

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

Gender-Prüfung im Finanzressort

**Gudrun Biffi, Elisabeth Klatzer,
Margit Schratzenstaller**

Juli 2006

Gender-Prüfung im Finanzressort

**Gudrun Biffl, Elisabeth Klatzer,
Margit Schratzenstaller**

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung
im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen

Begutachtung: Christine Mayrhuber

Juli 2006

Gender-Prüfung im Finanzressort

Gudrun Biffl, Elisabeth Klatzer, Margit Schratzenstaller

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	1
1. Grundlagen	6
1.1 <i>Problemstellung</i>	6
1.2 <i>Aufbau der Studie</i>	13
2. Grundsätzliche Überlegungen zu Gender-Prüfungen im österreichischen Bundesministerium für Finanzen	14
2.1 <i>Personal</i>	14
2.1.1 <i>Analyse von Beschäftigungsstruktur und Einkommen</i>	14
2.1.2 <i>Analyse des Leistungsbelohnungssystems</i>	24
2.1.3 <i>Geschlechterdifferenzierte Analyse der höherwertigen Verwendungen</i>	26
2.1.4 <i>Gender-Dimension der Entwicklung von Personalkennzahlen</i>	26
2.1.5 <i>Personalentwicklung</i>	27
2.1.6 <i>Beschäftigung und Bedarf von MitarbeiterInnen angesichts außerberuflicher Betreuungspflichten</i>	29
2.1.7 <i>Analyse der Pensionen</i>	30
2.2 <i>Ausgaben</i>	32
2.2.1 <i>Überblick über die Ausgaben des Finanzressorts</i>	32
2.2.2 <i>Untersuchungsgegenstand</i>	35
2.2.3 <i>Untersuchungs- bzw. Wirkungsaspekte öffentlicher Ausgaben nach Ausgabenkategorien</i>	37
2.2.4 <i>Auswahl von Ausgabenpositionen für die Gender-Prüfung</i>	41
2.3 <i>Öffentliche Abgaben (Kapitel 52)</i>	50
2.3.1 <i>Überblick über Kapitel 52 Öffentliche Abgaben</i>	50
2.3.2 <i>Untersuchungsgegenstand</i>	53
2.3.3 <i>Untersuchungsaspekte im Überblick</i>	55
2.3.4 <i>Auswahl von Steuerarten sowie spezieller Steuerinstrumente für die Gender-Prüfung</i>	59
3. Empfehlungen zur Institutionalisierung von Gender-Prüfungen im Finanzressort	65
4. Internationale Beispiele für Gender-Analysen im Finanzressort	68
4.1 <i>Gender Mainstreaming in Finanzministerien</i>	68
4.2 <i>Die fünfstufige Herangehensweise der UK Women's Budget Group</i>	70
4.3 <i>Schweden</i>	73

4.4	<i>Arbeiten des britischen Finanzministeriums</i>	74
4.4.1	Gender-Budgeting-Instrumente	74
4.4.2	Pilotprojekte	76
4.5	Schweiz	78
4.6	Berlin	78
4.7	<i>Schlussfolgerungen aus den internationalen Erfahrungen</i>	80
	Literaturhinweise	82

Gender-Prüfung im Finanzressort

Gudrun Biffl, Elisabeth Klatzer, Margit Schratzenstaller

Executive Summary

Das österreichische Bundesministerium für Finanzen (BMF) beabsichtigt die Einführung einer Gender-Prüfung im Rahmen seiner Ressortzuständigkeiten: für den Bereich Personal sowie für geplante Maßnahmen im Zusammenhang mit ausgewählten gender-relevanten Ausgaben und Steuern. Mit dieser Gender-Prüfung soll den bestehenden Verpflichtungen auf internationaler und nationaler Ebene zur Integration der Gender-Perspektive (Gender Mainstreaming) in sämtliche Politikbereiche nachgekommen werden: Unter anderem aufgrund der von Österreich 1982 ratifizierten Konvention der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979) und der Verankerung des Prinzips von Gender Mainstreaming im EU-Vertrag (1999). Die vorliegende Studie, die Grundlagen für die Umsetzung von Gender Budgeting (die Anwendung von Gender Mainstreaming im Budgetierungsprozess) im BMF liefert, ist als weiterer konsequenter Schritt zur realen Gleichstellung der Geschlechter im Rahmen bundespolitischer Maßnahmen zu sehen.

Neben der Erhöhung der Sensibilität von Politik und Verwaltung gegenüber Gleichstellungsaspekten und gleichstellungsrelevanten Wirkungen budgetpolitischer Maßnahmen sind Gender-Prüfungen mit weiteren Nutzenaspekten verbunden. So erhöhen sie die Transparenz der Haushaltspolitik sowie die Effektivität, Zieladäquanz und Effizienz öffentlicher Ausgaben. Zudem verbessern sie die Informationsgrundlagen bezüglich bestehender Gleichstellungsdefizite sowie hinsichtlich der Wirkungen von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen und schaffen somit eine fundiertere Basis für die Budgetplanung und -kontrolle.

Mit der Einführung einer Gender-Prüfung im Finanzressort ist nicht nur eine Vorbildwirkung auf Bundesebene und für die nachgeordneten Gebietskörperschaften (Länder und Gemeinden) verbunden, sondern das BMF kann damit auch eine Vorreiterrolle in Österreich sowie auf europäischer und internationaler Ebene einnehmen. Die Institutionalisierung der Gender-Prüfung ist ein Element zur Implementierung der bestehenden Gender-Mainstreaming-Strategie der österreichischen Bundesregierung in das Budget des BMF sowie zur Umsetzung der Gender-Budgeting-Verpflichtung in den Budgetunterlagen. Nicht zuletzt stellt die Einführung der Gender-Prüfung eine Vorarbeit bzw. einen zentralen Bestandteil der im Rahmen der geplanten Haushaltsrechtsreform vorgesehenen Wirkungsorientierung bzw. der Einführung von Gender Budgeting auf Bundesebene dar.

Um die Umsetzung der geplanten Einführung der Gender-Prüfung im BMF zu unterstützen, wurden im Rahmen der vorliegenden Studie Leitfäden mit handlungsanleitenden Vorgaben für die Verwaltung erarbeitet. Da sich die drei Bereiche Steuern, Ausgaben und Personal hinsichtlich ihrer Zielsetzungen, des inhaltlichen Gegenstandes, der zu berücksichtigenden geschlechtsspezifischen Ausgangssituation und der von ihnen ausgehenden Wirkungen auf die ökonomische und soziale Lage von Frauen und Männern erheblich unterscheiden, wurden jeweils spezielle Leitfäden entwickelt. Zusätzlich wurden für jene Bereiche, für die dies sinnvoll erschien, Checklisten erstellt. Leitfäden bzw. Checklisten enthalten Fragen bzw. Prüfkriterien und -indikatoren, die einer Gender-Prüfung zugrunde gelegt werden können. Sie sollen auch auf etwaige zu erfassende Daten aufmerksam machen.

Den EntscheidungsträgerInnen in Politik und Verwaltung wird somit ein Instrumentarium an die Hand gegeben, das die Einschätzung von Maßnahmen und Vorhaben im Bereich des Finanzressorts aus der Geschlechterperspektive ermöglicht. Gleichzeitig wird eine Grundlage dafür geschaffen, dass die fundierten Einschätzungen allfälliger gender-spezifischer Effekte explizit als ein Bewertungskriterium bei der Prüfung ausgaben- und einnahmenseitiger künftiger Vorhaben berücksichtigt werden können. Die Studie bietet darüber hinaus einen Überblick über internationale Beispiele für Methoden und Instrumente zur Durchführung von Gender-Prüfungen im Bereich der öffentlichen Finanzen und enthält Empfehlungen zur Institutionalisierung von Gender-Prüfungen im BMF.

Analyse von Beschäftigung und Einkommen

Im Hinblick auf die Analyse der Beschäftigten im Finanzressort können die folgenden wesentlichen Bereiche identifiziert werden, die mit Hilfe des entwickelten Leitfadens untersucht werden können:

- Beschäftigungsstruktur und Einkommen
- Personalentwicklung und Karrierelaufbahnen
- Übereinstimmung der Beschäftigungsverhältnisse und Entfaltungsmöglichkeiten mit den Wünschen/dem Bedarf der MitarbeiterInnen

Für die quantitative Analyse von **Beschäftigungsstruktur und Einkommen** sind wesentliche Kriterien der Status, die Arbeitszeit, die Karrieremöglichkeiten und die Entlohnung. Im Bereich der öffentlich Beschäftigten erfordert dies konkret eine geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Art des Beschäftigungsverhältnisses, des Beschäftigungsausmaßes (Vollzeit oder Teilzeit), der Verwendungs- und Entlohnungsstufe, des Bildungsniveaus, der Hierarchiestufe, von Karenzierungen sowie der Bruttojahreseinkommen. Die Analyse der Beschäftigung ist mit den Gleichstellungszielen im Personalbereich, die sich unter anderem aus den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen (Bundes-Gleichbehandlungsgesetz; B-GIBG) ergeben, zu verknüpfen.

Kriterien für die Analyse der **Personalentwicklung** sind Angebot von und Zugang zu Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, Inanspruchnahme von

Weiterbildungsmaßnahmen, Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen, der Zusammenhang zwischen Qualifikationen und Aufstiegsmöglichkeiten sowie die Relevanz von Weiterbildung für Karriereverläufe, zielgruppenorientierte Laufbahnplanung, Zufriedenheit mit persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten, hemmende oder begünstigende Faktoren für Aufstiegsmöglichkeiten, geschlechtersensible Arbeitsplatzbewertungen sowie Möglichkeiten von vertikaler und lateraler Mobilität.

Zur Analyse der **Übereinstimmung der Beschäftigungsverhältnisse mit dem Bedarf** der MitarbeiterInnen insbesondere angesichts außerberuflicher Betreuungspflichten sind als wesentliche Kriterien heranzuziehen die Möglichkeiten der Flexibilisierung (z.B. Teilzeit, Gleitzeit, Teleworking) sowie die Verfügbarkeit spezifischer Maßnahmen von Seiten des Dienstgebers (z.B. Betriebskindergärten).

Öffentliche Abgaben

Bei den öffentlichen Abgaben wird unterschieden zwischen

- Einkommensbezogenen Steuern (z.B. Lohnsteuer, Einkommensteuer)
- Vermögensbezogenen Steuern (z.B. Grundsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer)
- Aufwandsbezogenen Steuern (z.B. Umsatzsteuer, spezielle Verbrauchsteuern)

Dabei werden in den für diese drei Steuerarten entwickelten Leitfäden auch spezielle Steuerinstrumente (z.B. steuerliche Freibeträge oder Prämien) berücksichtigt. Mit einigen wenigen Ausnahmen (z.B. Zölle, Alkoholabgabe) ist davon auszugehen, dass Steuern und Abgaben generell auch gender-relevante Effekte aufweisen.

Die mit Hilfe der erarbeiteten Leitfäden zu erfassenden gender-relevanten Wirkungsaspekte beziehen sich auf die Inzidenz (Verteilungseffekte), die Verhaltenswirkungen sowie administrative Aspekte.

Im Rahmen der **Verteilungsanalyse** wird geprüft, wie sich der Steuergegenstand, die gesamte Bemessungsgrundlage sowie das gesamte Steueraufkommen auf Männer und Frauen verteilen. Auch ist die effektive Belastung bzw. Entlastung der besteuerten Bemessungsgrundlagen nach Geschlecht von Interesse. Bezüglich spezieller Steuerinstrumente ist die Inanspruchnahme nach Geschlecht bzw. die relative Entlastung von Männern und Frauen zu prüfen.

Die Analyse der **Verhaltenswirkungen** fokussiert auf positive oder negative Anreizwirkungen einzelner Steuern oder spezieller Steuerinstrumente und mögliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Je nach Art der betrachteten Steuer bzw. des untersuchten speziellen Steuerinstrumentes geht es hierbei beispielsweise um Anreize bezüglich des individuellen Arbeitsangebotes, der Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern, der Spartätigkeit, unternehmerischer Aktivitäten oder des Verbrauchsverhaltens.

Auch administrative Aspekte sind zu berücksichtigen. So werden die Reaktionsmöglichkeiten auf die Veränderung einer Steuer entscheidend vom Erhebungsverfahren beeinflusst; dies spielt aus Geschlechterperspektive dann eine Rolle, wenn sich die Steuerstruktur individueller Steuerpflichtiger bezüglich der angewendeten Erhebungsverfahren tendenziell nach Geschlecht unterscheidet. Aus Geschlechterperspektive ist darüber hinaus relevant, ob es nach Geschlechtern unterschiedlich wirkende Zugangsbarrieren zu Informationen gibt bzw. ob einzelne Steuern bzw. spezielle Steuerinstrumente mit besonderen finanziellen und zeitlichen Belastungen für die Steuerpflichtigen verbunden sind, da Frauen im Durchschnitt über geringere zeitliche sowie finanzielle Ressourcen verfügen als Männer.

Ausgaben

Wirkungsaspekte, die mit öffentlichen Ausgaben zusammenhängen, umfassen den

- Input: die für die Bereitstellung einer öffentlichen Leistung verwendeten Ressourcen (Beschäftigungs- und Einkommenseffekte in öffentlich (mit-)finanzierten Institutionen)
- Output: die direkten Wirkungen öffentlicher Leistungen (Bereitstellung gender-relevanter Leistungen, Inanspruchnahme durch Männer und Frauen)
- Outcome: die indirekten und Folgewirkungen öffentlicher Leistungen (Verteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Männern und Frauen, Zufriedenheit mit dem Angebot an öffentlichen Leistungen, u.ä.)

Der weitaus überwiegende Anteil der Ausgaben des Finanzressorts sollte – zumindest in der Einführungsphase – der Gender-Prüfung nicht unterzogen werden, da entweder die entsprechenden Informationen nicht im BMF vorliegen, es sich um ressortübergreifende Aufgaben- und Ausgabenbereiche handelt oder keine gender-relevanten Effekte zu erwarten sind.

Empfehlungen zur Institutionalisierung von Gender-Prüfungen im Finanzressort

Die Institutionalisierung und Umsetzung von Gender-Prüfungen im BMF sollte in enger Verknüpfung mit der vertiefenden Umsetzung von Gender Budgeting in der gesamten Bundesverwaltung, bei der dem BMF in Kooperation mit dem Bundesministerium für Gesundheit und Frauen (BMGF) eine führende Rolle zukommt, durchgeführt werden.

Unabhängig von der Reichweite der Implementierung gibt es eine Reihe von Voraussetzungen bzw. Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung:

- Deutliche Kommunikation des politischen Willens und Engagements der politischen und administrativen Führungsebene
- Sensibilisierung der MitarbeiterInnen für Gender-Aspekte
- Aufbau von Gender-Kompetenz bei Führungskräften und MitarbeiterInnen
- Klare Steuerungsstrukturen auf hoher Ebene und klare Definition der Zuständigkeiten

- Bereitstellung von ausreichenden finanziellen Ressourcen (insbesondere für Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen, Aufbau von Know-how, externe Expertise, fallweise vertiefende Auftragsarbeiten)
- Schaffung von Strukturen für den institutionalisierten und informellen Austausch
- Erfolgskontrolle: systematische Evaluierung der Maßnahmen im Hinblick auf gleichstellungspolitische Fortschritte und ggf. Anpassung der Implementierungsstrategie

Bei der Implementierung ist auch darauf zu achten, dass im Zusammenhang mit der Analyse ggf. Änderungen bei den Maßnahmen bzw. Budgetallokationen vorgeschlagen und umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob Reformmaßnahmen angebracht und umsetzbar sind, und ggf. zu begründen, weshalb eine Umsetzung nicht vorgesehen ist. Maßnahmen der Implementierung sind so zu gestalten, dass sie auf eine kontinuierliche Durchführung und Integration in das normale Verwaltungshandeln ausgerichtet sind und nicht nur einmalige Maßnahmen darstellen. Hinsichtlich der Dokumentation der Maßnahmen wird empfohlen, jährliche Berichte über Ergebnisse der Gender-Analyse und gleichstellungspolitischen Maßnahmen zu veröffentlichen. Die Verknüpfung mit der im Rahmen der Verfassungsreform ausgearbeiteten Haushaltsrechtsreform, insbesondere mit der Wirkungsorientierung sowie der Einführung von Gender Budgeting, bietet längerfristig geeignete Ansatzpunkte zur nachhaltigen Implementierung.

Gender-Prüfung im Finanzressort

Gudrun Biffl, Elisabeth Klatzer, Margit Schratzenstaller

Die vorliegende Studie ist vor dem Hintergrund des zunehmenden Interesses in entwickelten Industrieländern und Entwicklungsländern an den Wirkungsweisen und Effekten der Einnahmen- und Ausgabenpolitik des Staates zu sehen. Ein öffentlicher Diskurs über die Wirkungsweise von Steuersystemen und deren Effekt auf die Beschäftigungs- und Einkommenschancen von Männern und Frauen setzte in Europa spätestens in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts ein, nicht zuletzt infolge des hohen Stellenwertes, den "Gender Mainstreaming" im Rahmen der Umsetzung der Ziele des Amsterdamer Vertrages¹⁾ einnimmt (Gustafsson, 1996; Villagómez Morales et al., 2004; De Villota – Ferrari, 2001). In Übersee begann die Diskussion z. T. deutlich früher²⁾. Australien war das erste Land, das an die Umsetzung eines geschlechtssensiblen Budgets schritt, und zwar 1983/84 auf Bundesebene. Im Budget wurde auf die Wirkungsweise der Einnahmen und Ausgaben auf Männer und Frauen eingegangen. In der Folge wurde 1985-86 in Südaustralien das Landesbudget nach Gender-Kriterien untersucht und gestaltet (Genaueres hierzu bei Sharp – Broomhill, 1990). Hand in Hand mit der Analyse der Wirkungsweise der öffentlichen Budgets und der Effizienz der öffentlichen Verwaltung kam es zu Reformen der Verwaltungsstrukturen ("governance structures"). Es wurde vor allem mehr Transparenz in die Einnahmen- und Ausgabenstrukturen gebracht und die Verpflichtung zur Rechenschaftslegung auf allen Ebenen und in allen Bereichen eingeführt (New Public Management).

1. Grundlagen

1.1 Problemstellung

Auch in Österreich hat sich der öffentliche Sektor aufgrund diverser supranationaler und nationaler Vereinbarungen und Verpflichtungen zum Gender Mainstreaming sämtlicher bestehender Maßnahmen und geplanter künftiger Vorhaben verpflichtet. Auf supranationaler Ebene ist eine erste Grundlage die Konvention der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979); sie wurde 1982 von Österreich ratifiziert. Auf der 3. Weltfrauenkonferenz von Nairobi 1985 wurde die politische Strategie des Gender

¹⁾ Artikel 2: "Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft (. . .) die Gleichstellung von Männern und Frauen (. . .) zu fördern."

Artikel 3, Absatz 2: "Bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern."

²⁾ Für einen Überblick über Gender-Budget-Initiativen siehe Judd (2002).

Mainstreaming vorgestellt³⁾. 1994 setzte der Europarat einen Lenkungsausschuss für die Gleichberechtigung von Frauen und Männern ein⁴⁾. Die 4. Weltfrauenkonferenz verabschiedete 1995 in Peking die Aktionsplattform zum Gender Mainstreaming; diese impliziert die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Konzepte zur Implementierung von Gender Mainstreaming auf nationaler Ebene zu entwickeln. Im selben Jahr verpflichtete sich auch die Europäische Union dem Prinzip von Gender Mainstreaming, das 1999 im EU-Vertrag verankert wurde⁵⁾. In Österreich ist die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen im Bundes-Verfassungsgesetz festgeschrieben. Das BMF hat sich jüngst per Verordnung zum Frauenförderungsplan für das Bundesministerium für Finanzen dem Gender Mainstreaming verpflichtet. § 11 (1) der Verordnung lautet: "Das Bundesministerium für Finanzen überprüft alle von ihm gesetzten Handlungen permanent auf ihre möglichen geschlechtsspezifischen Auswirkungen, um jegliche Form der geschlechtsspezifischen Diskriminierung zu vermeiden. In sämtliche Entscheidungsprozesse ist durch Gender-Prüfungen die Perspektive der Geschlechterverhältnisse einzubeziehen."⁶⁾

Der vorliegende Auftrag, der Grundlagen für die Umsetzung von Gender Budgeting liefert, ist als weiterer konsequenter Schritt zur realen Gleichstellung (vgl. Kasten 1) der Geschlechter zu sehen.

Kasten 1: Definition von Gleichstellung

Europäische Kommission: "Alle Menschen können ihre persönlichen Fähigkeiten frei entwickeln und freie Entscheidungen treffen, ohne durch geschlechtsspezifische Rollen eingeschränkt zu werden. Die unterschiedlichen Verhaltensweisen, die unterschiedlichen Ziele und die unterschiedlichen Bedürfnisse von Frauen und Männern werden in gleicher Weise berücksichtigt, anerkannt und gefördert."

Europarat: "Equal visibility, empowerment and participation of both sexes in all spheres of public and private life. Gender equality is the opposite of gender inequality, not of gender difference, and aims to promote the full participation of women and men in society. [...] Gender equality is not synonymous with sameness, with establishing men, their life style and conditions as the norm."

Derzeit wird eine Haushaltsrechtsreform des Bundes geplant, in der unter anderem die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern als Staatsziel verankert werden und die

³⁾ Genaueres zur Entwicklung von Gender Mainstreaming und der Umsetzungsstrategien siehe *Biffl (2002)*.

⁴⁾ Siehe "Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 6. Dezember 1994 zur gleichberechtigten Teilhabe der Frauen an einer beschäftigungsintensiven Wachstumsstrategie der Europäischen Union", Amtsblatt Nr. C 368 vom 23. 12. 1994, S. 3-6.

⁵⁾ Für eine umfassende Auflistung der wichtigsten supranationalen Vereinbarungen siehe die Resolution des Europäischen Parlaments, in der die Mitgliedstaaten zur Einführung von Gender Budgeting sowie die Europäische Kommission zur Unterstützung der Einführung von Gender Budgeting in den Mitgliedstaaten und zur Anwendung von Gender Budgeting auf das EU-Budget aufgefordert werden (*European Parliament, 2003*).

⁶⁾ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen betreffend den Frauenförderungsplan für das Bundesministerium für Finanzen vom 24. Mai 2006, BGBl II Nr. 197/2006.

Wirkungsorientierung des öffentlichen Haushaltes einschließlich der geschlechterdifferenzierten Wirkungen von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen eingeführt werden soll. Die Haushaltsrechtsreform soll in zwei Stufen – die erste Stufe ab 2007, die zweite Stufe ab 2011 – umgesetzt werden. Ab 2011 soll Gender Budgeting (vgl. Kasten 2)⁷⁾ systematisch und verpflichtend umfassend in die Wirkungsorientierung einbezogen werden. Bereits vorher soll die systematische Umsetzung von Gender Budgeting durch die verstärkte Durchführung von Pilotprojekten in den Ressorts des Bundes vorbereitet bzw. in die Wege geleitet werden.

Die Voraussetzung für die umfassende Umsetzung von Gender Budgeting in den öffentlichen Haushalten (auf sämtlichen staatlichen Ebenen) ist die Schaffung eines grundlegenden Verständnisses für gender-relevante Wirkungsmechanismen sowie für Wechselwirkungen zwischen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben einerseits und der sozio-ökonomischen Stellung von Frauen und Männern andererseits.

Kasten 2: Definition von Gender Budgeting

Gender Budgeting ist die Anwendung von Gender Mainstreaming im Budgetierungsprozess. Es bedeutet eine gender-relevante Bewertung der Budgets durch Einbringung einer Gender-Perspektive in allen Phasen der Budgeterstellung und eine Umstrukturierung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben zur Förderung der Geschlechtergleichstellung.

Q: Europarat.

Die Einführung der Gender-Prüfung im Finanzressort stellt einen Baustein für die Förderung eines solchen Verständnisses dar. Die im Rahmen der Institutionalisierung und Umsetzung der Gender-Prüfung im Finanzressort erarbeiteten methodischen Grundlagen stellen eine wichtige Vorarbeit für die mittelfristig angestrebte verpflichtende Umsetzung von Gender Budgeting im Bundeshaushalt dar. Zudem kommt dem österreichischen Bundesministerium für Finanzen bei der Institutionalisierung und Umsetzung von Gender Budgeting im Bundeshaushalt – in enger Zusammenarbeit mit dem für Gender Mainstreaming zuständigen Ressort – eine entscheidende Koordinationsfunktion und Vorreiterrolle zu, die sich unter anderem in der Einführung einer Gender-Prüfung im Finanzressort manifestieren kann.

Gender Mainstreaming (vgl. Kasten 3) verlangt, dass bei der Formulierung, Bewertung und Umsetzung von Maßnahmen und Vorhaben die unterschiedlichen Bedingungen und Situationen von Frauen und Männern zu berücksichtigen sind und dass dafür Sorge zu tragen ist, dass diesen bei der Ausgestaltung und Formulierung von Maßnahmen im Sinne einer verbesserten Gleichstellung von Frauen und Männern Rechnung getragen wird.⁸⁾

⁷⁾ Im Folgenden wird der Terminus "Gender Budgeting" als Fachausdruck weiter verwendet. Als deutsche Übersetzung ist der Begriff "Geschlechtergerechte Budgetgestaltung" gebräuchlich.

⁸⁾ Die Ausführungen im Rahmen dieser Studie sowie die erarbeiteten Handreichungen richten den Fokus auf die Gleichstellung von Männern und Frauen. Der Gleichstellungsbegriff ist aber eigentlich breiter gefasst, und zwar im Sinne von Diversität ("Diversity"), in dem weitere Dimensionen, wie ethnischer und religiöser Hintergrund, Behinderung, Alter oder sexuelle Orientierung beinhaltet sind.

Kasten 3: Definition von Gender Mainstreaming

Gender Mainstreaming ist die (Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung grundsatzpolitischer Prozesse, mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle normalerweise an politischen Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure und Akteurinnen einzubringen.

Q: Europarat.

Der Forschung kommt in der Evaluierung der Instrumente der Politik der "Gleichstellung trotz Verschiedenheit" (ESF-Slogan) eine wichtige Rolle in der Weiterentwicklung der Politik zu. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Gesellschaft in einer Phase eines zum Teil revolutionären Wandels befindet. Dieser Wandel ist unter anderem eine Folge technologischer (Informationsgesellschaft) und wirtschaftlicher (Globalisierung) Veränderungen, die in den Lebensalltag jedes/jeder Einzelnen massiv eingreifen. Das hat zur Folge, dass traditionelle Abhängigkeiten zwischen den Geschlechtern aufgebrochen werden, dass die traditionellen Versorgungssysteme ihre universelle Funktion verlieren, und dass das Individuum zunehmend einer eigenständigen Versorgung bedarf. In diesen Zusammenhang gestellt, ist eine Politik des Gender Mainstreaming eine wichtige begleitende Maßnahme für alle sozial- und wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Sie hat das Ziel, Männer und Frauen an der Weiterentwicklung der Gesellschaft gleichberechtigt partizipieren zu lassen und an den Früchten des Resultates des gesellschaftlichen und ökonomischen Fortschrittes gleichermaßen zu beteiligen.

Das österreichische Bundesministerium für Finanzen beabsichtigt in der Folge innerhalb seiner Ressortzuständigkeiten (Steuern und Ausgaben der Gruppe 5 (Finanzen) im Sinne des Bundesvoranschlages einschließlich Personal) die Einführung einer Gender-Prüfung. Im Rahmen dieser Gender-Prüfung sollen künftig geplante Vorhaben – sofern von diesen gender-relevante Effekte zu erwarten sind – auf ihre direkten und indirekten Effekte auf die Situation von Frauen und Männern überprüft werden, und zwar auf ihre Wirkungen aus einer Gleichstellungsperspektive. Die für diese Gender-Prüfung im Rahmen der vorliegenden Studie erarbeiteten Grundlagen beziehen sich somit auf geplante Veränderungen öffentlicher Einnahmen und Ausgaben. Mittelfristig ist allerdings – so wie es ein umfassender Gender-Mainstreaming- bzw. Gender-Budgeting-Ansatz vorsieht – anzustreben, systematisch und umfassend auch bestehende Maßnahmen und damit den Status Quo aus Gleichstellungsperspektive zu überprüfen, damit nicht erst dann, wenn Änderungen bestehender Maßnahmen bzw. die Einführung neuer Maßnahmen geplant sind, mögliche Gleichstellungsdefizite identifiziert werden können.

Eine solche Überprüfung der Gleichstellungswirkungen von geplanten Vorhaben im Rahmen der Budgetpolitik ist ein Element von Gender Budgeting, das ganz allgemein als die Anwendung von Gender Mainstreaming im Budgetierungsprozess definiert werden kann⁹⁾.

⁹⁾ Zu Details vgl. z. B. BEIGEWUM (Hrsg.) (2002), Klatzer (2002) sowie Gubitzer – Trukeschitz (Hrsg.) (2004).

Die vorliegende Studie soll bei der Umsetzung dieses Vorhabens behilflich sein, indem Leitfäden mit handlungsanleitenden Vorgaben zur Durchführung von Gender-Prüfungen entwickelt werden. Zusätzlich wird, wo dies sinnvoll erscheint, eine Checkliste erstellt. Leitfäden und/oder Checklisten enthalten Fragen sowie Prüfkriterien und -indikatoren, die solch einer Gender-Prüfung zugrunde gelegt werden können. Sie sollen auch auf etwaige zu erfassende statistische Daten aufmerksam machen. Die in den Leitfäden und Checklisten vorgeschlagenen Fragen, Kriterien und Indikatoren zur Erfassung gender-relevanter Aspekte in den zu analysierenden Bereichen sind dabei als "Maximalvariante" zu verstehen: Sie spannen so umfassend wie möglich den Bogen möglicher gender-relevanter Wirkungen auf, die im Rahmen einer Gender-Prüfung erfasst werden können.

Da sich die drei Bereiche Steuern, Ausgaben und Personal

- hinsichtlich ihrer Zielsetzungen
- des inhaltlichen Gegenstandes
- der zu berücksichtigenden geschlechtsspezifischen Ausgangssituation
- sowie der von ihnen ausgehenden Wirkungen auf die ökonomische und soziale Lage von Frauen und Männern

erheblich unterscheiden, ist für jeden dieser Bereiche ein individueller Leitfaden erarbeitet worden.

Die erarbeiteten Leitfäden und Checklisten sollen eine Handreichung zur möglichst einfachen und praktikablen sowie zeit- und personalressourcenschonenden Durchführung von Gender-Prüfungen darstellen. Diese Gender-Prüfungen können die bisher standardmäßig durchgeführten Einschätzungen im Rahmen der Beurteilung von Gesetzesvorhaben, wie etwa Kostenschätzungen oder die Beurteilung der Wirkungen auf den Wirtschaftsstandort Österreich, um gleichstellungspolitische Aspekte ergänzen. Die Verpflichtung zu ihrer Durchführung ist in der erwähnten Verordnung des BMF zum Frauenförderungsplan wie folgt festgehalten (§ 11 (2)): "Bei Materiengesetzen ist in der Regierungsvorlage im Vorblatt und im Allgemeinen Teil der Erläuterungen ein Hinweis über die erfolgte Gender-Prüfung aufzunehmen."

Die Förderung von Gleichstellung ist eines von mehreren Zielen, die durch die Aktivitäten der öffentlichen Hand verfolgt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Gleichstellungsziel möglicherweise in Konkurrenz zu anderen Zielen stehen kann. Daher mag es notwendig sein, gewisse Trade-offs in ihren Auswirkungen zu berücksichtigen und abzuwägen. Die Gender-Prüfung dient zunächst dazu, die üblicherweise an künftige Vorhaben angelegten Beurteilungsmaßstäbe (allokative, beschäftigungspolitische, verteilungspolitische, budgetäre Effekte u.ä.) um die Gleichstellung von Frauen und Männern als ein weiteres Beurteilungskriterium zu ergänzen.

Die Gender-Prüfung stellt eine Detailanalyse dar, die die Gleichstellungswirkungen geplanter Vorhaben im Finanzressort aus einer mikroökonomischen Perspektive und losgelöst von deren Einbettung in umfassende Politikfelder bzw. -programme abschätzt. Mögliche Wechselwir-

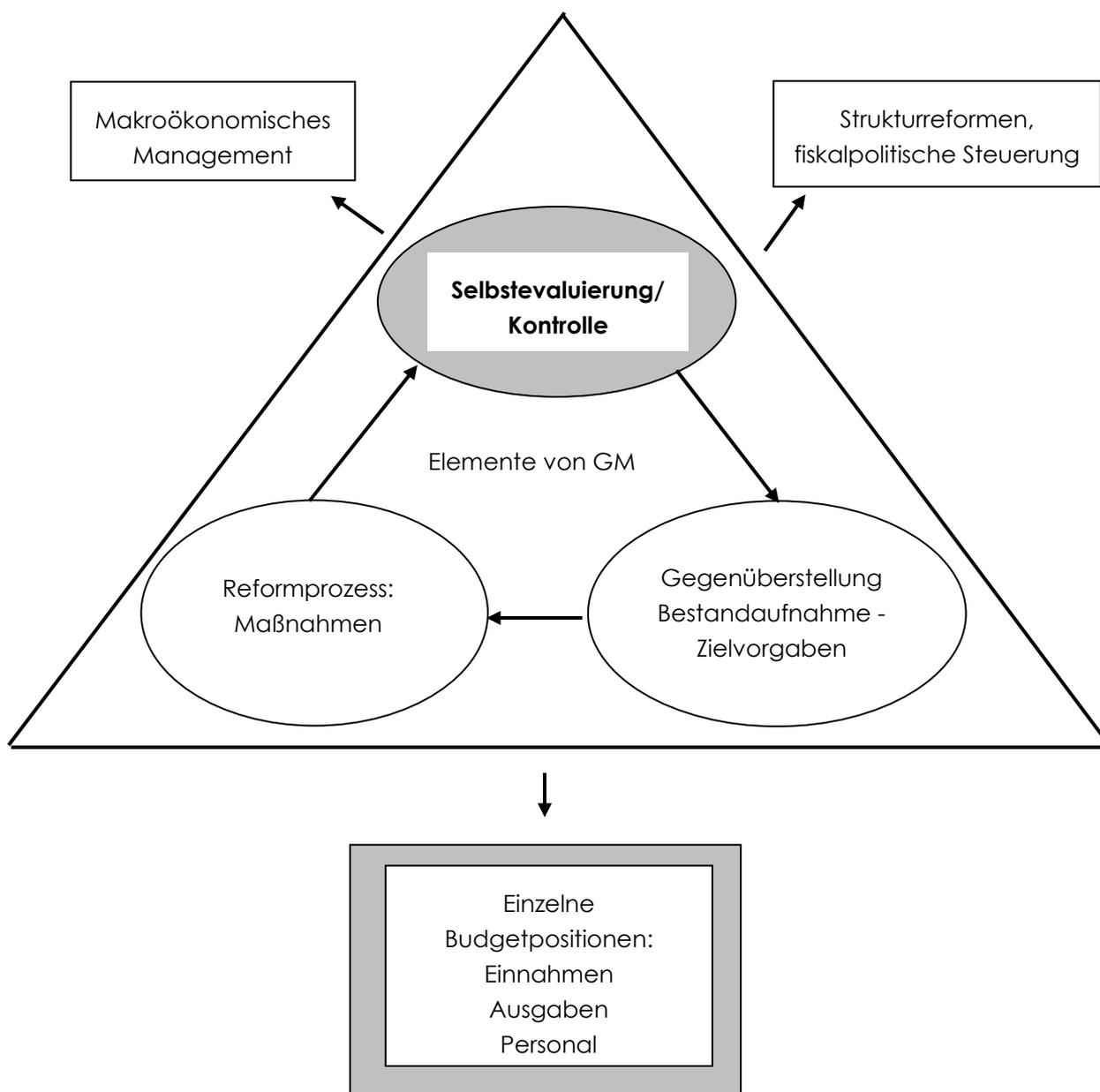
kungen zwischen einzelnen Maßnahmen können mit dieser (eingeschränkten Form der) Gender-Prüfung nicht erfasst werden, wären aber in einer Weiterentwicklung und systematischen Einführung von Gender Budgeting ebenfalls ins Blickfeld zu rücken.

Die Stellung der beabsichtigten Gender-Prüfung in einem umfassenden Gender-Mainstreaming-Prozess im BMF, der sämtliche Aufgabenbereiche des BMF berücksichtigt, verbildlicht Abbildung 1. Die Gender-Prüfung dient primär der Selbstevaluierung der Maßnahmen des BMF auf der Mikroebene in den Bereichen Personal, Einnahmen und Ausgaben. Die solchermaßen vorgenommene Bestandsaufnahme ist den Zielvorgaben gegenüberzustellen. Sollten sich Diskrepanzen ergeben, wäre ein Reformprozess einzuleiten. Die im Rahmen dieses Reformprozesses umgesetzten Maßnahmen wären wiederum auf ihre Effektivität und Zieladäquanz zu evaluieren. Langfristig hätte ein umfassender Gender-Mainstreaming-Prozess im BMF nicht nur die einzelnen Budgetpositionen, sondern auch das makroökonomische Management (die Makroebene) sowie Strukturreformen (die Mesoebene) zu berücksichtigen.

Die vorliegende Studie gibt den EntscheidungsträgerInnen in Politik und Verwaltung ein Instrument an die Hand, das die Einschätzung von Maßnahmen und Vorhaben im Bereich des Finanzressorts aus der Geschlechterperspektive ermöglicht. Gleichzeitig soll eine Grundlage dafür geschaffen werden, dass die fundierten Einschätzungen allfälliger gender-spezifischer Effekte explizit als ein Bewertungskriterium bei der Prüfung ausgaben- und einnahmenseitiger künftiger Vorhaben berücksichtigt werden.

Konkret soll die Gender-Prüfung in der Verwaltung im Rahmen eines standardisierten Verfahrens Gleichstellungswirkungen und insbesondere etwaige nicht-intendierte geschlechterdifferenzierte Effekte bzw. Benachteiligungen oder Bevorzugungen eines Geschlechts offen legen. Die standardisierte Gender-Prüfung soll demnach zu erwartende Wirkungen von geplanten Vorhaben abschätzen helfen. Dabei können quantitative ebenso wie qualitative Prüfkriterien und -indikatoren zur Anwendung kommen. Die Institutionalisierung einer Gender-Prüfung im Finanzressort kann und soll eine wichtige Vorarbeit für die Einführung der Wirkungsorientierung sowie von Gender Budgeting im Bundeshaushalt darstellen.

Abbildung 1: Einbettung der Gender-Prüfung in einen umfassenden Gender-Mainstreaming-Prozess



Q: WIFO.

Kasten 4 führt die Nutzenaspekte auf, die mit der Einführung einer Gender-Prüfung im Allgemeinen und im BMF im Besonderen verbunden sind.

Kasten 4: Nutzen durch die Einführung einer Gender-Prüfung

- Umsetzung internationaler und nationaler Verpflichtungen zur Gleichstellung von Männern und Frauen
- Erhöhung der Transparenz öffentlicher Ausgaben und Einnahmen
- Erhöhung der Effektivität, Zieladäquanz und Effizienz öffentlicher Ausgaben
- Erhöhung der Sensibilität von Politik und Verwaltung gegenüber Gleichstellungsaspekten
- Verbesserte Informationsgrundlagen
 - bezüglich bestehender Gleichstellungsdefizite
 - bezüglich umfassender Wirkungen öffentlicher Ausgaben/ Einnahmen aus Gleichstellungsperspektive
 - für Budgetplanung und -kontrolle
- Vorbildwirkung/Vorreiterrolle des BMF
 - auf Bundesebene sowie für andere Gebietskörperschaften
 - auf EU-Ebene sowie international
- Implementierung der bestehenden Gender-Mainstreaming-Strategie in das Budget des BMF
- Umsetzung von Gender-Budgeting-Verpflichtung in Budgetunterlagen
- Vorarbeit für Einführung von Gender Budgeting auf Bundesebene
- Vorarbeit für/Bestandteil der geplanten Wirkungsorientierung

Q: WIFO.

1.2 Aufbau der Studie

Der Kern der Studie besteht in der Erarbeitung von Leitfäden und Checklisten für diejenigen Bereiche im Finanzressort, die zu überprüfen sind. In einem ersten Schritt sind die Einzelbereiche zu identifizieren, für die Gender-Prüfungen überhaupt sinnvoll und aussagefähig sind. Das Kriterium für die Auswahl von Einzelbereichen, die einer Gender-Prüfung zu unterziehen sind, ist die Gender-Relevanz. Es wird somit für jeden Einzelbereich geprüft, ob Effekte auf die Situation von Frauen und Männern und die Gleichstellung gegeben sind. Ein weiteres Auswahlkriterium ist die quantitative Bedeutung der einzelnen Bereiche für die Gleichstellungspolitik.

Ergänzend wird ein kurzer Überblick über Ziele und Ausgestaltung von Gender-Prüfungen gegeben, die bereits in Finanzressorts anderer Länder angewendet werden. Diese Zusammenschau über bestehende internationale Erfahrungen soll Beispiele für Möglichkeiten für die Durchführung von Gender-Analysen aufzeigen und Hinweise auf Voraussetzungen geben, die für eine erfolgreiche Umsetzung zu beachten sind. Schließlich wird skizziert, welche Voraussetzungen und Umsetzungsbedingungen bei der Einführung und Anwendung der erarbeiteten Leitfäden und Checklisten zu beachten sind, um eine erfolgreiche Institutionalisierung und Umsetzung der Gender-Prüfung im Finanzressort zu gewährleisten.

Das Projekt beinhaltet somit folgende Teilschritte:

1. Abgrenzung von Einzelbereichen in den Bereichen Ausgaben und Steuern, für die eine Gender-Prüfung sinnvoll und empfehlenswert ist
2. Erarbeitung individueller Leitfäden und ggf. Checklisten für Gender-Prüfungen in den Bereichen Ausgaben, Steuern und Personal
3. Erarbeitung von Empfehlungen zur Institutionalisierung von Gender-Prüfungen im Finanzressort
4. Überblick über internationale Beispiele für Methoden und Instrumente zur Durchführung von Gender-Prüfungen im Bereich der öffentlichen Finanzen

2. Grundsätzliche Überlegungen zu Gender-Prüfungen im österreichischen Bundesministerium für Finanzen

2.1 Personal

Bei der Analyse der Beschäftigung geht es zunächst um eine geschlechterdifferenzierte quantitative Darstellung der Beschäftigungssituation im Finanzressort. Wesentlich dabei sind die Fragen, wo Frauen und Männer in der Hierarchie vertreten sind und welche Beschäftigungsverhältnisse, welche Einkommen, welche Aufstiegsmöglichkeiten sie haben. Auch sind die wesentlichen Unterschiede zwischen Frauen und Männern gleicher Qualifikation sowie die Tätigkeitsschwerpunkte von Frauen und Männern innerhalb der Hierarchie von Interesse.

Im Hinblick auf die Analyse der Beschäftigten können drei wesentliche Bereiche identifiziert werden:

- Beschäftigungsstruktur und Einkommen
- Personalentwicklung und Karrierelaufbahnen
- Übereinstimmung der Beschäftigungsverhältnisse und Entfaltungsmöglichkeiten mit den Wünschen/dem Bedarf der MitarbeiterInnen

Dies sind zentrale Elemente einer Gender-Analyse der öffentlichen Beschäftigung. In der Folge wird (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) auf Details eingegangen, die als Anhaltspunkte für die Gender-Prüfung dienen.

2.1.1 Analyse von Beschäftigungsstruktur und Einkommen

2.1.1.1 Definition der Untersuchungskriterien

2.1.1.1.1 In der Gender-Prüfung zu berücksichtigende Untersuchungskriterien

Wesentliche Kriterien für die quantitative Analyse der Beschäftigungsstruktur, der Personalausgaben sowie der Einkommen der MitarbeiterInnen sind der Status, die Arbeitszeit, die Kar-

rieremöglichkeiten und die Entlohnung. Im Konkreten heißt das im Bereich der öffentlich Beschäftigten eine geschlechterdifferenzierte Betrachtung von:

- Art des Beschäftigungsverhältnisses (BeamtInnen, Vertragsbedienstete, PraktikantInnen, Externe mit dienstvertragsähnlichen Werkverträgen, Arbeitsleihe, Zeitverträge ...)
- Vollzeit bzw. Teilzeit (mit Darstellung des Stundenausmaßes)
- Verwendungs- und Entlohnungsstufe/Gehaltsstufe nach Altersklassen
- Bildungsniveau
- Hierarchiestufe
- Karenzierungen und deren Gründe
- Bruttojahreseinkommen (incl. aller Gehaltsbestandteile, Zulagen, Überstunden, Nebengebühren u.ä.; aber ohne Vergütungen für Nebentätigkeiten wie Vorträge, Kommissäre u.ä.)

2.1.1.1.2 Weiterführende Untersuchungskriterien

Weitere Aspekte, die grundsätzlich von Interesse wären, wie etwa die durchschnittliche Anzahl bezahlter Überstunden pro Monat, sind nicht einfach ermittelbar, da – laut Auskunft der Personalabteilung der Zentralleitung – im pm-sap¹⁰⁾ für die Überstundenpauschalierungen keine Stundenzahl erfasst wird. Ebenso wird eine Befristung von Dienstverhältnissen im pm-sap nicht erfasst. Obschon man kurzfristig an die Grenzen der Informationen, die aus dem pm-sap gewonnen werden können, gebunden ist, sollten doch primär die Ziele und die Mittel zur Zielerreichung im Auge behalten werden. In der Konsequenz sollten hier und da Adjustierungen im Datenerfassungssystem überlegt werden, um weitere und tiefergehende gender-relevante Informationsgrundlagen zu erlangen.

Im Zusammenhang mit einer Gender-Analyse der Beschäftigten ist darüber hinaus zwischen der Kernbelegschaft, also dem Personal, dem innerhalb des öffentlichen Dienstes eine Normal-Beschäftigung und damit Karriere offen steht (d. h. jene Beschäftigte, die so genannte standardisierte Beschäftigungsformen aufweisen), und in peripheren Beschäftigungsverhältnissen beschäftigten Personen (Randbelegschaft) zu differenzieren. Zu letzteren zählen geringfügig Beschäftigte, Leiharbeitskräfte und Personen mit sonstigen alternativen Beschäftigungsverhältnissen. In dieses externe Segment fallen Personen mit Werkverträgen, die dienstvertragsähnlich sind, die z. T. aber nicht im Stellenplan enthalten sind, ebenso wie Zeitverträge (z. B. EU-PoolistInnen), LeiharbeiterInnen (UT 8; z. B. Eingabe von Lohnzetteln), geringfügig Beschäftigte, VolontärInnen u.ä. Manche der betreffenden Personengruppen scheinen derzeit in den Statistiken nicht als Beschäftigte auf, da sie im Sachaufwand als Ausgabe verbucht werden.

¹⁰⁾ Pm-sap ist ein seit 1. 1. 2006 in der gesamten Bundesverwaltung umgesetztes IT-gestütztes einheitliches und integriertes System zur Personaladministration, Personalplanung und Personalabrechnung.

Sowohl für die Kernbelegschaft als auch für die Randbelegschaft ist die jeweilige Rolle im Arbeitsablauf des öffentlichen Dienstes zu untersuchen. Das bedeutet, dass in einem ersten Schritt der Status Quo festzustellen ist, insbesondere die Kopfzahlen, das Alter und Ausbildungsniveau, die Entlohnung und die Arbeitszeit nach Geschlecht. In weiterer Folge ist auf die Entwicklungsdynamik der Beschäftigung in den einzelnen Funktionen sowie auf die Chancen von Männern und Frauen im Vergleich einzugehen.

Im Zusammenhang mit den peripheren Beschäftigten ist außerdem der Frage nachzugehen, welche Rolle diese Tätigkeiten im Ablauf der Aufgaben des Finanzressorts erfüllen: So interessiert etwa, ob es sich dabei um ausgelagerte Tätigkeiten handelt, die zur Ausgabenreduktion beitragen, etwa über die Nutzung des Reservoirs an Arbeitskräften am externen Arbeitsmarkt und der damit verbundenen Flexibilitäten (Lohnflexibilität, Arbeitszeit- und Beschäftigungsflexibilität). In jedem Fall ist zu überprüfen, ob es sich um Männer oder Frauen handelt, in welchen Lebensphasen sie sich befinden und welchen Effekt diese Art der Tätigkeiten auf die langfristigen Beschäftigungs- und Einkommenschancen der Betroffenen hat.

Eine derartige Differenzierung der Beschäftigung in interne und externe Arbeitsmärkte verdeutlicht, welche Schnittstellen es zwischen diesen zwei Bereichen gibt, d. h. wo es Eintrittspforten in den interne Arbeitsmarkt gibt, differenziert nach Ausbildungsniveau, welche Rolle das Geschlecht bei der Rekrutierung spielt, und ob ein Übergang aus einem alternativen Beschäftigungsverhältnis in ein Regel-/Normbeschäftigungsverhältnis möglich ist. Des Weiteren wird verdeutlicht, welche Rolle der externe Pool an Arbeitskräften für die Finanzverwaltung bzw. die Betroffenen spielt.

In einer umfassenden gender-bewussten Personalpolitik ist sowohl im internen als auch im externen Beschäftigtenpool eine Erfassung des Status Quo – nach Alter, Geschlecht, Bildungsgrad, Entlohnung und Arbeitszeit, Staatsbürgerschaft, ggf. Behinderung – vorzunehmen. In der Folge sind für das interne Personal Karrieremöglichkeiten transparent zu machen, zu dokumentieren, welche Rolle fachspezifische Weiterbildung sowie die Entwicklung der menschlichen/persönlichen Kompetenzen (Kommunikationsfähigkeit, Teamfähigkeit u.ä.) für die Karrierechancen spielen, ebenso wie die Rolle von Teilzeit bzw. temporärem Rückzug aus der Beschäftigung mit dem Ziel der Kinderbetreuung/Pflege bzw. Weiterbildung (Kinder- und Pflegekarenz, Sabbaticals).

Während die Personalplanung und –entwicklung im internen Arbeitsmarkt über ein großes Spektrum an Informationen und Steuerungsinstrumenten verfügt, ist dies beim externen Segment in der Regel nicht der Fall. Ein gewisses Grundgerüst kann allerdings auch hier standardisiert und statistisch erfasst und einer Analyse unterzogen werden. Dabei ist sowohl auf den nachfrage- als auch den angebotseitigen Wandel einzugehen:

- den Wandel der Struktur der Tätigkeiten, Beschäftigungsformen, Entlohnungsweisen und Lohnsätze
- die Änderung der Zusammensetzung des Pools an Arbeitskräften nach Alter, Geschlecht, Bildung, Herkunft (Staatsbürgerschaft).

Eine derartige Datenbasis eröffnet Möglichkeiten der Analyse und darauf aufbauend gezielter und transparenter Personalpolitik. Teil der Personalpolitik ist die Entwicklung von Indikatoren, die die Ziele der Personalpolitik operationalisierbar machen. Aus einem Indikatorenset sollte rasch ersichtlich sein, ob Männer oder Frauen bei gleicher Ausbildung, Arbeitszeit u.ä. in bestimmten Tätigkeitsbereichen rascher aufsteigen. Dies ist dann der Ausgangspunkt für weitere Fragestellungen, die ebenfalls mit Hilfe des Indikatorensystems leicht beantwortbar sind, etwa die Rolle der Dienstdauer (Automatik, für alle gleich), die Weiterbildung, Karenzierung und Arbeitszeitreduktion bzw. die Gründe hierfür, fachliche Kompetenz und Teamfähigkeit bzw. Führungskompetenz. Bei der Entscheidung über Indikatorenlisten ist im Fall der Bildungsstrukturen auf den EU-Raster der Bildung und Kompetenzen abzustellen, da eine regelmäßige Berichterstattung zur Umsetzung gegenüber der Europäischen Kommission in irgendeiner Form vorzunehmen ist und Vergleichbarkeit (Benchmarking) gegeben sein sollte. In dem Zusammenhang ist auch der Staatsbürgerschaft zunehmend Aufmerksamkeit zu schenken, da die Mobilität innerhalb der EU gewünscht und forciert wird und das Ausmaß der Mobilität sichtbar gemacht werden soll.

Des Weiteren wird damit der Grundstein für die Implementierung und Umsetzung des Konzepts der sozialen Verantwortung ("social responsibility") des öffentlichen Sektors als Arbeitgeber gelegt, eines Konzeptes, dem sich auch die Privatwirtschaft zunehmend verschreibt. Dieses Konzept geht über ein eng definiertes Gender Mainstreaming hinaus, indem auf den Beitrag des Arbeitgebers zur sozialen Kohäsion geachtet wird, insbesondere auf die Beschäftigungsmöglichkeiten ohne Rücksicht auf den sozialen Status der Personengruppen.

2.1.1.2 Analyse der Beschäftigungsstruktur und Einkommen

Im Wesentlichen ergeben sich die zentralen Aspekte der Untersuchung bereits aus den oben dargestellten Untersuchungskriterien. Im Folgenden werden einige Anregungen für eine übersichtliche Darstellung gegeben. Mit der Einführung des pm-sap, das das Personalinformationssystem des Bundes (PIS) mit Anfang 2006 in allen Ressorts ersetzt hat, sind diese Auswertungen möglich. Es wird empfohlen, die Gender-Analyse als Teil der standardmäßigen Steuerungsinformationen im Bereich Personal aufzunehmen. Über die Programmierung entsprechender Berichtsfunktionen sollten die hier vorgeschlagenen Auswertungen ohne großen Aufwand jährlich möglich sein.

2.1.1.2.1 Analyse der Beschäftigten in Zentraleitung sowie nachgeordneten Dienststellen und ausgegliederten Institutionen

Zunächst werden einige Raster erarbeitet, anhand derer die Beschäftigten in der Zentraleitung sowie den nachgeordneten Dienststellen und den ausgegliederten Institutionen analysiert werden können.

Zeitreihendarstellung

Ein wesentlicher Aspekt einer längerfristigen Analyse ist die Frage, ob es geschlechterdifferenzierte Karriereverläufe gibt. Beispielsweise wäre zu untersuchen, ob Männer oder Frauen bei gleicher Ausbildung rascher aufsteigen. Aufgrund der Umstellung von PIS auf pm-sap zum 01.01.2006 wird es laut Auskunft der Fachabteilung im Bundesministerium für Finanzen schwierig, vergangene Zeitreihen in die Analyse miteinzubeziehen, da es viel Aufwand bedeuten würde, die Daten der beiden Systeme miteinander zu koppeln. Jedenfalls sollte aber künftig schrittweise die Vergleichsmöglichkeit der Daten im Zeitverlauf ausgebaut werden. Für einige wesentliche Informationen, wie die Entwicklung des Frauen- und Männeranteiles nach Hierarchiestufen bzw. Verwendungs- und Entlohnungsgruppen, wäre es aus Gleichstellungsgesichtspunkten problematisch, Entwicklungen der vergangenen Jahre außer Acht zu lassen. Daher sind diese bereits jetzt mit vergangenen Zeitreihen zu verknüpfen. Um diese Analyse als Informations- und Steuerungsinstrument verwenden zu können, ist eine Erfassung der längerfristigen Entwicklungen wichtig.

Verknüpfung mit statistischen Erfordernissen gemäß B-GIBG

Wesentlicher Ausgangspunkt für die Analyse der Beschäftigtenstruktur können die bereits im Rahmen der gemäß Bundes-Gleichbehandlungsgesetz §12 zu erstellenden Gleichbehandlungsberichte bzw. die in den Frauenförderungsplänen der Ressorts veröffentlichten Daten sein.

Gemäß §12 Bundes-Gleichbehandlungsgesetz (B-GIBG) hat jedes Ressort alle zwei Jahre Berichte über den Stand der Verwirklichung der Gleichbehandlung und Frauenförderung zu liefern (§12 (1)), die nach dienst- und besoldungsrechtlichen Kriterien gegliederte statistische Daten sowie Vorschläge zum Abbau der Benachteiligungen von Frauen im Ressort zu enthalten haben (§12 (2)).

Die auf §12 (2) beruhende Statistik Verordnung (BGBl 774/1993 vom 17. 11. 1993) legt fest, welche Daten in die Gleichbehandlungsberichte aufzunehmen sind.

Es sind dies folgende Stichtag-bezogene Daten (§2 Statistik-VO)¹¹⁾:

- vollzeitbeschäftigte und teilzeitbeschäftigte Bedienstete
- Lehrlinge
- TeilnehmerInnen an der Eignungsausbildung
- Höherwertige Verwendungen (Funktionen)¹²⁾

¹¹⁾ Der Vollständigkeit halber werden hier alle Datenerfordernisse aufgelistet, teilweise werden sie erst in nachfolgenden Abschnitten berücksichtigt bzw. sind im gegenständlichen Zusammenhang nicht direkt relevant.

¹²⁾ Höherwertige Verwendungen sind gemäß §3 Statistik-Verordnung Vorgesetztenfunktionen und sonstige Verwendungen (Funktionen) mit laufbahnmäßigen Auswirkungen.

- Mitglieder von Kommissionen nach BDG (Prüfungs-, Leistungsfeststellungs-, Disziplinar- und Disziplinaroberkommissionen) und nach dem Ausschreibungsgesetz (Begutachtungskommissionen, Weiterbestellungskommissionen und Aufnahmekommissionen)
- Mitglieder gesetzlich eingerichteter Beiräte

sowie folgende Zeitraum-bezogene Daten (§3 Statistik-VO):

- Neueintritte in den Bundesdienst
- Ausscheiden aus dem Dienststand
- Höherwertige Verwendungen (Funktionen)
- Erteilte Zulassungen zu Grundausbildungslehrgängen, berufsbegleitender Fortbildung einschließlich Führungskräftelehrgängen und Aufstiegskursen
- Anzeigen und Schuldsprüche aufgrund einer Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes
- Auf Grund des Frauenförderungsgebotes bevorzugt aufgenommene Bewerberinnen, für höherwertige Verwendungen (Funktionen) bestellte Bewerberinnen und zu Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen ohne Rechtsanspruch zugelassene Bewerberinnen.

Eine zentrale Erweiterung dieser Verpflichtungen im Rahmen von Gender Budgeting stellt jedoch der budgetpolitische Aspekt dar, die Beschäftigung als Inputleistung des öffentlichen Sektors zu analysieren. Dementsprechend sind die Daten um Personalausgaben zu ergänzen. Um die Einkommensdimension für Frauen und Männer in den Vordergrund zu stellen, wird hier vorgeschlagen, jeweils die Bruttojahreseinkommen einschließlich aller Zulagen, Sonderzahlungen u.ä. sowie einschließlich der Überstundenremuneration heranzuziehen. Dabei sind die einzelnen Einkommensbestandteile, die ein flexibles Gestaltungsinstrument sind, auch separat auszuweisen.

Es ist besonders Bedacht darauf zu nehmen, dass die Darstellungen übersichtlich und aussagekräftig sind. Dementsprechend könnten die Informationen in mehreren Rastern präsentiert werden. Zunächst sind Frauen- und Männeranteile nach Hierarchiestufen und durchschnittlichem Einkommen sowie weiteren Aspekten für MitarbeiterInnen in höherwertigen Verwendungen getrennt zu erfassen (siehe Übersicht 1 für die Zentraleitung bzw. nachfolgende analoge Analysen für nachgeordnete Dienststellen und ausgegliederte Einrichtungen). Bedienstete der Entlohnungsschemata v und h sind dabei in analoger Unterteilung zuzuordnen, allerdings aufgrund der unterschiedlichen Einkommensverläufe separat auszuweisen.

Ausgehend von einer überblicksmäßigen Darstellung der Beschäftigungs- und Einkommensdaten nach Vollzeit und Teilzeit ist eine weiterführende Differenzierung der Teilzeitbeschäftigung nach dem Stundenausmaß zielführend. Auch die Gründe für Teilzeitbeschäftigung sollten in tiefergehenden Analysen berücksichtigt werden. Weitere Detailanalysen sollten Aspekte wie Behinderung und Staatsbürgerschaft berücksichtigen.

Analog zur Bestandserhebung mittels des in Übersicht 1 dargestellten Rasters sind Veränderungen, Neuzugänge und Abgänge im laufenden Jahr (Pension oder anderweitig) darzustel-

len. In einem eigenen Erhebungsblatt wird analog zur Bestandserhebung der Verlauf im Laufe des Jahres abgebildet, d. h. die Zahl der Neuzugänge wird nach denselben Kriterien wie der Bestand und die Abgänge im Laufe des Jahres erfasst. An der Gegenüberstellung von Beständen und ihren Veränderungen und den Bruttoströmen im Laufe eines Jahres kann man gut mit der Analyse ansetzen. Es kann auf die Geschwindigkeit der Veränderung der Gender-Struktur über den natürlichen Altersabgang und die Neueinstellungen bzw. das Aufrücken innerhalb des Systems (Personalplanung und -entwicklung, gegeben gewisse spezifizierte potenzielle Karrierepfade) eingegangen werden. Die Information über die Trägheit des Systems ist eine Voraussetzung für die Konstruktion realisierbarer Benchmarks, da wesentliche Rahmenbedingungen explizit gemacht werden.

Verknüpfung mit Gleichstellungszielen

Die Analyse der Beschäftigung ist mit den Gleichstellungszielen im Personalbereich zu verknüpfen. Dabei sind die gesetzlichen Grundlagen, in Verknüpfung mit ressortspezifischen Zwischenzielen und Zeithorizonten, ein wesentlicher Ausgangspunkt zum Abbau allfälliger geschlechtsspezifischer Ungleichgewichte.

Das Frauenförderungsgebot des § 11 B-GIBG beinhaltet die Verpflichtung, auf

- eine Beseitigung einer bestehenden Unterrepräsentation von Frauen an der Gesamtzahl der dauernd Beschäftigten und der Funktionen sowie
- von bestehenden Benachteiligungen von Frauen im Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis

hinzuwirken (§11 (1) B-GIBG).

Gemäß §11 (2) B-GBIG sind Frauen unterrepräsentiert, wenn ihr Anteil an der Gesamtzahl der dauernd Beschäftigten in der betreffenden Besoldungsgruppe, im betreffenden Entlohnungsschema oder in der betreffenden Verwendungs- oder Entlohnungsgruppe bzw. in anderen relevanten Unterteilungen in Gruppen weniger als 40% beträgt.

Die laut B-GBIG alle zwei Jahre festzulegenden verbindlichen Vorgaben zur Erhöhung des Frauenanteiles in den einzelnen Gruppen (in jeder Besoldungsgruppe, in jedem Entlohnungsschema, in jeder Verwendungs- oder Entlohnungsgruppe, in den Funktionsgruppen) können in die gegenständliche Gender-Analyse als jeweilige Zwischenziele der Gleichstellung im Personalbereich integriert werden. Diesbezüglich kommt dem Frauenförderungsplan gemäß dem Willen der Gesetzgebung auch strategische Bedeutung zu, da laut §11a (3) B-GIBG jedenfalls festzulegen ist, in welchem zeitlichen Rahmen, mit welchen personellen und organisatorischen Ressourcen sowie aus- und weiterbildenden Maßnahmen die bestehenden Unterrepräsentationen und Benachteiligungen von Frauen beseitigt werden sollen.

Um die Analyse der Beschäftigung mit den Gleichstellungszielen zu verknüpfen, wurde der Raster in Übersicht 1 um eine Spalte erweitert, in der die Zielsetzungen für die einzelnen Kategorien ersichtlich gemacht werden. Dabei ist es zweckdienlich, sowohl zweijährlich festzulegende Zwischenziele sichtbar zu machen als auch die gesetzlich festgelegten Gleichstel-

lungsziele von mindestens 40% Frauenanteil in den einzelnen Gruppen mit einem zeitlichen Horizont zu versehen.

Eine analoge Erfassung ist für ausgegliederte Institutionen (Finanzmarktaufsicht, Buchhaltungsagentur, Bundesbeschaffungsgesellschaft, Bundesrechenzentrum) vorzunehmen, ebenso wie für nachgeordnete Dienststellen. Der Raster ist den jeweiligen Gegebenheiten anzupassen. Soweit für ausgegliederte Institutionen aufgrund der personal- und weisungsrechtlichen Situation eine Erfassung durch das Bundesministerium für Finanzen nicht angebracht ist, muss sichergestellt werden, dass diese Institutionen entsprechende Gender-Analysen selbst durchführen und entsprechende Gleichstellungsmaßnahmen setzen.

Für den nachgeordneten Kernbereich, d. h. für Finanzämter, Zollämter, Bundesfinanzakademie ebenso wie für die Steuer- und Zollkoordination, kann der in Übersicht 2 dargestellte Raster als Muster für die Analyse der Personaldaten herangezogen werden. Auf die explizite Darstellung nach Hierarchiestufen wurde hier zugunsten von Verwendungs- und Entlohnungsgruppen verzichtet, da letztere die Hierarchiestufen gut abbilden. Bedienstete der Entlohnungsschemata v und h sind dabei in analoger Unterteilung zuzuordnen, allerdings aufgrund der unterschiedlichen Einkommensverläufe separat auszuweisen. Für weitere nachgeordnete Dienststellen, wie Finanzprokurator, Unabhängiger Finanzsenat, Bundespensionsamt, sind analoge Erfassungsraster zu entwickeln.

Um auf der jeweiligen Ebene ausreichende Steuerungsinformationen zu erlangen, ist es sinnvoll, dass jede Einheit (z. B. Finanzamt) die Daten der Beschäftigungsanalyse für den eigenen Bereich als auch den gesamtösterreichischen Durchschnitt verfügbar hat.

Übersicht 1: Raster zur Erfassung der Beschäftigungssituation im BMF (Zentralleitung) nach Hierarchiestufen bzw. Verwendungs- und Entlohnungsgruppen

Hierarchiestufe	Verwendungs- und Entlohnungsgruppen ¹⁾	Zahl der Bediensteten	Anteil Frauen (%)	Durchschnittliches Alter ²⁾		Veränderung des Frauenanteiles in % im Vergleich ³⁾		Durchschnittliches Bruttojahreseinkommen (incl. aller Zulagen, Überstunden, Nebengebühren ...) jeweils getrennt ausgewiesen für Vollzeit/Teilzeit ⁵⁾ in €		Zielkriterium Frauenanteil (%) ⁴⁾	
				F	M	Zum Vorjahr	Vor 5 Jahren	Frauen	Männer	Zwischenziel (in 2 Jahren)	In 10 Jahren
SL/GS											40%
BL/GL/Stv. SL											40%
AL											40%
Fach-expertInnen											40%
AL Stv., A1/4											40%
A1/3											
Sonstige A1											
Etc.											

1) Bei höherwertigen Verwendungen ggf. weiter differenziert nach unterschiedlichen Verwendungs- und Entlohnungsgruppen. Verwendungs- und Entlohnungsgruppen sind ggf. zusammenzufassen, sollten aber aufgrund der unterschiedlichen Einkommensverläufe getrennt nach A1, A2 etc. bzw. v1, v2 etc. und Untergliederungen erfasst werden. Bedienstete der Entlohnungsschemata v und h sind in analoger Unterteilung zuzuordnen, allerdings aufgrund der unterschiedlichen Einkommensverläufe separat auszuweisen.

2) Sollte eine differenzierte Analyse nach Alter angestrebt werden, so könnte die Analyse differenziert nach Altersstufen, bzw. mit zunehmendem Auslaufen des Dienstklassensystems, nach Funktionsstufen vorgenommen werden.

3) Evtl. erst im Zeitablauf ausführlicher analysierbar.

4) Gemäß Bundes-Gleichbehandlungsgesetz; der zeitliche Horizont von 10 Jahren für die Umsetzung des seit 1993 geltenden Gleichstellungszieles von mindestens 40% ist ein Vorschlag und vom Ressort an die aktuellen Gleichstellungsstrategien und -ziele anzupassen.

5) Für weiterführende Analysen ist eine Differenzierung der Teilzeitbeschäftigung nach dem Stundenausmaß nötig.

Q: Eigene Erstellung.

Übersicht 2: Raster zur Erfassung der Beschäftigungssituation im BMF (nachgeordnete Dienststellen) nach Verwendungs- und Entlohnungsgruppen

Verwendungs- und Entlohnungsgruppen ¹⁾	Zahl der Bediensteten	Anteil Frauen (%)	Durchschnittliches Alter ²⁾		Veränderung des Frauenanteiles in % im Vergleich ³⁾		Anteil Teilzeit (%)		Durchschnittliches Bruttojahreseinkommen (incl. aller Zulagen, Überstunden, Nebengebühren ...) jeweils getrennt ausgewiesen für Vollzeit/Teilzeit ⁵⁾ in €		Zielkriterium Frauenanteil (%) ⁴⁾	
			F	M	zum Vorjahr	vor 5 Jahren	F	M	Frauen	Männer	Zwischenziel (in 2 Jahren)	In 10 Jahren
A1/6 und A1/5												40%
A1/4 und A1/3												40%
Sonstige A1												40%
Evtl. separat A1 Grundlaufbahn												40%
A2/6 und A2/7												40%
A2/5												
A2/4												
A2/3 und A2/2												
A3/4 und A3/5												
Restliche A3												
Etc.												

1) Bei höherwertigen Verwendungen ggf. weiter differenziert nach unterschiedlichen Verwendungs- und Entlohnungsgruppen. Verwendungs- und Entlohnungsgruppen sind ggf. zusammenzufassen, sollten aber aufgrund der unterschiedlichen Einkommensverläufe getrennt nach A1, A2 etc. bzw. v1, v2 etc. und Untergliederungen erfasst werden. Bedienstete der Entlohnungsschemata v und h sind in analoger Unterteilung zuzuordnen, allerdings aufgrund der unterschiedlichen Einkommensverläufe separat auszuweisen.

2) Sollte eine differenzierte Analyse nach Alter angestrebt werden, so könne die Analyse differenziert nach Altersstufen, bzw. mit zunehmendem Auslaufen des Dienstklassensystems, nach Funktionsstufen vorgenommen werden.

3) Evtl. erst im Zeitablauf ausführlicher analysierbar.

4) Gemäß Bundes-Gleichbehandlungsgesetz; der zeitliche Horizont von 10 Jahren für die Umsetzung des seit 1993 geltenden Gleichstellungszieles von mindestens 40% ist ein Vorschlag und vom Ressort an die aktuellen Gleichstellungsstrategien und -ziele anzupassen.

5) Für weiterführende Analysen ist eine Differenzierung der Teilzeitbeschäftigung nach dem Stundenausmaß nötig.

Q: Eigene Erstellung.

2.1.1.2.2 Analyse der Beschäftigung außerhalb der Normbeschäftigung

Die verschiedenen Formen der Beschäftigung, die nicht innerhalb des Regelbeschäftigungsverhältnisses des Bundesministeriums für Finanzen fallen, sind extra zu erfassen und dokumentieren (siehe Raster in Übersicht 3). Je nach relevanten Beschäftigungsverhältnissen für einzelne Dienststellen sind die entsprechenden Zeilen auszufüllen.

Übersicht 3: Raster zur Erfassung der atypischen Beschäftigungsverhältnisse

Tätigkeit und Art der Entlohnung	Zahl der Personen gegliedert nach Altersgruppen, Staatsbürgerschaft	Anteil Frauen (%)	Veränderung des Frauenanteiles in % im Vergleich		Höchste abgeschl. Ausbildung		Durchschnittliches Bruttoeinkommen pro Stunde in €		Zielkriterium Frauenanteil (%) ¹⁾
			Zum Vorjahr	Vor 5 Jahren	F	M	Frauen	Männer	
Werkvertrag									
Leiharbeit									
Trainee									
Volontär									
Freie Dienstnehmer									
Geringfügig beschäftigt									
Neue Selbständige									
Sonstige									

¹⁾ Für diese Gruppe der Beschäftigten gibt es keine aus dem B-GIBG abzuleitenden Zielvorgaben, diese wären – wo sinnvoll – ressortintern festzulegen.

Q: Eigene Erstellung.

2.1.2 Analyse des Leistungsbelohnungssystems

Zur Sicherstellung einer geschlechtersensiblen Implementierung von Leistungsanreizen wird die geschlechterdifferenzierte Analyse der Verteilung der leistungsorientierten Lohnbestandteile angeregt. Dies ist aus der Genderperspektive wichtig, da Leistungsbeurteilungen für geschlechtsspezifische Verzerrungen sehr anfällig sind (GenderKompetenzZentrum, o.J.: 1)¹⁾.

Während mehr oder weniger allen zugute kommende Einkommensbestandteile wie die Mehrleistungszulage – soweit anwendbar – in die obige allgemeine Analyse der Einkommen der Bediensteten einbezogen werden können, wird angeregt, die Zahlungen des neueren Leistungsbelohnungssystems, das nur ausgewählten Bediensteten zugute kommt, nach folgendem Schema (siehe Übersicht 4) zu analysieren.

¹⁾ Einen guten Überblick zum Thema Genderaspekte in der Leistungsbeurteilung sowie Literaturverweise zur diskriminierungsfreien Leistungsbeurteilung bietet die Webseite des GenderKompetenzZentrum der Humboldt Universität Berlin: <http://www.genderkompetenz.info/genderkompetenz/handlungsfelder/personalentwicklung/personalbeurteilung/>.

Als weiteres Analysekriterium ist nach Leistungsbelohnung für Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte zu differenzieren (siehe Übersicht 5). Dabei ist insbesondere zu erheben, welcher Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen bzw. Männer in den Genuss von Leistungsbelohnungen kommt, im Vergleich zu den Frauen- und Männeranteilen unter den Vollzeitbeschäftigten. Diese Frage ist insofern von besonderer Gleichstellungsrelevanz, als Frauen in bedeutend höherem Ausmaß Teilzeitbeschäftigung in Anspruch nehmen.

Der hier skizzierte Analyseraster ist in der Zentralleitung differenziert auf einzelne Sektionen bzw. für das gesamte Haus anzuwenden. Bei den nachgeordneten Dienststellen ist, wo relevant, analog vorzugehen. Die Analyse ist auch aggregiert für alle nachgeordneten Dienststellen eines Typs (z. B. alle Finanzämter, alle Zollämter) durchzuführen, sowie für die einzelnen Dienststellen separat.

Übersicht 4: Raster zur Analyse der Leistungsbelohnung

Organisationseinheit	Zahl der begünstigten Bediensteten	Anteil Männer / Frauen in %	Anteil der begünstigten Männer an männlicher Gesamtbeschäftigung mit prinzipiellem Anspruch in %	Anteil der begünstigten Frauen an weiblicher Gesamtbeschäftigung mit prinzipiellem Anspruch in %	Durchschnittliche Höhe der Leistungsbelohnung aller männlichen Begünstigten in €	Durchschnittliche Höhe der Leistungsbelohnung aller weiblichen Begünstigten in €
Zentralleitung gesamt						
Sektion I						
Sektion II						
...						

Q: Eigene Erstellung.

Übersicht 5: Raster zur Analyse der Leistungsbelohnung für Teilzeitbeschäftigte

Organisationseinheit	Zahl der begünstigten Bediensteten gesamt	Anteil der teilzeitbeschäftigten (TZ) Begünstigten	Anteil der begünstigten TZ beschäftigten Frauen an Gesamtzahl der TZ beschäftigten Frauen in %	Anteil der begünstigten TZ beschäftigten Männer an Gesamtzahl der TZ beschäftigten Männer in %	Durchschnittliche Höhe der Leistungsbelohnung aller männlichen Begünstigten in TZ in €	Durchschnittliche Höhe der Leistungsbelohnung aller weiblichen Begünstigten in TZ in €
Zentralleitung gesamt						
Sektion I						
Sektion II						
...						

Q: Eigene Erstellung.

2.1.3 Geschlechterdifferenzierte Analyse der höherwertigen Verwendungen

Ein weiterer Aspekt der Gender-Analyse der Beschäftigung ist eine geschlechterdifferenzierte Analyse der Zahl der Bediensteten in höherwertigen Verwendungen. Dabei geht es darum, die Frauen- und Männeranteile in höherwertigen Verwendungen in den einzelnen relevanten besoldungsrechtlichen Einstufungen zu ermitteln. Der in Übersicht 6 dargestellte Raster gibt eine entsprechende Struktur vor.

Übersicht 6: Raster zur Analyse der höherwertigen Verwendungen differenziert nach Geschlecht

	Zahl der Bediensteten in höherwertigen Verwendungen/Funktionen (hV)	Anteil Männer/Frauen in hV an Gesamtzahl der Beschäftigten in hV in %	Anteil der Männer in hV an männlicher Gesamtbeschäftigung in %	Anteil der Frauen in hV an weiblicher Gesamtbeschäftigung in %
A1/A/v1				
A2/B/v2				
A3/C/v3				
Gesamt				

Q: Eigene Erstellung.

Diese Analyse ist für die Zentraleitung bzw. die nachgeordneten Dienststellen (wie Finanzämter oder Zollämter) jeweils gesamt sowie für die einzelnen nachgeordneten Ämter bzw. Dienststellen und jeweiligen Organisationseinheiten separat durchzuführen. Wo relevant, ist die in Übersicht 6 enthaltene Aufschlüsselung nach der besoldungsrechtlichen Einstufung bzw. ggf. analoge Kategorien vorzunehmen, um Informationen von erhöhter Steuerungsrelevanz zu erhalten: So kann beispielsweise geprüft werden, wie vielen Frauen und Männern anteilig der Übergang von A3 nach A2 gelingt und ob die jeweiligen Anteile für Frauen und Männer annähernd ausgeglichen sind. Sollten sich deutliche geschlechterdifferenzierte Muster ergeben, wäre eine weiterführende Ursachenanalyse geboten, die Voraussetzungen, Entscheidungsmechanismen, Kriterien und Zugang zu den entsprechenden Schulungsmaßnahmen näher analysiert.

2.1.4 Gender-Dimension der Entwicklung von Personalkennzahlen

Im Sinne des Gender Mainstreaming und zur Gewinnung einer umfassenden Steuerungsinformation für Führungskräfte wird angeregt, das Kennzahlensystem im Bereich Personal geschlechterdifferenziert auszugestalten. Das heißt zunächst, dass alle zur Anwendung kommenden Kennzahlen auch nach Geschlecht aufgeschlüsselt ausgewiesen werden. Da dies in vielen Bereichen bereits der Fall ist, bedarf es nur einiger Anpassungen hinsichtlich des Kennzahlen-Berichts-Systems.

Da die derzeit in Entwicklung befindlichen Kennzahlensysteme den Studienautorinnen nicht zugänglich sind, wird hier nicht auf einzelne Kennzahlen eingegangen bzw. kann dieser Aspekt auch im Leitfaden nicht berücksichtigt werden. Es werden daher hier nur einige

wesentliche Kategorien aufgelistet, für die eine geschlechterdifferenzierte Auswertung angebracht erscheint:

- IST-Situation – geschlechterdifferenzierte Darstellung hinsichtlich der Ziele/SOLL
- Neuaufnahmen
- Lehrlinge
- Überstunden
- Pflegefreistellungen, Kinderbetreuung/Abwesenheiten wegen Bildungsmaßnahmen
- Behinderte/Sonderplanstellen
- Leiharbeitskräfte
- Krankenstände, Unfälle
- Allgemeine Abwesenheiten
- Arbeitsbewältigungsindikator nach Alter

Darüber hinaus bedarf es ggf. der Entwicklung neuer gender-relevanter Kennzahlen. Einige dieser Kennzahlen werden qualitativer Art sein. Beispielsweise könnten Kennzahlen hinsichtlich der Zufriedenheit der Bediensteten mit Arbeitsplatz, Arbeitsumfeld oder Aufstiegsmöglichkeiten sowie hinsichtlich der Zufriedenheit mit der Flexibilität der Arbeitsbedingungen zur Vereinbarung von Beruf und Familie entwickelt und systematisch erhoben werden.

2.1.5 Personalentwicklung

2.1.5.1 Analyse Kriterien

Ein weiterer wesentlicher Punkt der Gender-Analyse im Bereich Beschäftigung ist die Frage der Personalentwicklung. Einige mögliche Kriterien der geschlechterdifferenzierten Analyse sind dabei:

- Angebot von und Zugang zu Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen
- Inanspruchnahme von Männern und Frauen und nach Art der Weiterbildung, nach Hierarchiestufe, nach Verwendungsgruppen
- Voraussetzungen für Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen (Dauer des Dienstverhältnisses, Art des Dienstverhältnisses: VZ/TZ, befristet/unbefristet)
- Zusammenhang zwischen Qualifikationen und Aufstiegsmöglichkeiten
- Relevanz von Weiterbildung für Karriereverläufe
- Zielgruppenorientierte Laufbahnplanung
- Zufriedenheit mit persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten
- Faktoren, die Aufstiegsmöglichkeiten begünstigen oder hemmen
- Geschlechtersensible Arbeitsplatzbewertungen

- Fairness-Indikatoren, Mobbing-Indikator
- Möglichkeiten von vertikaler und lateraler Mobilität (Flexibilität innerhalb oder zwischen den Dienststellen)
- Top-Down- und Bottom-Up-Evaluierung von Arbeitsprozessen und Entscheidungen

Es ist u. U. nicht sinnvoll, alle diese Kriterien in eine periodisch durchgeführte Gender-Analyse zu integrieren. Teilweise werden punktuell vertiefende Studien nötig sein.

2.1.5.2 Analyse der Personalentwicklung

In Bezug auf das Angebot von Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen liegt eine Kombination quantitativer und qualitativer Analysen nahe. Das Angebot von Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen kann im Hinblick darauf analysiert werden, wieweit es von Frauen und Männern in Anspruch genommen wird und welche Aufstiegsmöglichkeiten sich daraus ergeben. Das gesamte Kursangebot sollte dafür in Kategorien eingeteilt werden, um eine aussagekräftige übersichtliche Analyse zu ermöglichen. Als Klassifizierung werden folgende Kategorien vorgeschlagen:

- Grundausbildung
- Aufstiegsurse bzw. karrierefördernde Kurse
- Fachausbildungen
- Skills (Sprachen, Computerkurse, anwendungsorientierte Weiterbildung u.ä.)
- persönliche und soziale Entwicklung

Die Inanspruchnahme der jeweiligen Kurskategorien ist aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Beschäftigungsverhältnissen (Teilzeit/Vollzeit) sowie Hierarchiestufen darzustellen. Hinsichtlich der Grundausbildung könnte auch relevant sein, ob der Abschluss in der gesetzlich vorgesehenen Mindestzeit für Männer und Frauen gleichermaßen möglich ist.

Allfällige geschlechtsspezifische Differenzen sollten einerseits zur Sensibilisierung dienen, andererseits weitere Analysen anstoßen, beispielsweise hinsichtlich der Ursachen in der unterschiedlichen Inanspruchnahme, die im Angebot begründet liegen. Mögliche geschlechterdifferenzierte Hemmnisse des Besuchs von Ausbildungen bzw. Kursen können etwa in der Erreichbarkeit der Örtlichkeit (z.B. Möglichkeit von Tagespendeln) und den Kurszeiten (zeitliche Verteilung des Kursangebotes sowie gesamte Dauer von Weiterbildungsmaßnahmen; berufsbegleitend, Vollzeit/Teilzeit) liegen.

Der Zusammenhang zwischen Qualifikationen und Aufstiegsmöglichkeiten kann durch eine Analyse der Karriereverläufe der KursteilnehmerInnen, nach Geschlecht aufgeschlüsselt, dargestellt werden. Dabei sind insbesondere Führungskräftelehrgänge, spezialisierte Ausbildungen (z. B. Controlling Lehrgang) sowie Aufstiegsurse von Interesse.

Obwohl sich Karriereverläufe von Frauen und Männern zunehmend angleichen, gibt es Bedarf an einer zielgruppenorientierten und gender-sensiblen Unterstützung bei der Laufbahnplanung. Es gibt unterschiedliche Herausforderungen und Bedürfnisse für unterschiedliche

Gruppen. Diese sind in einer gender-sensiblen Laufplanplanung zu berücksichtigen, und es sind spezielle Angebote zu entwickeln. Es geht über den Rahmen des gegenständlichen Auftrages hinaus, die Dimension einer gender-sensiblen Laufbahnplanung zu entwickeln, daher wird hier nur darauf hingewiesen.

Ebenso ist eine gender-sensible Arbeitsplatzbewertung von höchster Bedeutung. Insbesondere anlässlich eventueller Vorhaben zur Reform der Arbeitsplatzbewertung sollten ExpertInnen herangezogen werden, um eine gender-sensible Vorgehensweise sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang ist auch die Gender-Prüfung der Bundesfinanzakademie von Relevanz (siehe Leitfaden).

2.1.6 Beschäftigung und Bedarf von MitarbeiterInnen angesichts außerberuflicher Betreuungspflichten

2.1.6.1 Analysekriterien

Das Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie stellt eine explizite Priorität der gegenwärtigen Regierung dar. Damit verbunden sind weitere, quantitativ nicht so einfach erfassbare Aspekte von Interesse, die in vertiefenden Analysen der Beschäftigung zu erforschen sind. Wesentlich ist beispielsweise die Frage, ob die Beschäftigungsverhältnisse (Voll-, Teilzeit, Stundenzahl, ...) und deren Ausgestaltung (Flexibilität in der Zeit der Arbeitserbringung, Gleitzeit, Teleworking ...) dem Bedarf von Frauen und Männern (angesichts ihrer unterschiedlichen Rollen, wie Versorgungspflichten) entsprechen. Kriterien zur Analyse dieser Frage sind

- eine Erfassung der gegenwärtigen Möglichkeiten der Flexibilisierung (Teilzeit, Gleitzeit, Teleworking u.ä.) und deren Inanspruchnahme (nach Männern und Frauen getrennt),
- Verfügbarkeit spezifischer Maßnahmen von Seiten des Dienstgebers (z. B. Betriebskindergärten, finanzieller Beitrag für Kinderbetreuung)
- die Frage der Zufriedenheit der MitarbeiterInnen mit Möglichkeiten der Flexibilisierung und sonstigen Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Betreuungspflichten und Beruf (z. B. durch Befragungen zu erheben).

2.1.6.2 Analyse der Beschäftigungsverhältnisse im Vergleich zum Bedarf der MitarbeiterInnen

Die Analyse der Beschäftigungsverhältnisse im Hinblick darauf, wieweit sie dem Bedarf der beschäftigten Frauen und Männer entsprechen, kann mittels unterschiedlicher Instrumentarien erfolgen. Mittels Umfragen kann beispielsweise Folgendes geschlechterdifferenziert erhoben werden:

- Erfassung der Zufriedenheit der MitarbeiterInnen
 - mit ihrem Beschäftigungsverhältnis im Hinblick auf Vereinbarkeit mit außerberuflichen Betreuungspflichten

- mit den Gleitzeitbestimmungen
- mit der Zeitgestaltung bei Teilzeitarbeitsverhältnissen
- mit der Flexibilität von Teleworking
- mit den Karrieremöglichkeiten bei Teilzeitarbeitsverhältnissen
- mit den beruflichen Anforderungen
- Erhebung der Gründe für Teilzeit (Betreuungspflichten, politische Tätigkeit, Bildung, Behinderung, u.ä.)
- Erhebung des Bedarfs nach weiterer Flexibilisierung (im Zusammenhang mit Pendeln und Versorgungspflichten)
- Erhebung des Bedarfs an Betreuungsplätzen (Wohnort versus Arbeitsstätte)
- Erfassung der Zufriedenheit der MitarbeiterInnen mit dem Betriebskindergarten
- Erhebung des Bedarfs nach weiteren Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Betreuungspflichten
- Erhebung der Notwendigkeit von Pendeln (verfügbare Verkehrsmittel – öffentliche Verkehrsmittel versus eigener PKW)
- Behindertengerechter Arbeitsplatz
- Berücksichtigung der zunehmenden Interkulturalität der Arbeitskräfte am Arbeitsplatz
- Motivation der MitarbeiterInnen seitens der Führungskräfte
- Einbindung in Entscheidungsprozesse, Mitbestimmung, Fairness-Indikator
- Arbeitsbewältigungsindikator nach Alter, Behinderung, etc. (z.B. Stress, Arbeitsdruck, neue Technologien, sprachliche Anforderungen, Eigenständigkeit/Fremdbestimmung, Mobbing); Gründe (Arbeit, KollegInnen, Vorgesetzte).

Entsprechende Umfragen sind nach Geschlecht, Ausmaß der Arbeitszeit (Vollzeit/Teilzeit bzw. reduziertes Stundenausmaß), Hierarchiestufe bzw. Funktion sowie außerdienstlichen Versorgungspflichten (z. B. Kinder und deren Alter, behinderte oder kranke Angehörige, Altenpflege) auszuwerten.

Eine Veröffentlichung der Ergebnisse, Vorstellung im Ressort und anschließende Diskussion mit den MitarbeiterInnen kann weitere Erkenntnisse liefern. Für die Weiterentwicklung der Beschäftigungsverhältnisse im Hinblick auf den Bedarf der MitarbeiterInnen werden zusätzlich Gruppendiskussionen bzw. Fokusgruppen zielführend sein, in denen repräsentativ ausgewählte Beschäftigte, unter externer Moderation Vorschläge entwickeln.

2.1.7 Analyse der Pensionen

Aufwendungen für Pensionen sind im Kapitel 55 des BVA veranschlagt. Der Großteil der veranschlagten Aufwendungen betrifft Ruhestands- und Versorgungsbezüge. Grundsätzlich wurde gemäß Auftrag vereinbart, auch für diese Ausgaben Vorschläge für Gender-Analysen zu entwickeln. Allerdings stellt sich aufgrund der gesetzlichen Verpflichtungen die Frage,

inwiefern eine derartige Analyse zweckdienlich bzw. steuerungsrelevant ist. Es wird daher vorgeschlagen, hinsichtlich der Analyse der Ausgaben im Kapitel 55 bzw. insbesondere Titel 550 keine weitergehenden Standardinstrumente zur systematischen Anwendung zu entwickeln.

Aus Gründen der Vollständigkeit wird angeregt, die im Zuge der jährlich erstellten Personalberichte des Bundes (*Bundeskanzleramt*, 2004, 2005) erfassten Informationen über PensionistInnen des Bundes nach Geschlecht differenziert zu darzustellen. Hinsichtlich der im Titel 55 veranschlagten Aufwendungen betrifft dies eine geschlechterdifferenzierte Erfassung des Bestandes, wie in Übersicht 7 dargestellt.

Übersicht 7: Raster zur Erfassung der PensionistInnen des Bundes (Bestand)

	Frauen	Männer	Frauenanteil in %	Durchschnittliche Jahresbruttoruhegenussbezüge in €	
				Frauen	Männer
RuhegenussbezieherInnen					
Witwen/Witwer					
Waisen					
Sonstige					

Q: Eigene Erstellung.

Gegebenenfalls könnte eine tiefergehende Analyse geschlechterspezifische Unterschiede im Ruhegenuss untersuchen, wobei Qualifikation, Ausmaß der Beschäftigung oder Beschäftigungsunterbrechungen mögliche Untersuchungskriterien sind, ebenso wie der Gesundheitszustand.

Hinsichtlich der Neuzugänge ergeben sich – wenn auch in beschränktem Rahmen – erweiterte Steuerungsmöglichkeiten. Daher wird vorgeschlagen, dass der in Übersicht 8 dargestellte Raster als Ausgangspunkt für die Gender-Analyse herangezogen wird.

Übersicht 8: Raster zur Erfassung der Neuzugänge nach Alter, Pensionierungsgrund und durchschnittlichem Ruhegenuss bei Pensionsantritt

Pensionierungsgrund	Frauen	Männer	Frauenanteil in %	Durchschnittl. Pensionseintrittsalter Frauen	Durchschnittl. Pensionseintrittsalter Männer	Durchschnittl. Ruhegenuss bei Pensionsantritt (Jahresbruttoruhegenussbezüge) in €	
						Frauen	Männer
Erklärung							
Dienstunfähigkeit							
Vorzeitiger Ruhestand							
Sonstiges							

Q: Eigene Erstellung.

Je nach Ergebnissen und allfälligen auffallenden geschlechterdifferenzierten Mustern hinsichtlich Eintrittsalter bzw. durchschnittlichem Ruhegenuss können differenzierte Analysen in

die Wege geleitet werden. Auch hier sind Geschlechterdifferentiale beim Ruhegenuss zunächst näher zu analysieren und mit Daten über Qualifikation, Ausmaß der Beschäftigung sowie Karenzen zu verknüpfen, um deren Aussagekraft zu erhöhen. Insbesondere ist der Effekt der Unterbrechung oder Reduzierung der Arbeitszeit in Folge der Übernahme von Versorgungspflichten auf das Pensionseinkommen zu untersuchen.

2.2 Ausgaben

Dieser Abschnitt der Studie legt die Grundlagen für die Gender-Prüfung der Ausgaben des Finanzressorts. Nach einer überblicksartigen Darstellung der Ausgaben der relevanten Kapitel werden die zu berücksichtigenden möglichen Gender-Wirkungen öffentlicher Ausgaben kurz erläutert. Anschließend wird eine Auswahl jener Ausgabenbereiche der Gruppe 5 vorgenommen, bei denen eine Gender-Prüfung im Falle beabsichtigter Änderungen (Ausgabenerhöhungen oder –kürzungen bzw. sonstige allfällige Änderungen der mit den betreffenden Ausgabenbereichen verbundenen Regelungen, wie etwa Anspruchsvoraussetzungen) als sinnvoll erachtet wird.

2.2.1 Überblick über die Ausgaben des Finanzressorts

Dieser Abschnitt gibt zunächst einen Überblick über die Ausgabenbereiche, die in das Finanzressort fallen. Die ausgabenrelevanten Kapitel innerhalb der Gruppe 5 umfassen die Kapitel 50 (Finanzverwaltung), 51 (Kassenverwaltung), 53 (Finanzausgleich), 54 (Bundesvermögen), 55 (Pensionen) und 58 (Finanzierungen, Währungstauschverträge).

Übersicht 9 enthält die Ausgaben des allgemeinen Haushaltes innerhalb der genannten Kapitel (funktionelle Gliederung²⁾ gemäß BVA 2006, weiter unterteilt in Titel (organorientierte Gliederung³⁾ und jeweils gegliedert nach Ausgaben für Personal, Anlagen, Förderungen und Aufwendungen (finanzwirtschaftliche Gliederung⁴⁾).

Übersicht 10 führt die Ausgaben des Finanzressorts nach Kapiteln im Überblick gemäß BVA 2006 auf, wiederum unterteilt nach Ausgaben für Personal, Anlagen, Förderungen und Aufwendungen. Der größte Anteil der Ausgaben des allgemeinen Haushaltes entfällt mit gut 37% (ca. 9,4 Mrd. €) auf Kapitel 58 (Finanzierungen, Währungstauschverträge), es folgen die Pensionen mit 29% (ca. 7,3 Mrd. €), die Ausgaben im Rahmen des Finanzausgleichs mit gut 17% (ca. 4,3 Mrd. €) und der Finanzverwaltung mit knapp 8% (ca. 2 Mrd. €). Die Ausgaben innerhalb der Kapitel Kassenverwaltung (4,1%; ca. 1 Mrd. €) und Bundesvermögen (4,5%; ca. 1,1 Mrd. €) sind von vergleichsweise untergeordneter Bedeutung.

²⁾ Zur funktionellen Gliederung siehe Abschnitt 3.2.1.

³⁾ Zu einer Definition der organorientierten Gliederung siehe Abschnitt 3.2.1.

⁴⁾ Zur Begründung dieser Untergliederung in Ausgabenkategorien siehe Abschnitt 3.2.

Die Aufwendungen machen mit gut 80% (ca. 20,2 Mrd. €) den Löwenanteil der Ausgaben im allgemeinen Haushalt aus. Die Personalausgaben belaufen sich auf gut 18% (4,6 Mrd. €) der Gesamtausgaben.

Übersicht 9: Ausgaben des Finanzressorts, in Mio. €, BVA 2006

Kapitel	Titel	Summe	Personal	Anlagen	Förde- rungen	Aufwen- dungen
50 Finanzver- Waltung	500 BMF	247	50	0	0	197
	501 BMF (Zweckaufwand)	125	0	0	0	125
	502 BMF (Förderungsmaßnahmen)	23	0	0	23	0
	504 Zoll- und Abgabenverwaltung	614	446	2	0	166
	507 sonstige nachgeordn. Dienstst.	24	14	0	0	10
	508 Unternehmen m. Bundesbed.	933	882	0	0	51
Kap. 50 ges.		1.966	1.392	2	23	549
51 Kassen- Verwaltung	510 Geldverkehr des Bundes	4	0	0	0	4
	511 Geldv. d. Bund. (zw. Geb.)	270	0	0	0	270
	512 Rücklagen	5	0	0	0	5
	518 sonstige Pauschalvors.	738	0	0	110	628
Kap. 51 ges.		1.017	0	0	110	907
53 Finanzaus- gleich	530 Leist. an Länder u. Gemeinden	1.566	0	0	0	1.566
	532 Zweckzusch. d. Bundes I	2.510	0	0	0	2.510
	534 Katastrophenfonds (zw. Geb.)	267	0	0	14	253
Kap. 53 ges.		4.343	0	0	14	4.329
54 Bundesver- mögen	540 Kapitalbeteiligung	110	0	110	0	0
	542 Bundesdarlehen	1	0	0	1	0
	546 Unbewegl. Bundesverm.	3	0	0	0	3
	547 Haftungsübern. des Bundes	890	0	0	0	890
	548 Bes. Zahlungsv. bzw. Ford.	131	0	0	76	55
Kap. 54 ges.		1.135	0	110	77	948
55 Pensionen	550 Bed. der Hoheitsv. des Bundes	3.156	3.103	0	0	53
	551 Ersätze an Länder	975	0	0	0	975
	552 sonstige Bedienstete	100	97	0	0	3
	555 sonst. Pensionsleistungen	3.051	8	0	0	3.043
Kap. 55 ges.		7.282	3.208	0	0	4.074
58 Finanzierun- gen, Währungs- tauschverträge	580 Titrierte Finanzschuld in heimischer Währung	17.251	0	0	0	5.377
	581 Nicht-titrierte Finanzschuld in heimischer Währung	3.429	0	0	0	722
	582 Titrierte Finanzschuld in fremder Währung	3.470	0	0	0	573
	583 Nicht-titrierte Finanzschuld in fremder Währung	98	0	0	0	21
	584 Ausgaben aus Währungstauschverträgen	3.366	0	0	0	1.199
	585 kurzfristige Verpflichtungen	26.100	0	0	0	100
	588 Pauschalv. u. Devisenterming.	3.673	0	0	0	1.292
	589 sonstiger Aufwand	82	0	0	0	82
Kap. 58 ges.		9.366	0	0	0	9.366
Gesamt		25.109	4.600	112	224	20.173

Q: BMF; WIFO-Berechnungen.

Die Ausgaben für Anlagen und Förderungen erreichen mit jeweils weniger als 1% (ca. 0,1 Mrd. € bzw. 0,2 Mrd. €) der Gesamtausgaben des Finanzressorts vernachlässigbare Größenordnungen.

Übersicht 10: Ausgaben des Finanzressorts nach Kapiteln im Überblick, BVA 2006

Kapitel	Insgesamt		Personal Mio. € (% Gesamt- ausgaben)	Anlagen Mio. € (% Gesamt- ausgaben)	Förderungen Mio. € (% Gesamt- ausgaben)	Aufwend. Mio. € (% Gesamt- ausgaben)
	Mio. €	% Gesamt- ausgaben				
50 Finanzverwaltung	1.966	7,8	1.392	2	23	549
51 Kassenverwaltung	1.017	4,1	0	0	110	907
53 Finanzausgleich	4.343	17,3	0	0	14	4.329
54 Bundesvermögen	1.135	4,5	0	110	77	948
55 Pensionen	7.282	29,0	3.208	0	0	4.074
58 Finanzierungen, Währungstauschverträge	9.366	37,3	0	0	0	9.366
Gesamtausgaben	25.109	100	4.600 (18,3)	112 (0,4)	224 (0,9)	20.173 (80,3)

Q: BMF; WIFO-Berechnungen.

2.2.2 Untersuchungsgegenstand

Öffentliche Ausgaben können in Abhängigkeit vom verfolgten Erkenntnisinteresse nach unterschiedlichen Kriterien in unterschiedliche Kategorien untergliedert werden (z. B. Nowotny, 1999; Burgstaller – Stieber, 2004). Zweckdienlich für eine Gender-Prüfung sind die funktionelle/organorientierte sowie die finanzwirtschaftliche Gliederung der Ausgaben.

2.2.2.1 Funktionelle/organorientierte Gliederung der Ausgaben

Die funktionelle/organorientierte Gliederung kann einen ersten inhaltlichen Anhaltspunkt bezüglich der Gender-Relevanz der einzelnen Ausgabenkapitel bzw. -titel liefern.

Die funktionelle Gliederung öffentlicher Ausgaben orientiert sich an Aufgabenbereichen bzw. Funktionen, die von der öffentlichen Hand übernommen und für die öffentliche Ausgaben getätigt werden. Die im Bundeshaushalt vorgenommene Untergliederung der Ausgaben haushaltsleitender Organe (u. a. der Bundespräsident, der Bundeskanzler und die Bundesminister) in Gruppen (wobei verwandte Angelegenheiten einer Gruppe zugeteilt werden) basiert ebenso wie die Untergliederung in Kapitel innerhalb der Gruppen (auch) auf funktionellen Gesichtspunkten⁵⁾. Innerhalb der Kapitel werden die Ausgaben aufgrund ihrer Zuge-

⁵⁾ Unter funktioneller Gliederung im engeren Sinne wird eine Unterteilung der Ausgaben nach großen Aufgabenbereichen verstanden (z. B. Erziehung und Unterricht, Forschung und Wissenschaft, Wohnungsbau etc.; insgesamt werden die Ausgaben des Bundes in 17 Aufgabenbereiche untergliedert, denen die Ausgaben ressortübergreifend zugeordnet werden. Die Gliederung der Ausgaben in Kapitel innerhalb der einzelnen Ressorts folgt aber im Grunde ebenfalls einer funktionellen Logik.

hörigkeit zu bestimmten Organisationseinheiten bzw. zu gleichen Sachgebieten den Titeln zugeordnet (organorientierte Gliederung) (Bundesministerium für Finanzen, 2005).

2.2.2.2 Finanzwirtschaftliche Gliederung der Ausgaben

Die funktionelle Gliederung ist zu ergänzen um eine Untergliederung der einzelnen Ausgabenbereiche, die erste Hinweise auf die bei der Analyse einzelner Ausgabenpositionen schwerpunktmäßig zu erfassenden Gender-Effekte geben kann (vgl. dazu die Ausführungen im folgenden Abschnitt 2.3). Hierzu bietet sich die Klassifizierung der einzelnen Ausgabenpositionen nach finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten gemäß Bundeshaushaltsgesetz (BHG) in Unterteilungen an, die angibt, welcher Gebarungsgruppe eine Ausgabe zuzurechnen ist. Die 9 Gebarungsgruppen umfassen die folgenden Ausgabenkategorien (Übersicht 11):

Übersicht 11: Finanzwirtschaftliche Gliederung öffentlicher Ausgaben gemäß BHG

Gebarungsgruppe	Bezeichnung
0	Aufwendungen (gesetzliche Verpflichtungen), Personalausgaben
2	Anlagen (gesetzliche Verpflichtungen)
3	Anlagen (Ermessensausgaben)
4	Förderungen (gesetzliche Verpflichtungen)
5	Förderungen – Darlehen (Ermessensausgaben)
6	Förderungen – Zuschuss (Ermessensausgaben)
7	Aufwendungen (gesetzliche Verpflichtungen), Sachausgaben
8	Aufwendungen – erfolgswirksam (Ermessensausgaben)
9	Aufwendungen – bestandswirksam (Ermessensausgaben)

Q: Bundesministerium für Finanzen (2005).

Diese 9 Gebarungsgruppen können zu den 4 Ausgabenkategorien Personalausgaben, Ausgaben für Anlagen, Förderungsausgaben und Aufwendungen zusammengefasst werden. Die Personalausgaben umfassen die Ausgaben für die Bediensteten des Bundes, die Ausgaben für Anlagen die Investitionen des Bundes. Unter Förderungen werden Geldzuwendungen des Bundes subsumiert, während Aufwendungen die übrigen Sachausgaben des Bundes beinhalten. Wie aus Übersicht 10 (Abschnitt 2.1) ersichtlich, sind die Ausgaben für Anlagen sowie Förderungen innerhalb der Ausgaben des Finanzressorts zu vernachlässigende Größen, sowohl was ihre absolute Höhe als auch ihren prozentualen Anteil an den Gesamtausgaben betrifft.

Quer zur finanzwirtschaftlichen Untergliederung liegt die Unterscheidung zwischen Pflichtausgaben (Gebarungsgruppen 0, 2, 4 und 7) und Ermessensausgaben (Gebarungsgruppen 3, 5, 6, 8 und 9). Erstere sind inhaltlich und der Höhe nach gesetzlich fixierte Ausgabenverpflichtungen, die weder bei der Budgeterstellung noch beim Budgetvollzug beeinflussbar sind. Dagegen besteht bei letzteren ein gewisser Entscheidungsspielraum bei der Mittelvergabe, weil der Höhe nach keine durch ein Bundesgesetz geregelte zwingende Leistungsverpflichtung existiert. Diese Differenzierung zwischen Pflicht- und Ermessensausgaben gibt einen Hinweis auf den (kurzfristigen) Spielraum von Verwaltung und Politik bei der Verausgabung von Finanzmitteln und damit auf die (kurzfristige) Beeinflussbarkeit einzelner Ausgabenpositionen

als mögliche Reaktion auf eventuelle aus Gleichstellungsperspektive unbefriedigende Ergebnisse der Gender-Prüfung. Auf die Darstellung der Ausgaben des Finanzressorts nach Pflicht- und Ermessensausgaben wird an dieser Stelle verzichtet.

2.2.3 Untersuchungs- bzw. Wirkungsaspekte öffentlicher Ausgaben nach Ausgabenkategorien

Bei der Erfassung und Bewertung der geschlechterdifferenzierten Wirkungen öffentlicher Ausgaben sind als Bewertungskriterien bzw. Untersuchungs- und Wirkungsaspekte der Input, der Output und der Outcome, die im Zusammenhang mit öffentlichen Ausgaben bzw. der Erstellung öffentlicher Leistungen stehen, zu berücksichtigen (Bergmann et al., 2004)⁶). Auch wenn nicht alle der im Folgenden genannten Untersuchungs- und Wirkungsaspekte im Zusammenhang mit den Ausgaben des Finanzressorts eine Rolle spielen, sollen sie doch im Folgenden so breit wie möglich besprochen werden, um die Vielfältigkeit möglicher Gender-Effekte öffentlicher Ausgaben grundsätzlich aufzuzeigen.

Der Aspekt Input bezieht sich auf die für die Bereitstellung einer öffentlichen Leistung verwendeten Ressourcen und auf die damit verbundene Beschäftigungs- (und Einkommens-) Wirkungen. Der Input beinhaltet direkte Beschäftigungs- und Einkommenseffekte im öffentlichen Dienst sowie Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen in öffentlich (mit-)finanzierten Institutionen und in durch Investitionen und laufenden Sachaufwand geförderten Wirtschaftsbereichen.

Der Aspekt Output umfasst die direkten Wirkungen öffentlicher Leistungen und damit die Inanspruchnahme dieser Leistung durch die direkten LeistungsempfängerInnen nach Geschlecht. Aus der Output-Perspektive wird danach gefragt, in welchem Ausmaß öffentliche Ausgaben bzw. öffentlich bereitgestellte Leistungen Frauen und Männern direkt zugute kommen.

Der Aspekt Outcome beinhaltet die indirekten Effekte und Folgewirkungen öffentlicher Leistungen. Dabei handelt es sich erstens um den spezifischen Outcome (Nutzen/Benefits aus öffentlichen Leistungen für die LeistungsbezieherInnen selbst sowie um individuelle und gesamtwirtschaftliche externe Effekte für mittelbar betroffene Individuen, gesellschaftliche Gruppen oder die Gesamtwirtschaft). Hier ist auch die Zufriedenheit der LeistungsempfängerInnen mit dem Leistungsangebot, also die Bewertung der Bedarfserfüllung, relevant. Zweitens umfasst der Outcome indirekte Effekte im Zusammenhang mit der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung: sowohl bezogen auf die Erwerbsarbeit als auch auf die Haushaltsproduktion, also auf Arbeit, die außerhalb von Markt und Staat erbracht wird, und damit vor allem unbezahlter Arbeit im Privathaushalt (z. B. Kinderbetreuung und Pflege)⁷).

⁶) Vgl. zu möglichen Ansatzpunkten einer Analyse von öffentlichen Ausgaben aus Geschlechterperspektive z. B. Schlager – Trukeschitz (2004).

⁷) Zur Arbeit außerhalb von Markt und Staat zählen auch die ehrenamtliche sowie die inoffizielle Arbeit; diese werden jedoch im Folgenden vernachlässigt.

Übersicht 12 verschneidet die Ausgabenkategorien Personal, Ausgaben für Anlagen, Förderungsausgaben und Aufwendungen mit den genannten Untersuchungs- bzw. Wirkungsaspekten öffentlicher Ausgaben. Bei der Gender-Prüfung einzelner Ausgabenpositionen sind je nach der konkreten Art der betreffenden Ausgaben die gender-relevanten Untersuchungs- bzw. Wirkungsaspekte im Einzelnen zu identifizieren. Dennoch kann allgemein festgestellt werden, dass die genannten Untersuchungs- bzw. Wirkungsaspekte für die einzelnen Ausgabenkategorien von unterschiedlicher Bedeutung sind. Übersicht 13 gibt einen Überblick über die gender-relevanten Untersuchungs- bzw. Wirkungsaspekte, die bei den einzelnen Ausgabenkategorien im Vordergrund stehen.

Übersicht 12: Untersuchungs- bzw. Wirkungsaspekte öffentlicher Ausgaben nach Ausgabenkategorien

	Personal- ausgaben	Ausgaben für Anlagen	Förderungen	Aufwendungen
Input				
Beschäftigungs- und Einkommenseffekte im öffentlichen Dienst	x			
Beschäftigungs- und Einkommenseffekte in öffentlich (mit-)finanzierten Einrichtungen			x	x
Beschäftigungs- und Einkommenseffekte in privaten Wirtschaftsbereichen		x	x	x
Output (direkte Inanspruchnahme nach Geschlecht)	x		x	x
Spezifischer Outcome				
für LeistungsbezieherInnen	x		x	x
für mittelbar betroffene Personen (-gruppen) / Gesamtwirtschaft			x	x
Bewertung der Bedarfserfüllung	x		x	x
Outcome geschlechtsspezifische Arbeitsteilung				
Erwerbsbeteiligung	x		x	x
Arbeit außerhalb von Markt und Staat	x		x	x

Q: WIFO.

Bezogen auf die konkreten Aufgaben und Ausgaben des Finanzressorts wird im Folgenden kurz dargelegt, welche Untersuchungs- und Wirkungsaspekte für die einzelnen Ausgabenkategorien besonders relevant sind. Sie werden weiter unten – bei der Erörterung der Auswahl der für die Gender-Prüfung vorzusehenden Ausgabenpositionen – näher spezifiziert.

2.2.3.1 Untersuchungs- und Wirkungsaspekte im Zusammenhang mit Personalausgaben

Personalausgaben (Gebarungsgruppe 0) sind mit direkten Beschäftigungs- und Einkommenseffekten im öffentlichen Dienst (z. B. in der Finanzverwaltung) sowie mit einem Output (z. B. Inanspruchnahme von Weiterbildungsangeboten) verbunden. Sie haben jedoch auch spezifische indirekte Effekte für die Beschäftigten (z. B. in Form von verbesserten Aufstiegsmöglichkeiten in Folge von Weiterbildung). Auch bestehen in beide Richtungen laufende Wechselwirkungen zwischen den geschlechterdifferenzierten Beschäftigungs- und Einkommenschan-

cen einerseits und der geschlechtsspezifischen Verteilung der bezahlten sowie der unbezahlten Arbeit andererseits. Die Personalausgaben werden im weiteren Fortgang der Ausführungen in diesem Abschnitt der Studie ausgeklammert, da sie separat behandelt werden (siehe Abschnitt 2.1).

2.2.3.2 Untersuchungs- und Wirkungsaspekte im Zusammenhang mit Ausgaben für Anlagen

Ausgaben für Anlagen (Investitionen des Bundes; Gebarungsgruppen 2 und 3) haben Beschäftigungs- und Einkommenseffekte in jenen nachgelagerten Wirtschaftsbereichen, die die erworbenen Anlagegüter (z. B. Hard- und Software) liefern. Diese wären mit Hilfe von Beschäftigungsmultiplikatoren und unter Berücksichtigung der Beschäftigungs- und Einkommensstruktur in den betreffenden Wirtschaftsbereichen zu erfassen.

Die Effekte von ebenfalls zu den Anlagen gezählten Leistungen an Unternehmen bzw. Institutionen (etwa Entschädigungen für verstaatlichte Unternehmungen oder Zahlungen an internationale Finanzinstitutionen im Rahmen von Kapitel 54) hängen dagegen von der Verwendung dieser Zahlungen bei den empfangenden Unternehmen bzw. Institutionen ab. Um Aussagen über die zu erwartenden Gender-Effekte dieser Ausgabenpositionen machen zu können, sind Informationen über den Verwendungszweck, dem diese Zahlungen bei den Empfängern zugeführt werden, erforderlich. Eine Untersuchung der geschlechterdifferenzierten Wirkungen hätte bei den Empfängern der betreffenden Zahlungen anzusetzen.

2.2.3.3 Untersuchungs- und Wirkungsaspekte im Zusammenhang mit Förderungen

Bei den Förderungsausgaben (Geldzuwendungen des Bundes; Gebarungsgruppen 4, 5 und 6), die gemäß Bundesvoranschlag 2006 durch das Finanzressort getätigt werden, handelt es sich ausnahmslos um Ermessensausgaben, die entweder als zurückzuzahlende Darlehen (Gebarungsgruppe 5) oder als nicht rückzahlbare Zuschüsse (Gebarungsgruppe 6) gewährt werden⁸⁾. Eine Analyse der Gender-Effekte von Förderungen müsste im Prinzip bei den empfangenden Personen bzw. Institutionen der gewährten Förderungen ansetzen und von deren Verwendungszweck ausgehen. Dennoch ist es auch aus Sicht des Förderungsgebers von Interesse, welche direkten und indirekten Effekte die gewährten Zahlungen hervorrufen, vor allem dann, wenn die öffentliche Ausgabengebarung verstärkt aus einer wirkungsorientierten Perspektive betrachtet werden soll.

Je nach Art bzw. Zweck der Förderungen können diese in den geförderten Institutionen zunächst Beschäftigungs- und Einkommenseffekte hervorrufen. Um feststellen zu können, ob die Förderungsausgaben an die im Rahmen des Budgets des Finanzressorts gewährten Förderungen an Institutionen (z. B. Forschungsinstitute, ÖKB, ÖIAG) solche Beschäftigungs- und Einkommenseffekte bewirken, ist zunächst festzustellen, an welche Verwendungszwecke

⁸⁾ Zu den Förderungen gehört auch die Gebarungsgruppe 4 (gesetzliche Verpflichtungen); sie spielt jedoch im Finanzressort keine Rolle.

diese Förderungen gekoppelt sind. Direkte Beschäftigungs- und Einkommenseffekte entstehen dann, wenn die Förderungen auch zur Deckung der Personalausgaben der geförderten Institutionen beitragen bzw. an konkrete Vorgaben bezüglich der geschlechterdifferenzierten Beschäftigungsstruktur gekoppelt sind. Allerdings interessiert aus Gender-Perspektive auch, welche Beschäftigungs- und Einkommensstrukturen in den geförderten Institutionen (z. B. Forschungsinstitute, Planungsunternehmen) insgesamt bestehen, da Förderungen zumindest indirekt diese Beschäftigungs- und Einkommensstrukturen unterstützen, selbst wenn sie nicht explizit an entsprechenden Fördervoraussetzungen gekoppelt sind.

Förderungen an Institutionen können darüber hinaus mit einem direkten Output verbunden sein, der geschlechterdifferenziert zu erfassen wäre (etwa die Nutzung von freiwilligen sozialen Einrichtungen, wie zum Beispiel Erholungsheime, die von Bundesbediensteten genutzt werden können, die Bearbeitung gender-relevanter Fragestellungen durch Forschungsinstitute oder die Bereitstellung, Auswertung oder Verwendung von nach Geschlecht disaggregierten Daten. Hinzu kommt ein indirekter spezifischer Outcome für die NutzerInnen, wie Erholung und erhöhte Arbeitszufriedenheit. Möglicherweise stehen solche Förderungen auch im Zusammenhang mit unbezahlter Arbeit, wenn etwa Erholungsheime von Bundesbediensteten aufgrund von Betreuungspflichten nicht in Anspruch genommen werden können oder wenn unbezahlte Versorgungsarbeit aufgrund der verwendeten ökonomischen Modelle und Ansätze aus der Analyse ökonomischer und wirtschaftspolitischer Zusammenhänge ausgeblendet wird. Ein weiterer indirekter, aus Gender-Perspektive relevanter Outcome wäre das Aufzeigen und die Bewusstmachung bestehender Gender-Disparitäten, die Analyse von deren Ursachen sowie die Entwicklung von Vorschlägen zu deren Beseitigung.

2.2.3.4 Untersuchungs- und Wirkungsaspekte im Zusammenhang mit Aufwendungen

Bei den im Finanzressort getätigten Aufwendungen (Sachausgaben; Gebarungsgruppen 7, 8 und 9) handelt es sich um eine sehr heterogene Ausgabengruppe. Sie umfasst zunächst Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen für die dem Finanzressort zugeordneten Dienststellen sowie weitere Aufwendungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den Aufgaben des Finanzressorts stehen (Ausgaben für Zinsen und Tilgung). Dazu kommen Zahlungen an Unternehmen, die dort bestimmte Kosten decken sollen (wie etwa an die Donaukraftwerke für die Kosten aus der Errichtung von nicht der Stromerzeugung dienenden Anlagen). Weitere als Aufwendungen klassifizierte Leistungen gehen an unterschiedliche Empfänger: Unternehmen (Ausfuhrerstattungen, Haftungsübernahmen des Bundes), sonstige Institutionen (Forschungsinstitute, Statistik Austria – in diesem Fall stellen die Zahlungen des Bundes Gegenleistungen für konkrete Leistungen der empfangenden Institutionen dar), Drittstaaten (Schuldenerleichterungen infolge internationaler Aktionen), Gebietskörperschaften (Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs) oder Einzelpersonen (Leistungen im Rahmen des Bundespflegegesetzes für Bundesbedienstete). Zu den Aufwendungen des Finanzressorts gehören auch Ausgabenpositionen, die aus ökonomischer Perspektive Personalausgaben darstellen: die Pensionen der

Landeslehrer sowie für die Bediensteten einiger ausgegliederter Institutionen (ÖBB, PTA und Österreichische Bundesforste (ÖBF)).

Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen für Maschinen, Fahrzeuge sowie Amts- und Betriebsausstattungen sind ebenso wie Leistungen an Unternehmen, die zur Deckung von deren Kosten für Anlagen bestimmt sind, mit Beschäftigungs- und Einkommenseffekten in den Branchen verbunden, bei denen die betreffenden Investitions-, Gebrauchs- und Verbrauchsgüter beschafft werden, und wären auf der Grundlage von Beschäftigungsmultiplikatoren zu erfassen. Zu den unter Aufwendungen verbuchten Ausgaben des Finanzressorts zählen darüber hinaus, wie erwähnt, auch Zahlungen an Institutionen (Statistik Austria, Forschungsinstitute) sowie an Unternehmen. In diesem Zusammenhang interessieren aus Gender-Perspektive die Beschäftigungs- und Einkommensstrukturen in den empfangenden Institutionen bzw. Unternehmen, da die Zahlungen – auch wenn sie nicht an entsprechende Voraussetzungen geknüpft sind – indirekt damit in Verbindung stehen. Darüber hinaus wäre prinzipiell von Interesse, ob diese Institutionen mit ihren Aktivitäten das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern fördern. Entsprechend wäre auch eine Analyse der Leistungen dieser Institutionen in die Analyse aus Gender-Perspektive vorzunehmen.

Zur Identifikation der Gender-Wirkungen von Leistungen an Unternehmen, Drittstaaten, Gebietskörperschaften und Einzelpersonen ist zunächst der Verwendungszweck der geleisteten Zahlungen zu bestimmen. Eine Analyse der Gender-Effekte dieser Leistungen müsste bei den Empfängern ansetzen, wäre aber auch aus Sicht des Finanzressorts als der über die Vergabe der Mittel entscheidenden Instanz relevant. Sie können eine Reihe unterschiedlicher direkter und indirekter Effekte bewirken, die im Folgenden bei der Betrachtung der einzelnen Ausgabenpositionen angesprochen werden.

2.2.4 Auswahl von Ausgabenpositionen für die Gender-Prüfung

2.2.4.1 Kriterien für die Auswahl von Ausgabenpositionen für die Gender-Prüfung

Für die Auswahl der aus Gender-Perspektive zu untersuchenden Ausgabenpositionen werden 4 Kriterien herangezogen: das quantitative Gewicht einzelner Ausgabenpositionen bzw. -kategorien, deren (vermutete) Gender-Relevanz, die Zuständigkeit für die Verwendung der betreffenden Finanzmittel sowie der vermutete Aufwand für die Durchführung der Gender-Prüfung (vgl. Kasten 4).

Kasten 5: Kriterien für die Auswahl von Ausgabenpositionen für die Gender-Prüfung

1. Gender-Relevanz
2. **Quantitatives Gewicht** (gemessen an der absoluten Höhe bzw. am Anteil an den Gesamtausgaben)
3. **Zuständigkeit für die Verwendung** der Finanzmittel
4. Vermuteter Aufwand für die Durchführung der Gender-Prüfung

Das Kriterium "quantitatives Gewicht" als Auswahldeterminante findet seine Begründung darin, dass bei Ausgabenpositionen mit einem geringen Volumen eine Gender-Prüfung erstens eine ungünstige Kosten-Nutzen-Relation aufweisen wird und dass zweitens von diesen aufgrund ihrer geringen quantitativen Bedeutung keine erheblichen Effekte zu erwarten sind. Allerdings sollte dieses Kriterium nicht als definitives Ausschlusskriterium verwendet werden. Vielmehr ist auch bei Ausgaben mit einem geringen Volumen zu prüfen, ob sie aufgrund einer besonderen Gender-Relevanz oder aufgrund eines vermuteten hohen gleichstellungspolitischen Wirkungsgrades doch in die Gender-Prüfung einbezogen werden sollten.

Das Kriterium "Zuständigkeit für die Verwendung der Finanzmittel" ist aus zwei Gründen von Bedeutung. Erstens ist anzunehmen, dass im Finanzressort selbst die für eine Gender-Prüfung benötigten Daten und Informationen nicht oder nur unvollständig vorhanden sind, wenn es sich um Ausgaben handelt, über deren konkrete Verwendung auf der Ebene des Empfängers entschieden wird. Zweitens wird es zumindest bei einem Teil solcher Ausgaben so sein, dass das Finanzressort selbst auf die Verwendung dieser Ausgaben keinen oder nur begrenzten Einfluss hat. Gerade in der Pilotphase der Einführung einer Gender-Prüfung erscheint eine Fokussierung auf die unmittelbar beeinflussbaren Ausgabenpositionen sinnvoll. Selbst wenn ausschließlich die empfangende Institution die konkrete Mittelverwendung bestimmt, so entscheidet doch das Finanzressort grundsätzlich über die Gewährung der Mittel, sodass auch von Seiten des Finanzgebers ein Interesse an Informationen über die Mittelverwendung (und unter anderem über deren gender-differenzierte Wirkungen) besteht. Dieses Auswahlkriterium sollte also nicht als definitives Ausschlusskriterium angewendet werden, und vor allem mittelfristig wären auch diese Ausgaben in die Gender-Prüfung einzubeziehen.

Schließlich ist – entsprechend der Vorgabe, dass die Gender-Prüfung zeit- und ressourcenschonend durch die Finanzverwaltung selbst durchgeführt werden soll – auch der vermutete Aufwand für die Durchführung der Gender-Prüfung zu berücksichtigen. Anhand dieser Kriterien wird im Folgenden eine Auswahl jener Ausgabenpositionen nach Kapiteln getroffen, für die eine Gender-Prüfung sinnvoll erscheint. Vorweg werden für alle betrachteten Kapitel innerhalb der Gruppe 5 aufgrund des Kriteriums "quantitatives Gewicht" die Ausgaben für Anlagen (112 Mio. € bzw. 0,4% der Gesamtausgaben) sowie für Förderungen (224 Mio. € bzw. 0,9% der Gesamtausgaben) aus der Gender-Prüfung ausgeschlossen.

Es wäre allerdings zu überlegen, ob bestimmte Förderausgaben (nämlich jene an Institutionen, wie Forschungsinstitute; Titel 502) der Gender-Prüfung unterzogen werden sollen. Insbesondere wären hier die Beschäftigungs- und Einkommensstrukturen in den geförderten Institutionen sowie die von diesen Institutionen erbrachten Leistungen relevant.

Die Personalausgaben werden der Gender-Prüfung in jedem Fall unterzogen; sie werden in Kapitel 2.1 der Studie gesondert behandelt. Von den 4 Ausgabenkategorien Personalausgaben, Ausgaben für Anlagen, Förderungen und Aufwendungen werden damit im Folgenden (bis auf die genannten Ausnahmen) nur Aufwendungen weiter betrachtet.

2.2.4.2 Auswahl von Ausgabenpositionen für die Gender-Prüfung

2.2.4.2.1 Kapitel 50 (Finanzverwaltung)

Aufwendungen machen mit ca. 550 Mio. € insgesamt knapp 28% der in Kapitel 50 veranschlagten Ausgaben aus (Übersicht 13).

Übersicht 13: Kapitel 50 (Finanzverwaltung), Aufwendungen nach Titeln, BVA 2006

Titel	Gesamtausgaben in Mio. €	Aufwendungen in Mio. €	In % der Gesamtausgaben (Titel)
500 BMF	247	197	79,8
501 BMF (Zweckaufwand)	125	125	100,0
502 BMF (Förderungsmaßnahmen)	23	0	0,0
504 Zoll- und Abgabenverwaltung	614	166	27,0
507 sonstige nachgeordnete Dienststellen	24	10	41,7
508 Unternehmen mit Bundesbediensteten	933	51	5,5
Kapitel 50 gesamt	1.966	549	-
in % der Ausgaben Kapitel 50	100,0	27,9	-

Q: BMF; WIFO-Berechnungen.

Im Titel 500 (Bundesministerium für Finanzen) fallen laut BVA 2006 Aufwendungen von knapp 200 Mio. € (ca. 80% aller Ausgaben des Titels) an. Diese betreffen hauptsächlich Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen (für Fahrzeuge, Maschinen, Amts-, Betriebsausstattung, Energie, Reinigung, Mieten, Verbrauchs- und Gebrauchsgüter, externe Dienstleistungen, Kostenersätze an Forschungsinstitute und Statistik Austria für Auftragsarbeiten). Sie verursachen in den Branchen, die die betreffenden Güter und Dienstleistungen zuliefern, Beschäftigungs- und Einkommenseffekte, die mit Beschäftigungsmultiplikatoren und unter Berücksichtigung der geschlechterdifferenzierten Beschäftigungs- und Einkommensstrukturen in den betroffenen Branchen erfasst werden könnten. Gerade in der Pilotphase der Einführung einer Gender-Prüfung ist die Analyse dieser Ausgaben aufgrund der relativ hohen Komplexität der anzuwendenden Methoden nicht zu empfehlen, zumal sich das gesamte beschaffte Güter- und Dienstleistungsbündel aus einer Vielzahl kleinerer Einzelpositionen zusammensetzt.

Allerdings fallen unter diesen Titel die Kostenersätze für Statistik Austria sowie an verschiedene österreichische Wirtschaftsinstitute. Diese sollten – ebenso wie die Förderungen an verschiedene Forschungs- und forschungsnahe Institutionen, die unter dem Titel 502 verbucht sind – einer Gender-Prüfung unterzogen werden. Im Rahmen einer Gender-Prüfung kann die Analyse der Beschäftigungs- und Einkommensstruktur in diesen Institutionen, die Zahlungen des Bundes erhalten, geleistet werden. Auch könnten die Leistungen dieser Institutionen aus der

Geschlechterperspektive untersucht werden (z. B. die Bereitstellung, Verarbeitung oder Verwendung geschlechtsdisaggregierter Daten oder die Bearbeitung gender-relevanter Fragestellungen). Die Gender-Prüfung dieser Ausgaben würde die Einrichtung eines entsprechenden Berichtswesens erfordern, in dessen Rahmen die Institutionen, die Mittel aus dem Bundesbudget erhalten, die erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen.

Die Ausgaben unter dem Titel 501 (Bundesministerium für Finanzen – Zweckaufwand) stellen sämtlich Aufwendungen dar, die sich auf insgesamt 125 Mio. € belaufen. Die größte Einzelposition dieses Titels (107 Mio. €) sind Schuldenerleichterungen infolge internationaler Aktionen. Obwohl sie ein gewisses quantitatives Gewicht haben und sicherlich auch mit Gender-Effekten verbunden sind, z. B. bezüglich der bewirkten Armutsreduktion (*Bundesministerium für Finanzen, 2005A*), wird vorgeschlagen, diese Aufwendungen nicht in die Gender-Prüfung einzubeziehen. Erstens handelt es sich um einen ressortübergreifenden Bereich, für den nicht das Finanzressort alleine zuständig ist. Zweitens – und damit verbunden – ist anzunehmen, dass die für eine geschlechterdifferenzierte Analyse dieser Aufwendungen erforderlichen Daten und Informationen im Finanzressort nicht umfassend vorhanden sind. Nicht zuletzt würde eine Erfassung und Bewertung der Gender-Wirkungen von Schuldenerleichterungen tiefer gehende und umfassende Analysen sowie nicht zuletzt die Institutionalisierung entsprechender genderdisaggregierter Statistiken erfordern.

Im Rahmen des Titels 502 (Bundesministerium für Finanzen – Förderungsmaßnahmen) sind keine Aufwendungen veranschlagt. In diesen Titel fallen allerdings die bereits erwähnten Förderungen für bestimmte Institutionen (Forschungsinstitute, Österreichische Kontrollbank (ÖKB) etc.). Die Zahlungen an die empfangenden Forschungs- oder forschungsnahen Institutionen sollten – gemeinsam mit den bereits erwähnten Kostenersätzen, die unter Titel 200 fallen – Gegenstand der Gender-Prüfung sein.

Der Titel 504 (Zoll- und Abgabenverwaltung) beinhaltet Aufwendungen in Höhe von 166 Mio. € (27% der gesamten Ausgaben des Titels). Hierunter fallen wiederum Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen, die aus der Gender-Prüfung aus den bereits erläuterten Gründen ausgeschlossen werden sollten. Der Rest (ca. 45 Mio. €) entfällt auf Ausfuhrerstattungen, für die keine unmittelbare Gender-Relevanz zu erkennen ist.

Die Aufwendungen des Titels 507 (sonstige nachgeordnete Dienststellen) sind mit insgesamt 10 Mio. € gering. Dennoch scheint es lohnenswert, einen Teilbereich – die Bundesfinanzakademie – der beabsichtigten Gender-Prüfung zu unterziehen. Zusätzlich zu den Personalausgaben von etwa 4 Mio. €, die ohnehin in Abschnitt 2.1 berücksichtigt werden, fallen hierfür Aufwendungen von knapp 7 Mio. € an. Aufgrund der Bedeutung der Bundesfinanzakademie als Weiterbildungsinstitution und der aus ihren Aktivitäten zu erwarteten Gender-Effekten soll sie in die Gender-Prüfung einbezogen werden; ihre Berücksichtigung erfolgt ebenfalls in Abschnitt 2.1.

Im Titel 508 (Unternehmen mit Bundesbediensteten) erreichen die Aufwendungen 51 Mio. € (5,5% der gesamten Ausgaben des Titels). Der größte Teil wird mit knapp 50 Mio. € an die Ämter gemäß Poststrukturgesetz für Fahrtkostenzuschüsse, Aufwandsentschädigungen sowie Rei-

sekosten geleistet. Zwar könnte untersucht werden, inwieweit diese Zahlungen Männern und Frauen zugute kommen. Allerdings handelt es sich um einen vergleichsweise geringen Posten; außerdem ist zu vermuten, dass die benötigten Daten nicht im Finanzressort vorliegen. Eine Gender-Prüfung sollte, sofern sie gemacht werden sollte, prinzipiell auf der Ebene der empfangenden Institution durchgeführt werden.

Insgesamt wird vorgeschlagen, die Aufwendungen des Kapitels 50 aus der Gender-Prüfung auszuschließen, sofern sie sich nicht auf Institutionen (Forschungsinstitute, Statistik Austria) beziehen; die Förderungen für die genannten Institutionen sollten der Gender-Prüfung unterzogen werden. Für diese Ausgaben an geförderte Institutionen wird eine separate Checkliste erstellt.

2.2.4.2.2 Kapitel 51 (Kassenverwaltung)

Die im Kapitel 51 (Kassenverwaltung) veranschlagten Titel (Geldverkehr des Bundes, Geldverkehr des Bundes – zweckgebundene Gebarung, Rücklagen sowie sonstige Pauschalvorsorgen) weisen keine offensichtliche Gender-Relevanz auf, sodass auf eine Gender-Prüfung verzichtet werden kann.

2.2.4.2.3 Kapitel 53 (Finanzausgleich)

Kapitel 53 weist so gut wie ausschließlich Aufwendungen auf, die einen Gesamtumfang von ca. 4,3 Mrd. € erreichen (Übersicht 14).

Übersicht 14: Kapitel 53 (Finanzausgleich), Aufwendungen nach Titeln, BVA 2006

Titel	Gesamtausgaben in Mio. €	Aufwendungen in Mio. €	In % der Gesamtausgaben (Titel)
530 Leistungen an Länder und. Gemeinden	1.566	1.566	100,0
532 Zweckzuschüsse des Bundes I	2.510	2.510	100,0
534 Katastrophenfonds (zweckgeb. Geb.)	267	253	94,8
Kapitel 53 gesamt	4.343	4.329	-
In % der Ausgaben Kapitel 53	100,0	99,7	-

Q: BMF; WIFO-Berechnungen.

Ein Teil der veranschlagten Zahlungen hat keine unmittelbaren Gender-Effekte (z. B. Bedarfszuweisungen an Länder, Ertragsanteilekopquoten-Ausgleich der Länder oder Finanzkraftstärkung der Gemeinden), da sie in den allgemeinen Haushalt der empfangenden Gebietskörperschaften fließen und nicht an konkrete Verwendungsvorgaben gekoppelt sind. Für einen Teil der Aufwendungen können jedoch unmittelbare gender-relevante Wirkungen angenommen werden. Augenfällige Beispiele sind Finanzzuweisungen für den Nahverkehr (im Titel 530) oder Zuschüsse im Rahmen der Übertragung der Bundesstraßen an die Länder (im

Titel 532), deren Wirkungen aufgrund der absoluten Volumina (ca. 220 Mio. € bzw. ca. 560 Mio. €) nicht zu vernachlässigen sind. Diese Ausgaben dürften aufgrund des unterschiedlichen geschlechterdifferenzierten Mobilitätsverhaltens und der unterschiedlichen geschlechterdifferenzierten Mobilitätsbedürfnisse Frauen und Männern in unterschiedlichem Maße zugute kommen. Es kann angenommen werden, dass die bewirkten Gender-Effekte sowohl direkte als auch indirekte Wirkungen umfassen. Direkte Wirkungen bestehen etwa in der Inanspruchnahme der geförderten Leistungen (Straßen, öffentlicher Nahverkehr), die durch eine Analyse der geschlechterdifferenzierten NutzerInnenstruktur zu erfassen wäre. Indirekte Wirkungen setzen sich zusammen aus dem spezifischen Outcome der betreffenden öffentlichen Leistungen (etwa der Zufriedenheit mit dem öffentlichen Nahverkehr) sowie dem Outcome im Zusammenhang mit der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung. So bedeutet etwa ein gut ausgebautes öffentliches Verkehrsnetz die Entlastung von unbezahlter Arbeit im Privathaushalt, wenn beispielsweise der Individualverkehr durch öffentliche Verkehrsmittel substituiert werden kann. Diese Entlastung kommt jenen Personen zugute, die diese unbezahlte Arbeit hauptsächlich übernehmen. Auch kann die Erhöhung der Mobilität die Voraussetzungen für die Partizipation am Arbeitsmarkt und damit das Aufbrechen traditioneller Strukturen der Verteilung der Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern erleichtern.

Auch die Zuschüsse zur Wohnbauförderung (Titel 532; ca. 1,78 Mrd. €) erscheinen aus Geschlechterperspektive interessant, ebenso wie Zuschüsse zur Theaterführung an Länder und Gemeinden (Titel 532; ca. 21 Mio. €). Allerdings sind diese Zuschüsse zwar zweckgebunden, über die konkrete Mittelvergabe wird jedoch auf der Ebene der empfangenden Gebietskörperschaften entschieden. Zudem ist anzunehmen, dass die für eine Gender-Prüfung erforderlichen Daten und Informationen im Finanzressort nicht vorhanden sind. Benötigt würden Daten über die geschlechterdifferenzierte Struktur der NutzerInnen (VerkehrsteilnehmerInnen; TheaterbesucherInnen; NutzerInnen des geförderten Wohnbaus, EmpfängerInnen von Förderungen im Rahmen der Wohnbauförderung, differenziert nach Familienstand und Einkommen), um den Output erfassen zu können. Auch der Outcome dieser Leistungen (Zufriedenheit mit dem Angebot; Bedarfserfüllung) ist relevant; er könnte anhand von NutzerInnenbefragungen erfasst werden. Eine Analyse der Gender-Effekte dieser Ausgaben sollte auf der Ebene der empfangenden Gebietskörperschaften erfolgen.

Da die Zuständigkeit für die konkrete Verwendung der vom Bund geleisteten Finanzmittel bei den empfangenden Gebietskörperschaften liegt, werden sämtliche Leistungen im Rahmen des Finanzausgleichs aus der Gender-Prüfung ausgeschlossen. Es ist allerdings mittelfristig anzustreben, diese Zahlungen – ggf. in Kooperation mit den empfangenden Gebietskörperschaften – in die Gender-Prüfung einzubeziehen.

2.2.4.2.4 Kapitel 54 (Bundesvermögen)

Im Kapitel 54 machen die Aufwendungen mit ca. 950 Mio. € (83,5%) den größten Teil der Gesamtausgaben aus (Übersicht 15).

Übersicht 15: Kapitel 54 (Bundesvermögen), Aufwendungen nach Titeln, BVA 2006

Titel	Gesamtausgaben in Mio. €	Aufwendungen in Mio. €	In % der Gesamtausgaben (Titel)
540 Kapitalbeteiligung	110	0	0,0
542 Bundesdarlehen	1	0	0,0
546 Unbewegliches Bundesvermögen	3	3	0,0
547 Haftungsübernahmen des Bundes	890	890	100,0
548 Bes. Zahlungsverpflicht. bzw. Forderungen	131	55	42,0
Kapitel 54 gesamt	1.135	948	-
In % der Ausgaben Kapitel 54	100,0	83,5	-

Q: BMF; WIFO-Berechnungen.

Unter den Titeln 540 (Kapitalbeteiligung), 542 (Bundesdarlehen) und 546 (unbewegliches Bundesvermögen) sind keine Aufwendungen (und insgesamt Ausgaben von nur relativ geringer Höhe) veranschlagt.

Der Titel 547 (Haftungsübernahmen des Bundes) bildet den größten Posten im Kapitel 54, mit 890 Mio. €, die sämtlich Aufwendungen darstellen. Diese Haftungsübernahmen betreffen die Investitionsfinanzierung und die Exportförderung. Sie umfassen Haftungen an die Elektrizitätswirtschaft, die ÖIAG, an Unternehmen mit Bundesbeteiligung, an den Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds und den Bundeswohnbaufonds sowie Haftungen aufgrund des Ausfuhrförderungsgesetzes und des Ausfuhrfinanzierungsgesetzes, für Agrarinvestitions- und sonstige Kredite. Dabei ist zu beachten, dass es sich bei den hier budgetierten Aufwendungen nur um solche Haftungen handelt, die tatsächlich schlagend werden und damit zu Zahlungen des Bundes führen.

Die Ausfallhaftung durch den Bund verringert das Risiko der geförderten Unternehmen und trägt damit zur Absicherung der Arbeitsplätze in diesen Unternehmen bei. Sie hat somit indirekte Beschäftigungs- und Einkommenseffekte. Daher sind aus Gender-Perspektive die geschlechterdifferenzierten Beschäftigungs- und Einkommensstrukturen der geförderten Unternehmen von Interesse. Auch wäre im Rahmen einer Gender-Prüfung der Haftungsübernahmen durch den Bund zu untersuchen, an welche Kriterien die Übernahme von Haftungen durch den Bund gekoppelt sind. Diese Kriterien könnten – wenn der Gender-Aspekt bei Haftungsübernahmen stärker berücksichtigt werden soll – entsprechend ergänzt werden. Auch weitere Fragen sind im Zusammenhang mit Haftungsübernahmen (auch) aus Genderperspektive von Bedeutung: Etwa die Frage, welche Arten von Unternehmen bzw. Projekten gefördert werden, wie die Entscheidungsstrukturen in den geförderten Unternehmen oder wer die Zielgruppen der Leistungen sind, die von den geförderten Unternehmen im Ausland erbracht werden. Haftungsübernahmen des Bundes sind allerdings ein Bestandteil der

Außenwirtschaftspolitik; es erscheint daher wenig zielführend, sie isoliert einer Gender-Prüfung zu unterziehen. Es wird daher vorgeschlagen, sie aus der im Finanzressort selbst durchgeführten Gender-Prüfung auszuschließen. Allerdings könnte die externe Vergabe einer vertiefenden, ressortübergreifenden Gender-Analyse der Haftungsübernahmen und anderer außenwirtschaftspolitischer Instrumente zielführend sein.

Titel 548 (besondere Zahlungsverpflichtungen bzw. Forderungen) enthält Aufwendungen von insgesamt 55 Mio. € (42% der gesamten in diesem Titel veranschlagten Ausgaben). Den größten Anteil nimmt mit ca. 40 Mio. € die Abgeltung an die Donaukraftwerke für Aufwand im öffentlichen Interesse ein. Diese Leistungen, die vom empfangenden Unternehmen für Investitionen verwendet werden, lösen Beschäftigungs- und Einkommenseffekte in den zuliefernden Wirtschaftsbranchen aus. Auch diese Beschäftigungs- und Einkommenseffekte sind im Rahmen einer Gender-Prüfung, die innerhalb des Finanzressorts durchgeführt wird, wohl nur schwer zu erfassen, sodass von einer Analyse abgesehen werden sollte.

2.2.4.2.5 Kapitel 55 (Pensionen)

Wie bereits erwähnt, wird ein Teil der Pensionsaufwendungen, die über das Bundesbudget fließen – nämlich jene Leistungen, die an PensionsbezieherInnen gehen, die anderen Gebietskörperschaften bzw. bestimmten ausgegliederten Unternehmen zugeordnet sind –, nicht als Personalausgaben, sondern als Aufwendungen verbucht. Der Löwenanteil der Aufwendungen, die im Kapitel 55 veranschlagt sind, betrifft Ruhestands- und Versorgungsbezüge (Übersicht 16). Aus ökonomischer Sicht sind auch diese Aufwendungen als Personalausgaben zu betrachten und werden daher in Abschnitt 2.1 der Studie behandelt.

Unter den Titel 550 (Bedienstete der Hoheitsverwaltung des Bundes) fallen hauptsächlich Ruhebezüge und Versorgungsbezüge für Bedienstete der Hoheitsverwaltung des Bundes, die insgesamt knapp 3 Mrd. € (95%) der in diesem Titel budgetierten Ausgaben ausmachen. Hinzu kommen die Dienstgeberbeiträge zur Krankenversicherung der RuhestandsbeamtInnen mit 108 Mio. € und Familien- und Geburtenbeihilfen sowie Leistungen nach dem Bundespflegegesetz (insgesamt 53 Mio. €).

Der Titel 551 (Ersätze an Länder) beinhaltet die an die Länder geleisteten Kostenersätze für die Pensionen der Landeslehrer, die sich auf 975 Mio. € summieren.

Im Titel 552 (sonstige Bedienstete) sind Ruhebezüge und Versorgungsbezüge für Bedienstete einiger ausgegliederter Institutionen mit insgesamt 94 Mio. € budgetiert, daneben mit insgesamt 6 Mio. € Dienstgeberbeiträge zur Krankenversicherung der RuhestandsbeamtInnen, Familien- und Geburtenbeihilfen sowie Leistungen nach dem Bundespflegegeldgesetz.

Die Pensionsleistungen für ehemalige Bedienstete der ÖBB, PTA und ÖBF sind im Titel 555 (sonstige Pensionsleistungen) enthalten. Sie betragen insgesamt ca. 3 Mrd. €.

Übersicht 16: Kapitel 55 (Pensionen), Aufwendungen nach Titeln, BVA 2006¹⁾

Titel	Gesamtausgaben in Mio. €	Personal in Mio. €	Aufwendungen in Mio. €
550 Bedienstete der Hoheitsverw. des Bundes	3.156	3.103	53
551 Ersätze an Länder	975	0	975
552 sonstige Bedienstete	100	97	3
555 sonstige Pensionsleistungen	3.051	8	3.043
Kapitel 55 gesamt	7.282	3.208	4.074
In % der Ausgaben Kapitel 55	100,0	44,1	55,9

Q: BMF; WIFO-Berechnungen. – 1) Abweichungen zum BVA ergeben sich aufgrund von Rundungsdifferenzen.

Diese Pensionsleistungen für Landeslehrer, sonstige Bedienstete ausgegliederter Einheiten sowie für ehemalige Bedienstete der ÖBB, PTA und ÖBF sollten Gegenstand einer Gender-Prüfung bei den Ländern bzw. den betreffenden Unternehmen und Institutionen sein, da dort die benötigten Informationen vorhanden sind. Sie sollten daher aus der Gender-Prüfung des Finanzressorts ausgenommen werden.

2.2.4.2.6 Kapitel 58 (Finanzierungen, Währungstauschverträge)

Die in Kapitel 58 verbuchten Aufwendungen von insgesamt ca. 9,4 Mrd. € entstehen durch Zins- und Tilgungszahlungen sowie durch Zahlungen aus dem sonstigen Aufwand aus Finanzierungen und Währungstauschverträgen. Sie sind aus Gender-Perspektive nicht unmittelbar relevant und werden daher aus der Gender-Prüfung ausgeschlossen^{?)}.

2.2.4.2.7 Zusammenfassung

Für die beabsichtigte Gender-Prüfung der Ausgaben des Finanzressorts verbleiben nach der erfolgten Auswahl lediglich die Personalausgaben (einschließlich der Pensionen der Bediensteten der Hoheitsverwaltung des Bundes) und die Ausgaben für die Bundesfinanzakademie, die in Abschnitt 2.1 der Studie näher betrachtet werden, sowie die Aufwendungen (Kostenersätze) und Förderungen für bestimmte Institutionen (Forschungsinstitute, Statistik Austria). Für letztere wurden ein Leitfaden und eine Checkliste erarbeitet.

^{?)} An dieser Stelle kann nur darauf hingewiesen werden, dass die Zahlungen im Zusammenhang mit der Bundesschuld durchaus einen geschlechtsspezifischen Aspekt aufweisen: Zum einen über die Ausgabenseite, zum anderen über die Finanzierungsseite. Bezüglich der Ausgabenseite wäre die Frage interessant, in welchem Ausmaß die Erträge aus Bundespapieren Frauen und Männern zufließen; angesichts der geschlechtsspezifisch ungleichen Vermögensverteilung ist die Annahme plausibel, dass die Erträge hauptsächlich von Männern realisiert werden. Hinsichtlich der Finanzierungsseite dieser Zahlungen ist relevant, in welchem Ausmaß Frauen und Männer zum allgemeinen Steueraufkommen, aus dem Zins- und Tilgungszahlungen finanziert werden, beitragen. Angesichts der fehlenden Datengrundlagen können diese Fragen aber im Rahmen der Gender-Prüfung nicht beantwortet werden.

2.3 Öffentliche Abgaben (Kapitel 52)

Dieser Abschnitt widmet sich zunächst der Begründung der Auswahl jener Steuern und Abgaben, für die bei geplanten Änderungen eine Gender-Prüfung vorgesehen werden soll. Zudem werden die aus Gender-Perspektive relevanten Steuerwirkungen identifiziert, deren Analyse eine Gender-Prüfung beinhalten sollte. Gemäß Auftrag erfolgt eine Beschränkung auf steuerrechtliche Veränderungen, d. h. die Prüfung der Wirkungen von Variationen bestehender oder der Einführung neuer Steuern und Abgaben bzw. spezieller Steuerinstrumente. Langfristig sollte jedoch auch das bestehende Steuer- und Abgabensystem insgesamt auf seine gender-relevanten Effekte überprüft werden, sowohl was Anreizwirkungen als auch die Verteilung des Einkommens nach Geschlecht (Inzidenz) anbelangt, um zu einer Gesamteinschätzung der Gender-Effekte des österreichischen Steuersystems zu gelangen.

Anders als in den Bereichen Ausgaben und Personal erscheint die Entwicklung von Checklisten mit konkreten Fragen bzw. Vorgaben, die nur "abzuhaken" bzw. kurz zu beantworten und mit den erforderlichen Daten und Informationen anzureichern sind, im Bereich öffentliche Abgaben wenig zielführend. Wie die jüngst im österreichischen Bundesministerium für Finanzen erstellte Studie "Ist die Einkommensbesteuerung geschlechtsneutral?" (*Einhaus – Kitzmantel – Rainer, 2006*) zeigt, wird eine Gender-Prüfung von geplanten Maßnahmen im Bereich öffentliche Abgaben eher die Form einer Kurzanalyse annehmen müssen. Daher wird in diesem Abschnitt ein ausführlicher Leitfaden entwickelt, der handlungsanleitende Vorgaben für die Erstellung solch einer Analyse gibt. Dieser Leitfaden verweist auf die für die jeweilige Steuerkategorie bzw. Steuerart relevanten Fragestellungen, auf die zu beachtenden Gender-Effekte sowie auf mögliche anzuwendende Prüfindikatoren.

2.3.1 Überblick über Kapitel 52 Öffentliche Abgaben

Eingangs wird ein kurzer Überblick über jene Abgaben gegeben, die vollständig (als ausschließliche Bundesabgaben) bzw. teilweise (als gemeinschaftliche Bundesabgaben, deren Aufkommen auf der Grundlage von im Finanzausgleichsgesetz festgeschriebenen Verteilungsschlüsseln auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt wird) dem Bund zuzurechnen sind. Übersicht 17 enthält die Voranschlagsansätze für die öffentlichen Abgaben gemäß Erfolg 2004 sowie BVA 2005 und 2006. Diese sind gemäß Teilheft 52 gegliedert in die Titel Einkommen- und Vermögensteuern, Umsatzsteuer, Einfuhr- und Ausfuhrabgaben, Verbrauchsteuern, Verkehrssteuern sowie Nebenansprüche und Resteingänge weggefallener Abgaben. Für jede Steuerart wird der ab 2005 geltende Verteilungsschlüssel für Bund, Länder und Gemeinden angegeben¹⁰⁾. Bei jenen Abgaben, deren Aufkommen zur Gänze dem Bund zusteht, handelt es sich um ausschließliche Bundesabgaben.

¹⁰⁾ Im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) 2005 wurden die Verteilungsschlüssel neu festgelegt. Seither gelten für beinahe alle gemeinschaftlichen Bundesabgaben einheitliche Verteilungsschlüssel, zudem wurden einige der vorher ausschließlichen Bundesabgaben in gemeinschaftliche Bundesabgaben umgewandelt (vgl. zu Einzelheiten *Schratzstaller, 2005*). Bei den inzwischen abgeschafften Bundesabgaben werden die zuletzt geltenden Verteilungsschlüssel angegeben.

Die Aufteilung der Einnahmen aus den genannten Steuern auf die Gebietskörperschaften stellt einen Aspekt der Steuerhoheit – die Ertragshoheit – dar, also das Recht auf die Vereinnahmung des Ertrages aus diesen Abgaben. Die Zuweisung der Ertragshoheit an die Gebietskörperschaften ist aus Gender-Perspektive deshalb von Bedeutung, da bei solchen Steuern, die nicht ausschließlich dem Bund zufließen, die damit verbundenen geschlechterdifferenzierten Wirkungen nicht nur dem Bundeshaushalt, sondern auch den Haushalten der anderen Gebietskörperschaften zuzurechnen sind.

Aus Gender-Perspektive interessiert darüber hinaus auch der zweite Aspekt der Steuerhoheit, nämlich die Gesetzgebungskompetenz, d. h. das Recht zur Festlegung von Steuersätzen und/oder Steuerbemessungsgrundlagen. Eine Gebietskörperschaft kann nur bei jenen Steuern die Regelungen bezüglich des Steuersatzes und/oder der Bemessungsgrundlage verändern, bezüglich derer sie über Gesetzgebungskompetenz verfügt. Somit können Gebietskörperschaften ohne bzw. nur mit eingeschränkter Gesetzgebungshoheit nicht oder nur innerhalb bestimmter Grenzen steuerrechtliche Regelungen verändern, die aus Gender-Perspektive als unerwünscht empfunden werden.

Das österreichische Steuersystem ist durch eine starke Verbundkomponente gekennzeichnet: Knapp 85% des Gesamtabgabenertrages stellten 2004 gemeinschaftliche Bundesabgaben dar, bezüglich derer der Bund über die ausschließliche Gesetzgebungshoheit verfügt. Zusammen mit den ausschließlichen Bundesabgaben, für die die Gesetzgebungskompetenz ebenfalls dem Bund zusteht, waren es im Jahr 2004 gut 94% der gesamten Steuereinnahmen, bezüglich derer der Bund die ausschließliche Gesetzgebungshoheit hat (*Statistik Austria*, 2005). Sämtliche der in Übersicht 17 aufgeführten Steuern unterliegen der Gesetzgebungshoheit des Bundes, können also im Rahmen der Bundesgesetzgebung verändert werden.

Übersicht 17: Voranschlagansätze Kapitel 52 Öffentliche Abgaben, in Mio. €, 2004 bis 2006

VA-Ansatz	Bezeichnung	Ertragshoheit ¹⁾	BVA 2006	BVA 2005	Erfolg 2004
520	Einkommen- und Vermögenssteuern		27.490,18	25.950,18	27.134,694
2/52004	Veranlagte Einkommensteuer	73,204/15,191/11,605	2.800	2.400	2.818,884
2/52014	Lohnsteuer	73,204/15,191/11,605	17.700	17.000	17.118,574
2/52024	Kapitalertragsteuer auf Dividenden	73,204/15,191/11,605	700	530	566,341
2/52025	Kapitalertragsteuer auf Zinsen	73,204/15,191/11,605	1.570	1.550	1.138,065
2/52026	EU-Quellensteuer	100/0/0	20	-	-
2/52034	Körperschaftsteuer	73,204/15,191/11,605	3.800	3.600	4.470,368
2/52036	Abgabe von Zuwendungen	100/0/0	0,1	0,1	0,393
2/52044	Gewerbsteuer ²⁾	0/0/100	0,050	0,050	2,704
2/52054	Bundesgewerbsteuer ²⁾	100/0/0	0,030	0,030	2,032
2/52066	Erbschafts- und Schenkungssteuer	73,204/15,191/11,605	165	160	154,378
2/52074	Abgabe land- u. forstwirtsch. Betr.	100/0/0	20	20	20,051
2/52084	Bodenwertabgabe	4/0/96	5	5	5,38
2/52086	Wohnbauförderungsbeitrag	100/0/0	710	685	657,524
2/521	Einkommen- und Vermögenssteuern (zweckgebundene Beträge)		15	15	14,565
2/52180	Kunstförderungsbeitrag	73,204/15,191/11,605	15	15	14,565
2/522	Umsatzsteuer		19.400	19.100	18.154,869
2/52204	Umsatzsteuer	73,204/15,191/11,605	19.400	19.100	18.154,869
2/523	Einfuhr- und Ausfuhrabgaben		170	180	221,483
2/52304	Zölle, Einfuhr- und Ausfuhrabgaben	100/0/0	170	180	221,483
2/524	Verbrauchssteuern		5.372	5.380	5.257,892
2/52404	Tabaksteuer	73,204/15,191/11,605	1.400	1.350	1.317,928
2/52414	Biersteuer	73,204/15,191/11,605	200	200	201,921
2/52444	Mineralölsteuer	73,204/15,191/11,605	3.650	3.700	3.593,988
2/52464	Alkoholsteuer	73,204/15,191/11,605	120	120	125,389
2/52484	Schaumweinsteuer ²⁾	73,204/15,191/11,605	2	10	18,665
2/525	Stempel-, Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben		825	815	790,241
2/52514	Stempel-, Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben	100/0/0	825	815	790,241
2/526	Verkehrssteuern		4.894,002	4.720,002	4.620,108
2/52604	Kapitalverkehrssteuern	73,204/15,191/11,605	60	60	52,793
2/52605	Sicherheitsabgabe	100/0/0	45	35	14,722
2/52606	Werbeabgabe	4/9,083/86,917	104	100	94,7
2/52614	Punzierungskontrollgebühr	100/0/0	0,001	0,001	1,224
2/52615	Energieabgaben	73,204/15,191/11,605	760	750	736,156
2/52624	Normverbrauchsabgabe	73,204/15,191/11,605	510	490	476,967
2/52634	Grunderwerbsteuer	4/0/96	550	490	512,864
2/52644	Versicherungssteuer	73,204/15,191/11,605	1.020	980	953,803
2/52645	Motorbezogene Versicherungssteuer	73,204/15,191/11,605	1.320	1.290	1.251,062
2/52654	Straßenbenützungabgabe ²⁾	100/0/0	0,001	0,001	3,410
2/52661	Krafffahrzeugsteuer (zweckg. Einn.)	73,204/15,191/11,605	91,35	88,2	104,317
2/52664	Krafffahrzeugsteuer	73,204/15,191/11,605	53,65	51,8	61,717
2/52674	Spielbankabgabe	73,204/15,191/11,605	120	115	66,626
2/52675	Konzessionsabgabe	73,204/15,191/11,605	200	200	199,638
2/52690	Alllastenbeitrag (zweckgebundene Einnahmen)	100/0/0	60	70	57,109
2/52704	Nebenanprüche und Resteingänge weggefallener Abgaben	-	150	150	13,056
Summe 520 bis 527	Bruttosteuerereinnahmen	-	58.316,182	56.310,182	56.206,907

Q: BMF. – ¹⁾ Angegeben ist der ab 2005 geltende Verteilungsschlüssel in % für Bund/Länder/Gemeinden bzw. bei in-zwischen abgeschafften Bundesabgaben der zuletzt angewendete Verteilungsschlüssel. – ²⁾ Abgeschafft.

2.3.2 Untersuchungsgegenstand

Steuerwirkungen im Allgemeinen und geschlechterdifferenzierte Steuerwirkungen im Besonderen unterscheiden sich zwischen einzelnen Steuerarten bzw. -kategorien. Es wird daher für die einzelnen Steuerkategorien jeweils ein individueller Leitfadens für die Gender-Prüfung erarbeitet. Im Folgenden wird zunächst eine für die Zwecke einer Gender-Prüfung als geeignet erscheinende Kategorisierung der im Bundesbudget aufscheinenden Abgaben unternommen, die die Grundlage für die Erarbeitung von differenzierten Leitfäden bildet.

Die Steuerlehre kennt eine Reihe unterschiedlicher Steuerklassifikationen (vgl. z. B. *Reding – Müller, 1999, Homburg, 2005*). Viele Abgrenzungskriterien, die diesen Einteilungen zugrunde liegen (etwa Veranlagungs- und Erhebungstechnik oder Überwälzbarkeit), sind nicht geeignet für eine Systematisierung von Steuern, die für eine Analyse von deren Wirkungen aus Gender-Perspektive hilfreich wäre. Im Folgenden wird eine einfache Einteilung der Bundesabgaben gemäß Kapitel 52 in einkommens-, vermögens- und aufwandsbezogene Steuern verwendet, die sich an der Stellung der betroffenen Bundesabgaben im volkswirtschaftlichen Gesamtzusammenhang bzw. am Zugriff im Wirtschaftskreislauf (Steuern auf die Einkommensentstehung, auf die Einkommensverwendung sowie auf Vermögen und Vermögensverkehr) orientiert (*Nowotny, 1999*). Damit sind zu unterscheiden:

- einkommensbezogene Steuern: Steuern im Rahmen der Einkommensentstehung (Bemessungsgrundlage: Gewinn- bzw. Kapitaleinkommen sowie Arbeitseinkommen)
- aufwandsbezogene Steuern: Steuern im Rahmen der Einkommensverwendung (Bemessungsgrundlage: Erwerb und Gebrauch von Gütern bzw. Inanspruchnahme von Dienstleistungen; diese umfassen Verbrauch- und Verkehrssteuern)
- vermögensbezogene Steuern: Steuern auf den Besitz oder die Übertragung von Vermögensgegenständen

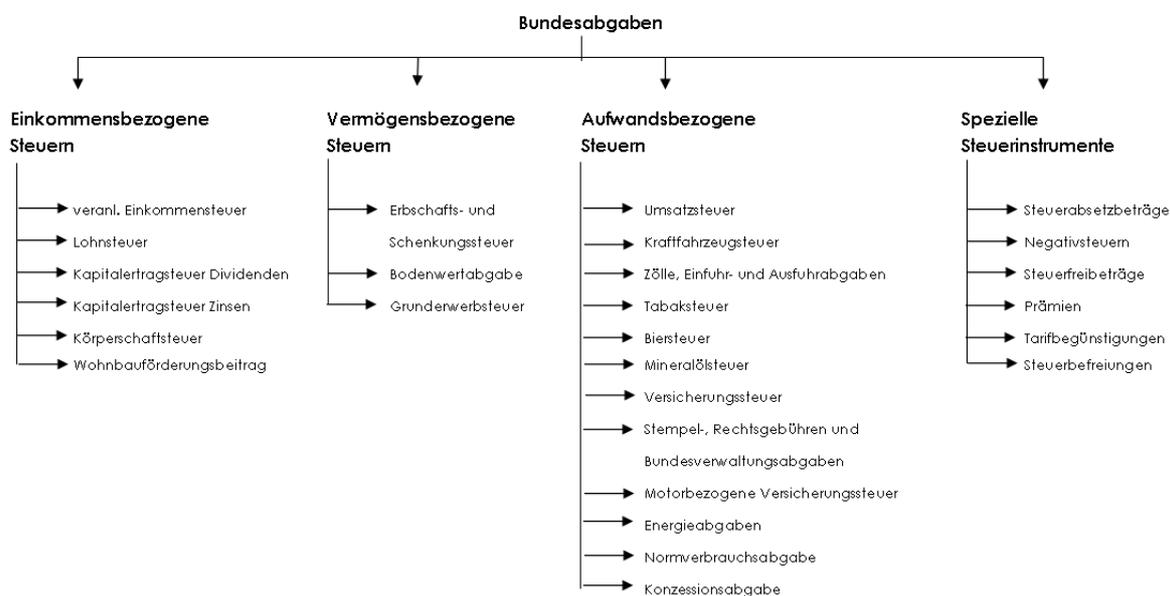
Die in Übersicht 17 gemäß der in Kapitel 52 verwendeten Aufgliederung unter Einkommen- und Vermögensteuern subsummierten Steuerarten (Titel 520 und 521) zählen somit zu den einkommens- bzw. vermögensbezogenen Steuern. Zu den vermögensbezogenen Steuern gehören außerdem Grunderwerbsteuer und Kapitalverkehrssteuern (aus Titel 526). Die unter Umsatzsteuer, Einfuhr- und Ausfuhrabgaben, Stempel-, Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben, Verbrauchsteuern und Verkehrssteuern (Titel 521, 522, 524, 525 und 526) zusammengefassten Steuer- und Abgabenarten sind (mit Ausnahme von Grunderwerbsteuer und Kapitalverkehrssteuern) zu den aufwandsbezogenen Steuern zu rechnen. Für einkommens-, vermögens- und aufwandsbezogene Steuern wird jeweils ein eigener Leitfaden entwickelt.

Vor allem im Rahmen der einkommensbezogenen Steuern, aber auch bei den übrigen Abgabekategorien gibt es darüber hinaus eine Reihe von speziellen Steuerinstrumenten (Steueranreize und -begünstigungen bzw. "tax expenditures"). Diese speziellen Steuerinstrumente werden jeweils bei den betreffenden Abgaben mit behandelt. Zu unterscheiden sind grundsätzlich:

- Steuerabsetzbeträge (werden abgezogen von der Steuerschuld)
- Negativsteuern (werden ausbezahlt, wenn Absetzbeträge aufgrund einer zu geringen Steuerschuld nicht genutzt werden können)
- Steuerfreibeträge (werden abgezogen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage)
- Prämien (werden ausbezahlt als Zuschüsse)
- Tarifbegünstigungen (reduzierte Steuersätze)
- Steuerbefreiungen

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die den drei genannten Abgabekategorien zuzurechnenden Einzelsteuern sowie über die speziellen Steuerinstrumente. Dabei werden die inzwischen abgeschafften Abgaben¹¹⁾ ebenso wie Bagatellsteuern (siehe Abschnitt 2.4) nicht berücksichtigt.

Abbildung 1: Kategorisierung der Bundesabgaben¹⁾

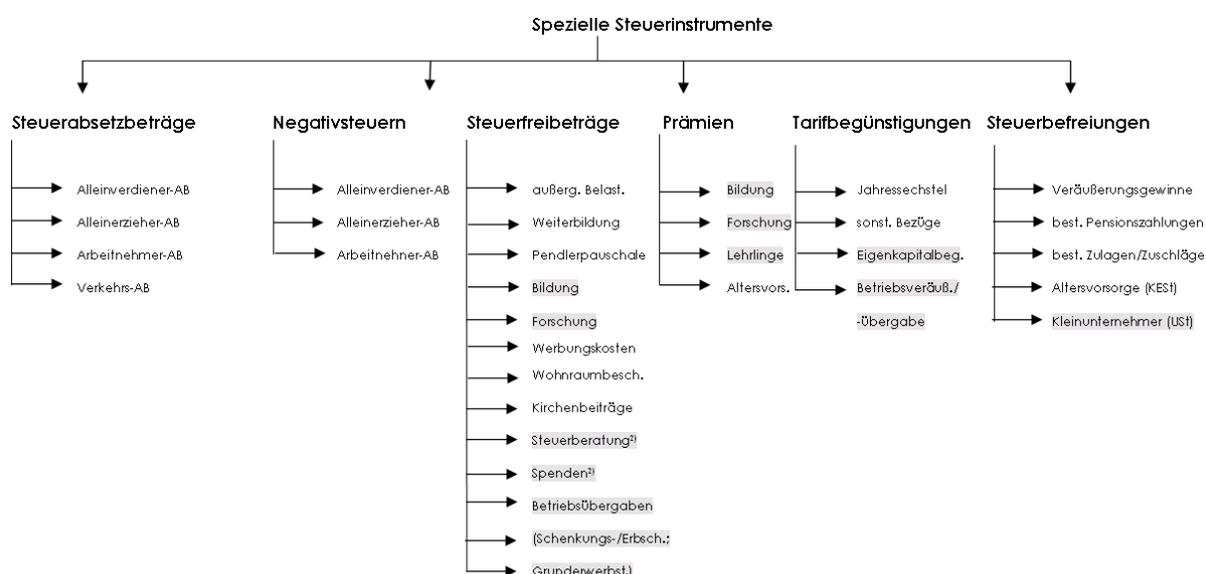


Q: WIFO. – 1) Ohne Bagatellsteuern und abgeschaffte Abgaben.

¹¹⁾ Diese scheinen noch im Kapitel 52 auf, da noch Resteingänge zu verzeichnen sind; z. B. bei der Gewerbesteuer oder der Straßenbenützungsabgabe.

Abbildung 2 enthält – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – die einzelnen Arten von speziellen Steuerinstrumenten und die wichtigsten Einzelinstrumente aus dem österreichischen Steuerrecht, die auch aus der Geschlechterperspektive relevant erscheinen, im Überblick.¹² Die meisten dieser Regelungen beziehen sich auf die Einkommensteuer (veranlagte Einkommenssteuer und Lohnsteuer sowie Kapitalertragsteuern), einige betreffen andere Steuern (Umsatzsteuer, Kapitalertragsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Grunderwerbsteuer). Dabei ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen speziellen Steuerinstrumenten, die den Bereich der privaten Haushalte, und solchen, die den unternehmerischen Bereich betreffen. Letztere sind in Abbildung 2 markiert.

Abbildung 2: Spezielle Steuerinstrumente im österreichischen Steuerrecht¹⁾



Q: WIFO-Zusammenstellung. – ¹⁾ Schattiert: für Unternehmen. – ²⁾ Für Privatpersonen und Unternehmen.

2.3.3 Untersuchungsaspekte im Überblick

Steuern sind formal geschlechterneutral: Steuergesetze unterscheiden nicht zwischen Männern und Frauen. De facto können Steuern jedoch aufgrund der unterschiedlichen sozio-ökonomischen Situation der Geschlechter (Beschäftigung, Einkommen, Zuständigkeit für unbezahlte Versorgungsarbeit), aufgrund unterschiedlichen Zugangs zu und Verfügung über Ressourcen (Einkommen und Vermögen) sowie wegen nach Geschlechtern unterschiedliche Verhaltensweisen (z. B. unterschiedliche Konsummuster oder Einkommensverwendung insgesamt) Männer und Frauen unterschiedlich belasten oder nach Geschlechtern andere Anpassungsreaktionen hervorrufen.

¹²⁾ Vgl. u.a. den Förderungsbericht des Bundesministeriums für Finanzen (2005B).

Mit den vielfachen direkten und indirekten Effekten von Steuern beschäftigt sich die Steuerwirkungslehre. Sie versucht die Frage nach den Veränderungen bzw. Anpassungen, die sich im privaten Sektor durch die Einführung bzw. Veränderung einer steuerlichen Maßnahme ergeben, zu beantworten. Diese Effekte können erwünscht (intendiert) oder unerwünscht (nicht-intendiert) sein.

Zunächst sind makroökonomische Steuerwirkungen (etwa Wachstum, Beschäftigung oder Inflation, etc.) und mikroökonomische Steuerwirkungen (z.B. individuelles Arbeitsangebot oder Ersparnisbildung) zu unterscheiden (*Musgrave et al.*, 1993). Die traditionelle Steuerwirkungslehre untersucht geschlechterdifferenzierte mikroökonomische Effekte von bestehenden Steuern bzw. von deren Variationen nicht systematisch, wiewohl dies mit dem verwendeten Instrumentarium grundsätzlich möglich ist. Gewisse mikroökonomische Implikationen von (der Veränderung von) bestimmten Steuern bzw. Steuerinstrumenten finden allerdings in den letzten Jahren in der theoretischen und empirischen Literatur zunehmend Beachtung; dies gilt insbesondere für mögliche nach Geschlecht unterschiedliche Wirkungen von Steuern auf das individuelle Arbeitsangebot. Aber auch geschlechterdifferenzierte Verteilungswirkungen von Steuern werden gelegentlich untersucht¹³).

Die im Finanzressort durchzuführende Gender-Prüfung von Steuer- und Abgabenveränderungen sollte sich zunächst auf mikroökonomische Wirkungsaspekte sowie die Verteilung einzelner Steuer- und Abgabenarten auf die Geschlechter beschränken. Zwar ist im Prinzip aus Geschlechterperspektive auch die makroökonomische Wirkungsebene von Interesse, da beispielsweise durch Steuervariationen induzierte Wirkungen auf das Niveau von Preisen und Beschäftigung Männer und Frauen durchaus unterschiedlich betreffen können. Die Erfassung solcher Wirkungen von steuerlichen Änderungen auf Männer und Frauen geht jedoch über den Rahmen dessen hinaus, was eine in und von der Verwaltung des Finanzressorts durchgeführte Gender-Prüfung leisten kann, da hierzu komplexere Studien und Analysen erforderlich wären. Daher beschränken sich die im Folgenden erläuterten geschlechterdifferenzierten Wirkungen von Veränderungen steuerlicher Regelungen, die mit Hilfe der Gender-Prüfung ermittelt werden sollen, auf die mikroökonomische Wirkungsebene.

Generell ist – unabhängig von der Art der untersuchten Steuer bzw. des untersuchten speziellen Steuerinstrumentes – zwischen zwei Wirkungskategorien zu unterscheiden: zwischen Inzidenzwirkungen (Verteilungswirkungen) einerseits und Verhaltenswirkungen andererseits¹⁴). Die folgenden Ausführungen stellen auf die Variation bestehender bzw. die Einführung neuer Steuern ab; sie gelten sinngemäß jedoch auch für die Betrachtung des Status Quo. Übersicht 18 enthält diese beiden Wirkungskategorien.

¹³) Vgl. z. B. *Villagómez Morales et al.* (2004), *De Villota – Ferrari* (2001), *Stotsky* (1997), *Gustafsson* (1996).

¹⁴) Vgl. zu Steuerwirkungen aus Geschlechterperspektive auch *Watch Group Gender und öffentliche Finanzen* (2006).

Zudem sind bei der Einführung neuer Steuern bzw. bei der Veränderung bestehender Regelungen Verhaltensreaktionen zu berücksichtigen, die in der Wahrnehmungsphase der neuen bzw. veränderten steuerlichen Regelung bei den besteuerten Wirtschaftssubjekten auftreten und der (legalen oder illegalen) Steuerausweichung in Form von Substitution (sachlich, räumlich oder zeitlich) dienen. Auch diese Wirkungen sind – gerade dann, wenn sich die Gender-Prüfung auf geplante Veränderungen bezieht – mit zu berücksichtigen.

In der **Wahrnehmungsphase** kann es bei geplanten bzw. angekündigten Abgabenerhöhungen zu einer sachlichen, zeitlichen oder räumlichen Substitution des besteuerten Gegenstandes durch nicht besteuerte Steuergegenstände kommen, um der erwarteten steuerlichen (Mehr-)Belastung auszuweichen. Die so bewirkte **Steuerausweichung** kann legal (beispielsweise durch Substitution eines besteuerten durch ein nicht oder geringer besteuertes Gut) oder illegal (beispielsweise durch Ausweichen in die Schattenwirtschaft oder internationale Steuerflucht) sein.

Übersicht 18: Schema der Steuerwirkungen bei Einführung neuer / Veränderung bestehender steuerlicher Regelungen

Wahrnehmungsphase	Zahlungsphase: Inzidenzwirkungen	Verhaltenswirkungen
Steuerausweichung: a) sachliche Substitution b) räumliche Substitution c) zeitliche Substitution legal (Steuervermeidung) illegal (Steuerhinterziehung)	Gesetzliche Inzidenz a) Steuerpflichtige (Mehr- bzw. Minderbelastung) b) direkt Begünstigte durch spezielle Steuerinstrumente (Inanspruchnahme, Entlastungswirkungen)	a) Lenkungseffekte i. e. S. - Ansporn- und Lähmungswirkungen (Arbeitsanreize, Sparanreize etc.) - Verbrauchsverhalten b) Entzugseffekte (Verbrauchseinschränkung, Spareinschränkung, Entsparen oder Kreditaufnahme)

Q: Modifizierte und ergänzte Darstellung in Anlehnung an Reding – Müller (1999).

In der **Zahlungsphase** ist die **Inzidenz** der betrachteten Steuer bzw. des speziellen Steuerinstrumentes zu ermitteln, die angibt, wie sich die Steuerbelastung bzw. -entlastung bzw. die Inanspruchnahme spezieller Steuerinstrumente und deren Begünstigungswirkungen¹⁵⁾ verteilen. Grundsätzlich sind drei Dimensionen der Inzidenz zu unterscheiden (Bohnet, 1999): Die gesetzliche Inzidenz bezeichnet jene Wirtschaftssubjekte, die zur Steuerzahlung verpflichtet sind (Steuerpflichtiger; z. B. bei der Umsatzsteuer die Unternehmen)¹⁶⁾. Die formale Inzidenz bezeichnet jene Wirtschaftssubjekte, die nach dem Willen des Gesetzgebers die Steuer zu tragen haben (z. B. bei der Umsatzsteuer die Endverbraucher). Die materielle (effektive) Inzidenz bezeichnet jene Wirtschaftssubjekte, die nach Abschluss aller Überwälzungsvorgänge die

¹⁵⁾ Es ist auch denkbar, dass spezielle Steuerinstrumente mit Belastungen verbunden sind; die im österreichischen Steuerrecht anzutreffenden speziellen Steuerinstrumente zielen jedoch fast ausnahmslos auf eine Entlastung ab, sodass im Folgenden Belastungen nicht berücksichtigt werden.

¹⁶⁾ Dabei ist der Steuerpflichtige in der Regel identisch mit dem Steuerzahler, aber nicht notwendigerweise: nämlich bei solchen Steuern, die im Quellenabzugsverfahren erhoben werden (z. B. Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer). Hier fallen Steuerzahler (Arbeitgeber bzw. Finanzinstitut) und Steuerpflichtiger (Arbeitnehmer bzw. Kapitaleinkommensbezieher) auseinander.

Steuerlast tatsächlich tragen. Inwieweit die effektive auch der formalen Inzidenz entspricht, die Veränderung einer bestimmten Steuer also tatsächlich jene Steuersubjekte belastet oder entlastet, die der Gesetzgeber belastet oder entlastet sehen will, ist eine Frage, die von der Überwälzbarkeit der betrachteten Steuer abhängt und weder theoretisch noch empirisch eindeutig geklärt werden kann. Die Gender-Prüfung muss daher bezüglich der Verteilungswirkungen von Steuervariationen auf die gesetzliche Inzidenz fokussieren, d. h. sie muss erfassen, wie sich die Steuerzahl(mehr- oder -minder-)last nach Geschlecht verteilt bzw. wie die Struktur der Inanspruchnahme spezieller Steuerinstrumente nach Geschlecht und wie hoch die individuelle Begünstigung nach Geschlecht ist.

Steuern sowie spezielle Steuerinstrumente können darüber hinaus bei den letztlich belasteten bzw. begünstigten Wirtschaftssubjekten **Verhaltenswirkungen** hervorrufen. Dabei ist zwischen Lenkungseffekten im engeren Sinne und Entzugseffekten zu unterscheiden.

Lenkungseffekte im engeren Sinne umfassen Ansporn- und Lähmungswirkungen von Steuern bzw. speziellen Steueranreizen, die von der besteuerten Aktivität bzw. dem speziellen Steuerinstrument abhängen und auf einem Substitutionseffekt beruhen: Die besteuerte Aktivität oder der besteuerte Gegenstand wird durch nicht oder geringer besteuerte Aktivitäten oder Gegenstände ersetzt; steuerlich begünstigte Aktivitäten oder Gegenstände werden verstärkt ausgeübt oder nachgefragt. Wichtige und in der Literatur am häufigsten (wenn auch zumeist nicht aus Gender-Perspektive) behandelte Lenkungseffekte beziehen sich auf das individuelle Arbeits- oder Ersparnisangebot. Von Bedeutung sind aber auch positive bzw. negative Anreize auf weitere, aus ökonomischer Perspektive relevante Aktivitäten, wie beispielsweise Bildung, Forschung, Eigenkapitalbildung, Altersvorsorgespargen oder Unternehmensgründungen. Auch können Steuern bzw. spezielle Steuerinstrumente das Verbrauchsverhalten der Steuersubjekte beeinflussen.

Neben diesen Lenkungseffekten im engeren Sinne sind Entzugseffekte zu berücksichtigen, denen – anders als den Lenkungseffekten, die auf Substitutionseffekten beruhen – ein Einkommenseffekt zugrunde liegt: Die durch die auferlegte Steuerlast bewirkte Minderung des verfügbaren Einkommens kann zu Verbrauchs- oder Spareinschränkungen führen oder sogar Entsparen bzw. Kreditaufnahme durch die Steuersubjekte erfordern.

Unabhängig von der Art der Steueränderung werden Form und Intensität der Reaktion der betroffenen Wirtschaftssubjekte auf die Veränderung von Steuern bzw. speziellen Steuerinstrumenten auch von technisch-administrativen Determinanten beeinflusst (vgl. auch Nowotny, 1999), die bei der Gender-Prüfung ebenfalls zu berücksichtigen sind. Dabei spielt zunächst die **Wahrnehmbarkeit** einer Veränderung bestehender steuerlicher Regelungen eine Rolle. Sie hängt erstens vom gesamten bzw. vom individuellen (Pro-Kopf-)Volumen einer Maßnahme ab. In diesem Zusammenhang sind zweitens auch der Grad der Informiertheit der Steuerpflichtigen sowie ihr Zugang zu Informationen von Bedeutung, die möglicherweise nach Geschlecht differieren. Letzteres ist insbesondere für spezielle Steuerinstrumente von Bedeutung, deren Begünstigungen den Anspruchsberechtigten nicht automatisch zugute kommen, sondern die eine individuelle Beantragung erfordern. Aus Geschlechterperspektive

besonders relevant sind in diesem Zusammenhang die Faktoren Zeit und Kosten der Informationsbeschaffung.

Auch **technisch-administrative Aspekte** sind von Relevanz. So werden die Reaktionsmöglichkeiten auf die Veränderung einer Steuer entscheidend vom Erhebungsverfahren (Quellenabzug versus Veranlagung) beeinflusst; das Veranlagungsverfahren bietet vergleichsweise mehr Möglichkeiten der Steuerausweichung. Aus Geschlechterperspektive spielt dies dann eine Rolle, wenn sich die Steuerstruktur individueller Steuerpflichtiger bezüglich der angewendeten Erhebungsverfahren im Durchschnitt tendenziell nach Geschlecht unterscheidet.

Aus Geschlechterperspektive ist darüber hinaus relevant, ob es nach Geschlechtern unterschiedlich wirkende Zugangsbarrieren zu Informationen gibt, die (auch) mit der technisch-administrativen Ausgestaltung von Steuern zusammenhängen können. Der Informationsstand ist insbesondere bezüglich der Inanspruchnahme spezieller Steuerinstrumente von Bedeutung. Hierbei ist unter anderem zu berücksichtigen, dass Frauen im Durchschnitt über geringere Zeitressourcen verfügen als Männer, weil ihre gesamte Arbeitsbelastung (durch bezahlte und unbezahlte Arbeit) vergleichsweise höher ist. Auch die Kosten der Informationsbeschaffung haben angesichts der nach Geschlecht differierenden Einkommensverteilung geschlechterdifferenzierte Auswirkungen auf Möglichkeit der Inanspruchnahme.

2.3.4 Auswahl von Steuerarten sowie spezieller Steuerinstrumente für die Gender-Prüfung

Für die Auswahl der Steuerarten, die in ihrer bestehenden Ausgestaltung bzw. anlässlich geplanter Veränderungen einer Gender-Prüfung unterworfen werden sollen, werden zunächst zwei Kriterien angewendet: das quantitative Gewicht einzelner Steuerarten bzw. Steuerinstrumente sowie deren Gender-Relevanz (vgl. Kasten 5). Auf der Grundlage dieser beiden Auswahlkriterien wird im Folgenden eine Vorauswahl getroffen.

Hinzukommt als weiteres Kriterium die Verfügbarkeit von Informationen bzw. der vermutete Aufwand für die Gender-Prüfung in der Verwaltung. In wie weit die Informationen im Finanzressort vorhanden sind, die zur Erfassung gender-relevanter Wirkungsaspekte erforderlich sind, kann von den AutorInnen dieser Studie vielfach nicht beurteilt werden. Es obliegt daher den mit der Gender-Prüfung im Finanzressort beauftragten Personen zu überprüfen, welche Datengrundlagen vorhanden sind und ob und in welcher Detailliertheit eine Gender-Prüfung durchführbar ist.

Kasten 6: Kriterien für die Auswahl von Steuerarten/speziellen Steuerinstrumenten für die Gender-Prüfung

1. Quantitatives Gewicht einzelner Steuerarten/Steuerinstrumente (gemessen am absoluten Aufkommen bzw. am Anteil am gesamten Steueraufkommen)
2. Gender-Relevanz einzelner Steuerarten/Steuerinstrumente
3. Verfügbarkeit von Informationen/vermuteter Aufwand für die Gender-Prüfung in der Verwaltung

2.3.4.1 Quantitatives Gewicht einzelner Steuerarten/Steuerinstrumente

Das erste Kriterium bezüglich der Auswahl bestehender Steuern ist die Höhe der erzielten Einnahmen, gemessen am absoluten Aufkommen bzw. an ihrem Anteil am gesamten Steueraufkommen. Erbringt eine Steuerart nur quantitativ unbedeutende Einnahmen, so wird eine Gender-Prüfung ein ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen. Der Aufwand für eine Gender-Prüfung wird determiniert durch die Komplexität der zu analysierenden Steuer und der zu erfassenden Wirkungen sowie durch die Datenlage. Andererseits hängt – auch wenn sicherlich kein direkt-linearer Zusammenhang gegeben ist – das Ausmaß von Gender-Effekten aus einer bestimmten Steuerart auch mit ihrer absoluten Höhe zusammen. Je höher die gesamten Einnahmen aus einer gegebenen Steuer, desto ausgeprägter dürften insgesamt die durch eine geplante Veränderung dieser Steuer ausgelösten Gender-Effekte sein.

Aus diesen Gründen sollten folgende Steuern als "Bagatellsteuern" aus der Gender-Prüfung ausgenommen werden:

- EU-Quellensteuer
- Abgabe von Zuwendungen
- Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben
- Kunstförderungsbeitrag
- Kapitalverkehrsteuern
- Sicherheitsabgabe
- Punzierungskontrollgebühr
- Spielbankabgabe
- Altlastenbeitrag
- Werbeabgabe
- Alkoholabgabe
- Bodenwertabgabe

Als irrelevant sind zudem folgende inzwischen abgeschaffte Abgaben auszuschließen:

- Gewerbesteuer
- Bundesgewerbesteuer

- Schaumweinsteuer
- Straßenbenützungsabgabe

Die Einnahmen aus den ausgeschlossenen Steuerarten belaufen sich gemäß BVA 2006 auf etwa 1% der gesamten Bruttosteuerereinnahmen. Die Steuern und Abgaben, die bei geplanten Veränderungen auf ihre Gender-Wirkungen geprüft werden sollen, machen somit 99% der gesamten Bruttosteuerereinnahmen gemäß BVA 2006 aus (vgl. Übersicht 19).

Bei geplanten Veränderungen bestehender Steuern ist das erwartete Volumen der Steuer-mehr- bzw. -mindereinnahmen ein erstes Kriterium für die Entscheidung, ob tatsächlich eine Gender-Prüfung durchgeführt werden soll. Hier kann keine einheitliche Ober- bzw. Untergrenze vorgegeben werden, da auch das relative Ausmaß der Veränderung (ausgehend vom ursprünglichen Steueraufkommen vor Veränderung) zu berücksichtigen ist. Die Entscheidung ist daher einzelfallbezogen zu treffen.

Übersicht 19: Steuern nach Ausschluss von Bagatellsteuern, BVA 2006

VA-Ansatz	Bezeichnung	BVA 2006 in Mio. €	Anteil Bruttosteuerereinnahmen in %
2/520	Einkommen- und Vermögenssteuern		
2/52004	Veranlagte Einkommensteuer	2.800	4,8
2/52014	Lohnsteuer	17.700	30,4
2/52024	Kapitalertragsteuer auf Dividenden	700	1,2
2/52025	Kapitalertragsteuer auf Zinsen	1.570	2,7
2/52034	Körperschaftsteuer	3.800	6,5
2/52066	Erbschafts- und Schenkungssteuer	165	0,3
2/52086	Wohnbauförderungsbeitrag	710	1,2
2/522	Umsatzsteuer		
2/52204	Umsatzsteuer	19.400	33,3
2/523	Einfuhr- und Ausfuhrabgaben		
2/52304	Zölle, Einfuhr- und Ausfuhrabgaben	170	0,3
2/524	Verbrauchssteuern		
2/52404	Tabaksteuer	1.400	2,4
2/52414	Biersteuer	200	0,3
2/52444	Mineralölsteuer	3.650	6,3
2/525	Stempel-, Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben		
2/52514	Stempel-, Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben	825	1,4
2/526	Verkehrssteuern		
2/52615	Energieabgaben	760	1,3
2/52624	Normverbrauchsabgabe	510	0,9
2/52634	Grunderwerbsteuer	550	0,9
2/52644	Versicherungssteuer	1.020	1,7
2/52645	Motorbezogene Versicherungssteuer	1.320	2,3
2/52661	Kraftfahrzeugsteuer gesamt	145	0,2
2/52675	Konzessionsabgabe	200	0,3
Summe 520 bis 527	Bruttosteuerereinnahmen	58.316	-
Summe	Steuern nach Ausschluss von Bagatellsteuern	57.595	98,8%

Q: BMF; WIFO-Berechnungen.

Spezielle Steuerinstrumente dienen unterschiedlichen Zwecken: der Berücksichtigung von Ausgaben zur Einkunftserzielung, der Berücksichtigung besonderer persönlicher Umstände, die die individuelle steuerliche Leistungsfähigkeit vermindern, und Lenkungszwecken. Sie sind in jedem Fall mit (unter Umständen geschlechterdifferenzierten) Verteilungswirkungen verbunden. Von speziellen Steuerinstrumenten, die zu Lenkungszwecken eingesetzt werden, gehen – zumindest nach dem Willen des Gesetzgebers – auch intendierte Lenkungswirkungen aus. Darüber hinaus können jedoch sämtliche speziellen Steuerinstrumente mit nicht-intendierten Wirkungen einhergehen. Die Lenkungseffekte von Steuerinstrumenten sind nicht von ihrem gesamten budgetären Volumen, sondern von der individuellen Entlastung des/der Anspruchsberechtigten abhängig, die erst im Rahmen der Gender-Prüfung eruiert werden kann. Von den oben (vgl. Abschnitt 2.2) aufgeführten speziellen Steuerinstrumenten sollen daher aufgrund des Kriteriums "quantitatives Gewicht" zunächst keine ausgeschlossen werden, da keine umfassenden Informationen über die gesamten Volumina dieser speziellen

Steuerinstrumente und damit über ihre gesamten sowie individuellen Entlastungswirkungen vorliegen.

2.3.4.2 Gender-Relevanz einzelner Steuerarten/Steuerinstrumente

Das zweite Auswahlkriterium ist die Gender-Relevanz einzelner Steuern bzw. Steuerinstrumente. Anhand dieses Kriteriums werden in diesem Abschnitt einige weitere Steuern bzw. Steuerinstrumente von der Gender-Prüfung ausgeschlossen.

2.3.4.2.1 Einkommensbezogene Steuern

Veranlagte Einkommensteuer, Lohnsteuer, Kapitalertragsteuern und Wohnbauförderungsbeitrag haben geschlechterdifferenzierte Verteilungs- und teilweise Anreizwirkungen und sollen daher der Gender-Prüfung unterzogen werden.

Weniger eindeutig ist die Gender-Relevanz auf den ersten Blick für die Körperschaftsteuer. Diese wird für einbehaltene ebenso wie ausgeschüttete Gewinne auf der Ebene der Kapitalgesellschaften abgeführt. Letztlich jedoch stehen hinter der Kapitalgesellschaft die AnteilseignerInnen als TrägerInnen der Steuerlast. Zumindest für den Fall der Ausschüttung von Dividenden ist evident, dass die AnteilseignerInnen die Steuerlast tragen: Dividenden werden nicht nur mit der Kapitalertragsteuer auf Dividenden von 25% belegt, vielmehr beläuft sich die kombinierte Steuerbelastung von Dividenden aufgrund der Vorbelastung mit Körperschaftsteuer (25%) insgesamt auf 43,75%. Daher sind die körperschaftsteuerlichen Regelungen (Höhe des Steuersatzes sowie Gewinnermittlungsvorschriften) und mögliche Veränderungen auch relevant aus Sicht der AnteilseignerInnen. Grundsätzlich sollte daher auch die Körperschaftsteuer in die Gender-Prüfung einbezogen werden.

2.3.4.2.2 Vermögensbezogene Steuern

Vermögensbezogene Steuern belasten den Besitz von Vermögen (Bodenwertabgabe) oder dessen Übertragung (Erbschafts- und Schenkungssteuer, Grunderwerbsteuer) und damit die Individuen, die Vermögenswerte besitzen bzw. übertragen. Trotz des Fehlens exakter empirischer Daten für Österreich kann angenommen werden, dass Vermögen – und damit auch das Grundvermögen – zwischen Männern und Frauen ungleich verteilt ist¹⁷⁾. Steuern auf die Übertragung von Grundvermögen (Grunderwerbsteuer) würden dann Frauen und Männer unterschiedlich stark belasten¹⁸⁾.

Auch profitieren möglicherweise Frauen und Männer unterschiedlich von Vermögensübertragungen in Form von Erbschaften und Schenkungen (vor allem innerhalb der Familie, also zwischen EhepartnerInnen sowie zwischen Eltern und Kindern). Vermögensbezogene Steuern

¹⁷⁾ Vgl. beispielsweise für Deutschland Krause – Schäfer (2005).

¹⁸⁾ Dies gilt auch für Steuern auf den Bestand von Grundvermögen, im österreichischen Steuerrecht konkret die Bodenwertabgabe, die jedoch aufgrund ihres geringen Aufkommens von der Gender-Prüfung als Bagatellsteuer ausgeschlossen worden ist.

hätten dann nach Geschlechtern unterschiedliche Verteilungswirkungen. Um diese Hypothese überprüfen zu können, sollten diese Steuern bei der beabsichtigten Gender-Prüfung berücksichtigt werden.

2.3.4.2.3 Aufwandsbezogene Steuern

Aufwandsbezogene Steuern betreffen den Erwerb von Gütern (Umsatzsteuer, Tabaksteuer, Biersteuer, Mineralölsteuer, Energieabgaben, Normverbrauchsabgabe), den Gebrauch von Gütern (Kraftfahrzeugsteuer) oder die Erbringung/Inanspruchnahme bestimmter Dienstleistungen (Konzessionsabgabe, Versicherungssteuer, motorbezogene Versicherungssteuer, Stempel- und Rechtsgebühren sowie Verwaltungsabgaben).

Für folgende aufwandsbezogene Abgaben ist eine Gender-Prüfung nicht sinnvoll:

- Zölle und Einfuhr- und Ausfuhrabgaben (können nicht nach Geschlechtern aufgeschlüsselt werden)
- Alkoholabgabe (betrifft die EndverbraucherInnen nicht unmittelbar)
- Konzessionsabgabe (betrifft die KonsumentInnen nicht unmittelbar)
- Stempel-, Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben (bestehen aus einer Reihe heterogener Gebührenarten¹⁹⁾)

2.3.4.2.4 In die Gender-Prüfung einzubeziehende Steuern

Übersicht 20 führt die Steuerarten auf, die bei einer Veränderung der steuerlichen Regelungen aufgrund ihres quantitativen Gewichtes sowie ihrer Gender-Relevanz in die Gender-Prüfung einbezogen werden sollten.

¹⁹⁾ Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass davon auszugehen ist, dass Gebühren zumindest nach Geschlecht unterschiedliche Verteilungswirkungen haben, da sie in der Regel unabhängig von der Höhe des individuellen Einkommens sind (d. h. als Pauschalbetrag erhoben werden) und damit bei einer nach Geschlecht differierenden Einkommensverteilung Frauen und Männer unterschiedlich belasten. Der Ausschluss erfolgt hier zunächst rein aus Praktikabilitätsgründen.

Übersicht 20: In die Gender-Prüfung einzubeziehende Steuern, BVA 2006

VA-Ansatz	Bezeichnung	BVA 2006 in Mio. €	Anteil Bruttosteuerereinnahmen in %
2/520	Einkommen- und Vermögensteuern		
2/52004	Veranlagte Einkommensteuer	2.800	4,8
2/52014	Lohnsteuer	17.700	30,4
2/52024	Kapitalertragsteuer auf Dividenden	700	1,2
2/52025	Kapitalertragsteuer auf Zinsen	1.570	2,7
2/52034	Körperschaftsteuer	3.800	6,5
2/52066	Erbschafts- und Schenkungssteuer	165	0,3
2/52086	Wohnbauförderungsbeitrag	710	1,2
2/522	Umsatzsteuer		
2/52204	Umsatzsteuer	19.400	33,3
2/524	Verbrauchssteuern		
2/52404	Tabaksteuer	1.400	2,4
2/52414	Biersteuer	200	0,3
2/52444	Mineralölsteuer	3.650	6,3
2/526	Verkehrssteuern		
2/52615	Energieabgaben	760	1,3
2/52624	Normverbrauchsabgabe	510	0,9
2/52634	Grunderwerbsteuer	550	0,9
2/52644	Versicherungssteuer	1.020	1,7
2/52645	Motorbezogene Versicherungssteuer	1.320	2,3
2/52661	Kraftfahrzeugsteuer gesamt	145	0,2
Summe 520 bis 527	Bruttosteuerereinnahmen	58.316,18	-
Summe	Steuern nach Ausschluss von Bagatellsteuern und nicht gender-relevanten Abgaben	56.400	96,7

Q: BMF; WIFO-Berechnungen.

2.3.4.2.5 Spezielle Steuerinstrumente

Es ist davon auszugehen, dass alle speziellen Steuerinstrumente Gender-Relevanz aufweisen; teilweise wegen der damit verbundenen Lenkungswirkungen, auf jeden Fall aber bezüglich der Inzidenz. Zudem sind diese speziellen Steuerinstrumente sämtlich Elemente der für die Gender-Prüfung ausgewählten Abgaben, sodass bei geplanten Änderungen bezüglich sämtlicher der in Abschnitt 2.3.2 aufgeführten speziellen Steuerinstrumente eine Gender-Prüfung durchgeführt werden sollte.

3. Empfehlungen zur Institutionalisierung von Gender-Prüfungen im Finanzressort

In diesem Abschnitt werden grundlegende Empfehlungen zur Institutionalisierung von Gender-Prüfungen, die der konkreten Umsetzung von Gender Budgeting dienen sollen, zusammengefasst. Gemäß Auftrag bezieht sich dieser Abschnitt speziell auf die Implementierung von Gender-Prüfungen im Finanzressort. Dies kann allerdings nicht völlig losgelöst von der Umsetzung einer umfassenden Gender-Budgeting-Strategie für die Bundesverwaltung gesehen

werden. Diesbezüglich wird auf die Anfang 2006 im Auftrag des österreichischen BMGF erstellte Pilotstudie "Gender Budgeting in der Bundesverwaltung" verwiesen (Gubitzer – Klatzer – Neumayr, 2006). In dieser Studie wurde eine Gesamtstrategie zur Umsetzung von Gender Budgeting in der Bundesverwaltung konzipiert, die Empfehlungen für Maßnahmen auf politischer, administrativer und institutioneller Ebene enthält und Fragen der Zuständigkeiten, Schulungsmaßnahmen, Dokumentation, Integration von Gender Budgeting in laufende Prozesse der Verwaltungsmodernisierung und Aspekte der Erfolgskontrolle behandelt. All diese Aspekte sind bei einer Implementierungsstrategie zu berücksichtigen, sie werden aufgrund des begrenzten Auftrages hier allerdings nur teilweise aufgegriffen.

Insgesamt wird empfohlen, dass die Institutionalisierung und Umsetzung von Gender-Prüfungen im Finanzressort in enger Verknüpfung mit der vertiefenden Umsetzung von Gender Budgeting in der gesamten Bundesverwaltung, bei der dem Finanzressort in Kooperation mit dem BMGF eine führende Rolle zukommt, durchgeführt wird.

Unabhängig von der Reichweite der Implementierung gibt es eine Reihe von Aspekten, die Voraussetzungen bzw. Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung darstellen:

- Deutliche Kommunikation des politischen Willens und Engagements der politischen und administrativen Führungsebene
- Sensibilisierung der MitarbeiterInnen für Gender-Aspekte
- Aufbau von Gender-Kompetenz bei Führungskräften und MitarbeiterInnen
- Klare Steuerungsstrukturen auf hoher Ebene und klare Definition der Zuständigkeiten
- Bereitstellung von ausreichenden finanziellen Ressourcen (insbesondere für Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen, Aufbau von Know-how, externe Expertise, fallweise vertiefende Auftragsarbeiten)
- Schaffung von Strukturen für den institutionalisierten und informellen Austausch
- Erfolgskontrolle: systematische Evaluierung der Maßnahmen im Hinblick auf gleichstellungspolitische Fortschritte und ggf. Anpassung der Implementierungsstrategie.

Es wird daher primär empfohlen, im Rahmen der Institutionalisierung darauf zu achten, dass die oben genannten Rahmenbedingungen erfüllt werden. Insbesondere ist darauf Bedacht zu nehmen, dass die Gender-Analyse von Ausgaben und Einnahmen des Finanzressorts nicht als Spezialanliegen bzw. "Steckenpferd" von einigen wenigen "Unverbesserlichen" wahrgenommen, sondern als Anliegen der Ressortleitung und somit als Aufgabe aller MitarbeiterInnen begriffen wird. Die Umsetzung sollte auf einer langfristig orientierten Implementierungsstrategie beruhen. Es bedarf zudem bereits anfänglich einer klaren Kommunikation der Ziele. MitarbeiterInnen müssen wissen, warum und wozu diese zusätzliche Aufgabe zu erfüllen ist.

Gender Budgeting impliziert nicht nur die Gender-Analyse, sondern umfasst auch die Frage der geschlechtergerechten Budget(um)gestaltung auf Basis der Analyseergebnisse. Dementsprechend ist bei der Implementierung auch darauf zu achten, dass im Zusammenhang mit der Analyse gegebenenfalls Änderungen bei den Maßnahmen bzw. Budgetallokationen

vorgeschlagen und umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob Reformmaßnahmen angebracht und umsetzbar sind, und ggf. zu begründen, weshalb eine Umsetzung nicht vorgesehen ist.

Maßnahmen der Implementierung sind so zu gestalten, dass sie auf eine kontinuierliche Durchführung und Integration in das normale Verwaltungshandeln ausgerichtet sind und nicht nur einmalige Maßnahmen darstellen.

Hinsichtlich der Dokumentation der Arbeiten wird empfohlen, jährliche Berichte über Ergebnisse der Gender-Analyse und gleichstellungspolitischen Maßnahmen zu veröffentlichen. Diese Informationen können gleichzeitig als Grundlage für die genderspezifischen Erläuterungen zu den Haushaltsvorschlägen dienen, die seit dem BVA gemäß der expliziten Zielsetzung des Finanzressorts anhand von ausgewählten Bereichen von sämtlichen Bundesressorts gefordert werden und mittelfristig im Rahmen der Wirkungsorientierung sowie der Umsetzung von Gender Budgeting gemäß der geplanten Haushaltsrechtsreform²⁰⁾ umfassend anzulegen sind.

Die Verknüpfung mit der im Rahmen der Verfassungsreform ausgearbeiteten Haushaltsrechtsreform, insbesondere mit der Wirkungsorientierung, bietet längerfristig geeignete Ansatzpunkte zur nachhaltigen Implementierung. Dies bedeutet einerseits eine Erweiterung traditioneller Konzepte der Wirkungsorientierung um die Gender-Komponente, vor allem hinsichtlich der Zielformulierung, der gender-disaggregierten Erfassung von Inputs, Outputs und Wirkungen und der Indikatorenbildung. Darüber hinaus bedarf es aber auch einiger Anpassungen des wirkungsorientierten Ansatzes, um zu einer gender-sensiblen Wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu kommen. So wäre eine explizite Identifikation von Gleichstellung als ein Wirkungsindikator, neben Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität, vonnöten; ebenso wie eine Erweiterung bzw. Veränderung der Bedeutungen von Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität (*Sharp, 2003, S. 53ff*).

Zur Implementierung von geschlechtergerechter Budgetgestaltung sind Ansatzpunkte auf mehreren Ebenen nötig. Die gegenständlichen Gender-Prüfungen von Personal, ausgewählten Ausgaben und Einnahmen sind ein wesentlicher Aspekt und eine wichtige Voraussetzung für die Integration von Gender in die Arbeit des Finanzressorts. Sie sind jedoch durch weitere Maßnahmen zu ergänzen. Auch wirtschaftspolitische Maßnahmen, makroökonomische Weichenstellungen und umfassendere Reformvorhaben sind im Sinne des Gender Mainstreaming aus der Geschlechterperspektive zu analysieren und im Hinblick auf die Förderung von Gleichstellung entsprechend zu gestalten. Dies wird in vielen Fällen eine Zusammenarbeit auf europäischer Ebene nahe legen. Diesbezügliche Willensbekundungen auf europäischer Ebene finden sich sowohl in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24. März 2006 als auch in der Gender Equality Road Map (*Europäische Kommission, 2006*). Hierbei

²⁰⁾ Die geplante Haushaltsrechtsreform, die sowohl die Bundesverfassung als auch das Bundeshaushaltsgesetz betrifft, befindet sich derzeit im Parlament zur parlamentarischen Behandlung.

kann auch im europäischen Zusammenhang vom BMF eine Vorreiterrolle eingenommen werden.

4. Internationale Beispiele für Gender-Analysen im Finanzressort

Finanzministerien haben ein vielfältiges politisches Instrumentarium zur Hand, das einerseits makroökonomische Entwicklungen in gewissem Maße steuert, andererseits die Aktionsradien und Anreizsysteme auf Mikro- und Mesoebene absteckt. Finanzministerien haben somit Einfluss auf individuelle Akteure im privaten Sektor (Unternehmen und private Haushalte) wie auch auf Akteure im öffentlichen Sektor: Dies betrifft Produktions-, Investitions- und Konsumentscheidungen ebenso wie die Allokation der individuell verfügbaren Zeit auf bezahlte und unbezahlte Arbeit sowie Freizeit. Wenn übergeordnete gesellschaftspolitische Ziele wie die Gleichstellung von Mann und Frau durch die Politik umgesetzt werden sollen, nimmt das Finanzressort eine Schlüsselposition in der Planung und Umsetzung der hierzu nötigen Maßnahmen ein.

4.1 Gender Mainstreaming in Finanzministerien

Gita Sen (1999, 2002) hat in ihren Arbeiten für das Commonwealth-Sekretariat wichtige Grundlagen für die Planung und Umsetzung von Gender Mainstreaming in Finanzpolitik und Finanzministerien erarbeitet. Dies tat sie im Wesentlichen im Rahmen des Projektes "*Gender Management System*", das auf die Erstellung eines umfassenden Netzwerkes von Strukturen, Mechanismen und Prozessen abzielt, die die Gender-Perspektive in alle Regierungspolitiken, Programme und Projekte integrieren sollen.

Mainstreaming Gender in Finanzministerien ist eine besondere Herausforderung für Regierungen. Die Annahme dieser Herausforderung ist allerdings ein Muss, wenn man an einer umfassenden Integration der Gender-Perspektive in alle Politiken und an einer effektiven Umsetzung der diesbezüglichen rechtlichen und politischen Verpflichtungen interessiert ist. *Sen* identifiziert fünf Haupthindernisse, die dem "Engendering" der Arbeit von Finanzministerien entgegenstehen (*Sen*, 1999, S. 6, 13):

- Es herrscht zu wenig analytische Klarheit über die Arbeit und insbesondere über die sich wandelnde Rolle von Finanzministerien in der aktuellen Phase der Globalisierung und Liberalisierung der Ökonomien;
- Es mangelt an einem klaren konzeptionellen Verständnis dafür, in welchem Zusammenhang Gender mit diesem Wandel steht;
- Institutionelle Strukturen und ein Ethos innerhalb des Ministeriums, die dem Engendering entgegenstehen;
- Mangelndes Verständnis für die vorherrschenden Einstellungen der MitarbeiterInnen und deren Wandel über die Zeit;

- Unzureichendes Wissen und fehlende Kapazitäten in Frauenorganisationen, um sich effektiv an (makro-)ökonomischen Debatten zu beteiligen.

Mit dem vor etwa einem Vierteljahrhundert eingeleiteten Abrücken von nachfrageorientierter Politik hin zu einer stabilitätsorientierten Angebotspolitik, die Preis- und Wechselkursstabilität, den langfristigen Abbau der öffentlichen Verschuldung – in der Regel getragen von Ausgabenkürzungen – sowie allgemein die Verkleinerung des öffentlichen Sektors in den Mittelpunkt des makroökonomischen Interesses stellt, hat sich die Rolle der Finanzministerien von einer unterstützenden hin zu einer disziplinierenden Rolle gewandelt (Sen, 1999, S. 15)²¹). Ihr relativer Einfluss innerhalb der Regierung wurde in den meisten Ländern gestärkt. Und es zeigt sich, dass Finanzministerien "im großen und ganzen bei den Entscheidungen über die von den Ausgabenkürzungen betroffenen Bereiche eine 'Politik der lautesten Stimmen' verfolgt haben" (Sen, 2002, S. 61). Daher waren Bereiche und Programme, die über keine wirksame öffentliche Stimme verfügen oder deren Begünstigte sozial benachteiligt sind, tendenziell überproportional von finanziellen Kürzungen betroffen, die im Rahmen der Verkleinerung des öffentlichen Sektors sowie zur Eindämmung der staatlichen Verschuldung umgesetzt wurden.

Darüber hinaus haben Finanzministerien im Rahmen der marktorientierten Strukturreformprozesse, die insbesondere von supranationalen Organisationen (OECD, EU, IWF) vorangetrieben werden, bei der Ausarbeitung der langfristigen strategischen wirtschaftspolitischen Planung eine zentrale Rolle bekommen. Diese Wirtschaftsprogramme konzentrieren sich typischerweise auf eine Politik der Strukturreformen, Liberalisierung der Märkte, Beschränkung staatlicher Aktivitäten, Privatisierung von öffentlichen Unternehmen und Dienstleistungen sowie Unterstützung für den privaten Sektor und Deregulierung. Damit setzen fiskalische Stabilisierung und Strukturreformen entscheidende Parameter für jeglichen Versuch des Gender Mainstreaming (Sen, 1999, S. 18).

Entsprechend der Hauptverantwortlichkeiten von Finanzministerien sind in Anlehnung an Sen (1999) mehrere inhaltliche Ansatzpunkte für das "Engendering"²²) innerhalb des Finanzressorts zu identifizieren, die auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind:

- Ebene des laufenden makroökonomischen Managements, einschließlich der Verantwortung für Budget, Defizit, Schuldengearbung und Zahlungsbilanz;
- Ebene der Strukturreformen, einschließlich Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung;
- Ebene der Finanzmarktliberalisierung.

Die jeweiligen Bereiche hängen zusammen und bedingen einander teilweise, was bei Engendering zu berücksichtigen ist.

²¹) Zu den sich verändernden Rahmenbedingungen für nationale Fiskalpolitik insbesondere auf der europäischen Ebene vgl. Köhler-Töglhofer (2004).

²²) Der Terminus "Engendering", unter dem man das Durchdringen aller politischen Maßnahmen mit der Geschlechterdimension versteht, wird im Folgenden als Fachausdruck weiter verwendet.

Abgesehen von diesen inhaltlichen Ebenen sind institutionelle Fragen und Einstellungen von Bedeutung. Die einseitige Stabilitätsorientierung lässt die Auswirkungen auf die Qualifizierung der Arbeitskräfte und deren Bedeutung für langfristige Wachstumsaussichten oft außer Acht. Mit diesem Fokus auf die Makro-Stabilisierung des Budgets "scheint sich das Finanzministerium von der Notwendigkeit zu entbinden, die Auswirkungen seiner Handlungen auf die Entwicklung der menschlichen Ressourcen über einen mittleren und längeren Zeitraum zu berücksichtigen." (Sen, 2002, S. 65) Sen identifiziert hierbei einen wichtigen Einstellungswandel, der in Finanzministerien zu vollziehen ist, was insbesondere auch für die Haltung gegenüber Gender-Themen insgesamt gilt (Sen, 1999, S. 27).

MitarbeiterInnen von Finanzministerien, die mit ökonomischen Variablen vertraut sind, werden verunsichert sein, wenn sie plötzlich mit Engendering konfrontiert werden (Sen, 2002, S. 66f.). Dieser Verunsicherung kann am ehesten entgegengewirkt werden, wenn nicht abstrakte Gender-Trainings durchgeführt werden, sondern wenn gemeinsam mit externen ExpertInnen ein Rahmen für Engendering erarbeitet wird. Ein Ansatzpunkt ist die Entwicklung eines makro-ökonomischen Rahmens, der die drei Dimensionen gender-relevanter Aspekte – Machtbeziehungen zwischen den Geschlechtern, Reproduktionsarbeit sowie Identifikation von Auswirkungen auf Frauen und Männer – und gesamtwirtschaftliche Wechselwirkungen berücksichtigt. Wird dies nicht als einmalige Übung, sondern als ein Prozess über mehrere Jahre hinweg organisiert, der in weiterer Folge in alle Politiken, Programme und Pläne des Ministeriums integriert wird, ergeben sich verstärkte Effekte hinsichtlich der Einbindung und Identifikation der MitarbeiterInnen.

Zur Sicherstellung eines effektiven Engendering ist ein System von Anreizen zu schaffen, das die AkteurInnen einbezieht. Erst dann wird Gender-Politik auch als eigenes Interesse wahrgenommen. Die klare Verankerung von institutionellen Verantwortlichkeiten für die Einführung von Engendering durch die Schaffung von Gender-Einheiten, die auf hoher politischer Ebene angesiedelt sind, und die Sicherstellung einer Koordinierungsstruktur innerhalb und außerhalb des Finanzministeriums sind ebenfalls Voraussetzungen für den Erfolg. Dies ist bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Institutionalisierung von Gender Budgeting (vgl. Kapitel 4) zu berücksichtigen.

4.2 Die fünfstufige Herangehensweise der UK Women's Budget Group

Die britische Women's Budget Group (WBG) hat in einer international sehr beachteten Zusammenstellung fünf unterschiedliche Ansätze skizziert, die eine Gender-Analyse in den Budgetprozess integrieren (Rake, 2002, S. 17). Es handelt sich um eine stufenweise Vorgangsweise:

- Sichtbarmachen von Gender
- Gender Audit (Gender-Prüfung²³) der Einnahmen und Ausgaben

²³) Genauer wäre Audit mit Rechenschaftsablegung zu übersetzen.

- *Gender Impact Assessment* (gender-politische Folgenabschätzung)
- Integration von Gender in alle Prozesse und Politiken aller Ressorts²⁴)
- Benchmarking

Ein erster Schritt ist dabei das **Sichtbarmachen von Gender**. Relevante Fragestellungen im Zusammenhang mit der Erhöhung der Sichtbarkeit von Gender²⁵) im Zuge der Budgetpolitik sind beispielsweise: Wer sind die AdressatInnen der jeweiligen politischen Maßnahmen? Wie sieht deren sozio-ökonomische Situation aus? Zur Durchführung dieses Ansatzes bedarf es nach Geschlecht disaggregierter Daten in allen Politikbereichen.

Generell ist die Datenlage in nahezu allen Ländern ein Problem. Es gibt aber durchaus hervorhebenswerte Initiativen. So ist zum Beispiel in Schweden das statistische Amt seit 1994 verpflichtet, alle personenbezogenen offiziellen Statistiken disaggregiert nach Geschlecht zu erfassen, es sei denn, es gibt einen besonderen Grund, der dagegen spricht (OECD, 2001, S. 9). Das zielt darauf ab, das Ausweisen der Gender-Statistiken in allen relevanten Dokumenten zur Regel zu machen.

Die nächste Stufe umfasst den **Audit der Staatseinnahmen und -ausgaben** nach Gender-Gesichtspunkten. Es geht also darum, wie sich Ausgaben und Einnahmen auf Männer und Frauen verteilen. Im Grunde sind dafür Budgetinzidenzanalysen notwendig. Voraussetzung für einen aussagekräftigen Audit sind nach Geschlecht disaggregierte Ausgaben- und Einnahmenstatistiken in allen Bereichen.

Die **gender-politische Folgenabschätzung** ist ein zentrales Instrumentarium für Arbeiten im Zusammenhang mit Engendering Budgets. Zentrale Fragen dabei sind (Rake, 2002, S. 17):

- Wie sehen die – kurz- und langfristigen – Auswirkungen der Budgetpolitik hinsichtlich der Verteilung von Ressourcen (Geld und Zeit) und bezahlter und unbezahlter Arbeit auf Frauen und Männer aus?
- Entsprechen die Politiken den Bedürfnissen/dem Bedarf von Frauen bzw. Männern?
- Welche Auswirkungen haben Politiken auf Gender-Normen und -Rollen?

Empirische und theoretische Erfordernisse zur Durchführung der Analyse sind Daten über die unbezahlte Arbeit bzw. Versorgungsarbeit, über die Einkommensverteilung auf Haushaltsebene sowie mikroökonomische Modelle, die Gender-Aspekte von wirtschaftlichem – und anderem – Verhalten (z. B. Arbeitsmarktpartizipation, Entscheidung bezüglich Kinder) berücksichtigen. Es bedarf dabei der Sensitivität bezüglich Gender-Segregation, kultureller Bedin-

²⁴) Rake verwendet dafür den Begriff Gender Mainstreaming, was aber in der in Österreich gebräuchlichen Terminologie missverständlich erscheint, da alle fünf skizzierten Herangehensweisen Teile eines Gender-Mainstreaming-Ansatzes im Budgetprozess darstellen.

²⁵) Unter Gender wird das soziale Geschlecht verstanden, das je nach Kultur und Entwicklungsstand einer Gesellschaft unterschiedlich sein kann, das heißt, Männern und Frauen können unterschiedliche Rollen zugeteilt werden, sie sind mit unterschiedlichen Normen und Erwartungen konfrontiert und können eine unterschiedliche wirtschaftliche und soziale Stellung haben.

gungen und Gender-Normen und bezüglich der Rolle, die Budgetpolitik hinsichtlich der Unterstützung bzw. Rekonstruktion dieser Aspekte hat.

Hinsichtlich der Durchführung von *Gender Impact Assessment* (gender-politischer Folgenabschätzung) hat die britische WBG einige Prinzipien herausgearbeitet (Rake, 2002, S. 15f.; Himmelweit, 2002), die für die analytische Herangehensweise der WBG charakteristisch sind, die aber darüber hinaus als wesentlicher Maßstab für eine tiefergehende Gender-Analyse herangezogen werden können:

- Die Analyse muss sowohl direkte Verteilungseffekte bezüglich Gender untersuchen als auch längerfristige Auswirkungen auf das Verhalten von Frauen und Männern;
- Einbeziehung einer Analyse längerfristiger Auswirkungen von Politiken;
- Analyse der Auswirkungen sowohl auf Individuen als auch auf Haushalte;
- Einbeziehung der Analyse unbezahlter Arbeit, vor allem der Versorgungsarbeit und deren Rückwirkungen auf die Marktwirtschaft;
- Neben den Auswirkungen auf die Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit sind auch Auswirkungen des Budgets auf die Verteilung von Ressourcen auf Männer und Frauen zu berücksichtigen;
- Unterschiedliche Reaktionen von Frauen und Männern auf Anreizmechanismen;
- Auswirkungen von Politiken auf Gender-Normen und -Rollen.

Diese Herangehensweise geht über das reine Sichtbarmachen von Gender beziehungsweise über die Erfassung der Inzidenz von Staatsausgaben und –einnahmen hinaus. Eine gender-politische Folgenabschätzung bedarf weiterer verfeinerter Instrumente und entsprechender Daten. Insbesondere Daten zum Zeitbudget (zur Verwendung der 24 Stunden am Tag von Männern und Frauen) sind in diesem Zusammenhang von großer Wichtigkeit²⁶). Um die Verteilungswirkungen des Budgets auf Individuen wie auch auf Familien zu erfassen, bedarf es eines Modells der Einkommensverteilung basierend auf mikroökonomischen Daten. Für die Erfassung längerfristiger Effekte bedarf es ebenfalls entsprechender gender-spezifischer Erhebungen über das Verhalten von Frauen und Männern (einschließlich ihrer Beteiligung am Arbeitsmarkt). Gerade die Berücksichtigung längerfristiger Wirkungen ist von besonderer Bedeutung, da beispielsweise eine Änderung der gender-spezifischen Verteilung von unbezahlter und bezahlter Arbeit gesellschaftliche Veränderungen impliziert, die schrittweise und langsam vor sich gehen. Die Politiken sollten daher diese längerfristige Perspektive gesellschaftlicher Wandlungsprozesse einbeziehen.

Eine **Integration von Gender in alle Prozesse und Politiken** aller Ressorts respektive eine umfassende Gender-Analyse der Politiken im Zusammenhang mit Engendering Budgets betrifft nicht nur die Evaluierung bestehender Politiken, sondern bezieht sich auch auf den gesamten

²⁶) Österreich hat 1981 und 1992 Zeitbudgets erhoben und analysiert (Biffl, 1989; Statistik Österreich, 1995). Seither hat Österreich keine weitere Erhebung vorgenommen, was gesellschaftspolitische Innovationen im Bereich der Gender-Politik sowie Vergleiche mit anderen EU-Ländern erschwert.

Politikprozess, von den vorbereitenden Arbeiten über die Formulierung bis hin zur Umsetzung und geschlechtergerechten Umgestaltung von Maßnahmen und Politiken. Es geht dabei auch darum, den nicht so offensichtlichen Gender-Effekten nachzuspüren. Relevante Fragestellungen sind beispielsweise: Wie wird Gender in den jeweiligen Etappen wie Politikdesign, -formulierung und -umsetzung berücksichtigt? Welche Priorität hat die Reduktion von Gender-Ungleichheiten im Vergleich zu anderen politischen Zielsetzungen?

Voraussetzung für die Durchführung eines effektiven Gender Mainstreaming ist eine ressort- und prozessübergreifende Kooperation. Es bedarf einer vertieften Sensibilisierung gegenüber der möglichen Breite von Gender-Themen, um auch versteckte Aspekte von Gender-Ungleichheiten aufspüren zu können.

Benchmarking, das fünfte von der WBG vorgeschlagene Element, ist ein Instrument, das in den unterschiedlichsten Kontexten an Bedeutung gewinnt. Es geht dabei um die Identifikation konkreter Zielsetzungen und die Entwicklung bzw. Wahl von Indikatoren, die eine Konkretisierung der Ziele ermöglichen. In der EU ist Benchmarking ein häufig verwendetes Instrumentarium zur Festlegung von (Mindest-)Standards und einem Zeithorizont, binnen dessen die Zielgrößen erreicht werden sollen. Benchmarks müssen auch im Zusammenhang mit Engendering Budgets eine wichtige Rolle bekommen, wenn es um die Definition und Erreichung von Fortschritten geht (Rake, 2002, S. 18f.). Zentrale Fragestellung dabei ist: Wurden die jeweiligen gleichstellungspolitischen Zielsetzungen (im angestrebten Zeitraum) erfüllt? Benchmarking ist also ein Instrument zur Überprüfung der Erfolge und Wirkungen der geschlechtergerechten Budgetgestaltung. Die Entwicklung von Indikatoren zur Zielerreichung ist dabei von ausschlaggebender Bedeutung. Dabei gilt es, der Gefahr einer eindimensionalen Betrachtungsweise zu entgehen, die entstehen kann, wenn die Indikatoren nicht richtig ausgewählt werden. Es bedarf sowohl qualitativer als auch quantitativer Zielsetzungen und Indikatoren.

Bei der Festlegung von Zielen respektive Benchmarks ist die Komplexität von Gender-Ungleichheiten und Auswirkungen von Politiken zu berücksichtigen. Der Zusammenhang zwischen Politiken und spezifischen Benchmarks muss gegeben und nachweisbar sein, um eine sinnvolle Orientierung für politische Entscheidungen und deren Überprüfung zu ermöglichen. Die Entscheidung für gewisse Indikatoren und Zielgrößen/Benchmarks steht am Beginn von Analysen über Wirkungszusammenhänge und der Evaluierung der Effektivität der diversen Maßnahmen in Bezug auf die Zielerreichung.

4.3 Schweden

Das schwedische Finanzministerium erstellt seit 2004 als Anhang zum Budget jährlich einen Bericht über die Verteilung der ökonomischen Ressourcen auf Männer und Frauen. In diesem Bericht werden die Einkommen von Männern und Frauen aus den verschiedenen Einkommensquellen (vor allem unselbständige und selbständige Arbeit, Zahlungen aus dem Sozialversicherungssystem, Arbeitslosengeld sowie Kapitaleinkommen) dargestellt. Auch werden die Ursachen für Gleichstellungsdefizite thematisiert, wie der ungleich höhere Anteil von Frauendarbeit bei der unbezahlten Arbeit oder die Segregation am Arbeitsmarkt mit geschlechter-

differenzierter Entlohnung, wo Sektoren bzw. Branchen mit hohen Frauenanteilen deutlich niedrigere Löhne aufweisen als typische Männerberufe. Darüber hinaus ist festgestellt worden, dass auch Zahlungen aus dem Sozialversicherungssystem für Männer ungleich höher sind, da Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt durch die im Wesentlichen erwerbsarbeitsbasierten Sozialsysteme fortgeschrieben werden.

In der Beilage zum Budgetvoranschlag 2005 ist darüber hinaus eine Studie über die Konsequenzen der Elternschaft auf das Einkommen inkludiert (*Nordischer Rat, 2005, S. 39f.*). Danach haben Frauen über eine zehnjährige Periode der Elternschaft 304.000 Kronen Einkommensverluste (das entspricht ca. 2 Jahreseinkommen), während Männer in der gleichen Periode nur einen Bruchteil dessen, nämlich 10.000 Kronen, an Einkommensverlusten zu verzeichnen haben. Hinzu kommen Pensionsverluste für Frauen in der Höhe von 50.000 Kronen, während Männer nur 1.000 Kronen verlieren. Diese Studie soll eine Grundlage für die Diskussion der gegenwärtigen Allokation der finanziellen Ressourcen auf Frauen und Männer bieten. Des Weiteren soll die Diskussion darüber, wie die finanzielle Gleichstellung von Frauen und Männern verbessert werden kann, in Gang gebracht werden (*Nordischer Rat, 2005, S. 40*).

Im Jahr 2002 wurde in Schweden ein Pilotprozess gestartet, mit dem Ziel, Gender im gesamten Budgetprozess sichtbar zu machen. Diese Arbeiten werden vom Finanzministerium in Kooperation mit der Gleichstellungseinheit durchgeführt. Ziel dieses Projektes ist die Entwicklung einer Gender-Budgeting-Methodologie mit den nötigen Instrumenten; es dient weiters der Vorbereitung eines Aktionsplanes, der das gesamte Budget abdeckt (*European Women's Lobby, 2004, S. 27*).

4.4 Arbeiten des britischen Finanzministeriums

Seit 1998 arbeitet das britische Finanzministerium mit Gender-Analysen. Geschlechterdifferenzierte Steuerinzidenzanalysen sollten im Zusammenhang mit Zoll- und Steuermaßnahmen angewendet werden (*HM Treasury, 2004, S. 3*). Allerdings fehlen dazu noch konkrete Berichte. Es zeigt sich auch im internationalen Zusammenhang, dass Gender-Analysen der Einkommenseite öffentlicher Haushalte noch wenig ausgereift sind. Die diesbezüglichen vom österreichischen BMF initiierten Arbeiten stellen insofern Pionierleistungen dar.

4.4.1 Gender-Budgeting-Instrumente

Im Rahmen eines Pilotprojektes "Gender Analysis of Expenditure Project" wurde im britischen Finanzministerium in Kooperation mit dem Department of Trade and Industry die Anwendung von Gender-Analysen auf die staatlichen Ausgaben getestet.

Ziele dieses Projektes sind (*HM Treasury, 2004, S. 7*):

- Prüfung der Eignung von einer Reihe von Analyseinstrumenten als Basis für die Entwicklung einer robusten, kosteneffektiven Methodologie der Gender-Analyse;
- Identifizierung des Mehrwertes von Gender-Analysen der Ausgaben, als Basis für weitere Analysen im Finanzministerium und in anderen Ressorts;

- Anwendungsorientiertes Erfahrungslernen zur Stärkung der Gender-Analyse-Kapazitäten bei Ausgabenplanung und Politikgestaltung in den Pilotressorts;
- Beitrag zur Erreichung der Gleichstellungsziele.

In den Schlussfolgerungen wird festgehalten (*HM Treasury*, 2004, S. 3), dass

- der Wert von Gender-Analysen anhand einiger Bereiche demonstriert werden konnte;
- Instrumente und Expertise innerhalb der Regierung entwickelt werden konnten, die nötig sind, um Gender-Analysen durchzuführen;
- die Gewinnung von Schlüsselpersonen quer durch die Regierung nötig ist, ebenso wie eine deutliche Verbesserung der Verfügbarkeit gender-disaggregierter Daten;
- Gender-Analysen die Informationsbasis erweitern können, aufgrund derer politische Maßnahmen entwickelt, umgesetzt und evaluiert werden.

Im Rahmen des Projektes wurde eine Reihe von Gender-Budgeting-Instrumenten erarbeitet und zusammengestellt, die in Übersicht 21 aufgezählt werden. Dabei kommt deutlich zum Ausdruck, dass die makroökonomische Ebene nicht vernachlässigt werden darf. Die Frage der makroökonomischen Politiken und Rahmenbedingungen und deren Wechselwirkung mit den Geschlechterverhältnissen sind bei Gender-Analysen ebenso einzubeziehen wie die makroökonomischen Modelle, die im Rahmen gender-sensitiver Arbeiten vervollständigt und umgebaut werden müssen, um wirtschaftliche Zusammenhänge zu erfassen, die in der traditionellen Ökonomie keine Berücksichtigung finden (z. B. die unbezahlte Arbeit und deren Beitrag zu Produktivität und Wachstum). Übersicht 21 spiegelt die Arbeiten im britischen Finanzministerium wider, stellt jedoch keine erschöpfende Aufzählung von Gender-Budgeting-Instrumenten dar. So fehlen verschiedene Instrumente, beispielsweise die geschlechterdifferenzierte Analyse der Anreizwirkungen (von öffentlichen Einnahmen).

Übersicht 21: Gender-Budgeting-Instrumente

	Instrumente	Erläuterungen
1. MAKROÖKONOMISCHE STEUERUNGS EBENE		
Makroökonomische Modellierung und Steuerungsebene	Gender aware medium term macroeconomic policy framework	Integration von Gender-Anliegen und -Zusammenhängen in makroökonomische Modelle, die als Grundlage für wirtschaftspolitische Entscheidungen dienen
2. MIKRO- UND MESOÖKONOMISCHE STEUERUNGS EBENE		
Öffentliche Ausgaben	Gender-disaggregierte Ausgabenanalyse	Analytischer Fokus auf differenzierte Auswirkungen von Ausgaben auf Frauen und Männer bzw. Mädchen und Buben
	Geschlechterdifferenzierte Inzidenzanalyse der öffentlichen Ausgaben	Schätzung der geschlechterdifferenzierten Verteilung der öffentlichen Ausgaben (bzw. des Nutzens)
	Ausgaben betreffend den institutionellen Rahmen der Gleichstellungspolitik	Analyse der Rolle der Gleichstellungs- bzw. Gender-Einheiten im Budgetprozess sowie Anteil der Ausgaben für Gleichstellungsinstitutionen am Gesamtbudget
	Policy Appraisal	Analyse der Politiken und Programme sowie deren Ressourcen im Hinblick auf deren Beitrag zur Reduktion von gender-spezifischen Ungleichheiten
	Gender Budget Statement	Publikation der Ergebnisse von Gender-Analysen im Anhang zum Budget
Öffentliche Einnahmen	Geschlechterdifferenzierte Steuerinzidenzanalyse	Analyse von direkten und indirekten Steuern im Hinblick auf die geschlechterdifferenzierte Steuerleistung von Individuen und Haushalten
Öffentliche Dienstleistungen	Geschlechterdifferenzierte Erfassung und Bewertung des Bedarfs	Geschlechterdifferenzierte Erhebung der Bedürfnisse bzw. des Bedarfs auf Seiten der (potentiellen) NutzerInnen von öffentlichen Dienstleistungen.
	Gender-sensible Qualitätsindikatoren für die Leistungserstellung	Geschlechterdisaggregierte Indikatoren, die die Resultate und Wirkungsweisen anzeigen
	Analyse der NutzerInnen	Tatsächliche oder potentielle NutzerInnenbefragung zur Bewertung der öffentlichen Leistungen/Ausgaben im Hinblick auf ihre Bedürfnisse
	Analyse der Zeitbudgets und Einschätzung von "unsichtbaren Kosten"	Ermittlung des Zusammenhanges zwischen Ausgabenverwendung nach Geschlecht und deren Effekte auf die Zeitbudgets; Zeitbudgetstudien sind dabei ein wichtiges Instrument
	Wirkungs- und Nutzenanalyse der Gleichstellungspolitik im öffentlichen Bereich	Analyse der Gleichstellungspolitik im öffentlichen Sektor hinsichtlich ihrer Erfolge

Q: HM Treasury (2004), S. 21; erweiterte eigene Darstellung.

4.4.2 Pilotprojekte

Im Rahmen der Pilotstudie des britischen Finanzministeriums wurden einzelne Pilotprojekte in Zusammenarbeit mit anderen Ressorts durchgeführt. Das Ministerium für Handel und Industrie wählte das *Small Business Service (SBS)* als Pilotprogramm. Innerhalb des Service wurde weiter differenziert und zwei Programme (vorrangig nach dem Kriterium der Datenverfügbarkeit) ausgewählt, der *Phoenix Development Fund (PDF)* zur Unterstützung von Unternehmensgründungen unter derzeit unterrepräsentierten Gruppen (u. a. Frauen als zentrale unterrepräsentierten

tierte Gruppe) sowie unter Gruppen, die unter sozialem Ausschluss leiden, und die *Business Volunteer Mentoring Initiative (BVMI)*, die Mentoring für Unternehmensgründungen anbietet. Beide Programme zielen darauf ab, Unternehmertum unter unterrepräsentierten Gruppen zu fördern, wobei Frauen als Schlüsselgruppe identifiziert wurden.

In einem ersten Schritt sollte das Budget analysiert werden; allerdings konnte das Gesamtbudget des SBS aufgrund fehlender Daten nicht geschlechterdifferenziert dargestellt werden. Weiters wurde untersucht, ob die jeweiligen Programme dem Bedarf der jeweiligen Zielgruppen entsprechen: In welchem Ausmaß kamen die Ausgaben der einzelnen Programme Männern und Frauen zugute und wie weit entsprach dies dem jeweiligen Bedarf? Weiters sollten die relativen Outcomes untersucht werden: Welche Ergebnisse brachten die Programme angesichts des potentiell unterschiedlichen Bedarfs von weiblichen und männlichen UnternehmerInnen?

Hinsichtlich der Teilnahme an den Programmen konnte aufgrund von Daten aus externen Evaluierungsstudien beim PDF ein Anteil von 57% Frauen unter den KlientInnen ermittelt werden. Bei der BVMI lag der Frauenanteil bei 38%. Hinsichtlich der Mittelverteilung konnten bei der BVMI aufgrund fehlender Daten keine geschlechterdifferenzierten Angaben gemacht werden. Im Rahmen des PDF gingen ca. 17 % der Mittel an Projekte, die ausschließlich Frauen zugute kamen. Dies gibt aber nicht den Gesamtanteil wieder, da Frauen auch von gemischten Projekten profitieren. Diesbezüglich lagen jedoch keine Daten vor.

Die Analyse zeigte insgesamt, dass das SBS Fortschritte darin macht zu verstehen, inwiefern Gender ein Faktor in der Strukturierung von Chancen und Möglichkeiten des Zugangs zu öffentlichen Leistungen und Angeboten ist. Anhand der ausgewählten Programme zeigte sich, dass "one size does not fit all" – aufgrund genderdifferenzierter Ausgangslage sind u. U. differenzierte Angebote nötig – und dass durch Politiken, die dies berücksichtigen, Effektivität und Effizienz und damit auch die Zielerreichung öffentlicher Angebote verbessert werden können (*HM Treasury, 2004, S. 9*).

Innerhalb des SBS wurden Maßnahmen gesetzt, um bessere Informationen zur Hand zu haben, u. a. durch geschlechterdifferenzierte – und nach Ethnizität differenzierte – Datenerfassung und –auswertung. Die Analyse zeigt auch, dass der Gender-Fokus durchgängig implementiert werden muss, von der Programmentwicklung und –ausgestaltung bis hin zur Umsetzung, Monitoring und Evaluierung. Im Rahmen des SBS zeigte sich, dass Gender zwar im Rahmen der Programmentwicklung und –formulierung durchzuhalten war, im Zuge der Umsetzung und Überprüfung der Ergebnisse allerdings häufig verloren ging.

Im Rahmen detaillierter Schlussfolgerungen wurde die Bedeutung folgender Faktoren hervorgehoben (*HM Treasury, 2004, S. 10*):

- Erhebung der richtigen Daten: Die Spezifikation der Datenerfordernisse im Zusammenhang mit den spezifischen Fragestellungen der Gender-Analyse ist von besonderer Bedeutung, um vollständige und adäquate Statistiken zu gewährleisten;

- Sicherstellung der adäquaten Aufbewahrung von Wissen, um es für künftige Analysen einsetzen zu können;
- Entwicklung eines konsistenten Zugangs in allen Ressorts, um Daten, Analysen und Methoden auszutauschen und zu vergleichen.

4.5 Schweiz

In der Stadt Zürich läuft seit 2004 ein Gender-Budget-Analyse-Projekt im Rahmen einer Zusammenarbeit zwischen dem Finanzdepartement und dem Büro für Gleichstellung. Schwerpunkte dieser Arbeiten sind gemäß Beschluss des Stadtrates (Beschluss Nr. 1255 vom 27. 8. 2003)²⁷⁾:

Analyse der Besoldungsanteile von Frauen und Männern

Analyse auf Ebene der einzelnen Funktionsstufen (entspricht Lohnklassen bzw. Hierarchiestufen) der Lohnsumme für Männer und Frauen pro Vollzeitarbeitsplatz.

Analyse der Steuereinnahmen von Frauen und Männern

Geplant war eine Analyse der Einkommens- und Vermögensteuererklärungen. Die Grundlegenden Daten zur Verteilung der Einkommen und Abzüge natürlicher Personen stehen erst seit 2004 detailliert zur Verfügung. Die Arbeiten an diesem Teilprojekt wurden noch nicht begonnen.

Analyse der Beiträge an private Institutionen

Analyse nach Frauen- und Männeranteilen bei den KundInnen der untersuchten Institutionen aus dem Gesundheits-, Sozial- und Kulturbereich.

Analyse der Produktgruppen und ihrer KundInnen

Analyse der Politikbereiche mit direktem KundInnenkontakt nach den jeweiligen Frauen- und Männeranteilen sowie den entsprechenden Kosten.

Im Schlussbericht zur Pilotphase 2004-2005 wurde bestätigt, dass die geschlechterdifferenzierte Budgetanalyse technisch im Prinzip problemlos machbar ist (Haldeman – Heim, 2005, S. 10).

4.6 Berlin

Im Bundesland Berlin laufen seit 2002 sowohl auf Senats- als auch auf Bezirksebene Prozesse zur Einführung von Gender Budgeting. Der entsprechende Beschluss des Abgeordnetenhauses zur Einführung von Gender Budgeting enthält die Aufforderung an den Senat, "die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass bei der Vorlage der Haushaltspläne künftig die Ge-

²⁷⁾ Vgl. auch den Schlussbericht zur Pilotphase 2004/05 (Haldeman – Heim, 2005).

sambreite der jeweiligen Haushaltsansätze Gegenstand einer gender-sensiblen Analyse und Berichterstattung wird²⁸⁾. Auf institutioneller Ebene wurden die Voraussetzungen für die Einführung durch die Schaffung einer Steuerungsgruppe zu Gender Budgeting geschaffen. Diese Steuerungsgruppe wird in Zusammenarbeit mit den für Finanzen und Gender Mainstreaming zuständigen Ressorts geführt. Sie steht unter der Leitung der Senatsverwaltung Finanzen und die Geschäftsstelle liegt beim Senat für Wirtschaft und Arbeit. In dieser Steuerungsgruppe sind Verwaltung, Parlament und Zivilgesellschaft vertreten, eine innovative Kooperation, die sich als vorteilhaft erwiesen hat (*Gender Mainstreaming Geschäftsstelle*, 2004, S. 20f.).

Die Pilotphase, an der mehrere Bezirke sowie die Senatsverwaltung Wirtschaft, Arbeit und Frauen teilgenommen haben, wurde 2004 abgeschlossen. Aufbauend auf den Ergebnissen der Pilotphase (*Gender Mainstreaming Geschäftsstelle*, 2004) wurde eine Ausweitung der Umsetzung von Gender Budgeting auf alle Senats- und Bezirksverwaltungen beschlossen. Dementsprechend werden nunmehr mit dem Haushaltsplanentwurf auch die jeweiligen Ergebnisse der Gender-Budget-Analyse dargestellt. In der entsprechenden Vorlage wird systematisch für jede Verwaltungseinheit Folgendes erläutert (*Berliner Senat*, 2005):

- Maßnahmen zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten bei Frauen und Männern;
- Titel, bei denen bereits Gender-Informationen vorliegen;
- Titel, bei denen derzeit keine Gender-Informationen vorliegen (incl. Erläuterung);
- Veränderungen in der Haushaltsplanaufstellung aufgrund von Gender-Informationen;
- Berücksichtigung der Kriterien der Steuerungsgruppe Gender Budget.

Methodisch beschränkt sich die Analyse in Berlin derzeit noch weitgehend auf eine quantitative NutzerInnenanalyse. Personenbezogene bzw. zuordenbare Dienstleistungen (Produktgruppen) werden darauf hin analysiert, wie weit sie von Frauen/Mädchen bzw. Männern/Buben in Anspruch genommen werden und welche Ausgabenanteile jeweils auf die einzelnen Gruppen entfallen. Gemäß der Einführungsstrategie soll diese Methodik schrittweise erweitert werden.

Die Methodik der quantitativen NutzerInnenanalyse hat zweifelsohne große Vorteile, da sie leicht anwendbar ist, sofern die entsprechenden Daten vorhanden sind. Auch eine didaktische Komponente spricht für diesen Zugang, die Machbarkeit und Sinnhaftigkeit von Gender-Analysen ist relativ leicht einsichtig. Allerdings sind mit dieser Methodik differenzierte Analysen und Zusammenhänge sowie nicht-personenbezogene öffentliche Leistungen nicht erfassbar und analysierbar; auch können weiterführende Wirkungen von öffentlichen Ausgaben (indirekte Effekte, wie z. B. auf die Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit sowie von Einkommen auf Frauen und Männer) nicht erfasst werden. Daher greift eine isolierte Anwendung dieses Ansatzes für ein umfassendes Gender Budgeting eindeutig zu kurz.

²⁸⁾ Beschluss des Berliner Abgeordnetenhauses über "Finanzpolitische Instrumente des Gender Mainstreaming (Gender Budget)", 28. Juni 2002, Drucksache, Nr. 15/415, 15/1503.

Die Einführungsstrategie umfasst Schulungsmaßnahmen und Informationsveranstaltungen zum Erfahrungsaustausch. Im Rahmen der generellen Gender-Mainstreaming-Strategie wird auch die Beiziehung externer Gender- und Prozessberatung ermöglicht. Parallel zu den Gender-Budgeting-Arbeiten wird an der Verbesserung der geschlechterdifferenzierten Statistiken und Daten gearbeitet.

Im Rahmen der Arbeiten in Berlin wurde auch ein Senatsbeschluss gefasst, dass für alle Senatsvorlagen eine Überprüfung ihrer Auswirkungen auf die Geschlechter (Gender Check) vorzunehmen ist (Senatsbeschluss Nr. 2437/05). Dementsprechend wurde eine Gender-Checkliste zur Überprüfung aller Senatsvorlagen auf ihre Auswirkungen auf beide Geschlechter entwickelt, in der auch Gender-Budgeting-Aspekte berücksichtigt werden (*Gender Mainstreaming Geschäftsstelle*, 2005: Anlagen 3 und 4).

Die Erfahrungen in Berlin zeigen, dass die Prozesse dort gut laufen und vorankommen, wo die politisch Verantwortlichen und Führungskräfte glaubwürdig hinter dem Konzept stehen und sich kontinuierlich für die Kommunikation der Ergebnisse stark machen (*Gender Mainstreaming Geschäftsstelle*, 2005: S. 3).

4.7 Schlussfolgerungen aus den internationalen Erfahrungen

Es zeigt sich, dass sich international zunehmend auch Finanzressorts auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen mit Gender-Analysen beschäftigen. Dabei werden Gender-Budgeting-Projekte vielfach in ressortübergreifender Zusammenarbeit zwischen Finanz- und Gleichstellungsressort entwickelt und umgesetzt. Diese Konstellation hat sich als förderlich erwiesen. In einigen Ländern werden auch zivilgesellschaftliche Erfahrungen eingebunden und deren Know-how genutzt (beispielsweise in Berlin durch direkte Einbindung in die Steuerungsgruppe oder in Großbritannien in Form von fallweisen Kooperationen und Konsultationen).

Es bedarf zudem, auch dies zeigen die internationalen Erfahrungen, längerfristiger Strategien zur Implementierung von Gender Budgeting, wobei Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen der MitarbeiterInnen ein besonderer Stellenwert zukommt.

Für aussagekräftigere Analysen ist in vielen Bereichen die geschlechterdifferenzierte und gender-relevante Datenlage zu verbessern. Dabei geht es nicht nur um die geschlechterdifferenzierte Erfassung und Auswertung von bestehenden Statistiken, sondern auch um die Entwicklung von Gender-Statistiken in Bereichen, die für die Geschlechterverhältnisse von besonderer Bedeutung sind (beispielsweise die Verteilung der unbezahlten Arbeit).

Die internationale Praxis, die Ergebnisse der Gender-Budgeting-Arbeiten zu veröffentlichen, zeigt Vorteile in mehrerer Hinsicht. Einerseits wird damit der nationale und internationale Austausch über Methoden und Herangehensweisen erleichtert, was der Weiterentwicklung der Methodologie förderlich ist. Andererseits werden damit aber auch die Grundlagen dafür geschaffen, dass im Sinne moderner Verwaltungsansätze mehr Transparenz geschaffen und Möglichkeiten der Partizipation eröffnet werden.

Auf dem Weg von Pilotprojekten hin zur breiteren Umsetzung gibt es eine Fülle von unterschiedlichen Zugängen und methodischen Ansätzen, die Gender-Budgeting-Konzepte an die jeweiligen Ziele und institutionellen Gegebenheiten anpassen. Österreich kann basierend auf den bisherigen Arbeiten durch eine weitere ziel- und ergebnisorientierte Umsetzung der in Aussicht gestellten Vorhaben für die nähere Zukunft eine auch international beispielgebende Vorreiterrolle einnehmen.

Literaturhinweise

- BEIGEWUM (Hrsg.), Frauen macht Budgets. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive, Wien, 2002.
- Bergmann, N., Gubitzer, L., Klatzer, E., Klawatsch-Treitl, E., Neumayr, M., Gender Budgeting. Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budgetgestaltung, Wien, 2004.
- Berliner Senat, Gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern sowie Förderung von Frauen gegen Benachteiligungen und Diskriminierungen bei der Haushaltsaufstellung gemäß Artikel 10 Abs. 3 der Verfassung von Berlin, Drucksache 15/4176, 10.8.2005, Berlin, 2005, <http://www.berlin.de/sen/waf/gm/aktuelles/termine.html>
- Biffi, G., Die Rolle zivilgesellschaftlicher Institutionen und des Gender Mainstreaming bei der Bekämpfung von sozial- und gesellschaftspolitischer Benachteiligung, WIFO Working Paper, 2002, (191).
- Biffi, G., Der Haushaltssektor. Der volkswirtschaftliche Wert der unbezahlten Arbeit, WIFO Monatsberichte, 1989, 69(2), S. 567-575.
- Bohnet, A., Finanzwissenschaft: Grundlagen staatlicher Verteilungspolitik, 2. Auflage, München, 1999.
- Bundeskanzleramt, Das Personal des Bundes 2003. Daten und Fakten, Dezember 2004, Wien, 2004.
- Bundeskanzleramt, Das Personal des Bundes 2005. Daten und Fakten, Dezember 2005, Wien, 2005.
- Bundesministerium für Finanzen, Lesehilfe zum Budget, Wien, 2005.
- Bundesministerium für Finanzen (2005A), Strategischer Leitfaden des BMF für die Internationalen Finanzinstitutionen, Wien, 2005.
- Bundesministerium für Finanzen (2005B), Förderungsbericht 2004, Wien, 2005.
- Burgstaller, M., Stieber, H., "Ausgabenquoten im internationalen Vergleich: Behindern hohe Quoten die Wettbewerbsfähigkeit eines Staates?", BMF Working Paper, 2004, (2/2004).
- De Villota, P., Ferrari, I., The Impact of the Tax/Benefit System on Women's Work, Madrid, 2001.
- Einhaus, A., Kitzmantel, E., Rainer, A., Ist die Einkommensbesteuerung geschlechtsneutral?, BMF Working Paper, Wien, 2006, https://www.bmf.gv.at/Publikationen/Downloads/WorkingPapers/_start.htm.
- Europäische Kommission, Beratender Ausschuss für Chancengleichheit von Frauen und Männern: Opinion on Gender Budgeting, Brüssel, 2003, http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/strategy/advcom.html.
- Europarat, Gender Mainstreaming. Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices, Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming, EG-S-MS (98) 2 rev., Straßburg, 1998.
- Europarat, Final Report of the Group of Specialists on Gender Budgeting, EG-S-GB (2004) RAP FIN, Straßburg, 2005.
- European Commission, A Roadmap for Equality Between Women and Men 2006-2010, Communication from the Commission, COM(2006) 92 final, Brüssel, 2006.
- European Parliament, Report on Gender Budgeting – Building Public Budgets From a Gender Perspective, A5-0214/2003 final, PE 331.543, Straßburg, 2003.
- European Parliament, Resolution on Gender Budgeting – Building Public Budgets From a Gender Perspective, P5_TA(2003)0323, Straßburg, 2003.
- European Women's Lobby, Gender Budgeting. An overview, Brüssel, 2004.
- Gender Mainstreaming Geschäftsstelle, Zweiter Bericht über Gender Mainstreaming (einschließlich Gender Budgeting) in der Berliner Politik und Verwaltung (Pilotphase April 2003 bis März 2004), Berlin, 2004, Download unter: http://www.berlin.de/senwiarbfrau/frauen/gender_gs/index.html
- Gender Mainstreaming Geschäftsstelle, Dritter Bericht über Gender Mainstreaming und Gender Budgeting in den Senats- und Bezirksverwaltungen im Land Berlin, Berichtszeitraum Mitte 2004 bis Mitte 2005, Berlin, 2005, <http://www.berlin.de/sen/waf/gm/aktuelles/termine.html>.

- GenderKompetenzZentrum, Leistungsbeurteilung, Berlin, o.J., <http://www.genderkompetenz.info/genderkompetenz/handlungsfelder/personalentwicklung/personalbeurteilung/>.
- Gubitzer, L., Klatzer, E., Neumayr, M., Gender Budgeting in der Bundesverwaltung. Pilotstudie, unveröffentlichte Auftragsstudie des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen, Wien, 2006.
- Gubitzer, L., Trukeschitz, B. (Hrsg.), Frauen und Budget, Frankfurt/Main, 2004.
- Gustafsson, S., "Tax Regimes and Labour Market Performance", in Schmid, G., O'Reilly, J., Schömann, K. (Hrsg.), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham – Brookfield, 1996, S. 811-839.
- Haldeman, Th., Heim, D., Projekt Geschlechterdifferenzierte Budgetanalyse (GBA) in der Stadt Zürich, Schlussbericht zur Pilotphase 2004-2005, Finanzdepartement/Fachstelle für Gleichstellung, Zürich, 2005.
- Himmelweit, S., "Making Visible the Hidden Economy: The Case for Gender Impact Analysis of Economic Policy", Feminist Economics, 2002, 8(1), S. 49-70.
- HM Treasury, Gender Analysis of Expenditure Project. Final Report, London, 2004.
- Homburg, S., Allgemeine Steuerlehre, 4. Auflage, München, 2005.
- Initiative für eine geschlechtergerechte Haushaltsführung in Berlin: Kommentierung des Zweiten Berichts der Berliner Senatsverwaltung zur Umsetzung von Gender Mainstreaming und Gender Budgeting, Berlin, 2005, www.gender-budgets.de.
- Judd, K. (Hrsg.), Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences, New York, 2002.
- Klatzer, E., Engendering Budgets. Ein wichtiger Beitrag zur Demokratisierung der Wirtschaftspolitik und ein zentrales Instrument einer umfassenden Gender-Mainstreaming Politik, Kurswechsel, 2002, (1), S. 78-89.
- Köhler-Töglhofer, W., "Rahmenbedingungen für die nationale Fiskalpolitik in Europa – Bestimmungsgründe und Determinanten", in Gubitzer, L., Trukeschitz, B. (Hrsg.), Frauen und Budget, Frankfurt a.M., 2004, S. 115-136.
- Krause, P., Schäfer, A., "Verteilung von Vermögen und Einkommen in Deutschland: große Unterschiede nach Geschlecht und Alter", DIW-Wochenbericht, 2005, 73(11), S. 199-207.
- Musgrave, R. A., Musgrave, P. B., Kullmer, L., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis 2, 5. Auflage, Tübingen, 1993.
- Nordischer Rat, Equality and Public Finances – A Discussion Paper on Gender Responsive Budgeting, Kopenhagen, 2005.
- Nowotny, E., Der öffentliche Sektor, 4. Auflage, Berlin et al., 1999.
- OECD (2001A), Gender Mainstreaming and Equal Opportunities in the OECD, Note by the Secretary-General, C(2001)173, OECD, Paris, 2001.
- OECD (2001B), A Gender Perspective on Budgeting, PUMA/SBO(2001)7, 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials, 21.-22. Mai 2001, OECD, Paris, 2001.
- OECD (2001C), A Gender Perspective on Budgeting – Country Responses, PUMA/SBO(2001)7/ANN1, 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials, 21.-22. Mai 2001, OECD, Paris, 2001.
- Rake, K., Gender Budgets: The Experience of UK's Women's Budget Group, in: Frauenrat und Gleichstellungsbüro Basel Stadt, Gender-Balance – Equal Finance, Dokumentation einer Fachtagung von Frauenrat Basel-Stadt und Gleichstellungsbüro Basel-Stadt am 19.3.2002, Basel, 2002, S. 14-20.
- Reding, K., Müller, W., Einführung in die Allgemeine Steuerlehre, München, 1999.
- Schlager, Ch., Trukeschitz, B., "Staatsausgaben aus der Geschlechterperspektive – Methodischer Ansatz und erste Ergebnisse für Österreich", in Gubitzer, L., Trukeschitz, B. (Hrsg.), Frauen und Budget, Frankfurt a.M., 2004, S. 155-187.
- Schatzenstaller, M., "Neuer Finanzausgleich und Stabilitätspakt – keine grundlegenden Änderungen", WIFO-Monatsberichte, 2005, 78(1), S. 49-60.
- Sen, G., A Quick Guide to Gender Mainstreaming in Finance, Commonwealth Secretariat, London, 1999, <http://www.thecommonwealth.org/gender>.

- Sen, G., Gender Mainstreaming in Finance Ministries, *World Development*, 2000, 28(7), S. 1379-1390.
- Sen, G., Engendering von Finanzministerien, *femina politica: Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft*, 2002, (1), S. 58-70.
- Sharp, R., Broomhill, R., Women and Government Budgets, *Australian Journal of Social Issues*, 1990, 25(1), S. 1-14.
- Sharp, R., Budgeting for Equity. Gender Budget Initiatives Within a Framework of Performance Oriented Budgeting, UNIFEM, New York, 2003.
- Stotsky, J., How Tax Systems Treat Men and Women Differently, *Finance&Development*, 1997, 34 (1), S. 30-33.
- Statistik Austria, Geburten und Sektor Staat 2004 – Teil II, Wien, 2005.
- Statistik Österreich, Zeitverwendung 1992/1981. Ergebnisse des Mikrozensus März/September 1992 und September 1981. Beiträge zur Österreichischen Statistik, 1995, (1.171).
- Villagómez Morales, E., Martínez Martín, M., Oteo Antunano, E., González Gago, E., Social Security Systems in the EU and Their Impact on Reconciling Family Life and Work Life, Almenara estudios Economicos y Sociales, S.L., 2004, http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11142111351EU_Study_on_Social_Security.pdf.
- Watch Group Gender und Öffentliche Finanzen, Elemente einer Genderanalyse des Steuersystems, Kurswechsel, 2006, 1, S. 25-36.