

Gender Responsive Budget

oder Wie bilanziert sich Geschlecht?

Von Stefan Bajohr

„Kein politisches Handlungsfeld“, heißt es im Koalitionsvertrag von SPD und PDS im Land Berlin, ist „aus sich heraus geschlechtsneutral – auch nicht die Finanzpolitik“. Deshalb solle die Verwendung öffentlicher Mittel „regelmäßig auf das Ziel Gleichstellung der Geschlechter überprüft“ werden.¹ Damit hat, bis heute weitläufig unbeachtet, ein haushaltspolitisches Novum offiziell Eingang in ein Regierungsprogramm gefunden – wenngleich das dazu gehörende Stichwort „Gender Responsive Budget“ (GRB)² in diesem Dokument sorgsam gemieden wurde. Mit ihrer Vereinbarung greift die rot-rote Koalition Überlegungen und daraus hervorgegangene Initiativen auf, die vor bereits 20 Jahren in Australien einsetzten und heute in zahlreichen Ländern der Erde erprobt werden.

Worum handelt es sich im Kern? GRB-Initiativen kritisieren, dass die öffentlichen Haushalte die unterschiedlichen Rollen, Verantwortlichkeiten und Potenziale von Frauen und Männern und die verschiedenartigen Auswirkungen der Politik auf die Geschlechter nicht berücksichtigen.³ Stattdessen würden von Männern verursachte Kosten weitgehend kritiklos akzeptiert, weil diese scheinbar den Bedürfnissen einer beliebigen Durchschnittsperson dienen, während Frauenanliegen kritischer Prüfung standhalten müssten und zuweilen sogar als Privatsache oder Klientelbedienung diskreditiert würden.⁴ So schießen derzeit zu 95 Prozent von Männern genutzte Fußballarenen bundesweit wie Pilze aus dem Boden, während sich Gleichstellungsbeauftragte regelmäßig fragen lassen dürften, wann es denn endlich „Männerbüros“ gebe. Faktisch vergrößere eine derart geschlechtsblinde Haushaltspolitik ohnehin vorhandene Geschlechterdisparitäten. Mädchen und Jungen, Frauen und Männer müssten deshalb, über nichtmonetäre Gleichstellungsgesetze und -verordnungen hinaus, auch im Hinblick auf staatliche Ressourcen gleiche Rechte erhalten.⁵ Geschlechtergerechtigkeit erfordere die Prü-

fung, ob die Ausgaben dem Bedarf von Frauen und Männern gleichermaßen entsprechen.⁶ Wo dies nicht der Fall sei, müssten öffentliche Mittel so umverteilt werden, dass dem benachteiligten Geschlecht ein Aufholprozess ermöglicht wird.⁷

Internationale Erfolge

Die geschlechtersensible Kritik an öffentlichen Budgets begann 1984 in Australien. Das dort von Gleichstellungsbeauftragten entwickelte „women's budget“ wurde bald in die Haushaltsaufstellungsverfahren des australischen Bundes wie der einzelnen Staaten und Territorien integriert und als unmissender Audit des Regierungsbudgets konzipiert.

Diese Anbindung an die Exekutive schien eine breitere gesellschaftliche Beteiligung des Prozesses entbehrlich zu machen. Doch sollte sich dieser Verzicht auf öffentliche Aufmerksamkeit und auf die Einbindung nichtstaatlicher *pressure groups* bald als schwer wiegender Konstruktionsfehler herausstellen: kaum aufgebaut, verloren die *women's budgets* mangels öffentlicher Debatte und Begleitung rasch ihren reformerischen Impuls, mit der Folge, dass sie 1996, nach der Ablösung der Labour-Regierung durch eine liberal-nationale Koalition unter Premier John Howard, die im vergangenen November im Amt bestätigt wurde, geräuschlos zu den Akten gelegt werden konnten.

In Großbritannien existiert seit 1989 eine regierungsunabhängige Frauenhaushaltsgruppe, die mit der Regierung die Auswirkungen des Steuersystems und der öffentlichen Ausgaben auf Männer und Frauen berät.⁸ 1994 folgten entsprechende Initiativen in Südafrika, 1995 in Kanada.⁹ An der GRB-Initiative des Commonwealth Sekretariats beteiligten sich inzwischen auch Barbados, Botswana, Fidschi, Kenia, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Sri Lanka, St. Kitts & Nevis, Sambia, Tansania, Uganda und Simbabwe – manche davon unterhalb der zentralstaatlichen Ebene. Ähnliches gilt für Chile, Mexiko und Peru.¹⁰ Auf den Philippinen soll der GRB-Ansatz dazu geführt haben, das finanzielle Volumen dessen, was nachweislich Frauen zugute kommt, seit 1994 um das Dreifache zu steigern.¹¹ Weltweit gibt es gegenwärtig in mehr als 50 Staaten GRB-Initiativen verschiedenster Art, von denen einige von Regierungen, andere von NGOs geführt bzw. koordiniert werden. Seinen vielleicht größten internationalen Erfolg konnte GRB im Jahre 2000 auf der UN-Sondergeneralversammlung „Peking+5“ erzielen: Unter Berufung auf die Weltfrauenkonferenz von 1995 sprach sich die Generalversam-

1 SPD/PDS, Landesverbände Berlin, Koalitionsvereinbarung für die Legislaturperiode 2001-2006, Berlin 2002, S. 49.

2 Dieser Begriff wird zunehmend als Bezeichnung für eine Reihe verschiedener Prozesse und Instrumente, wie z.B. „Gender Sensitive Budget“, „Gender Budget“ oder „Women's Budget“, verwendet. Vgl. Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt, Tanni Mukhopadhyay, Gender Budgets Make Cents, London 2002, S. 178.

3 Vgl. Diane Elson, Gender-neutral, gender-blind, or gender-sensitive budgets?, London 1997, S. 1; Debbie Budlender, Rhonda Sharp, How to do a gender-sensitive budget analysis, London 1998, S. 1, 5.

4 Vgl. Bündnis 90/Die Grünen im Landtag NRW, Informationen zu Gender-Budgeting, Düsseldorf 2002, S. 3.

5 Vgl. Interview mit Mascha Madörin, in: Nach wie vor gefragt. Zum 10jährigen Bestehen des Gleichstellungsbüros Basel-Stadt, Basel 2002, S. 36-41, hier: 36.

6 Katharine Rake, Gender Budgets: The Experience of UK's Women's Budget Group, in: Gender Balance – Equal Finance, Tagung des Frauenrats und des Gleichstellungsbüros Basel-Stadt vom 19.3.2002, www.frauenrat.bs.ch/emp/fr_00_05.htm

7 Vgl. Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten und Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste, An den Frauen sparen?, Zürich und Bern 1996, S. 3.

8 Vgl. Barbara Heffertich, Gender Budgets in der Europäischen Union, www.hilfrud-breyer.de/frauen-news-02-2002.html.

9 Vgl. Isabella Bakker, Diane Elson, Für ein Budget, das mit Frauen rechnet, in: „Olympie“, 9/1999, S. 50-61, hier: 50.

10 Debbie Budlender u.a., Gender Budgets Make Cents, S. 63 f., 102.

11 Vgl. Bericht nach Geschlecht verwalten, in: „Prellhan“, 10.5.2002.

lung für die „Einbeziehung einer Gleichstellungsperspektive in die Konzeption, Ausarbeitung, Annahme und Durchführung aller Haushaltsverfahren, soweit angezeigt“, aus, „um eine gerechte, wirksame und angemessene Mittelzuteilung zu fördern“. ¹² Auch die Weltbank wirkt mittlerweile für die Idee, Geschlechterbelange in den öffentlichen Haushalten zu berücksichtigen. ¹³

Auf europäischer Ebene bekam GRB einen gewissen Schub dank der Übernahme der europäischer Finanzminister, GRB europaweit bis zum Jahre 2015 in die Wege zu leiten. ¹⁴ Darüber hinaus empfahl der „Beratende Ausschuss für Chancengleichheit“, eine Machbarkeitsstudie zur Implementierung des GRB in die europäische Wirtschafts- und Finanzpolitik in Auftrag zu geben, genderbewusste Bewertungen der Strukturfonds vorzunehmen und Initiativen auf nationaler Ebene zu fördern. ¹⁵

Hiervon unabhängig haben die fünf nordischen Länder vereinbart, zumindest in Teile ihrer Budgets Geschlechterperspektiven einzubeziehen; in Frankreich begleitet seit dem Jahre 2000 ein genderbewusstes Statement den jährlichen Budgetentwurf; Belgien hat eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben und das österreichische Finanzministerium untersuchte die Auswirkungen des Lohn- und Einkommensteuersystems auf Frauen und Männer. Irland schließlich versucht, eine Geschlechterperspektive in seine mehrjährige Finanzplanung zu integrieren und auch die baskische Regionalregierung hat Interesse an Gender Budgets bekundet.

Leerstelle Deutschland

Die bundesdeutsche Politik hat sich dagegen um alle diese Entwicklungen bisher wenig gekümmert – obgleich sich die Bundesregierung selbst verpflichtet hat, Gender Mainstreaming als Strategie und Methode zur Verbesserung der Gleichstellung einzuführen. Die Frage, die sich deshalb stellt, lautet: Wie müsste die Umsetzung von GRB im Einzelnen aussehen und auf welchen Grundannahmen basiert dieser Haushaltsansatz?

GRB-Initiativen gehen davon aus, dass Steuern und öffentliche Ausgaben sich verschiedenartig auf die Geschlechter auswirken und deren Fähigkeiten zur Teilnahme am Marktgeschehen und zur Sorge für Familien und Gemeinwohl unterschiedlich beeinflussen. Sie schlagen deshalb genderbewusste Haushaltsanalysen im Sinne der geschlechtersensiblen Bewertung von Sparmaßnahmen und Ausgabenprogrammen vor, womit sie ein neues makroökonomisches Denken anstoßen wollen. GRB kann somit als verteilungspolitische Komponente des Gender Mainstreaming verstanden werden, die nur solche Haushaltspläne als geschlechternutral anerkennt, deren Effekte sich in Bezug auf Männer und Frauen nicht unterscheiden.

¹² Abschlussdokument der 23. UN-Sondergeneralversammlung, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Frauen 2000, Berlin und Bonn 2001, Ziff. 73b.

¹³ Vgl. Debbie Budender u.a., Gender Budgets Make Cents, S. 90.

¹⁴ Vgl. Fußnote 11.

¹⁵ http://europa.eu.int/comm/employment_social/opp_strategy/opinion_on_gender_budgeting_en.pdf, S. 3 f.

Als ersten Schritt zur Veränderung der gegenwärtigen, Frauen benachteiligenden budgetären Allokation empfehlen GRB-Initiativen deshalb Budgetinzenzanalysen. Gefragt werden soll erstens, wer staatliche Leistungen empfängt (Ausgabeninzenz), zweitens, wer in welchem Maße über Steuern und Abgaben zum öffentlichen Haushalt beiträgt (Einnahmeninzenz), und schließlich drittens, wer per Saldo öffentliche Leistungen zahlt bzw. bezieht (Budgetinzenz). ¹⁶

1. Ausgabeninzenz

Sowohl aus geschlechter- als auch unter arbeitsmarktpolitischen Gründen starten GRB-Analysen nicht selten mit der Prüfung, ob sich ein Ausgabenanteil auf die Beschäftigung im öffentlichen Dienst auswirkt. Dies zu ermitteln ist deshalb von besonderem Interesse, weil der öffentliche Dienst Frauen in der Regel bessere Chancen im Hinblick auf Einstellung, Fortbildung, Aufstieg und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bietet als private Arbeitgeber. Unter allgemeineren politischen Gesichtspunkten nehmen sodann Fragen nach dem Nutzen von Zuwendungen und Zuschüssen (sowie nach den Wirkungen von Sparmaßnahmen) breiten Raum ein.

Um zu vorurteilsfreien Bewertungen kommen zu können, ist es erforderlich, Bedarfsanalysen zu erstellen. Mit ihrer Hilfe kann geklärt werden, welche Zuwendungen und Dienstleistungen an welchen Orten erwartet werden. In der Realität scheitert dieser Gedanke allerdings zumeist daran, dass die entsprechenden Daten nicht geschlechteraggregiert zur Verfügung stehen.

Zuwendungen an nichtöffentliche Einrichtungen bzw. Personen(gruppen) werden für gewöhnlich danach unterschieden, ob sie *investiven* oder *konsumtiven* Zwecken dienen. Dies ist auch für GRB-Analysen von Bedeutung. Investitionszuschüsse können nämlich, was den Nutzen für die weibliche Bevölkerung angeht, höchst ambivalent sein. So dienen etwa Investitionen in den *Bau* von Kindertagesstätten, was ihren unmittelbaren Nutzen anbelangt, vorwiegend Männern, weil diese im dadurch subventionierten Baugewerbe sowohl auf der Arbeitgeber- als auch auf der Arbeitnehmerseite zahlenmäßig weit überwiegen. Investive Zuweisungen des öffentlichen Sektors nutzen in dieser Hinsicht Männern mehr als Frauen.

Der *Betrieb* von Kindertagesstätten wiederum kommt eher Frauen zugute: in ihrer Eigenschaft als Arbeitnehmerinnen, da Erziehung ein Feld vorwiegend Frauenbeschäftigung ist, ebenso wie als berufstätige Mütter, die (im Zustand der gegenwärtig vorherrschenden Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern mehr als Männer) auf die Bereitstellung einer Familien entlastenden Infrastruktur besonders angewiesen sind.

Ebenfalls schwierig gestaltet sich häufig die Zuordnung konsumtiver Ausgaben auf die Geschlechter. Unproblematisch sind gewiss Ausgaben für Stra-

¹⁶ Vgl. Andrea Pfeifer, Eine geschlechter-differenzierte Haushaltsanalyse für Basel-Stadt, in: Bündnis 90/Die Grünen im Landtag NRW, Sperriger Name – Lohnendes Ziel: Gender Budgeting, Düsseldorf 2003, S. 24-27, hier: 24.

legien zur Durchsetzung von Chancengleichheit für Frauen in Bildung und Forschung oder zur Subventionierung des Steinkohlenbergbaus, weil die Mittel in diesen beiden Fällen entweder allein Frauen oder fast ausschließlich Männern zufließen. Wie aber sieht es mit Aufwendungen für Frauenhäuser oder für den Unterhaltsvorschutz? Weil öffentliche Mittel in diesen und in ähnlichen Fällen Frauen zufließen, könnten die entsprechenden Ausgaben als frauenspezifische Fehlinterpretiert werden. Deshalb empfiehlt es sich, nicht ausschließlich nach Nutzerinnen und Nutzern zu fragen, sondern *Nutzerinnen* und *Verursacher* zu unterscheiden.

So nutzt eine Frau, die Zuflucht in einem Frauenhaus sucht, oder eine Mutter, die Unterhaltsvorschutz für ihr Kind in Anspruch nimmt, zwar öffentliche Leistungen, verursacht diese aber nicht. Mit Blick auf ihre Verursachung – Gewaltanwendung, Verweigerung von Unterhaltszahlungen – sind solche Ausgaben vielmehr Männern zuzuordnen.

2. Einnahmenezinsen

Bezogen auf die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte scheint das Steuerrecht auf den ersten Blick geschlechtsneutral ausgestaltet zu sein: Wird ein Tatbestand erfüllt, an den das Gesetz eine Steuerzahlungspflicht knüpft, so muss die Steuerschuldnerin oder der Steuerschuldner Zahlungen leisten – gleichgültig, ob es sich um eine Frau oder um einen Mann handelt. Tatsächlich zeitigt das Steuerrecht jedoch unterschiedliche Auswirkungen auf die Geschlechter. Das gilt sowohl für die *indirekten* als auch für die *direkten* Steuern. So belasten indirekte Steuern kleine und mittlere Einkommen verhältnismäßig stärker als hohe, weil bei geringeren Einkommen ein höherer Anteil auf konsumtive Zwecke entfällt, die dabei anfallenden Verbrauch- und Verkehrtsteuern jedoch keine Rücksicht auf die individuellen Leistungsfähigkeiten nehmen. Da Frauen überproportional in den unteren Einkommensgruppen vertreten sind, werden sie durch Verbrauchsteuern oder deren Anhebungen folglich stärker als Männer belastet – eine verteilungspolitische Ungleichheit.

Betrachten wir allein die (direkte) Einkommenbesteuerung, ergäbe eine nach Geschlechtern differenzierende Einnahmenezidenzanalyse zunächst, dass Frauen hiervon weniger betroffen sind als Männer. Gründe dafür sind ihre geringeren Anteile an gutverdienenden Führungspositionen und an höher qualifizierten Arbeitsplätzen sowie die bei Frauen verbreitetere Teilzeitbeschäftigung und nicht steuerpflichtige, da nicht entlohnte Familienarbeit. Demzufolge kommt, wie das österreichische Finanzministerium ermittelt hat, die Senkung des Spitzensteuersatzes fast ausschließlich Männern zugute, da sie nahezu 90 Prozent der Personen stellen, die mit dem Spitzensteuersatz belegt werden. Will man den Aufholprozess für Frauen tatsächlich unterstützen, sind Anhebungen von Grundfreibeträgen im Einkommensteuerrecht deshalb geeigneter als Steuersenkungen für Spitzenverdiener.¹⁷

3. Budgetinzidenz

Das Problem der unterschiedlichen Auswirkungen des Steuerrechts auf Frauen und Männer wirft schließlich die Frage auf, welches der beiden Geschlechter *insgesamt* mehr zur Einnahmenseite des Budgets beiträgt. Obwohl verlässliche Zahlen hier nicht verfügbar sind, lenken GRB-Initiativen völlig zu Recht die Aufmerksamkeit auf das weite Feld der unbezahlten Arbeit, die vorwiegend von Frauen geleistet wird. Der bei weitem überwiegende Teil fällt in der so genannten Versorgungswirtschaft („care economy“) an, also in jenem Bereich, in dem familien- und gemeinwesenorientierte Güter und Dienstleistungen produziert werden.

Die *care economy* fördert nicht nur Wohlfahrt und Wohlbefinden derjenigen Menschen, die um- und versorgt werden; sie leistet auch erhebliche Beiträge zu den Aktivitäten der privaten Warenwirtschaft und des öffentlichen Sektors. So wären die Arbeitszeiten und die Arbeitsbedingungen des männlichen Normalarbeitnehmers ohne eine unentgeltlich tätige Hausfrau, die sich um seine physische, psychische und soziale Reproduktion und um die Kinder kümmert, oft nicht zu bewältigen. Um aber diese unbezahlte Familienarbeit leisten zu können, reduzieren vor allem Frauen ihre Erwerbsarbeitszeit – und das völlig „ohne Lohnausgleich“. Denn auch wenn die Arbeit in der Versorgungswirtschaft zum Teil durch Sozialtransfers und soziale Infrastrukturen des öffentlichen Sektors erleichtert wird, ist sie bis heute prinzipiell unbezahlt.

Staat und Gesellschaft setzen nach wie vor darauf, dass Dienstleistungen für Personen in erster Linie von Frauen (zumeist in den Haushalten ihrer Ehemänner) erbracht werden. Statistischen Erhebungen der Stadt Basel zufolge ist heute die Zeit, die die Bürger unbezahlter Arbeit widmen, bereits größer als deren Erwerbsarbeitszeit. Aus der Tatsache, dass Frauen in weit größerem Umfang unbezahlte Arbeit leisten als Männer, ergibt sich folglich, dass Frauen in der Regel insgesamt mehr arbeiten und also weniger freie Zeit haben.¹⁸ Da große Teile der unbezahlten Arbeit unmittelbar dem Gemeinwohl dienen und das Gemeinwesen entlasten, stellt sich die Frage, ob nicht die Versorgung und Erziehung von Kindern, die Betreuung von Kranken, die Sorge für Menschen mit Behinderungen und für Ältere als Naturalsteuern anzusehen sind. Denn es ist nicht zu bestreiten, dass in der *care economy* Arbeitende dem Staat bzw. der Kommune eine Art Zwangsabgabe in Form von Zeiteinheiten ohne ökonomische Gegenleistung zuwenden.

Würde diese Naturalsteuer monetarisiert, kämen beachtliche Beträge zusammen. So produziert die weibliche unbezahlte Arbeit einen wertmäßigen *output* von weltweit jährlich elf Billionen US-Dollar.¹⁹ Dies stimmt mit Schätzungen überein, wonach das Bruttoinlandsprodukt der entwickelten Länder der Erde mindestens anderthalbmal so groß wäre wie heutzutage, sofern die unbezahlte Arbeit berücksichtigt würde.²⁰ Dennoch bleibt die

18 Diesen Befund bestätigen auch australische Daten (Vgl. Australian Bureau of Statistics: How Australians Use Their Time, Canberra 1994, S. 20).

19 Vgl. UN Human Development Report 1995, New York und Oxford 1995, S. 97.

20 Vgl. Debbie Budlender, Rhonda Sharp, a.o., S. 52.

unbezahlte Arbeit aus den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgeblendet – mit der Folge, dass der weibliche Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung systematisch unterschätzt und unterbewertet wird.

Staatliches „Sparen“: Ausgabenkürzung ohne Aufgabenkürzung – zu Lasten der Frauen

Trotzdem rechnen Bund, Länder und Gemeinden wie selbstverständlich mit der weiblich geprägten unbezahlten Arbeit. Dies erweist sich eindrücklich, wenn es darum geht, Einsparungen – etwa in den Bereichen Erziehung, Bildung und Soziales – durchzusetzen. Faktisch findet in solchen Fällen zwar eine Ausgaben-, aber keine Aufgabenkürzung statt. Die Erfüllung der weiterhin anstehenden Aufgaben (Kinderbetreuung, Versorgung Kranker und Pflegebedürftiger usw.) wird dabei lediglich vom öffentlichen Sektor in die Versorgungswirtschaft verlagert – mit der Folge, dass dort mehr Arbeitsstunden geleistet werden müssen. Wird dieser zusätzliche Zeitaufwand in Geld umgerechnet, so entpuppen sich Sparmaßnahmen bei den öffentlichen Budgets und Leistungskürzungen der Sozialversicherungssysteme im Wesentlichen als Kostenüberwälzungen zu Lasten von Frauen in Privathaushalten.

Diese stoßen deshalb kaum auf Widerspruch, weil die öffentlichen Haushalte wie partiell beleuchtete Bühnen von Maglern wirken: Indem sie die faktischen „Einnahmen“ aus Naturalsteuern im Dunkeln belassen, entziehen sie ihnen die öffentliche und politische Aufmerksamkeit. Gleichzeitig richten sie die Scheinwerfer in voller Stärke auf die Kosten öffentlicher Kinderbetreuung und auf die von dort ausgehenden Einsparnotwendigkeiten. Um dieser Methode entgegenzuwirken, macht die britische *Women's Budget Group* schon seit längerem den Vorschlag, die ganze Bühne auszuluchten, das heißt auch die unbezahlte Arbeit in den Budgets auszuweisen. Berücksichtigt man die von der Versorgungswirtschaft erbrachte Wertschöpfung, stellt sich nämlich die Frage, ob Frauen oder Männer mehr zum Gesamtsteueraufkommen beitragen, in einem völlig neuen Licht dar.

Angeichts dieser eklatanten Defizite lautet die zentrale Frage: Wie verhält es sich mit der Umsetzung von GRB in der Praxis? Die Probleme beginnen hier bereits bei der statistischen Erfassung. Da GRB von der Verfügbarkeit geschlechtsbezogener Statistiken abhängt, ist es notwendig, vorhandene Daten soweit als möglich nach Geschlechtern aufzuschlüsseln und neue Daten geschlechterregriert zu erheben. Dazu fordern mittlerweile sogar die Vereinten Nationen ihre Mitgliedstaaten auf.²¹ In diesem Sinne entwickelt zum Beispiel das schweizerische Bundesamt für Statistik derzeit ein Satellitenkonto, „das es erlaubt, die unbezahlte Arbeit auszuweisen, ohne dass das nach international gültigen Methoden errechnete Bruttoesalprodukt verändert wird.“²² Insgesamt aber ermöglichen bisher nur wenige Statistiken in wenigen Staaten nach Geschlechtern differenzierende Aussagen

in Bezug auf die Ausgaben und erst recht auf die Einnahmen öffentlicher Haushalte.²³ Auch in der Bundesrepublik und in der Europäischen Union steht deshalb die dürftige Datenlage raschen Fortschritten in Sachen GRB nach wie vor im Wege.

Die Datenproblematik beschränkt sich indes nicht auf die Tauglichkeit der amtlichen Statistiken. Vor allem kollidiert der selbst formulierte Anspruch, geschlechtersensible Haushaltspolitik zu betreiben, vielmehr mit dem Ziel deutscher Parlamente und Regierungen, die Etats zu flexibilisieren. Auf der einen Seite müssten in einem genderbewussten Haushaltsplan die Titel also noch spezifischer sein und vor allem derart gegliedert werden, dass die Ausgaben nicht nur nach Zwecken, sondern auch danach unterschieden werden können, ob sie eher Frauen, eher Männern oder beiden Geschlechtern gleichermaßen zugute kommen. Auf der anderen Seite haben die Landtage und der Bundestag bisherige Bindungen wie zum Beispiel das Jährlichkeitsprinzip gerade gelockert und die Deckungsfähigkeiten erweitert. Dies bedeutet, dass Haushaltsmittel zukünftig nicht mehr zum Jahresende verfallen und dass unter bestimmten Bedingungen Gelder, die für den Zweck A veranschlagt waren, auch für den Zweck B ausgegeben werden dürfen. Es spricht deshalb einiges dafür, dass diese Flexibilisierung in den folgenden Jahren zu einer „Globalisierung von Haushaltsplänen“ fortentwickelt wird, bei der die bisher nach Zwecken spezifizierten Ausgabeermächtigungen zu Globalansätzen zusammengefasst würden. Dann wären genderbewusste Budgetanalysen wegen der mangelnden Differenziertheit der Haushaltspläne kaum mehr möglich und für Exekutiven würde es ein Leichtes, Entscheidungen, die ein Parlament mit der Verabschiedung des Haushalts getroffen hat, während des Haushaltsvollzuges zulasten des einen und zugunsten des anderen Geschlechts abzuändern. Auf diese Weise könnte sich beispielsweise eine vom Haushaltsgesetzgeber gewollte Finanzierung eines Förderprogramms zur Heranführung von Mädchen an mathematisch-naturwissenschaftliche Schulfächer unversehens in eine allgemeine – an den Präferenzen männlicher Jugendlicher orientierte – Förderung dieser Fächer verwandeln.

Wo also wäre in der Zukunft anzusetzen? Eine Orientierung bieten jene Staaten, in denen Gender Mainstreaming bereits die Arbeitsplanung von Exekutiven erreicht hat, wie beispielsweise im Commonwealth. Dort sollen die Ministerien im Vorfeld von Haushaltsaufstellungen geschlechterbewusste Evaluationen ihrer Einzelplan-Entwürfe vornehmen²⁴ und eine Politik entwerfen, die die Belange, die besonderen Funktionen und Interessen der weiblichen Bevölkerung berücksichtigt. Ob die Planungen die Realitäten aber tatsächlich verändern, lässt sich letztlich nur daran messen, inwieweit die ausgewiesenen Budgets den Entwürfen folgen, das heißt in welchem Maße finanzielle Mittel für eine geschlechterbewusste Politik wirklich bereitgestellt werden. Da das Ergebnis eines „Engenderings“ der öffentlichen Haushalte Teil eines demokratisierenden Projekts sein soll, bedarf das Verfahren selbst

²¹ Vgl. Abschlussdokument, Ziff. 25, 77a, 85f, 92a.

²² Marianna Fritschkecht, Staatsbudgetet aus Frauensticht, in: Gender Balance, a. a. O.

²³ Vgl. <http://genderstats.worldbank.org/home.asp>.

²⁴ Vgl. <http://commnwalth Secretariat Gender Budget Initiative Tool 3 1 2004 1100>.

einer partizipatorischen Ausformung. Dies legen schon die vor 20 Jahren im Australien gemachten Erfahrungen mit zu eng an die Exekutive angelehnten Haushaltsanalysen nahe. Zwar gibt es keine weltweit gültige Blaupause für die „richtige“ Vorgehensweise, doch scheint es sich zu empfehlen, GRB als offenen und konsultativen Prozess auszugestalten. Um zu gewährleisten, dass dieser nicht erlahmt, wird verschiedentlich vorgeschlagen, zivilgesellschaftlich verankerte *watch groups* zu bilden, die Kontinuität herstellen und GRB kritisch begleiten.²⁵

Das bedeutet aber auch, dass Klarheit hinsichtlich der Untersuchungsebene herrschen muss. Sollen also sowohl die Haushalte des Bundes, der Länder und der Gemeinden analysiert werden oder nur diejenigen einer der drei Ebenen? Des Weiteren sind die Untersuchungsgegenstände zu bestimmen. Es ist also danach zu fragen, ob die Analyse sämtliche Ausgaben und/oder Einnahmen erfassen oder ob sie eingegrenzt werden soll – zum Beispiel auf neue Vorhaben beziehungsweise nach funktionalen, administrativen oder regionalen Kriterien. Auch über die Phasen des Budgetkreislaufs – Aufstellung, Ausführung, Rechnungslegung –, in welchen die Haushaltsanalyse vorgenommen werden soll, muss vorab entschieden werden. Von großer Relevanz ist des Weiteren die Frage, wer die Analyse initiiert und durchführt: die Exekutive (sämtliche oder ausgewählte Ressorts oder allein das Finanzministerium?), die Legislative, nichtstaatliche Zusammenschlüsse oder Staat und Zivilgesellschaft gemeinsam?

Schließlich kommt es auf die Präsentation der Untersuchungsergebnisse an: Wer die Resultate einer geschlechterbewussten Budgetanalyse wie nutzen kann und wird, hängt entscheidend davon ab, wer sie in welcher Weise wem präsentiert. GRB-Statements können von Regierungen erarbeitet und veröffentlicht werden, aber auch Parlamente oder NGOs sind dazu in der Lage. Denkbar wäre auch, dass Rechnungshöfe die geschlechterpolitischen Grundüberlegungen und Auswirkungen der Haushaltspläne und deren Ausführung anschließend einer kritischen Würdigung unterziehen.

Vom Rand ins Zentrum

Festzuhalten bleibt, dass das Prinzip von GRB nicht darin besteht, um mehr öffentliche Mittel oder günstigere steuerrechtliche Regelungen für Frauen in diesem oder jenem politischen Fachbereich zu werben. Weil es eben nicht genügt, Fraueninteressen gesetzlich oder auf dem Verordnungswege zu verankern, solange das Geld für deren Realisierung fehlt oder verweigert wird, lenkt GRB frauenorientierte Politik von den Rändern der Sozial- und Kulturszene, wo sie sich traditionellerweise aufhält, ins Zentrum politischer Macht: in die Welt von Haushalt und Steuern. Dort werden nicht selten gewichtigere sozialpolitische Entscheidungen getroffen als in den sozialpolitischen Zirkeln; dort entscheidet sich die Zukunft der wirtschaftlichen Zusammenarbeit

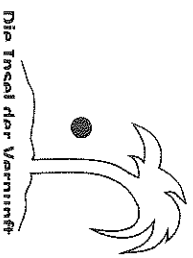
zumeist in weit höherem Maße als bei den Freunden der Einen Welt; und von dort hängt die Qualität von Schulen und Hochschulen mindestens ebenso sehr ab wie von der eigentlichen Bildungspolitik.

Der kritische Einstieg in die Welt der Zahlen bedarf allerdings sowohl quantitativer Aufklärung von Sachverhalten als auch qualitativ unterfütterter Argumentationshilfen. Gender Responsive Budgeting ist daher auf differenzierte und differenzierende Statistiken angewiesen. Dennoch sei davor gewarnt, immensen personellen und sächlichen Aufwand zur Erhebung von Datenbergen zu betreiben, die erstens kaum jemand bewältigen könnte und deren Erforderlichkeit zweitens in vielen Fällen fragwürdig wäre. Was an statistischem Material für GRB-Analysen bereits vorhanden ist und was zusätzlich erhoben werden muss, sollte folglich kritischen Vorab-Prüfungen unterzogen werden. Dabei sollte auch nicht übersehen werden, dass Zahlen Politik nicht ersetzen können: Wer zu intensiv an den Daten hängt, läuft leicht Gefahr, das eigentliche Ziel aus den Augen zu verlieren.

Bereits heute könnte ein wirklich praktiziertes und nicht nur propagiertes GRB allerdings die Lücke aufzeigen, die zwischen frauenpolitischen Verhandlungen von Regierungen und Parlamenten einerseits und ihren steuer- und haushaltspolitischen Beschlüssen andererseits klafft. Was nutzen Landesgleichstellungsgesetze, wenn der öffentliche Dienst einem massiven Stellenabbau unterworfen wird und kaum noch Neueinstellungen stattfindet? Wie verträgt sich das politische Bekenntnis zur Teilzeit als Bindeglied zwischen Erwerbs- und Familienarbeit mit Arbeitszeiterlängerungen und daraus resultierenden Lohnkürzungen für Teilzeitarbeiter? Was ist von milliarden-schweren, Männer beschäftigenden Fernstraßenprogrammen für mehrheitlich männliche Führerschein- und Kfz-Besitzer zu halten angesichts von Kürzungen für Mädchen- und Frauenhäuser und von Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Frauen vor sexualisierter Gewalt? Es ist Aufgabe der Parlamente und der von ihnen getragenen Regierungen, im Zusammenwirken mit außerparlamentarischen Kräften und Nichtregierungsorganisationen die materiellen Voraussetzungen für ein effizientes „Engendering“ der Budgets Sorge zu tragen, damit sich diese und andere Lücken in Zukunft schließen lassen. Damit wäre eine wichtige Bedingung für einen frauenpolitisch gewollten und gesamtgesellschaftlich notwendigen Politikwechsel erfüllt.

Ohne Abos keine Blätter

**Jetzt abonnieren!
Jetzt die Blätter verschenken!
Jetzt Mitglied im Förderverein werden!**



²⁵ Beitrag für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen („Beigewinn“), Frauen macht