

# WIFO

TEL. (+43 1) 798 26 01-0

FAX (+43 1) 798 93 86

 ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG  
AUSTRIAN INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH

WIEN 3, ARSENAL, OBJEKT 20 • A-1103 WIEN, POSTFACH 91

P.O. BOX 91, A-1103 VIENNA – AUSTRIA • <http://www.wifo.ac.at>

## Gender Budgeting

Forum Finanz, BMF

28. Februar 2008

---

Margit Schratzenstaller

# 1. Grundlagen

# 2. Erfahrungen aus Oberösterreich

## Gender Budgeting:

Einbeziehung der Genderperspektive in alle Ebenen und Phasen des Haushaltsprozesses sowie eine die Gleichstellung fördernde Umstrukturierung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben.

## Grundlegendes Anliegen:

Überprüfung der öffentlichen Haushalte aus der Geschlechterperspektive

- zur Identifizierung bestehender Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen und budgetpolitischer Maßnahmen, die diese aufrecht erhalten oder vertiefen
- als Grundlage für budgetpolitische Maßnahmen zu ihrer Beseitigung/Verringerung.

## Ziele von Gender Budget Analysen:

- Sensibilisierung innerhalb der Regierungen und der Verwaltungen bzgl. der Auswirkungen von Budgets auf Männer und Frauen
- Information von Männern und Frauen über geschlechtsspezifische Effekte öffentlicher Einnahmen und Ausgaben
- Erhöhung der Effektivität der Verteilung staatlicher Ressourcen im Allgemeinen und hinsichtlich der Verbesserung der Gleichstellung von Frauen und Männern im Besonderen

## Erkenntnisleitende Fragestellungen:

- Wie verteilen sich öffentliche Einnahmen und Ausgaben auf Frauen und Männer?
- Wie wirken öffentliche Einnahmen und Ausgaben auf die geschlechtsspezifische Ressourcenverteilung?
- Wie wirken öffentliche Einnahmen und Ausgaben auf die geschlechtsspezifische Verteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit?
- Wie werden Geschlechterrollen von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben beeinflusst?

---

## Erfasst werden sollen die Wirkungen öffentlicher Haushalte

- Geschlechtsspezifische Wirkungen differenziert nach Ausgaben und Einnahmen
- Differenziert nach direkten und indirekten Wirkungen
- Direkte Wirkungen öffentlicher Ausgaben
  - Inputseite: Beschäftigung, Einkommen, hierarchische Position von Frauen und Männern in bestimmten Budgetbereichen (Z.B. Gesundheits- und Bildungssektor) – sollten in jedem Ressort erfasst werden
  - Outputseite: NutzerInnen/BezieherInnen öffentlicher Leistungen
    - quantitativer Aspekt: geschlechtsspezifische Anteile an Gesamtzahl der NutzerInnen/BezieherInnen
    - qualitativer Aspekt (entspricht das Angebot den Bedürfnissen?)
- Indirekte Wirkungen öffentlicher Ausgaben
  - Beschäftigung
  - Einkommen
  - Unbezahlte Arbeitszeit
  - Karrieremöglichkeiten, hierarchische Position

- 
- Gender Budgeting ist ein wichtiges Element einer Strategie des Gender Mainstreaming zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern.
  - Definition von Gleichstellung:  
„Alle Menschen können ihre persönlichen Fähigkeiten frei entwickeln und freie Entscheidungen treffen, ohne durch strikte geschlechtsspezifische Rollen eingeschränkt zu werden. Die unterschiedlichen Verhaltensweisen, Ziele und Bedürfnisse von Frauen und Männern werden in gleicher Weise berücksichtigt, anerkannt und gefördert.“ (Europäische Kommission)
  - Zu beachten:
    - geschlechterneutrale Formulierung von Gleichstellung – Gleichstellungspolitik ist nicht gleichzusetzen mit Frauen(förder)politik, es geht um die Gleichstellung von Frauen UND Männern!
    - Gleichstellung muss je nach analysiertem Ressort und der allgemein verfolgten Zielsetzung im betreffenden Politikbereich definiert und konkretisiert werden! Beispiele: Verkehrspolitik, Arbeitsmarktpolitik...

---

## Gender Budgeting besteht aus zwei Phasen:

1. Identifizierung bestehender geschlechtsspezifischer Ungleichheiten und budgetpolitischer Maßnahmen, die Disparitäten aufrecht erhalten oder verstärken.  
Frage: Wie ist der Ist-Zustand?
2. Formulierung von budgetpolitischen Maßnahmen, die Ungleichheiten beseitigen/verringern können.  
Frage: Welcher Soll-Zustand soll angestrebt werden, und wie kommt man zu diesem Soll-Zustand?

Beide Phasen gehören untrennbar zusammen:

Eine Analyse des Ist-Zustands ohne die anschließende Formulierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Gleichstellung von Frauen und Männern ist nur von beschränkter (auch politischer) Relevanz!

## 1. Analyse des Ist-Zustands (Phase I)

- Erarbeitung eines Katalogs geschlechtsspezifischer Analysekriterien und Indikatoren zur Erfassung geschlechtsspezifischer Disparitäten (bzgl. der Situation von Männern und Frauen und für die Analyse des Budgets)  
Z.B. Erwerbsbeteiligung (Indikatoren: Arbeitslosenquote, Erwerbsquote, Arbeitszeit...), Bildungsbeteiligung (Indikator: Studentinnen-Anteil), Einkommensverteilung
- Beschaffung von Daten  
Probleme: mangelhafte Verfügbarkeit geschlechtsspezifisch disaggregierter Daten, Zeitverzögerung
- Analyse der geschlechtsspezifischen Wirkungen des Budgets sowie der allgemeinen Situation von Männern und Frauen

## Analyse geschlechtsspezifischer Effekte öffentlicher Haushalte

- direkte und indirekte Wirkungen
- öffentliche Ausgaben (z.B. Bildungs- und Gesundheitsausgaben) und Einnahmen (z.B. Steuern, Sozialbeiträge, Gebühren)
- auf sämtlichen Ebenen des Staates (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger)
- zeitpunktbezogen oder für einen längeren Zeitraum (zur Erfassung von Veränderungen)
- auf der Grundlage geschlechtsspezifischer Analysekriterien und Indikatoren
- mit Hilfe unterschiedlicher Methoden

## 2. Formulierung von Maßnahmen zur Verringerung geschlechtsspezifischer Disparitäten (Phase II)

- Erarbeitung geschlechtsspezifischer Zielkriterien in Abhängigkeit von
  - den Ergebnissen der Ist-Analyse (Handlungsbedarf grundsätzlich nur dort, wo Disparitäten ermittelt worden sind; z.B. Bildungsbeteiligung, Gesundheitsversorgung)
  - den politischen Zielvorstellungen
- Formulierung budgetpolitischer Maßnahmen zur Realisierung der angestrebten Ziele

- 
- Es gibt nicht DIE Methode zur Durchführung von GBA
  - Wahl der Methode/Analyseinstrumente abhängig von
    - zu analysierendem Budgetbereich
    - Zeithorizont (bestehende Struktur oder längerfristige Entwicklung)
    - zu analysierenden Wirkungen (direkt, indirekt)
    - zu analysierenden Instrumenten (Ausgaben, Steuern...)
    - Fragestellung (Analyse der bestehenden Struktur oder von Veränderungen, z.B. Einsparungen)
    - Datenlage

Daher: breiter, pragmatischer Zugang, Methoden- und Instrumenten-Mix erforderlich

## Beispiele für Methoden und Analyseinstrumente

1. Deskriptive Analyse der Situation von Frauen und Männern auf der Grundlage vorhandener Daten, die mit Hilfe der Analysekriterien und Indikatoren strukturiert werden (z.B. Erwerbsquoten, Zeitverwendung)
2. Analyse der Staatsausgaben
  - Bewertung öffentlicher Leistungen durch NutznießerInnen (Umfragen)
  - Inzidenzanalyse öffentlicher Ausgaben: In welchem Ausmaß kommen Ausgaben Frauen und Männern zugute? (z.B. Hochschulausgaben)
  - Analyse von Beschäftigungswirkungen (Inputseite und Outputseite)
  - Wirkungsanalyse öffentlicher Ausgaben auf verfügbare Zeit (z.B. Ausgaben für Pflegeeinrichtungen; oft nur qualitative Aussagen möglich)
3. Analyse der Staatseinnahmen
  - Inzidenzanalyse öffentlicher Einnahmen (wer trägt Steuern, Gebühren, Abgaben? Z.B. Verteilungswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer)
  - Wirkungsanalyse auf Verhalten von Frauen und Männern (indirekte Effekte, z.B. Einkommensbesteuerung und Arbeitsangebot; Identifikation mit Hilfe empirisch-ökonomischer Studien)

## Voraussetzungen

- **Klares Bekenntnis auf höchster politischer Ebene**
- **(Verbindlich festgelegte, politisch akkordierte) Gleichstellungsziele**
- **Ressourcenausstattung**
- **Institutionelle Verankerung (Zuständigkeiten)**
- **Internes Know-how (Gender- und Methoden-Know-how)**
- **Kooperation in der Verwaltung**
- **Expertise**  
-> **Triade von BudgetistInnen – FachexpertInnen - GenderexpertInnen**

## Nutzen von Gender-Budget-Analysen

- **Erhöhung der Transparenz der Aktivitäten der öffentlichen Hand**
- **Verbesserung von Effektivität, Effizienz und Zieladäquanz öffentlicher Ausgaben (wichtiger Bestandteil verstärkter Wirkungsorientierung)**
- **Erhöhung der Sensibilität von Politik und Verwaltung gegenüber Gleichstellungsaspekten**
- **Verbesserung der Informationsgrundlagen bezüglich bestehender Gleichstellungsdefizite und der Gender-Effekte budgetpolitischer Maßnahmen und für Budgetplanung und –kontrolle**
- **Ermöglichen Implementierung einer bestehenden Gender-Mainstreaming-Strategie in das Budget**

## Überprüfung ausgewählter Budgetbereiche des oberösterreichischen Landeshaushalts aus Geschlechterperspektive (Bildung, Gesundheit, Sport; zusammen ca. 1/3 des Landesbudgets)

- zur Identifizierung bestehender geschlechtsspezifischer Disparitäten und ihrer Aufrechterhaltung/Vertiefung durch budgetpolitische Maßnahmen
- als Grundlage für (budgetpolitische) Maßnahmen zu ihrer Verringerung/Beseitigung

- Schwerpunkt Ist-Analyse: Untersuchung der Gender-Effekte, die mit Ausgaben in den betrachteten Bereichen verbunden sind
- Ergänzung der inhaltlichen Dimension (WIFO) durch Prozessbegleitung (Solution)
- Pilotcharakter der Studie und Restriktionen (Datenlücken, unterschiedliche Finanzierungsträger und Kompetenzen, Finanzierungsverflechtungen...)  
=> nicht für jeden Ausgabenbereich konnte eine gleiche Analysetiefe erreicht werden

---

**1. BEREICHSSPEZIFISCHE AUSGANGSSITUATION**

*1.1 Aufgabendefinition des Landes, Zuständigkeiten und Kompetenzen*

*1.2 Bereichsspezifische politische Ziele und Gleichstellungsziele*

*1.3 Strukturelle Unterschiede in den bereichsspezifischen Lebensbedingungen von Frauen und Männern*

---

**2. ANGEBOTENE LEISTUNGEN (Input und Output)**

*2.1 Eingesetzte Budgetmittel*

*2.2 Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der weiteren konkreten Mittelverwendung*

*2.3 Voraussetzungen für die Mittelgewährung und Vergabemodalitäten*

*2.4 Art, Ausmaß und Struktur der angebotenen bereichsspezifischen Leistungen  
(geschlechtsspezifische Aspekte des Angebote)*

---

**3. BESCHÄFTIGUNGS- UND EINKOMMENSWIRKUNGEN (Input)**

*3.1. Direkte Beschäftigungs- und Einkommenseffekte im öffentlichen Dienst*

*3.2. Beschäftigungs- und Einkommenseffekte in öffentlich (mit-)finanzierten Einrichtungen/für öffentlich (mit-)finanzierte private AnbieterInnen*

*3.3. Beschäftigungs- und Einkommenseffekte in durch Investitionen und laufenden Sachaufwand geförderten Wirtschaftsbereichen*

---

**4. INANSPRUCHNAHME DER LEISTUNGEN (Output)**

Ausmaß und Struktur der Inanspruchnahme nach Geschlecht

---

---

**5. ERGEBNIS DER INANSPRUCHNAHME DER LEISTUNGEN (bereichsspezifischer Outcome)****5.1 Ergebnis der Inanspruchnahme für LeistungsbezieherInnen**

Individuelle indirekte Effekte aus Leistungsbezug/Inanspruchnahme

**5.2 Ergebnis der Inanspruchnahme für andere Personen(-gruppen)**

Individuelle externe Effekte für mittelbar Betroffene

Gesamtwirtschaftliche externe Effekte

**5.3 Bewertung der Bedarfserfüllung (aus Gleichstellungsperspektive)**

Zufriedenheit mit Leistungsangebot; Bedarf nach mehr/anderen Leistungen

---

**6. INDIREKTE EFFEKTE DER LEISTUNGSERBRINGUNG (Outcome, Schwerpunkt Arbeit außerhalb von Markt- und Staatssektor)**

Erforderliche Leistungen, die mit den Ausgaben verbunden sind (vor- und nachgelagert), differenziert nach unbezahlter, ehrenamtlicher und inoffizieller Arbeit und den darin gegebenen "Beschäftigungsverhältnissen" und eingesetzten Arbeitsvolumina nach Männern und Frauen

**6.1 Aspekte ehrenamtlicher Tätigkeit**

Motivation und Nutzenaspekte

Ausmaß und Struktur

**6.2 Unbezahlte Arbeit (Familienangehörige, Nachbarschaftshilfe)**

Motivation und Nutzenaspekte

Ausmaß und Struktur

**6.3 Inoffizielle Arbeit**

Motivation und Nutzenaspekte

Ausmaß und Struktur

## Gesundheitsbereich im Überblick

- Mutterschafts-, Säuglings- und Kleinkinderfürsorge
- Ärztlicher Funk- und Bereitschaftsdienst
- Bekämpfung Alkohol-, Nikotin-, Drogenmissbrauch
- Gesunde Gemeinde (einschl. Stammtisch Pflegende Angehörige)
- Mutter-Kind-Zuschuss
- Schulgesundheitsdienst
- Schutzimpfungen
- Krankentransport
- Krankenhäuser

⇒ **Sehr heterogener Bereich mit vielen Einzelpositionen; Dominanz der Krankenhäuser**

## Gesundheitsausgaben in ökonomischer Gliederung

	RA 2003	
	absolut	% Gesamtausgaben
<b>Gesamtausgaben</b>	398.922.160,73	100,0
<i>Darunter laufende Ausgaben</i>	396.650.647,73	99,4
Darunter Personalausgaben	1.695.618,68	0,4
Darunter Sachausgaben	521.391,39	0,1
Darunter Beiträge	394.433.637,66	98,9
<i>Darunter Investitionsausgaben</i>	2.271.513,00	0,6

⇒ Überwiegender Anteil der Ausgaben sind Beiträge (v.a. Krankenhäuser)

⇒ Analyse ausgehend vom Landeshaushalt nur schwer möglich (fehlende Informationen)

## Gesundheitsausgaben nach Pflicht- und Ermessensausgaben

	RA 2003	
	absolut	% Gesamtausgaben
<b>Gesamtausgaben</b>	398.922.160,73	–
Pflichtausgaben	390.007.988,78	97,8
Ermessensausgaben	8.914.171,85	2,2

⇒ **Überwiegender Anteil der Ausgaben sind Pflichtausgaben (v.a. Krankenhäuser)**

⇒ **(kurzfristige) Veränderung nur schwer möglich (Ausgaben festgelegt per Gesetz/ Verordnung/ Vertrag)**

## Gleichstellungsziele allgemein

- **Ökonomische Unabhängigkeit**
- **Autonomie über eigene Zeitverwendung**
- **Selbstbestimmte Lebensgestaltung**
- **Gleichberechtigte Teilhabemöglichkeiten (Erwerbsarbeit, gesellschaftliche und politische Partizipation)**
- **Leben frei von jeder Form von Gewalt**
- **Gleichberechtigter Zugang zu öffentlichen Leistungen**
- **Soziale Sicherung (Arbeitslosigkeit, Pflege, Krankheit, Rente)**

## **Gesundheitsspezifische Gleichstellungsziele**

- Umfassende Versorgung von Frauen und Männern mit Gesundheitsleistungen.
- Gleicher Zugang zu den den individuellen Bedürfnissen und dem individuellen Bedarf entsprechenden Gesundheitsleistungen für Frauen und Männer.
- Gleicher individueller Nutzen aus Gesundheitsleistungen – entsprechend den individuellen Bedürfnissen und dem individuellen Bedarf – von Frauen und Männern, insbesondere unter Berücksichtigung unterschiedlicher Lebensphasen und besonderer Bedürfnisse bzw. eines besonderen Bedarfs (z. B. Behinderung) sowie unterschiedlicher kultureller Hintergründe (MigrantInnen) und Lebensformen.
- Selbstbestimmung von Frauen im Bereich der Reproduktionstechnologien und freie Entscheidung über Kontrazeption, Schwangerschaft und Geburt.
- Berücksichtigung der psychosozialen und körperlichen Folgen von körperlicher und sexueller Gewalt gegen Frauen und Mädchen, aber auch gegen Männer und Jungen.

### Gleichstellungsziele bezüglich Arbeit und Einkommen im Gesundheitswesen

- Gleicher Zugang zu und gleiche Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten im Gesundheitswesen für Frauen und Männer.
- Gleiche Aufstiegs- und Weiterentwicklungsmöglichkeiten für im Gesundheitswesen beschäftigte Frauen und Männer.
- Gleiche Arbeitsbedingungen im Gesundheitswesen für Frauen und Männer.
- Gleiche Partizipation von Frauen und Männern bezüglich von Entscheidungen im Gesundheitswesen auf der politischen Ebene, in den Versorgungssystemen, Verbänden, Organisationen, Lobbygruppen, Forschung und Lehre.
- Gleichwertige und gleiche Anerkennung von ehrenamtlicher Arbeit von Frauen und Männern.
- Sicherstellung der Möglichkeit der Inanspruchnahme öffentlicher gesundheitsbezogener Versorgung.
- Gleiche Verteilung von unbezahlter Arbeit auf Frauen und Männer.
- Soziale Absicherung unbezahlter Arbeit.
- Formalisierung inoffizieller Arbeit.

## Gleichstellungsziele – (offene) Fragen:

- **Wer formuliert Ziele?**
- **Verhältnis ExpertInnen – Verwaltung – Politik?**
- **Zahl / Differenziertheit / Detailliertheit der Ziele?**

---

## Ausgabeninzidenzanalyse

### ■ Fragestellung:

Für wen werden Ausgaben im Gesundheitsbereich getätigt?

Grundlage: geschlechterdifferenzierte NutzerInnenstruktur (soweit bekannt)

### ■ Ergebnis:

44,6% der Gesundheitsausgaben entfallen auf Jungen/Männer, 55,4% auf Mädchen/Frauen (Wohnbevölkerung: 48,9% Männer, 51,1% Frauen)

Ausgabenbereich	Grundlage Verteilungsschlüssel	Gesamtausgaben in €	Durchschnittsausgaben	Verteilungsschlüssel in %		Verteilung/Inzidenz der Ausgaben nach Geschlecht in €	
				Männer/ Buben	Frauen/ Mädchen	Männer/ Buben	Frauen/ Mädchen
Krankenanstalten	Belagstage	382.059.367,35	Gesamtausgaben/Belagstage 153,16 €	44,4	55,6	169.634.359,10	212.425.008,25
Krankentransporte	Transportierte	10.194.974,41	Gesamtausgaben/Transportierte = 24,06 €	46,1	53,9	4.699.883,20	5.495.091,21
Mutter-Kind-Zuschuss	Eltern	1.752.875,00	Fixbetrag erste Rate = 185 €	50	50	876.437,50	876.437,50
Ärztlicher Bereitschaftsdienst	Wohnbevölkerung	1.509.700,00	Gesamtausgaben/Wohnbevölkerung = 1,09 €	48,9	51,1	738.243,30	771.456,70
Schutzimpfungen	Wohnbevölkerung	1.357.083,28	Gesamtausgaben/Zahl der Impfungen = 8 €	51,2	48,8	694.826,64	662.256,64
Bekämpfung Alkohol-, Nikotin-, Drogenmissbr.	Betreute in Beratungsstellen	1.090.804,78	Gesamtausgaben/Betreute = 419,87 €	80	20	872.643,82	218.160,96
Schulgesundheitsdienst	Wohnbevölkerung 6 bis 14 Jahre	593.462,84	Gesamtausgaben/Wohnbevölkerung 6 bis 14 Jahre = 3,74 €	51,2	48,8	303.852,97	289.609,87
Mutterschafts-, Säuglings- und Kleinkinderber.	Lebendgeborene	188.873,32	Gesamtausgaben/Lebendgeborene = 14 €	51,1	48,9	96.514,27	92.359,05
Gesunde Gemeinde (incl. Stammtisch Pfl. Angehörige)	Wohnbevölkerung	175.019,75	Gesamtausgaben/Wohnbevölkerung = 0,13 €	48,9	51,1	85.584,66	89.435,09
<b>Summe</b>	-	<b>398.922.160,73</b>	-	<b>44,6</b>	<b>55,4</b>	<b>178.002.345,47</b>	<b>220.919.815,26</b>

## Grenzen der Ausgabeninzidenzanalyse:

- Datenlücken (Verteilungsschlüssel)
- „Verursacherprinzip“ wird nicht berücksichtigt (Krankenhäuser)
- Annahme einheitlicher Durchschnittskosten (Krankenhäuser?!)
- Annahme identischer Nutzungsintensität (Drogenberatung?!)
- Keine Information, ob Ausgaben tatsächlichen Bedarf abdecken (d.h. „Nutzen“ erbringen)
- Indirekte Effekte werden nicht berücksichtigt

## Bedeutung des Ehrenamtes

	Beschäftigte			Ehrenamtliche		
	Frauen	Männer	weiblich %	Frauen	Männer	weiblich %
Erwachsenenbildung	4.832	3.386	58,8	953	82	92,1
Krankentransporte	20	271	6,9	2.688	4.277	38,6
Netzwerk Gesunde Gemeinde	0	0	-	237	117	66,7
Sportförderung <sup>1)</sup>	13	15	46,4	11	235	4,5
insgesamt	4.865	3.672	57,0	3.889	4.711	45,2

⇒ Interpretation???

⇒ Konsequenzen???