

Margit Schratzenstaller
Email: Margit.W.Schratenstaller@wirtschaft.uni-giessen.de

"Durch die Geschlechterbrille gesehen - Haushalt und Finanzen im Überblick"

I. Zur Einführung

Auf der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 vereinbarten die 189 teilnehmenden Staaten die regelmäßige Analyse ihrer haushaltspolitischen Programme und Konzepte aus geschlechtsspezifischer Perspektive. Generelles Ziel soll sein, eventuell unterschiedliche Auswirkungen öffentlicher Ausgaben und Einnahmen auf die Situation von Männern und Frauen zu identifizieren und basierend auf den Ergebnissen ggf. erforderliche Umstrukturierungen öffentlicher Haushalte vorzunehmen. Diese Analysen werden als "gender-sensitive budgeting" – geschlechtsbewusste Haushaltsanalysen – bezeichnet. Während im asiatischen, lateinamerikanischen, afrikanischen und englischsprachigen Raum schon seit Jahren an einer theoretischen Fundierung sowie der praktischen Umsetzung geschlechtsbewusster Budgets gearbeitet wird, gibt es im deutschsprachigen Raum (mit Ausnahme der Schweiz) bisher so gut wie keine Initiativen in diese Richtung.

a) Öffentliche Haushalte

Budgets bzw. öffentliche Haushalte beziehen sich grundsätzlich auf alle staatlichen Einnahmen und Ausgaben: Auf der Einnahmenseite sind dies Steuern und Gebühren, die vom privaten Sektor an den Staat zu leisten sind. Auf der Ausgabenseite sind Subventionen und Transfers an den privaten Sektor von Bedeutung. Wichtig sind dabei sowohl monetäre Transfers (beispielsweise familienpolitische Leistungen, wie etwa Kindergeld) als auch Realtransfers (das öffentliche Angebot an Gütern und Leistungen, das unentgeltlich oder nicht kostendeckend zur Verfügung gestellt wird, beispielsweise Kindergärten oder Schulen). Der private Sektor beschränkt sich dabei nicht nur auf die privaten Haushalte, sondern beinhaltet auch die privaten Unternehmen. Die öffentlichen Haushalte bestehen nicht nur aus den Haushalten im engeren Sinne, d.h. in Deutschland aus Bund-, Länder- und Gemeindehaushalten, sondern es müssen auch die Sozialversicherungsträger berücksichtigt werden.

b) Öffentliche Haushaltserstellung: geschlechtsblind, geschlechtsneutral oder geschlechtsbewusst?

Öffentliche Haushalte und ihre Erstellung können geschlechtsblind, geschlechtsneutral oder geschlechtsbewusst sein.

Geschlechtsblinde Budgets (gender-blind budgets) bzw. eine geschlechtsblinde Budgeterstellung

ignorieren die unterschiedlichen, sozial determinierten Rollen und Verantwortlichkeiten von Frauen und Männern und die daraus resultierende geschlechtsspezifische Arbeitsteilung. Das kann bedeuten, dass haushaltspolitische Maßnahmen auf der Grundlage dieser traditionellen Arbeits- und Rollenverteilung ausgestaltet werden, ohne die bestehende Ungleichheiten kritisch zu hinterfragen. Das in Deutschland praktizierte Ehegattensplitting ist ein Beispiel für die geschlechtsblinde Ausgestaltung der Einkommensbesteuerung von Ehepaaren: Es basiert auf der Annahme, dass Männer das Haushaltseinkommen komplett oder zum größten Teil erwirtschaften, während Frauen überhaupt keine oder nur in geringem Umfang bezahlte Erwerbsarbeit annehmen. Gegenüber nicht verheirateten Paaren werden Ehepaare mit einem Hauptverdiener steuerlich entlastet. Oft lohnt es sich für die Ehefrau nicht, Arbeit anzunehmen, da der Zusatzverdienst die mögliche Steuerersparnis nicht wesentlich überschreitet.

Die Geschlechtsblindheit kann jedoch auch daherrühren, dass bestehende Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern bei der Ausgestaltung von haushaltspolitischen Maßnahmen nicht beachtet werden, so dass Frauen und Männer unterschiedlich davon betroffen sind. Beispielsweise kommen Bildungsausgaben vor allem für höhere Bildungseinrichtungen häufig den Frauen weniger zugute, da sie unterdurchschnittlich vertreten sind.

Geschlechtsneutrale Budgets (gender-neutral budgets) bzw. eine geschlechtsneutrale Budgeterstellung zielen darauf ab, dass eine bestehende geschlechtsspezifische Rollen- und Aufgabenverteilung nicht festgeschrieben oder gar verstärkt wird. Haushaltspolitische Maßnahmen werden so angelegt, dass ihre Effekte auf Männer und Frauen sich nicht unterscheiden. Das bedeutet auch, dass sie sich nicht an bestimmte Adressaten, d.h. nur an ein Geschlecht, wenden und das andere Geschlecht ausschließen. Allerdings ist Geschlechtsneutralität an sich noch kein Ziel, und solange es ökonomische und soziale Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen gibt, kann eine Verletzung der Geschlechtsneutralität gut begründet sein. Ein Beispiel für die geschlechtsneutrale Ausgestaltung der Einkommensbesteuerung von Ehepaaren ist die individuelle Besteuerung beider Ehegatten. Jeder Ehepartner wird mit seinem individuellen Arbeitseinkommen besteuert, ungeachtet dessen, wie der Familienstand und wie hoch das Einkommen des Partners ist. Zusätzliche Ausgaben für Kinderbetreuung sind ein aus geschlechtsbewusster Sicht positives Beispiel für eine Verletzung der Geschlechtsneutralität, da Frauen besonders von ihnen profitieren, indem ihnen die Aufnahme bezahlter Erwerbsarbeit ermöglicht wird. Werden dagegen Ausgaben im Pflegebereich gekürzt, sind Frauen überdurchschnittlich negativ betroffen, da sie zumeist bei Verschlechterung des öffentlichen Angebots die Pflege im privaten Haushalt übernehmen müssen.

Geschlechtsbewusste Budgets (gender-sensitive budgets; gender budgets; women's budgets) bzw. eine geschlechtsbewusste Haushaltserstellung ermöglichen es, die geschlechtsspezifischen Voraussetzungen und Auswirkungen von öffentlichen Haushalten einzuschätzen. Geschlechtsbewusste Haushaltsplanung umfasst eine Vielzahl von Prozessen und Instrumenten, mit denen unterschiedliche Effekte haushaltspolitischer Maßnahmen auf die wirtschaftliche, politische und soziale Situation von Männern und Frauen erfasst werden sollen. Geschlechtsbewusste Haushaltspläne sind keine separaten Budgets für Frauen und / oder Männer. Sie versuchen vielmehr, die allgemeinen öffentlichen Haushalte herunterzubrechen, gemäß ihren spezifischen Auswirkungen auf Frauen und Männer bzw. auf verschiedene Gruppen von Frauen und Männern. Damit soll eine Grundlage für eine Umstrukturierung öffentlicher Haushalte hin zu mehr Gleichheit zwischen den Geschlechtern geschaffen werden.

II. Allgemeine Ziele geschlechtsbewusster Haushaltsplanung

Eine Gleichstellungsstrategie, die Frauen im beruflichen und privaten Leben die gleichen Chancen und Möglichkeiten wie Männer verleihen soll, muss vorrangig an den öffentlichen Haushalten ansetzen. Dies hat zwei wesentliche Gründe. Erstens sind öffentliche Haushalte, die Gestaltung von Einnahmen und Ausgaben sowie die damit betriebene Wirtschaftspolitik ganz allgemein eines der wirkungsvollsten Instrumente einer Regierung. Soll die Situation der Frauen effektiv beeinflusst werden, muss auch hier angesetzt werden. Die alleinige Konzentration auf Gesetze oder Verordnungen ist ungenügend, wenn diese nicht materiell, d.h. finanziell ausgestattet sind: So muss beispielsweise der gesetzlich verankerte Anspruch auf einen Kindergartenplatz wirkungslos bleiben, wenn nicht gleichzeitig ausreichend öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, um genügend Kindergartenplätze bereitzustellen. Umgekehrt können aufgrund ihres quantitativen Gewichts öffentliche Ausgaben und Einnahmen, die gegen die Geschlechtsneutralität verstoßen, bestehende Ungleichheiten effektiv zementieren. Zweitens ist ein Haushaltsplan nur scheinbar geschlechtsneutral: Außer bei den Frauenministerien werden zumeist Frauen und Männer nicht ausdrücklich erwähnt. Einnahmen und Ausgaben erscheinen als aggregierte Blöcke, die aus bestimmten Einzelposten bestehen, und als Saldo ergibt sich ein Haushaltsdefizit oder -überschuss. Diese scheinbare Geschlechtsneutralität ist tatsächlich aber Geschlechtsblindheit. Wie Frauen und Männer besteuert werden, wie Ausgaben auf der anderen Seite verwendet werden, hat oft bedeutende Auswirkungen auf die Einkommens- und darüber hinaus auf die soziale Position. Oft wird angenommen, dass Regierungshaushalte und -politik alle mehr oder weniger gleich betreffen, dass sie dem "Allgemeinwohl" und den Bedürfnissen einer "Durchschnittsperson" dienen. Diese Annahme trifft jedoch in Bezug auf Männer und Frauen ebenso wenig zu wie hinsichtlich verschiedener Einkommensschichten oder bestimmter Interessengruppen. Männer und Frauen haben unterschiedliche ökonomische und soziale Ausgangspositionen. Frauen sind häufig mit geringerer wirtschaftlicher, sozialer und politischer Macht ausgestattet, dafür wird ihnen

meist größere Verantwortung für die Schutzbedürftigen: die Kinder und die Älteren zugewiesen. Wird dieses Problem fehlender Geschlechtsneutralität übersehen, können haushaltspolitische Maßnahmen ihre eigentlichen Zielsetzungen verfehlen.

Geschlechtsbewusste Haushaltsplanung will nicht die Interessen von Frauen als einer speziellen "Interessengruppe" neben anderen artikulieren und durchsetzen. Es soll vielmehr ein umfassendes öffentliches Bewusstsein darüber geschaffen werden, wie öffentliche Einnahmen und Ausgaben auf Frauen und Männer verteilt sind, auf welche Annahmen über Arbeits- und Aufgabenverteilung diese Verteilung beruht, wie sich die Ausgestaltung haushaltspolitischer Maßnahmen auf die Stellung von Männern und Frauen auswirkt, und wie eine geschlechtsneutrale Haushaltserstellung aussehen sollte. Geschlechtsbewusste Haushalte sind ein wichtiger Bestandteil einer "Mainstreaming Gender"-Strategie in der Wirtschaftspolitik: Haushaltspolitische Praktiken, Strategien und Interventionen sollen von Anfang an als einen Aspekt die Gleichheit von Frauen und Männern beachten. Frauen sollen nicht erst dann einbezogen werden, wenn über bestimmte Maßnahmen schon entschieden ist, sondern bereits auf der Ebene von Analysen, Konzeption und Planungsprozessen. Geschlechtsspezifische Aspekte und Zielsetzungen sollen formuliert und bewusst gemacht werden, bevor die zentralen Entscheidungen über Ziele, Strategien und Ressourcenzuteilungen bei der Erstellung der öffentlichen Haushalte – natürlich auch Umverteilung bzw. Streichung von Ressourcen – getroffen werden.

III. Vorbereitung, Instrumente und Ansatzpunkte einer geschlechtsbewussten Budgetanalyse

a) Vorbereitung

In der Vorbereitungsphase einer geschlechtsspezifischen Haushaltsanalyse müssen folgende Punkte geklärt werden:

| | |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Akteure | Wer ist an der Initiierung und der Durchführung der Haushaltsanalyse beteiligt? Sind regierungsoffizielle Stellen und Akteure damit betraut, sind die Träger Nichtregierungsorganisationen oder kooperieren beide Seiten? |
| Reichweite | Auf welcher Ebene (Bund, Länder, Gemeinden) werden Haushalte überprüft? Werden Ausgaben oder Einnahmen oder beides untersucht? Werden alle Funktionsbereiche überprüft, oder nur bestimmte Sektoren? Bezieht sich die Analyse nur auf vergangene Haushalte, auf die laufenden bzw. die mittelfristigen Haushaltsplanungen oder auf beides? |
| Verankerung in der Politik | Wer nimmt an den verschiedenen Phasen des Analyseprozesses teil? Woher kommt die Finanzierung der Haushaltsanalyse? Wo und von wem wird die Analyse verwendet? An welche Stellen werden die Verantwortlichkeiten für die Durchsetzung von mehr Geschlechtergleichheit verteilt? Wer wird Widerstand leisten? |

b) Studien zum allgemeinen ökonomischen und sozialen Umfeld

Geschlechtsbewusste Haushaltsanalysen müssen immer auch den länderspezifischen Kontext berücksichtigen und die besonderen ökonomischen, sozialen und politischen Probleme, von denen Männer und Frauen betroffen sind. Die Haushaltsanalyse für ein Entwicklungsland erfordert andere Schwerpunkte, andere statistische Indikatoren zur Darstellung der ökonomischen und sozialen Situation von Männern und Frauen sowie andere haushaltspolitische Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter als für ein Industrieland.

Zur Messung des allgemeinen Lebensstandards bzw. der Teilnahme am wirtschaftlichen und politischen Leben wurde von den Vereinten Nationen der so genannte **Human Development Index (Index der menschlichen Entwicklung)** entwickelt. Er umfasst drei Dimensionen; die Lebenserwartung (als Indikator für ein gesundes, langes Leben, die Freiheit von Krankheiten und die Quantität bzw. Qualität der Ernährung); den Alphabetisierungsgrad (als Indikator für die Bildung von Humankapital); das reale Pro-Kopf-Einkommen (als Indikator für den Zugang zu ökonomischen Ressourcen). Dieser Index der menschlichen Entwicklung kann nun um eine geschlechtsbewusste Dimension erweitert werden, indem je nach Ausmaß der Ungleichheit zwischen Frauen und Männern ein Abschlag vorgenommen wird; das Ergebnis ist der so genannte **Gender Development Index (Index zur Entwicklung der Geschlechtergleichheit)**. Ist dieser GDI gleich eins, sind gleichzeitig ein hoher Lebensstandard und eine Höchstmaß an Geschlechtergleichheit verwirklicht. Der **Gender**

Empowerment Index (Index der geschlechtsspezifischen Machtverteilung) misst die relative Macht von Frauen und Männern im politischen und wirklichen Leben. Er hat ebenfalls drei Dimensionen: Der Anteil von Männern und Frauen an Arbeitsplätzen in Verwaltungs- und Managementpositionen; die geschlechtsspezifischen Anteile an qualifizierten und technischen Berufen; sowie die Anteile an Parlamentssitzen.

Diese Indikatoren sind jedoch nur sehr aggregiert und abstrakt und können keinen Hinweis auf Ursachen und Quellen geschlechtsspezifischer Ungleichheiten geben. Sie sind hauptsächlich für internationale Vergleiche geeignet; für die konkrete Analyse und Gestaltungsvorschläge haushaltspolitischer Maßnahmen sind jedoch detailliertere Statistiken notwendig. Außerdem sind Durchschnittswerte (beispielsweise das durchschnittliche Einkommen der Frauen) zu unpräzise. Diese Indikatoren ermöglichen keine Aussagen, wie etwa die Einkommen mit verschiedenen Berufen und Branchen zusammenhängen.

c) Konkrete Daten zur Situation von Männern und Frauen

Die abstrakten Indikatoren müssen daher ergänzt werden durch detaillierte Statistiken und Daten, die sich auf die konkrete Situation von Männern und Frauen beziehen. Das schwedische Statistikamt hat folgenden Vorschlag gemacht, um Unterschiede in der ökonomischen Situation von Männern und Frauen zu erfassen.

| Bereich Ursachen | Indikatoren |
|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Geschlechtsspezifische Bildungsunterschiede | Bevölkerung über 15 Jahren nach Ausbildungsniveau und Alter Bevölkerung mit Hochschulausbildung nach Studiengebiet und Alter Erwerbstätige nach Bildungsniveau und Alter |
| Aufgabenverteilung innerhalb der Familie | Zeitaufwand für bezahlte und unbezahlte Arbeit nach Familienstand Zeitaufwand für verschiedene Arten unbezahlter Arbeit nach Familienstand, mit und ohne Kinder Erwerbstätigenquoten nach Familienstand und Kindern Erwerbstätigenquoten nach Familienstand, Zahl und Alter der Kinder |
| Verteilung der Erziehungsarbeit | Erwerbsquoten nach Familienstand und Zahl der Kinder Erwerbstätige, die aus Erwerbsbevölkerung nach der Geburt des ersten/zweiten Kindes ausscheiden Erwerbstätige in Erziehungsurlaub |
| Konsequenzen | |
| Lohn- und Gehaltsunterschiede | Löhne/Gehälter nach Beschäftigung Löhne/Gehälter nach Branchen Löhne/Gehälter im öffentlichen/privaten Sektor |
| Unterschiedliche Karrieremöglichkeiten | Beschäftigte nach hierarchischen Positionen Arbeitgeber nach Branchen und Betriebsgrößen |

d) Ansatzpunkte zur geschlechtsbewussten Analyse öffentlicher Einnahmen und Ausgaben

Ergibt die Analyse der statistischen Daten und die qualitative Einschätzung der sozialen, ökonomischen und politischen Stellung von Frauen und Männern geschlechtsspezifische Unterschiede, werden bestimmte oder sämtliche Positionen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite des staatlichen Budgets überprüft, ob und in welche Richtung sie die Situation der Frauen beeinflussen. Dabei werden von den bestehenden Initiativen einer geschlechtsbewussten Haushaltsanalyse zwei Ansätze verfolgt: Entweder sie analysieren die absoluten Größenordnungen an sich, z.B. die Höhe der Bildungsausgaben insgesamt und der Anteil der Ausgaben speziell für Frauen und Mädchen. Oder sie überprüfen nur die jährlichen Veränderungen in den Budgets, z.B. die Auswirkungen von Ausgabenstreichungen im Bereich der Kinderbetreuung. M.E. sind beide Herangehensweisen erforderlich, da beide für sich unvollständig sind. Werden nur die Größenordnungen analysiert, kann keine Aussage über Veränderungen im Zeitablauf und damit zusätzliche positive oder negative Einflüsse auf bestehende geschlechtsspezifische Ungleichheiten

gemacht werden. Eine Konzentration auf Veränderungen wiederum birgt die Gefahr, dass existierende Ungleichheiten aus dem Blick geraten, so dass v.a. positive Effekte zusätzlicher Ausgaben überschätzt werden.

Im folgenden wird ohne Anspruch auf Vollständigkeit ein Überblick über mögliche Ansatzpunkte sowie Beispiele einer geschlechtsbewussten Haushaltsanalyse gegeben.

| Haushaltsposten | Geschlechtsspezifische Effekte |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ausgaben | |
| <i>Beschäftigung im öffentlichen Sektor</i> | Direkter Effekt auf Frauen, denn Arbeitsbedingungen und Bezahlung für Frauen sind häufig besser als im privaten Sektor. |
| <i>Öffentliche Investitionen</i> | Indirekter Effekt auf Frauen, wenn Aufgaben aus dem privaten in den öffentlichen Sektor verlagert werden (Kinder- und Altenbetreuung), da diese überdurchschnittlich mit diesen Aufgaben betraut sind. Direkter Effekt auf Männer, da diese überdurchschnittlich im Bausektor beschäftigt sind. Indirekter Effekt auf Frauen, da diese überdurchschnittlich von der Bereitstellung der Infrastruktur (Kinder- und Altenbetreuung) profitieren. |
| <i>Öffentliche Dienstleistungen</i> | Direkter Effekt auf Männer und Frauen, je nach Art der Dienstleistungen (Bildung versus Kinderbetreuung) |
| Einnahmen | |
| <i>Einkommensbesteuerung</i> | Indirekter Effekt auf Frauen bei Ehegattensplitting (Einschränkung des Arbeitsangebots) |
| <i>Verhältnis direkte/indirekte Steuern</i> | Direkter Effekt von indirekten Steuern (Verbrauchssteuern) auf Frauen, da diese überdurchschnittlichen Anteil an Single-/Alleinerziehenden-Haushalten mit hoher Konsumquote haben |

IV. Internationaler Überblick

In einer ganzen Reihe von Ländern werden inzwischen geschlechtsbewusste Haushaltsanalysen durchgeführt, oder es gibt zumindest Initiativen, die sich dafür einsetzen.

Australien: In Australien wurden als erstem Land Mitte der 80er Jahre geschlechtsbewusste Budgetanalysen durchgeführt; diese Initiativen gaben und geben daher häufig das Vorbild für weitere Länder ab. Zwölf Jahre lang – zwischen 1984 und 1996 – wurden die Effekte des Bundeshaushalts auf Frauen und Mädchen analysiert. Alle Bundesstaaten führten in den 80er und 90er Jahren allmählich geschlechtsbewusste Haushaltsanalysen ein, allerdings waren dies meist keine langfristigen Initiativen. Ende 1998 war aufgrund der Wahl konservativer Regierungen die Zahl der Bundesstaaten, in denen noch eine geschlechtsbewusste Haushaltsplanung existierte, auf nur drei zurückgegangen; ebenso wurde die Haushaltsüberprüfung auf Bundesebene eingestellt. Die Reichweite der Untersuchung war im allgemeinen sehr hoch. Alle Behörden wurden aufgefordert, die Ausgabenseite ihrer jährlichen Budgets auf ihre Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern hin zu untersuchen. Dabei sollten sämtliche Ausgaben einbezogen werden, nicht nur diejenigen, die sich speziell an Frauen und Mädchen wenden. In Südaustralien beispielsweise sollten die Regierungsbehörden zwischen Ausgaben speziell für Frauen und Mädchen, Ausgaben für gleiche Beschäftigungsmöglichkeiten für die Angestellten der Behörde selbst sowie allgemeinen Ausgaben unterscheiden.

Eine zentrale Rolle bei der Koordination und Durchsetzung spielten so genannte Frauenpolitik-Büros, regierungsoffizielle Einrichtungen, die eng mit den Finanzministerien zusammenarbeiteten. Die Ergebnisse der Haushaltsanalyse wurden zusammen mit dem Haushalt selbst veröffentlicht. Daher wird das australische Beispiel als Beispiel einer geschlechtsbewussten Budgetanalyse "von oben" genannt. Aus diesem Grund wird gelegentlich auch kritisch angemerkt, dass die Ergebnisse der

Haushaltsanalyse mehr als Erfolg der offiziellen Gleichstellungspolitik präsentiert werden, statt noch bestehende Defizite aufzuzeigen.

Südafrika: In Südafrika gibt es zwei Initiativen zur geschlechtsbewussten Budgetanalyse, die auf unterschiedlichen Ebenen bzw. unter Beteiligung unterschiedlicher Gruppen stattfinden.

- Die "Women's Budget Initiative" wurde Mitte der 90er Jahre als gemeinsame Initiative von Parlamentariern und Nichtregierungsorganisationen etabliert. Untersucht werden relativ detailliert die Haushalte auf der Zentralebene, weniger ausführlich diejenigen der Provinzen. In den ersten drei Jahren wurden alle Funktionsbereiche analysiert. Auch die Beschäftigung im öffentlichen Sektor wurde untersucht. 1999 untersuchte die Initiative erstmals die kommunalen Haushalte; für fünf der insgesamt 840 kommunalen Haushalte wurden Fallstudien erstellt.

- Eine weitere geschlechtsbewusste Budgetanalyse wird innerhalb des Finanzministeriums durchgeführt. Sie dient als Pilotprojekt für die Initiative der Länder des Commonwealth, makroökonomische Politik geschlechtsneutral auszugestalten. Ihre Reichweite ist bei weitem nicht so umfassend wie diejenige der Women's Budget Initiative.

Die südafrikanischen geschlechtsbewussten Haushaltsanalysen berücksichtigen nicht nur die geschlechtsspezifische Dimension, sondern auch ökonomische und soziale Unterschiede zwischen der schwarzen Bevölkerungsmehrheit und der weißen Bevölkerungsminderheit. Die öffentlichen Haushalte der Apartheid-Zeit spiegelten ganz deutlich das rassistische und patriarchalisch geprägte politische und wirtschaftliche System Südafrikas wieder. Diejenigen, auf die die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zugeschnitten waren, waren weiße, afrikaanssprechende Angehörige der Mittelklasse. Die Mehrheit der SüdafrikanerInnen besteht jedoch aus schwarzen Frauen in ärmlichen Lebensverhältnissen.

Die südafrikanischen Budgetanalysen gehen unter anderem von drei Leitfragen aus: Erstens wird überprüft, ob Behörden und Regierungsstellen Ausgaben für spezielle Frauen- und Mädchenprojekte tätigen (beispielsweise spezielle Bildungsprogramme). Die zweite Frage ist, ob Geld für die Chancengleichheit im Bereich der Beschäftigung zur Verfügung gestellt wird (beispielsweise Ausgaben für Kinderbetreuung). Drittens werden allgemein alle Ausgaben daraufhin überprüft, ob und inwiefern sie die Lebenssituation von Frauen verbessern, d.h. welche geschlechtsspezifischen Auswirkungen sie haben.

Schweiz: In der Schweiz gibt es inzwischen mehrere Initiativen einer geschlechtsbewussten Haushaltsanalyse.

- Das Bundesamt für Aussenwirtschaft bereitet ein Pilotprojekt vor, das die Entwicklungshilfeausgaben für ein bestimmtes Entwicklungsland (das noch bestimmt werden soll) nach geschlechtsspezifischen Auswirkungen überprüfen soll. In diesem Fall werden also nicht die eigenen Haushalte überprüft, sondern die Entwicklungshilfe von einem Industrieland an ein Entwicklungsland.

- Für die Schweiz selbst gab 1994 die Gewerkschaft für öffentliche Angestellte eine Studie über die Auswirkungen der öffentlichen Einsparmaßnahmen auf Frauen in Auftrag. Seitdem haben sich verschiedene Initiativen auf unterschiedlichen Ebenen (auf Bundes- und Kantonebene sowie für die Kommunen) zusammengeschlossen, die unter Beteiligung von Frauengruppen, Gewerkschaften und Parteien geschlechtsbewusste Haushaltsanalysen durchführen. Es stehen mehrere Anträge zur Abstimmung an, ob diese Analysen künftig auch mit Unterstützung und unter Mitarbeit des Finanzministeriums durchgeführt werden sollen.

Weitere Länder: Unter anderem Barbados; Kanada; Mozambique; Namibia; Sri Lanka; Tansania; Uganda; Großbritannien (Vertreterinnen von Frauenorganisationen, Politikerinnen und so genannte "Femokratinnen", d.h. staatlich angestellte Feministinnen); die Initiativen sind unterschiedlich weit fortgeschritten.

V. Beispiel: Familienpolitik in Deutschland

Die deutsche Familienpolitik weist insbesondere zwei Bereiche auf, von denen negative Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter ausgehen: die Besteuerung von Ehegatten im Rahmen des Ehegattensplitting und die Regelung des Erziehungsurlaubs. Diese beiden Posten im Bundeshaushalt sind mit unterschiedlichen Kosten verbunden. Die Steuerausfälle durch die steuerliche Subventionierung der Eheschließung belaufen sich in diesem Jahr immerhin auf mindestens 30 Mrd. DM. Der vorliegende Gesetzesentwurf zur Neuregelung des Erziehungsurlaubs sieht mit lediglich 0,3 Mrd. DM ein erheblich geringeres Volumen vor.

Bereits die unterschiedlichen Volumina dieser beiden Haushaltspositionen weisen auf das Arbeitsteilungsmodell hin, das vor allem im Westen Deutschlands Gültigkeit hat und auch den

familienpolitischen Maßnahmen zugrunde liegt: Das so genannte breadwinner-Modell, d.h. dass Familien aus einem männlichen Ernährer (als Allein- oder Hauptverdiener) und einer höchstens zuverdienenden Frau bestehen. Dass es dabei zunächst unerheblich ist, ob das verheiratete Paar auch Kinder hat, spiegelt sich darin wieder, dass der steuerliche Vorteil für Ehepaare nicht an das Vorhandensein von Kindern gekoppelt ist.

Der Staat garantiert einen Familienlohn durch steuerliche Regelungen (das Ehegattensplitting und ggf. Kinderfreibeträge) sowie monetäre Transfers an die Familie (Kinder- und Erziehungsgeld). Die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur v.a. in Form von Betreuungsmöglichkeiten für (Kleinst-) Kinder war demgegenüber stets zweitrangig. So standen beispielsweise im Jahr 1994 für 100 Kinder dieser Altersgruppe in Westdeutschland lediglich 2 Plätze zur Verfügung (in Ostdeutschland waren es immerhin 41). Diese spezifische Ausgestaltung und Kombination familienpolitischer Maßnahmen hat wiederum verstärkende Rückwirkungen auf die bestehende geschlechtsspezifische Arbeitsteilung; einige der Auswirkungen seien hier angerissen:

- Das Ehegattensplitting bringt den größten steuerlichen Vorteil, wenn ein Ehepartner nicht oder nur geringfügig verdient. Bei relativ großen Unterschieden zwischen den beiden Einkommen der Ehepartner wird das niedrigere Einkommen (zumeist das der Frau) mit hohen Steuersätzen belegt. Dies kann sich negativ auf das weibliche Arbeitsangebot auswirken.

- Das Erziehungsgeld ist zu gering, so dass nach wie vor überwiegend Mütter in Erziehungsurlaub gehen werden, mit den bekannten negativen beruflichen Konsequenzen.

- Das Erziehungsgeld reicht auch nicht zur Deckung des Lebensunterhalts aus, so dass die kinderversorgenden Mütter von Unterhaltstransfers des hauptverdienenden Vaters abhängig sind.

- Die Teilzeitregelung, nach der Eltern während des Erziehungsurlaubs bis zu 30 Wochenstunden arbeiten dürfen, kann von vielen Eltern nicht in Anspruch genommen werden, da das Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten zu gering ist.

Nicht unwichtig ist schließlich der Hinweis, dass die speziellen deutschen Regelungen, vor allem im Bereich der Steuerpolitik – Ehegattensplitting, Kinderfreibeträge, "Dienstmädchenprivileg" – die höheren Einkommen stärker begünstigen als untere und mittlere Einkommen. So sind die absoluten steuerlichen Entlastungsbeträge aufgrund der Kinderfreibeträge bei Spitzenverdienern bedeutend höher als bei Gering- und Normalverdienern; sie sind merklich höher als die alternativen Kindergeldzahlungen. Auch der Steuersparbetrag im Rahmen des Ehegattensplitting ist für hohe Einkommen am größten. Ebenso profitieren vom "Dienstmädchenprivileg" gutverdienende Haushalte am meisten. Hier wird steuerlich die Beschäftigung gering bezahlter Frauen als Haushälterinnen in Haushalten mit hohen Einkommen unterstützt.

Literaturtipps:

Bäcker, Gerhard, et al., Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Band II, 3. Aufl., Opladen 2000.

Bosch, Gerhard, Flexibilisierung der Arbeit und Umverteilung von Arbeit, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 7/1996, S. 423 – 441.

Budlender, Debbie, "Money Matters": Frauen und Staatsbudgets in Südafrika, in: Olympe Feministische Arbeitshefte zur Politik, Nr. 9/1998, S. 62 – 73.

Budlender, Debbie/Sharp, Rhonda, How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis, London 1998.

Dingeldey, Irene (Hrsg.), Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen, Opladen 2000.

Koch, Angelika, Dokumentation: Familie und Beruf für Männer und Frauen? Zur Weiterentwicklung von Erziehungsgeld und –urlaub: Ein kritischer Blick auf den Gesetzentwurf der rot-grünen Bundesregierung, in: Frankfurter Rundschau, 15.05.2000, S. 8.

o.V., Kindertageseinrichtungen in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 18/2000, S. 269 – 275.

Olympe Feministische Arbeitshefte zur Politik, Nr. 9/1998, Einfluss nehmen auf Makroökonomie, Zürich.

Schatzenstaller, Margit, Dokumentation: Hohe Einkommen werden weiterhin stark begünstigt: Das geplante Familienförderungsgesetz 2000 der Bundesregierung – und die Alternativen, in: Frankfurter Rundschau, Nr. 250 vom 27.10.1999, S. 21.