GENDER
OPEN
REPOSITORIUM

Engendering Budgets : Ein wichtiger Beitrag zur Demokratisierung der Wirtschaftspolitik und ein zentrales Instrument einer umfassenden Gender Mainstreaming Politik

Klatzer, Elisabeth

2002

https://doi.org/10.25595/1877

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Klatzer, Elisabeth: *Engendering Budgets : Ein wichtiger Beitrag zur Demokratisierung der Wirtschaftspolitik und ein zentrales Instrument einer umfassenden Gender Mainstreaming Politik*, in: Kurswechsel : Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (2002) Nr: 1, 78-89. DOI: https://doi.org/10.25595/1877.

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY 4.0 Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu dieser Lizenz finden Sie hier:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de

Terms of use:

This document is made available under a CC BY 4.0 License (Attribution). For more information see:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en

GenderOpen – Repositorium für die Geschlechterforschung: www.genderopen.de

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Engendering Budgets

Ein wichtiger Beitrag zur Demokratisierung der Wirtschaftspolitik und ein zentrales Instrument einer umfassenden Gender Mainstreaming Politik[1]

Elisabeth Klatzer

1. Einleitung

Seit einigen Jahren gibt es eine intensive und engagierte internationale Diskussion zur Frage von Gender Budgets. Es gibt bereits zahlreiche Initiativen in unterschiedlichsten Ländern, die entsprechende Arbeiten durchführen. Internationale Organisationen, UNDP, UNIFEM, der Commonwealth, die Weltbank und in jüngster Zeit auch die OECD, zeigen Engagement bei der Verbreitung und Weiterentwicklung der Konzepte. Österreich hat sich bislang von diesen Entwicklungen völlig abgekoppelt. Es ist an der Zeit, dieses Thema auch in Österreich zu behandeln und Umsetzungsstrategien zu entwerfen. Eine erste Initiative dazu entstand im Rahmen des BEIGEWUM, wo zur Frage der Gender Budgets vor einigen Monaten ein Arbeitskreis etabliert wurde.

Es gibt in Österreich bereits Arbeiten zur Problematisierung bestimmter Budgetpolitiken hinsichtlich ihrer Wirkungen auf Frauen (vgl. z. B. BEIGEWUM 2000). Eine umfassende Analyse der öffentlichen Budgets im Hinblick auf ihre genderspezifischen Implikationen ist bislang aber ausgeblieben. Besonders interessant und aufschlussreich wäre z. B. eine umfassende Analyse der aktuellen budgetpolitischen Weichenstellungen um nähere Aufschlüsse über mögliche Ungleichverteilungen von Kosten und Nutzen zwischen Männern und Frauen zu bekommen: z. B. wer trägt die Lasten der Nulldefizit-Politik; wem kommen die Maßnahmen zur Ankurbelung der Konjunktur bzw. zur Förderung des Unternehmensstandortes Österreich primär zugute?

International gibt es bereits eine große Fülle an Erfahrungen, auf die zurückgegriffen werden kann und die Anregungen für die innerösterreichische Diskussion geben können. Mit vorliegendem Artikel wird ein Überblick über den internationalen Stand der Arbeiten und Initiativen (Ziele, Grundkonzepte, Methoden, etc.) gegeben.

2. Engendering Budgets – Eine Standortbestimmung

Das Budget reflektiert die gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Prioritäten der Regierung und spiegelt damit auch ein bestimmtes gesellschaftspolitisches Leitbild wider. Es bildet gewissermaßen die Machtverhältnisse in der Gesellschaft ab, da darin festgelegt wird, wie die Regierung die öffentlichen Gelder aufbringt und wie diese verteilt werden.

Bislang werden Budgetpolitik und makroökonomische Politikinstrumente wie Geld- und Fiskalpolitik weitgehend als neutral in Bezug auf ihre genderspezifischen Auswirkungen wahrgenommen. Diese vermeintliche Neutralität ist ein Mythos. Frauen und Männer nehmen unterschiedliche ökonomische und soziale Positionen ein, sowohl als Arbeitskräfte, als auch im Haushalt, in der Familie, in der Gemeinde und in der Gesellschaft. Es gilt daher, unter Berücksichtigung dieser unterschiedlichen Ausgangspositionen die speziellen Auswirkungen der makroökonomischen Politiken, insbesonders der Budgetpolitik, auf Frauen und Männer in den Mittelpunkt des Interesses zu stellen, um einer umfassenden Gleichstellungspolitik im Sinne des Gender-Mainstreaming gerecht zu werden.

Ein grundlegendes Ziel von Gender-Budgetinitiativen (vielfach werden auch die Begriffe Frauenbudgets, Engendering Budgets bzw. Gender-sensitive Budgetanalyse verwendet) ist es, die Prioritätensetzung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen sichtbar zu machen und darauf im Sinne einer Gender und sozial ausgewogenen Ausrichtung Einfluss zu nehmen. Dabei sind zwei Aspekte wichtig,

- die inhaltliche Gestaltung der Budgets und
- die Erreichung eines transparenten und partizipativen Prozesses der Budgeterstellung.

Gleichstellungspolitik soll als zentraler Bestandteil der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik verankert werden. Gender Budgets können ein wichtiges Instrument darstellen, um feministische Wirtschaftspolitik durchzusetzen. Bei der Gender Budget-Analyse werden die Implikationen der Budgets für Frauen – allgemein bzw. für bestimmte Subgruppen - im Vergleich zu Männern identifiziert. Diese Analyse ist keine punktuelle, einmalige Sache sondern gewinnt an Wert und Aussagekraft durch Kontinuität und Beobachtung der Budgetentwicklung im Zeitablauf. Gender Budgets sind auch keine separaten Budgets für Frauen, sondern stellen vielmehr eine Erweiterung der traditionellen Budgeterstellung um eine Disaggregation des allgemeinen Budgets nach den Auswirkungen auf Frauen und Männer dar. Es wird darauf abgezielt, jede Form öffentlicher Ausgaben oder Einnahmen aus der Gender Perspektive zu analysieren.

Anhand dieser Analyse der Budgets wird es möglich nachzuvollziehen, ob die Regierungen ihre politischen Zusagen und ihre internationalen Verpflichtungen[2] im Hinblick auf Gleichstellungspolitik auch tatsächlich erfüllen.

Gender Budgets werden auf unterschiedlichen Ebenen – nationaler, regionaler oder lokaler – erstellt und reichen von der Analyse ausgewählter einzelner Budgetkategorien bis zur Gesamtanalyse des Budgets. Letzteres wurde bislang erst vereinzelt (Australien, Südafrika) durchgeführt. Darüber hinaus ist nicht nur die Analyse der Budgets im engeren Sinne vom Begriff des Gender Budgeting umfasst, vielfach geht es auch um die Miteinbeziehung einer Analyse der Politiken, Programme, der mehrjährigen Budgetplanungen und auch der Resultate und Auswirkungen bestimmter Politiken.

UNIFEM formuliert drei grundlegende Zielsetzungen, die mit der Erstellung von Gender Budgets verfolgt werden können (UNIFEM, 2000, 112):

- Sensibilisierung innerhalb der Regierungen bezüglich der Auswirkungen von Budgets (und der entsprechenden Politiken und Programme) auf Frauen;
- Information für Frauen über die Gender Auswirkungen von Staatsausgaben und -einnahmen;

- Erhöhung der Effektivität der staatlichen Ressourcenallokation im Hinblick auf die Förderung der Gleichstellung.

Diese Zielformulierung entspringt einem eher pragmatischen Ansatz, macht aber deutlich, dass Gender Budgets auch im Hinblick auf traditionelle ökonomische Kriterien bezüglich des Budgetprozesses, der effizienten Ressourcennutzung[3] und der Mobilisierung neuer Ressourcen, eine wichtige Rolle spielen.

3. Die internationale Entwicklung der Gender Budget Analysen

Australien hat 1984 als erstes Land ein sogenanntes »Women's Budget« (Frauenbudget), als umfassenden Audit des Regierungsbudgets bezüglich seiner Auswirkungen auf Frauen und Mädchen erstellt und diese Arbeit bis 1996 weitergeführt. Neben einem jährlichen Bundesbudget nach Gender-Gesichtspunkten gab es Frauenbudgets auch in allen sechs Staaten und in den Territories. In Australien wurde diese Initiative von den Gender-Beauftragten und -Institutionen innerhalb der Regierung initiiert und getragen. Mit dem Wechsel zu einer konservativen Regierung Mitte der 90er Jahre wurde diese Initiative nicht mehr bzw. nur mehr im Northern Territory und Tasmania fortgeführt.

Zahlreiche Gender Budget Initiativen haben den konzeptuellen Rahmen der australischen Analyse übernommen, der auf das ganze Budget ausgerichtet war, vor allem auf die Ausgabenseite. Es wird kein eigenes Budget für Frauen erstellt, sondern es geht um die Frage der Auswirkungen des gesamten Regierungsbudgets und einzelner Teile auf Frauen und Männer. Jede Regierungsbehörde musste einen entsprechenden jährlichen Budget-Audit für alle Programme und Ausgaben erstellen. Das wurde durch eine dreiteilige Kategorisierung explizit gemacht (Budlender/Sharp/Allen, 1998, 10):

1. Ausgaben, die speziell auf Frauen und Mädchen abzielen (z.B. Frauengesundheits- oder -beschäftigungsprogramme)
2. Ausgaben für Gleichstellungsprogramme im öffentlichen Dienst (z.B. Mentoring Programme)
3. Allgemeine oder Mainstream Ausgaben

Die dritte Kategorie umfasst zweifelsohne den überwiegenden Teil des Budgets (in Australien sind es mehr als 99% des Gesamtbudgets), aber gerade durch diese Kategorisierung wurde klargestellt, dass es insbesonders um diese dritte Kategorie geht. Dieser Rahmen einer Dreiteilung der Ausgaben wurde von zahlreichen nachfolgenden Initiativen übernommen, auch von Südafrika, das bis heute die umfassendste, durchgängige Praxis der Erstellung von Gender Budgets aufzuweisen hat.

Die südafrikanische Initiative zur Erstellung von Frauen-Budgets (Women's Budget Initiative), die bald nach den ersten demokratischen Wahlen Mitte der 90er Jahre von einer breiten Koalition von Parlamentarierinnen, Forscherinnen und NGOs forciert wurde, hat wichtige Impulse für die Entwicklung von Gender Budgets in anderen Ländern gegeben. Seit 1996 wird jährlich ein Women's Budget veröffentlicht. Ausgehend von dem ausserhalb der Regierung initiierten Projekt wurde in der Folge eine zweite Initiative innerhalb der Regierung gestartet – als eines der vier Pilotprojekte des Commonwealth Sekretariates. Die Budgetanalysen werden mittlerweile sowohl auf gesamtstaatlicher als auch auf lokaler Ebene durchgeführt. Das Anliegen einer breiten Alphabetisierung von Frauen in ökono-

mischen Fragestellungen hat in Südafrika große Priorität und dementsprechend werden von der NGO Budgetinitiative seit 1998 die jährlichen Frauenbudgets auch in leicht verständlichen Ausgaben unter dem Titel »Money Matters: Women and the Government Budget« einer breiten Bevölkerung zugänglich gemacht.

Das Commonwealth Sekretariat hat im Rahmen des Aktionsplanes Gender und Entwicklung 1995 die Integration einer Gender Perspektive in die makroökonomische Politik als zentrales Anliegen aufgenommen. Eine Gender Budget Initiative wurde gestartet, im Rahmen derer Pilotprojekte in verschiedenen Ländern (neben Südafrika auch in Sri Lanka, Barbados und Fiji) mit besonderem Schwerpunkt auf der Weiterentwicklung der Methodologie und der Instrumente lanciert wurden. Mittlerweile werden Gender Budgets in vielen Ländern Afrikas, aber auch in Asien, Nord- und Südamerika und Europa durchgeführt. Die Idee gewinnt an Reichweite. Das zeigt auch die im Oktober 2001 in Brüssel gemeinsam von UNIFEM, OECD, Nordischem Rat und belgischer Regierung veranstaltete Konferenz zum Thema. Im gemeinsamen Konferenzkommunique wurde verstärkte Unterstützung zur Erreichung des Zieles, bis 2015 in jedem Land der Welt Gender Budget Initiativen zu realisieren, eingefordert.

4. Die theoretische Basis – Gender und ökonomische Theorie

Die gängige ökonomische Theorie geht nach wie vor vom Individuum als Grundkategorie der ökonomischen Analyse aus. Das Individuum, der homo oeconomicus, ist ein rationaler Akteur, dem andere individuelle Eigenschaften, u. a. auch Gender, unbekannt sind und der individuelle Nutzenmaximierung betreibt. Feministische ÖkonomInnen[4] haben dieses Konzept einer fundamentalen Kritik unterzogen (siehe dazu z. B. Ferber/Nelson 1993) und beziehen Gender – neben anderen sozialen Konstrukten - als analytische Kategorie in ihre Untersuchungen mit ein.

Gender ist in den meisten Gesellschaften die Basis für eine grundlegende Arbeitsteilung zwischen »produktiven« und »reproduktiven« Tätigkeiten. Der Begriff produktive Tätigkeiten bezieht sich auf zumeist marktbezogene, Einkommen generierende Tätigkeiten, reproduktive Tätigkeiten auf Aktivitäten im Zusammenhang mit der Versorgung und Entwicklung von Menschen und deren Zusammenleben. Reproduktive Tätigkeiten werden im Großteil von Frauen, zumeist als unbezahlte Arbeit, erledigt. Diese Aufteilung lässt sich nur durch die Gender-Beziehungen in einer Gesellschaft, die Asymmetrie der Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern, erklären.

4.1. Engendering Makroökonomie

Feministische ÖkonomInnen haben zunächst auf mikroökonomischer Ebene im Bereich der Haushaltsanalyse und im Arbeitsmarkt die Gender-blinden Mainstream Konzeptionen hinterfragt und den Fokus ihrer Analyse auf Gender Diskriminierung, Segmentierung und Segregation des Arbeitsmarktes sowie Ungleichheiten im Haushalt gelegt. Die Analyse der Makroökonomie aus der Gender-Perspektive ist ein relativ neuer Blickwinkel in der ökonomischen Tradition. Während unter Mainstream ÖkonomInnen nach wie vor die Annahme vorherrscht, dass die makroökonomischen Ziele und Instrumente (Fiskal-, Geld- und

Wechselkurspolitik) gender-neutral sind, gehen feministische Arbeiten[5] zum Thema von folgenden Prämissen aus (vgl. Cagatay 1998 und Cagatay/Elson 1999):

- makroökonomische Politiken haben generell einen Gender-Bias bezüglich ihrer Effekte;
- Gender-Ungleichheiten auf der Mikro- und Meso-Ebene haben makroökonomische Implikationen;
- ökonomische Institutionen, wie z. B. Märkte, reflektieren und verstärken Gender Ungleichheiten;
- die Kosten der Reproduktion und Erhaltung der Arbeitskraft bleiben unsichtbar, solange die Definition »ökonomischer Aktivitäten« nicht die unbezahlte Hausarbeit miteinschließt;
- Gender Beziehungen spielen bei der Arbeitsteilung, der Verteilung von Arbeit, Einkommen, Vermögen und produktiven Inputs eine wichtige Rolle und haben bedeutende makroökonomische Auswirkungen.

Daraus ergeben sich - im Zusammenhang mit den hier diskutierten Ansätzen der Gender Budget Analyse - vor allem folgende Aspekte, die für die Entwicklung einer feministischen makroökonomischen Theorie besonders hervorzustreichen wären:

- Einbeziehung der unbezahlten Arbeit, die überwiegend von Frauen geleistet wird, in makroökonomische Modelle; Berücksichtigung der Wechselwirkung zwischen unbezahlter und bezahlter Arbeit, insbesonders auch des Stellenwertes der »Care Economy« (Versorgungsleistungen) in der ökonomischen Theorie;
- Zeit als knappe Ressource;
- Durchbrechen der Annahme von Haushalten als einheitlichem Akteur (Machtverhältnisse innerhalb des Haushaltes haben ökonomische Auswirkungen).

4.2. Zum Stellenwert von »Care« (Versorgungsleistungen) in der Ökonomie

Ein zentrales Element in der Analyse ist die Frage nach der interpersonellen Bereitstellung von »Care«, d.h. von Versorgungsleistungen. Diese Versorgungsleistungen werden verschiedenfältig abgedeckt, durch unbezahlte Arbeit im Haushalt und in der Gemeinschaft, durch bezahlte Leistungen von Seiten des privaten Sektors und durch öffentliche Dienstleistungen. Im Zuge der Globalisierung kommt gerade diese Bereitstellung von Versorgungsleistungen zunehmend unter Druck. Einerseits durch den Wettbewerbsdruck auf den privaten Sektor und den Einsparungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor, wodurch die Qualität und Quantität der dort angebotenen Leistungen tendenziell sinkt, andererseits durch zunehmenden Zeitdruck auf Frauen und Männer, womit deren Zeit für die Zurverfügungstellung unbezahlter Versorgungsleistungen sinkt. Die patriarchale Organisation des Haushaltes ist dergestalt, dass die Versorgungsleistungen für Frauen eine Verpflichtung, für Männer aber eine freiwillige Leistung darstellen (Elson/Cagatay 1999, 1). Die unbezahlte Arbeit von Frauen im Haushalt spielt eine überproportionale Rolle bei den Versorgungsleistungen. Schätzungen zur unbezahlten Arbeit von Frauen spiegeln die Größenordnungen anschaulich wieder: UNDP hat im Jahr 1995 den unbezahlten Sektor mit US$ 16 Trillionen quantifiziert, das sind 70 % des gesamten globalen Outputs. 69 % der unbezahlten Arbeit wird von Frauen geleistet (zitiert nach Sharp 2000, 5).

4.3. Feministische makroökonomische Modellbildung

Feministische ökonomische Überlegungen beziehen explizit diese Versorgungsleistungen und gesellschaftliche Aktivitäten der Care Economy neben dem öffentlichen und privaten Sektor in makroökonomische Modelle ein. Haushalten kommt dabei nicht nur die Funktion des Sparens und Konsumierens wie in konventionellen ökonomischen Überlegungen zu, sondern Haushalte produzieren Dienstleistungen der Care Economy, die menschliche Fähigkeiten und soziale Kohäsion entwickeln sowie die Arbeitskraft reproduzieren (vgl. Catagay/Elson, 1999, 2f und Bakker/Elson, 1998, 314ff). Mit dieser expliziten Berücksichtigung der Care Economy wird die irrige implizite Annahme konventioneller Modelle, dass das Angebot dieses Sektors unendlich elastisch wäre bzw. die Arbeitszeit (von überwiegend Frauen) in der Care Economy unbeschränkt zur Verfügung stünde, korrigiert. Es wird damit möglich, die Produktionsbedingungen im Bereich der Care Economy sowie Wechselwirkungen mit den anderen Sektoren zu analysieren. Unzureichende Ressourcen, fehlende Investitionen bzw. Überlastungen im Bereich der Care Economy – z. B. durch Auslagerung öffentlicher Aufgaben in den privaten Bereich – haben negative Rückwirkungen auf die Produktion von sozialer Kohäsion und menschlichen Fähigkeiten. Mit dieser Sichtweise wird auch deutlich, dass die Reduzierung öffentlicher Ausgaben in bestimmten Sektoren u. U. nicht zur vermeintlichen Effizienzsteigerung führt, sondern im Gegenteil einen Kostentransfer zulasten der unbezahlten Reproduktionsarbeit darstellen und somit insgesamt zu Effizienzverlusten in der Wirtschaft führen kann.

5. Methoden und Analyseinstrumente

5.1. Analyse der Staatsausgaben

Die südafrikanische Initiative

Die südafrikanische Initiative hat als Ausgangspunkt für die Analyse der Budgetallokationen eine Checkliste mit Fragen erstellt, die auf jede Kategorie der öffentlichen Ausgaben anzuwenden ist (Budlender 1996, 240f):

- Wieviel wird ausgegeben und wofür?
- Wie werden die Dienstleistungen erbracht?
- Wie stehen Ausgaben in Zusammenhang mit Leistungen durch Unternehmen, Freiwilligenorganisationen und anderen gemeinschaftlichen Gruppen?
- Wie stehen mögliche Ausgaben im Zusammenhang mit der informellen und unbezahlten Zurverfügungstellung von Dienstleistungen durch Haushalte und Familiennetzwerke?
- Wer profitiert in bezug auf Zugang zu den Dienstleistungen?
- Wer profitiert in bezug auf Beschäftigung im öffentlichen Sektor?
- Wie kann armen Frauen Zugang zu mehr Zeit, besserer Ernährung und Gesundheit sowie höherer Qualifikation ermöglicht werden?

Diese Liste ist sicherlich im Zusammenhang mit der spezifischen Situation in Südafrika zu sehen, wo ein Schwerpunkt der Analyse auf der Situation der großen Gruppe von armen Frauen liegt. Dennoch illustriert diese Fragenliste die Breite des grundsätzlichen Zugangs.

»Commonwealth Instrumente« zur Analyse der Staatsausgaben

Im Rahmen der Commonwealth Gender Budget Initiative wurden Methodologie und Instrumente für die Staatsausgabenanalyse ausgearbeitet (vgl. Commonwealth 1999), die in unterschiedlichem Ausmaß in vielen der laufenden Initiativen, vor allem in südlichen Ländern, Anwendung finden. Grundsätzlich ist für jede Methode die Verfügbarkeit von Gender disaggretierten Daten von ausschlaggebender Bedeutung.

Bewertung der Politiken unter Gender Aspekten (»Gender-Aware Policy Appraisal«)

Dabei geht es um die Analyse der Politiken und Programme aus der Gender-Perspektive und um die Frage, ob diese bzw. die entsprechenden Budgetallokationen zur Verringerung bzw. Erhöhung von genderspezifischen Ungleichheiten beitragen.

Begutachtung der öffentlichen Dienstleistungen und Prioritäten durch die NutznießerInnen

Mit diesem Instrument wird den Begünstigten eine Stimme gegeben, indem aktuelle oder potentielle NutznießerInnen öffentlicher Dienstleistungen bewerten, inwieferne diese ihren Bedürfnissen entsprechen. Dies kann mittels Umfragen, Interviews, Diskussion etc. erfasst werden und einzelne Leistungen oder die Prioritätensetzung insgesamt betreffen.

Inzidenzanalyse öffentlicher Ausgaben

Die Inzidenzanalyse öffentlicher Ausgaben vergleicht die Verteilung von öffentlichen Ausgaben (oder Ausgabenkürzungen) zwischen Männern und Frauen, indem die Kosten den jeweiligen Gruppen je nach Höhe des Konsums öffentlicher Leistungen zugeordnet werden.

Gender-disaggregierte Wirkungsanalyse des Budgets auf die verfügbare Zeit

Hierbei geht es um die Frage, wie sich Budgetausgaben (bzw. dessen Veränderungen) auf das Zeitbudget von Frauen und Männern, z. B. in bezug auf die aufgewendete Zeit für (unbezahlte) Versorgungsarbeit im Haushalt, auswirken.

Gender-orientierte mittelfristige makroökonomische Planung

Dieses Instrument dient dazu, die Wirkungen der Wirtschaftspolitik, einschließlich der Geld- und Fiskalpolitik auf Frauen zu analysieren. Dabei geht es sehr stark um das partizipatorische Element. Die Regierung ist gefordert, verschiedene Interessensgruppen in die mittelfristige Planung miteinzubeziehen.

Gender-spezifische Budgeterklärung

Die Gender-spezifische Budgeterklärung ist der Bericht der Regierung über das Budget unter Einbeziehung der soeben dargestellten Instrumente mit dem Ziel, die Budgetwirkungen auf Gender-Gleichstellung explizit zu machen und zusammenfassend darzustellen. Dabei kommt eine Reihe von Schlüsselindikatoren zur Anwendung, wie z. B. Anteil der Ausgaben betreffend Geschlechtergleichstellung, disaggregierte Frauenanteile bei der öffentlichen Beschäftigung, in Entscheidungsgremien, in Aus- und Weiterbildung, Anteil der Ausgaben für öffentliche Dienstleistungen bzw. Einkommenstransfers, die eine hohe Priorität für Frauen haben, sowie die genderspezifische Analyse der öffentlichen Förderungen und Aufträge.

Die tatsächliche Wahl und Anwendung der einzelnen Methoden hängt vom jeweiligen institutionellen Kontext ab und gestaltet sich in den bisher vorliegenden Arbeiten sehr unterschiedlich. Insbesonders ist die Frage, in welchem Rahmen gearbeitet wird – innerhalb bzw. ausserhalb der Regierung oder in Kooperation – entscheidend für die Anwendbarkeit einzelner Instrumente.

»An den Frauen sparen?« – der methodische Zugang einer schweizerischen Initiative[6]

Im Auftrag des Schweizerischen Verbandes des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) und der schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten wurde in der Schweiz 1996 eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen mit dem Titel »An den Frauen sparen?« erstellt. Analysiert wurden sowohl das Budget des Bundes als auch jene eines repräsentativen Kantons (Bern) und einer Stadt (Biel).

Methodisch wurde dabei ein Zugang gewählt, der sich von den oben skizzierten Instrumenten deutlich abhebt. Es geht dabei nicht um die Analyse einzelner Budgetposten, sondern insgesamt um die Frage, ob mehr auf Kosten von Frauen oder auf Kosten von Männern gespart wird, d.h. im Mittelpunkt steht nicht die Zusammensetzung des Budgets sondern dessen Veränderungen. In der Studie wurden die Wirkungen öffentlicher Ausgaben in bezug auf drei Kriterien analysiert:

- Auswirkungen auf die Erwerbsarbeit von Frauen und Männern
- Auswirkungen auf Frauen und Männer als NutznießerInnen öffentlicher Leistungen
- Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit von Frauen.

Anhand dieser Fragen wurden die einzelnen Budgetposten analysiert und in Kategorien entsprechend dem Ausmaß der Auswirkungen auf Männer/Frauen eingeteilt. Die den einzelnen Kategorien zugeordneten Budgetposten wurden addiert und deren Veränderungen im Zeitablauf analysiert.

Zur konkreten Überprüfung wurde beispielsweise im Bereich der Beschäftigung eine Art Gender-Multiplikator entwickelt, der analysiert, welche Auswirkungen staatliche Ausgaben für den Kauf von Dienstleistungen und Gütern in Frauen bzw. Männer dominierten Wirtschaftsbereichen haben. Gerade im Zusammenhang mit staatlichen Maßnahmen in wirtschaftlichen Rezessionsphasen zeigen sich interessante Aspekte. So weisen Maßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft einen sehr starken Bias zugunsten von Männer dominierten Branchen auf (z.B. Investitionen in der Bauwirtschaft).

Die Methode der VPOD Studie stellt zwar sicherlich kein umfassendes Instrumentarium zur Verfügung, aus den Resultaten ergeben sich aber interessante Anhaltspunkte für weitere Arbeiten. Auch die StudienautorInnen selbst unterstreichen laut Madörin (1999, 12), dass es sich hierbei eher um einen Bericht über Work in Progress handelt, dessen Ergebnisse aber deutlich zeigen, dass Budgets und restriktive Budgetpolitik einen sehr starken Bias zuungunsten der Frauen aufweisen.

5.2. Analyse der Staatseinnahmen

Da die Analyse der Staatseinnahmen schwieriger und oft politisch sensibler ist, ist es nicht verwunderlich, dass diesem Thema bislang nicht so viel Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Die Unterschiede zwischen den Ländern, vor allem zwischen Ländern des Südens und Industrieländern, sind auf der Einnahmenseite – sowohl Einnahmenstruktur als auch das Steuersystem betreffend - auch bedeutend größer als auf der Ausgabenseite.

Die Analyse der Staatseinnahmen umfasst die Bewertung der direkten und indirekten Effekte in bezug auf alle relevanten Gender-Ungleichheiten. Das heißt, es geht sowohl um eine Analyse der direkten Verteilungswirkungen als auch um

die Auswirkungen auf das Verhalten von Frauen und Männern. So sind die direkten Einkommenseffekte auf individueller und Haushalts-Ebene ebenso relevant wie der Einfluss auf Verhandlungsmacht und Verteilung von Ressourcen innerhalb der Haushalte, die Auswirkungen auf das Zeitbudget, etc.

Bei den einnahmeseitigen Budgetanalysen sind die ausserhalb der Regierung laufende Initiative in Südafrika und in Großbritannien hervorzuheben. In Südafrika werden in den jeweiligen Publikationen bereits seit einigen Jahren einnahmenseitige Aspekte angesprochen (vgl. Budlender 1996). Im Jahr 2000 wurde ein Schwerpunkt auf die Einnahmen gelegt. In den Budgetpapieren für das Jahr 2000 (The Women's Budget Series, 2000 Issue) finden sich drei Papiere zum Thema, jeweils zu Steuern, lokalen Regierungseinnahmen sowie zu Zöllen und Abgaben. Die britische Women's Budget Group widmet sich schwerpunktmäßig der Wirkungsanalyse von Steuern und öffentlichen Leistungen (vgl. Himmelweit 2001).

Im Rahmen der südafrikanischen Initiative wurde – ähnlich der oben aufgelisteten Fragen bezüglich der Ausgaben – zunächst ein Katalog von Fragen für die Einnahmenseite, wie Steuern und Gebühren, erstellt. Die Liste enthält Fragen wie jene nach den Effekten auf verschiedene Gruppen in bezug auf Einkommen, Konsum, Zugang zu Dienstleistungen und Kontrolle über die Erbringung von Dienstleistungen. Welche Gruppen haben zusätzliche Lasten in Form von unbezahlter Arbeit durch Einnahmenerhöhungen zu tragen? Und es wurde nach den Auswirkungen in bezug auf finanzielle Autonomie gefragt.

Neben der Identifikation direkt diskriminierender Regelungen bietet sich die Anwendung einer Gender-disaggregierten Steuerinzidenzanalyse an. Direkte und indirekte Steuern werden danach analysiert, wie viel von verschiedenen Individuen bzw. Haushalten bezahlt wird. Es zeigt sich ein Muster, dass die Last indirekter Steuern, insbesonders der Mehrwertsteuer (die in Österreich einen steigenden Anteil der Gesamteinnahmen umfasst), überproportional auf Frauen fällt. Das ergibt sich einerseits dadurch, dass die Mehrwertsteuer eine regressive Steuer ist, d.h. Niedrigeinkommensbezieher zahlen einen höheren Anteil ihrer Einkommen an diesen indirekten Steuern. Andererseits sind Frauen in Haushalten oft überproportional für die laufenden Konsumausgaben zuständig.

Direkte Steuern, insbesonders Einkommenssteuern, sind progressiv gestaltet, und damit zahlen Besserverdienende einen höheren Prozentsatz ihres Einkommens an Steuer. Das heißt, tendenziell sind Einkommensteuern ein Instrument zur Reduzierung von Gender-Ungleichgewichten in der Primärverteilung. Eine Analyse muss jedoch verschiedenste Aspekte im Lichte der unterschiedlichen sozio-ökonomischen Ausgangslage berücksichtigen, wie z. B. die Frage der Wirkung von Steuerbegünstigungen. Die Möglichkeiten der Ausnutzung von steuerreduzierenden Bestimmungen hängt u.U. vom Wissensstand und von Ressourcen zur Inanspruchnahme einer Steuerberatung ab, d.h. ein kompliziertes Steuersystem benachteiligt tendentiell NiedrigeinkommensbezieherInnen. Eine Analyse des gesamten Steuersystems und der Struktur der Einnahmen sowie die Verschiebungen im Zeitablauf vor dem Hintergrund der unterschiedlichen sozio-ökonomischen Stellung von Frauen und Männern sind ohne Zweifel ein weiterer wichtiger Baustein eines umfassenden Gender-Budgets. Die Schieflage in Österreich in bezug auf hohe Besteuerung der Arbeit im Vergleich zur Steuerlast auf Kapital und Vermögen wäre hierbei auch ein interessanter Ansatzpunkt.

Abgesehen von Steuern gibt es eine Fülle weiterer Einnahmequellen des Staates, die in der Analyse zu berücksichtigen wären. Neben Sozialversicherungsbeiträgen sind die zunehmend an Bedeutung gewinnenden Gebühren für verschiedene öffentliche Leistungen eine wichtige Kategorie (z.B. Einführung von Studiengebühren).

5.3. Institutionelle Arbeitsarrangements

Abschließend wäre nochmals zu betonen, dass die Art der Gender-Budget Erstellung und die verwendeten Methoden sehr stark vom jeweiligen Kontext abhängen. Entscheidend ist dabei sicherlich die Frage, ob die Gender Budgets innerhalb des Regierungsapparates erstellt werden, wie groß die Offenheit gegenüber Gender-Politik ist und wie die Kommunikation zwischen öffentlichen Stellen und Initiativen ausserhalb funktioniert. Die Erstellung von Gender Budgets innerhalb der Institutionen hat sicherlich entscheidende Vorteile im Hinblick auf den Zugang zu Informationen und Daten über Budget und Politiken, die u. U. der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind, aber entscheidend für eine fachkundige Bewertung der Gender Impacts des Budgets sein könnten. Weiters besteht von innen heraus verstärkt die Möglichkeit, den Budgetprozess direkt zu beeinflussen und Inputs im Hinblick auf Änderungen bezüglich Politik, Prozessen und Ressourcenallokation im Entscheidungsprozess innerhalb der Bürokratie einzubringen. Initiativen ausserhalb der Regierung können unter Umständen tiefergehende Analysen und Arbeiten realisieren, wobei die Grenzen durch Verfügbarkeit von Informationen und Daten, vor allem in Gender-disaggregierter Form, abgesteckt werden.

Die internationale Erfahrung zeigt, dass jene Initiativen am erfolgreichsten sind, die sowohl innerhalb als auch von ausserhalb der Regierung Unterstützung finden. Damit wird eher sichergestellt, dass einerseits das technische Potential sowie die Ressourcen und andererseits das nötige Lobbying, Gender Expertise, aber auch die Einbeziehung einer breiteren Bevölkerung vorhanden sind. Im Sinne der grundlegenden Zielsetzung, mittels Gender-Budgets erhöhte Transparenz und Partizipation in bezug auf den gesamten Budgetprozess zu erlangen, ist daher eine laufende Kooperation in den verschiedenen Stadien des Budgetprozesses – von der längerfristigen Budgetplanung bis hin zur Evaluierung – von grundlegender Bedeutung. Im Sinne einer »effizienten« Arbeitsteilung käme den externen AkteurInnen vor allem die Rolle zu, die richtigen Fragen zu stellen und Prioritäten zu formulieren, um damit wichtige Impulse für die Arbeit im Regierungsapparat zu liefern.

6. Ausblick

Von Seiten der österreichischen Regierungen wird die internationale Entwicklung ignoriert und die Erstellung von Gender Budgets nicht forciert - weder auf nationaler noch auf regionaler oder lokaler Ebene. Im Rahmen eines kürzlich von der OECD erstellten Berichtes über Gender Budget Initiativen in ihren Mitgliedstaaten glänzte Österreich mit einer Leermeldung (OECD, 2001). Dabei wäre gerade angesichts der bedeutenden Budgetumschichtungen in der österreichischen Budgetpolitik die Erstellung von Gender Budgets und die Erfassung aller relevanten Daten und Indikatoren nach Gender Gesichtspunkten wichtiges Material für eine umfassende öffentliche Debatte. Und im Sinne von Good Governance und

einer ernstzunehmenden Umsetzung der Gender Mainstreaming Prinzipien ist es auch Pflicht der Regierung, diese Informationen zur Verfügung zu stellen. Angesichts deren Inaktivität bleibt es vorerst WissenschafterInnen, NGOs und ParlamentarierInnen vorbehalten, die entsprechenden Fragen mit Nachdruck zu stellen und Wege der Realisierung von Gender Budgets in Österreich aufzuzeigen.

Anmerkungen

1 Die Autorin dankt den Mitgliedern des Arbeitskreises Gender Budgets im Rahmen des BEIGEWUM, namentlich Christa Schlager und Luise Gubitzer, für Diskussion und Kommentare zum Artikel.

2 Bereits im Rahmen der Pekinger Weltfrauenkonferenz 1995 verpflichteten sich die Regierungen zur Einbeziehung der Gender-Perspektive in alle Phasen des Budgetprozesses.

3 Es bedarf dabei eines neuen, erweiterten Effizienzbegriffes, der über die enge Definition der Marktefffizienz hinausgeht. Der traditionelle ökonomische Effizienzbegriff geht von einem theoretischen Widerspruch zwischen Gerechtigkeit und Effizienz aus. Die feministische Gesamtbetrachtung zeigt jedoch, dass dies unvollständig ist und zu falschen Schlussfolgerungen führt, da folgendes mitberücksichtigt werden müßte: erstens eine richtige Definition von "effizienter Ressourcennutzung": eine makroökonomische Politik, die scheinbar die Effizienz im formellen Sektor erhöht, kann aufgrund des Kostentransfers hin zum reproduktiven Sektor der Wirtschaft, insgesamt gegenteilige Effekte haben. Zweitens ist bei der Mobilisierung neuer Ressourcen in Betracht zu ziehen, dass Frauenarbeit eine überbeanspruchte Ressource ist. Drittens sind beim Design der Ausgabenstruktur Gender-spezifische Externalitäten in Betracht zu ziehen (beispielsweise hat die Versorgungsarbeit von Frauen bedeutende Spillover-Effekte auf die gesamte Wirtschaft). Und viertens ist Nachhaltigkeit in einem breiten Sinn zu verstehen, einschließlich immaterieller gesellschaftlicher und menschlicher Ressourcen, Vertrauen, sozialer Stabilität und Solidaritätsnetzwerke. Der soziale Rahmen ist nicht eine Konstante, sondern auch durch makroökonomische Politik veränderlich. So kann beispielsweise überzogene Sparpolitik den sozialen Rahmen in bedeutendem Ausmaß belasten und negative Rückwirkungen auf die ökonomische Performance nach sich ziehen. (sh ausführlicher dazu z.B. Diane Elson 1996, zitiert nach Cagatay 1998, 14f).

4 Vgl. Artikel von Michalitsch in diesem Kurswechsel.

5 Zum Thema Gender und Makroökonomie wurden in zwei Sonderausgaben von World Development wichtige Arbeiten veröffentlicht: Vol. 23, Nr. 11 (1995) und Vol. 28, Nr. 7 (2000).

6 Die Darstellung in diesem Abschnitt orientiert sich an den Ausführungen in Madörin (1999) sowie Madörin (2001).

Literatur

Bakker Isabella/Elson, Diane (1998), Towards Engendering Budgets, in: Canadian Centre for Policy Alternatives (1998), 297-324.

Beigewum (2000) (Hg), Mythos Nulldefizit, Mandelbaum Verlag, Wien.

Budlender, Debbie (2000), The Women's Budget Series, 2000 Issue, Introduction, IDASA, Cape Town.

Budlender, Debbie (1996) (Hg.), The Women's Budget, IDASA, Cape Town.

Budlender, Debbie/Sharp, Ronda/Allen, Kerri (1998), How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice. Commonwealth Secretariat, London.

Cagatay, Nilüfer/Elson, Diane (1999), Engendering Macroeconomic Policy and Budgets for Sustainable Development, First Global Forum on Human Development, 29-31 Juli 1999, UN, New York.

Cagatay, Nilüfer (1998), Engendering Macroeconomics and Macroeconomic Policies, SEPED Working Paper Nr. 6, UNDP, New York.

Canadian Centre for Policy Alternatives (1998), Alternative Federal Budget Papers 1998, Ottawa.

Commonwealth Secretariat (1999), Gender Budget Initiative, A Commonwealth Initiative to

Integrate Gender into National Budgetary Processes, zusammengestellt von Guy Hewitt und Sabhita Raju, London.
Elson, Diane (1996); Gender-Neutral, Gender-Blind, Gender-Sensitive Budgets?: Changing the Conceptual Framework to Include Women's Empowerment and the Economy of Care, Paper, Fifth Meeting of Commonwealth Ministers Responsible for Women's Affairs, Port of Spain, Trinidad, 25-28 November 1996.
Elson, Diane (1999), Gender Budget Initiative, Commonwealth Secretariat, London.
Elson, Diane (2001), Gender Responsive Budget Initiatives: Some Key Dimensions and Practical Examples, Paper, UNIFEM/OECD/Nordic Council Konferenz »Towards Gender Responsive Budgeting«, 16./17.10.2001, Brüssel.
Ferber, Marianne/Nelson, Julie (1993), Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics, University of Chicago Press, Chicago.
Himmelweit, Susan (2001), Tools for Budget Impact Analysis: Taxes and Benefits, Paper, UNIFEM/OECD/Nordic Council Konferenz »Towards Gender Responsive Budgeting«, 16./17.10.2001, Brüssel.
Madörin, Mascha (1999), Engendering Budgets in Switzerland: An Analysis of New Initiatives, unveröffentlichtes Papier, UNDP Workshop on Pro-Poor, Gender- and Environment-Sensitive Budgets, New York, Juni 1999.
Madörin, Mascha (2001), Workshop zum Thema Makroökonomie und Engendering Budgets, mündliche Ausführungen, 23. Juni 2001, organisiert von den Wiener Grünen Frauen, Wien.
OECD (2001), L'Elaboration du budget et la problematique hommes-femmes – Reponses des pays, PUMA/SBO(2001)7/ANN1, 21. Mai 2001, Paris.
Sharp, Rhonda (2000), The Economics and Politics of Auditing Government Budgets for their Gender Impacts, Hawke Institute Working Paper Series, Nr. 3, Magill, Australien.
UNIFEM (2000), Progress of the World's Women, New York.

