

**Neue Konzepte verbinden –
Gender Budgeting und Bürgerhaushalt zur Gleichstellung der
Geschlechter**

**Dr. Elisabeth Stiefel
European Gender Budgeting Network**

Vortrag, gehalten auf der Konferenz
Public Budgeting Responsible To Gender Equality
Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género
9.-10. Juni 2008, Bilbao, Spanien

Neue Konzepte verbinden –

Gender Budgeting und Bürgerhaushalt zur Gleichstellung der Geschlechter

Das Neue Steuerungsmodell und die Herausforderung des Gender Gap

Städte, Gemeinden und Regionen sehen sich heute überall in der EU mit denselben Herausforderungen konfrontiert. Sie müssen Wirtschaft und regionales Wirtschaftswachstum fördern, sie müssen sich dem demographischen Wandel und der veränderten Altersstruktur ihrer Bevölkerung stellen, sie müssen den sozialen Zusammenhalt unterstützen und Arbeitslosigkeit und Armut vorbeugen. Nicht zuletzt müssen sie Strategien für eine nachhaltige Zukunftsentwicklung vorantreiben. Alle Bürgerinnen und Bürger erwarten persönliches Wohlergehen in einer Gesellschaft, die soziale Gerechtigkeit fördert und für eine gesunde Umwelt Sorge trägt.

Die Länder der Europäischen Gemeinschaft suchen – innerhalb eines durch gemeinsame europäische Prioritäten vorgegebenen Rahmens – nach Wegen, die gleichermaßen herkömmliche Identitäten wahren und Neues wagen. Dies gilt nicht nur für die Politik, sondern auch für die Methode, wie öffentliche Mittel zugewiesen werden. Derzeit diskutieren Fachleute und Praktiker (nicht nur) in der EU neue Konzepte und Verfahren, mit denen die öffentliche Verwaltung den Anforderungen gerecht wird, die die moderne Gesellschaft an sie stellt. Dabei sollen die vordringlichsten Bedürfnisse identifiziert und Prioritäten festgelegt werden, um der Aufgabe einer umfassenden Führung nachzukommen.

Die EU ist in erster Linie eine Wirtschaftsgemeinschaft, auch wenn es immer wieder Hoffnungen und Anstrengungen gab und gibt, das politische Profil des europäischen Einigungsprozesses zu schärfen. Während im traditionellen Staatswesen Behörden als Lieferanten/Erbringer zahlreicher Güter und Dienstleistungen fungieren, wird in den modernen Industrieländern von einflussreichen Gruppen gefordert, dem Markt in möglichst vielen Belangen Vorrang zu gewähren. Derzeit ist die Mehrheit der Politiker und Wirtschaftsfachleute der Meinung, dass auch soziale Dienstleistungen den Kräften des Marktes überlassen werden sollten. Sie gehen davon aus, dass die Marktkräfte die Güter präzise dem Nutzerbedarf anpassen können und dass private Anbieter effizienter und kostengünstiger arbeiten.

Ich bin Wirtschaftswissenschaftlerin, und hoffe daher, dass Sie es mir nachsehen, wenn ich das Gender Budgeting vom einem wirtschaftlichen Standpunkt aus betrachte. Lassen Sie mich die neuen Entwicklungen am Beispiel meiner Heimatstadt erläutern. Nach einer Phase

verschiedener Experimente führte die Stadt Köln 2008 für den gesamten städtischen Haushalt das Neue Steuerungsmodell (NSM) ein. Für die städtische Finanzverwaltung hieß das: Köln wurde von einer Domstadt zu einem Unternehmen, dessen Leistungen 17 städtischen Produktgruppen zugeordnet werden. Natürlich versuchen wir, unsere Ausgaben mit unseren Einnahmen zu finanzieren, und wir machen die Erfahrung, dass finanzielle Zwänge bestimmen, was wir uns leisten können. Hier wird genau wie anderswo gerne darauf verwiesen, dass wir unsere Ressourcen zum Wohle unserer Kinder und Enkel schonen müssen.

Köln ist immer noch ein wunderbarer Ort zum Leben, besonders für alle, die über genug Geld verfügen, um sich das zu kaufen, was sie brauchen. Aber wir haben in Köln auch viele Bevölkerungsgruppen, die Unterstützung benötigen, weil ihre finanziellen Mittel nicht ausreichen. Ein wesentlicher Schritt besteht darin, festzulegen, welche Produkte subventioniert werden müssen, damit sie für jeden zugänglich sind. Ich muss wohl nicht sagen, dass Frauen in Köln oder in Deutschland, wie überall sonst auf der Welt, über weniger Geld verfügen als Männer. Mit der Zuweisung öffentlicher Mittel kommen wir zum ersten Bereich, wo das Geschlecht für ein effizientes Management öffentlicher Belange von Bedeutung ist.

Die Geschlechterungleichheit ist im herkömmlichen marktwirtschaftlichen Ansatz fest verankert

An diesem Punkt empfiehlt es sich, einen kurzen Blick auf die Wirtschaftstheorie zu werfen. Wirtschaftsexperten beziehen sich noch immer auf Haushalte und nicht auf Personen. Die Wirtschaftsakteure sind nicht männlich oder weiblich, sondern sie sind Haushalte. Und der berühmte homo oeconomicus ist das Bindeglied zwischen der Wirtschaft und der Lebenswirklichkeit. Im sozioökonomischen Rahmen der Marktwirtschaft ist er für die Leistungen und das Wohlergehen seines Haushalts verantwortlich. Es ist offensichtlich, dass diese Grundidee von der modernen Realität weit entfernt ist.

In allen europäischen Ländern sind Frauen ebenso wie Männer individuelle Träger von Rechten – nicht nur vor dem Gesetz, sondern zunehmend auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Frauen und Männer können nicht als in Familien integrierte Verbraucher von Wirtschaftsgütern und Nutzer öffentlicher Dienstleistungen begriffen werden. Im Gegenteil, beide Geschlechter sind autonome Partner der lokalen Verwaltung, weil sie die Grundvoraussetzungen für ein öffentliches Leben bereitstellen. Hier ist festzustellen, dass ihre Tätigkeiten nicht nur für die Familie, sondern ebenso für die Gemeinschaft unerlässlich sind.

Angesichts einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise, die nicht auf dem Markt gehandelte Güter und Dienstleistungen unberücksichtigt lässt, besteht die Gefahr, dass der wirtschaftsbezogene Ansatz der städtischen Verwaltung zu einem ernsthaften Ungleichgewicht führt. In einer Gemeinschaft, in der Bürgerinnen und Bürger nicht der (patriarchalische) Haushalt sind, sondern individuelle Personen eines bestimmten Geschlechts und Alters, kann der wirtschaftliche Ansatz keine adäquate Steuerung ermöglichen. Die städtische Finanzverwaltung betreut städtische Ressourcen und muss daher unbedingt durch **Geschlechter**-Aspekte ergänzt werden. Dies gilt ganz besonders für den Bereich der familienorientierten sozialen Dienstleistungen.

Die Gleichstellung der Geschlechter ist ein Anliegen der Menschenrechte, aber ebenso des Wirtschaftswachstums und des Wettbewerbs

Der Europarat verweist hinsichtlich des Gender Budgeting auf die geschlechterspezifischen Zuschreibungen der Wirtschaftstheorie und beschreibt die Gleichstellung der Geschlechter als ein fundamentales Menschenrecht. Andererseits muss man feststellen, dass die EU bei dem Thema Gleichstellung der Geschlechter stets wirtschaftliche Aspekte in den Vordergrund stellt. Nehmen wir zum Beispiel Artikel 119 der Römischen Verträge von 1957. Der Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ war der Ausgangspunkt für die Gleichstellung der Geschlechter in der neu gegründeten Gemeinschaft. Frankreich hatte darauf hingewiesen, dass geschlechtsspezifische Lohnunterschiede den Wettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten verzerren. Es wurde beschlossen, dass ungerechtfertigte Gender Gaps zugunsten eines ungehinderten Wirtschaftswachstums, das durch ungehinderten Wettbewerb gefördert wird, vollständig beseitigt werden sollten.

Ich möchte behaupten, dass der europäische Einigungsprozess von Anfang an einen direkten Zusammenhang zwischen der Förderung der Geschlechtergleichstellung und den Regeln und Zielen einer wachsenden Wirtschaft erkennen lässt. Die Stärkung der Position der Frau auf dem Arbeitsmarkt ist auf den ersten Blick eine wesentliche Forderung nach sozialer Gerechtigkeit. Aber die Unabhängigkeit der Ehefrauen und Mütter von familiärer Unterstützung senkt auch das Armutsrisiko und damit die sozialen Lasten für Wirtschaft und Staat. Die Familienmitglieder sind wirtschaftlich vom Haushaltseinkommen abhängig, das ursprünglich vom männlichen Alleinverdiener erzielt wurde (und teilweise bis heute erzielt wird). Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten verringert die Selbstständigkeit von Ehefrauen und Müttern in erster Linie die Kosten für öffentliche Zuschüsse und Leistungen, wenn der männliche Verdienst für den Haushalt nicht ausreicht oder gar nicht vorhanden ist.

Im Grunde genommen kompensiert die wirtschaftliche Stärkung der Frauen die Unfähigkeit herkömmlicher Strukturen, das Wohlergehen von Frauen und Kindern und somit den Zusammenhalt der Generationen zu sichern. Ich möchte noch einmal die Wirtschaftstheorie bemühen. Im 18. Jahrhundert wies ein besorgter Adam Smith, der als Vater des heutigen Wirtschaftsdenkens gilt, darauf hin, dass für das persönliche Wohlergehen erbrachte Dienstleistungen unproduktiv seien und Ressourcen verbrauchten, die besser dazu verwendet würden, die Produktion materieller Reichtümer zu erhöhen. Natürlich verschwendete er dabei keinen Gedanken an die von Frauen innerhalb der Familie erbrachten Dienstleistungen: Frauen spielten in der Wirtschaft keine Rolle. Zu dieser Zeit wurden die Leistungen eines Haushalts ausschließlich dem männlichen Familienvorstand zugesprochen. Smith dachte an die bezahlte Arbeit von (männlichen) Dienern und anderen Berufsständen, die durch ihre Dienstleistungen persönliches Wohlergehen und Vergnügen förderten.

Nehmen Sie es mir nicht übel, wenn ich die Kurzsichtigkeit der Nationalökonomie der Industrialisierung kritisiere. Adam Smith war ein Pionier, wenn es darum ging, die Grenzen der Manufakturproduktion zu überwinden. Sein Ziel war die Beschleunigung der Produktion handelbarer Güter mit dem Ziel, den Reichtum der (europäischen) Länder zu fördern. Seine Theorien repräsentieren das Zeitalter der Aufklärung, das alles, was nicht „vernünftig“ war, eliminieren wollte. Philosophen und Wissenschaftler waren einhellig der Meinung, dass Frauen unvernünftig seien. Da war es nur vernünftig, dass sie in der Wirtschaft keine Rolle spielten.

Die Theorien der frühen Wirtschaftswissenschaftler sind vom Geist des 18. Jahrhunderts geprägt. Mit ihnen beginnt eine lange Periode, in der Frauen unsichtbar blieben und als wirtschaftlich untergeordnet galten. Weibliche Aufgaben und Leistungen, die verborgen im privaten Haushalt erbracht wurden, blieben ein weißer Fleck der Wirtschaftstheorie. Erst in den letzten Jahrzehnten versuchen feministische Wirtschaftswissenschaftlerinnen, diese Lücke zu füllen. Als symbolische Bezeichnung für den fehlenden Bereich in der Wirtschaftstheorie wählten sie den Begriff **Fürsorge**. Fürsorge dient nicht dazu, handelbare Güter zu produzieren, sondern fördert Beziehungen, persönliches Wohlergehen und Gesundheit. Wenn Fürsorge den Regeln der materiellen Produktion unterworfen ist, verliert sie ihre menschliche Qualität. Fürsorge ist zeitaufwendig und widersetzt sich den Versuchen, sie zu beschleunigen.

Dementsprechend sind Tätigkeiten im Haushalt aus wirtschaftlicher Sicht vollkommen unproduktiv. Hausarbeit ist mit dem Begriff Arbeit nicht kompatibel, aber sie unterstützt den Konsum und ist so die andere Seite derselben Sache. Die Erbringer unbezahlter Arbeit gelten nicht als Leistungserbringer, sondern werden den Nutzern oder Verbrauchern zugeordnet. Die Ausgaben für ihren Unterhalt werden als Konsumausgaben bezeichnet. Dies ist der Hauptgrund dafür, warum Privatwirtschaft und öffentliche Verwaltung nur ungern in Fürsorgetätigkeiten und die Versorgung der alten und jungen Generation investieren. Bezahlte und unbezahlte Fürsorgetätigkeiten werden von der Gesellschaft nur am Rande wahrgenommen. Für sie wird dasselbe angenommen, was häufig von Frauen behauptet wird: Sie benötigen keine besondere Aufmerksamkeit.

Wenn wir die aktuelle Aufwertung, die Geschlechteraspekte in ihrer Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung erfahren, bewerten wollen, müssen wir an Stelle der Haushalte, die bisher als grundlegende Wirtschaftseinheit gelten, die einzelnen Aufgaben betrachten, die Männer und Frauen in den Haushalten übernehmen. Nur auf diese Weise können die geschlechtsspezifischen Bereiche der Haushaltsaktivitäten (die „produktiven“ und sogenannten unproduktiven) mithilfe unvoreingenommener, zukunftsorientierter Strategien gesteuert werden. In dieser Analyse dürfen nicht einfach Männer und Frauen, sondern müssen die von ihnen erbrachten Arbeiten berücksichtigt werden. Es ist heute nicht mehr angebracht, geschlechtsspezifische Aufgaben im Haushalt einfach individuellem Verhalten zuzuschreiben.

Wenn Fachleute heute die „Krise der Reproduktion“ beklagen, dann denken sie an Kinderarmut, Zeitmangel, Schwächung des sozialen Zusammenhalts, die größer werdende soziale Kluft zwischen Einzelpersonen und Familien, Umweltzerstörung, sinkende Lebensqualität. Nur wenige – meist weibliche – Forscher hüten sich davor, den globalen Kapitalismus oder fehlende moralische Werte dafür verantwortlich zu machen und verweisen darauf, dass das moderne Wirtschaftsleben „unproduktive“ menschliche Tätigkeiten aussondert und in die Bereiche von Unwirtschaftlichkeit, Konsum, Freizeit und individueller Entscheidung verweist. Und hier kommt nun die Familie ins Spiel.

Man könnte es so ausdrücken, dass im Zuge des industriellen Wachstums unproduktive Arbeiten zum Lebenserhalt aufgegeben wurden. Innerhalb der Familie führt dies zu geschlechterspezifischen Strategien. Die Selbstachtung der Männer beruht auf ihrer Produktivität und Macht. Es sind daher vor allem Frauen, die sich um die unwirtschaftlichen Belange des wirtschaftlichen Fortschritts kümmern. Zunehmender Zeitmangel und Stress beeinträchtigen ihre Fähigkeit, Wohlergehen zu ermöglichen und Fürsorge zu bieten. Im

Laufe der sich beständig ausdehnenden Märkte sieht sich die Familie – Frauen und Kinder, Senioren und andere Gruppen, die intensiver Fürsorge bedürfen – mit den Nebenwirkungen des Wirtschaftswachstums konfrontiert.

Ist das Neue Steuerungsmodell geeignet, den Gefahren derartiger Entwicklungen entgegenzuwirken? Entscheidungen, die auf wirtschaftlichen Prinzipien beruhen, können leicht dazu führen, dass die von Frauen getragenen Lasten noch größer werden. Vielleicht sind es aus diesem Grund vor allem Frauen, die sich mit den Chancen und Risiken von Gender Mainstreaming, Gender Budgeting und der Rolle der Zivilgesellschaft beschäftigen, wenn es darum geht, innovative Lösungen für die wachsenden Probleme zu finden.

Städtische Strategien zur Förderung von wirtschaftlicher Stabilität und sozialem Zusammenhalt

Die Rolle von Gender Mainstreaming und Gender Budgeting

Da Geschlechterbeziehungen für die derzeitige Ausprägung sozialer Probleme eine wichtige Rolle spielen, ist die Bewertung von Gender Mainstreaming und Gender Budgeting von großer Bedeutung. Beide Strategien werden von der Europäischen Union und der Weltbank, vom Commonwealth Secretariat und anderen Institutionen für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit dringend empfohlen. So soll der Gender Gap beseitigt werden, um die Chancen des wirtschaftlichen Wachstums und der größer werdenden Märkte besser zu nutzen.

Es wird erwartet, dass geschlechterorientierte Strategien dazu beitragen können, die negativen Auswirkungen der weltweit fortschreitenden Industrialisierung und Liberalisierung von Waren- und Finanzmärkten abzumildern. Überall auf der Welt sind Kleinunternehmen und die an Familien gebundene Versorgung in Gefahr, ihre Grundlagen zu verlieren. Mehr Frauen als Männer sind gezwungen, für ihre Lebenssicherung neue Einkommensquellen zu erschließen. Bereits heute gibt es mehr arme Frauen als arme Männer.

- Gender Mainstreaming

Gender Mainstreaming ist die derzeit am häufigsten empfohlene Strategie, wenn es darum geht, Frauen und ihren Familien vor einem sich vergrößernden Gender Gap zu bewahren. Aufgabe des Gender Mainstreaming ist es, den Zugang zu neuen Chancen für beide Geschlechter zu verbessern und Barrieren abzubauen, die vor allem Frauen daran hindern, die Vorteile aktueller Entwicklungen für sich zu nutzen. In Deutschland und anderen europäischen Ländern äußern konservative Kräfte dennoch Zweifel daran, dass Gender

Mainstreaming die richtige Strategie für eine bessere Zukunft sei. Sie befürchten, dass die Beseitigung von Geschlechterunterschieden heißt, die weibliche und männliche Identität in Frage zu stellen und männliches und weibliches Verhalten zu verändern. Sie verstehen nicht, was an „männlich“ oder „weiblich“ falsch sein soll. Es ist schwer, zu vermitteln, dass Gender Mainstreaming bedeutet, die Strukturen zu verändern, die Frauen und Männer davon abhalten, ihre Fähigkeiten ganz zu entfalten.

Konservativ eingestellte Menschen (Männer und Frauen) stimmen, wenn überhaupt, der Forderung zu, dass Frauen aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt gleich zu behandeln seien. Dieselben Gruppen beklagen aber, dass die Familie durch fortgesetzten Werteverfall und den Wunsch der Frauen nach Unabhängigkeit eine Schwächung erfahre. Offensichtlich sind diese Leute davon überzeugt, dass die weibliche Hälfte der Menschheit die Macht besitzt, wirtschaftlichen Zwängen durch individuelle Entscheidungen zu begegnen. Dieses Missverständnis führt häufig dazu, dass Frauen dort, wo ihre Ressourcen – Macht, Zeit, Geld – es ihnen nicht ermöglichen, alles im Griff zu haben, eine individuelle Fehlentscheidung vorgeworfen wird.

Wir brauchen Konzepte, die Unterschiede zwischen Frauen und Männern berücksichtigen, aber diese Unterschiede nicht auf dem begründen, was Menschen (und der wirtschaftliche und sozialwissenschaftliche Mainstream) für ein Geschenk der Natur oder ein „Nebenprodukt“ der Ehe halten. Der Ansatz des Gender Mainstreaming sollte deshalb keinesfalls auf den öffentlichen Bereich und den Arbeitsmarkt beschränkt sein. Nur wenn der nicht wirtschaftliche Bereich menschlicher Tätigkeiten als ein Bereich menschlicher Ressourcen wahrgenommen wird, können die Probleme, die durch die Geschlechterblindheit der Standardtheorien entstehen, gelöst werden. Es gehört zu den grundlegenden Forderungen, dass androzentrische Ansätze, die auf dem patriarchalischen Haushalt früherer Zeiten beruhen, überwunden werden müssen.

Gender Mainstreaming hat die Aufgabe, das alltägliche Leben und die Strukturen öffentlicher Verwaltung so umzuorganisieren, dass auch dann eine Life-Work-Balance gewährleistet ist, wenn die Unterstützung für alles, was keinen bezifferbaren (wirtschaftlichen) Gewinn erzielt, durch den sich ausdehnenden globalen Markt bedroht ist.

- Gender Budgeting

Die EU betrachtet Gender Budgeting in erster Linie als Instrument des Gender Mainstreaming. Im Rahmen dieses Gesamtansatzes gibt es unzählige Ausgangspunkte für die Betrachtung eines geschlechterverantwortlichen Haushalts. Auf welche Weise

berücksichtigen öffentliche Haushalte die Unterschiede zwischen Männern und Frauen und ihre unterschiedlichen Aufgaben? Gibt es ein Bewusstsein dafür, dass Aufgaben im Haushalt wie unbezahlte Pflegearbeit Aufmerksamkeit verdienen? Werden Frauen durch das öffentliche Finanzwesen gestärkt und in ihrer Aufgabe, das Wohlergehen der Generationen zu sichern, gefördert?

Für alle, die die Implementierung eines Gender Budgets planen, wäre es (mindestens) nützlich zu wissen, wie die Fachrichtung Öffentliches Finanzwesen die Grundeinheit der Wirtschaft, den Haushalt, behandelt. Aber soweit ich sehen kann, gibt es aus der akademischen Ecke keine Forschungsbeiträge zu diesem Thema und noch nicht einmal Empfehlungen, die hier weiterhelfen könnten. Behörden, die öffentliche Mittel verwalten, sind auf sich selbst gestellt. Ihnen bleibt nur die Methode „Versuch und Irrtum“.

Familienorientierte Steuerpolitik und Prioritäten auf der Ausgabeseite unterliegen mehr oder weniger kulturellen Übereinkünften und gesellschaftlichem Konsens. Dies gilt ebenso für die Grundsätze, die Alltagsabläufe steuern.

Alte Regeln, die zwischen „produktiven“ und „unproduktiven“ öffentlichen Ausgaben unterscheiden, sind mit Sicherheit überholt, aber die Prioritäten, die durch Wirtschaftswachstum und sich beständig ausdehnende Märkte bestimmt werden, stehen der Absicht, in soziale oder Konsumbedürfnisse zu „investieren“ entgegen. Institutionen wie die Weltbank und andere Geldgeber im Entwicklungsbereich mussten feststellen, was es heißt, allem „nicht wirtschaftlichen“ eine angemessene Unterstützung zu verweigern. Ihre Strukturanpassungsprogramme führten zu einer geringeren Verfügbarkeit der Ressourcen für Gesundheit, Erziehung, Umweltschutz etc.

Derartige Strategien erwiesen sich insbesondere für Frauen und Kinder als extrem nachteilig. Die Armutsrate stieg, die Belastung der Frauen nahm zu. Mehr Familien als zuvor schickten ihre Kinder nicht zur Schule, weil sie das Schulgeld nicht zahlen konnten. Frauen versuchten, auf dem Arbeitsmarkt zusätzliches Geld zu verdienen, ohne ihre bisherigen marktorientierten Tätigkeiten aufgeben zu können. Auf dem Arbeitsmarkt wurden sie schlecht bezahlt und diskriminiert. Es zeigte sich eindeutig, dass bei der Vergabe von Entwicklungsgeldern auch die sogenannten „nicht wirtschaftlichen“ Bedürfnisse berücksichtigt werden müssen.

Ansonsten unterstützt die Weltbank weiterhin die produktive Verwendung öffentlicher Mittel. Die Bank empfiehlt eindringlich, Frauen zu stärken. Nach Ansicht der Bank gewährleistet die Gleichstellung von Männern und Frauen ein Wirtschaftswachstum, das den sozialen

Zusammenhalt nicht beeinträchtigt. Die Weltbanker fordern den Einsatz der sogenannten „smart economics“. Sie betonen, dass die Investition in Frauen nicht nur geldwertes Wachstum gewährleistet, sondern gleichzeitig zu den höchsten sozialen Gewinnen führt. Unterschiedlichste Untersuchungen zeigen, dass Frauen ihr Geld in erster Linie für das Wohlergehen ihrer Haushaltsmitglieder ausgeben, statt es hauptsächlich für den persönlichen Gebrauch verwenden.

Ist das Gender Budget ein Weg, um in einer Welt, in der nur Effizienz und Wirtschaftswachstum zu zählen scheinen, die Beachtung sozialer Belange einzufordern? Müssen Frauen heute das alleine leisten, was früher die Aufgabe der patriarchalischen Familie war? Wie geht das Gender Budget mit dem männlichen Versorger um, der noch immer das Aushängeschild aller Standardstrukturen ist? Ist er nur ein Überbleibsel längst vergangener Zeiten, oder sollte das öffentliche Finanzwesen Wert darauf legen, die männliche Hälfte der Menschheit – auf andere Weise – für eine gemeinsame Zukunft zu stärken?

Man muss wissen, dass die alten Strukturen nicht erkennen lassen, welchen Schaden sie anrichten. Ein einfaches Beispiel dafür ist die Einkommenssteuer in Deutschland, die noch immer die Alleinverdienerfamilie bevorzugt. Eine neuere Untersuchung der Bundesregierung zum Ehegatten-Splitting zeigt, wieso: Die Einkommen beider Partner werden zu einem Haushaltseinkommen addiert, auch wenn „Verdiener B“ kein eigenes Einkommen hat. Damit B sich „speziellen Aufgaben widmen“ kann (welchen auch immer), werden Verdiener A (der männliche Versorger) erhebliche Steuervorteile gewährt. Diese Regelung verführt Frauen dazu, zu Hause zu bleiben, und hält Männer davon ab, sich aktiv ins Familienleben einzubringen. Sie benachteiligt Alleinerziehende in zweierlei Hinsicht: Sie und ihre Kinder leiden unter Zeit- und Geldnot, während eine wachsende Zahl sogenannter Alleinverdiener auch alleine lebt.

Im Wirtschaftsleben wird der Gender Gap als diskriminierend thematisiert. Dies rechtfertigt, dass die Probleme, die durch die wirtschaftliche Kongruenz zwischen dem Versorger und seiner Familie entstehen, von der Wirtschaftstheorie weiterhin ignoriert werden können. In der Zwischenzeit werden Frauen zum letzten Bollwerk dessen, was man die gesellschaftliche Fähigkeit zur Generationenfürsorge nennen könnte. In der Sprache der Wirtschaft könnte die Gleichstellung der Geschlechter bedeuten, die Pro-Kopf-Ressourcen der Haushalte, denen Mann oder Frau vorstehen, in ein Gleichgewicht zu bringen. Aber selbst, wenn wir von sozialer Gerechtigkeit sprechen, sind wir von solchen Gedanken noch weit entfernt.

Stattdessen herrscht häufig noch immer die Vorstellung vor, dass Frauen die volle Unterstützung eines Hauptverdieners genießen und genügend Zeit für die sogenannten häuslichen Pflichten haben. Das entlastet die öffentlichen Haushalte in Zeiten knapper Kassen. Als Vorläufer der europäischen Gender Budgets, nicht nur auf Gemeindeebene, kann eine schweizerische Untersuchung mit dem Titel „An den Frauen sparen?“ gelten. Sie belegt die Neigung städtischer Entscheidungsträger, vor allem im Fürsorgebereich zu sparen. Das heißt zum Beispiel, die Preise für öffentliche Dienstleistungen wie Kinderbetreuung oder Gesundheit anzuheben oder die Versorgung in diesen Bereichen zu beschneiden. In beiden Fällen sind hauptsächlich Frauen die Leidtragenden, als Nutzerinnen und als bezahlte Erbringerinnen dieser öffentlichen Dienstleistungen.

Erst seit einigen Jahren wird darüber diskutiert, was Gender Budget ist oder sein sollte. Obwohl es inzwischen weltweit, auch in Europa, einige mutige Experimente gibt, liegt noch ein weiter Weg vor uns. Als ich erfuhr, dass die schwedische Regierung das Gender Budget als ein wichtiges Mittel betrachtet, das die Gleichberechtigung und Unabhängigkeit von Frauen und Männern auch als Eltern fördert, war ich sehr beeindruckt.

Die Stimme der Zivilgesellschaft: Bürgerhaushalte

Wie im Falle von Gender Mainstreaming werden Gender Budgets von oben geplant und umgesetzt. Ihre Einführung wird zwar häufig durch zivilgesellschaftliche Gruppen und lokale NGOs angeregt oder beschleunigt, aber Ziele und Verfahren werden von staatlichen Behörden festgelegt. Es sind die Verwaltungsbehörden, die für Machbarkeit, Einführung, Umsetzung, Überwachung, Controlling und Ergebnisberichte verantwortlich sind. Jeder weiß, dass derartige Projekte mühsam und kostenintensiv sind und häufig durch unterschiedliche Hindernisse erschwert und verzögert werden.

Es gehört zum allgemeinen Erfahrungsschatz nicht nur in Deutschland, dass hochinnovative Maßnahmen wie Gender Budgeting manchmal nicht besonders beliebt sind. Einzelpersonen und Gruppen, die den Verlust von Privilegien befürchten, setzen die neuen Regelungen nur schleppend um. Damit der Prozess nicht an Dynamik verliert, scheint es deshalb notwendig zu sein, dass die Entwicklung des Projekts nicht nur von Beratungsgremien und Ausschüssen auf behördlicher Ebene, sondern auch von zivilgesellschaftlichen Gruppen begleitet wird. Soweit ich weiß, gibt es im deutschsprachigen Bereich kein erfolgreiches Projekt ohne Engagement der Bürger.

Das Neue Steuerungsmodell, das aus öffentlichen Behörden Unternehmen macht und für die Verwendung öffentlicher Mittel die Regeln wirtschaftlichen Handelns anwendet, macht aus Bürgern Kunden. Sie sind nicht mehr nur Nutzer öffentlicher Güter und Dienstleistungen, sondern das Modell bedeutet auch, dass es verschiedene Optionen gibt, wie die Gemeinde aussehen könnte. Gibt es ein Modell, an dem sich die Stadt orientieren sollte? Gibt es Vorzeigeprojekte, die dazu gedacht sind, den Ruf der Stadt weit über die Stadtgrenzen hinaus zu fördern? Wer sind die normalen BürgerInnen, was haben sie für Bedürfnisse?

Der Bürgerhaushalt war in seinen Anfängen nicht von sich aus geschlechterorientiert. Er war dazu gedacht, Gruppen in einer Stadt, die durch demokratische Strukturen nicht ausreichend repräsentiert sind und gleichzeitig über unzureichende finanzielle Mittel verfügen, eine Stimme zu verleihen. In vielen Ländern Lateinamerikas oder Afrikas stellen Frauen und ihre Familien die Mehrheit dieser Gruppen. Es gibt Berichte darüber, wie die Frauen im brasilianischen Porto Alegre, das als Wiege der allgemeinen Bürgerbeteiligung an finanziellen Gemeindeangelegenheiten gilt, aufgestanden sind und ihre speziellen Bedürfnisse geltend gemacht haben, obwohl sie nicht speziell als Frauen angesprochen wurden.

Laut Berichten haben sie verlangt, dass die Stadtentwicklung die Bezirke, wo arme Familien leben, nicht nur nicht vernachlässigt, sondern sogar bevorzugt. Die Stadtplanung spielt für die Frauen eine wichtige Rolle, weil sie sozialem Abstieg, Armut und Kriminalität entgegenwirkt und die Chancen erhöhen kann, dass Kinder aus armen Familien am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Sie haben eine Infrastruktur gefordert, die die gegenseitige Unterstützung in einer überschaubaren Nachbarschaft ermöglicht und somit die Notwendigkeit für Transaktionen zu Marktpreisen verringert.

Haushalte mit weiblichen Vorständen, die auf sich gestellt für den alltäglichen Lebensunterhalt sorgen, benötigen kleine Gewerbeeinheiten in ihren Wohnbezirken. Supermärkte amerikanischen Stils, die Produkte aus aller Welt verkaufen, werden ihren Bedürfnissen nicht gerecht. Bezirke, die sauberes Trinkwasser, Müllabfuhr, Straßenbeleuchtung, Märkte und Geschäfte, Gesundheitszentren und Kinderbetreuung zur Verfügung stellen, sichern Familien nicht nur ein annehmbares Leben, sondern bieten auch haushaltsnahe Jobs für Menschen ohne Schulabschluss und Ausbildung.

Die Bürgerbeteiligung hängt zu einem Großteil davon ab, welche Gruppen angesprochen werden und wie diese ihre Chancen einer Beteiligung nutzen können. Wenn es keine mächtige Frauenbewegung gibt, neigen Frauen in den meisten Ländern dazu, ihre Stimme

selbst bei Bürgerbeteiligungen den männlichen Familienmitgliedern zu überlassen. Die starke Repräsentation von Frauen in Porto Alegre und ihr Wunsch, Einfluss auf allgemeine Belange zu nehmen, ist daher äußerst bemerkenswert. In wichtigen Angelegenheiten stimmten die männlichen Teilnehmer ihren Ansichten zu. Das gilt z. B. für die Prioritäten, die sich grundlegend von denen der unternehmerisch ausgerichteten Stadtentwicklung unterscheiden. Porto Alegre gilt insbesondere bei zivilgesellschaftlichen Gruppen weltweit als Modell für eine nachhaltige soziale Entwicklung, die selbst in einer Mega-City möglich ist.

Besonders in Entwicklungsländern verlangen die Befürworter partizipativer Budgets, dass Bürgerinnen und Bürger nicht nur als Konsumenten der städtischen Versorgungsangebote, sondern als Gemeindemitglieder, die Inhaber von Rechten sind, betrachtet werden. Nur in dieser Funktion können sie ihrer Meinung nach auf die Regierung Druck ausüben, damit die Menschenrechte geachtet werden. Bürgerhaushalte sind ihrer Ansicht nach ein erster Schritt zu innovativen Formen der Demokratie, in denen Menschen eine große Bandbreite lokaler Angelegenheiten in Eigenverantwortung und jenseits einer vom Markt bestimmten Stadtentwicklung regeln.

In Europa haben Bürgerhaushalte in Zeiten knapper Kassen häufig eine beratende Aufgabe, wenn es um die Festlegung von Prioritäten auf der Ausgabenseite geht. Die Bürgerinnen und Bürger werden aufgefordert, für bestimmte Zuweisungen Alternativen zu nennen, während die Haushaltszuweisungen insgesamt unangetastet bleiben. Das heißt, dass sie über Sparmaßnahmen entscheiden müssen, wenn sie der Meinung sind, dass ein Haushaltsbereich zusätzliches Geld erhalten soll. Sie werden mit einem Finanzrechner ausgestattet, der ihnen das Ergebnis jeder Alternative umgehend anzeigt.

Bisher liegen keine grundsätzlichen Untersuchungen zur Beteiligung von Männern und Frauen an Bürgerhaushalten in Deutschland vor, auch wenn das Thema mit bemerkenswerter Geschwindigkeit in Gemeinden jeder Größenordnung Fuß gefasst hat. Meistens sind es kleine oder mittelgroße Städte, die den Mut aufbringen, auszuprobieren, was Bürgerbeteiligung bedeuten kann und zu welchen Ergebnissen sie in der lokalen Stadtverwaltung führt. Bei den Großstädten haben Hamburg und Köln den Anfang gemacht und unterschiedliche Verfahren erprobt. Der erste Bürgerhaushalt in Hamburg wurde 2006 umgesetzt. In Köln wurde das Verfahren im letzten Oktober gestartet, und bis heute werden noch Ergebnisse gesammelt und bewertet.

Köln – wo ich für eine lokale Frauenorganisation im Bürgerausschuss sitze – macht gerade die Erfahrung, dass es von Bedeutung sein könnte, die unterschiedliche Stimmabgabe von

Frauen und Männern zu berücksichtigen. Die Organisatoren sind allerdings noch dabei, Instrumente zu entwickeln, die den Unterschied messen. Wenn Entscheidungsträger nicht anerkennen, dass sich Situation und Status von Frauen und Männern grundlegend unterscheiden, können sie nicht erkennen, dass das Endergebnis des Verfahrens wesentlich davon profitieren könnte, die unterschiedlichen Aufgaben von Frauen und Männern zu berücksichtigen.

Umfragen (hier und anderswo), die dem eigentlichen Verfahren vorausgegangen waren, zeigen, dass Frauen und Männer gleichermaßen motiviert waren, sich zu beteiligen. Diese Umfragen offenbaren aber auch, dass die Themen Haushalt und Familie nicht im Mittelpunkt des männlichen Interesses stehen. Die Einbeziehung von Frauen in den Prozess hängt zudem zum großen Teil davon ab, ob die Menge ihrer täglichen Pflichten – Haushalt, Fürsorge für die Familie und bezahlte Arbeit – berücksichtigt wird. Frauen haben weniger Zeit als Männer, sie bevorzugen öffentliche Versammlungen, die in ihrem lokalen Umfeld stattfinden, und beteiligen sich, auch wenn sie dazu ohne weiteres in der Lage wären, nur zurückhaltend an Online-Diskussionen.

In Hamburg, wo die Bürgerbeteiligung auf ein Online-Verfahren beschränkt war und keine besonderen Anstrengungen unternommen wurden, beide Geschlechter anzusprechen, lag die Beteiligung von Frauen bei 15 Prozent. Die niedrige Beteiligungsrate schlug sich auch im Ergebnis nieder. In einigen Vorschlägen wurde angeregt, die Ausgaben für Kultur, städtische Sozialpolitik und Familien zu senken. Die Einsparungen sollten durch mehr Effizienz und Wettbewerb unter den Dienstleistern erreicht werden. Benachteiligte Gruppen und Personen sollten unter keinen Umständen darunter leiden. Die Gebühren sollten gesenkt werden, die Qualität der Dienstleistungen erhöht. Nur ein Diskussionsteilnehmer merkte an, dass diese Maßnahmen sich auf die Menschen, die in diesem Bereich arbeiten – größtenteils Frauen – (und ihre Löhne) auswirken.

Die umweltorientierte Stadt Freiburg im Südwesten Deutschlands hat sich kürzlich in einem zukunftsweisenden Projekt engagiert. Die Stadt hat Gender Budgeting und Bürgerhaushalt mit dem Ziel verknüpft, die Chancen auf ein angemessenes Leben für Frauen und Männer zu erhöhen. Die Bevölkerung wurde dabei nicht als eine homogene Masse aus Männern und Frauen betrachtet, sondern für jede Gruppe wurden zahlreiche belastbare Daten erhoben.

Die Bürgerinnen und Bürger wurden aufgefordert, über eine Reihe von Themen abzustimmen. Dabei ging es ausschließlich um freiwillige öffentliche Dienstleistungen – Kultur und Unterhaltung, Nahverkehr, Parks und Schwimmbäder, Sportanlagen etc. Die

Teilnehmer erhielten zu jedem Bereich zahlreiche Informationen über die geschlechtsspezifischen Unterschiede. Sie erfuhren etwas über die Beschäftigungsquoten in den unterschiedlichen Bereichen, die Besucher von Büchereien und Volkshochschulen, Kinder in Kindergärten, Nutzer öffentlicher Schwimmbäder, Bewohner von Altenheimen, Fahrgäste in Bussen und Bahnen etc. Auf diese Weise war es wesentlich einfacher, eine fundierte Entscheidung zu treffen.

Die Beteiligung von Frauen lag bei 38,5 Prozent und damit niedriger als erwartet. Die Stimmabgabe wurde erst vor Kurzem beendet, die vorliegenden Ergebnisse sind deshalb noch sehr unvollständig. Aber die Planer drängen darauf, die Bürgerbeteiligung am städtischen Haushalt in den nächsten Jahren auszuweiten, anzupassen und zu intensivieren.

Abschließende Bemerkungen (sehr vorläufig)

Die Berücksichtigung von Geschlechteraspekten sowie die Bürgerbeteiligung im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung sollten nicht lediglich als Begleiterscheinung des Modernisierungsprozesses betrachtet werden. Es besteht die dringende Notwendigkeit, die größer werdende Kluft zwischen Wirtschaftsentwicklung – auf der einen – und den Ressourcen, die den sozialen Zusammenhalt und Möglichkeiten zur Fürsorge sichern, – auf der anderen Seite – zu schließen. Gender Budgets und Bürgerhaushalte bieten die Chance, ein gesellschaftliches Modell zu gestalten, in dem Frauen und Männer gemeinsam für menschliche Belange Sorge tragen.