MACHT

https://doi.org/10.5771/9783748907077-165 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748907077-165 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ulrike Marx und Albrecht Becker

Geschlechterverhältnisse steuern: Zahlen und Feminismus

Zusammenfassung
Feminismus wird zunehmend nicht mehr nur als Protestbewegung verstanden, sondern der so genannte *third wave feminism* zeichnet sich dadurch aus, dass feministische Ideen zunehmend in den Mainstream des politischen Diskurses sowie in staatliche Institutionen integriert werden. Am Beispiel der Umsetzung von Gender Budgeting in Österreich zeigen wir, dass diese Entwicklung ihren Preis hat. Mit seiner Institutionalisierung wurde Gender Budgeting mit der Idee der wirkungsorientierten Budgetierung verbunden und mit Kennzahlen gesteuert. Die damit notwendig einhergehende Quantifizierung der gleichstellungspolitischen Agenda de-politisiert diese scheinbar und nimmt ihr zumindest zum Teil ihren systemkritischen Impetus.

Controlling gender relations: Numbers and feminism
Abstract
Feminism today is increasingly understood as more than a protest movement. Specifically, third wave feminism implies that feminist ideas are increasingly integrated into mainstream political discourses and state institutions. We draw on the example of the implementation of gender budgeting in Austria to demonstrate unintended effects of this development. Institutionalizing gender budgeting led to its combination with results-based management monitored through indicators. With this, the feminist gender equality agenda was de-politicised, and it partly lost its radical impetus.

JEL-Klassifizierung: M41, M48

1 Einleitung

In der langen Geschichte des Feminismus haben sich seine Formen immer wieder gewandelt. Heute wird der so genannte *Third Wave* Feminismus nicht ausschließlich mehr als Protestbewegung verstanden, sondern viele fe-

https://doi.org/10.5771/9783748907077-165 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ministische Werte und Praktiken sind in den Mainstream des politischen Diskurses integriert (Walby, 2011). Geschlechtergerechtigkeit und Emanzipation sind in staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen und Institutionen als Ziele akzeptiert und teilweise auch in die Praxis umgesetzt. In westlichen Industriegesellschaften wird Gleichstellungspolitik in den öffentlichen Verwaltungen zumeist mit den Instrumenten des New Public Management gemanagt. Dieses beinhaltet die Übertragung privatwirtschaftlicher Managementprinzipien in die öffentliche Verwaltung und den Übergang von einer Input-orientierten zu einer Outcome-orientierten Steuerung, die im Wesentlichen auf Basis von Kennzahlen erfolgt (Lapsley, 1999). In diesem Beitrag analysieren wir am Beispiel der Einführung des Gender Budgeting in der österreichischen öffentlichen Verwaltung, welche Konsequenzen die Verbindung von Feminismus mit dieser Form der neoliberalen Verwaltungsreform und Kennzahlensteuerung hat.[53]

Gender Budgeting ist eine international anerkannte Strategie zur Umsetzung von Geschlechtergerechtigkeit insbesondere in staatlichen und öffentlichen Organisationen. Das Konzept basiert auf der Idee, dass Geschlechterverhältnisse die ökonomische und soziale Realität von Frauen und Männern beeinflussen. Diese Geschlechterverhältnisse werden als soziale Konstruktionen verstanden, die grundsätzlich veränderbar sind, aber Frauen und Männern unterschiedliche soziale und ökonomische Rollen zuweisen (Sharp, 2000). War Gender Budgeting ursprünglich ein Konzept der kritischen ökonomischen Analyse der Rolle staatlicher Budgets bei der Reproduktion ungleicher Geschlechterverhältnisse (BEIGEWUM, 2002; Çağlar, 2009), so hat es sich mittlerweile zu einem zentralen Instrument des Gender Mainstreaming in öffentlichen Institutionen entwickelt (Marx, 2019). Wir zeigen im Folgenden, dass durch die Verbindung des Gender Budgeting in Österreich mit dem „New Public Management" und der Kennzahlen-gestützten wirkungsorientierten Budgetierung zwar einerseits gleichstellungspolitische Ziele operational in der Steuerung öffentlicher Organisationen verankert werden, die gleichstellungspolitische Agenda aber andererseits scheinbar de-politisiert wird und ihren systemkritischen Impetus zumindest teilweise verliert. In unserer Analyse beziehen wir uns auf Konzepte aus den *Governmentality Studies* (Foucault, 2009) und den *Social Studies of Accounting* (Becker, 2003; Chapman, Cooper & Miller, 2009), einer sozialwissenschaftlich-kritischen Analyse von Kennzahlen und Controlling. Wir nehmen damit die feministische Kritik am Third Wave Feminismus auf, die Gender Mainstreaming als Neoliberalisierung und die Verwandlung feministischer

53 Dieser Text greift in Teilen zurück auf Becker und Marx (2012), Marx und Becker (2012) sowie Marx (2019).

https://doi.org/10.5771/9783748907077-165 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Agenden in ein top-down technokratisches Managementkonzept und damit eine Entdemokratisierung und Domestizierung des Feminismus betrachten (Budgeon, 2011; McRobbie, 2009; Squires, 2005, 2007).

Im folgenden Abschnitt geben wir einen Überblick über das Konzept des Third Wave Feminismus und erläutern, inwiefern Gender Budgeting als sein paradigmatischer Ausdruck verstanden werden kann. Anschließend entfalten wir unseren Analyserahmen, indem wir das Konzept der Gouvernementalität (*governmentality*) im Rahmen der *Social Studies of Accounting* einführen, und erläutern, inwiefern dieses hilft, New Public Management zu verstehen. Sodann verwenden wir dieses analytische Instrumentarium, um einen zweiten Blick auf die Einführung des Gender Budgeting in Österreich zu werfen und wir stellen ausgewählte ambivalente Effekte seiner Einführung dar. Wir schließen mit einer Bemerkung zum problematischen Verhältnis des *Third Wave* Feminismus zu Kennzahlen, New Public Management und Neoliberalismus.

2 Third Wave Feminismus und Gender Budgeting

Feministische Theoretiker*innen haben sich in ihren Analysen des gegenwärtigen Feminismus häufig auf eine Phaseneinteilung der Geschichte des Feminismus bezogen, die im Wesentlichen drei Phasen feministischer Theorie und Praxis in den westlichen Industrieländern unterscheidet (Kinser, 2004). Als *First Wave* Feminismus wird gemeinhin die Phase zwischen dem Beginn des 20. Jahrhunderts und dem zweiten Weltkrieg bezeichnet, die insbesondere vom Kampf um das Frauenwahlrecht geprägt waren. Unter *Second Wave* Feminismus wird die Phase bis ungefähr zum Ende der 1980er Jahre verstanden. Kinser (2004, S. 130) schreibt:

> „By the mid- to late-'80s, feminist gains had been won on the home front and in the workplace and some of the basic ideas of gender equality were woven into the fabric of women's lives, though admittedly often at the level of a shared stock of knowledge rather than shared convictions and practices."

Mitte der 1980er Jahre taucht zum ersten Mal der Begriff des *Third Wave* Feminismus auf (Kinder, 2004, S. 130). Er beschreibt eine Situation, in der feministische Werte und Praktiken Teil des Mainstreams in Institutionen geworden sind und Geschlechtergerechtigkeit und Emanzipation weitgehend in Theorie und Praxis akzeptiert sind. Gender Mainstreaming ist ein wesentlicher Ausdruck dieser Akzeptanz. Entsprechend ist Feminismus nicht auf Proteste reduziert, sondern ist zum Teil gut in Organisationen und Zivilgesellschaft eingebunden. Walby (2011, S. 24) unterstreicht, dass „Feminism

https://doi.org/10.5771/9783748907077-165 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

can be less visible but no less significant when it forms coalitions with other social forces and joint projects, which are not explicitly labelled feminist." Sie argumentiert, dass durch diese Institutionalisierung der Feminismus tatsächlich an Bedeutung und Einfluss gewonnen habe.

Andere Autor*innen sind deutlich skeptischer. So argumentiert Squires (2007), dass Geschlechtergerechtigkeit zunehmend in Diskursen zur Modernisierung und im Dienste ökonomischer Effizienz mobilisiert wird. Gender Mainstreaming führe dazu, dass Geschlechtergerechtigkeit Bestandteil neoliberaler ökonomischer Governance-Strukturen werde und so zu einem technokratischen top-down Mechanismus werden kann, der Geschlechtergerechtigkeit lediglich in technische Prozesse wie Quoten und *impact assessments* übersetzt, ohne politische Partizipation und normative Widersprüche zu problematisieren (McRobbie, 2009). Frauen würden heute (Wahl-)Freiheit und Empowerment im Austausch für bzw. als Ersatz für feministische Politik und radikale Transformation der Geschlechterverhältnisse angeboten (Gill & Scharf, 2011).

Gender Budgeting ist ein zentrales Konzept des Gender Mainstreaming und passt entsprechend in den skizzierten Kontext des *Third Wave* Feminismus. Die generelle Idee des Gender Budgeting besteht darin, das staatliche Budget zunächst daraufhin zu analysieren, wie die Verteilung finanzieller Ressourcen die Geschlechterverhältnisse beeinflusst bzw. reproduziert, und Strategien zu entwickeln, die eine geschlechtergerechte Ressourcenverteilung sicherstellen sollen (Sharp, 2003).

In Österreich wird das Konzept des Gender Budgeting zuerst von einer Gruppe von Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler*innen aufgegriffen (BEIGEWUM, 2002).[54] Sie kritisieren die staatliche Budgetpolitik und Budgetierungspraxis grundlegend dahingehend,

- dass Budgets Herrschaftsinstrumente sind, die patriarchale Strukturen verschleiern;
- dass diese Verschleierung durch die scheinbare technische Neutralität von Budgets begünstigt wird; und
- dass Budgetierungen eine Technologie der Exklusion sind, die Laien, d. h. die Bürger*innen, systematisch aus dem Budgetierungsprozess ausschließt (BEIGEWUM, 2002).

Anfang der 2000er Jahre standen mithin die sozialen und ökonomischen Auswirkungen des Staatsbudgets auf die Reproduktion von Geschlechterverhältnissen im Fokus des Begründungszusammenhangs des Gender Budge-

54 BEIGEWUM steht für Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen.

https://doi.org/10.5771/9783748907077-165 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ting. Dieses wurde daher als eine Emanzipationsstrategie verstanden, die sich mit Verteilungsgerechtigkeit, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Partizipation beschäftigt. Entsprechend werden spezifische Technologien zur Umsetzung der Gender Budgeting-Ideale vorgeschlagen, die einerseits auf die kritische datengestützte ökonomische Analyse der Auswirkungen von Politik auf die Geschlechterverhältnisse zielen, die andererseits Frauen (und Männer) aktivieren und ihnen Partizipation ermöglichen und Handlungsspielräume eröffnen sollen (BEIGEWUM, 2002).

Diese kritischen feministischen Konzepte des Gender Budgeting werden allerdings in Österreich nicht in dieser Form verwirklicht. Sie scheitern in geradezu paradoxer Weise am Erfolg feministischer Politik. 2009 erlangte nämlich die Gleichstellung von Frauen und Männern als ein zentrales Ziel des österreichischen Staatshaushalts Verfassungsrang (Art. 13, Abs. 3 B-VG). Sie ist damit verpflichtend für sämtliche Gebietskörperschaften und den Bund. Die gleichzeitig eingeleitete und 2013 vollständig in Kraft getretene Haushaltsrechtsreform (Art. 51, Abs. 8 BV-G) macht zudem die Gleichstellung zum integralen Bestandteil des Prinzips der Wirkungsorientierung bei der Haushaltsführung. Alle öffentlichen Institutionen in Österreich sind damit verpflichtet, Instrumente zu entwickeln und anzuwenden, die eine Analyse und Steuerung geschlechtsbezogener Effekte in der Budgetierung ermöglichen. In der Konsequenz bedeutet das, dass im österreichischen Bundeshaushalt der Budgetvoranschlag jedes Bundesministeriums gleichstellungspolitische Wirkungsziele, die mit Indikatoren zur Messung des Erfolgs verknüpft sind, enthalten muss (Bundesfinanzgesetz, 2019; Budgetdienst, 2019a). In den Bundesfinanzgesetzen 2018 und 2019 wurden so jeweils 36 gleichstellungspolitische Wirkungsziele mit Erfolgsindikatoren formuliert (Budgetdienst, 2019b). Der Budgetdienst des Österreichischen Nationalrats resümiert allerdings ernüchternd:

> „Die Wirkungsorientierung dient als Verbindungsglied zwischen Budget und Gleichstellung. Gender Budgeting, das die Mittelallokation mit der Gleichstellung in Bezug bringen soll, ist in den BFG-E 2018 und 2019 [Bundesfinanzgesetzentwürfe 2018 und 2019] aber nur in Einzelfällen umgesetzt. Dies betrifft nur wenige Wirkungsziele, die direkt den Bezug zum Budget herstellen" (Budgetdienst, 2019a, S. 160).

Das Beispiel Gender Budgeting in Österreich scheint somit die eher kritischen Diagnosen zum Erfolg des *Third Wave* Feminismus, wie sie von Squires (2007), McRobbie (2009) sowie Gill und Scharf (2011) formuliert wurden, zu stützen. Jedenfalls scheint das Gender Budgeting in Österreich ein äußerst ambivalentes Phänomen zu sein. Einerseits ist es in der österreichischen Bundesverfassung verankert, andererseits scheint seine Praxis doch

https://doi.org/10.5771/9783748907077-165 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

weit entfernt von den feministischen Ideen, die es inspiriert haben. Im folgenden Abschnitt werden wir einen Analyserahmen einführen, der uns hilft, diese Ambivalenz besser zu verstehen.

3 Analyserahmen: New Public Management und Gouvernementalität

Gender Budgeting als „das finanzpolitische Instrumentarium der gleichstellungspolitischen Strategie des Gender Mainstreaming" (Bundesministerium für Frauen, Familien und Jugend, 2019) unterliegt dem Prinzip der Wirkungsorientierung des staatlichen Budgets. Wirkungsorientierung bedeutet Steuerung durch Zielvorgaben (*Management by Objectives*). Diese Zielvorgaben werden durch Indikatoren operationalisiert, d. h. dass sie in messbare erwartete Effekte übersetzt werden. An Hand der Indikatoren kann dann der Erfolg gemessen werden. Damit wird ein zentraler effizienzorientierter Kontrollmechanismus privatwirtschaftlicher Organisationen auf die staatliche Budgetsteuerung übertragen.

Die Übertragung privatwirtschaftlicher Managementprinzipien auf die öffentliche Verwaltung wird als *New Public Management* (NPM) bezeichnet (Lapsley, 1999). NPM meint allgemein einen Typus von Verwaltungsreformen, die einen Wechsel in der Verwaltungssteuerung von einer Input- zu einer Outcome-Orientierung implizieren. In kritischer Perspektive wird mit NPM die Zunahme von Managerialismus verbunden, d. h. die Einführung von privatwirtschaftlichen Managementinstrumenten, wie Performance Measurement und Human Ressource Management, wird als problematische Veränderung der grundlegenden Logik der öffentlichen Verwaltung von einer regelorientierten zu einer anreizorientierten und wettbewerblichen Form der Steuerung angesehen (Hood, 1995). Die Grundidee der Wirkungsorientierung im Rahmen des NPM ist, dass diese als ein prozedurales Instrument verstanden wird. Gesellschaftspolitische Ziele sollen von der Politik festgelegt und durch die Verwaltung erreicht werden, und zwar indem mittels Finanz- und Personalressourcen (Input) öffentliche Leistungen geschaffen werden (Output), um bestimmte Wirkungen (Outcomes) hinsichtlich des jeweiligen gesellschaftspolitischen Ziels zu erreichen. Indikatoren und Kennzahlen sollen diese Leistungen und Wirkungen sichtbar und messbar machen, sowie zur Optimierung der Effizienz und Effektivität beitragen.

Im Rahmen der *Social Studies of Accounting* werden genau diese Prozesse der Steuerung durch Indikatoren und Kennzahlen untersucht (Becker, 2003; Chapman et al., 2009). Der Begriff des Accounting wird in dieser Forschungstradition weit gefasst und bezeichnet sehr allgemein so genannte kalkulative Praktiken. Damit sind alle Verfahren und Instrumente gemeint,

https://doi.org/10.5771/9783748907077-165 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die soziale und organisationale Sachverhalte in quantitative Größen übersetzen. Beispiele sind die klassischen ökonomischen betriebswirtschaftlichen Indikatoren wie Kosten, Gewinn, Profitabilität, aber etwa auch Praktiken der Messung von Qualität oder Risiko. Im Rahmen der wirkungsorientierten Budgetierung wird beispielsweise im Bundesfinanzgesetz 2019 (S. 40) das Gleichstellungsziel des Verfassungsgerichtshofs „Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei Frauen und Männern" in das messbare Ziel „Steigerung der Anzahl der Telearbeitsplätze unter Berücksichtigung der Qualitätskriterien" und den messbaren Indikator „Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im Kalenderjahr mit Telearbeitsplätzen ausgestattet sind" übersetzt.

Entscheidend ist nun, dass es sich bei diesen Übersetzungen nicht einfach um eine neutrale Repräsentation eines Sachverhalts handelt, sondern dass sie performativ wirken. Das bedeutet, dass die Kennzahlen in dem Sinne konstitutiv wirken, dass sie die Realität nicht nur abbilden, sondern beeinflussen oder in spezifischer Art und Weise hervorbringen. Nicht nur repräsentiert die Anzahl von Telearbeitsplätzen den Grad der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, sondern diese Vereinbarkeit *besteht geradezu darin*, dass insbesondere Frauen durch die Möglichkeit der Telearbeit für produktions- und Reproduktionsarbeit zugleich verfügbar sind.[55]

Im Rahmen der *Social Studies of Accounting* existieren zahlreiche unterschiedliche theoretische Konzeptualisierungen[56], wir beziehen uns hier auf die *Governmentality Studies* (Gouvernementalitätsanalyse) in Anlehnung an Foucault (2009; Miller & Power, 2013). Die Gouvernementalitätsanalyse ist eine Machtanalyse, die sich von einer juridischen Konzeption der Macht und der Vorstellung von Macht als Krieg unterscheidet (Lemke 1997), indem der Begriff der Regierung eingeführt wird, der ein diskursives Feld bezeichnet innerhalb dessen die Ausübung der Macht rationalisiert wird. Der Begriff der Rationalität meint hier die Logik des Zusammenhangs von Technologien des Regierens mit Diskursen (Denkformen), die in bestimmten historischen Situationen die Aufgabe oder das Problem des Regierens in bestimmter Art und Weise definieren. Foucault (2009) selbst analysiert die historischen Regierungsformen Westeuropas von der Antike bis in die 1970er Jahre; für die Accountingforschung von besonderer Relevanz ist allerdings

55 So sind die Zielformulierungen für diesen Indikator für 2019: insgesamt acht Telearbeitsplätze, davon sechs für Frauen und zwei für Männer, für 2020: insgesamt neun Telearbeitsplätze, davon sieben für Frauen und zwei für Männer (Bundesfinanzgesetz 2019, S. 40).

56 Überblicke geben z. B. Becker (2003), Chapman et al. (2009) oder die Bände 47 (2015) und 49 (2016) „Reflecting on 40 years of Accounting, Organizations and Society – Parts 1 & II" des gleichnamigen Journals.

https://doi.org/10.5771/9783748907077-165 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die Herrschaftsform, die als Gouvernementalität (*governmentality*) bezeichnet wird und die sich in den liberalen demokratischen Staaten des *Global North* nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt. Diese Form der Herrschaft bzw. des Regierens wird als „conduct of conduct" (Führung der Führung) bezeichnet (Dean, 2010) und meint eine indirekte Form des Führens durch die Definition von Handlungsrahmen und Denkmöglichkeiten, innerhalb derer dann „frei entschieden" werden kann.

> „In advanced liberal democracies, political power has come to embrace many facets of economic, social and personal existence. Political power is exercised today through a multitude of agencies and techniques, some of which are only loosely associated with the executives and bureaucracies of the formal organs of state" (Miller & Rose, 1990, S. 1).

Miller und Rose (1990) unterschieden drei Aspekte der Gouvernementalität:

- Politische Rationalitäten oder Diskurse bilden einen Denkrahmen, innerhalb dessen denkbare Probleme und denkbare Problemlösungen sowie für diese Verantwortliche definiert werden können. Im Rahmen des NPM und des Gender Budgeting wird Gleichstellung etwa als ein technisches Optimierungs- und Effizienzproblem konzeptualisiert, das im Rahmen der wirkungsorientierten Budgetierung bearbeitbar ist.
- Regierungstechnologien bezeichnen die eigentlichen Steuerungsinstrumente. Die Übersetzung von Wirkungszielen in quantitativ messbare Indikatoren ist ein konkretes Beispiel einer solchen Technologie. Diese Technologien stehen in einem wechselseitigen Konstitutionsverhältnis mit der politischen Rationalität; ihre Existenz ermöglicht und materialisiert die politische Rationalität und diese wiederum legitimiert und motiviert die Technologien.
- Expertise beinhaltet die mit den Technologien und der jeweiligen Rationalität der Regierung verbundenen Bestände an speziellem Wissen und die soziale Autorität, die denjenigen zugeschrieben wird, die über die Expertise verfügen. Sie gelten als autorisierte Problemlöser*innen. So sind es nun die Controller*innen und Spezialist*innen für Wirkungsorientierung in den Bundesministerien, die für die feministische Agenda der Gleichstellung zuständig sind. Auch dies verstärkt rekursiv die Konstruktion von Gleichstellung als technisches Problem.

Mit Hilfe des analytischen Instrumentariums der *Social Studies of Accounting* und der Gouvernementalitätsanalyse können wir nun einen zweiten Blick auf das Gender Budgeting in Österreich werfen.

https://doi.org/10.5771/9783748907077-165 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

4 Ein zweiter Blick auf Gender Budgeting

In der Perspektive der Gouvernementalitätsanalyse wird Gender Budgeting als ein Set von Instrumenten verstanden, durch welches das Staatsziel der Gleichstellung von Frauen und Männern artikuliert und operationalisiert werden soll. Dies ist allerdings alles andere als selbstverständlich, da gerade nicht davon ausgegangen werden kann, dass die zu steuernde (zu „regierende") Größe – die Geschlechterverhältnisse – unproblematisch gegeben wäre. Die Geschlechterverhältnisse als Objekt der Regierung i. S. der Führung von Führung mussten historisch vielmehr zunächst einmal durch den feministischen Diskurs und Studien der Geschlechterforschung „problematisiert" und damit sichtbar gemacht werden. Diese Problematisierung beinhaltet zugleich eine Kritik an staatlicher Budgetpolitik und den ihnen zu Grunde liegenden ökonomischen Modellen, die diese Geschlechterverhältnisse systematisch nicht „sehen" können (Çağatay, Elson & Grown, 1995).

Genau diese kritische Problematisierung liegt den Analysen und Konzepten der BEIGEWUM-Gruppe (2002) zu Grunde, die das Konzept des Gender Budgeting in Österreich bekannt macht. Wie in Abschnitt 2 dargestellt, kritisieren die Autor*innen aus gendertheoretischer Perspektive den ideologischen und den Herrschaftscharakter staatlicher Budgetpolitik sowie die Exklusion von Bürger*innen. Diese Problematisierung erfolgt vor dem Hintergrund einer emanzipatorischen und partizipativen politischen Rationalität. Es geht um die Umgestaltung von Geschlechterverhältnissen durch Analyse gegenwärtiger Verhältnisse und der gleichstellungspolitischen Wirkungen des Staatsbudgets sowie Empowerment und Partizipation bei der Budgetgestaltung. Entsprechend werden auf der Ebene der Technologien einerseits fundamentale ökonomische Analysen gefordert, andererseits etwa die Einrichtung von interministeriellen Arbeitsgruppen mit zivilgesellschaftlicher Beteiligung sowie Genderexpert*innen (BEIGEWUM, 2002).

Diese Problematisierung der Geschlechterverhältnisse und der staatlichen Gleichstellungspolitik kann sich in Österreich nicht durchsetzen, da sie an die herrschenden politischen Diskurse nicht anschlussfähig ist. Allerdings gelingt es später, ganz im Sinne des *Third Wave* Feminismus, Gender Mainstreaming und Gender Budgeting an den NPM-Diskurs in Österreich anzuschließen.[57] Damit bildet sich ein eher funktionalistischer Gleichstel-

57 So wird beispielsweise tatsächlich eine Interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Mainstreaming/Budgeting (IMAG GMB, https://www.imag-gmb.at/) gegründet. Diese Arbeitsgruppe koordiniert und unterstützt Gender Mainstreaming- und Gender Budgeting-Aktivitäten der Ministerien. Sowohl auf der Website als auch in Schulungsmaterialien wird auf Publikationen von BEIGEWUM verwiesen. Die Gruppe hat somit durchaus Einfluss.

https://doi.org/10.5771/9783748907077-165 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lungsdiskurs heraus, in dem die ökonomischen und Budgetierungs-Instrumente des NPM als geeignete Technologien betrachtet werden, um Geschlechterverhältnisse zu verändern. Gleichstellung wird damit zu einem technischen Optimierungs- und Effizienzproblem im Rahmen der wirkungsorientierten Budgetierung. Es wird damit aus der (gleichstellungs-)politischen Sphäre hinausdefiniert und die ursprüngliche radikalere feministische Kritik an Geschlechterverhältnissen wird in den Rahmen des NPM-Managerialismus übersetzt.

Im Rahmen von NPM kommt kalkulativen Praktiken eine zentrale Rolle zu. Die gesamte Logik der Wirkungsorientierung stützt sich auf die Messbarmachung der zu verfolgenden Ziele der staatlichen Politik und der öffentlichen Verwaltung. Das gilt genauso für das Gender Budgeting. Jedes österreichische Ministerium muss gleichstellungspolitische Ziele operational nach dem SMART-Prinzip formulieren (*s*pezifisch, *m*essbar, *a*kzeptiert, *r*ealistisch, *t*erminierbar). Das bedeutet aber, dass schwer zu quantifizierende Ziele bzw. Sachverhalte entweder keine Beachtung finden, oder aber in eine messbare Form übersetzt werden, die ihre Qualität verändern. Dies soll an einem Beispiel erläutert werden.

Im Bundesfinanzgesetz 2019, in dessen Anhang die wirkungsorientierte Budgetierung im Detail dargestellt wird, findet sich das folgende gleichstellungsbezogene Wirkungsziel 4 des Bundeskanzleramts (Bundesfinanzgesetz, 2019, S. 77ff.): „Verbesserung der umfassenden Gleichstellung einschließlich der ökonomischen Gleichstellung der Frauen, Weiterentwicklung der Antidiskriminierung und Eindämmung von Gewalt". Der Erfolg wird durch zwei Kennzahlen gemessen:

- Beratung und Betreuung von gewaltbetroffenen Frauen in den Gewaltschutzzentren Österreichs (Interventionsstellen gegen Gewalt in der Familie); gemessen als Prozentanteil der bei den Gewaltschutzzentren betreuten Frauen bezogen auf die Gesamtzahl der bei den Gewaltschutzzentren hilfesuchenden Frauen; und
- Anteil der politischen Bezirke, die über zumindest eine geförderte Frauenberatungseinrichtung verfügen; gemessen als Prozentanteil der politischen Bezirke, die über zumindest eine geförderte Frauenberatungseinrichtung verfügen bezogen auf die Gesamtzahl der politischen Bezirke Österreichs.

Unzweifelhaft messen diese Kennzahlen wichtige Sachverhalte. Interessant ist aber ebenso, was *nicht* durch diese Kennzahlen gemessen wird. Von den Inhalten des Wirkungsziels – umfassende, inklusive ökonomischer, Gleich-

https://doi.org/10.5771/9783748907077-165 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

stellung, Antidiskriminierung und Gewaltschutz[58] – wird nur ein Aspekt des Gewaltschutzes durch Kennzahlen gemessen, der der Messung relativ gut zugänglich ist. Die anderen Zielinhalte sind nicht so einfach in quantitativen Indikatoren repräsentierbar und werden dadurch faktisch bedeutungslos, da sie aus der wirkungsorientierten Logik herausfallen; sie werden quasi „unsichtbar". Zudem werden Frauen hier in einer Konsum-Logik als Klientinnen oder Kundinnen der Leistungsangebote öffentlicher Verwaltung konstruiert; das ist weit entfernt von der ursprünglichen emanzipatorischen Idee umfassender Partizipation an Budgetierungsprozessen.

Obwohl wir hier nur kurz und beispielhaft argumentieren konnten, halten wir fest, dass die Gouvernementalitätsanalyse erlaubt, die konkrete Form des Gender Budgeting in Österreich systematisch und kritisch zu analysieren und besser zu verstehen, wie es zu einer technokratischen Verkürzung der ursprünglich umfassenden Ideen gekommen ist. Das Ergebnis dieser Entwicklung ist ambivalent. Einerseits ist es ein unzweifelhafter Erfolg feministischer Politik, dass in einem generell politisch sehr konservativen Staat wie Österreich Gender Mainstreaming und Gender Budgeting ein verpflichtender Bestandteil staatlichen Handelns ist. Andererseits zeigt die Gouvernementalitätsanalyse aber auch, dass die mit der wirkungsorientierten Budgetierung einhergehende Logik der Quantifizierung die gleichstellungspolitische Agenda und Praxis deutlich verändert und ihres fundamental kritischen Impetus beraubt hat.

5 Schluss: Feminismus und Management by Numbers

Walby (2011) argumentiert, dass Feminismus zunehmend Teil des politischen Mainstreams geworden ist und entsprechend durch Beteiligung an statt Protest gegen staatliche Politik praktiziert wird. Dies ist von feministischen Theoretiker*innen als *Third Wave* Feminismus bezeichnet worden (z. B. Kinser, 2004; Budgeon, 2011; Gill & Scharf, 2011). In Zeiten des NPM und der immer weitergehenden Durchsetzung des Neoliberalismus (Brown, 2015) verbindet sich damit feministische Politik mit einer ökonomistisch-technokratischen Steuerungslogik staatlicher Organisationen, die nach dem Modell des Managements privatwirtschaftlicher Organisationen geformt ist

58 Hier ist ergänzend festzuhalten, dass zeitgleich die österreichische Regierungskoalition aus der konservativen ÖVP und der rechtsgerichteten FPÖ die Mittel für unabhängige Beratungseinrichtungen drastisch gekürzt hat und für alle öffentlichen Einrichtungen die gesetzliche Verpflichtung zur Anzeige von Gewalt gegen Frauen geschaffen hat; letzteres ist aus Gewaltschutzperspektive extrem kontraproduktiv.

https://doi.org/10.5771/9783748907077-165 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(Marx, 2019). Es dominiert ein Steuerungsmodell, das Kontrolle durch Quantifizierung in Form von Leistungsindikatoren praktiziert. Diese Indikatoren sind allerdings nicht neutral in dem Sinne, dass sie ein unverzerrtes Abbild einer objektiven Realität darstellen. Vielmehr schaffen sie in performativer Weise durch ihre spezifische Messung in der Praxis die ihr entsprechende Realität. Hacking (1992) formuliert diesen Sachverhalt so, dass die Tatsache, dass unsere Beschreibungen der Welt diese scheinbar so genau abbilden, nicht der Tatsache geschuldet sei, dass wir endlich entdeckt haben, wie die Welt wirklich ist, sondern weil wir beide, Beschreibung und Welt, aneinander angepasst haben.

Die Verkürzung feministischer Politik auf Gender Mainstreaming und Gender Budgeting im Rahmen des NPM birgt mithin erstens die Gefahr, dass wesentliche emanzipatorische Ziele und Agenden marginalisiert werden, weil sie dem Instrumentarium wirkungsorientierter Steuerung nicht zugänglich sind. Zweitens werden gleichstellungspolitische Ziele im Sinne einer neoliberalen effizienzorientierten Steuerungslogik mobilisiert, die letztlich Gleichstellung nur als Instrument ökonomischer Effizienz konzeptualisieren kann. Wie Goethes Zauberlehrling läuft feministische Politik Gefahr, die Geister, die sie rief, nicht mehr kontrollieren zu können. Daher muss sich feministische Forschung und Praxis heute kritisch mit den kalkulativen Praktiken des New Public Managements auseinandersetzen.

Literaturverzeichnis

Becker, A. (2003). *Controlling als reflexive Steuerung von Organisationen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Becker, A., & Marx, U. (2012). Gender Budgeting: Frauen und Männer zählen. In R. Ortlieb & B. Sieben (Hrsg.), *Geschenkt wird einer nichts – oder doch? Festschrift für Gertraude Krell* (S. 129-134). München: Hampp.

BEIGEWUM (Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen). (2002). *Frauen macht Bedgets: Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive*. Wien: Mandelbaum.

Brown, W. (2015). *Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution*. New York: Zone Books.

Budgeon, S. (2011). The contradictions of successful femininity: Third-wave feminism, postfeminism and 'new' femininities. In R. Gill & C. Scharff (Hrsg.), *New femininities: Postfeminism, neoliberalism and subjectivity* (S. 279-292). Houndsmills: Palgrave Macmillan.

Budgetdienst (2019a). *Budgetanalyse 2018 und 2019*. o.O.

Budgetdienst (2019b). *Gleichstellungsziel-Landkarte BVA-E 2018 und 2019.* o.O.

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)

Bundesgesetz über die Bewilligung des Budgetvoranschlags für das Jahr 2019 (Bundesfinanzgesetz 2019- BFG 2019).

https://doi.org/10.5771/9783748907077-165 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bundesministerium für Frauen, Familien und Jugend (2019). *Gender Mainstreaming & Budgeting*. https://www.frauen-familien-jugend.bka.gv.at/frauen/gender-mainstreaming-budgeting.html [22.12.2019].

Çağatay, N., Elson, D., & Grow, C. (1995). Introduction. *World Development, 23*(11), 1827-1836.

Çağlar, G. (2009). *Engendering der Makroökonomie und Handelspolitik: Potenziale transnationaler Wissensnetzwerke*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Chapman, C. S., Cooper, D. J., & Miller, P. B. (2009). Linking accounting, organizations, and institutions. In C. S. Chapman, D. J. Cooper, & P. B. Miller (Hrsg.), *Accounting, organizations, and institutions: Essays in honour of Anthony Hopwood* (S. 1-29). Oxford: Oxford University Press.

Dean, M. (2010). *Governmentality: Power and rule in modern society* (2nd ed.). Los Angeles: Sage.

Foucault, M. (2009). *Security, territory, population: Lectures at the Collège de France 1977-1978*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.

Gill, R., & Scharff, C. (2011). Introduction. In R. Gill & C. Scharff (Hrsg.), *New femininities: Postfeminism, neoliberalism and subjectivity.* (S. 1-17). Houndsmills: Palgrave Macmillan.

Hacking, I. (1992). The self-vindication of the laboratory sciences. In A. Pickering, A. (ed.), *Science as practice and culture* (S. 29-64). Chicago: University of Chicago Press.

Hood, C. (1995). The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society, 20*(2), 93-109.

Interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Mainstreaming/Budgeting. Retrieved from https://www.imag-gmb.at/

Kinser, A. E. (2004). Negotiating spaces for/through third-wave feminism. *NWSA Journal, 16*(3), 124-153.

Lapsley, I. (1999). Accounting and the new public management: Instruments of substantive efficiency or a rationalising modernity? *Financial Accountability & Management, 15*(3-4), 201-207.

Lemke, T. (1997). *Eine Kritik der politischen Vernunft: Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalitä.* Berlin: Argument Verlag.

Marx, U. (2019). Accounting for equality: Gender budgeting and moderate feminism. Gender, Work & Organization, 26(8), 1176-1190.

Marx, U., & Becker, A. (2012). Gender Budgeting: Quantifizierungen und Lippenbekenntnisse. In D. G. Eibl, M. Jarosch, U. A. Schnieder, & A. Steinsieck (Hrsg..), *Innsbrucker Gender Lectures I* (S. 179-200). Innsbruck: Innsbruck University Press.

McRobbie, A. (2009). *The aftermath of feminism: Gender, culture and social change*. Los Angeles: Sage.

Miller, P., & Power, M. (2013). Accounting, organizing, and economizing: Connecting accounting research and organization theory. *The Academy of Management Annals, 7*(1), 1-31.

Miller, P., & Rose, N. (1990). Governing economic life. *Economy and Society, 19*(1), 1-31.

Reflecting on 40 years of Accounting, Organizations and Society – Part I [Special issue]. (2015). *Accounting, Organizations and Society, 47*, 1-72.

Reflecting on 40 years of Accounting, Organizations and Society – Part II [Special issue]. (2015). *Accounting, Organizations and Society, 49*, 1-50.

https://doi.org/10.5771/9783748907077-165 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Sharp, R. (2000). *The economics and politics of auditing government budgets for their gender impacts*. Hawke Institute, University of South Australia.

Sharp, R. (2003). *Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting.* New York: United Nations.

Squires, J. (2005). Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation1. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society, 12*(3), 366-388.

Squires, J. (2007). *The new politics of gender equality.* Houndsmills: Palgrave Macmillan.

Walby, S. (2011). *The future of feminism*. Cambridge: Polity Press.

https://doi.org/10.5771/9783748907077-165 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY