

Kurs halten – über die Chancen und Grenzen von Gender Budgeting

in einer schwierigen Zeit

Eröffnungsrede von Ulrike Hauffe zur 2. Münchener Frauenkonferenz, 06.10.2016

Haushalt fairteilen - Gleichstellungsorientierte Steuerung öffentlicher Finanzen

21 Jahre ist es her, dass in Peking bei der Weltfrauenkonferenz Gender Mainstreaming beschlossen worden ist – und damit auch Gender Budgeting als haushalterische Lesart von Gender Mainstreaming.

Nun ist es aber auch mal gut! Die so denken – davon gibt es einige.

- Nun ist es aber auch mal gut, weil ihr uns genug gequält habt!
- Nun ist es aber auch mal gut, weil wir Gleichstellung doch längst haben!

Paradox bis zur Karikatur – so würde ich das Rollenbild von Frauen in unserem Land bezeichnen. DAS eine Rollenbild gibt es nicht, schon klar. Aber es gibt einen medialen Mainstream, der ein bestimmtes Bild von Frauen – und von Männern – vermittelt. Dieses Bild setzt Maßstäbe und prägt damit das Leben der allermeisten, ob wir wollen oder nicht. Wir verhalten uns irgendwie dazu mit unserer Weise zu sein, zu arbeiten, auszusehen.

Wandel erwünscht – Strukturen beharren

Studien ergeben, dass sich insbesondere junge Frauen und Männer neue Rollenbilder wünschen, die mit den Traditionen brechen, die echte Partnerschaft und ein Miteinander auf Augenhöhe möglich machen. Gleiche Anteile bei Arbeit, Familie, Geld und Zeit werden ersehnt – die Strukturen aber halten hier nicht mit, sie sind zäh. Die Entgeltlücke, der hohe Frauenanteil in prekärer Beschäftigung und in schlecht bezahlten Berufen, die gläserne Decke, vermehrte Überstunden junger Väter sind hier die Symptome. Klötze am Bein der Gleichstellung sind:

- Das Ehegattensplitting, das trotz gegenteiliger Bekenntnisse aller großen Parteien unangetastet bleibt,
- unsägliche Episoden wie die des Betreuungsgeldes (hier in Bayern leider keine Episode, sondern realer Bestandteil der Familienpolitik),
- ein schleppender und von – endlich leiser werdenden – ideologischen Debatten begleiteter Kita- und Ganztagschulausbau,
- ein Begriff von Arbeit, der nur Erwerbsarbeit wertschätzt, Sorge- und Hausarbeit aber – weil von Frauen immer schon umsonst getan – in ihrem Wert negiert,
- daraus folgend die traditionell schlechte Bezahlung von Sorge- und Pflegeberufen oder

- Präsenzkulturen in Unternehmen, die fortwährend Bestand haben.

Die Quote, die Initiative für ein Entgeltgleichheitsgesetz oder die Familienzeit sind in meinen Augen die richtigen Schritte nach vorn. Aber das Gegeneinander von Strukturen und politischen Maßnahmen macht die Bewegung in die Zukunft, Richtung Augenhöhe, so langsam, macht das Geschäft von Frauenpolitikerinnen wie mir so zäh. Währenddessen zerreiben sich Frauen und Männer in individuell geglaubten, vermeintlich selbstbestimmten Lebenswegen und verharren schließlich erschöpft im Irgendwo zwischen traditionellen und neuen Rollenmodellen. Burn-Out willkommen.

Frauenbilder: Selbstbestimmt, erwartungsgeleitet, instrumentalisiert

Das im medialen Mainstream transportierte Bild von Frauen feiert den Dreiklang Aussehen, Erfolg und Mutterschaft – all das bitte vereint mit Leichtigkeit. Essstörungen bei Jugendlichen haben mit jeder neuen Staffel von Germanys Next Top Model nachweislich zugenommen, werden aber auch bei älteren Frauen mehr. Die Zahlen bei so genannten „Schönheits-OPs“ steigen, neuerdings zusammengefasst in dem Trend zum „Mommy-Makeover“ (= operative „Überarbeitung“ der Frau nach der Geburt). Als Ironie getarnte Sexismen in der Werbung oder auch die glasklare Prägung rosa-blau, Prinzessinnen und Piraten in Spielwaren- und Bekleidungsabteilungen für Kinder und damit Kinderzimmern vermitteln ein eindimensionales und überaus traditionelles Bild von Weiblichkeit und auch Männlichkeit. Dem stellen sich durchaus viele entgegen, vor allem im Netz. Aber eine gelebte Vielfalt der Körperbilder vermag ich gleichwohl nicht zu erkennen, sondern vielmehr eine Uniformität, die ich oft erschreckend finde. Sie mag die Antwort sein auf den Markt der Möglichkeiten, in dem sich Männer und Frauen heute glauben und auf dem sie ihren Lebensweg sämtlich selbst bestimmen. Selbstbestimmung ist hier nicht als politischer Begriff zur Abwehr von Fremdbestimmung gemeint – so wie er einmal genutzt war -, sondern als Begriff individueller Ermöglichung von allem, was zu bekommen ist. Wenn alles möglich und aus eigener Kraft erreichbar ist, dreht sich der Kopf und wir brauchen einen Fixpunkt. Wenn Frau zu sein heute heißt, alles erreichen zu können und es nur die Frage meiner Leistung ist, wohin ich komme im Leben – dann macht das stark und Angst zugleich. Was ist Frausein heute, wenn sie sein können (und müssen?) wie Männer immer waren? Frausein muss dann mindestens am Äußeren erkennbar, und zwar gut erkennbar sein.

Dass Rollenbilder sich derzeit retraditionalisieren, wird vor diesem Hintergrund verständlich – gleichwohl nicht hinnehmbar. Dass es viele richtige Ansätze, aber keine geeinte kraftvolle Initiative gibt hier Veränderungen herzustellen, darf aufregen. Gerade im Netz stellt sich die Vielfalt von Lebensentwürfen und Idealen dar, starten Initiativen, die dann auch in der realen

Welt Aufsehen erregen. Der Equal Pay Day schafft es inzwischen jedes Jahr auf Platz Eins der News. Das hat ganz sicher mit kluger Kampagne, aber eben auch damit zu tun, dass so viele junge Frauen – und Männer – ihr Unverständnis und ihre Empörung zuerst online zum Ausdruck bringen, was mehr und mehr auch offline gehört und wiedergegeben wird.

Wo stehen wir also: Es gibt ein wie ich finde deutlich formuliertes Änderungswollen vieler Männer und Frauen. Und es gibt ein überaus zähes Beharrungsvermögen von überlebten geglaubten Rollenbildern, all das flankiert von einer Politik, die nicht mit einer Stimme spricht, nicht einem geeinten Ziel dient, sondern Maßnahmen auf den Weg bringt, die einander widersprechen und die Menschen damit vielfach alleine lässt.

Gleichstellungspolitik: abgetan und ausgelacht, weil es um unfassbar viel geht

Gleichstellungsbelange stehen selten ganz oben auf der politischen Tages-Agenda. Eigentlich nur dann, wenn sie anderen Zwecken nutzen. Die Burka-Debatte war ein solcher Fall in Reinkultur, und auch der vorangegangene Diskurs nach den Übergriffen während der Silvesternacht in Köln und anderen Städten war in meinen Augen wesentlich davon geprägt, dass jeder sein Süppchen darauf kochen konnte. Frauenrechtlerinnen, die schon seit Jahren eine Reform des Sexualstrafrechts fordern, haben sich sehr umgesehen, welche eigentümliche Verbündete sie plötzlich hatten und welches geeignete Vehikel Frauenrechte auf einmal für Ausländerfeindlichkeit wurden. Ganz aktuell hat sich hier Herr Söder einmal mehr hervorgetan. Er erklärte vor wenigen Tagen, es führe „zu sozialen Verwerfungen, wenn der Staat zum Beispiel im Monat 5000 bis 6000 Euro für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ausgeben muss und viele Frauen in Deutschland am Ende eines langen Arbeitslebens nicht ansatzweise Rente in dieser Höhe bekommen“¹. Das eine hat mit dem anderen nichts zu tun, Herr Söder! Und es ärgert mich maßlos, dass hier nicht deutlicher Dinge klargelegt werden. Die niedrigen Renten von Frauen sind das Ergebnis struktureller Ungleichheit von Chancen und Zugängen zum Arbeitsmarkt und haben mit den Kosten für Flüchtlinge nullkommanichts zu tun! Herr Söder vereinnahmt die berechtigten Interessen von Frauen für seine – mit Verlaub – unberechtigten Interessen der Stimmungsmache. Warum aber haben Geschlechterdinger in der Politik zwar so häufig das Zeug zum Aufreger, faktisch aber unverändert den Stellenwert von „Gedöns“? Weil das, was dahinter steckt, nichts weniger wäre als eine Revolution der Verhältnisse. Nur ein Beispiel: Das Ehegattensplitting ist ein Verharrungsinstrument erster Güte – es abzuschaffen bedeutet jedoch die Schlechterstellung einer ganzen Reihe von Wählerinnen und Wählern, die hierauf Teile ihres

¹ <https://www.welt.de/politik/deutschland/article158488913/Soeder-fordert-Leistungskuerzungen-bei-Fluechtlingen.html>

Wohlstands begründet haben. Eine echte Neubewertung von Arbeit würde bedeuten, nicht nur die Erwerbsarbeit, sondern auch die Sorge- und Familienarbeit sowie das Ehrenamt für alle Menschen verbindlich vorzugeben, sprich auch die Rentenanwartschaften auf diese drei Säulen auszurichten – eine Utopie, leider. Was glauben Sie, wie schnell wir einen Schub für gerechter verteilte Arbeiten hätten, wenn Männer Abstriche in ihren Renten bekämen, weil sie sich fast nur auf einen Teil von Arbeit, der Erwerbsarbeit konzentrieren!

Diese Paradoxien sind der Boden, auf denen wir uns bewegen und unsere Arbeit tun. Gesellschaftliche Leitbilder und Erwartungen widersprechen einander. Politische Maßnahmen tun es ebenfalls. Ein erstarkender Konservatismus und Rechtspopulismus, jetzt auch in Deutschland in der Politik – wie ich fürchte – nachhaltig angekommen, propagieren ein rückwärtsgerichtetes Rollenbild, sprechen von „Genderterror“ und geben so der Angst vor Veränderung weiter Teile der Bevölkerung auch in dieser Hinsicht eine Heimat. Das ist eine fatale Entwicklung.

Gender Mainstreaming: gutes Konzept in einer schwierigen Zeit

Was hat nun Gender Budgeting mit all dem zu tun? Wenn ich hier nun von einer Graswurzelrevolution spräche, würden Sie ernsthaft an mir zweifeln oder es zumindest anbiedernd finden. Zumal ein top-down-Prinzip nichts Umstürzlerisches an sich haben kann. Aber mit den Mühen der Ebene, die nach und nach Wirkung entfalten und dadurch überzeugen, hat es doch viel zu tun.

Gender Mainstreaming ist ein gutes, weil eigentlich einfaches Konzept, der Gleichstellung der Geschlechter und Angleichung der Lebensverhältnisse ein Stück näher zu kommen. Man sollte denken, nichts sei folgerichtiger als dass Politik- und Verwaltungsschaffende vor all ihren Entscheidungen einmal abschätzen, was diese Entscheidung für Männer und für Frauen, aber auch für Kinder, für Menschen mit Behinderungen, verschiedener Religionen oder ethnischer Hintergründe in ihren Lebenssituationen bedeutet und wie eine Entscheidung aussehen müsste, um die Zielgruppe in ihren Möglichkeiten nicht zu begrenzen. Doch so einfach ist es leider nicht, das haben wir in den vergangenen 13 Jahren alle gelernt, seit wir in Sachen Gender Mainstreaming in Europa und damit auch in Deutschland unterwegs sind.

Gender Mainstreaming hat ein Problem mit dem Labeling, und das ist nicht Oberfläche, sondern leider ein echtes Problem. Man braucht sich gar nicht die Äußerungen der Rechtspopulisten dazu anzusehen, es reicht schon, Leitmedien wie den „Spiegel“ oder die „Zeit“ darauf zu befragen. Gender ist – nicht für Fachleute und Interessierte wie Sie! – aber für weite Teile da draußen mindestens suspekt, wenn nicht gar schädlich. Dass diese

Haltung nichts weiter als einer von vielen Mosaiksteinen in der Abwehr von grundlegenden Veränderungen ist, sagte ich schon und mag uns allen klar sein. Das hilft aber nicht weiter, wenn es so viele große und kleine Trägerinnen und Träger von Entscheidungen in ihrer Haltung und ihrem Handeln beeinflusst. Und da wir alle uns auch als Geschlecht irgendwie irgendwo verorten, haben wir alle in der Debatte eine Haltung, ob wir wollen oder nicht. Deshalb sind die Geschlechter-Diskurse ja auch so unübersichtlich – und leidenschaftlich...

In der Fläche effektiv, im Bund unbeachtet: Gender Budgeting

Dabei ist Gender Mainstreaming ein, wenn nicht DAS entscheidende Mittel, Zustände von Amts wegen in Richtung echter Gleichstellung zu verändern. In meiner Wahrnehmung reden Kommunen inzwischen aber kaum noch über Gender Mainstreaming – viele tun es einfach. Gender Budgeting als zentrale Strategie von Gender Mainstreaming wird vielerorts erfolgreich praktiziert. Hier gibt es die unterschiedlichsten Ansätze und überraschende Erkenntnisse bei Anwendung dieser Steuerung übers Geld, hier sitzen die Fachleute und Sie werden sich gleich austauschen. Bei allen Widersprüchen in den gesellschaftlichen Leitbildern von Mann und Frau, bei allen Gegensätzlichkeiten politischer Maßnahmen, die der Chancengleichheit mal mehr, mal weniger nutzen: Bei all dem Durcheinander ist Gender Budgeting eine unspektakuläre, aber wirkungsvolle, weil kleinteilige Methode. Sie erfragt für ganz konkrete Situationen die Lebenswirklichkeiten von Männern und Frauen und ihre Chancen auf Teilhabe, definiert Ziele und lenkt in ihre Richtung.

In der Fläche gibt es einige Leuchttürme in Sachen Gender Budgeting, und ich würde mir sehr wünschen, dass auch auf Bundesebene das Konzept – etwas – mehr Beachtung findet. Trotz einer Machbarkeitsstudie², die reelle Wege aufgezeigt hat, wie geschlechtergerechtes Haushalten auch auf Bundesebene möglich ist und welche Potenziale darin stecken, bleibt der Bundesfinanzminister bei seiner Ablehnung. Schade, Chance vertan. Wie in so vielen Bereichen der Gleichstellungspolitik sind andere EU-Länder weiter als wir, agieren hier die Akteurinnen und Akteure sehr viel unaufgeregter und unideologischer, dafür aber effektiv. Wegweisend, aber das muss ich Ihnen nicht erzählen, ist hier sicher Österreich, dass mit der Verankerung von Gender Budgeting in seiner Verfassung die ewigen Grundsatzdiskussionen für erledigt erklärt hat. Das hat sehr viel bewirkt, unter anderem einen veränderten Fokus des medialen Interesses: Hier werden nun – statt über die Idee zu spotten – die Effekte berichtet und beachtet.

² <https://www.bmfsfj.de/blob/84346/a3561553b17a20cefde5f41f0fe8a36d/machbarkeitsstudie-gender-budgeting-pdf-data.pdf>

Die Effekte sind nämlich sehr viel mehr und anderes, als dass nur Geld geschlechtergerecht verteilt würde. Es geht nicht darum, Fliegenbeine, pardon: Männlein und Weiblein zu zählen und ansonsten weiterzumachen wie sonst auch. Es geht darum, geplante Geldausgaben auf ihre Wirkung nicht nur auf die Geschlechter, sondern – und das ist wichtig! – auf die GeschlechterVERHÄLTNISSE zu hinterfragen. Erst damit erreicht die Methode ihre Wirksamkeit. Es geht nicht nur um Geld dabei, es geht auch um Zeit und um einen anderen Begriff von Arbeit: auch Familien- und Pflegearbeit, auch nachbarschaftliches Engagement und Ehrenamt sind Arbeit. Sie werden nicht bezahlt und damit auch nur ansatzweise gewertschätzt und ernst genommen. Wohin wollen wir in einer Gesellschaft, die massiv altert und in der Nachbarschaftshilfe und ehrenamtliches Engagement schon jetzt, aber in Zukunft erst recht unverzichtbare Pfeiler der Versorgung sein werden? Wie können Kommunen solche Strukturen und die in ihnen tätigen Menschen stärken und so neu justieren, dass sie attraktiver werden?

Integration als Paradebeispiel für den Nutzen zielgruppengeleiteter Maßnahmen

Eine der größten Herausforderungen, die die Verantwortlichen in Städten und Gemeinden zu wuppen haben, ist die Integration der Menschen, die aus Krisen- und Kriegsgebieten zu uns geflohen sind. Im vergangenen Jahr und fortlaufend haben hier Kommunalpolitikerinnen und –politiker und insbesondere die Beschäftigten der Verwaltung Immenses geleistet, sind weit über ihre Belastungsgrenzen gegangen und haben Menschen in einem Tempo und einer Effektivität versorgt, die dem öffentlichen Dienst bisher nicht nachgesagt wurde. Ich finde diese Leistung wird durchaus anerkannt, aber nicht in dem Ausmaß, in dem es nötig wäre. Natürlich gehen Dinge schief, auch schrecklich schief – aber dass wir alles in allem mit den geflüchteten Menschen friedlich zusammen leben, dass es nach wie vor unter weiten Teilen der Bevölkerung ein tiefes Einverständnis und viel Engagement gibt, das ist auch das Werk einer in der Krise verdammt gut funktionierenden Verwaltung – oder vielmehr: der Menschen, die hier arbeiten. Dafür bin ich als Bürgerin sehr dankbar.

Die Situation von geflüchteten Frauen und Mädchen ist eine besondere und es hat in meiner Wahrnehmung deutlich gedauert, bis diese Erkenntnis sich in Handeln umgesetzt hat. Inzwischen ist vielerorts klar und Standard, dass Frauen und Mädchen in Unterkünften Schutzräume brauchen, dass ihre vielfache Traumatisierung besonderer Maßnahmen bedarf und dass auch bei der nun folgenden Integration die Rollenbilder der Herkunftsländer zu berücksichtigen sind. Hier fokussiert Gender Budgeting wie eine Lupe auf Ungleichheiten und kann Integrationsmaßnahmen so justieren, dass beide Geschlechter erreicht werden. Wen sollen beispielsweise Sprachkurse erreichen? Wenn wir uns klar machen, dass wir auch die Frauen erreichen wollen, dann muss Kinderbetreuung während der Kurse sicher

gestellt sein. Sprachkurse ohne Kinderbetreuung erreichen Frauen nicht. Punkt. Das ist leicht nachvollziehbar und in der Förder- und Beratungslandschaft inzwischen eine Binse, mag man denken. Weit gefehlt: Ich war neulich sehr erschrocken, als ich ein Vorstandsmitglied der Agentur für Arbeit dazu gehört habe. Der fand Sprachkurse für Frauen nämlich überflüssig. Wir lebten in einem koedukativen Land, deshalb....

Lassen Sie uns weiterdenken, Richtung Integration in den Arbeitsmarkt: Die Rollenmodelle in den Herkunftskulturen der Flüchtlinge sind vielfach sehr viel deutlicher und festgelegter traditionell als es bei uns. Frauen wird der häusliche Bereich zugeordnet, deshalb haben sie oft keine Berufsausbildung und gegebenenfalls auch nur wenig schulische Bildung. Wenn wir wollen, dass sich hier etwas ändert, müssen Qualifizierungsmaßnahmen ganz gezielt hier ansetzen, müssen den Frauen niederschwellig den Weg aus dem Haus bahnen. Das geht, aber das Ziel muss dabei klar definiert sein. Mit Gender Budgeting funktioniert das. Hier kann Gender Budgeting große Überzeugungskraft entfalten. Wenn Integrationsmaßnahmen die Gleichberechtigung und Chancengleichheit von Männern und Frauen als ein Ziel definieren und staatliche und städtische Finanzen fokussiert dort ansetzen, wo Frauen eben nicht die gleichen Rechte und Chancen wie Männer haben und hier Wege Richtung Augenhöhe ebnen, dann braucht es dafür auf jeden Fall viel Sensibilität und Geduld – aber dann liegt darin auch eine echte Chance.

Begrenzt wird diese Chance ganz sicher dadurch, dass viele von Ihnen es inzwischen mit einer AfD-Fraktion in Stadt- und Gemeinderäten zu tun haben, die vielleicht sogar von namhafter Größe und damit Einfluss ist. Hier wurde und wird weiterhin viel Sand ins funktionierende Getriebe gestreut werden. Das müssen wir aushalten, dem müssen wir begegnen. Das wird nicht leicht werden. Deshalb kann ich Sie – und mich – nur ermutigen, weiter Kurs zu halten und Erfolge zu schaffen, die einer Gesellschaft mit gleichen Chancen und Lebensverhältnissen von Männern und Frauen ein Stück näher kommen.

Ich bedanke mich sehr für die große Ehre, hier zu Ihnen sprechen zu dürfen. Das Programm von heute und morgen ist überaus spannend und es werden viele Impulse von dieser Konferenz ausgehen. Ich danke Herrn Oberbürgermeister Dieter Reiter und den Organisatorinnen ausdrücklich dafür, dass sie mit der 2. Münchener Frauenkonferenz nicht nur den Teilnehmerinnen und Teilnehmern vielfältigen und nachhaltigen Input mit auf den Weg geben, sondern Kraft und Wollen für eine gleichberechtigte Gesellschaft nach außen senden: „Tun wir das Richtige für die Richtigen richtig!“ – so das Münchner Motto.