

„Steuern steuern.“

Gender Mainstreaming und Familienförderung¹²

Das Forschungs- und Beratungsvorhaben „Familienförderung und Gender Mainstreaming“ steht im Zusammenhang mit der Selbstverpflichtung des Bundeskabinetts zur Einführung des Gender Mainstreaming gemäß des im Jahr 2000 novellierten § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO): „Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist durchgängiges Leitprinzip und soll bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesregierung in ihren Bereichen gefördert werden (Gender Mainstreaming)³.“ Gender Mainstreaming ist die Methode der systematischen Abschätzung geschlechtsspezifischer Wirkungen bei staatlichen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen mit dem Ziel, dass die an politischer Gestaltung beteiligten Akteure und Akteurinnen systematisch den Blickwinkel der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern in allen Bereichen und auf allen Ebenen von Entscheidung einnehmen (Europarat 1998; Krell/Mückenberger/Tondorf 2000 und 2001).

Zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in die laufende Arbeit der Bundesregierung konstituierte sich im Mai 2000 unter Leitung des Bundesministeriums für Frauen, Senioren, Familie und Jugend (BMFSFJ) die interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming der Bundesregierung. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe verpflichteten sich alle Ministerien, ihre Mitarbeiter/-innen zu Gender Mainstreaming zu schulen und mindestens ein Pilotprojekt zur Erprobung von Gender Mainstreaming durchzuführen (Bundesregierung 2002).

Man kann beim Gender Mainstreaming einen „Innen-“ und einen „Außenaspekt“ unterscheiden. Organisationen können – und sollen – bezogen auf ihre innere Struktur, etwa bei der Personalbeurteilung, bei Fortbildung und beruflichem Aufstieg usw., die Grundsätze und Methoden des Gender Mainstreaming einhalten. Organisationen können – und sollen – aber auch, und gerade, in ihrer Aktivität nach Außen diesen Grundsätzen und Methoden folgen. Im Zusammenhang mit dem Pilotprojekt des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) interessierte vor allem der Außenaspekt. Wie kann – so lautete der Forschungs- und Beratungsauftrag des BMF– die Gestaltung des Einkommensteuerrechtes den Grundsätzen und Methoden des Gender Mainstreaming gerecht werden?

Im Rahmen des Vorhabens wurde zum einen durch Beobachtung und Auswertung des Gesetzgebungsprozesses untersucht, welche Rolle Gesichtspunkte der Geschlechtergleichheit im Verlaufe des Gesetzgebungsvorhabens „Zweites Gesetz zur Familienförderung“ gespielt haben. Die hypothetische Seite des Vorhabens beschäftigte sich mit der Frage welche Einflüsse Gender Mainstreaming in dem Gesetzesvorhaben gehabt hätte, wäre der Gesetzgebungsprozess dieser Maxime systematisch gefolgt. Normativ wurde recherchiert, welche Bedeutung

¹ Der Vortragstext wurde auf der Grundlage eines gemeinsam mit Frau Ass. jur. Ulrike Spangenberg verfassten Textes erstellt, die auch an dem geschilderten Forschungs- und Beratungsprojekt maßgeblichen Anteil hatte.

² Der Literaturapparat ist dieser Vortragsfassung nicht beigegeben. Weitere Informationen sind zu finden unter www.time-lab.de bzw. www.forschungsstelle-zeitpolitik.de.

³ „Gender“ ist der soziale Ausdruck des biologischen Geschlechts (Sex), der von den Vorstellungen, von den Aufgaben, Funktionen und Rollen bestimmt wird, die man Frauen und Männern in der Gesellschaft, sowie im öffentlichen und privaten Leben zuschreibt. Gender beschreibt zudem die sozial konstruierte Definition des Geschlechterverhältnisses als Ausdruck von ungleichen Machtverhältnissen. „Mainstreaming“, meint die Berücksichtigung in allen politischen Konzepten und Maßnahmen als Querschnittsaufgabe (Europarat 1998).

Gender Mainstreaming aufgrund nationalen und europäischen Rechts auf dem einkommensteuerlichen Gebiet hat.

Zum anderen sollten – verallgemeinernd – Annäherungen und Aufschlüsse darüber erzielt werden, auf welche Art und Weise – über das konkrete Gesetzgebungsverfahren hinaus – die Grundgedanken des Gender Mainstreaming generell in die Gesetzgebungsaktivitäten des BMF Eingang finden können. Dabei wurden von dem beauftragten externen wissenschaftlichen Team auf der Grundlage nationaler und internationaler Recherchen und den aus dem Gesetzgebungsprozess gewonnenen Erfahrungen gutachterliche Empfehlungen hinsichtlich möglicher Kriterien für die Gesetzgebungsarbeit unterbreitet. Methodisch stellt das Projekt „Familienförderung und Gender Mainstreaming“ einen Unterfall des Konzeptes der Gesetzesfolgenabschätzung dar. Die Folgen von Gesetzen können – wie z.B. in den Niederlanden während der Steuergesetzgebung praktiziert – im Vorfeld von Gesetzgebungsprozessen, begleitend oder im Nachhinein analysiert werden. Seitens des BMF wurde ein bereits in Kraft getretenes Gesetz – das Zweite Familienförderungsgesetz – als Anknüpfungspunkt einer Gender Mainstreaming-Analyse gewählt.

Besteuerung, Geschlechterverhältnisse und Zeitpolitik

Das Zweite Familienförderungsgesetz eignet sich in besonderer Weise zu einer gleichstellungs- und zeitpolitischen Untersuchung. Die einkommenssteuerliche Familienförderung liegt an der Schnittstelle von Erwerbstätigkeit und Familie. Die Familie ist unmittelbarer Regelungsgegenstand des Zweiten Familienförderungsgesetzes, da die Regelung Kindergeld und Freibeträge für den auf Kinder verwendeten (materiellen und zeitlichen) Aufwand betrifft. Zudem handelt es sich schwerpunktmäßig um einkommensteuerrechtliche Regelungen, die mit dem zu versteuernden Einkommen eine wie immer geartete Erwerbstätigkeit zum Bezugspunkt hat. Die der Finanzpolitik im Allgemeinen zuerkannte Steuerungsfunktion im Sinne einer gestaltenden Gesellschaftspolitik – beispielsweise im Bereich des Wirtschaftswachstums oder der Beschäftigungsförderung – betrifft auch den Bereich der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Das durchschnittliche Einkommen von Männern ist aufgrund von Lohnunterschieden und durchschnittlich längeren (bezahlten) Arbeitszeiten höher als das Einkommen von Frauen. Steuervergünstigungen wie Freibeträge oder Abzüge von der Steuer-schuld, aber auch Veränderungen des Steuersatzes haben demzufolge verschiedene – direkte – Einkommenswirkungen. Indirekt kann sich die Wahl des steuerlichen Instruments – z.B. ein erwerbsunabhängiger oder erwerbsabhängiger Freibetrag – aufgrund gesellschaftlicher geschlechterspezifischer Rollenverteilungen z.B. bei der Aufteilung von Betreuungsaufgaben und bezahlter Arbeit auf Frauen und Männer unterschiedlich auswirken. Zudem kommt es darauf an, welcher Person die steuerlichen Vorteile unmittelbar zufließen, denn davon hängt die Entscheidung über deren Verwendung ab. Es stellen sich damit folgende Fragen: Was sind die direkten Einkommens- und die indirekten Anreizwirkungen der steuerlichen Regelungen? Wie wirken sie sich auf die Erwerbstätigkeit und Elternschaft von Frauen und Männern aus? Inwiefern sind Erwerbstätigkeit und Elternschaft miteinander und zwischen den Geschlechtern vereinbar?

Unter zeitpolitischen Aspekten stellt sich die Frage, inwieweit die Regelungen des Zweiten Familienförderungsgesetzes die zeitlichen Be- und Entlastungen von Frauen und Männern beeinflussen. Anknüpfungspunkte sind hier als direkte Wirkung die unterschiedliche Honorierung von Zeitverwendung für Betreuungs- und Arbeitszeiten, indirekt die Anreizwirkungen auf die Verteilung von Arbeitszeiten und Elternzeiten auf die Geschlechter. Die Frage der Vereinbarkeit von Elternschaft und Erwerbstätigkeit wirft Fragen nach Zeitbelastungen von Frauen und Männern und – lösungsorientiert - entlastenden Zeitarrangements von Arbeits- und Familienzeiten für Frauen und Männer auf. Zeitpolitisch bedeutsam ist damit vor Allem

das Zusammenspiel zwischen geldwerten („in cash“) und Natural-Leistungen („in kind“) der Familienförderung.

Normative Seite: Die rechtliche Geltung des Gender Mainstreaming

Gender Mainstreaming ist erst seit etwa zehn Jahren in europäischen Rechts- und Politikdokumenten verankert. Klare juristische Konturen sind noch nicht sichtbar. Es lässt sich jedoch zunehmend eine Verdichtung der rechtlichen Verbindlichkeit des Gender Mainstreaming erkennen. Die europarechtlichen Grundlagen von Gender Mainstreaming beruhen vor allem auf dem durch den Amsterdamer Vertrag neu gefassten Art. 2 und 3 Abs. 2 EG-Vertrag. Hieraus ergibt sich das grundsätzliche Gebot eines effektiven Gleichstellungskonzeptes als Querschnittsaufgabe für alle Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft, das über eine rechtliche Gleichstellung hinaus auf eine reale gesellschaftliche Gleichstellung abzielt. Als verbindliche Norm des Primärrechtes beschreibt Gender Mainstreaming damit einen Handlungsauftrag an sämtliche Organe der Gemeinschaft im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten. Diese Bindung wird durch Art. 23 Abs. 1 der Grundrechtecharta, wonach die Gleichheit von Frauen und Männern „in allen Bereichen“ sicherzustellen ist, bekräftigt.

Eine unmittelbare Verpflichtung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf das Konzept von Gender Mainstreaming lässt sich zunächst weder aus dem Wortlaut („...wirkt die Gemeinschaft darauf hin...“) noch über Art. 4 Abs. 1 EG-Vertrag, der die Mitgliedstaaten auf eine effektive Förderung der Vertragsziele verpflichtet, eindeutig herleiten. Eine fehlende Bindung der Mitgliedstaaten an Gender Mainstreaming wäre aber wenig sachgerecht in Bereichen, in denen sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten Handlungs- und Regelungsbefugnisse besitzen. In diesen Fällen würden die Mitgliedstaaten über den Umweg des Tätigwerdens der Gemeinschaftsorgane von den Prinzipien des Gender Mainstreaming ergriffen, nicht jedoch durch das „Quellprinzip“ selbst, das die Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane rechtlich determiniert. Auch die in der Rechtsprechung des EuGH und der Literatur entwickelten Doktrinen des „effet utile“ und der „implied powers“, die auf eine einheitliche und effiziente Erreichung der Vertragsziele der Gemeinschaft zielen, sprechen für eine Bindung der Mitgliedstaaten selbst an Gender Mainstreaming. Für die Vereinheitlichung der Gender Mainstreaming-Prinzipien innerhalb der Gemeinschaft spricht auch der europarechtliche Grundsatz der Gemeinschaftstreue, den Schrifttum und Gerichte aus Art. 10 EG-Vertrag herleiten. Eine Bindung der Mitgliedstaaten an Gender Mainstreaming – zumindest bei nicht ausschließlichen, sondern geteilten oder ergänzenden Befugnissen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten – findet schließlich eine Analogie in Art. 51 der Grundrechtecharta, wonach die Charta für die Organe der Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gilt. Beschränkt man das Wort „Durchführung“ nicht auf implementierende Maßnahmen, sondern erweitert es mit dem Europäische Gerichtshof (EuGH) auf alle nationalen Maßnahmen, die sich auf Materien beziehen, in denen gleichzeitig eine EG-Kompetenz besteht, wären durch Art. 3 Abs. 2 EG-Vertrag die Mitgliedstaaten bei gemeinsamen Kompetenzen ebenfalls an Gender Mainstreaming gebunden.

Auf dem Gebiet des Einkommensteuerrechts besitzt die Gemeinschaft mangels zugewiesener Kompetenz zunächst keine Handlungsbefugnis. Dies schließt jedoch nicht aus, dass die Einkommensteuergesetzgebung dort an die Grundsätze des Gender Mainstreaming gebunden ist, wo sie sich auf Politikbereiche auswirkt, in denen die Gemeinschaft – wie beispielsweise im Bereich der Beschäftigungspolitik (Art. 125 ff. EG-Vertrag) oder der Antidiskriminierungspolitik (Art. 141 EG-Vertrag) – Handlungs- und Regelungsbefugnisse besitzt. Nach dem EuGH kommt es bei steuerlichen Regelungen, die – unmittelbar und mittelbar – negative Anreize im Beschäftigungsbereich setzen, auch nicht auf die Intention des Gesetzgebers, sondern auf die tatsächlichen Auswirkungen der Norm und deren Zurechenbarkeit an.

Im nationalen Recht der Bundesrepublik Deutschland ist das Prinzip von Gender Mainstreaming im einfachen Recht in § 2 GGO als verbindliches Leitprinzip der Regierungspolitik normiert. Als verfassungsrechtliches Gebot ist die Herstellung tatsächlicher Gleichstellung der Geschlechter in Art. 3 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) enthalten. Mit der 1994 erfolgten Ergänzung von Art. 3 Abs. 2 GG um Satz 2: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung von Nachteilen bestehender Nachteile hin.“ ist der Streit um die Frage, ob das Gleichberechtigungsgesetz über ein Verbot der unmittelbaren Diskriminierung von Frauen und Männern bzw. deren formale rechtliche Gleichheit hinausgeht – auch durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) – zugunsten eines Gebotes faktischer Gleichstellung entschieden worden. Mit der Anknüpfung des BVerfG an die Lebenssituation von Frauen und Männern, an Rollenverteilungen und faktische Nachteile ist damit – ohne dass der Begriff verwendet wird – gleichfalls das Verbot mittelbarer Diskriminierung umfasst.

Neben individueller Diskriminierungsabwehr beinhaltet das Verfassungsgebote auch kollektive Maßnahmen zur Herstellung von Geschlechtergleichheit. Art. 3 Abs. 2 GG schreibt zwar keine konkreten legislativen Maßnahmen vor, ist aber für Gender Mainstreaming – als Inbegriff kollektiver, auf Organisationen und Institutionen gerichteter Gleichstellungsmaßnahmen – deren innerdeutsche Rechtsgrundlage.

Als Konkretisierung von Art. 3 Abs. 1 GG, aus dem sich das Gebot der Steuergerechtigkeit ableitet, und als grundrechtsrelevante Wertung ist das in Art. 3 Abs. 2 GG niedergelegte Gender Mainstreaming auch für den Steuergesetzgeber verpflichtend. Mit dem Art. 3 Abs. 2 GG implizierten Verbot mittelbarer Diskriminierung sind z.B. auch Edukationseffekte zu Lasten verheirateter Frauen durch die Besteuerung verboten⁴.

Der Gesetzgeber hat daher die Pflicht, auch auf steuerlichem Gebiet im Sinne des Gender Mainstreaming tätig zu werden. Weiterhin legitimiert ihn der Verfassungsauftrag dazu, dem Gender Mainstreaming beim Umgang mit anderen verfassungsrechtlichen Vorgaben der Steuergesetzgebung – wie dem aus dem Gebot der Steuergerechtigkeit abgeleiteten Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – Rechnung zu tragen. Allerdings muss der Steuergesetzgeber dabei in der Prognose genau sein, das geeignete Mittel zur Erzielung von Geschlechtergleichheit wählen und darf das Prinzip der Leistungsfähigkeit nicht unverhältnismäßig einschränken.

Die Ableitung konkreter substanzieller Handlungspflichten für Gender Mainstreaming ist bisher weder aus europäischem noch aus nationalem Recht möglich. Bereits in dem Gender Mainstreaming zugrunde liegenden Gleichheitsbegriff ist eine Komplexität angelegt, die schematisierende und standardisierende Lösungen ausschließt. Mit Gender Mainstreaming soll reale Chancengleichheit herbeigeführt werden, die weder nur formale Voraussetzungen sichert noch substanzielle Ergebnisse festlegt, die aber reale Voraussetzungen für wirkliche Wahlfreiheit schafft. Sowohl die allgemeine Fassung des Art. 3 Abs. 2 EGV als auch das Erfordernis einer sorgfältigen geschlechterbezogenen Ziel- und Folgenabwägung sprechen weniger für fixe Standards von Gender Mainstreaming im Steuerrecht als für aus Gender Mainstreaming herzuleitende situationsangemessene wirklichkeitsbezogene Verfahrens- und Begründungserfordernisse – einhergehend mit Datenerhebungs- und Prognoseverpflichtungen – die eine tatsächliche Wahlfreiheit von Frauen und Männern garantieren. Diese prozeduralen Erfordernisse finden sich auf dem Gebiet des Gender Mainstreaming am klarsten im Gender Impact Assessment, einer international praktizierten systematischen Gleichstellungsfolgenabschätzung, wieder.

⁴ vgl. bereits BVerfGE 6, 55, 81 f.

Die (Einkommens)Besteuerung von Frauen und Männern mit Kindern in Deutschland

Die Einkommensbesteuerung in Deutschland richtet sich nach dem Einkommensteuergesetz (EStG) und beruht auf einem progressiv verlaufenden Steuersatz. In Höhe des sächlichen Existenzminimums einer Person werden Freibeträge berücksichtigt, die von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Verheiratete Ehepaare werden in der Regel zusammen veranlagt, wobei sich der anzulegende Steuersatz aus dem durch zwei geteilten gemeinsamen Einkommen der Ehepartner ergibt. Der so ermittelte Steuerbetrag wird dann verdoppelt (sog. Ehegattensplitting). Für Kinder wird ein zusätzlicher Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum (Kinderfreibetrag) gewährt, soweit die steuerliche Freistellung nicht bereits durch das Kindergeld bewirkt wird. Nichteheliche Lebensgemeinschaften werden getrennt veranlagt.

Mit Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 10.11.1998 wurde der Gesetzgeber verpflichtet den Betreuungsbedarf eines Kindes als notwendigen Bestandteil des familiären Existenzminimums, sowie den Erziehungsbedarf des Kindes unabhängig vom Familienstand bei allen neuen Eltern neu zu regeln⁵. Mit dem Ersten Familienförderungsgesetz (BGBl. 1999 I: S. 2552) wurde daraufhin ein Betreuungsfreibetrag als Teil des Existenzminimums für Eltern mit Kindern eingeführt, der nicht an reale Kosten geknüpft ist. Den Beschluss des BVerfG weiter umsetzend wurde mit dem Zweiten Familienförderungsgesetz (BGBl. 2001 I: S. 2074), das zum 01.01.2002 in Kraft trat, das sächliche Existenzminimum (Kinderfreibetrag) für jedes zu berücksichtigende Kind einer steuerpflichtigen Person auf 1.824 € erhöht. Der Betreuungsfreibetrag wurde um eine Erziehungs- und Ausbildungskomponente erweitert und auf 1080 € erhöht (§ 32 Abs. 6 EStG). Bei zusammenveranlagten Ehepaaren verdoppeln sich die Beträge. Das alternativ zu den Freibeträgen gezahlte Kindergeld wurde für erste und zweite Kinder auf 154 € (§ 66 EStG) erhöht. Die Erhöhung - um 16 € - wird auf die Sozialhilfe angerechnet. Damit beträgt das Kindergeld für das erste, zweite und dritte Kind einheitlich 154 € für vierte und weitere 179 €. Das Kindergeld wird sowohl auf die steuerlichen Wirkungen des Kinderfreibetrages als auch des neuen Freibetrages für den Betreuungs- Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf angerechnet.

Beidseitig erwerbstätige Eltern können nachgewiesene erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten, die 1.548 € übersteigen bis zu einem Höchstbetrag von 1.500 Euro von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abziehen. Alleinerziehende, die nicht mit einem anderen Elternteil zusammenleben, können Kinderbetreuungskosten, die 774 € übersteigen, bis zu einem Höchstbetrag von 750 € steuerlich geltend machen. Zudem sah das Zweite Familienförderungsgesetz die Abschmelzung des – als verfassungswidrig erklärten – Haushaltsfreibetrages (§ 32 Abs. 7 EStG), der für Alleinerziehende und nichteheliche Lebensgemeinschaften galt, in drei Stufen bis zum Jahre 2005 vor.⁶

Tatsächlicher Gesetzgebungsverlauf des Zweiten Familienförderungsgesetzes⁷

⁵ Der Entscheidung war eine Verfassungsbeschwerde vorausgegangen, ob mit dem Grundgesetz vereinbar sei, dass in ehelicher Lebensgemeinschaft lebende Eltern von dem Recht, erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten (§ 33c EStG a. F.) als außergewöhnliche Belastungen von der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage abzuziehen, sowie von der Gewährung des Haushaltsfreibetrages (§ 32 EStG a. F.) ausgeschlossen werden können. Beide Regelungen waren „Alleinstehenden mit Kindern“ – also tatsächlich Alleinerziehenden und nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit Kindern – vorbehalten.

⁶ Nach § 24b EStG können Alleinerziehende, die nicht in einer Haushaltsgemeinschaft mit dem anderen Elternteil leben, seit dem 01.01.2004 einen sog. Entlastungsbetrag in Höhe von 1.308 € als Abzug von der steuerlichen Bemessungsgrundlage geltend machen. § 32 Abs. 7 EStG ist entfallen.

⁷ An der Fallstudie war maßgeblich Dipl.-Soz.-Ök. Karin Warncke beteiligt.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) erarbeitete als für die Steuergesetzgebung zuständiges Ministerium zunächst einen Gesetzesentwurf auf Referatsebene, der ab Juni 2001 auf parlamentarischer Ebene im Bundestag und im Bundesrat beraten und Anfang Juli 2001 beschlossen wurde. Der Finanzausschuss des Bundestages führte Ende Juni mit Expert/-innen der Finanz- und Steuerpolitik sowie Interessenvertreter/-innen u.a. aus den Bereichen Gewerkschaft, Wirtschaft, Familie und Alleinerziehenden eine öffentliche Anhörung durch. Gleichstellungsrelevante Aspekte wurden vor allem in der öffentlichen Anhörung von Expert/-innen und Interessengruppen, vereinzelt im Rahmen der Beratungen des Bundestages und im Bundesrat (Länderkammer) thematisiert. Für das Gender Mainstreaming Projekt interessierten insbesondere für die Begründung einer Entscheidung herangezogene Wirkungsannahmen – verstanden als für die Zukunft prognostizierte Geschehensverläufe - die einen Kausalzusammenhang zwischen der zu treffenden Entscheidung und Veränderungen auf dem Gebiet der Geschlechtergleichheit annehmen.

Kontrovers beurteilt wurden:

- die tatsächlichen und realen Kosten der Kinderbetreuung, sowie das Verhältnis zwischen steuerlichen Freibeträgen und Kindergeld, beides unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf Frauen und Männer;
- der Einfluss der Neuregelungen auf erwerbstätige und nicht erwerbstätige Frauen, auf die Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit von Frauen, sowie auf die für die demographische Entwicklung bedeutsame mögliche Beeinflussung der Geburtenrate;
- das Verhältnis zwischen pekuniären finanziellen „in cash“ - Vorteilen (Freibeträgen, Kindergeld) und sächlichen „in kind“ Bedingungen (Kinderbetreuung) für die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, bezogen auf die besonderen Lebenslagen von Frauen und Männern.

So wurde beispielsweise argumentiert, Freibetragsregelungen wirken sich unterschiedlich auf Bezieher/-innen von niedrigen und höheren Einkommen aus, was dazu führt, dass Männer, da sie überproportional höheren Einkommensgruppen angehören, von der Erhöhung der Freibetragsregelungen mehr profitieren als Frauen. Eine größere Anzahl von Frauen – könne u.a. bedingt durch Teilzeitarbeit, den hohen weiblichen Anteil an Sozialhilfeempfänger/-innen und Alleinerziehenden – die Freibeträge nicht oder nicht voll in Anspruch nehmen. Die im Vergleich geringere Kindergeldanhebung würde diesen Nachteil nicht ausgleichen.

Kindergeld hätte auch kaum Einfluss auf die Geburtenhäufigkeit qualifizierter Frauen und begünstige, dass sich weniger qualifizierte Frauen aus dem Erwerbsleben zurückzögen, weil finanzielle Transfers die Opportunitätskosten⁸ eines völligen Verzichts auf die Berufstätigkeit senkten. Der steuerliche Abzug von erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten erleichtere demgegenüber die Aufnahme einer Berufstätigkeit und die Vereinbarkeit von Berufs- und Familientätigkeit und wirke tradierten geschlechtsspezifischen Arbeitsteilungen – hauswirtschaftliche Reproduktions- und Erziehungsarbeit sei immer noch Domäne der Frauen – entgegen. Die Höhe des Abzugsbetrages reiche jedoch vielerorts nicht aus, um die Kosten einer außerhäuslichen Betreuung zu decken. Die Möglichkeit erwerbsbedingte Betreuungskosten geltend zu machen stehe zudem das unzureichende Betreuungsangebot in Deutschland entgegen.

⁸ Opportunitätskosten einer Aktivität (z.B. der Versorgung und Betreuung von Kindern) oder einer bestimmten Verwendung von Mitteln (etwa dem Kauf eines Gutes) bezeichnen den möglichen Ertrag oder den Nutzen, auf den wegen der Durchführung oder Mittelverwendung verzichtet werden muss.

Im beobachteten Gesetzgebungsprozess ist diesen – vielfach unbelegten - Wirkungsannahmen – nicht nachgegangen worden. Der Erörterungsbedarf - sowohl unter gleichstellungs- als auch zeitpolitischen Aspekten – liegt jedoch auf der Hand:

Der Gesetzgeber unterstellt, dass finanzielle Unterstützungen Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung der Frauen und deren Kindesentscheidung haben werden. Ein Vergleich mit skandinavischen Ländern sowie Irland und Frankreich zeigt, dass keines dieser Länder mehr Kindergeld als Deutschland zahlt und dass sie dennoch eine hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen und eine überdurchschnittliche Geburtenrate aufweisen (Engelbrech 2002, BMF 2003). Im Sinne eines systematischen Gender Mainstreaming wäre die Aufklärung der prognostischen Validität der zum Teil einander widersprechenden Wirkungsannahmen sinnvoll. Unter der Berücksichtigung von geschlechtsspezifischen Daten zu Einkommensverhältnissen in verschiedenen Erwerbs- und Familienkonstellationen wären zunächst Prognosen hinsichtlich der direkten Wirkungen auf Frauen und Männer in ihren unterschiedlichen Lebenslagen – auch im Verhältnis zum Ehegattensplitting und anderen Steuer – und Transferleistungen - zu erstellen gewesen. Sodann wäre die indirekte Auswirkungen von steuerlichen/finanziellen Vorteilen – im Verhältnis zu anderen Faktoren wie innerfamilialen Rollenverteilungen, Bildungs- und Erwerbsmöglichkeiten von Frauen und Männern (vgl. Engelbrech ebd.) – auf die Erwerbstätigkeit von Ehegatten, nichtehelichen Lebenspartner/-innen und Alleinerziehenden, unter Berücksichtigung der besonderen Lebenslagen zu eruieren. Daran würden sich die Fragen anschließen, welcher anderer – insbesondere institutioneller - Voraussetzungen es bedarf, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familien zu erleichtern.

Es gibt beispielsweise hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass die von Frauen abverlangten Erwerbsarbeitszeitmuster ausdifferenzierter und flexibler sind als diejenigen der Männer. Unregelmäßige Arbeitszeiten führen in einem System mit festen Betreuungszeiten und Elternbeiträgen, die von der Betreuungszeit abhängig sind, zu höheren Kinderbetreuungskosten. Die steuerliche Berücksichtigung von Betreuungskosten führt aufgrund geschlechterspezifischer Arbeitszeitmodelle und damit unterschiedlicher Betreuungsbedarfe und -kosten zu unterschiedlichen Entlastungen für Frauen und Männer. Die Anerkennung von (Eigen)Betreuung über Freibeträge lässt angesichts der Aufgabenverteilung von Vätern und Müttern, nach der Mütter doppelt so viel Zeit auf Kinderbetreuung verwenden als Väter, die mehrheitlich in erster Linie für die Erwerbstätigkeit zuständig sind, vermuten, dass diese Regelungen nicht zu einer zeitlichen Entlastung von Frauen führen. Es hätte daher auch einer Berücksichtigung der unterschiedlichen Zeitverwendung und -belastung durch Erwerbszeiten und Familienzeiten von Frauen und Männern aufgrund gesellschaftlicher und institutioneller (Zeit)Taktgeber bedurft.

Innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens gab es zwar Ansatzpunkte, aber auch Hindernisse für eine den Gender Mainstreaming-Methoden entsprechende Behandlung.

Dies trifft einmal für die geschlechterspezifische Zusammensetzung der beratenden Gremien des Parlaments zu. Frauen waren in allen politischen Beratungen zahlenmäßig unterrepräsentiert, waren allerdings in den Debatten stärker engagiert als Männer. Gleichstellungsrelevante Aspekte brachten in der öffentlichen Anhörung insbesondere Interessenvertreterinnen mit frauenspezifischem Hintergrund ein. Zwar wurde im Rahmen der hier vorgelegten Studie nicht der Versuch unternommen, den relativen Einfluss männlicher bzw. weiblicher Repräsentation auf die Entscheidungsfindung konkret zu rekonstruieren – dies hätte die Querevaluation anderer Repräsentanzverhältnisse (Parteizugehörigkeit, Alter, Bildungsstand etc.) vorausgesetzt. Jedoch ist sowohl aus der Politikwissenschaft allgemein als auch – im Falle der Gender Mainstreaming-Methode – aus der vergleichenden Sicht klar zu belegen, dass zwi-

schen Unterrepräsentation eines Interesses und dessen geringerem Einfluss auf die Entscheidungsfindung ein klarer Zusammenhang besteht.

Innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens selbst erschienen sowohl die Referatsebene als auch die parlamentarische Beratungsebene als geeignete Orte, um gleichstellungsrelevante Aspekte zum Thema und zum Ausgangspunkt weiterer Erörterungen zu machen. So wurden auf Referatsebene externe verfassungsrechtliche Gutachten eingeholt, die auch gleichstellungsrechtliche Aspekte der Umsetzung des BVerfG thematisierten. In fachübergreifenden Arbeitszusammenhängen mit dem BMFSFJ wurden Auswirkungen der Neuregelungen auf Alleinerziehende und Vereinbarkeitsprobleme diskutiert. Auf parlamentarischer Ebene waren der Finanzausschuss und besonders dessen öffentliche Anhörung als Schnittstelle zwischen Politik und Öffentlichkeit einerseits, Politik und Wissenschaft andererseits Ort gleichstellungsrelevanter Auseinandersetzung. Die mit der parlamentarischen Ebene verbundenen Impulse von Verbandsöffentlichkeit und wissenschaftlichem Sachverstand wurden in der Anhörung durch die Tatsache der Öffentlichkeit der Verhandlung gesteigert.

Das Problem, das an dieser Schnittstelle auftauchte, war jedoch das Spannungsverhältnis zwischen einem ergebnisoffenen Gender Mainstreaming-Diskurs und politischer Macht. Es erwies sich als keineswegs sichergestellt, dass der in öffentlicher Beratung geführte Diskurs auf den tatsächlichen politischen Entscheidungsprozess Einfluss hat – tatsächlich blieb dieser Einfluss marginal. Beim beobachteten Gesetzgebungsprozess kam es nur zu einem Nebeneinander von Gender Mainstreaming-Diskurs und politischem Entscheidungsprozess, nicht zu einer tatsächlichen Wechselwirkung.

Hypothetischer Gesetzgebungsverlauf unter Berücksichtigung der Grundsätze des Gender Mainstreaming und Zeitpolitischer Ansätze

Chancengleichheit und Familienförderung

Das gleichstellungspolitische Ziel einer staatlichen Familienförderung ist es, diese in einer Weise zu betreiben, dass die dabei eingesetzten Maßnahmen in ihren absehbaren direkten und indirekten Wirkungen der realen Chancengleichheit beider Geschlechter in Beruf, Familie und Gesellschaft dienen. Chancengleichheit bedeutet hier Frauen und Männer in gleicher Weise zu befähigen, gegebene Verwirklichungschancen zu realisieren, ohne sie in ihrer Wahlfreiheit zu beschränken und ohne stereotype Rollen zu verursachen, zu perpetuieren oder zu verfestigen.

Erwerbstätigkeit, Elternschaft und Einkommen von Frauen und Männern in Deutschland (Ist-Zustand)

Im Rahmen von Familienförderung ist bei der Konkretisierung von Chancengleichheit aufgrund des bestehenden Zustandes zum einen die demographische Entwicklung Deutschlands – also Elternschaft - zu berücksichtigen. Deutschland hat eine Fertilitätsrate, die klar unterhalb der Reproduktionsrate der Bevölkerung liegt. Laut der deutschen „Family and Fertility Survey“-Studie, in der 1992 10.000 Männer und Frauen befragt wurden, wünschen sich 95 % der 20- bis 24-Jährigen Kinder. Aber ein weit höherer Anteil als die verbleibenden 5 % bleibt kinderlos. Besonders auffällig ist, dass zunehmend erwerbstätige Frauen und insbesondere Frauen mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss zu einem überproportionalen Anteil keine Kinder im Haushalt haben. Berufstätige hoch qualifizierte Frauen geben für ihre Kinderlosigkeit drei Gründe an: die Partnersituation, die fehlende Vereinbarkeit von Beruf und Familie, sowie materielle und außerfamiliäre Orientierungen (Rolloff/Dorbritz 1992).

In Paarhaushalten verbringen Mütter im Vergleich zu Vätern täglich doppelt so viel Zeit mit Kindern, was die geschlechtsspezifische Aufgabenverteilung von Frauen und Männern aufzeigt. Die für Kinder aufgewendete Zeit hat seit den neunziger Jahren im Bundesdurchschnitt um eine Stunde zugenommen. Bei Alleinerziehenden, die zum 84 % Frauen sind, steigt die zeitliche Belastung durch Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung. Alleinerziehende Frauen sind $1\frac{3}{4}$ Stunden täglich länger erwerbstätig und verbringen nur eine Viertel Stunde weniger Zeit mit Kindern als Frauen in Paarhaushalten (Daten für 2001, Statistisches Bundesamt 2003: S. 22ff).

Zum anderen wird trotz aktueller Arbeitslosigkeit mittel- und langfristig ein erhöhte Erwerbsquote für notwendig angesehen. Zwar hat Deutschland die Zielmarke des Lissabonner EU-Gipfels (2000) einer weiblichen Erwerbsquote von 60 % erreicht. Bei der weiblichen Bevölkerung ist dabei aber nicht nur der hohe Anteil an Teilzeitarbeit zu berücksichtigen, sondern auch die auffällig geringe Erwerbstätigenquote von Frauen, die Mütter kleiner Kinder sind. Im Jahr 2000 lag die Erwerbstätigenquote der Frauen mit Kindern unter drei Jahren bei 48,3 % und mit Kindern unter sechs Jahren bei 51,8 %, (vgl. Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission 2002: S. 95; Bundesregierung 2002: S. 65). Die Einkommensposition der Elternhaushalte ist deutlich ungünstiger gegenüber Haushalten ohne Kinder. Ein wesentlicher Grund für die schlechte finanzielle Situation ist der hohe Betreuungsaufwand, vor allem für kleine Kinder, der sich negativ auf die Erwerbsbeteiligung der Mütter auswirkt. Zwar steigt die Erwerbsbeteiligung der Mütter mit wachsendem Alter der Kinder, aber zumeist nicht in Form einer Vollzeitbeschäftigung, sondern einer Teilzeitbeschäftigung mit unterschiedlichen Stundenzahlen. Während die Erwerbsbeteiligung bzw. der Umfang der Erwerbsbeteiligung von Müttern erheblich von der Kinderzahl, sowie vom Alter der Kinder abhängt, ist die Erwerbsbeteiligung von Männer weitgehend unabhängig von Anzahl und Alter der Kinder (vgl. BMFSFJ 2001 und 2003; Klammer 2000: S. 47). Bei genauerer Betrachtung der einzelnen Gruppen von Familienhaushalten fällt die Gruppe der alleinerziehenden Mütter – Männer sind hier seltener – durch ihren krassen Einkommensrückstand auf. Alleinerziehende Mütter mit Kindern unter vier Jahren haben bedarfsgewichtet das geringste verfügbare Einkommen aller Haushaltstypen. Es beträgt knapp 50 % der entsprechenden Einkommensgröße im Mittel aller Haushalte und 62 % des Einkommens der Paarhaushalte mit Kindern der gleichen Altersgruppe. Dies ist vor allem Ausdruck der geringen Erwerbsbeteiligung alleinerziehender Frauen. Unterhaltsleistungen der früheren Partner und staatliche Leistungen wie Kindergeld, Erziehungsgeld und Sozialhilfe scheinen als Kompensation nicht auszureichen (Grabka/Kirner 2002: S. 2).

Die unterschiedliche Erwerbstätigkeit schlägt sich in den durchschnittlichen Einkommen von Frauen und Männern nieder, die bei Männer deutlich höher sind als bei Frauen (vgl. BMFSFJ 2001b: S. 46).⁹

Die unterschiedliche Zeitverwendung und damit Honorierung von Frauen und Männern zeigt sich auch in der Verteilung von bezahlter (Erwerbs)arbeit und unbezahlter (u.a. Betreuungsarbeit). Frauen leisten mit 31 Stunden in der Woche deutlich mehr unbezahlte Arbeit als Männer mit $19\frac{1}{2}$. Bei der Erwerbsarbeit kehrt sich das Verhältnis um. Männer verbringen $22\frac{1}{2}$ Stunden, Frauen 12 Stunden mit Erwerbsarbeit. Die gesamte Zeitbindung ist bei Frauen mit 43 Stunden pro Woche durchschnittlich etwa eine Stunde höher als bei Männern mit 42 Stunden (Statistisches Bundesamt 2003: S. 9).

⁹ Die Höhe der Bruttoeinkommen von Frauen und Männern unter Berücksichtigung von Erwerbsumfang und Kindern ist aufgrund der gemeinsamen Erfassung und Auswertung von Ehepartner/-innen bei einer steuerlichen Zusammenveranlagung bisher nur durch statistische Erhebungen wie die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe möglich. Es bedarf hier einer Auswertung der Lohnsteuerkarten als individuelle Lohnsteuerfälle.

Regelungsziele staatlicher Familienförderung

Als zentrales Regelungsziel ergibt sich daraus, mit Maßnahmen der Familienförderung den Unvereinbarkeiten von Beruf und Familie – mit ihren ungleichen Wirkungen für die Geschlechter – entgegenzutreten. Familienförderung geht dabei mit Erwerbsförderung einher, ohne dabei geschlechtsspezifische Zuschreibungen von Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung zu schaffen oder zu perpetuieren.

Ein weiteres Regelungsziel ist, den Förderbedarf der von der Typik Ehe und Familie abweichenden Familienformen wie nichtehelichen Lebensgemeinschaften und Alleinerziehenden ausfindig zu machen und diesem Förderbedarf entsprechende Maßnahmen zu entwickeln. Zeitpolitisch heißt das, Bedingungen bzw. Zeitarrangements zu schaffen, die es Frauen und Männern ermöglichen Arbeits-, Familien- und individuelle Zeiten in gleicher Weise zu vereinbaren, ohne Männer oder Frauen einseitig zu belasten oder in Bereichen unbezahlter oder bezahlter Arbeit festzuschreiben.

Unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten konkretisiert sich das gleichstellungspolitische Ziel darauf, beide Geschlechter in gleichgewichtiger Weise am Erörterungs- und Entscheidungsprozess über Maßnahmen der Familienförderung zu beteiligen.

Regelungsoptionen

In Erwägung gezogen werden solche gesetzgeberischen Optionen, die den Regelungszielen förderliche direkte (z.B. Einkommenseffekte) und indirekte Effekte (z.B. Anreize für Erwerbstätigkeit und für Elternschaft) erwarten lassen.

Finanzielle Maßnahmen der Familienförderung im Rahmen des Steuerrechts

Bei der Wahl des Instruments der Familienförderung erhalten Freibetragslösungen nachrangige Priorität. Aufgrund des progressiven Steuertarifs bewirkt der Abzug von der steuerlichen Bemessungsgrundlage eine steuerliche Entlastung, die mit steigendem Steuersatz zunimmt. Höhere Einkommen werden daher durch Freibeträge systematisch stärker begünstigt und damit die geschlechterungleiche Einkommensverteilung vertieft.

Insbesondere bei Alleinerziehenden, die mit dem alleinigen Aufwand für Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung besonders belastet sind, wirken sich die Freibeträge des Zweiten Familienförderungsgesetzes nur begrenzt aus. Mit einem durchschnittlichen Bruttoeinkommen einer weiblichen Alleinerziehenden in Vollzeit mit einem Kind von 3.000 € im Monat fällt die Förderung durch das Zweite Familienförderungsgesetz im Vergleich zu Ehepaaren mit Kindern, deren durchschnittliches monatliches Bruttoeinkommen bei einer Person in Vollzeit und der anderen in Teilzeit bei ca. 5.100 € liegt gering aus. Im Jahre 1997 waren zudem nur 59 % aller alleinerziehenden Frauen erwerbstätig. Davon arbeiten in Westdeutschland 30 % in Teilzeit. Auch der Anteil der Sozialhilfeempfänger/-innen ist bei Alleinerziehenden überdurchschnittlich hoch (vgl. BMFSFJ 2003: S. 40). Die Besserstellung höherer Einkommen wird durch das alternativ gewährte Kindergeld nicht ausgeglichen. Bei einem derzeitigen Höchststeuersatz von 45 % beträgt die größtmögliche steuerliche Entlastung durch den Freibetrag ca. 220 €, das Kindergeld beträgt nur 154 € bzw. 179 €. Zudem wird das Kindergeld zum größten Teil auf die Sozialhilfe angerechnet.

Anders als bei zusammenveranlagten Paaren, kann der Freibetrag für die Betreuung von Kindern von unverheirateten Frauen und Männern in einer Lebensgemeinschaft und von Alleinerziehenden nur dann überhaupt in Anspruch genommen werden, wenn auch ein eigenes

Einkommen erzielt wird. Dann entstehen aber notwendig tatsächliche Fremdbetreuungskosten, die die Entlastungswirkung der Freibeträge senken. Bis zu 1.548 € bei Paaren und 750 € bei Alleinerziehenden können diese gemäß § 33c EStG auch nicht als erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten geltend gemacht werden.

Gleichzeitig werden durch die Berücksichtigung der eigenen erwerbsunabhängigen Betreuung von Kindern durch die Eltern über Freibeträge negative Anreize für die Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen gesetzt. Zusätzliche Fremdbetreuungskosten entstehen nämlich auch bei einer Erwerbstätigkeit beider Ehepartner und erhöhen damit die Opportunitätskosten für eine Berufstätigkeit eines Ehepartners. Unter Berücksichtigung traditioneller Erwerbsmuster werden in erster Linie negative Erwerbsanreize für die Ehefrau gesetzt, da diese potentiell ein geringeres Einkommen erzielen würde und Frauen durchschnittlich mehr Zeit auf die Betreuung von Kindern verwenden. Mit der steuerlichen Vergünstigung der Eigenbetreuung wird somit das Hausfrauenmodell der Versorgung bzw. deren modernisierte Form, bei dem Teilzeit als die angemessene Form der Erwerbsarbeit von Müttern gesehen wird, privilegiert gefördert. Damit werden Frauen weiter an den unbezahlten Bereich von Arbeit gebunden und negative Anreize für eine eigene Erwerbstätigkeit von Frauen gesetzt (vgl. Vollmer 2003; Dingeldey 2000)

Die negativen Anreize für die Erwerbstätigkeit von Frauen werden durch das Ehegattensplitting erhöht. Das zweite Einkommen – regelmäßig das geringere – innerhalb einer Ehe wird als Zweitverdienst zum einen mit einem höheren Grenzsteuersatz versteuert. Gleichzeitig sinkt der Splittingvorteil, der bei einem Einkommen in der Ehe am höchsten ist (vgl. Vollmer 2003, Sacksofsky 2001).

Freibeträge für den Betreuungsaufwand von Kindern müssen – wie bei den erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten nach § 33c EStG – zumindest an einen erwerbsbedingten tatsächlichen Aufwand geknüpft sein, um positive Anreize für Erwerbstätigkeit und Elternschaft zu setzen. Abgesehen von Anreizwirkungen hinsichtlich einer Erwerbstätigkeit insbesondere von Frauen führen finanzielle Vorteile, die nicht an diese Bedingung geknüpft sind – jedenfalls bei der derzeitigen Zusammenveranlagung von Ehepaaren – zu ungleichen Einkommenseffekten zwischen denjenigen die geldwerte Leistungen aufbringen müssen und denjenigen, die diese Tätigkeit – selbst also ohne finanziellen Aufwand – erbringen und trotzdem steuerlich entlastet werden. Die Fremdbetreuung von Kindern schafft nicht nur eine zeitliche Entlastung von Frauen, sondern reduziert auch ihren Anteil an unbezahlter Arbeit.

Abzüge von der Steuerschuld sind zwar unabhängig vom progressiven Steuertarif, setzen aber zumindest eine bestimmte Steuerschuld(-höhe) und damit ein Einkommen voraus. Daher erhalten Transferleistungen – wie Kindergeld – den Vorrang, da sie die Familienförderung vom Einkommen und damit der ungleichen Teilhabe an Erwerbstätigkeit und Höhe des Erwerbseinkommens unabhängig machen. Allerdings können Transferzahlungen – insbesondere bei Frauen mit niedrigem Einkommen – negative Anreize auf die Erwerbstätigkeit haben; ein Grund dafür dürften die (Opportunitäts-)Kosten der Fremdbetreuung gegenüber einer eigenen Betreuung der Kinder sein. Damit entlasten Transferleistungen auch nicht von einer zeitlichen (Betreuungs-)belastung. Die Anrechnung auf andere Transferleistungen wie beispielsweise Sozialhilfe oder Unterhaltsvorschuss¹⁰, setzt zwar Anreize für eine Erwerbstätigkeit, führt aber – durch den hohen Anteil an weiblichen Sozialhilfeempfänger/-innen – auf der Einkommenseite zu einer geschlechtsspezifischen Belastung von Frauen.

¹⁰ Staatlicher Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz wird Kindern von Alleinerziehenden gewährt, wenn der andere Elternteil den Unterhalt für das Kind nicht, nur teilweise oder nicht regelmäßig zahlt.

Vorrang erhalten weiter solche Instrumente der Familienförderung, bei denen die finanziellen Vorteile derjenigen Person zufließen, die die geförderten familiären Tätigkeiten tatsächlich verrichtet. Sonst kommt es zu einer Diskrepanz zwischen Entlastungsgrund und Entlastungswirkung, die den Familienförderungszweck des finanziellen Vorteils in Frage stellen kann. Bei der derzeitigen geschlechtsspezifischen Ungleichverteilung von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit zwischen den Geschlechtern würde das auch dem Ziel der Gleichstellung zuwiderlaufen, denn mit dem unmittelbaren Bezug von Geld geht meist die Entscheidung über deren Verwendung einher. Bei der Zusammenveranlagung von Ehepaaren wird die Steuervergünstigung für die Kinderbetreuung über das Einkommen des Ehepartners mit dem höheren Einkommen – regelmäßig der Ehemann – gewährt und fließt damit gerade nicht der betreuenden Person – regelmäßig der Ehefrau, die kein oder zumindest ein geringeres Einkommen erzielt, zu. Freibeträge gehen dann auch nicht mit einer zeitlichen Entlastung von Frauen einher sondern verschaffen allenfalls eine finanzielle Entlastung über das Einkommen des erwerbstätigen Ehepartners. Beim Kindergeld hängt der Bezug vom Antragsteller bzw. der Antragstellerin ab.¹¹

Fehlende Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Elternschaft

Transferleistungen wie Kindergeld oder das in Deutschland gezahlte einkommensabhängige Erziehungsgeld¹² schaffen – jedenfalls in der derzeitigen Höhe – keine attraktiven Anreize für Elternschaft. So wünschen sich Männer zwar mehr Zeit für Kinder, nur 2 % der Väter nehmen aber Erziehungsurlaub einhergehend mit Erziehungsgeld in Anspruch (BMFSFJ 2003: S. 114f). Deutschland zahlt nach Luxemburg innerhalb der EU-Länder das höchste Kindergeld, hat aber eine niedrige Geburtenrate zu verzeichnen. Demgegenüber zahlen Frankreich, Dänemark und Schweden weniger Kindergeld, haben aber die höchsten Geburtenraten zu verzeichnen (BMFSFJ 2003: S. 103; BMF 2003: S. 46).

Akademikerinnen – als Gruppe mit einer besonders niedrigen Geburtenrate – gehören in der Regel zu den hohen Einkommensklassen und können daher über das Kindergeld hinaus Freibeträge in Anspruch nehmen. Gerade bei diesen Frauen zeigen sich jedoch weitere Probleme der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Erstens müssen mit Berufsunterbrechungen für Kinderbetreuung verbundene Lohn- und Gehaltssenkungen aufgrund von Qualifikationsverlusten berücksichtigt werden (vgl. Beblo/Wolf 2002: S. 85). Zweitens greifen Steuervergünstigungen – wie die erwerbsbedingte Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten – nur dann, wenn entsprechende Rahmenbedingungen für eine Inanspruchnahme vorgehalten werden. So wird denn oft darauf hingewiesen (vgl. Sell 2003), dass die Zahl von Kinderbetreuungsplätzen in Westdeutschland für bis 3-jährige Kinder bei unter 3 % liegt, dass die Versorgung von Schulkindern mit Hortplätzen und die ganztägige Betreuung von Schulkindern so gut wie gar nicht angeboten werden (Kaufmann 2003; Gerhard 2003). Zwar besteht die Bereitschaft der Eltern in entsprechenden Fällen zu den finanziellen Aufwendungen für Kinderbetreuung – aber das Angebot dafür fehlt (Engelbrech 2003: S. 108).

Institutionelle Maßnahmen der Familienförderung – Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

¹¹ Mangels geschlechtsspezifischer Auswertung der Kindergeldanträge konnten keine Erkenntnisse über die tatsächlichen Bezugspersonen gewonnen werden.

¹² Eltern haben einen Anspruch auf Erziehungsgeld während der ersten zwei Lebensmonate der Kinder, wenn sie die Einkommensgrenzen des Bundeserziehungsgeldgesetzes nicht überschreiten. Der Elternteil der Erziehungsgeld bezieht, darf nicht erwerbstätig sein oder nicht mehr als 30 Stunden wöchentlich Teilzeitarbeit leisten. Das Einkommen aus der Teilzeitarbeit wird aber bei der Einkommensgrenzberechnung berücksichtigt.

Europaübergreifende Forschungen zeigen, dass die Steigerung der Geburtsraten mit dem gleichheitlichen Charakter von Geschlechterbeziehungen und den Formen staatlicher Familienpolitik – ökonomischer und infrastruktureller Art - einhergeht. Danach tendieren Staaten, die eine geschlechteregale Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit fördern, zu höheren Geburtsraten, während Staaten, die eine geschlechtsspezifische Trennung dieser Bereiche fördern, geringere Geburtsraten haben (vgl. Kaufmann/Schulze 2002: S. 13; Künzler 2002: S. 275). Empirisch gesehen geht hohe Frauenerwerbstätigkeit in Europa mit relativ hoher Geburtenrate einher – allerdings beschränkt sich diese Beobachtung auf solche Länder, die eine entwickelte öffentliche Kinderbetreuungs-Infrastruktur bieten (vgl. Esping-Andersen 1990 u. 1996; Kaufmann 2003; Gerhard 2003).

Angenommen wird aufgrund dieser Forschungen, dass auf Geschlechtergleichheit gerichtete Bemühungen schwerlich effektiv zu werden versprechen, wenn sie sich auf finanzielle Transfers beschränken. Sie müssen vielmehr gleichzeitig und vorrangig die Dienstleistungsinfrastruktur bereitstellen, die Elternschaft und gleichzeitig einen Wechsel in den Geschlechterrollen erlaubt und wirksam unterstützt.

Privat vorgehaltene Dienstleistungen

Ein Großteil von Mitgliedstaaten der EU (vorrangig die südlicheren, aber auch Deutschland) nimmt personenbezogene Dienstleistungen der Pflege und Erziehung wesentlich als Aufgabe der privaten Haushalte wahr (vgl. die Länderberichte in Kaufmann et al. 1997). Dabei kann es in großem Umfang (je nach den nationalen Unterschiedlichkeiten) wohlfahrtsstaatliche Vergünstigungen – Steuererleichterungen und Transferzahlungen – geben. Aber da es sich dabei um Transfers, nicht um öffentlich zugängliche Dienste und Dienstleistungen handelt, bleibt von ihnen die traditionelle Rollenverteilung im Haushalt oft unberührt.

Deshalb befinden sich gerade Frauen in diesen Ländern (etwa Deutschland oder Italien) in ihrem Alltag oft in extremer zeitlicher Zwangslage. Aufgrund ihres meist guten Abschneidens in den Institutionen der allgemeinen Bildung erlangen sie zwar zunehmend Zugang zum Erwerbsleben – wenn auch oft in geringer bezahlten Arbeitsmarktsegmenten und in unteren Karrierestufen (vgl. Bericht der Bundesregierung 2002). Der zunehmende Zugang zur Erwerbstätigkeit führt aber – unter Bedingungen des Fortbestandes der traditionellen Rollenverteilung im Haushalt – zu einer „doppelten“ und „dreifachen“ Belastung erwerbstätiger Frauen und Mütter. Diese Mehrfachbelastung führt oftmals zu der Schwierigkeit, ihre berufliche Rolle mit derjenigen von Eltern und Haushaltsführenden zu verbinden.

Interessanterweise beobachtet man in diesen Ländern den stärksten Rückgang der Geburtenraten. Man kann dieser Beobachtung eine gewisse Plausibilität dahingehend nicht absprechen, dass sie eine Antwort – vor allem der betreffenden Frauen – auf die fehlende öffentliche Unterstützung bei der Kinderbetreuung sei.

Staatlich vorgehaltene Dienstleistungen

In den nordeuropäischen (vor allem den skandinavischen) Ländern besteht die wohlfahrtsstaatliche Leistung nicht so sehr in der Zahlung von Transferleistungen und der Einräumung von Steuervorteilen (wie in den Kontinentalstaaten), sondern in dem Angebot staatlich in natura vorgehaltener öffentlicher Dienstleistungen.

In Schweden z.B. hat dies einen doppelten Effekt. Eine erste Folge ist der starke Zuwachs weiblicher Erwerbstätigkeit und ein relativer Rückgang der Frauenarbeitslosigkeit. Die männliche und weibliche Erwerbsbeteiligung hat sich zwischen 1963 und 2001 deutlich ange-

nähert (Anxo 2003). Damit einhergehend ist der Einkommensunterschied im Erwerbseinkommen zwischen Familienhaushalten und kinderlosen Haushalten in Schweden vergleichsweise gering. In der Altersgruppe der 25- bis 30-jährigen macht er lediglich 2 % Differenz zu Ungunsten der Familienhaushalte aus. Da die Frauen in skandinavischen Ländern bald in den Arbeitsmarkt zurückkehren, wenn die Kinder größer werden, ist der Einfluss von Kindern auf das Haushaltseinkommen bei älteren Paaren noch geringer. Im Vergleich der verfügbaren Einkommen stehen Paare mit Kindern sogar besser da als Paare im gleichen Alter ohne Kinder, was Schweden als Wohlfahrtsstaat auszeichnet, der Familien unterstützt (Anxo et al. 2000: S. 62).

Eine zweite Folge ist, dass eine massive öffentliche Infrastruktur für personenbezogene Dienstleistungen besteht und für erwerbstätige Eltern zugänglich ist. Außerfamiliäre Kinderbetreuung in Schweden ist in einer umfassenden Sozialpolitik, der Beschäftigungs- wie der Gleichstellungspolitik verankert (Meisaari-Polsa 1997). Tageseinrichtungen und Tagespflege sind ein fester Bestandteil der öffentlichen Infrastruktur, und ein Recht auf einen Betreuungsplatz existiert für Ein- bis Zwölfjährige. So wurden im Jahre 1994 66 % der Kinder in ganztägigen Kindertagesstätten betreut (Thenner 2000: S. 121; Anxo 2003; Gerhard 2003). Sicherlich können die beiden für Schweden geschilderten Effekte – wie in Schweden (anders als in Finnland) – mit einem hohen Maß von Teilzeitarbeit und darüber vermittelter horizontaler Arbeitsmarktsegregation einhergehen. Aber sie gestatten Frauen sowohl personenbezogene Dienstleistungen zu erbringen als auch solche als Nutzerinnen in Anspruch nehmen zu können.

Interessant ist wiederum, dass die nordeuropäischen Länder – Schweden, Dänemark und Finnland – sich in Europa neben England an der Spitze der demographischen Entwicklung befinden. Dass diese Länder zugleich die höchste Frauenerwerbsquote aufweisen, belegt schlagend, dass „Unvereinbarkeit“ nicht aus dem Zusammentreffen von Erwerbstätigkeit und Elternschaft, sondern aus dem Vorhandensein oder Nicht-Vorhandensein einer die Vereinbarkeit sichernden territorialen Infrastruktur – insbesondere der Kinderbetreuung – resultiert.

Schlussfolgerungen für eine gleichstellungsorientierte Politik der Familienförderung

Gleichstellungsorientierte Politik verfolgt ein zweifaches Ziel: Sie möchte sich nicht in Widerspruch zu auch auf das Erwerbsverhalten bezogenen Gleichheitsbestrebungen setzen. Und sie will darüber hinaus auch noch eine aktive Förderung der Gleichheit zwischen den Geschlechtern betreiben – etwa auch in dem Sinne, dass das Vereinbarkeitsthema nicht nur ein Thema von und für Frauen ist, sondern auch eines von Männern und für Männer, sofern auch diese ihre häusliche und elterliche Rolle aktiver einnehmen.

Bei dieser doppelten Zielsetzung muss Familienförderung nach den angedeuteten Erkenntnissen neue politische Synthesen anstreben. Sie muss rechts- und sozialpolitische Maßnahmen „in cash“ mit solchen „in kind“ verbinden. Mit „in kind“-Maßnahmen werden in der sozialpolitischen Diskussion solche gemeint, die bestimmte Sachleistungen und Infrastrukturen zur Verfügung stellen. „In cash“-Maßnahmen umschreiben demgegenüber finanzielle Förderungen durch Steuervergünstigungen oder Transferzahlungen. Selbst großzügige finanzielle Vergünstigungen scheinen – wie der internationale Vergleich belegt – für sich allein dem Ziel der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit, Elternschaft und Geschlechtergleichheit nicht nennenswert näher zu bringen. Viel entscheidender dafür scheint zu sein, ob und in welcher Form tatsächliche gesellschaftliche Vorkehrungen existieren und zugänglich gemacht werden, die die familiäre und die berufliche Situation miteinander vereinbar machen und dabei zugleich noch die Geschlechtergleichheit fördern.

Als solche tatsächlichen gesellschaftlichen Vorkehrungen kommen vorrangig in Betracht:

1. Ein wichtiger Bestandteil familienfördernder Maßnahmen ist bereits das System der Arbeitszeiten und -gestaltungen. Es geht dabei um betriebliche Zeitregelungen, die zur Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit, Elternschaft und Gleichheit zwischen den Geschlechtern beitragen. Es gibt für Deutschland klare Belege dafür, dass von Arbeitnehmerseite statt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben mit der Geburt des Kindes eher eine Arbeitszeitreduktion gewünscht würde (IAB 2000; Engelbrech 2003: S. 45 ff.; Sell 2003: S. 203). Ein Beispiel ist das schwedische Modell der gleichzeitigen Arbeitszeitreduzierung von Vätern und Müttern kleiner Kinder bei Zahlung eines Lohnersatzes aus der Elternschaftsversicherung (vgl. Nachweise bei Matthies et al. 1994: S. 287-306). Es geht weiter um Angebote der Qualifizierung und Integration von Eltern nach Phasen von Elternzeiten. Es geht aber auch um betriebliche oder überbetriebliche Vorkehrungen für Kinderbetreuung. Unterstützt werden können solche Ansätze durch den – in neuerer Zeit in Deutschland an Boden gewinnenden – Ansatz eines „Audits Beruf und Familie“, das besonders auf Vereinbarkeit gerichtete betriebliche Bemühungen beurteilt und zertifiziert (vgl. Mückenberger et al. 2002: Bd. 1: S. 188 ff.).

2. Ein weiterer Bestandteil familienfördernder Maßnahmen sind die bereits mehrfach ange deuteten Maßnahmen der Kinderbetreuung. Diese sind freilich in sich noch zu differenzieren. In Deutschland bestehen hierbei die beiden zentralen Engpässe in den mangelnden Vorkehrungen der Kleinkinderbetreuung für unter 4-jährige und in dem Fehlen einer ganztägigen Betreuung von Schulkindern der Primar- und der beginnenden Sekundarstufe. In Deutschland lag die Betreuungsquote in Krippenplätzen für Kinder bis 3 Jahre 1998 bei 7 % – mit deutlicher Diskrepanz zwischen Westdeutschland (2,8 %) und Ostdeutschland (36,3 %) (Sell 2003: S. 200). Bei der Schul(zeiten)organisation fällt auf, dass ein konservatives Familien- und Gesellschaftsmodell die Entstehung einer Ganztagesesschule nachhaltig erschwert hat – was sich heute erwerbs- wie bildungspolitisch als Hindernis der Modernisierung erweist (Gottschall 2002). In der Betreuungsquote der Kinder zwischen 4 und 6 Jahren liegt Deutschland mit 73 % im europäischen Mittelfeld – allerdings ohne Berücksichtigung der Zugangs- und Öffnungszeiten (Gerhard 2003: S. 18/9). Hier müssten Maßnahmen der Ausweitung dieser Dienstleistungen erfolgen – sowohl der Quantität als auch der Qualität und der zeitlichen Zugänglichkeit nach (Spieß/Tietze 2002).

3. Schließlich bedarf eine nachhaltige Familienförderung der Entwicklung und Förderung eines kinder- und familienfreundlichen lokalen Umfeldes. Dies schließt qualitativ hochwertige, zugängliche und sichere öffentliche Räume für Kinder und Jugendliche ein (vgl. Zeiher/Zeiher 1994 und Zeiher 2002). Insbesondere zählt dazu die Sicherheit junger Menschen im Straßenverkehr und vor persönlichen Übergriffen. Es geht auch um die Ansprechbarkeit von Menschen für ihre Wünsche und Nöte. Insgesamt ist wohl eine Zeitgestaltung urbaner Lebensverhältnisse notwendig, die Räume und Plätze unterschiedlicher Geschwindigkeiten, die Lebendigkeit, aber auch Geborgenheit bietet (vgl. Mückenberger 2000; Henckel/Eberling 2002; ARL-Arbeitskreis 2002; Zeiher 2002).

Schlussfolgerungen für das gesetzgeberische Verfahren

Wenn Gender Mainstreaming wirklich die Option tatsächlicher Gleichheit zwischen Männer und Frauen herbeiführen und mit den geschilderten ökonomischen und bevölkerungspolitischen Imperativen vereinbar machen will, dann bedarf es eines Zugangswechsels. Dann kann der Ausgangspunkt der politischen Lösungsaktivitäten nicht mehr der (finanzpolitische) Ressortzuschnitt und der durch ihn geformte Blick auf gesellschaftliche Problemlagen sein. Sondern dann müssen von den gesellschaftlichen Problemlagen her die Beiträge ermit-

telt werden, die die einzelnen Ressorts zu ihrer Lösung erbringen können, und dann muss auch das praktische Ineinandergreifen dieser Beiträge mit dem Ziel der effektiven Problemlösung Gegenstand der politischen Reflexion und Organisation werden. Das impliziert bereits im Ausgangspunkt Analyse-, Problemdefinitions-, Instrumentensichtungs- und Lösungsprozesse, die ressortübergreifend angelegt sind und ebenso implementiert werden.

Das Neue dieses Zugangs – unter dem Aspekt des Gender Mainstreaming – wäre eine Politikorganisation, die dem notwendigen Zusammenhang von „*in cash*“- und „*in kind*“-Lösungen familienpolitischer Maßnahmen gerecht wird und ihn nachhaltig mit dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter verbindet. Das hieße, eine am Gender Mainstreaming orientierte Familienpolitik von Anfang an als eine ressortübergreifende Synthese zu betreiben.

Dergleichen hat sich im Verlauf des beobachteten Gesetzgebungsprozesses mit der Bildung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe zwischen BMF und BMFSFJ oder der parlamentarischen Debatte um Kinderbetreuungseinrichtungen angedeutet, ist aber – mit Ausnahme der mit § 33c EStG bewirkten Absetzbarkeit erwerbsbedingter Betreuungskosten, was nur als ein erster Schritt betrachtet werden kann (Vollmer 2003) – im Ergebnis wohl folgenlos geblieben.

Empfohlen wird daher die wissenschaftliche Aufarbeitung von Wirkungszusammenhängen zwischen Erwerbstätigkeit, Elternschaft und Geschlechtergleichheit, wie sie oben angedeutet wurde. Notwendig dazu ist insbesondere die geschlechtsspezifische Aufbereitung von Daten zu den Auswirkungen von Steuergesetzen direkter und indirekter Art. Dazu gehört, dass Datenmaterial Aufschlüsse folgender Art ermöglicht:

- Trägt das Steuersystem selbst zur Verstärkung oder Schwächung geschlechterspezifischer Ungleichheit bei (etwa durch Wahl der Steuerinstrumente Freibeträge, Tarife, Abzüge von der Steuerschuld usw.)?
- Wie wirken sich Steuersystem und die Veränderungen einzelner Normen auf die ökonomische Situation von Frauen und Männern – unter Berücksichtigung der Gründe für Einkommensunterschiede (Erwerbsquote, Bildung, Entlohnungsunterschiede, Teilzeit, Kinderbetreuung usw.) aus? Welche Personengruppen profitieren von welchen Steuervergünstigungen oder Belastungen? Wie wirken sich die Steuerregelungen langfristig auf die Ansprüche von Frauen und Männern in ihren besonderen Lebenslagen im Hinblick auf Soziale Sicherungssysteme wie Arbeitslosenbezüge oder Rentenbezüge aus?
- Inwiefern wird das Zusammenspiel von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit durch das Steuersystem beeinflusst (Daten zu innerfamiliärer Zeitverwendung in Abhängigkeit von Familientypen)?

Die Erhebung und Auswertung liegt dabei nicht allein in der Verantwortung des BMF, sondern obliegt vor allem dem Statistischen Bundesamt, das im Zusammenarbeit mit den statistischen Landesämtern für die Datenerhebung und – auswertung zuständig ist.

In der Erarbeitung und Umsetzung von Gesetzen bedarf es dazu einer interministeriellen Kooperation von BMF, des Bundesministeriums für Arbeit und Wirtschaft (BMWA), des BMFSFJ, sowie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF). Kinderbetreuung und örtliche Infrastruktur sind Fragen der Länderkompetenz, was eine Einbindung von Länderinteressen bereits in einem früheren Stadium als dem Bundesrat sinnvoll erscheinen lässt.

Geschlechterpolitischer Sachverstand kann über gender-kompetente (Steuerrechts)expert/-innen mit beratendem Status oder – wie in der öffentlichen Anhörung – über Interessengruppen – wie in Großbritannien der Women’s Budget Group - eingeholt werden. Dazu gehören auch Agenturen, die neu auftretende Interessentengruppen in quasi anwaltlicher Funktion vertreten. Diese Kompetenz sollte ebenfalls bereits in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsprozess einbezogen werden. Die geschlechterrelevanten Aspekte der öffentlichen Anhörung – zu einem späten Zeitpunkt des Gesetzgebungsprozesses – habe keine Auswirkungen gezeigt.¹³

Beispielhaft zu nennen ist der Gesetzgebungsprozess in Schweden, der allerdings auf einem grundlegend anderen System beruht. Der Gesetzgebungsprozess zielt in Schweden zunächst auf die Erarbeitung einer grundlegenden politischen Richtung oder Strategie, auf deren Grundlage der konkrete Gesetzesentwurf im zuständigen Ministerium erarbeitet wird. Die politischen Strategien werden Ausschüssen zugeleitet, die in sog. Konsultationsprozessen die Interessen und Standpunkte von Verbänden und Interessengruppen zu den Vorschlägen bereits in der Erarbeitungsphase einbeziehen. Nach der Annahme der grundlegenden Strategie durch das Parlament, benennt die Regierung einen weiteren Ausschuss bestehend aus Expert/-innen, Politiker/-innen und anderen Repräsentant/-innen, in dem der Vorschlag weiterentwickelt wird. Der zu veröffentlichende Bericht an die Regierung muss ein Gender Impact Assessment enthalten (Mackay/Bilton 2001: S. 26ff; Gillberg 2001: S. 155).

In Schweden wird ebenfalls die annähernd gleiche Repräsentanz beider Geschlechter in Entscheidungsgremien - als Grundvoraussetzung der Berücksichtigung von Geschlechtergleichheit – angestrebt.

Als Ort geschlechterpolitischer Prüfmechanismen wird empfohlen, diese sowohl auf Referatebene in der Erarbeitungsphase als auch auf parlamentarischer Ebene in der Beratungsphase anzusiedeln. Während die Erarbeitungsphase sich durch größere Zeit- und Ressourcenbudgets – mit der Möglichkeit Expert/-innen und ressortspezifisches Wissen einzubeziehen – auszeichnet, weist insbesondere die Ausschussphase eine zusätzliche informierende und kontrollierende Öffentlichkeit auf. Verwaltungen bringen selten von sich aus Kompetenz, Bewusstsein und den Willen kritisch-gestalterischer Maßnahmen – wie Gender Mainstreaming sie fordert – auf. Um Diskurshindernissen in der ministeriellen und insbesondere in der durch Parteistärken geprägten parlamentarischen Phase zu begegnen, wären Mechanismen zu erwägen, die einerseits zur Effektivität des Gender Mainstreaming-Diskurses beitragen können, andererseits mit demokratietheoretischen Prinzipien harmonieren. Man könnte hier etwa an die Rolle einer/eines Gender-Beauftragten denken, die/der befugt wäre, bei genderrelevanten Beratungen in Ausschüssen zugegen zu sein und ggf. Prüfung, Einholung und erneute Beratung zu verlangen.

Projektevaluation

Das Forschungs- und Beratungsprojekt „Familienförderung und Gendermainstreaming“ konnte zahlreiche geschlechterrelevante Ansatzpunkte für die Steuerpolitik und das Gesetzgebungsverfahren aufzeigen.

Grundsätzlich ist jedoch eine engere Anbindung, sowohl an den Gesetzgebungsprozess, als auch an die Akteur/-innen zu empfehlen. Gerade die Einbindung eines solchen Forschungsvorhabens in die konkrete Erarbeitung und Umsetzung eines Gesetzes ermöglicht die Berücksichtigung geschlechterrelevanter Überlegungen in dem Gesetz selbst und darüber hin-

¹³ Die Kooperation zwischen den Ministerien und den Ländern ist in der GGO in den §§ 19, 41 angelegt, die Einbeziehung von Interessengruppen in § 47 GGO.

aus eine Evaluation der tatsächlichen Auswirkungen nach Inkrafttreten des Gesetzes als Prüfmechanismus. Zudem ist die Einbeziehung von Mitarbeiter/-innen in Erarbeitungs- und Lernprozesse zwar unter Umständen mühsamer als die Einholung eines externen Gutachtens, aber sie wird sich auf mittlere Sicht als nachhaltiger für die Gender-Kompetenz im Ressort erweisen. Die Zusammenarbeit von externen Expert/-innen und internen Mitarbeiter/-innen verbindet zudem sinnvoll unterschiedliche Wissens- und Kompetenzbereiche. Im Bereich der Steuer- und Finanzpolitik bedarf es insbesondere auch der Einbeziehung von gleichstellungskompetenten Ökonom/-innen und interdisziplinär übergreifenden Kompetenzen. Einige der angeführten geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Steuerinstrumente beruhen auf dem Prinzip der Zusammenveranlagung von Ehepaaren, das im Rahmen des Projektes nicht diskutiert werden konnte. Es bedarf aber aufgrund der zahlreichen Wechselwirkungen einer grundlegenden kritischen Auseinandersetzung mit den Grundlagen des Steuersystems.

Einschränkungen einer geschlechtersensiblen Umsetzung des Zweiten Familienförderungsgesetzes ergaben sich zudem aus den Umsetzungsvorgaben des BVerfG, als auch aus finanziellen Engpässen. Dies spricht für eine Einbeziehung des BVerfG in den Gender Mainstreaming-Prozess bzw. eine gleichstellungsrechtliche Prüfung von Urteilen – wie teilweise in den verfassungsrechtlichen Gutachten enthalten. Die Erhöhung des Kindergeldes wurde immer wieder mit fehlenden finanziellen Mitteln begründet. Hier bietet sich eine umfassendere Einbettung von Forschungsvorhaben in Staatseinnahmen und Staatsausgaben in Form einer geschlechtersensiblen Haushaltsanalyse an. Dazu gehören dann auch Studien zu Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Hand beim Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen.¹⁴

¹⁴ Nach einer aktuellen Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) bringt ein bedarfsgerechter Ausbau von Kindertageseinrichtungen nicht nur erhöhte Ausgaben mit sich, sondern führt auch zu Einnahmensteigerungen und Einspareffekten bei der öffentlichen Hand (vgl. Spieß/Schupp u.a. 2002).