

Gender Budgeting in deutschen Bundesländern

Rudolf, Christine

2017

<https://doi.org/10.25595/3577>

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rudolf, Christine: *Gender Budgeting in deutschen Bundesländern*, in: *Femina politica : Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft*, Jg. 26 (2017) Nr. 2, 135–142. DOI: <https://doi.org/10.25595/3577>.

Erstmalig hier erschienen / Initial publication here: <https://doi.org/10.3224/feminapolitica.v26i2.11>

Neusüß, Claudia/Schambach, Gabriele, 2014: Gender und Diversity als Erfolgsfaktoren für Genossenschaften. In: Schröder, Carolin/Walk, Heike (Hg.): Genossenschaften und Klimaschutz: Akteure für zukunftsfähige Städte. Wiesbaden, 285-298.

Newman, Janet, 2012: Working the Spaces of Power: Activism, Neoliberalism and Gendered Labour. London.

Ortner, Sherry B., 1998: Generation X: Anthropology in a Media-Saturated World. In: Cultural Anthropology. 13 (3), 414-440.

Prügl, Elisabeth, 2014: Neoliberalising Feminism. In: Journal of New Political Economy. 20 (4), 614-631.

Roth, Silke, 2015: Keine Berührungsängste. Die Weibervirtschaft und die feministische Zukunft. In: Neusüß, Claudia/von der Bey, Katja (Hg.): Unsere Luftschlösser haben U-Bahn Anschluss. Weibervirtschaft: eine Erfolgsgeschichte. Berlin, 106-109.

Strohmaier, Brenda, 2014: Wie man lernt, ein Berliner zu sein. Die deutsche Hauptstadt als konjunktiver Erfahrungsraum. Frankfurt/M., New York.

von der Bey, Katja/Röhr, Ulrike, 2017: Innovationen vom Tellerrand: Die Rolle von Unternehmensgründerinnen in der Ökonomie nachhaltigen Wirtschaftens. In: Keck, Wolfgang (Hg.): CSR und Kleinunternehmen. Berlin, Heidelberg, 125-136.

Gender Budgeting in deutschen Bundesländern

CHRISTINE RUDOLF

Gender Budgeting dient der Herstellung von Gerechtigkeit zwischen Frauen und Männern im Zugang zu öffentlichen Finanzen. Dieser Beitrag beruht auf Ergebnissen einer Studie,¹ die sich mit der Implementierung von Gender Budgeting als neuem Instrument der Analyse und Strukturierung öffentlicher Haushalte in deutschen Bundesländern befasste. Im Mittelpunkt stand die Frage, welcher Voraussetzungen es bedarf, um Gender Budgeting in den Haushalten der Bundesländer zu etablieren. Damit soll ein konstruktiver Beitrag geleistet werden, um wohlfahrtsstaatliche Defizite der Geschlechtergerechtigkeit zu beseitigen.

Ausgangslage

Die rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung von Gender Budgeting in der Europäischen Union (EU) wurden mit dem Amsterdamer Vertrag geschaffen, der am 1.5.1999 in Kraft trat. Die Verpflichtung zur Umsetzung einer effektiven Gleichstellungspolitik wird in Art. 2 und Art. 3 Absatz 2 definiert. Das Europäische Parlament verabschiedete im Jahr 2002 eine Entschließung (Europäisches Parlament 2003), in der die EU-Staaten aufgefordert wurden, ihre öffentlichen Haushalte unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten zu erlassen.

Gender Budgeting setzt – in der Praxis – als Analyseinstrument an der Verteilung der Ressourcen Geld und Zeit sowie der bezahlten und unbezahlten Arbeit innerhalb einer Gesellschaft und in öffentlichen Haushalten an. Anhand dieser Parameter kann innerhalb kurzer Zeit ein Überblick über den Stand der Geschlechtergerechtigkeit in allen haushaltsrelevanten Bereichen zur Verfügung gestellt werden. Gender Budgeting wird zudem als Steuerungsinstrument eingesetzt, indem in den Kernbereich politischen Handelns eingegriffen wird. Die Distributionsleistung öffentlicher Haushalte wird gezielt auf ihre geschlechterbezogenen Auswirkungen geprüft und verändert, d.h. auch, dass finanzpolitische Entscheidungen auf ihre geschlechterpolitische Relevanz hin untersucht und diskutiert werden müssen (Frey 2010, 35-47). Der Stand der Implementierung von Gender Budgeting ist in den drei in der Studie untersuchten Bundesländern Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg sehr verschieden: In allen drei Bundesländern fand sich zunächst eine Mehrheit für die Einführung von Gender Budgeting. So wurde Gender Budgeting im Untersuchungszeitraum von 2000 bis 2010 jeweils durch eine oder mehrere Fraktionen als parlamentarischer Beschlussantrag in das Parlament eingebracht, dem zumindest mehrheitlich zugestimmt wurde. Die weitere Umsetzung unterscheidet sich jedoch: In Berlin wird seit 2002 mit Gender Budgeting gearbeitet; es ist dort fest im gesamten Haushaltsverfahren integriert. In Nordrhein-Westfalen hat Gender Budgeting bis in das Jahr 2005 starke öffentliche Aufmerksamkeit erfahren, aber eine dauerhafte Umsetzung von Gender Budgeting ist nicht erfolgt. Baden-Württemberg hat demgegenüber erst 2008 mit den vorbereitenden Arbeiten zur Implementierung von Gender Budgeting in den Landeshaushalt begonnen.

Analytischer Bezugsrahmen

In der politikwissenschaftlichen Forschung hat die Fragestellung, inwieweit die Ausrichtung einer Regierung – gemessen an einem Links-Rechts-Schema² – Auswirkungen auf den Politik-Output nach sich zieht, eine lange Tradition. Bei der Betrachtung der Staaten, die Gender Budgeting bereits in ihren haushaltspolitischen Kanon aufgenommen haben, ist auffällig, dass mehrheitlich sozialdemokratisch orientierte Ländergruppen wie die skandinavischen Länder in der Implementierung weit vor Staaten liegen, die in anderen Konstellationen regiert werden (Rudolf 2017). Diesem Gedanken folgend, wurde zunächst die parteiliche Zusammensetzung der Landesregierungen in der Bundesrepublik in den Jahren 2000 bis 2010 überprüft.

Die Untersuchung der Anträge einzelner Abgeordneter, nach Parteien geordnet, sowie der Anträge von Fraktionen macht deutlich, dass Gender Budgeting als Politikgegenstand entlang des Links-Rechts-Schemas der Parteiendifferenzhypothese links eingeordnet werden kann.³ Somit gab es seit Beginn dieses Jahrtausends in vielen Länderparlamenten Regierungen, die gemäß den Postulaten der Parteiendifferenzhypothese Gender Budgeting hätten beschliessen und implementieren müssen: Die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schles-

wig-Holstein waren beispielsweise phasenweise oder gänzlich durch die SPD oder durch Koalitionen aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen oder PDS/Die Linke regiert. Sie haben dennoch Gender Budgeting gar nicht erst beschlossen. Die Regierungskonstellationen in Berlin, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen während des Untersuchungszeitraumes zeigten wiederum, dass in zwei von drei Bundesländern, die mit der Umsetzung von Gender Budgeting begonnen hatten, die SPD-Fraktion mit der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen oder der Fraktion der PDS/Die Linke regierte. In Bundesländern mit einer CDU-geführten Regierung erfolgte, außer in Baden-Württemberg, keine Implementierung. Es genügt also nicht allein, die „richtige“ Regierung zu haben, um Gender Budgeting in Länderhaushalten zu verankern. Weitere Voraussetzungen müssen berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund wurde in der Studie zudem mit dem theoretischen Zusammenhang von Entrepreneurship und Innovation gearbeitet. Josef Schumpeter geht in seinem Werk „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ davon aus, dass es in bestimmten Situationen Menschen gebe, die den Mut, die Fähigkeit, die Kenntnisse und den Willen haben, Innovationen in die Wege zu leiten und umzusetzen (Schumpeter 1952). Werden Innovationsprozesse im Rahmen einer demokratischen Grundordnung wie den Bundesländern politikwissenschaftlich untersucht, ist danach zu fragen, welche Wirkungsmöglichkeiten Einzelne innerhalb einer funktionierenden Verwaltung, innerhalb der gewählten Parlamente, in Nichtregierungsorganisationen (NGO) und sozialen Bewegungen haben. Dabei ist von besonderem Interesse, ob Entrepreneur_innen in unterschiedlichen Implementierungsphasen sowie innerhalb oder außerhalb des Parlamentes ausschlaggebend für die Innovation Gender Budgeting sind.

Entrepreneur_innen als notwendige Faktoren der Implementierung

Die empirische Grundlage der Untersuchung zu Entrepreneur_innen bildeten qualitative Expert_inneninterviews mit Abgeordneten aus dem Politikfeld Frauen- und Finanzpolitik in den drei ausgewählten Länderparlamenten, Mitarbeiter_innen der Fraktionen, Fachleuten aus den Länderfinanzverwaltungen sowie außerparlamentarischen Akteurinnen. Im Fokus standen die Mitglieder des Finanzausschusses, die mit dem Thema befasst waren, und/oder die frauenpolitischen Sprecherinnen.

Die Auswertung der Expert_inneninterviews zeigt, dass Entrepreneur_innen ganz wesentlich zur Implementierung von Gender Budgeting beitrugen. Die außerordentlich hohe Zahl von einzelnen Personen als entscheidende Einflussfaktoren wirft die Frage auf, welche von ihnen besonders wichtig sind: Sind es vor allem Frauen, die Gender Budgeting als geschlechtergerechtes Instrument der Haushaltsführung in den Parlamenten und Verwaltungen voranbringen? Die Frauenquote in Länderparlamenten variiert stark, liegt aber bis heute unter 32% (Hoecker 2008). Unter den angeschriebenen relevanten Expert_innen aus den Politikfeldern Finanz- und

Frauenpolitik sind hingegen mit 73% überproportional viele Frauen im Untersuchungsfeld vertreten.

Hinsichtlich der Frage, zu welchem Zeitpunkt Entrepreneur_innen für die Implementierung von Gender Budgeting wichtig sind, scheint es nach der Auswertung aller drei Bundesländer empirisch ein starkes Indiz dafür zu geben, dass es Frauen sind, die Gender Budgeting in die Parlamente einbringen und als engagierte Personen hinter dem Thema stehen. Wahrscheinlich ist allerdings, dass männliche Abgeordnete dem Thema zumindest offen bzw. positiv gegenüberstehen müssen. In den Aussagen der männlichen Experten wird deutlich, dass es Frauen waren, die Gender Budgeting in die jeweiligen Fraktionen und Parteien hineintrugen, dass es zu parlamentarischen Beschlüssen aber nur dann kommen konnte, wenn männliche Kollegen überzeugt wurden.

Gender Budgeting – ein Anliegen nur von Frauen?

Im Weiteren soll nun der Frage nachgegangen werden, wie wichtig die rollenspezifische Behandlung von Politikinhalten ist. Joachim Blatter, Frank Janning und Claudius Wagemann haben diesbezüglich auf die Komplexität von Policy-Prozessen und ihre Subjektivität hingewiesen. Diese Subjektivität schließt auch rollenspezifische Deutungen von Themenfeldern ein. Sie beschreiben die

Notwendigkeit einer Neufassung des Gegenstandes der Policy-Analyse aus einem spezifischen Verständnis politischer Entscheidungen. Diese können nicht einfach als rationale Prozesse verstanden werden, in denen Wissensressourcen generiert, in Policy-Wissen transformiert und in problemadäquate Entscheidungen überführt werden können; vielmehr beeinflussen Aspekte der sprachlichen Vermittlung, der milieu-, kultur- und rollenspezifischen Deutungen und Verarbeitungen von Informationen sowie der Glaubwürdigkeit und des rhetorischen Geschicks von Sprechern den Policy-Prozess (Blatter/Janning/Wagemann 2007, 21).

Frauen arbeiten in Parlamenten, so Helmar Schöne, stärker mit dem Instrumentarium der fraktionsübergreifenden Initiativen als Männer (Schöne 2010, 126). Schöne zählt spezifische Eigenschaften von Frauen als Parlamentarierinnen auf, sie seien „kooperativer, integrativer bzw. kompromissbereiter“ (ebd.). Dieses scheinbar rollenspezifische Verhalten entfaltet in den verschiedenen Phasen des Implementierungsprozesses in unterschiedlicher Art und Weise seinen Nutzen. In der Problemdefinitionsphase, in der es vornehmlich darum geht, den Politikgegenstand zu fassen und Verbündete für den Implementierungsprozess zu finden, Netzwerke zu knüpfen sowie Durchsetzungsstrategien zu entwickeln, wurden nur Frauen als Akteurinnen benannt.⁴ In der Policy-Phase der Politikformulierung und der Phase der Implementierung in die Verwaltung war es aber notwendig, Männer zur positiven Stimmabgabe zu bewegen und Personen in der Verwaltung zu identifizieren, die aktiv die Umsetzung von Gender Budgeting gestalten, unabhängig vom Geschlecht der Person. Sowohl in Berlin als auch in Baden-Württemberg sind diese namentlich

benannt und im Fall von Berlin von nahezu jedem/jeder Interviewten erwähnt worden. Hingegen wurde gerade in Nordrhein-Westfalen, also dort, wo der Implementierungsprozess vorerst gestoppt wurde, keine Person in der Verwaltung erwähnt.

Weitere Faktoren der Implementierung

Trotz Anregungen und Initiativen durch die EU, Gender Budgeting flächendeckend einzuführen, bedarf eine tatsächliche Umsetzung bestimmter Voraussetzungen. Die Parteiendifferenzhypothese kann den Outcome von Implementierung oder Nicht-Implementierung nicht hinreichend erklären. Die Umsetzung von Gender Budgeting wird nicht allein vom politischen Willen der Parlamentsfraktionen als Gesamtorganisationen gesteuert. Auch die Zuordnung der Regierungsmehrheiten nach dem Rechts-Links-Schema entscheidet für sich genommen nicht über die Umsetzung. Vielmehr sind im jeweiligen Parlament Protagonist_innen notwendig, die sich im Sinne von Entrepreneur_innen aktiv für eine Implementierung einsetzen. Doch auch diese Voraussetzung alleine ist offensichtlich nicht ausreichend, um Gender Budgeting in Länderhaushalten zu verankern. Themenbezogene Nichtregierungsorganisationen sowie Entrepreneur_innen in den Verwaltungen eines Bundeslandes sind weitere entscheidende Faktoren.

Modernisierung und Verwaltung

Eine an Modernisierung interessierte (Finanz-)Verwaltung ist als relevant für die dauerhafte Implementierung von Gender Budgeting zu betrachten. Denn solche (Finanz-)Verwaltungen stehen Gender Budgeting eher positiv gegenüber, da dieses Instrument als Teil einer Verwaltungsmodernisierung betrachtet wird. In den Bundesländern, in denen Gender Budgeting erfolgreich war, konnte gezeigt werden, dass sich in der Verwaltungsspitze Personen befanden, die Gender Budgeting zu ihrem „eigenen Thema“ gemacht hatten und die zudem mit Zuarbeit und Unterstützung der gesamten Administration rechnen konnten.

Der Einfluss von Nichtregierungsorganisationen

Am wichtigsten für die Umsetzung von Gender Budgeting ist die strukturelle Einbindung von Organisationen aus der Mitte der Gesellschaft, die das Thema Gender Budgeting bearbeiten. Berlin beispielsweise hat eine andere Politiktradition als die anderen beiden untersuchten Bundesländer. Frauenorganisationen sind hier prinzipiell stärker in den parlamentarischen Betrieb des Abgeordnetenhauses eingebunden. Die NGO „Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin“ konnte auf dieser Grundlage problemlos in die Arbeit der administrativen Facharbeitsgruppe „Gender Budgeting“ einbezogen werden, während andere Bundesländer solche Strukturen der inner- und außerparlamentarischen Zusammenarbeit nicht kennen.

Die NGO wurde dadurch in einen kontinuierlichen Implementierungsprozess von Gender Budgeting eingebunden. Der Berliner Parlaments- und Verwaltungsbetrieb hat damit eine Schnittstelle geschaffen, die Beteiligungsmöglichkeiten von außen gewährleistet.

Entrepreneurship matters

Zentrales Ergebnis der Untersuchung ist, dass es Entrepreneurship bedarf, um ein neues Instrument wie Gender Budgeting in die Haushaltspolitik einzuführen. Die Entrepreneur_innen sind überwiegend weiblich; in der Auswertung konnte aber nicht nachgewiesen werden, dass dies zwingend notwendig wäre. Vermutlich liegt das Thema Gender Budgeting Frauen, die sich mit Fragen der Gleichberechtigung befassen, näher (Frey 2010, 45). Ein Ergebnis der Studie ist allerdings, dass die Implementierungschancen von Gender Budgeting steigen, wenn im Politikfeld auch männliche Entrepreneur_e zugunsten von Gender Budgeting agieren. Erst wenn ein Thema zur Gleichberechtigung der Geschlechter die Geschlechtergrenze überschreitet und von Männern mitgetragen oder sogar vorangetrieben wird, hat es eine Chance auf Mehrheiten in den nach wie vor männlich dominierten Parlamenten. Auch die Führungspositionen in der Verwaltung, die Gender Budgeting umsetzen muss, sind immer noch überwiegend männlich besetzt. Zu warten, bis genügend Frauen in Führungspositionen sind, hieße, Gender Budgeting auf lange Zeit zu vertagen.

Die Implementierungschancen steigen, je mehr Entrepreneur_innen sowohl im Parlament als auch in der Verwaltung zugunsten von Gender Budgeting tätig sind. Wird diese Arbeit von Entrepreneur_innen in NGOs unterstützt, ist die Wahrscheinlichkeit einer Implementierung noch höher. In der politikwissenschaftlichen Forschung werden solche Personensettings als Akteur_innenschema dargestellt. Es bedürfte einer weiteren Untersuchung, um dieses Schema in Bezug auf Gender Budgeting exakter auszuloten. Die Frage ist allerdings, ob es wissenschaftlich sinnvoll ist, sich noch weiter in spezifische regionale und personelle Gegebenheiten zu vertiefen. Dies wäre in jedem Fall eine Ex-post-Analyse, die sich nicht so ohne Weiteres auf andere Regionen, politische Ebenen oder Themenfelder übertragen ließe.

Entrepreneurship und demokratische Grundordnung

Die Ergebnisse der Untersuchung legen die Frage nahe, wie viele Entrepreneur_innen notwendig sind, um eine Veränderung von politischen Entscheidungen herbeizuführen. Damit wird ein zentraler Punkt soziologischer und politikwissenschaftlicher Forschung berührt. Wenn es einzelne Personen sind, die als Entrepreneur_innen in Parlamenten und Verwaltung zusammen mit Akteur_innen bzw. Entrepreneur_innen außerhalb von Legislative und Exekutive Haushalte durch die Innovation Gender Budgeting maßgeblich verändern können, muss auch diskutiert werden, wie dieser Vorgang gegenüber dem verfassungsrechtlichen Auftrag der Parteien zur politischen

Meinungsbildung einzuordnen ist. Letztendlich sind es die über Parteien und ihre Fraktionen organisierten Parlamentsmehrheiten, die über die Implementierung von Gender Budgeting entscheiden. Geschieht dies ohne Einbindung der Öffentlichkeit, wirft das viele Fragen auf.

Es wäre interessant zu untersuchen, ob es in der jüngeren Vergangenheit eine Verlagerung politikbestimmender Faktoren von Parteien hin zu Einzelpersonen gab, die als Entrepreneur_innen auftreten. Entsteht Innovation in einzelnen Politikfeldern durch einzeln handelnde Personen, die gut vernetzt und mit ausreichend Erfahrung ausgestattet quasi jenseits des Parteiensystems politische Mehrheiten organisieren können? Einige Arbeiten weisen auf diese Problemstellung hin:

Studien, die das Parlament von seinen organisatorischen Rahmenbedingungen, seiner Ämterstruktur oder seinen verfassungsrechtlichen Kompetenzen her analysieren, neigen dazu, die Kontingenz des Handelns der parlamentarischen Akteure (und den Einfluss von Lobbyarbeit) zu übersehen (Schöne 2010, 372).

In eine ähnliche Richtung geht auch folgende Überlegung: „Die Rede ist nicht nur vom Ende des Ost-West-Konflikts, nicht nur vom nach-nationalen Staat, sondern auch vom Ende der Institution der repräsentativen Demokratie, die politische Kompetenz zugunsten postnationaler Bürokratie und Entscheidungsträger verliert“ (Appelt 2009, 9). Auch die Diskussionen innerhalb der Postdemokratisierungsdebatte greifen den Umstand der Verlagerung von politischen Entscheidungen aus den Parteien hin zu Eliten auf (Ritzi 2014, 2).

In diesen Aussagen spiegelt sich möglicherweise wider, dass innerhalb der Politikwissenschaft dem Verhältnis von institutionalisierten Entscheidungsabläufen und der Wirkungsmacht von Einzelpersonen oder nicht demokratisch konstituierten Gruppen bisher zu wenig Beachtung geschenkt wurde. Gemeinhin wird die These vertreten, dass Politikinhalt nur dann politische Relevanz entfalten, wenn sie in der Öffentlichkeit transportierbar sind. Damit ist die Policy-Forschung um die Frage erweitert, ob es Politikfelder gibt, in denen Sachverhalte fern ab der Öffentlichkeit abgehandelt und entschieden werden.

Anmerkungen

- 1 Die als Dissertation umgesetzte Studie über die Implementierungsvoraussetzungen von Gender Budgeting in Länderparlamenten wurde 2016 am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin abgeschlossen und 2017 veröffentlicht (Rudolf 2017).
- 2 Die Parteiendifferenzhypothese besagt, dass Parteien, die sich im linken Spektrum einordnen, andere Politikinhalt favorisieren als Parteien, die sich rechts einordnen lassen.
- 3 Ebenso weist die Auswertung der mit Expert_innen geführten Interviews darauf hin, dass Gender Budgeting in Partei und Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen vollständig als finanzpolitisches Steuerungselement etabliert ist. Auch in den Parteien SPD und Die Linke ist eine grundlegende Aufgeschlossenheit empirisch nachgewiesen.
- 4 Interessant wäre hier zu untersuchen, inwiefern es sich dabei um eine strategische Planung der Entrepreneur_innen handelt.

Literatur

Appelt, Erna, 2009: Gleichstellungspolitik in Österreich. Innsbruck.

Blatter, Jochen/**Janning**, Frank/**Wagemann**, Claudius, 2007: Qualitative Politikanalyse. Wiesbaden.

Europäisches Parlament, 2003: Entschließung 2002/2198 (INI), A50214/2003 und Fiorella Ghilardotti (Berichterstatte(r)in), Entwurf eines Berichts über „Gender Budgeting“ – Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten. Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit. Europäisches Parlament. 07.05.2003.

Frey, Regina, 2010: Gender Budgeting als geschlechterpolitische Strategie. In: Internationale Politik und Gesellschaft. (2), 35-47.

Hoecker, Beate, 2008: 50 Jahre Frauen in der Politik: späte Erfolge, aber nicht am Ziel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. (24-25), 10-18. Internet: <http://www.bpb.de/apuz/31159/50-jahre-frauen-in-der-politik-spaete-erfolge-aber-nicht-am-ziel?p=all> (13.12.2015).

Ritzi, Claudia, 2014: Die Postdemokratisierung politischer Öffentlichkeit. Wiesbaden.

Rudolf, Christine, 2017: Gender Budgeting in deutschen Bundesländern. Wiesbaden.

Schöne, Helmar, 2010: Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie. Baden-Baden.

Schumpeter, Joseph A., 1952: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmervorgewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus. Berlin.