GENDER OPEN REPOSITORIUM

Demokratisierung des Budgetprozesses und Gender Budgeting – exemplifiziert am Wiener Budgetprozess

Mader, Katharina

2009

https://doi.org/10.25595/1600

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mader, Katharina: *Demokratisierung des Budgetprozesses und Gender Budgeting – exemplifiziert am Wiener Budgetprozess*, in: Kurswechsel : Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (2009) Nr: 1, 50-61. DOI: https://doi.org/10.25595/1600.

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

Demokratisierung des Budgetprozesses und Gender Budgeting – exemplifiziert am Wiener Budgetprozess[1]

Katharina Mader

Wirtschaftspolitik und als ihr Teilbereich die Finanzpolitik sind »Kernelemente staatlichen Handelns« (BEIGEWUM 2002, 9), die in repräsentativen Demokratien traditionell als dem Staat vorbehaltene Aktivitäten verstanden und deshalb von weitgehenden Einflussnahme-, Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten durch BürgerInnen abgeschirmt werden. Dies basiert auf zwei Annahmen: Zum einen wird Wirtschaftspolitik als ein neutrales Instrument ohne soziale Auswirkungen dargestellt und zum anderen wird sie zumeist als diffizile technische Angelegenheit wahrgenommen, die besser den technokratischen »ExpertInnen« überlassen werden soll (vgl. Cagatay et al. 2000, 2). Die hohe Komplexität von Wirtschafts- und Finanzpolitik impliziere, dass sie nur ein ganz bestimmtes – geringes – Ausmaß an Demokratisierung zuließe. Denn »die Bevölkerung müsse vielfach vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen werden, da sie zu wenig wisse, gar kein Interesse an Mitbestimmung habe oder bestimmte Gruppeninteressen verfolge, die sich gegen die Allgemeinheit richten oder einfach weil sie Gerechtigkeitsfragen mit Effizienzproblemen vermenge« (Scherz 2001, 79f). Hieraus ergibt sich eine Mystifizierung von Wirtschaftspolitik als neutral und ausschließlich Sachzwängen unterworfen, die suggeriert, dass es eine »Optimalität in der Wirtschaftspolitik geben könne« (ebd., 81).

Gerade diese Unterstreichung des Technischen birgt eine Tarnung der sozialen Inhalte von Wirtschafts- und Finanzpolitik und lässt sie kontextlos erscheinen. Finanzpolitik ist jedoch vielmehr »in Zahlen gegossene Gesellschaftspolitik« (BEIGEWUM 2002, 12), jegliche Aktivitäten des Staates, die mit Geldflüssen verbunden sind, finden ihren Ausdruck im Budget. Budgets reflektieren ökonomische, soziale und gesellschaftliche Prioritäten eines Staates, bilden Machtverhältnisse der Gesellschaft ab und sind dementsprechend die wichtigsten Bereiche demokratischer Willensbildung und Entscheidungsfindung, im Zuge derer die verschiedenen, möglicherweise konfliktären Interessen und Bedürfnisse von BürgerInnen miteinander konfrontiert werden sollten. Denn jede Entscheidung über die Verteilung von Budgets involviert auch eine Entscheidung darüber welchen Interessen und Bedürfnissen Vorrang geben wird (vgl. Osmani 2002, 232).

Demokratisierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik

Es besteht also ein massives Demokratiedefizit von Finanz- und Wirtschaftspolitik, genauer: ein zweifaches Defizit, nämlich ein Legitimations- und ein Partizipationsde-

fizit. Als Reaktion darauf werden immer mehr Forderungen nach einer Demokratisierung von Wirtschaftspolitik laut[2], denn »einer demokratischen Willensbildung soll eine stärkere Rolle in der wirtschaftspolitischen Entscheidungsfindung zugewiesen werden und in der Wirtschaftspolitik sollen Gerechtigkeitsüberlegungen in den Mittelpunkt gerückt werden« (Scherz 2001, 79).

Bei einer solchen Demokratisierung von Wirtschaftspolitik darf es nicht darum gehen, neue technische und komplexe Möglichkeiten des Budgets und des Budgeterstellungsprozesses zu entwickeln, ebenso wenig wie bestehende zu perfektionieren, sondern vielmehr darum, dass Budgets und Wirtschaftspolitik nicht mehr als ausschließlich ExpertInnen verständliche Angelegenheiten und völlig außerhalb der Reichweite von BürgerInnen gesehen werden.

Es bedarf der Schaffung von transparenten, rechenschaftspflichtigen und partizipativen Budgetprozessen im Zuge derer jede/r BürgerIn eine gleichwertige Stimme hat. Dabei sollen vor allem diejenigen eine Stimme bekommen, die bislang von der wirtschaftspolitischen Entscheidungsfindung ausgeschlossen wurden. Wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse, Fragen der Prioritätensetzung in der Finanzpolitik und die Konsequenzen finanzpolitischer Entscheidungen müssen einer breiten Bevölkerung zugänglich gemacht werden.

Bei einer solchen »people-centred« Wirtschaftspolitik geht es um zweierlei: Sowohl die Inhalte von Wirtschaftspolitik als auch die Entstehungsprozesse wirtschaftspolitischer Entscheidungen müssen demokratisiert werden – im Sinne einer Realisierung eines Maximums an Mitbestimmung mit dem Ziel eine möglichst optimale Beteiligung von BürgerInnen an den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen und Aktivitäten sowie eine Veränderung der gesellschaftlichen Machtverteilungen zu erreichen.

Teil des Anliegens Wirtschaftspolitik zu demokratisieren, ist das Budget als zentrale Komponente der Wirtschaftspolitik transparenter und partizipativer zu gestalten. Gerade vor dem Hintergrund, dass Demokratisierung einen Versuch »der Aufhebung von Ungleichheiten in der politischen Entscheidungskompetenz und in den ökonomischen Bedingungen« (Alemann 1975, 14) darstellen sollte, erweist sich das Budget als zentrales wirtschaftspolitisches Instrument der Verteilung, Steuerung und Kontrolle als logischer Anknüpfungspunkt für eine Demokratisierung von Wirtschaftspolitik.

Ausgehend hiervon sollten für eine Demokratisierung der Wirtschaftspolitik zumindest drei Dimensionen beachtet werden: Zunächst geht es um den *politisch-demokratischen Input* (Sauer 2001, 174), oft auch als politics-Dimension bezeichnet, also um »die Vorgänge und die Wertigkeit der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Demokratie« (Schmidt 2000, 294f). Dieser partizipative Input-Aspekt muss mit dem *institutionellen Setting* (wirtschafts-) politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse« (Sauer 2001, 175), also der Ausgestaltung demokratisch-institutioneller Arrangements und Bedingungen aufgrund derer eine Beteilung der BürgerInnen erst möglich wird, verknüpft werden.

Des Weiteren zielt eine Demokratisierung der Wirtschaftspolitik auf die *Inhalte (Output)* von Wirtschaftspolitik ab, also auf die politischer Prozesse und die »Qualität des Regierens oder der politischen Steuerung« (Schmidt 2000, 295), die so genannte policy-Dimension. Eine Demokratisierung der Finanz- und Wirtschaftspolitik ist demgemäß sowohl input-output-orientiert als auch institutionenzentriert.

Partizipatives Budget und Gender Budgeting

Während das Partizipative Budget beispielsweise in Porto Alegre[3] »vielfach als gelungenes Beispiel für eine Demokratisierung der Wirtschaftspolitik genannt« (Klatzer 2003, 287) wird, konnten Gender Budget-Vorhaben die grundsätzlichen Anforderungen und Ansprüche, die an Gender Budgeting gestellt werden, (noch) nicht erfüllen. So ist auf Ebene des politischen *Input* eine gewisse Diskrepanz zwischen der Demokratisierungsanforderung von Gender Budgeting per definitionem und der demokratischen Praxis von Gender Budgeting festzustellen: An der Erarbeitung von Gender Budgets nehmen zumeist verwaltungs- bzw. regierungsinterne Frauen oder eingeladene externe ExpertInnen teil, die sich stellvertretend für Frauen Gedanken über das Budget machen. Partizipation wird dabei ausschließlich auf AkademikerInnen, Think-tanks und VerwaltungsmitarbeiterInnen eingeschränkt, die Themen wie den Demokratisierungsanspruch von Gender Budgeting nicht auf die Agenda bringen. Hierdurch verschwindet der Anspruch und Ausgangspunkt von Gender Budgeting, eine Veränderungen von »Politiken und Budgeterstellungsprozessen im Sinne einer Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Stellung von Frauen und mehr Gendergerechtigkeit durch stärkere Partizipation der Betroffenen« (Mayrhuber 2006, 35) zu erwirken. Auch auf Ebene des politischen *Outputs* können viele Gender Budget-Projekte noch keine geschlechtergerechten Veränderungen der Budgetprioritäten verzeichnen und bleiben relativ wirkungslos, oft fehlt eine »nach innen als auch nach außen erkennbare politische Zielsetzung die mit Gender Budgeting erreicht werden soll« (ebd.), ebenso wie die Thematisierung indirekter Nutzungseffekte sowie der unbezahlten Arbeit und der indirekten Wirkungen von Budgets auf unbezahlte Tätigkeiten[4] (vgl. auch Budlender 2004).

Daher stellt sich die Frage, inwieweit – wenn nach der Demokratisierung von Wirtschaftspolitik gestrebt wird – die Idee des Gender Budgetings nicht zu Gunsten eines Partizipativen Budgets nach dem Vorbild Porto Alegres aufgegeben werden könnte.

In Porto Alegre nahmen am Partizipativen Budget im Zeitablauf grundsätzlich ungefähr gleich viele Frauen wie Männer teil. Auf Ebene der allgemeinen BürgerInnenversammlungen waren Frauen weitgehend zu gleichen Teilen wie Männer vertreten, im Vergleich zu Männern wurden sie jedoch kaum in höhere Positionen gewählt (vgl. Baiocchi 2003, 53). Ebenso hatte das Partizipative Budget unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer – jedoch vorrangig aufgrund ihrer (prototypischen) sozialen Geschlechterrolle. Somit war das Partizipative Budget zwar besonders wichtig für Frauen, da diese bislang das Fehlen von Infrastruktur durch Doppelt- und Dreifachbelastungen kompensieren mussten, Geschlechtergerechtigkeit des Outputs der Politiken, stellte jedoch kein Thema dar (vgl. ebd., 11).

Das Partizipative Budget in Porto Alegre war also ebenso geschlechterblind wie die traditionelle Budgeterstellung davor. Es adressierte nie explizit Geschlechterungleichheiten, sondern war von Anfang an dahin ausgerichtet, geographische Ungleichheiten innerhalb der Stadt zu beseitigen. Während das Partizipative Budget zwar Möglichkeiten zur Umverteilung öffentlicher Gelder schuf, implizierte dies keine geschlechtergerechtere Allokation der Ressourcen (vgl. Hofbauer-Balmori 2003, 14).

Demgemäß ist das Partizipative Budget nach dem Vorbild Porto Alegres zwar sinnvoll, aber nicht ausreichend, wenn eine geschlechtergerechte Demokratisierung von Finanzpolitik angestrebt wird. Denn es kann die Dynamiken der zentralen,

vorherrschenden politischen Exklusion nicht verändern, es behält die Geschlechterungerechtigkeiten, die auch den traditionellen Budgetprozess charakterisieren wie beispielsweise die Exklusion von Frauen aus Entscheidungspositionen oder die Ignoranz gegenüber unbezahlter, von Frauen geleisteter Arbeit, bei (vgl. Vargas-Valente 2002, 105ff).

Dementsprechend dürfen Gender Budget-Vorhaben keinesfalls zugunsten eines Partizipativen Budgets aufgegeben oder zurückgewiesen werden, denn damit würden deren grundlegende feministische und emanzipatorische Ansprüche verloren gehen, die über die Ansprüche des Partizipativen Budgets hinausgehen. Daher geht es hier nicht um ein Entweder-Oder der Initiativen sondern vielmehr um ein gegenseitiges Lernen und Profitieren[5] ebenso wie um die Herausforderung, einen substantiellen partizipativen Ansatz in Gender Budget-Initiativen einzubauen.

Ausgehend davon hat Mader (2008, 72ff) eine theoretische Fundierung und Präzisierung eines Demokratiekonzepts und -verständnisses für Gender Budgeting erarbeitet, um das demokratische Potential von Gender Budgeting zu stärken und eine normative Alternative zum vorherrschenden Modell der Finanzpolitik und des Budgetprozesses aufzuzeigen.

Tabelle 1: Überblick Kriterienkatalog feministischer Demokratietheorien

K1 Input	Anerkennung von Geschlechterdifferenz
	Partizipation von Frauen
	Aktive Staatsbürgerinnenschaft von Frauen
	Zivilgesellschaft und die Beteiligung von NGOs
	Partizipatorische Parität
K2 Institutionen und Prozesse	Öffentlichkeit und Deliberation
	Quantitative politische Repräsentation von Frauen in politischen Verfahren und Institutionen (Soziale Repräsentation)
	Funktionale bzw. Gruppenrepräsentation: die Repräsentation der Interessen und Bedürfnisse von Frauen im Politikprozess
	Repräsentation und Anerkennung von Unterschieden zwischen Frauen sowie Berücksichtigung von Differenzen aufgrund von Alter, Klasse, Ethnie, Religion, Sexualität
	Political Leadership und Empowerment – Entscheidungs- und Definitionsmacht für Frauen
	Responsivität politischer Institutionen
	Transparenz von Politikprozessen
	Kontrolle – Rechenschaftspflicht – Accountability
K3 Output	Frauenfreundlicher Output von Politik: geschlechtergerechte Umverteilung von Ressourcen (Geld und Macht)

Quelle: Mader 2008, 127

Dieser Kriterienkatalog kann in Budgetprozesse integriert werden, um systemimmanente Vorschläge einer geschlechtergerechten Demokratisierung von Budgetprozessen zu machen. Mit einer solchen Demokratisierung ist durchaus auch die Perspektive

einer radikalen geschlechterdemokratischen Erweiterung von Finanzpolitik denkbar und intendiert. Um den Kriterienkatalog an den Budgetprozess herantragen zu können, muss dieser zunächst in unterschiedliche Phasen aufgespaltet werden. Hierfür bietet sich die Darstellung des Budgetprozesses als Budgetkreislauf an. Damit können die Abschnitte des budgetpolitischen Entscheidungsprozesses dargestellt und feministische Demokratisierungsimpulse auf inhaltlicher, institutioneller und prozessualer Ebene in die verschiedenen Phasen des Kreislaufes eingearbeitet werden. Dies soll im Folgenden beispielhaft anhand des Wiener Budgetkreislaufes dargestellt werden. Bei dem Wiener Budgetprozess[6] handelt es sich um einen sich jährlich wiederholenden Kreislauf mit vier grundsätzlichen Phasen, der Erstellung, Verabschiedung, des Vollzug und der Kontrolle, die in Abbildung 1 um die zwei vorgelagerten Phasen »Bundesrechtliche und Vorgaben der EU« und »Erstellung des Rechnungsabschlusses«[7] erweitert wurden.

Abbildung 1: Budgetkreislauf für Wien



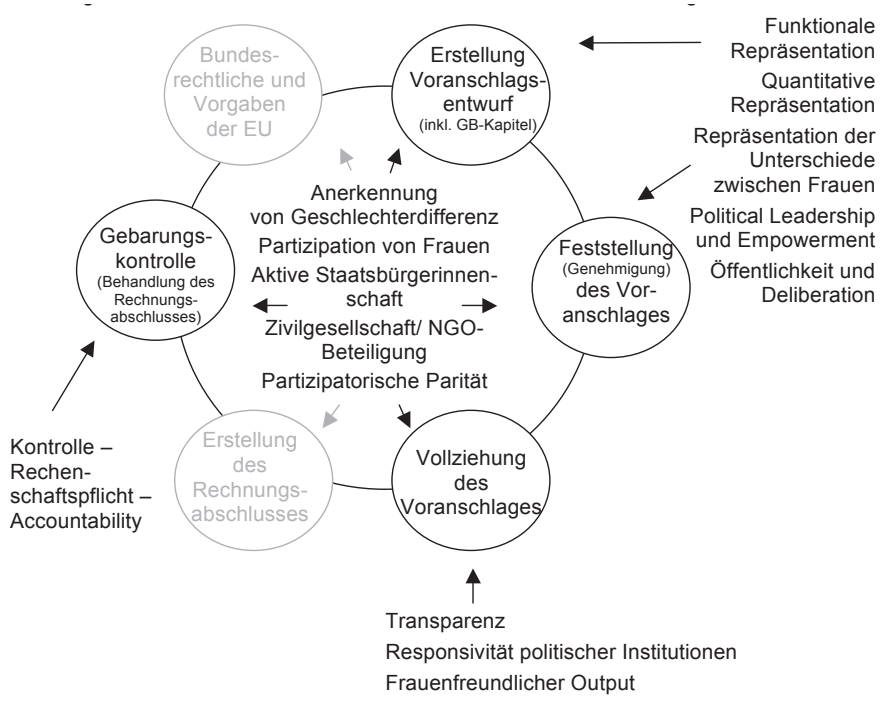
Quelle: Mader 2008, 130

Feministisch-demokratietheoretische Erweiterung des Wiener Budgetkreislaufes

Wie könnte eine feministisch-demokratische Transformation dieses Wiener Budgetprozesses anhand des vorliegenden Kriterienkataloges (Tabelle 1) aussehen?

Im Folgenden wird nicht die eine Patentlösung für »den« geschlechterdemokratischen Budgetkreislauf dargestellt, denn eine geschlechtergerechte Demokratisierung des Budgetprozesses bedeutet, dass dieser immer wieder neu verhandelt werden muss und dass möglichst viele Frauen die Möglichkeit erhalten, an diesem Aushandlungsprozess teilzunehmen sowie ihre Bedürfnisse, Perspektiven und Betroffenheiten einzubringen. Die Integration der feministisch-demokratischen Kriterien soll also Demokratisierungsimpulse bieten, aufgrund derer Frauen am Budgetprozess teilnehmen, in den Budgetprozess eingelassene Geschlechterungerechtigkeiten aufgebrochen werden können und deren Reproduktion entgegen gewirkt werden kann[8].

Abbildung 2: Feministisch-demokratietheoretisch erweiterter Wiener Budgetkreislaufes



Quelle: Mader 2008, 135

Generelle feministisch-demokratische Bedingungen für den Wiener Budgetkreislauf

Da Demokratisierung in einem ersten Schritt bedeutet, Ungleichheiten in der politischen Entscheidungskompetenz durch Einflussnahme-, Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten an politischen Entscheidungen aufzuheben, sind die fünf Kriterien des demokratischen Input während jeder Phase des Budgetkreislaufes zu berücksichtigen.

- *Anerkennung von Geschlechterdifferenz:* Maßnahmen gegen Ungerechtigkeiten müssen zu allererst an gesellschaftlichen Normen und Wertungen, die Männlichkeit privilegieren, ansetzen, diese sichtbar machen, damit anschließend ihr rechtliche und institutionelle Ausdrucksform geändert werden kann. So müssen in Budgetprozessen eingeschriebene, implizite und vorbewusste Geschlechterverhältnisse und hegemonialen Männlichkeitsmuster deutlich gemacht werden.
- *Partizipation von Frauen:* Die zumeist geringe Partizipationsbereitschaft von Frauen an politischen Entscheidungsprozessen liegt in den strukturellen Exklusionsverfahren und den fehlenden Partizipationsmöglichkeiten repräsentativer Demokratien begründet. Daher müssen Frauen außerhalb dieser Systeme die Möglichkeit zur Partizipation bekommen und aktiv Zeiten, Orten und Ressourcen für eine politische Beteiligung geschaffen werden. Die Konstruktion der eigenen Identität und Interessen sollten dabei als kontinuierlicher partizipativer Prozess wahrgenommen werden. Dies bedarf im Wiener Budgetprozess beispielsweise der

Schaffung von BürgerInnenforen, die im Idealfall geschlechtergetrennte (um einer prototypischen Rollenübernahme von Frauen wie beim Partizipativen Budget in Porto Alegre entgegenzuwirken), niederschwellige Diskussionsorte darstellen.

- *Aktive und volle Staatsbürgerinnenschaft:* Trotz formal gleicher politischer Rechte besitzen Frauen bis heute einen marginalisierten staatsbürgerlichen Status. Denn der universelle Staatsbürgerstatus ist an männlich gedachten Lebens- und Politikerfahrungen orientiert. Das Konzept der StaatsbürgerInnenschaft muss so verändert werden, dass nicht mehr ausschließlich männliche Interessen bevorzugt werden. Eine Neuformulierung von StaatsbürgerInnenschaft impliziert ein Verwerfen des geschlechtslosen Staatsbürgers von jeglichen sozialen Bezügen und Abhängigkeiten entkoppeltes Individuum als männliche Fiktion. Des Weiteren bedarf es der Einbeziehung von unbezahlter Arbeit sowie einer Neu-Konzeptualisierung der geschlechtshierarchischen Arbeitsteilung.
- *Zivilgesellschaft und Möglichkeiten der NGO-Beteiligung:* Zivilgesellschaft ist als eine Ausdehnung der politischen Selbstbestimmung von BürgerInnen, als ein wichtiger – mit dem Staat verwobener – Teil der Öffentlichkeit, zu dem die unterschiedlichsten sozialen Gruppen Zugang haben und ihren Anliegen Ausdruck verleihen können, zu verstehen. Besonders zentral ist hierbei, dass auch in der Zivilgesellschaft eingelassene sexistische Strukturen reflektiert werden. Denn Zivilgesellschaft ist erst dann ein Konzept für Frauen, wenn sie Raum für Partizipation und Selbstvertretung von Frauen und somit für Frauenthemen öffnet. Eine Umsetzungsvariante der Einbindung von frauenpolitischer und feministischer NGOs im Wiener Budgetprozess könnten beispielsweise öffentliche Anhörungen sein.
- *Partizipatorischen Parität:* Es bedarf der Schaffung von Rahmenbedingungen für Frauen, die es ihnen ermöglichen, gleichberechtigt am Budgetprozess partizipieren, ihre Bedürfnisse realisieren und ihre Interessen durchsetzen zu können. Hierfür sollten zwei Bedingungen erfüllt werden: Es bedarf einer gerechten Verteilung materieller Ressourcen um Machtdifferentiale zwischen den BürgerInnen zu verringern und allen eine gleichberechtigte und gleichwertige Stimme zu gewähren. Demgemäß sollten in den Wiener Budgetprozess (Geschlechter-) Gerechtigkeitsüberlegungen in den Mittelpunkt gerückt werden. Eine größere distributive Gerechtigkeit könnte beispielsweise – wie beim Partizipativen Budget in Porto Alegre – anhand eines Verteilungskriterienkatalogs gewährleistet werden. Zweitens sollten die institutionalisierten kulturellen Normen und Werte allen Partizipierenden die gleiche Anerkennung erweisen (vgl. dazu Anerkennung der Geschlechterdifferenz).

Institutionelle feministisch-demokratische Bedingungen in den Phasen der Erstellung und der Feststellung des Voranschlages

Eine Präsenz und formal-rechtliche Partizipation von Frauen in entscheidungsbefugten Positionen ermöglicht zumeist erst die Einführung von Gender Budgeting (vgl. Budlender 2004, 27). Da Frauen in repräsentativen Demokratien sowohl quantitativ als auch substantiell-inhaltlich unterrepräsentiert sind, sind in den beiden Phasen »Erstellung des Voranschlagsentwurfes« und »Feststellung bzw. Genehmigung des Voranschlages« fünf institutionenbezogene Kriterien für eine geschlechtergerechte Demokratisierung relevant.

- *Quantitative politische Repräsentation von Frauen* zeichnet sich dadurch aus, dass die repräsentierende Person Merkmale einer sozialen Gruppe trägt sowie deren Erfahrungen teilt. Demgemäß bedarf es einer verhältnismäßige Repräsentation von Frauen in den jeweiligen Entscheidungsinstitutionen, wie den einzelnen Verwaltungsdienststellen, dem Finanzausschuss und den politischen Parteien, beispielsweise durch Quotierung, um existierende Personalrekrutierungsmodelle zu durchbrechen und einen frauenpolitischen Einfluss zu forcieren. Neben Quotierungen wären Frauenförderpläne – wie sie seit dem Jahr 1997 für die Bedienstete der Gemeinde Wien existieren – eine weitere Möglichkeit zur Beseitigung der Unterrepräsentanz von Frauen.
- *Qualitative bzw. Gruppenrepräsentation* bedeutet, dass eine Person die Interessen einer Gruppe vertritt, als SprecherIn einer Interessensgruppe agiert. Ein mögliches Konzept hierfür wäre, Formen der Gruppenrepräsentation zu institutionalisieren und die notwendigen institutionellen Mechanismen und Ressourcen bereitzustellen. Die Mitglieder von unterdrückten Gruppen sollten in demokratischen Foren zusammentreffen können, um zum Beispiel den Voranschlagsentwurf und dessen Wirkungen zu diskutieren und Stellungnahmen zu erarbeiten. Innerhalb dieser Gruppenversammlungen werden dann – ähnlich des Prozesses in Porto Alegre – GruppenvertreterInnen delegiert, welche die politischen Vorschläge der Gruppe dann in institutionellen Zusammenhängen einbringen. Außerdem könnten in einer Gruppenrepräsentation jenen Gruppen ein Vetorecht hinsichtlich bestimmter budgetärer Maßnahmen, die die Gruppe direkt und in besonderer Weise betreffen, eingeräumt werden.
- *Anerkennung und Repräsentation der Unterschiede zwischen Frauen:* »Frauen« sind keine homogene Gruppe und sprechen nicht alle mit einer Stimme. Ihre vielfältigen Differenzen entlang ihres Alters, ihrer Religion, ihrer ethnische Zugehörigkeit, ihrer sexuelle Orientierung sowie ihrer sozialer und räumlicher Situation müssen im Budgetprozess Berücksichtigung finden und anerkannt werden.
- *Political Leadership und des Empowerment von Frauen:* Auf Ebene der Partizipation sowie auf Ebene der Repräsentation müssen Frauen strukturelle Bedingungen vorfinden, die ihnen Entscheidungs- und Definitionsmacht einräumen. Voraussetzung dafür ist Empowerment von Frauen durch Zugang zu Informationen und Ressourcenumverteilung. Dies ist auch eine Gender Budgeting inhärente Forderung: Ziel sollte ein Beitrag zum persönlichen, rechtlichen, politischen, kulturellen, sozialen und ökonomischen Empowerment von Frauen sein. Indem öffentliche Ressourcen für geschlechtergerechte Politiken aufgewendet werden, kann das Selbstbewusstsein und die Selbstsicherheit von Frauen gestärkt werden um für ihre Anliegen und Bedürfnisse einzutreten und bislang Männern vorbehaltene Gebiete wie die Finanzpolitik erschließen zu können. Dies bedeutet für den Wiener Budgetprozess eine zentrale inhaltliche Erweiterung, denn eine geschlechtergerechten Finanzpolitik sollte Frauen eine autonome Wahl für ihre Lebensgestaltung ermöglichen.
- *Öffentlichkeit und Deliberation:* Der Budgetprozess ist als ein öffentlicher Diskurs zu konzipieren, in dem um Interessen-Hegemonie und feministische Gegendiskurse gerungen werden muss, in dem Macht und Herrschaft thematisiert und kritisiert sowie Möglichkeiten politischen Handelns gegeben werden. Außerdem muss aus einer feministischen deliberativ-demokratischen Perspektive ein geschlechter-

sensibles Modell einer kommunikativen Demokratie geschaffen werden, das sich durch universalistische Prinzipien wie die Inklusion und den gleichen Zugang von allen Betroffenen in den Entscheidungsfindungsprozess, durch politische Gleichheit, durch die Bereitschaft zur vernünftigen Lösung kollektiver Probleme und durch Pluralität und Differenz von kommunizierenden Menschen auszeichnet. Um diese Aspekte zu realisieren, müssen Foren öffentlicher Debatte geschaffen werden.

Institutionelle und outputorientierte feministisch-demokratische Bedingungen für die Phase der Vollziehung des Voranschlages

Für eine geschlechtergerechte Transformation und Demokratisierung des Wiener Budgetprozesses sind in der Phase »Vollziehung des Voranschlages« zwei institutionelle Prinzipien sowie ein outputorientiertes Kriterium wesentlich. Denn Demokratisierung impliziert Verringerung von Machtdifferentialen, indem (Geschlechter-) Gerechtigkeitsüberlegungen in den Mittelpunkt finanzpolitischer Entscheidungen gerückt werden.

- *Transparenz* beschreibt hier die Verstehbarkeit, Durchsichtigkeit und Zugänglichkeit von finanzpolitischen Entscheidungswegen. Dies führt zu dem Erfordernis, dass Informationen über sowie Daten und Dokumente des Budgetprozess frei zugänglich sein müssen bzw. zur Verfügung gestellt werden. Die Zugänglichkeit zu Informationen bedarf jedoch einer adäquaten und verständlichen Aufbereitung ebendieser. »Economic Literacy« bzw. Wirtschaftsalphabetisierung, also die Fähigkeit ökonomische, wirtschafts- und finanzpolitische Materialen und Informationen zu verstehen und kritisch zu erfassen ist in diesem Zusammenhang eine Qualifikation, die auf einer breiten Basis vermittelt werden sollte. Mittels Seminaren und Workshops könnten Frauen informiert, ermutigt und inhaltlich bei einer gemeinsamen Erarbeitung von Wissen über wirtschaftliche Zusammenhänge unterstützt werden.
- *Responsivität politischer Institutionen* bedeutet gezielte Bearbeitung von Frauenthemen, Verantwortlichkeit von Regierungen und politischen Institutionen für Frauen- bzw. Geschlechterfragen und dass frauenpolitische Anregungen zu hörbaren Argumenten werden. Damit budgetpolitische Vorschläge von frauenpolitischen AkteurInnen als Alternativen von den EntscheidungsträgerInnen ernst genommen werden, muss die Responsivität von Verwaltung und Gemeinderat beispielsweise durch Schulungen erhöht werden. Ein möglicher Ansatzpunkt für eine Umsetzung in diesem Sinne ist das Bereitstellen von Kriterienkatalogen.
- *Frauenfreundlichen Output:* Eine frauenfreundliche ebenso wie die Unterschiede zwischen Frauen anerkennende Politik kann dann als solche bezeichnet werden, wenn sie ideale, geschlechtergerechte sowie feministische Politiken implementiert, die Frauen empowern und sie von Unterdrückung und Herrschaft befreien: Es muss gewährleistet werden, dass die Autonomie aller Frauen unabhängig von ihrer Klasse, Ethnie, Religion oder ihrem Alter gefördert wird. Um die vollständige politische Partizipation von Frauen zu ermöglichen, bedarf es der materiellen Absicherung von Frauen. Da die Teilnahme an demokratischen Prozessen bestimmte Ressourcen wie Zeit, Geld, Bildung und Einflussmöglichkeiten braucht, muss der Ausbeutung, der wirtschaftlichen Marginalisierung von Frauen durch Umverteilung entgegengesteuert werden. Ein frauenfreundlicher Output muss

außerdem gesellschaftlichen Institutionen und Prozessen, die Geschlechterungerechtigkeiten und Geschlechterungleichheiten reproduzieren, wie beispielsweise der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, entgegenwirken.

Institutionelle feministisch-demokratische Bedingung in der Phase Gebarungskontrolle

Die Gender Budgeting-Literatur unterstreicht, dass Budgetprozesse partizipativ, transparent und »accountable« gestaltet werden müssen. Soll der Wiener Budgetprozess geschlechtergerecht demokratisiert werden, so müssen auch die Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten in die finanzpolitischen Entscheidungsprozesse verstärkt werden. Dies erweist sich vor allem in der Phase der Gebarungskontrolle und Überprüfung der Haushaltsführung der Gemeinde Wien relevant.

– *Kontrolle, Rechenschaftspflicht und Accountability:* Repräsentierende sind dabei rechenschaftspflichtig für ihre Entscheidungen und Mandate und angehalten, den zu Repräsentierenden zu zuhören, deren Kritik, Anforderungen und Forderungen in ihre Arbeit aufzunehmen und in Politiken zu übersetzen. In diesem Zusammenhang bedeutet Rechenschaftspflicht keinesfalls den Ausschluss von Partizipation. Dementsprechend müssen in den Wiener Budgetprozess Prinzipien der Qualität und Zurechenbarkeit der Bewertungen gewährleistet werden, die AkteurInnen der Phase der Gebarungskontrolle müssen für ihre Entscheidungen und Bewertungen verantwortlich gemacht werden können. Eine Kontrolle auf institutioneller Ebene durch das Kontrollamt und den Rechnungshof ist zwar eine durchaus notwendige, aber nicht hinreichende Instanz. Beispielsweise könnten auch in der Phase der Gebarungskontrolle Diskussionsforen angedacht werden, in denen der bisherige Budgetprozess evaluiert werden.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Erwartungen an das emanzipatorische Potential von Gender Budgeting und das damit verbundene Anliegen die Finanz- und Wirtschaftspolitik zu demokratisieren, partizipativer und transparenter zu gestalten groß sind. Ebenso groß ist jedoch die Kluft zwischen dem partizipativen Anspruch von Gender Budgeting per definitionem und der Umsetzung von Gender Budgeting in der Praxis. Gender Budgeting benötigt prozesstechnische und inhaltliche Rahmenbedingungen, die von den gegenwärtigen Budgetentscheidungen und -erstellungen abweichen, um den theoretischen Ansprüchen per definitionem in der Praxis entsprechen zu können. Das vorliegende Modell soll mögliche Alternativen aufzeigen und damit Anstöße für Veränderungen liefern. Obwohl die angedachten Konzepte und Prinzipien des Beitrags auf den Wiener Budgetprozess zugeschnitten wurden, könnte der Katalog der feministisch-demokratischen Kriterien auch auf andere finanzpolitische Umfelder wie EU- oder Bundeshaushaltsprozess angewendet werden.

Literatur

Alemann, Ulrich v. (1975) Einleitung: Partizipation, Demokratisierung, Mitbestimmung – Zur Problematik eines Gegenstandes. In: Studiengruppe Partizipationsforschung (Hg.) Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung. Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung, Opladen, 13-40.

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

Baiocchi, Gianpaolo (2003) Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment. In: Fung, Archon/ Wright, Erik Olin (Hg.) Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. The Real Utopias Project IV, London.
BEIGEWUM (2002) Frauen macht Budgets. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektiv, Wien.
Budlender, Debbie (2004) Expectations versus Realities in Gender-responsive Budget Initiatives, http://www.gender-budgets.org/uploads/user-S/11281073931Debbie_Budlender-_Expectations_vs._Realities_in_GRB_Initiatives.pdf, abgerufen am 2.8.2008.
Cagatay, Nilufer/ Keklik, Mümtaz/ Lal, Radhika/ Lang, James (2000) Budgets as if people mattered: democratizing macroeconomic policies. SEPED Conference Paper, http://www.undp.org/seped/publications/budgets.pdf, abgerufen 2. 3. 2008.
Gubitzer, Luise/ Klatzer, Elisabeth/ Mader, Katharina/ Mayrhofer, Monika/ Muhr, Katharina/ Obermair, Anna/ Sauer, Birgit/ Schlager, Christa (2008) Gender Budgeting als Beitrag zur Demokratisierung europäischer Wirtschaftspolitik? Wien.
Hofbauer-Balmori, Helena (2003) Gender and Budgets. Overview Report, http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/CEP-Budgets-report.pdf, abgerufen am 2. 3. 2008.
Klatzer, Elisabeth (2003) Geschlechtergerechtigkeit als Kernthema der Budget und Wirtschaftspolitik: Analyse der Theorie und Praxis von Engendering Budgets. Dissertation, Wirtschaftsuniversität Wien.
Mader, Katharina (2008) Gender Budgeting: Ein emanzipatorisches, finanzpolitisches und demokratiepolitisches Instrument. Theoretische Fundierung und Exemplifizierung am Wiener Budgetprozess. Dissertation, Wirtschaftsuniversität Wien (im Erscheinen in der Reihe Forschungsergebnisse der WU Wien).
Mayrhuber, Christine (2006) Kurzüberblick über Gender Budgeting Initiativen und Projekte in Österreich, in: Klatzer, Elisabeth/ Neumayer, Michaela, (Hg.) Gender Budgeting in Europa, Wien, 23-36.
Osmani, Siddiq R. (2002) Expanding Voice and Accountability through the Budgetary Process, in: Journal of Human Development 3/2, 231-250.
Sauer, Birgit (2001) Die Asche des Souveräns. Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte, Frankfurt.
Scherz, Viktor (2001) Demokratisierung der Wirtschaftspolitik, in: Kurswechsel 4/2001, 79-88.
Schmidt, Manfred G. (2000) Demokratietheorien. Eine Einführung. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden.
Vargas-Valente, Virginia (2002) Municipal Budgets and Democratic Governance in the Andean Region, in: Gender Budgeting Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences, Papers from a High Level International Conference »Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting«, Brüssel, 101-112.

Anmerkungen

1 Dieser Artikel basiert auf der Dissertation von Mader (2008), die im Zuge des Forschungsprojektes »Gender Budgeting als Beitrag zur Demokratisierung europäischer Wirtschaftspolitik?« (Gubitzer et al. 2008) fertig gestellt wurde.
2 Im Laufe der letzten Jahrzehnte haben sich eine Reihe von Budget-Initiativen mit dem Ziel einer Demokratisierung der Wirtschaftspolitik entwickelt, beispielsweise das Partizipative Budget. Dieses bezeichnet einen Beteiligungsprozess, bei dem BürgerInnen die Allokation des Budgets direkt mitbestimmen können und Budgets in Richtung der armen Bevölkerungsschichten und Nachbarschaften umverteilt werden. Ebenso sind Gender Budgeting-Initiativen im Kontext eines Demokratisierungsanspruchs zu verorten, auch ihr Anliegen ist es, Budgets und deren Erstellungsprozess partizipativer und transparenter zu gestalten, sowie Frauen und ihre Belange zu stärken, damit ihre Bedürfnisse in größerem Maße gehört werden.
3 Porto Alegre, die Hauptstadt des südlichsten brasilianischen Bundesstaates Rio Grande do Sul, wurde für die erste Demokratisierungsinitiative der Budgeterstellung bekannt.
4 Dabei ist der Fokus auf unbezahlte Arbeit der Schlüsselaspekt, der Gender Budget-Initiativen von anderen Budget-Initiativen unterscheidet, denn Wirkungen eines Budgets auf Frauen und Männern zeigen sich in seinem Effekt auf die zu erbringende unbezahlter Ar-

beit. Eine Finanzpolitik, die die nicht-marktliche, unbezahlte, von Frauen geleistete Arbeit nicht in sämtliche Stadien des Budgetprozesses berücksichtigt und miteinbezieht, kann den Prinzipien von Gender Budgeting nicht gerecht werden

5 Auch einige PB-Initiativen haben mittlerweile das Potential von Gender Budgeting-Initiativen erkannt, beispielsweise wurden in Villa el Salvador (Peru) und in Recife (Brasilien) Partizipative Budgets eingeführt, bei denen Gender eine der zentralen Diskussions- und Entscheidungskategorien für die Allokation von Ressourcen darstellt.

6 Der Wiener Voranschlag, seiner Rechtsnatur nach eine Verordnung, entfaltet seine Bindungswirkung nur nach innen sowie nur auf der Ausgabenseite. Die/der amtsführende FinanzstadträtIn muss dem Gemeinderates und dem Stadtsenat mindestens sechs Wochen vor Beginn eines Verwaltungsjahres einen Voranschlagsentwurf vorlegen. Anschließend liegt der Voranschlagsentwurf während einer Woche zur öffentlichen Einsicht in den magistratischen Bezirksämtern 1/8 und 4/5 sowie in den Dienststellen des Bürgerdienstes, der Stadtinformation und in der Magistratsabteilung 5 auf. Die Gemeindemitglieder haben nun das Recht Stellungnahmen abzugeben. Diese werden zu Protokoll genommen und müssen bei der anschließenden Beratung durch den Gemeinderat erwogen werden.

7 Die erste Phase ist insofern bedeutend, als dem Budgetprozess auf Gemeindeebene bundesrechtliche Vorgaben, wie die des Finanzausgleiches sowie Vorgaben und Regelungen auf Europäischer Ebene, wie die Maastricht-Kriterien, vorgelagert sind. Diese Rahmenbedingungen und Strategien beeinflussen den Handlungsspielraum der Finanzpolitik auf kommunaler Ebene massiv und sollten daher in jedem Fall berücksichtigt werden. Die zweite zusätzliche Phase der Erstellung des Rechnungsabschlusses ist deshalb relevant, weil im Zuge der politischen Gebarungskontrolle auch der Rechnungsabschluss behandelt werden muss.

8 Die einzelnen Kriterien und deren Umsetzung im Wiener Budgetprozess können hier leider nur umrissen werden, für ausführliche Darstellungen und Erklärungen siehe Mader (2008).