

## **Gender Budgeting. Neue Perspektiven für die Gleichstellungspolitik?**

*Friedrich-Ebert-Stiftung, 27. November 2006*

### Grußwort und Statement des Bundesfinanzministers Peer Steinbrück

Guten Tag, meine sehr geehrten Damen und Herren. Ich bedanke mich sehr für die Einladung. Ich glaube, diese Einladung hat mich schon vor acht oder neun Monaten erreicht; ich bin mir nicht so ganz sicher. Ich mache kein Hehl daraus: Sie stand lange auf der Kippe, weil ich unbedingt nach Brüssel muss. Sie wissen, dass die Bundesrepublik Deutschland eine Doppelpräsidentschaft ab nächstem Jahr hat: Sowohl die Europäische Union wie G7/ G8. Deshalb werde ich auch gleich den sehr unhöflichen Eindruck wahrscheinlich bei manchen bestätigen, bei manchen eher wecken, dass ich wie eine Art Durchlauferhitzer hier bin. Aber ich hätte es um keinen Preis absagen können und wollen, weil dann vielleicht einige enttäuscht gewesen wären nach dem Motto: Weicht denn der Bundesfinanzminister einem so wichtigen Thema aus? Insofern möchte ich mit einigen wenigen, skizzenhaften Bemerkungen gerne zu Beginn Ihrer Konferenz auf dieses Thema eingehen.

Ich mache kein Hehl daraus, dass ich mich in der Vorbereitung auf den heutigen Termin gelegentlich gefragt habe, ob Gender Budgeting nicht ein etwas zu schillernder Begriff ist. Die schlechte Nachricht vorweg: Ich halte den Begriff nach wie vor hier für eine irritierende Wahl, der uns nicht exakt auf das lenkt, um was es uns gemeinsam gehen sollte. Doch darauf will ich später, erst im letzten Drittel meiner Bemerkungen eingehen.

Entscheidend scheint mir die Frage zu sein: Können wir unter Gender-Gesichtspunkten aus der Sicht der Haushaltsdimension dazu beitragen, die Ergebnisse der Politik auch im Sinne der Gleichstellungspolitik zu verbessern? Ich rede nicht vom Input, sondern ich rede vom Output. Wenn es darum geht, die Ergebnisqualität zu verbessern und damit einen effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel auch im Sinne der Gleichstellungspolitik zu erzielen, haben Sie mich als Finanzminister sehr schnell auf Ihrer Seite. Allerdings beginnen dann nach dieser eher allgemeinen Erkenntnis die Mühen der Ebene.

Als Finanzminister stehe ich nicht nur in dieser spezifischen Frage: Was sind die Ergebnisse der Haushalts- und Finanzpolitik für Gleichstellungspolitik?, sondern fast generell vor der

Frage, wie ich sicherstellen kann, dass die eingesetzten Haushaltsmittel auch dem Zweck entsprechend optimal eingesetzt werden. Denn vernünftige Finanz- und Haushaltspolitik kann sich ja nicht allein darauf beschränken, knappe Mittel zu verwalten. Oder nur alleine den politischen Erfolg darin zu sehen, dass bestimmte Titel mit Geld dotiert sind – was übrigens häufig als politischer Erfolg missverstanden wird.

Ein kurzer Blick auf die Struktur des Bundeshaushalts zeigt schon, auf welche Fragen wir uns dabei konzentrieren müssen, um Ihnen Beispiele zu geben, teilweise auch außerhalb des engeren Themas. Die Sozialausgaben am Bundeshaushalt haben mit 134 bis 135 Milliarden Euro den größten Anteil an dem Gesamthaushalt von 270 Milliarden Euro. Noch einmal: von 270 Milliarden Euro Bundeshaushalt sind 134, 135, will sagen: 50 Prozent, Sozialausgaben. Von jedem Steuer-Euro, den wir einnehmen, gehen 70 Cent in Sozialausgaben hinein. Das heißt auch im internationalen Vergleich: Selbst gegenüber skandinavischen Ländern ist die große problematische Frage nicht, dass wir zu wenig Geld in die Hand nehmen. Wahrscheinlich nehmen wir, relativ gesehen, sogar vergleichbar viel Geld in die Hand. Wir sind jedenfalls von dem häufig apostrophierten Vorwurf der sozialen Kälte auch über unsere Ausgabenpolitik weit entfernt.

Die entscheidende Frage ist: Geben wir das Geld richtig aus?

Da habe ich meine argen Zweifel – auch im Bereich der Jugend- und Familienförderung, je nach Abgrenzung. Im Augenblick liegen die ersten Zahlen vor, die in dem zuständigen Ressort von Frau von der Leyen, zurückgehend auf den Koalitionsvertrag, ermittelt werden, indem einmal fast synoptisch dargestellt wird: Was sind denn die einzelnen Maßnahmen oder Titel, die der Familien- und Jugendförderung dienen? Man kann verschiedene Abgrenzungsmuster nehmen.

Ich schätze mal und sage: Bund, Länder, Kommunen und unsere Sozialversicherungssysteme je nach Abgrenzungsmuster, nehmen Jahr für Jahr ca. 180 Milliarden Euro für die Familienförderung in die Hand. Das ist eine Menge Holz. Die Frage, die sich auch hier stellt, ist: Kommt das Geld dort mit den Wirkungen an, die wir eigentlich politisch intendiert haben, indem wir solche entsprechenden Titel dotiert haben? Die Antwort lautet auch in diesem Falle: Nein.

Weitere Hinweise auf die Struktur des Haushaltes sind nicht unwichtig für unser Thema. Der Anteil der Zinsausgaben betrug Anfang der 90er Jahre noch 10 Prozent am Gesamthaushalt. Heute beträgt der Anteil der Zinsausgaben am Gesamthaushalt 15 Prozent, will sagen: 40 Milliarden Euro [so!]. Das ist reine Vergangenheitsfinanzierung. 40 Milliarden Euro von 270 Milliarden sind reine Zinsausgaben. Die entziehen sich jedweder Zielsetzung, sie auf Ziele zu konzentrieren, die etwas mit Zukunftsinvestitionen zu tun haben, also: Bildung, Forschung und Entwicklung, Infrastruktur jedweder Art, Betreuungsangebote, Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen als eine in meinen Augen der wesentlichen Zielsetzungen, die der Bundeshaushalt enthalten sollte, Hochschulen – all das, was sie kombinieren können als wichtige Incentives, wichtige Ansätze, um Wohlstand und soziale Wohlfahrt in der Bundesrepublik Deutschland zu erhöhen. Tatsächlich sind die zukunftsgerichteten Investitionsausgaben mit 24 Milliarden Euro fast um die Hälfte geringer als die Zinsausgaben, die wir im Sinne von Vergangenheitsfinanzierung ausgeben.

Ich will darauf hinaus, dass Zinsausgaben, Sozialausgaben und auch die Personalausgaben, wenn sie so wollen: die Betriebsausgaben der Bundesregierung, ungefähr 70 Prozent des gesamten Bundeshaushaltes ausmachen. 70 Prozent sind alleine durch diese drei Blöcke zementiert. Dann kennen Sie meine Probleme mit Blick auf die Struktur bei den Ausgaben des Haushaltes. Anfang der 90er Jahre lagen übrigens diese drei Ausgabenblöcke nicht bei 70 Prozent, sondern bei 57 Prozent.

Deshalb ist für mich die entscheidende Frage, und zwar für fast jedes Politikziel, das Gleichstellungsziel genauso wie andere Ziele: Wie gelangen wir zu Erkenntnissen vor allem in den großen Politikbereichen, die schlicht und einfach uns in den Stand setzen, unser Handeln zu verbessern? Wenn wir dieser Frage nachgehen, erkennen wir, dass über die großen, übrigens auch viele kleine, Haushaltspositionen, eben nicht in einem Haushaltsverfahren entschieden wird, nicht von dem Souverän entschieden wird, sondern der weit überwiegende Anteil der Bundesausgaben und -einnahmen im Wesentlichen auf gesetzlichen und anderweitigen rechtlichen Verpflichtungen beruht und sich daher, wenn Sie so wollen, dem jährlichen Ringen, auch der Prioritätensetzung, weitestgehend entzieht. Es sei denn, sie ändern die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen, teilweise mit sehr weitreichenden Konsequenzen, wenn Sie sich mal an die Verpflichtung im Solidarpakt II im Ost-West-Ausgleich erinnern oder mit Blick auf die Mitfinanzierung von wichtigen Säulen unseres sozialen Sicherungssystems, zum Beispiel Zuschuss zur Rentenversicherung oder dergleichen.

Ein Beispiel zeigt wie ich finde ziemlich eindringlich, wie wenig Haushaltsdaten oft aussagen. Dieses Beispiel ist das folgende: Es sind die Eingliederungsleistungen für Hartz-IV-Empfänger. Das sind sogar keine gesetzlichen Leistungen, wie wir wissen, sondern disponible; aber immerhin. Wir haben 2005 für diese Eingliederungsleistung der Hartz-IV-Empfänger 6,5 Milliarden veranschlagt, aber 2005 nur die Hälfte ausgegeben. Wesentliche Ursache dafür, dass dieses Geld nicht in Anspruch genommen wurde oder nicht abgeflossen ist, ist die Leistungsfähigkeit der so genannten Arbeitsgemeinschaften, der ARGEn, und der Optionskommunen vor Ort, die wegen erheblicher Startschwierigkeiten bei der organisatorischen, personellen und infrastrukturellen Umsetzung des neuen Systems noch gar nicht in der Lage gewesen sind, dieses Geld richtig einzusetzen. Die schlechte Nachricht lautet: Auch in 2006 werden wir dieses Problem nicht vollständig gelöst haben.

Deshalb frage ich Sie, nur anhand dieses Beispiels, was hätte es uns gebracht, die Ansätze im Soll des Bundeshaushalts zu – ich vergaloppiere mich in der Grammatik – gendern. Es hätte gar nichts gebracht. Hätten wir etwa mehr über die echten Probleme der Arbeitslosen und über die der Arbeitsverwaltung gelernt? Keineswegs. Aus guten Gründen haben wir uns im Bereich Hartz IV deshalb inzwischen eine methodisch komplexe, mehrjährige Evaluation vorgenommen, die abseits der jährlichen Haushaltsaufstellungshektik gründlich durchgeführt wird. Hier hat das für Gleichstellung zuständige Ministerium, das BMFSFJ, Gleichstellungsaspekte in die Evaluation ausführlich eingebracht. Das halte ich für den richtigen und guten Weg, damit wir bei der Verausgabung der Mittel, nicht im Aufstellungsverfahren, ihren Zielsetzungen stärker entsprechen können.

Ein weiteres Beispiel wäre das Elterngeld. Hier sind im Gesetzgebungsverfahren auch viele Fragen sehr geschlechtsspezifischer Wirkung eingeflossen, die auch hier unabweisbar in einem sehr hohen Maße vorliegen. So haben wir als Konsequenz aus der Diskussion verbindliche Partnermonate geschaffen. Aber ob diese verbindliche Schaffung von Partnermonaten mit den Realitäten übereinstimmt, die sich dann haushaltspolitisch im Aufstellungsverfahren abbilden – da habe ich meine argen Zweifel. Das heißt, wir reden hier sehr über Technik und nicht über Realitäten. Wir reden über Aufstellungen und wir reden nicht über Effizienzen und Effektivitäten mit Blick auf die von uns gemeinsam formulierten Zielsetzungen.

Diese und andere Erkenntnisse, meine Damen und Herren, haben uns auch bei der Genderbezogenen Gesetzesfolgenabschätzung geleitet, wie auch sonst das BMF bereits in der Ver-

gangenheit sich bemüht hat, konstruktive Beiträge zu diesem Thema zu leisten. Dabei sind wir zu dem Schluss gekommen, dass der Haushalt lediglich den finanziellen Rahmen der Fachpolitiken festlegen kann, die Frage der geschlechtsspezifischen Rollen- oder Aufgabenteilungen aber gerade im Rahmen dieser Fachpolitiken selbst zu berücksichtigen ist. Davon bin ich ziemlich fest überzeugt. Dies werde ich in einem Haushaltsaufstellungsverfahren nicht garantieren können.

Wenn wir uns in dem Ziel einig sind, dass wir mehr Effizienz wollen, dann will ich auch mit einer anderen Wunschvorstellung in Richtung Haushalt ein bisschen aufräumen. Der Finanzminister kann mehr Ergebnisorientierung nicht per Ordre de Mufti durchpeitschen. Das kann er in keinem Kabinett. Die verfassungsrechtlich starke Position, die er hat, mit der kann er allenfalls in einer Legislaturperiode einmal drohen oder einmal kokettieren, aber nicht mehr. Und im Zweifelsfall muss er es dann machen. Aber mehr nicht.

Die tatsächlichen Spielräume des Finanzministers, egal, wie er heißt – ob Müller-Lüdenscheid, Steinbrück oder eines Tages auch eine weibliche Finanzministerin – sind nur dann zur Geltung zu bringen, wenn die Ressorts selber sich in derselben Logik bewegen. Das heißt, in den Ressorts bei den jeweiligen Entscheidungen muss das Bewusstsein und der Anstoß entstehen, selber auch im Sinne dieser Zielsetzungen das Geld einzusetzen und in einer Kontrolle nachzuvollziehen, ob diese Ziele erreicht worden sind.

Das werden wir allerdings nur schaffen, wenn wir überzeugen und den Ressorts auch Spielräume aufzeigen und geben. Und das bedeutet, sie nicht unbedingt, als eine vordergründige Zielsetzung, mit einem bürokratischen Berichtsaufwand zu überziehen. Das kann man sich aussuchen. Überziehe ich diese Ressorts mit einem sehr bürokratischen Berichtswesen, in das viele Energieeinheiten gesteckt werden, oder motiviere ich die Ressorts, gebe ihnen auch die Handlungsspielräume, das ihnen gegenüber bewilligte Geld im Sinne der Zielsetzung auszugeben, die wir gemeinsam definieren. Wenn das gelingt und es dann ein Bedürfnis der Ressorts gibt, darüber auch einmal gemeinsam im Bundeskabinett zu reden, dann kann ich ihnen versprechen, dass der Bundesfinanzminister aufmerksamer Zuhörer und aktiver Diskussionspartner sein wird.

Ich will deshalb deutlich sagen: Ich bin auf diesem Feld nicht an Symbolpolitik interessiert. Symbolpolitik hieße, sich darauf zu kaprizieren: Wie kriege ich einen gegenderten Haus-

haltsaufstellungsprozess hin? Sondern ich bin für tatsächliche Verbesserungen, auch im Bereich von Maßnahmen wie zum Beispiel dem Elterngeld und anderen Bereichen, die einen geschlechtsspezifischen Charakter haben. Ich bin für eine stärkere Effizienzkontrolle des eingesetzten Geldes. Ich bin insbesondere für eine stärkere Effizienzkontrolle des eingesetzten Geldes im Sinne einer höheren Erwerbsquote und einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Deutschland, aus Überzeugung, nicht aufgesetzt, auch unabhängig von dieser Veranstaltung.

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, mit der wir es zu tun haben, und der Fragestellung, ob diese demografische Entwicklung nicht erhebliche Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit, auch auf die Produktivität einer Gesellschaft hat – ich rede im technisch-ökonomischen Sinne –, halte ich es für unvorstellbar, dass die Frauenerwerbsquote in Deutschland im internationalen Vergleich so niedrig bleibt, wie sie ist. Dies wird sich diese Gesellschaft buchstäblich nicht leisten können. Zumal ziemlich absehbar ist, dass wir es dabei mit einer Generation, insbesondere auch junger Frauen zu tun haben, die auf diesem Felde sehr viel mehr einzubringen hätten und auch könnten und auch wollten, wenn wir ihnen die dafür notwendigen Infrastrukturen schaffen würden.

Der nächste Satz geht nicht so leicht über meine Lippen, aber es ist inzwischen ziemlich klar erkennbar, dass diese Generation von Frauen – durchschnittlich – die besseren schulischen, beruflichen und akademischen Abschlüsse machen als Männer. Anschließend aber als Gesellschaft darauf zu verzichten, dass sie ihre eigenen Berufsbiografien schreiben können, auch in einem gesellschaftlichen Nutzempfinden, aber darüber hinaus auch im Sinne der individuellen Wahrnehmung der eigenen Lebensbiografien, wie diese Frauen es wahrnehmen wollen, halte ich für ein großes Manko, ein großes Defizit, das wir bisher in unserer Gesellschaft festzustellen haben. Das heißt, in diesem Sinne Ihre Zielsetzungen aufzugreifen und zu sagen: Wie bin ich bei den Wirkungsmechanismen besser als bisher und im Rahmen dieser Zielsetzungen das Geld wirkungsvoller einzusetzen, ist mein hauptsächlicher Ansatz.

Im Übrigen: Eins darf man auch nicht ganz vergessen, damit dieser Nachmittag auch durch meine Bemerkungen nicht so ganz leicht für Sie wird: Wenn man auf den Haushalt schaut, werde ich Sie nicht davon entlasten können, dass Haushaltspolitik auch und immer Konsolidierungspolitik ist. Bei 1.500 Milliarden Euro Schulden komme ich nicht um diese Bemerkung herum. Bei 1.500 Milliarden Euro Schulden, die erkennbar in den Kapitaldienst auf

nachfolgende Generationen, egal, ob Mann und Frau, auf die Schultern gelegt werden und wo mindestens meine Kinder, ich hoffe, eines Tages meine Enkelkinder, mich mit der Frage konfrontieren: Was hast du eigentlich für Umverteilungsmechanismen sehenden Auges in Kauf genommen? Was hast du dagegen getan?

Vor dem Hintergrund dieser Last für kommende Generationen, was den Kapitaleinsatz, Tilgung und Zinsen, betrifft, wird man nicht drum herumkommen, wenn immer es um Haushaltspolitik geht, auch über Konsolidierung zu reden. Wir wollen und müssen zwar einerseits gestalten, Zukunftsmärkte stärken, weshalb ich sehr dafür bin, diese, wie ich es nenne, doppelte Tonlage weiter zu verfolgen: auf der einen Seite zu konsolidieren, auf der anderen Seite aber Impulse für Wachstum und gesellschaftliche Stabilität zu geben. Aber mit Blick auch auf den notwendigen Konsolidierungsdruck wird man auch den Mut finden müssen, gelegentlich alte Zöpfe abzuschneiden. Das heißt, wer in der Haushaltspolitik mitdiskutieren will, wie Sie auch in dieser Veranstaltung, der wird auch Verantwortung übernehmen müssen, der wird auch die Frage mit beantworten müssen: Wie kann ich erforderlichenfalls auch Handlungsoptionen entwickeln, um in Milliarden-Größenordnungen Entlastung zu schaffen. Da kann es passieren, dass einzelne Bereiche nicht das Schild bekommen: Zutritt verboten – nur weil Gender-Aspekte berührt sein könnten. Das ist die unangenehme Botschaft, die ich Ihnen bringe. Ich wäre sehr interessiert am Ende Ihrer Veranstaltung durch Bericht zu erfahren, ob Sie sich mit diesem Aspekt auch auseinandersetzen.

Diesen Konflikt sehen wir ja übrigens schon in den aktuellen familienpolitischen Diskussionen. Erfolgreiche Länder mit ähnlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen wie Deutschland haben mit vergleichbarem Aufwand bei der Familienpolitik mehr Erfolg als wir, obwohl sie, relativ gesehen, pro Kopf oder pro Einheit Wirtschaftsleistung weniger Geld in die Hand nehmen als wir: Skandinavische Länder, einzelne Benelux-Länder. Man könnte das fortsetzen. Das heißt, wir müssen uns also die Frage stellen, wie wir die vorhandenen Mittel so umsteuern können, dass wir das schaffen, was wir uns vorgenommen haben. Deshalb ist es wichtig, was ich vorhin andeutete, dass unter Federführung des BMFSFJ eine Analyse des bestehenden Systems alleine in diesem Bereich der Familienförderung, man kann auch hinzufügen: der Jugendförderung, angestrengt wird. Wie auch immer dies ausgehen wird: Am Ende werden wir uns entscheiden müssen: Wo wollen wir mehr, aber im Zweifelsfall, wo wollen wir auch weniger ausgeben. Lassen Sie mich das erläutern über einen gelegentlichen Vorstoß, den ich gemacht habe, zunächst mal eher zufällig, weil das eigentliche Thema eine Buchvorstel-

lung gewesen ist über die Probleme der Globalisierung, wo ich erst auf die Nachfrage eines Journalisten in einer kurzen Überlegungszeit mich gefragt habe: Was ist denn besser im Sinne von Familienpolitik – und auch übrigens der Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen, der Vereinbarkeit von Beruf und Familie: Die Erhöhung eines individuellen Transfers wie des Kindergeldes oder die kostenlose Bereitstellung von Infrastruktur zur Betreuung von Kindern? Und je länger ich darüber nachdenke, desto mehr komme ich zu dem Ergebnis, dass die Erhöhung der individuellen Transferzahlungen mit Blick auf das, was wir wollen, weniger effizient ist als die kostenlose Bereitstellung entsprechender Kinderbetreuungseinrichtungen.

Diese Frage, und das ist Gender Budgeting, das ist Gender Budgeting auf der Ausgabenseite, die kommt auf Sie und mich gemeinsam spätestens in zwei Jahren zu, wenn wir den nächsten Existenzminimumbericht für Kinder haben und die nächste Frage auftaucht: Wird darüber das Kindergeld erhöht – übrigens auch die Freibeträge, die Menschen in Einkommenskategorien wie mir jedenfalls größere Vorteile bringen als gegenüber denjenigen, die in den unteren Einkommenssetagen sind, weil der Freibetrag bei meiner Progressionsstufe natürlich ganz anders wirkt. Das heißt, wenn ich das Kindergeld bei der Gelegenheit erhöhen muss, ich will keine Beträge in die Welt setzen, gleichzeitig dann auch vor dem Hintergrund des einschlägigen Verfassungsgerichtsurteils die Freibeträge auch noch für meine Einkommensetage erhöhen muss – ist das günstiger? Oder komme ich zu dem Ergebnis, dass ich wahrscheinlich mit 2,5 bis 3 Milliarden Euro alle Kindergärten in Deutschland gebührenfrei machen könnte. Ich hebe mal ab davon, dass wir gerade über verschiedene Ebenen reden: Bundeshaushalt, Träger von Kindergärten, Kommunen etc. Das ist mir alles bewusst; das füge ich nur hinzu, damit niemand von Ihnen den Eindruck gewinnt, ich holpere da jetzt einfach über diese Schwierigkeiten hinweg. Die sind mir sehr bewusst. Ich will Ihnen nur ein Beispiel geben, wo wir über Dimensionen reden oder Beziehungen, wo ein solches Thema, wie ich es versuche hier anzusprechen, relativ schnell ziemlich aktuell werden kann.

Lassen Sie mich zusammenfassen:

Wir brauchen, wie ich glaube, eine bessere und umfassendere Wirkungsanalyse unserer Politik mit dem Ziel, mehr steuerungsrelevante Informationen im Sinne einer Gleichstellungspolitik zu bekommen.

Wir dürfen nicht nur eine Zieldimension verfolgen. Bitte nicht! Wir haben es gelegentlich mit Ambivalenzen, mit Widersprüchlichkeiten zu tun. Es sind mehrere Zielgrößen im Spiel, unter anderem auch dieses leidige Konsolidierungsziel.

Drittens, wir brauchen nicht mehr Bürokratie und Datensammlung. Bitte nicht! Sondern wir brauchen anspruchsvolle und tiefgehende Analysen, die uns Fehlentwicklungen erkennen lassen, die uns Lerneffekte liefern. Die uns auch in den Stand setzen, neue finanzielle Spielräume zu schaffen.

Wir brauchen ein sehr viel stärkeres Bewusstsein in allen Fachpolitiken, im Gegensatz zu einer alleinigen Zuständigkeit des Ressorts für Frauenpolitik oder Gleichstellungspolitik. Mehr in Ergebnis statt in Ausgabekategorien zu denken, wäre ein enormer Fortschritt. Das gilt nicht nur für das Thema, das uns hier heute zusammengeführt hat.

Wenn uns das alles gelingt, können neue finanzpolitische Spielräume entstehen, die wir für zukunftsorientierte Politik brauchen. Und das schließt in meinen Augen ausdrücklich die Gleichstellungspolitik mit ein. Das nenne ich dann allerdings nicht mehr ‚Gender Budgeting‘, sondern das nenne ich eine verantwortungsvolle Politik. Vielen Dank.