

Gender budgeting als Instrument der Gleichstellung? : Fakten zur politischen Umsetzung in Österreich

Autor(en): **Klatzer, Elisabeth**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **30 (2010)**

Heft 58

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-651926>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Gender Budgeting als Instrument der Gleichstellung?

Fakten zur politischen Umsetzung in Österreich

Auf den ersten Blick stellt sich Österreich als internationales Paradebeispiel einer vorbildhaften Umsetzung von Gender Budgeting dar: Verankerung der Verpflichtung zu Gender Budgeting in der Verfassung, Integration in die Budgetreform zur Verankerung der Wirkungsorientierung als Leitprinzip der Haushaltsführung sowie Aktivitäten nicht nur auf Bundesebene, sondern auch in einigen Bundesländern und Gemeinden. Allerdings ist zur Bewertung der Frage, wie vorbildlich die Umsetzung tatsächlich einzuschätzen ist, ein genauerer Blick auf das tatsächlich Erreichte notwendig. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, wieweit in der nunmehr knapp zehnjährigen Geschichte der Beschäftigung mit Gender Budgeting in Österreich mit dieser Strategie tatsächlich gleichstellungspolitische Fortschritte erzielt werden konnten respektive wieweit Maßnahmen gesetzt wurden, um gleichstellungspolitische Defizite abzubauen.

Ausgehend von einer Bestandsaufnahme der Umsetzung von Gender Budgeting in Österreich wird im vorliegenden Beitrag analysiert, welches Verständnis von Gender Budgeting den Aktivitäten zugrunde liegt und welches gleichstellungspolitische Potential damit verbunden ist. Gender Budgeting ist eine Strategie, die im Grunde die Frage nach der Verteilung und den Wirkungen von öffentlichen Einnahmen- und Ausgaben auf Frauen und Männer stellt (vgl. Budlender et al 2002, 52). Wesentliche Ziele sind dabei die ausgewogenere Verteilung der öffentlichen Ressourcen, die Verbesserung der Gleichstellungssituation sowie die erhöhte *Accountability* (Rechenschaftspflicht) der Regierung im Hinblick auf nationale und internationale Verpflichtungen (vgl. Elson 2002, Bakker 2002). Die Thematisierung von *Accountability* impliziert die Frage, wem gegenüber die Regierung rechenschaftspflichtig ist respektive sein soll. Entsprechend ist es in diesem Zusammenhang wesentlich, die Rolle unterschiedlicher AkteurInnen – in Verwaltung, Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft – bei der Umsetzung von Gender Budgeting in Österreich zu beleuchten. Abschließend werden die zentralen Herausforderungen, die sich aus der bisherigen Praxis in Österreich ergeben, thematisiert.

Zivilgesellschaftliches Engagement als Impulsgeber für die Einführung von Gender Budgeting in Österreich

Wichtige Impulse zur Umsetzung und Verankerung von Gender Budgeting kamen, insbesondere in der Anfangsphase, von zivilgesellschaftlicher

Seite (vgl. Klatzer 2006, Mayrhuber 2006). Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlerinnen aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Interessenvertretungen, Forschungsinstitutionen und Verwaltung, die sich zunächst in Form eines Arbeitskreises und später unter dem Namen „Watch Group. Gender und Öffentliche Finanzen“ zusammenfanden, brachten unter dem Eindruck einer zunehmend restriktiven Budgetpolitik die internationale Diskussion zu Gender Budgeting nach Österreich. Ziel dieser Pioniergruppe war es, Gleichstellungswirkungen im Zusammenhang mit der Budgetpolitik und insbesondere Sparpolitik zu thematisieren und die Regierung zur Umsetzung von Gender Budgeting zu bewegen (vgl. Beigewum 2002, Angelo et al. 2003, Gubitzer/Trukeschitz 2004, Bergmann et al. 2004). Auch sollten Frauen ermutigt werden, sich Budget-Fragen zu widmen, wirtschaftspolitische Maßnahmen zu beanspruchen und Veränderungen in Richtung von mehr Gendergerechtigkeit in Gang zu setzen, wie es im programmatischen Titel der ersten Publikation „Frauen macht Budets“ (Beigewum 2002) zum Ausdruck kommt.

Der Ansatz der Gruppe versteht Gender Budgeting als Strategie, „die Geschlechterperspektive in budget- und wirtschaftspolitische Prozesse und Entscheidungen einzubringen, die Politiken zu verändern und gleichzeitig auf eine Transformation der Prozesse in Richtung Öffnung und Demokratisierung hinarbeiten.“ (Beigewum 2002, 10) Zentrale Eckpunkte von Gender Budgeting sind demnach (vgl. ebda; 18f):

- Grundlage ist eine möglichst umfassende Analyse des Budgets mit besonderem Augenmerk auf Wechselwirkungen zwischen einzelnen Politikbereichen. Eine partielle Analyse eines kleinen Bereiches ist noch kein Gender Budgeting.
- Die Ergebnisse einer geschlechtsspezifischen Budgetanalyse sind Indiz für tieferliegende Ungleichheiten in der Verteilung von Macht, von Chancen und beim Zugang zu Ressourcen. Diese Ungleichheiten sind schrittweise aufzudecken.
- Essentieller Bestandteil von Gender Budgeting ist, dass die Analyse zu einer Veränderung der Politik im Sinne von mehr Gendergerechtigkeit, Chancengleichheit und Gleichstellung führt.
- Die Regierung muss regelmäßig Rechenschaft darüber ablegen, was in Richtung von mehr Gendergerechtigkeit getan wurde.
- Die Nachvollziehbarkeit von politischen Veränderungen ist von großer Bedeutung, daher müssen quantitative und qualitative Indikatoren zur Bewertung der Fortschritte in Richtung Gendergerechtigkeit eingesetzt werden.
- Es geht auch um die Gestaltung und Änderung von politischen Prozessen. Die Budgeterstellung ist transparenter und partizipativer zu gestalten.
- NGOs sind als Teil der mit Gender Budgeting implizierten Öffnung in den Budgetprozess einzubeziehen.

- Die ökonomischen Grundlagen und Modelle sind aus feministischer Perspektive neu zu konzipieren: Bislang weitgehend ausgeblendete Bereiche sind zu berücksichtigen, beispielsweise: Wechselwirkungen zwischen bezahlter und unbezahlter Ökonomie, Versorgungsleistungen, die durch unbezahlte Arbeit in Haushalt und Gesellschaft erbracht werden, Zeit als knappe Ressource sowie der Haushaltssektor als produktiver Sektor.

Die Arbeit stellte eine Pionierleistung dar, die trotz widriger Umstände – mangelnde Ressourcen in Form von Zeit und Geld sowie eine konservativ-rechte Regierung auf Bundesebene, die zur Verschlechterung des frauenpolitischen Klimas führte (vgl. Appelt 2009, 43ff) – auf Echo gestoßen ist. Insbesondere zivilgesellschaftliche AkteurInnen und die Oppositionsparteien auf Bundesebene, SPÖ und Grüne (auf Bundesebene gab es zu der Zeit eine Mitte-Rechts Regierung), wurden auf das Thema aufmerksam. Ab 2003 begann das sozialdemokratisch regierte Wien, gleichzeitig Stadt und Bundesland, nicht zuletzt bestrebt, als Gegenpol zum konservativ-rechts regierten Bund aufzutreten, zunächst in einem Pilotprojekt und in den Folgejahren flächendeckend die gesetzten Ziele umzusetzen.

Die „Watch Group. Gender und öffentliche Finanzen“ verfolgte in weiterer Folge aktives Lobbying, um Gender Budgeting auch auf Bundesebene zu verankern. Dabei bot sich eine großangelegte Verfassungsreformdebatte („Österreich-Konvent“) als einmaliges *window of opportunity*, die verfassungsrechtliche Verankerung von Gender Budgeting zu realisieren (vgl. Klatzer 2004, 2005). Gleichzeitig wurde von der Watch Group die internationale Zusammenarbeit verstärkt und mit einem internationalen Treffen von führenden Gender Budget AktivistInnen und WissenschaftlerInnen in Wien der Grundstein für das Netzwerk „European Gender Budgeting Network“ gelegt (vgl. Klatzer/Neumayr 2006).

Gender Budgeting auf Bundesebene

Die Verfassungsreformdebatte führte zu einer großen Reform des Budgetrechts, deren Kernstücke eine „Schuldenbremse“ in Form von gesetzlichen mehrjährigen Budgetobergrenzen sowie die Einführung der wirkungsorientierten Haushaltsführung sind. Im Zusammenhang mit der Reform wurde Gender Budgeting zweifach verankert. Einerseits als Staatszielbestimmung, die eine Verpflichtung aller öffentlichen Gebietskörperschaften zu Gender Budgeting auf rechtlicher Ebene festschreibt und am 1. Jänner 2009 in Kraft getreten ist: „Bund, Länder und Gemeinden haben bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben.“ (Artikel 13(3), Österreichische Bundesverfassung)

Andererseits wurde verfassungsrechtlich normiert, dass die – bis 2013 einzuführende – Wirkungsorientierung „insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern“ (Art. 51(8) B-VG) zu erfolgen hat. Das bedeutet, Gleichstellung

respektive Gender Budgeting, wie in den Erläuterungen zur Gesetzesreform ausgeführt, als integralen Bestandteil des neuen Leitprinzips Wirkungsorientierung der Haushaltsführung zu sehen. Österreich hat sich damit auf Verfassungsebene sehr ambitionierte Vorgaben gegeben.

Bereits vor Inkrafttreten dieser gesetzlichen Verankerung von Gender Budgeting wurden für die Umsetzung auf Bundesebene Grundlagen durch Ministerratsbeschlüsse (vom 9. März 2004 und vom 5. März 2008) geschaffen. Im Jahr 2004 wurde auch eine Interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Budgeting gegründet (vgl. Bundeskanzleramt 2007, 2). Seit dem Budget für das Jahr 2005 werden auf Bundesebene in den Budgetmaterialien Informationen zu Genderaspekten des Budgets integriert. In den Erläuterungen zu den jeweiligen Regierungsentwürfen des Bundesvoranschlages gibt es für jedes Ressort (Ministerium) ein Kapitel „Genderaspekte des Budgets“, in dem ausgewählte Genderanalysen dargestellt – respektive vielfach auch nur angekündigt werden.

Der aufgrund der Budgetreform erstmals erstellte Strategiebericht 2009 (BMF 2009b) weist Gender Budgeting Pilotprojekte von unterschiedlicher Reichweite und Bedeutung aus; im Folgenden eine beispielhafte Auswahl (vgl. dazu Klatzer et al 2010): Das Parlament analysiert BesucherInnenzentrum und Personalkosten, das Außenministerium ihre Aus- und Weiterbildung, das Finanzministerium untersucht die internen Qualifizierungsmaßnahmen. Die Clearing-Maßnahme für jugendliche Menschen mit Behinderung stellt das Pilotprojekt des Sozialministeriums dar, das Ministerium für Wissenschaft und Forschung untersuchte Leistungsstipendien, das Ministerium für Verkehr, Innovation und Technologie Monatskarten-BezieherInnen für öffentliche Verkehrsmittel etc. (vgl. BMF 2009b, 77-84). Mehrere Ressorts verweisen auch auf laufende Frauenfördermaßnahmen und/oder auf den grundsätzlich hohen Frauenanteil in der Verwaltung, was laut deren Einschätzung vorerst keine weiteren genderspezifischen Aktivitäten notwendig scheinen lässt. Als Beispiele für frauenfördernde Maßnahmen werden u.a. Mentoring-Projekte (etwa Verwaltungsgerichtshof, Justizministerium) oder die Frauenförderungsmaßnahmen in Technologieprogrammen (Wirtschaftsministerium) angeführt.

Das Bundeskanzleramt analysiert neben den Anrufen beim Europatelefon und der Verleihung von Orden und Auszeichnungen im Rahmen seiner Zuständigkeit für den Personalplan des Bundes die Besetzung von Führungsfunktionen im Bundesdienst nach Geschlecht: „als Beitrag zum Genderbudgeting [wurden] Kennziffern zur Transparenz der Anteile von Frauen in den höchsten besoldungsrechtlichen Stellungen und damit in den Führungsfunktionen aufgenommen.“ (Ebd., 77f). Im Zuge dessen haben sich alle Ressorts Ziele gesetzt, welche Frauenanteile in den höchsten entlohten Funktionen bis 2013 angestrebt werden. Eine Maßnahme, die sinnvoll ist, aber angesichts der im Bundes-Gleichbehandlungsgesetz seit Jahren verankerten Quote von 40 Prozent respektive seit einer kürzlich

verabschiedeten Novelle auf 45 Prozent erhöhten Quote keine wesentliche Neuerung darstellt. Auch wurden weder die Auswirkungen der rigiden Einsparungsmaßnahmen im Personalbereich auf Frauen und Männer untersucht noch Analysen der Personalausgaben (respektive Einkommen) nach Geschlecht durchgeführt, was einer substantiellen Umsetzung von Gender Budgeting eher entsprechen würde.

Im Vordergrund der Ausführungen stehen meist die Frauen- und Männeranteile bei Personal und Zielgruppen („*Sex Counting*“). Dies widerspricht dem zumindest definitorisch breiter angelegten Verständnis von Gender Budgeting: „Der Grundgedanke von Gender Budgeting ist also, die Auswirkungen des Verwaltungshandelns und der Budgetpolitik insbesondere hinsichtlich der Verteilung und Aufbringung öffentlicher Mittel auf Frauen und Männer zu analysieren und gegebenenfalls korrigierende Maßnahmen zu ergreifen.“ (Materialien zur Regierungsvorlage 1331 der Beilagen XXII. GP, 5). Vereinzelt wurden auch externe Studien als Basis für die Umsetzung von Gender Budgeting in Auftrag gegeben. Beispiele sind eine Art Machbarkeitsstudie für die Bundesverwaltung (Gubitzer et al. 2006), Gender-Prüfung im Finanzressort (Biffl et al. 2006) sowie Studien im Forschungsbereich (Frey et al. 2007, Schaffer et al. 2009). Allerdings wurden die in den Studien entwickelten empirischen und methodischen Grundlagen bislang nicht weiter geltend gemacht.

Im Fall des Finanzministeriums liegen qualitativ tiefergehende Analysen und Methoden vor, zum Teil intern, zum Teil extern erstellt (BMF 2002, Einhaus et al. 2006, Biffl et al. 2006), die eine gute Grundlage für Maßnahmen darstellen. Insbesondere im Steuerbereich (vgl. auch Watch Group 2006) gibt es großen Handlungsbedarf aus der Gleichstellungsperspektive. Finanzministeriumsinterne Analysen belegen beispielsweise, dass Ausnahmebestimmungen im Einkommenssteuergesetz überwiegend zugunsten von Männern gestaltet sind und dass Sozialversicherungsbeiträge (durch Deckelung in Form von Höchstbeitragsgrundlagen) regressiv wirken und damit niedrigere Einkommen, wo überproportional Frauen zu finden sind, überproportional hohe Beiträge im Vergleich zum Einkommen einzahlen. Das Finanzministerium (BMF 2006, 179ff) hat diese Ergebnisse scheinbar aufgegriffen und behauptet, die Steuerreform 2004/2005 hätte eine überproportional hohe Entlastung für die Frauen bedeutet.

Allerdings ist diese Aussage kritisch zu hinterfragen: Die Tarifreform führte absolut gesehen zu höheren Steuereinsparungen für Männer (in vielen Gruppen auch relativ), und die Reform der steuermindernden Tatbestände im Einkommenssteuerrecht kam überwiegend Männern zugute. Weiters wurde durch die Anhebung der Zuverdienstgrenze zum Alleinverdienerabsetzbetrag die tendentiell strukturkonservierende Wirkung des Modells männlicher Ernährer plus prekärer weiblicher Zuverdienst verstärkt. Die Wirkungen der Kapitalbesteuerung (Einführung der Gruppenbesteuerung) mit einer überproportional hohen Entlastung von internatio-

nal tätigen Unternehmen wurden in die Analyse nicht miteinbezogen, obwohl sie einen ganz wesentlichen Teil der Steuerreform darstellten.

Vor dem Hintergrund dieser Einschätzungen der Pilotprojekte auf Bundesebene stellt sich Ernüchterung ein. Die unter dem Titel Gender Budgeting durchgeführten Analysen sind punktuell, methodisch fragwürdig und haben bislang – trotz mehrjähriger Aktivitäten und Erfahrungen – keine nennenswerten Maßnahmen und Veränderungen der Budgetverteilung nach sich gezogen. Insbesondere fällt auf, dass der Zugang sich auf meist wenig relevante Teilbereiche mit geringer budgetärer Relevanz beschränkt. Wo größere, aus Gleichstellungsperspektive relevante Bereiche analysiert wurden (vgl. Finanzministerium), verliefen die Aktivitäten im Sand. Eine Ausnahme lässt sich im Bereich der Arbeitsmarktpolitik feststellen. Die Gleichstellungsaktivitäten in der Arbeitsmarktpolitik haben allerdings bereits lange Tradition und wurden unabhängig von der Einführung des Gender Budgeting schon Jahre davor in die Wege geleitet.

Mit der Haushaltsrechtsreform ergibt sich die Herausforderung, die bisherigen Gender Budgeting Pilot-Aktivitäten mit den Maßnahmen im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu koppeln (vgl. Klatzer 2009). Die Gender Budgeting Pilotprojekte laufen bislang weitgehend losgelöst von den ersten Implementierungsversuchen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Die Einführung von Gender Budgeting im Rahmen der Wirkungsorientierung ab 2013 wird laut Vorgaben des zuständigen Finanzministeriums auf die Definition eines Wirkungsziels pro Ressort (Untergliederung) reduziert: „Konkret bedeutet dies, dass in jeder Untergliederung eines der Wirkungsziele direkt aus dem Gleichstellungsziel abgeleitet werden sollte.“ (BMF 2009a, 6). Damit wird das Bewusstsein auf konkrete Zielfestlegungen gelenkt, was angesichts fehlender expliziter, allgemein verbindlicher Gleichstellungsziele durchaus ein wichtiger Schritt ist.

Allerdings beinhaltet diese Vorgehensweise gleichzeitig Schwachpunkte: Nach den bisherigen Vorstellungen des Finanzministeriums erschöpft sich die Umsetzung von Gender Budgeting damit in der Festlegung maximal eines Gleichstellungsziels pro Ressort und einer entsprechenden Maßnahme respektive in einem Indikator pro Globalbudget. Es erscheint vermessen zu glauben, dass sich damit an der Gleichstellungssituation viel ändern wird. Die mit den bisherigen Aktivitäten in die Wege geleitete Verpflichtung zu Pilotprojekten respektive in einem deren schrittweise Ausdehnung zur Durchführung von Genderanalysen in allen wichtigen Budgetbereichen wird mit dem neuen Ansatz nicht explizit verknüpft. Es bleibt derzeit nur die Hoffnung, dass nicht indirekt angestrebt wird, diese Aktivitäten auslaufen zu lassen.

Bislang sind die Aktivitäten wie dargestellt auf Bundesebene auf Pilotprojekte von unterschiedlichem Anspruchsniveau und auf vereinzelte Versuche der Definition von genderspezifischen Wirkungszielen be-

schränkt. Es gibt zwar eine Arbeitshilfe und Hinweise zur Erstellung der Kapitel Genderaspekte des Budgets, allerdings ist nicht erkennbar, dass diese systematisch genutzt werden. Insbesondere zeigt sich das Fehlen von einheitlichen, verbindlichen Qualitätsstandards: Die bisherigen Pilotprojekte sind von höchst unterschiedlicher Qualität, teilweise zeigen die Erläuterungen grundlegendes Unverständnis über Gender Budgeting an sich auf, etwa wenn Frauenfördermaßnahmen oder Frauenanteile am Personal im Kapitel Genderaspekte des Budgets aufgenommen werden. Gemessen daran, dass bereits seit 2004 Pilotprojekte laufen, erstaunt in mehreren Fällen die Simplizität der Darstellungen.

Trotz guter gesetzlicher Grundlagen und bereits mehrjähriger Vorarbeiten bestehen noch große Herausforderungen, um Gender Budgeting auf Bundesebene in ein effektives Gleichstellungsinstrument zu transformieren. Bemerkenswert ist auch die bislang rein verwaltungszentrierte Umsetzung. Durch die bisherigen Gender Budgeting-Prozesse werden keine neuen Möglichkeiten der Partizipation geschaffen. Die Ergebnisse der Analyse sind zwar zumeist öffentlich, es werden aber keinerlei Aktivitäten für deren Verbreitung und das Erreichen einer breiteren Öffentlichkeit gesetzt.

Gender Budgeting auf Länder- und Gemeindeebene

Die Lage in den Bundesländern ist sehr heterogen (vgl. Bundeskanzleramt 2009, Klatzer et al. 2010). Während zwei Bundesländer (Wien und Oberösterreich) seit 2004/2005 Strategien zur flächendeckenden Umsetzung entwickelt haben, weisen andere nur punktuelle Maßnahmen oder Planungen auf. In Wien wurde Gender Budgeting, aufbauend auf Pilotarbeiten in einem Bezirk (Meidling), sowohl in den regulären Bezirksbudgetierungsprozess integriert als auch für die gesamte Stadt Wien umgesetzt. Neben der Einsetzung von Gender Budgeting-Beauftragten in allen Magistratsdirektionen erfolgte im August 2005 die Verankerung von Gender Budgeting in der Abteilung für Budget und Statistik, womit es seither fester Bestandteil des regulären Budgeterstellungsprozesses ist. Seit dem Jahr 2006 beinhalten sowohl die Budgetvoranschläge als auch die Rechnungsabschlüsse regelmäßig einen Anhang zu Gender Budgeting.

In Wien gibt es einheitliche Vorgaben, Standards und Methoden für die Durchführung der Arbeiten. Diese sind im Sinne einer einfachen verwaltungsinternen Umsetzung einfach gehalten: Im Wesentlichen handelt es sich, aufbauend auf einer Situationsanalyse von Frauen und Männern in der Stadt anhand eines Indikatorensystems hinsichtlich einzelner Budgetposten, um eine Analyse der Frauen- und Männeranteile unter den NutzerInnen. Diese Analysen werden jedoch regelmäßig und systematisch durchgeführt. Über die Jahre hinweg wurde diese NutzerInnenanalyse durch die systematische Erfassung von genderspezifischen Zielen, ge-

planten Angeboten und Maßnahmen sowie Erfolgsindikatoren ergänzt (vgl. Wien 2010). Damit liegt für Wien jährlich ein Gender Budget-Statement vor, ebenso wie eine Überprüfung der Maßnahmen im Rahmen des Rechnungsabschlusses (vgl. Wien 2009). Wie auf Bundesebene sind die Budgetdokumente zwar öffentlich, begleitend könnten jedoch öffentlichkeitswirksame Maßnahmen ausgebaut werden, um die Informationen auch tatsächlich einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen respektive diese verstärkt am Budgetprozess zu beteiligen.

Ähnlich wie in Wien hat sich auch Oberösterreich im Jahr 2004 für eine systematischen Einführung von Gender Budgeting entschieden. Als Pilotprojekt diente ein im Rahmen eines EU Projektes (teil)finanziertes Forschungsprojekt (Mayrhofer et al. 2006). Mit dieser Studie wurden anhand drei ausgewählter Politikfelder – Gesundheit, Bildung und Sport – Grundlagen geschaffen, insbesondere hinsichtlich der Definition und Beschreibung der geschlechtsspezifischen Disparitäten, der Festlegung von konkreten Zielkriterien, der Entwicklung von Indikatoren zur Messung der Zielerreichung sowie der Erarbeitung eines Maßnahmenbündels zur Überwindung der Geschlechterdisparitäten.

Und ähnlich wie in Wien zeigt sich in Oberösterreich, dass auf Grundlage klarer politischer Beschlüsse eine strategische Steuerung und Institutionalisierung als längerfristiger Prozess in die Wege geleitet wurde. Anfangs waren sowohl die politische Situation (Koalition zwischen konservativer und grüner Partei) als auch eine externe Anschubfinanzierung (durch ein EU-Projekt) entscheidende Triebkräfte. Mittlerweile werden Ressourcen in den Aufbau der Kapazitäten und in die Durchführung von Pilotprojekten investiert, und externe Expertise wird zur Entwicklung der Herangehensweise und Unterstützung der Prozesse herangezogen. Allerdings zeigt sich auch hier wiederum, dass man der Partizipation und Veränderung im Mitteleinsatz zur Behebung der identifizierten Geschlechterungleichheiten bislang keine große Bedeutung zukommen lässt.

Auf Gemeindeebene muss ein noch heterogeneres Bild gezeichnet werden. Impulse gingen von der Grünen Bildungswerkstatt Oberösterreich aus, die bereits im Jahr 2005 einen Leitfaden für geschlechtergerechte Gemeindebudgets entwickeln ließ (Klatzer/Neumayr 2006), mit dem KommunalpolitikerInnen in Österreich bei der Implementierung von Gender Budgeting unterstützt werden sollen. Auf Städte- und Gemeindeebene gibt es verschiedene Gender Budgeting-Aktivitäten, allerdings nur vereinzelt. Diese Aktivitäten reichen von einzelnen Pilotprojekten, etwa in der Stadt Salzburg zur Lehrstellenförderung (Schmidt 2006) oder zur Sportförderung (Schmidt 2008), über einen strukturierten und dokumentierten Einleitungsprozess von Gender Budgeting in Klosterneuburg (Breiter et al. o.J.) bis hin zu einer Gender-Analyse des Gemeindebudgets in Tulln. Weitere Gemeinden und Städte planen Maßnahmen. Generell hängt die Initiative nach wie vor am Engagement einzelner Personen aus

Politik und Verwaltung. Angesichts dessen, dass die kommunale Ebene mit der eingangs zitierten Verfassungsbestimmung seit 1.1.2009 rechtlich zur Durchführung von Gender Budgeting verpflichtet ist, zeigt sich ein mageres Resultat.

Herausforderungen für Österreich

Die rechtlichen Grundlagen in Österreich sind zweifelsohne international vorbildhaft. Die Praxis zeigt allerdings ein gemischtes Bild: In den letzten Jahren wurden auf allen föderalen Ebenen in Österreich Gender Budgeting-Projekte initiiert. Dennoch kann von einer konkreten Etablierung und Institutionalisierung von Gender Budgeting als gleichstellungspolitischer Strategie im Budgetprozess (noch) nicht gesprochen werden. Eine Ausnahme stellt hierbei Wien dar. Die bisherigen Analysen konzentrierten sich zumeist – wiederum mit Ausnahme von Wien und zunehmend auch Oberösterreich – nur auf Teilbereiche der öffentlichen Haushalte. Zudem zeigt sich generell als wesentlicher Schwachpunkt aller Aktivitäten, dass sie bei der – zumeist sehr einfach gestrickten – Analyse stehenbleiben: Der identifizierte Veränderungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung führte bislang auf keiner Ebene zu strukturellen Veränderungen budgetpolitischer Maßnahmen.

Eine erfolgreiche Umsetzung und Implementierung von Gender Budgeting würde jedoch eine Reihe von Konkretisierungen und verbesserten Rahmenbedingungen erfordern (vgl. Autorinnenkollektiv 2009, Klatzer et al. 2010):

Sicherstellung einheitlicher Qualitätsstandards: Das Fehlen von einheitlichen, allgemein akzeptierten Qualitätsstandards zur Durchführung von Gender Budgeting in Österreich macht sich in einer großen Bandbreite hinsichtlich der Qualität bemerkbar. Die Tendenz zu einem vereinfachten Zählen von Männern und Frauen (*sex-counting*) trivialisiert den Ansatz und reduziert die Aussagekraft und das Potential der Analysen. Insbesondere die Erweiterung der ökonomischen Analysen und die Einbeziehung der Wechselwirkung zwischen öffentlichen Budgets und unbezahlter Arbeit werden praktisch vollständig ausgeblendet. Beispiele für derartige Wirkungszusammenhänge sind Einsparungen im Gesundheitsbereich und erhöhter Pflegebedarf zuhause, Verfügbarkeit von Kinder-/Altenbetreuung und unbezahlte Betreuungsarbeit, öffentliche Verkehrsinfrastruktur und Wegzeiten.

Erhöhte Transparenz und Förderung der Partizipation: Die Ergebnisse der Gender Budgeting-Arbeiten sind mit wenigen Ausnahmen zwar öffentlich, allerdings dennoch schwer zugänglich. Budgetunterlagen und die dazugehörigen Gender Budget-Analysen relevanter Ausgaben und Einnahmen werden nicht speziell in verständlicher und nachvollziehbarer Form der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Trotz der Meriten zivilgesellschaft-

licher Aktivitäten bei der Einführung von Gender Budgeting in Österreich und bei der gesetzlichen Verankerung wird Gender Budgeting mittlerweile auf allen Ebenen als primär verwaltungsinterne Aktivität verstanden – Mitwirkung von Wissenschaft und Zivilgesellschaft ist nicht vorgesehen.

Nutzung des gleichstellungspolitischen Veränderungspotentials: Bemerkenswert ist auch, dass in Österreich kein Transfer der Analyseergebnisse in die politische Debatte über haushaltspolitische Prioritäten stattfindet. Die Grenzen des primär verwaltungszentrierten Zuganges zu Gender Budgeting in Österreich zeigen sich bereits nach wenigen Jahren. Es werden weder die Potentiale von Gender Budgeting als gleichstellungspolitisches Instrument genutzt, noch gelang bislang die Etablierung von Gender Budgeting als *Accountability*-Instrument der Regierungspolitik, mit dem die Regierung Rechenschaft über ihre gleichstellungspolitische Performance ablegt. Es fehlen konkrete Gleichstellungsziele und Indikatoren zur Bewertung der Fortschritte in Richtung Geschlechtergerechtigkeit. Die Verwaltung verliert sich in Detailanalysen und die politische Perspektive fehlt zumeist.

Weiters ist Verbesserungsbedarf bei *Institutionalisierung und Ressourcen* (personelle und finanzielle Ressourcen, z.B. Schaffung von Gender Budgeting-Büros in den Ressorts) auszumachen, ebenso wie eine verbesserte *strategische Steuerung und Gestaltung der Prozesse* und die Integration einer *gesamtstaatlichen Perspektive* (Berücksichtigung der Finanzierungsverflechtungen aufgrund der föderalen Struktur und der Vielzahl ausgegliederter Rechtsträger wie beispielsweise Universitäten, Bahn, Förderungsgesellschaften) notwendig wären.

Gender Budgeting als Prüfmaßstab in der Krisenbewältigung: Politisch besteht die größte Herausforderung in einer Repolitisierung von Gender Budgeting im Sinne einer Verankerung von Geschlechtergleichstellung als wesentliches (budget)politisches Anliegen. In Anbetracht der Wirtschafts- und Finanzkrise und der kommenden Einsparungsmaßnahmen bei den öffentlichen Budgets ist eine Begleitung durch Gender Budgeting wichtiger denn je. Es zeichnet sich ein zunehmend beschleunigter Umbau des Budgets und des öffentlichen Sektors insgesamt ab. Dabei könnten die rechtlichen Verpflichtungen Relevanz erhalten, um gleichstellungswidrige Maßnahmen zu verhindern respektive zu entschärfen, sofern es gelingt, den politischen Gehalt von Gender Budgeting zu (re)aktivieren.

Notwendigkeit der „Einmischung“ von außen: Es ist eine Überforderung, die Verwaltung als Drehscheibe der Veränderung zu positionieren. Wie internationale Erfahrungen zeigen, sind regierungsinterne Gender Budgeting-Aktivitäten wichtig, da viele Informationen und Daten nur innerhalb der Verwaltung vorhanden sind. Allerdings bedarf ein derartiger Ansatz einer Ergänzung durch Aktivitäten von außen. Darauf hat die Watch Group zwar bereits von Beginn an hingewiesen. Bereits frühzeitig wurde

auf die Notwendigkeit der Einrichtung eines Gender-Budget-Forums mit breiter öffentlicher Beteiligung aufmerksam gemacht, das zur Förderung der Transparenz und Partizipation den Prozess begleiten soll; ebenso auf einen wissenschaftlichen Beirat für die Planung und Umsetzung von Gender Budgeting sowie die Einrichtung eines unabhängigen, öffentlich finanzierten Gender Institutes, das Monitoring, Forschung und Beratung der öffentlichen Hand im Bereich Gender und öffentliche Finanzen zur Aufgabe hat (vgl. Watch Group. Gender und öffentliche Finanzen o.J., 9f). Bislang allerdings erfolglos.

Für die Zukunft von Gender Budgeting in Österreich wird es von entscheidender Bedeutung sein, wieweit es gelingt, die Öffentlichkeit und zivilgesellschaftliche AkteurInnen zu mobilisieren. Es bedarf des Drucks von außen, um von der Regierung eine sinnvolle Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen einzufordern und Rechenschaft über die Umsetzung gleichstellungspolitischer Verpflichtungen zu verlangen. Die Grundlagen sind vorhanden, aber nur durch entschiedene Schritte der Politisierung, also durch öffentliche Aufmerksamkeit und kontinuierliche Einmischung von außen kann das Potential von Gender Budgeting zur Entfaltung gebracht werden.

Literatur

- Angelo, Silvia/Bergmann, Nadja/Lunzer, Gertraud/Mayrhuber, Christine/Schlager, Christa, 2003: Engendering Budgets – Problemaufriss für Österreich. In: Kurswechsel 1, Wien
- Appelt, Erna (Hg.), 2009: Gleichstellungspolitik in Österreich. Eine kritische Bilanz. Innsbruck
- Autorinnenkollektiv, 2009: Gender Budgeting in Österreich. Möglichkeiten und Grenzen einer politischen Gleichstellungsstrategie. In: Appelt 2009, S. 79-98
- Bakker, Isabella, 2002: Fiscal Policy. Accountability and Voice: The Example of Gender Responsive Budget Initiatives. UNDP, occasional paper 2002/1, http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2002/papers/bakker_2002.pdf (12.5.2010)
- Beigewum (Hg.), 2002: Frauen macht Budgets. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive. Wien (Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen)
- Bergmann, Nadja/Gubitzer, Luise/Klatzer, Elisabeth/Klawatsch-Treitl, Eva/Néumayr, Michaela, 2004: Gender Budgeting. Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budgetgestaltung. Wien <http://www1.uni-ak.ac.at/gender/wp-content/gender-budgeting-handbuch.pdf> (1.5.2010)
- Biffi, Gudrun/Klatzer, Elisabeth/Schratzenstaller, Margit, 2006: Gender Prüfung im Finanzressort. Handreichungen für Gender Prüfungen im Finanzressort. Bundesministerium für Finanzen, Wien
- Breiter, Marion/Klatzer, Elisabeth, 2007: Gender Budgeting in Klosterneuburg. Projekt zur Einleitung eines Gender Budgeting Prozesses auf Gemeinde-Ebene 2006-2007. Klosterneuburg www.institut-sofia.at/downloads/Doku_GenderBudgeting_KIBg.pdf (10.5.2010)
- Büchinger, Birgit/Gschwandtner, Ulrike/Schaffer, Nicole/Woitech Birgit/Mayrhuber, Christine, 2008: Gender Budget Analyse. Leitfaden für bewirtschaftende Stellen der Landesverwaltung Oberösterreich. Linz

- Budlender, Debbie/Elson, Diane/Hewitt, Guy/Mukhopadhyay, Tanni, 2002: Gender Budgets Make Cents. Understanding Gender Responsive Budgets. London
- Bundeskanzleramt, 2007a: Arbeitshilfe für Gender Budgeting in der Verwaltung. Erstellt von Regina Frey und Manfred Köhnen, Wien
- Bundeskanzleramt, 2007b: Gender Budgeting Projekte auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene. Wien http://www.wfforte.at/fileadmin/Redaktion/Daten/KnowledgeBase/Gender-budgeting_AUT.pdf (12.5.2010)
- Bundeskanzleramt 2009: Gender Budgeting. Art. 13 Abs. 3 B-VG Umsetzung. Länderstellungnahmen http://www.imag-gendermainstreaming.at/cms/imag/attachments/2/7/9/CH0561/CMS1254999443167/gb_landesebene_0309.pdf (21.5.2010)
- Bundesministerium für Finanzen, 2002: Ist das Österreichische Steuersystem tatsächlich „geschlechtsneutral“? Ergebnis eines Lohn- und Einkommensteuer-Vergleichs Männer-Frauen. Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming im Bundesministerium für Finanzen, Wien
- Bundesministerium für Finanzen, 2006: Bundesfinanzgesetz 2006. Arbeitsbehelf. Erläuterungen zum Bundesvoranschlag. Wien
- Bundesministerium für Finanzen, 2009a: Wirkungsorientierte Haushaltsführung. Handbuch. Wien
- Bundesministerium für Finanzen, 2009b: Strategiebericht 2011 – 2014 gemäß § 12 g BHG. Wien
- Bundesministerium für Finanzen, 2010: Strategiebericht 2010 – 2014 gemäß § 12 g BHG. Wien
- Einhaus, Arnd/Kitzmantel, Edith/Rainer, Anton, 2006: Ist die Einkommensbesteuerung *geschlechtsneutral*? Bundesministerium für Finanzen Working Paper, 2/2006, Wien
- Elson, Diane, 2002: Gender Responsive Budget Initiatives: Some Key Dimensions and Practical Examples. Paper presented at the conference on Gender Budgets, Financial Markets, Financing for Development, Heinrich-Böll Stiftung, Berlin
- Europarat, 2005: Gender budgeting. Final report of the Group of specialists on gender budgeting. Strassburg
- Frey, Regina/Spangenberg, Ulrike, 2007: Gender Budgeting in fünf Forschungsprogrammen. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung. Berlin
- Gubitzer, Luise/Klatzer, Elisabeth/Neumayr, Michaela, 2006: Gender Budgeting in der Bundesverwaltung. Pilotstudie am Beispiel ausgewählter Teile des Drogenbudgets. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen, Wien
- Gubitzer, Luise/Klatzer, Elisabeth/Neumayr, Michaela, 2008: Gender Budgeting – Anleitung und Beispiele zur Umsetzung in öffentlichen Institutionen. Wien
- Gubitzer, Luise/Trukeschitz, Birgit (Hg.), 2004: Frauen und Budget. Frankfurt/Main
- Klatzer, Elisabeth, 2003: Geschlechtergerechtigkeit als Kernthema der Budget- und Wirtschaftspolitik: Theorie und Praxis von Engendering Budgets. Dissertation, Wien
- Klatzer, Elisabeth, 2004: Verankerung von Gender Budgeting in der Finanzverfassung. Textvorschläge. Dok. 527/AVORL-K, Ausschuss 10, 5. Sitzung am 12.5.1004 http://www.konvent.gv.at/portal/page?_pageid=905,678705&_dad=portal&_schema=PORTAL (21.5.2010)
- Klatzer, Elisabeth, 2005: Finanzverfassung und Gender. Die Finanzverfassungsreform als emanzipatorisches Projekt? In: Graf, Daniela/Breiner, Franz (Hg.), 2005: Projekt Österreich. In welcher Verfassung ist die Republik? Wien
- Klatzer, Elisabeth, 2006: Geschlechtergerechte Budgetgestaltung – Gender Budgeting in Österreich. Überblick und Ausblick. In: Lichtenecker, Ruperta/Salmhofer, Gudrun (Hg.): Gender Budgeting. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich. Studien zur Frauen- und Geschlechterforschung, Band 4, S. 133-153
- Klatzer, Elisabeth, 2008: Neue Qualitätsmaßstäbe für die Finanzpolitik – Gender Budgeting als Prüfmaßstab geschlechtergerechter Budgetpolitik. In: Appiano-Kugler, Iris/Kogoj, Traude (Hg.), 2008: Going Gender & Diversity. Ein Arbeitsbuch. Wien, S. 113-124
- Klatzer, Elisabeth, 2009: Reform of Public Finance Management: Integrating Gender Budgeting and Performance-Based Budgeting. Paper presented at the 12th biennial CIGAR

- Conference Comparative International Governmental Accounting Research „New Challenges for Public Sector Accounting“, 28th – 29th May 2009, Modena
- Klatzer, Elisabeth/Neumayr, Michaela 2006a: Das geschlechtergerechte Gemeindebudget. Ein Leitfaden zur Einführung des Gender Budgeting auf kommunaler Ebene. Grüne Bildungswerkstatt, Oberösterreich, Attnang-Puchheim
- Klatzer, Elisabeth/Neumayr, Michaela, 2006b (Hg.): Gender Budgeting in Europa. Konferenzdokumentation. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Nr. 99, Arbeiterkammer, Wien
- Klatzer, Elisabeth/Schatzenstaller, Margit/Buchinger Birgit/Schaffer, Nicole, 2010: Gender Budgeting in the Constitution – A Look at Formal and Real Conditions in Austria. In: Internationale Politik und Gesellschaft 2 /2010, Berlin, 48-64
- Madörin, Mascha, 2003: Gender Budget. Erfahrungen mit einer Methode des Gender Mainstreaming. In: Widerspruch Heft 44, Zürich
- Mayrhuber, Christine, 2006: Kurzüberblick über Gender Budgeting Initiativen und Projekte in Österreich. In: Klatzer/Neumayr 2006a, S. 23-36
- Mayrhuber, Christine/Neumayr, Michaela/Schatzenstaller Margit/Buchinger, Birgit/Gschwandtner, Ulrike 2006: Gender-Budget-Analyse für Oberösterreich. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und Solution im Auftrag des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung. Wien/Salzburg
- Österreichischer Nationalrat, 2007: Materialien zur Regierungsvorlage 1331 der Beilagen XXII. GP http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/I/I_01331/fname_057830.pdf, 14.5.2010
- Schaffer, Nicole/Holzinger, Florian/Woitech, Birgit, 2009: Gender Budgeting in Forschungs- und Technologieprogrammen (bmvit). Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie. Wien
- Schmidt, Alexandra, 2006: Geschlechtergerechte Lehrstellenförderung. Die Anwendung von Gender Mainstreaming und Gender Budgeting am Beispiel der Lehrstellenförderung der Stadt Salzburg. Analyse, Bericht, Maßnahmen. Salzburg
- Schmidt, Alexandra, 2008: Geschlechtergerechte Sportförderung. Befragungsergebnisse und Bericht. Salzburg
- Wien, 2009: Gender Budgeting, Anhang zum Rechnungsabschluss 2008. Wien
- Wien, 2010: Gender Budgeting, Anhang zum Voranschlag der Stadt Wien 2010. Wien
- Watch Group. Gender und öffentliche Finanzen: Geschlechtergerechte Budgetgestaltung. Wien http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/watchgroup_genderbudgeting_darstellung.pdf (10.5.2010)
- Watchgroup. Gender & öffentliche Finanzen, 2006: Elemente einer Gender-Analyse des Steuersystems. In: Kurswechsel 1, „Steuer(ungs)konzepte mit Zukunft“. Wien

Buchhandlung am Helvetiaplatz

Volkshaus
 Stauffacherstrasse 60
 8026 Zürich 4
 Telefon 044 241 42 32
 Telefax 044 291 07 25
www.helvetiabuch.ch
info@helvetiabuch.ch

Politik und Literatur

von > Autonomie
 bis > Zwangsneurose