



Wie macht man eine Gender Budgeting-Analyse? Ein Leitfaden anhand des Beispiels der Analyse der deutschen Konjunkturpakete I und II

Mara Kuhl

Einleitung

Gender Budgeting ist im deutschsprachigen Raum ein Überbegriff sowohl für evaluierende Analysen von staatlichen Haushalten als auch von gleichstellungsorientierten Politik- und Verwaltungsprozessen bei der Aufstellung von Budgets und während des Ablaufs der Haushaltszyklen. Die Zielsetzung von Gender Budgeting ist es – ganz gleich ob Analyse oder Prozess – zur gendersensiblen und gleichstellungsorientierten Nutzung staatlicher Finanzmittel beizutragen. Für Gender Budgeting-Analysen gibt es eine Vielzahl von Ansatzpunkten und Analysemöglichkeiten. Der vorliegende Text bietet darum lediglich einen kleinen Einblick in ein weites Feld¹.

Mit Gender Budgeting werden staatliche Mittel zur Umsetzung der gesellschaftspolitischen Zielsetzung der Gleichstellung von Männern und Frauen genutzt. Die Idee des Gender Budgeting, staatliche Mittel für die Umsetzung gesellschaftlicher Aufgaben und demokratischer Ansprüche zu nutzen, entspricht dem heutigen Konzept der Funktion öffentlicher Haushalte. Ein staatliches Budget, auch Staatshaushalt oder Staatsetat genannt, umfasst die geplanten und verbindlichen Ausgaben und die voraussichtlichen Einnahmen. Sie werden systematisch in einem Haushaltsplan, der eine klare Gliederungssystematik hat, für den Zeitraum der Haushaltsperiode aufgeführt. Historisch entwickelte sich die Schatzkammer des Monarchen zum zentralen Instrument parlamentarischer, demokratischer Kontrolle. Heute nimmt das Budget schließlich auch die Funktion des fachpolitischen Instruments zur Planung, Steuerung und Prüfung des Mitteleinsatzes ein (vgl. Beyer/Kinzel 2005, S. 351f.). An dem Haushaltsplan lässt sich die tatsächlich umgesetzte Politik ablesen.

Wie bei anderen Modernisierungsansätzen der Verwaltung soll mit dem Gender Budgeting die Zielgruppenorientierung von Verwaltungshandeln erhöht, die Ausrichtung auf Ziele und Ergebnisse verbessert (Outputorientierung) und die Steuerung der Umsetzung demokratisch legitimierter Entscheidungen optimiert werden. Die Herausforderungen bei Gender Budgeting sind zum Teil mit denen anderer Reformstrategien im

Haushaltsbereich, wie etwa der Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung, vergleichbar. Immer stellt die Erarbeitung von Daten und Informationen zur Erfassung der Qualität der Verwaltungsergebnisse (z.B. Produkte), die Ausrichtung auf Ziele und die Erhöhung des Steuerungspotenzials besondere Anforderungen an die Beschäftigten in den Fach- und Haushaltsabteilungen – manchmal sogar auch an die institutionellen Empfänger von Mitteln und Leistungen. Bei Gender Budgeting kommen spezifische Qualitätsanforderungen wie Genderkompetenz hinzu: Neben dem haushaltstechnischen Wissen ist auch Gleichstellungswissen und Gendersensibilität erforderlich. Die Umsetzung von Gender Budgeting stellt damit ähnliche Anforderungen an die öffentliche Verwaltung wie andere Reformstrategien zur gleichstellungsorientierten Qualitätsentwicklung, wie etwa Gender Mainstreaming. Aus dem Blickwinkel der Politik- und Verwaltungswissenschaft kann Gender Budgeting darum auch als „Modern Governance Strategie“ verstanden werden (vgl. Bothfeld/Kuhl 2008), die im Kontext der Modernisierung der öffentlichen Haushaltswirtschaft steht.

Gender Budgeting-Analysen machen deutlich, dass die Untersuchung finanz- und wirtschaftspolitischer Entscheidungen und Programme mitnichten Wirtschaftswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern vorbehalten ist oder sein sollte. Auch andere Wissenschaften, wie Gender Studies, Politik-, Sozial- und Kulturwissenschaften stellen notwendiges Handwerkszeug bereit, um die Anforderungen an eine moderne Budgetverwaltung und Steuerung durch Budgets zu erfüllen. Für die Untersuchung von Finanzhaushalten auf strukturelle Schiefen, gesellschaftspolitische Diskriminierungswirkungen und Verzerrungseffekte durch Stereotypen und Erwartungshaltungen (Bias) ist eine interdisziplinäre Ergänzung der wirtschaftswissenschaftlichen Methoden notwendig.

1. Gender Budgeting-Analysen wirtschaftspolitischer Pakete

Als illustrierendes Beispiel für das Vorgehen bei einer Gender Budgeting-Analyse wird die gleichstel-



lungsorientierte Untersuchung der deutschen Konjunkturpakete der Jahre 2008 und 2009 genutzt; es handelt sich um die Studie „Wem werden Konjunkturpakete gerecht? Eine budgetorientierte Gender-Analyse der Konjunkturpakete I und II“ (Kuhl 2010). Am Beispiel dieser Analyse und am Beispiel der untersuchten wirtschaftlichen Fördermaßnahmen kann gezeigt werden, welche Fragen durch die Gender Budgeting-Analyse von Finanzpaketen beantwortet werden können, welche Schritte hierfür nötig sind und wie die Darstellung von Ergebnissen aussehen kann. Die komplexe Aufgabe der gleichstellungsorientierten Analyse wirtschaftspolitischer Interventionen kann veranschaulicht und auf weitere Analysen, z.B. von Sparpaketen, übertragen werden. Um konkrete Anschauungsbeispiele für Analyseschritte, Ergebnisse und Darstellungen nachzulesen, wird auf die jeweiligen Seiten der Studie verwiesen².

Die Analyse der Konjunkturpakete eignet sich als Illustration für eine Analyse unterschiedlicher politischer Programme. Während in der Wirtschaftskrise eine expansive Finanzpolitik, bei der die Nachfrage durch staatliche Mittel stimuliert wird, das Gebot der Stunde war, werden aktuell (2011) und zukünftig eher Sparpakete verabschiedet. Dies ist allein durch die im Rahmen der Konjunkturpakete beschlossene und in der Verfassung festgeschriebene Schuldenbremse unausweichlich. Sie entspricht kurz gesagt der Verpflichtung von Bund und Ländern, keine Kredite mehr zum Ausgleich einer Unterfinanzierung des Staatshaushaltes aufzunehmen. Die Tilgung von Schulden durch neue Schulden wird damit verboten. Für den Bund gilt ab dem Haushaltsjahr 2011 eine Kreditaufnahme bis zu 0,35 Prozent des in aktuellen Preisen ausgedrückten, also nominalen Bruttoinlandsprodukts als erlaubt: Das bedeutet, dass die Summe der Kredite, die der Bund aufnehmen darf, nicht mehr als 0,35 Prozent des Werts aller in Deutschland produzierten Waren und Dienstleistungen umfasst. Damit ist die Verschuldung an die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft gekoppelt. Für Länder hingegen werden Kredite, die zur sogenannten strukturellen Verschuldung führen, ganz verboten. Damit soll das strukturelle Defizit abgebaut werden: bei diesem werden Ausgaben und Einnahmen, die sich konjunkturbedingt ergeben – z.B. Kosten für Konjunkturprogramme oder Einnahmen bei einem Boom – nicht berücksichtigt. Es errechnet sich nur aus den durchgängigen, gewöhnlichen Einnahmen und Ausgaben. Damit soll verhindert werden, dass die Kosten für Regelaufgaben und -leistungen der Länder durch Kredite finanziert werden. Ihnen wurden

Übergangregelungen bis 2019 eingeräumt.

Auch bei einem Sparpaket werden auf der Ebene politischer Entscheidungen große Finanzvolumen zusammengefasst werden, die sich in ihren Auswirkungen mit dem im Folgenden beschriebenen Vorgehen analysieren lassen. Der vorliegende Text soll Anregungen geben, die Erfahrungen mit der Gender Budgeting-Analyse der zurückliegenden Maßnahmen für die gleichstellungspolitische Bewertung anderer wirtschafts- und finanzpolitischer Pakete, wie zum Beispiel von Sparpaketen, zu nutzen.

Die Ebene der Information zu den Konjunkturpaketen I und II ist wie bei anderen Kriseninterventionen nicht die eines Haushaltsgesetzes bzw. Haushaltsplans. Vielmehr sind es Veröffentlichungen der Bundesregierung, insbesondere der Ministerien, sowie Richtlinien, Gesetze und Antragsinformationen, die weitgehend textliche Informationen zur Höhe der Gelder, zum Zweck und zu den erhofften Effekten zur Verfügung stellen. Anders als bei einer Analyse auf der Ebene des Haushaltsplans, bei dem die Informationen entlang der Haushaltssystematik nach Kapiteln und Titeln geordnet dargestellt werden, ist darum für die Analyse von wirtschaftspolitischen Interventionen eine Einarbeitung in die Titelsystematik von Haushalten nicht nötig (hierfür s. z.B. Technische Universität Berlin 2011, Universität zu Köln 2003).

Der reguläre Haushaltszyklus besteht kurz gefasst aus der Aufstellung des Budgets durch die öffentliche Verwaltung (auf der nationalen Ebene sind das die Ministerien, die ihre Finanzbedarfe dem Finanzministerium melden und verhandeln), der Diskussion und Verabschiedung des Budgets (durch das Parlament und die Regierung), dem Vollzug (Vergabe der Gelder durch die öffentliche Verwaltung) und dem Rechnungsabschluss als Grundlage für die nächste Budgeterstellung. Kriseninterventionen werden außerhalb des regulären Haushaltszyklus geschnürt und in die laufenden und kommenden Haushalte integriert. Die Beispielanalyse ist eine Bewertung eines schon beschlossenen Budgets in der Phase seiner Verwendung. Die Analyse setzt damit begleitend, in der Zeit des Vollzugs an. Sie ist nicht erst bezogen auf den Rechnungsabschluss (ex-post) und findet auch nicht schon während des Aufstellungsverfahrens (ex-ante) statt. Sie zielt als Analyse auf die Kommentierung, nicht jedoch auf eine Beeinflussung von zu fällenden Haushaltsentscheidungen. Sie hat damit die Funktion der Bewertung und Kritik finanz- und wirtschaftspolitischer Entscheidungen.



Auch wenn Analysen sich mit einem schon verabschiedeten Budget befassen, können solche begleitenden Analysen ein erster Schritt zur Veränderung der Verteilung von staatlichen Geldern sein. Denn sie zeigen den Handlungsbedarf auf, einen Gender Budgeting *Prozess* zu initiieren: Der erste Schritt besteht darin aufzuzeigen, wie durch Mittelverteilung Ungleichheit (re-)produziert und gerechte Geschlechterverhältnisse verhindert werden; und der zweite Schritt sollte darlegen, wie durch alternative Geldverteilung Ungleichheit zwischen den Geschlechtern verringert oder vermieden und gerechtere gesellschaftliche Verhältnisse geschaffen werden könnten. Dann ist der Nachweis erbracht, dass es zum einen Handlungsbedarf gibt und zum anderen, dass es konkret und praktisch möglich ist, staatliche Ressourcen besser, effizienter und gerechter zu verteilen.

Eine Gender Budgeting-Analyse politischer Pakete zur Krisenintervention weist meist nicht nur gleichstellungspolitisch relevante Probleme aus, sondern deckt wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen, Innovationshemmnisse und unbeabsichtigte Anreizeffekte auf. Auch Schiefagen bezüglich anderer sozial-struktureller Merkmale als Gender, wie z.B. regionale Unterschiede (Ost-, Westdeutschland), Alter u.a. können ins Blickfeld geraten.

2. Das Anschauungsbeispiel der deutschen Konjunkturpakete

Die Konjunkturpakete I und II wurden Ende 2008 von der Großen Koalition (CDU/SPD) und Anfang 2009 von der CDU-FDP Regierung eingebracht und vom Parlament verabschiedet. Diese Maßnahmenbündel sollten die Auswirkungen der Krise auf die deutsche Wirtschaft und auf die Bürgerinnen und Bürger vermindern und insbesondere Umsatzeinbrüche in der Wirtschaft, Arbeitsplatzverluste, eine Schwächung der Binnennachfrage und eine Verschlechterung der Liquidität der Wirtschaft verhindern.

Mit den deutschen Konjunkturpaketen wurde eine ganze Bandbreite an Maßnahmen verabschiedet, die unter anderem Steuererleichterungen, Konsumsubventionen, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Sozialtransfers beinhaltete. Die Maßnahmen zielten auf unterschiedliche Politikfelder, wie beispielsweise Arbeitsmarkt, Verkehr, Soziales, Steuerrecht, Wirtschafts- und Informationstechnologiepolitik. Die Pakete umfassten ein Finanzvolumen von insgesamt circa 188 Milliarden Euro. Die bekanntesten Maßnahmen sind wohl die so-

genannte Abwrackprämie als Anreiz zur Verschrottung alter PKW, das Kurzarbeitergeld als staatlicher Lohnersatz bei Kurzarbeit und Anreiz zur Verhinderung von Entlassungen, sowie die Einrichtung des Deutschlandfonds, eines Kredit- und Bürgschaftsfonds, um die Liquidität der Wirtschaft zu sichern.

Die Konjunkturpakete bieten mit dieser Vielfalt an Politikfeldern und Maßnahmen ein typisches Beispiel für die Bewertung von Budgets. Auch die Haushalte auf nationaler, Länder- oder kommunaler Ebene betreffen eine ganze Reihe von Politikfeldern, die dann in den Haushaltsplänen der jeweiligen Ministerien oder Verwaltungseinheiten abgebildet werden (vgl. Haushaltspläne von Berlin <http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/download/index.html#hhak>). Diese Haushaltspläne enthalten ebenfalls eine Vielzahl von Posten unterschiedlichster Art, wie Personalausgaben, Investitionen, institutionelle Förderung, Zuwendung und Transfers.

3. Das Vorgehen bei einer Gender Budgeting-Analyse

Ein zentrales Ziel einer Analyse von Finanzpaketen ist es aufzuzeigen, wie viel Prozent der Gelder des Konjunktur- (oder auch Spar-)pakets durch die Verteilung einen positiven Beitrag zur demokratischen Entwicklung der Geschlechterverhältnisse leisten. Ebenso können die Fragen beantwortet werden, inwiefern über die Verteilung des Geldes eine Verschlechterung der gleichstellungspolitischen Situation verursacht wird bzw. wie viel Prozent des Geldes durch seine Verteilung einen neutralen, also keinen Effekt auf Gleichstellung hat. Diese übergeordnete Gesamtbetrachtung erfordert, dass die Analyse nicht nur auf der Ebene von Budgetteilen, also einzelnen Programmen und deren Maßnahmen erfolgt, sondern dass am Anfang und am Ende der Analyse diese Einzelteile als Ganzes ins Verhältnis zueinander gesetzt werden. Das Gesamtvolumen des Paktes kann dann gruppiert und dargestellt werden nach seinen Anteilen mit positivem Effekt, negativem und mit neutralem Effekt.

Ein systematisches, planvolles Vorgehen ist bei Gender Budgeting-Analysen deswegen so zentral, weil es um die komplexe Materie eines Budgets geht, deren Ergebnisse aber aussagekräftig und übersichtlich dargestellt werden müssen. Darum sind insbesondere die Vorarbeiten von großer Bedeutung: Hierzu gehören die Sammlung und Sortierung der Informationen zum Paket, zu den darin enthaltenen Paketeilen, wie



etwa einzelnen Programmen, zu den jeweiligen Politikfeldern, in denen sie umgesetzt werden, und zu den Geschlechterverhältnissen in diesen. Für die Bewertung ist die Entwicklung eines Bewertungsmaßstabes ausgehend von einem expliziten gleichstellungspolitischen Leitbild notwendig. Die eigentliche Analysearbeit umfasst die Aufbereitung der Informationen zum Paket und seinem Budget sowie seiner Einzelteile wie Programme und Maßnahmen für die Auswahl, Analyse und Ergebnisdarstellung, außerdem die Auswahl der zu untersuchenden Programme und Maßnahmen selbst und die Analyse und Bewertung der Ausgangslage im Politikfeld, um die Wirkung der Programme und Maßnahmen in diesen abzuschätzen. Schließlich müssen für die Darstellung die Ergebnisse aggregiert und bezogen auf die Budgetebene zusammengefasst werden.

Im Folgenden werden die einzelnen Schritte dargestellt:

1. Sammlung und Sortierung der Informationen zu Budget und Budgetteilen
2. Sammlung der Informationen zu Politikfeldern und Geschlechterverhältnissen
3. Entwicklung eines Bewertungsmaßstabes auf Grundlage eines gleichstellungspolitischen Leitbildes
4. Aufbereitung der Informationen für die Analyse
5. Auswahl der zu bewertenden Budgetteile, Programme und Maßnahmen
6. Analyse und Bewertung
7. Darstellung der Ergebnisse

Mit Gesamtbudget sind hier die Finanzmittel beider Konjunkturpakete gemeint, die Budgetteile sind die jeweiligen Programme (z.B. „Schutzschirm für Arbeitsplätze“, „Zukunftsinvestitionen der Öffentlichen Hand“) mit ihren jeweiligen einzelnen Maßnahmen.

3.1. Informationen zu Budget und Budgetteilen

Um ein Finanzpaket zu analysieren, erfolgt als erstes die Auflistung und die Sammlung von Informationen zum Gesamtbudget und zu den Budgetteilen. Relevante Daten sind offizielle Zwecke und Zielsetzungen, wie sie auf Regierungswebseiten, in Gesetzen und Richtlinien festgehalten sind, das Gesamtvolumen in Euro sowie das Finanzvolumen der verschiedenen Programme des Pakets mit ihren Maßnahmen. Im Falle der Konjunkturpakete waren es über 30 Einzelprogramme bzw. Maßnahmen, die in verschiedenen Budgetteilen wie Steuererleichterungen, arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

oder Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand zusammengefasst waren. Die gesammelten Informationen sollten sorgfältig vorstrukturiert werden, um die Fülle der Informationen leicht handhabbar zu machen und sinnvoll reduzieren zu können. Dies ist auch eine entscheidende Vorarbeit, um später übergreifende Aussagen auf Budgetebene treffen zu können.

Eine erste Strukturierung des Paktes bietet sich entlang von ausgewählten Kriterien an, die sich an finanzwissenschaftlichen oder haushalterischen Logiken orientierten. Damit ist gewährleistet, dass die Ergebnisse und Aussagen nachvollziehbar und systematisch auf den Analysegegenstand, das Gesamtbudget, bezogen werden können.

Bei der Analyse der Konjunkturpakete sind die Maßnahmen in drei Kategorien zusammengefasst, deren Kriterium die Art der Ausgabe ist: Die über 30 verschiedenen Programme und Maßnahmen sind den drei Kategorien „Direkte Ausgaben“, „Steuererleichterungen“ und „Finanzierungshilfen“ zugeordnet. Direkte Ausgaben sind konkret zu tätige Geldflüsse wie die Auszahlung von Transfers, Subventionen und Personalkosten. Steuererleichterungen sind der Verzicht auf Einnahmen: Der Staat verzichtet auf Teile seines möglichen Einkommens, damit die Bürgerinnen und Bürger bzw. Wirtschaftssubjekte mehr finanzielle Mittel für Konsum und Investitionen zur Verfügung haben. Die Finanzierungshilfen sind keine Ausgaben im eigentlichen Sinne: es werden Gelder für Kredite und Bürgschaften eingestellt, die dann buchhalterisch nicht mehr für andere Zwecke zur Verfügung stehen. Kosten fallen erst an, wenn die Kredite nicht zurückgezahlt werden und Bürgschaften für Ausfälle in Anspruch genommen werden.

Für diese drei Kategorien wurde zu Beginn der Analyse durch Summieren der Gelder für die jeweils dazugehörigen Programme bzw. Maßnahmen berechnet, welchen Anteil sie jeweils am Gesamtbudget haben. Darüber hinaus wurden die Maßnahmen der Ausgabekategorien jeweils unterteilt nach den Empfängern der Gelder. Dies waren zum einen die Bürgerinnen und Bürger als Konsumenten (wie bei der Abwrackprämie als Nachfrager von Autos) und Zuwendungsempfänger des Staates (wie z.B. Elterngeldempfänger oder Sozialhilfeempfänger). Des Weiteren war es die öffentliche Hand als Dienstleisterin und Anbieterin von Produkten für Bürgerinnen und Bürger und Wirtschaft. Beispiele von Geldern, die ihr zugerechnet wurden, sind Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und Arbeitsstellen



im öffentlichen Dienst. Die letzte Empfängergruppe war die Privatwirtschaft mit den Unternehmen und ihrem Personal. Finanzmittel, die dieser zugerechnet wurden, waren beispielsweise die Erstattung der Sozialbeiträge an die Arbeitgeber oder die Lohnersatzleistung bei Kurzarbeit. So konnten als erstes Ergebnis die Budgetanteile der drei Ausgabenarten und die Budgetanteile für die drei Gruppen von Begünstigten dargestellt und miteinander in Beziehung gesetzt werden (vgl. Studie³ Anhang I).

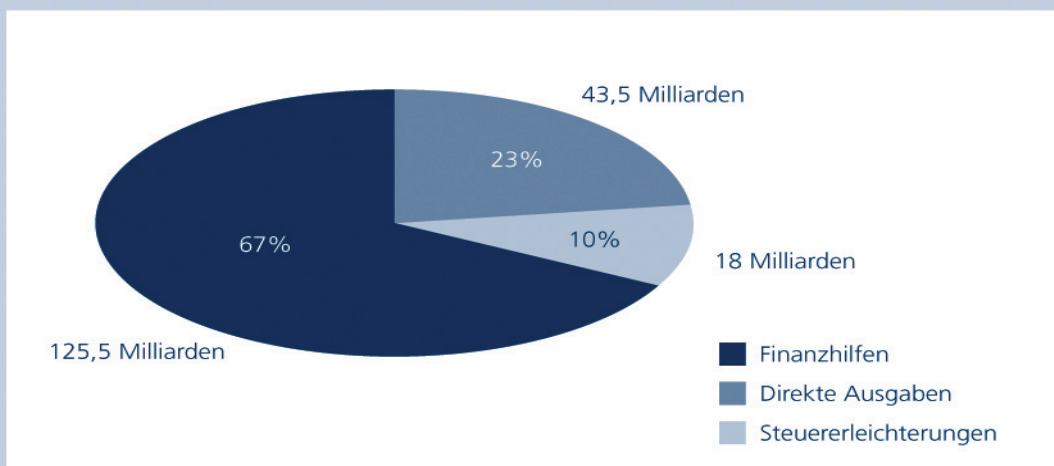
Die erste Grundstruktur ist maßgeblich für Art und Qualität der Aussagen, die später getroffen werden können. Es werden z.B. Aussagen dazu möglich, in welcher Art von Budgetkategorien besonders viele gleichstellungsorientierte Maßnahmen zu finden sind und bei welchen Maßnahmen und Begünstigtengruppen Finanzmittel besonders positive gleichstellungspolitische Wirkungen entfalten.

Ein Vorteil einer durchdachten Vorstrukturierung ist, dass sehr komplexe Paketbestandteile auch übergreifend betrachtet werden können. So waren die Finanzierungshilfen⁴ in den Konjunkturpaketen aufgrund der Kompliziertheit der Vergabeverfahren im vorgegebenen Rahmen nicht auf der Ebene der einzelnen Programme

oder gar im Detail analysierbar. Doch konnten durch die Kategorisierung und damit Zusammenfassung komplexer Wirtschaftshilfen übergeordnete Aussagen zu ihnen auf der Ebene der Kategorie Finanzierungshilfen gemacht werden: Sie wurden unter dem gleichstellungspolitischen Kriterium der Partizipationschancen, gemessen an der Verteilung von Entscheidungsmacht und den Chancen bei der Antragstellung zwischen Männern und Frauen untersucht und bewertet. So wurde der 115 Milliarden schwere Deutschlandfonds mit unterschiedlichen Kredit- und Bürgschaftsprogrammen für die Wirtschaft und Programme zur Finanzierung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen auf die Repräsentationsstrukturen in den Entscheidungszentren untersucht. Das zentrale Entscheidungsgremium beim Deutschlandfonds war so gut wie komplett männlich, westdeutsch und mit Repräsentanten männlich dominierter Industriezweige besetzt (Studie S. 34f). Die Lockerung der Vergabekriterien für öffentliche Aufträge zur Infrastrukturentwicklung stärkte die Macht von ein-

Abbildung 1:

Verteilung der Mittel der Konjunkturpakete nach Ausgabenkategorien





zelnen Entscheidungsträgern, so dass dies insbesondere wegen der besonders geringen Repräsentanz von Frauen in Leitungspositionen auf kommunaler Ebene, als gleichstellungspolitisch negativ bewertet wurde (Studie S. 32).

Für eine Übersicht über die gesammelten Informationen, die vor allem die Analyse erleichtern soll, sind Tabellen zu empfehlen. Für die Darstellung der Vorstrukturierung des Budgets mit den Angaben zu den Summen der Budgetteile und dem Ausweis ihrer relativen Anteile am Gesamtpaket sind Visualisierungen, etwa Diagramme, sinnvoll. Hier ist als Beispiel die Graphik zu den Verhältnissen der jeweiligen Ausgabenkategorien am Gesamtpaket wiedergegeben (Studie S. 17):

3.2 Informationen zu Politikfeldern und Geschlechterverhältnissen

Um die gleichstellungspolitischen Wirkungen von Budgets in einem Politikfeld zu bewerten, bedarf es der Einarbeitung in die jeweils betroffenen Politikfelder. Des Weiteren muss insbesondere die gleichstellungspolitische Situation bekannt sein. Der erste allgemeine Überblick umfasst Informationen, wie das Politikfeld strukturiert ist. Zum Beispiel

- demographisch: Betroffenheit der Bevölkerung, Anteile unterschiedlicher Betroffenengruppen
- politisch: Wer hat welche Interessen? Wer hat welche Entscheidungsmacht? Wie wird das Politikfeld durch Recht und politische Entscheidungen gestaltet? Welche Probleme und Lösungsansätze werden gesehen?

Diese Informationen müssen nach Möglichkeit geschlechterdifferenziert erhoben werden, um die Geschlechterverhältnisse in einem Politikfeld beschreiben zu können und den Handlungsbedarf für geschlechtergerechte Verhältnisse auszuweisen. In der Praxis erfolgt die gendersensible Beschreibung der Politikfelder eher ergänzend zu der allgemeinen Beschreibung, da Informationen zu Politikfeldern selten geschlechterdifferenziert vorliegen. Zu den geschlechterdifferenzierten Daten über das Politikfeld gehören Anteile von Männern und Frauen in den Zielgruppen (wie z.B. Autobesitzende), oder in Problemgruppen (wie jugendliche Arbeitslose, Langzeitarbeitslose, mit und ohne Bildungs- und Berufsabschlüsse) etc. Neben Statistiken liefern quantitative geschlechtersensible Studien aus der Frauen- und Geschlechterforschung wichtige Informationen, die später zur Bewertung von Maßnahmen in den Politikfeldern befähigen.

Eine Herausforderung bei der Untersuchung eines Finanzpakets ist, dass viele verschiedene Politikfelder zu untersuchen sind. Dies bedeutet, dass eine große Bandbreite an Wissensbeständen zusammengetragen werden muss. Hier empfiehlt sich die Zusammenarbeit mit Expertinnen und Experten auf dem Gebiet sowohl aus Forschung, Beratung als auch aus den öffentlichen Verwaltungen oder Institutionen wie Gewerkschaften und politischen Stiftungen. Ein fachlicher Austausch wird zum Beispiel über eine direkte Kontaktaufnahme mit Politikfeldexpertinnen und -experten in Fachverbänden, fachlichen Netzwerken oder Nicht-Regierungsorganisationen möglich. Diese Personen bieten Insiderwissen und können auf kritische Aspekte in einem Politikfeld hinweisen, die für Einsteigerinnen oder Einsteiger in ein Themenfeld nicht ersichtlich sind, für die Bewertung aber zentral sein können. Es lohnt sich in jedem Fall, auch außerhalb gleichstellungsorientierter Netzwerke nach Politikfeldkompetenz zu suchen. Im Gespräch mit Expertinnen und Experten kann man feststellen, ob allgemeine relevante Aspekte des Politikfeldes oder spezifische Gleichstellungsaspekte im Politikfeld schon erfasst oder etwa übersehen wurden.

Bei der Erarbeitung der Studie zu den Konjunkturpaketen war beispielsweise die gezielte Kontaktaufnahme zu Angestellten des Statistischen Bundesamtes, der Statistikabteilung der Bundesagentur für Arbeit und Fachreferenten von Gewerkschaften unerlässlich.

3.3 Bewertungsmaßstab auf Grundlage eines normativen Leitbildes

Um zu einer gleichstellungspolitischen Vorgabe zu kommen, die es erlaubt, einzelne Budgetmaßnahmen zu bewerten, empfiehlt es sich, zuerst eine klare Vorstellung eines gleichstellungspolitischen Leitbildes zu entwickeln, anhand dessen ein Bewertungsmaßstab definiert werden kann. Zweitens sollte dieses Leitbild in einem weiteren Schritt auf die Zielsetzungen, für die das Budget aufgestellt wurde – z.B. im Falle der Konjunkturpakete die Effekte der Wirtschaftskrise abzumildern – übertragen werden. Das bedeutet, dass die genderneutral bzw. -blind formulierten politischen Zielsetzungen des Budgets gleichstellungspolitisch reformuliert und konkretisiert werden. Ein Bewertungsmaßstab für die einzelnen Maßnahmen erlaubt es zu entscheiden, ob die Verteilung der Gelder innerhalb der Politikfelder unter Berücksichtigung ihrer jeweils spezifischen Geschlechterverhältnisse entsprechend dem explizierten gleichstellungspolitischen Leitbild einen



positiven, negativen oder neutralen Einfluss hat.

3.3.1 Normatives Leitbild

Wenn Politik, in diesem Beispiel wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungen, aus gleichstellungspolitischer Sicht zu bewerten sind, muss geklärt werden, was unter Gleichstellung zu verstehen ist. Je nach den in einer Gesellschaft wirkenden Idealen und Normen zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft und zum Verhältnis der Geschlechter werden mit Gleichstellung bestimmte Inhalte, Ziele und Handlungsbedarfe verbunden. Diese können als implizites, normatives gleichstellungspolitisches Leitbild verstanden werden. Konkrete Definitionen von Gleichstellung auf politischer Ebene oder explizite Aussagen, was die Zielsetzungen sind und welche gleichstellungspolitischen Grundüberzeugungen und Leitbilder Orientierung geben sollen, fehlen jedoch meistens⁵. Anhand politischer Programme lassen sich die zugrunde liegenden normativen Vorstellungen über Geschlecht, Geschlechterverhältnisse und Gleichstellung wiederum ablesen⁶. So sind in Deutschland die Gleichberechtigung von Männern und Frauen und die aktive Rolle des Staates bei der Umsetzung von Gleichstellung im Grundgesetz festgeschrieben. Aber in vielen Bereichen, werden Anreize gesetzt, dass Personen in klassisch weiblichen Familienrollen eine eigenständige Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit weniger aktiv anstreben; so z.B. im Steuerrecht über das Ehegattensplitting. Ehefrauen, vor allem westdeutsche, sind darum häufig wirtschaftlich vom Ehemann abhängig; Ehemänner haben wenig Anreize, die unbezahlte Familienarbeit zu übernehmen, und so geringere Möglichkeiten, z.B. als Väter aktiv Zeit mit der Familie zu verbringen. Dies ist ein Beispiel dafür, dass klare politische Vorgaben für die Umsetzung von Gleichstellung fehlen und Widersprüche auftreten können zwischen allgemein formulierten Idealen, wie den im Grundgesetz verankerten, und den realen, politischen Bedingungen und Entscheidungen⁷.

Das Bundesverfassungsgericht hat in Deutschland im Vergleich zur Legislative die Rolle des gleichstellungspolitischen Motors, da über dessen Gerichtsurteile immer wieder auf Diskriminierungen durch Recht, hingewiesen wurde. Aus der Zusammenschau der Urteile kann ein emanzipatorisches, freiheitliches und gleichheitsorientiertes Leitbild abgeleitet werden (Sachverständigenkommission 2011, Kap. 3). Diese normative Ausrichtung ist den westlichen, laizistisch geprägten europäischen Staaten und ihren gleichstellungspoli-

tischen Strukturen gemein (Stetson/Mazur 1995). Die Kernelemente dieses Ideals von Gleichstellung sind folgende (vgl. Abschnitt 4.3, BMFSFJ 2007):

- Freiheit von Diskriminierung
- gleiche Teilhabe
- echte Wahlfreiheit.

Aus diesen drei idealen Kernelementen der Gleichstellung lassen sich Indikatoren für die Analyse der politischen Maßnahmen entwickeln. Hierbei sind die Kernelemente als Ideal zu verstehen, die sich aufgrund der Komplexität der realen sozialen und politischen Welt nicht einfach und widerspruchsfrei umsetzen lassen. Sie sind ein Kompass für die gleichstellungspolitische Bewertung von staatlichem Handeln.

Die Freiheit von Diskriminierung bedeutet, dass es keinen Zwang zur Anpassung an Stereotype geben darf. Des Weiteren darf es keine direkte oder indirekte Benachteiligung aufgrund des Geschlechts geben, so dass keine Person aufgrund der Zugehörigkeit zu einer der Geschlechtergruppen oder aufgrund der Übernahme von Geschlechterrollen Privilegien erhält oder besser gestellt wird. Insbesondere aber darf niemand ohne sachlichen Grund und unberechtigt schlechter gestellt und benachteiligt werden. Auch darf es keine Benachteiligungen von Geschlechterrollen, ganz gleich ob traditionell oder progressiv, geben.

Die gleiche Teilhabe soll garantieren, dass Männer und Frauen den gleichen Zugang zu Ressourcen wie Rechten, Entscheidungsmacht (wirtschaftlich, politisch, familiär, körperliche und sexuelle Selbstbestimmung), Geld, Bildung, Zeit (für Regeneration, für Familie), Gesundheit, existenzsichernde Arbeitsbedingungen, usw. haben.

Echte Wahlfreiheit als Idealfall ist dann gegeben, wenn es keine Bevorzugung oder Förderung bestimmter Geschlechterverhältnisse, wie z.B. der traditionellen Einverdienerehe, gibt. Der Staat darf nicht zu einer einseitigen Verfestigung bestimmter (z.B. nicht-egalitärer) Geschlechterverhältnisse beitragen. Alle Personen sollen echte Wahlfreiheit dabei haben, wie sie ihre Lebensentscheidungen treffen, frei von institutionellen Anreizen, die bestimmte Entscheidungen nahelegen oder belohnen. Bestehende Diskriminierungen und Nachteile für eine Gruppe dürfen durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden (vgl. Baer 2002).

Ein emanzipatives Leitbild der Gleichstellung orientiert sich an der Freiheit der individuellen Selbstentfaltung und Entscheidungsfreiheit, die nicht durch



Geschlechternormen und geschlechtlich strukturierte Institutionen beschränkt sein soll. Neben den individuellen Aspekten beinhaltet eine solche normative Grundorientierung, dass auch Männer und Frauen als soziale, gesellschaftliche Gruppen gleiche Rechte und Chancen auf Zugang zu Ressourcen haben. Ein solches Verständnis unterscheidet sich einerseits von einem traditionellen oder differenztheoretisch geprägten Leitbild für Gleichstellungspolitik. Dieses zielt darauf, Frauen und Männer in ihren traditionellen Geschlechterrollen entweder als Mutter, Ehefrau und Kulturvermittlerin zwischen den Generationen oder als Oberhaupt der Familie, Ernährer und Landesverteidiger zu stärken. Andererseits unterscheidet sich dieser Ansatz auch von neoliberalen (bzw. libertären), individualistischen Gleichheitsidealen. Diese gehen davon aus, dass allein die Sicherung formaler Rechte dazu führt, dass Individuen sich ihren Fähigkeiten entsprechend entfalten und ihre Ziele erreichen und die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe keinen Einfluss auf die soziale Position und die damit verbundenen Chancen hat. Strukturelle Aspekte, wie ungleiche Ausgangsbedingungen für soziale Gruppen (z.B. in der Verteilung beim Zugang zur Ressource Bildung) und Gruppeneffekte (wie Stereotype und Diskriminierung) werden bei diesen außer Acht gelassen. Während das eine Leitbild also eher kollektivistisch orientiert ist und das Individuum in seiner sozialen Rolle aufgehen lässt, ist das andere stark individualisierend und ignoriert die Bedeutung und Effekte der Zugehörigkeit zu sozialen Gruppen wie Geschlecht oder Schicht weitgehend.

Das emanzipative Leitbild findet einen Mittelweg, bei dem sowohl Diskriminierung und Benachteiligung durch Gruppenzugehörigkeit als auch die individuelle Ebene mit ihren Handlungsspielräumen betont und anerkannt wird. In der Analyse von Finanzpaketen gilt es diese Dimensionen als Untersuchungsebenen zu unterscheiden: Männer und Frauen als durch Familienrollen und Stereotype über Wertigkeiten von Arbeitsleistungen sozial positionierte Gruppe und Männer und Frauen als Personen wie z.B. PKW-Besitzer mit individuellen Konsumvorlieben. Hinzu kommt bei einer gender-orientierten Analyse die Untersuchungsebene der vergeschlechtlichten Gesellschaftsstrukturen, mit der z.B. Wirtschaftssektoren als männlich oder weiblich dominierte und konnotierte in den Blick genommen werden.

Das normative Leitbild ermöglicht eine Orientierung und eine Ausrichtung des Bewertungsmaßstabs.

Zur Operationalisierung für die konkrete Analyse und Bewertung bedarf es der Übertragung der drei Kernindikatoren für Gleichstellung auf die Zielsetzungen der Pakete zur wirtschaftspolitischen Intervention, gleich ob Konjunktur- oder Sparpakete. Die klassische wirtschaftspolitische Intervention bei Wirtschaftskrisen zielt darauf, Umsatzeinbrüche in der Wirtschaft und damit Arbeitsplatzverluste und eine Schwächung der Binnennachfrage zu verhindern und die Liquidität der Wirtschaft sicherzustellen, damit Investitionen nicht in die Zukunft vertagt werden. Dies geschieht unter anderem durch eine expansive Ausgabenpolitik, in der der Staat Nachfrage generiert, z.B. durch die Subvention von privatem Konsum oder staatlichen Investitionen. Soll wirtschaftspolitische Krisenintervention wenigstens *gleichstellungsneutral* konkretisiert werden, so bedeutet das Folgendes: Die Maßnahmen fördern weder Gleichstellung noch verstärken sie vorhandene Gleichstellungsdefizite. Arbeitslosigkeit von Männern und Frauen wird ausgewogen verhindert, sowohl typisch männliche als auch typisch weibliche Arbeitsplätze und Arbeitsverhältnisse werden vor Abbau geschützt. Die Auswirkungen eines krisenbedingten Verlusts von Kaufkraft werden für männer- wie frauendominierte sowie geschlechtlich ausgewogene Wirtschaftssektoren gleichermaßen vermindert. Ebenso werden Umsatzeinbrüche und Liquiditätsprobleme ausgewogen zwischen unterschiedlichen Wirtschaftsbranchen verhindert. Männer und Frauen profitieren insgesamt gleichermaßen von der staatlichen Intervention. Auf das Budget bezogen heißt das, dass mit dem Geld gleichermaßen positive Schutzwirkungen für Frauen und Männer und unterschiedlich geschlechtlich strukturierte Wirtschaftsbereiche erreicht werden.

Neben dem Anspruch auf Freiheit von Diskriminierung, die in dieser gleichstellungspolitischen Reformulierung der allgemeinen Ziele und Zwecke von Budgets enthalten ist, müssen auch die anderen beiden Kernelemente für Gleichstellung durch Indikatoren für das Budget konkretisiert werden: Frauen und Männer müssen die gleichen Partizipationschancen, hier z.B. die gleichen Chancen auf Gestaltung der Krise durch Beteiligung in Entscheidungszentren haben. Durch die Krisenintervention darf die Wahlfreiheit für Frauen und Männer nicht eingeschränkt oder vermindert werden, indem zum Beispiel bestimmte Geschlechterkonstellationen einseitig privilegiert bleiben, wie etwa das Modell der Alleinverdienerehe mit wirtschaftlich abhängiger Ehefrau, während Bürgerinnen und Bürger, die andere



Modelle anstreben, wie etwa die gleichberechtigte Arbeitsteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit, aber (weiterhin) schlechtere Rahmenbedingungen für deren Realisierung haben.

Festzuhalten ist, dass ein Leitbild mit seinen Kernelementen und den daraus ableitbaren Indikatoren die Grundlage für die Entwicklung eines Bewertungsmaßstabes ist, der die Beurteilung der einzelnen Budgetteile mit ihren Programmen und Maßnahmen erlaubt.

3.3.2 Bewertungsmaßstab

Um die Auswertung aussagekräftig zu gestalten, sollten die zu vergebenden Bewertungen auf wenige reduziert werden. In der Studie der Konjunkturpakete wurden drei Bewertungen für die Verwendung der Budgetmittel vergeben: gleichstellungspolitisch positiv, gleichstellungspolitisch negativ, gleichstellungspolitisch neutral. Die Vergabe der Bewertungen erfolgt nach qualitativen Kriterien, die die Indikatoren für Gleichstellung ausgehend von dem Anspruch auf Freiheit von Diskriminierung, gleicher Teilhabe und echter Wahlfreiheit abprüfen: Eine Maßnahme ist positiv, wenn sie einen Beitrag dazu leistet, die aktuelle gleichstellungspolitische Situation im Politikfeld zu verbessern, indem sie mindestens eine der folgenden Gleichstellungswirkungen hat: Sie baut Diskriminierung und Ungleichheit ab, z. B. indem sie die benachteiligte Gruppe fördert; sie ermöglicht gleichberechtigte und angemessene Partizipation von Männern und Frauen (angemessen z.B. im Sinne der Geschlechterrepräsentation in der Grundgesamtheit); sie eröffnet Wahlfreiheit und modernisiert bzw. baut verfestigte Rollenmuster ab. Die negative und neutrale Bewertung wird analog vorgenommen. Die Indikatoren müssen auf der Ebene der jeweiligen Maßnahme konkretisiert werden.

Dieser Bewertungsmaßstab bietet eine klare Orientierung, wie die Einzelmaßnahmen analysiert werden, und eine konkrete Vorstellung, was das Budget der Konjunkturpakete leisten muss, um als gleichstellungspolitisch positiv bewertet zu werden.

4. Aufbereitung der Informationen

Bisher wurden im Rahmen der Informationssammlung die Zwecke und Zielsetzungen des Paktes, das Gesamtvolumen sowie die Volumina für die verschiedenen Bestandteile des Pakets zusammengestellt. Des Weiteren wurden für die betroffenen Politikfelder Daten und Fakten auch genderdifferenziert gesammelt. Das Budget wurde grob, z.B. nach Ausgabenart und Emp-

fängern der Leistungen (bei einem Sparpaket wären es die direkt Betroffenen) sortiert. Um die Auswahl der einzelnen Budgetteile und Maßnahmen vorzunehmen, bedarf es einer übersichtlichen Struktur, in der die Informationen auf der Ebene der Maßnahmen dargestellt werden. Hier bietet sich eine Liste mit den einzelnen Maßnahmen der unterschiedlichen Budgetteile in der gewählten Vorstrukturierung an. Die bisherigen Informationen sollten nun um die Details, wie Volumen der einzelnen Maßnahmen, direkte Empfänger, Adressaten (die von der Maßnahme profitieren) und die Vergabebedingungen ergänzt werden. Eine solche Liste ermöglicht es im nächsten Schritt die Maßnahmen für eine Analyse auszuwählen.

5. Auswahl der zu bewertenden Programme und Maßnahmen

Bei einer komplexen Aufgabe wie einer Gender Budgeting-Analyse gilt es, die Arbeit realistisch und damit zielführend zu planen. Dies bedeutet auch, den Umfang der Untersuchung bewusst zu definieren. Die Entscheidungen, was und wie untersucht wird, muss transparent und gut begründet werden. Dies ist insbesondere bei der Auswahl der zu untersuchenden Maßnahmen notwendig. Die Auswahl muss auch deswegen systematisch und begründet sein, um zu verhindern, dass dadurch wichtige Aspekte für die Analyse verloren gehen. Als Kriterien können folgende drei Punkte Orientierung geben:

5.1 Kriterium Genderrelevanz

Um die Maßnahmen, die mit den Budgetmitteln finanziert werden sollten, für die Analyse auszuwählen, eignet sich eine einfache Genderrelevanzprüfung nach der SMART-Methode (simple method to assess the relevance of policies to gender, s. BMFSFJ 2007⁸). Damit kann geprüft werden, ob Männer und Frauen direkt als Zielgruppe betroffen sind bzw. ob Männer und Frauen indirekt durch die Auswirkungen betroffen werden, wie z.B. bei der institutionellen Förderung. Die meisten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Maßnahmen sind genderrelevant. Die für Genderanalysen wenig ergiebigen Programme können mit der Prüfung jedoch begründet aussortiert werden.

Bei der Analyse der Konjunkturpakete fielen zum Beispiel Steuererleichterungen auf Abschreibungen für bewegliche Wirtschaftsgüter weg. Da die Gefahr besteht, bei Gender Budgeting-Analysen nicht direkt personenbezogene Maßnahmen außen vor zu lassen (s.



Frey 2008), sollten mögliche indirekte Auswirkungen auf die Geschlechter und Geschlechterverhältnisse sehr genau geprüft werden.

5.2 Kriterium Quantitatives Gewicht

Als weiteres Kriterium kann das Volumen der jeweiligen Maßnahmen am Gesamtpaket herangezogen werden. Budgetteile oder einzelne Maßnahmen, die nur wenige Prozente ausmachen, können im Hinblick auf die Gesamtaussage zur Gleichstellungswirkung des Gesamtpakets vernachlässigt werden. Die Posten müssen in den Übersichten aber weiter – dann als nicht bewertet – ausgewiesen werden, um die Relationen innerhalb des Budgets nicht zu verzerren.

5.3 Kriterium Praktikabilität

Auch pragmatische Gründe sind in jeder Forschungs- und Analysearbeit notwendig und legitim, wenn sie explizit gemacht werden, um den Untersuchungsgegenstand einzugrenzen. Geschlechtsdifferenzierte Daten zum Politikfeld sind eine Bedingung für die Analyse. Budgetteile bzw. Maßnahmen, für die es unverhältnismäßig aufwändig wäre, die notwendigen Informationen zu beschaffen oder auch zu verarbeiten, müssen aus Praktikabilitätsgründen ausgeschlossen werden. Ein wichtiges Ergebnis der Gender Budgeting-Analyse ist dann jedoch der Ausweis der Forschungs- und Datenlücke in diesem Politikbereich.

Bei den Konjunkturpaketen gab es im Bereich der Finanzierungshilfen eine Fülle von Kredit- und Bürgerschaftsprogrammen, die in ihren einzelnen Vergabevoraussetzungen sehr komplex und zum Teil auch nicht trennscharf von schon vorhandenen Programmen zu unterscheiden waren. Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hatten unterschiedlichste Zugangsvoraussetzungen und Ausführungsrichtlinien, die sehr aufwändig zusammenzutragen gewesen wären. Die Finanzierungshilfen wurden deswegen, wie oben schon erwähnt, nicht auf der Ebene der einzelnen Programme bewertet, sondern im Gesamten als Budgetteil. Dabei wurde die Beschränkung auf die aggregierte Ebene und auf die Aspekte Partizipation und Freiheit von Diskriminierung deutlich gemacht und in der Ergebnisdarstellung entsprechend berücksichtigt: In der konkreten Studie konnten darum in der Auswertung beispielsweise keine Tortendiagramme für die Ausgabenkategorie Finanzierungshilfen erstellt werden, die die Anteile der positiv, negativ und neutral bewerteten Maßnahmen sowie der nicht bewerteten Maßnahmen darstellten. Dies war für

die anderen Ausgabenkategorien, bei denen die Auswahl einzelner Maßnahmen für die Analyse praktikabel war, möglich (siehe Studie S. 47). Bei den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen konzentrierte sich die Studie auf eine Auswahl an Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Kurzarbeitergeld, wie der Verlängerung des Kurzarbeitergeldes, mit den Zuschüssen zur Qualifizierung und den Erstattungen der Sozialversicherungsbeiträge während der Kurzarbeit. Hier waren die Informationen in der für die Analyse erforderlichen Tiefe gut handhabbar und die Maßnahmen machten zusammen etwas über 13 Prozent des Volumens der Ausgabenart Direkte Ausgaben aus (s. Tabelle S.53).

6. Analyse und Bewertung

Mit dem Bewertungsmaßstab und mit Kenntnissen zum Politikfeld, insbesondere den Geschlechterverhältnissen und den detaillierten Informationen zu den ausgewählten Maßnahmen, kann nun die Bewertung vorgenommen werden. Oft ist es nicht möglich, alle Einzelmaßnahmen auf gleiche Weise zu analysieren. Dies hängt von den verfügbaren Informationen ab und davon, welche gleichstellungspolitischen Aspekte sichtbar werden. Fragen, die jedoch grundsätzlich bei der Analyse eines wirtschaftspolitischen Pakets (bzw. Sparpakets) geschlechterdifferenziert beantwortet werden müssen sind, wer bzw. welche Gruppe das Geld als Empfänger erhält, wer bzw. welche Gruppe einen Nutzen, eventuell indirekt hat bzw. haben soll, wie die Gelder verteilt werden und was die Zugangsbedingungen zum Erhalt des Geldes sind. Es geht um die geschlechterdifferenzierte und gendersensible Analyse einzelner Maßnahmen nach deren Empfängern, nach Adressaten und Zielgruppen und nach Verteilungsregeln, die entscheiden, wer was und wie viel bekommt und wer welchen Nutzen davon hat.

Analytisch besonders erhellend ist es, die Fragen negativ formuliert noch mal zu stellen und ebenso sorgfältig zu beantworten. Also nicht nur: wer bekommt Unterstützung? Wer erhält eine Konsumsubvention? Und für was? Sondern auch: wer bekommt keine Unterstützung, keine Konsumsubvention? Und: Für was gibt es keine Unterstützung, keine Konsumsubvention? Diese Frage eröffnet den Blick auf die Auslassungen und die Eingrenzungen, z.B. auf Teilgruppen innerhalb einer nur vermeintlich umfassend gemeinten Zielgruppe und vor allem auf Handlungsalternativen, die nicht berücksichtigt wurden.



Hierfür wurde im Rahmen der Analyse bei den Steuererleichterungen für Ausgaben für Handwerkerleistungen nicht vom Handwerk, das von dieser Maßnahme profitierte, ausgegangen, sondern die Zielsetzung und damit die ursprünglich mögliche Zielgruppe in den Vordergrund gerückt. Offiziell ging es darum, Handwerker vor Umsatzeinbrüchen durch Investitionszurückhaltung bei den Bürgerinnen und Bürgern zu schützen. Grundgesamtheit hätten damit erst einmal alle Handwerkerberufe – sowohl die männlich, als auch die weiblich dominierten und die geschlechtlich ausgewogenen – sein müssen, deren Leistungen dauerhafte Güter (Waren und Dienstleistungen) schaffen. In der Ausgestaltung jedoch bezogen sich die Vergünstigungen ausschließlich auf Leistungen, die typischerweise von Handwerkern und nicht von Handwerkerinnen erbracht werden, da sie nur für Instandhaltungs- und Wartungsarbeiten in Anspruch genommen werden konnten. Die Maßnahme wurde also exklusiv auf (eine Gruppe) männliche(r) Handwerker zugeschnitten. Selbst wenn die Förderung von „konsumtivem“ oder stark dienstleistungsorientiertem Handwerk, wie Friseur- und Kosmetikleistungen, politisch begründetermaßen nicht gewünscht gewesen wäre, gilt: Die Zielsetzung der Maßnahme begründet nicht, weshalb das Optiker- und Zahntechnikhandwerk mit seinen dauerhaft benutzbaren und in der Anschaffung teuren Produkten nicht vor Umsatzeinbruch geschützt wurde. Dies sind Handwerkszweige, die weniger geschlechtlich segregiert sind.

Es zeigt sich, dass geschlechtergerechte Verteilungen innerhalb geschlechtlich ausgewogener Grundgesamtheiten entstehen können, weil die Maßnahmen so zugeschnitten sind, dass sie nur für eine geschlechtlich dominierte Teilgruppe zugänglich sind, bzw. nur eine Teilgruppe mit bestimmten Lebenslagen tatsächlich betreffen. Ein anderes offenkundiges Beispiel hierfür wäre die Arbeitsplatzsubvention, die auf bestimmte Wirtschaftssektoren und Vollzeit begrenzt ist, wie das Kurzarbeitergeld und seine Arbeitsplatzsubventionen, das vor allem Männer in tariflich gesicherten Beschäftigungsverhältnissen und die Arbeitgeber in der verarbeitenden Industrie in Anspruch nehmen konnten – mit dem Diskriminierungseffekt, dass fast ausschließlich Arbeitsplätze und –verhältnisse von Männern in der Krise staatlich geschützt wurden. Die Frage danach, welche Beschäftigungsverhältnisse denn keine Unterstützung erhalten, führt auf die Fährte der frauendominierten atypischen inklusive der prekären Beschäftigung. Der weiblich dominierte Teil einer

Grundgesamtheit an Empfängern einer Maßnahme kann zwar grundsätzlich mitgemeint und nicht explizit oder sichtbar ausgeschlossen sein, aber de facto weniger oder keine Chancen auf Inanspruchnahme haben.

Die Beantwortung dieser Fragen wird immer in Bezug zu den Geschlechterverhältnissen im Politikfeld gesetzt. So können die Anteile von Männern und Frauen in der Gruppe der Zuwendungsberechtigten mit denen in der sorgsam definierten Grundgesamtheit verglichen werden. Bei der Abwrackprämie zum Beispiel waren dies die Autobesitzenden, die in Bezug gesetzt wurden zu den Verkehrsteilnehmenden allgemein. Beim Kurzarbeitergeld war es der gewerblich-technische Wirtschaftssektor mit der Gesamtheit der Wirtschaftssektoren. Die Entscheidung, welche Einheit als Grundgesamtheit zum Vergleich herangezogen werden soll, bestimmt mit, welche Aussagekraft die Ergebnisse haben und ob zum Beispiel sichtbar gemacht werden kann, wer oder welcher Bereich von den wirtschaftspolitischen Interventionen nicht betroffen ist. Wenn beispielsweise bei Steuererleichterungen lediglich die Steuerzahlenden betrachtet werden, für die die Krisenfolgen abgemildert werden, statt der von der Krise betroffenen Bürgerinnen und Bürger insgesamt, dann gerät aus dem Blick, dass für die unteren Einkommensschichten keine finanziellen Mittel bereit gestellt werden – obwohl sie im Rahmen der Krise von der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, z.B. durch die Ausweitung von Teilzeit und Minijobs massiv betroffen sein können.

Bei der gendersensiblen Betrachtung ist es, wie erwähnt, zentral sowohl Personengruppen als auch Strukturen, wie die (geschlechtlich segregierten) Wirtschaftssektoren, Entscheidungszentren und Arbeitsbedingungen als Gegenstand, auf den die Budgetmittel wirken, zu untersuchen. Weitere Aspekte sind die geschlechtsspezifische Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit oder die Verteilung von Familien- und Einkommenserwerbspflichten als Realität, in der politische Interventionen ihre Wirkung entfalten.

Geschlechterverhältnisse, -normen und –rollen sind dabei nicht immer ohne weiteres als bekannt anzunehmen, sondern nach Möglichkeit differenziert nach weiteren Diskriminierungsmerkmalen zu erheben. So unterscheiden sich die Geschlechterverhältnisse zwischen Ost- und Westdeutschland mit deutlichen Konsequenzen für die gleichstellungspolitischen Effekte von z.B. Steuerrecht, und Wirtschaftsförderung (s. Studie Fußnote S. 30). Mehrfachdiskriminierungen, die Ausschlusseffekte aufgrund von Geschlecht verstärken,



können so sichtbar gemacht werden.

Da die Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit eine zentrale Grundstruktur der Geschlechterverhältnisse ist, durch die Wirtschaft und Wirtschaften grundlegend vorstrukturiert sind, wird im Folgenden mit Bezug auf die Gender Budgeting-Analyse darauf eingegangen.

7. Exkurs: Care-Ökonomie als Kernkonzept von Gender Budgeting-Analysen

Alternative Strömungen in der Ökonomie kritisieren die Ausblendung zentraler Sektoren und Bereiche in den wirtschaftspolitischen und –wissenschaftlichen Betrachtungen (s. Bauhardt/Caglar 2010, Kapitel I). Dies sind Sektoren, die nicht-marktförmig funktionieren oder aufgrund ihrer Eigenschaften nicht in die Logik des Wirtschaftswachstums passen. Sie entziehen sich aufgrund ihrer strukturellen Eigenschaften der kapitalistischen Logik, die Gewinnmaximierung lediglich durch technische Bedingungen begrenzt sieht. So folgt zum Beispiel die private, häusliche Wirtschaft anderen Rationalitäten als der Gewinnmaximierung und produziert Waren nicht für den Austausch gegen Geld. Hierzu gehören Hygiene, Verpflegung (Einkaufen, Kochen,...), Pflege, Erziehung und Bildung von Kindern, Alten und auf Unterstützung angewiesenen Menschen. Die Produktionsweisen dieses Wirtschaftsbereichs lassen sich durch technische Innovation nur bedingt bzw. gar nicht rationalisieren. Eine Verringerung der Produktionszeit zur Erhöhung der Produktivität ist ebenso nicht möglich. Der analytische Begriff für diesen in gängigen Wirtschaftsbetrachtungen ausgeblendeten Bereich ist „Care-Ökonomie“. Die Care-Ökonomie umfasst die notwendigen Tätigkeiten, um die Grundbedürfnisse der Mitglieder einer Gesellschaft zu befriedigen, ist aber auch die Grundvoraussetzungen für ein funktionierendes gesellschaftliches Miteinander. Care-Arbeit wird im privaten Bereich unentgeltlich und öffentlich kommodifiziert als Erwerbsarbeit geleistet. Diese analytische Perspektive betrifft eine Kernfrage für die Bedingungen des Wirtschaftens, da die Care-Ökonomie die Personen auch als Arbeitskraft produziert, entwickelt, regeneriert und arbeitsfähig erhält. Die Perspektive ist ebenso zentral für die Realisierung von Geschlechtergerechtigkeit, da sie die geschlechtlich strukturierte Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit in den Blick nimmt. Frauen leisten einen Großteil gesellschaftlich notwendiger und sinnvoller Arbeit, indem sie für ihre Familien den Haushalt organisieren, Familienangehörigen

gen Kulturtechniken vermitteln, sie bekochen, pflegen, versorgen und sich bei Krankheit und im Alter um sie kümmern. Im Privatbereich wird diese Tätigkeit unentgeltlich geleistet. Wenn diese frauentypische Arbeit nicht privat sondern marktförmig auf dem Arbeitsmarkt erbracht wird, z.B. durch Krankenschwestern, Pfleger, Kindergärtnerinnen, sind diese Berufe, insbesondere in Deutschland, meist gering und in Relation zu ihrer Wohlstandswirkung nicht angemessen entlohnt.

Wenn diese Tätigkeiten unbezahlt geleistet werden, konzipiert sie die Wirtschaftswissenschaft nicht als Arbeitsleistung. Sie gehen nicht in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ein. Die Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft wird mit dem Bruttoinlandsprodukt darum unzureichend abgebildet.

In Gender Budgeting-Analysen können Auswirkungen von Budgets auf die Care-Ökonomie zum Beispiel durch das Konzept des Zeitbudgets erfasst werden (s. Statistisches Bundesamt 2004). Das Konzept der Care-Ökonomie ermöglicht es, die Kürzungen von staatlichen Ausgaben als Verschiebung von staatlich oder privat finanzierter Arbeit zu konzipieren und Effekte im Privatbereich und damit bei der unbezahlten Arbeit sichtbar zu machen. So bewirkt eine Kürzung im öffentlichen Bildungssektor, dass v.a. Frauen mehr Betreuungsarbeit leisten müssen, die ihnen dann wiederum nicht mehr zur Erwerbsarbeit zur Verfügung steht. Besserverdienenden steht die Möglichkeit offen, gekürzte öffentliche Leistungen als private Dienstleistung, wiederum von Frauen in gering regulierten Beschäftigungsverhältnissen, einzukaufen. Einsparungen in frauendominierten Branchen wie dem öffentlichen Dienst oder dem medizinischen oder sozialen Bereich bedeuten, dass überwiegend Frauen betroffen werden. Kürzungen bei den Reallöhnen (Lohnerhöhungen unter der Inflationsrate) in dem Bereich bedeuten, dass die Zeit für Erwerbsarbeit ausgeweitet werden muss und damit wiederum weniger Zeit für familiäre Care-Arbeit zur Verfügung steht.

Aus gleichstellungspolitischer Sicht sind darum öffentliche Investitionen in die Infrastruktur der Daseinsvorsorge und die Sicherstellung der Finanzierung für Gebietskörperschaften tendenziell positiv zu bewerten, da sie das Angebot an öffentlicher Infrastruktur und öffentlichen Dienstleistungen erhalten und (aufgrund des Investitionsstaus im öffentlichen Sektor allerdings eher selten) verbessern. Hiervon profitieren vor allem Personen in ihrer Rolle als Sorgende und für Familienorganisation Zuständige. Auch wenn es eines genauen



Blicks auf die konkrete Art der Investitionen bedarf, um dies abschließend zu beurteilen, sind solche Investitionen im Rahmen einer Gender Budgeting-Analyse aufgrund der Genderrelevanz der Gemeinwohlorientierung und nicht-marktförmiger Tauschbeziehungen gleichstellungspolitisch anders zu bewerten als Subventionen für die Privatwirtschaft.

8. Darstellung der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Analyse der einzelnen Maßnahmen werden jeweils in die Liste aufgenommen und die Bewertungen als gleichstellungspolitisch positiv, negativ oder neutral werden vermerkt. Insbesondere die Geschlechterverhältnisse, aufgrund derer vermeintlich genderneutrale Programme diskriminierende Effekte entfalten, sowie die Beschreibung dieser Effekte und Wirkungen sind für die Darstellung der Ergebnisse relevant. Die Bewertung eines Budgetteils erfolgt durch die quantitative Aggregation der dazugehörigen Maßnahmen und Programme in Form des Finanzvolumens und der qualitativen Zusammenfassung der jeweiligen Bewertungen. In einem Gesamturteil des Budgetteils kann so beispielsweise berücksichtigt werden, wenn die gleichstellungspolitisch negativen Maßnahmen nur einen kleinen Anteil am Volumen des Budgetteils haben, und für gleichstellungspolitisch positive Maßnahmen der Großteil der Mittel zur Verfügung steht.

In der Darstellung der Ergebnisse selbst sollten die Informationen reduziert und zusammengefasst werden, um so z.B. eine Übersicht der Ergebnisse in Form einer Tabelle zu ermöglichen.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der einzelnen Maßnahmen und Programme, die für die Ebene der Budgetteile aggregiert wurden, erfolgt dann die quantitative und qualitative Zusammenfassung und Bewertung des Gesamtbudgets. Das Volumen der positiv, negativ und neutral bewerteten Maßnahmen wird jeweils entsprechend der ursprünglichen Vorstrukturierung zusammengefasst. Die nicht bewerteten Maßnahmen werden ausgewiesen. Mit der Zusammenfassung der Ergebnisse wird sichtbar, wie viel Prozent des Geldes mindestens – da eventuell nicht alle Maßnahmen bewertet wurden – gleichstellungsorientiert ausgegeben wird, wie viel Prozent einen negativen Einfluss auf die geschlechterdemokratische Entwicklung der Gesellschaft und wie viel Prozent des Budgets keinen nennenswerten Einfluss hat. Deutlich wird auch, wie viel Prozent des Budgets untersucht bzw. aus nachvollziehbaren Gründen nicht analysiert wurde. Je nachdem auf welche Kategorienart

der Schwerpunkt gelegt wird, kann es sein, dass insgesamt nur ein relativ kleiner Ausschnitt eines Budgets betrachtet wurde. Aggregierte quantitative Aussagen für das Gesamtbudget sind in diesem Fall lediglich mit Einschränkungen möglich.

Für die zusammenfassende qualitative Auswertung des Gesamtbudgets sollten die zentralen Erkenntnisse der Analyse in einem letzten eigenen Untersuchungsschritt zusammengefasst werden. Mit einer Betrachtung der Einzelmaßnahmen im Vergleich können Muster gleichstellungspolitischer Schiefen identifiziert werden und strukturelle Ursachen hierfür gefunden werden. Möglicherweise sind implizite Ausrichtungen an männlichen Lebensverhältnissen – wie zum Beispiel von familiären Sorge- und Arbeitspflichten weitgehend entledigte Erwerbstätigkeit, der Abwesenheit von Schwangerschaft und Stillzeit im Lebenszyklus der wirtschaftlichen Absicherung vornehmlich durch Erwerbsarbeit – eine Struktur, die verschiedenen Maßnahmen des Budgets zugrunde liegt. Diese Form des Androzentrismus benachteiligt Personen mit abweichenden Lebensmustern und verringert ihre Chancen, zu den staatlichen Geldern Zugang bzw. von ihnen einen ebenso großen Nutzen zu haben wie Personengruppen, die diese Annahmen erfüllen. Jenseits der auf die Personengruppen bezogenen strukturellen Diskriminierungen gibt es auch Benachteiligungseffekte, die auf übergeordneter Ebene entstehen. So können beispielsweise Wirtschaftszweige als förderungswürdig erachtet werden, in denen vor allem Männer arbeiten, während geschlechtlich ausgewogenen oder von Frauen dominierten Sektoren die politisch zugewiesene Bedeutung versagt bleibt. Die umstandslose Zuweisung des Prädikats „systemrelevant“ (und damit der Bewertung als unterstützungswürdig) für männlich dominierte Branchen (wie etwa die Autoindustrie) während der Krise war hierfür ein Beispiel.

Wissenschaftliche Arbeiten zu Geschlechterregimen, in denen die normativen, strukturellen und institutionellen Faktoren für Geschlechterverhältnisse und Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern eines Landes analysiert werden, unterstützen diese analytische Tiefe einer zusammenfassenden Bewertung im Rahmen einer Gender Budgeting-Analyse. Um die unterschiedlichen, meist impliziten Formen von Androzentrismus zu erfassen, ist die care-ökonomische Perspektive erkenntnisleitend.

Für die Erarbeitung der Ergebnisse bieten sich auch im letzten Schritt Übersichtslisten an, in denen die

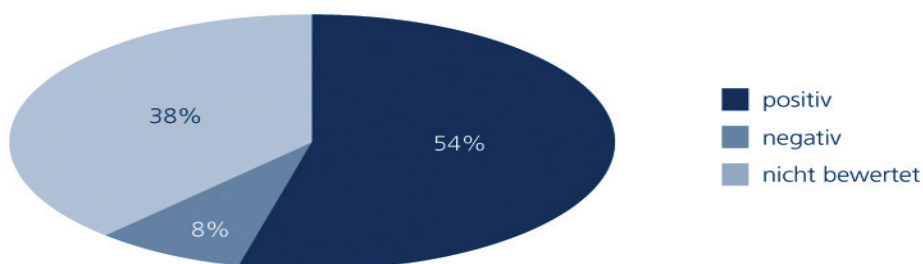


Steuererleichterungen	Gleichstellungs- politische Bewertung	Hauptgrund für Bewertung	Anteil an Budget einer Ausgabenart
Absetzbarkeit Handwerksleistungen	Negativ	Ausgestaltung reduziert Förderung auf typisch männliche Handwerkerleistungen	5,00 %
Kfz Steuerbefreiung	Negativ	Relativ höhere Entlastung für Männer innerhalb der männlich dominierten Zielgruppe, vergleichbare Konsumanreize für ausgewogene Konsumentengruppen fehlen	2,78 %
Änderung Einkommenssteuer	Positiv	Von struktureller Benachteiligung betroffene, weiblich dominierte Gruppe wird gestärkt	52,22 %
Neuregelung Kfz-Steuer	Positiv	Weibliche Minderheit der Zielgruppe profitiert tendenziell stärker	1,67 %
Sonderabschreibungen für kl. und mittlere Unternehmen	Nicht bewertet		
Degressive Abschreibung beweglicher Wirtschaftsgüter	Nicht bewertet		
Nachhaltige Finanzpolitik für die zukünftigen Generationen (Schuldenbegrenzungsregel)	Negativ	Zu erwartende massive Einschnitte im Bereich Care-Ökonomie, Erhöhung der Belastung der unentgeltlich (Ver-)Sorgenden	Unbeziffert

Analyseeinheiten aggregiert und notwendige Informationen sowie die Ergebnisse selbst aufgenommen werden. Dies kann in Form einer Tabelle geschehen, wie es hier das Beispiel für die Ergebnisse der Analyse zu den Steuererleichterungen zeigt (Studie S. 54, folgende Seite):

Abbildung 9:

Gleichstellungspolitische Bewertung des Budgets der Maßnahmen zu Steuererleichterungen



Die textlichen Ausführungen zu den Ergebnissen sollten durch Graphiken, die die Volumenverhältnisse illustrieren, ergänzt werden. Als Beispiel wird hier das veranschaulichte Ergebnis für die Ausgabenkategorie der Steuererleichterungen abgebildet (Studie S. 46).