

Grundsätze geschlechterbewusster Haushaltsführung in der Kommune

Mein Statement will ich in drei Schwerpunkte gliedern.

- 1. Einbettung des Gender Budgets in ökonomische und soziale Entwicklungen**
- 2. Ziele des Gender Budgeting, insbesondere auf der kommunalen Ebene**
- 3. Stand der Diskussion zur Einführung eines Gender Budgets in Köln**

1. Einbettung des Gender Budgets in ökonomische und soziale Entwicklungen

Angefangen hat das Gender Budgeting mit der Idee, den Frauen mehr und vielfältigere Möglichkeiten für bezahlte Arbeit zu verschaffen. Die sogenannten Femokratinnen, d.h. die Gleichstellungsbeauftragten in der australischen Regierung, entdeckten zu Beginn der achtziger Jahre im letzten Jahrhundert ein merkwürdiges Ungleichgewicht der öffentlichen Finanzen. Arbeitsmarktprogramme, das Bildungswesen, Subventionen für die Wirtschaft kamen vor allem Männern zugute. Die Gleichberechtigung war in der Verfassung verankert, aber die Umsetzung der gleichen Rechte in gleiche Chancen oder gar in eine reale Gleichstellung brauchte neue Anstöße.

Die gegenwärtige Praxis des Gender Budgets hat sich weit entfernt von dem, was damals als Frauenförderung gelten konnte. Es ist seit langem klar, dass Frauen und Männer von ökonomischen und sozialen Trends der Gegenwart in unterschiedlicher Weise betroffen sind. Andererseits kann es keinen Zweifel daran geben, dass sich die Lebenslagen der beiden Geschlechter angleichen müssen, wenn Ökonomie und Gesellschaft nicht auseinanderbrechen sollen. Dies gilt grundsätzlich für alle Kulturen, auch wenn unsere deutschen Erfahrungen aus den Verhältnissen eines Industrielands erwachsen sind.

Über Ansätze, Projekte und die mögliche Reichweite des Gender Budgets lässt sich erst dann nachdenken, wenn man es in größere Zusammenhänge einbettet. Als Ökonomin ist mir vor allem an einer Verknüpfung mit der wirtschaftlichen Entwicklung gelegen. Einen starken Auftrieb erhielt die Idee des Gender Budgeting in den neunziger Jahren durch die Strukturanpassungsprogramme der Weltbank in den Ländern des Südens. Überall dort, wo zugunsten des Schuldenabbaus die soziale Reproduktion – in anderen Worten die innere Entwicklung der Länder - vernachlässigt wurde, wuchs die Arbeitslast der Frauen und die Armut der Kinder.

Die Impulse für eine geschlechterbewusste öffentliche Haushaltsführung kommen auch in den Industrieländern aus tieferen Schichten. Die Lohnarbeitsgesellschaft ist brüchig geworden und mit ihr die Strukturen sozialer Versorgung. Wenn wir die Zukunft bewältigen wollen, brauchen wir wachsende Investitionen in Bildung und Erziehung, in den Gesundheits- und Pflegebereich. Viele Aufgaben, die früher von den Familien bewältigt wurden, benötigen längst Unterstützung aus öffentlichen Kassen.

Doch schon lange vor der gegenwärtigen Finanzkrise sind öffentliche Kassen zunehmend unter Druck geraten. Gegenwärtig lebt eine Diskussion wieder auf, die im letzten Drittel des zwanzigsten Jahrhunderts unter Ökonomen geführt worden ist. Damals unterhielt man sich über die Chancen, die Arbeitsgesellschaft in eine Zukunft der Dienstleistungen zu überführen. Die Schlüsse, die man zog, waren nicht optimistisch.

Dienstleistungen brauchen andere Qualifikationen als z.B. die Herstellung von Autos, und sie brauchen vor allem viel mehr Zeit. Das macht sie im Verhältnis zu Industriegütern zu teuer, wenn die Löhne ein Minimum übersteigen. Die sog. Kostenkrankheit sozialer Dienstleistungen ist vor allem für die BezieherInnen von Niedriglöhnen fatal. Ohne eine tragfähige, öffentlich subventionierte soziale Infrastruktur können sich gerade Familien mit Kindern die erforderliche Unterstützung nicht leisten.

Vor wenigen Wochen hat in der Schweiz eine europäische Frauenkonferenz mit Unterstützung des sozialwissenschaftlichen Instituts der Vereinten Nationen (UNRISD) die sog. Krise der Care Economy untersucht.¹ Auf der ganzen Welt übersteigt der Bedarf an sozialer Versorgung die Ressourcen, die zur Verfügung stehen. Unter den Strategien, die von UNRISD zur Krisenbewältigung empfohlen wurden, spielte das Gender Budget eine wichtige Rolle.

Es ist kein Wunder, dass es überall zuerst die Frauen sind, die auf ein Gender Budget drängen. Geradezu beispielhaft zeigt der gegenwärtige Kita-Streik, worum es angesichts leerer öffentlicher Kassen geht. Obwohl die Anforderungen an die Kindergärten in den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen sind, fehlt es überall an Personal. Die Bezahlung erlaubt es einer jungen Erzieherin kaum, etwa als Alleinerziehende ein eigenständiges Leben zu führen. Leidtragende des Streiks sind Eltern und Kinder, die ihrerseits auf öffentlich finanzierte Dienstleistungen angewiesen sind.

Gerade im Erziehungs-, Betreuungs- und Pflegebereich trennt oft nur ein schmaler Grat die bezahlte von der unbezahlten Arbeit. Nicht nur die sog. haushaltsnahen Dienstleistungen haben den Ruf, dass die Haushalte sie auch in Eigenarbeit erledigen könnten, sobald Not an der Frau ist. Vor allem feministische Ökonominnen drängen deshalb darauf, im Rahmen öffentlicher Finanzplanung sowohl bezahlte als auch unbezahlte Dienstleistungen in den Blick zu nehmen. Die Schwierigkeiten, das Industriezeitalter in eine menschenfreundliche Zukunft hineinzuführen, können nicht dadurch gelöst werden, dass man Frauen schlecht bezahlt und ihre Aufgaben gleichzeitig kontinuierlich verdichtet.

Im Übrigen gilt dies natürlich ebenso für Männer, die im Bereich personen- und haushaltsnaher Dienste arbeiten. Die Nöte der sozialen Versorgung sind nicht in erster Linie ein Problem des Geschlechterverhältnisses. Sie spiegeln die innere Struktur unserer Wirtschaftsweise und resultieren aus der Dynamik der globalen Märkte. Auch wenn man die Globalisierung für unvermeidlich hält, muss man doch sehen, dass Gegengewichte geschaffen werden müssen gegen die Gefährdung der Ressourcen für die langsame, ‚nicht produktive‘ Arbeit mit Menschen.

Lassen Sie mich mit einem kurzen Hinweis das Dilemma illustrieren, in dem wir uns befinden. Der Übergang des kommunalen Finanzmanagements in eine Kosten- und Leistungsrechnung ist ein Anreiz zur verstärkten Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die kommunale Leistungserstellung. Durch die sog. Koproduktion verspricht man sich mehr Bürgernähe, gleichzeitig aber auch die Möglichkeit, Einsparungen vorzunehmen. In Köln ließe sich mit dieser Methode z.B. bei der Müllbeseitigung viel Gutes bewirken. Andererseits ist erwiesen, dass Sparmaßnahmen der öffentlichen Kassen überproportional von Frauen und Familien bewältigt werden müssen. Aufsehen erregt hat seinerzeit eine Untersuchung im Kanton Basel.² Auf unsere Kölner Studie komme ich später noch zurück.

2. Ziele des Gender Budgeting, insbesondere auf der kommunalen Ebene

Damit bin ich endlich bei den Zielen des Gender-Budgeting angelangt. Im Modell der geschlechterbewussten Haushaltsführung sind Frauen und Männer keineswegs nur Statthalter bei der Neuvermessung des Sozialen. Ganz vordergründig geht es um die Darstellung und Anerkennung der Individualität beider Geschlechter und um die Stärkung der Ressourcen für die Bewältigung ihrer Aufgaben in einer Gesellschaft, die sich zu Gerechtigkeit und sozialem Ausgleich bekennt. Es ist immer wieder verblüffend, dass auch 60 Jahre nach Inkrafttreten der Gleichberechtigung manche Politiker nicht begriffen haben, dass Männlein und Weiblein sich nicht über denselben Leisten schlagen lassen, wenn es um ihre Gleichstellung geht.

Dies zeigte mir dieser Tage in fast brutaler Deutlichkeit ein Kölner Flugblatt für den gerade beginnenden Kommunalwahlkampf. Es betonte die Teilhabechancen aller am Leben in unserer Stadt, unabhängig von Alter, Geschlecht oder Herkunft und auch unabhängig von einem Leben als ‚Single, Alleinerziehender oder Familienmensch‘. Oh, habe ich gedacht, in Köln sind Alleinerziehende männlich und Familienmensen ordentlich verheiratet. Diese Sicht ist schlicht unangemessen, wenn es um die Bewältigung von Zukunftsaufgaben im Allgemeinen und um gleiche Lebenschancen für Männer und Frauen geht.

Der Gleichheitsbegriff, der dem europäischen Gender Mainstreaming und Gender Budgeting zugrunde liegt, ist ein umfassender. Gleichheit – Equality – wird als ein Menschenrecht verstanden, das die Politik auf allen Ebenen durchdringen muss. Der Europarat spricht von ‚effective equality‘ und verweist damit auf den Prozesscharakter von realer Gleichstellung. Obwohl inzwischen Rahmenkonzepte für verschiedene Bereiche – z.B. für die Schule - erarbeitet worden sind, betont er die Notwendigkeit, *Gender Mainstreaming* und *Gender Budgeting* auf die jeweiligen, historisch gewachsenen Bedingungen zuzuschneiden.³

Unser Kölner FrauenForum ist überzeugt, dass es im Bereich der Kölner Kommunalpolitik zahlreiche Felder gibt, in denen die Grundsätze von Gender Mainstreaming Verbesserungen herbeiführen könnten. Als Projekt der Lokalen Agenda 21 haben wir vor allem solche Bereiche im Blick, in denen es um soziale Nachhaltigkeit, d.h. um die Lebensbedingungen unserer Kinder geht. So haben wir z.B. einen von der KölnAgenda erarbeiteten, auf die Stadtentwicklung zugeschnittenen Katalog von Nachhaltigkeitsindikatoren durch eigene Vorschläge ergänzt.

Wir glauben, dass die bisher oft praktizierte Beschränkung des Gender Budgets auf eine reine Nutzenanalyse längerfristig nicht ertragreich ist. Als ein erster Schritt kann sie zu Datensammlungen verhelfen, die Art und Ausmaß bestehender Ungleichgewichte sichtbar machen. Doch wir sehen die Gefahr, dass ein so verstandenes Verfahren leicht zur verwaltungsinternen Pflichtübung gerät, die ohne zusätzliche Initiativen wenig Einfluss besitzt auf die Gestaltung der Stadtpolitik.

Patentrezepte kann und wird es nicht geben. Überall wird experimentiert. Seit ein paar Jahren gibt es ein Europäisches Netzwerk der Gender Budget Initiativen, das sich – teilweise auf Einladung einzelner Gebietskörperschaften in verschiedenen Ländern – in unregelmäßigen Abständen trifft. Man tauscht Informationen aus und erhält neue Impulse für den heimischen Diskussionsprozess. Meine besondere Aufmerksamkeit gilt Konzepten, die den ökonomisch unterbelichteten Raum von Haushalt und Familie und damit unbezahlte Arbeit konzeptionell in den Diskussionsprozess einbeziehen.

Beeindruckt hat mich im vergangenen Jahr ein Bericht aus Schweden. Als Fernziel des Gender Budgets auf Nationaler Ebene strebt das Land die Gleichstellung von Müttern und

Vätern mit Personen an, die keine Kinder haben. Überaus anspruchsvolle Ziele verfolgen auch die Stadt Modena in Italien und die Region Emiglio Romana, die sie umgibt. Mehrere feministische Ökonominen der Universität haben Programme entworfen, die den kommunalen Haushalt mit dem *Well-Being* von Frauen, Männern und Kindern, d.h. mit der lokalen Lebensqualität verknüpfen. Hintergrund ist das Modell des Entwicklungsökonom Amartya Sen, der 1998 für seinen Beitrag zu *Welfare Economics* den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften erhielt. Die Initiative arbeitet seit 10 Jahren und hat in Stadt und Region bereits zahlreiche Verbesserungen erreicht.

3. Stand der Diskussion zur Einführung eines Gender Budgets in Köln

Es waren vor allem die Frauen aus den Ländern des Südens, die sich auf der 4. Weltfrauenkonferenz 1995 für die Einführung eines Gender Audit öffentlicher Finanzen stark gemacht hatten. Mit einer großen internationalen Konferenz in Rom, für deren Zustandekommen sich vor allem die italienischen Ökonominen eingesetzt hatten, wurde das neue Konzept im Jahr 2000 auch einem europäischen Fachpublikum vorgestellt.

Aus Rom habe ich seinerzeit eine Fülle von Ideen und Materialien mitgebracht. Seither hat unser FrauenForum nie aufgehört, sich in die Entwicklung des Gender Audits öffentlicher Haushalte einzumischen. Wir wandten uns an die Kölner Kämmerei und baten um eine Einführung in die Systematik des kommunalen (Produkt)Haushalts. Man kam uns mit großem Interesse für unsere Arbeit entgegen. Da mehrere Fachfrauen in unserer Gruppe mitarbeiteten, erwogen wir, eine eigene Studie zu machen. Bei der Realisierung unserer Absicht wurden wir mit Rat und Tat unterstützt. In all den Jahren haben wir – zur eigenen Verblüffung - bei der Stadt Köln eigentlich nur offene Türen vorgefunden.

Die Studie ‚Bürgerinnen und Bürger im Spiegel kommunaler Haushaltspolitik‘⁴ hat weit über Köln hinaus Beachtung gefunden. Entlang der Systematik des Neuen Kommunalen Finanzmanagements haben wir für die Produktbereiche Volkshochschule und Stadtbibliothek untersucht, wie unter dem Diktat der Finanznot vor allem diejenigen Angebote reduziert worden sind, die überproportional von Frauen in Anspruch genommen wurden. In feministisch-ökonomischen Begriffen würde man sagen: Kürzungen trafen vor allem den außerökonomischen Bereich und in vielen Fällen – wie z.B. bei der Schließung von Außenstellen – ganz unmittelbar die Brückenpfeiler für die öffentliche Unterstützung unbezahlter Arbeit in der *Care Economy*.

Unsere Gruppe hat in den vergangenen Jahren Lobby-Arbeit gemacht bei den Rathaus-Parteien, um ein Bewusstsein zu wecken für die Bedeutung eines Gender Audit des Kölner Haushalts. Der Widerhall war eher verhalten. Dagegen hat sich Köln spätestens ab 2006 für seinen 1. Bürgerhaushalt gerüstet, und wir erhielten einen Sitz im Beirat. Alles, was dort zur Debatte stand, wurde von uns aus Frauensicht analysiert und kommentiert.

Der 1. Bürgerhaushalt im Herbst 2007 zu den Themen Straßen, Wege, Plätze – Grünflächen – Sport war eine überaus muntere Unterhaltung der Stadt mit sich selbst. Unter uns Mitgliedern von Frauenorganisationen gab es eine lockere Absprache, dem Kölner Publikum eine Diskussion zu Geschlechterfragen zu entlocken. Mit den Ergebnissen konnten wir zufrieden sein: in der Auswertung gab es ein eigenes Cluster *Gender Mainstreaming*.

Nicht anders als anderswo braucht der Fortschritt auch in Köln jedoch Geduld. Gegenwärtig bereitet die Kämmerei den 2. Bürgerhaushalt vor, der wiederum im Herbst vonstatten gehen wird. Ein Tagesseminar im Juni 2009 stellte die Frage ‚Bürgerhaushalt und Gender Budgeting

– (wie) geht das zusammen?’ Wir aus Köln (in größerem Format) werden noch eine Weile brauchen, um eine Antwort präsentieren zu können.

Immerhin ist ein Einstieg in tieferes Nachdenken in Vorbereitung. Mit der Aufforderung ‚Geben Sie Ihrer Stimme ein Profil’ sollen die Teilnehmenden eingeladen werden, sich selbst und ihre Beiträge im Rahmen einer geschlechterbewussten Evaluation identifizierbar zu machen. Zu den diesjährigen Themenbereichen Bildung/Schule und Umweltschutz sollen disaggregierte Datensammlungen bereitgestellt werden, die bei Interesse abgerufen werden können.

Wir (in kleinerem Format), d.h. das FrauenForum der KölnAgenda in seiner Vernetzung, sind gespannt darauf, wie es weiter geht. **Der Weg ist das Ziel!**

Hinweise und Quellen:

¹ WIDE Annual Conference 2009, 18.-20. Juni 2009, University of Basel, www.wide-network.org

² An den Frauen sparen? Studie von Tobias Bauer und Beat Baumann, Büro BASS, Bern
Zürich und Bern 1996

³ Council of Europe – Gender Budgeting
Download: [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_EG-S-GB\(2004\)RAPFIN_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_EG-S-GB(2004)RAPFIN_E.pdf)

⁴ Bürgerinnen und Bürger im Spiegel kommunaler Haushaltspolitik
Download: <http://www.koelnagenda.de/docs/genderbudget.pdf>

Kontakt:

Dr. Elisabeth Stiefel

Stiefel@netcologne.de

Protokoll:

http://www.landtag-bw.de/Gremien/Oeffentliche_Anhoerung_Geschlechtergerechte_Mittelverteilung.pdf