

Krisenpolitik als Zukunftsaufgabe – Vorschläge zur gleichstellungspolitischen Qualität von Konjunkturpolitik

Dr. Mara Kuhl | im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung
Berlin, November 2012



Vorwort

Wem werden die Konjunkturprogramme gerecht? So fragte die Politikwissenschaftlerin Dr. Mara Kuhl bereits 2010 im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). In ihrer Analyse der Konjunkturpakete I und II zeigte sie anschaulich, dass bei der Konzeption der Maßnahmen im Rahmen der Konjunkturpakete die Geschlechtergerechtigkeit in weiten Teilen auf der Strecke blieb. Viele der Einzelmaßnahmen kamen vor allem Wirtschaftssektoren zugute, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, beziehungsweise zielten auf das so genannte Normalarbeitsverhältnis – Vollzeit und unbefristet – ab, in dem bis heute sehr viel mehr Männer als Frauen arbeiten.

Fazit war: Aus gleichstellungspolitischer Sicht müssen die Konjunkturmaßnahmen als vertane Chance für ein zukunftsorientiertes wirtschaftspolitisches Umsteuern angesehen werden. So wurden traditionelle Industriebranchen einseitig gestärkt, ohne dass entsprechende Mittel in dienstleistungsnahe Zukunftsbranchen geflossen wären.

Das ist umso bedauerlicher, als dass zwei gute Gründe dafür sprechen, Geschlechtergerechtigkeit als Kriterium für Politikgestaltung zu stärken. Zum einen entspräche eine solche Stärkung dem Auftrag des deutschen Grundgesetzes, das die Politik auffordert, die gleichberechtigte Teilhabe von Mann und Frau in allen Lebensbereichen zu ermöglichen. Die Wirtschaft ist hierfür ein wichtiger Dreh- und Angelpunkt.

Zum anderen kann aber auch auf eine Vielzahl von Forschungsergebnissen hingewiesen werden, die zeigen, dass sich ein Mehr an Geschlechtergerechtigkeit ökonomisch positiv auswirkt. Geschlechtergerecht konzipierte Konjunkturmaßnahmen haben also den Charme, dass sie sowohl im weiteren Sinne gesellschaftspolitisch als auch im engeren Sinne wirtschaftspolitisch wirken.

Hat man die Zielsetzung „Geschlechtergerechtigkeit“ nun im Blick, ergibt sich die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass zukünftige Konjunkturmaßnahmen – sollte es solche im Zuge der weiteren Bewältigung der jüngsten

Finanz- und Wirtschaftskrise geben – die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen?

Die FES hat Dr. Mara Kuhl vor diesem Hintergrund gebeten, ihre vorausgegangenen Arbeiten zu kondensieren und die wichtigsten Faktoren herauszuarbeiten, die es zu beachten gilt, will man Konjunkturmaßnahmen entwickeln, die auch dem Kriterium der Geschlechtergerechtigkeit genügen.

In dieser Handreichung trägt die Autorin die wichtigsten Rahmenbedingungen für mehr Geschlechtergerechtigkeit in Hinblick auf die Ausarbeitung von Konjunkturmaßnahmen zusammen. Sie erliegt dabei nicht der Versuchung, die genaue Ausformulierung geschlechtergerechter Konjunkturpolitik an Stelle der dafür Zuständigen – also der Politiker/-innen, der Interessensvertreter/-innen von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite etc. – zu übernehmen. Vielmehr geht es ihr darum, die großen Linien aufzuzeigen, die alle an Politikgestaltung Beteiligten im Blick haben müssen, wollen sie sowohl dem Auftrag des Grundgesetzes als auch der ökonomischen Vernunft entsprechen. Auch den unterschiedlichen Effekten restriktiver Haushaltspolitik auf Frauen und Männer, in Zeiten der „Schuldenbremse“ und Sparauflagen Folge wirtschaftsstimulierender Maßnahmen, widmet sie sich in einem Kapitel. Gerade in dieser Hinsicht lassen sich Erkenntnisse dieser Handreichung auch über den deutschen Kontext hinaus auf die wirtschaftspolitische Situation der europäischen „Krisenstaaten“ anwenden. Denn der rigide staatliche Sparkurs, dem sich diese Länder derzeit unterwerfen, betrifft Frauen aufgrund der „vergeschlechtlichten“ Struktur der Gesamtwirtschaft in vielen Fällen in größerem Ausmaß als Männer.

Deutlich wird in den Ausführungen auch die zentrale Rolle der Besetzung der Entscheidungsgremien, die über die Vergabe von Geldern befinden. Hier werden bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt die wesentlichen Weichen gestellt, die entweder genderblinde und unausgewogene oder genderbewusste und damit ausgewogenere Ergebnisse produzieren.

Vorwort

Wir hoffen, dass diese Kondensierung der Erfolgsfaktoren für geschlechtergerechte Konjunkturmaßnahmen bei den Adressat/-innen – nämlich all jenen, die an der konkreten Ausformulierung von Wirtschafts- und Konjunkturpolitik beteiligt sind – auf Interesse stößt und das Bewusstsein dafür schärft, dass Wirtschaftspolitik Gesellschaftspolitik ist.

Denn: Je nachdem wie die Anreize justiert werden, kann Wirtschaftspolitik Gleichstellung befördern oder hemmen. Durch die Menge an kurzfristig bereitgestellten Mitteln kommt Konjunkturmaßnahmen in diesem Kontext eine herausgehobene Bedeutung bei. Gleichzeitig bieten sie die

Chance, in der Krise langfristig die Weichen für erfolgreiche Zukunftspolitik zu stellen: für eine Politik, die allen gesellschaftlichen Gruppen in ähnlich hohem Maße gerecht wird und die politischen Herausforderungen der Zukunft – den demografischen Wandel und die soziale wie ökologische Nachhaltigkeitsfrage – mit offenen Augen angeht.

Susan Javad
Forum Politik und Gesellschaft

Inhalt

Vorwort	2
I. Wirtschaftspolitik ist Geschlechterpolitik	4
II. Kriterien für geschlechtergerechte Krisenpolitik	6
III. Konzeptionelle Aspekte bei Konjunkturpaketen	8
III.1. Konjunkturpolitik und Sparpolitik gehören zusammen: Verteilungseffekte für die private Versorgungsökonomie berücksichtigen	8
III.2. Krisenzeiten als Scheideweg für Modernisierung: Wirtschaftsinterventionen als Innovationspolitik nutzen	9
IV. Handwerkliche Aspekte bei Konjunkturpaketen	10
IV.1. Wirtschaftspolitische Schlagseiten durch Partizipationsdefizite: das Beispiel „Deutschlandfonds“	10
IV.2. Exklusion durch einseitige Bevorzugung, Fokussierung auf Untergruppen und mittelbare Diskriminierung	11
V. Fazit	14
VI. Aus Fehlern lernen – Kernaspekte für die gleichstellungspolitische Qualität von Konjunkturpolitik	14
Literatur	16

I. Wirtschaftspolitik ist Geschlechterpolitik

In der kontinentaleuropäischen Tradition von Staatlichkeit gehört die aktive Wirtschaftspolitik zum Handlungsauftrag des Staates, um seiner Verantwortung als einer der Mitgestalter der wirtschaftlichen Ordnung und gesellschaftlichen Entwicklung gerecht zu werden. Konjunkturpolitische Interventionen gehören darum, trotz der zunehmenden Bedeutung neoliberaler Vorstellungen von Wirtschaft und Staat, zu den legitimen Handlungsoptionen der Sozialen Marktwirtschaft Deutschlands. Diese sind schon seit 1967 mit dem „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ verbrieft.

Wirtschaftspolitik nimmt bewusst lenkenden Einfluss auf die Wirtschaft als einem der zentralen Teile der Gesellschaft. Es sollen zum einen gute Bedingungen für die Entfaltung der gesellschaftlichen Kräfte in einer marktwirtschaftlichen Grundordnung gegeben sein. Zum anderen sollen demokratische, soziale und umweltpolitische Standards garantiert werden, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Lebensgrundlagen erhalten. Wie bei allen staatlichen Aktivitäten geht es um die Verteilung von Ressourcen, zu denen neben finanziellen Mitteln auch Rechte, Ansprüche, Entscheidungsmacht und Zeit gehören.

Wirtschaftspolitik betrifft in erster Linie den Bereich der „Marktökonomie“ (Privatwirtschaft) mit den Bürgerinnen und Bürgern in ihren unterschiedlichen Rollen als Produzenten von Gütern und Dienstleistungen (Unternehmer/-innen und Arbeitskräfte) und als Nachfragende nach diesen (Investor/-innen, Konsument/-innen). Sie betrifft aber immer auch, mindestens indirekt, die Wirtschaftsbereiche der privaten „Versorgungsökonomie“ (care economy) und der „öffentlichen Wirtschaft“. Die private Versorgungsökonomie schafft mit ihren unentgeltlich produzierten und nicht in der Marktlogik getauschten Dienstleistungen und Gütern, wie z.B. Versorgung und Bildung, und der „Produktion“ und „Reproduktion“ von Arbeitskräften die Grundlage jeden Wirtschaftens. Entgegen ihrer zentralen Funktion für die Marktökonomie wird die private Versorgungsökonomie bis heute bei der Ausgestaltung von Wirtschaftspolitik nur selten berücksichtigt. Sie wird als gegeben

und als unbegrenzt belastbar vorausgesetzt. Die in ihr produzierten Güter und Dienstleistungen werden auch nicht in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, wie etwa der Erfassung der Produktivität einer Nation durch das Bruttoinlandsprodukt erfasst. Die Leistungsfähigkeit der privaten Versorgungsökonomie bleibt dadurch unsichtbar. Die „öffentliche Wirtschaft“ ist sowohl Produzentin und Anbieterin öffentlicher Infrastruktur und meritokratischer Güter, wie beispielsweise von Bildung oder Gesundheitsangeboten, die aufgrund ihrer Eigenschaften und aufgrund demokratischer Standards nicht dem freien Markt überlassen werden. Außerdem ist sie eine wichtige Nachfragerin nach Gütern und Dienstleistungen der Marktökonomie.

Wie in allen Bereichen der Gesellschaft spielt Geschlecht auch in der Wirtschaft eine wichtige Rolle. „Geschlecht“ ist hier im Sinne von Gender zu verstehen, also als Struktur, nach der Bereiche, Sachverhalte, Leistungen etc., die mit „männlich“ assoziiert werden bzw. als typisch für Männer gelten, einen anderen Stellenwert erhalten als Dinge, die mit „weiblich“ assoziiert werden oder als typisch für Frauen gelten. Gender strukturiert, meist implizit, die Verteilung von Entscheidungsmacht über Ressourcen, von materieller und immaterieller Anerkennung, von Legitimität, von Zugang zu Positionen und vieles mehr.

Die Marktökonomie wird durch Gender

- vertikal segregiert, so dass in Positionen mit Entscheidungsmacht und höheren Gehaltsstufen Männer dominieren und zuarbeitende Positionen mit geringerem Verdienst vor allem von Frauen besetzt werden.
- horizontal segregiert, so dass der Arbeitsmarkt in männerdominierte, frauendominierte und in geschlechtlich ausgewogenere Branchen und Berufe strukturiert ist.
- vertraglich segregiert, so dass es das für Männer typische, existenzsichernde, sogenannte „Normalarbeitsverhältnis“ und die für Frauen normalen, häufig prekären, sogenannten „atypischen“ Beschäftigungsverhältnissen gibt.

I. Wirtschaftspolitik ist Geschlechterpolitik

In der privaten Versorgungsökonomie ist Gender insbesondere im Sinne von Geschlechterrollen von zentraler Bedeutung. Es strukturiert die Verteilung der Zuständigkeit für die unbezahlte Haus- und Sorgearbeit, so dass Frauen die Hauptakteurinnen in der privaten Versorgungsökonomie sind. Hier zeigt sich eine Interdependenz der Wirtschaftsbereiche auf mikroökonomischer Ebene: Ein hoher Anteil von Arbeitszeit in der privaten Versorgungsökonomie reduziert die Partizipationsmöglichkeiten in der Marktökonomie und umgekehrt. Die Verteilung zwischen den Geschlechtern von „Familienarbeitszeit“ in der privaten Versorgungsökonomie und „Erwerbsarbeitszeit“ in der Marktökonomie ist eine der grundlegenden „vergeschlechtlichten“ Strukturen der Ökonomie.

Die öffentliche Wirtschaft ist in ihren Organisationsstrukturen ebenfalls vertikal, horizontal und vertraglich nach Geschlecht segregiert. Gender spielt außerdem in den sozialen Sicherungssystemen eine Rolle. So birgt das geschlechtlich strukturierte Sozialsystem mit dem Fokus auf Erwerbsarbeit besondere Armutsrisiken für diejenigen Personen, die sich stark in der privaten Versorgungsökonomie engagieren: Durch Kindererziehung und die Versorgung Angehöriger kommt es zu unterbrochenen Erwerbsbiographien, so dass durch traditionell weibliche Lebensläufe besondere Armutsrisiken entstehen.

Beispiele für die Bedeutung der Gender Strukturen in der Wirtschaft sind die Debatten zur Frauenquote in Aufsichtsräten, zum „Gender Pay Gap“ – der großen Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen, die Deutschland verlässlich einen Schlussplatz im europäischen Ranking sichert – und zur Altersarmut, von der Frauen besonders betroffen sind.

Wirtschaftspolitik wirkt über die Verteilung von Ressourcen immer auch auf die Geschlechterverhältnisse, da die Wirtschaft zum einen – wie erläutert – selbst geschlechtlich strukturiert ist und zum anderen, weil Wirtschaftspolitik über die Verteilung von Ressourcen an die Marktökonomie indirekt immer auch die öffentliche Wirtschaft und die private Versorgungsökonomie betrifft. Was allgemein für die Gesellschaftspolitik gilt, trifft in besonderem Maße auch auf die Wirtschaftspolitik zu: Eine neutrale Wirtschaftspolitik, die keine Auswirkung auf die Geschlechterverhältnisse und die gesellschaftliche Entwicklung der Gleichstellung hat, gibt es nicht.

II. Kriterien für geschlechtergerechte Krisenpolitik

In den Jahren 2008 und 2009 wurden die größten Konjunkturpakete in der deutschen Nachkriegsgeschichte auf den Weg gebracht. Expansive Wirtschaftspolitik des Staates in Krisenzeiten soll die Gefahr einer zu geringen Binnen- nachfrage abwenden und damit eine zentrale Variable im Wirtschaftskreislauf stabilisieren. Die Stärkung der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen durch den Staat, durch Unternehmen und durch Bürgerinnen und Bürger soll die Umsatz- und Gewinneinbußen der Unternehmen verhindern. Letztere können ihre Produktionskapazitäten somit auch in Krisenzeiten auslasten und ihre Arbeitskräfte halten. Diese können ihr Einkommen in Konsum und damit als Nachfrage in den Kreislauf einbringen, was wiederum die Unternehmen stärkt.

Die Instrumente einer aktiven Konjunkturpolitik sind im Wesentlichen staatliche Investitionsprogramme, also Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen durch den Staat, Steuererleichterungen für die steuerzahlenden Unternehmen und Bürger/-innen sowie die Förderung von Investitionen durch Kredit- und Bürgschaftsprogramme und die Beschleunigung von Auftragsvergaben. Auch direkte Zuwendungen wie Konsumprämien, die Erhöhung von Transferzahlungen oder die Übernahme von Sozialabgaben für Unternehmen dienen den Zielsetzungen. Ein Merkmal der Maßnahmen in Konjunkturprogrammen ist, dass sie grundsätzlich befristet sind. Hiermit sind die grundlegenden Kriterien genannt, die für die Beurteilung von Konjunkturmaßnahmen gelten. Sie müssen für die Zeit der Krise eines der folgenden Kriterien erfüllen:

- Stärkung der Nachfrage zur Verhinderung von Umsatzeinbrüchen,
- Verbesserung der Investitionsbedingungen,
- Sicherung von Arbeitsplätzen.

Für eine Bewertung, die über eine enge wirtschaftspolitische Zielsetzung hinausgeht und Wirtschaft als Teil der Gesellschaft und den Staat als Gestalter von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen versteht, bedarf es jedoch weiterer Kriterien. Der zentrale Aspekt, der in der

vorliegenden Handlungsempfehlung betrachtet wird, ist die Gleichstellungsorientierung. Um diese als Qualitätskriterium anzulegen, können aus der rechtlich verankerten Verantwortung des Staates für die aktive und gleichstellungsorientierte Gestaltung der Gesellschaft Kriterien entwickelt werden.

Die Formulierung im Grundgesetz in Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 lautet: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ Das bedeutet, dass staatliche Politik Männern und Frauen die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, familiären und wirtschaftlichen Leben ermöglichen muss. Hierzu gehört, dass sie echte Wahlfreiheit eröffnet, z.B. indem sie traditionelle Rollenmuster nicht verfestigt. Außerdem sollen durch sie bestehende Benachteiligungen ausgeglichen und abgebaut werden (s. Bundesregierung o.J. a), S. 8).

Vor diesem Hintergrund können folgende Mindestkriterien für gleichstellungsorientierte Konjunkturmaßnahmen formuliert werden:

- Die Kaufkraft von Männern und Frauen wird ausgewogen gestärkt.
- Unternehmer/-innen und „typisch männliche“ bzw. männlich dominierte, geschlechtlich ausgewogene und „typisch weibliche“ bzw. weiblich dominierte Wirtschaftsbereiche werden ausgewogen gegen Umsatzeinbrüche geschützt.
- Investitionen werden ausgewogen in geschlechtlich unterschiedlich segregierten Wirtschaftsbereichen gefördert.
- Arbeitsplätze von Männer und Frauen werden gleichermaßen erhalten.

Die Analyse der Konjunkturpakete I und II (Kuhl 2010) zeigt, dass viele der hier aufgeführten Maßnahmen gleichstellungspolitisch negative Effekte hatten. Die Ungleichheit zwischen männlich und weiblichen dominierten, also geschlechtlich stark segregierten Wirtschaftsbereichen

II. Kriterien für geschlechtergerechte Krisenpolitik

wurde zulasten der weiblichen aufrechterhalten und verstärkt. Auch die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern beim Zugang zu Ressourcen wie Geld und Zeit wurde durch manche Maßnahmen gefestigt. Diese negativen Effekte sind nicht intendiert sondern ergeben sich im Wesentlichen aufgrund der fehlenden Aufmerksamkeit für die gesellschaftspolitischen Effekte der Wirtschaftsmaßnahmen jenseits der jeweiligen konkreten wirtschaftlichen Zielsetzung der Maßnahme. Sowohl ein **verengtes, technokratisches Verständnis von Wirtschaft** als auch **fehlende, genderkompetente (Gesetzes)Folgenabschätzungen** sind die Ursachen: So werden Teile der Wirtschaft, insbesondere die private Versorgungsökonomie, ausgeblendet und geschlechtlich vorstrukturierte Ausgangslagen übersehen. Normative Vorstellungen zu Geschlechterrollen und dem vermeintlich natürlichen Platz der Geschlechter innerhalb der Gesellschaft können dadurch unreflektiert als Orientierungsmaßstab wirken.

Die in Deutschland zugrundeliegende, westdeutsch geprägte Vorstellung ist die des „männlichen Ernährersmodells“. Nach diesem gibt es einen Hauptverdiener im Haushalt, meist den Mann, und einen „Hinzuverdiener“, der sich hauptverantwortlich der Familienarbeit widmet, meist die Frau. Beide leben in einer unverbrüchlichen Partnerschaft, die den Hinzuverdiener durch haushaltsinterne, lebenslange Transfers gegen seine Armutsrisiken absichert. Entsprechend dem Modell sind etwa steuerliche Ansätze wie das Ehegattensplitting, und die unzureichende öffentliche Infrastruktur, z.B. im Bereich Kinderbetreuung und Altenpflege, ausgerichtet. Das Modell liegt

auch dem polarisierten Angebot des Arbeitsmarktes mit den existenzsichernden Normalarbeitsverhältnissen und der atypischen Beschäftigung zugrunde. Allerdings schwindet die Bedeutung des Modells in der sozialen Realität u.a. durch die Liberalisierung der Arbeitsmärkte, neue Formen des Zusammenlebens und veränderte Familienkonstellationen (vgl. auch DBG o.J.). Durch solche normativen, impliziten Annahmen erhalten politische Maßnahmen häufig eine männerzentrierte Schlagseite, einen sogenannten „androzentrischen Gender Bias“, der zur Verfestigung geschlechtlicher Benachteiligung führt.

Eine weitere Ursache für die negativen gesellschaftspolitischen Effekte ergibt sich aufgrund der fehlenden Durchlässigkeit von Entscheidungszirkeln für Personen und Institutionen, die neue und unter Umständen auch umfassendere Perspektiven auf den Handlungsbedarf in der Krise einbringen könnten. Dies behindert eine wirtschaftspolitische Neuausrichtung, mit der auf die heutigen Herausforderungen reagiert werden müsste. Die Schließung – im soziologischen Sinne – **der sogenannten Old Boys Networks** (s. III.2.) ist ein wesentlicher Grund für die Verhinderung grundlegender Strukturreformen und verantwortlich für Fehlentwicklungen in der Wirtschaft.

Welche Folgen diese Ursachen haben, wird nun im Folgenden an ausgewählten Beispielen der Konjunkturpakete I und II gezeigt. Im Anschluss werden Empfehlungen für die Entwicklung von gleichstellungspolitisch sinnvollen Wirtschaftsinterventionen vorgestellt.

III. Konzeptionelle Aspekte bei Konjunkturpaketen

III.1. Konjunkturpolitik und Sparpolitik gehören zusammen: Verteilungseffekte für die private Versorgungsökonomie berücksichtigen

Die anti-zyklische Logik der deutschen Konjunkturpolitik in der Tradition des „Gesetz[es] zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ von 1967 und der 2009 grundgesetzlich verankerte Sparzwang bedeuten, dass nach der mit einer Krisensituation begründeten Ausweitung der Staatsausgaben und dem Verzicht auf Staatseinnahmen, etwa durch Steuervergünstigungen, eine strenge Ausgabeneinsparung folgen muss. Während im Gesetz von 1967 Sparen eine wirtschaftspolitische Maßnahme innerhalb eines zyklusorientierten Gesamtkonzepts war, entsteht bei der Schuldenbegrenzungsregel der Eindruck, dass es ein Selbstzweck ist, der nur sehr bedingt an der Wirtschaftsentwicklung ausgerichtet sein muss. Aktuell werden auf nationaler und europäischer Ebene die politischen Spielräume zunehmend durch technokratische, automatische und sanktionsbewehrte Vorgaben reduziert. So wurde mit der Verabschiedung des Konjunkturpakets II auch die strenge Schuldenbegrenzungsregel festgeschrieben. Dadurch ist anvisiert, das strukturelle Defizit (bei dem sehr vereinfacht gesagt krisenbedingte Mehrausgaben herausgerechnet werden) in vier Jahren auf unter die Hälfte sinken zu lassen: von 2,8% (53 Milliarden) im Jahr 2010 auf 0,5% (25 Milliarden) im Jahr 2014 (Bundesregierung o.J. b). Zur Diskussion und Bewertung staatlicher Wirtschaftspolitik und Krisenintervention gehört darum heute immer auch die andere Seite der Medaille – das gleichzeitige bzw. folgende Sparen – notwendigerweise dazu.

Der enge Zusammenhang zwischen expansiver und restriktiver Wirtschaftspolitik bedeutet, dass zuerst Geld für die Abmilderung von krisenbedingten Umsatzeinbrüchen, der schlechteren Auslastung der Produktionskapazitäten und Risiken für Arbeitsplätze in der Marktökonomie ausgegeben wird. Dieses muss später in den öffentlichen Haushalten wieder eingespart werden. In Zeiten schon bestehender hoher Staatsverschuldung und der Vorgabe des Abbaus des strukturellen Defizits bedeutet das konkret, dass das Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen reduziert werden muss. Die Produktionskapazitäten der öffentlichen Wirtschaft und ihre Arbeitsplätze werden also im Nachgang der Krise sowohl von den direkten Auswirkungen der Krise wie den Steuermindereinnahmen und dramatisch gestiegenen

Staatsausgaben aufgrund von branchenspezifischen Rettungsprogrammen als auch aufgrund der finanziellen Belastungen durch die Konjunkturprogramme selbst bedroht.

Wenn Bereiche, wie z.B. Bildung und Betreuung, davon betroffen sind, kommt das einer Verschiebung von sozialen und gemeinwohlrelevanten Aufgaben weg von der öffentlichen Hand hin zur privaten Versorgungsökonomie gleich. Dort werden wegen der eingesparten öffentlichen Gelder nicht mehr gemeinschaftlich organisierte Aufgaben durch private Ausgaben und insbesondere durch die Bereitstellung von Zeit und Arbeitskraft übernommen. Den Preis für die Finanzierung von Handlungsmöglichkeiten der privaten Marktwirtschaft in der Krise zahlt dann, vermittelt über die folgende Reduzierung der öffentlichen Infrastruktur, die private Versorgungsökonomie. Aufgrund des hohen Anteils unentgeltlich geleisteter Arbeit von Frauen in der Versorgungsökonomie bedeutet das nicht nur eine Verschiebung der Ressourcen Geld, Zeit und Handlungsautonomie zwischen Wirtschaftsbereichen, sondern auch zwischen den Geschlechtern.

Konjunkturprogramme sollten darum immer auch den Erhalt der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand und des Handlungsspielraum des Staates zur Zielsetzung haben. Hierzu gehört die ausgewogene Eröffnung von wirtschaftlichen Handlungsspielräumen nicht nur für die Marktökonomie sondern auch für die öffentliche Wirtschaft, insbesondere die Kommunen, und ein Finanzierungskonzept, bei dem zum Beispiel eine positive Einnahmeentwicklung durch Konjunkturmaßnahmen auch für deren Refinanzierung genutzt wird. Die Perspektive auf die Konjunkturentwicklung muss langfristig sein, um auch die mittelbaren finanziellen Wirkungen für die öffentliche Hand und die private Versorgungsökonomie systematisch zu berücksichtigen. Die Frage der Leistungs- und Belastungsfähigkeit der einzelnen Wirtschaftsbereiche in Krisenzeiten und insbesondere danach muss auch die Frage nach der (impliziten) Verschiebung von Aufgaben und die Delegation von Zuständigkeiten an die private Versorgungsökonomie beinhalten.

III. Konzeptionelle Aspekte bei Konjunkturpaketen

III.2. Krisenzeiten als Scheideweg für Modernisierung: Wirtschaftsinterventionen als Innovationspolitik nutzen

Die Erfahrung mit den Konjunkturpaketen I und II zeigt erstens, dass der Handlungsdruck in Krisenzeiten groß ist – die Zeit aber knapp. Alte Rezepte sind schneller zur Hand als neue, grundlegende und strukturverändernde Lösungsideen. Politiker/-innen und Interessengruppen eröffnet diese Situation die Möglichkeit oder das sogenannte „Gelegenheitsfenster“, alte Vorhaben, die sonst wenig Chancen auf Zustimmung und Legitimität hätten, ein- und durchzubringen. Dies gilt am Beispiel der Konjunkturpakete etwa für die Abwrackprämie, aber auch für die Anhebung der Sozialtransfers für Kinder im SGB II Bezug (Hartz IV), die schon früher diskutiert, jedoch gesellschaftlich nicht für zustimmungsfähig befunden wurden. Zweitens ist offensichtlich, dass in dieser Situation nicht nur auf bewährte und schnell verfügbare Lösungsansätze zurückgegriffen wird, sondern auch auf bewährte und schon bekannte Ideengeber/-innen und Beratungsstrukturen. Damit ist die Situation bei der Entwicklung von Konjunkturprogrammen besonders durch die Kombination aus Zeitdruck und den vorherrschenden Kräfteverhältnissen der Interessengruppen sowie den gegebenen Zugangsstrukturen zu Entscheidungszentren geprägt.

Zeit als Variable ist nicht nur zentral für die Qualität von Politikergebnissen, da die Auswahl und Verarbeitung von Information und das Entwickeln von Lösungen selbst Zeit in Anspruch nimmt. Zeit ist auch als notwendige Bedingung für die Legitimität politischer Entscheidungen und die Umsetzung demokratischer Anforderungen unverzichtbar. Durch die Entwicklungen in der europäischen Finanzkrise ist die Frage nach dem Zusammenhang von Demokratie und Zeit in der Politik deutlich geworden. Statt Handlungsdruck und die Dringlichkeit der Problemlösung als „Gelegenheitsfenster“ für alte Rezepte wirken zu lassen, sollte die Krise gezielt als Möglichkeit genutzt werden, innovative

Ideen zu entwickeln und moderne wirtschaftspolitische Anreizstrukturen mit ausgewogenen gesellschaftlichen Effekten zu schaffen.

Sowohl die Betriebswirtschaftslehre als auch die feministische Wissenschaftstheorie zeigt, dass homogen zusammengesetzte Institutionen- und Personengruppen in langjährigen Kooperationen zu geschlossenen weltanschaulichen Gemeinschaften, sogenannten „epistemic communities“ werden, die unter anderem die Fähigkeit zur Selbstreflexion verlieren. In solchen normativ angeglichenen Kreisen sind die als relevant erachteten Fragestellungen und deren Lösungen von gruppenspezifischen Wahrnehmungs- und Erkenntnisansätzen vorstrukturiert. Fragen, auf die die Mitglieder einer epistemic community aufgrund ihrer Arbeits- und Lebensrealitäten und Erfahrungswelten nicht von selbst kommen, erscheinen ihnen wenig zielführend; Lösungsansätze, die über die Interessen der Gruppe hinausgehen, als nicht relevant. Dies ist der Kernpunkt in der Argumentation für die Öffnung von Machtzentren, zum Beispiel durch Frauenquoten und anti-diskriminatorische, gleichstellungsorientierte Rekrutierungspolitiken. Ohne diese neigen diese geschlossenen Gruppen tendenziell zu wenig innovativen Lösungen, zur Verengung von Zielsetzungen und zur Vernachlässigung der Interessen derjenigen, die als „Outsider“ keinen Zugang zu den Kreisen erhalten. Für die fest etablierten Kreise von Entscheidungsträgern in Wirtschaft und Politik, die zumeist ausschließlich aus Männern bestehen, wurde der Begriff des „Old Boys Network“ geprägt.

Diese Rahmenbedingungen des Zeitdrucks und der geschlossenen Beratungskreise sollten Entscheidungsträger/-innen bewusst reflektieren, damit sie sie durch die strategische Nutzung ihrer Handlungsspielräume und -befugnisse positiv beeinflussen und verändern können.

IV. Handwerkliche Aspekte bei Konjunkturpaketen

IV.1. Wirtschaftspolitische Schlagseiten durch Partizipationsdefizite: das Beispiel „Deutschlandfonds“

Der Deutschlandfonds ist der Überbegriff für 115 Milliarden Euro, die für Kredite und Bürgschaften zur Verfügung gestellt wurden, um Unternehmen, die krisenbedingt keine andere Möglichkeiten der Finanzierungssicherung haben, Zugang zu Kapital zu eröffnen (ausf. Kuhl 2010, S. 34f.). Das mit Führungskräften aus den zuständigen Bundesministerien besetzte Verwaltungsgremium, der Lenkungsausschuss, war aufgrund des Umsetzungsdefizits des Gleichstellungsgesetzes in der Bundesverwaltung, insbesondere bei Leitungspositionen (Schimeta 2012, S. 17), fast ausschließlich männlich besetzt. Zur Beratung der Verwaltung wurde ein Gremium, der Lenkungsrat, eingesetzt. Hierzu wurden ausschließlich westdeutsche Männer aus der verarbeitenden Industrie berufen. Somit waren Unternehmerinnen, die ostdeutsche Wirtschaft und weniger geschlechtlich segregierte Wirtschaftsbranchen allgemein und die Dienstleistungsindustrie im Besonderen de facto aus der Mitbestimmung über die Vergabe von Krediten und Bürgschaften, über die der Lenkungsausschuss zu entscheiden hatte, ausgeschlossen. In diesem Sinne erfüllte der Lenkungsrat die Charakteristika eines „Old Boys Network“. Bei der Vergabe der Mittel aus dem Deutschlandfonds fällt er, vermutlich aufgrund der Homogenität der vertretenen Interessen, ohne sich dessen bewußt zu sein, Entscheidungen, die einseitig stark männlich dominierte Industrien begünstigenden. Dies wurde von Stimmen der Wirtschaft, zwar nicht mit

einem gleichstellungspolitischen Argument, dafür aber mit dem Argument der Wettbewerbsverzerrung, als staatliche Subventionierung von schon lange im Strukturwandel und Abstieg befindlichen Industrien kritisiert (s. Stratmann 2009).

Die Kritik aus der Wirtschaft verweist auf eine auch gleichstellungspolitisch zentrale Schieflage der wirtschaftspolitischen Strukturen. Während männlich dominierte und im strukturellen Abbau befindliche Industrien einseitig und massiv gefördert werden und hierbei der Erhalt männlicher Normalarbeitsverhältnisse finanziert wird, werden wachstumsstarke Dienstleistungsbranchen mit einem erheblichen Arbeitsplatzpotenzial und einer hohen gesellschaftspolitischen Relevanz, wie etwa die Pflege- und Bildungssektoren, finanziell oder wirtschaftspolitisch nicht gestärkt. Sie werden in der Verteilung staatlicher Gelder kaum berücksichtigt und bleiben weit unter ihrem wirtschaftlichen und wohlfundmehrenden Entwicklungspotenzial (s. Heintze 2012, S. 40ff für den Pflegesektor). Gleichzeitig wird durch die fortgesetzte Unterfinanzierung gesellschaftlich zentraler Politikbereiche die Ausweitung atypischer, weiblich dominierter Beschäftigungsverhältnisse gefördert. Die Umverteilung staatlicher Gelder entlang der geschlechtlich segregierten Wirtschaftsstrukturen wird in der Struktur der Konjunkturpakete deutlich sichtbar.

IV. Handwerkliche Aspekte bei Konjunkturpaketen

IV.2. Exklusion durch einseitige Bevorzugung, Fokussierung auf Untergruppen und mittelbare Diskriminierung

Im Folgenden wird unterschieden zwischen Zielgruppen und Adressatengruppe. Zielgruppen sind die Personengruppen, denen die Maßnahmen zugutekommen sollen, indem sie deren Kaufkraft, deren Umsätze oder deren Arbeitsplätze unterstützen. Diese Wirkungen können auch mittelbar zustande kommen, indem z.B. Konsumenten für die Anschaffung von Gütern einer Industrie, in der Arbeitsplätze erhalten werden sollen, Anreize erhalten. Adressaten sind die unmittelbaren Ansprechpartner/-innen für eine Maßnahme. Sie erhalten durch die Maßnahme Vergünstigungen oder Zuwendungen. Bei der Abwrackprämie beispielsweise waren die Autokäufer/-innen die Adressaten und die Beschäftigten in der Automobilindustrie die Zielgruppe.

IV.2.1. Beispiel „Steuerliche Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen“

Bei der Maßnahme der steuerlichen Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen (ausf. Kuhl 2010, S. 31f) wurde für zwei Jahre ein Steuerbonus, der von der Gesamtsumme der zu zahlenden Steuern abgezogen wird, verdoppelt. Für diesen Zeitraum konnten Steuerzahlende nun 20% der Kosten für Handwerkerleistungen von ihrer Steuerschuld abziehen. Der maximale Abzug war auf 6000,- Euro begrenzt. Diese Maßnahme sollte dazu dienen, dass Bürger/-innen als Adressaten Ausgaben für Handwerkerleistungen während der Krise nicht in die Zukunft verlagerten, sondern diese gerade jetzt, angeregt durch die steuerliche Vergünstigung, in Anspruch nahmen. Damit sollte das Handwerk als Zielgruppe vor Umsatzeinbußen bewahrt werden. Schätzungen bezifferten die erwarteten Umsatzsteigerungen auf 2% bzw. auf 10 Milliarden Euro.

Diese Fördermaßnahme betraf allerdings explizit und ausschließlich handwerkliche Leistungen im Instandhaltungs- und Modernisierungsbereich, also vor allem das Bau-, Elektro- und Holzhandwerk. Diese Handwerksbereiche sind besonders stark geschlechtlich segregiert: So sind heute noch über 90% der Auszubildenden männlich (s. ZDH), und es finden sich kaum Handwerkerinnen, die einen Betrieb führen. Geschlechtlich weniger stark segregierte Handwerke,

die ebenfalls in der Krise plausiblerweise von Umsatzeinbrüchen hätten betroffen sein können, wurden nicht gefördert. Selbst wenn man dem Argument folgt, dass nur Handwerkerleistungen gefördert werden sollten, die eher produzierenden als Dienstleistungscharakter haben, um private Ausgaben in Gütern zu fördern, ist die exklusive Auswahl nicht zwingend. Denkbar wäre etwa die Vergünstigung auch für Handwerkerleistungen im gesundheitsnahen Bereich (Optiker, Orthopädiehandwerk, Zahntechnik etc.) gewesen, die ebenfalls teure Leistungen anbieten und deren Inanspruchnahme in Krisenzeiten hätte zurückgestellt werden können. Die Zielgruppe für die Krisenunterstützung wurde also ohne sachlichen Zwang auf eine fast ausschließlich männliche Gruppe reduziert.

IV.2.2. Beispiel „Abwrackprämie“

Mit der Umweltprämie, für die sich der Begriff der Abwrackprämie durchgesetzt hat, sollte die Automobilindustrie vor Umsatzeinbußen und die Beschäftigten vor Arbeitsplatzabbau geschützt werden. Die Adressaten der Maßnahme waren Besitzerinnen und Besitzer von Autos mit einem bestimmten Alter, die für das Abwracken desselben und den Neukauf eines Autos mit 2.500,- Euro unterstützt wurden. Die Maßnahme war derart erfolgreich, dass insgesamt ca. 5 Milliarden Euro dafür bereitgestellt werden mussten (ausf. Kuhl 2010, S. 20ff.).

Auch hier wurde eine Konjunkturmaßnahme entwickelt, die einen stark geschlechtlich segregierten Wirtschaftsbereich und damit eine von männlichen Arbeitnehmern dominierte Zielgruppe gegen Krisenauswirkungen mit einem einmalig hohen Finanzvolumen stützte. Alternative Möglichkeiten einer ausgewogeneren Verteilung der Mittel für Konsumhilfen, so dass auch geschlechtlich ausgewogene oder gar weiblich dominierte Wirtschaftsbereiche mit umweltpolitischem Mehrwert in der Krise unterstützt worden wären, wurden nicht diskutiert. Somit erhielten andere weniger stark geschlechtlich segregierte oder frauendominierte Wirtschaftsbranchen keine Absatzförderung.

IV. Handwerkliche Aspekte bei Konjunkturpaketen

IV.2. Exklusion durch einseitige Bevorzugung, Fokussierung auf Untergruppen und mittelbare Diskriminierung

Die Einführung der Abwrackprämie lässt sich als gemeinsames Projekt von Unternehmen und Gewerkschaften der Automobilindustrie rekonstruieren, was deren erfolgreiche politische Durchsetzung erklärt. Dies ist ein gutes Beispiel dafür, wie Zeit- und Handlungsdruck in Krisenzeiten sogenannte „Gelegenheitsfenster“ für gefestigte Netzwerke von Interessensvertreter/innen eröffnen. Diese können durch die Nutzung der ihnen zur Verfügung stehenden informellen, kurzen Wege ihre Projekte erfolgreich einbringen, ohne dass diese die notwendigerweise zeitaufwändigen üblichen Prozesse der Diskussion und Erwägungen demokratisch-deliberativer Verfahren in Gänze durchlaufen müssten. Durch dieses Partizipationsdefizit, das einer einseitigen Bevorzugung von Akteursgruppen bzw. ihrer Ideen entspricht, bekommt die Entwicklung alternativer Maßnahmen oder die Inklusion anderer möglicher Zielgruppen zur Erreichung der Zielsetzungen keine Chance.

Die Abwrackprämie ist nicht nur ein Negativbeispiel für eine einseitige Auswahl der Zielgruppen, sondern auch für gleichstellungspolitische Fehlleistungen bei der Adressatenauswahl. Das Problem liegt hier in der Fokussierung auf einen kleinen, männlich dominierten Ausschnitt innerhalb der möglichen, breiteren Adressatengruppe: während die Gruppe der Verkehrsteilnehmenden, die im Individualverkehr und im öffentlichen Personennahverkehr motorisierte Fahrzeuge zum Transport nutzt, geschlechtlich ausgewogener zusammengesetzt ist, dominieren bei den privaten PKW Männer: sie stellen 2/3 aller Besitzer. Insgesamt besitzt nur die Hälfte der Bevölkerung überhaupt ein Auto. Hier liegt ein Fall von unbeabsichtigtem Ausschluss vor, der sachlich nicht notwendig ist und außerdem hinter dem Potenzial der verlautbarten umweltpolitischen Zielsetzung zurückbleibt. Eine Zusammenführung der umweltpolitischen mit der nachfragepolitischen Zielsetzung hätte zu einem gleichstellungspolitisch sehr viel besseren Ergebnis geführt als die einseitige Förderung privater PKW. Ein Einschluss der Fahrzeugflotten des öffentlichen Personennahverkehrs und von sozialen Diensten und Organisationen hätte insgesamt positivere soziale und umweltpolitische Effekte gehabt.

IV.2.3. Beispiel „Kurzarbeitergeld“

Um in Krisenzeiten die Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmer/-innen für Unternehmen attraktiv zu machen, wurden in den Konjunkturpaketen verschiedene Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Kurzarbeitergeld verabschiedet (ausf. Kuhl 2010, S. 25ff.). Hierzu gehörten neben der Verlängerung der Zahlung von Lohnersatzleistungen auch Zuschüsse für Qualifizierung und Beschäftigungssicherung sowie die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitgeber/-innen. Zielgruppe und Adressaten waren die Unternehmen und Erwerbstätigen. Die Maßnahmen waren nicht für spezielle Wirtschaftsbereiche reserviert, aber auf sogenannte Normalarbeitsverhältnisse (unbefristete, sozialversicherungspflichtige Vollzeit) zugeschnitten. Diese Beschäftigungsform ist für 84% (2010) der erwerbstätigen Männer „normal“ (Keller u.a. 2012, S. 7). Frauen arbeiten nur zu 45% (2010) in solchen existenzsichernden Beschäftigungsverhältnissen. Die Mehrheit von 55% ist in sogenannten atypischen Verhältnissen beschäftigt. Sie arbeiten also in Teilzeit, befristet, als geringfügig Beschäftigte oder in Leiharbeitsverhältnissen. Später wurden die Kurzarbeiterregelungen auf die zahlenmäßig mit Abstand kleinste und als einzige atypische Beschäftigung männlich dominierte Leiharbeit ausgeweitet und befristet Beschäftigte als Zielgruppe eingeschlossen.

Vom Kurzarbeitergeld profitierten Männer deutlich häufiger als Frauen, selbst in Wirtschaftsbereichen wie dem Gesundheits- und Sozialwesen, in denen die Beschäftigten mehrheitlich weiblich sind. Zu Hochzeiten der Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes im Jahr 2009 waren von allen Beschäftigten, die Leistungen in Anspruch nahmen, 78% Männer und 22% Frauen. Von den Mitteln für die berufliche Qualifizierung während des Bezugs von Kurzarbeitergeld aus dem Europäischen Sozial Fonds (ESF) für Deutschland wurden sogar über 85% für Männer ausgegeben (akkumulierte Daten für Förderzeitraum 2007-2010, Frey u.a. 2011a, S. 3 und b. S. 4).

Die sogenannten atypischen Arbeitsverhältnisse, die für die meisten Frauen längst den Normalzustand darstellen

IV. Handwerkliche Aspekte bei Konjunkturpaketen

IV.2. Exklusion durch einseitige Bevorzugung, Fokussierung auf Untergruppen und mittelbare Diskriminierung

und auch für Männer durch zunehmende Befristung und Leiharbeit an Bedeutung gewinnen und daher auch „neue Normalarbeitsverhältnisse“ genannt werden (Keller u.a. 2012, S. 6), erhielten keine Maßnahmen, die systematisch auf sie zugeschnitten gewesen wären. Frauendominierte Arbeitsplätze wurden während der Krise damit weder staatlich geschützt noch wurde die Qualität von Beschäftigungsbedingungen in frauentypischen Arbeitsverhältnissen gefördert oder die Beschäftigungsfähigkeit von Frauen in frauendominierten Branchen durch Qualifizierung gesichert. Hierbei ist zu bedenken, dass die Ausgangslage ohnehin bereits ungleich ist. Atypische Beschäftigungsverhältnisse haben im Vergleich zu Normalarbeitsverhältnissen insgesamt schon unsicherere und schlechtere (gerechter Lohn, Zugang zu sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen,

Karrierechancen, etc. vgl. Keller u.a. 2011) Arbeitsbedingungen und sie bieten geringere bis keine Chancen auf eine eigenständige Existenzsicherung.

Weniger stark geschlechtlich segregierte Wirtschaftszweige oder gar weiblich dominierte Bereiche wurden im Rahmen der Konjunkturpakete nicht als Zielbereiche für absatzsichernde Maßnahmen ausgewählt und erhielten auch über andere Maßnahmen wie Steuererleichterungen oder direkte Zuweisungen keine derart exklusiven und teuren Krisenhilfen. Es waren stark männlich dominierte Wirtschaftsbereiche und für Männer typische Beschäftigungsverhältnisse, die explizite und milliardenschwere Krisenunterstützung erhielten.

V. Fazit

Eine einseitige Auswahl bzw. Reduzierung der Ziel- und Adressatengruppe zugunsten von Männern lässt sich je mit eigener Charakteristik am Beispiel der steuerlichen Absetzbarkeit der Handwerkerleistungen, dem der Abwrackprämie und dem des Kurzarbeitergeldes zeigen. Im ersten Falle geht es um die **einseitige Bevorzugung männlicher Handwerker** und den unmittelbaren Ausschluss weniger stark segregierter Handwerksbereiche. Im zweiten Fall der Abwrackprämie ist das Problem die **Beschränkung von Absatzsicherung auf einen männlich dominierten Wirtschaftssektor** und die **Reduzierung der Adressaten auf eine männlich dominierte Untergruppe**. Das Problem im dritten Beispiel, dem Kurzarbeitergeld, ist die „**Leerstelle**“ bei der **Krisenunterstützung für Frauen**, die dadurch entsteht, dass die Krisenhilfe so zugeschnitten ist, dass sie nur bei männertypischen Beschäftigungsverhältnissen, den Normalarbeitsverhältnissen, greift, was einer mittelbaren, strukturellen Diskriminierung entspricht.

Eine grundlegende Ursache für diese Priorisierungen, also für den androzentrischen Gender-Bias der Konjunkturmaßnahmen, ist die implizite Ausrichtung am oben erwähnten Modell des männlichen Ernährers mit hinzuverdienender Ehefrau. Dadurch wird die wirtschaftliche Chancenungleichheit zwischen Frauen und Männern (und zunehmend auch die zwischen Männern in Normalarbeitsverhältnissen und Männern in „atypischen“ Beschäftigungsverhältnissen) reproduziert.

Hinzu kommt die Wirkung genderhierarchischer Bewertungen der Wichtigkeit, die den unterschiedlichen Wirtschaftsbranchen und damit ihrer Anrechte auf Krisenunterstützung, unter anderem durch das Prädikat „systemrelevant“, zugeschrieben wurde. Die Schief lagen entstehen auch, wie das Beispiel des Deutschlandfonds und seiner „Old Boys Network“-Struktur zeigt, an einem nicht mit Absicht erfolgten, aber wirkungsvollen Ausschluss der Repräsentant/-innen, Interessen und Wissensbestände anderer Wirtschaftsbereiche und Beschäftigungsverhältnisse.

VI. Aus Fehlern lernen –

Kernaspekte für die gleichstellungspolitische Qualität von Konjunkturpolitik

Die Beispiele zeigen, dass eine genderblinde Wirtschaftspolitik nicht nur aus einer demokratisch-rechtlichen und wertorientierten Perspektive fragwürdig ist. Sie hat handfeste, negative Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung, denn sie verhindert den wirtschaftlich notwendigen Strukturwandel, behindert die Entfaltung wirtschaftlichen Potenzials, verringert die Chancen auf nachhaltig zukunftsfähige Lösungen und führt insgesamt zu einer Wirtschaftspolitik, die weit hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibt, eine positive Wirtschaftsentwicklung, die auch gesamtgesellschaftlich positive Effekte hat, zu fördern. Gleichstellungsorientierung in der Wirtschaftspolitik schafft hier Abhilfe.

Gute Konjunkturmaßnahmen, die diesem Qualitätsanspruch genügen, berücksichtigen die geschlechtliche Struktur bei Zielgruppen und Adressaten und in den geförderten Wirtschaftssektoren. Sie erhalten die Handlungsfähigkeit des Staates und sichern die öffentliche Infrastruktur. Sie verhindern, dass die private Versorgungsökonomie durch eine mittelbare Abschiebung von gesellschaftlichen Aufgaben und Verantwortung an private Haushalte weitergehend belastet wird. Durch die aktive Öffnung von Entscheidungszirkeln, die eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und die systematische Einbindung von Expert/-innen mit Genderkompetenz beinhaltet, werden eingefahrene Lösungswege mit partikularistischen Tendenzen verlassen und Fragestellungen innovativ formuliert und beantwortet.

Die europäische Politik in der Finanzkrise zeigt, dass sich Tendenzen zur Beschleunigung von Entscheidungsprozessen insbesondere in Krisenzeiten verstärken. Die Folgen für die demokratische Qualität der Verfahren sowie die fachliche Qualität ihrer Ergebnisse sind verheerend. Politische Entscheidungen verengen sich unter diesen Umständen zunehmend auf die technokratische Erfüllung isolierter Teilziele, statt eine gesamtgesellschaftliche und nachhaltige Perspektive einzunehmen. Die Akteurinnen und Akteure von Krisenpolitik, insbesondere diejenigen, die durch die

VI. Aus Fehlern lernen –

Kernaspekte für die gleichstellungspolitische Qualität von Konjunkturpolitik

Beschleunigung von Ausgrenzung bedroht sein können, sollten darum pro-aktiv eine „Zeitpolitik“ gestalten, die es ermöglicht, Zeit als notwendige Rahmenbedingung für demokratische Entscheidungsprozesse zu sichern und als Ressource für kompetente Politikentwicklung zu erhalten. Hierfür müssen Prozessvorgaben und Maßnahmenvorschläge, die mit Sachzwanglogiken als alternativlos dargestellt werden, sehr kritisch geprüft werden, um Handlungsspielräume zu verteidigen bzw. zurückzugewinnen.

Um Konjunkturpolitik mit ihrer gesellschaftspolitischen Bedeutung zielführend und ausgewogen zu gestalten, sind folgende Punkte umzusetzen:

- Vor der Maßnahmenentwicklung auf der Grundlage von Vorschlägen mächtiger Interessengruppen sind deren enge wirtschaftspolitische Zielsetzungen auf eine übergreifende, gesamtgesellschaftliche zu erweitern. So kann das Potenzial guter Ideen auch zum Vorteil weiterer Gruppen und Zielbereiche ausgeschöpft werden.
- Machtverhältnisse bei der Vertretung von Interessen sind bewusst wahrzunehmen, und der Zugang zu Entscheidungszentren ist aktiv zu gestalten. „Old Boys Networks“ müssen geöffnet werden.
- Bei der Entwicklung von Gesetzen und Maßnahmen sind durchgängig Instrumente zur gleichstellungsorientierten Folgenabschätzungen (z.B. Bundesregierung o.J. a) zu nutzen.
- Maßnahmen sind aus gleichstellungspolitischer Perspektive auf sachlich nicht zwingende Ausschlüsse von Zielgruppen und Adressaten, z.B. durch exklusiven Zuschnitt auf einzelne Teilgruppen, zu prüfen.
- Im Gesamtpaket der Maßnahmen ist zu prüfen, ob geschlechtlich unterschiedlich segregierte Wirtschaftsbereiche (Marktwirtschaft, öffentliche Wirtschaft, private Versorgungsökonomie), Wirtschaftszweige und Beschäftigungsverhältnisse ausgewogen repräsentiert sind.
- Restriktive Haushaltspolitik (Sparen) ist als Folge der expansiven Haushaltspolitik (Konjunkturprogramme) einzubeziehen, um negative Folgen für die Handlungsfähigkeit des Staates und für die private Versorgungsökonomie systematisch auszuschließen.
- Als Instrumente für die Prüfung der gesellschaftspolitischen Qualität wirtschaftspolitischer Interventionsprogramme sind systematische Instrumente wie Gender Budgeting Analysen (für Konjunkturpakete z.B. Kuhl 2011) zu nutzen.

Bundesregierung o. J. a): **Arbeitshilfe der Bundesregierung zu § 2 GGO: „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“ (geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung)**. http://www.bmfsfj.de/Redaktion/BMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/gm-arbeitshilfe-ggo-_C2_A72,property=pdf.pdf (1.11.2012).

Bundesregierung o. J. b): **Presse und Informationsdienst der Bundesregierung: Die Schuldenbremse – für die Zukunft unserer Kinder**. Einblendung bei 4. Folie. <http://www.bundesregierung.de/static/flash/schuldenbremse/index.html> (1.11.2012).

DGB o.J.: **Publikationen zum Projekt „Familienernährerinnen“** unter <http://www.familienernaehrerin.de/material/publikationen/> (1.11.2012).

Frey, Regina; Savioli, Benno (2011a): **Gender Budgeting im ESF-Bund**. Bericht über das Förderjahr 2009. http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/gender-budgeting-bericht-2009_agentur_gleichstellung_esf.pdf (1.11.2012).

Frey, Regina; Savioli, Benno (2011b): **Gender Budgeting im ESF-Bund**. Bericht über das Förderjahr 2010. http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/gender-budgeting-bericht-2010_agentur_gleichstellung_esf.pdf (1.11.2012).

Heinzte, Cornelia (2012): **Auf der Highroad – der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem. Ein Vergleich zwischen fünf nordischen Ländern und Deutschland**. WISO Diskurs, Juli 2012. online unter: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09243-20120730.pdf> (9.11.2012).

Keller, Berndt; Schultz, Susanne; Seifert, Helmut: **Entwicklung und Strukturmerkmale der atypisch Beschäftigten in Deutschland bis 2010**. WSI – Diskussionspapier Nr. 182, Oktober 2012. online unter: http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_disp_182.pdf (1.11.2012).

Keller, Berndt; Siefert Hartmut: **Atypische Beschäftigung und soziale Risiken. Entwicklung, Strukturen, Regulierung**. WISO direkt, Oktober 2011. online unter: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08526.pdf> (1.11.2012).

Kuhl, Mara (2011): **Wie macht man eine Gender Budgeting-Analyse?** Ein Leitfaden anhand des Beispiels der Analyse der deutschen Konjunkturpakete I und II. in: gender-politik-online: Gender in den Sozialwissenschaften, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin, 2011. http://web.fu-berlin.de/gpo/mara_kuhl.htm (1.11.2012).

Kuhl, Mara: **Wem werden Konjunkturpakete gerecht?** Eine budgetorientierte Gender-Analyse der Konjunkturpakete I und II. WISO Diskurs, Mai 2010. online unter: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07230.pdf> (1.11.2012).

Schimeta, Julia 2012: **Einsam an der Spitze: Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Sektor**. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.). im Erscheinen.

Stratmann, Klaus (2009). **Deutschlandfonds nur für gesunde Branchen**. Handelsblatt vom 24.5.2009.

ZDH: **Zentralverband des Deutschen Handwerks: Willkommen auf den Statistikseiten**. <http://www.zdh-statistik.de/> (9.11.2012).

Dr. Mara Kuhl hat Politikwissenschaften, Volkswirtschaftslehre und Philosophie studiert und mit verwaltungswissenschaftlichen Schwerpunkt promoviert. Ihre Spezialisierung auf Frauen- und Genderforschung hat sie durch ein belgisches Postgraduierten-Diplom erworben. Neben der Leitung ihres Beratungsunternehmens "Beratung für Verwaltung und Politik" führt sie die Berliner Geschäftsstelle der "Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauen- und Genderforschung e.V." Für die Friedrich-Ebert-Stiftung hat sie 2010 bereits die Studie "Wem werden die Konjunkturpakete gerecht? Eine budgetorientierte Gender-Analyse der Konjunkturpakete I und II" verfasst.

Impressum

ISBN 978-3-86498-414-3

HERAUSGEBERIN: Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin
Forum Politik und Gesellschaft
Hiroshimastraße 17 • 10785 Berlin

AUTORIN: Mara Kuhl
REDAKTION: Susan Javad • Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin
GESTALTUNG: Andrea Schmidt • Typografie/im/Kontext

© 2012 • Friedrich-Ebert-Stiftung
Forum Politik und Gesellschaft • www.fes.de