

Draft

Gender Budgeting – eine feministische Strategie zu mehr gelebter Geschlechtergerechtigkeit?

Katharina Mader, Christa Schlager

Im Jahr 2007 zählte Rhonda Sharp 60 Gender Budgeting-Initiativen, die sich seit der ersten Initiative in Australien 1983 in allen Teilen der Welt entwickelt hatten (vgl. Sharp 2007: 2). Gender Budgets „provide a means for determining the effect of government revenue and expenditure policies on women and men“ (Budlender et al 2002: 52). Diese können aus verschiedenen Komponenten bestehen und unterscheiden sich je nach Land oder Region aufgrund deren spezifisch sozialen und politischen Kontexte sowie aufgrund der unterschiedlichen Arten der Institutionen, die eine Gender Budget-Implementierung forcieren. Resultat dessen ist, dass es kein einheitliches Verständnis von Gender Budgeting gibt¹ und sich je nach dem jeweiligen Kontext eine „breite Palette, sowohl hinsichtlich der AkteurInnen, inhaltlichen Reichweite, zeitlichen Ausrichtung als auch hinsichtlich der verwendeten Methoden und Zugänge“ (Klatzer 2003: 31) zeigt. Die Gender Budgeting-Praxis ist ein „diverse and rapidly growing field“ (ebd.). Initiativen finden sich auf nationalem, föderalem, lokalen und supranationalem Level, einige gehen von Regierungen aus, andere von der Zivilgesellschaft. Einige umfassen nicht viel mehr als Sensibilisierungs- und Bewusstseinsbildungsworkshops, während andere ruhend sind oder On-Off-Aktivitäten darstellen. Einige wurden auch beendet. 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 gelten, „have produced some institutionalization of gender equality concerns in one or more stages of the budget cycle in one or more ministries, or resulted in an ongoing public scrutiny of the budget from a gender equality perspective“ (Elsou 2006: 3).

Sowohl die Praxis als auch die Theorie des Gender Budgeting stellen heute differente, kontextabhängige sowie schnell wachsende Bereiche dar, Arbeiten dazu reichen von der Entwicklung neuer kontextueller Rahmen, Methoden und Indikatoren bis zu Länderstudien und Trainingshandbüchern (vgl. Sharp 2007: 2).

1 Dementsprechend finden sich international auch als Resultat der vielfältigen Wurzeln und Entstehungszusammenhänge oftmals folgende Begriffe: Women's Budgets, Gender-Responsive Budgeting, Gender-Sensitive Budgeting oder im deutschen Sprachgebrauch auch Geschlechtergerechte Budgetgestaltung.

Die theoretischen Forschungsarbeiten zu Gender Budgeting sind multidisziplinär mit Beiträgen aus der Finanzwissenschaft, der feministischen Ökonomie, der Entwicklungsökonomie ebenso wie aus der Verwaltungslehre, der Soziologie und der Politikwissenschaft, wobei „an overarching research agenda to underpin gender responsive budgeting is yet to be mapped out“ (Sharp 2007: 7). Gerade für die Entwicklung von Visionen ist „die Zusammenarbeit verschiedener Disziplinen und feministischer Zugänge wichtig, ein Zusammenspiel von PraktikerInnen und TheoretikerInnen mit unterschiedlichsten ökonomischen, politikwissenschaftlichen, historischen, soziologischen und theoriegeschichtlichen Hintergründen“ (BEIGEWUM 2002: 201). Mit fortschreitender Entwicklung und Differenzierung der theoretischen Arbeiten werden dadurch jedenfalls die Herausforderungen für Gender Budgeting und die zugehörige Forschungsarbeit „larger rather than smaller“ (Sharp/Broomhill 2002: 43).

Der gemeinsame Ausgangspunkt verschiedener Gender Budget-Initiativen ist grundsätzlich die 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: 29). Vielmehr reflektieren sie die ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Prioritäten eines Staates und spiegeln so die Werte einer Gesellschaft und ein „bestimmtes gesellschaftspolitisches Leitbild“ (BEIGEWUM 2002: 12) wider. Das Budget ist Resultat politischer Entscheidungen darüber, wie beziehungsweise von wem die Einnahmen erhoben und für welche Zwecke also für wen die Ausgaben getätigt werden und bilden so 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: 11). Im Zuge dessen spiegeln Budgets auch die Geschlechterverhältnisse wider und wirken infolge der differenten sozioökonomischen und gesellschaftlichen Positionen von Frauen und Männern als Arbeitskräfte, im Haushalt, in der Familie und in der Gesellschaft „unterschiedlich auf Frauen und Männer und (re-) produzieren damit Geschlechterungleichstellung und die ungleiche Verteilung von Macht zwischen den Geschlechtern“ (Michalitsch 2003: 228).

Zielsetzungen des Gender Budgeting

Gender Budgeting zielt demgemäß im Wesentlichen darauf ab, die geschlechtliche Strukturierung und geschlechtsspezifische Auswirkungen von Budgets zu eruieren um eine geschlechtergerechte Finanzpolitik – eine Revision öffentlicher Budgets hin zu einer Orientierung an Geschlechtergleichstellung – zu erwirken. Hierbei werden die Staatseinnahmen und -ausgaben aus der Geschlechterperspektive untersucht (vgl. Angelo et al 2003: 26), also eine „genderbezogene Analyse sowie die Bewertung der Verteilung von Ressourcen aus Gleichstellungsperspektive“ (Schratzenstaller et al 2006: 2) vorgenommen. Demnach beinhaltet Gender Budgeting eine geschlechtsspezifische Analyse, Bewertung und letztlich Revision

von Budgets und sollte zumindest die Stufen „Planung und Vorbereitung, Annahme, Vollzug, Audit und Evaluierung“ (Michalitsch 2003: 229) des Budgetprozesses umfassen.

Absicht ist zu untersuchen ob Budgets Geschlechtergerechtigkeit fördern oder verhindern. 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 (vgl. Elson 1999: 17)? In einem weiteren Schritt soll eine veränderte Prioritätensetzung der Finanzpolitik „towards gender-equitable patterns of revenue collection and resource use“ (Cagatay et al 2000: 38) erwirkt werden.

Für Gender Budgeting sind also in jedem Fall folgende zwei Aspekte wesentlich: zum einen die inhaltliche Gestaltung von Budgets beziehungsweise die „inhaltlichen Forderungen an die Budgetpolitik“ (Angelo et al 2003: 33) und zum anderen auf Ebene des Budgetprozesses, die „Erreichung eines transparenten Prozesses der Budgeterstellung“ sowie eines partizipativen Prozesses, also die Schaffung von „Möglichkeiten zur Einflussnahme auf Budgetprioritäten“ (BEIGEWUM 2002: 16). Wobei das Ziel von Gender Budget-Initiativen die Gleichstellung von Frauen und Männern ist (vgl. Schratzenstaller et al 2006: 6).

Anhand dieser beiden Oberziele können drei grundlegende Ziele von Gender Budgeting identifiziert werden: Erstens zielen sie darauf ab, Aufmerksamkeit auf die geschlechtsspezifischen Auswirkungen und Effekte von Budgets und Finanzpolitik zu lenken, Bewusstsein für die geschlechtsspezifischen Wirkungsweisen öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu schaffen und die Kategorie Gender in den Mainstream aller Politiken zu bringen. Zweitens sollen sie Regierungen „accountable for their commitments to gender equality“ (Sharp/Broomhill 2002: 32) machen. Und drittens wollen Gender Budget-Initiativen Änderungen von Budgets und Politiken „that would raise the social and economic status of women and further gender equality“ (ebd.) erwirken – also geschlechtsspezifische sozioökonomische Ungleichheiten reduzieren und Gleichstellung fördern. „Zentriert um gleichstellungsorientierte Restrukturierung öffentlicher Finanzen sowie mit diesen verbundenen Politiken wollen Gender-Budget-Initiativen letztlich (...) den Einsatz öffentlicher Ressourcen in Hinblick auf Gender-Gerechtigkeit verbessern (Michalitsch 2003: 230).

Gender Budgeting wird auch als ein sich wiederholender Prozess aus Konsultation, Partizipation, Planung, Implementierung und Evaluation anhand eines Sets von Zielen, Indikatoren und Benchmarks bezeichnet, dessen regulärer Review und Überarbeitung „based on emerging experiences“ den „critical factor in improving the design and implementation of the programme and strengthening its impacts“ (Hewitt/Mukhopadhyay 2002: 77) darstellt.

Der Weg des Gender Budgeting

Die weltweit erste Gender Budget-Initiative startete 1984 die australische Regierung: „The pioneers in taking action were the ‚femocrats‘ in the government of Australia in the mid 1980s“ (Elson 2004: 4). Nachdem seit den 1970er Jahren immer mehr Feministinnen Jobs in der Verwaltung, vor allem in den „women’s policy units“ angenommen hatten, bildete sich eine „feminist presence within the state itself“ (Sharp/Broomhill 2002: 29). Diese so genannten „women’s advisers“, „senior feminist policy bureaucrat(s)“ (Sawer 2002: 45) aller drei Ebenen – Bund, Staaten und Territories – trafen sich zu regelmäßigen Diskussionen, die Idee eines Women’s Budget kam bei einem solchen Treffen auf und wurde dort von Anne Summers, der damaligen Chefin des Office of the Status of Women aufgegriffen und weiterentwickelt.

Auf Betreiben der Gender-Beauftragten (vgl. Michalitsch 2003: 232) wurde das erste women’s budget programm auf Bundesebene als Pilotprojekt „in parliament on budget night in 1984“ (Sharp/Broomhill 2002: 26) beschlossen und in der Hälfte der australischen Ministerien eingeführt. 1987 wurde es in women’s budget statement umbenannt und mit einem „more formal status“ (Sawer 2002: 46) versehen.

Auch in den sechs australischen Teilstaaten und den zwei Territories wurden ähnliche Programme eingeführt: in South Australia, Western Australia und New South Wales im Jahr 1985, ein Jahr später in Victoria, 1989 im Australian Capital Territory, 1991 in Queensland, 1992 in Tasmania und im Jahr 1993 auch im Northern Territory (vgl. Sharp/Broomhill 2002: 27).

Das bundesstaatliche women’s budget statement erreichte zu dem Zeitpunkt, als alle Ministerien dazu verpflichtet waren, eine Länge von bis zu 300 Seiten (vgl. Sawer 2002: 46) und „attempted to examine the whole budget, tax as well as expenditure, for its likely implications for women in Australia, documenting how women were expected to benefit“ (Elson 2004: 4). Es umfasste ein Gender-Audit des Regierungsbudgets hinsichtlich seiner Auswirkungen auf Frauen im Vergleich zu Männern und war als Teil des Gesamtbudgets konzipiert. Sämtliche Ministerien hatten „entsprechende Budget-Prüfungen durchzuführen und Rechenschaft über all ihrer Programme und Politiken abzulegen“ (Michalitsch 2003: 233). Die Initiative zielte zunächst darauf ab „mehr über die Auswirkungen des Budgets und der Regierungsentscheidungen auf Frauen“ (BEIGEWUM 2002: 44) zu erfahren, Absicht war, „to obtain information about what is being done for women, to raise the profile of women’s programs in bids for funding, but also to build into each department a clear awareness that everything they do, every dollar they spend, has an impact on women – and that impact is very often different for women than for men“ (South Australia 1987: 11, zit. in Sharp/Broomhill 2002: 30). Diane Elson identifizierte drei Hauptziele des australischen

women's budget: „to raise awareness within government of the gender impact of the budget and the policies funded; to make governments accountable for their commitments to gender equality; to bring about changes to budgets and the policies they fund to improve the socio-economic status of women” (Elson 2004: 4).

Die australische Regierung unternahm die bisher am längsten laufende Gender Budget-Initiative (vgl. Sharp/Broomhill 2002: 26). Das im Jahr 1984 gestartete Projekt wurde 1996 durch eine neue konservative Regierung abrupt beendet. Die neue Führung „downgraded its commitment to the United Nations Convention for the Elimination of Discrimination Against Women“ (Sharp/ Broomhill 2002: 42) im Jahr 1996 und beendete damit die Initiative. Im Wahlkampf 2001 verpflichtete sich zwar die Australische Labor Party im Falle eines Wahlsieges zur Wiedereinführung des women's budget statements auf Bundesebene, konnte die Wahlen aber nicht gewinnen (vgl. Sawer 2002: 63, Elson 2004: 4).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die erste Gender Budget-Initiative – die „government-led initiative carried out in Australia between 1984 and 1996” (Cagatay et al 2000: 41) – eine „bureaucratic rather than a community-based strategy” (Sawer 2002: 50) war: „The Australian women's budget programme was a 'world first' in terms of asking bureaucrats to disaggregate the impact of their mainstream programmes rather than simply highlighting programmes for women. It had considerable influence at the international level“ (Sawer 2002: 60). Australien hat damit international eine Vorreiterinnenrolle übernommen, wobei sich nach wie vor zahlreiche Gender Budget-Initiativen am australischen Vorbild orientieren und dessen konzeptuellen Rahmen übernehmen (vgl. BEIGEWUM 2002: 44, Michalitsch 2003: 233). So hat die australische Initiative beispielsweise die südafrikanische – zwar zivilgesellschaftlich, aber mit dem Parlament verlinkte – Initiative direkt durch den Australien-Besuch einer südafrikanischen Delegation von Gender-SpezialistInnen und MenschenrechtskommissärInnen im Jahr 1995 beeinflusst. Ebenso direkt orientierte sich auch die philippinische Initiative und das erste Pilotprojekt des Commonwealth Sekretariats am australischen Beispiel (vgl. Sharp/Broomhill 2002: 27f).

Während in Australien die Budgets „women's budgets“ oder auch „women's budget statements“ benannt wurden, wurde der Name Gender Budgets von den nachfolgenden Initiativen verstärkt verwendet: „The first approach focuses on women as a disadvantaged or oppressed group, while the latter starts with the viewpoint that women are in many ways disadvantaged, but uses gender as a more explicit relational category of analysis, where gender refers to social relations between women and men” (Cagatay et al 2000: 37). Diese Veränderung der Terminologie reflektiert einerseits „a move to emphasize gender as a category of analysis. It also represents a pragmatic response to overcome any tendencies to

misrepresent »women's budgets« as separate budgets for women" (Sharp/Broomhill 2002: 25).

Mittlerweile haben sich in vielen Staaten Gender Budget-Initiativen etabliert, „es existieren zahlreiche Initiativen in unterschiedlichsten Ländern, die entsprechende Arbeiten durchführen“ (BEIGEWUM 2002: 43). So gibt es beispielsweise „Ansätze zu Gender Budgeting in Uganda, Tansania, Namibia, Mocambique, Botswana und Zimbabwe; darüber hinaus finden sich auf den Philippinen, in Peru, Chile und etlichen Staaten Ozeaniens Gender-Budget-Initiativen“ (Michalitsch 2005: 15, Fußnote 9). An der Verbreitung wie auch der (Weiter-) Entwicklung von Gender Budgeting waren unter anderem internationale Organisationen wie das Commonwealth Secretariat und der United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) federführend beteiligt: „Sie setzten bisher eine Vielzahl von Aktivitäten, veranstalteten Konferenzen, förderten Forschung sowie deren Publikation und unterstützten nationale und regionale Gender-Budget-Initiativen beratend und finanziell“ (Michalitsch 2003: 231).

International gewann die Idee der Gender Budgets jedoch vor allem durch die Empfehlung der Beijing Platform for Action der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking im Jahr 1995 an Bedeutung (vgl. Sharp 2003: 6, Elson 2004: 2): Paragraph 345 fordert „the integration of a gender perspective in budgetary decisions on policies and programmes, as well as adequate financing of specific programmes for securing equality between women and men“². Hiermit wurde die Notwendigkeit der Integration der Geschlechterperspektive in Haushaltsentscheidungen und somit die Notwendigkeit von Gender Budgets festgehalten.

In weiterer Folge engagierten sich auch andere internationale Organisationen wie das United Nations Development Programme (UNDP), die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF), die Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) und auch die Asian Development Bank, ebenso wie in Europa der Europarat, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission für eine Verbreitung von Gender Budgeting-Initiativen (vgl. Sharp 2003: 6, Michalitsch 2005: 16).

Auf EU-Ebene wurde die Diskussion zum Thema Öffentliche Haushalte und Geschlechterperspektive im Oktober 2001 durch eine von der belgischen Präsidentschaft organisierte Konferenz zum Thema „Gender Responsive Budgeting: a Global Vision to Strengthen Economic and Financial Governance“ in Zusammenarbeit mit der OECD, UNIFEM und dem Nordischen Ministerrat eingeleitet. Im Rahmen dieser Konferenz wurde ein Communiqué verabschiedet, in diesem wurde festgehalten, dass Gender Budgeting ein wichtiges Instrument „for strengthening economic and financial governance and for promoting accountability and equality“ ist und dass es das Ziel ist, durch politische und finanzielle Unterstützung die Kapazitäten der Regierungen zu stärken „as well as civil society organizations to carry out

2 Dokument unter <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plat2.htm> abrufbar.

these initiatives and to support the global vision of gender responsive budget initiatives in all countries by 2015”³.

Im Jahr 2002 setzte die Europäische Kommission eine Gender Budgeting-ExpertInnengruppe zur Erhebung sämtlicher Gender Budgeting-Initiativen in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten⁴ sowie zur Förderung der „Umsetzung von Gender Budgeting in EU-Gesamthaushaltsplan sowie nationalen Budgets“ (Michalitsch 2003: 233) ein. Diese ExpertInnengruppe erarbeitet des Weiteren Richtlinien für Gender Budgeting in den einzelnen Mitgliedsstaaten, um „damit Informationen für nationale Regierungen bereitzustellen und diese für geschlechterspezifische Budgetpolitik zu sensibilisieren“ (Michalitsch 2005: 16)⁵.

Gender Budgeting in Österreich

Österreich stellt sich gerne als besonders erfolgreiches Beispiel der Implementierung von Gender Budgeting dar, hat es im Zuge der Haushaltsreform des Bundes sogar geschafft, die „tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern“ (Art. 13 (3) BV-G) in der Finanzverfassung zu verankern. Dieses Gesetz trat 2009 in Kraft und gilt für alle staatlichen Ebenen.

Gender Budgeting fand in Österreich jedoch erste eingehende Beschäftigung auf zivilgesellschaftlicher Ebene. Zum Ende der 1990er Jahre gab es „Einzeldiskussionen bzw. Einzelarbeiten zum Thema Budgets und deren unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer“ (Mayrhuber 2006: 24). Im Umfeld des BEIGEWUM wurde im Jahr 2000 ein Arbeitskreis bestehend aus Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlerinnen von Universitäten, Forschungsinstitutionen, der Verwaltung und Interessensvertretungen zum Thema Budget und Frauen initiiert. Unmittelbarer Anlass war eine politisch heftige Debatte über Sparpakete und die Sinnhaftigkeit von Nulldefiziten. Das Netzwerk von Frauen- und Mädchenberatungsstellen hatten sich an die 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“ (Klatzer 2004: 13). Die aus diesem Arbeitskreis hervorgegangenen Publikationen, sowie dessen Lobbying-Arbeit für Gender Budgeting führten dazu, dass der Arbeitskreis verstärkt im Sinne eines Gender Budgeting-Beirates, als Watchgroup. Gender & Öffentliche Finanzen, weiterarbeitet (vgl. Klatzer 2004: 16).

3 Dokument unter <http://www.gender-budgets.org/content/view/195/154/> abrufbar.

4 Im Dezember 2002 wurden an alle Mitgliedstaaten Fragebogen zu Gender Budget-Initiativen in ihrem Staat ausgeschickt. Dieser brachte nur sieben positive Antworten aus Deutschland, Finnland, Frankreich, Kroatien, Norwegen und Österreich. Die meisten gaben an, Pilotprojekte durchzuführen oder befanden sich im Planungsstadium. Bekanntermaßen gab es jedenfalls Ende 2002 sowohl in Großbritannien als auch in Schweden bereits Gender Budget-Initiativen, der Fragebogen wurde von diesen jedoch nicht beantwortet (vgl. Michalitsch 2005: 16, CoE 2005: 8).

5 Vgl. hierzu auch den Gender Budgeting-Endbericht der ExpertInnengruppe (EG-S-GB) unter [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_EG-S-GB\(2004\)RAPFIN_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_EG-S-GB(2004)RAPFIN_E.pdf).

Danach haben sich auch österreichische Regierungen auf Bezirks-, Gemeinde-, Landes- und Bundesebene des Themas angenommen. So sind „in Österreich einige Projekte und Initiativen zum Gender Budgeting vorhanden“ (Mayrhofer 2006: 23):

Auf Bundesebene wurde in einem Ministerratsvortrag vom 9. März 2004, der von den Regierungsmitgliedern „zur Kenntnis“ genommen wurde, Gender Budgeting zur Analyse von budgetären Maßnahmen hinsichtlich deren Auswirkungen auf Frauen und Männer empfohlen. Hiermit wurde als „Metaziel die Berücksichtigung der Geschlechterperspektive in allen budgetpolitischen Maßnahmen der Ministerien definiert“ (Jauk 2007: 1) und zur Umsetzung im Rahmen der interministeriellen Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming auch eine Arbeitsgruppe zu Gender Budgeting bestehend aus BudgetistInnen und Gender Mainstreaming-Beauftragten aller Ressorts eingerichtet. In Folge dessen entwickelten sich einige Aktivitäten, vor allem Pilotstudien und -projekte in den einzelnen Ministerien⁶.

Exemplarisch sind hier die Pilotuntersuchung im Bereich Drogenpolitik anführen (vgl. Gubitzer et al 2006), die vom damaligen Bundesministerium für Gesundheit und Frauen beauftragt wurde. Als Teil dieses Pilotprojekts wurde auch eine Leitfaden erarbeitet, der den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung eine anschauliche Einführung und Begriffsklärung zu „Gender Budgeting geben und praktische Beispiele, Instrumente und Herangehensweisen zur Arbeit mit Gender Budgeting darstellen“ (Jauk 2007: 2) sollen.

Außerdem soll hier auch die gerne als erste Gender Budgeting-Arbeit auf Bundesebene bezeichnete Studie des Bundesministeriums für Finanzen mit dem Titel „Ist das österreichische Steuersystem tatsächlich ‚geschlechtsneutral‘?“ aus dem Jahr 2002 nicht unerwähnt bleiben, die – nicht ganz ihrem Titel entsprechend – eine Analyse der geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Lohnsteuer und Sozialversicherung beinhaltet und unter dem Titel „Ist die Einkommensbesteuerung geschlechtsneutral?“ im Jahr 2006 und zuletzt 2010 als „Geschlecht und Steuerwirkung – Einkommen und einkommensabhängige Abgaben von Männern und Frauen“⁷ aktualisiert wurde.

Auf Länderebene finden sich zum derzeitigen Zeitpunkt ebenfalls einige Ansätze, Pilotstudien und -projekte zu Gender Budgeting. Exemplarisch seien hier die Initiative in Oberösterreich und diejenige in Wien genannt. Im Zuge des Projekts „Gender Budget-Analyse in Oberösterreich“ wurden die Ausgaben der Bereiche Bildung, Gesundheit und Sport des (Rechnungsabschlusses für das Jahr 2003 und des Voranschlags für das Jahr 2004 des)

6 Genauere Ausführungen zu den Aktivitäten auf Bundesebene sind in der Zusammenstellung „Gender Budgeting, Beispiele aus Österreich“ von Vera Jauk (Bundeskanzleramt, Frauensektion) für die Europäischen Fachkonferenz im Zuge der deutschen Ratspräsidentschaft „Gender Budgeting: Die Verteilung macht's – Gleichstellung und soziale Gerechtigkeit durch geschlechtersensible Haushalte“ am 4./5. Juni 2007 in Frankfurt am Main zu finden.

7 Vgl. [https://www.bmf.gv.at/publikationen/downloads/workingpapers/wp_3_2010_geschlecht_und_steuerwirkung_v4.pdf?q=gender budgeting](https://www.bmf.gv.at/publikationen/downloads/workingpapers/wp_3_2010_geschlecht_und_steuerwirkung_v4.pdf?q=gender%20budgeting)

Landesbudgets aus einer Geschlechterperspektive überprüft. Die Pilotstudie⁸ umfasste die Erarbeitung eines Katalogs geschlechtsspezifischer Analysekriterien und -indikatoren, die Klärung der Datengrundlagen und -beschaffung, außerdem eine Analyse des Ist-Zustandes sowie die Ausarbeitung eines Maßnahmenbündels zur Beseitigung beziehungsweise Verringerung bestehender geschlechtsspezifischer Disparitäten (vgl. Schratzenstaller et al 2006: 38ff).

In Wien gibt es seit einer Landesregierungsklausur im Jänner 2005 den Beschluss zur Einführung von Gender Budgeting. Im Zuge dessen wurde in der Finanzverwaltung eine Gender Budgeting-Beauftragte eingesetzt, die gemeinsam mit den BudgetkoordinatorInnen der einzelnen Geschäftsgruppen seit dem Voranschlag 2006 das Wiener Landesbudget um Gender Budgeting ergänzt.

Auch auf Gemeindeebene und Bezirksebene finden sich eine Anzahl von Gender Budgeting-Initiativen mit unterschiedlichen Absichtserklärungen, Konkretisierungsstufen, Vorgehensweisen und Arbeitsfortschritten. Beispiele hierfür wären Tulln oder Klosterneuburg (vgl. u.a. Mayrhofer 2006: 33, Klatzer 2004: 19ff, Jauk 2007: 7f).

Mit der ab Jänner 2009 geltenden Reform des Bundeshaushaltsgesetzes in Österreich wurde in das Bundesverfassungsgesetz eine neue Zielbestimmung für die Budgetpolitik aufgenommen (Artikel 13 (3)): Bund, Länder und Gemeinden haben bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben. Damit wird das Ziel von Gender Budgeting in der Verfassung auf gleicher Ebene wie gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht und nachhaltig geordnete Haushalte (Art. 13 (2) B-VG) genannt.

Im Rahmen der weitergehenden, im Jahr 2013 in Kraft tretenden, Haushaltsrechtsreform ist Gender Budgeting als Teil der wirkungsorientierten Haushaltsführung verankert. Dem Bund zufolge ist ab 2013 die Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern in die Haushaltsführung zu integrieren. Die konkrete Ausgestaltung ist im Bundeshaushaltsgesetz 2013 (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. Zumindest eines der Wirkungsziele ist direkt aus dem Gleichstellungsziel abzuleiten. Des Weiteres sind ein bis fünf Maßnahmen, mit denen die Wirkungsziele erfolgt werden, anzugeben. Eine der maximal fünf Maßnahmen soll das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern betreffen. Schließlich sollen noch Mei-

8 Vgl. http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xbcr/SID-3DCFCFC3-A31257A2/ooe/Gender_Budget_Fin_al_Langfassung.pdf

lensteine/Kennzahlen (Indikatoren) zur Überprüfung und Messbarkeit angegeben werden (vgl. IMAG GM/GB).

Seit der Verankerung des Gender Budgeting in der österreichischen Bundesverfassung ist aber nicht mehr Aktivität entstanden, im Gegenteil der politische Druck ist fast versiegt und auch zivilgesellschaftlich ist das Interesse erlahmt. Lediglich in der Bundesverwaltung kann in Hinblick auf die Wirkungsorientierung etwas Aktivität festgestellt werden. Es bleibt also offen, ob die verfassungsrechtliche Verankerung, nicht totes Recht bleibt/wird. Damit wäre die juristische Festschreibung ein Pyrrhussieg. Aus der politischen Debatte und der medialen Öffentlichkeit ist das Thema jedenfalls verschwunden.

Gender Budgeting zwischen Anspruch und Realität

Ogleich die ersten Evaluierungen von Gender Budgeting-Initiativen schon einige Zeit zurückliegen⁹ und es bislang nur einige Case Studies zu ihren Wirkungen gibt (vgl. Budlender 2004, Elson/Sharp 2006), kann ganz grundsätzlich konstatiert werden, dass Gender Budgeting-Initiativen weltweit zwar erfolgreich sind (vor allem was die Bewusstseinsbildung und ihre gesellschaftliche Akzeptanz anbelangt), sie aber insgesamt „relatively few budget changes“ realisieren konnten (Budlender 2004: 11, vgl. auch Mader 2009:79ff). In der Praxis gibt es eine Vielzahl von Hürden und Problemen, die einer geschlechtergerechten Budgetgestaltung entgegenstehen.

Festzustellen ist jedenfalls eine sichtbare Diskrepanz zwischen den theoretisch ausformulierten Ansprüchen und der Umsetzung in der Praxis.

Anfangshürden: In den zivilgesellschaftlichen Initiativen ist die (vermeintliche) Komplexität des Themas eine hohe Barriere. Oft stellt sich heraus, dass zunächst erst einmal Grundlagen vermittelt werden müssen bzw. vermindert vermeintliches „Finanzexpertentum“ die Mitsprachemöglichkeiten in Budgetprozessen. Die Zugänglichkeit von Informationen und Grundlagen bedarf einer adäquaten und verständlichen Aufbereitung ebendieser. Dies bedeutet, dass budgetrelevante Daten in einer allgemein verständlichen Form formuliert und präsentiert werden müssen. „Economic Literacy“ beziehungsweise Wirtschaftsalfabetisierung, also die Fähigkeit ökonomische, wirtschafts- und finanzpolitische Materialien und Informationen zu verstehen und kritisch zu erfassen ist in diesem Zusammenhang eine Qualifikation, die auf einer breiten Basis vermittelt werden sollte um auf Basis dessen „gegen sonst oft undurchschaubare ökonomische Entscheidungen auftreten zu können“ (Bergmann et al 2004: 76).

In der Verwaltung wird Gender Budgeting vor allem in Europa gemeinhin als Gender Mainstreaming (GM) im Budgetbereich verstanden („Gender budgeting is an application of

⁹ Vgl. <http://www.gender-budgets.org> und Budlender et al. (2002) sowie Budlender/Hewitt (2002).

gender mainstreaming in the budgetary process. It means a gender-based assessment of bud-gets, incorporating a gender perspective at all levels of the budgetary process and restructuring revenues and expenditures in order to promote gender equality” (CoE 2005: 10.) Mit der zunehmenden Kritik an Gender Mainstreaming von feministischer Seite (Schunter-Kleemann (2004), Sauer/Behning (2005)) sinkt auch das Interesse an Gender Budgeting und damit die Chancen Gender Budgeting zu tatsächlich zu betreiben. Gender Budgeting gibt es in Österreich nur in Ansätzen mittlerweile in den Bundesländern Wien und Oberösterreich der Bund will als Teil der wirkungsorientierten Verwaltungsreform 2013 mit Gender Budgeting beginnen. Wenn aber keine politische Ziele damit verfolgt werden, besteht die Gefahr, dass Gender Budgeting lediglich als „Beschäftigungstherapie für die Verwaltung und Forschung“ (Mayrhuber 2006) wahrgenommen wird.

Datenprobleme: Auch fehlen nach wie vor geschlechtsspezifische statische Grundlagen in einigen zentralen Bereichen: Umfang und die Verteilung von unbezahlter Arbeit, Wissen über die Intrahaushaltsverteilung von Macht und Ressourcen und Daten über die individuellen Möglichkeiten zur Abfederung von ökonomischen Risiken. Die Ausweisung einiger geschlechtsspezifischen Indikatoren erfüllt den Impetus von Gender Budgeting bei weitem nicht.

Instrumente/Methodische Probleme: Für Regina Frey (2010, 40) gibt es in Anlehnung an Budlender, Sharp und Allen (1998) sieben Instrumente des Gender Budgeting:

1. Genderbewusste Bewertung politischer Strategien (Welche Prioritätensetzung gibt es?)
2. Geschlechtdisaggregierte NutzerInnenanalyse (Welche Bevölkerungsgruppe würde von staatlichen Ausgaben / Einsparungen in welcher Weise einen Nutzen oder keinen Nutzen ziehen?)
3. Geschlechtdisaggregierte Analyse öffentlicher Ausgaben (Ausgabeninzidenz – Wem konkret fließen öffentliche Ausgaben zu (Männern – Frauen, Jungen – Mädchen?)
4. Geschlechtdisaggregierte Analyse des Steueraufkommens (Steuerinzidenz – Wer zahlt wie viel Steuern und wie hoch ist damit die Belastung?)
5. Zeitbudget-Studien – (Impact Analysen – Wer arbeitet wieviel unbezahlt und wie wirken staatliche Maßnahmen auf unbezahlte Arbeit?)
6. Geschlechtsbewusste Ansatz einer mittelfristigen Finanz- und Wirtschaftspolitik (geschlechtssensible Wirtschafts- und Budgetpolitik unter Analyse der Makroökonomie und Einbeziehung von unbezahlter Arbeit)
7. Geschlechtsbewusste Budgetrede

Die Umsetzung dieser (oder anderer) Instrumente stellt sich in der Praxis jedoch als schwierig heraus. In der Verwaltung wird vor allem versucht, Nutzenanalysen zu forcieren, da die

politischen Prioritäten ja Vorgaben der Politik sein sollen. Es gibt aber auch hier keine einheitliche, keine übliche Methode Gender Budgeting zu implementieren. Das Aufeinanderprallen der Verwaltungslogiken mit einem neuen Thema und die theoretischen Ansatzpunkte für Implementierung stellen große Probleme dar. Mit Leitfäden, Checklisten, Handbooks und Gender Trainings wird versucht, dem entgegenzuwirken.

Zivilgesellschaftliche Initiativen verwenden stärker Instrumente, die den politischen Gehalt (Prioritäten der Politik) betonen.

Ein zentraler Punkt von Gender Budgeting ist die Einbeziehung von unbezahlter Arbeit¹⁰ und die indirekten Wirkungen von Budgets auf unbezahlte Arbeiten zu thematisieren. Dabei ist der Fokus auf unbezahlte Arbeit der Schlüsselaspekt, der Gender Budget-Initiativen von anderen (partizipativen) Budget-Initiativen unterscheidet oder unterscheiden sollte, denn Geschlechtergerechtigkeit beziehungsweise die „Auswirkung eines Budgets auf die soziale Gleichstellung von Frauen und Männern zeigt sich in seinem Effekt auf das Maß an unbezahlter Arbeit, die erbracht werden muss“ (Elson 2002b: 23). Die Notwendigkeit der Fokussierung unbezahlter Arbeit in Gender Budget-Initiativen ergibt sich also aus ihrer Wichtigkeit als „a basis for gender inequality“ (Budlender 2004: 18). Eine Finanzpolitik, die die nicht-marktliche, unbezahlte, zum größten Teil von Frauen geleistete Arbeit nicht in sämtliche Stadien des Budgetprozesses berücksichtigt und miteinbezieht, kann den Prinzipien von Gender Budgeting nicht gerecht werden.

Budlender kommt zum Schluss, dass „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: 17). Einige Initiativen berücksichtigen unbezahlte Arbeit überhaupt nicht, andere erwähnen unbezahlte Tätigkeiten zwar in den Analysen des Ist-Zustandes, aber führen die Berücksichtigung jedoch nicht weiter „when it comes to discussing policy and associated budgets“ (ebd.: 18).

Budlender unterstreicht hierbei, dass im Vorhandensein detaillierter Daten zur unbezahlten Arbeit keine Maßgeblichkeit für das in Betracht ziehen von unbezahlter Arbeit durch Gender

10 Gender ist als „the social meanings given to biological sex differences“ konzeptionalisiert (Elson et al 1995: 1828), als die „socially constituted relations between women and men“ (ebd.) und demgemäß als „a stratifier of social life comparable to other stratifiers such as class, race, and ethnicity“ (ebd.). Gender schreibt Frauen und Männer unterschiedliche soziale und ökonomische Rollen als Arbeitskräfte, Familienmitglieder und Teile der Gesellschaft zu und bildet die Basis für die grundlegende Arbeitsteilung zwischen produktiver und reproduktiver Arbeit und damit auch die Basis von Ungerechtigkeiten zwischen den Geschlechtern (vgl. Budlender 2004: 18). Produktive Tätigkeiten bezeichnen einkommensgenerierende Arbeiten, die zumeist mit dem Markt verbunden sind. Reproduktive Tätigkeit inkludieren die unbezahlte Verantwortung für „the care and development of people, including children, the elderly, the sick, and able-bodied adults“ (Elson et al 1995: 1828), die in den meisten Kulturen geschichtsübergreifend ausschließlich Frauen zugeschrieben werden. Diese unbezahlte Arbeit beinhaltet auch das „maintaining the labour force and keeping the social framework in good order – both vital services for the paid economy“ (Elson 1999: 3). Noch immer ist in den meisten Gesellschaften die unbezahlte Arbeit zwischen Frauen und Männern ungleich verteilt und wird zumeist als selbstverständlich vorausgesetzt und als unabhängig von der bezahlten Ökonomie dargestellt. „Dies ist eines der Haupthindernisse auf dem Weg zur Gleichstellung bei bezahlter Arbeit und bei der vollen Entfaltung der Talente beider Geschlechter“ (Elson 2002b: 23).

Budget-Initiativen liegt, denn „if – as is usually the case – everyone acknowledges that women bear the main burden of most types of unpaid labour, exact data strengthen the case and make it appear more scientific, but are not required for appropriate policy making“ (Budelnder 2004: 18).

Eine besondere Herausforderung stellt ein ‚engendering‘ der gesamten Finanz- und Wirtschaftspolitik dar, dessen Dringlichkeit und Wichtigkeit aber unbestritten ist (Young/Bakker/Elson 2011).

Männliche Expertokratie: Die Hemmnisse und Zugangsbarrieren zum Gebiet der Finanzpolitik sind hoch. Die Budgetpolitik ist, wie der ganze Finanzbereich, ein Terrain von vermeintlich hochspezialisierten (überwiegend männlichen) ExpertInnen. Diese Finanzexpertokratie, die in einigen Bereichen auch als Finanzbürokratie (Finanzministerien, DG ECFin, der Europäischen Kommission) bezeichnet werden kann, hat in den letzten Jahren eine enorme Aufwertung erfahren, die auch nach der Weltwirtschaftskrise ungebrochen ist. Spitzenbeamten werden als die wahren Macher der Politik präsentiert, die Verhandlungen laufen geheim ab, es werden Bilder von Pokerspielen bemüht – niemand darf sich in sein Blatt sehen lassen – um die Geschlossenheit des Systems zu rechtfertigen (vgl. Zöchling 2011: 26). Es ist es deshalb auch schwierig von außerhalb neue Themen und Anforderungen an diese selbststilisierte Expertenmacht, die innerhalb der Bürokratie aber auch an Wirtschaftsforschungs- und Finanzinstitutionen angesiedelt ist, heranzutragen. Im Gegenteil diese Experten sehen sich selbst als Ratgeber zur Reform aller möglichen Wirtschafts- und Sozialbereiche (Soziales, Gesundheit, Pensionen, Bildung usw.)¹¹. Die zunehmende Macht dieser als „Schatteneliten“ und „Männerbunde“ bezeichneten formellen und informellen Netzwerke und ihre männliche Dominanz werden (Wedel 2009, Kreisky 2001) stark kritisiert.

Regelgebundene Budgetpolitik: In den letzten Jahren wurde im Rahmen der „Modernisierung“ sowie der „Sicherung der Nachhaltigkeit“ der öffentliche Haushalte, auch stark an einer regelgebundenen Budgetpolitik gearbeitet, also an einer „Entpolitisierung“, sodass Budgets immer weniger als „in Zahlen gegossene Politik“, bzw. als „Ausdruck der Verhandlungsmacht von politischen Akteuren“ verstanden wird. Budgetpolitik wird also immer mehr ein geschlossener Prozess, wo bestimmte Ziele, die bereits vorgegeben, weil sie als *common sense* betrachtet werden (Defizitreduktion, Schuldenabbau, Verwaltungsreform) oder bereits festgeschrieben¹² sind und nicht ein Prozess, wo sich betroffene Bevölkerungsteile, Zivilgesell-

11 Siehe dazu z.B. Beitrag des Budgetsektionschefs Gerhard Steger, Der Standard vom 7.9.2011, wo er seine Definition sozialdemokratischer Finanzpolitik darlegt.

12 Auf europäischer Ebene wird die Budgetpolitik durch die Maastrichter Verträge der Wirtschafts- und Währungsunion und den Stabilitätspakt und dessen Prozeduren determiniert. In Österreich gibt es zudem ge-

schaft, Initiativen usf. aktiv einbringen können. Ein neuer Höhepunkt in dieser Entwicklung ist die neue Economic Governance der EU, die auch als „Wirtschaftsregierung“ bezeichnet wird. 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 weitere Aushöhlung demokratischer Prozesse bedeutet. Damit ein Abtausch von Interessen von Mitgliedstaaten unterbunden wird, soll es an den wesentlichen Entscheidungspunkten, ein „reverse majority voting“, geben, also eine Regel, die automatisch in Kraft tritt, wenn sie nicht mit einer qualifizierten Mehrheit in innerhalb von 10 Tagen abgelehnt wird. Zudem wird dadurch auch die Entscheidungsmacht der nationalen Parlamente de facto eingeschränkt. Denn es gibt bereits Vorgaben über Höhe und Ausgestaltung der Budgetpolitik (über neue VO der EU zur Verschärfung des Stabilitätspaktes, zur Verschärfung des Defizitverfahrens, und über neue Haushaltsregeln, die Teil der neuen Economic Governance sind), und einer neuen Prozedur, dem Europäischen Semester, das der Europäischen Kommission die Möglichkeit gibt, eine Bewertung der Budgetpläne vorzunehmen („blaming and shaming“) und Sanktionsmechanismen in Gang zu setzen, was diese Staaten zudem sofort unter Druck der Finanzmärkte bringt (vgl. Klatzer/Schlager 2011, 66ff).

Angesichts der rechtlichen Verankerung dieses „disziplinierenden Neoliberalismus“ (Gill/Roberts 2011), zeigt sich, dass die Analyse dieser Rahmenbedingungen der Finanzpolitik derzeit der zentrale Ansatzpunkt für Gender Budgeting sein muss. Denn dieser determiniert die Gestaltungsmöglichkeiten der Politik (policy space) und der Budgetpolitik (fiscal space).

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass Gender Budget-Initiativen sowohl prozess-technische (also demokratisch input- sowie institutionenbezogene) wie auch inhaltliche (outputorientierte) Rahmenbedingungen benötigen würden, die von den gegenwärtigen Budgetentscheidungen und -erstellung abweichen müssten, um den theoretischen Ansprüchen per definitionem in der Praxis entsprechen zu können. Hierbei ist es in einem allerersten Schritt „eine sowohl nach innen als auch nach außen erkennbare politische Zielsetzung die mit Gender Budgeting erreicht werden soll“ nötig, wenn „eine Neugestaltung der Analysegrundlagen von Budgets im Sinne einer höheren Geschlechtergerechtigkeit nicht zu einer Beschäftigungstherapie für die Verwaltung und Forschung“ (Mayrhuber 2006: 35) werden soll.

Geschlechtsdisaggregierte Nutzenanalysen, worunter Gender Budgeting Vorhaben häufig subsumiert werden, greifen viel zu kurz. Angesichts der beschriebenen Veränderungen in der Budgetpolitik sind sowohl die Prioritätensetzungen als auch die Rahmenbedingungen zu

samtstaatlich den Österreichischen Stabilitätspakt, der bereits Defizitziele für die einzelnen Ebenen vorsieht. Der nationalstaatliche Spielraum hat sich damit seit 1995 verkleinert.

analysieren sowie eine Öffnung des Budgetprozesses wiederherzustellen, damit auch verschiedene gesellschaftliche Interessen eingebracht werden können.

Demokratisierung des Budgetprozesses als Voraussetzung von Gender Budgeting

Auf theoretischer Ebene gibt es nur wenige Überlegungen, welche Institutionen Gender Budgeting bedarf, um dem Demokratisierungsanspruch gerecht werden zu können und eine möglichst optimale Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern am Budgetprozess gewährleisten zu können – obgleich es in wissenschaftlichen Arbeiten zu Gender Budgeting den gemeinsamen Anspruch gibt, dass Gender Budgets „kein technokratisches Instrument sein [sollen], bei dem sich einige spezialisierte ExpertInnen stellvertretend für Frauen Gedanken über das Budget machen“ (BEIGEWUM 2002: 190).

Erste Überlegungen stammen in Österreich aus dem Arbeitskreis Budget und Frauen im Umfeld des BEIGEWUM, der darauf hinwies, dass ein impliziter Bestandteil von Gender Budgets die Einbeziehung einer möglichst breiten Öffentlichkeit in die Planungs- und Entscheidungsprozesse sein sollte. Dies bedarf einer breiten, verständlichen ebenso wie gleichstellungsrelevanten Information der Bevölkerung über budgetpolitische Fragestellungen: „Es müssen Schritte gesetzt werden, um vermehrt zivilgesellschaftliche Initiativen und engagierte Einzelfrauen und -männer für die Thematik zu interessieren, sie zu aktivieren und mit einzubeziehen“ (ebd.: 190). Innerhalb bestehender Entscheidungsinstitutionen wäre ein „erster wichtiger Schritt, mehr Frauen einzubinden. Dabei geht es nicht um die Beiziehung einiger ‚Alibi-frauen‘ sondern um eine adäquate formale Vertretung von Frauen in den entsprechenden Entscheidungsgremien“ (ebd.: 191). Da eine verstärkte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern nicht automatisch bedeutet, dass mehr Frauen in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden und/oder gleichstellungspolitische Fragestellungen verfolgt werden, „müssen Partizipationsbestrebungen, Informationen, Diskussionsrunden etc so gestaltet werden, dass die Bedürfnisse von Frauen in materieller und prozessbezogener Hinsicht Berücksichtigung finden“ (ebd.).

Zugang zu und Präsenz in politischen Prozessen sind zwar wesentliche Elemente, aber auch die Frage des Einflusses von Frauen ist entscheidend mitzubedenken. „Die Möglichkeit des Einflusses hängt von der Ausgestaltung der Institutionen und deren Verantwortlichkeit beziehungsweise Rechenschaftspflicht gegenüber den Gender politischen Zielsetzungen ab“ (Klatzer 2003: 291f). In einem weiteren Schritt sollten alle „relevanten Gesetze und Bestimmungen, die den Budgetprozess regeln (...) in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft überarbeitet werden: denn von der demokratischen Ausgestaltung des Budgetprozesses hängt es ab, durch wen und wessen Kritik, Empfehlungen, Forderungen und Inhalte in das Budget aufgenommen werden“ (BEIGEWUM 2002: 192).

In der Praxis ist jedoch eine gewisse Diskrepanz zwischen dieser Demokratisierungsanforderung von Gender Budgeting per definitionem und der Praxis von Gender Budget-Initiativen festzustellen. Eine weitere Diskrepanz besteht in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung um das Thema Gender Budgeting, in der die Forderung nach Demokratisierung der Finanzpolitik zwar häufig betont wird, wie Demokratie beziehungsweise Demokratisierung jedoch im diesem Zusammenhang präzisiert, definiert und theoretisch fundiert werden soll, stellt bislang einen weitgehend unbehandelten Bereich im wissenschaftlichen Diskurs dar. Diese fehlende theoretische Basis der Präzisierung und Fundierung eines Demokratieverständnisses für Gender Budgeting wirkt auf die Gestaltung der demokratischen Praxis von Gender Budget-Initiativen rück.

Es ist nochmals festzuhalten, dass Gender Budgeting ein großes emanzipatorisches Potential zugeschrieben wird mit dem Forderungen nach einer Demokratisierung der Finanz- und Wirtschaftspolitik verbunden sind: Denn „Verfahren in Richtung Transparenz und Partizipationsmöglichkeiten zu entwickeln, um den Budgeterstellungprozess in Richtung höhere Verteilungsgerechtigkeit zu beeinflussen, ist ein zentraler Ansatzpunkt emanzipatorischer Politik“ (Schuberth 2006: 58). Neben diesem Verständnis von Gender Budgeting als Strategie zur emanzipatorischen und geschlechtergerechten Gestaltung der Finanzpolitik, besteht also auch ein breiter Konsens über ein mit Gender Budgeting verbundenes Anliegen die Finanz- und Wirtschaftspolitik zu demokratisieren, partizipativer und transparenter zu gestalten. Gender Budget-Initiativen sind also in einem Kontext eines umfassenden Demokratisierungsanspruchs zu verorten.

Aktuelle Probleme des Gender Budgeting in Österreich / Europa

Obgleich Gender Budgeting in Österreich im Bundeshaushaltsrecht und in der Finanzverfassung verankert ist und es nicht zuletzt deshalb seit 2009 „Pflicht“ ist Geschlechterunterschiede bei der Analyse von Wirkungen staatlicher Maßnahmen zu berücksichtigen, ist Gender Budgeting „derzeit nicht mehr als ein Schlagwort“ (WIDE 2010: 18). Gerade die gegenwärtige Wirtschaftskrise scheint eine geeignete Entschuldigung zu sein um Gleichstellung der Geschlechter hintanzustellen: Gleichstellungsforderungen, 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 der Konjunkturprogramme und die der Konsolidierungs- und Sparpolitiken von öffentlicher Seite weitgehend negiert und nicht untersucht.

Gerade jetzt wären aber hinsichtlich der stattfindenden Austeritätsprogramme in ganz Europa, die in den Krisenstaaten ununterbrochen nachgeschärft werden müssen und der Verschärfung des Stabilitätspakts umfassende Gender Budgeting-Analysen und Initiativen nötig: 25 EU-Staaten haben ein Budgetdefizit über 3% d.h. sie müssen in den nächsten Jahren ihre

Defizite vermindern (Europäische Kommission 2011). Staaten mit Liquiditätsengpässen, die Finanzierungshilfe benötigten wurden sogar unter Aufsicht vom Internationalen Währungsfonds und EU-Kommission gestellt.

Tatsächlich zeigen sich aktuell so genannte „Zweitrundeneffekte“ der Wirtschaftskrise: Während Wirtschaftskrisen, besonders in exportorientierten europäischen Ländern (D,Ö, NI) zuerst zu einem starken Anstieg der Männerarbeitslosigkeit führt, dreht sich das Bild nach einiger Zeit: Seit über einem Jahr ist die weibliche Arbeitslosigkeit in der EU (wieder) höher als die männliche. (Eurostat) Die ansteigende Arbeitslosigkeit führt zum Rückgang der verfügbaren Einkommen vieler Menschen und dadurch auch zu einem entsprechenden Entfall der Nachfrage von Konsumgütern und Dienstleistungen. Damit sind der Einzelhandel und der Dienstleistungssektor, wo Frauen verstärkt arbeiten, betroffen. Kürzungen öffentlicher Ausgaben und von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen sowie Anstrengungen den öffentlichen Sektor zu verkleinern – wenn es ums Zurückzahlen von Staatsschulden geht – verschärfen die Situation. Der Stellenabbau im öffentlichen Bereich trifft Frauen im allgemeinen stark. Zudem gilt es die zunehmend fehlenden sozialen Transfers, Güter und Dienstleistungen durch unbezahlte Arbeit zu kompensieren. Eine Überblicksstudie der OECD zu den Budgetkonsolidierungen bietet Einblick in die derzeitige Entwicklung: Im Finanzsektor werden nur in 7 Staaten budgetäre Maßnahmen (z. B. Einführung einer Bankenabgabe) getroffen. Im Gegenzug ist zu sehen, dass 18 von 29 untersuchten Staaten Sozialausgaben kürzen, bei den Gesundheitsausgaben wird in der Hälfte der Staaten gespart (Oecd 2011, 45f). Zusätzlich haben 15 Staaten vor, bei öffentlichen Bediensteten oder Gehältern zu Kürzungen vorzunehmen, hohen Personalabbau gibt es besonders in Großbritannien und Irland, die stärksten Lohnkürzungen sind in Großbritannien, Tschechien, Irland Griechenland, Ungarn und Portugal geplant (ebd. 43f). Britische ForscherInnen haben errechnet, dass Frauen über 72% der Kürzungen der Sozialleistungen und der Belastung durch neue Steuern in Großbritannien zu tragen haben (the Guardian, 4. Juli 2010).

Gender Budgeting darf 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 und der veränderten Economic Governance der EU wären eine Grundvoraussetzung hierfür. Dieser politische Anspruch von Gender Budgeting wird bisher in keinem europäischen Staat eingelöst. Lediglich in Island wurde eine Debatte über die geschlechtsspezifischen Implikationen der Finanz- und Wirtschaftskrise eröffnet (Johnson 2011).

Literatur

Angelo, Silvia/ Schlager, Christa/ Lunzer, Gertraud/ Bergmann, Nadja/ Mayrhuber, Christine (2003): Engendering Budgets – Problemaufriss für Österreich. In: Kurswechsel 1/2003, 26-36.

Behning, Ute/Sauer, Birgit Hg. (2005): Was bewirkt Gender Mainstreaming? Frankfurt/Main
BEIGEWUM (2002): Frauen macht Budgets. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive. Wien: Mandelbaum Verlag.

Bergmann, Nadja/ Gubitzer, Luise/ Klatzer, Elisabeth/ Klawatsch-Treitl, Eva/ Neumayr, Michaela (2004): Gender Budgeting. Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budgetgestaltung. Wien: Remaprint.

Budlender, Debbie (2004): Expectations versus Realities in Gender-responsive Budget Initiatives. In: http://www.gender-budgets.org/uploads/user-S/11281073_931Debbie_Budlender_Expectations_vs._Realities_in_GRB_Initiatives.pdf, abgerufen am 10.7.2007.

Budlender, Debbie/ Elson, Diane/ Hewitt, Guy/ Mukhopadhyay, Tanni (2002): Gender Budgets Make Cents. Understanding gender responsive budgets. London: Commonwealth Secretariat.

Budlender, Debbie/ Sharp, Ronda/ Allen, Kerrie (1998) How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and analysis, <http://web.idrc.ca/uploads/user-S/11000392461AusAIDTrainingManual.pdf>

Cagatay, Nilufer/ Keklik, Mümtaz/ Lal, Radhika/ Lang, James (2000): Budgets as if people mattered: democratizing macroeconomic policies. SEPED Conference Paper, Nr.4. In: <http://www.undp.org/seped/publications/budgets.pdf>, abgerufen 2.3.2007.

Elson, Diane/ Cagatay, Nilufer/ Grown, Caren (1995): Introduction. In: World Development, Vol. 23, Nr. 11, 1827-1836.

Elson, Diane (1999): Gender Budget Initiative. Background Paper. London: Commonwealth Secretariat.

Elson, Diane (2002a): Gender Responsive Budget Initiatives: Some Key Dimensions and Practical Example. In: Gender Budgeting Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences, Papers from the International Conference “Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting”, 16.-18. Oktober 2001, Brüssel, 15-29.

Elson, Diane (2006): Gender Budgeting has a lot of potential to promote emancipatory policies – but this potential has not yet been realized. In: Klatzer, Elisabeth/ Neumayr, Michaela (Hg.): Gender Budgeting in Europa. Konferenzdokumentation, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, 96-98.

Europäische Kommission (2011): Report on Public finances in EMU, European Economy 3|2011, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-3_en.pdf

Eurostat (2011): Eurostat Pressemitteilungen Euroindikatoren 124/2011, 31.August 2011, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31082011-BP/DE/3-31082011-BP-DE.PDF

Frey, Regina (2010): Gender Budgeting als geschlechterpolitische Strategie, IPG 2/2010, 35-47, In: http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2010-2/04_a_frey_d.pdf, abgerufen am 8.9.2011.

Gill, Stephen/ Roberts, Adrienne (2011): Macroeconomic governance, gendered inequality and global crises, in Young, Brigitte/ Bakker, Isabella/ Elson, Diane (2011): Questioning Financial Governance from a Feminist Perspective, 154-171

Gubitzer, Luise/ Klatzer, Elisabeth/ Neumayr, Michaela (2006): Gender Budgeting in der Bundesverwaltung. Pilotstudie am Beispiel ausgewählter Teile des Drogenbudgets. Unveröffentlichte Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen, Wien.

Hewitt, Guy/ Mukhopadhyay, Tanni (2002): Promoting Gender Equality through Public Expenditure. In: Budlender, Debbie/ Elson, Diane/ Hewitt, Guy/ Mukhopadhyay, Tanni: Gender Budgets Make Cents. Understanding gender responsive budgets. London: Commonwealth Secretariat, 49-81.

IMAG GMB: Interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Mainstreaming/Budgeting, <http://www.imaggendermainstreaming.at/cms/imag/content.htm?channel=CH0521&doc=CM S1060358729900>, abgerufen am 16.8.2011

Jauk, Vera (2007): Gender Budgeting – Beispiele aus Österreich. Unveröffentlichte Zusammenstellung im Zuge der Europäischen Fachkonferenz „Gender Budgeting: Die Verteilung macht's – Gleichstellung und soziale Gerechtigkeit durch geschlechtersensible Haushalte“, 4. und 5. Juni 2007 in Frankfurt/Main.

Johnson, Janet Elise (2011): Can women clean up Iceland's man-made mess?. In: <http://www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/924.pdf>, abgerufen am 8.9.2011.

Klatzer, Elisabeth (2003): Geschlechtergerechtigkeit als Kernthema der Budget und Wirtschaftspolitik: Analyse der Theorie und Praxis von Engendering Budgets. Dissertation, Wirtschaftsuniversität Wien.

Klatzer, Elisabeth (2004): Geschlechtergerechte Budgetgestaltung – Gender Budgeting in Österreich. Überblick und Ausblick. In: Frauenabteilung der Stadt Wien (Hg.): Gender Bud-

geting 2004. Wege zur geschlechtergerechten Verteilung öffentlicher Güter und Leistungen, Wien, 13-34.

Kreisky, Eva (2001): Ver- und Neuformungen des politischen und kulturellen Systems. Zur maskulinen Ethik des Neoliberalismus, in Kurswechsel 4/2001, 38-50.

Mader, Katharina (2009): Gender Budgeting: Ein emanzipatorisches, finanzpolitisches und demokratiepolitisches Instrument. Theoretische Fundierung und Exemplifizierung am Wiener Budgetprozess. Frankfurt am Main/ Wien: Peter Lang Verlag.

Mayrhuber, Christine (2006): Kurzüberblick über Gender Budgeting Initiativen und Projekte in Österreich. In: Klatzer, Elisabeth/ Neumayer, Michaela, (Hg.): Gender Budgeting in Europa. Konferenzdokumentation, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, 23-36.

Michalitsch, Gabriele (2003): Wer, wie viel, für was? Gender Budgeting und öffentliche Finanzen. In: Dackweiler, Regina-Maria/ Hornung, Ursula (Hg.): frauen – macht – geld. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.

Michalitsch, Gabriele (2005): Kein Haushalt ist geschlechtsneutral. In: Gender Budgeting in NRW– Dem Ziel näher kommen! Dokumentation der Veranstaltung vom 18. Februar 2005 im Landtag Nordrhein-Westfalen. Sharp, Rhonda/ Broomhill, Ray (2002): Budgeting for Equality: The Australian Experience. In: Feminist Economics Vol. 8, Nr. 1, 25.47.

OECD (2011), Restoring Public Finances, Special Issue of the OECD Journal on Budgeting, Volume 2011/2, Paris.

Sawer, Marian (2002): Australia: The mandarin approach to gender budgets. In: Budlender, Debbie/ Hewitt, Guy (2002): Gender Budgets Make More Cents. Country Studies and Good Practice. London: Commonwealth Secretariat , 43-64.

Sharp, Rhonda (2003): Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting. New York: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).

Sharp, Rhonda (2007): Financing for gender equality and the empowerment of women. In: United Nations, Written statement für die Commission on the Status of Women Fifty-first session, 26.2.-9.3.2007, New York.

Schunter-Kleemann (2004): Gender Mainstreaming – Ein doppelbödiges Konzept, in Gubitzer, Luise/Trukeschitz, Birgit: Frauen und Budget, Frankfurt/Main.

Wedel, Janine R. 2009. Shadow elite : How the world's new power brokers undermine democracy,government, and the free market. New York: Basic Books.

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

Zöchling, Christa (2011) Der Schirmherr, Porträt von Thomas Wieser, Profil 5, 31.1.2011, 26.