

Gender Budgeting in der österreichischen Bundesverfassung – Fortschritt oder Falle?

Österreich stellt sich gerne als erfolgreiches Beispiel für eine gelungene Implementierung einer gendergerechten öffentlichen Haushaltsplanung (Gender Budgeting) dar. Im Zuge der Haushaltsreform des Bundes wurde sogar erreicht, die „tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern“ in der Finanzverfassung zu verankern. Nicht zuletzt deshalb ist es seit 2009 Pflicht, bei der Analyse staatlicher Maßnahmen die Wirkungen auf die Geschlechter zu berücksichtigen. Dennoch bleibt Gender Budgeting eher ein Schlagwort – gerade die Wirtschaftskrise wird in Österreich als Argument genutzt, um Gleichstellungsbestrebungen hintanzustellen. Das wirft die Frage auf: Ist die Festschreibung von Gender Budgeting in der Verfassung hilfreich oder hinderlich für Gleichstellungspolitik?

KATHARINA MADER

1. Problemstellung

Gleichstellungspolitik ist innerhalb der letzten Jahrzehnte in ganz Europa zu einem wichtigen Politikfeld geworden – nicht zuletzt aufgrund der im EU-Recht formulierten Verpflichtungen zur Gleichstellung der Geschlechter, zu Gender Mainstreaming und zur Antidiskriminierung. Das EU-Recht verfolgt im Wesentlichen zwei Ziele: Diskriminierungen sollen verhindert und die „sozialen Folgen dieser Ungleichheit beseitigt und gleiche Lebenschancen wie gleiche Teilhabe von Frauen an den gesellschaftlichen Ressourcen erreicht werden“ (Cordes 2010, S. 924).

Hierfür werden mehrere Instrumente der Gleichstellungspolitik eingesetzt: Neben der traditionellen Frauenpolitik und Frauenfördermaßnahmen finden sich Instrumente wie Gender Mainstreaming und Gender Budgeting: Gender Mainstreaming bezeichnet laut dem Europarat die (Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung politischer Prozesse mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte einzubeziehen: auf allen Ebenen und in allen Phasen sowie durch die Beteiligung aller für politische Entscheidungen relevanten Akteure und Akteurinnen (Europarat 1998, S. 12). Gender Budgeting versteht der Europarat dagegen als die Anwendung von Gender Mainstreaming in der Budgetpolitik und formuliert hierzu folgende Definition: „Gender budgeting is an application of gender mainstreaming in the budgetary process. It

means a gender-based assessment of budgets, incorporating a gender perspective at all levels of the budgetary process and restructuring revenues and expenditures in order to promote gender equality“ (Europarat 2005, S. 10).

Gender Budgeting bedeutet demgemäß im Wesentlichen die Berücksichtigung der Geschlechterperspektive bei der Gestaltung öffentlicher Budgets. Die unterschiedlichen Lebenssituationen von Frauen und Männern sollen in budgetpolitische Entscheidungen integriert und öffentliche Gelder im Sinne einer Förderung von Gleichstellung eingesetzt werden. Hierbei geht es nicht um die Erstellung separater Budgets für Frauen, sondern um die Erweiterung der traditionellen Budgetgestaltung um die Geschlechterperspektive.

Im Folgenden werden die österreichische Vorgehensweise und die österreichischen Erfahrungen zu Gender Budgeting analysiert. Es wird untersucht, inwieweit die Festschreibung von Gender Budgeting in der Bundesverfassung hilfreich für Gleichstellungspolitik ist. Hierfür wird zunächst ein Überblick über die Ziele und Ansprüche von Gender Budgeting gegeben (Abschnitt 2). Im Anschluss daran wird die Entwicklung von Gender Budgeting in Österreich seit dem ersten Aufkommen in den 1990er Jahren bis hin zur zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform im Jahr 2013 skizziert (3). Hürden, die sich bei der Implementierung und Etablierung von Gender Budgeting in Österreich ergaben, werden herausgearbeitet (4) und aktuelle Herausforderungen im Zuge der Wirtschaftskrise analysiert (5). Den Abschluss bilden ein vorläufiges Fazit und ein Ausblick (6). ▶

2. Ziele von Gender Budgeting

2.1 Allgemeine Ziele

Gender Budgeting zielt im Wesentlichen darauf ab, die geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Budgets zu eruieren, um eine geschlechtergerechte(re) Budgetpolitik, eine Revision öffentlicher Budgets hin zu einer Orientierung an Geschlechtergleichstellung, zu erwirken. Hierbei werden die Staatseinnahmen und -ausgaben aus der Geschlechterperspektive untersucht, also eine genderbezogene Analyse und Bewertung der Verteilung von Ressourcen aus Gleichstellungsperspektive vorgenommen (Schratzenstaller et al. 2006, S. 2). Die Schlüsselfrage ist: Welche Auswirkung haben budgetpolitische Größen und Maßnahmen auf die Gleichstellung der Geschlechter? Reduzieren sie Geschlechterungleichheiten, vergrößern sie sie oder lassen sie sie unverändert (Elson 1999, S. 17)?

Es wird an öffentlichen Budgets angesetzt, da diese die finanzielle Grundlage darstellen, auf der sich das Regierungshandeln aufbaut (Blankart 2003, S. 432). Sie sind die finanziellen Abbilder der jeweiligen politischen Programme. Im Wesentlichen ist ein öffentliches Budget ein Dokument das, nachdem es von der Legislative genehmigt wurde, eine Regierung dazu autorisiert, Einnahmen und Ausgaben zu tätigen, um bestimmte Ziele zu erreichen. Es legt also fest, wie eine Regierung öffentliche Gelder aufbringt und diese verteilt. Im Budget werden staatliche Ausgabenvorhaben den erwarteten Einnahmen gegenübergestellt, womit alle Aktivitäten eines Staates, die mit Geldflüssen verbunden sind, dort ihren Ausdruck finden. Dementsprechend sind Budgets wesentliche Dokumente und Ressourcen staatlichen Wirtschaftens und staatlicher Wirtschaftspolitik, sie sind eine entscheidende, wenn nicht die zentralste Komponente von Wirtschaftspolitik (Mader 2009, S. 36).

Das Budget ist Resultat politischer Entscheidungen darüber, wie bzw. von wem die Einnahmen erhoben und für welche Zwecke, also für wen, die Ausgaben getätigt werden. Es bildet so auch die Machtverhältnisse in der Gesellschaft ab: „The budget reflects the values of a country – who it values, whose work it values and who it rewards... and who and what and whose work it doesn't“ (Budlender 1996 zit. in Elson 1999, S. 11). Im Zuge dessen spiegeln Budgets auch die Geschlechterverhältnisse wider und wirken infolge der unterschiedlichen sozioökonomischen und gesellschaftlichen Positionen von Frauen und Männern, die diese als Arbeitskräfte, im Haushalt, in der Familie und in der Gesellschaft innehaben, unterschiedlich auf Frauen und Männer. Sie (re-)produzieren damit Geschlechterungleichstellung und eine ungleiche Verteilung von Macht zwischen den Geschlechtern (ausführlicher: Mader 2009, S. 18f.).

Für Gender Budgeting sind in jedem Fall folgende zwei Aspekte wesentlich: zum einen die inhaltliche Gestaltung

von Budgets und zum anderen die Erreichung eines transparenten Prozesses der Budgeterstellung. Angestrebt wird ein partizipativer Prozess, in dem Möglichkeiten zur Einflussnahme auf Budgetprioritäten bestehen. Ziel ist es, damit die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern.

Wesentliche gleichstellungspolitische Ziele sind dabei

- die Ermöglichung von *ökonomischer Unabhängigkeit* für Frauen und Männer durch eigenständige soziale Absicherung in allen Lebensphasen,
- die Ermöglichung von Autonomie über die eigene *Zeitverwendung*,
- die Garantie von gleichen Möglichkeiten zur Entwicklung der eigenen persönlichen *Fähigkeiten und Potenziale* sowie von gleichen *Teilhabemöglichkeiten*,
- die Sicherung des gleichen Zugangs zu *öffentlichen Leistungen* und
- die gleiche Verteilung von *Macht und Einfluss* zwischen Frauen und Männern (Schratzenstaller et al. 2006, S. 5).

2.2 Was kann Gender Budgeting grundsätzlich erreichen?

Gender Budgeting verfolgt verschiedene Ziele: Erstens geht es darum, Aufmerksamkeit auf die geschlechtsspezifischen Auswirkungen und Effekte von Budgets und Wirtschaftspolitik zu lenken, Bewusstsein für die geschlechtsspezifischen Wirkungsweisen öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu schaffen. Zweitens sollen Regierungen hinsichtlich ihrer gleichstellungspolitischen Versprechungen rechenschaftspflichtig gemacht werden. Und drittens wollen Gender-Budgeting-Initiativen solche Änderungen von Budgets und Politiken erwirken, die geschlechtsspezifische sozioökonomische Ungleichheiten reduzieren und die Gleichstellung fördern (Sharp/Broomhill 2002, S. 32). Insofern wird Gender Budgeting großes emanzipatorisches Potenzial zugesprochen. Das Anliegen, Budgets und die Wirtschaftspolitik im Allgemeinen partizipativer und transparenter zu gestalten sowie politische Veränderungsprozesse hin zu mehr Gleichstellung über den Hebel von Budgets in Gang zu setzen, ist überaus Erfolg versprechend, da das gesamte Budget als relevant für Gleichstellung angesehen wird (und nicht nur vergleichsweise geringe Einzelrätsels wie beispielsweise die der Frauenministerien).

Rhonda Sharp zählte 2007 über 60 Gender Budgeting-Initiativen, die sich seit der ersten Initiative in Australien 1983 in allen Teilen der Welt entwickelt hatten (Sharp 2007, S. 2). Diese bestehen aus verschiedenen Komponenten und unterscheiden sich je nach Land oder Region aufgrund deren spezifischer sozialer und politischer Kontexte. Resultat dieser vorgegebenen Heterogenität ist, dass es kein einheitliches Verständnis von Gender Budgeting gibt¹ und sich je nach Kontext eine breite Palette zeigt: hinsichtlich der Akteurinnen und der Akteure, der inhaltlichen Reichweite, der zeitlichen Ausrichtung sowie der verwendeten Methoden und Zugänge. Der gemeinsame Ausgangspunkt der ver-

schiedenen Gender-Budgeting-Initiativen ist jedoch die grundsätzliche Annahme, dass Budgets zwar „formal gesehen eine Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben [sind]. Die Ausgestaltung und Wirkung dieser Einnahmen und Ausgaben ist allerdings alles andere als geschlechtsneutral“ (Angelo et al. 2003, S. 29). Vielmehr reflektieren sie die ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Prioritäten eines Staates und spiegeln so die Werte einer Gesellschaft und ein „bestimmtes gesellschaftspolitisches Leitbild“ (BEIGEWUM² 2002, S. 12) wider.

Gender-Budgeting-Initiativen finden sich auf nationalen, föderalen, lokalen und supranationalen Ebenen, einige wurden von Regierungen initiiert, andere von der Zivilgesellschaft. Einige umfassen nicht viel mehr als Sensibilisierungsaktivitäten; andere wurden beendet oder „stehen still“. Manche überdauern länger als andere, jedoch hat bislang weltweit noch keine Initiative langfristig ein vollständig geschlechtergerechtes Budget erwirkt. Diejenigen Initiativen, die als die wirksamsten anerkannt werden, haben es geschafft, Gleichstellungspolitiken an einer oder mehreren Stufen des Budgetprozesses zu institutionalisieren und/oder sie können eine laufende Überprüfung des Budgets aus einer Gleichstellungsperspektive erwirken (Elson 2006, S. 3). Eine verfassungsrechtliche Verankerung des Gender Budgeting hat bislang einzig die österreichische Initiative erreicht.

2.3 Unbezahlte Arbeit als Schlüsselaspekt von Gender Budgeting

Die (auch rechnerische) Berücksichtigung von gesellschaftlich notwendiger, zum größten Teil von Frauen geleisteter, aber in der Regel *unbezahlter Arbeit* ist der Schlüsselaspekt für Gender-Budget-Initiativen. Denn erst die Einbeziehung von unbezahlter Arbeit in die Budget- und Wirtschaftspolitik, die Berücksichtigung der Wechselwirkung zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit, der bedeutende Stellenwert von Versorgungsleistungen, die Berücksichtigung von Zeit als knapper Ressource zeigen die tatsächlichen Auswirkungen eines Budgets auf die Gleichstellung von Frauen und Männern. Die Realität aber sieht vielerorts noch anders aus: Zwar gibt es einen Konsens, die unbezahlte Arbeit als zentrales Element von Gender Budgeting anzusehen, gleichwohl wird ihre tatsächliche Berücksichtigung weltweit in vielen Gender-Budgeting-Initiativen gänzlich oder größtenteils vernachlässigt: „despite its importance (...), the unpaid labour aspect is not present in all GRB [Gender Responsive Budgeting] work. And when it is present, it is often not strongly developed“ (Budlender 2004, S. 17). Einige Initiativen ignorieren unbezahlte Arbeit gänzlich, andere thematisieren sie zwar, jedoch ohne sie systematisch zu berücksichtigen „when it comes to discussing policy and associated budgets“ (Budlender 2004, S. 18).

Bleibt unbezahlte Arbeit aber unberücksichtigt, dann wird der Anschein erweckt, dass sie – wie beispielsweise im Falle der Kürzung von Sozialleistungen – als unbegrenzt

zur Verfügung stehende Ressource kompensatorisch genutzt werden könnte. Die spezifischen Bedürfnisse von Frauen, die diese unbezahlte Arbeit leisten, bleiben dabei weitestgehend unberücksichtigt (Mader 2013, S. 28 f.).

3. Gender Budgeting in Österreich

3.1 Zur Geschichte der Gender-Budgeting-Initiative

Österreich gilt, wie bereits erwähnt, mit seiner verfassungsmäßigen Verankerung von Gender Budgeting im Jahr 2009 als Vorbild. Im Art. 13, Abs. 3 der Bundesverfassung (B-VG) heißt es: „Bund, Länder und Gemeinden haben bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben“. Dem Gender Budgeting wird qua Verfassung damit dieselbe Rangstufe eingeräumt wie den Zielen, ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht und nachhaltig geordnete Haushalte (Art. 13 Abs. 2 B-VG) zu erreichen. Dass dieser Entwicklung ein langer Prozess vorgeschalet war, zeigt der folgende kurzratische Rückblick:

Bevor Gender Budgeting zu einem Bestandteil des Verfassungsrechts wurde, fand die erste eingehende Beschäftigung mit dem Thema auf zivilgesellschaftlicher Ebene statt. Ende der 1990er Jahre gab es „Einzeldiskussionen bzw. Einzelarbeiten zum Thema Budgets und deren unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer“ (Mayrhuber 2006, S. 24). Im Jahr 2000 wurde ein Arbeitskreis aus Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlerinnen von Universitäten, Forschungsinstitutionen, der Verwaltung und Interessensvertretungen im Umfeld des BEIGEWUM³ zum Thema Budget und Frauen initiiert. Unmittelbarer Anlass war eine heftige politische Debatte über die anstehenden Sparpakete und die generelle Sinnhaftigkeit von Nulldefiziten⁴. Denn eine zivilgesellschaftliche Organisation, das Netzwerk von Frauen- und Mädchenberatungsstellen, hatte sich an die ►

1 Dementsprechend finden sich international auch als Resultat der vielfältigen Wurzeln und Entstehungszusammenhänge oftmals die folgenden Begriffe: „women's budgets“, „gender-responsive budgeting“, „gender-sensitive budgeting“ oder im deutschen Sprachgebrauch auch geschlechtergerechte Budgetgestaltung.

2 Der Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (BEIGEWUM) ist ein Verein von Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftlern aus unterschiedlichen Disziplinen, der 1985 mit dem Ziel gegründet wurde, Ergebnisse kritischer Forschungstätigkeit in die laufende politische Debatte einzubringen (nähere Information unter: www.beigewum.at).

3 Vgl. Fußnote 2.

Forscherinnen gewandt und auf die besondere Betroffenheit ihrer Klientel hingewiesen. Ziel dieses Arbeitskreises war es, Gender Budgeting in Österreich bekannt zu machen, das Thema in die österreichische politische Debatte einzubringen und die Regierung an ihre Verpflichtungen in diesem Zusammenhang zu erinnern, die sie vor allem auf Basis von CEDAW⁵ und der Aktionsplattform von Peking aus dem Jahr 1995 eingegangen war. Zudem sollten Frauen ermutigt werden, sich mit der Budgetpolitik zu befassen und Veränderungen in Richtung von mehr Geschlechtergerechtigkeit in Gang zu setzen. Außerdem wurden die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene aufgefordert, Gender Budgeting als integralen Bestandteil der Budgetpolitik wahrzunehmen und umzusetzen (Autorinnenkollektiv 2009, S. 80).

Dieses Ziel, das sich österreichische Regierungen auf allen föderalen Ebenen⁶ des Themas annehmen, konnte in den darauffolgenden Jahren sukzessive erreicht werden. Es wurden einige Projekte und Initiativen zu Gender Budgeting initiiert: Auf Bundesebene wurde im März 2004 Gender Budgeting erstmals zur Analyse von budgetären Maßnahmen hinsichtlich deren Auswirkungen auf Frauen und Männer empfohlen. Hiermit wurde die Berücksichtigung der Geschlechterperspektive in allen budgetpolitischen Maßnahmen der Ministerien als Metaziel definiert und zur Umsetzung eine Arbeitsgruppe bestehend aus „Budgetistinnen“ bzw. „Budgetisten“ und Gender-Mainstreaming-Beauftragten aller Ressorts eingerichtet. In der Folge entwickelten sich einige Aktivitäten, vor allem Pilotprojekte, in den einzelnen Ministerien. Als erste Gender-Budgeting-Arbeit auf Bundesebene wird oftmals die Studie des Bundesministeriums für Finanzen mit dem Titel „Ist das österreichische Steuersystem tatsächlich ‚geschlechtsneutral‘?“ aus dem Jahr 2002 bezeichnet, die – nicht ganz ihrem Titel entsprechend – eine Analyse der geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Lohnsteuer und Sozialversicherung beinhaltet.⁷

Ab 2005 sollten die Gender-Wirkungen systematisch zumindest für ein Beispiel pro Ministerium analysiert werden. Dafür wurde ab dem Bundesvoranschlag 2005 ein eigener Abschnitt „Genderaspekte des Budgets“ in den Erläuterungen zum Bundesfinanzgesetz vorgesehen.

3.2 Umsetzung der Verfassungsnovelle

Mit der im Jahr 2007 beschlossenen Verfassungsnovelle wurde dann mit dem 1. Januar 2009 jedes Bundesministerium aufgefordert, zumindest ein Gender-Budgeting-Pilotprojekt durchzuführen. Im Kapitel „Genderaspekte des Budgets“ ist seitdem der jeweilige Beitrag des Ressorts zur Gleichstellung von Frauen und Männern auszuweisen. Dort soll auch verdeutlicht werden, wie sich Veränderungen im Budget im Vergleich zum Vorjahr auf die Gleichstellung auswirken. Seit 2009 verfolgte die Bundesregierung dementsprechend die Umsetzung des Gender Budgeting im Rahmen von Pilotprojekten in den jeweiligen Fachressorts. Diese Projekte bzw.

die Projektziele und Ergebnisse sind jedoch von so unterschiedlicher Qualität, dass (noch) nicht von einer Gesamtstrategie gesprochen werden kann.

Im Rahmen der weitergehenden, im Jahr 2013 in Kraft getretenen Haushaltsrechtsreform ist Gender Budgeting nun de jure auch als Teil der wirkungsorientierten Haushaltsführung verankert: Einer der neuen Grundsätze der Haushaltsführung des Bundes besagt, dass „die Grundsätze der Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten“ (Artikel 51 Abs. 8 B-VG) sind. Die konkrete Ausgestaltung ist im Bundeshaushaltsgesetz (BHG) 2013 samt den dazugehörigen Durchführungsverordnungen festgelegt. Das BHG 2013 sieht vor, dass ab dem Bundesvoranschlag 2013 jedes Ressort sowie die obersten Organe im Rahmen der Budgeterstellung verpflichtet sind, für ihre Untergliederungen ein bis maximal fünf Wirkungsziele zu formulieren. Zum mindesten eines der Wirkungsziele ist direkt aus einem Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern abzuleiten. Des Weiteren sind ein bis fünf Maßnahmen anzugeben, mit denen die Wirkungsziele verfolgt werden. Eine der Maßnahmen soll das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern betreffen. Schließlich sollen Meilensteine und Kennzahlen bzw. Indikatoren zur Überprüfung und Messbarkeit angegeben werden. Gender Budgeting wird damit integraler Bestandteil der wirkungsorientierten Haushaltsführung. Es wird hierbei als Analyse- und Steuerungsinstrument gesehen. Betrachtet werden sollen direkte Verteilungseffekte, Effekte auf die Beschäftigung, auf die unbezahlte und die ehrenamtliche Arbeit sowie weitere Gleichstellungsdimensionen.

4 Der Begriff „Nulldefizite“ meint ein in dem Sinne ausgeglichenes Budget pro Haushaltsjahr, dass die jährlichen Ausgaben die jährlichen Einnahmen nicht übersteigen.

5 Die „Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women“ (CEDAW) wurde im Dezember 1979 von der UN-Generalversammlung verabschiedet und trat im September 1981 in Kraft.

6 Im Folgenden wird der Fokus auf die Aktivitäten des Bundes gelegt. Auf Länderebene finden sich zum derzeitigen Zeitpunkt ebenfalls einige Ansätze. Hier sind vor allem die Initiativen in Wien und Oberösterreich zu erwähnen. Auch auf Gemeinde- und Bezirksebene finden sich eine Anzahl von Gender-Budgeting-Initiativen mit unterschiedlichen Absichtserklärungen, Konkretisierungsstufen, Vorgehensweisen und Arbeitsfortschritten. Beispiele hierfür sind Tulln oder Klosterneuburg (beide in Niederösterreich).

7 Diese Studie wurde später aktualisiert. 2006 erschien sie unter dem Titel „Ist die Einkommensbesteuerung geschlechtsneutral?“ und zuletzt 2010 „Geschlecht und Steuerwirkung – Einkommen und einkommensabhängige Abgaben von Männern und Frauen“.

4. Gender Budgeting als Verfassungsrecht – Fortschritt oder Falle?

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass es in Österreich vielfältige gesetzliche, zum Teil hochrangige Initiativen zur Etablierung von Gender Budgeting gegeben hat. Um so nüchtern fällt die Bilanz mit Blick sowohl auf die faktische Umsetzung des Rechts als auch auf die gesellschaftspolitische Bewusstseinsbildung aus: Seit der Verankerung von Gender Budgeting in der Verfassung ist nicht mehr Aktivität als zuvor im Hinblick auf Gender Budgeting entstanden, im Gegenteil: Der politische Druck ist fast versiegt und auch zivilgesellschaftlich ist das Interesse weitgehend erlahmt. Aus der politischen Debatte und der medialen Öffentlichkeit ist das Thema größtenteils verschwunden (Belege in: Mader/Schlager 2012, S. 8). Damit wäre zu konstatieren, dass die verfassungsrechtliche Verankerung von Gender Budgeting aktuell ein „totes“ Recht ist, das auf dem Papier existiert, das aber eben nicht, wie intendiert, gesellschaftspolitische Wirkungen zeigt. Sollte dieser Status quo andauern, so wäre dies für das Anliegen von Gender Budgeting ein Pyrrhussieg. Auch juristische und politische Nachbesserungen wie die Haushaltsrechtsreform im Jahr 2013 konnten dieses Problem nicht lösen. Grund genug, sich die Ursachen für diese ernüchternde Bilanz genauer anzusehen:

(1) Ungeachtet der diversen internationalen und nationalen Rechtsdokumente, die als Ausgangspunkte für die Formulierung strategischer Gleichstellungsziele vorhanden wären, gibt es in Österreich bislang keine klaren gleichstellungs- bzw. frauenpolitischen Zielsetzungen, die mithilfe von Gender Budgeting erreicht werden sollen (siehe auch Autorinnenkollektiv 2009, S. 89).

(2) Neben der Einbettung der Gleichstellungsziele in den Prozess der Umsetzung des Gender Budgeting fehlt eine gesamtösterreichische Strategie für seine Umsetzung.

(3) Gleichfalls fehlt der politische Wille bzw. eine politische (Selbst-)Verpflichtung über das mit nur etwa 10 Mio. € dotierte und damit fast „mittellose“ Frauenministerium hinaus.

(4) Auch die Zuständigkeit für Gender Budgeting ist nur unvollständig geklärt: Das Bundesministerium für Finanzen meint, es sei nicht (alleine) zuständig, während im Frauenministerium unterstrichen wird, dass *alle* Ministerien zuständig seien.

(5) Und schließlich gibt es keine Sanktionsmöglichkeiten, wenn Mindestanforderungen an Gender Budgeting und damit verbundene Qualitätsstandards unterschritten werden (Mader/Schlager 2012, S. 16; Autorinnenkollektiv 2009, S. 89f.).

All dies ist jedoch kein österreichisches Spezifikum, denn obgleich die ersten Evaluierungen früherer Gender-Budgeting-Initiativen in anderen Ländern schon einige Zeit zurückliegen (Budlender et al. 2002; Budlender/Hewitt 2002; Budlender 2004), kann grundsätzlich konstatiert werden, dass Gender-Budgeting-Initiativen weltweit eine gewisse Bewusstseinsbildung für die Notwendigkeit einer gendergerechten Haushaltsplanung und Haushaltsführung bewirkt haben; faktisch jedoch konnten bislang nur relativ wenige Verschiebungen in der Budgetpolitik erzielt werden (Budlender 2004, S. 11). In der Praxis gibt es eine Vielzahl von Hürden und Problemen, die einer geschlechtergerechten Budgetgestaltung entgegenstehen. Für Österreich haben Mader/Schlager (2012, S. 11ff.) zumindest fünf dieser Hürden identifiziert:

(1) *Anfangshürden*: Die (vermeintliche) Komplexität des Themas ist eine hohe Barriere. Oft stellt sich heraus, dass zunächst erst einmal Grundlagen vermittelt werden müssen und dass das „Finanzexpertentum“ die Mitsprachemöglichkeiten im Budgetprozess vermindert. Mit der zweiten Phase der Verfassungsreform und der wirkungsorientierten Steuerung des österreichischen Budgets ab 2013 besteht durch die darin enthaltene Verpflichtung zu mehr Transparenz und Verständlichkeit zwar die Chance auf verständlichere Aufbereitungen des Budgets, ob jedoch tatsächlich eine „Wirtschaftsalphabetisierung“⁸ ermöglicht wird, bleibt abzuwarten.

(2) *Datenprobleme*: Nach wie vor fehlen geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselte statistische Grundlagen in den zentralen Bereichen wie bspw. Umfang und Verteilung von unbezahlter Arbeit, Wissen über die Intrahaushaltsverteilung von Ressourcen sowie Daten über die individuellen Möglichkeiten zur Abfederung von ökonomischen Risiken. Der Ausweis einiger geschlechtsspezifischer Indikatoren, wie zurzeit in Österreich praktiziert, erfüllt den Impetus von Gender Budgeting nicht. Denn diese Indikatoren beschränken sich ausschließlich auf quantitative Aspekte: Mittelverteilung nach dem 50:50-Prinzip. Damit werden die unterschiedlichen Lebenssituationen und Bedürfnisse von Frauen und Männern nicht berücksichtigt. Dies ist eng verknüpft mit der Tatsache, dass für die Umsetzung von Gender Budgeting kaum bis keine personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Damit aber kann eine erfolgreiche österreichweite Implementierung von Gender Budgeting nicht gewährleistet werden. ▶

⁸ Wirtschaftsalphabetisierung oder auch „Economic Literacy“ bezeichnet einen Ansatz, der von Frauen aus Ländern des Südens entwickelt wurde, um mittels Workshops vor allem interessierten Frauen, aber auch Männern, ein besseres Verständnis von ökonomischen Zusammenhängen zu ermöglichen und so auf Basis dessen auch gegen un durchschaubare ökonomische Entscheidungen auftreten zu können (Bergmann et al. 2004, S. 80).

(3) *Instrumente/methodische Probleme:* In der österreichischen Verwaltung wird zurzeit vor allem versucht, Nutzenanalysen zu forcieren. Es gibt jedoch (auch dabei) keine einheitliche Methode, Gender Budgeting zu implementieren. So wird nach wie vor einer der zentralsten Punkte von Gender Budgeting, die Einbeziehung von unbezahlter Arbeit und der indirekten Wirkungen von Budgets auf unbezahlte Arbeit, ausgeblendet, obwohl dieser Fokus ein Schlüsselaspekt ist, der Gender-Budgeting-Initiativen von anderen Budget-Initiativen unterscheiden sollte (vgl. Abschnitt 2.3). Die Auswirkung eines Budgets auf die Gleichstellung von Frauen und Männern zeigt sich auch in seinem Effekt auf die Verteilung der unbezahlten Arbeit, die jeweils von Frauen und Männern erbracht wird.

Um ein wirkungsvolles Gender Budgeting zu implementieren, sollten vor allem folgende Instrumente verwendet werden (Frey 2010, S. 40):

- Genderbewusste Bewertung politischer Strategien (welche Prioritätensetzung gibt es?)
- Geschlechtsdisaggregierte Nutzeranalyse (welche Bevölkerungsgruppe würde von staatlichen Ausgaben/Einsparungen in welcher Weise profitieren?)
- Geschlechtsdisaggregierte Analyse öffentlicher Ausgaben (Ausgabeninzidenz – wem konkret fließen öffentliche Ausgaben zu (Männern – Frauen, Jungen – Mädchen)?)
- Geschlechtsdisaggregierte Analyse des Steueraufkommens (Steuerinzidenz – wer zahlt wie viel Steuern und wie hoch ist damit die Belastung?)
- Zeitbudget-Studien (Impact-Analysen – wer arbeitet wie viel unbezahlt und wie wirken staatliche Maßnahmen auf unbezahlte Arbeit?)
- Geschlechtssensibler Ansatz einer mittelfristigen Finanz- und Wirtschaftspolitik (unter Analyse der Makroökonomie und Einbeziehung von unbezahlter Arbeit).

(4) *Männliche „Expertokratie“:* Die Budgetpolitik ist, wie die gesamte Wirtschaftspolitik, ein Terrain von vermeintlich hochspezialisierten (überwiegend männlichen) Experten. Diese „Finanzexpertokratie“, die in einigen Bereichen auch als Finanzbürokratie (Finanzministerien des Directorate General for Economic and Financial Affairs (DG ECFin) der Europäischen Kommission) bezeichnet wird, hat in den letzten Jahren eine enorme Aufwertung erfahren, die auch nach der Wirtschaftskrise ungebrochen ist. Es ist es deshalb schwierig, von außen neue Themen und Anforderungen an diese selbststilisierte Expertenmacht heranzutragen. Außerdem läuft der vermeintlich hohe Stellenwert „technischer“ Anforderungen Gefahr, soziale Inhalte von Wirtschafts- und Budgetpolitik zu verschleiern bzw. sie kontextlos erscheinen zu lassen.

(5) *Regelgebundene Budgetpolitik:* In den letzten Jahren wurde im Rahmen der „Modernisierung“ sowie der „Sicherung der Nachhaltigkeit“ der öffentlichen Haushalte stark an einer regelgebundenen Budgetpolitik gearbeitet. Gemeinsame Regeln sollen die Haushaltsdisziplin erhöhen und Regierun-

gen davon abhalten, „unproduktive“ Ausgaben zu tätigen. Dies bewirkt auch eine „Entpolitisierung“: Budgetpolitik wird immer mehr zu einem geschlossenen Prozess mit bestimmten Zielen, die vorgegeben sind, weil sie als „common sense“ betrachtet werden (wie Defizitreduktion, Schuldenabbau, Verwaltungsreform), oder z.B. auf EU-Ebene festgeschrieben sind. Ein neuer Höhepunkt in dieser Entwicklung ist die neue „Economic Governance“ der EU. Damit soll es idealiter nur mehr eine zentral europäische – durch die Europäische Kommission koordinierte Budgetpolitik – geben, die zwar durch regelmäßige Treffen des Rats der Finanzminister und vierteljährliche Treffen der Regierungschefs legitimiert werden soll, aber eine Aushöhlung demokratischer Prozesse bedeutet (vgl. ausführlich: Klatzer/Schlager 2011, S. 66f.)

5. Gender Budgeting im Rahmen der Wirtschaftskrise

Die vorstehenden Abschnitte haben verschiedene Hürden für die Umsetzung von Gender Budgeting in Österreich aufgezeigt: (gesellschafts-)politische ebenso wie methodische und technische. Ein gesonderter Blick soll noch auf die Rolle der Wirtschaftskrise geworfen werden, denn auch sie scheint allemal ein weiteres (einigen möglicherweise willkommenes) Argument zu sein, um Gleichstellung der Geschlechter hintanzustellen: Gleichstellungsfordernisse werden mit dem Verweis auf die Wirtschaftskrise und deren Kosten in der Prioritätenliste ganz nach hinten gereiht. Gleichzeitig werden aber auch die Geschlechtereffekte der Krise ebenso wie die Konjunkturprogramme und die Konsolidierungs- und Sparpolitiken von öffentlicher Seite weitgehend negiert und nicht untersucht.

Zudem wurden während der Wirtschaftskrise zwei der im Abschnitt 4 dargelegten Hürden, die männliche „Expertokratie“ sowie die regelgebundene Budgetpolitik, weiter verschärft. Gerade im Zuge der „Economic Governance“ der EU haben sich Entscheidungsrahmen, Möglichkeiten und Handlungsfelder auf die EU-Ebene verschoben. Dort wären hinsichtlich der in ganz Europa stattfindenden Austeritätsprogramme, die vor allem in den Krisenstaaten ununterbrochen verschärft werden, sowie aufgrund der Dominanz des Stabilitätspakts umfassende Gender-Budgeting-Analysen nötig. Denn tatsächlich zeigen sich aktuell sogenannte „Zweitrundeneffekte“ der Wirtschaftskrise (siehe dazu unter anderem Klawatsch-Teitl 2009, S. 149; Wichterich 2009, S. 2; Seguino 2009). Es sind vor allem die Frauen, die die überproportionale Last von Krisen tragen, denn sie verlieren nicht nur ihre Jobs, sondern müssen auch die Güter und Dienstleistungen ersetzen, die nicht mehr auf dem Markt gekauft werden können oder vom Staat – aufgrund von Budgetkonsolidierungen – nicht mehr zur Verfügung gestellt werden. Die jüngste Wirtschaftskrise führte, besonders in den exportorientierten europäischen Ländern, zuerst zu

einem starken Anstieg der Männerarbeitslosigkeit. Jedoch: Das Bild drehte sich nach einiger Zeit: auch die weibliche Arbeitslosigkeit stieg in der EU (wieder) an. Die ansteigende Arbeitslosigkeit führt zum Rückgang der verfügbaren Einkommen vieler Menschen und dadurch auch zu einem entsprechenden Ausfall der Nachfrage nach Konsumgütern und Dienstleistungen. Damit ist besonders der Dienstleistungssektor, in dem verstärkt Frauen arbeiten, betroffen. Kürzungen der öffentlichen Ausgaben und der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen sowie Anstrengungen, den öffentlichen Sektor zu verkleinern – wenn es um das Zurückzahlen von Staatsschulden geht –, verschärfen die Situation. Der Stellenabbau im öffentlichen Bereich trifft Frauen im Allgemeinen stark. Zudem müssen zunehmend fehlende soziale Transfers, öffentliche Güter und Dienstleistungen durch unbezahlte (und in der Regel von Frauen geleistete) Arbeit kompensiert werden (Mader/Schlager 2012, S. 17f; Wichterich 2010, S. 181). Dies zeigt deutlich, dass Gender Budgeting sinnvoll und notwendig ist, um diese Zusammenhänge bewusst zu machen und zu verändern.

Gerade vor diesem Hintergrund darf Gender Budgeting nicht zu einer inhaltsleeren Strategie werden, sondern müsste – eingebettet in eine gleichstellungspolitische Gesamtstrategie – von allen supranationalen und föderalen Ebenen ernst genommen werden. Umfassende Gender-Budgeting-Analysen von Austeritätsprogrammen, aber auch der veränderten Economic Governance der EU, wären hierfür eine Grundvoraussetzung. Dieser politische Anspruch von Gender Budgeting konnte bisher in keinem europäischen Staat eingelöst werden – auch nicht in Österreich (Mader/Schlager 2012, S. 18).

Dabei sollte jedoch nicht das große emanzipatorische Potenzial von Gender Budgeting vergessen werden, denn es können mit Hilfe von Gender Budgeting die demokratischen Einflussmöglichkeiten auf Budgets erweitert und Wirtschaftspolitik so umgestaltet werden, dass tief greifende politische Veränderungsprozesse hin zu mehr Gleichstellung möglich sind. Hierfür bedarf es – neben der rechtlichen Festschreibung – ganz wesentlich Transparenz, Qualitätsstandards, Ressourcen, Zuständigkeiten, Verbindlichkeit und Rechenschaftspflicht ebenso wie Sanktionsmechanismen. ■

LITERATUR

- Angelo, S./Schlager, Ch./Lunzer, G./Bergmann, N./Mayrhuber, Ch.** (2003): En-gendering Budgets – Problemaufriss für Österreich, in: Kurswechsel 1/2003, S. 26–36
- Autorinnenkollektiv** (2009): Gender Budgeting in Österreich – Möglichkeiten und Grenzen einer politischen Gleichstellungsstrategie, in: Appelt, E. (Hrsg.): Gleichstellungspolitik in Österreich. Eine kritische Bilanz, Innsbruck
- Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (BEIGEWUM)** (2002): Frauen macht Budgets. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive, Wien
- Bergmann, N./Gubitzer, L./Klatzer, E./Klawatsch-Treitl, E./Neumayr, M.** (2004): Gender Budgeting. Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budget-gestaltung, Wien, equality/files/documents/130410_crisis_report_en.pdf
- Blankart, C.B.** (2003): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München
- Budlender, D.** (2004): Expectations versus realities in gender-responsive bud-get initiatives, in: http://www.gender-budgets.org/uploads/user-S/11281073931Debbie_Budlender_Expectations_vs._Realities_in_GRB_Initiatives.pdf
- Budlender, D./Elson, D./Hewitt, G./Mukhopadhyay, T.** (2002): Gender budgets make cents. Understanding gender responsive budgets, London
- Budlender, D./Hewitt, G.** (2002): Gender budgets make more cents. Country studies and good practice, London
- Cordes, M.** (2010): Gleichstellungspolitiken: Von der Frauenförderung zum Gen-der Mainstreaming, in: Becker, R./Kortendiek, B. (Hrsg.): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie, Wiesbaden, S. 924–932
- Elson, D.** (1999): Gender budget initiative. Background paper, London.
- Elson, D.** (2006): Gender budgeting has a lot of potential to promote eman-cipatory policies – but this potential has not yet been realized, in: Klatzer, E./ Neumayr, M. (Hrsg.): Gender budgeting in Europa. Konferenzdokumentation, Wien, S. 96–98
- Europarat** (1998): Gender mainstreaming. Konzeptioneller Rahmen, Methodo-logie und Beschreibung bewährter Praktiken, Straßburg
- Europarat** (2005): Gender budgeting. Final report of the group of specialists on gender budgeting, Strasburg
- Frey, R.** (2010): Gender budgeting als geschlechterpolitische Strategie, IPG 2/2010, 35–47, http://library.fes.de/pdf-files/ipyg/ipyg-2010-2/04_a_frey_d.pdf
- Klatzer, E./Schlager, Ch.** (2011): Europäische Wirtschaftsregierung – eine stille neoliberalen Revolution, in: Kurswechsel 1/2011, S. 61–81
- Klawatsch-Treitl, E.** (2009): Vom Sorgen und Teilen – Care Ökonomie, in: Verein Joan Robinson/Institut für Institutionelle und heterodoxe Ökonomie/WIDE Netzwerk (Hrsg.): Wirtschaft anders denken. Handbuch Feministische Wirt-schaftsalphabetisierung, Wien
- Mader, K.** (2009): Gender budgeting: Ein emanzipatorisches, finanzpolitisches und demokratiepolitisches Instrument. Theoretische Fundierung und Exemplifi-zierung am Wiener Budgetprozess, Frankfurt a. M.
- Mader, K.** (2010): Gender budgeting. Geschlechtergerechte Gestaltung von Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaft und Politik, Bd. 33, S. 44–49
- Mader, K.** (2013): Staatsfinanzen und Care-Ökonomie, in: Widerspruch 32 (62), S. 24–31
- Mader, K./Schlager, Ch.** (2012): Gender budgeting – a feminist strategy to in-crease gender equality? Achievement of objectives and effectiveness by way of example of Austria, Paper für die IAFFE Annual Conference, 27.–29.6.2012, Barcelona
- Mayrhuber, Ch.** (2006): Kurzüberblick über Gender budgeting Initiativen und Projekte in Österreich, in: Klatzer, E./ Neumayer, M. (Hrsg.): Gender budgeting in Europa. Konferenzdokumentation, Wien, S. 23–36

6. Fazit und Ausblick

Bisherige Erfahrungen mit Gender Budgeting – nicht nur in Österreich, aber auch hier trotz verfassungsrechtlicher Verankerung – zeigen, dass es wesentliche Hindernisse für Gender Budgeting als wirksames gleichstel-lungspolitisches Instrument gibt: Die politische Zielsetzung oder die politi-schen Veränderungen, die mit Gender Budgeting erreicht werden sollen, sind den Akteuren oftmals unklar, es gibt vielfach nur punktuelle Ansätze ohne eine gemeinsame gleichstellungspolitische Gesamtstrategie. Es werden keine oder kaum Ressourcen zur Verfügung gestellt, und es fehlen zumeist wesentliche Daten und Informationen. Um bisherige Gleichstellungsbe-strebungen im Zuge der Wirtschaftskrise nicht zu konterkarieren, sollte Gender Budgeting gerade jetzt von allen föderalen Ebenen ernstgenommen werden. Dafür müssen die Sparprogramme, die jeweils bevorstehenden Kürzungen und deren Auswirkungen aus der Perspektive von Frauen und ihrer Adaptierungsstrategien – häufig durch eine Erhöhung ihrer Leistun-gen an unbezahler Arbeit – zureichend untersucht werden (Mader 2013, S. 28f.).

Zurzeit ist Gender Budgeting in Österreich nicht viel mehr als ein Schlag-wort. Gender Budgeting ist somit auf dem sprichwörtlich besten, de facto aber schlechten Weg, zu einer inhaltsleeren und zahnlosen Strategie zu werden – trotz oder gerade wegen seiner Verankerung in der Bundesver-fassung. Gerade weil sich alle beteiligten Protagonistinnen und Protago-nisten darauf auszuruhen scheinen, der erste Staat weltweit mit einer Gen-der-Budgeting-Bestimmung in der Verfassung zu sein, sind seit 2009 nicht mehr Aktivitäten im Hinblick auf Gender Budgeting entstanden; das Inter-esse daran hat eher ab- als zugenommen und sowohl der politische als auch mediale Diskurs greifen das Thema kaum noch auf.

- Schratzenstaller, M./Mayrhuber, Ch./Neumayer, M./Buchinger, B./Gschwandtner, U.** (2006): Gender-budget-Analyse für Oberösterreich, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und Solution im Auftrag des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung
- Seguino, S.** (2009): The global economic crisis, its gender implications, and policy responses, paper prepared for gender perspectives on the financial crisis panel at the fifty-third session of the commission on the status of women: United Nations, March 5
- Sharp, R.** (2007): Financing for gender equality and the empowerment of women: United Nations, Written statement for the commission on the status of women fifty-first session, 26.2.–9.3.2007
- Sharp, R./Broomhill, R.** (2002): Budgeting for equality: The Australian experience, in: Feminist Economics 8 (1), S. 25–47
- Wichterich, Ch.** (2009): Frauen als soziale Airbags. Ein feministischer Blick auf die globalen Krisen, in: Lunapark 21 (6), http://www.lunapark21.net/archiv/lp21/lp21_09_06_22-25.pdf
- Wichterich, Ch.** (2010): Geschlechteranalysen und -diskurse in der Krise, in: Peripherie 30 (118/119), S. 164–187

WIDE – Netzwerk Women in Development Europe (2010): Kassasturz. Finanzkrise und Entwicklung aus feministischer Perspektive, http://www.oneworld.at/wide/2010/WIDE-Positionspapier_Kassasturz-2010.pdf

AUTORIN

KATHARINA MADER, Mag. Dr., ist Habilitationsassistentin am Institut für Institutionelle und Heterodoxe Ökonomie der Wirtschaftsuniversität Wien. Arbeitsschwerpunkte: Feministische und Politische Ökonomie, Gender Budgeting, Care-Ökonomie und Ökonomie des Öffentlichen Sektors.

@ katharina.mader@wu.ac.at
