

# Gender Budgeting als geschlechterpolitische Strategie\*

REGINA FREY

**G**ender Budgeting ist in einem internationalen globalisierungskritischen Kontext entstanden. Heute wird die Strategie zunehmend als »Instrument« bezeichnet, das bei der Verwaltungsmodernisierung eingesetzt wird. Dabei wird bisweilen die Strategie des Gender Mainstreaming als Dach für die Umsetzung von Gender Budgeting gesehen. Die Rede von Gender Budgeting als Instrument (des Gender Mainstreaming) ist jedoch irreführend: erstens, weil es Gender Budgeting bereits gab, als Gender Mainstreaming noch nicht existierte. Zweitens, weil Gender Budgeting über ein eigenes Instrumentarium verfügt. Dieses weist einen – gerade im Vergleich zu Gender Mainstreaming – sehr hohen gesellschaftspolitischen Anspruch auf. So ging es in der Entwicklung von Gender Budgeting auch immer um eine Demokratisierung finanzpolitischer Entscheidungsprozesse und ein Mehr an Transparenz im Haushalt. Die Rede von Gender Budgeting als Instrument ist deswegen nicht sachgerecht und führt zu einer politischen Entschärfung des kritischen Gehalts von Gender Budgeting.

## Verortungen: Gender Mainstreaming/Budgeting?

Gender Mainstreaming bzw. die Doppelstrategie Gender Mainstreaming *und* spezifische Frauenförderung ist bis heute eigentlich offizielle Politik der Bundesregierung und der Europäischen Union.<sup>1</sup> Grundgedanke des Gender Mainstreaming ist, Geschlechtergerechtigkeit zur Querschnittsaufgabe des Organisationshandelns zu machen. Dies betrifft sowohl die internen Planungs- und Steuerungsprozesse einer Organisation als auch die Personalpolitik. Folge dieser internen Veränderungen sind dann geschlechtergerechte Arbeitsergebnisse einer Organisation.

---

\* Dieser Beitrag basiert zum Teil auf Regina Frey (2003a): »Das bisschen Haushalt? Gender Budgeting als geschlechterpolitische Strategie«.

1. Vgl. <http://www.gender-mainstreaming.net> (aufgerufen am 10.2.2010).

Obwohl es mittlerweile eine Vielzahl von Definitionen von Gender Mainstreaming gibt, sprechen nur wenige explizit die Ebene des Haushalts an, wie z. B. das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Gender Mainstreaming wird hier bezeichnet als: »Taking account of gender concerns in all policy, programme, administrative and *financial activities*, and in organisational procedures, thereby contributing to a profound organisational transformation.«<sup>2</sup> Wenngleich diese Definition des Gender Mainstreaming plausibel macht, dass zu einer erfolgreichen Umsetzung von Gender Mainstreaming auch eine geschlechtergerechte Haushaltspolitik gehört, kann aber im Umkehrschluss nicht behauptet werden, Gender Budgeting könne *ausschließlich* unter dem Dach von Gender Mainstreaming umgesetzt werden.

Auch ein Expert/innengremium des Europarats sah eine enge Verbindung von Gender Mainstreaming und Gender Budgeting und hat im Jahr 2005 eine Definition vorgelegt, die heute weit verbreitet ist: »Gender Budgeting ist eine Übertragung von Gender Mainstreaming auf das Haushaltsgeschehen. Es bedeutet eine Überprüfung von Haushalten sowie die Einbeziehung der Geschlechterperspektive in allen Stadien des Haushaltsprozesses mit dem Ziel, durch die Umverteilung von Einnahmen und Ausgaben Geschlechtergerechtigkeit zu fördern.«<sup>3</sup>

Das Originaldokument, das in Englisch und Französisch – nicht aber in Deutsch vorliegt, enthält die Formulierung von Gender Budgeting als »an application« des Gender Mainstreaming. Dies wird häufig mit »eine Anwendung« übersetzt, so zum Beispiel in der Machbarkeitsstudie der Bundesregierung zu Gender Budgeting (vgl. BMFSFJ 2007: 20). Da es durchaus starke Parallelen zwischen Gender Mainstreaming und Gender Budgeting gibt, ist die Übersetzung mit »Übertragung« jedoch passender. So ist Gender Budgeting wie auch Gender Mainstreaming keine einmalige Maßnahme, sondern bezieht kontinuierlich Geschlechterperspektiven in alle Phasen von Haushaltspolitik ein: Von der mittel- und langfristigen Finanzplanung, in den steuerpolitischen Weichenstellungen, in der Aufstellung des Haushalts, in der Ausführung bis hin zur Haushaltskontrolle – überall soll eine Gleichstellungsorientierung als roter Faden von Haushaltsentscheidungen und den entsprechenden Mechanismen integriert werden. Gender Budgeting besteht damit darin,

---

2. Vgl. <http://www.undp.org/women/mainstream/docs/GMGlossary1.pdf> (aufgerufen am 10.2.2010), Hervorhebung d.A.

3. Quelle: Council of Europe 2005:10, Übersetzung von Birgit Erbe.

dass Gleichstellung als Qualitätsmerkmal in die finanzpolitischen Weichenstellungen wie auch in die Haushaltssystematik eingeschrieben wird (siehe z. B. Frey/Köhnen 2007). Es ist auf alle Fachressorts bezogen, auch auf solche, die bisher vermeintlich kaum geschlechtsspezifische Bezüge aufweisen (z. B. Infrastrukturplanung). Durch die Darlegung von Daten und Zahlen wird transparent, was die jeweilige Institution zur Geschlechtergerechtigkeit beiträgt, sie liefert die Grundlage für einen Dialog über bestehende und zukünftige Prioritätensetzung im Haushalt – auch mit zivilgesellschaftlichen Kräften. Dabei führt Gender Budgeting in der Konsequenz zu neuen Prioritätensetzungen in den relevanten finanzpolitischen Entscheidungen wie auch in der konkreten Ausgaben- und Einnahmenstruktur von Haushalten.<sup>4</sup>

Im deutschsprachigen Raum war Gender Mainstreaming bereits bekannt, erst nach 2003 wurde Gender Budgeting verbreitet. Hierfür sorgten unter anderem zivilgesellschaftliche Gruppen wie das NRO-Frauenforum, das im Jahr 2001 eine Fachtagung zu Gender Budgeting veranstaltete. Diese Nichtregierungsorganisation aus dem entwicklungspolitischen Raum wollte die internationalen Erfahrungen mit Gender Budgeting nutzen, um die Haushaltspolitik hierzulande geschlechtergerechter zu machen. Von einer Anknüpfung an Gender Mainstreaming war in diesen frühen Bemühungen noch nicht die Rede (vgl. Callenius 2001). Sehr wohl wurde jedoch im Rahmen der Fachtagung der zu dieser Zeit gerade aufgedeckte Bankenskandal der Berliner Landesregierung thematisiert. Da mit Gender Budgeting auch eine transparente und bürger/innenorientierte Haushaltspolitik verbunden wurde, hätte die Strategie gut als präventives Mittel gegen die korrupte Politik der damaligen Regierung eingesetzt werden können. Die neu gewählte rot-rote Berliner Landesregierung setzte dann Gender Budgeting als erstes Bundesland konsequent um.

In anderen Bundesländern und vor allem in einer Reihe von Kommunen wird Gender Budgeting heute umgesetzt (Frey und Erbe 2005). Derzeit aktiv sind zum Beispiel Freiburg und München. Auf Bundesebene existiert zwar eine Machbarkeitsstudie, diese ist jedoch noch während der großen Koalition in einer Schublade des BMFSFJ verschwunden – Gender Budgeting wurde auf Bundesebene nie umgesetzt. Hingegen hat in

---

4. Nicht intendiert ist dabei eine Erhöhung oder Kürzung von Mitteln. Gender Budgeting taugt somit nicht als Instrument, um Kürzungen in öffentlichen Haushalten durchzusetzen.

Österreich Gender Budgeting jüngst Verfassungsrang erreicht (vgl. Wulf-Frick 2010).

In vielen dieser Beispiele im deutschsprachigen Raum werden Gender Mainstreaming und Gender Budgeting parallel oder auch miteinander verknüpft umgesetzt. Allerdings ist dies eine neue Entwicklung und auch im internationalen Vergleich eher unüblich. Denn Gender Budgeting wurde bereits in den 1980er Jahren erfunden und hatte zunächst keinen Bezug zu Gender Mainstreaming.

## Geschichte

Gender Budgeting entstand zunächst in den 1980er Jahren im Globalen Süden: als Reaktion auf die neoliberale Globalisierungspolitik der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds und deren drastische soziale Effekte. Die Schuldenkrisen in dieser Zeit gaben internationalen Finanzinstitutionen die machtpolitische Möglichkeit, Ländern des Südens so genannte »Umschuldungsprogramme« zu verordnen. Diese waren gekennzeichnet durch haushaltspolitische Auflagen wie zum Beispiel die Verringerung des Haushaltsdefizits, Privatisierung, Deregulierung, Abwertung der nationalen Währung sowie Kürzungen im öffentlichen Sektor. Diese finanz- und haushaltspolitischen Maßnahmen gingen deutlich zu Lasten der ärmeren Bevölkerung; von den Finanzinstitutionen wurde dies als ungewollter und vorübergehender Nebeneffekt abgetan. Eine Reihe von Untersuchungen aus dieser Zeit befasst sich mit den Auswirkungen der Programme auf Geschlechterverhältnisse und stellt neben einer generellen Verarmung der Bevölkerung auch eine Erhöhung von Arbeitsbelastungen gerade für Frauen fest (vgl. Zdunnek 1988; Elson 1989; Gladwin 1991).

Die feministische Ökonomie kritisierte spätestens in den 1980er Jahren die Ausblendung von Geschlechterverhältnissen auf makroökonomischer Ebene durch die etablierten Finanzinstitutionen (vgl. Elson 1991). Sie wies auf den »male bias« der damals (wie heute) dominierenden Wirtschaftsmodelle hin und entwickelte Ansätze, die den sozialen Wirklichkeiten und Geschlechterstrukturen bzw. -ungleichheiten sowie geschlechtsspezifischen Arbeitsteilungen Rechnung trugen. Sie wies auch nach, dass eine für den Staat »erfolgreiche« Verringerung des Haushaltsdefizits unter anderem zu einer (Re-)Privatisierung von Reproduktionsarbeiten führt: Sparen in öffentlich finanzierten Bereichen führt zu einer

Verlagerung von gesellschaftlich notwendigen Aufgaben. Leistungen des Staates werden in die Privathaushalte bzw. in den Bereich der »Care-Ökonomie« delegiert.<sup>5</sup> Dieser Bereich der unbezahlten Pflege- und Versorgungsarbeit wird mehrheitlich von Frauen getragen. Im Rahmen der Umschichtung von Arbeit durch »Sozialabbau« wurde jedoch so getan, als ob Arbeitszeit im Care-Bereich eine beliebig zur Verfügung stehende Ressource wäre.<sup>6</sup>

Aus der Einsicht, dass Haushaltspolitik nicht geschlechtsneutral ist, ergibt sich die Notwendigkeit, die im »Malestream« der Ökonomie ausgeblendet – und daher »unsichtbaren« – Effekte von finanz- und haushaltspolitischen Entscheidungen sichtbar zu machen. So können zum Beispiel im Rahmen einer systematischen Umsetzung von Gender Budgeting Zeitbudget-Studien eingesetzt werden, um die oben thematisierte Delegation von Aufgaben vom öffentlichen in den privaten Bereich aufzudecken und politisch zu bewerten.

Akteurinnen der internationalen Frauenbewegungen griffen vor allem in den 1990er Jahren die Ideen und Ansätze der feministischen Ökonomie zur Analyse der Strukturanpassung auf und betrieben Lobbyarbeit gegen die Politik von IWF und Weltbank in den Ländern des Südens. Die Auswirkungen neoliberaler Wirtschaftspolitik auf das Geschlechterverhältnis wurden vielfach skandalisiert, und in der Aktionsplattform der Vierten Weltfrauenkonferenz von Peking wurde gefordert, dass Wirkungsanalysen deren negative sozialen Folgen dokumentieren sollen.<sup>7</sup> Gender Budgeting entstand in diesem Zusammenhang als politische Strategie und wurde in Zusammenarbeit von feministischen Ökonominen und zivilgesellschaftlichen Frauenorganisationen bekannt gemacht und eingefordert. Vor allem UN-Organisationen bemühen sich um die Verbreitung und Weiterentwicklung von Gender Budgeting. Die »Gender Responsive Budgets Initiatives«, ein Zusammenschluss aus UNIFEM (United Nations Development Fund for Women), dem Commonwealth Secretariat und dem kanadischen International Development Research Centre (IDRC), macht internationale Lobbyarbeit für Gender Budgeting.<sup>8</sup> Dieses Engagement führte zur Weiterentwicklung und Ausdiffe-

---

5. Zum Begriff der Care-Ökonomie vgl. Madörin (2001a).

6. Ein Beispiel im Bereich der Gesundheitsversorgung gibt Elson (1989).

7. Vgl. <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/poverty.htm> (insb. Absatz 59).

8. Siehe <http://www.gender-budgets.org> (aufgerufen am 10.2.2010).

renzierung von Gender Budget Analysen: Bereits Anfang des Jahrtausends gab es in weltweit mehr als 40 Ländern Initiativen zur Umsetzung von Gender Budgeting (Budlender 2002). Zum Beispiel wurde in Südafrika bereits ab 1994 eine Arbeitsgruppe innerhalb der Regierung zu Gender und Wirtschaftspolitik eingerichtet, an der auch eine Fraueninitiative beteiligt war. Sie veröffentlichte eine Reihe von Berichten, in denen alle öffentlichen Ausgaben einer Gender-Budget-Analyse unterzogen wurden und in denen auch die makroökonomische Strategie sowie die Steuerpolitik der Regierung kritisch überprüft wird (vgl. Sharp 2000; Schratzenstaller 2002: 150f; vgl. auch Budlender/Hewitt 2002).

Die Ausgestaltung von Gender Budgeting ist dabei sehr unterschiedlich. Die Umsetzung geschieht auf verschiedenen Politikebenen (nationale Budgets, Kommunen/Städte oder auch Organisationen<sup>9</sup>) sowie mit unterschiedlichen Beteiligten (Initiativen, die eher von Regierungen ausgehen oder die eher von zivilgesellschaftlichen Gruppen ausgehen).

## Instrumente des Gender Budgeting

Nach Budlender, Sharp und Allen (1998) gibt es im Gender Budgeting sieben Instrumente, die im Folgenden vorgestellt und veranschaulicht werden.<sup>10</sup> Einige dieser Instrumente sind für einen bundesdeutschen Zusammenhang nicht unbedingt neu (z. B. die Bewertung politischer Strategien), allerdings ergänzen sie sich bezüglich ihrer Fragestellungen und der Phasen, in der sie in einem Budgeting Prozess eingesetzt werden können.

Das erste Instrument, eine *genderbewusste Bewertung politischer Strategien*, bezieht sich auf eine übergeordnete Ebene von Politik. Die Schlüsselfrage lautet hier: Inwiefern vergrößern oder verkleinern Politikstrategien und die ihnen entsprechenden Ressourcenverteilungen Geschlechterdisparitäten? Es geht also um die Bewertung übergeordneter politischer Prioritätensetzungen und ganzer Programme sowie deren budgetpolitische Folgen, und zwar vor dem Hintergrund der Annahme, dass diese immer Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse

---

9. Für ein Beispiel zu Gender Budgeting auf Organisationenebene siehe Frey (2003b).

10. Diese Instrumente wurden von den Autor/innen verallgemeinernd und für ein Gender Budgeting auf nationaler Ebene formuliert.

haben werden. Ein Beispiel hierfür kann eine geschlechterpolitische Bewertung der Hartz IV-Gesetzgebung sein.<sup>11</sup> Ein Element von Gender Budgeting, das also keineswegs neu ist, jedoch bisher selten eingebettet wurde in eine Gender-Budgeting-Analyse, die mit weiteren Instrumenten arbeitet.

Die *geschlechtsdisaggregierte Nutzenanalyse* ist ein Instrument, das auf Bürger/innenbeteiligung abzielt. Unter der Annahme, dass Männer und Frauen einen unterschiedlichen Nutzen aus staatlicher Verteilungspolitik ziehen, da sie teilweise unterschiedliche Aufgaben, Interessen und Bedürfnisse haben, wird festgestellt, wessen Prioritäten bestimmte Maßnahmen potenziell entgegenkommen würden und wessen Prioritäten übergangen werden könnten. Zentrale Frage dabei ist: Welche Bevölkerungsgruppe würde von staatlichen Ausgaben/Einsparungen in welcher Weise einen Nutzen oder keinen Nutzen ziehen? Umfragen und Erhebungen können diese Fragen klären; auf kommunaler Ebene kann/soll dies auch durch den Ausbau von Beteiligungsstrukturen bei der Analyse und Aufstellung des Haushalts bzw. der Teilhaushalte geschehen.

Die *geschlechtsdisaggregierte Analyse öffentlicher Ausgaben* oder auch Nutzungsanalyse stellt heute ein Kernelement des Gender Budgetings dar. Bisweilen wird sogar die Durchführung dieser Analyse mit der Umsetzung der Strategie Gender Budgeting gleichgesetzt. Ziel ist hierbei festzustellen, wem konkret öffentliche Ausgaben zufließen (Männern – Frauen, Jungen – Mädchen). Dazu müssen Daten über die Nutzung von öffentlichen Geldern bzw. Einrichtungen durch Haushalte und Individuen sowie der Mittelverteilung nach Geschlecht vorliegen. Dies kann zunächst in Bereichen erfolgen, in denen eine unmittelbare Zuordnung von Ausgaben auf Einzelpersonen bzw. Nutznießer/innen staatlicher Leistungen möglich ist. Dieser Bezug auf natürliche Personen kann allerdings dazu führen, dass vor allem so genannte »weiche« Bereiche, sprich Bildung und Soziales, analysiert werden, was einem »social bias« entspräche – also einer Verzerrung der Analyse, da nicht alle Ausgaben in den Blick fallen (vgl. Frey 2008). Deswegen sollte die Analyse auch in Bereichen erfolgen, in denen nicht nur Einzelpersonen gezählt werden können, sondern auch juristische Personen. Dies gilt zum Beispiel für Zuwendungen, wenn soziale Einrichtungen, Träger, Bildungsinstitutio-

---

11. Diese ist zum Beispiel von einer Initiative des Deutschen Frauenrats, des Deutschen Juristinnenbundes und der Bundesarbeitsgemeinschaft berufliche Perspektiven für Frauen vollzogen worden (siehe *Frankfurter Rundschau* vom 22.11.2002).

nen, aber auch Unternehmen für ihre Aktivitäten staatliche Mittel erhalten oder subventioniert werden.

Aber auch die *Einnahmenseite* ist Gegenstand des Gender Budgeting. Hier kann die *geschlechtsdisaggregierte Analyse des Steueraufkommens* herangezogen werden. Dabei wird gefragt, wer (Frauen oder Männer) direkte und indirekte Steuern bzw. Gebühren an den Staat abführt. Aber auch Effekte von Privatisierungen, die sich ja zunächst (zumindest kurzfristig) auf der Einnahmenseite öffentlicher Haushalte niederschlagen, wären hier unter der Perspektive von Auswirkungen auf Geschlechtergerechtigkeit unter die Lupe zu nehmen.

Ein Beispiel für den Fokus auf Steuern kommt aus Österreich. Dort hat das Finanzministerium eine Studie mit dem Titel »Ist das österreichische Steuersystem tatsächlich geschlechtsneutral?« verfasst (vgl. Fritz 2005: 157ff). Ergebnisse sind: Das Steuersystem hat zwar aufgrund der Progression einen gewissen ausgleichenden Effekt auf Einkommensdisparitäten von Frauen und Männern. Begünstigende Ausnahmeregelungen kommen jedoch bis auf wenige Ausnahmen vor allem männlichen Steuerzahlern zugute (ebd.).

Der Blick auf Steuern blendet jedoch die unbezahlte Arbeit (Care-Ökonomie) aus. Dieser Bereich könnte oder sollte aber als indirekte bzw. »unsichtbare Steuer« berücksichtigt werden. Berechnungen über den Wert der unbezahlten Arbeit bzw. Neuberechnungen des Bruttosozialproduktes unter Berücksichtigung der Care-Ökonomie liegen vor (vgl. Madörin 2001b). Da es hier jedoch auch um die grundsätzliche Frage des Wertes von Arbeit bzw. unterschiedlicher Tätigkeiten geht, ist eine solche Bewertung kein einfaches Unterfangen.

Eben auf die Frage der unbezahlten Arbeit fokussiert die *nach Geschlecht aufgeschlüsselte Analyse des Einflusses des öffentlichen Haushaltes auf Zeitnutzung* (Zeitbudget-Studien). Die Annahme ist hier, dass es eine Wechselwirkung zwischen der Gestaltung öffentlicher Haushalte und der Zeitnutzung in Privathaushalten gibt. Berechnet wird, bis zu welchem Grad sich öffentliche Haushalte auf unbezahlte Arbeit stützen. Es kann in diesem Zusammenhang zum Beispiel errechnet werden, wie viel zusätzliche Arbeit auf die Privathaushalte und damit vor allem auf Frauen zukommt, wenn in Bereichen wie Pflege oder Kinderbetreuung gekürzt wird. Auch können unbezahlte Arbeiten in Wert gesetzt werden unter der Fragestellung: Was würde diese Arbeit auf dem freien Markt kosten? Auf diese Weise wird der volkswirtschaftliche Wert unbezahlter Arbeit offengelegt.



Der *geschlechtsbewusste Ansatz einer mittelfristigen Finanzplanung* stellt eher ein Planungs- und Steuerungs- als ein Analyse-Instrument dar. Dabei wird die Kategorie Geschlecht in ökonomische Modelle mit herein genommen, so dass die zukünftige Haushaltsplanung geschlechterbewusst gestaltet werden kann. Hier geht es darum, nach Geschlecht aufgeschlüsselte Variablen zugrunde zu legen und das Nationaleinkommen bzw. das Bruttosozialprodukt sowie das Haushaltseinkommen unter Berücksichtigung unbezahlter Arbeit zu berechnen. Ein solcher Ansatz müsste auch veränderte Annahmen über das Funktionieren von Gesellschaft und Institutionen sowie der Wirtschaft widerspiegeln.

Auch die *geschlechtsbewusste Haushaltserklärung* ist zur Planung und Steuerung geeignet. Sie baut auf den Informationen auf, die mit Hilfe der oben dargestellten Instrumente gewonnen wurden. In dieser Erklärung bzw. einem entsprechenden Bericht legt eine Regierung dar, wie sie ihre Programme und Finanzentscheidungen so gestaltet, dass geschlechtsspezifische Disparitäten verringert oder zumindest nicht vergrößert werden. Von Nichtregierungsinitiativen abgegeben, dient eine solche Erklärung der kritischen Reflexion der Regierungspolitik (vgl. Women's Budget Group).

In Österreich, wo die »tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern« bei der Haushaltsführung in die Finanzverfassung aufgenommen wurde, gibt es erste Schritte hin zu einer geschlechtsbewussten Haushaltserklärung. Hier muss jedes Fachressort im Rahmen der Haushaltsaufstellung ein Kapitel mit Genderaspekten des Budgets liefern.<sup>12</sup> Wenn es gelingt, hier substanzielle Informationen über gleichstellungspolitische Wirkungen in den Ressortbudgets zu sammeln, kann dies eine gute Basis für eine systematische Zusammenstellung und Bewertung des Gesamthaushalts bieten.

Die dargestellten Instrumente liefern Grundlagen und Fakten, die für geschlechterpolitische Argumentationen und Skandalisierungen hilfreich sein können. Dabei sind die Fragen und Themen nicht immer neu; neu sind aber das Verfahren und die Systematik, mit der dabei vorgegangen wird. Wie oben angedeutet, ist allerdings Vorsicht geboten: Wenn lediglich eine Nutzer/innen-Analyse und diese überdies in spezifischen Bereichen angestellt wird, könnte der falsche Eindruck entstehen, dass Frauen

---

12. Hinweise zur Gestaltung dieses Kapitels finden sich auf: [http://www.imag-gendermainstreaming.at/cms/imag/attachments/3/4/5/CH0561/CMS1211181884827/genderasp\\_d\\_budgets.pdf](http://www.imag-gendermainstreaming.at/cms/imag/attachments/3/4/5/CH0561/CMS1211181884827/genderasp_d_budgets.pdf) (aufgerufen am 12.2.2010).

staatliche Leistungen stärker in Anspruch nehmen. Aber es wäre zum Beispiel absurd, die Kosten für Frauenhäuser als »frauendominiert« zu rechnen, mit dem Argument, Frauen seien die unmittelbaren Nutzerinnen entsprechender Einrichtungen. Das Instrumentarium stößt auf Grenzen, wenn nicht die Frage nach Verursachung von Kosten ins Spiel gebracht wird, also eine Gender-Analyse darüber hinausgeht, dass Nutzerinnen und Nutzer staatlicher Leistungen schematisch differenziert werden (»sex counting«). Wie wird zum Beispiel mit kritischer Jungenarbeit umgegangen? Nur weil hier Jungen durch Finanzzuweisungen begünstigt werden, macht das eine Maßnahme noch lange nicht frauen- bzw. geschlechterpolitisch unsinnig. Hier sollte nicht nur von Nutzerinnen und Nutzern ausgegangen werden, sondern auch eine qualitative geschlechterpolitische Wertung erfolgen. Deutlich wird somit, dass zwar mit Gender Budgeting zunächst Daten und Zahlen erhoben werden können, um eventuell vorhandene signifikante Unterschiede festzustellen. Welche Prioritätensetzungen hieraus resultieren, ist bis zu einem gewissen Grad immer das Resultat politischer Auseinandersetzungen, auch wenn gleichstellungspolitische Rechtsnormen einen Rahmen vorgeben.

Schwierig stellt sich auch eine Bewertung der Einnahmenseite dar: Gerade in Deutschland herrscht ein signifikantes Lohngefälle zwischen Frauen und Männern – eine Einnahmenanalyse wird also ergeben, dass Männer mehr Steuern zahlen als Frauen. Damit könnte leicht argumentiert werden, dass Männer dann auch eher in den Genuss staatlicher Leistungen kommen sollten. Unbezahlte Arbeit in der Familie und im ehrenamtlichen Bereich müsste als eine Art unsichtbare Steuer in die Berechnungen mit einfließen. Gender Budgeting bietet hier zwar eine Reihe von Möglichkeiten zum Beispiel durch die Einbeziehung von Zeitbudget-Studien oder Nutzenanalysen. Allerdings ist der Einsatz dieser Instrumente voraussetzungs- und geht in der Regel über die Fachkenntnisse und auch die Zeitkapazitäten der regelhaften Verwaltungspraxis hinaus.

## Fazit

Für die Umsetzung der Strategie Gender Budgeting gibt es keine Rezepte. Deutlich ist jedoch: Gender Budgeting ist selbst kein Instrument, sondern bietet ein Set an Instrumenten, die im Rahmen einer systematischen Implementierungsstrategie eingesetzt werden können. Es wird

von den beteiligten Akteur/innen und den politischen Voraussetzungen abhängen, in welcher Breite und Tiefe Gender Budgeting umgesetzt werden kann. Auch die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Gruppen, die Verknüpfung mit Prozessen der Bürger/innenbeteiligung und die politische Bereitschaft, Entscheidungsprozesse und deren Ergebnisse in der Haushaltspolitik transparent zu gestalten, hängt zu einem großen Teil von politischen Rahmenbedingungen ab. Gender Budgeting hat in seiner Entstehung hohe Veränderungsansprüche an den Bereich der Finanz- und Haushaltspolitik formuliert. Die Strategie zielte dabei immer auf gesellschaftliche Veränderungsprozesse ab.

Allerdings ist in der bundesdeutschen Umsetzung der Trend zu einer Reduzierung von Gender Budgeting auf eine Analyse von Verteilungseffekten nach Geschlecht zu beobachten. Dieses Instrument der Nutzungsanalyse hat sich hierzulande in den letzten Jahren als Hauptinstrument des Gender Budgeting etabliert. Eine weitergehende Analyse und eine konkrete Umsetzung eines geschlechtergerechten Haushalts, wie sie in den anderen Instrumenten des Gender Budgeting angelegt ist, kommt dabei zu kurz. So gibt es keine Beispiele für eine Gesamtschau auf den Haushalt unter der Perspektive der Geschlechtergerechtigkeit, die auch Fragen von Zeitverteilungseffekten berücksichtigen. Gender Budgeting scheint dort an seine Grenzen zu stoßen, wo die Strategie für Verwaltungsbehörden nicht operationalisierbar erscheint. Auf der anderen Seite scheinen sich zivilgesellschaftliche Gruppen in den letzten Jahren immer weniger für das politische Potenzial von Gender Budgeting zu interessieren. Dies ist bedauerlich, da sogar die rein quantitativen Analysen (wie sie zum Beispiel in Berlin erarbeitet wurden) bisweilen interessante und auch hinterfragbare Verteilungsdisparitäten zwischen Geschlechtern zeigen – und darüber hinaus auch zwischen Altersgruppen und Gruppen mit und ohne Migrationshintergrund. Mehr politische Einmischung und eine Rückbesinnung auf die Wurzeln des Gender Budgeting könnten der Strategie verhelfen, nicht zu einem Instrument zu verkümmern.

## Literatur

- Budlender, Debbie (2002): *Review of Gender Budget Initiatives*. London: The Commonwealth Secretariat.
- Budlender, Debbie und Guy Hewitt (Hrsg.) (2002): *Gender Budgets Make More Cents. Country Studies and Good Practice*. London: The Commonwealth Secretariat.

- Budlender, Debbie; Rhonda Sharp; Kerri Allen (1998): *How to Do a Gender-Sensitive Budgets Analysis. Contemporary Research and Practice*. London: The Commonwealth Secretariat.
- Callenius, Carolin (2001): »Jedes Budget hat ein Geschlecht«, in: NRO-Frauenforum, Infobrief 1/2001: 28.
- Council of Europe (2005): *Gender Budgeting. Final Report of the Group of Specialists on Gender Budgeting (EG-S-GB)*, Strasbourg; <http://www.coe.int/equality> (aufgerufen am 20.8.2009).
- Elson, Diane (1989): »How is Structural Adjustment Affecting Women?«, in: *Journal of SID*, 1/1989: 67–74.
- Elson, Diane (Hrsg.) (1991): *Male Bias in the Development Process*. Manchester/New York: Manchester University Press.
- Erbe, Birgit (2003): *Kommunale Haushaltsplanung für Frauen und Männer. Gender Budgeting in der Praxis. Konzepte, Erfahrungen, Perspektiven. Untersuchung im Auftrag der Gleichstellungsstelle für Frauen der Landeshauptstadt München*; [http://www.muenchen.de/cms/prodi/mde/\\_de/rubriken/Rathaus/40\\_dir/fraengleichstellung/broschueren/11gender\\_budgeting.pdf](http://www.muenchen.de/cms/prodi/mde/_de/rubriken/Rathaus/40_dir/fraengleichstellung/broschueren/11gender_budgeting.pdf) (aufgerufen am 10.2.2010).
- Färber, Christine und Dieter Dohmen (2007): *Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene*. Berlin: BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/machbarkeitsstudie-gender-budgeting-pdf,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf> (aufgerufen am 17.2.2009).
- Frankfurter Rundschau (22.11.2002): »Die Benachteiligungen berufstätiger Frauen werden erweitert. Das Hartz-Konzept und die großen Verliererinnen. Ein Appell mehrerer Frauenorganisationen«.
- Frey, Regina (2008): Paradoxes of Gender Budgeting. Präsentation für die First International Conference on Gender Responsive Budgeting and Social Justice in Vilnius (Januar 2008); <http://folk.uio.no/mariusos/Vilnius2008/index.html>.
- Frey, Regina und Manfred Köhnen (2007): *Arbeitshilfe Gender Budgeting in der Verwaltung*; [http://www.imag-gendermainstreaming.at/cms/imag/attachments/9/0/1/CHO136/CMS1197629195783/arbeitshilfe\\_fuer\\_gender\\_budgeting\\_in\\_der\\_verwaltung.pdf](http://www.imag-gendermainstreaming.at/cms/imag/attachments/9/0/1/CHO136/CMS1197629195783/arbeitshilfe_fuer_gender_budgeting_in_der_verwaltung.pdf) (aufgerufen am 10.2.2010).
- Frey, Regina und Birgit Erbe (2005): »Gender Budgeting als Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Haushaltspolitik? Zum Stand der Gender Budgeting Projekte in Deutschland«, in: Ruperta Lichtenecker und Gudrun Salmhoer (Hrsg.): *Gender Budgeting – Theorie und Praxis im internationalen Vergleich*, Studien zur Frauen- und Geschlechterforschung, Band 4. Wien: 181–197.
- Frey, Regina (2003a): »Das bisschen Haushalt? Gender Budgeting als geschlechtspolitische Strategie«, in: Brigitta Wrede (Hrsg.): *Geschlecht und Geld: Tabus, Paradoxien, Ideen*. Opladen: Leske und Budrich: 87–102.
- Frey, Regina (2003b): Ansätze des Gender Budgeting in der Projektzusammenarbeit des Evangelischen Entwicklungsdienstes; Bonn (unveröffentlichtes Manuskript).
- Fritz, Elfriede (2005): »Gender, Steuern und Budget – Tätigkeiten im Bundesministerium für Finanzen«, in: Ruperta Lichtenecker und Gudrun Salmhoer (Hrsg.):

- Gender Budgeting – Theorie und Praxis im internationalen Vergleich*, Studien zur Frauen- und Geschlechterforschung, Band 4; Wien: 155–165.
- Gladwin, Christina (Hrsg.) (1991): *Structural Adjustment and African Women Farmers*. Gainesville: University of Florida Press.
- Madörin, Mascha (2001a): »Care Economy – ein blinder Fleck der Wirtschaftstheorie«, in: *Widerspruch: Zukunftsperspektiven*; 40/01: 41–45.
- Madörin, Mascha (2001b): »Größenordnung der unbezahlten und bezahlten Arbeit«, in: *Olympe*, 15/2001: 24–26.
- Schratzenstaller, Margit (2002): »Gender Budgets – ein Überblick aus deutscher Perspektive«, in: Silke Bothfeld, Sigrid Gronbach, Barbara Riedmüller (Hrsg.): *Gender Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik*. Frankfurt: Campus: 133–155.
- Sharp, Ronda (2000): *Gender Budgets: The Australian Experience*. Präsentation auf dem International Workshop on Gender Auditing of Government Budgets, Rome.
- Women's Budget Group: Response to the 2002 Budget, London; <http://www.wbg.org.uk/pdf/wbg%20response%20to%20budget%202002.pdf> (aufgerufen am 10.2.2010).
- Wulf-Erick, Heidrun (2010): »Geschlechtergerechte Haushaltsführung. Theorie und Praxis von Gender Budgeting«, in: *FrauenRat* 1/2010: 28–30.
- Zdunnek, Gabriele (1988): »Strukturanpassung – ein Ausweg aus der Krise?«, in: *beiträge zur feministischen theorie und praxis*, 11/23: 65–75.

## Ausgewählte Webseiten

- Webseite von UNIFEM zu Gender Budgeting: [www.gender-budgets.org](http://www.gender-budgets.org)
- Webseite deutscher Initiativen zu Gender Budgeting: [www.gender-budgeting.de](http://www.gender-budgeting.de)
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: <http://www.gtz.de/Gender-Budgets/deutsch/genderbudgets.html>
- Webseite der deutschen Bundesregierung zu Gender Budgeting: <http://www.gender-mainstreaming.net/gm/gender-budgeting.html>
- Webseite der Gender-Mainstreaming-Geschäftsstelle der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen: <http://www.berlin.de/sen/gender/gender-budget/index.html>
- Webseite der Österreichischen Interministeriellen Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming (IMAG GM) zu Gender Budgeting: <http://www.imag-gendermainstreaming.at>