



**Gender Budget Analyse:
Akademische Übung oder politische Relevanz?**

by

Ruperta Lichtenecker

Working Paper No. 0413
December 2004

Gender Budget Analyse – Internationale und institutionelle Ansätze

Seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre werden Gender Budget Ansätze in internationalen Organisationen und auf nationalstaatlicher Ebene praktiziert. Auf internationaler Ebene versucht die United Nations Organisation (UNO) den Ansatz des Gender Budgeting insbesondere bei dem United Nations Development Program (UNDP) und dem United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) zu etablieren. Dabei werden für Länder spezielle Anreizsysteme entworfen, die entsprechende Entwicklungsschritte im Bereich der Gender Budget Analyse (GBA) setzen (vgl. UNIFEM 2005, 6). Auch The Commonwealth Secretariat dessen Schwerpunkt in der Entwicklungsarbeit liegt, ist bemüht Gender Budgeting in den Entwicklungsländern zu etablieren.¹ Um diesen Ansatz praktizieren zu können, engagiert sich die Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) in der Aufbereitung und Sammlung genderspezifischer Datensets und erstellt Handbücher für die praxisnahe Anwendung von Gender Budget Analysen.² Der Konnex von Gender Budgeting Analysen und Aktivitäten zur Reduktion der Gender Disparitäten werden von der Weltbank betont.³

Auf nationalstaatlicher Ebene wurden in Kanada, in der Schweiz, in Australien und Großbritannien die ersten Erfahrungen mit Gender Budget Analysen gemacht. Auf kommunaler Ebene gibt es Beispiele in Basel, München und Berlin, die bereits verwirklicht wurden und Konzepte, die noch in der Umsetzungsphase sind. In Österreich beschloss Oberösterreich als erstes Land auf Bundesländerebene, basierend auf einem Arbeitsübereinkommen zwischen den Grünen und der Österreichischen Volkspartei (ÖVP)⁴, eine Gender Budget Analyse vorzunehmen.

Analysebestand Öffentliche Haushalte und der Kontext zur Strategie des Gender Budgeting

Öffentliche Haushalte, Steuersysteme und wirtschaftspolitische Maßnahmen spiegeln die Werthaltungen, Prioritäten und letztendlich die Verteilungsstruktur in einer Gesellschaft. Budgets – deren Einnahmen und Ausgabenstrukturen – sind in Zahlen gegossene Politik mit direkten Auswirkungen auf die Gesellschaft, auf die Wirtschaft und auf den Staat als Gesamtkonstrukt.

Bereits der Ökonom Joseph Schumpeter betonte in seiner Abhandlung „Die Krise des Steuerstaates“, die er 1918 unter dem Eindruck der schwierigen finanziellen und wirtschaftlichen Situation der Ersten österreichischen Republik schrieb: „Ein ungeheurer Einfluß auf das Völkerschicksal geht von dem wirtschaftlichen Aderlaß aus, den die Bedürfnisse des Staates erzwingen, und von der Art, wie das Ergebnis dieses Aderlasses verwendet wird.“ (Schumpeter 1918, 7) Schumpeter vertrat eine umfassende gesellschaftspolitische Lesart von Budgets: „Welches Geistes Kind ein Volk ist, auf welcher Kulturstufe es steht, wie seine soziale Struktur aussieht, was seine Politik für Unternehmungen vorbereiten mag – das und viel mehr steht phrasenbefreit darin. Wer ihre Botschaft zu hören versteht, der hört da deutlicher als irgendwo den Donner der Weltgeschichte.“ (Schumpeter 1918, 7)

Im volkswirtschaftlichen Kontext ist darauf zu achten, an welcher Zielstruktur sich Öffentliche Haushalte orientieren und welche Kriterien bei der Analyse der Budgets zur Anwendung kommen. Die Ausführungen der Österreichischen Regierung zum Budget 2005 beschränken sich auf die im Folgenden zitierten Ziele:⁵

- ein ausgeglichenes Budget über den Konjunkturzyklus,
- die Senkung der Abgabenquote auf 40 % des Bruttoinlandsprodukts bis 2010 sowie
- mehr Wachstum und Beschäftigung durch Strukturreformen und Investitionen in die Zukunft.

Als gesamtstaatliche Indikatoren zur Budgetentwicklung werden die folgenden Kriterien verwendet: Öffentliches Defizit, Verschuldungsquote und Steuer- und Abgabenquote.

In Österreich ist der „Staatsschuldenausschuss“ mit der Analyse der Nachhaltigkeit und Qualität der Budgetpolitik der öffentlichen Haushalte betraut (BGBl. 16/2002, § 1). Die Empfehlungen für die Periode 2005 des Staatsschuldenausschusses bezüglich der Budgetpolitik konzentrieren sich auf die zentralen Ziele:⁶

- Neuverschuldung des gesamten Staatshaushaltes zunächst möglichst rasch wieder auf Null zurückführen und
- Gesamtstaatlich ausgeglichene Budgetsaldos über den Konjunkturzyklus.

Die Konzentration auf die genannten Ziele wirft die Frage auf, wie in einer Volkswirtschaft die Qualität und Nachhaltigkeit in der Budgetpolitik definiert wird. Ist es allein die Erreichung der Maastrichtkriterien? Oder existieren andere wesentliche Kriterien, die für eine qualitative und nachhaltige Budgetpolitik erforderlich sind? Die Konzentration der Budgetplanung und des Budgetvollzugs in Österreich ist auf Salden konzentriert. Erforderlich zur Stärkung der Aussagekraft von Budgets ist jedoch eine Analyse der Einnahmen- und Ausgabenströmen nach Kriterien, wie konsumptiver bzw. investiver Charakter von Ausgaben, der Verteilungsstruktur, dem Anteil von Bildung und Forschung an den Gesamtausgaben etc. Die Konzentration auf die Saldenthematik verdeckt den erforderlichen Strukturwandel in der Budgetpolitik. Mit diesem Vorgehen bzw. diesen Prämissen wird die Tatsache ignoriert, dass sich die Einkommensschere zwischen Männern und Frauen weiter zu Ungunsten der Frauen öffnet und sich zudem die Einkommens- und Vermögensverteilung zugunsten des oberen Einkommensdrittels verschiebt (z.B. Guger/ Marterbauer 2004; Hinz/ Gartner 2005).

Gender Budget Analysen sind in einem weiteren ökonomischen Kontext angesiedelt, als im engen Korsett von Budgetströmen. Sie sind als Teil der Strategie des „Engendering Macroeconomics“ zu verorten.

Die Makroökonomie und die ihr zugrunde liegenden Modelle werden seit geraumer Zeit auch aus feministischer Perspektive analysiert (so z.B. Bakker 1994, Evers 2003, Palmer 2003). Die vorherrschenden Modelle der Ökonomie gehen von geschlechtsneutralen Wirtschaftssubjekten aus, deren oberstes Ziel es ist, ihren Nutzen zu maximieren. Im Gegensatz dazu setzt sich die Feministische Ökonomie - unter anderem zum Ziel, Gender als analytische Kategorie des ökonomischen Denkens und der ökonomischen Analysen zu etablieren (vgl. Michalitsch 2002, 17).

"Engendering Macroeconomics" bedeutet mit geschlechtsspezifischem Fokus die Fragen der Verteilung von Vermögen, von Einkommen und der Reproduktionsarbeit in ökonomische Analysen mit ein zu beziehen.

Ziele und Funktionen von Gender Budget Analysen

Die Gender Budget Analyse ist ein wesentlicher Teil der – vom oberösterreichischen Landtag 2001 beschlossenen – Strategie des Gender Mainstreaming. Gender Mainstreaming umfasst die (Re-)Organisation, die Verbesserung, die Entwicklung und Evaluierung von Entscheidungsprozessen mit dem Ziel, dass die an der politischen Gestaltung beteiligten Akteurinnen und Akteure den Blickwinkel der Geschlechtergerechtigkeit bzw. der Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen und auf allen Ebenen umsetzen. Ziel ist die Herstellung tatsächlicher Chancengleichheit von Frauen und Männern.⁷ Die rechtliche Verpflichtung zu einer integrierten Gleichstellungspolitik leitet sich im Wesentlichen aus Art. 2 und Art. 3 Abs. 2 des EG-Vertrags in der Fassung des Amsterdamer Vertrags von 1999 ab. Übersetzt man den sperrigen Begriff Gender Mainstreaming, impliziert er „Gender“-Gleichheit/ Gerechtigkeit in „Mainstream“-Politik einzufügen (Manto 2004, 3), d.h. die Kategorie des Geschlechts in alle politischen Prozesse mit ein zu beziehen. Davon leitet sich die Definition von Gender Budgeting ab, das die Umsetzung des Gender Mainstreaming auf finanzpolitischer Ebene bedeutet. In der gesamten Diskussion um Gender Budgeting ist mitzudenken, dass die Realpolitik versucht ist, von homogenen Gruppen und damit auch gleichen Interessenslagen von „der Gruppe der Frauen“ und „der Gruppe der Männer“ zu reden. Bezug nehmend auf Frauen sind die Interessens- und Bedürfnislagen differenziert und in Abhängigkeit von Herkunft, Ethnizität, Einkommen, Bildung und Lebenslagen zu betrachten. (vgl. Metz-Göckel/ Wetterer 2002)

Vor diesem Hintergrund werden Gender Budgeting Analysen als geeignetes Instrument gewertet, die Strategie des Gender Mainstreaming zu forcieren und zu unterstützen. (vgl. Budlender/ Hewitt 2003, 25)

Das Meta-Ziel einer Gender Budget Analyse ist die Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit. Rhonda Sharp, eine wichtige Pionierin in Sachen Gender Budget Analysen, definiert drei Hauptziele (Sharp 2003, 9f.):

- Raise awareness and understanding of gender issues and impacts of budgets and policies.
- Make governments accountable for their gender budgetary and policy commitments.
- Change budgets and policies to promote gender equality.

Die Intentionen von Gender Budget Analysen bzw. die Nuancierung in der Schwerpunktsetzung der jeweiligen Analyse artikulieren sich in den unterschiedlichen Bezeichnungen. (Budlender/ Hewitt 2003, 7): Women's Budgets, Gender-Sensitive Budgets oder auch Gender-Responsive Budget. In Anbetracht des Ziels der Geschlechtergerechtigkeit, kann die Gender Budget Analyse auch als Controllinginstrument eingestuft werden bzw. als Instrument des „New Public Management“ bzw. der „Wirkungsorientierten Verwaltungsführung“. Hierbei handelt es sich um eine Vielzahl von Instrumenten und Ansätzen, die eine effektive und effiziente Umsetzung von Zielen gewährleisten soll (vgl. Obermair 2002, 652f.). Die Analyse der künftigen Herausforderungen, die mit Budgeterstellung verbunden sind macht deutlich, dass ein Mehr an Transparenz und ein höherer Kommunikationsaufwand notwendig sind und ergebnisorientierte budgetäre Regeln in den Vordergrund treten müssen (vgl. Steger 2002, 321), um die Effizienz des Ressourceneinsatzes zu steigern. Einen zentralen Stellenwert nehmen die Wirkung und die Wirkungssteuerung ein. Ziele werden vorgegeben und in der Folge wird ihre Erreichung überprüft (vgl. Rüegg/ Widmer 2001, 12). Umgelegt auf die Effektivität von öffentlichen Ausgaben – im Sinne der angestrebten Zielerreichung – heißt das, dass das Instrument der Gender Budget Analyse einen wichtigen Beitrag bei der Evaluierung liefern kann (vgl. Hofbauer-Balmori 2003, 18).

Die Politik ist verantwortlich für die Zieldefinition und die zu setzenden Maßnahmen, die Ebene der Verwaltung für die Umsetzung und hat für die entsprechende Zielerreichung zu sorgen.

Die Nutzen von Gender Budget Analysen können für die Regierung vielfältig sein (Budlender/ Hewitt 2003, 15):

- It can improve efficiency and impact by ensuring that expenditure benefits those who need it most.
- It can be used to report on progress with the government's commitment to democracy, equitable economic development and women's rights and equality.
- It can be used to improve transparency and accountability and to help implement policies effectively.
- It can be used to track budgets and so reduce corruption.
- It provides a space for government to work with civil society to enhance development impact, democratic governance and transparency.
- It can be used to report on government's progress on compliance with national and international gender-related commitments, recommendations and action plans.

Ebenso definiert die United Nations Development Fund for Women (UNIFEM 2005, 6) zwei zentrale Ziele von Gender Budgeting: „Balancing Budgets for Gender Equality“ und damit verbunden „Reducing Feminized Poverty“. Gender Budgeting findet sich zudem unter den zentralen Arbeitsfeldern der UNO wie beispielsweise in dem Bereich „Women's Economic Security and Rights“. Ausgangspunkt ist die Tatsache, dass Budgets in der Regel unterschiedliche Auswirkungen auf die Lebenssituation von Frauen und Männern, jungen und alten Menschen haben. Die Vernachlässigung dieser Differenzen ist nicht nur in verteilungspolitischer, sondern auch in volkswirtschaftlicher Hinsicht mit negativen Konsequenzen verbunden. Die Beseitigung des Gender Gap, d.h. die Beseitigung der unterschiedlichen Betroffenheiten von Männern und Frauen von bestimmten Maßnahmen bzw. Budgetzuteilungen, ist sowohl eine Frage der Gerechtigkeit als auch eine Frage der ökonomischen Effizienz. Denn Gender Ungerechtigkeiten verursachen und bedingen auch volkswirtschaftliche Kosten. Unter einem volkswirtschaftlichen Fokus implizieren Gender Disparitäten, eine niedrigere Produktivität, ein weniger an Bruttoinlandsprodukt (BIP) und ein geringeres Ausmaß an Wohlfahrt. Belege dafür sind in den Ergebnissen mehrerer Studien enthalten (z.B. Sen 1999, 9; Elson 2002, 11):

- Die Produktivität im Agrarbereich steigt in den Entwicklungsländern mit einem zunehmenden Anteil an weiblichen Farmern bzw. Bäuerinnen.
- Das BIP ist in den Ländern größer in denen das Ausbildungsniveau von Frauen und Männern gleich ist.
- Die Verringerung der Einkommensschere erhöht das gesamte BIP.
- Verbesserung der ökonomischen Situation verbessert den Gesundheitszustand der Frauen.
- Gender Gap verringert die Produktivität der nächsten Generation.

Elemente einer Gender Budget Analyse

Gegenstand der Gender Budget Analyse

Die Basis einer Budgetanalyse ist die Untersuchung der Ausgaben- und Einnahmeströme eines öffentlichen Haushaltes.

Ausgaben

Die Ausgabenströme sind in Bezug auf ihre Genderrelevanz zu analysieren und sind grundsätzlich in drei Kategorien zu unterscheiden (vgl. Sarraf 2003, 7):

Ausgaben mit direkter und beabsichtigter Genderrelevanz subsumieren Programme, die spezifisch für eine Geschlechtergruppe geschaffen werden, so z.B. die Verbesserung der Männergesundheit. Ausgaben zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter umfassen Programme, die etwa die Gleichheit der Frauen in der Berufswelt fördern sollen und zielen besonders auf die Aufstiegsmöglichkeiten und die Entlohnungssysteme ab. Die so genannten Ausgaben allgemeiner Natur inkludieren beinahe das gesamte Budget. Hier geht es zentral darum zu analysieren welche Auswirkungen konkret auf die Geschlechter zu erwarten sind.

Weiters ist die Analyse basierend auf den Kriterien direkter Nutzen, Beschäftigungswirkungen sowie indirekte und externe Effekte durchzuführen.

Direkte Nutzen von Ausgaben:

Im Mittelpunkt steht die Frage, wem eine Ausgabe schwerpunktmäßig Nutzen stiftet: Frauen oder Männern?

Im Zuge dessen ist zu klären, wie man definiert, welchem Geschlecht eine Maßnahme zugute kommt?

Beat Baumann schlägt dazu folgende Kategorisierung vor (Baumann 1999, 3):

- Nutzen kommt überwiegend Frauen zugute (Frauenanteil am Klientel 60-100 %)
- Nutzen nicht eindeutig zuordenbar (Frauenanteil am Klientel 41-59 %)
- Nutzen kommt überwiegend Männern zugute (Frauenanteil am Klientel 0-40 %)

Beschäftigungswirkungen:

Hier geht es zentral darum, die direkten Beschäftigungswirkungen, die Karriereverläufe und die Einkommensstruktur zu analysieren.

Indirekte und externe Effekte:

In diesem Kontext sind unter anderem zu analysieren

- wie sich die Ausgabenstruktur auf die Verteilung der unbezahlten Arbeit,
- die Ausgabenstruktur auf die Erwerbsquoten und
- wie sich die Ausgabenstruktur auf die Care-Economy⁸ auswirken.

Einnahmen

Hier steht die Analyse der Einnahmenstruktur der öffentlichen Haushalte nach Geschlechtern differenziert im Mittelpunkt. Mittels Inzidenzanalyse wird die Verteilungsstruktur der Einnahmen analysiert.

Werden Gender Budget Analysen nach zeitlichen Kriterien strukturiert, so können sie als Evaluierungs- oder als Planungsinstrument angewendet werden.

Ex Post Analyse: Im Zentrum steht die Analyse des Rechnungsabschlusses bzw. der Maßnahmen der vergangenen Perioden.

Ex Ante Analyse: Im Zentrum steht die Analyse des Voranschlages bzw. der Maßnahmen der zukünftigen Periode.

Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der mittelfristigen Finanzplanung zu. Aufgrund der Tatsache, dass es in verschiedenen Bereichen (Gesundheit, Soziales) einen Anstieg der Ausgaben geben wird, ist es insbesondere wichtig, bei erforderlichen Umstrukturierungen des Budgets auf das Ziel Chancengleichheit für Frauen zu achten.

Notwendige Datensets

Die zentrale Basis für Gender Budget Analysen stellen geschlechtsspezifische Statistiken und Daten dar.

Daten und Informationen bezüglich Planungen, Maßnahmen und Projekten müssen nach Geschlechtern erfasst und aufbereitet werden. Diese Voraussetzung muss erfüllt sein, damit eine geschlechtersensible Bewertung von Budgetströmen und politischen Maßnahmen überhaupt möglich ist.

In verschiedenen Lebensbereichen wie Bildung, Gesundheit, Erwerbstätigkeit werden Daten bereits in unterschiedlicher Quantität und Qualität erhoben, die in der vorliegenden Form bereits für Gender Budget Analysen verwendet werden können (z.B. Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen/ Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur 2002; Amt der oberösterreichischen Landesregierung 2002; Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen 2003, Statistik Austria 2005). Es wird auch an Instrumenten gearbeitet um die Verfügbarkeit von geschlechtsdifferenzierte Daten und Statistiken zu verbessern (vgl. Fassbender et al 2003, 11f.). In zentralen Politikfeldern wie Wirtschaft, Verkehr, Stadtplanung bzw. Justiz sind jedoch derzeit geschlechterdifferenzierte Daten kaum verfügbar.

Entwicklung von Indikatoren

In der Betriebswirtschaft wird das Instrumentarium des Controllings mit entsprechenden Kennzahlen verwendet, um die Zielerreichung eines Unternehmens prüfen zu können. In der Wirtschaftspolitik verfügt man ebenfalls über eine Vielzahl von Kennzahlen wie die Arbeitslosenquote, die Forschungsquote, die Inflationsrate etc., die zur Überprüfung der wirtschaftspolitischen Zielsetzung dienen können.

Indikatoren sind insbesondere in der allgemeinen Wirtschaftspolitik⁹ etabliert. Ein Indikator bezeichnet eine Hilfsgröße zur Bestimmung eines nicht unmittelbar erfassten oder erfassbaren Sachverhalts. Indikatoren werden als Ersatzgrößen herangezogen, wenn Primärdaten fehlen oder wenn die Komplexität vorhandener Daten reduziert werden soll.

Zum Beispiel wissen WissenschaftlerInnen und EntscheidungsträgerInnen, dass, wenn die Arbeitslosenquote einen bestimmten Wert überschreitet, Handlungsbedarf

besteht. Der zeitliche und/ oder regionale Vergleich der Indikatoren kann Auskunft über die Effektivität wirtschaftspolitischer Maßnahmen geben. Zudem sind Indikatoren Größen, die auf unkomplizierte Weise der Öffentlichkeit mehr oder weniger komplexe Zusammenhänge darlegen können. Ähnlich diesem Konstrukt sollen Indikatoren zur Erfassung und Beschreibung des gesellschaftlichen Systems herangezogen werden und zur Diagnose von Auswirkungen von Budgets und politische Maßnahmen auf die Geschlechtergerechtigkeit.

Indikatoren bzw. Indikatorensysteme sind in der Lage, die folgenden Funktionen zu erfüllen:

- Kommunikationsmittel: Indikatoren sind Kommunikationsmittel zwischen ExpertInnen und EntscheidungsträgerInnen und zwischen EntscheidungsträgerInnen und Öffentlichkeit.
- Politikberatung: Indikatoren sind eine geeignete Orientierungshilfe für EntscheidungsträgerInnen und -ausführende in der Politik.
- Kontrollfunktion: Indikatoren können zur Kontrolle und auch Vergleichbarkeit der Effektivität von politischen Maßnahmen eingesetzt werden.
- Frühwarnsystem: Indikatoren können ähnlich der ökonomischen Kennzahlen (z.B. Arbeitslosenquote) Handlungsbedarf signalisieren.

Wieweit diese Funktionen von Indikatoren erfüllt werden können, wird von ihrer Repräsentativität, Sensitivität, Praktikabilität, Zuverlässigkeit und Verständlichkeit bestimmt. Zudem müssen sie wissenschaftlich fundiert sein und die Datenverfügbarkeit hat einfach und kostengünstig zu sein.

Die gegenwärtige Aktualität der Debatte um die Indikatoren untermauert das OECD World Forum im Jahre 2004 in Italien, das sich schwerpunktmäßig der Gestaltung von „Key Indicators“ für das ökonomische, das gesellschaftliche, das soziale und das ökologische System gewidmet hat.¹⁰

Für den Bereich des Gender Budgeting gilt es, ebenfalls ein entsprechendes Indikatorenset zu entwickeln, um feststellen zu können, wie sich Budgets und politische Maßnahmen auswirken.

Solche Indikatoren sollen beispielsweise die Einkommensverteilung (Vollzeit/ Teilzeit), das Bildungsniveau, die Segregation am Arbeitsmarkt, geschlechtsspezifische Lohndifferenz, Erwerbsquoten, politische Partizipation, Anteil

der Unternehmerinnen, Pensionsleistungen und auch den Anteil der Frauen an Führungspositionen abbilden.

In Kanada wurden bereits in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre „Economic Gender Equality Indicators“ (vgl. Federal-Provincial/ Territorial Ministers 1997) erarbeitet.

Methoden und Instrumente

In Korrespondenz mit dem Analysegegenstand sind die anzuwendenden Instrumente zu differenzieren. Im Wesentlichen jedoch kommen bei einer Gender Budget Analyse folgende Instrumente zum Einsatz (siehe Bauer/ Baumann 1996; 26; Sarraf 2003, 8ff.; Hofbauer-Balmori 2003, 22):

- Ausgaben und Einnahmen Inzidenzanalyse
- Geschlechterdifferenzierte Analyse der NutzerInnen
- Befragungen von ExpertInnen und NGOs
- Analyse von Zeitreihen
- Beobachtung der Entwicklung von Indikatoren
- Nutzwertanalysen
- Sozial- und Wirtschaftswissenschaftliche Studien (z.B. Gesundheit, Bildung, Einkommen, Care-Economy etc.)

Ergebnisse

Mögliche Ergebnisse einer Gender Budget Analyse sind:

- die Definition und Beschreibung der geschlechtsspezifischen Disparitäten,
- die Festlegung von Zielkriterien z.B. die Reduktion der Einkommensunterschiede,
- die Entwicklung von Indikatoren anhand derer die Zielerreichung nachvollziehbar ist, oder
- die Entwicklung und Implementierung eines Maßnahmenbündels zur Überwindung der Genderdisparitäten.

Bei der Gestaltung des Maßnahmenbündels ist die Differenzierung nach den Handlungsebenen erforderlich, da dies unterschiedliche Handlungsspielräume

impliziert (Hofbauer-Balmori 2003, 20) so z.B: die Ebene der Verfassung, der Verwaltung, der politischen Maßnahmen oder der Bewusstseinsarbeit.

Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für eine erfolgreiche Gender Budget Analyse

Gender Budget Analysen können ausschließlich im Kontext spezieller Bedingungen und Voraussetzungen zu einem effizienten Instrument werden (vgl. Sharp 2003, 42ff.; BEIGEWUM 2002, 180f.):

- Die politische Zielsetzung muss klar definiert sein.
- In den verschiedenen Abteilungen der Verwaltung muss Bewusstsein und Wissen darüber geschaffen werden, dass Ausgaben unterschiedliche Wirkungen auf die Geschlechtergruppe der Frauen und der Männer haben. Dafür ist eine genderspezifische Qualifikation erforderlich.
- Die Budget Transparenz muss gewährleistet sein, um einer fundierten Analyse zugänglich zu sein.
- Die Ressourcen personeller und finanzieller Natur für die Durchführung einer Gender Budget Analyse müssen gesichert sein.
- Die Gender Budget Analyse ist in den regulären Prozess der Budgeterstellung zu integrieren.
- Die Berichterstattung über die Indikatoren muss periodisch erfolgen. Durch die Vergleichsmöglichkeit im Zeitablauf gewinnt das Instrument an Aussagekraft.

Zentral für die Durchsetzbarkeit auf politischer Ebene ist die Prämisse, dass es nicht automatisch zu einer Erhöhung der Gesamtbudgetsumme kommen muss – sondern eine veränderte Budgetstruktur impliziert. Ein erfolgreicher Prozess bedeutet ein interdisziplinäres Vernetzen verschiedener Wissensgebiete und den Einsatz von finanztechnischen Instrumenten der Budgetplanung und des Budgetvollzugs, die über die Grenzen der einzelnen Budgetabteilungen hinausgehen.

Das Projekt Gender Budget Analyse in Oberösterreich

In Oberösterreich wird seit Februar 2005 exemplarisch eine Gender Budget Analyse in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sport durchgeführt. Damit wurden Bereiche ausgewählt, die die Lebenswelten und die Lebensqualität der Menschen stark beeinflussen und sehr große Teile¹¹ des oberösterreichischen Budgets betreffen.

Das Pilotprojekt orientiert sich an folgenden Zielformulierungen:

- Die aussagekräftige Aufschlüsselung der geschlechtsspezifischen Verwendung des Budgets.
- Die Entwicklung eines geeigneten Indikatorensets.
- Die Klärung der erforderlichen Datengrundlagen in OÖ bzw. die Entwicklung eines entsprechenden Satellitensystems. Satellitensysteme sind spezielle Datensysteme, die jeweils einen bestimmten gesellschaftlichen Aufgabenbereich erfassen und abbilden.
- Die konkreten oberösterreichischen Rahmenbedingungen definieren unter denen eine Implementierung einer Gender Budget Analyse dauerhaft gelingen kann.
- Die Entwicklung und Implementierung eines Maßnahmenpaketes zur Beseitigung möglicher geschlechtsspezifischer Disparitäten.
- Die Analyse und Bewertung der Auswirkung einer Budgetveränderung in diesen Bereichen.

Im Zentrum der Analyse stehen der Budgetabschluss 2003 und der Budget-Voranschlag 2004 und in diesem Kontext die folgenden Felder:

- direkte Nutzen von Ausgaben,
- die Beschäftigungswirkungen sowie
- indirekte und externe Effekte von Maßnahmen.

Die Einnahmen werden nicht einer Analyse unterzogen, da diese zu 90 % über den Finanzausgleich nach Oberösterreich fließen und der unmittelbaren direkten Einflussnahme durch die oberösterreichische Landesregierung weitgehend entzogen sind.

Der Ablauf des Projektes und der Zeithorizont sind wie folgt geplant:

First Step – im Februar 2005

Installierung einer ExpertInnen-Gruppe für die Umsetzung des Projektes Gender

Budget Analyse OÖ:

- ExpertInnen aus der Finanzabteilung des Landes Oberösterreich
- ExpertInnen der Fachabteilungen, deren Budgets analysiert werden
- ExpertInnen, die die Analyse in Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen und der Finanzabteilung durchführen werden
- Vertreterin des Büros für Frauenfragen
- VertreterInnen der Arbeitsgruppe Gender-Mainstreaming

Second Step – ab Februar 2005

Technische Voraussetzungen für eine Gender Budget Analyse definieren, die Machbarkeit überprüfen und die Gender Budget Analyse durchführen.

- Datenlage prüfen, gegebenenfalls auf repräsentative Stichproben ausweichen.
- Kriterien (z.B. Größenordnungen) und Kategorien (in welchen Gruppen sind Bildungsausgaben inkludiert) im Budget prüfen.
- Zielkriterien definieren
- Indikatorensets entwickeln
- Voraussetzungen prüfen, ob eine Standardisierung einer Gender Budget Analyse möglich ist
- Datenerhebung
- Datenanalyse

Third Step – bis Februar 2006

- Berichterstattung
- Entwicklung eines Policy-Mix zur Erreichung der definierten Zielkriterien

Resümee: Gender Budget Analyse - Akademische Übung oder politische Relevanz?

Gender Budget Analysen sind eine Herausforderung an die Wissenschaft und an die Politik. Es ist ein ambitionierter und interdisziplinärer Ansatz, der mit einer Methodenvielfalt arbeiten muss, um entsprechende Aussagen treffen zu können und qualifizierte Ergebnisse zu erhalten. Es ist seitens der Politik ein ausgesprochen mutiger Ansatz eine Gender Budget Analyse anzuwenden, da Ergebnisse einer Analyse auch entsprechende Konsequenzen und Maßnahmen implizieren. Bei entsprechender Anwendung hat das Instrument der Gender Budget Analyse das Potential die politische Diskussion um Gleichstellungsmaßnahmen zu vertiefen und die Implementierung konkreter Maßnahmen zur Reduktion von Genderdisparitäten voranzutreiben. Die Basis dafür wird sein, dass Gender Budget Analysen in der Lage sind, fundierte Entscheidungsgrundlagen zu liefern und als kontinuierliches Controllinginstrument für die Gleichstellung der Frauen eingesetzt wird.

Literatur

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2002, Hg.): Frauenleben in Oberösterreich, Linz.

Beilage 1302/ 2001 zum kurzschriftlichen Bericht des Oö. Landtags, XXV. Gesetzgebungsperiode.

Bakker, Isabella (1994, Hg.): The Strategic Silence. Gender and Economic Policy, London.

Bauer, Tobias/ Baumann, Beat (1996): An den Frauen sparen? Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen, Bern.

Baumann, Beat (1999): Geschlechtsspezifische Ausgabenanalyse für den Kanton Aargau, Bern.

BEIGEWUM (2002, Hg.): Frauen macht Budgets. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektiven, Wien.

Budlender, Debbie/ Hewitt, Guy (2003): Engendering Budgets. A Practitioner's Guide to Understanding und Implementing Gender-Responsive Budgets. Commonwealth Secretariat, London.

Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generation/ Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2002, Hg.): Geschlechtsspezifische Disparitäten, Wien.

BGBl. 16/2002, § 1.

Elson, Diane (2002): "Integrating Gender into Government Budgets within a context of economic reform". In: Budlender, Debbie [et al.]: Gender Budget Make Cents. Understanding Gender Responsive Budgets, London, 23-48.

Evers, Barbara (2003): "Broadening the Foundation of Macro-economic Models through a Gender Approach: New Developments". In: Gutierrez Martha (Hg.): Macro-Economics: Making Gender Matter – Concepts, Policies and Institutional Change in Developing Countries, London, 3-21.

Faßbender, Stephan/ Grasenick, Karin; Woitech, Birgit (2003): „Gender Radar Steiermark“. In: Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien (Hg.). Der öffentliche Sektor. Forschungsmemoranden,4(2003) Wien, 11-20.

Federal-Provincial/ Territorial Ministers Responsible for the Status of Women (1997, Hg.): Economic Gender Equality Indicators, Toronto.

Guger, Alois/ Marterbauer, Markus (2004): Die langfristige Entwicklung der Einkommensverteilung in Österreich, Wien.

Hinz, Thomas/ Gartner, Hermann (2005): Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern in Branchen, Berufen und Betrieben. Beiträge zum wissenschaftlichen Dialog aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4/2005. Hg. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Hofbauer-Balmori, Helena (2003): Gender and budgets. Overview Report, London.

Manto, Mark (2004): Gender Statistics and the work of the national development plan gender equality unit, Ireland. Paper: OECD World Forum on Key Indicators, Palermo.

Michalitsch Gabriele (2002): „Engendering Economics. Grundlagen feministischer Ökonomie“. In: Kurswechsel 1(2002), Wien, 10-21.

Metz-Göckel, Sigrid/ Wetterer, Angelika (2002, Hg.): Hochschul- und Wissenschaftsentwicklung durch Gender Mainstreaming. Schwerpunktheft der Zeitschrift für Frauenforschung & Geschlechterstudien 20/3. Heft 2/2002, Bielefeld.

Obermair, Anna (2002): „Verwaltungsmodernisierung und New Public-Sector Management“. In: Theurl, Engelbert/ Winner, Hannes/ Sausgruber, Rupert: Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Wien, New York, 649-674.

Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen (2003, Hg.): Armutsbetroffene Frauen in Österreich. Gesundheit und Erkrankung, Wien.

Palmer, Ingrid (2003): “Social and Gender issues in macro-economic Policy Advice”. In: Gutierrez Martha (Hg.): Macro-Economics: Making Gender Matter – Concepts, Policies and Institutional Change in Developing Countries, London, 42-87.

Rüegg, Erwin/ Widmer, Thomas (2001): Kantone im Wandel. „Better Governance“ durch Staatsreform? Berlin.

Sarraf, Feridoun (2003): Gender-Responsive Government Budgeting. International Monetary Fund – Working Paper. Washington.

Sen, Gita (1999): Gender Mainstreaming in Finance, London.

Sharp, Rhonda (2003): Budgeting for equity. Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting, New York.

Schumpeter, Joseph (1918): Die Krise des Steuerstaats, Graz.

Statistik Austria (2005, Hg.): Statistisches Jahrbuch Österreichs 2005, Wien.

Steger, Gerhard (2002): „Thesen zur Zukunft öffentlicher Haushalte“. In: Steger, Gerhard (Hg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, Wien, 321-324.

UNIFEM (2005, Hg.): Annual Report 1003/ 2004. Working for women’s empowerment and gender equality.

¹ Vgl. <http://www.thecommonwealth.org>; [28.7.2005]

² Vgl. <http://www.oecd.org>; [28.7.2005]

³ Vgl. <http://www.worldbank.org>; [28.7.2005]

⁴ Das Regierungsübereinkommen zwischen der ÖVP und den Grünen in Oberösterreich besteht seit den Landtagswahlen im Oktober 2003.

⁵ Vgl. <https://www.bmf.gv.at>; [28.7.2005]

⁶ Vgl. <http://www.staatsschuldenausschuss.at>; [28.7.2005]

⁷ Beilage 1302/2001 zum kurzschriftlichen Bericht des OÖ. Landtags, XXV. Gesetzgebungsperiode.

⁸ Care-Economy beinhaltet die Versorgung von Menschen, das Aufziehen von Kindern und die Pflege von Menschen.

¹⁰ Vgl. <http://www.oecd.org>; [28.7.2005]

¹¹ In Summe ca. 1,36 Mrd. Euro im Voranschlag 2004, das sind rund 35,6 % der Gesamtbudgetsumme.