

**BUNDESMINISTERIUM FÜR
GESUNDHEIT UND FRAUEN**



Bundesministerium für Gesundheit und Frauen
Radetzkystrasse 2
1030 Wien
Austria

<http://www.bmgf.gv.at>

**„Grundzüge des Gender Budgeting sowie
Umsetzungsmöglichkeiten im öffentlichen Bereich“**

Projektarbeit im Rahmen
der ressortspezifischen Grundausbildung

Autor: Mag. (FH) Michael OBERDÜNHOFEN

Wien, im Mai 2004

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkungen.....	1
2	Begriffsbestimmungen	2
2.1	Gender Mainstreaming	2
2.2	Budgeting.....	3
2.3	Gender Budgeting.....	4
3	Internationale Beispiele.....	5
3.1	Global	5
3.2	Europa	6
4	Instrumente zur geschlechtsspezifischen Budgetanalyse	8
4.1	Einführung.....	8
4.2	Genderbewusste Bewertung politischer Strategien.....	8
4.3	Geschlechtsdisaggregierte Nutzenanalyse	9
4.4	Geschlechtsdisaggregierte Analyse öffentlicher Ausgaben.....	10
4.5	Geschlechtsdisaggregierte Analyse des Steueraufkommens	10
4.6	Geschlechtsdisaggregierte Analyse des Einflusses des öffentlichen Haushaltes auf Zeitnutzung (Zeitbudget-Studien).....	11
4.7	Geschlechtsbewusster Ansatz einer mittelfristigen Finanzplanung ...	12
4.8	Geschlechterbewusste Haushaltserklärung	13
5	Handlungsansätze und Einforderungen.....	13
6	Modellanalyse am Beispiel AIDS-Beratungsstellen	16
7	Ausblicke	20
8	Quellenangaben	21

1 Vorbemerkungen

Gender Mainstreaming erlangte auf internationaler und europäischer Ebene umfassende Bedeutung. Zu den wichtigsten Meilensteinen zählen vor allem die 4. Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen in Peking 1995, der Vertrag von Amsterdam aus dem Jahre 1999 und die Aktionsprogramme der Europäischen Kommission für die Chancengleichheit von Frauen und Männern. In den letzten Jahren hat sich Gender Mainstreaming somit zunehmend als neue Strategie zur Erreichung der Gleichstellung der Geschlechter etabliert.

In Österreich wurde eine verbindliche politische Absichtserklärung zur Förderung des Gender Mainstreaming in allen Politikbereichen erstmals mittels Ministerratsbeschluss vom 11. Juli 2000 verankert und gleichzeitig eine Interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Mainstreaming (IMAG GM) zur strategischen Umsetzung eingerichtet. In weiterer Folge verabschiedete der Ministerrat am 3. April 2002 ein entsprechendes Arbeitsprogramm zu Gender Mainstreaming. Ein Zwischenbericht über die bisherigen Umsetzungsschritte erfolgte mittels Ministerratsvortrag vom 9. März 2004.

In Ansätzen findet die geschlechterbezogene Sichtweise nun auch in jenen Politikfeldern Einzug, in welchen diese bisher weniger bis gar nicht berücksichtigt wurde. Besonderes Augenmerk ist hier auf die Herausforderungen einer geschlechtergerechten Haushaltsführung mit den einhergehenden Auswirkungen in der Fiskal-, Leistungs- und Lenkungsverwaltung zu legen. Darüber hinaus steht die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zu Gender Budgeting unmittelbar vor der Realisierung.

Mit den nachstehenden Ausführungen wird der Versuch unternommen, die vielschichtig vorhandenen Informationen (insbesondere aus dem Internet) zu einem kurzen Leitfaden über grundsätzliche Fragestellungen und Handlungsansätze von Gender Budgeting als Instrument des Gender Mainstreaming aufzubereiten und Umsetzungsmöglichkeiten in Ansätzen darzustellen.

2 Begriffsbestimmungen

2.1 Gender Mainstreaming

Der Begriff Gender Mainstreaming ging von der 3. UN-Weltfrauenkonferenz 1985 in Nairobi aus. 10 Jahre später wurde bei der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking die Gender Mainstreaming-Strategie ausdrücklich zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern genannt. Die gesetzliche Festschreibung von gleichen Rechten und Chancen für Frauen und Männer in allen Lebens- und Gesellschaftsbereichen basiert seit etwa Mitte der 80iger Jahre auf internationalen politischen Grundsatzserklärungen und umfangreichen Rechkatalogen.

Nach der gängigen Definition des Europarates umfasst der Begriff Gender Mainstreaming die (Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung politischer Prozesse mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle an politischen Entscheidungen beteiligten Akteure und Akteurinnen einzubeziehen.

Gender Mainstreaming versteht sich daher als Strategie zur systematischen Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen von Frauen und Männern in allen Politikbereichen und Prozessen bei der Planung, Umsetzung und Bewertung von Maßnahmen. Im Gegensatz zur spezifischen Gleichbehandlungspolitik zielt der analytische Ansatz des Gender Mainstreaming auf eine Änderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen im Sinne eines gleichstellungsorientierten Handelns ab und stellt somit das Ziel der Gleichstellung auf eine breite Basis.

Eine der notwendigen Grundlagen für Gender Mainstreaming ist der explizite Wille auf der obersten politischen Ebene. Bei der institutionellen Implementierung von Gender Mainstreaming ist deshalb das Modell des „top-down Ansatzes“ anzustreben. Vom jeweiligen Willen der Führungskräfte wird es darüber hinaus in großem Maße abhängen, ob Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip in allen Bereichen Erfolg versprechend verankert werden kann.

2.2 Budgeting

Definitionsgemäß umfasst der Begriff Budgeting die Bereiche Budgetpolitik und Haushaltsplanung. Von besonderer politischer Bedeutung sind dabei die Budgets von Bund, Ländern, Gemeinden und weiteren öffentlichen Akteuren als Kernelement des staatlichen Handelns.

In den Budgets bzw. Haushalten werden Mittel an bestimmte Politikbereiche zugewiesen und auch begrenzt. Das wesentliche Ziel der Haushaltsplanung ist es, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Die geplanten Ausgaben werden daher den für ihre Deckung notwendigen Einnahmen gegenübergestellt. Budgeting versteht sich auch als politische Planung und erfordert aufgrund der generellen Budgetknappheit entsprechende Prioritätensetzung.

Zu den klassischen Aufgabenfeldern zählen neben den einnahmeseitigen Aspekten in Form von Steuern und Abgaben insbesondere die ausgabenseitige Gestaltung von Transferleistungen und Ausgaben in den Bereichen der Leistungs- und Lenkungsverwaltung.

Bei der kurz- bis mittelfristigen Budgetpolitik steht die Umsetzung des jeweiligen Regierungsprogramms im Vordergrund. Das Budget kann daher auch als das in Zahlen gegossene Regierungsprogramm bezeichnet werden. Langfristig muss eine verantwortungsvolle Budgetpolitik darauf ausgerichtet sein, die zukünftige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern und die politische Handlungsfähigkeit zu erhalten.

Die Budgetpolitik setzt daher einerseits den finanziellen Rahmen für die Erfüllung staatlicher Aufgaben und die Deckung des Bedarfs einer Gesellschaft an öffentlichen Gütern und dient andererseits der Umverteilung von Einkommen und Vermögen sowie dem Ausgleich konjunktureller Schwankungen. Die Budgetpolitik spielt in den einzelnen Politikbereichen eine wichtige Rolle, da budgetpolitische Entscheidungen für die Mitglieder der Gesellschaft aufgrund ihrer unterschiedlichen Lebenssituation teils sehr differierende Wirkung entfalten können.

2.3 Gender Budgeting

Definitionsgemäß wird unter Gender Budgeting die Anwendung des Prinzips von Gender Mainstreaming im Rahmen des Haushaltsverfahrens verstanden. Gender Budgeting stellt daher ein Instrument für geschlechtersensible Budgetpolitik dar und beinhaltet im wesentlichen eine systematische und ganzheitliche Analyse von budgetären Entscheidungen unter Einbeziehung der Geschlechterperspektive. Geschlechtsspezifische Datenerhebungen sind dafür eine notwendige Voraussetzung.

Budgetpolitik kann geschlechtsblind, geschlechtsneutral oder geschlechtersensibel angelegt sein. Gender Mainstreaming fordert dazu auf, die Budgetplanung auch im Hinblick darauf zu analysieren, welche Wirkungen Ausgaben- oder Einnahmensecheidungen auf Frauen und Männer sowie auf deren Gleichstellung haben. Frauen und Männer ziehen beispielsweise durch ihre unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen oft auch unterschiedlichen Nutzen aus staatlichen Ausgaben und Förderungen. Mit geschlechtersensibler Budgetplanung sollen somit Verteilungsentscheidungen zu Lasten der Gleichstellung bereits im Vorfeld erkannt und weitestgehend vermieden werden.

Das Instrument des Gender Budgeting wurde bereits zu Beginn der 90er Jahre im internationalen Kontext entwickelt. Seinen Ausgang hat es 1984 mit dem Women's Budget Statement in Australien genommen. Die australische Initiative, welche von der dortigen Regierung zunächst auf bundesstaatlicher Ebene eingeführt und kurz darauf auch von den Einzelstaaten übernommen wurde, hat Pionierleistungen erbracht und viele der folgenden Initiativen inspiriert. Weltweit sind entsprechende Initiativen heute in über 40 Ländern zu finden.

3 Internationale Beispiele

3.1 Global

Neben Australien zählen insbesondere Südafrika und mehrere Staaten des Commonwealth zu den wegweisenden Initiativen für Gender Budgeting. Im Jahre 1995 wurde in Südafrika die sogenannte "Women´s Budget Initiative" in Form einer Nichtregierungsinitiative gegründet. Deren Tätigkeitsschwerpunkt ist dabei nicht auf ein eigenes Frauenbudget gerichtet; sondern in erster Linie auf das gesamte staatliche Budget. Dieses wird aus der Geschlechterperspektive heraus analysiert und darauf aufbauend eine Veränderung der wirtschafts- und sozialpolitischen Prioritäten sowie eine entsprechende Umschichtung der finanziellen Mittel zugunsten von Frauen bewirkt. Ein weiterer wesentlicher Arbeitsbereich bezieht sich auf die entsprechende Sensibilisierung der maßgeblich beteiligten Akteure sowie auf die Entwicklung von adäquaten Trainingsmodellen.

Im Zuge der entwicklungspolitischen Programme für die Länder der Dritten Welt haben sich in vielen Ländern verstärkt Initiativen für eine gendersensitive Budgetierung gebildet. Eine der zentralen Voraussetzungen für die Durchführung von Entwicklungsprojekten mit eingehenden Finanzierungserleichterungen stellt die Armutsbekämpfung dar, wobei auf möglichst breiter Basis und kontinuierlichem Konsultationsprozess mit der Bevölkerung entsprechende Strategien erarbeitet werden müssen. Einige der Gender-Budget-Initiativen haben dieses Potenzial genutzt. Als Beispiel in Afrika dient Ruanda, wo so eine fortschreitende Demokratisierung erreicht werden konnte.

In Lateinamerika erleben Gender-Budget-Initiativen in einer Reihe von Ländern ebenfalls einen merklichen Aufschwung. Vorerst wäre jedoch zu bedenken, dass die Staaten Lateinamerikas und insbesondere Brasilien in der Vergangenheit als Paradebeispiel für dramatische wirtschaftliche, politische, ethnische, soziale und regionale Ungleichheiten gegolten haben und teilweise noch immer gelten. Die Kluft

zwischen den Geschlechtern ist dabei ein wesentliches Beispiel für diese Ungleichheit.

Der Grundstein für die Einbindung der Genderperspektive in den lateinamerikanischen Politikbereich wurde im Jahre 1997 gelegt. Im Rahmen der 7. Regionalkonferenz zur Integration der Frau in die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Lateinamerikas und der Karibik in Santiago (Chile) wurde unter anderem beschlossen, in den Staatshaushalten verstärkt Ressourcen für Aktionen zur Förderung der Entwicklung von Frauen bereitzustellen.

Die meisten Initiativen finden auf dezentraler Ebene im kommunalen Bereich statt. In Brasilien sieht das Konzept der partizipativen Haushaltsplanung beispielsweise vor, Bürgerinnen und Bürger darüber entscheiden zu lassen, wie ein Teil der lokalen Budgetmittel verwendet werden soll. In anderen Ländern werden darüber hinaus neue Modelle für das kommunale Management und neue Wege für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger angedacht.

In Chile, Bolivien, Honduras und Barbados wurden Projekte auch auf nationaler Ebene gestartet. Chile hat etwa bei der Einbindung der Genderperspektiven in die Budgets und Politik des öffentlichen Sektors einen sehr innovativen Weg eingeschlagen. Im Jahr 2002 wurde das Programm zur Verbesserung des Managements um ein sechstes Schwerpunktthema - die Gleichstellung von Frauen und Männern - erweitert. Alle Ministerien und öffentlichen Dienste in Chile müssen der Haushaltsabteilung jährlich zu verschiedenen Bereichen Bericht erstatten.

3.2 Europa

In Europa hat der Ansatz des geschlechterorientierten Budgeting - international gesehen - nur zögerlich Einzug gehalten. Vorreiter ist hier insbesondere Großbritannien, wo 1989 das Netzwerk Women's Budget Group entstanden ist. In Frankreich und den nordischen Staaten sind die Initiativen hingegen von den

jeweiligen Regierungen ausgegangen. Der deutschsprachige Raum steht mit einigen Ausnahmen erst am Beginn dieser Entwicklung.

Die britische Women's Budget Group hat sich zur Aufgabe gemacht, die Haushaltspolitik der Regierung unter Gesichtspunkten von Gleichberechtigung zu untersuchen und öffentlich zu kommentieren. Im Zentrum der Arbeit stehen sowohl der jährliche nationale Haushalt als auch die mittelfristige Ausgabenplanung, wobei im Gegensatz zur Mehrzahl der weltweiten Gender-Budget-Initiativen der Schwerpunkt auf die Analyse der Einnahmenseite des Budgets gelegt wird. Die Bemühungen des Netzwerks haben unter anderem dazu geführt, dass das traditionelle Frauenbild in der Steuerpolitik hinterfragt und teilweise revidiert wurde.

In Frankreich wurde im französische Parlament im Zuge der Debatte um den Haushalt 2000 beschlossen, dass die Regierung den künftigen Budgetentwürfen einen Nachweis über Ergebnisse und Vorhaben in Sachen Frauenrechte und Gleichstellung von Frauen und Männern beifügen muss. Der Regierung dient es dazu, ihre Anstrengungen hinsichtlich der Förderung von Gleichberechtigung zu dokumentieren. Auf der anderen Seite ist es für die parlamentarische Vertretung ein Informations- und Kontrollinstrument, aus dem ersichtlich wird, wie sich Gleichstellung und Gleichberechtigung entwickelt haben und welche Disparitäten es noch zu überwinden gilt.

In Nordeuropa wurde im Jahr 2000 von den Ministerinnen und Ministern für Gleichberechtigung im Nordischen Rat (Dänemark, Finnland, Island, Norwegen, Schweden) ein Gemeinschaftsprogramm zur Förderung der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern für den Zeitraum 2001-2005 verabschiedet. Dieses Programm umfasst insbesondere Maßnahmen zur Integration der Genderdimension in die nationalen Haushalte der Mitgliedstaaten. Im Nordischen Rat sollen dazu Instrumente und Methoden entwickelt, Pilotprojekte initiiert, gemeinsam Fortschritte bewertet und Erfahrungen ausgetauscht werden. Eingeschlossen in die Initiative ist das Budget des Nordischen Rates selbst. Gender Budgeting sollte hier erstmals im Rahmen des Haushalts 2003 für eine Reihe ausgewählter Ressorts, unter anderem Erziehung und Forschung, Arbeitsmarkt, Soziales und Gesundheit, Wohlfahrt und

Nordisch-Baltische Kooperation, eingeführt werden. Darüber hinaus hat Gender Budgeting auch in den einzelnen Staaten des Nordischen Rates Einzug gehalten. In Norwegen wird Gender Budgeting beispielsweise auf die Haushalte im Bereich Kinder und Familie, Erziehung und Forschung, kommunale und regionale Angelegenheiten sowie Landwirtschaft angewandt. Planungen bestehen auch für eine langfristige Ausdehnung auf die Bereiche Transport, Finanzpolitik, etc.

4 Instrumente zur geschlechtsspezifischen Budgetanalyse

4.1 Einführung

Aus einer Palette von internationalen Erfahrungswerten und praktischen Beispielen haben Expertinnen und Experten für den sensiblen Bereich des Gender Budgeting verschiedene mögliche Handlungsansätze abgeleitet. Im Rahmen der bisherigen Gender-Budget-Initiativen wurden unter anderem sieben Analysebereiche für öffentliche Ausgaben- und Einnahmenpolitik entwickelt. Mit nachstehenden Ausführungen soll ein grober Überblick über einzelne Ansatzpunkte und Instrumente des Gender Budgeting in Verbindung mit den entsprechenden Fragestellungen vermittelt werden.

4.2 Genderbewusste Bewertung politischer Strategien

Unter der Grundannahme, dass politische Entscheidungen über Ressourcenverteilung immer Geschlechtereffekte nach sich ziehen, wird eine Analyse von einzelnen Politikbereichen vorgenommen. Untersucht werden die geschlechtsspezifischen Wirkungen von Politikmaßnahmen und Programmen, welche aus öffentlichen Mitteln gefördert werden. Hinterfragt wird dabei unter anderem, ob die finanzierten Maßnahmen Geschlechterdisparitäten verringern, unverändert lassen oder sogar verstärken.

Im europäischen Kontext wurden im Rahmen der Strukturpolitik der EU für die laufende Förderperiode 2000-2006 wichtige dahingehende Akzente gesetzt. Um Fördermittel aus einem der vier Strukturfonds zu erhalten, muss für alle zur Förderung vorgelegten Programme explizit nachgewiesen werden, wie diese zum Abbau von Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern beitragen.

Zusammenfassend stellt sich für diesen Ansatzpunkt die zentrale Fragestellung - wie folgt: „Inwiefern vergrößern oder verkleinern Politikstrategien und entsprechende Ressourcenverteilung Geschlechterdisparitäten?“

4.3 Geschlechtsdisaggregierte Nutzenanalyse

Grundsätzlich wird angenommen, dass die politischen Prioritäten nicht automatisch mit den Bedürfnissen der Gruppen übereinstimmen, denen öffentliche Leistungen zugute kommen sollen. Frauen und Männer können aufgrund der zumeist verschiedenen Interessenslagen durchaus einen unterschiedlichen Nutzen aus staatlichen Leistungen ziehen.

Ziel des Instruments der Nutzenanalyse ist es, mit Hilfe von Umfragen und Erhebungen zu ermitteln, welche Prioritäten unterschiedliche Bevölkerungsgruppen bezüglich staatlicher Leistungen haben, wie zufrieden sie mit den aktuell angebotenen Leistungen sind und welche Prioritäten durch bestimmte Maßnahmen potentiell getroffen bzw. übergangen werden. Die Ergebnisse müssen dabei nach bevölkerungsstrukturellen Merkmalen geschlechtsspezifisch aufbereitet werden.

Zusammengefasst stellt sich für diesen Bereich folgende Schlüsselfrage: „Welche Bevölkerungsgruppe würde von potentiellen staatlichen Ausgaben/Einsparungen in welcher Weise Nutzen ziehen?“

4.4 Geschlechtsdisaggregierte Analyse öffentlicher Ausgaben

Bei diesem Ansatz wird innerhalb der einzelnen Politikbereiche und Programme untersucht, welcher Anteil der staatlichen Ausgaben Frauen und Männern zugute kommt. Zu diesem Zweck müssen genaue Daten über die Nutzung von öffentlichen Mitteln durch Haushalte und Individuen sowie über die Mittelverteilung vorliegen.

In der Praxis empfiehlt sich bei der Analyse der Ausgabenseite, in zwei Schritten vorzugehen. Zunächst werden die Kosten pro Einheit für einen bestimmten staatlichen Service berechnet oder geschätzt und in weiterer Folge mit der Anzahl der potentiellen Nutzerinnen und Nutzer hochgerechnet. Aus den somit gewonnenen Ergebnissen lässt sich ableiten, wie viel von den öffentlichen Ausgaben den unterschiedlichen Gruppen zugute kommt.

Die Grenzen bei der Anwendung dieses Analyseinstruments liegen erfahrungsgemäß im Umfang der benötigten Daten. Zahlen zu den Kosten von Leistungen sind häufig nicht oder in unzureichender Qualität vorhanden bzw. zugänglich, um eine genaue Kostenschätzung zu erlauben. Zusammenfassend steht hier die Fragestellung „Welche Mittel gibt die öffentliche Hand für welche Gruppen aus?“ im Mittelpunkt der Betrachtungen.

4.5 Geschlechtsdisaggregierte Analyse des Steueraufkommens

Gegenstand der Analyse ist hier die Belastung der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen durch direkte bzw. indirekte Steuern, Abgaben und Gebühren. Da Frauen im Schnitt weniger verdienen als Männer, zahlen sie in der Regel zwar weniger direkte Einkommenssteuer als Männer; bei den indirekten Steuerleistungen kann sich diese Relation jedoch leicht umkehren. Indirekte Steuern - wie etwa die Mehrwertsteuer - belasten arme Bevölkerungsgruppen relativ gesehen stärker als reiche, da sie einen höheren Anteil ihres Einkommens für den lebensnotwendigen Konsum aufwenden. Ähnliches gilt im Falle einer Einführung von Abgaben bzw. Gebühren für bislang unentgeltliche öffentliche Leistungen.

Zusammenfassend sind hier folgende Fragen von Interesse: „Wer ist in welchem Maße von direkten oder indirekten Steuern, von Abgaben und Gebühren betroffen? Wie wirken sich steuerpolitische Veränderungen auf die Geschlechter und ihr Verhältnis zueinander aus?“

Darüber hinaus lässt sich in der Literatur erkennen, dass die Analyse der Auswirkungen der staatlichen Einnahmenpolitik bis dato noch zu den eher vernachlässigten Seiten des Gender Budgeting zählt.

4.6 Geschlechtsdisaggregierte Analyse des Einflusses des öffentlichen Haushaltes auf Zeitnutzung (Zeitbudget-Studien)

Mit Hilfe dieses zentralen Analyseinstruments des Gender Budgeting wird untersucht, wie sich die jeweilige öffentliche Einnahmen- und Ausgabenpolitik auf das Zeitbudget von Frauen und Männern auswirkt. Es geht hier darum, einen Zusammenhang zwischen staatlicher Haushaltspolitik, den Veränderungen der einzelnen Budgetpositionen im Zeitvergleich und der Aufteilung des Frauen und Männern zur Verfügung stehenden Zeitbudgets herzustellen. Insbesondere wird dabei berechnet, bis zu welchem Grad öffentliche Haushalte auf unbezahlte Arbeit zurückgreifen. Die Anwendung dieses Instruments setzt jedoch die Verfügbarkeit von Zeitbudgetstudien auf Haushaltsebene voraus.

Privat erbrachte Versorgungsleistungen werden im allgemeinen nicht monetär bewertet und finden daher in makroökonomischen Modellen keinen Niederschlag, obwohl sie einen wesentlichen Wirtschaftsfaktor ausmachen. Die Verlagerung sozialer Leistungen vom öffentlichen in den privaten Bereich stellt demnach nur eine Verschiebung von Kosten vom bezahlten in den unbezahlten Bereich (Care Economy) dar. Diese wirkt sich in erster Linie wiederum auf das Zeitbudget derjenigen aus, die diese Arbeiten auf privater Ebene leisten müssen; in der Regel Frauen.

Zusammenfassend stellen sich bei der Analyse der Zeitbudgets folgende Schlüssel-
fragen: „Wie verteilt sich die für jede Gesellschaft lebensnotwendige, aber dennoch
unbezahlte Arbeit zwischen Männern und Frauen? Wer macht was? Wie viel Zeit
wird jeweils mit verschiedenen unbezahlten Tätigkeiten verbracht?“

4.7 Geschlechtsbewusster Ansatz einer mittelfristigen Finanzplanung

Die mittelfristige öffentliche Finanzplanung orientiert sich in der Regel an der Dauer
einer Legislaturperiode und gibt den Rahmen für finanzwirksame Entscheidungen
vor. Umfangreiche Vorhaben und nachhaltige Programme wirken sich in budgetärer
Hinsicht meistens über mehrere Jahre hindurch aus und erfordern daher eine
mehrjährige Planung. Die mittelfristige Finanzplanung basiert im wesentlichen auf
makroökonomischen Modellen. Diese gehen vom privaten Haushalt – in seiner
Funktion als der kleinsten ökonomischen Einheit - aus und differenzieren nicht nach
Geschlechtergesichtspunkten.

Ziel ist es daher, die Kategorie Geschlecht in die Finanzplanung und die ihr
zugrunde liegenden makroökonomischen Modelle zu integrieren, um damit die
Voraussetzungen für geschlechtsbewusste Haushaltsplanung zu schaffen. Dazu
gehört auch eine entsprechende Berücksichtigung der bereits erwähnten Care
Economy als Wirtschaftsfaktor.

Zusammenfassend stellen sich bei der genderbewussten mittelfristigen
Finanzplanung folgende Fragen: „Wie können geschlechtsdisaggregierte Variablen
definiert werden? Wie wird der Faktor der unbezahlten Arbeit bei den
makroökonomischen Kennzahlen berücksichtigt? In welche Richtung entwickeln und
verändern sich die aktuellen Annahmen über das Funktionieren von Gesellschaft und
Institutionen sowie der Wirtschaft?“

4.8 Geschlechterbewusste Haushaltserklärung

Eine gender bewusste Haushaltserklärung basiert auf den Anwendungsergebnissen der bisher erwähnten analytischen Ansätze und erfordert eine enge Koordination und Zusammenarbeit der einzelnen politischen und administrativen Akteure.

Mit der Haushaltserklärung legen die jeweiligen Entscheidungsträger (Regierungen) dar, inwiefern das Budget den politischen Zielen für mehr Gleichberechtigung in Wirtschaft und Gesellschaft entspricht und welche Programme sowie finanzielle Entscheidungsprämissen zugrunde gelegt wurden. Die Zivilgesellschaft erhält damit die Möglichkeit, den Abbau von Genderdisparitäten zumindest auf politischer Ebene einzufordern. Eine derartige Erklärung kann auch von Nichtregierungsorganisationen verfasst werden und als Instrument dienen, um eine Regierung zur Rechenschaft zu ziehen.

Zusammenfassend wird festgehalten, dass die vorher behandelten Ansätze und Fragestellungen die Grundlagen bilden und als Gesamtprodukt in einer gender bewussten Haushaltserklärung zusammenfließen sollen. Diese Haushaltserklärung dient in weiterer Folge als Maßstab für Politik und Gesellschaft. Insbesondere durch laufende Evaluierung soll gender bewusstes Handeln in budgetpolitischen Fragestellungen weiterentwickelt und vorangetrieben werden.

5 Handlungsansätze und Einforderungen

Ausgehend von den im vorhergehenden Kapitel behandelten Ansatzpunkten und Instrumenten stellt sich insbesondere die Frage, welche Voraussetzungen für die Anwendung des Gender Budgeting erforderlich sind. Zusätzliche Überlegungen sind des weiteren zur beabsichtigten politischen Umsetzungsrichtung anzustellen.

Für eine flächendeckende Anwendung der gendersensitiven Aspekte in den Bereichen der öffentlichen Haushaltsführung muss der „top-down Ansatz“ verbunden mit einer entsprechenden politischen Gewichtung angestrebt werden. In erster Linie muss dies in Form von verbindlichen Erklärungen der politisch

Verantwortlichen erfolgen. In Österreich bietet sich hierfür der bisher im Gender Mainstreaming eingeschlagene Weg über Regierungsbeschlüsse (Ministerratsvorträge) an. Durch einen entsprechenden Ministerratsvortrag wird auch die erforderliche rechtliche Grundlage für die weiteren Aktivitäten geschaffen.

Für die Identifizierung relevanter Themenbereiche und deren praktische Umsetzung befindet sich die Errichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern zum Thema Gender Budgeting bereits kurz vor der Realisierung. Zu den Tätigkeitsschwerpunkten der Arbeitsgruppe sollen dabei unter anderem folgende Aufgaben zählen:

- Interministerielle Koordination mit laufendem Informationsaustausch zwischen den Ressorts und den maßgeblichen Akteuren
- Entwicklung von Konzepten zur verstärkten Berücksichtigung von gendersensitiven Aspekten in der Haushaltsführung
- Entwicklung von entsprechenden Sensibilisierungsmaßnahmen
- Aufbereitung von bewusstseinsbildenden Informationen
- Entwicklung von Konzepten zur Deckung des Schulungs- und Weiterbildungsbedarfs in den einzelnen Organisationseinheiten
- Erarbeitung von standardisierten gendersensitiven Fragestellungen für budgetpolitische Entscheidungen
- Entwicklung von Richtlinien zur Verbesserung der geschlechtsdisaggregierten Datenbasis einschließlich deren Analyseinstrumente
- Konzeption von Pilotprojekten
- Entwicklung von Monitoring- und Evaluierungsmaßstäben
- Fachspezifische Beratung der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

In den einzelnen Ressorts erfordert die Einführung von Gender Budgeting entsprechendes Know-How auf allen Führungsebenen bis hin zu den jeweiligen Referentinnen und Referenten, welche mit der Aufbereitung der maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen betraut sind. Dies setzt in erster Linie eine umfassende

und ganzheitliche Information sowie adäquate Schulungsmaßnahmen für die Betroffenen voraus.

Erfahrungswerte aus anderen Bereichen zeigen, dass neue Ansätze nur in einem „gelebten“ Umfeld zum Erfolg führen können. Daraus lässt sich klar erkennen, dass von der politischen Führung bereits in der Anfangsphase neben dem ausdrücklichen politischen Willen auch ausreichende finanzielle und zeitliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen.

Große Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang auch der Auswahl von geeigneten und erfolgversprechenden Pilotprojekten zu. In Anlehnung an verschiedene Beispiele aus dem europäischen Raum stellen die Bereiche Kunst und Sport häufig die Ausgangspunkte für die Implementierung von gendersensitiven Analyse- und Entscheidungsinstrumenten dar. Diese Bereiche bieten sich in erster Linie aufgrund ihrer Überschaubarkeit an. Des Weiteren sind hier auch meist gute Möglichkeiten für die Entwicklung von Strategiemodellen vorhanden.

Bei der Einführung von genderbewusster Haushaltsführung und –planung spielt die bewusste Formulierung von geschlechtsspezifischen Fragestellungen für den jeweiligen Anwendungsbereich eine zentrale Rolle. Anhand von gezielten Fragestellungen müssen zunächst die Analyseinstrumente sowie die hierfür erforderliche und gegebenenfalls zu erhebende geschlechtsdisaggregierte Datenbasis näher umrissen werden. Die entsprechenden Fragen in Summe münden in weiterer Folge in einer ganzheitlichen Betrachtung des Status Quo, die für die weiteren zu erwägenden Schritte eine wichtige Voraussetzung darstellt. Nach erfolgter einvernehmlicher Klärung der Ausgangslage muss ein lebendiger Diskussionsprozess in Gang gesetzt und steuernd begleitet werden. In dieser Phase stehen Fragestellungen nach adäquaten Handlungsansätzen sowie deren Auswirkungen auf den beabsichtigten Abbau von Geschlechterdifferenzen im Vordergrund. Im Hinblick auf die definierten Zielvorstellungen sind hier sowohl die Führungs- wie auch die Fachebene zum kontinuierlichen Monitoring aufgefordert.

6 Modellanalyse am Beispiel AIDS-Beratungsstellen

Wie bereits erwähnt, kommt der richtigen Frageformulierung in allen Bereichen des Gender Budgeting besondere Bedeutung zu. Mit nachstehenden Ausführungen wird der Versuch unternommen, anhand der vorhin skizzierten Handlungsansätze den zentralen Punkt der gendersensitiven Fragestellungen am Beispiel der AIDS-Beratungsstellen modellhaft darzustellen.

Vorerst wird die komplexe Materie AIDS-Beratungsstelle in diesem Modellbeispiel in mehrere Untersuchungsbereiche aufgegliedert, wobei sich im grobem die Bereiche AIDS-Prävalenz, Hilfesuchende und Anlaufstellen, Angebote und Maßnahmen ergeben.

Bei der Ermittlung der geschlechtsdisaggregierten AIDS-Prävalenz geht es vordergründig um die Verschaffung eines Überblicks über den Status Quo bei den HIV/AIDS-Infektionen. Folgende gendersensitive Fragestellungen sind hier von Interesse:

- Wie hoch ist die Anzahl der HIV/AIDS-Infektionen getrennt nach Frauen und Männern? Welche Tendenzen gibt es bei Frauen? Welche bei Männern? Gibt es dabei merkliche Unterschiede zwischen Frauen und Männern?
- Welche Hauptansteckungsart liegt bei Frauen vor? Welche bei Männern? Sind Tendenzen dabei erkennbar?
- Welche Bevölkerungsgruppen und Altersschichten getrennt nach Geschlecht sind am meisten betroffen? Welche Tendenzen sind erkennbar?

Aus diesen einfach klingenden Fragestellungen können bei näherer Betrachtung bereits erste Ansatzpunkte für zielgerichtete Maßnahmen im Rahmen einer genderbewussten Aufklärungs- und Präventionsarbeit abgeleitet werden. In diesem Zusammenhang ergibt sich aus der Sicht des Gender Budgeting insbesondere die Frage nach dem Verhältnis der Mittel, welche für allgemeine und frauenspezifische Informationsarbeit bereitgestellt werden.

Bei der Analyse der Teilbereiche Hilfesuchende und Anlaufstellen sollen vor allem die Strukturen der Klientel und der AIDS-Beratungsstellen sowie die jeweiligen Wege der Kontaktaufnahme hinterfragt werden. Im Blickpunkt des Interesses werden dabei unter anderem folgende Fragen stehen:

- Wie oft werden AIDS-Beratungsstellen kontaktiert? Welche Anzahl davon sind Frauen? Welche Männer?
- Wie erfolgt die häufigste Kontaktaufnahme (persönlich, telefonisch, Internet etc.) bei Frauen? Wie bei Männern?
- Nehmen die Betroffenen selbst Kontakt auf? Gibt es Unterschiede zwischen Frauen und Männern?
- Nehmen Frauen für Männer Kontakt auf? Oder umgekehrt?
- Nehmen die Betroffenen eine Begleitung für die erste Kontaktaufnahme mit? Von wem werden Frauen begleitet? Von wem Männer?
- Zu welchen Zeiten nehmen Frauen Kontakt auf? Zu welchen Männer?
- In welchem Stadium nehmen Frauen mit den Beratungsstellen Kontakt auf? Wann Männer?
- Wie erfahren Frauen von den AIDS-Beratungsstellen? Wie Männer? Gibt es hier wesentliche Unterschiede?
- Wer ist in den Beratungsstellen beschäftigt? Sind dies mehr Frauen oder mehr Männer? Welche Qualifikationen haben Frauen und welche Männer? Wie stellen sich die jeweiligen Altersstrukturen dar?
- Welche Positionen werden vorwiegend mit Frauen besetzt? Wie setzen sich die Leitungsgremien zusammen? Gibt es Geschlechterdisparitäten in der Entlohnung?
- Welche Fluktuationsraten gibt es? Bestehen hier Unterschiede zwischen Frauen und Männern?

Aus diesen Fragen können die jeweiligen Bedürfnisse und Anforderungen im Stadium der Kontaktaufnahme bereits ansatzweise genauer bestimmt und entsprechende genderspezifische Verbesserungsmaßnahmen in Richtung örtliche Erreichbarkeit, Öffnungszeiten, Kundenfreundlichkeit, Präsenz in den neuen Medien

etc. erarbeitet werden. Ziel soll dabei ein möglichst gleicher Zugang zum Erstkontakt für Frauen und Männer sein.

Nach dem Erstkontakt rückt die breite Angebotspalette (Informationsmaterial, Beratung, Therapieangebote etc.) der AIDS-Beratungsstellen in den Mittelpunkt der Betrachtungen. Hier gilt es insbesondere herauszufinden, inwieweit die bisherigen Angebote den beiden Geschlechtern zugute kommen. Hierzu bieten sich beispielsweise folgende Fragen an:

- Welche Leistungen werden vermehrt von Frauen in Anspruch genommen? Welche von Männern?
- Welches Informationsmaterial wird wie häufig von Frauen anfordert? Welches von Männern?
- Welche Beratungswege (persönlich, telefonisch, Internet etc.) werden von Frauen bevorzugt? Welche von Männern?
- Wie lange dauert die durchschnittliche Erstberatung bei Frauen? Wie lange bei Männern?
- Von wem (Bedienstete der AIDS-Beratungsstellen) lassen sich Frauen erstberaten? Von wem Männer? Wollen Frauen mit Frauen sprechen? Gibt es hier verschiedene Muster?
- Welche Fragen werden hauptsächlich von Frauen gestellt? Welche von Männern? Gibt es dabei wesentliche Unterschiede?
- Wie häufig werden AIDS-Tests gemacht? Aus welchen Gründen entscheiden sich Frauen bzw. Männer für einen AIDS-Test? Zu welchem Zeitpunkt werden die Tests gemacht? Welche geschlechtsspezifischen Unterschiede sind zu beobachten?
- Welche Behandlungsformen (ambulant, stationär, medizinisch, psychologisch etc.) werden Frauen empfohlen? Welche Männern?
- Wie viele Frauen bzw. Männer unterziehen sich den empfohlenen Behandlungsformen? Gibt es dabei Unterschiede?

- Wie lange bleiben die Kontakte zur Beratungsstelle aufrecht? Wie lange werden Beratungsleistungen in Anspruch genommen? Wie hoch ist die jeweilige Verweildauer in den Behandlungsformen? Gibt es hier geschlechtsspezifische Unterschiede?

Aus den bisher angestellten Überlegungen und den daraus gewonnenen Erkenntnissen sind in weiterer Folge entsprechende Maßnahmenkataloge zu entwickeln. Deren Inhalte sollen auf die aufgezeigten Geschlechterdisparitäten eingehen und adäquate Handlungsansätze anbieten. Vordergründig geht es dabei um die Diskussion folgender Fragen:

- Welche Ursachen haben die aufgeworfenen unterschiedlichen Problemlagen?
- Mit welchen Maßnahmen kann diesen Ungleichheiten begegnet werden?
- Welches Leistungsspektrum wäre neu aufzunehmen, zu forcieren bzw. einzuschränken?
- Welche Voraussetzungen müssen dafür bereits im Vorfeld geschaffen werden?

Die einzelnen zu setzenden Maßnahmen, sei es im Präventions-, Beratungs- oder Therapiebereich, erfordern im Regelfall personelle wie auch finanzielle Ressourcen. Daher ist im Hinblick auf Gender Budgeting von essentieller Bedeutung, dass diese Mittel so eingesetzt werden, dass bestehende Geschlechterdisparitäten verringert und neue von vornherein vermieden werden.

Des Weiteren spielt die Herkunft der zusätzlichen Mittel eine gewisse Rolle. Es wäre an dieser Stelle insbesondere zu prüfen, ob nicht dadurch in anderen Bereichen neue Ungleichheiten verursacht werden. Auf dieser Basis kann gewährleistet werden, dass die Bürgerinnen und Bürger weitestgehend in den gleichen Genuss von Leistungen, die großteils aus öffentlichen Ausgaben finanziert werden, gelangen.

7 Ausblicke

Anhand der beispielhaften Darstellung am Modell der AIDS-Beratungsstellen lässt sich klar erkennen, dass Gender Budgeting als ganzheitlicher Ansatz zu verstehen ist. Den Nutzen daraus ziehen sowohl Frauen als auch Männer, da durch die analytische Vorgangsweise wesentliche Verbesserungspotentiale in den jeweiligen Bereichen des gesellschaftlichen Zusammenlebens zu Tage gefördert werden können. Gender Budgeting dient daher nicht als Instrument zur Konkurrenzierung und Diskriminierung von Männern, sondern es soll helfen, Ungleichheiten und Reibungsverluste rechtzeitig bewusst zu machen und im gemeinsamen Dialog Wege zur frühzeitigen Berücksichtigung von genderspezifischen Anliegen zu finden.

Es steht jedenfalls fest, dass Gender Budgeting als Instrument des Gender Mainstreaming zweifelsohne zu den wesentlichen Herausforderungen für Politik, Verwaltung und Gesellschaft zählt.

Die systematisch analytische Vorgehensweise bietet die Voraussetzung für nachhaltige, gendersensitive Überlegungen und Schlussfolgerungen, welche für die Aufstellung eines öffentlichen Haushalts unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten erforderlich sind. Halbherziges Gender Budgeting führt nicht unbedingt zu gendergerechten Budgets. Die erfolgreiche Anwendung und Weiterentwicklung ist vielmehr das Ergebnis eines ausgedehnten Prozesses, der aufgrund von bisherigen internationalen Erfahrungswerten eine intensive Vorbereitung und Diskussion auf allen gesellschaftspolitischen Ebenen bedingt.

Österreich befindet sich zurzeit am Ausgangspunkt dieser bedeutenden Entwicklungen. Insbesondere die Politik wird gefordert sein, die entsprechenden Rahmenbedingungen für die erforderlichen gesellschaftspolitischen Diskussionen zu schaffen. Inwieweit es letztendlich gelingen wird, Gender Budgeting als zusätzliches Leitmotiv für die öffentliche Haushaltsführung zu etablieren, wird an zukünftigen budgetären Auseinandersetzungen zu beurteilen sein.

8 Quellenangaben

Für die Aufbereitung der vorliegenden Arbeit wurden unter anderem nachstehende Quellen herangezogen. Die angeführten Websites bieten auch einen guten Ausgangspunkt für eine weiterführende Vertiefung in den Bereichen Gender Mainstreaming und insbesondere Gender Budgeting.

Center on Budget and Policy Priorities, The International Budget Project
<http://www.internationalbudget.org>

Deutsches Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
<http://www.gender-mainstreaming.net>

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
<http://www.gtz.de/Gender-Budgets/deutsch/genderbudgets.html>

Frauenrat Basel-Stadt
<http://www.frauenrat-bs.ch>

Gender Büro Berlin
<http://www.gender.de/budgets/inhalt.htm>

Gender Responsive Budget Initiatives (GRBI)
<http://www.gender-budgets.org>

GenderKompetenzZentrum an der Humboldt Universität zu Berlin
<http://www.genderkompetenz.info/>

Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming (IMAG GM), Österreich
<http://www.imag-gendermainstreaming.at/>

Women's Budget Group, Großbritannien
<http://www.wbg.org.uk>

Women's Budget Initiative, Südafrika
<http://www.idasa.org.za>