

06.03.2025

Ausschuss für Gleichstellung und Frauen
Britta Oellers MdL

Haushalts- und Finanzausschuss
Carolin Kirsch MdL

Einladung

30. Sitzung (öffentlich, Livestream)
des Ausschusses für Gleichstellung und Frauen
68. Sitzung (öffentlich, Livestream)
des Haushalts- und Finanzausschusses
am Donnerstag, dem 13. März 2025,
10.00 bis (max.) 11.30 Uhr, Raum E3 D01

Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Gemäß § 53 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Landtags berufe ich den Ausschuss ein und setze folgende Tagesordnung fest:

Tagesordnung

1. Den Landeshaushalt 2025 fair-teilen: Geschlechtergerechte Haushaltsplanung für NRW

Antrag der Fraktion der SPD
Drucksache 18/10503

Stellungnahme 18/2368
Stellungnahme 18/2389
Stellungnahme 18/2411

Anhörung von Sachverständigen

gez. Britta Oellers
- Vorsitzende -

gez. Carolin Kirsch
- Vorsitzende -

F. d. R.

Simon Winter
- Ausschussassistent -

Anlage
Verteiler

- 3 -

Anhörung von Sachverständigen
des Ausschusses für Gleichstellung und Frauen
und des Haushalts- und Finanzausschusses

**Den Landeshaushalt 2025 fair-teilen: Geschlechtergerechte Haushaltsplanung für
NRW**

Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/10503

am Donnerstag, dem 13. März 2025,
10.00 bis (max.) 11.30 Uhr, Raum E3 D01, Livestream

Verteiler

Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe
Kiel Institut für Weltwirtschaft

Dr. Regina Frey
Gender-Institut für Gleichstellungsforschung
(GIG)

Dr. Birgit Erbe
FAM - Frauenakademie München e.V.

Diana Wedemeier
DBB Landesfrauenvertretung NRW

- TOP 1 -

Den Landeshaushalt 2025 fair-teilen: Geschlechtergerechte Haushaltsplanung für NRW

03.09.2024

Antrag

der Fraktion der SPD

Den Landeshaushalt 2025 fair-teilen: Geschlechtergerechte Haushaltsplanung für NRW

I. Ausgangslage

Die Gleichstellung zwischen den Geschlechtern ist ein großes gesellschaftliches Ziel und damit gleichermaßen eine politische Forderung. Als Landespolitikerinnen und -politiker wissen wir, dass politische Forderungen erst wirkmächtig werden können, wenn sie im Haushalt mit Mitteln hinterlegt sind. In Zeiten fiskalischer Knappheit und zähester Haushaltsdebatten auf allen politischen Ebenen kann ein besonderes Mittel der Haushaltssteuerung die Ziele der Gleichstellung voranbringen, weil es eben keine Mehrkosten verursacht, sondern geschlechtergerecht umverteilt: das sog. Gender-Budgeting.

Wir haben es in der Vergangenheit viel zu häufig gesehen: Haushaltskürzungen betreffen vermehrt Frauen, Mädchen und queere Menschen in Bereichen, die für das alltägliche Leben und Fragen der Gleichstellung ganz besonders zentral sind. Das gilt insbesondere für die Bereiche Wohnen, Bildung, die Unterstützung von berufstätigen Familien – und nicht zuletzt auch das Feld Gewalt gegen Frauen. Das ist darauf zurückzuführen, dass in der Lebensrealität und den Bedürfnissen von Frauen und Männern zentrale Unterschiede bestehen und es in Haushaltsdebatten an einem Gesamtüberblick fehlt, welche Mittel auch hier in NRW wem konkret zugutekommen – und wem nicht.

Kein Haushaltsplan ist geschlechtsneutral – weder im privaten noch im öffentlichen Sektor. Ganz im Gegenteil, sind öffentliche Haushalte das zentrale Steuerungsinstrument, mit dem auf die Lebenssituationen von unterschiedlichen Geschlechtern Einfluss genommen wird. Kurzum: wofür das Land NRW öffentliche Mittel ausgibt und von wem Gelder eingenommen werden, entscheidet mit über unsere konkreten Lebensbedingungen, prägt die gesellschaftliche Wirklichkeit – und damit auch die Geschlechterverhältnisse.

Zahlreiche Studien zeigen, dass auch scheinbar neutrale Haushaltspläne – gerade bei notwendigen Einsparungen – bestehende Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen sowie queeren Menschen weiter verstetigen, weil der Bedarf ebendieser vor allem als Ausnahmebeziehungsweise Sonderfall berücksichtigt wird. Es ist darum trügerisch, von geschlechtsneutralen politischen Haushaltsentscheidungen auszugehen.

Dabei muss klar sein: ungleiche Geschlechterverhältnisse wirken sich nicht nur zum Nachteil von Frauen, sondern auch zum Nachteil von Männern aus. Man denke nur an Kinderbetreuung oder die Pflege von Angehörigen bei gleichzeitiger Berufstätigkeit.

Im Umkehrschluss muss eine moderne Gleichstellungspolitik als Querschnittsaufgabe verschiedenster Politikfelder sowohl im Sinne von Frauen als auch von Männern auf den Abbau diskriminierender und Ungleichheit verstetigender Strukturen hinwirken – auch auf fiskalpolitischer Ebene.

Gleichstellungsorientierte Haushaltsplanung (im Englischen: Gender Budgeting oder Gender-Responsive Budgeting) ist vor diesem Hintergrund ein zentrales Instrument, um einen Gesamtüberblick und somit mehr Transparenz über die Verwendung öffentlicher Mittel zu schaffen, den unterschiedlichen Bedarf von Frauen und Männern, Jungen und Mädchen, Bürgerinnen und Bürgern hier in NRW zu reflektieren – und bei Ungerechtigkeiten entgegenzusteuern.

In der Umsetzung bezeichnet der Begriff konkret die geschlechterdifferenzierte Analyse, Umstrukturierung und Steuerung sowie Evaluation der öffentlichen Haushalte und somit der systematische Einbezug des Faktors Geschlechtergerechtigkeit und Gleichstellung in die Planung von Einnahmen und öffentlichen Ausgaben. Ziel ist, dass auf diese Weise bei allen Vorhaben und Entscheidungsprozessen von vornherein und ganz selbstverständlich die unterschiedlichen Sichtweisen, Bedürfnisse und Betroffenheiten der Geschlechter bedacht werden.

Die dabei vorgesehenen systematischen Methoden wie das Gender Mainstreaming und die Gender Marker liefern dabei die ökonomischen und fiskalischen Instrumente zum besseren Verständnis und der besseren Transparenz über die Gleichstellungswirkung der Finanzpolitik in allen drei Phasen des Haushaltsprozesses (Haushaltsaufstellung, -ausführung und Rechnungslegung) und auf dieser Basis zur besseren Steuerung der Querschnittsaufgabe Gleichstellung.

Geschlechtergerechtigkeit ist auch im Rahmen der Agenda 2030 das fünfte der 17 Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (VN), den Sustainable Development Goals (SDGs). Die VN und ihre verschiedenen Unterorganisationen, die Europäische Union (EU) und viele Staaten – so wie etwa Österreich - überprüfen mit den gängigen Instrumenten geschlechtergerechter Haushaltsplanung bereits heute ihre Finanzen daraufhin, ob und wie sie zu Gleichstellung beitragen. Dies entspricht auch geltendem EU-Recht: Gender Mainstreaming ist seit den Amsterdamer Verträgen 1997 für NRW eine verbindliche Strategie zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit. Die EU hatte als Frist für die funktionierende Implementierung von geschlechtergerechter Haushaltsplanung in den Mitgliedstaaten das Jahr 2015 vereinbart.

Bereits 2000 wurde im damaligen NRW-Koalitionsvertrag Gender Mainstreaming als ein Leitgedanke verankert. Nach einem Kabinettsbeschluss im Jahr 2013 wurde die Etablierung von gleichstellungsbasierter Haushaltsplanung auch im Land NRW Querschnitts- und Führungsaufgabe in allen Fachbereichen des Haushalts- und Finanzausschusses. Ein Modellversuch in den Haushalten 2016 und 2017 untermauerte dieses Vorhaben mit zentralen praktischen Erfahrungswerten, etwa in den Bereichen der Aus- und Fortbildungen, aber etwa auch in den Bereichen Internationales.

Erste Perspektiven darauf, was eine solche Reflektion und Steuerung für die Menschen in NRW leisten kann, gibt der Abschlussbericht des NRW-Finanzministeriums (Vorlage 16/4975) zur „Umsetzung und Weiterentwicklung des GenderMainstreaming-Ansatzes in der Landesverwaltung“ im Kontext der damaligen Interministeriellen Arbeitsgruppe in der Landesregierung (IMAG Gender) aus dem Jahr 2017.

Er empfiehlt insbesondere auf Basis der praxisbezogenen Impulse die systematische und dauerhafte Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Haushaltspolitik NRW, um gleichstellungsorientierte Haushaltsplanung als Qualitätskriterium staatlichen Handelns wirkungsorientiert umzusetzen und auf diese Weise dem Ziel der Geschlechtergerechtigkeit näher zu kommen.

Eine Reflektion der Haushaltsplanung unter geschlechtergerechten Gesichtspunkten hat sich auch die derzeitige Landesregierung zum Ziel gesetzt. So steht es zumindest im Schwarz-Grünen Koalitionsvertrag festgeschrieben:

„Auch im Landeshaushalt achten wir verstärkt auf Nachhaltigkeitsaspekte und dabei insbesondere auf den Schutz des Klimas. Deshalb werden wir ein praktikables und auf die für Nordrhein-Westfalen relevanten Aspekte bezogenes Nachhaltigkeits-Tracking unter Einschluss des globalen Nachhaltigkeitsziels fünf (Gleichstellung von Männern und Frauen) auf die Ausgaben des Landes einführen und die Landeshaushaltsordnung entsprechend ändern.“

Auch in § 2 Abs. 2 der geltenden Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO) ist die Gleichstellung von Frau und Mann ein fest verankertes Leitprinzip. Dies umschließt nach Angaben der Landesregierung in Vorlage 18/1878 insbesondere auch die Haushaltsplanungen in der jeweiligen Zuständigkeit der Ressorts. Im Haushalt 2024 findet man die Ausweisung von geschlechtssensitiven Daten für Aus- und Bildungsmaßnahmen sowie eine Übersicht aller geplanten Leistungen der Ressorts mit queerpolitischen Bezug in Beilage 3 zum Einzelplan 07 und mit frauenpolitischem Bezug in Beilage 4 zum Einzelplan 07. Eine geschlechtergerechte Wirkungsanalyse oder Nachsteuerung zu den erfassten Daten findet zumindest im Haushaltsplan derzeit nicht statt.

Die fehlende Wirkungsanalyse widerspricht nicht nur den Empfehlungen des Abschlussberichtes des NRW-Finanzministeriums aus dem Jahr 2017,¹ sondern auch den von Wissenschaft und Praktikerinnen und Praktikern seit nunmehr zwei Jahrzehnten vertretenen Leitlinien, wie dem systematischen Aufbau von ressortübergreifenden Strukturen auf allen Ebenen und in allen Phasen des Haushaltsprozesses, sowie der damit eingeschlossenen Sensibilisierung für sowie Verankerung und eigenständigen Umsetzung von geschlechtergerechter Haushaltsplanung in den jeweiligen Ressorts – unter Leitung und Beisteuerung von Expertise aus einer Fachabteilung im Finanzministerium. Dies gilt sowohl mit Blick auf die Nachhaltigkeit entsprechender Vorgehensweise, als auch der Ressourcenintensivität.

Auch wenn die Landesregierung unter Federführung des Ministeriums der Finanzen ein praktikables Nachhaltigkeits-Tracking für die Landesausgaben einführen will und in diesem Rahmen auch das Nachhaltigkeitsziel fünf, die Gleichstellung von Männern und Frauen, miterhoben wird, ersetzt dies keineswegs die Implementierung von geschlechtergerechter Haushaltsplanung. Beide Ansätze unterscheiden sich in Zielsetzung, Konzept und Durchführung fundamental. Zu diesem Schluss kommt auch die Ministerin selbst in einer Antwort auf unsere Berichts-anfrage zum Thema (Vorlage 18/2341) der Landesregierung.

Mit jedem Haushalt gestaltet die Landesregierung NRW die Verwendung öffentlicher Mittel und verfügt damit über großen Einfluss auf die Gleichstellung und gleichberechtigte Teilhabe von Männern und Frauen in jedem Bereich des gesellschaftlichen Lebens der Menschen hier in NRW.

¹ Bericht zur „Umsetzung und Weiterentwicklung des Gender Mainstreaming-Ansatzes in der Landesverwaltung“ für die 16. Legislaturperiode, Vorlage 16/4975, S. 10.

Diese Verantwortung ernst zu nehmen, an die Erfolge vergangener Maßnahmen der Landesverwaltung anzuschließen und sie fortzuführen, ist für die Zukunftsfrage der Gleichstellung zwischen Männern und Frauen in NRW elementar.

II. Beschlussfassung

Der Landtag stellt fest:

- Geschlecht strukturiert als eine der zentralen sozialen Kategorie unsere Gesellschaft auch hier in NRW maßgeblich. Trotz aller Fortschritte sind die Chancen nach wie vor so ungleich zwischen den Geschlechtern verteilt, dass bestehende Asymmetrien nicht mit individuellen Lebensentscheidungen alleine erklärt werden können, sondern von einem grundlegenden Gerechtigkeitsdefizit gesprochen werden muss.
- Dies betrifft viele Bereiche, in denen das Land NRW grundlegende Kompetenzen hat, wie die Bereiche Beruf und Bildung, gesellschaftliche oder politische Teilhabe, sowie Realitäten und Phänomene wie Altersarmut, die finanziellen Herausforderungen für alleinerziehende Eltern sowie Mehrfachbelastungen durch Berufstätigkeit, Ehrenamt und unbezahlte Sorgetätigkeiten, so beispielsweise in berufstätigen Familien, oder der systematischen Begegnung von Gewalt gegen Frauen.
- Nordrhein-Westfalen hat sich unter rot-grün als eines der ersten Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland zu geschlechtergerechter Haushaltsplanung bekannt und hat in den vergangenen nunmehr fast 25 Jahren bereits Strukturen erprobt, um die Gleichstellung von Männern und Frauen auch auf fiskalischer Ebene zu substantiieren und zur Verfügung stehende Haushaltsmittel in diesem Sinne zu verteilen.
- Nordrhein-Westfalen bekennt sich zu dieser Verantwortung und zu der Verantwortung, auf diesen vergangenen Erfahrungswerten und Erfolgen aufzubauen.
- Die Analyse und Reflektion des Landeshaushalts unter gleichstellungsrelevanten Gesichtspunkten im Rahmen eines Gender Mainstreaming-Ansatzes ist vor diesem Hintergrund ein zentrales Mittel, um entsprechende Ungleichheiten sichtbar und transparent zu machen und auf Basis von Evidenz Gegenmaßnahmen zu entwickeln und zu implementieren.
- Gender Budgeting kann nicht mit der Einhaltung des Nachhaltigkeitsziel fünf der Vereinten Nationen gleichgesetzt werden und erfüllt einen eigenen Gleichstellungsanspruch. Daher müssen für eine vollständige Analyse geschlechtergerechter Haushaltsführung beide Maßnahmen implementiert werden.

Der Landtag beauftragt die Landesregierung,

- Aufbauend auf den Vorerfahrungen und Ergebnissen einer gleichstellungsorientierten Haushaltssteuerung und der systematischen und dauerhaften Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Haushaltspolitik NRWs in der 16. Legislaturperiode an diese Erfolge anzuknüpfen und unter fachlicher Leitung des Finanzministeriums eine ressortübergreifende, systematische Implementierung des Ansatzes einzuführen.
- Nach Erhebung der Daten eine geschlechterdifferenzierte Analyse der Haushaltspläne vorzunehmen und Maßnahmen zur Steuerung und möglicherweise Umverteilung der Mittel vorzunehmen.
- An die auf diese Weise geschlechterdifferenzierte Analyse von Haushaltsplänen schließt sich die Evaluation sowie Umstrukturierung und Steuerung des Landeshaushalts NRW und somit der systematische Einbezug des Faktors Geschlechtergerechtigkeit und Gleichstellung in die Planung öffentlicher Ausgaben an.

Jochen Ott
Ina Blumenthal
Lisa-Kristin Kapteinat
Christian Dahm
Inge Blask
Alexander Baer

und Fraktion

Stellungnahme zum Antrag der SPD-Fraktion „Den Landeshaushalt 2025 fair-teilen: Geschlechtergerechte Haushaltsplanung für NRW“, Drucksache 18/10503

Jens Boysen-Hogrefe

26. Februar 2025

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 18. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME 18/2368
A03, A07

Einleitung

Gleichstellung verfolgt ein mehrdimensionales Ziel. Im Kern geht es darum, dass die gesellschaftlichen Teilhabechancen allen Menschen in gleicher Form zur Verfügung stehen – der Antrag der SPD-Fraktion spricht explizit von ungleich verteilten Chancen, die eine entsprechende Politik erforderlich machen. Die Mehrdimensionalität entspricht der Komplexität der gesellschaftlichen Zusammenhänge. Teilhabe und Chancengleichheit beziehen sich auf viele verschiedene Aspekte. Zumindest operativ gibt es daher nicht nur ein Gleichstellungsziel, sondern viele. Politiken, die Gleichstellung effektiv fördern sollen, müssen anhand dieser Ziele analysiert werden. Da die öffentlichen Haushalte und so auch der Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen viele Bereiche des öffentlichen Lebens tangieren, gibt es Anlass, eine besondere Rolle der öffentlichen Ausgaben für das Erreichen von Gleichstellungszielen anzunehmen.

Die spezifische Frage, die sich an den Antrag der SPD-Fraktion anschließt, ist allerdings nicht, ob bestimmte öffentliche Ausgaben das Erreichen von bestimmten Gleichstellungszielen fördern können, sondern ob Gender Budgeting dem mehrdimensionalen Gleichstellungsziel bzw. den Gleichstellungszielen insgesamt effektiv und effizient dienen kann.

Bei der Definition von Gender Budgeting folge ich dem wissenschaftlichen Dienst des Bundestages,¹ der dazu zwei Zitate anführt, die er aus einer im Jahr 2006 für den Bundeshaushalt durchgeführten Machbarkeitsstudie entnimmt:²

„Gender Budgeting ist eine Anwendung des Gender Mainstreaming im Haushaltsprozess. Es bedeutet eine geschlechterbezogene Bewertung von Haushalten und integriert eine Geschlechterperspektive in alle Ebenen des Haushaltsprozesses. Durch Gender Budgeting werden Einnahmen und Ausgaben mit dem Ziel restrukturiert, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern.“

¹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2023). Gender Budgeting auf Bundesebene. Sachstand. <https://www.bundestag.de/resource/blob/949388/38612ce182f2381520ff81c4b188b8ff/WD-4-029-23-pdf.pdf>

² Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, März 2006, S. 20 f., abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/84346/a3561553b17a20cefde5f41f0fe8a36d/machbarkeitsstudie-gender-budgeting-pdf-data.pdf>

„Gender Budgeting bedeutet die systematische Prüfung aller Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsprozess bei der Aufstellung, Ausführung und Rechnungslegung sowie aller haushaltsbezogenen Maßnahmen auf die ökonomischen Effekte für Frauen und Männer sowie auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse.“

In meiner Stellungnahme möchte ich auf drei Punkte eingehen: Erstens auf die Frage, ob Gender Budgeting in der Realität dem Anspruch einer systematischen Prüfung aller Einnahmen und Ausgaben gerecht wird bzw. gerecht werden kann, und zweitens auf das Spannungsverhältnis der Methoden des Gender Budgetings, die zugleich „ökonomischen Effekte für Frauen und Männer“ der öffentlichen Haushalte sowie deren Wirkung auf „die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse“ analysieren.

Ferner möchte ich das Spannungsverhältnis zwischen dem umfassenden Anspruch des Gender Budgeting, auf das gesamte Budget Einfluss zu nehmen, und anderen Politikzielen aufzeigen.

Nicht alle Haushaltsposten können erfasst werden

Das Budget des Staates insgesamt und auch das des Landes Nordrhein-Westfalen ist absolut wie relativ nicht verteilungsneutral. Einnahmen und Ausgaben greifen in die Einkommensverteilung ein, und zugleich werden Waren und Dienstleistungen sowie öffentliche Güter bereitgestellt, deren Nutzung nicht der Verteilung der Finanzierung entspricht. Dies gilt vermutlich für alle Arten von Gliederungen, die für die Bevölkerung vorgenommen werden können. Dieser Umstand der Nicht-Neutralität wird in der Literatur als eine Begründung für Gender Budgeting genannt, um die Verteilungswirkung auf die unterschiedlichen Geschlechtergruppen transparent zu machen. Allgemein wird bei solchen Arten von Analyse von Inzidenzanalysen gesprochen. In der Literatur zum Gender Budgeting wird der Begriff der Nutzen-Lasten-Analyse verwandt.

Bei der Nutzen-Lasten-Analyse werden vordringlich geldwerte Vorteile nach Geschlechtern getrennt zugerechnet. Beispiele in der Literatur sind Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur oder eine Analyse der Konjunkturpakete (Kuhl 2011).³

Allerdings wird der Anspruch, das gesamte Budget via Nutzen-Lasten-Analyse zu erfassen, zumeist wieder fallen gelassen, und auch eine paritätische Aufteilung wird nicht durchgängig gefordert. Hierfür gibt es eine Vielzahl an Gründen. So kann es fachliche Gründe für eine asymmetrische Verteilung geben. Färber (2007) nennt zum Beispiel Ausgaben für den Strafvollzug als begründete Ausnahme.⁴ Andere Gründe, einzelne Maßnahmen oder Haushaltsposten nicht zu berücksichtigen, können laut Kuhl (2011) mangelnde Gender-Relevanz, eine zu geringe quantitative Bedeutung des Haushaltspostens oder praktische Erwägungen sein. Die Betrachtung folgt somit einem gewissen Eklektizismus, der von Kriterien abhängt, die nicht gestaltungsfrei sind. Entsprechend finden sich in vielen Studien zu Gender Budgeting in der Regel eher Beispiele, wie einzelne Haushaltsposten adressiert werden können, aber keine Zusammenschau für das gesamte Budget.

Die Gründe für das Nicht-Erfassen des gesamten Budgets sind durchaus plausibel. Inzidenzanalysen, die z.B. den Umverteilungseffekt der öffentlichen Haushalte betreffen, arbeiten teilweise ebenfalls mit Auslassungen oder müssen mehr oder minder ad hoc Annahmen

³ Mara Kuhl (2011). Wie macht man eine Gender Budgeting-Analyse? Ein Leitfaden anhand des Beispiels der Analyse der deutschen Konjunkturpakete I und II. gender...politik...online.

⁴ Christine Färber (2007). Gender Budgeting in der Bürgergesellschaft. Betrifft: Bürgergesellschaft 26. Friedrich Ebert Stiftung.

treffen. Insgesamt bleibt aber ein Spannungsverhältnis. Zum einen soll eigentlich das gesamte Budget erfasst werden und durch die Betrachtung von Geldeinheiten eine gewisse Vergleichbarkeit hergestellt werden, zum anderen wird durchaus jede Maßnahme einzeln für sich bewertet. Zu berücksichtigen ist hier, dass die Nutzen-Lasten-Analyse in eine weiter gefasste Wirkungsanalyse einbezogen werden soll. In der Wirkungsanalyse sollen dann unter anderem geschlechterspezifische Bedürfnisse Berücksichtigung finden. Die weiter gefasste Wirkungsanalyse steht ihrerseits vor methodischen Herausforderungen.

Keine einheitliche Methodik

Grundsätzlich besteht ein Problem mit der reinen Analyse der Verteilung geldwerter Vorteile, was auch in der Literatur zu Gender-Budgeting anerkannt wird. Umverteilung von finanziellen Mitteln zu Gunsten eines Geschlechts muss nicht dazu führen, dass dadurch Hemmnisse für eine gleichberechtigte Teilhabe gemindert werden. Es kann sogar effektiv das Gegenteil der Fall sein.

In den Gender Budgeting Ansätzen zu Abgaben wird sowohl die Wirkung des Abgabensystems bzw. einzelner Abgaben auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen betrachtet wie auch die Inzidenz nach Geschlechtern getrennt ausgewiesen (Schratenstaller-Altzinger 2012).⁵ Beide Herangehensweisen können zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Beispielhaft sei die beitragsfreie Mitversicherung des Ehepartners in Teilen der Sozialversicherung genannt.

So unterstützt die beitragsfreie Mitversicherung des Ehepartners viele Familien und sorgt in vielen Fällen für einen merklichen Realtransfer zu Gunsten von Frauen. In einer Inzidenzanalyse würden positive Umverteilungswirkungen ausgewiesen. Zugleich wirkt sich die Regelung negativ auf die Arbeitsmarktpartizipation der Begünstigten aus (Bonin et al 2013, Müller et al. 2013).⁶ Durch diese Regelung wird das Erreichen der Gleichstellungsziele bezüglich der Arbeitsmarktpartizipation bei gegebener Aufteilung des Arbeitsangebots in gemischtgeschlechtlichen Ehen also eher erschwert.

Sofern Wirkungsanalysen Maßnahmen oder Haushaltsposten nicht durch experimentelle oder quasi-experimentelle Designs (Kausalanalysen) mit Blick auf eines oder mehrere Gleichstellungsziele auswerten, ist es nicht möglich, Aussagen über die effektive Gleichstellungswirkung der Maßnahme oder des Haushaltspostens zu treffen. Analysen, die sich auf die Verteilung finanzieller Mittel und gegebenenfalls zusätzliche Plausibilitätsüberlegungen

⁵ Schratenstaller-Altzinger, M. (2012). Gender Budgeting in Steuersystem. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 116. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

⁶ Bonin, H., Clauss, M., Gerlach, I., Laß, I., Mancini, A. L., Nehr Korn-Ludwig, M. A., Schnabel, R., Stichnoth, H., Sutter, K., und Wondratschek, V. (2013). Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Gutachten im Auftrag der Prognos AG für das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.
Müller, K. U., Spieß, C. K., Tsiasioti, C., Wrohlich, K., Bügelmayer, E., Haywood, L., Peter, F., Ringmann, M., und Witzke, S. (2013). Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern. Endbericht: Studie im Auftrag der Geschäftsstelle für die Gesamtevaluation eheund familienbezogener Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. Prognos AG, für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium der Finanzen (No. 73), DIW, Politikberatung kompakt, Berlin.

stützen, liefern hier keine Garantie bzw. können sogar zu nicht-intendierten Schlussfolgerungen verleiten.⁷

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass Kausalanalysen oftmals nur mit einigem Aufwand durchgeführt werden können.

Konkurrenz zu anderen Politikzielen

Gender Budgeting stellt in der Hinsicht ein Unikum dar, dass das gesamte Budget entsprechend einem Politikziel analysiert werden soll. Für andere Politikziele, wie Umverteilung oder Armutsbekämpfung, gibt es zwar durchaus Ansätze, das gesamte Budget zu evaluieren – zum Beispiel bezüglich der Effekte auf die Einkommensverteilung –, aber kaum die Forderung, alle Budgetbestandteile entsprechend diesem Politikziel zu evaluieren und daraufhin zu gestalten.

In der Wirtschaftspolitik gibt es die sogenannte Tinbergen-Regel, die empfiehlt, mindestens ein unabhängiges Instrument für ein Politikziel zu verwenden. Implizit bedeutet das auch, dass eine Maßnahme oder ein Instrument kaum effizient mehrere Ziele zugleich adressieren dürfte.

Jede Haushaltsposition sollte eine eigenständige Begründung haben und ein politisches Ziel verfolgen, das für sich genommen Relevanz hat. Wenn eine Maßnahme nun nicht mehr nur mit Blick auf das ursprüngliche Ziel bewertet werden soll, sondern zusätzlich andere politische Ziele Berücksichtigung finden sollen, muss zwangsläufig von einer im Sinne des ursprünglichen Ziels optimalen Maßnahmengestaltung abgewichen werden.

Ich möchte dies anhand eines Beispiels verdeutlichen: der ÖPNV wird von den öffentlichen Haushalten subventioniert. Die Geschlechterverteilung bei der Nutzung des ÖPNV entspricht nicht der der Bevölkerung. Generell dürfte der ÖPNV stärker von Frauen genutzt werden. Sollte sich nun das Nutzungsverhalten zwischen den Geschlechtern angleichen, müsste aus einer Gender Budgeting-Perspektive die Förderung des ÖPNV reduziert werden, selbst dann, wenn sich beim Erreichen der verkehrspolitischen Ziele, auf die die Förderung des ÖPNV zurückgeht, nichts verändert hätte.

Fazit

Nutzen-Lasten-Analysen werden nicht konsequent mit Blick auf die Gleichstellungsziele, sondern oft anhand von zurechenbaren Geldbeträgen durchgeführt, was eine Verbesserung bei der Erreichung der Gleichstellungsziele nicht garantiert. Konsequente Kausalanalysen, die explizit das Erreichen von Gleichstellungszielen kontrollieren, können den ersten Verteilungsergebnissen sogar widersprechen, sind allerdings oft sehr aufwendig, was ihren umfassenden Einsatz erschwert.

Es werden beim Gender Budgeting in der Regel nur Teilbereiche des Budgets betrachtet und diese anhand von gestaltungsanfälligen Kriterien ausgewählt. Wesentliche Gleichstellungshindernisse, die vielleicht schwerer zu analysieren sind, werden dadurch möglicherweise vernachlässigt.

⁷ Zur Bedeutung von Kausalanalysen in der Politikberatung vgl. Angrist, J. D. und J.-S. Pischke (2010), The credibility revolution in empirical economics: How better research design is taking the con out of econometrics, *Journal of Economic Perspectives* 24 (2), 3–30, oder Schmidt, C. (2014). Wirkungstreffer erzielen – Die Rolle der evidenzbasierten Politikberatung in einer aufgeklärten Gesellschaft, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 15(3), 219-233.

Maßnahmen, die effektiv und effizient andere Politikziele erreichen, könnten durch die Intervention, die durch das Gender Budgeting induziert wird, an Effizienz und Effektivität einbüßen.

Insgesamt bleibt fraglich, ob Gender Budgeting angesichts methodischer Schwierigkeiten überhaupt dem Anspruch, für mehr Transparenz zu sorgen und ein besseres Erreichen von Gleichstellungszielen sicherzustellen, gerecht werden kann und ob dies den Mehraufwand, dem sich dadurch die öffentliche Verwaltung gegenübersehen, rechtfertigt.



DBB NRW
Beamtenbund
und Tarifunion
Frauenvertretung

DBB NRW • Ernst-Gnoß-Str. 24 • 40219 Düsseldorf

An den Präsidenten
des Landtages von Nordrhein-Westfalen
Referat I.A.2 Fachausschuss A 03
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtages 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/2389

A03, A07

Ernst-Gnoß-Str. 24
D-40219 Düsseldorf
Telefon 0211 491583-0
Telefax 0211 491583-10
post@dbb-nrw.de
www.dbb-nrw.de

04. März 2025
AZ: 25_04_57
Bei Antwort bitte angeben

Den Landeshaushalt 2025 fair-teilen: Geschlechtergerechte Haushaltsplanung für NRW

Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/10503

Anhörung des Ausschusses für Gleichstellung und Frauen und des Haushalts- und Finanzausschusses am 13. März 2025

Ihr Schreiben vom 05.02.2025

Geschäftszeichen: I.A.2 / A03

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,
sehr geehrte Frau Vorsitzende Oellers,
sehr geehrte Frau Vorsitzende Kirsch,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

im Namen des DBB NRW und seiner Landesfrauenvertretung bedanke ich mich für die Übersendung und die Möglichkeit zum vorgenannten Antrag Stellung nehmen zu können.

Der DBB NRW und seine Landesfrauenvertretung hatten bereits im Zusammenhang mit der Aufstellung des Landeshaushalts 2011 Gelegenheit, sich zur Notwendigkeit einer geschlechtergerechten Haushaltsaufstellung zu äußern. Bereits in dieser Stellungnahme vom 17.03.2011 erkannte der DBB NRW das Erfordernis einer konsequenten und systematischen Anwendung der Grundsätze des Gender Mainstreamings auch auf den Bereich der Haushaltspolitik an.

Nach Auffassung des DBB NRW „umfasst Gender Budgeting – im Rahmen des Gender Mainstreamings – ein Bündel von Instrumenten, mit denen der Haushalt auf seine Wirkungen für die Gleichstellung zwischen den Geschlechtern hin überprüft werden kann. Insoweit können die unterschiedlichen Auswirkungen der öffentlichen

Einnahmen und Ausgaben auf Frauen und Männer und Gruppen von Frauen und Männern besonders ermittelt werden. Durch diese Einbeziehung der Geschlechterperspektive in die Haushaltspolitik wird eine faire und ausgewogene Haushaltspolitik im Hinblick auf die Verringerung von Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern erreicht.“

Dem staatlichen Gleichstellungsauftrag werde die Haushaltspolitik des Landes bisher nicht gerecht, so der DBB NRW in seiner Stellungnahme.

Es bestehe „... Handlungsbedarf, eine Verteilung von Ausgaben und Einnahmen auf die Geschlechter vorzunehmen, um so kurz- und langfristig positive Auswirkungen durch eine geschlechtsspezifische Verteilung von Ressourcen für die Haushaltspolitik zu bewirken. Aus Sicht des DBB NRW sollten gerade in Zeiten großer Konsolidierungsanstrengungen die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel unter geschlechterspezifischen Gesichtspunkten effektiv verteilt werden...“

Es müsse daher Transparenz geschaffen werden, um nachhalten zu können, wofür Haushaltsmittel ausgegeben werden und wie diese eingesetzt werden.

An dieser Auffassung hält der DBB NRW fest. Gerade in Zeiten enger werdender finanzieller Spielräume ist es dringend erforderlich, die Verteilung finanzieller Ressourcen fair und gerecht zu gestalten. Das schließt die Betrachtung nach geschlechtsspezifischen Besonderheiten mit ein. Dies entspreche nicht nur der geltenden Rechtslage, sondern auch dem erklärten Willen im Zukunftsvertrag der Landesregierung, die Haushaltsplanung unter geschlechtergerechten Gesichtspunkten zu reflektieren.

Kritiker des Gender Budgeting weisen häufig darauf hin, dass eine zusätzliche Betrachtung der Haushaltstitel unter Gendergesichtspunkten aufwendig, zeit- und personalintensiv sei und für die Vergabe von Fördermitteln möglicherweise zusätzliche bürokratische Hürden bedeute. Die Einführung von Gender Budgeting binde finanzielle und personelle Ressourcen, ohne dass damit erkennbar nennenswerte positive Effekte verbunden seien.

Auch der DBB NRW als Interessenvertretung von rund 180.000 Kolleginnen und Kollegen im öffentlichen Dienst spricht sich für einen verantwortungsbewussten und maßvollen Umgang mit Ressourcen aus.

Insbesondere mit Blick auf die personellen Situationen in allen Ressorts ist die Übertragung weiterer Aufgaben nur dann vorstellbar, wenn diese entweder durch zusätzliches Personal abgefangen oder durch gleichzeitige Aufgabenreduzierung an anderer Stelle kompensiert werden könnte. Dabei dürften Bemühungen um die Gewinnung

zusätzlichen Personals angesichts der bereits jetzt nicht besetzbaren offenen Stellen, etwa im Ressort des Finanzministeriums, wenig erfolgversprechend sein.

Der Blick auf die überaus angespannte Personallage im öffentlichen Dienst kann jedoch nach Auffassung des DBB NRW und der Landesfrauenvertretung nicht dazu führen, dass sinnvolle oder gar notwendige Schritte zu einer Haushaltsplanung unter geschlechtergerechten Gesichtspunkten unterbleiben. Die Umsetzbarkeit sollte allerdings, ebenso wie die Balance zwischen Aufwand und Nutzen, von vorneherein im Auge behalten werden.

Dabei hängt der Nutzen der mit dem Gender Budgeting verbundenen Maßnahmen entscheidend davon ab, dass bei Haushaltserstellung und Mittelvergabe sowohl der Wille als auch der Mut zu Entscheidungen vorhanden ist, die die Ergebnisse einer geschlechtsspezifischen Analyse berücksichtigen. Ist diese Bereitschaft nicht gegeben, kann ein Erfolg von Gender Budgeting nicht eintreten. Eine daraus resultierende Unverhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Nutzen ist zu vermeiden.

Die Kritik an dem zusätzlichen bürokratischen Aufwand ist auf den ersten Blick durchaus nachvollziehbar. Bereits jetzt ist die Beantragung staatlicher Mittel mit erheblichen Hürden verbunden. Inwieweit in diesem Zusammenhang eine Reduzierung bereits bestehender bürokratischer Hürden möglich ist, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Nach unserer Auffassung ist im Interesse einer gerechten und verantwortungsbewussten Mittelverwendung auf bürokratische Verfahren jedoch nur bedingt zu verzichten.

Gerade im Zusammenhang mit der Gewährung von Fördergeldern dürfte es unvermeidlich sein, eine Analyse der Zielgruppe, die von einer Fördermaßnahme profitiert, vorzunehmen. Diese Analyse um eine geschlechtsspezifische Differenzierung zu ergänzen, dürfte die bürokratischen Anforderungen an den Antragsteller im Normalfall nicht über Gebühr verkomplizieren. Zur Vermeidung von bürokratischem Aufwand auf die für eine geschlechtergerechte Mittelverteilung notwendigen Daten zu verzichten kann nicht als Lösung gesehen werden. Damit wäre zwar dem Ziel der Entbürokratisierung gedient, nicht jedoch der Geschlechtergerechtigkeit.

Mit freundlichen Grüßen



Diana Wedemeier

Vorsitzende der

DBB Landesfrauenvertretung NRW

Stellungnahme



ver.di Landesbezirk
NRW

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/2411

A03, A07

Karlstr. 123-127
40210 Düsseldorf

Telefon: 0211-61824-0
Durchwahl: 0211 61824-324
Telefax: 0211 61824-447

www.verdi.de

der
Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di
zu

Datum 11. März 2025
Ihre Zeichen
Unsere Zeichen pr

Den Landeshaushalt 2025 fair-teilen: Geschlechtergerechte Haushaltsplanung für NRW

Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/10503

Anhörung des Ausschusses für Gleichstellung und Frauen am 13. März 2025

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) begrüßt den Antrag der Fraktion der SPD: Den Landeshaushalt 2025 fair-teilen: Geschlechtergerechte Haushaltsplanung für NRW und nimmt wie folgt Stellung:

Auch wenn in Deutschland die rechtliche Gleichstellung auf dem Papier längst erreicht ist, die faktische Gleichstellung ist noch lange nicht in Sicht. Frauen bekommen im Schnitt 16 Prozent weniger Gehalt, sie leisten den Großteil der unbezahlten Sorgearbeit, erledigen die Hausarbeit, kümmern sich um Kinder und Pflegebedürftige. Viele arbeiten deshalb Teilzeit, nehmen geringere Aufstiegsmöglichkeiten sowie Gehaltseinbußen in Kauf und haben dann im Lebensverlauf weder genug Geld für eine eigenständige Existenzsicherung, noch für eine auskömmliche Rente.

Das Land NRW hat, wie im Antrag der SPD richtig erwähnt, in diversen Bereichen grundlegende Kompetenzen um der oben beschriebenen Ungleichheit entgegenzuwirken. Die Analyse und Reflektion des Landeshaushalts unter gleichstellungsrelevanten Gesichtspunkten im Rahmen eines Gender Mainstreaming-Ansatzes ist ein wirksamer Schritt, denn um das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern (Art. 3 Abs. 2 GG) zu erreichen, ist ein planvolles und geordnetes Vorgehen auf der Grundlage des Dreiklangs aus Gleichstellungsscheck, Gleichstellungsstrategie und geschlechtergerechter Haushaltsführung unverzichtbar.

Der DGB sowie ver.di vertreten mit diversen Publikationen die Forderung nach Gleichstellung und geben auf ihren Homepages zahlreiche Informationen, Stellungnahmen, Positionen und Lösungswege zu dem Thema. Aus aktuellem Anlass sei in diesem Zusammenhang auf die Gleichstellungspolitischen Anforderungen zur Bundestagswahl der DGB Frauen¹ unter Mitwirkung von ver.di hingewiesen. Hier vertreten wir die deutliche Forderung, „das Prinzip der geschlechtergerechten Haushalts- und Finanzpolitik (Gender Budgeting) umzusetzen, indem die unterschiedlichen Auswirkungen der Finanzentscheidungen aller Ressorts und Politikbereiche auf Frauen und Männer berücksichtigt werden“.

Hierzu gehört auch, die EU-Entgelttransparenzrichtlinie vollständig in nationales Recht umzusetzen, um Lohndiskriminierungen offenzulegen und wirksame Prüfverfahren zu etablieren. Wir brauchen wirksame Rahmenbedingungen für die gerechte Entlohnung von Frauen, um ihnen eine eigenständige Existenzsicherung zu ermöglichen.

Als mit Abstand mitgliederstärkste Gewerkschaft im öffentlichen Dienst und Spitzenverband stehen wir dem Landtag NRW bei der zukünftigen Gestaltung einer geschlechtergerechten Haushaltsplanung gerne zur Verfügung.

¹ <https://frauen.dgb.de/++co++10a65ebe-d7cc-11ef-b10d-cbe3ea004c9d>