten zugute kommen sollen. So werden etwa Kinderbetreuungseinrichtungen von den Kindern direkt genutzt, ihre Verfügbarkeit soll aber auch den Eltern nutzen als Voraussetzung für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Die materielle Inzidenz schließlich zeigt, welche Personen(-gruppen) letztlich – nach Abschluss aller Anpassungsreaktionen und unter Berücksichtigung sämtlicher indirekten Effekte – durch öffentliche Ausgaben in welcher Weise und in welchem Ausmaß betroffen sind.

Ausgabeninzidenzanalysen sollen es u. a. ermöglichen, die Ausgaben des Staates für öffentlich bereitgestellte Leistungen mit Hilfe von Verteilungsschlüsseln auf die Leistungsbeziehenden aufzuteilen. Damit beziehen sie sich auf die Ebene des direkten Nutzens und beantworten die Frage, in welchem Ausmaß öffentliche Ausgaben direkt für Männer und Frauen getätigt werden. Übersicht 1 fasst die Ergebnisse der Ausgabeninzidenzanalyse für den Bereich "Gesundheit" im oberösterreichischen Landesbudget zusammen und gibt die Grundlage für die Ermittlung der Verteilungsschlüssel, die Durchschnittsausgaben, die Verteilungsschlüssel nach Geschlecht sowie die auf Frauen und Männer jeweils entfallenden Gesamtausgaben für jeden untersuchten Ausgabenbereich wieder.

Für jene Ausgabenbereiche, für die entsprechende Informationen vorliegen, basieren die Verteilungsschlüssel auf der geschlechtsspezifischen Struktur der Nutzer und Nutzerinnen. Solche geschlechterdifferenzierten Daten sind allerdings nicht für alle Bereiche verfügbar; in diesen Fällen werden die Ausgaben auf die gesamte Wohnbevölkerung bzw. die betroffene Untergruppe aufgeteilt. Abweichend von dieser personenbezogenen Vorgangsweise werden die Ausgaben im Bereich der Krankenanstalten, auf die der weitaus überwiegende Anteil der gesundheitsbezogenen

Ausgaben entfällt, auf der Grundlage von Leistungseinheiten (Belagstagen in den Krankenanstalten) zugerechnet.

Demnach entfielen 2003 in den analysierten Gesundheitsbereichen 55,6% der gesamten Ausgaben direkt auf Frauen bzw. Mädchen und 44,4% direkt auf Männer bzw. Buben. Da Frauen 51,1% und Männer 48,9% der gesamten oberösterreichischen Bevölkerung stellen, wendet das Land Oberösterreich somit für Frauen einen überdurchschnittlichen Anteil der Gesundheitsausgaben auf.

Übersicht 1: Verteilungsschlüssel, Durchschnittsausgaben und Gesamtausgaben des Landes Oberösterreich für Gesundheit nach Geschlecht und Aufgabenbereich

2003

	Bezugsgröße (Verteilungsschlüssel)	Gesamt- ausgaben 1.000 €	Durchschnitts- ausgaben ¹⁾ 1.000 €	Verteilungsschlüssel		Inzidenz der Ausgaben	
				Männlich In %	Weiblich	Männlich 1.000 €	Weiblich 1.000 €
Krankenanstalten	Belagstage	382.059,4	153,16	44,4	55,6	169.634,4	212.425,0
Krankentransporte	Transportierte Personen	10.195,0	24,06	46,1	53,9	4.699,9	5.495,1
Mutter-Kind-Zuschuss	Antragstellende Personen	1.752,9	185 ²⁾	5	95	87,6	1.665,2
Ärztlicher Bereitschaftsdienst	Wohnbevölkerung	1.509,7	1,09	48,9	51,1	738,2	771,5
Schutzimpfungen	Wohnbevölkerung im Alter von 0 bis 15 Jahren	1.357,1	8 ³⁾	51,3	48,7	696,2	660,9
Bekämpfung von Alkohol-, Nikotin- und Drogenmissbrauch	In Beratungsstellen betreute Personen ⁴⁾	1.090,8	634,90	80	20	872,6	218,2
Schulgesundheitsdienst	Wohnbevölkerung im Alter von 6 bis 14 Jahren	593,5	3,74	51,2	48,8	303,9	289,6
Mutterschafts-, Säuglings- und Kleinkinderberatung	Lebendgeborene	188,9	14	51,1	48,9	96,5	92,4
Netzwerk "Gesunde Gemeinde" ⁵⁾	Wohnbevölkerung	175,0	0,13	48,9	51,1	85,6	89,4
Summe		398.922,2		44,4	55,6	177.214,9	221.707,3

Q: WIFO-Berechnungen. – 1) Gesamtausgaben je Bezugsgröße. – 2) Fixbetrag (erste Rate). – 3) Gesamtausgaben/Impfungen. – 4) Alkoholberatungsstellen: alle betreuten Personen, Suchtberatungsstellen: Neuzugänge und Substituierte insgesamt. – 5) Einschließlich "Stammtisch Pflegenden Angehörige".

Dieser Befund bedarf jedoch einiger Ergänzungen³⁾. So liegt ihm die implizite Annahme einheitlicher Durchschnittsausgaben für die einzelnen Bereiche zugrunde, die sich nicht für die Bereiche mit heterogenem Leistungsangebot eignet: Im Bereich der Krankenanstalten etwa unterscheiden sich die Durchschnittsausgaben je Belagstag nach Diagnose und Behandlung. Auch die Annahme, dass Leistungen mit identischer Intensität in Anspruch genommen würden, trifft nicht für alle Bereiche zu: Vor allem in der Mutterschafts-, Säuglings- und Kleinkinderberatung, im ärztlichen Bereitschaftsdienst, der Alkohol- und Drogenberatung und für die Angebote des Netzwerks "Gesunde Gemeinde" dürfte die Nutzungsintensität zwischen den Geschlechtern allgemein differieren.

Zudem erfolgte die Zuordnung der Gesamtausgaben zu Frauen und Männern ausschließlich nach dem Ausmaß des direkten Leistungsbezugs. Dies ist insbesondere für jene Ausgabenbereiche problematisch, die im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Mutterschaft stehen, also vor allem die reproduktionsbezogenen Behandlungen in den Krankenanstalten. Diese Leistungen müssten eigentlich je zur Hälfte auf Männer und Frauen aufgeteilt werden; die Ausgabeninzidenzanalyse ergäbe dann einen insgesamt geringeren Frauenanteil an den gesamten gesundheitsbezogenen Ausgaben. Auch in anderen Bereichen ist dieser Aspekt zu beachten.

Schließlich werden indirekte Effekte der öffentlichen Ausgaben in den einzelnen Gesundheitsbereichen ganz ausgeblendet. Dass ein überproportionaler Anteil der Gesundheitsausgaben auf Frauen entfällt, bedeutet noch nicht, dass diese insgesamt überdurchschnittlich davon profitieren würden, denn von den Ausgaben in den einzelnen Ausgabenbereichen sind nicht nur die Leistungsbeziehenden, sondern über Zweittrundeneffekte auch weitere Personen(-gruppen) betroffen. Beispiele wären Ausgaben im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Geburt. Dabei kann die

³⁾ Vgl. zu den Grenzen von Ausgabeninzidenzanalysen auch Neumayr (2003).

Wirkungsrichtung der einzelnen direkten und indirekten Effekte für Frauen bzw. Männer unterschiedlich sein. Darin liegt das größte Defizit von Ausgabeninzidenzanalysen für den Einsatz in Gender-Budget-Analysen, die ja grundsätzlich neben den direkten Ausgabeneffekten insbesondere auch nachgelagerte Effekte und Bereiche außerhalb des "offiziellen" Markt- und Staatssektors sichtbar machen sollen.

Beschäftigungs- und Einkommensanalyse am Beispiel des Bildungsbudgets

Beschäftigung

Öffentliche Ausgaben haben direkt und indirekt Auswirkungen auf Quantität und Qualität der Beschäftigungs- und Einkommenschancen von Frauen und Männern. Im Folgenden werden das Ausmaß und die geschlechtsspezifische Verteilung dieser Effekte am Beispiel des Budgetbereichs "Bildung" illustriert. Dabei werden sowohl Beschäftigungsverhältnisse mit dem Land als Arbeitgeber (Landeslehrpersonal, Landesbeamte und -beamtinnen) als auch Arbeitsplätze in Einrichtungen berücksichtigt, die vom Land (mit-)finanziert werden (z. B. Fachhochschulen und Kindergärten).

Insgesamt sind mehr als 29.200 Personen (Stand 2003) haupt- oder nebenberuflich in den vom Land Oberösterreich (mit-)finanzierten Einrichtungen des Bildungssystems beschäftigt (Übersicht 2). Rund 14.300 Beschäftigte sind Landeslehrpersonal, davon drei Viertel Frauen. In öffentlich mitfinanzierten Einrichtungen sind insgesamt rund 14.900 Personen beschäftigt, der Anteil der Frauen erreicht ebenfalls knapp drei Viertel.

Im Durchschnitt aller Ausgabenbereiche finden im Bildungsbereich somit überwiegend Frauen eine Beschäftigung (rund 73%). Ihr Anteil sinkt aber mit zunehmendem Alter der Zielgruppen von Bildungseinrichtungen merklich (Übersicht 2): Während in Kindergärten 99,5% aller Beschäftigten weiblich sind, in Horten 96,7% und in Volksschulen 88,7%, liegt der Frauenanteil in Hauptschulen bei nur 68,5%, in Berufsschulen bei 30,6% und in Fachhochschulen (Lehrende) bei 23,3%. Höher ist er in der Erwachsenenbildung (59%). Der Frauenanteil von 85% in Bibliotheken ist schwierig zu interpretieren, weil er auch ehrenamtlich Tätige umfasst.

Übersicht 2: Beschäftigte des Landes Oberösterreich im Bereich "Bildung" nach dem Geschlecht

	Zahl der Beschäftigten		Anteile in %	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Kindergärten ¹⁾	24	4.718	0,5	99,5
Horte ¹⁾	31	911	3,3	96,7
Heime
Volksschule ²⁾	646	5.061	11,3	88,7
Sonderschule ²⁾	108	583	15,6	84,4
Hauptschule ²⁾	2.073	4.504	31,5	68,5
Polytechnischer Lehrgang ²⁾	198	198	50,0	50,0
Berufsschule ²⁾	624	275	69,4	30,6
Fachhochschule ¹⁾				
Haupt- und nebenberuflich beschäftigte Lehrende	676	206	76,6	23,3
Verwaltung	43	72	37,4	62,6
Bibliotheken ³⁾	.	.	15,0	85,0
Einrichtungen der Erwachsenenbildung ⁴⁾	3.384	4.834	41,2	58,8
Abteilungsbereich Bildung gesamt ⁵⁾	3.649	10.621	25,6	74,4
Insgesamt ⁶⁾	4.158	10.741	27,9	72,1
Einschließlich öffentlicher Dienst ⁶⁾	7.807	21.362	26,8	73,2

Q: WIFO-Berechnungen. In öffentlich mitfinanzierten Einrichtungen. – ¹⁾ Arbeitsjahr 2003/04. – ²⁾ Durchschnitt des Kalenderjahres 2004, im öffentlichen Dienst. – ³⁾ Laut Bibliothekenbefragung 2001. – ⁴⁾ Durchschnitt des Kalenderjahres 2003, haupt- und nebenberuflich beschäftigte Trainer bzw. Trainerinnen. – ⁵⁾ Im öffentlichen Dienst. – ⁶⁾ Ohne Beschäftigte in öffentlich geförderten Bibliotheken.

In quantitativer Hinsicht haben für Frauen Arbeitsplätze in Volksschulen die größte Bedeutung (5.061) vor Kindergärten (4.718) und Hauptschulen (5.504), für Männer insbesondere Arbeitsplätze in Hauptschulen (2.073). Zwar bieten auch die Einrichtungen der Erwachsenenbildung eine hohe Zahl an Arbeitsplätzen für Frauen (4.718) und Männer (3.466); diese sind jedoch überwiegend als Zusatzbeschäftigung konzi-

piert: Lediglich 389 Frauen (gut 8% aller weiblichen Beschäftigten in der Erwachsenenbildung) und 350 Männer (10% aller männlichen Beschäftigten) sind hier hauptberuflich tätig. Ähnliches gilt – wenngleich weniger ausgeprägt – für Fachhochschulen: Insgesamt sind knapp 30% des Lehrpersonals (676 Männer, 206 Frauen) hauptberuflich beschäftigt, 70% arbeiten nebenberuflich auf Honorarbasis. Anders als im Erwachsenenbildungsbereich ist jedoch in den Fachhochschulen der Anteil der hauptberuflich beschäftigten Frauen (rund 44% des weiblichen Lehrpersonals) wesentlich höher als jener der Männer (rund ein Viertel). Dies könnte darauf zurückgehen, dass anders als in der Erwachsenenbildung vollzeitbeschäftigte Männer im Nebenberuf an Fachhochschulen unterrichten, während vollzeitbeschäftigte Frauen aufgrund ihrer familiären Verpflichtungen keine nebenberufliche Lehrtätigkeit an einer Fachhochschule übernehmen können – der Anteil der Frauen an den nebenberuflich Lehrenden ist um fast die Hälfte geringer als der an den hauptberuflich Lehrenden (18,5% gegenüber 35%).

Als Indikatoren für Ausmaß und Qualität der Beschäftigungsverhältnisse von Frauen und Männern bieten sich die Anteile der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten an, die hierarchische Verteilung von Frauen und Männern sowie die horizontale Verteilung auf unterschiedliche Berufs- und Tätigkeitsfelder. Die letztere Kennzahl liegt allerdings nur für Kindergärten und Horte vor, in denen aber kaum Männer tätig sind.

Im gesamten Bildungsbereich hat demnach die Teilzeitbeschäftigung – von Männern wie Frauen – größere Bedeutung als im Durchschnitt der Beschäftigung in Oberösterreich. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede im Bildungsbereich spiegeln sich aber auch hier (mit Ausnahme der Kindergärten) in einer wesentlich höheren Teilzeitquote der Frauen als der Männer: Während die Teilzeitquote von Frauen in Kindergärten und Horten 49% bzw. 45% beträgt, verfügen in allgemeinbildenden Pflichtschulen 42% der Lehrerinnen und 16% der Lehrer nicht über eine volle Lehrverpflichtung, in Berufsschulen 32% der Frauen und 13% der Männer. Im Durchschnitt aller Beschäftigten in Oberösterreich beträgt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten (im Jahr 2001) 34% für Frauen bzw. 2% für Männer.

Übersicht 3: Beschäftigung und Personen in Leitungspositionen nach dem Geschlecht

	Beschäftigte		Personen in Leitungspositionen		Differenz des Frauenanteils Prozentpunkte ¹⁾
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	
	Anteile in %				
Kindergärten	0,5	99,5	0,3	99,7	+ 0,2
Horte	3,3	96,7	2,5	97,5	+ 0,8
Heime
Volksschule	11,3	88,7	38	62	- 26,7
Sonderschule	15,6	84,4	55	45	- 39,4
Hauptschule	31,5	68,5	83	17	- 51,5
Polytechnischer Lehrgang	50,0	50	87	13	- 37
Berufsschule	69,4	30,6	74	26	- 4,6
Fachhochschule	76,6	23,3	88	12	- 11,3
Bibliotheken	15,0	85	.	.	.
Volksbildungseinrichtungen	37,5	62,5	.	.	.

Q: WIFO-Berechnungen. Zum Untersuchungszeitraum siehe jeweils Übersicht 2. – ¹⁾ Differenz zwischen dem Frauenanteil an den Beschäftigten und an den Personen in Leitungspositionen; – . . . Frauen unterrepräsentiert, + . . . Frauen überrepräsentiert.

Frauen sind in fast allen Bereichen in den Leitungsfunktionen gemessen an ihrem Anteil an allen Beschäftigten teils deutlich unterrepräsentiert (Übersicht 3). Nur in Kindergärten und Horten, in denen beinahe ausschließlich Frauen beschäftigt sind, sind Frauen auch entsprechend in leitender Funktion tätig. Am geringsten ist der Unterschied in Berufsschulen bzw. Fachhochschulen: Frauen stellen in Berufsschulen 30,6% der Beschäftigten und 26% der Leitungspositionen, an Fachhochschulen 23,3% des Lehrpersonals, aber nur 12% der Studiengangsleitenden. Am größten ist die Diskrepanz zwischen dem Frauenanteil an den Beschäftigten und an den Leitungspositio-

nen in Hauptschulen (69% des Lehrpersonals, 17% der Direktionsfunktionen) und im Polytechnischen Lehrgang (50% bzw. 13%)⁴⁾. Um den Ursachen für die geringe Vertretung von Frauen in Führungspositionen nachzugehen, bedarf es weitergehender Untersuchungen.

Erwerbseinkommen

Eines der Haupterfordernisse für die Gleichstellung von Frauen und Männern ist die gleiche Entlohnung gleichwertiger Arbeit. Informationen zur Höhe der Arbeitsentgelte zeigen vor diesem Hintergrund nicht nur geschlechtsspezifische Unterschiede innerhalb eines bestimmten Tätigkeitsbereichs, sondern ermöglichen auch einen Vergleich des Einkommensniveaus zwischen verschiedenen Arbeitsgebieten.

Übersicht 4 zeigt das Bruttojahreseinkommen 2004 des vollzeitbeschäftigten Lehrpersonals an allgemeinbildenden Pflichtschulen und an Berufsschulen. Die Trennung nach Pragmatisierten und Vertragsbediensteten sowie nach Altersgruppen soll Verzerrungen aufgrund geschlechtsspezifischer Unterschiede in der Altersstruktur sowie im arbeitsrechtlichen Status beseitigen. Die Altersgruppen der unter 25-Jährigen und der über 54-Jährigen sind nur schwach besetzt, die Analyse beschränkt sich deshalb auf die Gruppe der 25- bis 54-Jährigen.

Übersicht 4: Durchschnittliches Bruttojahreseinkommen des vollzeitbeschäftigten Landeslehrpersonals nach Schultyp, Geschlecht, sozialrechtlichem Beschäftigungsverhältnis und Altersgruppen

2004

	Volksschule		Sonderschule		Hauptschule		Polytechnikum		Berufsschule	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	In €									
<i>Pragmatisierte</i>										
25 bis 34 Jahre	31.379	29.809	29.457	28.718	29.151	28.902	.	33.463	50.841	.
35 bis 44 Jahre	35.265	33.415	35.277	34.202	37.025	35.499	36.017	34.994	37.647	32.313
45 bis 54 Jahre	45.971	41.219	45.392	40.376	45.206	42.358	45.666	42.826	44.972	43.750
<i>Vertragsbedienstete</i>										
25 bis 34 Jahre	26.899	25.027	26.991	23.213	27.531	25.692	27.678	24.665	31.975	31.373
35 bis 44 Jahre	27.238	26.703	27.958	26.993	30.325	27.557	29.410	27.458	34.427	32.070
45 bis 54 Jahre	32.549	31.135	28.187	31.078	31.999	29.312	30.694	.	35.082	36.458

Q: WIFO-Berechnungen.

Über alle Schultypen und Altersgruppen zeigt sich ein Einkommensvorsprung der Pragmatisierten gegenüber Vertragsbediensteten. Der Pragmatisierungsgrad ist dabei in Berufsschulen (39% der Frauen, 50% der Männer) und im Polytechnischen Lehrgang am geringsten (5% der Frauen, 44% der Männer). An den Sonderschulen stehen dagegen 66% der Frauen und 64% der Männer in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, an Volksschulen 71% der Frauen und 67% der Männer. Am höchsten ist der Pragmatisierungsgrad in Hauptschulen mit 79% der Frauen und 82% der Männer. In beinahe allen Schultypen sind daher relativ mehr Männer als Frauen pragmatisiert.

Die Einkommensunterschiede für das Lehrpersonal verschiedener Schultypen sind in den einzelnen Altersgruppen meist gering (Abbildung 1). Dies widerspricht der Erwartung, dass die Verdienste mit zunehmendem Alter der unterrichteten Kinder steigen würden. Nur das Einkommen der vertragsbediensteten Berufsschullehrer ist deutlich höher als das der Vertragslehrer anderer Schulformen. In beinahe allen Schultypen und Altersgruppen verdienen Männer aber durchschnittlich mehr als Frauen (Abbildung 2). Die geschlechtsspezifische Differenz zwischen den Einkommen der Pragmatisierten nimmt – mit Ausnahme der Berufsschulen – mit dem Alter der Beschäftigten zu. Nach dem Schultyp unterscheidet sich das Einkommen von Männern und Frauen am stärksten in Volksschulen und Sonderschulen.

Ein Teil der Einkommensunterschiede kann dadurch erklärt werden, dass Lehrer häufiger Leitungspositionen innehaben als Lehrerinnen. Der Einkommensrückstand von

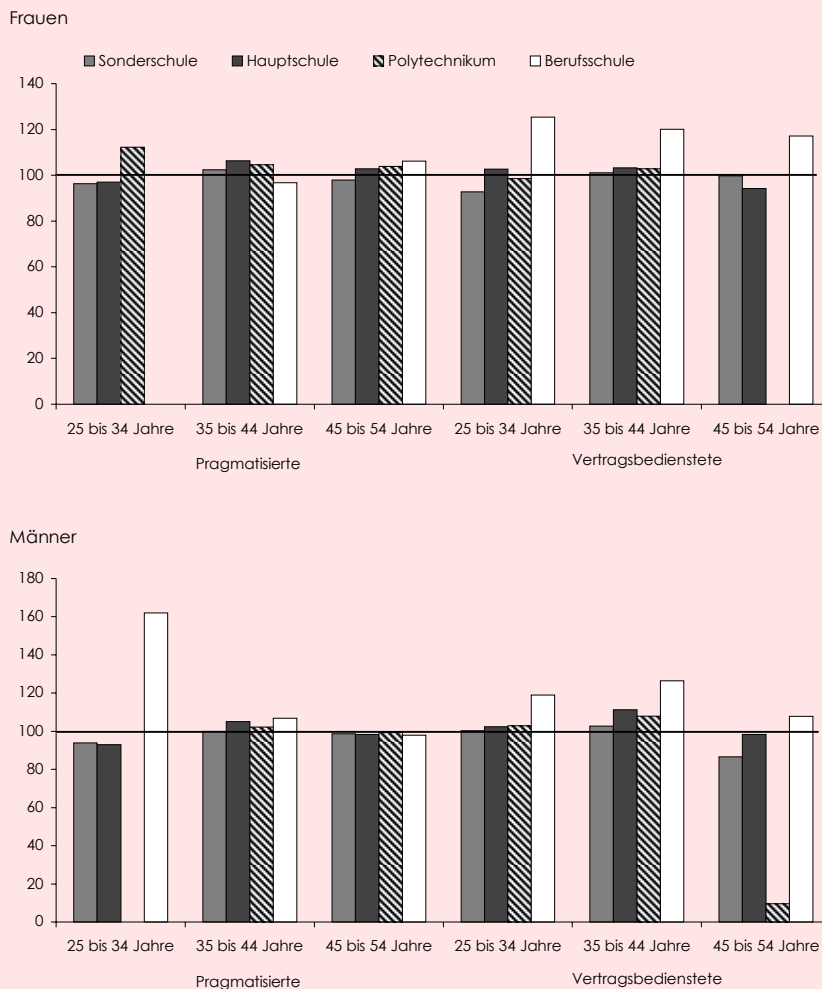
⁴⁾ Der Frauenanteil in der Leitung von Berufsschulen umfasst auch Stellvertreterinnen und dürfte deshalb relativ hoch sein. Die Informationen sind deshalb mit den sonstigen Bildungsbereichen nicht unmittelbar vergleichbar.

Frauen dürfte auch frühere Berufsunterbrechungen aufgrund der Übernahme von Familienpflichten widerspiegeln. Nicht zuletzt könnten unterschiedliche Einstufungen aufgrund der unterrichteten Lehrfächer oder Zusatzentgelte wegen der Ausübung bestimmter Funktionen eine Rolle spielen. Welche quantitative Bedeutung den einzelnen Komponenten jeweils zukommt, lässt sich allerdings nicht feststellen.

Unter dem Lehrpersonal unter 35 Jahren ist der Anteil der Pragmatisierten äußerst gering. Umso auffälliger sind vor diesem Hintergrund die ausgeprägten geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede für Vertragsbedienstete in dieser Altersgruppe (mit Ausnahme der Berufsschulen): Sonderschullehrer verdienen durchschnittlich um 16%, Lehrer am Polytechnikum durchschnittlich um 12% mehr als die entsprechenden Lehrerinnen (Abbildung 2). Hier dürften Struktureffekte eine Rolle spielen (wie durchschnittlich geringere Seniorität der Frauen), die aus den Daten nicht ersichtlich sind und einer weiteren Untersuchung bedürfen. Gleiches gilt für die wenigen Männer und Frauen ab 45 Jahren, die als Vertragsbedienstete tätig sind: Auch hier dürfte die spezifische Zusammensetzung dieser Gruppe die Ergebnisse wesentlich beeinflussen.

Abbildung 1: Durchschnittliches Bruttojahreseinkommen der vollzeitbeschäftigten Lehrerinnen und Lehrer (ohne Überstunden) nach dem Schultyp

Einkommen des Lehrpersonals in der Volksschule = 100



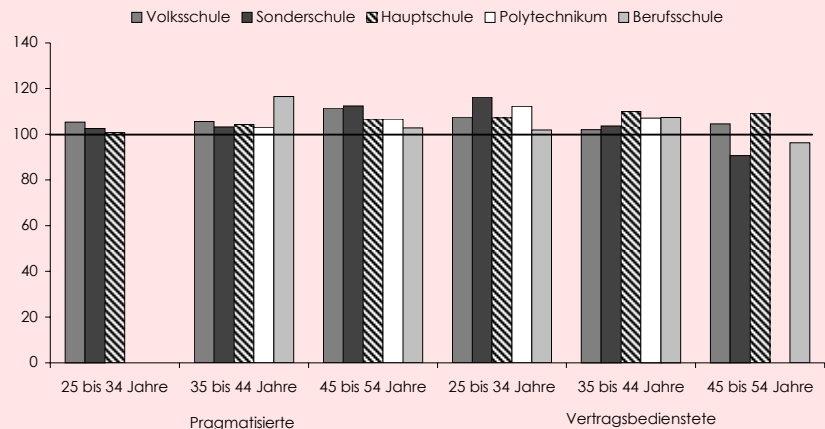
Q: WIFO-Berechnungen.

Übersicht 5 fasst für jene Ausgabenbereiche, für welche die entsprechenden Daten verfügbar sind, den Anteil der Frauen an den Beschäftigten, an den Leitungspositionen sowie am Gesamteinkommen zusammen. Der Anteil der Frauen sinkt demnach mit zunehmendem Alter der betreuten und unterrichteten Kinder stetig. Noch stärker

verringert sich der Anteil der Frauen an den Leitungspositionen mit zunehmendem Alter der Kinder. Geringer als der Anteil der Frauen an den Beschäftigten ist durchwegs ihr Anteil am Gesamteinkommen (ohne Überstunden)⁵⁾. So erhalten Frauen, die knapp 69% des Lehrpersonals an Hauptschulen ausmachen, 64% der Gesamtentgelte in diesem Schultyp.

Abbildung 2: Durchschnittliches Einkommen der Lehrer in Relation zu dem der Lehrerinnen

Bruttojahreseinkommen der vollzeitbeschäftigten Lehrerinnen (ohne Überstunden) = 100



Q: WIFO-Berechnungen.

Übersicht 5: Kategorisierung des Frauenanteils an Beschäftigung, Leitungspositionen und Gesamteinkommen

	Beschäftigung		Personen in Leitungspositionen		Gesamteinkommen	
	Frauenanteil in %	Kategorie	Frauenanteil in %	Kategorie	Frauenanteil in %	Kategorie
Kindergärten	99,5	ff	99,7	ff	.	.
Horte	96,7	ff	97,5	ff	.	.
Volksschule	88,7	ff	62	f	87	ff
Sonderschule	84,4	ff	45	o	82	ff
Hauptschule	68,5	f	17	mm	64	f
Polytechnikum	50,0	o	13	mm	46	o
Berufsschulen	31,6	m	26 ²⁾	m	28	m
Fachhochschulen	27,9	m	12	mm	.	.
Insgesamt	27,9	m	12	m	.	.
Lehrende	23,3	m			.	.

Q: WIFO. Zum Untersuchungszeitraum siehe jeweils Übersicht 2. ff . . . Frauenanteil 80% bis 100%, f . . . Frauenanteil 60% bis 79%, o . . . Frauenanteil 41% bis 59%, m . . . Frauenanteil 21% bis 40%, mm . . . Frauenanteil 0% bis 20%. -²⁾ Direktoren und Direktorinnen einschließlich Stellvertreter und Stellvertreterinnen.

Wirkungsanalyse der Ausgaben des Landes Oberösterreich hinsichtlich des Ehrenamtes

Ein wesentlicher Aspekt von Gender-Budget-Analysen ist, Querverbindungen und Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Politikfeldern, in denen die öffentliche Hand u. a. über ihrer Ausgaben Einfluss nimmt, und der Arbeit außerhalb von Markt und Staat (unbezahlte, ehrenamtliche und inoffizielle Arbeit) sichtbar zu machen. Diese Interdependenzen können vielfältig sein, sind aber auf der Grundlage des Landesbudgets nicht zu quantifizieren. Zudem besteht kein unmittelbarer linearer Zusammenhang zwischen öffentlichen Ausgaben einerseits und dieser außerhalb des offiziellen Beschäftigungssektors angesiedelten Arbeit andererseits. Die Zusammenhänge und Wechselwirkungen können daher nur benannt und qualitativ aufgezeigt werden.

⁵⁾ Da Männer in jedem Schultyp und in jeder Altersgruppe durchschnittlich mehr Überstunden leisten als Frauen, würde sich bei Berücksichtigung der Überstundenzahlungen die Relation etwas zugunsten der Männer verschieben.

Die Datenlage zur außerhalb von Markt und Staat geleisteten Arbeit ist insgesamt lückenhaft. Auch Ausmaß und Geschlechtsstruktur ehrenamtlicher Arbeit sind nur für einige Bereiche bekannt. Damit können insgesamt häufig nur qualitative Vermutungen zur Relevanz einzelner Ausgabenbereiche für die Arbeit außerhalb des Staats- und Marktsektors angestellt werden.

Ehrenamtliches Engagement ist in vielen der untersuchten Ausgabenbereiche anzutreffen. Konkrete Zahlen liegen für die Erwachsenenbildung, die Krankentransporte, das Netzwerk "Gesunde Gemeinde" sowie die Sportvereine und -verbände vor (Übersicht 6). In diesen Bereichen hängt die Leistungserstellung wesentlich (wenn nicht sogar ausschließlich) vom (Arbeits-)Input der ehrenamtlich Tätigen ab. Der Wegfall des Ehrenamtes würde zumindest kurzfristig das Ausmaß der Leistungserstellung erheblich beeinträchtigen oder verteuern, wenn die ehrenamtlich Tätigen durch regulär entlohnte Arbeitskräfte ersetzt werden müssten.

Ausmaß der ehrenamtlichen Tätigkeit

Übersicht 6: Quantitative Bedeutung des Ehrenamtes

	Landesausgaben in Mio. €		Beschäftigte	Ehrenamtlich Tätige	In Relation zu Beschäftigten	Ausgaben pro Kopf der Beschäftigten und ehrenamtlich Tätigen in €	
	Rechnungsabschluss 2003	Voranschlag 2004				Rechnungsabschluss 2003	Voranschlag 2004
Erwachsenenbildung	3,336 ¹⁾	2,030 ¹⁾	8.218 ²⁾	1.035 ²⁾	0,2	360	220
Krankentransporte	10,195	9,919	291 ³⁾	6.965 ³⁾	22,5	1.400	1.370
Netzwerk "Gesunde Gemeinde"	0,175	0,351	0	354 ³⁾	.	500	1.000
Sportförderung ⁴⁾	1,628	1,628	28 ⁵⁾	246 ⁵⁾	8,8	5.940	5.940

Q: WIFO. – 1) Einschließlich öffentlich geförderter Bibliotheken. – 2) Ohne öffentlich geförderte Bibliotheken, 2003. – 3) 2004. – 4) Über Dachverbände und oberösterreichischen Fußballverband. – 5) 2005.

Das Netzwerk "Gesunde Gemeinde" wird ausschließlich durch ehrenamtliche Tätigkeit getragen. Auch für die Krankentransporte spielt das Ehrenamt eine große Rolle: Einer entlohnten Arbeitskraft stehen etwa 23 unbezahlt ehrenamtlich Tätige gegenüber. Für die Sportförderung beträgt die Relation 1 : 8,8, in der Erwachsenenbildung (ohne Bibliotheken, für die keine absolute Zahl der Ehrenamtlichen vorliegen) 1 : 0,2.

Da die gesellschaftliche Reputation wohl mit der Höhe der "verwalteten" Mittel zunimmt, wurden die gesamten Budgetmittel in Relation zur Gesamtzahl der in diesen Bereichen Tätigen (Beschäftigte und Ehrenamtliche) gesetzt. Dieses Verhältnis ist am höchsten für die Sportförderung (2003 und 2004 5.940 € pro Kopf) vor den Krankentransporten mit (2003 1.400 € pro Kopf, 2004 1.370 €) und am niedrigsten in der Erwachsenenbildung (2003 360 €, 2004 220 € pro Kopf). Darüber hinaus spielt die absolute Summe, die für einen bestimmten Ausgabenbereich zur Verfügung gestellt wird, eine Rolle – je höher diese ist, desto umfangreicher und "sichtbarer" wird der betreffende Bereich sein. Sie ist am höchsten im Bereich der Krankentransporte, am wenigsten wird insgesamt für das Netzwerk "Gesunde Gemeinde" ausgegeben.

Für die Summe der Ehrenamtlichen in den ausgewählten Bereichen ergibt sich ein relativ ausgewogenes Geschlechterverhältnis. Der Anteil der Frauen an allen nicht entlohnt tätigen Ehrenamtlichen ist aber mit rund 45% geringer als jener an den bezahlten Beschäftigten (57%) (Übersicht 7). Der höchste Frauenanteil an den Ehrenamtlichen ergibt sich für die Erwachsenenbildung, hier ist der Männeranteil an den bezahlten Beschäftigten wesentlich geringer. Auch im Bereich der Krankentransporte übersteigt der Frauenanteil an den ehrenamtlich Engagierten jenen der bezahlten Beschäftigten deutlich. Am niedrigsten ist der Anteil der Frauen an den ehrenamtlich Tätigen in der Sportförderung (4,5%).

Geschlechterverhältnis im Ehrenamt

Gender-Budget-Analysen basieren auf unterschiedlichen Analysezugängen und -methoden und decken vielfältige Untersuchungsaspekte ab. Sie erfassen Wirkungen und Einflüsse von öffentlichen Ausgaben auf die sozioökonomische Situation von Frauen und Männern und helfen, Gleichstellungsdefizite zu identifizieren. Eine zielführende Interpretation der Analyseergebnisse bedarf freilich weiterführender Un-

Schlussfolgerung

tersuchungen, um die Ursachen von Gleichstellungsdefiziten zu identifizieren und auf dieser Basis geeignete Maßnahmen zu ihrer Beseitigung zu konzipieren.

Übersicht 7: Ehrenamtlich Tätige in den ausgewählten Bereichen nach dem Geschlecht

	Beschäftigte			Ehrenamtlich Tätige		
	Frauen	Männer	Frauen-anteil in %	Frauen	Männer	Frauen-anteil in %
Erwachsenenbildung	4.832	3.386	58,8	953	82	92,1
Krankentransporte	20	271	6,9	2.688	4.277	38,6
Netzwerk "Gesunde Gemeinde"	0	0	.	237	117	66,7
Sportförderung ¹⁾	13	15	46,4	11	235	4,5
Insgesamt	4.865	3.672	57,0	3.889	4.711	45,2

Q: WIFO. – ¹⁾ Über Dachverbände und oberösterreichischen Fußballverband.

Literaturhinweise

Blankart, Ch., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 5. Auflage, München, 2003.

Bohnet, A., Finanzwissenschaft: Grundlagen staatlicher Verteilungspolitik, 2. Auflage, München, 1999.

Budlender, D., Sharp, R., Allen, K., How to Do a Gender-sensitive Budget Analysis, London, 1998.

Mayrhuber, Ch., Schratzenstaller, M., Buchinger, B., Gschwandtner, U., Neumayr, M., "Gender-Budget-Analysen: Methodische und konzeptionelle Grundlagen", WIFO-Monatsberichte, 2007, 80(1), S. 47-54, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=28023.

Neumayr, M., Geschlechtsspezifische Budgetanalyse – Analyse der Ausgaben des Arbeitsmarktservice, Diplomarbeit, Wien, 2003.

Recktenwald, H. C., "Neue Analytik der Steuerwirkungen", Das Wirtschaftswissenschaftliche Studium, 1984, 13(8), S. 393-400.

Shoup, C. S., Public Finance, Chicago, 1969.

Zimmermann, H., Henke, K.-D., Einführung in die Finanzwissenschaft, 8. Auflage, München, 2001.

Gender Budget Analysis for Upper Austria

Selected Results – Summary

WIFO examined the public expenditure of Upper Austria on education, health and sports (making up a good third of total expenditure) within the framework of a gender budget analysis (budget analysis from a gender perspective). Examples of various approaches and methods of analysis were used for this study.

Expenditure incidence analyses are to enable, among other things, to attribute public expenditure for publicly provided services to the recipients of the benefits by means of distribution keys. According to such an analysis, 55.6 percent of the total expenditure on the analysed Upper Austria health sectors falls directly to the share of women and girls, and 44.4 percent falls directly to the share of men and boys. Compared with a share of females to males of 51.1 percent to 48.9 percent in the total population, an over proportionate share of the health expenditure of Upper Austria is spent on women and girls. This attribution is however based on simplifying assumptions that need to be retired for some areas (e.g., identical intensity of use or uniform average expenditure per user). Besides, total expenditure is allocated exclusively in accordance with the extent of the direct benefits received. Indirect effects are completely left out of account.

The occupation and income analysis for the education sector shows that predominantly women (three quarters) find a job here. With rising age of the target groups of educational institutions the share of women employed there decreases: while, for instance, 99.5 percent of all persons employed in kindergartens are female, women make up only about one fourth of the teaching staff of Fachhochschulen (universities of applied sciences). In almost all types of schools women earn less than men. In almost all areas of executive functions they are in part grossly underrepresented as measured by their percentage shares of all persons employed.

An important aspect of gender budget analysis is that it shows the cross connections between public expenditure and unpaid work, e.g., in the form of voluntary activities. The gender ratio of all voluntary workers in the three sectors studied is relatively well balanced. At 45 percent, the share of women is lower than in the group of employed persons (57 percent).