

Gender Budgets - Herzstück des Gender Mainstreaming

Gender Budgets – geschlechtergerechte Budgetpolitik – ist ein mittlerweile international sehr weit verbreiteter Ansatz zur Umsetzung der Analyse öffentlicher Budgets in Bezug auf Auswirkungen der Ausgaben- und Einnahmenpolitik auf Frauen und Männer und zur Erhöhung von Transparenz und Partizipation im Rahmen des Budgetprozesses. Unter anderem wurde im Oktober 2001 in Brüssel bei einer gemeinsam von OECD, UNIFEM, Nordischem Rat und belgischer Regierung veranstalteten Konferenz das Ziel formuliert, bis 2015 in jedem Land der Welt Gender Budgets zu realisieren.

Was ist Gender Budgeting?

Gender Budgeting (GB) ist ein umfassender Ansatz, um Budgetpolitik um die Geschlechterperspektive zu erweitern. Das Konzept beinhaltet folgende Elemente:

1. Analyse der Staatseinnahmen und -ausgaben im Hinblick auf die Auswirkungen der Budgetpolitik auf Frauen und Mädchen bzw. Männer und Buben unter Berücksichtigung der jeweiligen sozialen Rollen (z.B. Verteilung bezahlter/unbezahlter Arbeit) und sozio-ökonomischen Situation.

2. Instrument für die Verwirklichung von Gleichstellung und Gendergerechtigkeit: Die Analyse liefert Informationen über notwendige Änderungen/Anpassungen der Budgetpolitik. Entsprechende Veränderungen der Politik im Sinne von mehr Gendergerechtigkeit sind essentieller Bestandteil des Gender Budgeting.

3. Erweiterung des traditionellen Budgetprozesses (keine separaten Budgets): Gender Budgeting zielt auf das gesamte Budget ab und ist in den normalen Budgetprozess integriert. Das heißt, entweder werden Gender Aspekte direkt im Budget integriert und dargestellt oder in einem Annex zum Budget ausgewiesen.

4. Gender Budgeting zielt auf den gesamten Budgetprozess und die makroökonomische Politik ab. Daher ist GB sowohl in die Budgeterstellung als auch die Planung, den Budgetvollzug und die Budgetkontrolle miteinzubeziehen. Darüber hinaus sind makroökonomische Modelle und wirtschaftspolitische Konzeptionen in Bezug auf die Berücksichtigung Genderspezifischer Faktoren (z.B. unbezahlte Arbeit) zu überprüfen.

5. GB als Monitoring Instrument für die Effektivität von Gender Mainstreaming: Die Regierung kann mit diesem Instrumentarium regelmäßig Rechenschaft legen, was in Richtung von mehr Gendergerechtigkeit getan wird. Um die Nachvollziehbarkeit von politischen Veränderungen über die Zeit im Sinne der demokratischen Verantwortlichkeit der Regierung zu gewährleisten, sind quantitative und qualitative Indikatoren zur Bewertung der Fortschritte in Richtung Gendergerechtigkeit zu entwickeln.

5. Transparenz: GB zielt darauf ab, über die konkreten Ressourcenzuteilungen die politischen Prioritätensetzungen transparent zu machen.

6. Partizipation: GB umfasst – ähnlich wie Ansätze des New Public Management - auch die Öffnung des Budgetprozesses in Richtung erhöhter Transparenz und Partizipation

(strukturierte Einbeziehung von Know How über Gender und genderspezifische Bedürfnisse von Seiten der Wissenschaft, NGOs und interessierter BürgerInnen).

Internationale Initiativen

Australien hat 1984 als erstes Land begonnen, regierungsintern ein sogenanntes „Women’s Budget“ (WB) zu erstellen. Die Arbeiten wurden bis 1996 weitergeführt. Der Regierung ging es darum, mehr über die Auswirkungen des Budgets und der Regierungsentscheidungen auf Frauen zu wissen. Die WB wurden als Teil des Gesamtbudgets präsentiert und waren als umfassender Audit des Regierungsbudgets bezüglich der Auswirkungen auf Frauen und Mädchen konzipiert. Das australische Beispiel hat international als Vorreiterin eine bedeutende Rolle gespielt. Zahlreiche Gender Budget Initiativen haben den konzeptuellen Rahmen der australischen Analyse übernommen.

Die Women’s Budget Initiative (WBI) in **Südafrika** wurde 1995 - bald nach den ersten demokratischen Wahlen - gemeinsam von Parlamentarierinnen und NGOs in Zusammenarbeit mit WissenschaftlerInnen lanciert. Das südafrikanische Beispiel hat wichtige Impulse für die Entwicklung von Gender Budgets in anderen Ländern gegeben. Seit 1996 wird jährlich ein Women’s Budget veröffentlicht. Die Women’s Budget Initiative hat in den ersten drei Jahren die Budgets aller Ministerien und nachgelagerten Institutionen analysiert. In der Folge wurde der Fokus der WBI auf neue Fragen und Themen – z.B. Beschäftigungswirkung des Budget, Analyse der Staatseinnahmen – gelegt und die laufende Analyse aller Ressorts wurde von der Regierung übernommen.

In **Großbritannien** engagiert sich seit 1989 die Women’s Budget Group (WBG) - ein Think Tank von Akademikerinnen und Politikexpertinnen von Universitäten, Gewerkschaften und NGOs im Bereich Gender und Wirtschaftspolitik – für Gender Budgets. Jährlich werden Kommentare zu den Budgets erarbeitet und veröffentlicht. Seitdem die Labour Regierung an der Macht ist, hat die WBG mehr Einfluss gewonnen. Es gibt direkte regelmäßige Kontakte mit der Regierung, insbesondere mit dem Finanzministerium. Dies ist Teil eines breiteren Konsultationsprozesses, der in GB Tradition hat.

Auch in **Österreich** hat sich in den letzten Jahren eine Initiative ausserhalb der Regierung gebildet. Im Rahmen des Beigewum (Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Initiativen) wurde die internationale Diskussion aufgearbeitet und das österreichische Budget in Teilbereichen analysiert. Die Ergebnisse wurden in Buchform publiziert: Frauen macht Budgets. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive.

In der **Schweiz** wurde im Auftrag des Schweizerischen Verbandes des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) und der schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten 1996 eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen mit dem Titel „An den Frauen sparen?“ erstellt. Analysiert wurden sowohl das Budget des Bundes als auch jene eines repräsentativen Kantons (Bern) und einer Stadt (Biel). In der Studie wurden die Wirkungen öffentlicher Ausgaben in bezug auf drei Kriterien analysiert:

- Auswirkungen auf die Erwerbsarbeit von Frauen und Männern
- Auswirkungen auf Frauen und Männer als NutznießerInnen öffentlicher Leistungen
- Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit von Frauen.

Auf Grundlage dieser Pionierarbeiten wurden zahlreiche Folgearbeiten initiiert (vgl Frauenrat 2002).

Es gibt mittlerweile (vgl Überblick in Budlender/Hewitt 2002). AkteurInnen zur sind Regierungen, NGOs, WissenschaftlerInnen und Gewerkschaften. Auch internationale Organisationen (UNDP, UNIFEM, Commonwealth, die Weltbank und in jüngster Zeit auch

die OECD) zeigen Engagement bei der Verbreitung und Weiterentwicklung der Konzepte. Die internationale Erfahrung zeigt, dass jene Initiativen am erfolgreichsten sind, die sowohl innerhalb der Regierung verankert sind als auch Inputs von Seiten der Zivilgesellschaft und Wissenschaft berücksichtigen.

Konkrete Ansätze zur Umsetzung von Gender Budgeting

1. Sichtbarmachen von Gender

Relevante Fragestellungen im Zusammenhang mit der Erhöhung der Visibilität von Gender im Zuge der Budgetpolitik sind beispielsweise: Wer sind die AdressatInnen der Regierungspolitik? Wie sieht deren sozio-ökonomische Situation aus? Es bedarf dazu Gender disaggregierter Daten und Statistiken in allen Bereichen.

2. Einnahmen/Ausgaben Audit

Beim Audit der Staatseinnahmen und –ausgaben nach Gender Gesichtspunkten geht es um die Frage, wie sich Ausgaben und Einnahmen zwischen Männern und Frauen bzw. spezielle Subgruppen verteilen. Dies kann mittels genderdisaggregierter Budgetinzidenzanalysen ermittelt werden. Voraussetzung um einen aussagekräftigen Audit durchführen zu können, sind genderdisaggregierte Ausgaben- und Einnahmen-Statistiken in allen Bereichen.

3. Genderpolitische Folgenabschätzung/Gender Impact Assessment

Wie sehen die – kurz- und langfristigen - Auswirkungen der Budgetpolitik hinsichtlich der Gender Verteilung von Ressourcen (Geld und Zeit) und bezahlter und unbezahlter Arbeit aus? Entsprechen die Politiken den Bedürfnissen von Frauen bzw. Männern? Welche Auswirkungen haben Politiken auf Gender Normen und Rollen? Es bedarf dazu verfeinerter Instrumente und entsprechender Daten, vor allem auch Daten über die unbezahlte Arbeit/Versorgungsarbeit (Zeitbudgetanalysen) und Daten über Einkommensverteilung auf Haushaltsebene.

4. Integration in die allgemeine Politik des Gender Mainstreaming

Einbeziehung des gesamten Politikprozess in die Analyse, von den vorbereitenden Arbeiten über die Formulierung bis hin zur Umsetzung.

5. Benchmarking

Benchmarks haben im Zusammenhang mit Gender Budgeting eine wichtige Funktion in der Messung von Fortschritten im Hinblick auf konkrete Zielsetzungen (und Zeitvorgaben, wann die Zielgrößen zu erreichen sind). Bei der Festlegung von quantitativen und qualitativen Zielen resp. Benchmarks ist die Komplexität von Genderungleichheiten und Auswirkungen von Politiken zu berücksichtigen.

Internationale Erfahrungen im Zusammenhang mit effektiven Strategien auf Regierungsebene

- ❖ Voraussetzung für effektives Gender Budgeting ist ein klares Bekenntnis zur Umsetzung auf höchster Ebene. Das impliziert auch entsprechende Ressourcenausstattung und eine institutionelle Verankerung mit Koordinierungszuständigkeiten auf hoher Ebene.
- ❖ In der konkreten Umsetzung sind sowohl die für Finanzen und Gender bzw. Frauenangelegenheiten zentral beteiligt als auch die jeweiligen Fachressorts.
- ❖ Die Kooperation mit AkteurInnen ausserhalb der Regierung unter Beteiligung von WissenschaftlerInnen, NGOs und ParlamentarierInnen hat sich als besonders fruchtbringend erwiesen, da dadurch Gender Know How und externe Expertise die Arbeit der Verwaltung bereichert.
- ❖ Besonders zu Beginn der Umsetzung von GB bedarf es eines strategischen Aufbaus von Know How und entsprechender Kapazitäten in Gender Budget Analyse. Die Durchführung von umsetzungsorientierten Gender Budget Workshops auf verschiedenen Ebenen ist ein wichtiges Element in der Einführungsphase.
- ❖ International gibt es eine breite Palette von Erfahrungen, die Beziehung internationaler ExpertInnen in der Anfangsphase erweist sich als sehr produktiv.
- ❖ Im ersten Jahr kann die Auswahl von Pilotsektoren sinnvoll sein, um die Ressourcen zu konzentrieren und Erfahrungen zu sammeln. Allerdings ist bereits von Beginn an auf eine möglichst breite Bereichsauswahl mit Politikfeldern, die traditionell weniger mit Gender assoziiert werden, zu achten.
- ❖ Gender disaggregierte Statistiken sind von essentieller Bedeutung für die Implementierung von Gender Budget Analysen, daher muss die Entwicklung Gender spezifischer Erhebungen in möglichst allen Bereichen Priorität haben.

Budlender, Debbie/Elson, Diane/Hewitt, Guy/Mukhopadhyay, Tanni (2002), Gender Budgets Make Cents. Understanding gender responsive budgets, Commonwealth Secretariat, London. http://www.gender-budgets.org/index.cfm?fuseaction=main&cat_id=150&admin_id=a0.

Budlender, Debbie/Hewitt, Guy (2002), Gender Budgets Make More Cents. Country Studies and Good Practice, Commonwealth Secretariat, London. http://www.gender-budgets.org/index.cfm?fuseaction=main&cat_id=150&admin_id=a0.

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

Rake, Katherine (2002), Gender Budgets: The Experience of UK's Women's Budget Group, in: Frauenrat und Gleichstellungsbüro Basel Stadt (2002), Gender-Balance – Equal Finance, Dokumentation einer Fachtagung von Frauenrat Basel-Stadt und Gleichstellungsbüro Basel-Stadt am 19.3.2002, Basel, http://www.frauenrat-bs.ch/temp/fr_00_05.htm#.