GENDER
OPEN
REPOSITORIUM

Genderdimensionen der neuen EU Economic Governance : Maskuline Steuerungsmechanismen und feminisierte Kostenund Risikoabwälzung

Klatzer, Elisabeth; Schlager, Christa

2012

https://doi.org/10.25595/1527

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Klatzer, Elisabeth; Schlager, Christa: *Genderdimensionen der neuen EU Economic Governance : Maskuline Steuerungsmechanismen und feminisierte Kostenund Risikoabwälzung*, in: Kurswechsel : Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (2012) Nr: 1, 23-35. DOI: https://doi.org/10.25595/1527.

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

Genderdimensionen der neuen EU Economic Governance

Maskuline Steuerungsmechanismen und feminisierte Kosten- und Risikoabwälzung[1]

Elisabeth Klatzer, Christa Schlager

Innerhalb der EU kommt es im Lichte der Krise zu einem bedeutenden Um- und Ausbau der wirtschaftspolitischen Steuerung. Dieser Umbau wird von den europäischen Institutionen, insbesondere Europäische Kommission (EK), Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates (Van Rompuy) und einzelnen Mitgliedstaaten (MS), insbesondere Deutschland und Frankreich, rasch und gezielt vorangetrieben. Die öffentliche Beteiligung daran ist marginal und die öffentliche Diskussion befasst sich, soweit überhaupt, mit Nebenschauplätzen (z.B. Euro Plus Pakt) oder einzelnen Aspekten wie der Griechenlandkrise. Wirtschafts-, demokratie- und sozialpolitische Auswirkungen der neuen Economic Governance bekommen wenig Aufmerksamkeit. Das beherrschende Thema ist nicht die still vorangetriebene neoliberale Revolution im Rahmen der neuen Economic Governance (vgl. Klatzer/Schlager 2011a), sondern der Fokus der Öffentlichkeit wird auf den krisenbedingten Anstieg der Defizite und möglichst raschen Abbau der Verschuldung gelenkt. Dabei wird der Ursache-Wirkungszusammenhang auf den Kopf gestellt und Staaten werden als Verbraucher, die »über ihre Verhältnisse gelebt haben«, angeprangert. 23 Staaten befinden sich im Jänner 2012 in einem Defizitverfahren gemäß Stabilitäts- und Wachstumspakt. Verstärkt wird der einseitige Blick auf das Thema durch die von EK, Deutschland und Frankreich (»Merkozy«) forcierte europäische Linie, dass durch fiskalische Austerität das »Vertrauen der Finanzmärkte« wiedergewonnen werden müsse.

Die unablässige Diskussion über Schuldenbremse und Sparpakete verdeckt die systemischen Ursachen der Krise, die bisherigen Folgewirkungen und vor allem auch den Blick auf die nötige Abkehr von den vorherrschenden Paradigmen der Marktgläubigkeit, des monetaristischen Tunnelblicks in Bezug auf Geldpolitik und der einseitigen Wettbewerbsorientierung. Es gibt ständig »Gipfel« zu Rettungsmaßnahmen, wobei immer deutlicher wird, dass eigentlich die Banken und nicht die Staaten primäres Ziel der Rettung sind. Europa steht Anfang 2012 vor einer Stagnation, steigender Arbeitslosigkeit und Armut und ist damit von der Erreichung der EU 2020 Ziele Lichtjahre entfernt. Die sozialen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise und der Austeritätspolitik auf die Bevölkerung werden weiterhin ausgeblendet.

Praktisch nicht vorhanden in der öffentlichen Diskussion und noch weniger bei den Entscheidungsverantwortlichen ist die Frage, ob bzw. welche geschlechterpolitischen Implikationen mit der neuen Economic Governance verbunden sind. Dieser Aspekt ist das Kernthema des vorliegenden Artikels. Intendiert ist es, einen Überblick über die Genderdimensionen der Economic Governance zu geben und eine Debatte darüber anzustoßen.

So notwendig und wertvoll die Analyse von Austeritätsprogrammen ist, weil es doch beträchtliche länderspezifische Unterschiede gibt, so zeigt sich doch, dass sich eine Gender Analyse nicht nur auf die Bewertung von einzelnen konkreten Sparmaßnahmen beschränken darf bzw. kann, sondern dass es gleichfalls darum geht, eine Analyse der gesamten Makropolitik vorzunehmen.

Dieser Ansatz wurde bereits seit den Anfängen des Gender Budgeting vertreten. Kritik an den neoliberalen Strukturanpassungsprogrammen des globalen Südens in den 1980er und 1990er Jahren haben interessante Studien und neue Einsichten über die geschlechterpolitischen Implikationen (Gender Impact) makroökonomischer Politik hervorgebracht. Diese Erkenntnisse haben aber bislang wenig Widerhall in der Wirtschaftspolitik oder bei konventionellen ÖkonomInnen gefunden, deren »Geschlechterblindheit« weiterhin gleichstellungspolitisch besorgniserregend und ökonomisch bedenklich ist.

Eine Schlüsselkategorie der Analyse makroökonomischer Zusammenhänge aus Genderperspektive ist die Einbeziehung der »reproductive economy« (vgl. Elson 1994: 4). Ein substanzieller Teil der Arbeitszeit von Frauen wird unbezahlt geleistet, diese Tätigkeiten stellen aber eine unerlässliche Voraussetzung für das Funktionieren der Wirtschaft dar. »This omission of the activities from macroeconomic inquiry and, by extension, policy, is not simply an omission based on complexities of measurement; rather, it reflects assumptions built into this model that exclude women's time in unpaid work as a used economic resource. It also increasingly masks the exploitative extraction of care resources that results from decisions taken by individuals in the North and South in response to the economic conditions and imperatives they are facing.« (Lourdes Beneria, zitiert in Bakker 2011: 47).

Um den Blick von der Analyse und Bewertung einzelner Sparpakete auf Genderimplikationen der makroökonomischen Politiken bzw. Regime auszuweiten, wird im nächsten Abschnitt ein Analyserahmen vorgestellt, der anschließend auf die Grundzüge der Economic Governance auf EU Ebene angewendet wird.

Genderdimensionen makroökonomischer Governance

Die Analyse der Implikationen von makroökonomischer Governance bzw. von wirtschaftspolitischen Regeln und Rahmenbedingungen generell auf Geschlechtergerechtigkeit und Geschlechterverhältnisse umfasst eine Reihe analytischer Dimensionen. Basierend auf einer wachsenden Literatur zu Gender und Makroökonomie (e.g. Bakker 1994, Bakker et al. 2011, Bettio/Smith 2008, Elson 2002, Elson/Cagatay 2000, Elson/Warnecke 2011, Gubitzer 2006, Klatzer/Schlager 2011b, Löfström 2009, Williams 1994) wird hier ein analytischer Rahmen präsentiert, der die unterschiedlichen Dimensionen integriert und systematisiert.

Wesentliche Aspekte zur umfassenden Bewertung der Gleichstellungswirkungen von Economic Governance Mechanismen sind dabei: (1) *Gender Bias* von wirtschaftspolitischen Governance Mechanismen, (2) *Gender Bias* von wirtschaftspolitischen Zielen und Regeln, (3) Geschlechterimplikationen der Veränderungen von Staatlichkeit bzw. öffentlichen Institutionen sowie (4) Auswirkungen auf *Lebensbedingungen* von Frauen und Männern bzw. bestimmten Gruppen von Frauen und Männern.

Nicht nur Auswirkungen von Wirtschaftspolitik auf Geschlechterverhältnisse, sondern umgekehrt, Rückwirkungen der jeweiligen Geschlechterverhältnisse auf

wirtschaftspolitische Entwicklungen, insbesondere makroökonomische Größen wie gesamtwirtschaftliche Nachfrage, Wachstum, Produktivität, Verteilung und Beschäftigung sind ebenfalls zu berücksichtigen. Es ist eine implizite Annahme der herrschenden Konzeption, dass es keine Rückwirkungen von Geschlechterverhältnissen auf die makroökonomische Performance gebe. Der Stand der feministischen Forschung dazu zeigt, dass die Wechselwirkungen in beide Richtungen gehen können. So weist Williams beispielsweise darauf hin, dass »women's labour […] has been the great bulwark, stabilizing productivity growth in the world economy« (Williams 1994: 71f). Die Unterbewertung und Unterbezahlung von Frauenarbeit, die den Kern der ökonomischen Unterordnung von Frauen darstellen, spielen demnach eine ganz entscheidende Rolle bei der Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses. Andererseits zeigen aber jüngere Studien für Europa, dass Verbesserungen in Sachen Gleichstellung zu höherem wirtschaftlichen Wachstum führen (Löfström 2009, Bettio/Smith 2008).

Tabelle 1 gibt eine zusammenfassende Übersicht des analytischen Rahmens.

Tabelle 1: Analytischer Rahmen: Gender Dimensionen von wirtschaftspolitischer Governance

Analytische Dimensionen	Aspekte der jeweiligen analytischen Dimension
Gender Bias von wirtschaftspolitischen Governance Mechanismen	– Institutionen – Prozesse – Partizipation von Frauen und Männern
Gender Bias wirtschaftspolitischer Ziele und Regeln	– Geldwertstabilität/ Deflationsbias – Männliches Ernährer Modell/ Patriarchatsbias – Bias der Vermarktlichung – Risikoindividualisierung – Kreditbias – Auslagerung von Stabilisierungsfunktionen
Geschlechterimplikationen der Veränderung von Staatlichkeit	– Beschäftigung im öffentlichen Sektor – Größe des öffentlichen Sektors – Auslagerungen/Privatisierungen – Öffentliche Dienstleistungen – Bereitstellung von Versorgungsleistungen (Care) – Wandelnde Rolle des Staates
Auswirkungen auf Lebensbedingungen von Frauen und Männern	– Beschäftigung und Arbeitslosigkeit – Arbeitsbedingungen und Einkommen – Armut, soziale Exklusion/Marginalisierung – Vermögensbildung und Überschuldung – Unbezahlte Arbeit und Care Arbeit – Rechtliche und gesellschaftliche Gleichstellung – Migration – Gewalt
Rückwirkungen von Geschlechterverhältnissen auf makroökonomische Performance	

Im Folgenden können nur einzelne Aspekte dieser Genderdimensionen der neuen Economic Governance auf EU Ebene skizziert werden. Als Basis für diese Diskussion werden zunächst in Kapitel 3 die wesentlichen Elemente der neuen EU Economic Governance dargestellt.

EU Economic Governance: Wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU auf neuer Ebene

Inmitten der Banken- und Wirtschaftskrise hat ein bedeutender Umbau der wirtschaftspolitischen Koordinierung innerhalb der EU begonnen, der seit 2010 erstaunlich rasch Gestalt annimmt, ohne dass es zu einer nennenswerten öffentlichen Diskussion darüber kommt. Neben den etablierten Mechanismen der wirtschaftspolitischen Koordinierung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, der Integrierten wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Leitlinien sowie der wirtschaftspolitischen Gesamtstrategie, die nach der 2010 ausgelaufenen Lissabon Strategie nunmehr in der Europa 2020 Strategie zusammengefasst wurde, stellen sich die wesentlichen Elemente der neuen Economic Governance folgendermaßen dar:

(1) Der *Umbau des Stabilitäts- und Wachstumspaktes* mit der Ausgabenregel im präventiven Arm, der Schuldenregel im korrektiven Arm und der Verschärfung der Sanktionen für Euroländer führt zu einseitigem Sparzwang und zur Verpflichtung zum raschen Abbau der Defizite weitgehend unabhängig von der konjunkturellen Situation. Die Stellung der EK wird gestärkt und quasi-automatische Sanktionen für Euroländer verstärken den Spardruck. Damit wird die Regelgebundenheit der Fiskalpolitik verstärkt und der Spielraum für budgetpolitische Gestaltung entscheidend verengt.

(2) Die Einführung des neuen *Prozesses der Makroökonomischen Überwachung* mit dem Verfahren eines übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichtes und Vorgaben für wirtschaftspolitische Maßnahmen von europäischer Seite mit ebenfalls quasi-automatischen Sanktionen für Euroländer im Falle des Abweichens bedeutet eine entscheidende Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Der entscheidende Konstruktionsfehler und Angriff auf demokratisch legitimierte Wirtschaftspolitik ist dabei allerdings, dass die Definition darüber, was ein Ungleichgewicht darstellt und welche Maßnahmen zu treffen sind, den bürokratischen Mechanismen der neoliberal dominierten Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) in der EK überlassen wird.

(3) Die Einführung des *Europäischen Semesters* bringt eine enge ex-ante Koordinierung und strikte Überwachung[2] der Budget- und Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten mit sich, das die beiden oben genannten Prozesse und einseitig auf Wettbewerbsfähigkeit fokussierte Prioritätensetzungen im Rahmen des *Euro-Plus Paktes* zusammenbringt und starke Eingriffe der EK und des ECOFIN Rates in budget- und wirtschaftspolitische Prioritätensetzungen der Mitgliedstaaten ermöglicht. Damit werden demokratiepolitisch legitimierte Entscheidungsprozesse auf MS Ebene de facto sehr eingeengt und in Richtung nachträglicher Absegnung von Vorgaben auf EU Ebene entwertet.

(4) Beim Europäischen Rat im Dezember 2011 wurde beschlossen, einen völkerrechtlichen *Fiskalvertrag* außerhalb der Verträge zu schließen, an dem alle MS außer Großbritannien und die Tschechische Republik beteiligt sind. In diesem »Treaty on the Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union«[3] wird de facto ein Nulldefizit/Schuldenbremse (bzw. für viele Länder die Notwendigkeit zu Überschüssen) festgeschrieben: Das jährliche strukturelle Defizit muss unter 0,5% des BIP bleiben (bei MS mit einem Schuldenstand unter 60% liegt die Vorgabe bei unter 1% des BIP) und ein entsprechender automatischer Korrekturme-

chanismus bei Überschreiten muss eingeführt werden. Der Vertrag verpflichtet die MS, dies verfassungsrechtlich – oder vergleichbar – in nationales Recht umzusetzen und spricht dem EuGH die Kontrollbefugnis darüber zu. Weitere Bestimmungen betreffen die wirtschaftliche Konvergenz und den Eurogipfel mit Einführung eines gewählten Präsidenten.

(5) In Form des *Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)* wird durch völkerrechtlichen Vertrag ein sogenannter permanenter »Rettungsschirm« eingerichtet. Der ESM ist eine neu zu schaffende Institution mit der Aufgabe, Finanzhilfen an MS – verbunden mit strikten Auflagen und makroökonomischen Anpassungsprogrammen, verhandelt und kontrolliert von der EK – zu vergeben. Eurozonen-FinanzministerInnen haben den Vertrag verhandelt und sich selbst in entscheidende Positionen innerhalb des ESM gesetzt. Problematisch ist, dass der ESM strukturell so geschaffen wird, dass er völlig intransparent und abgeschottet von demokratischen Institutionen handeln kann. Der ESM arbeitet eng mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Europäischen Zentralbank (EZB) zusammen, das Europäische Parlament (EP) bleibt aber ausgeschlossen. Es gibt keinerlei Kontrollmöglichkeiten durch das EP und es werden nicht reguläre Kontrollinstitutionen geschaffen, sondern der Verwaltungsrat, bestehend aus FinanzministerInnen kann sich sein Kontrollorgan selbst wählen. Damit wird der mit einer großen Machtfülle ausgestattete ESM abseits von rechtsstaatlichen Standards eingerichtet.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die neue Economic Governance von folgenden Charakteristika geprägt ist:

- Regelgebundenheit auf hohem Niveau (die neuen Regeln auf EU Ebene haben de facto höhere Bestandskraft als Verfassungsgesetze auf nationaler Ebene, da Veränderungen schwieriger sind),
- Einseitige Defizit- und Verschuldungsabbau-Ausrichtung, die zu Sparzwang und Abbau des öffentlichen Sektors führt,
- Ein hohes Maß an Übertragung heikler wirtschafts- und budgetpolitischer Entscheidungen an demokratisch nicht legitimierte kleine elitäre Gruppen innerhalb der Bürokratie mit erheblichem Machtzuwachs der Finanzbürokratie in Kommission und Mitgliedstaaten,
- Schaffung und Verstärkung intransparenter Prozesse ohne Möglichkeit der demokratischen Einflussnahme bzw. Kontrolle.

Diese Trends sind ein Musterbeispiel des von Stephen Gill (1998) geprägten Konzeptes des »*new constitutionalism of disciplinary neo-liberalism*«. Durch schwer abänderbare Regeln werden den MS einseitige wirtschaftspolitische Konzepte aufgezwungen, wirtschaftspolitische Handlungsspielräume radikal eingeschränkt und Abweichungen unter beträchtliche Geldbußen gestellt (bis 0,5% des BIP). Der Begriff disziplinär bezieht sich dabei nicht nur auf Disziplinierung zu neoliberalen Wirtschaftspolitiken und Disziplinierung der Eurozonenstaaten durch Strafen, sondern geht einher mit verstärkter Disziplinierung auf individueller Ebene, wo systemische Risken in Form von Arbeitslosigkeit und Armut überwälzt werden und gleichzeitig Betroffene durch verstärkte Kontrollen, Leistungskürzungen sowie Sanktionen bei Nichteinhaltung verschärfter Bedingungen bestraft werden. Bieling bezeichnet diese neuen Entwicklungen in der EU in Anlehnung an Gill als »*europäischen Krisenkonstitutionalismus*« (Bieling 2011: 61).

Geschlechterimplikationen der neuen EU Economic Governance

Die Analyse der wesentlichen Elemente der EU Economic Governance anhand der in Tabelle 1 präsentierten analytischen Dimensionen gibt einen Überblick über die verschiedenen Wirkungszusammenhänge, mittels derer die neuen EU Regeln und Mechanismen Rückwirkungen auf Geschlechterverhältnisse und (Un-)Gleichstellung von Frauen und Männern haben.

Gender Bias von wirtschaftspolitischen Governance Mechanismen

Die neuen EU Governance Mechanismen in Form von spezifischen Entscheidungsprozessen und Stärkung von einzelnen Institutionen, verbunden mit einer gewaltigen Machtverschiebung und Machtkonzentration in der Hand weniger AkteurInnen und Institutionen stellen den Kern der Veränderung und den Bruch – wiewohl graduell bereits über Jahre vorbereitet und eingeleitet – mit bisherigen Formen wirtschaftspolitischer Entscheidungsfindung dar.

Weiters wird im neuen Regime die Auslieferung an das Urteil der »Finanzmärkte« verstärkt (Klatzer/Schlager 2011a), da die neuen Mechanismen einerseits Informationen über wichtige wirtschaftspolitische Entwicklungen bündeln und die DG Ecfin in der EK – in Verbindung mit dem Ecofin –quasi die Hoheit über die Interpretation der Wirtschaftspolitiken der MS bekommt. Vor dem Hintergrund der starken neoliberalen Schlagseite innerhalb der DG Ecfin werden Abweichungen vom neoliberalen Kanon voraussichtlich als »schlechte« Makropolitik bewertet. Verbunden mit den unzureichenden Maßnahmen zur Regulierung der Finanzmärkte und fehlenden Eindämmung der Macht der Märkte über die Zinsbildung für Staatsanleihen, wird das neue Regime die Vormacht der Finanzmärkte über budget- und wirtschaftspolitische Entscheidungen – speziell durch Downgrading und spekulative Attacken – weiter stärken.

Aus einer feministischen Perspektive stellt sich die Frage nach dem geschlechterpolitischen Gehalt dieses neuen Regimes. Während bereits in der Vergangenheit Machtverschiebungen zugunsten der Finanzministerien zu beobachten waren (vgl. Sen 1999, 2002), zeigt sich nunmehr ein sehr entscheidender Schnitt, der Finanzministerien und die DG Ecfin in der EK mit großem Machtzugewinn in budget- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen ausstattet. Diese Verschiebung ist in sich eine geschlechterpolitische, da diese finanzpolitischen Institutionen nicht nur zu einem viel höheren Ausmaß von Männern dominiert sind als viele andere Teile der Bürokratie, sondern auch nach wie vor von sehr maskulinen Normen und Traditionen geprägt sind (vgl. Schuberth 2006, Sauer 2010). Insbesondere nationale Parlamente verlieren durch diese Verschiebungen hin zu regelgebundenen, bürokratiegeleiteten Verfahren an Einfluss, was wesentliche Auswirkungen auf die Repräsentation und den Einfluss von Frauen auf relevante Entscheidungsprozesse hat. Mühsam erkämpfte Terraingewinne von Frauen in demokratischen Institutionen werden somit durch die Machtverschiebungen bezüglich substantieller Mitbestimmung innerhalb der MS und hin zur supranationalen Ebene zu einem großen Teil zunichte gemacht.

Während der Anteil von Frauen und ihr Einfluss in traditionellen demokratischen Institutionen über die letzten Jahrzehnte langsam zugenommen hat, hat sich die effektive Entscheidungsmacht auf ausgewählte EU Institutionen und andere internationale Institutionen, wie den Internationalen Währungsfonds, multinationale

Unternehmen sowie Finanzinstitutionen und -märkte verschoben. Diese stellen Terrains von Maskulinität und männlich dominierter Macht dar, die zunehmend Macht über politische Entscheidungsprozesse gewinnen (vlg. auch Colin Crouch's These zur Machtverschiebung in der Postdemokratie).

Die Machtverschiebung gilt für die allgemeinen wirtschafts- und budgetpolitischen Prozesse in allen MS, für die Eurozone durch Sanktionsmöglichkeiten noch verschärft, wird aber im Fall von EU-Staaten mit Finanzierungsbedarf durch die wirtschaftspolitischen Diktate der Troika – EK, IWF und EZB – auf die Spitze getrieben. Mit dem ESM wird diese Entdemokratisierung und gleichzeitige Maskulinisierung in völkerrechtliche Vertragsform gegossen.

Interessant ist weiters, dass die ebenfalls sehr männlich dominierte EZB sehr wohl in die neuen Regeln eingebunden ist, das EP, das ein breiteres Spektrum repräsentiert und zumindest zu einem kleinen Teil geschlechterpolitische Prioritäten setzt, aber abgesehen von einem sehr begrenzten Informationsaustausch nicht am Entscheidungsprozess beteiligt ist.

Gender Bias wirtschaftspolitischer Ziele und Regeln

Wesentlicher Bestandteil der EU Economic Governance ist die Schaffung von Regeln für wesentliche budget- und wirtschaftspolitische Entscheidungen, die die Entscheidungsspielräume der Politik entscheidend einschränken. Dies ergänzt die bereits mit der Schaffung der EZB vorgenommene einseitige Bindung der Geldpolitik an monetäre Stabilitätsziele (Primat der Geldwertstabilität) (vlg. auch Bakker et al. 2011: 2, Young/Schuberth 2010). Wie bereits in anderen Kontexten herausgearbeitet, haben diese neoliberal inspirierten restriktiven fiskal- und wirtschaftspolitischen Regeln eine Reihe von impliziten Gender Biases: Die explizite Ausrichtung am Ziel der Geldwertstabilität (Deflationsbias), die implizite Ausrichtung am Männlichen-Ernährer-Modell (Patriarchatsbias) sowie die Annahme einer grundsätzlichen Überlegenheit von marktbasierten Lösungen (Bias der Vermarktlichung) (vlg. Elson/Cagatay 2000) konstruieren gesellschaftliche Schieflagen, die zur Zurückdrängung von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und Lohndruck/Prekarisierung am Arbeitsmarkt führen, von denen Frauen vielfach stärker betroffen sind (Klatzer/Schlager 2011b).

Im Zuge der Finanzkrise wurden die Effekte der zunehmenden Risikoindividualisierung sowie des Kreditbias auf Grund der verschiedenen Vermögensverhältnissen und der ungleichen Behandlung von verschuldeten Frauen durch Finanzinstitutionen (Banken) als zusätzliche geschlechterpolitische Schieflagen zunehmend sichtbarer. Frauen traten vornehmlich als (schlechte) Schuldnerinnen und nicht als Vermögende am Finanzsektor auf und hatten damit stark unter den Verwerfungen am Finanzmarktsektor zu leiden, wogegen die Profite der Boomjahre ihnen verwehrt blieben. Als Beispiel kann die geförderte Kreditvergabe an Niedrigverdienerinnen genannt werden, die zunehmend als Ersatz für sozialpolitische Leistungen fungierte. Frauen zahlten höhere Zinsen, verloren aber auf Grund ihrer schlechten Bonität als eine der ersten ihre Wohnungen/Häuser und haben kaum Möglichkeiten/Unterstützung, aus der Schuldenfalle herauszukommen. Sie können nicht aktiv an Maßnahmen/Regulierungen mitwirken, für sie gibt es keine »Rettungspakete« (vgl. Bakker et al. 2011: 3; Schuberth/Young 2011: 145).

Zusätzlich weist die Makropolitik einen geschlechterpolitischen Bias hinsichtlich wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Stabilisierungsfunktion auf. Makroökonomi-

sche Politiken und Regeln basieren auf bestimmten Annahmen über Geschlechterverhältnisse und Geschlechterrollen (*»inscriptions of gender order in policy rules«*, vgl. Elson/Warnecke 2011). Es wird implizit angenommen, dass Auswirkungen auf gesellschaftliche Nachhaltigkeit und Stabilität ignoriert werden können und dass die jeweilige Governance ohne »störende«, *disruptive* Proteste von der Bevölkerung akzeptiert wird (vgl. Elson/Warnecke 2011: 125). Basierend auf den vorherrschenden Geschlechterverhältnissen wird davon ausgegangen, dass die gesellschaftliche Reproduktion unabhängig von den jeweiligen makroökonomischen Regeln weiterhin funktioniert und insbesondere Frauen den Ausfall öffentlicher *gesellschaftlicher und reproduktiver* Dienstleistungen kompensieren (Bias der Auslagerung von Stabilisierungsfunktionen).

Das Europäische Governance Regime geht beispielsweise davon aus, dass die Auswirkungen der Austeritätspolitik auf gesellschaftlichen Zusammenhalt und Stabilität ignoriert werden können. Weiters liegt den Regeln die Annahme zugrunde, dass die Bevölkerung, und insbesondere Frauen, die Kosten der Anpassung tragen und die negativen Auswirkungen auf Menschen und den sozialen Zusammenhalt selbstverständlich abfedern. Gesellschaftliche Proteste in vielen europäischen Ländern zeigen, wie wenig dies haltbar ist.

Mit der EU Economic Governance werden diese geschlechterpolitischen Schieflagen (Biases) in Europa weiter *konstitutionalisiert*. Denn die Regeln der EU Economic Governance mit Fokus auf Defizitreduktion und Reduktion öffentlicher Ausgaben, Stabilitätsorientierung der Geldpolitik sowie Fokus auf Wettbewerbsfähigkeit und Liberalisierung/Flexibilisierung der Märkte (insbesondere der Arbeitsmärkte) sowie mangelhafter Regulierung der Finanzmärkte verstärken die Wirkung der identifizierten Gender Biases entscheidend.

Frauendiskriminerung und Geschlechterungleichgewichte sind in der Debatte um makroökonomische Ungleichgewichte hingegen in Europa inexistent. Und das, obwohl Gleichstellungsdefizite zu wachsenden Ungleichgewichten beitragen (siehe z.B. Berik et al. 2009). Obwohl die EK beispielsweise für die Einbeziehung von Frauen in den Arbeitsmarkt plädiert – »getting more women on to the labour market helps counterbalance the effects of a shrinking working-age population, thereby reducing the strain on public finances and social protection systems, widening the human capital base and raising competitiveness« (EK 2010, 4) – wird das nicht aus der Gleichstellungs-, sondern nur aus der Wettbewerbsfähigkeitsperspektive gesehen. Dies führt jedoch nicht zwangsläufig zu einem steigenden Arbeitsvolumen von Frauen. Erhöhte Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen geht einher mit steigender Prekarität, niedrigen Einkommen und unsicheren Arbeitsplätzen, sodass sich die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen kaum verändert haben.

Im Verfahren der übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichte werden Einkommensungleichgewichte, das zunehmende Auseinanderklaffen von Gewinnen und Löhnen sowie von Vermögen ignoriert – Ungleichgewichte, die starke geschlechterpolitische Dimensionen und Implikationen haben (vgl. Harcourt/Woestman 2010, Schlager 2010).

Geschlechterimplikationen der Veränderung von Staatlichkeit

Die regelgebundene Sparpolitik führt zu großen Einschnitten bei den staatlichen Ausgaben, was nicht nur zu Kürzungen von öffentlichen Dienstleistungen und Abbau

der öffentlichen Beschäftigung führt, sondern auch zu einem verstärkten Wandel des öffentlichen Sektors und Staates insgesamt. Das wird insbesondere an einer Reduktion des Sektors insgesamt, Auslagerungen öffentlicher Tätigkeiten und Privatisierungen aber auch an einem marktförmigen Umbau der öffentlichen Leistungen (vgl. z.B. Universitäten) deutlich.

Bereits anhand der Erfahrungen aus bisherigen Sparpaketen wurde deutlich, dass eine Reduktion der öffentlichen Beschäftigung besonders große Auswirkungen auf Frauen hat. Trotz nach wie vor bestehender Benachteiligungen bietet der öffentliche Sektor im Hinblick auf den Gender Pay Gap und Arbeitsbedingungen gerade für Frauen im Vergleich zur Privatwirtschaft bessere Arbeits- und Einkommensbedingungen.

Die Kürzung öffentlicher Leistungen zur Bereitstellung von Versorgungsleistungen ist zwar im Rahmen der neuen Regeln nicht zwingend erforderlich, allerdings zeigt sich in Zeiten des Sparzwangs zumeist eine Reduktion von Ausgaben in diesen Bereichen. Im Rahmen des Euro Plus Paktes und des Diskurses um »Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen« wird explizit die Reform der Gesundheits-, Sozial- und Pensionsleistungen angestrebt, was de facto Leistungskürzungen bedeutet. Hier kommt es zu einer Verlagerung der Kosten in den privaten Bereich, wo vielfach Frauen die öffentlichen Leistungsreduktionen mit ihrer unbezahlten Arbeit kompensieren. In Haushalten, die es sich leisten können, verschiebt sich die Last oft auch auf – u.U. illegale – Migrantinnen, die oft schlechten Arbeitsbedingungen und Abhängigkeitsverhältnissen ausgesetzt sind (Benería 2007).

Generell ist der Wandel der Rolle des Staates von einem wohlfahrtsstaatlich geprägten Ansatz hin zu einem Hüter der Wettbewerbsfähigkeit mit großen geschlechterpolitischen Schieflagen verbunden. Es findet damit eine Re-Maskulinisierung gesellschaftlicher Verhältnisse statt (vgl. z.B. Gubitzer 2007, Kreisky 2001, Sauer 2010).

Auswirkungen auf Lebensbedingungen von Frauen und Männern

Die Auswirkungen von fiskalischer Sparpolitik und eines Rückbaus öffentlicher Leistungen auf Frauen können aus den Erfahrungen der Strukturanpassungsprogramme in Ländern des Südens und der Asienkrise 1997/98 sehr gut nachverfolgt werden und werden seitdem zunehmend thematisiert. Laut Diane Elson hat im Zuge der Asienkrise, in der in Folge der großen staatlichen Bankenrettungspakete ebenfalls eine fiskalische Konsolidierung vorgenommen wurde, ein »downloading of risks to the kitchen« stattgefunden (Elson 2002), was sich in einem massiven Anstieg der unbezahlten Arbeit von Frauen bemerkbar machte. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass Frauen Einkommensrückgänge durch die Bereitstellung unbezahlter Arbeit zu kompensieren versuchten. Zahlreiche Leistungen wurden wieder selbst erledigt und nicht zugekauft. Zum anderen führten Sparmaßnahmen in öffentlichen Bereichen wie Gesundheit und Bildung dazu, dass Frauen einerseits Beschäftigung verloren und andererseits fehlende Leistungen ebenfalls durch unbezahlte Arbeit kompensieren mussten. Frauen wurden durch die Krise und die Sparpakete mehrfach getroffen und trugen zu einem höheren Anteil die Kosten der Krise (ebd.).

Diese Erfahrungen wiederholen sich in der aktuellen Krise in vielen europäischen Ländern: Die Analyse der britischen Women's Budget Group für die Sparpläne im Jahr 2011 und Folgejahre (WBG 2011) zeigt folgendes: Bis 2014/15 wird ein durchschnittlicher Haushalt öffentliche Leistungen verloren haben, die 6,8% seines

Einkommens ausmachen. Weibliche Pensionistinnen werden jedoch Einbußen zu verzeichnen haben, die 11,7% ihres Einkommens ausmachen, Alleinerzieherinnen sogar 18,5%. Frauen »zahlen« in Großbritannien 72% der Änderungen im Steuerwesen und Ausgabenkürzungen, die 2010 eingeführt wurden und auch in den nächsten Jahren nicht geändert werden sollen (WBG 2011). Dazu zählen u.a. die Erhöhung des Pensionsalters für Frauen auf 66, Erhöhung der Umsatzsteuer von 17,5% auf 20%, Jobverluste im Öffentlichen Dienst, Einschränkung der Mittel an 95% der frauenspezifische Einrichtungen und Organisationen, wovon 25% nach eigenen Angaben schließen müssen und die Abschaffung der Women's National Commission, die als halbstaatliche Organisation die Fraueninteressen gegenüber der Regierung vertrat (WRC 2011).

Auch in Irland mussten frauenspezifische Einrichtungen auf Grund von Budgetkürzungen in Höhe von 15% – 30% bereits schließen. Alleinlebende, alleinerziehende und ältere Frauen werden auch hier als besonders betroffen von der Wirtschaftskrise und der Budgetkürzungen identifiziert. Es wird ein überproportionaler Einkommensrückgang prognostiziert, mit starken Kürzungen von wohlfahrtstaatlichen Leistungen (NWCI 2011).

Auch wenn es für viele Staaten keine genderspezifischen Auswertungen gibt, ähneln sich die getroffenen Konsolidierungsmaßnahmen, wie ein OECD- Überblick (OECD 2011: 45ff) zeigt. Die höchsten Ausgabenkürzungen betreffen den Bereich der Sozialausgaben (soziale Transfers, Gesundheits- und Pensionsleistungen), einnahmenseitig liegt der Schwerpunkt bei der Erhöhung von Verbrauchssteuern. Im Finanzmarktsektor erhöhten nur wenige Staaten die Einnahmen, als besonders »tough« gilt, wenn der Staat im Personalbereich spart.[4]

Da Frauen im EU-Schnitt niedrigeren Einkommen, einer höheren Armutsgefährdung und mittlerweile auch (wieder) einer höheren Arbeitslosigkeit unterliegen (Eurostat 2012a, b, c), ist damit ebenfalls von einer erhöhten Betroffenheit auszugehen. Frauen sind stärker von den Zweitrundeneffekten von Krisen betroffen. Sparpakete werden in Zeiten angespannter wirtschaftlicher und sozialer Situationen geschnürt – begleitet von niedrigem Wachstum, hoher Arbeitslosigkeit und zunehmenden Unmut in der Bevölkerung – und deswegen wird versucht, die Anpassungslasten jenen aufzubürden, die den geringsten Widerstand leisten bzw. am wenigsten mit den politischen Eliten vernetzt sind. Dabei wird zudem versucht, Kosten zu externalisieren, indem sie in den Bereich unbezahlte Arbeit verschoben werden.

Resümee

Der Neoliberalismus ist ein enormes Projekt der Maskulinisierung von Gesellschaft, Politik und Staat (Kreisky 2001, Sauer 2010: 44). Neoliberale Politik ist mit politischen Rückschritten in Sachen Gleichstellung eng verknüpft. Frauen haben nicht nur den größeren Anteil der Kosten und Risiken der neoliberalen Politiken zu tragen, vielmehr noch werden verstärkte Ungleichgewichte ignoriert. Gemäß dem Befund von Eva Kreisky »neoliberale Globalisierung … ist Geschlechterpolitik schlechthin« (Kreisky 2001: 87) kommt es zwar zum Verblassen tradierter patriarchaler Muster, aber gleichzeitig findet eine Re-Maskulinisierung gesellschaftlicher Verhältnisse statt. Laut Kreisky ist das »Ziel maskuliner Ideologie die Genesung vor-moderner Männlichkeitsmuster«. Frauen- und gleichstellungspolitische Anliegen werden allerdings

»nicht offen gewalttätig« sondern ideologisch verdeckt blockiert (Kreisky 2001: 88f). Brodie/Bakker (2008) argumentieren: »neoliberal rationality of the social has contributed to the erosion of women as the subject of public policy«.

Die konstitutionalisierte Regelbindung der neoliberalen Wirtschaftspolitik in der EU, die *stille neoliberale Revolution des »europäischen Krisenkonstitutionalismus«*, stellt demnach auch eine Konstitutionalisierung der geschlechterpolitischen Blindheit und geschlechterpolitischer Bias/Schieflagen europäischer Wirtschaftspolitik mit verstärkter Kosten- und Risikoabwälzung auf Frauen dar. Die europäische Economic Governance ist Geschlechterpolitik mit verdeckten Karten.

Die Krise wird zur Festigung patriarchaler Hegemonie und hegemonialer Männlichkeit genutzt. Es findet ein Umbau von Staat und Politik unter maskulinistischen Vorzeichen statt. Die Krisenverursacher treten als Krisenlöser auf, und können sich damit an der Macht halten (Sauer 2010: 43f).

Durch die neuen Steuerungsmechanismen verlieren Frauen entscheidend an mühsam erkämpftem Terrain der Beteiligung an Entscheidungsprozessen. Frauen sind in traditionellen repräsentativen Institutionen bereits unterrepräsentiert, in den neuen EU Governance Mechanismen gehen bereits erkämpfte Mitgestaltungsräume wieder verloren, da Macht und Einfluss sich auf neue Institutionen verschieben, die sehr stark männlich dominiert und maskulin konnotiert sind.

Mit der neuen EU Governance werden *maskuline Steuerungsmechanismen* eingeführt bzw. verstärkt und die wirtschaftspolitischen Rezepte beruhen stillschweigend auf *feminisierter Kosten- und Risikoabwälzung*. Die EU schafft mit der neuen Economic Governance also nicht nur enorme wirtschafts-, sozial- und demokratiepolitische Probleme, sondern auch geschlechterpolitische Probleme und konstitutionalisiert hegemoniale männliche Strukturen.

Literatur

Bakker, Isabella (1994), Introduction: Engendering Macro-economic Policy Reform in the Era of Global Restructuring and Adjustment, in: Bakker, Isabella (1994) The Strategic Silence. Gender and Economic Policy, Zed Books, London, 1-29.

Bakker, Isabella/ Elson, Diane/ Young, Brigitte (2011) Questioning Financial Governance from a Feminist Perspective, London.

Beigewum (2002) Frauen macht Budgets, Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive, Wien.

Berik, Güünseli/ van der Meulen Rodgers, Yana/ Seguino, Stephanie (2009) Feminist Economics of Inequality, Development, and Growth, Feminist Economics, 15/3, 1-33.

Bettio, Francesca/ Smith, Mark (2008) Analysis Note: the Economic Case for Gender Equality, EGGE – European Commission's Network of Experts on Employment and Gender Equality issues, Fondazione Giacomo Brodolini, http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.17998!menu/standard/file/ECO-CASE-final.pdf

Bieling, Hans-Jürgen (2011) EU-Verfassungspolitik und Wirtschaftsregierung. Krisenkonstitutionalismus gegen Volkssouveränität und Demokratie, in: Widerspruch 61/11, 61-70.

Corneo, Giacomo (2009) Einkommenskonzentration in Europa, in Dimensionen der Ungleichheit in der EU, http://www.oenb.at/de/presse_pub/period_pub/volkswirtschaft/workshops/workshop_no_16.jsp#tcm:14-172321

Elson, Diane (2002) International financial architecture: A view from the kitchen, http://www.olafinanciera.unam.mx/vi_seminario_ecofin_ponencias/Diane_Elson_InternationalFinancialArchiteture.pdf

Elson, Diane/ Catagay, Nilüfer (2000) The Social Content of Macroeconomic Policies, in: World Development, 28/7, 1347-1364.

Eurostat (2011) Arbeitslosigkeit in Europa, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refresh TableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=de
Elson, Diane/ Warnecke, Tanja (2011) IMF Policies and Gender Orders. The case of the Poverty Reduction and the Growth Facility, in: Bakker et al (2011), 110-131.
Eurostat (2012a) Geschlechtsspezifisches Verdienstgefälle ohne Anpassungen, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tsiem040&plugin=1
Eurostat (2012b) People at risk of poverty or social exclusion by age and gender, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do
Eurostat (2012c) Eurostat Pressemitteilung Euroindikatoren 16/2012, Arbeitslosigkeit des Euroraums bei 10,4%, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31012012-AP/DE/3-31012012-AP-DE.PDF
Floro, Maria/ Dymski, Gary (2000) Financial Crisis, Gender and Power: An Analytical Framework, in: World Development 28/7, 1269-1283.
Francisco, Josefa/ Sen, Gita (2000) The Asian Crisis: Globalisation and Patriarchy in Symbiosis, http://www.dawn.org.fj/global/restructuring/wssd/asian.html
Gill, Stephen (1998) European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe, in: New Political Economy 3/1, 5-26.
Gubitzer, Luise (2006) Wirtschaft ist mehr! Sektorenmodell der Gesamtwirtschaft als Grundlage für Geschlechtergerechtigkeit, in: Widerspruch Nr. 50, 17 – 29.
Gubitzer, Luise (2007) Was hat der Schumpetersche Unternehmer mit den *Desperate Housewives* zu tun? in: Grisold, Andrea/ Gubitzer, Luise/ Pirker, Reinhard (Hg.) Das Menschenbild in der Ökonomie. Eine verschwiegene Voraussetzung, Wien, 33-72.
Guger, Alois (Projektleitung) et alii (2009) Umverteilung durch den Staat in Österreich, Studie des WIFO Wien.
Harcourt, Wendy/ Woestman, Lois (2010) The Impact of the Deepening Economic Crisis on Women and Gender Equality in Western Europe, AWID, Toronto.
Klatzer, Elisabeth/ Lukas, Karin (2002) Ein feministischer Blick auf Finanzmärkte, in: Kurswechsel 4/2002, 19-31.
Klatzer, Elisabeth/ Schlager, Christa (2011a) Europäische Wirtschaftsregierung – eine stille neoliberale Revolution, in: Kurswechsel 1/2011, 61-81.
Klatzer, Elisabeth/Schlager, Christa (2011b) EU macroeconomic governance and gender orders: the case of Austria, in: Bakker et al. (2011), 51-73.
Kreisky, Eva (2001) Die maskuline Ethik des Neoliberalismus – die neoliberale Dynamik des Maskulinismus, in: femina politica 10/2, 76-91.
Löfström, Åsa (2009) Gender equality, economic growth and employment, Stockholm, http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.17994!menu/standard/file/EUstudie_sidvis.pdf
National Women's Council of Ireland (NWCI) (2011) Pre-Budget-2012 Submission, http://www.nwci.ie/publications/fulllist/prebudget-submission-2012/
Ministry of Finance (Iceland) (2009) Report by the Minister of Finance to the 137th session of the Althingi, Measures to achieve a balance in fiscal finances 2009 –2013, Stability, welfare and work, http://eng.fjarmalaraduneyti.is/publications/reports/nr/12346
OECD (2011) Restoring Public Finances, Special Issue of the OECD Journal on Budgeting, Volume 2011/2, Paris.
Sauer, Birgit (2010) Das Geschlecht der Finanz- und Wirtschaftskrise, in: Kurswechsel 1/2010, 38-46.
Schlager, Christa (2010) Ungleich mehr Arbeit für ungleich weniger Geld – Unterschiede in Arbeit und Einkommen von Frauen und Männern, in: WISO 3/2010, 85-94.
Schuberth, Helene (2006) Fiskalische Strategien auf EU-Ebene – Implikationen für Gender Budgeting, in: Lichtenecker, Ruperta/ Salmhofer, Gudrun (Hg) Gender Budgeting. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich, Innstruck.
Sen, Gita (1999) Gender Mainstreaming in Finance: A Reference Manual for Governments and Other Stakeholders, in: Commonwealth Secretariat (1999) Gender Management Systems Handbook, London.
Sen, Gita (2002) Engendering von Finanzministerien, in: femina politica 11/1, 58-69.

Williams, Marjorie W. (1994) Gender Productivity and Macro-economic Policies in the Context of Stuctural Adjustment and Change, in: Bakker, Isabella (Hg.), 71-87.
Women's Budget Group (WBG) (2011) The Impact on Women of the Budget 2011, http://www.wbg.org.uk/index_7_282363355.pdf
Women's Resource Centre (WRC) (2011) Women and The Cuts, http://www.wrc.org.uk/includes/documents/cm_docs/2011/f/factsheet_women_and_the_cuts.pdf
Young, Brigitte (2000) Disciplinary Neoliberalism in the European Union and Gender Politics, in: New Political Economy 5/1, 77-98.
Young, Brigitte/ Schuberth, Helene (2010) The Global Financial Meltdown and the Impact of Financial Governance on Gender, GARNET Policy Brief, 10, Jänner 2010.
Young, Brigitte/ Schuberth, Helene (2011): The role of gender in governance of the financial sector, in: Bakker et al. (Hg.), 132-153.

Anmerkungen

1 Die Autorinnen danken Cornelia Staritz und Beat Weber für wertvolle Anregungen.
2 Zwei am 23. 11. 2011 von der EK vorgelegte Verordnungsentwürfe (»Twinpack«) sollen den Prozess der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung noch weiter verschärfen.
3 Die Verhandlungen wurden Ende Jänner 2012 abgeschlossen und der Vertrag soll Mitte 2012 in Kraft treten.
4 Für eine detaillierte Analyse von Sparpaketen siehe Feigl in diesem Heft.



GPA djp
GEWERKSCHAFT DER PRIVATANGESTELLTEN
DRUCK – JOURNALISMUS – PAPIER

Die Gewerkschaft der Privatangestellten, Druck, Journalismus, Papier (GPA-djp)

- verhandelt pro Jahr 150 Kollektivverträge und sichert damit die Einkommen von 1,3 Millionen Beschäftigten.
- hat im letzten Jahr knapp 80 Mio. Euro an arbeitsrechtlichen Ansprüchen für ihre Mitglieder durchgesetzt.
- stützt sich in ihrer Arbeit auf ein Netzwerk von 12.000 gewerkschaftlich organisierten BetriebsrätInnen.

Service-Hotline – 05 0301-301
eMail: service@gpa-djp.at
www.gpa-djp.at

Für alle, die mehr wollen!