

WISO

Mai 2010

Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik



Wem werden Konjunkturprogramme gerecht?

Eine budgetorientierte
Gender-Analyse der
Konjunkturpakete I und II



Arbeitsbereich
Frauen- und Geschlechterforschung



Expertise im Auftrag des Arbeitsbereiches Frauen- und
Geschlechterforschung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Wem werden Konjunkturprogramme gerecht?

Eine budgetorientierte
Gender-Analyse der
Konjunkturpakete I und II

Mara Kuhl

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	4
Abbildungsverzeichnis	6
Einführung	7
Gleichstellung als Qualitätskriterium staatlicher Krisenmaßnahmen:	
Ansätze zur Beurteilung	9
Gender-Analyse	9
Gender-Budgeting	11
Das wirtschaftswissenschaftliche Konzept der Care-Ökonomie	12
Zum methodischen Vorgehen	13
1. Systematisierung der Konjunkturpakete nach Budgetkriterien	14
Die Konjunkturpakete	15
Analyse des Gesamtbudgets	16
2. Gender-Analyse der Einzelmaßnahmen	19
<i>Thema Verkehr: Direktsubvention und Steuererleichterung für männliche Teilgruppen innerhalb der Verkehrsteilnehmenden</i>	20
Umweltprämie	20
Änderungen und Aussetzen der KFZ-Steuer	24
<i>Thema Arbeitsmarkt: Auf einem Auge blind? Krisensubvention für „Normalarbeitsverhältnisse“ und freies Krisenspiel des Marktes für „atypische“ Beschäftigung</i>	25
Verlängerung des Kurzarbeitergeldes	25
Kurzarbeitergeld als Indikator zur Bewertung von Krisenbetroffenheit?	26
Einseitige Verteilung von Kosten und Nutzen der Krisenmaßnahmen	27
Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge und Qualifizierung während Kurzarbeit	28
Ankündigung Mindestlohn für Leiharbeiter	28
Fazit: Alte Muster verhindern Wandel und Entwicklung	28

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

<i>Thema Steuern: Gleichstellungspositive und -negative Ausgestaltungen</i>	29
Änderung der Einkommenssteuer	29
Steuerliche Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen	31
<i>Thema Finanzierungshilfen: Verfahrensabweichungen mit gleichstellungspolitischen Folgen</i>	32
Gelockerte Vergabekriterien	33
Vorrangige Mittelvergabe für Gelder aus Konjunkturpaketen	33
Deutschlandfonds zur Rettung der deutschen Wirtschaft	34
<i>Thema Breitbandstrategie: Chancengleichheit und Gleichstellung auf Schmalspur</i>	35
Prolog: Zugang zu Internet durch Breitbandtechnologie – Wettbewerbsfaktor oder Demokratiefaktor?	36
„Digital Divide“ – gleichstellungsrelevante Unterschiede in Zugang und Nutzung der Breitbandtechnologien	37
Versorgung mit Breitband	37
Der Digitale Graben zwischen den Geschlechtern: Internet- und Breitbandnutzung	38
Schmale Breitbandstrategie?	39
<i>Analyse aus dem Blickwinkel der Care-Ökonomie: punktuelle Reparaturen vor absehbarem Investitionsstau</i>	41
Kinderbonus und Anhebung der Regelsätze für Kinder	42
Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand	42
Bundeszuschuss zu den gesetzlichen Krankenkassen	43
Einführung einer neuen Schuldenbegrenzungsregel	44
3. Auswertung: Die gleichstellungspolitische Qualität der Maßnahmen und ihr Budgetgewicht	45
Direkte Ausgaben	45
Steuererleichterungen	46
Finanzierungshilfen und Schuldenbremse	47
Fazit	48
Anhang I: Budgetstruktur der Konjunkturpakete	51
Anhang II: Gleichstellungspolitische Qualität der Maßnahmen und Budgetanteil	53
Literaturverzeichnis	55
Die Autorin	59

Vorbemerkung

Erst jüngst hat das Europäische Parlament die Mitgliedstaaten der EU aufgefordert, „eine gleichstellungspolitische Folgenabschätzung vorzunehmen, bevor sie Sparmaßnahmen auf den Weg bringen, um zu vermeiden, dass Frauen überproportional davon betroffen sein werden.“

Auf der Grundlage solcher Daten und Folgenabschätzungen seien auch die „Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen Wiederaufschwungs auszugestalten, bei denen die Bedürfnisse und die besondere Lage von Frauen und Männern berücksichtigt werden, insbesondere im Rahmen von integrierten politischen Lösungen zur Förderung der Gleichstellung (Gender-Mainstreaming) und im Rahmen einer Haushaltsanalyse unter Berücksichtigung des Gleichstellungsaspektes (Gender-Budgeting).“

Dieser Aufforderung kommen die Mitgliedstaaten bislang nur sehr begrenzt nach. Dabei liegt es eigentlich auf der Hand: Wenn Gelder verteilt oder eingespart werden sollen, hat das Wirkungen auf die gesellschaftlichen Realitäten, insbesondere auch auf die Geschlechterverhältnisse. Denn Geschlechterverhältnisse sind im Bezug auf Geld, Macht und Arbeit immer noch nicht egalitär gestaltet, weder in Europa noch anderswo. Und überall, wo diese Verhältnisse nicht dem Maßstab der Gleichstellung entsprechen, muss kritisch gefragt werden, ob eine geplante Mittelverteilung oder Einsparung daran etwas ändern wird. Eine solche Gender-Budgeting-Analyse müsste eigentlich für den gesamten Staatshaushalt gemacht werden, sie kann aber auch nur die Wirkungen von Konjunkturprogrammen prüfen.

Der österreichische Staat hat mit der Aufnahme der Verpflichtung zu Gender-Budgeting-Ana-

lysen in das Grundgesetz beispielhafte Rahmenbedingungen geschaffen. Dort kann in Zukunft mit vielen Gender-Budgeting-Analysen gerechnet werden. In Deutschland sind wir von diesem Stand noch weit entfernt. Weder der Bundeshaushalt, noch ein Landeshaushalt – nur einige wenige Haushalte fortschrittlicher Kommunen sind bisher daraufhin überprüft worden, ob die Verteilung finanzieller Mittel der grundgesetzlichen Aufgabe der Gleichstellung der Geschlechter nachkommt. Auch die großen Konjunkturprogramme von 2008 und 2009, die mit circa 187 Milliarden Euro veranschlagt sind, haben bisher keine geschlechtsspezifische Analyse erfahren – weder vor der Verabschiedung noch nach dem Inkrafttreten. In Deutschland fehlt es nicht nur an Institutionen, die die entsprechenden Daten für die Gesetzesfolgenabschätzung aus der Geschlechterperspektive aufbereiten können, es fehlt auch noch an politischem Willen und an der entsprechenden fachlichen Qualifizierung und dem Prozesswissen.

Die hier vorliegende Arbeit der Verwaltungswissenschaftlerin Dr. Mara Kuhl kann diese Defizite nicht kompensieren. Sie betritt für Deutschland Neuland. Dennoch ist diese exemplarische Analyse geeignet aufzuzeigen, welche brisanten Erkenntnisse sich gewinnen lassen, wenn, in einem begrenzten Zeit- und Mittelrahmen mit den verfügbaren Daten genderanalytisch gearbeitet wird und geschlechterpolitisch wichtige Fragestellungen aufgeworfen werden. Die Expertise kommt nach einer empirischen Prüfung unter anderem zu dem Ergebnis,

- dass im Bereich Verkehr die geplanten Erleichterungen vorwiegend einer männlichen Teilgruppe zugute kommen;

- dass mit den Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt vor allem Normalarbeitsverhältnisse gesichert werden, die einer überwiegend männlichen Teilgruppe zuzurechnen sind;
- dass im Prozess der Vergabe von Finanzierungshilfen unter gleichstellungspolitischer Perspektive erhebliche Mängel zu finden sind, da in den Gremien ausschließlich Männer und männlich dominierte Branchen repräsentiert sind;
- dass die Förderung der Breitbandtechnologie durch männlich konnotiertes Denken geprägt ist, was die Effizienz dieser Strategie erheblich mindern wird;
- dass das gesamte Feld der unbezahlten Arbeit, vor allem der Care-Arbeit, nur punktuell von den Milliarden betroffen wird, was angesichts des dort vorhandenen Investitionsstaus unbegreiflich ist.

Gleichstellungspolitisch optimal wäre es gewesen, wenn die Maßnahmen in den Konjunkturprogrammen vor ihrer Verabschiedung auf die gleichstellungspolitischen Wirkungen hin überprüft worden wären. Die vorliegende Analyse kann zeigen, dass sich der Aufwand gelohnt hätte.

Neben diesen Ergebnissen soll die vorgelegte Analyse aber auch exemplarisch zeigen, wie Gender-Analysen von Budgets und Maßnahmen aussehen können. Sie soll auf Defizite in der (amtlichen) Statistik hinweisen und alle Verantwortlichen anregen, den hier beispielhaft eingeschlagenen Weg selbst weiterzugehen.

Dr. Barbara Stiegler
Leiterin des Arbeitsbereiches
Frauen- und Geschlechterforschung
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Verteilung der Mittel der Konjunkturpakete nach Ausgabenkategorien	17
Abbildung 2:	Aufteilung der Mittel nach AdressatInnen	17
Abbildung 3:	Nutzung der Hauptverkehrsmittel	21
Abbildung 4:	Verteilung PKW-Besitz in der Gesamtbevölkerung	22
Abbildung 5:	Wegzwecke	23
Abbildung 6:	Zugang zu Breitbandanschlüssen nach Bevölkerungsdichte	37
Abbildung 7:	Anteil Männer und Frauen an Internet- und Breitbandnutzung bezogen auf Gesamtbevölkerung	39
Abbildung 8:	Gleichstellungspolitische Bewertung des Budgets für direkte Ausgaben	46
Abbildung 9:	Gleichstellungspolitische Bewertung des Budgets der Maßnahmen zu Steuererleichterungen	47

Einführung

Konjunkturpolitik ist, vor allem in krisenfreien Zeiten, ein heiß diskutiertes Thema. Vereinfacht kann man sagen, dass sich zwei Lager gegenüberstehen: die KritikerInnen staatlicher Intervention, die meist von der angelsächsischen, neoliberalen Wirtschaftswissenschaft geprägt sind und staatliche Aktivität vor allem als Konkurrenz und Verdrängung („crowding-out“) privatwirtschaftlichen Engagements verstehen. Auf der anderen Seite die BefürworterInnen eines aktiven Staates, die betonen, dass der Staat mehr als nur der Garant ordnungspolitischer Strukturen für die wirtschaftlichen AkteurInnen sein muss. Sie kritisieren die Prämissen des Neo-Liberalismus, der zentrale Aspekte der realen Welt, wie die Fähigkeit zur Informationsverarbeitung, unter- bzw. überschätzt; so beispielsweise durch die Annahme eines Erkenntnisschleiers, der insbesondere ArbeitnehmerInnen über den Augen liegt („Schleier des Geldes“) und sie nominale und reale Löhne nicht unterscheiden lässt oder des Ideals vollkommener Märkte. Den unterschiedlichen konjunkturpolitischen Positionen und Debatten ist gemein, dass sie die zugrundeliegenden Strukturen des Wirtschaftens, nämlich die Verteilung unbezahlter und bezahlter Arbeit und die notwendigen Voraussetzungen menschlicher Wirtschaftsaktivität durch Reproduktions- und Regenerationsarbeit aus der Betrachtung ausblenden. Dieser für Volkswirtschaften essentielle, aber unsichtbar gemachte Teil der Ökonomie wird unter dem Begriff der „Care-Ökonomie“ von innovativen WirtschaftswissenschaftlerInnen ins Licht der Öffentlichkeit gerückt. Hieran ist die Erwartung geknüpft, dass mit der Vervollständigung des Bildes die wirtschaftlichen Prozesse nachhaltig und gerecht gestaltet werden, alle Kosten internalisiert, also nach dem Verursacherprinzip zugerechnet, und die Lebensgrundlagen erhalten werden.

Ein weiterer, zentraler Aspekt der Strukturen der Wirtschaft findet ebenfalls sowohl in Fachkreisen als auch allgemein wenig Beachtung: Die Strukturen der Ökonomie sind geschlechtlich angeordnet – sowohl die unbetrachteten als auch die sichtbaren: Die bezahlte Produktionsarbeit und unbezahlte (Re-)Produktionsarbeit sind ungleich zwischen Frauen und Männern verteilt und werden ungleich als Beitrag zum Leistungsvermögen einer Nation in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung einbezogen. Der Arbeitsmarkt ist vertikal, also bezogen auf die Hierarchiestufen, und horizontal, bezogen auf die Berufe und Tätigkeiten entlang der Strukturkategorie Geschlecht („Gender“), geordnet. Die Verteilung unterschiedlicher Arbeitsbedingungen – fest mit unbefristetem Vollzeitvertrag und Rentenanspruch, oder mit befristeten Verträgen, in Teilzeit oder Minijob und mit deutlich höherem Risiko für Altersarmut – sind „vergeschlechtlicht“. Die Benennung als „Normalarbeitsverhältnis“ und als „atypische Beschäftigung“ zeigt, dass sich – ungeachtet der quantitativen Ausmaße – an männlich dominierten Arbeitsbedingungen als Standard orientiert wird und die weiblich dominierten Arbeitsbedingungen als ungewöhnlich und als Sonderfall verstanden werden.

Konjunkturpolitik betrifft immer auch diese vergeschlechtlichten Wirtschaftsstrukturen, da hier Ressourcen verteilt werden, Chancen und Zugänge zu Ressourcen geschaffen oder verändert, wirtschaftliche Entscheidungen von Haushalten mit ihren internen mikroökonomischen Arbeitsverteilungen beeinflusst werden etc. Der Staat in seiner Aufgabe als Garant und Gestalter von volkswirtschaftlichen Bedingungen ist damit, ob er will oder nicht, ein zentraler Gestalter von geschlechterpolitischen Strukturen und gesellschaftlichen Geschlechterverhältnissen.

Vor diesem Hintergrund wird mitten in der Krise die Zwischenfrage nach geschlechtlicher Ausgewogenheit der Konjunkturprogramme gestellt. Damit wird in der Interventionshektik die außer Acht gelassene staatliche Querschnittsaufgabe, die Gleichstellung der Geschlechter (Grundgesetz Art. 3 Abs. 2) auch im Schlüsselbereich Wirtschaft, ins Blickfeld gerückt.

Mit dieser Expertise¹ soll ein kritischer Blick auf die Konjunkturprogramme und ihre inhaltlichen Schwerpunkte und Ausrichtungen gegeben werden. Mit der Gender-Analyse wird die Ausgewogenheit bzw. Unausgewogenheit des größten Konjunkturprogramms in der deutschen Geschichte unter dem Aspekt der Geschlechtergerechtigkeit geprüft. Die Frage, die hierbei gestellt wird, ist: Schwächt der Staat die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise für Bürger im gleichen Maße ab wie für Bürgerinnen? Trägt der Staat mit seiner Politik zum grundgesetzlich formulierten Demokratieauftrag der tatsächlichen Umsetzung der Gleichstellung, hier bei der Unterstützung in Krisenzeiten, bei?

Die Konjunkturpakete enthalten eine Bandbreite von Maßnahmen unterschiedlichster Art (Subventionen, Bürgschaften, Sozialtransfers, Zuschüsse, Steuererleichterungen u.a.) und betreffen unterschiedlichste Politikfelder (Arbeitsmarkt, Steuerrecht, Verkehrspolitik, Sozialpolitik, Informationstechnologie u.a.). Für die Expertise bedeutet dies zum einen, dass nicht alle Maßnahmen – so spannend und relevant sie jeweils auch sein mögen – im Einzelnen dargestellt werden können, sondern dass eine Auswahl für eine nähere Betrachtung getroffen werden muss. Zum anderen bedeutet es, dass die Betrachtungen notwendigerweise nicht erschöpfend in die Tiefe gehen können. Insgesamt wird mit der Zusammenfassung und Bewertung der Konjunkturpakete nach Budgetkriterien und der Analyse ausgewählter Maßnahmen aus unterschiedlichen Politikfeldern aber eine Bewertung der gleichstellungspolitischen Qualität der Krisenintervention möglich.

1 Ich danke dem Netzwerk gender mainstreaming experts international (gmei), in dessen Kontext die Idee zur Expertise entstand, insbesondere Frau Spangenberg, Dr. Erbe, Dr. Frey, Frau Parlar und Dr. Schambach für Anregungen, fachlichen Rat und Unterstützung.

Gleichstellung als Qualitätskriterium staatlicher Krisenmaßnahmen: Ansätze zur Beurteilung

Ziel dieser Expertise ist es, die Konjunkturpakete unter dem Aspekt der Gleichstellung von Männern und Frauen zu betrachten und anhand von ausgesuchten Maßnahmen in unterschiedlichen Politikfeldern zu fragen, ob sie gerecht und ausgewogen gestaltet sind. Unterstützt der Staat Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen, auch in unterschiedlichen Rollen wie z.B. als Erwerbstätige und als (Ver-)Sorgende in gleicher Weise, um durch die Krise zu kommen? Unterstützt der Staat die Wirtschaftsbereiche gleichermaßen und unabhängig von der Geschlechterstruktur (männer-, frauendominierte und ausgewogene Bereiche) und unabhängig von impliziten gesellschaftlichen Zuordnungen zu produktiven (als „männlich“ konnotierten) und reproduktiven (als „weiblich“ konnotierten) Bereichen?

In Krisenzeiten ist schnelles Handeln erforderlich, um akut zu helfen und negative Folgen abzufedern. Auf den ersten Blick könnte man meinen, die Frage nach Gleichstellung der Geschlechter sei diesen Zielen nachrangig. Schnelles Handeln in Krisenzeiten ist sicher wichtig, aber nur richtiges schnelles Handeln in Krisenzeiten federt die Kriseneffekte ab und stabilisiert Staat, Wirtschaft und Gesellschaft für weitere Turbulenzen. Was „richtig“ in Krisenzeiten jedoch bedeuten kann, ist fraglich. Gesellschaftspolitische Zielsetzungen, auch in der Wirtschaftspolitik, müssen Teil der Antwort auf diese Frage sein. Gleichstellung von Männern und Frauen ist eine zentrale Zielsetzung unserer Gesellschaft und sollte als Leitmotiv auch in Krisenzeiten dazu genutzt werden, kluge und zukunftsfähige Entscheidungen zu treffen. Eine genderanalytische Perspektive wurde bei den Konjunkturpaketen bedauerlicherweise nicht ex ante von den EntscheidungsträgerInnen, sondern wird nun, während die Umsetzung läuft, von kritischen Beobach-

terinnen eingebracht. Der Aspekt der Gleichstellung zeigt aber auf, wo alte Fehler vermieden oder wiederholt werden, wo Chancen zu Innovation und zur Unterstützung der kreativen Kräfte gesellschaftlicher Selbstorganisation genutzt oder übersehen werden und wo Ausschlüsse und Spaltungstendenzen entschärft oder verstärkt werden, die den Zusammenhalt der Gesellschaft und eine zukunftsfähige wirtschaftliche Entwicklung gefährden.

Gender-Analyse

Um politische Maßnahmen nach dem Qualitätskriterium „Gleichstellung“ zu bewerten, gibt es eine Vielzahl von Vorgehensweisen, die unter dem Begriff Gender-Analysen zusammengefasst werden können. Diese Analyseinstrumente sind im Kern Folgenabschätzungsverfahren, die entweder ex ante, begleitend oder ex post Maßnahmen daraufhin untersuchen, ob sie einen positiven, einen negativen oder einen neutralen Beitrag zur Gleichstellungsentwicklung liefern. Ein Ziel dieser Bewertungsverfahren ist, die impliziten Ziele und nicht beabsichtigten Ergebnisse (Output) und Effekte (Outcome) auf Männer und Frauen geschlechtsneutral formulierter Maßnahmen sichtbar zu machen. Sie zeigen auf, welche Gestaltungsalternativen es gibt. Auch Leerstellen, z.B. Zielgruppen, die unbeabsichtigterweise nicht von der Maßnahme profitieren oder Handlungsbedarfe, die nicht erkannt wurden, können durch Gender-Analysen sichtbar werden. Somit eröffnen Gender-Analysen politischen Handlungsspielraum, Maßnahmen effektiver und gerechter zu gestalten und Zielsetzungen explizit und ziel führend(er) zu formulieren.

Für Gender-Analysen gibt es je nach Art der Maßnahmen, der beteiligten Gremien, des Zeit-

punkts und der Zielsetzungen der Durchführenden unterschiedlichste Vorgehensweisen (s. u.v.a. Sellach u.a. 2004, S. 43 ff.). Ihnen gemeinsam ist, dass sie an der normativen Zielsetzung der Gleichstellung von Männern und Frauen ausgerichtet sind. Um Gleichstellung zu erreichen, ist Gleichberechtigung, auch im Sinne von Chancengleichheit, als Ausgangsbedingung notwendig.

Im Grundgesetz ist der Auftrag an den Staat und seine Institutionen formuliert: Der Staat soll „die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ fördern und auf „die Beseitigung bestehender Nachteile“ hinwirken (Artikel 3 Abs. 2 Grundgesetz). Dieser Satz wurde in das Grundgesetz aufgenommen, weil das gesellschaftliche Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern sich nicht ohne aktives Zutun erreichen lässt. Angelehnt an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist Gleichstellung folgendermaßen definiert: „Gleichstellung bedeutet, Frauen und Männern ein gleichermaßen selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Gleichstellungspolitik gibt nicht vor, wie Menschen leben sollen. Niemand darf zur Anpassung an stereotype Vorstellungen von „Männern“ und „Frauen“ gezwungen werden. An das Geschlecht und an Geschlechterrollen dürfen grundsätzlich keine Vor- oder Nachteile geknüpft werden. Rollenverteilungen, die zu einer höheren Belastung oder sonstigen Nachteilen für ein Geschlecht führen, dürfen durch staatliche Maßnahmen nicht verfestigt werden. Faktische Nachteile, die typischerweise ein Geschlecht treffen, dürfen durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden“ (Arbeitshilfe zu §2 GGO, S. 15).

Das bedeutet konkret, dass staatliche Maßnahmen

- bestehende Benachteiligungen abbauen oder zumindest nicht weiter verfestigen dürfen,
- die gleiche Teilhabe von Männern und Frauen ermöglichen müssen,
- Männern und Frauen von tradierten Rollenmustern freie Entscheidungen ermöglichen müssen.

Auch geschlechtsneutral formulierte staatliche Interventionen sollen keine „verdeckten Benachteiligungen, Beteiligungsdefizite oder Verfestigungen tradiert Rollenmuster“ (ebda.) beinhalten.

Eine Gender-Analyse prüft, ob Maßnahmen diese Anforderungen erfüllen. In dieser Expertise werden die Maßnahmen nach drei Ausprägungen sortiert. „Positiv“ sind Maßnahmen, die entweder bestehende Benachteiligung abbauen oder/und Zugänge zu Ressourcen so gestalten, dass benachteiligten Gruppen die gleiche Teilhabe garantiert wird oder/und traditionelle Rollenmuster nicht geschützt, sondern gleiche Anreize auch für nicht-rollenkonforme Entscheidungen von Männern und Frauen geboten werden. Sie leisten einen „Gleichstellungsmehrwert“, also einen positiven Beitrag zur Umsetzung der Gleichstellung. „Negativ“ werden Maßnahmen bewertet, die Benachteiligungsstrukturen verfestigen oder unterrepräsentierten oder benachteiligten Gruppen keinen gleichen Zugang zu Ressourcen gewähren und damit Privilegien anderen Gruppen aufrechterhalten oder Vorteile für traditionelle Rollenmuster verfestigen und darum keinen Beitrag für eine positive Entwicklung der Gleichstellungsumsetzung leisten. „Neutral“ sind Maßnahmen, die bestehende Benachteiligungen weder verfestigen noch abbauen, die Männern und Frauen entsprechend ihrer bestehenden Repräsentation Zugang zu Ressourcen eröffnen und die Anreize für traditionelle Rollenmuster nicht verfestigen noch abschwächen.

Eine solche Bewertung ist voraussetzungsreich. Sie erfordert durchgängig geschlechterdifferenziert aufgeschlüsselte Daten und Genderkompetenz, um Benachteiligungsmechanismen und -effekte zu erkennen, sowie das Fachwissen für den jeweiligen Politikbereich, in dem die Maßnahme stattfindet. Es bedarf also

1. der Kenntnis über mögliche bestehende Benachteiligungen, um abzuschätzen, wie die Maßnahme auf den Abbau dieser wirkt. Informationen hierzu liefern durchgängig geschlechtsdifferenzierte statistische Daten, mit denen die Geschlechterverhältnisse in den interessierenden Politikfeldern beschrieben werden können. Diese sind nicht immer in der benötigten Qualität vorhanden.
2. der Einschätzung, ob ausgehend von der Grundsituation möglicher bestehender Benachteiligungen die Maßnahme so gestaltet ist, dass Männer und Frauen gleichermaßen

an den zu verteilenden Ressourcen teilhaben können. Hierbei muss geprüft werden, ob sich mittelbar als Auswirkung der (Um-)Verteilung von Ressourcen der Zugang zu anderen Ressourcen verändert. So kann beispielsweise die Verteilung der Ressource „Geld“ Auswirkungen haben auf die Ressource „Zeit“, da Dienstleistungen gekauft werden können, wodurch die bedachte Person Arbeitszeit zu Freizeit umwandeln kann. Zentrale Ressourcen, zu denen gleiche Teilhabe gewährt sein müssen, um Gleichstellung zu erreichen, sind (Entscheidungs-)Macht, Geld und (selbstbestimmte) Zeit. Entscheidungsmacht bedeutet, dass betroffene Personengruppen selbst ihre Vorstellungen und Interessen in Verfahren einbringen oder parteilich repräsentieren lassen können, in denen über sie, auch indirekt betreffende, wichtige Fragen, wie die Verteilung von Ressourcen, Bedingungen zu leben und zu arbeiten, entschieden wird. In unserer Gesellschaft ist ein zentraler Zugang zur Ressource Geld die existenzsichernde Erwerbsarbeit. Sie ermöglicht Einkommen und die Absicherung der klassisch deutschen Armutsrisiken wie bspw. Scheidung oder Geburt eines Kindes. Zeit, die nicht von Erwerbsarbeit und Familienpflichten bestimmt wird, ist eine Ressource, die es ermöglicht, sich zu regenerieren, sich zu erholen und seinen emotionalen Grundbedürfnissen wie bspw. freie Zeit mit Familie und Freunden nachzukommen, also gesellschaftlich besehen für die Reproduktion der Arbeitskraft notwendig ist.

3. der Bewertung, ob die Maßnahmen so gestaltet sind, dass sie Rollenzuweisungen zwischen Männern und Frauen privilegieren oder tradierte Strukturen, die Männern und Frauen unterschiedliche Anreize für Entscheidungen geben, die den Zugang zu Ressourcen betreffen, verfestigen.

Eine Gender-Analyse umfasst verschiedene Dimensionen von Gender, in denen und durch die sich Geschlechterverhältnisse konstituieren. Sie geht damit über die individuelle Betrachtung von Geschlecht auf der Mikroebene als Persönlichkeitsmerkmal von einzelnen Personen hinaus.

Auf der Makro-Ebene von Gender werden die Geschlechtergruppen „Männer“ und „Frauen“ erfasst, also die kollektive Perspektive auf Personengruppen in der Gesellschaft, deren Mitglieder aufgrund bestimmter Merkmale der Gruppe der Männer oder der Frauen zugeordnet werden und die jeweils als weitgehend homogene Kollektive behandelt werden. Hinzu kommt die Ebene der vergeschlechtlichten Strukturen, nach denen „Männlich(keit)“ und Weiblich(keit)“ und damit Wertigkeiten unterschiedlichen Lebensbereichen zugeordnet werden. Die Struktur der bezahlten (Erwerbs-)Arbeit und unbezahlten (Haus-)Arbeit ist hierfür ein Beispiel.

Gender-Budgeting

Ein weiteres effektives Instrument, um Politikergebnisse nach dem Qualitätskriterium „Beitrag zur Gleichstellungsentwicklung“ zu bewerten, ist das Gender-Budgeting. Diesem Budgetinstrument kommt insbesondere im Rahmen der Umsetzung von Gleichstellung als Querschnittsaufgabe (Gender Mainstreaming) eine zunehmende Rolle zu, da es anhand der Geldströme öffentlicher Haushalte aufzeigt, wie Männer und Frauen bei staatlichen Maßnahmen berücksichtigt werden. Ähnlich wie bei der Analyse geschlechtsneutral formulierter politischer Maßnahmen und Programme ergibt sich das Interesse an Gender-Budgeting aus dem Sachverhalt, dass die Struktur staatlicher Einnahmen und Ausgaben durch geschlechtsneutral formulierte Steuer-, Wirtschafts- und Industriepolitik unterschiedliche Auswirkungen auf das Leben von Frauen und Männern hat und damit die Zugänge zu Ressourcen von Männern und Frauen ungleich gestaltet. So hat bspw. auch die föderale Aufgaben- und Finanzstruktur der Bundesrepublik mit ihren unterschiedlichen Positionierungen von Bund, Ländern und Kommunen erhebliche Bedeutung für die Entwicklung der Gleichstellung von Männern und Frauen.

Beim Gender-Budgeting gibt es ebenfalls eine Vielzahl von Herangehensweisen je nach Einbindung der Durchführenden in den Haushaltskreislauf, Zeitpunkt der Analyse, Zielsetzung etc. Ähnlich wie die Gender-Analysen, die nicht ohne Ri-

siko sind, dass ihr emanzipatorischer Beitrag ins Gegenteil verkehrt wird (z.B. durch die Verkürzung des Verständnisses von „Gender“ auf das biologische Geschlecht und biologistische Geschlechterkonzepte, s. GenderManifest 2006) hat auch das Gender-Budgeting bestimmte Risiken, insbesondere aus Praktikabilitätsgründen, einseitige Ergebnisse zu produzieren. So eignen sich z.B. einige Herangehensweisen des Gender-Budgeting vor allem für bürgernahe Dienstleistungen, während die Untersuchung von Geldflüssen zur Förderung von Institutionen, z.B. Wirtschaftssubventionen, unterbelichtet bleiben (ausführlich Frey 2008).

Diese Expertise ist inspiriert von den Erfahrungen mit Gender-Budgeting im deutschsprachigen Raum². An dieser Stelle wird keine Gender-Budgeting-Analyse im eigentlichen Sinne durchgeführt, sondern lediglich der Ansatz aufgegriffen, die gleichstellungspolitische Bewertung von Maßnahmen auf ihr Budgetgewicht zu beziehen. Dies ist mit „budgetorientiert“ gemeint. Für die Analyse der Konjunkturpakete ist eine budgetorientierte Herangehensweise vielversprechend, weil sie machbar und erkenntnisreich ist: Erstens geht es bei der staatlichen Krisenintervention vor allem um das Bereitstellen von Geldbeträgen für klar umrissene Maßnahmen. Anders als beim Staatshaushalt geht es nicht in erster Linie um die Verteilung von Mitteln an Ressorts zu deren Verfügung, sondern für die Konjunkturpakete wurden konkret (meist) klar genannte Summen für (meist) klar definierte Maßnahmen bereitgestellt. Die einzelnen Maßnahmen lassen sich also anhand der Geldsummen zueinander in Relation setzen. So können die Ergebnisse der Gender-Analyse der Maßnahmen auf die Finanzvolumina bezogen werden und damit die relative Bedeutung der Maßnahmen und ihrer jeweiligen Beiträge zur Gleichstellungsentwicklung bewertet werden. Dadurch, dass über das Gesamtbudget der Konjunkturpakete alle Maßnahmen in Relation zueinander stehen, können auch Aussagen über die Gesamtwirkung der Konjunkturpakete auf die Entwicklung von Gleichstellung getroffen werden.

Das wirtschaftswissenschaftliche Konzept der Care-Ökonomie

Eine weitere produktive Anregung für diese Expertise ist das Konzept der „Care-Ökonomie“, das in den Wirtschaftswissenschaften jenseits des Mainstreams diskutiert wird. Dieser Ansatz berücksichtigt die Tatsache, dass in den Gesellschaften durch unentgeltliche Leistungen, insbesondere von Frauen in privaten Haushalten und Ehrenamt erbracht, ein Großteil an Leistungen und Gütern, die zum Wohlstand beitragen, produziert wird (vgl. Madörin 2010). Diese dem marktförmigen Wirtschaften vorausgehenden und die Produktionsbedingungen des Marktes aufrechterhaltenden Leistungen (u. a. durch Reproduktion der Arbeitskraft) der Care-Ökonomie werden jedoch in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht beziffert und werden damit als existenzieller Beitrag zum gesellschaftlichen Wohlstand unsichtbar. Neben den privaten Sorge- und Versorgungsleistungen gibt es einen zur Care-Ökonomie zählenden Bereich der marktförmig tauschbaren Güter und Dienstleistungen. Hierzu gehören die Angebote der Sozial-, Betreuungs-, Bildungs- und Pflegeeinrichtungen. Diese Arbeit entzieht sich zu einem Großteil der Effizienz- und Rationalisierungslogik der kapitalistischen Wirtschaftsweise, so dass sie ebenfalls nicht angemessen mit den gängigen wirtschaftswissenschaftlichen Methoden der Wachstums- und Produktivitätsmessung erfasst werden kann und ihr Beitrag zum gesellschaftlichen Wohlstand systematisch unterschätzt bleibt. Auch in den entgeltlich organisierten Wirtschaftszweigen der Care-Ökonomie arbeiten überwiegend Frauen, so dass dieser Aspekt sehr gleichstellungsrelevant ist. In dieser Expertise werden als Exkurs Maßnahmen der Konjunkturpakete unter dem Aspekt der Care-Ökonomie betrachtet. Die Frage ist hierbei, wie die Maßnahmen der Konjunkturpakete diesen Bereich vor den Folgen der Wirtschaftskrise schützen und so dessen Produktionsbedingungen von gesellschaftlichem Wohlstand in der Krise absichern.

2 Unter anderen: Bergmann u.a. 2004 , Erbe 2003 , Frey 2007a, b.

Zum methodischen Vorgehen

Für die budgetorientierte Gender-Analyse der Konjunkturpakete dieser Expertise wird wie folgt vorgegangen. Zuerst werden die Maßnahmen nach budgetorientierten Kriterien geordnet. Dies ermöglicht eine Sortierung der Vielfalt an Maßnahmen nach haushalterischen Aspekten. Anschließend werden ausgehend von dieser Struktur Maßnahmen ausgewählt, die einer Gender-Analyse unterzogen werden. Gender-Analysen erfordern, wie oben erwähnt, die Sammlung von Daten für das jeweils interessierende Politikfeld.

Aus diesem Grund werden die ausgewählten Maßnahmen der Konjunkturpakete ihren Politikfeldern zugeordnet und nach einer Darstellung der Geschlechterverhältnisse im jeweiligen Bereich analysiert. Die Maßnahmen, die eine hohe sozialpolitische Relevanz haben, werden unter dem Blickwinkel der Care-Ökonomie betrachtet. In einem dritten Schritt werden die Ergebnisse der Gender-Analyse der Maßnahmen wieder in die Budgetstruktur einsortiert, so dass neben dem qualitativen Beitrag zur Gleichstellungsentwicklung der Maßnahmen auch ihr Gewicht am Gesamtvolumen der Konjunkturpakete sichtbar wird.

1. Systematisierung der Konjunkturpakete nach Budgetkriterien

Das erste und zweite Konjunkturpaket werden gemeinsam betrachtet und nicht unterschieden, da diese Unterscheidung keinen analytischen Mehrwert bringt. Um die Fülle an Maßnahmen zu systematisieren, werden im Folgenden alle Maßnahmen nach den Kategorien „direkte Ausgaben“, „Steuererleichterungen“ und „Finanzierungshilfen“ und nach AdressatInnen sortiert (vgl. Anhang I). Die Einteilung orientiert sich an der Art der Kostenentstehung für den Bund, also ob die Kosten Finanzmittel zur direkten Auszahlung, Kosten durch Einnahmeverzicht oder Kosten durch das Einstellen von Finanzmitteln für Dritte sind. Innerhalb dieser Kategorien werden die Budgetteile den jeweiligen AdressatInnen „Bürgerinnen und Bürger“ als Privatpersonen, „öffentliche Hand“ und „Privatwirtschaft“ (inklusive BürgerInnen als ArbeitnehmerInnen) zugeordnet.

Die direkten Ausgaben bedeuten einen Geldabfluss staatlicher Gelder an BürgerInnen, an die öffentliche Hand und an die Privatwirtschaft zum Zwecke der Stärkung und Förderung ihrer jeweiligen Rolle in der Volkswirtschaft. Hierzu gehören Sozialtransfers, direkte Subventionen und staatliche Investitionen. Die Aufstockung von Personalkosten staatlicher Stellen, z.B. um das Angebot der öffentlichen Hand zu erhöhen, wird als Investition in die Erstellung öffentlicher Güter verstanden, die mit direkten Ausgaben verbunden ist. Die öffentliche Hand stellt vor allem gesellschaftlich erwünschte Dienstleistungen zur Verfügung und ist mit der Wahrung öffentlicher Güter wie zum Beispiel Bildung, sozialem Frieden und Wohlstand betraut. BürgerInnen sind einerseits KonsumentInnen von privaten und öffentlichen Angeboten, andererseits in ihrem Privatbereich ProduzentInnen von Waren und Dienst-

leistungen, z.B. als Sorgende, die das grundlegende Funktionieren der Gesellschaft inklusive der Wirtschaft sichern. Hierzu gehören die nicht-marktförmig verhandelten, damit unentgeltlichen Arbeitsleistungen im Haushalt. Die Privatwirtschaft produziert Waren und Dienstleistungen für den marktförmigen Tausch und schafft durch das Angebot von Arbeitsplätzen und die Produktion von Waren Wohlstand. Die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Rolle als ArbeitnehmerInnen werden diesem Bereich zugeordnet.

Die Entlastungen durch Steuererleichterungen bedeuten Einnahmeverluste für den Staat³. Sie dienen dazu, BürgerInnen und der privaten Wirtschaft durch die Verringerung der Abgaben finanziellen Handlungsspielraum für Konsum und Investitionen zu eröffnen.

Die Finanzierungshilfen beinhalten Bürgschaften und das zur Verfügungstellen bzw. Aufstocken von Kreditprogrammen. Aus praktischen Gründen werden die Maßnahmen der Finanzierungshilfen nicht weiter in ihren Komponenten Kredite und Zuschüsse differenziert, sondern verallgemeinert als Darlehens- und Bürgschaftsprogramme verstanden. Ziel dieser Maßnahmen ist es, den AdressatInnen Investitionen zu ermöglichen. Kosten entstehen bei den Krediten und Bürgschaften erst bei Zahlungsunfähigkeit des Hauptschuldners. Bei den Kreditprogrammen entstehen den staatlichen Vermittlern bei selbstfinanzierten Krediten indirekt Einnahmeverluste im Sinne von Opportunitätskosten durch den Verzicht auf marktübliche Zinsen. Staatlich bereitgestellte Kreditsummen bedeuten einen Konsumverzicht des Staates durch das Bereitstellen der Geldsummen für Dritte, da er über die Finanzmittel nicht mehr frei verfügen kann.

3 Für eine erste Schätzung der Gesamtbelastung der öffentlichen Haushalte durch die Konjunkturpakete siehe Leifels u.a. 2009.

Diese grobe Sortierung der Maßnahmen der Konjunkturpakete erlaubt es, einen ersten Überblick über die Programme zu erhalten und des Weiteren die Bedeutung der jeweiligen Interventionsarten sichtbar zu machen. Durch die Zuordnung zu den AdressatInnen wird deutlich, in welchem Maße und welcher Gewichtung die Bereiche der Gesellschaft „BürgerInnen in Privathaushalten“, „öffentliche Hand“ und „Privatwirtschaft“ vom Staat in der Krise gestützt werden. Dies erlaubt es, die später unter Gleichstellungsaspekten betrachteten Einzelmaßnahmen wieder in den Gesamtkontext der Konjunkturpakete zu stellen und so die Bewertung der gleichstellungspolitischen Ausgewogenheit vorzunehmen.

Die Konjunkturpakete

Die Bundesrepublik Deutschland hat als Antwort auf die Finanzkrise und ihre absehbaren und unabsehbaren Folgen auf die Realwirtschaft mit den Konjunkturpaketen I und II das größte Konjunkturprogramm der deutschen Geschichte in Gang gesetzt. Mit einer großen Bandbreite an Maßnahmen sollen BürgerInnen und Unternehmen von Steuern und Abgaben entlastet werden, Investitionen vorangetrieben und Finanzierungshilfen zur Verfügung gestellt werden. Die Gelder hierfür sollen vornehmlich in den Jahren 2009 und 2010 ausgegeben werden. Laut Regierungserklärung (14.1.2009) entspricht das Volumen der Programme über 3% des Bruttoinlandsprodukts für diese Jahre, also dem Wert aller in zwei Jahren in Deutschland marktförmig, also in entlohnter Arbeit, produzierten Güter und Dienstleistungen. Trotz aller unterschiedlichen Auffassungen zur Staatstätigkeit wurde im Angesicht der Krise und ihrer Folgen eine aktive staatliche Konjunkturpolitik weitgehend begrüßt. Die Kritik bezog sich unter anderem auf das zu geringe Volumen, angesichts des anfänglich auf bis zu 7% geschätzten

Verlustes des Bruttoinlandsprodukts, auf eine nicht genutzte umweltpolitische Wende in der Wirtschaftspolitik oder auf die Kurzfristigkeit bei der Umsetzung der Maßnahmen. Auch bemängelt wurde die Unausgewogenheit der Fördermaßnahmen für die Privatwirtschaft, bei der der Dienstleistungssektor, bis auf die Banken- und Finanzwirtschaft, leer ausging. Als Kriterium für die Auswahl wurde der Begriff der „Systemrelevanz“ – eigentlich ein Begriff zur Typisierung von Finanzinstitutionen – auf die jeweils geförderten Bereiche ausgedehnt und als Ausschlussargument benutzt, um anderen Bereichen arbeitsplatz-, auftrags- und bestandserhaltende Maßnahmen zu verwehren.

In dieser Expertise geht es um die Konjunkturpakete I und II. Das Maßnahmenpaket vom 7. Oktober 2008 zur „Senkung der steuerlichen Belastung, Stabilisierung der Sozialversicherungsabgaben und für Investitionen in Familien“ wurde vorher verabschiedet und ist nicht Teil der Konjunkturpakete I und II. Ebenso wenig gehört das später beschlossene Wachstumsbeschleunigungsgesetz vom 22. Dezember 2009 zu den hier untersuchten Maßnahmenbündeln.

Das Konjunkturpaket I mit dem Namen „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ wurde am 5. November 2008 beschlossen. In seinem Rahmen wurde u. a. das „Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets ‚Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung‘“ (vom 21.12.2008), das Finanzmarktstabilisierungsgesetz und das Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz (beide 17. Oktober 2008) inklusive der Durchführungsverordnung (17. Oktober 2008) und der Verordnung (20. Oktober 2008) verabschiedet. Mit dem Konjunkturpaket I sollen nach Angaben auf den Webseiten des Bundesministeriums für Finanzen, des Bundesministeriums für Wirtschaft und des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung⁴ Investitionen und Auftragsvergaben in Höhe von

4 <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/konjunktur.html>,
http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_55092/DE/Buergerinnen_und_Buerger/Gesellschaft_und_Zukunft/themenschwerpunkt_konjunkturpakete/node.html?__nnn=true,
<http://www.konjunkturpaket.de/Webs/KP/DE/Homepage/home.html>

50 Milliarden gefördert werden und die Finanzierung und Liquidität von Unternehmen mit 20 Milliarden € gesichert werden.

Das Konjunkturpaket II wurde als „Pakt für Beschäftigung und Stabilität“ am 14. Januar 2009 beschlossen. In seinem Rahmen wurden das „Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“ (vom 2. März 2009), die Richtlinie zur Förderung des Absatzes von Personenkraftwagen (20. Februar 2009 mit Änderungen vom 17. März 2009 und vom 26. Juni 2009) verabschiedet⁵. Offiziell wurden rund 50 Milliarden € bereit gestellt.

Die Pakete umfassen Steuererleichterungen für Haushalte und Unternehmen, die Aufstockung von Investitionsprogrammen, die Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und die Bereitstellung von Mitteln für Kredit- und Finanzierungsprogramme.

Analyse des Gesamtbudgets

Ausgabekategorien

Die drei Gruppen „direkte Ausgaben“, „Steuererleichterungen“ und „Finanzierungshilfen“ haben ein geschätztes Gesamtvolumen von ca. 187 Milliarden €. Bei den Finanzierungshilfen ist zu bedenken, dass es sich hier nicht um abschließend bezifferbare Kosten handelt, da es sich um Kredite und Bürgschaften handelt und die Zuschusskomponente der Kreditprogramme an dieser Stelle vernachlässigt wird. Die geplante Schuldenbremse „Nachhaltige Finanzpolitik für die künftigen Generationen“ kann keiner Gruppe zugeordnet und zur Zeit auch nicht in ihren Kosten beziffert oder zugeordnet werden (s. jedoch Kapitel zu Care-Ökonomie). Den folgenden Zahlen liegen Angaben der Bundesregierung, u. a. aktualisierte Zahlen der Ministerien, Expertenangaben sowie eigene Berechnungen zugrunde (s. Quellenangabe der Tabelle im Anhang I).

Die 15 Maßnahmen der direkten Ausgaben (s. Anhang I) haben mit 43,5 Milliarden € einen

Anteil von ca. 23 % am Gesamtvolumen der Konjunkturpakete. Die größten Einzelposten sind die Zukunftsinvestition Öffentliche Hand mit 16 Milliarden €, der Bundeszuschuss für die gesetzlichen Krankenkassen mit 9 Milliarden, der vor allem ArbeitnehmerInnen und -geberInnen entlastet, und als drittgrößte direkte Zuwendung die Umwelt- bzw. Abwrackprämie mit 5 Milliarden.

Die sechs Maßnahmen der Steuererleichterungen mit geschätzten 18 Milliarden € Einnahmeverzicht des Staates machen ca. 10 % des Paketvolumens aus. Die größten Posten sind hier die Änderungen der Einkommenssteuerbestimmungen mit ca. 9,4 Milliarden € und die degressiven Abschreibungen auf bewegliche Wirtschaftsgüter mit geschätzten 6,3 Milliarden €.

Die Finanzierungshilfen haben einen Umfang von ca. 125 Milliarden €. Dies macht einen nominellen Anteil von 67 % des Volumens der Konjunkturpakete aus. Mit 75 Milliarden € für Bürgschaften und 40 Milliarden € für Kreditsonderprogramme für den Mittelstand und für größere Unternehmen profitiert vor allem die Wirtschaft. 93 % der Finanzmittel stehen ihr zur Verfügung.

AdressatInnen

Werden die Finanzmittel der Konjunkturpakete den BürgerInnen bzw. privaten Haushalten, der Öffentlichen Hand und den marktwirtschaftlichen Unternehmen zugeordnet, ergibt sich folgendes Bild:

Die Mittel der Gruppe der direkten Ausgaben, die knapp ein Viertel des Volumens der Konjunkturpakete ausmachen, verteilen sich auf BürgerInnen bzw. private Haushalte, auf die öffentliche Hand und die Privatwirtschaft. Ca. 17 % der Mittel kommen durch die Umweltprämie und die Transferzahlungen für Kinder (Kinderbonus, Erhöhung der Regelsätze von Kindern in der Grundversicherung) Einzelpersonen bzw. Haushalten zugute. Die Privatwirtschaft profitiert von ca. 34 % der Mittel, die sich auf arbeitsmarktpolitisch motivierte Zuschüsse vor allem für ArbeitgeberInnen

⁵ Siehe <http://www.konjunkturpaket.de/Webs/KP/DE/GesetzeundVerordnungen/gesetze-und-verordnungen.html>

Abbildung 1:

Verteilung der Mittel der Konjunkturpakete nach Ausgabenkategorien

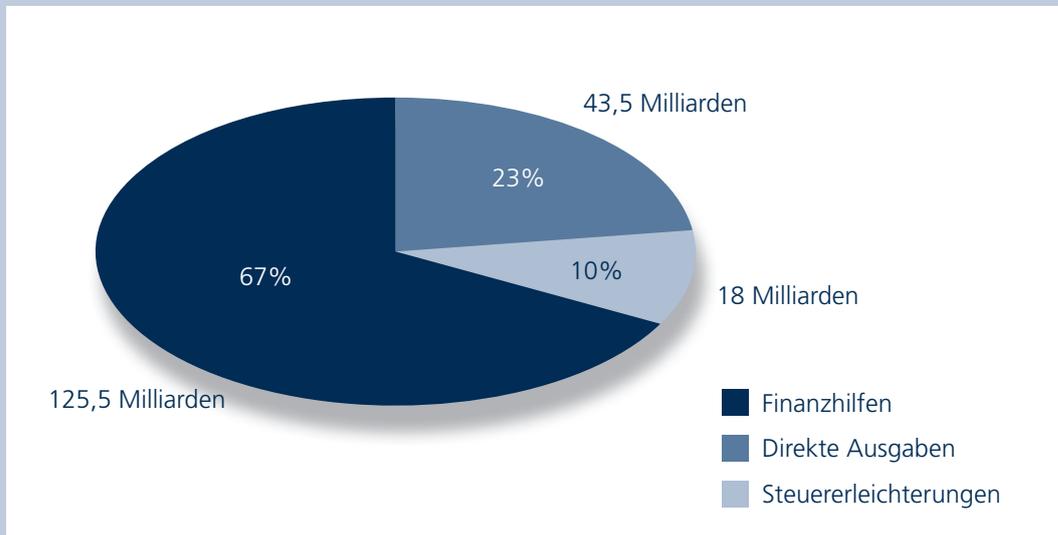
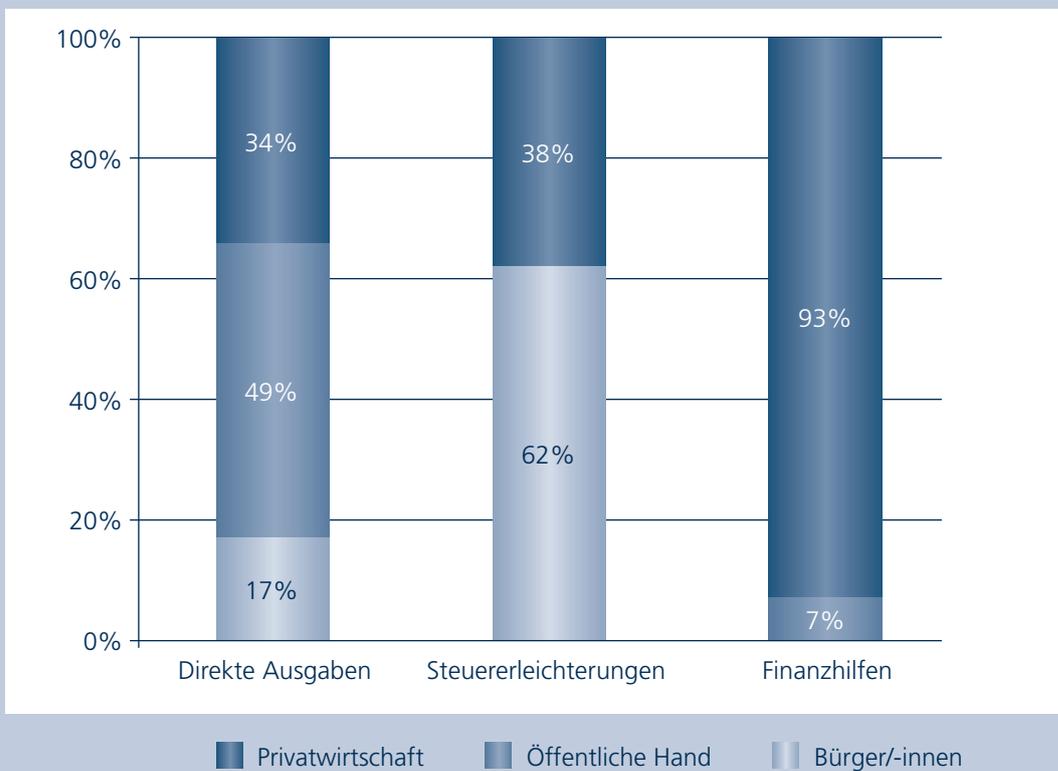


Abbildung 2:

Aufteilung der Mittel nach AdressatInnen



zu Lohn-, Qualifizierungs- und Weiterbeschäftigungs- bzw. Wiedereinstellungskosten und auf die Senkung bzw. Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen verteilen⁶. Die öffentliche Hand erhält ca. 49% der Gelder in Form von Infrastrukturinvestitionen und Geldern zur Erhöhung bzw. Verbesserung ihres arbeitsmarktpolitischen Angebots⁷.

BürgerInnen werden relativ gesehen am stärksten mit dem kleinsten Maßnahmenpaket der Steuererleichterungen gefördert. Hier profitieren sie zu ca. 62% vom geplanten Einnahmeverzicht des Staates. Die Einkommenssteuersenkung und die Änderungen in der Kfz-Besteuerung sowie die

Absetzbarkeit der Handwerkerleistungen zielt vor allem auf die Entlastung privater Haushalte. Ungefähr 38% machen die Entlastungen durch neue Abschreibungsregelungen aus, die den Unternehmen zugute kommen.

Der Wirtschaft wird mit dem umfangreichsten Maßnahmenpaket, den Finanzierungshilfen, am stärksten geholfen⁸: 93% der Gelder sind für privatwirtschaftliche Unternehmungen reserviert. Circa 7% der Finanzmittel kommen in Programmen für energetische Gebäudesanierung und KfW-Programmen für Kommunen öffentlichen und gemeinnützigen und in geringfügigem Maße privaten Investoren zugute.

6 Im Einzelnen: Zuschüsse für Weiterbeschäftigung im Rahmen von WeGebAU, Verlängerung Kurzarbeitergeld, Zuschüsse für Qualifizierung, ESF Gelder für Beschäftigungssicherung, Erstattung Sozialbeiträge Kurzarbeiter, Bundeszuschuss für gesetzliche Krankenversicherung.

7 Im Einzelnen: Zusätzliches Personal und Mittel für Bundesagentur für Arbeit und Träger der Grundsicherung, Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur, Verkehrsinvestitionen, Zukunftsinvestitionen öffentliche Hand.

8 Da die Bürgschaften für Exportgarantien nicht beziffert werden, können sie hier nicht berücksichtigt werden.

2. Gender-Analyse der Einzelmaßnahmen

Im Folgenden werden nun einzelne Maßnahmen für eine genauere Betrachtung ausgewählt und analysiert. Ein erster Schritt zur Auswahl der Maßnahmen ist die Genderrelevanzprüfung (s. Arbeitshilfe zu § 2 GGO), bei der gefragt wird, ob Personen, also Männer und Frauen, direkt als Zielgruppe betroffen sind oder ob Personen indirekt durch die Auswirkungen eines Vorhabens betroffen werden, wie z. B. bei der Förderung von Institutionen, in denen Männer und Frauen arbeiten. Da die meisten Interventionen der Konjunkturpakete dem Erhalt von Arbeitsplätzen von Menschen dienen, Zuwendung von Geldern für BürgerInnen beinhalten und auf die wirtschaftliche Aktivität von Unternehmen, in denen Menschen arbeiten, zielen, ist es nicht verwunderlich, dass die Maßnahmen eine offensichtliche Relevanz für Gleichstellung haben. Auch die aufgrund der Förderbedingungen und der Komplexität des Finanzwesens weniger zugänglichen Finanzierungshilfen haben eine indirekte Relevanz für die Gleichstellung, da sie in erster Linie korporative Akteure, wie gemeinnützige Organisationen, Unternehmen und Kommunen unterstützen, in denen jeweils Männer und Frauen arbeiten bzw. deren Produkte Frauen und Männern zugute kommen. Die mit den Finanzierungshilfen getätigten Investitionen haben Beschäftigungseffekte und verändern je nach Art das Arbeits- und Lebensumfeld von Personen. Bis auf die Sonderabschreibungen für kleinere und mittlere Unternehmen sowie den degressiven Abschreibungen für bewegliche Wirtschaftsgüter sind die Maßnahmen der Konjunkturpakete also direkt oder indirekt relevant für die Entwicklung der Gleichstellung in Deutschland.

Kriterium für die engere Auswahl sind erstens die relative Transparenz der Maßnahme, also ob detaillierte Informationen zu den Inhalten des

geplanten Programms leicht zugänglich und das Themengebiet für eine Analyse leicht zu erschließen ist. Zweitens spielt die Verfügbarkeit geschlechtsspezifischer Daten im relevanten Politikfeld eine Rolle. Als Drittes wird auch das Finanzvolumen einer Maßnahme berücksichtigt. Da im Rahmen einer Gender-Analyse zu den Konjunkturpaketen der Hans-Böckler-Stiftung (Schambach 2010) die Beschäftigungseffekte für Männer und Frauen bewertet werden, steht hier deren Bewertung nicht im Vordergrund. Die genannten Auswahlkriterien beeinflussen auch den Fokus, ob eine Maßnahme eher aus Sicht der AdressatInnen der Maßnahmen (die direkten EmpfängerInnen der Finanzmittel) oder aus Sicht der Zielgruppe, auf deren Unterstützung die Maßnahme zielt, bewertet werden wird.

Ausgehend von der budgetorientierten Sortierung werden folgende Maßnahmen näher betrachtet:

- alle gleichstellungsrelevanten Steuererleichterungen (Absetzbarkeit der Handwerkerleistungen, Änderungen der Kfz-Steuer, Neuregelungen der Einkommenssteuer),
- bei den direkten Ausgaben
 - alle diejenigen, die Bürgerinnen und Bürgern zugute kommen (Kinderbonus, Erhöhung der Hartz IV Regelsätze für Kinder, Umwelt-/Abwrackprämie),
 - von den Maßnahmen, die dem Bereich der privaten Wirtschaft zugute kommen, die kurzarbeitergeldbezogenen Maßnahmen und aufgrund seines Finanzvolumens der Bundeszuschuss für die gesetzliche Krankenkasse,
 - von den Maßnahmen, die die öffentliche Hand betreffen, aufgrund des Finanzvolumens die „Zukunftsinvestitionen Öffentliche Hand“,

- bei den Finanzierungshilfen
 - die im Deutschlandfonds verwalteten Gelder für das Kreditprogramm für den Mittelstand und für größere Unternehmen und für Bürgschaften des Bundes und die kommunalen Investitionen (allerdings ausschließlich unter dem Aspekt der Chancengleichheit beim Zugang zu den Ressourcen Macht und Geld),
 - die Breitbandstrategie der Bundesregierung.

Die Maßnahmen der Investitionsförderung und Finanzierungshilfen werden bis auf die Breitbandstrategie nicht einzeln untersucht, da zum einen Zugangs- und Förderregularien heterogen und komplex sind. Zum anderen bedarf es für eine Bewertung aus gleichstellungspolitischer Sicht weiterer Daten zur konkreten Ausgestaltung der Vergabe und der tatsächlichen Inanspruchnahme durch unterschiedliche Wirtschaftszweige. Die gleichstellungspolitische Betrachtung der Finanzierungshilfen beschränkt sich hier darauf auf die Bewertung der Vergabeverfahren.

Die Auswahl bedeutet, dass auch für diese Expertise das Problem, das bei Gender-Budgeting aufgrund der Praktikabilitätsanforderungen auftritt, gilt (s.o., Frey 2008): Die Investitionsmaßnahmen in Infrastruktur und Institutionen und die finanz- und kreditwirtschaftlichen Instrumente bleiben unterbelichtet und es wird eine Schiefelage zugunsten der personennahen Maßnahmen erzeugt. Die Struktur und die Umsetzung der Analysen machen die Auslassungen jedoch transparent und bieten damit Hinweise für weiteren Analyse- und Bewertungsbedarf.

Die folgenden Analysen der Maßnahmen sind aufgrund der methodischen Anforderung der Gender-Analyse, vom Ist-Zustand der Geschlechterverhältnisse auszugehen, nach Politikfeldern strukturiert. Sie werden später wieder anhand der Budgetstruktur zusammengeführt.

Thema Verkehr:

Direktsubvention und Steuererleichterung für männliche Teilgruppen innerhalb der Verkehrsteilnehmenden

Umweltprämie

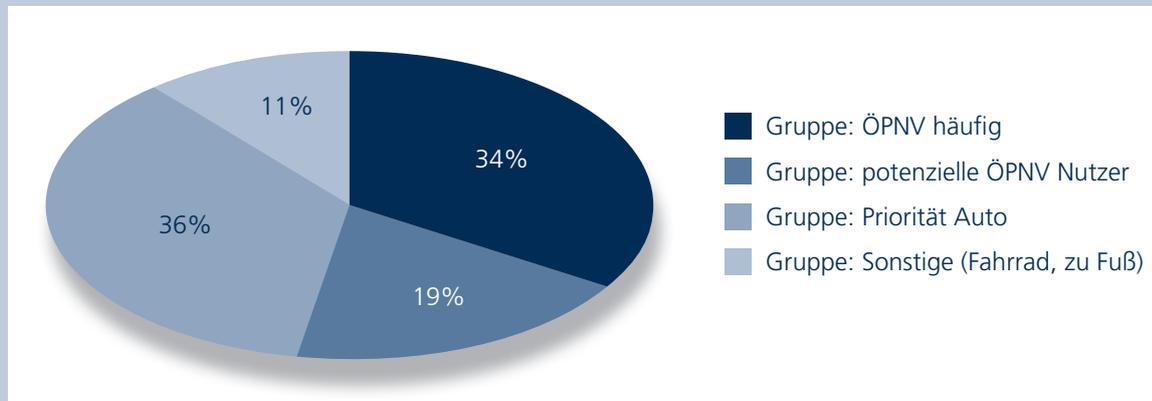
Den Anstoß zur größten, personenbezogenen Konsumsubvention in der deutschen Geschichte gab die Automobilindustrie mit Unterstützung der IG Metall. Am 20. Februar 2009 wurde die „Richtlinie zur Förderung des Absatzes von Personenkraftwagen“ herausgegeben, in der die Details der „Umweltprämie“, bekannt geworden als „Abwrackprämie“, geregelt waren. Während in der Richtlinie die Modernisierung der Fahrzeugflotte als Förderziel festgehalten wurde, war das politisch verlaubliche Ziel, den Absatz der deutschen Automobilhersteller zu stützen, um Arbeitsplätze erhalten zu können.

Die Prämie erhielt, wer sein 9 Jahre altes Auto, das er oder sie mindestens 12 Monate im Besitz hatte, verschrotten ließ und sich dafür ein neues kaufte. Die Abwrackprämie war ursprünglich mit 1,5 Mrd. € veranschlagt und begrenzt bis 31. Mai 2009. Sie wurde dann aufgrund der unerwartet überwältigenden Nachfrage bis 31.12.2009 verlängert und auf max. 5 Mrd. begrenzt. Die Kosten dieses Instruments⁹ nähern sich damit dem Gesamtjahresetat des Ressortpostens „Familie“ im Bundeshaushalt 2007 vor Einführung des Elterngeldes (5,26 Mrd.).

Verwaltungstechnische Anregungen zur Lenkung des Autoabsatzes, z.B. der Verhinderung von Missbrauch, konnte sich die große Koalition aus Italien und Frankreich holen. Diese Länder hatten Erfahrungen mit Neukaufprämien gesammelt. Die Ausgestaltung der Regelungen in anderen Ländern beinhalteten Bedingungen, die zum Kauf sparsamer Autos anhielten und auch den subventionierten Tausch motorisierter Zweiräder gegen Fahrräder ermöglichten.

⁹ Die geschätzten 10–14 Millionen € zusätzliche Verwaltungskosten, die durch die Antragsbearbeitung auf die Prämie entstanden, sind in den 5 Mrd. enthalten.

Abbildung 3:

Nutzung der Hauptverkehrsmittel

Die umweltpolitische Vorgabe in Deutschland war ausschließlich, dass die neuen Fahrzeuge mindestens die Abgasnorm Euro 4 zu erfüllen hatten. Allgemein gilt seit 1. September 2009 als europäische Vorgabe jedoch die strengere Euro Norm 5. Wohl auch darum bewerten Expertisen die Prämie als bar jeder umweltpolitischen Vorgabe (ifeu 2009, vcd 2009). Hier engte die Bundesregierung also ihren umweltpolitischen Lenkungsspielraum selbst ein.

Die Einzelsubvention Umweltprämie soll im Folgenden ausschließlich mit Blick auf die Zielgruppe der AutobesitzerInnen als Teilgruppe der Verkehrsteilnehmenden betrachtet werden¹⁰. Es soll geprüft werden, ob die Umweltprämie eine ausgewogene Maßnahme in dem Sinne war, dass sie potenziell und tatsächlich Männern und Frauen in gleicher Weise zugute kommen konnte.

Ungefähr 36% der Verkehrsteilnehmenden nutzt in erster Linie das Auto. Ca. ein Fünftel (19%) nutzt den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) seltener und wird zu den potenziellen ÖPNV Nutzern gezählt. Häufiger fahren ca. 34% mit öffentlichen Verkehrsmitteln: Etwas weniger als die Hälfte davon ist Stammkunde des ÖPNV. Weitere 11% fahren entweder vor allem Fahrrad oder bewegen sich vor allem zu Fuß. (MiD 2008 mit Verweis auf MiD 2002) (Vgl. Abbildung 3)

Frauen sind in der Gruppe derjenigen, die auf den ÖPNV angewiesen sind, weil sie keinen Führerschein haben oder weil sie über kein Auto verfügen, mit 72% sehr stark repräsentiert. Dies betrifft insgesamt ca. 8% in der Gesamtgruppe aller Verkehrsteilnehmenden.

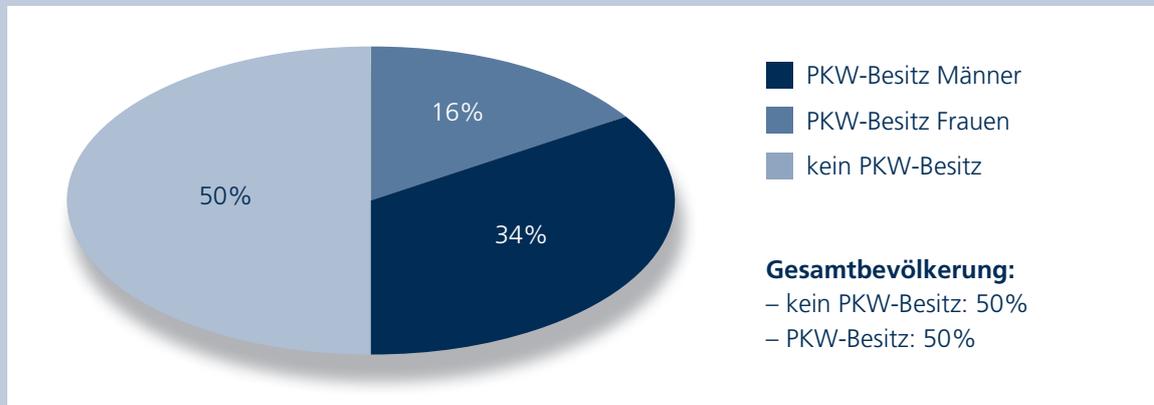
An dieser Stelle bleibt also festzuhalten, dass die große Anzahl an Verkehrsteilnehmenden, für die das Auto keine zentrale Rolle spielt, durch die Umweltprämie keine Zuschüsse für ihre Mobilität erhielt.

Die Umweltprämie kam nur für Privatpersonen in Betracht, die ein (altes) Auto besaßen. Ungefähr die Hälfte der Bevölkerung besitzt ein Auto, dabei mehr als doppelt so viele Männer wie Frauen: Es sind 16% Frauen und 34% Männer bezogen auf die Gesamtbevölkerung, die sich aus ca. 51% Frauen und 49% Männern zusammensetzt. (Vgl. Abbildung 4)

Bei der Einführung der Umweltprämie hatte knapp 21% der Gesamtbevölkerung ein Auto, das aufgrund des Alters für den subventionierten Austausch in Betracht kam (eig. Berechnungen auf Grundlage ifeu 2009, KBA zu PKW Bestand, destatis 2010 zu Bevölkerung). Aus den statistischen Daten ergeben sich keine Hinweise darauf, ob eher Frauen oder Männer die älteren Autos fahren bzw. ihr Auto länger behalten (MiD 2008). Innerhalb der Gruppe der Antragsberechtigten

¹⁰ Für eine arbeitsmarktpolitische Bewertung unter Gleichstellungskriterien siehe Schambach 2009, für eine erste umweltpolitische Bilanz siehe ifeu 2009.

Abbildung 4:

Verteilung PKW-Besitz in der Gesamtbevölkerung

muss darum davon ausgegangen werden, dass Männer und Frauen entsprechend ihrem Anteil an FahrzeughalterInnen vertreten waren und Frauen mit einem knappen Drittel eine Minderheit in der angesprochenen Zielgruppe waren. Die Umweltprämie richtete sich an eine vor allem aus Männern bestehende Teilgruppe der Verkehrsteilnehmenden. Die Umweltprämie hatte damit nicht das Potenzial, dass Frauen und Männer gleichermaßen in ihren Genuss kommen konnten.

Innerhalb der Zielgruppe der Autofahrenden ist durch die Ausgestaltung der Umweltprämie jedoch nicht von einer Verstärkung der Unausgewogenheiten im Geschlechterverhältnis auszugehen. Dies kann anhand der mit der Umweltprämie subventionierten Autokäufe abgeschätzt werden. Daten aus dem Jahre 2003 bestätigen noch das stereotype Bild, dass Frauen tendenziell Autos mit geringeren PS Werten und kleineren Hubräumen fahren (MiD 2002, S. 18). Auch neuere Untersuchungen zeigen, dass Frauen eher kleinere Autos fahren, Kleinwagen favorisieren und weniger Wert auf hohe PS Zahlen legen als Männer (Kortus-Schultes und Moos 2006). Frauen fahren außerdem seltener Dieselfahrzeuge als Männer. Es muss allerdings insgesamt in Rechnung gestellt werden, dass es in den letzten Jahren eine beschleunigte Angleichung des Kaufverhaltens zwischen Männern und Frauen zu geben scheint und Umweltfreundlichkeit und Verbrauch für Män-

ner wichtiger und für Frauen unwichtiger bei der Kaufentscheidung werden (Aral 2007). Die Unterschiede in den Präferenzen werden sich folglich also zunehmend nivellieren. Aus den verfügbaren statistischen Daten der Umweltprämie lässt sich nicht ohne Weiteres nachweisen, welche Autoklassen von Frauen und welche von Männern gefahren wurden, so dass die folgenden Überlegungen auf Plausibilitätsannahmen beruhen.

Der Zuwachs der Neuzulassungen war bei den Autoklassen Kleinwagen (z.B. VW Polo), Kompaktklasse (z.B. VW Golf) und sogenannte Minis (z.B. Fiat Panda, Smart) am größten. 84% aller Umweltprämien wurden für Autos dieser Klassen ausgegeben. Autos der Mittelklasse und der Oberklassen sowie Sportwagen hatten keine Verkaufszuwächse im Vergleich zum Vorjahreszeitraum zu verzeichnen (Januar bis Juli 2008 bzw. 2009, ifeu 2009, S. 5). Die neuen Fahrzeuge gehörten tendenziell kleineren Fahrzeugklassen an als die verschrotteten (ifeu 2009, S. 8). Mit der Prämie wurden nur knapp 10% dieselgetriebener Fahrzeuge mitfinanziert.

Das bedeutet, dass mit der Prämie diejenigen Bereiche der Autoflotte modernisiert wurden, in denen Frauen relativ gesehen gut vertreten sind. Inwiefern Frauen die Prämie tatsächlich überproportional genutzt haben als Männer, lässt sich nicht abschließend beantworten.

Nun ist mit dem formellen Eintrag als Autohalter noch nicht der Nutzen, den ein Auto für Personen haben kann, zugewiesen. Um den Nutzen einzuschätzen, den die Umweltprämie Frauen und Männern und dem ausgeblendetem Bereich der Care-Ökonomie (s. Kapitel zu Care-Ökonomie) bringt, muss noch ein Blick auf die Nutzung von Autos geworfen werden.

Auswertungen des Deutschen Mobilitätspanels zeigen, dass Frauen auch bei Vorhandensein eines Autos im Haushalt den Öffentlichen Nahverkehr häufiger als Männer nutzen; so zum Beispiel für die Fahrt zur Arbeit, die 26% der Frauen, aber nur 13% der Männer mit ÖPNV zurücklegen. Außerdem benutzen sie das Auto sowohl für berufliche als auch für nicht-berufliche Fahrten deutlich seltener. Steht dem Haushalt nur ein Auto zur Verfügung, haben Männer den Vortritt. Die Unterrepräsentanz von Frauen in der Gruppe der Fahrzeughalter wird also durch die tatsächliche Nutzung der Automobile noch verstärkt.

Insbesondere Haushalte mit Kindern verfügen über Kraftfahrzeuge. Die nicht-beruflichen Fahrten, die Frauen machen, stehen häufig mit Kindern im Haushalt in Verbindung: Mütter nutzen das Fahrzeug für elterliche Hol- und Bringdienste. Diese Wege machen allgemein einen großen Teil der Wegezwecke aus. Denn entgegen der allgemeinen Einschätzung dienen die meisten zurückgelegten Wege, unabhängig vom Ver-

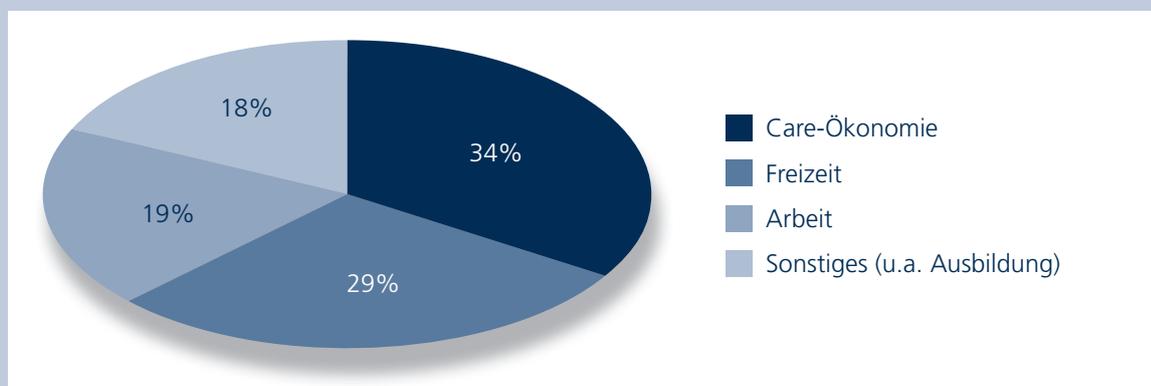
kehrsmittel, nicht der Erwerbsarbeit. Es ist die Arbeit in der Care-Ökonomie, die die meiste Mobilität erfordert. Über ein Drittel aller Wege (34%) sind durch Versorgungs- und Begleitungsbedarf verursacht, nur 19% durch Erwerbsarbeit (Friedrich 2006). Damit liegt der einkommensorientierte Zweck sogar noch weit hinter dem Anteil an Wegen, die während der Freizeit zurückgelegt werden (29%). Der Rest sind sonstige Wege, z. B. zu Ausbildungszwecken.

Der Zuwachs an Kompaktklasseautos könnte ein Hinweis darauf sein, dass hier Familien die Prämie genutzt haben. Dann würden im Rahmen der insgesamt geschlechtlich sehr ungleich verteilten Autonutzung Frauen als autofahrende Mütter von der Umweltprämie profitiert haben.

Die Entscheidung, ein Kriseninstrument zu wählen, dass die Kraftfahrzeugindustrie fördert, hätte bezogen auf die potenzielle Nutzergruppe zunächst einmal keine Schieflage haben müssen. Die Ausgestaltung aber, ausschließlich PKW zu fördern, ist unter Gleichstellungsgesichtspunkten ungerecht. Sehr viel mehr Männer als Frauen verfügen über ein Auto, Frauen nutzen den ÖPNV stärker und sind zu höherem Maße als Männer auf ihn angewiesen.

Der Ausschluss nicht-privater Kraftfahrzeuge, z. B. der ÖPNV Flotten, bedeutet, dass die Förderung der am stärksten männlich dominierten Gruppe innerhalb der Verkehrsteilnehmer vorbe-

Abbildung 5:

Wegzwecke

halten ist. Dabei hätte die Subventionierung der öffentlichen Personennahverkehrsflotte weder der wirtschaftlichen Zielsetzung der Förderung der heimischen Kraftfahrzeugindustrie noch den umweltpolitischen Ziele widersprochen. Auch eine Prämie für den Tausch eines kraftstoffbetriebenen Fahrzeugs gegen ein Fahrrad hätte die Zielgruppe weniger einseitig bestimmt.

Hinzu kommt, dass in der Krise die Nutzung von ÖPNV und Fahrrad gegenüber dem Auto an Bedeutung gewinnt und dem allgemeinen Abwärtstrend trotzt. So verzeichnete der ÖPNV einen Zuwachs bis zu knapp 9% (Stat. Bundesamt 2009). Eine Berücksichtigung des Konsum- und Modernisierungsbedarfs öffentlicher Nahverkehrsbetriebe und des unmotorisierten Verkehrs im Rahmen der finanziell sehr großen Krisensubvention wäre gleichzeitig geschlechtergerechter sowie mit der umweltpolitischen Zielsetzung und den veränderten Mobilitätsbedarfen in der Krise vereinbar gewesen. Es lässt sich also deutlich zeigen, dass eine geschlechtersensible Ausgestaltung nicht nur mit den politischen Zielsetzungen in Einklang gewesen wäre, sondern auch einen Beitrag zur Verstärkung von positiven Umweltrends bedeutet hätte. Mit dem Ausschluss dieser Fahrzeuge und der Eingrenzung der Förderung auf PKW wurden mit der Umweltprämie unnötigerweise die Zielgruppe der vorwiegend männlichen Kraftfahrzeugnutzer herausgefiltert und gefördert.

Aus Budgetsicht lässt sich festhalten, dass bei der mit Abstand größten direkten Ausgabe, die BürgerInnen direkt zugute kam, nur die Hälfte der Bevölkerung als Zielgruppe anvisiert wurde, da die andere Hälfte nicht zu den Autobesitzenden zählt. Die Auswahl der Zielgruppe bedeutete, dass die Gelder Frauen maximal zu einem Drittel zugute kommen konnten, nämlich dann, wenn sie entsprechend ihres Anteils in der Gruppe der AutobesitzerInnen von der Umweltprämie Gebrauch machen. Ein genderanalytischer Blick auf diese Maßnahme zeigt, dass von den 5 Milliarden direkte Konsumsubvention ca. 3,3 Milliarden Bürgern vorbehalten waren und maximal ca. 1,7 Milliarden an Bürgerinnen gehen konnten. Die Maßnahme wird darum als negativ bewertet.

Änderungen und Aussetzen der KFZ-Steuer

Im Rahmen der Konjunkturpakete wurde auch die Neugestaltung der Kfz-Steuer angekündigt. Die neue Regelung soll umweltfreundliche Anreize schaffen und orientiert sich an der Umweltverschmutzung durch die Autonutzung. Es gilt ein linearer an der CO₂-Emission orientierter Tarif mit einem freien Mindestausstoß und einem Sockelbetrag als Mindestbesteuerung. Die Berücksichtigung des CO₂-Ausstoßes pro Kilometer und nicht nur des Hubraumes ist eine umweltpolitische Neuerung. Besonders schadstoffarme Autos, die unter 95 Gramm Kohlendioxid pro Kilometer ausstoßen, werden (ab 2014) lediglich über den Hubraum besteuert. Insgesamt ist dies positiv für AutohalterInnen, die schadstoffarme Autos mit kleinem Hubraum haben. Das politisch erwünschte Kaufverhalten von Frauen, die bisher zu kleineren, sparsameren Autos tendieren, wird damit bestärkt. Es bleibt abzuwarten, ob dies ein ausreichender Anreiz ist, die Angleichung männlichen Autokaufverhaltens an das bisher umweltorientierte Autokaufverhalten von Frauen zu beschleunigen und gleichzeitig den Angleichungstrend von Frauen an das bisher weniger umweltorientierte Kaufverhalten von Männern abzubremsen. Die Umgestaltung der Kfz-Steuer zeigt, dass mit der (in diesem Falle umweltpolitischen) Ausgestaltung von Maßnahmen Männer und Frauen in ihren jeweiligen Rollen (in diesem Falle als AutokäuferInnen) unterschiedlich erreicht werden, auch wenn die Maßnahmen geschlechtsneutral formuliert sind. Gleichstellungspolitisch ist die Maßnahme positiv zu bewerten, weil die Unterrepräsentanz von Frauen in der Zielgruppe der Autofahrenden durch die relativ größere Entlastung der Frauen, vermittelt über das tendenziell umweltfreundlichere Verhalten, relativiert wird.

Um bis zur Neuregelung der Kfz-Steuer Kaufanreize für Autos zu geben, wurde im ersten Konjunkturpaket eine Kfz-Steuerbefreiung als Übergangsregelung aufgenommen. Mit dieser Kfz-Steuerregelung wurden neu zugelassene Autos für ein bzw. zwei Jahre befristet von der Kfz-Steuer befreit. Dies galt für Autos, die zwischen dem 5.11.2008 und dem 30. Juni 2009 zugelassen

wurden. Für spätere Zulassungen galt die neue Kfz-Steuer-Regelung. Für Autos, die die Euro-Normen 5 und 6 erfüllen, wurde die Steuer für 2 Jahre ausgesetzt, längstens jedoch bis Ende 2010. Für schon zugelassene Autos, die die Abgasnorm 5 erfüllen, konnte ebenfalls ab dem 1. Januar 2009 eine einjährige Befreiung beantragt werden. Von der Steuerbefreiung profitierten diejenigen am meisten, die die meiste Kfz-Steuer sparen konnten, also diejenigen mit großen Autos. Es lässt sich also begründet vermuten, dass relativ gesehen die Gruppe der männlichen Autobesitzer mehr Steuern sparte. Die Entlastungswirkung, die durch die geschätzten 500 Millionen € Steuermindereinnahmen entstanden, kamen damit Autobesitzerinnen nicht entsprechend ihres Anteils von 30% an den Autobesitzenden zugute. Durch die Ausgestaltung der Maßnahme ist die quantitative Entlastungswirkung für die Gruppe Frauen geringer als 30% des Volumens der Steuerentlastungen. Die weibliche Minderheit in der Zielgruppe hat nicht entsprechend ihres Anteils, sondern relativ weniger von der Steuerersparnis profitiert. Die Maßnahme wird als negativ bewertet.

Thema Arbeitsmarkt:

Auf einem Auge blind? Krisensubvention für „Normalarbeitsverhältnisse“ und freies Krisenspiel des Marktes für „atypische“ Beschäftigung

Von den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden die direkten Ausgaben im Zusammenhang mit der Kurzarbeit, also die Verlängerung des Kurzarbeitergeldes, die Zuschüsse für Qualifizierung und Beschäftigungssicherung von Kurzarbeitern, die Aufstockung der ESF Mittel für Beschäftigungssicherung während Kurzarbeit und die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge betrachtet. Auf die Aufstockungen des WeGebAU Programms, des Personals und der Mittel in den Agenturen für Arbeit und den ARGEN wird an dieser Stelle nicht eingegangen.

Das Ziel der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen war, Entlassungen zu verhindern und Qualifikationen auszubauen, um in der Krise die

Beschäftigungschancen für den nächsten Aufschwung („Brückenschlag zum nächsten Aufschwung“, BMWi) zu verbessern. Im Rahmen der Konjunkturpakete wurde die Befristung des Bezugs von Kurzarbeitergeld von 12 Monaten auf schließlich 24 Monate verlängert. Das Anliegen, die Nutzung der Kurzarbeit für Qualifizierung attraktiv zu machen, wurde im zweiten Paket konkretisiert. Während der Zeiten der Qualifizierung von ArbeitnehmerInnen übernimmt die Bundesagentur für Arbeit auch in den ersten sechs Monaten die vollen, während der Kurzarbeit allein von ArbeitgeberInnen getragenen Sozialversicherungsbeiträge. Ohne Qualifizierung zahlt die Agentur zunächst die halben Beiträge, ab dem siebten dann die ganzen Sozialversicherungsbeiträge. Die Antragstellung wurde u. a. durch die Lockerung der Nachweispflicht des Bedarfs von Kurzarbeit vereinfacht. So erhielten Dienstleistungsunternehmen besseren Zugang zu diesen Leistungen. LeiharbeiterInnen und befristet Beschäftigte wurden in die Regelungen für Kurzarbeitergeld aufgenommen und es wurde ein Mindestlohn für Leiharbeit in Aussicht gestellt.

Verlängerung des Kurzarbeitergeldes

Die Regelung des Kurzarbeitergeldes wurde vor allem im verarbeitenden Gewerbe und von Männern genutzt. Mit fast 17% Personal, das von der konjunkturbedingten Kurzarbeit (nach § 170 SGB III) betroffen war, hatte das verarbeitende Gewerbe den mit größtem Abstand höchsten Anteil. Der Durchschnitt für die Gesamtwirtschaft betrug 5%. Im Juni 2009 waren 78% der Kurzarbeiter männlich, 22% weiblich. Insgesamt betraf dies 7% aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Männer und weniger als 3% der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen (Bundesagentur für Arbeit Okt. 2009).

Um die gleichstellungspolitische Bewertung des Kurzarbeitergeldes und der Qualifizierungsanreize, auch für LeiharbeiterInnen, vorzunehmen, ist ein Blick auf die Geschlechterverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt notwendig. Der deutsche Arbeitsmarkt ist im internationalen Vergleich sehr ausgeprägt nach Geschlecht segregiert

(ausf. Achatz u.a. 2010): Der Arbeitsmarkt ist vertikal nach Geschlecht strukturiert, so dass Frauen, je höher man sich in der Hierarchie von Unternehmen und Branchenvertretungen bewegt, um so seltener anzutreffen sind. Er ist horizontal nach Geschlecht strukturiert, so dass Männer und Frauen sich in unterschiedlichen Wirtschaftsbranchen und Tätigkeiten konzentrieren.

Der Arbeitsmarkt ist darüber hinaus auch vertraglich segregiert, da Frauen deutlich häufiger als Männer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (ausf. Fuchs 2010a) arbeiten. In sogenannten „Normalarbeitsverhältnissen“ sind die Geschlechterverhältnisse mit 37% Frauen zu 63% Männern männlich dominiert. Während die Hälfte aller arbeitenden Frauen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen arbeitet, sind ein Fünftel der Beschäftigungsverhältnisse von Männern atypisch. Insgesamt sind heute ca. 37%, also mehr als ein Drittel aller Beschäftigungsverhältnisse keine Normalarbeitsverhältnisse (Böckler 2009). Die meisten atypischen Beschäftigungsformen sind frauendominiert mit den höchsten Anteilen an Frauen bei Teilzeit (84% Frauen) und Mini-, Midijobs (bis zu 75% Frauen). Auch bei der befristeten Beschäftigung sind Frauen überproportional vertreten (Giesecke u. Wotschak 2009). Lediglich die Leiharbeit, die allerdings die untypischste der atypischen Beschäftigungsform ausmacht und mit einem Anteil von ca. 2% an diesen Arbeitsverhältnissen geringes Gewicht hat, ist mit 73% männerdominiert. Atypische Beschäftigung wird unterdurchschnittlich entlohnt. Die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse (ausf. Fuchs 2010b) ist schlecht, zum Teil prekär, bietet kaum Planungssicherheit und birgt ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko. Häufig bedeutet atypische Beschäftigung, dass keine armutsverhindernden Löhne und geringere oder keine Ansprüche an die Sozialversicherungen¹¹ bei Arbeitslosigkeit und im Alter (insbes. Minijobs, Teilzeit) erarbeitet werden können, und die Benachteiligung beim Zugang zu Beförderung und Qualifikation. Diese strukturell nachteilige Positionierung auf dem

Arbeitsmarkt zeigt sich auch im Zusammenhang mit den Konjunkturpaketen, da die zentrale Maßnahme zur Beschäftigungssicherung während der Krise für typisch weibliche Beschäftigungsverhältnisse offenbar nicht greift. Vom Kurzarbeitergeld profitierten Frauen kaum.

Kurzarbeitergeld als Indikator zur Bewertung von Krisenbetroffenheit?

Die Tatsache, dass vor allem Männer in bestimmten Industriebranchen von Kurzarbeit betroffen sind und die Frauenarbeitslosigkeit auch in der Krise zu sinken scheint, führt zur Annahme, Frauen seien die „Gewinner“ der Krise (vgl. Schambach 2010). Die Frauen und frauendominierte Branchen nehmen keine Krisenhilfe in Anspruch, darum sind ihre Arbeitsplätze und ihre Branchen krisenfest – so der Fehlschluss. Dass Frauen die Gewinner der Krise sind, weil sie keine krisenunterstützenden Maßnahmen in Anspruch nehmen, liegt aber nicht daran. Vielmehr greifen die Maßnahmen für die Sicherung von Beschäftigung in der Krise bei Frauen und frauentypischen Beschäftigungsverhältnissen nicht, weil sie auf die Kernbelegschaften zielen, die „normal“ beschäftigt sind. Die atypisch Beschäftigten sind die „Randbelegschaften“, die aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung der Arbeitsverträge als erste entlassen werden können bzw. bei Befristung nicht weiter beschäftigt werden. Insgesamt bieten selbst betriebsinterne Krisenmaßnahmen vor allem Männern mit qualifizierten Abschlüssen Schutz ihrer Arbeitsverhältnisse (Giesecke, Wotschak 2009). Auch in frauendominierten Branchen, wie dem Gesundheits- und Sozialwesen, kam in geringem Maße Kurzarbeit vor. Obwohl aber nicht mal ein Viertel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten dort männlich sind, waren weit über die Hälfte der Kurzarbeitergeldbezieher männlich (Bundesagentur für Arbeit Okt. 2009, S. 14). Da es keine Krisenmaßnahmen für frauentypische Beschäftigungsverhältnisse gibt, kann das Ausmaß der Betroffenheit von der Krise

11 Das Nettolohnprinzip der Berechnung von Ansprüchen hat diskriminierende Effekte, weil die in Steuerklasse V veranlagten Ehepartner, meist Ehefrauen, Ansprüche an den besser verdienenden Ehegatten abtreten.

auch nicht an der Inanspruchnahme der bestehenden Maßnahmen durch Frauen abgelesen werden. Die Nutzung des Kurzarbeitergeldes ist kein ausreichender Indikator zur Bewertung von Krisenbetroffenheit.

Des Weiteren ist das „Jobwunder“ bei der Beschäftigung von Frauen nicht einem Zuwachs an Arbeit, sondern einer Neuverteilung von sinkendem Beschäftigungsvolumen auf mehr Personen, die durch die Liberalisierung des Arbeitsmarktes möglich wurde, geschuldet. Die Zunahme an Frauen in Beschäftigung ist eine Zunahme der atypischen, z.T. prekären Beschäftigungsverhältnisse von Frauen. Inwiefern das als „Gewinn“ bezeichnet werden kann im Vergleich zur Situation eines von Abbau bedrohten „Normalarbeitsverhältnisses“, das neben dem lebensstandarterhaltenden Arbeitslosengeld für 12 Monate und – je nach Betrieb – eine Flankierung des Übergangs in neue Arbeitsverhältnisse oder Frühverrentung beinhalten kann, wäre zynisch zu diskutieren. Die grundlegend schlechteren Arbeitsbedingungen von Frauen müssen aber bei der Bewertung als „Gewinner“ jedoch beachtet werden. Während in tarifvertraglich geregelten Branchen die Kosten der Krise mit Sozialversicherungsleistungen gemeinschaftlich getragen wurden, bezahlen die in deregulierten Beschäftigungsverhältnissen Arbeitenden die Kriseneffekte individuell mit Arbeitslosigkeit oder den Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen.

Einseitige Verteilung von Kosten und Nutzen der Krisenmaßnahmen

Die Ausweitung des Kurzarbeitergeldes auf Leiharbeiter und befristet Beschäftigte ist zu begrüßen. Allerdings macht eine geschlechterdifferenzierte Betrachtung deutlich, dass von dieser Ausweitung zum einen nur eine zahlenmäßig kleine und außerdem die einzig männerdominierte Art und zum anderen die geschlechtlich ausgewogenste Art der atypischen Beschäftigung profitiert. Quantitativ gewichtigere Formen von atypischer Beschäftigung, in denen Frauen stark repräsentiert sind, bleiben ohne Stützungsmaßnahmen zur Sicherung der Arbeit oder zur Verbesserung des Zugangs auf Beschäftigung durch Qualifizierung.

Das Kurzarbeitergeld, das vor allem männliche Beschäftigungsverhältnisse gegen Kriseneffekte schützt, wird von allen Beitragszahlenden der Arbeitslosenversicherung finanziert. Dies verstärkt die Schlagseite der Mittelverwendung der Arbeitslosenversicherung zugunsten von Männern. Diese besteht, da Frauen sowohl bei der Vermittlung, als auch bei der Förderung, z.B. durch Eingliederungsmaßnahmen, aus verschiedenen Gründen benachteiligt werden. So werden Eingliederungszuschüsse Frauen nur halb so häufig gewährt wie Männern (Böckler IM 2009). Es kann also zugespitzt formuliert werden: Während in der Krise die Frauen in der Arbeitslosenversicherung den Erhalt der existenzsichernden Normalarbeitsverhältnisse von Männern in durch Tarifverträgen privilegierten Branchen und Betrieben mitfinanzieren, werden existenzsichernde Frauenarbeitsplätze und ungeschützte typisch weibliche Beschäftigungsverhältnisse dem freien Spiel des Marktes in der Krise überlassen. Den geringeren Beiträgen von Frauen in die Arbeitslosenversicherung stehen sowohl die geringeren Ansprüche sowie die schlechtere Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit, die fehlende Krisenhilfe und die damit deutlich geringere Inanspruchnahme von Leistungen gegenüber. Durch die Maßnahmen, die sich auf männliche Arbeitsplätze und Beschäftigungsverhältnisse konzentrieren und Krisenfolgen für diese abfedern, wird dieses Missverhältnis zwischen Frauen und Männern als Nutzer der staatlichen Arbeitsmarktpolitik verstärkt.

Eine weitere strukturelle Benachteiligung von bestimmten Gruppen von Frauen beim Kurzarbeitergeld entsteht durch die Berechnung des Kurzarbeitergeldes auf der Grundlage der Nettoeinkommen. Die Höhe des Kurzarbeitergeldes sinkt bei der ehfrauertypischen Steuerklasse V deutlich im Verhältnis zu anderen Steuerklassen (s. Fußnote 11). Dies wird nicht durch Vorteile des zusammenveranlagten Haushaltseinkommens aufgewogen und stellt eine unmittelbare Diskriminierung dar, da systematisch vor allem Frauen davon betroffen sind.

Die Maßnahme des Kurzarbeitergeldes wird wegen der auf typisch männliche Beschäftigungsverhältnisse beschränkten Wirkung und dem

Fehlen einer ergänzenden, bei typisch weiblichen Beschäftigungsverhältnissen wirkenden Maßnahme negativ bewertet.

Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge und Qualifizierung während Kurzarbeit

Zur Entlastung der ArbeitgeberInnen wurde die hälftige Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge für ArbeitnehmerInnen in Kurzarbeit durch die Bundesagentur für Arbeit beschlossen. Im Falle der Qualifizierung dieser Personen wurden die Beiträge voll von der Bundesagentur erstattet. Die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge bedeutet, da sie an die Kurzarbeit geknüpft wurde, eine Entlastung überwiegend männlicher Beschäftigungsverhältnisse. Die Lohnnebenkosten der Arbeitsverhältnisse, die nicht durch Kurzarbeit subventioniert sind, werden nicht reduziert.

Durch die Regelung der Übernahme bei Qualifizierung wurde ein Anreiz für die Nutzung der Kurzarbeit zu Fortbildungen gesetzt. Durch eine Neuregelung erfolgt nun ab dem 7. Monat die bedingungslose Erstattung der vollen Sozialversicherungsbeiträge. Dies verringert den Anreiz für die Qualifizierung von ArbeitnehmerInnen aus Sicht der ArbeitgeberInnen erheblich: Während in den ersten Monaten der Anreiz dadurch gegeben ist, dass die sonst halb gezahlten Beiträge voll erstattet werden, wenn sich die Kurzarbeitenden in Qualifizierung befinden, wird dies ab dem 7. Monat irrelevant. Für atypisch Beschäftigte wirkt der Anreiz sowieso kaum, da sie beim Zugang zu Qualifizierung grundsätzlich benachteiligt sind. Die Investition in Beschäftigte, die zur Randbelegschaft gehören, lohnt sich ökonomisch für die Unternehmen nicht. Sie leisten als Individuen relativ gesehen weniger Arbeitsstunden bzw. gehören zu dem Teil der Belegschaft, der als „Puffer“ für auftragsreiche Zeiten eingestellt wurde und damit bei geänderten Rahmenbedingungen für das Unternehmen verzichtbar wird. Die ohnehin schwach ausgestaltete Maßnahme, die Beschäftigungschancen in der Krise durch Qualifizierung zu erhöhen, geht damit an dieser Personengruppe komplett vorbei.

Für Leiharbeiter wurden Extra-Zuschüsse der Bundesagentur für Arbeit eingeplant, um deren Chancen für eine Wiedereinstellung zu erhöhen. Auch hier wurde die einzige männliche Gruppe der atypisch Beschäftigten ausgewählt, während für die zahlenmäßig deutlich größere Gruppe der atypisch Beschäftigten keine gezielten Anstrengungen unternommen wurden. Eine Entlastung durch Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge und ein Anreiz zur Qualifizierung wurde für frauentypische Beschäftigungsverhältnisse nicht geplant. Aus gleichstellungspolitischer Sicht ist dies negativ.

Ankündigung Mindestlohn für Leiharbeiter

In den Konjunkturpaketen findet sich die Ankündigung eines Mindestlohns für Leiharbeiter. Auch wenn dies naheliegenderweise keinen Anteil am Finanzbudget des Konjunkturprogramms erhält, soll an dieser Stelle auf eine gleichstellungspolitische Schiefelage hingewiesen werden. Hier wird von staatlicher Seite die zentrale und dringende Frage der Lohndiskriminierung problematisiert, und zwar aus Anlass der Benachteiligung von Männern. Deutschland bleibt aber mit durchschnittlich 23% seit Jahrzehnten regungslos auf den vordersten Plätzen innerhalb der EU bei der Lohndiskriminierung von Frauen – und das im Bruttostundenlohn-Vergleich und nicht etwa nur im Gesamtlohn-Vergleich (ausf. Ziegler u.a. 2010). Die Dringlichkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen müsste sich geschlechtsneutral sowohl an der Frage des Ausmaßes von Diskriminierung als auch an der Größe der betroffenen Gruppe orientieren.

Fazit: Alte Muster verhindern Wandel und Entwicklung

Wenn Deutschland aus der Krise gestärkt hervorgehen soll, müssten eigentlich die Branchen, die der Krise trotzen (vgl. IAB 2009), mindestens ebenfalls gestützt werden, um für die Zukunft keine falschen Akzente zu setzen. So entsteht der Eindruck, dass die durch die Krise beschleunigte

Marktbereinigung zu einer neuen Subventionswelle für vom Strukturwandel und veränderter Marktnachfrage bedrängten, aber lobby-politisch gut organisierten Branchen führt. Während in den frauendominierten Branchen wie dem Einzelhandel massiv Arbeitsplätze verloren gehen, werden in männerdominierten Branchen Arbeitsplätze mit massiven Subventionen erhalten¹². Das letzte Beispiel ist die Umwelt- bzw. Abwrackprämie als Absatzsubvention für die Autoindustrie mit 5 Milliarden €. In frauendominierten Branchen mit einem in Zukunft deutlich steigendem Arbeitskräftebedarf und damit einer arbeitsmarktpolitisch vielversprechenden Entwicklung wird nicht einmal entsprechend des jetzt schon bestehenden gesellschaftlichen Bedarfs investiert. Statt mit Verbesserungen der Qualität der Beschäftigungsverhältnisse die Schwierigkeiten bei der Besetzung offener Stellen zu verringern (vgl. IAB 2009 u. ver.di 2009), findet neben der chronischen Unterfinanzierung zudem noch eine Deregulierung statt. Zu diesen Branchen gehören klassische Bereiche der „Care-Ökonomie“ wie Gesundheit und Pflege, Betreuung und Soziale Dienste.

Die Konzentration der Arbeitsplatzsicherung der Konjunkturpakete auf für Männer typische Vollzeit-Arbeitsverhältnisse und für männerdominierte Branchen und die Vernachlässigung der Einkommensbedingungen von Frauen bedeutet – zumindest in den Auswirkungen –, dass der Staat, wenn schnelles Handeln gefragt ist, offenbar auf das antiquierte westdeutsche Modell des männlichen Hauptverdieners mit geringfügig hinzuverdienender und wirtschaftlich abhängiger Ehefrau zurückgreift. Ähnlich wie bei anderen typisch deutschen Regelungen des Staates, wie z.B. dem Ehegattensplitting, zeigen sich hier institutionalisierte und gesetzlich geronnene Vorstellungen von Geschlecht, Geschlechterrollen und Geschlechterverhältnissen („Gender“). Für die produktive Nutzung der gesellschaftlichen Entwicklungspotenziale bedarf es der Anerkennung sowohl der veränderten sozialen Realitäten

als auch der veränderten Lebenskonzepte von Männern. Studien zeigen, dass das traditionelle Modell vielfach nicht (mehr) gelebt wird und zunehmend auch Frauen die Haupternährerinnen von Familien sind (Böcklerimpuls 2009) und dass viele Männer die zeitliche Belastung durch ihre Vollzeitbeschäftigung nicht wünschen (DIW 2007). Sie möchten weniger arbeiten, auch um ein gleiches „Recht zu sorgen“ (z.B. für ihre Kinder und Eltern) zu bekommen. Bei der Frage nach Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt geht es nicht mehr nur um das Recht der Frauen auf gleiche Qualität der Beschäftigungsverhältnisse und eigenständige Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit oder um eine echte staatliche Neutralität gegenüber institutionellen Abhängigkeitsarrangements wie der Alleinernter- und Hausfrauenehe. Es geht auch um die Gleichberechtigung von Männern in allen Phasen des Lebensverlaufs und in allen Bereichen des Lebens, auch den weiblich konnotierten. Der einseitige staatliche Schutz der „Normalarbeitsverhältnisse“ in seiner heutigen Form verwehrt sowohl Frauen als auch Männern die verbrieft Gleichberechtigung.

Thema Steuern: Gleichstellungspositive und -negative Ausgestaltungen

Änderung der Einkommenssteuer

Bei den Änderungen der Einkommenssteuer wurde der steuerfreie Grundfreibetrag rückwirkend für 2009 und ab 2010 um jeweils 170,- € angehoben. Dies bedeutet, dass ab 2010 eine Person erst ab einem Einkommen von 8.005,- € Steuern zahlen muss, sofern sie alleine veranlagt ist. Verheiratete Personen, die sich gemeinsam veranlagten lassen, zahlen erst ab einem zu versteuernden Gesamthaushaltseinkommen von 16.010,- € Einkommenssteuer. Das gilt aufgrund des Ehegattensplittings auch für Ehen, in denen nur eine Person steuerpflichtiges Einkommen hat und

12 Eine budgetorientierte Analyse der Geldströme in die unterschiedlichen Branchen und die Schätzung ihrer jeweiligen gesellschaftlichen Wohlstandsrendite unter Berücksichtigung des längerfristigen Beitrags zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit würde es ermöglichen, die strukturerhaltenden bzw. Strukturwandel verhindernden Effekte der Konjunkturpakete genau zu beziffern. Dies kann hier nicht geleistet werden.

alleine Steuern zahlt. Außerdem wurden die Tarifeckwerte insgesamt um 730,- € nach rechts verschoben. Als weitere Maßnahme wurde der Eingangssteuersatz von 15 % auf 14 % gesenkt. Im Folgenden wird vor allem auf die Senkung des Eingangssteuersatzes und die Erhöhung der Grundfreibeträge eingegangen.

Von den Änderungen sollen vor allem steuerzahlende Personen mit niedrigen Einkommen profitieren. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass Personen, die weniger als 8.005,- € im Jahr zu versteuern haben oder steuerfreie Einkommen wie Grundsicherung erhalten haben, keine Steuern zahlen und daher weder von der Anhebung des Grundfreibetrags noch der Senkung des Eingangssteuersatzes profitieren. Zu den unteren Einkommensgruppen, die nicht von den Änderungen profitieren, gehören auch die geringfügig entlohnten sogenannten Mini- oder Midi-Jobber, da sie in der Regel pauschal besteuert werden. Diese nicht-existenzsichernden Arbeitsverhältnisse haben durch die Arbeitsmarktreformen deutlich zugenommen. Es lässt sich darum festhalten, dass die weiblich dominierte Gruppe der Geringstverdiener, die keine Einkommenssteuer zahlen, bei Änderungen im Steuerrecht keine Entlastung erhalten. Aufgrund der Deregulierungen im Niedriglohnbereich trägt diese Gruppe jedoch, wie alle atypisch Beschäftigten, die höchsten Risiken und ist als erstes und besonders hart von der Krise betroffen (vgl. Giesecke/Wotschak 2009). In den Maßnahmen der Konjunkturpakete wird sie aber generell nicht explizit berücksichtigt.

Frauen sind bei den 2/3 der geringfügig Beschäftigten, die diese Tätigkeit als einzige Tätigkeit ausüben, mit 76 % deutlich überrepräsentiert. Nur 45 % der ausschließlich geringfügig beschäftigten Frauen lebt auch vom Unterhalt ihrer Angehörigen. Hier profitiert dann der verdienende Ehemann über das Ehegattensplitting von den Senkungen der Einkommenssteuer, da die Zusammenveranlagung seine Steuerschuld mindert. Diese Subventionierung der „Hausfrauen- oder Zuverdienerinnenehe“ nutzt aufgrund unterschiedlicher Ursachen allerdings fast nur westdeutschen Männern, da das Ehegattensplitting zu

93 % die Steuerschuld westdeutscher Haushalte in Höhe von fast 20 Milliarden (Stand 2005) mindert (s. Spangenberg 2005, S. 22)¹³.

Durch die Änderungen in den Grundfreibeträgen werden nun weitere Personen steuerfrei gestellt, die geringe steuerpflichtige Einkommen bis zum neuen Grundfreibetrag haben; durch die Senkung des Eingangssteuersatzes wird die Steuerbelastung ab dem ersten Euro steuerpflichtigen Einkommens gesenkt. Geschlechtsdifferenzierte Daten zur Höhe steuerpflichtiger Einkommen fehlen. Es lässt sich aber aus verschiedenen Gründen vermuten, dass der Anteil von Frauen an den steuerpflichtigen Geringverdienern besonders hoch ist. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass Deutschland eines der Länder in Europa ist, in denen die Lohndiskriminierung zwischen Männern und Frauen am höchsten ist – unabhängig von der Branche und der Arbeitszeit. Sie beträgt im Durchschnitt 23 %. Des Weiteren sind die meisten Teilzeitarbeitenden Frauen. Das deutsche Steuersystem fördert durch das Ehegattensplitting teilzeitige und geringfügige Beschäftigungen eines Partners. In Verbindung mit den unterschiedlichen Chancen auf gerechten Lohn durch die Lohndiskriminierung werden diese darum vor allem von Frauen ausgeübt. Die Verteilung von Frauen und Männern auf die Lohnsteuerklassen zeigt, dass verheiratete Frauen in der Regel die Lohnsteuerklasse V haben, die für die geringeren Einkommen verheirateter Personen vorgesehen ist (Spangenberg 2007).

Ein grundsätzliches Problem besteht darin, dass zusammenveranlagte Ehefrauen mit steuerpflichtigem Einkommen, die weniger als der Ehemann verdienen, von Steuervorteilen nicht profitieren (vgl. Spangenberg 2005, S. 23ff.). Durch die rechnerische Übernahme eines Teils des Einkommens des Ehemannes für die Berechnung der dann hälftigen Steuerschuld der Ehefrau wird ihr Einkommen fiktiv angehoben und mit den höheren Steuerabzügen belastet. Sie trägt damit also rechnerisch für den Haushalt immer einen zu ihrem Einkommen unverhältnismäßig hohen Anteil der Steuerlast. Die durch das Splitting erhöhten Steuerrückzahlungen erhält jedoch, nicht

13 Vgl. auch die Abschnitte Deutschlandfonds und Breitband zur Ost-Exklusion.

zuletzt aufgrund der antiquierten Vorgaben in den Vordrucken der Finanzverwaltung, der Ehemann. Inwieweit der durch Änderungen in der Einkommenbesteuerung erhöhte finanzielle Handlungsspielraum eines Haushaltes dann auch tatsächlich den weniger Verdienenden zugute kommt, hängt von der innerehelichen Verteilung der Verfügungsmacht über die Steuerrückzahlungen ab (s. Spangenberg 2007).

Für die Bewertung der Maßnahmen muss berücksichtigt werden, dass die Änderungen im Einkommenssteuerrecht für alle Steuerpflichtigen von Vorteil sind. Durch die Verringerung des Eingangsteuersatzes werden alle Einkommen um 1% geringer besteuert. Damit sinkt gleichzeitig also auch bei Gutverdienenden die Steuerbelastung.

Bleibt außen vor, dass die Änderungen für Geringstverdiener keine Entlastungswirkungen haben und dass diskriminierende Steuerrechtsstrukturen einen Teil der Entlastungswirkungen für westdeutsche, zusammenveranlagte, geringverdienende Frauen wieder „kassieren“, so sind die Änderungen jedoch aus gleichstellungspolitischer Sicht positiv zu bewerten: Die Änderungen stellen einen Teil der Geringverdiener, in der aus strukturellen Ursachen Frauen sehr stark vertreten sind, komplett steuerfrei und entlasten einen weiteren Teil der nicht in Steuerklasse V eingruppierten Geringverdiener durch die Verringerung der Steuerlast. Im Vergleich zur Absenkung des Spitzensteuersatzes profitieren Frauen aufgrund ihres hohen Anteils in geringen Einkommensgruppen damit von der Anhebung des Grundfreibetrages und den Senkungen des Eingangsteuersatzes.

Steuerliche Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen

Die steuerliche Absetzbarkeit der Handwerkerleistungen¹⁴ bezieht sich auf Maßnahmen der Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen. Hier wurde der Steuerbonus für zwei Jahre auf

20% von maximal 6.000,- € verdoppelt. So reduziert die Summe der bezahlten Handwerkerleistungen die Summe, die an Steuern zu zahlen ist. Diese Ausgestaltung als Steuerbonus bedeutet, dass bei gleicher Summe für die Handwerkerleistungen alle Steuerpflichtigen einen gleichen absoluten Betrag (maximal 1.200,- €) erlassen bekommen. Dies ist ein Unterschied zur Anrechnung auf die Steuerbemessungsgrundlage, bei der höhere Einkommen aufgrund der Steuerprogression relativ gesehen mehr profitieren könnten. Das Bundeswirtschaftsministerium erhofft sich eine Entlastung der Haushalte von 1,5 Milliarden €¹⁵ pro Jahr und ein Wirtschaftswachstum des Handwerks von 2%, was einer Umsatzsteigerung von 10 Milliarden € entspräche.

Die erwartete Wirkung ist, dass private Haushalte auch in der Krise Handwerkerleistungen in Anspruch nehmen, also Aufträge erteilt werden bzw. nicht zurückgestellt werden. Es ist die einzige Maßnahme im Rahmen der Konjunkturpakete, die nicht nur zeitlich befristet ist, sondern bei der auch eine Wirksamkeitsevaluation am Ende der Geltungszeit geplant ist. In dessen Rahmen sollte eine Bewertung der gleichstellungspolitischen Folgen, z.B. mit der Arbeitshilfe der Bundesregierung zur Geschlechterdifferenzierten Gesetzesfolgenabschätzung (Arbeitshilfe zu § 2 GGO), erfolgen.

Für die Bewertung der Maßnahme sollte dann auch nicht nur der geförderte Bereich, sondern die mögliche Bandbreite der zu entlastenden Handwerkerleistungen berücksichtigt werden. Es fällt auf, dass mit der Einschränkung von Handwerkerleistungen zu Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen nur eine kleine Teilmenge von Handwerksarten ausgewählt wurde, auf deren Inanspruchnahme Privathaushalte in Krisenzeiten verzichten. Die von der Krise möglicherweise besonders stark betroffenen Handwerke würden aus dem Blick genommen werden, sollte die Wirksamkeitsevaluation sich nur auf die geförderten Bereiche beschränken.

14 An dieser Stelle sei kurz darauf hingewiesen, dass sich die steuerliche Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen nicht in den Konjunkturpaketen I und II findet. Dies ist eine Maßnahme, die schon am 7. Oktober 2008 im „Maßnahmenpaket zur Senkung der steuerlichen Belastung, Stabilisierung der Sozialversicherungsabgaben und für Investitionen in Familien“, auch Konjunkturpaket „0“ genannt, enthalten ist. Sie werden darum hier nicht berücksichtigt.

15 In Übereinstimmung mit anderen Berechnungen wird in dieser Expertise lediglich von einer Entlastungswirkung von insgesamt 900 Millionen Euro ausgegangen.

Die gleichstellungspolitische Bewertung beginnt mit der Darstellung der geschlechtlichen Segregation des Handwerks, um dann die Auswahl der krisengeschützten Handwerksleistungen zu bewerten. Auf die Frage der Entlastungswirkungen für steuerzahlende Männer und Frauen wird verzichtet. Es ist davon auszugehen, dass die Handwerkerleistungen allen Personen im nachfragenden Haushalt gleichermaßen zugute kommen.

Von allen Handwerkern sind 1/3 weiblich, geleitet werden Handwerksbetriebe zu knapp 1/5 (19%) von Frauen. Die überwiegende Mehrheit der Handwerkerinnen arbeitet in kaufmännischen Handwerksberufen, wie z.B. als Fachverkäuferin. Im gewerblich-technischen Bereich sind es nur 17% Frauen. Zu den hierzu gehörenden und durch die Maßnahme potenziell geförderten Handwerken gehören das Bau- und Ausbauhandwerk, das Elektro- und Metallhandwerk sowie das Holzhandwerk. In diesen Berufen lassen sich kaum Frauen ausbilden: Sie machen sogar weniger als ein Zehntel der Auszubildenden aus. Zu den gewerblich-technischen Handwerken, in denen Frauen besser vertreten sind, gehören die Bereiche Körperpflege, Gesundheit und Bekleidung, mit Berufen wie Friseurin, Schneiderin, Augenoptikerin und Zahntechnikerin. Diese sind aber von der krisenbedingten Förderung ausgeschlossen.

Es lässt sich also festhalten, dass mit der Ausgestaltung der Maßnahmen ausschließlich Handwerkerbetriebe profitieren können, in denen fast nur Männer zu finden sind. Klassisch weibliche Handwerksleistungen sind von einer steuerlichen Unterstützung in Krisenzeiten ausgenommen. Die erwarteten Umsatzsteigerungen werden folglich vor allem Männern bzw. Betrieben von Männern Einkünfte bescheren. Dies bedeutet, dass der Staat mit seiner Krisenhilfe für das Handwerk die Leistungen von Handwerkern für Aufträge attraktiv macht, der Absatz der Leistungen von Handwerkerinnen wird dem freien Spiel der Krise überlassen. Die Maßnahme ist darum aufgrund ihrer Ausgestaltung aus gleichstellungspolitischer Sicht als einseitig und damit als negativ zu beurteilen.

Thema Finanzierungshilfen: Verfahrensabweichungen mit gleichstellungspolitischen Folgen

Zum Bereich Finanzierungshilfen gehören in der budgetorientierten Systematik dieser Expertise sowohl die aufgestockten oder eingerichteten Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau, die Kredit- und Bürgschaftsprogramme für die Privatwirtschaft und Gebietskörperschaften als auch die zweckgebundene Wirtschaftsförderung. Wegen der Vielzahl an Maßnahmen, die jeweils unterschiedlichen Förderprogrammen zugeordnet sind, werden diese nicht einzeln bewertet. Es sollen aber grundsätzliche Aspekte der Mittelverteilung erörtert werden, die von hohem gleichstellungspolitischem Interesse sind. Da nicht auf einzelne Maßnahmen eingegangen wird, können die folgenden Ausführungen nicht in die budgetorientierte Gewichtung aufgenommen werden. Sie werden jedoch als Ergebnis in der Zusammenfassung festgehalten.

Die Konjunkturpakete sind zeitlich begrenzte Maßnahmen, die vor allem in den Jahren 2009 und 2010 umgesetzt werden sollen. Angesichts des finanziellen Volumens der Pakete und insbesondere einzelner, besonders gewichtiger Maßnahmen bedeutet dies, dass die mittelverwaltenden öffentlichen Institutionen die Gelder vorrangig, schnell und unbürokratisch verteilen müssen. Dies ist unter anderem durch vergaberechtliche und europäische Vorgaben, aber auch aufgrund der Personalausstattung in der öffentlichen Verwaltung nur bedingt möglich. Verschiedene Strategien werden darum für die Bewältigung des zusätzlichen Verwaltungsaufwandes bei der Mittelverteilung angewandt. Hierzu gehören die Amtshilfe, bei der Verwaltungen Personal an andere Behörden ausleihen, die Lockerung der Vergabekriterien, die offiziell im Rahmen der Konjunkturpakete geregelt wurde und die verwaltungsinternen Anweisungen der Prioritätensetzung. Eine weitere Lösung für das Problem der Gelderverteilung ist die Einrichtung neuer Gremien. Auf die Lockerung der Vergabekriterien, die Prioritätensetzung und die Einrichtung eines Gremiums zur Verteilung, hier konkret auf den Lenkungsausschuss des „Wirtschaftsfonds Deutschland“, wird im Folgenden eingegangen.

Gelockerte Vergabekriterien

Im Rahmen des Konjunkturpakets II wurden unter anderem Maßnahmen für eine schnellere Vergabe von staatlichen Geldern für Bauleistungen und Dienst- und Lieferleistungen beschlossen. Es wurde die Geldsumme erhöht, bis zu der Aufträge freihändig, also ohne Bieterverfahren vergeben werden können und bis zu der Aufträge beschränkt ausgeschrieben werden können, die Auftragsaus-schreibung also nur einem kleinen, von der vergebenden Stelle selbst bestimmten Kreis von möglichen BieterInnen bekannt gemacht wird. Diese Regelungen sind bisher bis Ende 2010 begrenzt und gelten für die Vergabe von Bundesmitteln. Die Mehrheit der zu erwartenden Aufträge bezieht sich auf infrastrukturelle Maßnahmen. Die Länder und Kommunen sollen durch eigene Freistellungsregelungen bzw. durch zeitweilige Aussetzung des Gemeindehaushaltsrechts Mittel ebenfalls schneller und unbürokratischer einsetzen können.

Bei allen Vorteilen, die eine solche Vereinfachung der Vergabe hat, widerspricht sie jedoch tendenziell dem Grundsatz der Chancengleichheit und bevorteilt BieterInnen mit persönlichen Kontakten zu den vergebenden Stellen. Männer sind in politischen Entscheidungsgremien, insbesondere in kommunalen Parlamenten und in den Verwaltungsleitungen, überrepräsentiert (vgl. Kletzing 2009). Eine Stärkung informeller Netzwerke durch den Verzicht auf formale Verfahren bedeutet damit de facto die Stärkung der vorhandenen, weitgehend männlich geprägten Netzwerke. Diese bilden sich u. a. deswegen geschlechts-homogen aus, da das „Prinzip der sozialen Ähnlichkeit“, das aus der Personalpsychologie bekannt ist, auch hier wirksam ist: Für Aufgaben- und Postenverteilung werden als sozial ähnlich empfundene Personen ausgesucht. Da Männer sich an Männern orientieren und sich sehr viel seltener als Frauen mit einer gegengeschlechtlichen Person identifizieren, bleiben Männer häufig ganz unter sich. Durch die Informalisierung der Vergabe sinken nun die Chancen für die ohnehin schon relativ wenigen von Frauen geleiteten

Dienstleistungs- und Handwerksunternehmen weiter.¹⁶ Die Lockerung der Vergabekriterien bedeutet daher die Aufgabe formalisierter, sachorientierter und kontrollierter Verfahren zugunsten von informeller, netzwerk- und eigeninteressengeleiteter Vergabe, von der insbesondere Männer profitieren werden. Neutral formuliert lässt es sich so beschreiben: „Bieter, die bei der öffentlichen Hand bekannt sind, werden hiervon profitieren. Es werden aber Bieter benachteiligt werden, die sich neu bemühen wollen, da ihnen der Weg über die öffentliche Ausschreibung, an denen sich alle Bieter beteiligen können, bei niedrigen Schwellenwerten abgeschnitten wird. (...) Glück für die Bieter, die von dieser Vergabeart profitieren. Pech für die Bieter, die sich nicht an einer Ausschreibung beteiligen können“ (Keller-Stoltenhoff 2009). Eine Chancengleichheit von Männern und Frauen ist durch diese Verfahrenslösungen nicht gegeben.

Vorrangige Mittelvergabe für Gelder aus Konjunkturpaketen

Crowding Out bezeichnet in den Wirtschaftswissenschaften die Verdrängung privatwirtschaftlicher Konsum- und Investitionsaktivitäten durch staatliche Konsum- und Investitionsaktivitäten. Die Konjunkturpakete wurden jedoch einhellig begrüßt und dieses klassisch-liberale Argument gegen staatliche Konjunkturpolitik wurde nicht ins Feld geführt. Dennoch lässt sich ein Verdrängungsprozess, wenn auch anderer Art, durch die beschleunigte Mittelvergabe beobachten. In den Konjunkturpaketen sind zeitlich sehr enge Vorgaben für die Ausgabe der Mittel gesetzt worden, um dem Konjunkturreinbruch zuvorzukommen bzw. ihn abzumildern. Die staatlichen Vergabestellen sind darum zu einer bevorzugten Bearbeitung der bereitgestellten Mittel angehalten. Dies führt dazu, dass die Vergabe anderer Finanzmittel, z.B. für soziale Projekte des Europäischen Sozialfonds ESF, hintangestellt werden. Ausschreibung bzw. Projektbewilligungen werden bei Arbeitsüberlastung des Personals verschoben. Während ESF Programme sozial- und gesellschafts-

16 Vgl. Abschnitt „Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen“.

politische Zielsetzungen wie Inklusion und Gleichstellung beinhalten, sind derartige Kriterien in den Konjunkturpaketen nicht enthalten. Die Maßnahmen haben eine ausschließlich konjunkturfördernde Zielsetzung ohne Ansehen der gesellschaftlichen Entwicklungen, die durch die Wahl und Ausgestaltung der Maßnahmen gefördert bzw. gebremst werden. Das bedeutet, dass Projekte, für die klare gesellschaftspolitische Zielsetzungen wie Gleichstellung gelten, zugunsten von Projekten ohne sozial- und gesellschaftspolitische Zielsetzung verdrängt werden. Die gleichstellungsblinde und damit in den Wirkungen oftmals gleichstellungsnegative Wirtschaftsförderung (vgl. Schambach 2010) verdrängt staatliches und staatlich unterstütztes Engagement mit positiven Wirkungen für die Gleichstellungsentwicklung.

Deutschlandfonds zur Rettung der deutschen Wirtschaft

Im Folgenden wird auf die zentralen Entscheidungsgremien der Fondsverwaltung des Deutschlandfonds, ausgehend vom Stand bei der Einrichtung (2009), eingegangen. Aus dem Blickwinkel der geschlechterdemokratischen Ausgewogenheit wird bewertet, wie sich der Zugang zu Entscheidungsmacht und zur Ressource Geld bei diesem Kernstück der staatlichen Krisenintervention darstellt. Hierbei treten neben der gleichstellungspolitischen auch andere demokratie- und gesellschaftspolitische Schief lagen zutage.

Im Konjunkturpaket II sind insgesamt 115 Milliarden € für die Kreditvergabe und für Bürgschaften vorgesehen. Dieses Geld wird im „Wirtschaftsfonds Deutschland“, auch Deutschlandfonds genannt, verwaltet. Die Kredite werden im Rahmen der Sonderprogramme für den Mittelstand (15 Mrd.) und für große Unternehmen (25 Mrd.) als Sonderkredite durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau vergeben. Über die Bürgschaften des Bundes (75 Mrd.) entscheidet ein Bürgschaftsausschuss. Als Antragsteller kommen alle Unternehmen in Betracht, die keinen „eigenen Zugang zum Kapitalmarkt haben“. Das bedeutet, dass die antragstellenden Unternehmen ohne weitere Unterstützung nicht kreditwürdig sind

bzw. keine Möglichkeiten haben, sich anderweitig Bürgschaften zu organisieren. Ziel ist es, Unternehmen mit vorübergehenden Finanzierungsproblemen zu stützen.

Die Verwaltung des Fonds hat ein ministerieller Lenkungsausschuss inne. In dem Lenkungsausschuss sind das Wirtschafts-, das Innen- und das Finanzministerium sowie das Bundeskanzleramt vertreten. Von den Ministerien sind die Staatssekretäre und vom Bundeskanzleramt ist ein wirtschaftspolitischer Experte (Jens Weidmann) entsandt. Den Vorsitz des Gremiums führte der damalige Staatssekretär des BMWi, Herr Dr. Otremba. Bei der Einrichtung des Ausschusses waren die beamteten Staatssekretäre in den genannten Ministerien alle Männer. Mit dem Regierungswechsel kam eine Frau (Birgit Grundmann, Staatssekretärin BMJ) in das Gremium. Im Lenkungsausschuss saßen und sitzen also fast ausschließlich Männer.

Die Anträge auf Bürgschaften werden je nach Höhe über die Hausbanken, direkt bei den Bürgschaftsbanken oder bei den Landeswirtschaftsministerien gestellt. Bei Bürgschaftsanträgen ab 50 Millionen € (bzw. 10 Millionen in den neuen Ländern) werden die Anträge direkt bei der privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers gestellt.

Der Lenkungsausschuss wird beraten durch den Lenkungsrat, der dem Lenkungsausschuss Empfehlungen zur Entscheidung gibt, wenn Bürgschaften ab 300 Millionen oder Kredite ab 150 Millionen gebraucht werden. Folgende Personen wurden im Einvernehmen des Finanz- und Wirtschaftsministeriums ursprünglich in dieses Gremium berufen:

- Michael Rogowski, früher Präsident des Bundesverbands der Deutschen Industrie,
- Hubertus Schmoldt, Chef der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie,
- Walter Hirche, ehemaliger niedersächsischer Wirtschaftsminister (FDP),
- Alfred Tacke, ehemaliger Wirtschaftsstaatssekretär und bei einem Unternehmen der Steinkohleindustrie tätig,
- Jürgen Heraeus, tätig bei dem Edelmetallunternehmen Heraeus Holding GmbH,

- Nikolaus Knauf, Gipsunternehmer,
- Hubertus Erlen, ehemaliger Chef beim Pharmazieunternehmen Schering,
- Martin Hellwig, Ökonom.

Das berufende Wirtschaftsministerium hat den Lenkungsrat offensichtlich ohne Berücksichtigung des Bundesgremienbesetzungsgesetzes besetzt. Dieses Gesetz schreibt vor, dass Männer und Frauen in Gremien, die der Bund (Bundesregierung, Bundesministerium u. a.) einberufen, eine gleichberechtigte Teilhabe haben, also gleichermaßen vertreten sein müssen. Außerdem ist festzuhalten, dass durch die Auswahl der Experten die Wirtschaftszweige sehr unausgewogen vertreten sind: Alle Herren aus der Wirtschaft kommen aus dem traditionell männlich geprägten Industriesektor, in dem über 2/3 der Beschäftigten Männer sind. Der Dienstleistungssektor, also der im anhaltenden Wachstum begriffene Wirtschaftssektor mit einem Frauenanteil von ca. 80%, ist überhaupt nicht vertreten. Die unausgewogene Vertretung der Wirtschaftszweige hat denn auch tatsächlich zu Kritik an einer vermeintlichen Schiefelage gleich zu Beginn der Verteilung der Finanzmittel aus dem Deutschlandfonds geführt (s. Handelsblatt vom 24. Mai 2009).

Ein weiterer, demokratisch sehr relevanter Ausschlussmechanismus zeigt sich am Beispiel des Deutschlandfonds: Alle Vertreter im Lenkungsrat sind Westdeutsche. Die (langen oder kurzen) Wege bei der Benennung von Expertinnen und Experten führen offenbar sowohl an westdeutschen und ostdeutschen Frauen als auch an ostdeutschen Männern vorbei. Aus gleichstellungspolitischer Sicht bedeutet dies, dass dasjenige Gremium, das maßgeblich über die Verteilung eines Teils der finanziell größten Maßnahme der Konjunkturpakete entscheidet, nur männliche, westdeutsche Personen aus dem am stärksten männerdominierten Wirtschaftszweig repräsen-

tiert. Eine Gremienbesetzung, bei der das Gremienbesetzungsgesetz missachtet und nur Wirtschaftszweige um Sachverstand gebeten werden, in denen Frauen kaum vertreten sind, und die darüber hinaus nur westdeutsche Kompetenzen einbezieht, ist unter gleichstellungspolitischen Kriterien als höchst fragwürdig zu sehen¹⁷.

Thema Breitbandstrategie: Chancengleichheit und Gleichstellung auf Schmalspur

Im Konjunkturpaket II wird im Rahmen des „Kredit- und Bürgschaftsprogramm; Förderung von Investitionen, Innovation und Nachfrage in der Wirtschaft“ unter dem „Beschluss 6“ der Ausbau der Breitbandversorgung¹⁸ genannt. Dieses Thema ist schon seit längerem auf der politischen Agenda. Seit dem Jahr 2005 wird die Entwicklung der Breitbandversorgung mit dem Breitbandatlas des Bundesministeriums für Wirtschaft dokumentiert. Die EU Kommission weist seit 2003 darauf hin, dass die Breitbandlücke in Europa zu schließen sei (Kommission 2006).

Ziel der Bundesregierung ist es, bis Ende 2010 die flächendeckende Versorgung aller Gebiete mit leistungsfähigen Breitbandanschlüssen zu erreichen. Vier Jahre später sollen 75% aller Haushalte mit Datenleitungen versorgt sein, die bis zu 20 mal schneller sind als heutige DSL Leitungen: 50 Megabit pro Sekunde ist die Vorgabe. Bis 2018 sollen alle Haushalte in den Genuss dieser Infrastruktur kommen. Steigende Datenmengen bei Standardangeboten, z. B. durch Interaktivität, machen eine gewisse technische (wenngleich nicht notwendigerweise eine derart hohe) Übertragungsleistung notwendig. Die Erfüllung solcher Mindeststandards sind notwendige Voraussetzungen für die Teilhabe an der Informationsgesellschaft.

¹⁷ Vgl. auch die Abschnitte Breitband und Änderung der Einkommenssteuer zur Ost-Exklusion.

¹⁸ Unter Breitbandanschluss versteht man heute den Anschluss an eine Datenübertragungsleitung, die den Transfer von mindestens 1 Megabit pro Sekunde (MBit/s) erlaubt und damit einen relativ schnellen Zugang ins Internet mit seinen Informations- und Kommunikationsangeboten wie E-Mail, Webseiten, Internettelefonie u. a. Die wichtigsten Übertragungsleitungen, die höhere Datenmengen transportieren, sind DSL, Kabel, Funk oder UMTS. Abzugrenzen sind Breitbandanschlüsse von den schmalbandigen Techniken ISDN und Modem. Zur Orientierung: Tausend Kilobit gelten als ein Megabit. Übertragungsraten unter 1 Mbit pro Sekunde erlauben aufgrund der Datenmenge, die heute bei den meisten Internetanwendungen normal sind, nur sehr langsames „Surfen“. Aber schon 16 MBit ermöglichen Fernsehen via Internet. In Monitoringberichten, wie dem Atlas für Breitband-Internet (Breitbandatlas) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, wird ein „Breitband Gesamt“-Begriff benutzt, der noch Übertragungsraten ab 384 Kilobit/s erfasst.

In der nach Verabschiedung der Pakete bis Februar 2009 erarbeiteten „Breitbandstrategie der Bundesregierung“ wird die Erschließung ländlicher Regionen als Schwerpunkt genannt und als kurzfristiges Ziel die flächendeckende Versorgung aller Gebiete festgelegt. Den Kommunen werden dafür 150 Millionen € an Fördergeldern in Aussicht gestellt. Damit sollen sie eine Infrastruktur schaffen, die dann Unternehmen zur Verfügung gestellt werden soll. Von den Kabel- und Telekommunikationsunternehmen werden Investitionen in Höhe von 50 Milliarden, also über 300 mal soviel wie die staatlichen Gelder, erwartet. Die Kosten für den Ausbau der Breitbandversorgung werden zu 70 bis 90% für Grabungs- und Verlegungsarbeiten aufgewendet werden. Die Einordnung der Breitbandstrategie als Konjunkturprogramm für die Bauwirtschaft liegt also nah. Durch die Breitbandstrategie werden vor allem Arbeitsplätze im Tiefbaugewerbe geschaffen werden, das in sehr hohem Maße männerdominiert ist. Des Weiteren werden Anbieter von Internettechnologie profitieren: In der Branche der Telekommunikation und Informationstechnologien arbeiten ebenfalls mit mindestens 75% vorwiegend Männer (vgl. Schambach 2010).

Die Notwendigkeit zur flächendeckenden Versorgung mit Breitband wird von politischen AkteurInnen, z.B. der Bundeskanzlerin (s. Podcast vom 28.02.09) oder dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, vor allem mit wirtschaftlichen Argumenten begründet. So sei dies ein wichtiger Standortfaktor für ländliche Regionen zur Ansiedlung von Wirtschaft und Familien, relevant für die Konkurrenzfähigkeit der Bundesrepublik, und versprache die Schaffung von 250.000 Arbeitsplätzen. Seltener werden gesellschaftspolitische Gründe, wie die Chancengleichheit beim Zugang zu modernen Technologien, gleichwertige Lebensbedingungen in ländlichen und städtischen Gebieten oder die gleiche Teilhabe an der technischen Entwicklung im ländlichen Raum genannt. Während die EU erwähnt, dass die Bedeutung der neuen Informationstechnologien für die Gesellschaft heute noch kaum absehbar sind (Kommission 2006), argumentiert auch sie rein wirtschaftlich für die Versorgung mit Breitbandtechnik, u.a. um positive Entwicklungen bei Löhnen und Kapitalrenditen zu fördern.

Prolog: Zugang zu Internet durch Breitbandtechnologie – Wettbewerbsfaktor oder Demokratiefaktor?

Um die Breitbandstrategie aus gleichstellungspolitischer Sicht zu bewerten, muss man sich zwangsläufig der Frage zuwenden, welche Bedeutung die neuen Technologien für die gesellschaftliche Entwicklung haben können. Vergleiche mit ähnlichen technischen Entwicklungen zeigen naheliegende Antworten. Zu Beginn der Entwicklung des Telefons war nicht abzusehen, welche revolutionierende Kraft in dieser neuen Technologie steckte. Sie verdrängte gängige Kommunikationsformen, wie beispielsweise die Rohrpost und das Telegramm und ermöglichte der normalen Bevölkerung, die sich die anderen Technologien nicht leisten konnte, die direkte Verständigung. Wie bei allen Versorgungsnetzen, z.B. der Eisenbahn, war die Einrichtung eines Telefonnetzes extrem teuer und es war daher sinnvoll, sie nur durch ein Unternehmen zu erbauen, das eine langfristige oder nicht-monetäre Gewinnmaximierung zum Ziel hatte. Durch diese massiven Anfangsinvestitionen war eine Telefoninfrastruktur als Produkt eines marktförmigen Wettbewerbs ausgeschlossen („Natürliches Monopol“). Das Telefonnetz wurde daher mit massiven staatlichen Investitionen ausgebaut, damit für die Durchschnittsperson erschwinglich und fand massenhafte Verbreitung. Es wurde als sensible Kerninfrastruktur eines Landes erkannt, zur hoheitlichen Aufgabe gemacht und unter staatliche Kontrolle gestellt. Auch bei der Einführung der Mobiltelefone war nicht absehbar, dass diese Geräte jemals zu einer Selbstverständlichkeit und aufgrund der zunehmenden Verbreitung zu einer Notwendigkeit für die Teilhabe an privaten, zivilgesellschaftlichen und geschäftlichen Netzwerken werden würden. Die Verdrängung alter Technologien durch neue zeigt sich auch eindrucksvoll am Niedergang des Videorekorders mit Aufkommen der DVDs. Diese Vergleiche zeigen, was sich bezüglich des Zugangs zum Internet in den letzten zwei Jahrzehnten schon abgezeichnet hat und in Zukunft noch wichtiger werden wird: Diese Technologie wird zum Standard für den Zugang zu Kommunikation, Information und Bil-

dung, zu Formen politischer Teilhabe, zu Waren und Dienstleistungen, aber auch in die andere Richtung ein Zugang zu Bürgerinnen und Bürgern, zu Konsumentinnen und Konsumenten und zu Netzwerken sein. Wer „drin ist“, ist Teil der (Informations-)Gesellschaft, wer nicht ins Internet kommt, wird abgehängt. Die Rolle der Internettechnologie für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, für den Zugang zu Wohlstand und gesellschaftlicher Teilhabe und für Chancengleichheit ist nicht zu unterschätzen.

Die Verkürzung der Bedeutung auf Chancen für wirtschaftliche Entwicklung greift zu kurz, verkennt das Potenzial und die gesellschaftliche Bedeutung der Internettechnologien. Dies ist der Ausgangspunkt, von dem aus die gleichstellungspolitische Bewertung der Breitbandstrategie vorgenommen wird.

„Digital Divide“ – gleichstellungsrelevante Unterschiede in Zugang und Nutzung der Breitbandtechnologien

Die Forschung hat sich eingehend mit dem „Digital Divide“, der Kluft oder dem Graben zwischen NutzerInnen und Nicht-NutzerInnen moderner

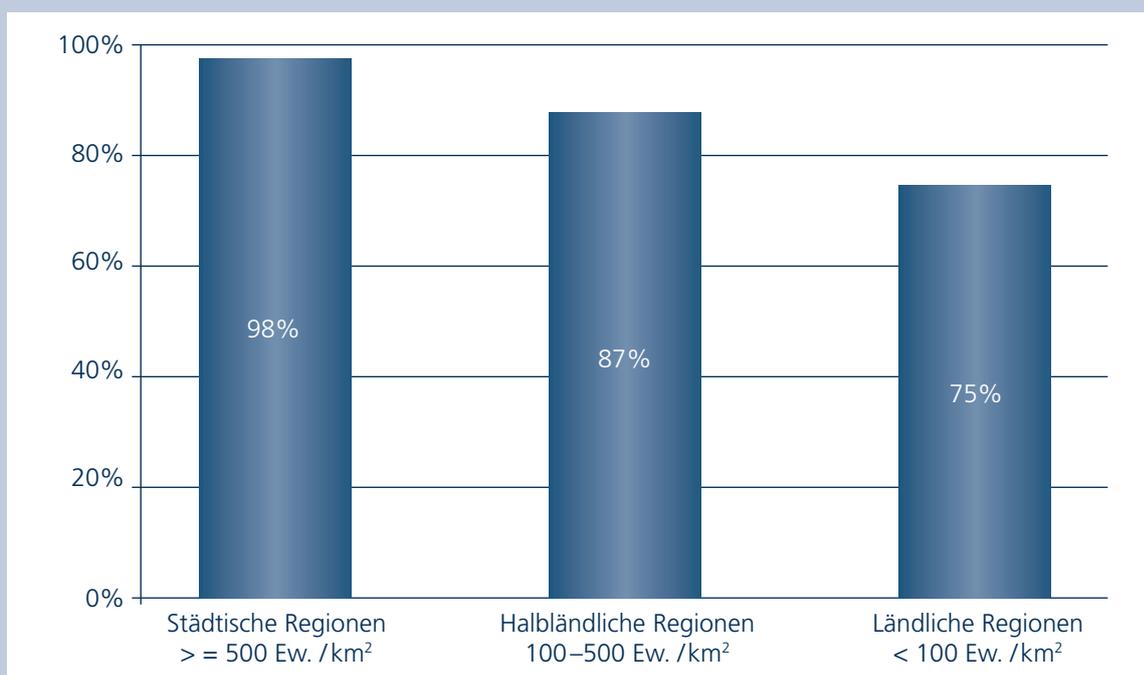
Informationstechnologien, beschäftigt. Der Graben verläuft entlang unterschiedlicher sozialer Merkmale, wie Stadt-Land, Geschlecht, Alter, Region Ost-West. Im Folgenden wird die Versorgung mit Breitbandtechnologie und der „Digital Divide“ in Deutschland dargestellt, um den Ist-Zustand in diesem Politikbereich festzuhalten. Davon ausgehend ist eine gleichstellungspolitische Bewertung der Breitbandstrategie möglich.

Versorgung mit Breitband

In Deutschland haben insgesamt ungefähr 93% aller Haushalte Zugang zu Breitbandanschlüssen mit mindestens 1 Mbit/s. In städtischen Regionen mit mindestens 500 Einwohnern pro Quadratkilometer liegt die Quote sogar bei 98%. In halbländlichen Gebieten (100 – max. 500 Einw./km²) sind es hingegen 87% und in dünn besiedelten Gebieten mit weniger als 100 Einwohnern pro km² haben nur knapp 75% der Haushalte Zugang zur Breitbandtechnik (vgl. Abbildung 6). Anfang 2009 waren noch ca. 600 Gemeinden bzw. 730.000 Haushalte ohne jeglichen Breitbandanschluss. In weiteren 692 Gemeinden hatten weniger als die Hälfte der Haushalte Zugang zum heu-

Abbildung 6:

Zugang zu Breitbandanschlüssen nach Bevölkerungsdichte



tigen Übertragungsstandard. Sogenannte „weiße Flecken“, in denen die Versorgung von Gemeinden mit Breitbandtechnologie unter 25% bzw. gar nicht vorhanden ist, finden sich vermehrt in Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland. Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern haben mit die niedrigste Bevölkerungsdichte in Deutschland. Die Versorgung dünn besiedelter Gebiete ist aus technischen und wirtschaftlichen Gründen besonders schwierig.

Die technische Anbindung einer Ortschaft an Breitbandtechnologie bedeutet noch nicht, dass diese auch automatisch genutzt wird. Für den Anschluss des Hauses an das Breitbandnetz ist, ähnlich wie beim Telefon, der Privathaushalt zuständig. Die Versorgung mit der Technologie ist darum größer als die tatsächliche Nutzung von Breitband: Obwohl die technische Versorgung mit Breitband bei über 90% liegt, nutzen nur ca. 46% diese Technik.

Der Digitale Graben zwischen den Geschlechtern: Internet- und Breitbandnutzung

Eine Mehrheit von ca. 69% der Bevölkerung nutzt das Internet. Bei den jungen Menschen (bis 29 Jahre) erreichen die Werte über 90%, während es in den Altersklassen ab 50 lediglich 45% sind. Auch zwischen den Geschlechtern bestehen Unterschiede: Auf die Gesamtbevölkerung bezogen sind in Deutschland ca. 37% der Männer und 32% der Frauen online (vgl. Abb. 7). Für die Differenz zwischen den Geschlechtern sind die großen Unterschiede in den höheren Altersgruppen ursächlich: Innerhalb der Altersklasse ab 50 Jahren sind 56% der Männer, aber nur 35% der Frauen online (Presseinfo D21: Große Unterschiede in der Generation 50plus). In den jüngeren Altersklassen bis 25 Jahre sind die Unterschiede zwischen Jungen und Mädchen gering.

Von allen OnlinerInnen wiederum nutzen ca. 66% Breitbandzugang, wobei auch hier deutliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen bestehen: Männer gehen zu 74% breitbandig online, das sind auf die Gesamtbevölkerung bezogen knapp 28%. Von den Frauen, die online

sind, nutzen 56% diese schnelle Technik und machen einen Anteil von ca. 18% an der gesamten Bevölkerung aus (vgl. Abb. 7) (Presseinfo D21: Breitband treibt Internetwachstum, eigene Berechnungen).

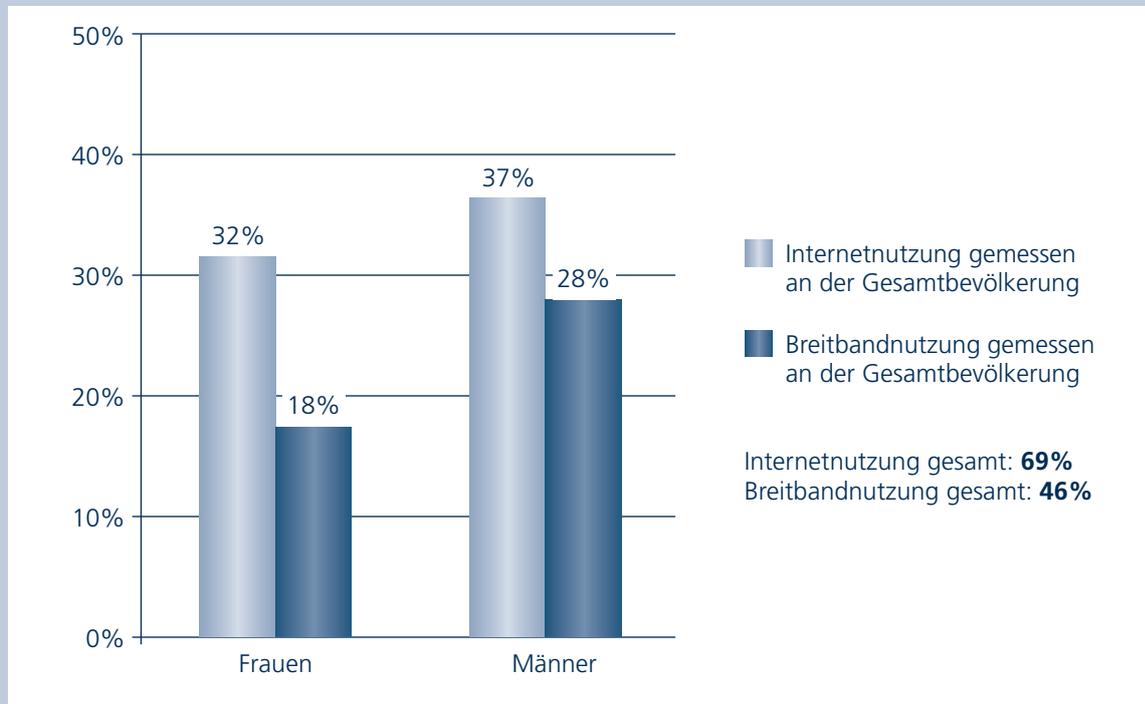
Neben dem „gender digital divide“, also den Unterschieden zwischen Männern und Frauen bei der Teilhabe an neuen Medien, sind auch Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland zu verzeichnen: Über 70% der Westdeutschen sind online, im Osten sind es 63%. Der Anteil der Bevölkerung, die mit Breitband ins Internet gehen, liegt in Thüringen, Sachsen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt in dieser Reihenfolge unter dem Bundesdurchschnitt.¹⁹ Von den westlichen Bundesländern reicht lediglich das Saarland nicht an den Bundesdurchschnitt heran.

Die Forschung hat gezeigt, dass die infrastrukturelle Anbindung, also der Versorgungsgrad mit Breitbandanschlüssen, die regionalen Unterschiede in der Internetnutzung nicht hinreichend erklären kann (Schleife 2006). Allein die Anbindung von Gebieten an Breitbandnetze reicht also nicht aus, um die Bevölkerung zu Nutzern der modernen Kommunikations- und Informationswelt zu machen. Andere Faktoren bestimmen die regionale digitale Kluft: So ist die Wahrscheinlichkeit, mit der Internetnutzung zu beginnen, höher, je jünger, je besser ausgebildet und je einkommensstärker eine Person ist. Die Wahrscheinlichkeit ist auch höher bei Männern und bei Personen, die in städtischen Gebieten leben, und je größer der Haushalt ist, in der eine Person lebt (Schleife 2008, (N)onliner-Atlas 2009). Die geringe Nutzung des Internets kann ein Symptom struktureller Benachteiligung sein und ist gleichzeitig auch eine Ursache für die fortbestehende Benachteiligung beim Zugang zu Ressourcen, wie Wissen und gesellschaftlicher Partizipation.

Mit Blick auf die noch schlecht angebotenen ostdeutschen Regionen fällt auf, dass die Bevölkerungsstruktur hier nur geringen Anlass gibt zu erwarten, dass mit der bloßen Bereitstellung von Breitbandtechnik viele NutzerInnen

19 Vgl. auch die Abschnitte zu „Deutschlandfonds“ und „Änderung der Einkommenssteuer“ zur Ost-Exklusion.

Abbildung 7:

Anteil Männer und Frauen an Internet- und Breitbandnutzung bezogen auf Gesamtbevölkerung

hinzukommen werden: Die Arbeitslosenzahlen und damit die Anzahl von Haushalten mit niedrigem Einkommen sind in den Bundesländern mit geringem Breitbandanschluss und einer Häufung der weißen Flecken, insbesondere Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Brandenburg, hoch. Betrachtet man ausgehend von der Einteilung der Bevölkerung in „Politische Typen“ (Müller-Hilmer 2006) diejenigen Gruppen, die überdurchschnittlich häufig im ländlichen Raum vertreten sind, sind es allgemein die „selbstgenügsamen Traditionalisten“ und im Osten außerdem das sogenannte „abgehängte Proletariat“. Dieses hat zwar einen hohen Männeranteil im jungen bis mittleren Alter, was auf den ersten Blick positiv für eine Anbindung an die Neuen Medien wäre. Allerdings ist diese Gruppe der Männer durch eine mittlere Bildung und einen hohen Arbeitslosenanteil geprägt. Sie gehören also zu einer Gruppe mit einer niedrigen Wahrscheinlichkeit, das Internet nutzen zu wollen. Die „Traditiona-

listen“ sind vor allem „Traditionalistinnen“ und haben ebenfalls eher eine einfache Bildung genossen. Dieser Typus hat den höchsten Anteil an über 60-Jährigen, darunter viele Witwen. Darüber hinaus leben ältere Frauen sehr viel häufiger als ältere Männer in Ein-Personen-Haushalten. Auch dies sind alles sozial-strukturelle Merkmale, die auf eine geringe zukünftige Internetnutzung verweisen. Im Osten machen beide Typen insgesamt 35 % der Bevölkerung aus. Tatsächlich bewegt sich der Anteil der Personen, die keine Anschaffung eines Internetanschlusses planen, in Mecklenburg-Vorpommern, in Sachsen-Anhalt, aber auch in Thüringen zwischen 32 und 34%. (Dies gilt auch für das Saarland. In Brandenburg sind es 29%.)

Schmale Breitbandstrategie?

Die Frage der Verbreitung der Breitbandtechnologie wird vor allem als technische Herausforderung diskutiert. Die zentrale und zunehmende

gesellschaftspolitische Bedeutung der neuen Technologien als Schlüssel zu gesellschaftlicher Partizipation und Teilhabe in Bereichen wie Bildung, Information, Kommunikation und zunehmend auch im Bereich der Versorgung mit Gütern des täglichen Lebens wird nicht gesehen. Mit diesem technisch verengten Verständnis der Herausforderung, die Bevölkerung mit einer neuen Infrastruktur zu versorgen, rückt zum einen die Frage nach der Rolle dieser Technologien für die demokratische und gleichstellungspolitische Entwicklung der Gesellschaft aus dem Blick. Zum anderen stellt sich dadurch die Frage nach der Rolle des Staates als Garant gleichberechtigter Lebensverhältnisse erst gar nicht. Die Möglichkeit, die Nutzung der technologischen Infrastruktur wohlfahrtsmehrend und im Sinne des Gemeinwohls zu gestalten, findet keinen Platz, wenn Breitbandzugang lediglich als technisches Problem der Rentabilität für private Investoren betrachtet wird.

Jenseits dieser grundlegenden Leerstelle geht aus der Breitbandstrategie nicht hervor, weshalb privatwirtschaftliche Unternehmen in dünn besiedelten Gebieten mit wenig internetinteressierten Personen und damit einer sehr geringen Zahl potenziell zu gewinnender Kunden, investieren sollten – zudem in eine Infrastruktur, die klassischerweise eines „natürlichen Monopols“ verlangt. Auch wenn das Internet zum Teil die zunehmende Schwäche der ländlichen Infrastruktur (z.B. Versorgung mit Gütern und Serviceinfrastrukturen wie Banken, Post etc.) kompensieren könnte, ist nicht davon auszugehen, dass die Bevölkerungsgruppen, die aufgrund sozial-struktureller Merkmale zu den „OfflinerInnen“ (NichtnutzerInnen) gehören, zu KundInnen der Internetdienstleister werden. Diejenigen Personen, die dem Idealprofil eines potenziellen Neukunden für Internetdienstleister am ehesten entsprechen – junge, gut ausgebildete, einkommensstarke Männer – werden sich in Regionen mit Nachholbedarf kaum finden lassen. Um die neuen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten für alle BürgerInnen gleichermaßen attraktiv zu machen, ist mehr nötig als lediglich die Schaffung der technischen Infrastruktur. Es bedarf der gezielten Ansprache, Förderung und Unterstützung der Personen, die bisher aus unterschiedlichen, strukturell bedingten Gründen keinen Zugang zu virtu-

ellen Informationen und Diensten bzw. zu deren Nutzen für sich gefunden haben. Flankierende Programme zur Begleitung potenzieller InternetnutzerInnen als integrierter Bestandteil der Strategie hätten außerdem Chancen für Beschäftigung auch in weniger männlich dominierten Bereichen geboten. Soll eine Breitbandstrategie jenseits der Ankündigung staatlicher Subventionierung von Männerarbeitsplätzen im Tiefbau und der privatwirtschaftlichen Telekommunikationsbranche durch Steuergelder eine gesellschaftspolitische Rendite für alle bringen, sind kluge geschlechtsdifferenzierte, zielgruppenspezifische Maßnahmen, die die regionalen Sozialstrukturen berücksichtigen, gefragt. Eine wichtige Zielgruppe hierfür wären Männer, die dem „abgehängten Prekariat“ zugeordnet werden können, und ältere Frauen.

Eine Gender-Analyse zeigt nicht nur die geringere Teilhabe von älteren Frauen und bestimmten Gruppen ostdeutscher Männer auf, sondern verweist auch auf die negativen Effekte, die eine rein marktwirtschaftliche Betrachtung der Breitbandversorgung auf jetzt schon marginalisierte Bevölkerungsgruppen haben könnte. Diese Effekte werden sich mit der zunehmenden Bedeutung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien verstärken. Die Breitbandstrategie lässt den „digital divide“ außen vor und wird keinen Beitrag zu seiner Verringerung leisten. Damit ist auch die Chance, die Teilhabe an den modernen Medien gerechter zu verteilen, nicht genutzt worden. Ein geschlechterdifferenzierter Blick im Rahmen der Planung der Breitbandstrategie hätte die Notwendigkeiten, aktiv neue NutzerInnengruppen zu erschließen, aufgezeigt. Dieser renditerelevante Aspekt ist eine Leerstelle in der Breitbandstrategie. Auch die gesellschaftliche Bedeutung der Technologie und damit des Staates bei der Bereitstellung der zentralen Infrastruktur wäre durch eine Gender-Analyse sichtbar geworden.

Die Breitbandstrategie hat aufgrund der Einseitigkeit bezogen auf den Arbeitmarkteffekt einen klar männerfördernden Charakter. Eine ausgewogenere Teilhabe von Frauen an der Arbeitsplatzsubvention in dem ohnehin männerdominierten Bereich ist durch die aktuelle Ausgestaltung als rein technische Aufgabe ausge-

schlossen. Der bestehende gleichstellungspolitische Handlungsbedarf bei der Teilhabe an den neuen Technologien sowie deren Schlüsselrolle für eine positive, gleichstellungsorientierte Entwicklung und die Notwendigkeiten der öffentlichen Hand, dieses Potenzial zu nutzen, bleiben komplett außen vor. Aus diesen Gründen wird die Breitbandstrategie aus gleichstellungspolitischer Sicht als völlig unzureichend und negativ bewertet.

Analyse aus dem Blickwinkel der Care-Ökonomie: punktuelle Reparaturen vor absehbarem Investitionsstau

Volkswirtschaften bestehen neben dem Markt auch aus den übersehenen nicht-marktförmigen Wirtschaftsbereichen wie den privaten Haushalten und ehrenamtlichen Organisationen. In ihnen werden ein Großteil der gesellschaftlich notwendigen Arbeit und Investitionen geleistet, zu denen neben vielen anderen die Sicherung der Produktionsbedingungen durch den Erhalt der Arbeitskräfte, die „Produktion“ neuer Arbeitskräfte und die Weitergabe von Wissen, Kultur und Kulturtechniken als Basis gesellschaftlicher, inklusive wirtschaftlicher Aktivitäten zählen. In der Volkswirtschaftslehre wird dieser Teil des Wirtschaftens, sofern er in der Privatsphäre und unentgeltlich beziehungsweise nicht nach der Rationalität der Gewinnmaximierung erbracht wird, meist der Reproduktion zugeordnet – und damit auch aus den Augen verloren. Um der tatsächlichen Bedeutung dieses Bereichs der Wirtschaft und der in ihm typischerweise erbrachten Arbeiten wie Erziehung, Pflege und Versorgung der menschlichen Grundbedürfnisse wie Nahrung, Kleidung, Regeneration und Ansprache gerecht zu werden und darüber hinaus die Verflechtungen und Abhängigkeiten des Marktes mit dem nicht-marktförmigen Sektor sichtbar zu machen, wurde der Begriff der „Versorgungsökonomie“ oder auch Care-Ökonomie geprägt. Da in der Versorgungsökonomie vor allem Frauen Arbeit leisten, nimmt es nicht wunder, dass es innerhalb der Volkswirtschaftslehre die Strömung der feministischen Ökonomie war, die das Thema entdeckte und bearbeitet.

Im Rahmen einer genderanalytischen Expertise, die die gleichstellungspolitische Qualität von Konjunkturmaßnahmen prüft, hat die Betrachtung aus dem Blickwinkel der Care-Ökonomie ihre eigene Berechtigung. Die Care-Ökonomie ist als „weiblich“-konnotierter Bereich der Sorge- und Versorgungswirtschaft in der Wertehierarchie der wirtschaftlichen Aktivitäten und Systemrelevanz „unten“ angesiedelt. Hier wirkt eine Genderhierarchie, in der auch der von Frauen dominierte Dienstleistungsbereich gegenüber dem männerdominierten Industriebereich als geringer bewertet und im Vergleich dazu als nicht systemrelevant verstanden wird. Die Frage danach, wie die Care-Ökonomie in der Krise unterstützt wird, ist damit eine zentrale Frage der Gleichstellung von Männern und Frauen auf der Ebene von „männlich“-konnotierten und „weiblich“-konnotierten Wirtschaftsbereichen. Neben den Geschlechterverhältnissen auf der individuellen Ebene und den gesellschaftlichen Genderstrukturen der sozialen Gruppen „Männer“ und „Frauen“ werden hier normative Genderstrukturen sichtbar, nach denen Wertigkeit und Anerkennung verteilt werden.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen, werden einzelne Maßnahmen der Konjunkturpakete, bei denen sich ein Zusammenhang mit der Care-Ökonomie auf den ersten Blick vermuten lässt, geprüft. Bei den insgesamt 15 Maßnahmen mit direkten Ausgaben scheinen sich lediglich der Kinderbonus, die Erhöhung des Regelsatzes für Kinder im Bereich der Grundsicherung, die Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand und der Bundeszuschuss an die gesetzlichen Krankenkassen an die Care-Ökonomie zu richten. Für sie soll geprüft werden, ob sie diesem Bereich tatsächlich zugute kommen. Bei den Steuererleichterungen gibt es keine Erleichterungen, die die Care-Ökonomie direkt betreffen. Bei den Finanzierungshilfen kämen die Programme zur Unterstützung für Gebietskörperschaften in Frage. Diese Kategorie der Ausgaben wird aber, wie schon erwähnt, lediglich bezüglich der Verteilung der Mittel bewertet. Auf die Schuldenbegrenzungsregel, die nicht bezifferbar und folglich nicht in die Budgetstruktur einzuordnen ist, wird aufgrund der besonders großen Wirkung auf die Care-Ökonomie an dieser Stelle eingegangen.

Kinderbonus und Anhebung der Regelsätze für Kinder

Im Rahmen der familien- und kinderbezogenen Leistungen der Konjunkturpakete wurden einmalig 100,- € pro Kind an die Kindergeldbeziehenden bezahlt, die, anders als das Kindergeld, nicht mit Sozialtransfers verrechnet werden durften. Des Weiteren wurden die Regelsätze für Hartz IV und Sozialhilfe für Kinder im Alter von 3 bis 7 Jahren erhöht. Die Maßnahme der Erhöhung der Regelsätze erhielt durch die Krise die Gelegenheit, durch das sogenannte „Fenster der politischen Gelegenheit“ (window of opportunities) zu schlüpfen, denn sie wurde schon vor der Verabschiedung der Konjunkturpakete für notwendig, allerdings für politisch nicht durchsetzbar erachtet.

Die Zuwendungen für Kinder wenden sich an BürgerInnen in ihrer Rolle als Sorgende für Kinder und sollen Eltern einen zusätzlichen konsumptiven Handlungsspielraum geben. Ungeachtet aller Diskussion über Angemessenheit und Funktionalität von Regelsätzen, die das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung formal beendet hat, agiert der Staat hier in seiner Rolle als Fürsorger, der die gesellschaftliche Verantwortung für die Verhinderung von Armut übernimmt. Beide Maßnahmen sind darum grundsätzlich positiv als Stärkung der Care-Ökonomie zu werten. Dies ist eine grundsätzliche Bewertung, die keine Aussagen über die Angemessenheit oder die Wirkungen macht. Die Mittel machen mit 1,8 Milliarden € für den einmaligen Kinderbonus und ca. 600 Millionen € in den Jahren 2009 und 2010 für die Erhöhung der Regelsätze insgesamt ca. 2,1 Milliarden € aus. Sie liegen damit weit hinter der dritten an Bürger gegebenen direkten Zuwendung, der Umweltprämie (5 Milliarden).

Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand

Die Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand sind mit 14 Milliarden € die größte Ziffer in den Konjunkturpaketen, wenn man von den Finanzierungshilfen absieht, und liegen noch vor dem Einnahmeverzicht durch die Änderungen im Einkommenssteuerrecht (ca. 9 Milliarden €).

Von den 14 Milliarden € sind 10 Milliarden für Länder und Kommunen vorgesehen, die einen Eigenanteil von zusätzlich 3,3 Milliarden aufbringen müssen (BMF 2009). Vier Millionen werden für Investitionen beim Bund eingesetzt. Die öffentliche Hand ist Anbieter öffentlicher Leistungen, die vornehmlich dem Gemeinwohl und dem Erhalt öffentlicher Güter dienen. Es liegt also nahe, davon auszugehen, dass diese Ausgaben der Versorgungsökonomie zugute kommen. Eine genaue Betrachtung der tatsächlichen Ausgaben wäre nötig, um zu einer abschließenden Bewertung zu kommen. An dieser Stelle soll eine erste Einschätzung auf der Grundlage der im Gesetz intendierten Absichten und bekannten, vorläufigen Planungen gegeben werden. Die einseitigen arbeitsmarktpolitischen Effekte, die vor allem in der Bauwirtschaft die Beschäftigung von Männern stützt, und die Problematik der Auftragsvergabe durch die Informalisierung der Mittelverteilung (s.o.) gehen an dieser Stelle nicht in die Bewertung mit ein.

Die Mittel für die Länder und Kommunen wurden im Zukunftsinvestitionsgesetz (Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder, 02.03.2009) für die Infrastruktur von Bildungseinrichtungen, die von der frühkindlichen Bildung bis zur Erwachsenenbildung und Forschung reichen, und für die Infrastruktur von Krankenhäusern, Städtebau und ländliche Infrastruktur (ohne ÖPNV), für den Lärmschutz, Informationstechnologie und sonstige Infrastrukturinvestitionen festgeschrieben. Auch wenn die Investition in Infrastruktur vornehmlich Baumaßnahmen bedeuten, sollten die Investitionen in den Bildungsbereich als tendenziell positiv für die Care-Ökonomie gewertet werden. Diese Investitionen bieten die Chance, einen teilweise lang andauernden Investitionsstau aufzulösen und verbessern tendenziell die Arbeits- und Lernbedingungen in Bildungsinstitutionen. Zu den anderen Investitionen kann ohne nähere Einblicke gesagt werden, dass der ÖPNV explizit ausgeschlossen ist. Er geht in den Konjunkturpaketen trotz seiner Bedeutung gerade in Krisenzeiten (s. Kap. Verkehr) insgesamt leer aus: Auch in der Umweltprämie wurde er ausgenommen, bei der Konjunkturpaketmaßnahme zur Beschleu-

nigung der Verkehrsinvestitionen durch das „Innovations- und Investitionsprogramm“ ist der ÖPNV auch aufgrund der föderalen Zuständigkeiten ausgeschlossen. Aus versorgungsökonomischer Sicht ist dies bedauerlich. Es ist der Verkehrszweig, der Kindern ab einem gewissen Alter selbstständige Mobilität ohne Begleitungsbedarf ermöglicht und für Frauen als „Hauptarbeitnehmerinnen“ in der privaten Care-Ökonomie von besonderer Bedeutung für die Erledigung ihrer Arbeit ist (s. ebenfalls Kapitel Verkehr). Der Schwerpunkt Lärmschutz bei den kommunalen Straßen ist aufgrund der gesundheitsförderlichen Effekte positiv zu bewerten. Auch für die Investitionen in den Bereichen Informationstechnologie, Städtebau, ländliche Infrastruktur und sonstige Investitionen ist aufgrund der gesetzlichen Festschreibung, dass vor allem Kommunen die Gelder verplanen sollen, davon auszugehen, dass sie öffentlichen Einrichtungen im Bereich Bildung, Betreuung und Regeneration zugute kommen. Zu Beginn der Laufzeit des Programms lag der deutliche Schwerpunkt der Ausgaben in den Bereichen Schulinfrastruktur und Hochschulen. Über die Hälfte der Gelder ging in diese Bereiche (Deutscher Bundestag 2009, S. 14f.). Für die klassisch fürsorgenden Bereiche wie die frühkindliche Betreuung und Krankenhäuser waren erstmal nur 7% bzw. knapp 6% verplant. Es bedarf für eine abschließende Bewertung also einer genaueren Betrachtung der Aufteilung der Mittel zwischen Ländern und Kommunen und ihrer konkreten Verwendung.

Vier Milliarden € der Zukunftsinvestitionen werden direkt vom Bund ausgegeben, davon 650 Millionen für die Ausstattung und für Investitionen der Ressorts. Unter anderem wurden hier (s. Bund der Steuerzahler 2009) Ausstattungsgegenstände und technische Infrastruktur für die Büros der Ministerien angeschafft. Das Verteidigungsministerium investierte in Rüstungsgüter. Der Bund tritt hier als Konsument von Marktgütern auf. Dieser Teil der Bundesinvestitionen kommt damit der Care-Ökonomie nicht zugute. Über die Ausgabe der restlichen Gelder stehen keine Informationen zur Verfügung.

Tendenziell ist zu erwarten, dass Investition der öffentlichen Hand der Care-Ökonomie zu-

gute kommen. Allerdings handelt es sich bei diesen Maßnahmen zum Teil um längst fällige Ausbesserungen- und Instandsetzungsarbeiten an Gebäuden und Anlagen. Die Krisenintervention behebt also lediglich punktuell vorhandene Missstände. Eine Verbesserung oder Sicherung der Angebote im Bereich staatlich organisierter Sorge- und Versorgungseinrichtungen erfolgt nicht. Dies relativiert die positive Bewertung. Des Weiteren scheinen sich klassische Bereiche der Care-Ökonomie, die anhaltend unterfinanziert sind, insbesondere die frühkindliche Betreuung und die Versorgung von Alten und Kranken, einen kleinen Teil der Gelder teilen zu müssen. Dies ist aus gleichstellungspolitischer Sicht als negativ zu bewerten. Insgesamt ergibt sich das Bild, dass die zu begrüßenden öffentlichen Investitionen letztlich nur sehr bedingt die Care-Ökonomie in Krisenzeiten unterstützen werden. Vorläufig werden die Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand darum als gleichstellungspolitisch neutral eingestuft. Eine abschließende Bewertung ist erst im Rahmen einer genauen Betrachtung der Mittelverwendung möglich.

Bundeszuschuss zu den gesetzlichen Krankenkassen

Auf den ersten Blick könnte man meinen, dass mit dem Bundeszuschuss für die gesetzlichen Krankenkassen ein Beitrag zur Care-Ökonomie geleistet wird. Die gesetzliche Krankenversicherung funktioniert nach dem Solidaritätsprinzip und nicht nach einer gewinnmaximierenden Marktlogik und ihre Stärkung bedeutet demnach die Stärkung der Solidargemeinschaft und die Verbesserung der Bedingungen im Gesundheitsbereich, einem genuin der Versorgungsökonomie zuzurechnendem Bereich. Aus gleichstellungspolitischer Sicht ist noch zu betonen, dass das gesetzliche Krankenkassensystem Frauen nicht aufgrund ihrer potenziellen Gebärfähigkeit während eines bestimmten Lebensabschnitts mit deutlich höheren Beiträgen diskriminiert und die individuellen Folgen der Reproduktion der Gesellschaft, ähnlich wie Verletzungen durch Risikosportarten, als gemeinschaftlich zu tragendes Risiko anerkennt. Die Zuschüsse zur gesetzlichen

Krankenkasse durch den Bund werden jedoch aus Steuermitteln entnommen und es wird damit die Senkung der paritätisch von Arbeitnehmern und -gebern finanzierten Beiträge (um 0,6 Prozentpunkte) finanziert. Es werden also in erster Linie ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen entlastet, also BürgerInnen in ihrer Rolle als Wirtschaftssubjekte der Marktökonomie, und genauer als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bzw. Beschäftigende gestärkt. Es fließt also nicht mehr Geld in die gesetzlichen Krankenkassen und die Kosten bezahlt der Staat mit einer massiven Belastung seines finanziellen Handlungsspielraums. Mit 9 Milliarden € ist diese Maßnahme nach der Zukunftsinvestition der öffentlichen Hand die mit Abstand größte direkte Ausgabe. Unter anderem durch die Entlastung des Staates als Beitragszahler in die gesetzliche Krankenkasse (z. B. Bundesagentur für Arbeit für Arbeitslose, öffentliche Hand als Arbeitgeber) wird die tatsächliche Belastung für die öffentlichen Haushalte immer noch bei ca. 7 Milliarden liegen (Leifels u.a. 2009, S. 6). Die Care-Ökonomie erhält also nicht mehr, aber auch nicht weniger Geld. Allerdings finanziert der Staat BürgerInnen sowie Unternehmen in ihrer marktwirtschaftlichen Rolle ungeachtet ihres Beitrags zu Sorge und Versorgung der Mitglieder der Gesellschaft. Diese finanziellen Mittel fehlen für die Bereitstellung öffentlicher Güter für diese Aufgaben. Damit ist die Wirkung für die Care-Ökonomie eher negativ.

Einführung einer neuen Schuldenbegrenzungsregel

Eine Maßnahme, die die Versorgungsökonomie besonders treffen wird, ist die Einführung der neuen Schuldenbegrenzungsregel. Unter anderem wird das strukturelle Defizit, also das Defizit mit dauerhaftem Charakter, das nicht konjunkturbedingt oder aufgrund von befristeten gesetzlichen Maßnahmen wie den Konjunkturpaketen entsteht, auf maximal 0,5% des Bruttoinlandsprodukts begrenzt. Aktuell beträgt das strukturelle Defizit 2,8% (BMF 2010). Um dies zu erreichen, werden Einsparungen im staatlichen Haushalt,

insbesondere in Zeiten eines Aufschwungs, vorgesehen. Die Konsolidierungsmaßnahmen der öffentlichen Haushalte werden, da eine Änderung der wirtschaftspolitischen Prioritäten zugunsten der Versorgungsökonomie auch im Laufe der Krise nicht stattgefunden hat, in erster Linie die Leistungen der öffentlichen Hand im Bereich der Care-Ökonomie treffen. Der Abbau des Investitionsstaus in dem Bereich wird damit zum Erliegen kommen. Der Staat wird des Weiteren weniger Spielraum für die Gestaltung der Sozialpolitik haben, für die durch die Krise ebenfalls erhöhter Bedarf entstehen wird: Die aktuellen arbeitsplatzhalterhaltenden Maßnahmen beziehen sich vor allem auf formale und nicht-prekär beschäftigte ArbeitnehmerInnen. Für sogenannte „atypische“, also prekäre Arbeitsbedingungen, werden keine Anreize zur Aufrechterhaltung der Arbeitsverträge noch Absicherungen gegen die zu erwartende Armut durch Rationalisierungen in Krisenzeiten gegeben. Die Einschränkung der staatlichen Leistungen der Care-Ökonomie wird durch die Care-Ökonomie der privaten Haushalte, also die unentgeltliche Arbeit von Frauen, abgefangen. Dies entspricht der Erhöhung der Arbeitszeit bzw. -belastung ohne jegliche Art von Ausgleich. Hier ist zu bedenken, dass Reproduktionszeit wie Urlaub – in den Beschäftigungsverhältnissen der Marktökonomie eine Selbstverständlichkeit – in der privaten Versorgungsökonomie nicht vorgesehen ist. Die massiven Ausgaben im Bereich der Marktökonomie, die in allererster Linie Arbeitsplätze von Männern in nicht-prekären Arbeitsverhältnissen schützen, werden bezahlt mit der zukünftigen staatlichen Handlungsfähigkeit im Bereich der öffentlichen Güter, die weitestgehend der Versorgungsökonomie zuzurechnen sind (Gesundheit, Bildung, Integration, soziale Gerechtigkeit ...) (vgl. Dauderstädt 2010). Der Verzicht auf die Handlungsfähigkeit wird durch die Schuldenbegrenzungsregel zum deklarierten Ziel. Die staatlichen zu kürzenden Angebote und Dienstleistungen werden vornehmlich von der privaten und ehrenamtlichen Versorgungsökonomie, in der die Arbeitskosten individuell getragen werden, ersetzt werden müssen.

3. Auswertung: Die gleichstellungspolitische Qualität der Maßnahmen und ihr Budgetgewicht

Das Budget der Konjunkturpakete wurde nach drei Kategorien der entstehenden Kosten sortiert (direkte Ausgaben, Steuererleichterungen, Finanzierungshilfen) und den Adressaten BürgerInnen, öffentliche Hand, Privatwirtschaft zugeordnet. Anschließend wurden die ausgewählten Maßnahmen auf ihre gleichstellungspolitische Qualität untersucht. Die Maßnahmen der Konjunkturpakete wurden als „positiv“, „negativ“ oder „neutral“ bewertet, je nachdem ob sie einen positiven oder negativen Beitrag zur Entwicklung der Gleichstellung leisten oder ob sie neutral für die Gleichstellung in Deutschland sind. Nun folgt die Zusammenführung dieser beiden Analyseschritte: Die Ergebnisse zu den betrachteten Maßnahmen werden entlang der Budgetstruktur zusammengefasst und das Volumen der als positiv, negativ oder neutral bewerteten Maßnahme innerhalb der einzelnen Budgetkategorien ausgewiesen.

Direkte Ausgaben

Die direkten Ausgaben haben einen Anteil von 24% am Gesamtvolumen der Konjunkturpakete. Innerhalb dieser Ausgaben werden mindestens 45% der Finanzmittel so eingesetzt, dass sie Frauen und Männern nicht gleichermaßen zugute kommen, sondern überproportional an Männer gehen:

Bei den direkten Ausgaben wurden die Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Kurzarbeitergeld (Verlängerung Kurzarbeitergeld, Zuschüsse zu Qualifizierung während Kurzarbeit, ESF-Mittelaufstockung zur Beschäftigungssicherung von Kurzarbeitenden, Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge bei Kurzarbeit) als gleichstellungsnegativ bewertet, da diese Maßnahmen nur an „Normalarbeitsverhältnissen“ ansetzen und in männlich dominierten Wirtschaftsbereichen wirken. Die Maßnahmen werden begrüßt, kritisiert

wird jedoch die Leerstelle bzw. das durch die Analyse sichtbar werdende fehlende Äquivalent für „atypische“ Beschäftigung. Diese ohnehin schon mit schlechteren Bedingungen bezüglich Arbeitsplatzsicherheit, Entlohnung und tarifvertraglichem Schutz ausgestatteten Arbeitsplätze, die darum in der Krise als erste gefährdet sind, gehen in den Konjunkturpaketen leer aus. Die Maßnahmen schließen also strukturell zu einem überwiegendem Maße nur typisch männliche Arbeitsverhältnisse ein, während frauentypische Arbeitsverhältnisse ausgeschlossen sind und keinerlei äquivalente Maßnahmen zum Schutz vor krisenbedingtem Arbeitsplatzverlust oder krisenbedingter Verschlechterung der Qualität solcher Beschäftigungsverhältnisse ergriffen werden. Die Negativbeurteilung basiert also auf der Einseitigkeit der Maßnahmen zugunsten von Männern und dem Fehlen eines angemessenen Krisenschutzes von für Frauen relevanten Arbeitsplätzen und Branchen. Eigentlich würde dies bedeuten, dass der Gewichtung der gleichstellungsnegativen Maßnahmen noch eine weitere Negativgewichtung aufgrund der unterlassenen Krisenhilfe hinzugefügt werden müsste. Dies würde jedoch bedeuten, hypothetische Kosten, z. B. in Höhe eines fiktiven Budgets für Maßnahmen, die bei frauentypischer Beschäftigung greifen, oder in Höhe der entstehenden Sozialtransfers, zu beziffern. Auch um in der vorhandenen Struktur des Budgets zu bleiben, wird darauf verzichtet. Das Gesamtvolumen der kurzarbeitsgeldbezogenen Maßnahmen beträgt 13% der direkten Ausgaben.

Der für die gesetzliche Krankenversicherung aufkommensneutrale Bundeszuschuss zu den gesetzlichen Krankenkassen wurde als negativ bewertet, weil er finanzielle Mittel bindet, die nicht mehr für den Bereich der staatlichen Care-Ökonomie ausgegeben werden können und gleichzeitig eben keine zusätzlichen Mittel in die gleichstel-

lungspolitisch positiv zu bewertenden gesetzlichen Krankenkassen fließen. Das Volumen dieser Maßnahme beträgt ca. 21% der direkten Ausgaben.

Die Umweltprämie wird aus gleichstellungspolitischer Sicht aufgrund der Eingrenzung der Verkehrsteilnehmer auf eine männlich dominierte Teilgruppe negativ bewertet. Die beschäftigungspolitischen Effekte vor allem für Männerarbeitsplätze wurden, da anderweitig Thema (Schambach 2010), nicht näher betrachtet. Die Mittel für die Umweltprämie machen ca. 11% des Budgets für direkte Ausgaben aus.

Sechs Prozent der Mittelverwendung können aus gleichstellungspolitischer Sicht grundsätzlich begrüßt werden. Dies sind die Ausgaben im Rahmen der kinder- und familienbezogenen Leistungen. Die Angemessenheit des Finanzvolumens konnte an dieser Stelle nicht bewertet werden. Ihr Finanzvolumen macht etwas weniger als 6% der direkten Maßnahmen aus.

Die neutral bewerteten Zukunftsinvestitionen der Öffentlichen Hand betragen ca. 37% der direkten Ausgaben. Die zeitlich begrenzte Investition in Reparaturen und Weiterentwicklung der kommunalen Infrastruktur wird aufgrund der Effekte für die Care-Ökonomie aus gleichstellungspolitischer Sicht grundsätzlich begrüßt, da kommunale Infrastruktur vornehmlich Personen in ihrer Rolle als Versorgende zugute kommt. Die Beschäftigungseffekte der Investitionen sind aufgrund des Schwerpunkts auf Bautätigkeiten vor

allem für Männer positiv. Der Anteil der Mittel für Kernbereiche der sorgenden sozialen Infrastruktur wird eher gering ausfallen. Die Zukunftsinvestitionen Öffentliche Hand werden darum vorläufig insgesamt als neutral für die Gleichstellung bewertet.

Sechs der Maßnahmen der direkten Ausgaben mit einem Finanzvolumen von ca. 12% an dieser Kategorie wurden nicht beurteilt.

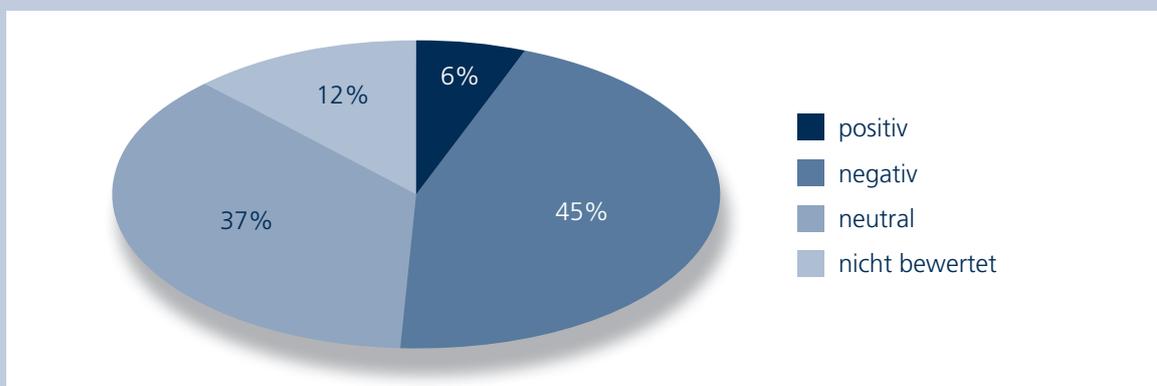
Steuererleichterungen

Die Kosten durch Steuererleichterungen haben ein Volumen von knapp 10% am Gesamtvolumen der Konjunkturpakete. Die für die Gleichstellung positiven Steuererleichterungen machen einen Anteil von 54% des staatlichen Einnahmeverzichts aus:

Die Änderungen beim Einkommenssteuerrecht hätten, da sie Männern und Frauen gleichermaßen zugute kommen, neutral bewertet werden müssen. Allerdings bewirkt die Ausgestaltung, dass eine Teilgruppe der geringverdienenden Frauen erreicht wird, die von den negativen Folgen der geschlechtlichen Segregation des Arbeitsmarktes besonders betroffen ist. Dass ein Teil der Entlastung durch das diskriminierende Steuersystem (Ehegattensplitting) in Westdeutschland zugunsten von Männern umverteilt wird, liegt nicht an der Maßnahme des Konjunkturpakets

Abbildung 8:

Gleichstellungspolitische Bewertung des Budgets für direkte Ausgaben



und fand darum keine Berücksichtigung in der Bewertung. Ca. 52% des steuerlichen Einnahmeverzichts des Staates entsteht durch diese Änderungen.

Mit kaum 2% Budgetanteil fällt die Neuregelung der Kfz-Steuer ins Gewicht. Von ihr profitiert zwar insgesamt eine männlich dominierte Teilgruppe der Verkehrsteilnehmer (Autofahrer). Der Maßnahme zugute gehalten wurde aber, dass das bei Frauen häufiger anzutreffende umweltfreundliche Kaufverhalten verstärkt von der Neuregelung profitiert. Die unterrepräsentierte Gruppe erhält damit, so ist zu vermuten, einen insgesamt relativ höheren Vorteil.

Anders ist dies bei den als negativ bewerteten steuerlichen Maßnahmen der Aussetzung der Kfz-Steuer und der Absetzbarkeit der Handwerkerleistungen, die zusammen knapp 8% des Budgets dieser Kategorie ausmachen: Von der Aussetzung der Kfz-Steuer können maximal 30% Frauen, entsprechend ihrem Anteil an Autobesitzenden, profitieren. Es profitiert die ohnehin überrepräsentierte Gruppe der männlichen Autofahrer aber außerdem relativ mehr, da die tendenziell eher von Männern gefahrenen größeren Autos absolut mehr Steuern sparen und damit einen größeren Teil des Einnahmeverzichts verursachen. Autobesitzer kleinerer Autos, tendenziell eher Frauen, erhalten absolut weniger Steuererleichterung. An den Steuererleichterungen macht die Aussetzung der Kfz-Steuer knapp 3% aus.

Der Anreiz für den Konsum von Handwerkerleistungen war exklusiv auf das Handwerk beschränkt, in dem Frauen eine kleine Minderheit stellen. Die erwarteten Umsatzsteigerungen entstehen also fast ausschließlich bei Handwerksbetrieben, in denen Männer arbeiten. Die Maßnahme, die 5% Anteil an den Steuererleichterungen hat, ist darum als negativ unter dem Qualitätskriterium Gleichstellung zu bewerten.

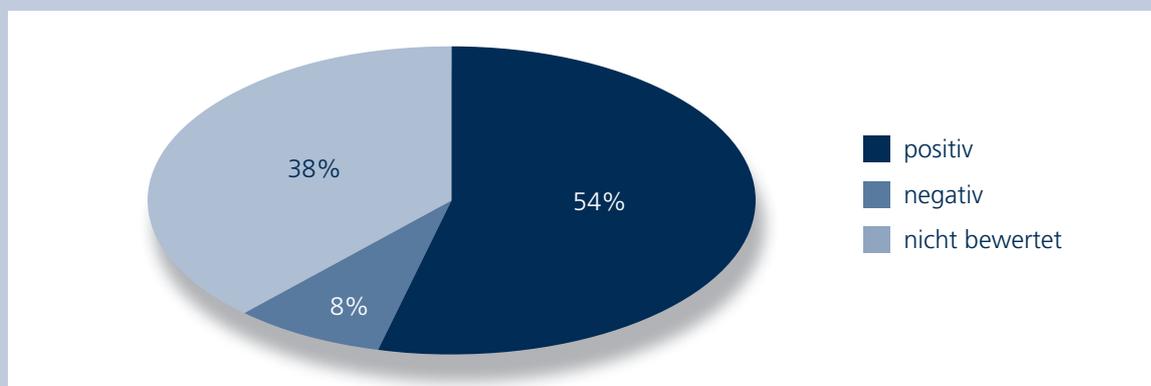
Nicht bewertet wurden zwei Maßnahmen, die 38% des Volumens für Steuererleichterungen ausmachen.

Finanzierungshilfen und Schuldenbremse

Die Finanzierungshilfen sind mit 67% der eingestellten Mittel der größte Teil der Konjunkturpakete. Die Maßnahmen wurden nicht einzeln bewertet. Aus diesem Grund entfällt eine Abbildung des Anteils am Budget. Bewertet wurden Regelungen zur Verteilung der Mittel für öffentliche Aufträge und für Finanzierungshilfen an die Wirtschaft. Die Verfahren werden aus gleichstellungspolitischer Sicht als negativ bewertet. Der Zugang zu Entscheidungsmacht ist einseitig zugunsten von Männern organisiert und privilegiert damit Männer beim Zugang zu den Finanzmitteln. So informalisieren die Änderungen der Kriterien für Freihändigkeit und beschränkte Ausschreibung die Vergabeverfahren für die Mittel

Abbildung 9:

Gleichstellungspolitische Bewertung des Budgets der Maßnahmen zu Steuererleichterungen



der öffentlichen Hand. In den Entscheidungsgremien des Deutschlandfonds sind frauendominierte und geschlechtlich ausgewogenere Wirtschaftsbereiche nicht vertreten, Frauen sind fast gar nicht repräsentiert. Der Deutschlandfonds allein macht fast 92% der eingestellten Finanzierungshilfen aus.

Die Breitbandstrategie mit einem Anteil von 0,12% der eingeplanten Mittel wird aufgrund des verengten Verständnisses des Themas auf technische und wettbewerbsrechtliche Fragen als negativ bewertet. Die gleichstellungspolitische Bedeutung des Themas, das den Zugang zu zentralen gesellschaftlichen Ressourcen wie Wissen, Information und Kommunikation betrifft, wird in der Strategie komplett ignoriert.

In der Kategorie der Finanzierungshilfen wurden 4 Maßnahmen mit einem Volumen von etwas mehr als 1% nicht bewertet.

Nicht beziffert, aber als gleichstellungspolitisch relevant, insbesondere aufgrund der zu erwartenden äußerst negativen Folgen für die Care-Ökonomie, wird die Schuldenbremse bewertet. Sie kann aus dem technischen Grund, dass sie nicht mit einem Finanzvolumen zu beziffern ist, nicht in die Budgetbetrachtung aufgenommen werden.

Fazit

Ähnlich wie die starke Konzentration der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die verarbeitende Industrie zeigt sich bei der Besetzung der Gremien des Deutschlandfonds die Einseitigkeit der Konjunkturpakete, die schwerpunktmäßig Wirtschaftsbereiche stützen, die aufgrund des nationalen und globalen Strukturwandels im relativen Niedergang begriffen sind. Anders als beispielsweise beim Dienstleistungssektor (inklusive dem Öffentlichen), der weiblich dominiert ist, fehlt hier eine wachsende gesellschaftliche Nachfrage. Dies ist auch ein Grund, weswegen Frauen als die „Gewinnerinnen“ des Strukturwandels ausgerufen wurden. Welchen Preis sie jedoch aufgrund der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen durch die vorangegangene Deregulierung schon gezahlt haben und durch

den nun fehlenden arbeitsrechtlichen Schutz in der Krise zahlen, wird dabei nicht erwähnt. Die Arbeitsplätze der „Gewinnerinnen“ sind in keiner Weise mit den immer weiter abgebauten Arbeitsplätzen der männlichen „Verlierer“ zu vergleichen, was Existenzsicherung, Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitsbedingungen und Mitbestimmung angeht. Die Inanspruchnahme von Krisenleistungen, die auf Normalarbeitsverhältnisse zugeschnitten sind, als Indikator für die Krisenbetroffenheit von Frauen und frauendominierten Wirtschaftsbereichen zu nutzen, führt zu Fehlschlüssen. Investition in die Branchen mit Arbeitsplatzpotenzial, z. B. in die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse, um die wachsende Nachfrage nach Arbeitskraft zu befriedigen und zukünftig schnellere Stellenbesetzungen zu ermöglichen, ist nicht erfolgt. Dies ist eine vertane Chance, in der Krise für die Zukunft Weichen zu stellen und in zukunftsträchtige Wirtschaftsbereiche zu investieren. Gleichzeitig bedeutet es die Lenkung wirtschaftlicher Ressourcen zum Schutz von Arbeitsplätzen mit hoher Beschäftigungsqualität, während gleichzeitig die deregulierten Arbeitsplätze dem freien Fall der Krise ausgesetzt werden.

Nicht zuletzt aufgrund des demographischen Wandels und der zunehmenden Armut in Deutschland wird die Care-Ökonomie mit ihren Bildungs-, Sorge-, Versorgungs-, Betreuungsangeboten eine große Nachfrage erfahren – also genau die Bereiche, die in der Krise kaum unterstützt und durch die Verschuldung für die Konjunkturpakete und die Schuldenbremse in Zukunft durch den Sparzwang massiv unter Druck geraten werden. Und das obwohl hier das größte Potenzial für neue Beschäftigung liegt.

Ein weiterer Abbau der staatlichen sozialen Angebote in der Care-Ökonomie bedeutet eine Umverteilung der Nachfrage nach dieser Arbeit auf die privaten Haushalte. Hier übernehmen vor allem Frauen die neu verteilte Arbeit – so auch die des vermutlich nicht mehr einzulösenden Versprechens auf Ausbau der Kinderbetreuung.

Die Fragen, die zu Anfang gestellt worden waren, ob der Staat Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen, auch in unterschiedlichen Rollen wie z. B. als Erwerbstätige und als (Ver-)Sorgende in gleicher Weise unterstützt, um durch die Krise

zu kommen. Und ob der Staat sich für die Wirtschaftsbereiche gleichermaßen und unabhängig von der Geschlechterstruktur (männer-, frauen-dominierte und ausgewogene Bereiche) und unabhängig von impliziten gesellschaftlichen Zuordnungen zu produktiven (als „männlich“ konnotierten) und reproduktiven (als „weiblich“ konnotierten) Bereichen engagiert, um durch die Krise zu kommen.

Es lässt sich feststellen, dass sich der Staat mit den Konjunkturpaketen vor allem für männliche Zielgruppen und im Sinne männlich dominierter Netzwerke engagiert. Nicht nur durch die massive Einseitigkeit bei den Arbeitmarkteffekten (s. auch Schambach 2010), sondern auch aufgrund der oftmals unnötigen Einschränkung auf männliche Ziel- und Entscheidergruppen bei den Ausgestaltungen von Maßnahmen kommt es zu einem strukturellen und aufgrund der Häufung fast systematischen – wenngleich sicher unbeabsichtigten – Ausschluss von Frauen. Es zeigt sich darüber hinaus auch, dass nicht nur auf der Ebene der Personengruppen, sondern auch auf der Ebene der „Genderstruktur“ weiblich dominierte und weiblich konnotierte Wirtschafts- bzw. Gesellschaftsbereiche komplett außen vor gelassen wurden. Diese Auslassung wird nur dann sichtbar, wenn mithilfe einer Gender-Analyse die Frage nach den Leerstellen gestellt wird. Dann fällt auf, dass die am stärksten schutzbedürftigen, weil von Armut und Arbeitslosigkeit konstant bedrohten und in der Krise besonders gefährdeten atypischen Beschäftigungsformen keinerlei Sicherheitsnetze erhalten. Die arbeitsplatzerhaltenden Maßnahmen sind für „Normalarbeitsverhältnisse“, insbesondere in der verarbeitenden Industrie, gestaltet und sichern gleichzeitig den im Vergleich sehr hohen Zugang zur Existenzsicherung. Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind weiblich dominiert, „Normalarbeitsverhältnisse“ sind männlich dominiert. Die ausgewählten Wirtschaftsbereiche, die mit Konsumsubventionen oder -anreizen gestützt werden, sind männlich dominiert. Des Weiteren fällt durch eine Gender-Analyse auf, dass weiblich dominierte und konnotierte Wirtschaftsbereiche als weniger relevant und als in der Krise nicht unterstützungswürdig oder krisenfest deklariert wer-

den, während gleichzeitig die sich im Arbeitsplatzabbau befindenden und sich teilweise nur durch massive staatliche Subventionen erhaltenden, männlich dominierten und konnotierten Wirtschaftszweige als besonders unterstützungswürdig gelten. So wird der Dienstleistungssektor durch die Einordnung als „nicht systemrelevant“ von Krisenunterstützung ausgeschlossen, während die massiven Finanzierungshilfen vor allem in z.T. schon subventionierte Industrien geleitet werden. Die implizite genderhierarchische Bewertung der Wirtschaftszweige und der doppelte Maßstab der Bewertung werden durch die differenzierte Betrachtung der Gender-Analyse sichtbar.

Die fachlichen Unzulänglichkeiten bei der Ausgestaltung der Konjunkturpakete sind im Wesentlichen:

- Einseitigkeit in der Auswahl innerhalb der Zielgruppen und wirtschaftlichen Zielbereiche zugunsten männlich dominierter Gruppen und Bereiche,
- Unausgewogenheit der Krisenunterstützung von Bürgern und von Bürgerinnen zugunsten ersterer,
- Unausgewogenheit der Krisenunterstützung von Bürgerinnen und Bürgern in ihren Rollen als in den Arbeitsmarkt integrierte und als in die private Care-Ökonomie integrierte Beschäftigte zugunsten ersterer,
- verpasste Chancen in die Zukunftsfähigkeit des Landes durch die Stärkung von Strukturen mit Wachstumspotenzial zu investieren,
- stattdessen Konzentration auf schrumpfende, also nicht „konkurrenzfähige“ bzw. nicht ausreichend innovative Wirtschaftsbereiche.

Die Folgen dieser Blindheit gegenüber der Relevanz der Genderstrukturen und gegenüber dem staatlichen Auftrag, einen aktiven Beitrag zur Umsetzung der – so oft als Kernelement der westlichen Staaten genannten – Gleichstellung zu leisten, sind gesamtgesellschaftlich negativ. Ohne die jeweiligen Folgen der einzelnen Maßnahmen zuzuordnen, gehören hierzu die Verstärkung der folgenden gesellschaftspolitisch negativen Entwicklungen:

- Das Auseinanderdriften des Arbeitsmarktes in einerseits subventionierte, männlich do-

- minierte Beschäftigungsverhältnisse mit hoher Qualität bezüglich (formaler) Arbeitsplatzsicherheit und Existenzsicherung und in andererseits (noch) weiblich dominierte Beschäftigungsverhältnisse mit schlechten Bedingungen bezüglich Arbeitsplatzsicherheit und damit (Lebens-)Planungssicherheit, Entlohnung und Zugang zu eigenständiger Existenzsicherung,
- der zunehmend schwächere gesellschaftliche Zusammenhalt (Armutsentwicklung, Ausschluss von gesellschaftlicher Teilhabe von Frauen, aber auch zunehmend von bestimmten Gruppen von Männern),
 - massive Einsparungen im öffentlichen Sektor als Konsequenz der Ausgaben für die Konjunkturpakete,
 - die zunehmende Arbeitsbelastung der privaten Care-Ökonomie als Folge der konjunkturpaketbedingten Umverteilung von Finanzmitteln in ausgewählte, nicht zur Care-Ökonomie gehörende Wirtschaftsbereiche
 - die Individualisierung, Privatisierung und Reduktion gesellschaftlich sinnvoller Arbeit im Bereich Betreuung, Bildung, Integration durch Bindung staatlicher Gelder in anderen Bereichen,
- die Retraditionalisierung von Geschlechterverhältnissen durch die Verstärkung der traditionellen Verteilung von bezahlter und schlecht oder unbezahlter Arbeit zwischen Männern und Frauen.
- Die Gesamtbewertung der Konjunkturpakete unter dem Qualitätskriterium Gleichstellung und Beitrag zur Entwicklung der Gleichstellung in Deutschland fällt für die untersuchten Maßnahmen also insgesamt negativ aus, weil
- **bestehende Benachteiligungen** inklusiver diskriminierender Bewertungsmaßstäbe nicht abgebaut, sondern intakt gelassen werden und sich damit weiter verfestigen,
 - **Männer und Frauen nicht gleichberechtigt** in den Genuss der Krisenhilfe kommen und
 - damit **keine gleiche Teilhabe von Frauen und Männern** am Zugang zu den (verteilten) Ressourcen wie (Entscheidungs-)Macht, Geld, Zeit und Wissen ermöglicht wird,
 - durch die fehlende Gleichstellungsorientierung der Maßnahmen **Anreize für tradierte Rollenmuster gestärkt** werden.

Anhang

Anhang I:

Budgetstruktur der Konjunkturpakete

Direkte Ausgaben				
	an BürgerInnen	an öffentliche Hand	an Privatwirtschaft	Prozent an Ausgabenart
1.000 Vermittler für Bundesagentur für Arbeit	0,00 €	166.900.000,00 €	0,00 €	0,38 %
5.000 zusätzliche Stellen für Vermittlung Bundesagentur u. ArGen	0,00 €	834.300.000,00 €	0,00 €	1,92 %
Mittel für Träger d. Grund-sicherung u. Bundesagentur (Arbeitssuchende)	0,00 €	1.970.000.000,00 €	0,00 €	4,53 %
Öffnung WeGebAU (Qualif. Arbeitnehm.)	0,00 €	0,00 €	200.000.000,00 €	0,46 %
Verlängerung Kurzarbeitergeld	0,00 €	0,00 €	3.000.000.000,00 €	6,90 %
Zuschüsse zu Qualifizierung während Kurzarbeit	0,00 €	0,00 €	530.000.000,00 €	1,22 %
ESF Mittel zur Beschäftigungssicherung (Qualif. während Kurzarbeit)	0,00 €	0,00 €	200.000.000,00 €	0,46 %
Erstattung Sozialbeiträge bei Kurzarbeit	0,00 €	0,00 €	2.000.000.000,00 €	4,60 %
Bundeszuschuss zu gesetzlicher Krankenversicherung	0,00 €	0,00 €	9.000.000.000,00 €	20,69 %
Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur	0,00 €	200.000.000,00 €	0,00 €	0,46 %
Beschleunigung Verkehrsinvestitionen	0,00 €	2.000.000.000,00 €	0,00 €	4,60 %
Zukunftsinvestitionen der Öffentlichen Hand	0,00 €	16.000.000.000,00 €	0,00 €	36,78 %
Einmaliger Kinderbonus	1.800.000.000,00 €	0,00 €	0,00 €	4,14 %
Erhöhung Regelsatz Kinder SBG II u. XII	600.000.000,00 €	0,00 €	0,00 €	1,38 %
Umweltprämie	5.000.000.000,00 €	0,00 €	0,00 €	11,49 %
Summe	7.400.000.000,00 €	21.171.200.000,00 €	14.930.000.000,00 €	100,00 %
Summe Direkte Ausgaben				43.501.200.000,00 €
Anteil an Direkten Ausgaben	17,01 %	48,67 %	34,32 %	100,00 %

Steuererleichterungen				
Absetzbarkeit Handwerksleistungen	900.000.000,00 €	0,00 €	0,00 €	5,00 %
Kfz Steuerbefreiung	500.000.000,00 €	0,00 €	0,00 €	2,78 %
Änderung Einkommenssteuer	9.400.000.000,00 €	0,00 €	0,00 €	52,22 %
Neuregelung Kfz-Steuer	300.000.000,00 €	0,00 €	0,00 €	1,67 %





	an BürgerInnen	an öffentliche Hand	an Privatwirtschaft	Prozent an Ausgabenart
Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Unternehmen	0,00 €	0,00 €	600.000.000,00 €	3,33 %
Degressive Abschreibung beweglicher Wirtschaftsgüter	0,00 €	0,00 €	6.300.000.000,00 €	35,00 %
Summe	11.100.000.000,00 €	0,00 €	6.900.000.000,00 €	100,00 %
Summe Steuererleichterungen				18.000.000.000,00 €
Anteil an Steuererleichterungen	61,67 %	0,00 %	38,33 %	100,00 %
Nachhaltige Finanzpolitik für die zukünftigen Generationen (Schuldenbegrenzungsregel)				Unbeziffert

Finanzierungshilfen				
KfW Programm f. energetische Gebäudesanierung	0,00 €	5.600.000.000,00 €	0,00 €	4,46 %
Aufstockung KfW Programm für Kommunen	0,00 €	3.000.000.000,00 €	0,00 €	2,39 %
Sonderfonds Energieeffizienz in kleinen und mittleren Unternehmen	0,00 €	0,00 €	300.000.000,00 €	0,24 %
Innovationsförderung Mittelstand ZIM	0,00 €	0,00 €	900.000.000,00 €	0,72 %
Innovationsförderung (ERP)	0,00 €	0,00 €	unbeziffert	0,00 %
Förderung anwendungsorientierter Forschung	0,00 €	0,00 €	500.000.000,00 €	0,40 %
Fördergelder für Breitbandinfrastruktur	0,00 €	0,00 €	150.000.000,00 €	0,12 %
KfW Sonderprogramm für Mittelstand	0,00 €	0,00 €	15.000.000.000,00 €	11,96 %
KfW Sonderprogramm für größere Unternehmen	0,00 €	0,00 €	25.000.000.000,00 €	19,93 %
Bürgschaften vom Bund	0,00 €	0,00 €	75.000.000.000,00 €	59,78 %
Exportfinanzierung			unbeziffert	
Summe	0,00 €	8.600.000.000,00 €	116.850.000.000,00 €	100,00 %
Summe Finanzierungshilfen				125.450.000.000,00 €
Anteil an Finanzierungshilfen	0,00 %	6,86 %	93,14 %	100,00 %

Zusammenfassung	
Direkte Ausgaben	43.501.200.000,00 € 23,27 %
Steuererleichterungen	18.000.000.000,00 € 9,63 %
Finanzierungshilfen	125.450.000.000,00 € 67,10 %
Summe	186.951.200.000,00 € 100,00 %

Quellen: Bundesministerium der Finanzen (Monatsbericht digital Feb. 2010), Eicker-Wolf u.a. 2009, Leifels u.a. 2009, Bundesministerium für Wirtschaft, Informations- und Presseamt der Bundesregierung, eigene Berechnungen.

Anhang II:

Gleichstellungspolitische Qualität der Maßnahmen und Budgetanteil

Direkte Ausgaben	Gleichstellungs- politische Bewertung	Hauptgrund für Bewertung	Anteil an Budget einer Ausgabenart
1.000 Vermittler für Bundesagentur f. Arbeit	Nicht bewertet		
5.000 zusätzliche Stellen für Vermittlung Bundesagentur und ArGen	Nicht bewertet		
Mittel für Träger d. Grundsicherung und Bundesagentur (Arbeitsuchende)	Nicht bewertet		
Öffnung WeGebAU (Qualif. Arbeitnehm.)	Nicht bewertet		
Verlängerung Kurzarbeitergeld	Negativ	Einseitigkeit der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen: sind auf typisch männliche Branchenbedarfe abgestimmt, sie greifen nur bei typisch männlichen Beschäftigungsformen während gleichzeitig Maßnahmen für geschlechtsneutrale und typisch weibliche Beschäftigungsformen und Branchen nicht ergriffen wurden	13,17 %
Zuschüsse zu Qualifizierung während Kurzarbeit			
ESF Mittel zur Beschäftigungssicherung (Qualif. während Kurzarbeit)			
Erstattung Sozialbeiträge bei Kurzarbeit			
Bundeszuschuss zu gesetzlicher Krankenversicherung	Negativ	Neutral für Leistungsfähigkeit der Gesetzlichen Krankenkassen, negativ für finanziellen Handlungsspielraum der öffentlichen Hand im Bereich Care-Ökonomie	20,69 %
Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur	Nicht bewertet		
Beschleunigung Verkehrsinvestitionen	Nicht bewertet		
Zukunftsinvestitionen der Öffentlichen Hand	Neutral	Reparatur statt Investition = kein Zusatznutzen für Care-Ökonomie; vermutlich geringer Anteil der Gelder an klassische Bereiche der Care-Ökonomie, Bewertung vorläufig	36,78 %
Einmaliger Kinderbonus	Positiv	Stärkung des konsumtiven Spielraums von für Kinder Sorgenden	5,52 %
Erhöhung Regelsatz Kinder SBG II und XII			
Umweltpremie	Negativ	Ausgestaltung reduziert Zielgruppe auf überwiegend männliche Teilgruppe	11,49 %





Steuererleichterungen	Gleichstellungs- politische Bewertung	Hauptgrund für Bewertung	Anteil an Budget einer Ausgabenart
Absetzbarkeit Handwerksleistungen	Negativ	Ausgestaltung reduziert Förderung auf typisch männliche Handwerkerleistungen	5,00 %
Kfz Steuerbefreiung	Negativ	Relativ höhere Entlastung für Männer innerhalb der männlich dominierten Zielgruppe, vergleichbare Konsumanreize für ausgewogene Konsumentengruppen fehlen	2,78 %
Änderung Einkommenssteuer	Positiv	Von struktureller Benachteiligung betroffene, weiblich dominierte Gruppe wird gestärkt	52,22 %
Neuregelung Kfz-Steuer	Positiv	Weibliche Minderheit der Zielgruppe profitiert tendenziell stärker	1,67 %
Sonderabschreibungen für kl. und mittlere Unternehmen	Nicht bewertet		
Degressive Abschreibung beweglicher Wirtschaftsgüter	Nicht bewertet		
Nachhaltige Finanzpolitik für die zukünftigen Generationen (Schuldenbegrenzungsregel)	Negativ	Zu erwartende massive Einschnitte im Bereich Care-Ökonomie, Erhöhung der Belastung der unentgeltlich (Ver-)Sorgenden	Unbeziffert

Finanzierungshilfen	Gleichstellungs- politische Bewertung	Hauptgrund für Bewertung	Anteil an Ausgabenart
KfW Programm für energetische Gebäudesanierung	Verfahrensweisen negativ	Informalisierung der Vergabe stärkt Männernetzwerke, benachteiligt Frauen	6,86 %
Aufstockung KfW Programm für Kommunen			
Sonderfonds Energieeffizienz in kleinen und mittleren Unternehmen	Nicht bewertet		
Innovationsförderung Mittelstand ZIM	Nicht bewertet		
Innovationsförderung (ERP)	Nicht bewertet		
Förderung anwendungsorientierter Forschung	Nicht bewertet		
Fördergelder für Breitbandinfrastruktur	Negativ	Exklusiv auf typisch männliche Beschäftigungsmöglichkeiten verengt, gleichstellungspolitische Brisanz ignoriert	0,12 %
KfW Sonderprogramm für Mittelstand	Verfahrensweisen negativ	Besetzung der Entscheidungsgremien im Deutschlandfonds: fast nur männlich, nur westdeutsch, vor allem Repräsentation der verarbeitenden Industrie	91,67 %
KfW Sonderprogramm für größere Unternehmen			
Bürgschaften vom Bund			
Exportfinanzierung	Nicht bewertet		

Literaturverzeichnis

- Achatz, Juliane, Miriam Beblo und Elke Wolf 2010: Berufliche Segregation. In Projektgruppe GiB – Geschlechterungleichheit im Betrieb: Arbeit, Entlohnung und Gleichstellung in der Privatwirtschaft. Hans- Böckler-Stiftung Forschung. Edition sigma.
- Aral 2007: Aral Studie Trends beim Autokauf. Online: http://www.aral.de/liveassets/bp_internet/aral/aral_de/STAGING/local_assets/downloads_pdfs/a/aral_studie_trends_autokauf_2007.pdf
- Arbeitsbereich Frauen- und Geschlechterforschung der Friedrich-Ebert-Stiftung: Antworten aus der feministischen Ökonomie auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise. WISO Diskurs Oktober 2009. Online: www.fes.de/wiso.
- Arbeitshilfe zu § 2 GGO: Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften, online: http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/RedaktionGM/Pdf-Anlagen/arbeitshilfe-geschlechterdifferenzierte-gesetzesfolgenabsch_C3_A4tzung-ohne-eu-logo,property=pdf,bereich=gm,sprache=de,rwb=true.pdf
- Bergmann, Nadja, Luise Gubitzer, Elisabeth Klatzer u.a. 2004: Gender Budgeting – Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budgetgestaltung.
- BMF 2009: Monatsbericht digital, Februar 2009, online: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_17844/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2009/02/inhalt/Monatsbericht-Februar-2009,templateId=raw,property=publicationFile.pdf
- BMF 2010: Monatsbericht digital, März 2010, online: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_91316/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2010/01/analysen-und-berichte/b01-bundeshaushalt2010/Bundeshaushalt2010.html#2.1.
- Böckler-Stiftung 2009: Datenbank Atypische Beschäftigung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung, online: <http://www.boeckler.de/datyp/>.
- Böcklerimpuls 3/2009: Erosion des Ernährermodells. Online: www.boeckler.de/32014_94342.html.
- Breitbandatlas des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie: <http://www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/breitbandatlas.html>
- Breitbandstrategie der Bundesregierung: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2009. <http://www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/breitbandstrategie.html>.
- Bund der Steuerzahler 2009: Die Krise. Politik zu Lasten der Steuerzahler. Aktuelle Bewertung der staatlichen Reaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise.
- Bundesagentur für Arbeit 2007/2008: Beruf Bildung Zukunft 7. Branchenübersicht Handwerk.
- Bundesagentur für Arbeit Oktober 2009: Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Arbeitsmarktberichterstattung: Kurzarbeit – Aktuelle Entwicklungen.
- Bundesanstalt für Straßenwesen: www.bast.de.
- Bundeskanzlerin – Podcasts: <http://www.bundeskanzlerin.de>
- BMWi – Bundeswirtschaftsministerium <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/konjunktur.html>.
- Dauderstädt, Michael 2010: Die offenen Grenzen des Wachstums. Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO direkt Januar.
- Deutscher Bundestag 2009: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kerstin Andreae u. a. der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Wirkung der Konjunkturpakete. Drucksache 16/13549.

- DIW 2007: Arbeitszeitwünsche von Frauen und Männern liegen näher beieinander als tatsächliche Arbeitszeiten. DIW Wochenbericht Nr. 14–15.
- Dossier Handwerk: „Wenig Frauen im gewerblich-technischen Handwerk“.
Online: http://www.frauenmachenkarriere.de/Brancheninformationen/Industrie_und_Handwerk/.
- Eicker-Wolf, Kai, Torsten Niechoj und Achim Trüger 2009: In gemeinsamer Verantwortung. Die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Großen Koalition 2005–2009. Metropolis Verlag.
- Erbe, Birgit 2003: Kommunale Haushaltsplanung für Frauen und Männer. Gender Budgeting in der Praxis. Untersuchung im Auftrag der Gleichstellungsstelle für Frauen der Landeshauptstadt München.
- Friedrich, Axel 2006: Genderorientierter Stadtverkehr unter den Aspekten Nachhaltigkeit und Umweltpolitik. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Gleiche Mobilitätschancen für alle! Gender Mainstreaming im Öffentlichen Personennahverkehr.
- Frey, Regina 2007 a Arbeitshilfe Gender Budgeting in der Verwaltung. Im Auftrag des österreichischen Bundeskanzleramtes. Mitarbeit: Manfred Köhnen. Online: www.gender.de.
- Frey, Regina 2007 b: Gender Budgeting in fünf Forschungsprogrammen. Abschlussbericht zur Auftragsstudie. Mitarbeit: Ulrike Spangenberg. Online: www.gender.de
- Frey, Regina 2008: Paradoxes of Gender Budgeting.
Online: http://www.gender.de/htm_new/fr_publicationen.htm
- Fuchs, Tatjana 2010a: Beschäftigungsverhältnisse. In Projektgruppe GiB – Geschlechterungleichheit im Betrieb: Arbeit, Entlohnung und Gleichstellung in der Privatwirtschaft. Hans-Böckler-Stiftung Forschung. Edition sigma.
- Gendermanifest 2006: http://www.gender.de/mainstreaming/GenderManifest01_2006.pdf
- Gerhard Bosch, Claudia Weinkopf, Thorsten Kalina 2009: Mindestlöhne in Deutschland. Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs Dezember 2009.
- Gesetz über die Berufung und Entsendung von Frauen und Männern in Gremien im Einflussbereich des Bundes (Bundesgremienbesetzungsgesetz – BGreBG).
- Giesecke, Johannes und Philip Wotschak 2009: Flexibilisierung in Zeiten der Krise: Verlierer sind junge und gering qualifizierte Beschäftigte. WZBrieft Arbeit 01/2009.
- Heckmann, Markus, Anja Kettner und Martina Rebien 2009: Einbruch in der Industrie – Soziale Berufe legen zu in: IAB Kurzbericht 11/2009.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0129:FIN:DE:HTML>.
<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/konjunktur.html>.
<http://www.konjunkturpaket.de/Webs/KP/DE/Homepage/home.html>.
- ifeu 2009: Abwrackprämie und Umwelt – eine erste Bilanz.
Online: www.bmu.de/verkehr/downloads/doc/44905.php.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Gleichstellung. Wo Frauen und Männer in der Arbeitswelt stehen. IAB Forum 1/2009.
- Keller, Berndt und Hartmut Seifert 2007: Atypische Beschäftigungsverhältnisse. In Diess. (Hrsg.): Atypische Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken. Berlin: Ed. Sigma. Reihe: Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 81.
- Keller-Stoltenhoff 2009: Konjunkturpaket II und seine Auswirkungen auf das Vergaberecht.
Online: www.it-recht-kanzlei.de.
- Kletzing, Uta 2009: Engagiert vor Ort: Wege und Erfahrungen von Kommunalpolitikerinnen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 50/2009.

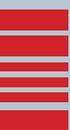
- Kommission 2006: Communication – Bridging the Broadband Gap: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemshortdetail.cfm?item_id=2549.
- Kortus-Schultes, Doris und Waike Moos 2006: Signifikanz in geschlechtsspezifischen Unterschieden beim Kauf von Fahrzeugen. Kompetenzzentrum Frau und Auto. Mönchengladbacher Studien zur wirtschaftswissenschaftlichen Praxis; Bd 19, Jahresband 2005/2006. Online: www.frau-und-auto.hsnr.de.
- Kraftfahrt-Bundesamt: www.kba.de.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau: www.kfw-foerderbank.de.
- Leifels, Arne, Stefan Moog und Bernd Raffelhüschen 2009: Auswirkungen der Konjunkturpakete auf die öffentlichen Haushalte in 2009 und 2010. Kurzexpertise des Forschungszentrums Generationenverträge im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.
- Madörin, Mascha 2010: Olympe. Feministische Arbeitshefte zur Politik. Heft 30.
- MID – Mobilität in Deutschland 2002: www.mobilitaet-in-deutschland.de/03_kontiv2002/publikationen.htm.
- MID – Mobilität in Deutschland 2008: www.mobilitaet-in-deutschland.de/02_MID2008/publikationen.htm.
- Müller-Hilmer, Rita: Gesellschaft im Reformprozess. Friedrich-Ebert-Stiftung, Online: http://www.fes.de/inhalt/Dokumente/061017_Gesellschaft_im_Reformprozess_komplett.pdf.
- (N)Onliner Atlas 2009 – Eine Topographie des digitalen Grabens. Eine Studie der Initiative D21. Online: www.initiaved21.de/category/nonliner-atlas.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Presseinfos D21: www.initiaved21.de/category/nonliner-atlas.
- Projektgruppe GiB 2010: Geschlechterungleichheit im Betrieb – Arbeit, Entlohnung und Gleichstellung in der Privatwirtschaft. Hans-Böckler-Stiftung Forschung. Edition sigma.
- Schambach, Gabriele 2010: Gender in der Finanz- und Wirtschaftskrise. Beschäftigungsrelevante Aspekte in den Konjunkturpaketen der Bundesregierung für Frauen und Männer. Expertise für die Hans-Böckler-Stiftung. Online: www.genderworks.de/genderservice
- Schleife 2006: Regional Versus Individual Aspects of the Digital Divide in Germany. Darmstadt Discussion Papers in Economics.
- Schleife, Katrin 2008: Empirical Analyses of the Digital Divide in Germany – Age-specific and Regional Aspects. Dissertation der Technischen Universität Darmstadt.
- Sellach, Brigitte, Uta Enders-Drägässer, Susanne Baer u.a. 2004: Wissensnetz Gender Mainstreaming für die Bundesverwaltung. Online: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/RedaktionGM/Pdf-Anlagen/wissensnetz-komplettfassung,property=pdf,bereich=gm,sprache=de,rwb=true.pdf>
- Spangenberg, Ulrike 2005: Neuorientierung der Ehebesteuerung: Ehegattensplitting und Lohnsteuerverfahren. Hans-Böckler-Stiftung: Arbeitspapier 106. online: http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2004-680-4-1.pdf.
- Spangenberg, Ulrike 2007: Ehe-interne Verteilung von Einkommen: Recht und Realität. In Berghahn, Sabine: Recht und Wirklichkeit in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Statistisches Bundesamt 2008: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik 2008.
- Statistisches Bundesamt 2009: Güter- und Personenverkehr in der Wirtschaftskrise. STATmagazin Verkehr. Destatis, 07. Juli 2009.
- Universität Duisburg-Essen, Institut für Arbeit und Qualifikation, Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt, Forschungs- und Kooperationsstelle GendA 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Abschlussbericht. Online: <http://www.uni-marburg.de/fb03/genda/projects/sgb2>

- Vance, Colin und Rich Iovanna 2007: Gender and the Automobile – An Analysis of Non-work Service Trips. Ruhr Economic Papers Nr. 11.
- vcd – Verkehrsclub Deutschland 2009: Die konjunkturpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung im Verkehr.
- Watt, Andrew und Mariya Nikolova 2009: A quantum of solace? An assessment of fiscal stimulus packages by EU Member States in response to the economic crisis. European Trade Union Institute Working Paper 2009, 05.
- Webseiten des Statistischen Bundesamtes: www.destatis.de.
- Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut 2010: Frauen nicht nur beim Gehalt im Nachteil. Online: <http://www.lohnspiegel.de/main/frauenlohnspiegel/frauengehalter-niedriger>.
- Ziegler, Astrid (2009): Strukturpolitik in der Krise – Mehr als Standortwettbewerb und Innovationsförderung. WSI Mitteilungen (05).

Die Autorin

Dr. Mara Kuhl

ist Beraterin für die öffentliche Verwaltung und politische Institutionen. Ein Schwerpunkt ihrer Arbeit ist die Integration von Gender Mainstreaming in Reformvorhaben und Arbeitsroutinen. Als freie Wissenschaftlerin ist sie in der praxisorientierten Forschung tätig und leitet die Berliner Geschäftsstelle der GSF e.V. (Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauen- und Genderforschung). Dr. Kuhl hat Politikwissenschaften, Volkswirtschaftslehre und Philosophie studiert, ein Diplom in Geschlechterforschung und ist in den Verwaltungswissenschaften promoviert.
kuhl@fg-gender-main.de



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Projekt Zukunft 2020

Deutschland 2020

Aus der Krise in eine soziale Zukunft

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

**Zukunft 2020 – ein Modell für ein soziales
Deutschland**

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

**Eine soziale Zukunft für Deutschland –
Strategische Optionen für mehr Wohlstand für alle**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

**Die Zukunft der Landesbanken – Zwischen
Konsolidierung und neuem Geschäftsmodell**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

**Staatsschulden und Schuldenstaaten –
Europa braucht ein neues Wachstumsmodell**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Die offenen Grenzen des Wachstums

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Ressourceneffizienz –
Zukunftsstrategie für nachhaltiges Wirtschaften**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Welche Steuerpolitik gehört zum
„sozialdemokratischen Modell“?**

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

**Fachkräftemangel im Mittelstand:
Was getan werden muss**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Flächenkonkurrenz zwischen Tank und Teller

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Eckpfeiler einer zukünftigen nachhaltigen
Verkehrspolitik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Kurzfristige Auswirkungen der Finanzmarktkrise
auf die sozialen Sicherungssysteme und mittel-
fristiger Handlungsbedarf**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Grundstruktur eines universellen
Altersicherungssystems mit Mindestrente**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Gute Arbeit und lebenslanges Lernen –
das Versagen der Weiterbildung in Deutschland**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Mehr Demokratie wagen – auch in der Wirtschaft

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Arbeitsplatz Hochschule
Zum Wandel von Arbeit und Beschäftigung in
der „unternehmerischen Universität“**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Objekte politischer Fürsorge oder gleichberechtigte
Akteure? – Zur politischen Partizipation junger
Menschen mit Migrationshintergrund**

WISO direkt

Frauen- und Geschlechterforschung

**Geschlechterkampf von rechts –
Wie Männerrechtler und Familienfundamentalisten
sich gegen das Feindbild Feminismus radikalisieren**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso