

KURZFASSUNG GUTACHTEN GESCHLECHTERGERECHTER BUNDESHAUSHALT

Deutscher Frauenrat (Hrsg.): Geschlechtergerechter Bundeshaushalt am Beispiel von Arbeitsmarkt- und Sportförderung, Berlin 2019.¹

Der (geschlechtergerechte) Bundeshaushalt

Jedes Jahr beschließt der Bundestag den Bundeshaushalt und legt damit fest, welche Projekte und Aufgaben durch öffentliche Gelder gefördert werden sollen. Die Entscheidungen, wofür diese Gelder ausgegeben werden, haben unmittelbare Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Verhältnisse und damit auch immer auf die Geschlechterverhältnisse. Das macht den Bundeshaushalt zu einer zentralen Stellschraube für die Durchsetzung tatsächlicher Gleichstellung: Würde die Geschlechterperspektive bei seiner Aufstellung und Verabschiedung durchgängig beachtet, könnte die herrschende Benachteiligung von Frauen abgebaut werden.

Eine solche geschlechtergerechte Haushaltspolitik gibt es in Deutschland bislang nicht. Dabei ist die Einführung eines Geschlechtergerechten Bundeshaushalts (GGH) einfach umsetzbar, das zeigt das vorliegende Gutachten. Hinter dem Begriff des GGH verbirgt sich ein Instrument für eine moderne, transparente Haushaltsführung, das die Demokratie stärkt. Mit seiner Hilfe werden die Auswirkungen der Haushaltspolitik auf die Gleichstellung von Frauen und Männern überprüfbar. Ein GGH erlaubt, öffentliche Einnahmen und Ausgaben systematisch unter Aspekten der Geschlechtergerechtigkeit zu analysieren, zu bewerten und zu planen. Haushaltspolitik ist nur dann gut, wenn sie auch geschlechtergerecht ist.

Grundlage und struktureller Rahmen

Vielfältige nationale² und internationale³ Beispiele zeigen, dass es möglich ist, einen Geschlechtergerechten Haushalt in die verschiedenen Systeme der Haushalte zu integrieren. Die rechtliche Verpflichtung zu einer gleichstellungsorientierten Haushaltspolitik ergibt sich aus folgenden Grundlagen:

1. dem Gleichberechtigungsgrundsatz aus Artikel 3, Absatz 2 des Grundgesetzes
2. der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien und der darin verankerten Verpflichtung zur Abschätzung der Folgen von Gesetzen (§43)
3. den Verpflichtungen des Bundesrechnungshofes zur Umsetzung von Rechtmäßigkeit, also von Gleichberechtigung (POBRH, §3).

Anhand der Beispiele der aktuell praktizierten Arbeitsmarkt- und Sportförderung zeigt das Gutachten den dringenden Bedarf, das Potenzial und die Umsetzbarkeit eines GGH auf Bundesebene auf.

¹ Autorinnen der Langfassung: Dr. Mara Kuhl und Dr. Regina Frey

² Unvollständige Liste siehe Burth/Gnädiger (o. J. a).

³ Siehe z. B. IMF (2017) und OECD (2017), zu verschiedenen Weltregionen siehe Working Papers des IMF (2016b-2016h); sowie eine Übersicht und ausgewählte Länderbeispiele (IMF 2016a).

Beispiele für die Umsetzbarkeit eines Geschlechtergerechten Haushalts (GGH)

Fallbeispiel Arbeitsmarktförderung: Europäischer Sozialfonds des Bundes

Ein zentrales Instrument der Gleichstellung von Frauen und Männern ist die „eigenständige wirtschaftliche Sicherung durch gleichberechtigte Integration in die Erwerbsarbeit“ unabhängig vom Geschlecht wie auch die „eigenständige Sicherung im Alter“⁴. Diese Ziele können besser erreicht werden, wenn die Arbeitsmarktförderung entsprechende geschlechterbezogene Schief lagen berücksichtigt und gleichstellungspolitisch abbaut.

Die Mittelverteilung der Arbeitsmarktförderung wird vom zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) bisher nicht nach Geschlecht beleuchtet – mit Ausnahme des (budgetmäßig kleinen Bereichs) des Europäischen Sozialfonds (ESF). Der ESF im Einzelplan 11 des BMAS zeigt beispielhaft, dass eine geschlechtergerechte Abbildung möglich ist. Darin wird angestrebt, Frauen mit der Zielgröße von rund 50 Prozent an den Programmausgaben zu beteiligen, was ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung und den Arbeitslosen entspricht.⁵ Bei näherer Betrachtung der Datenlage wird deutlich: Die Pro-Kopf-Ausgaben sind trotz des 50-Prozent-Ziels für Frauen niedriger, wodurch Männer in höherem Maße profitieren. Ein Grund dafür ist, dass Frauen kürzere Beratungen in Anspruch nehmen oder kollektive, günstigere Informationsveranstaltungen besuchen. Auch wenn die reine Mittelaufwendung für Frauen noch nichts über den Erfolg der Fördermaßnahmen aussagt: Die Möglichkeit durch den GGH, den unterschiedlichen Mittelaufwand nachzuzeichnen, erlaubt Ungleichheiten abzubilden und bei Bedarf gleichstellungspolitisch dagegen zu steuern. Die Bundesagentur für Arbeit verfügt bereits über geschlechterdifferenzierte Daten. Die Methodik des ESF kann also auf weitere Arbeitsmarkt- und Qualifizierungsmaßnahmen pilothaft übertragen werden.

Fallbeispiel Förderung des Spitzensports auf Bundesebene

Ein gleichstellungsorientierter, analytischer Blick auf die Förderungen des Leistungssportpersonal im deutschen Spitzensport verrät, dass Frauen weniger von öffentlichen Geldern profitieren als Männer. Der Berufsverband der Trainerinnen und Trainer im Deutschen Sport weist darauf hin, dass Frauen deutlich weniger verdienen als Männer, auch finden sie sich deutlich seltener in höheren Positionen und haben im Vergleich zu den Männern seltener eine Festanstellung. Wie ungleich die Honorare und Arbeitsbedingungen aus öffentlichen Mitteln genau verteilt werden, kann aufgrund fehlender Zahlen zu Höhe, Empfängenden der Förderung und Details der Verwendung nicht nachvollzogen werden. Diese Daten müssen erhoben und öffentlich zur Verfügung gestellt werden.

Die Spitzensportförderung zeigt exemplarisch, dass in der Sportförderung des Bundes bisher kein Augenmerk darauf gerichtet wurde, ob Frauen und Männer die gleichen Chancen auf Förderung und Teilhabe haben - etwa als Sportfunktionär*innen oder als Spitzensportler*innen - und ob frauendominierte Sportarten die gleichen Chancen auf Förderung erhalten wie von Männern dominierte Sportarten. Es bedarf Zahlen zu den einzelnen Bundessportfachverbänden und ihrer Geschlechterstruktur im Bereich des Spitzensports, darunter geförderte Personen, bezahltes Trainingspersonal sowie Mittelverwendung. Die Mittel für die Jahresplanungen der Bundessportfachverbände sollten für Analysen verfügbar sein, aufgeschlüsselt und geschlechtsdifferenziert dargestellt nach den verschiedenen Unterpunkten. Ebenso

⁴ Bundesregierung (2017), S. 102.

⁵ Frey/Savioli (2012, 2014) und Agentur für Gleichstellung (o. J.).

muss transparent gemacht werden, wie viele Gelder an Teams und Einzelpersonen gehen und wie diese auf Männer und Frauen verteilt sind.

Im europäischen Vergleich zeigt sich, dass die Umsetzung der Gleichberechtigung bei der Gestaltung des Sports mit öffentlichen Geldern gesteuert werden kann. Die in Spanien praktizierte Haushaltsführung verpflichtet – kurzgefasst – alle Ministerien, ihre Ausgaben mit den Zielen der nationalen Gleichstellungsstrategie in Übereinstimmung zu bringen. Zuwendungen an die Sportfachverbände werden an die Umsetzung einer Frauenquote von mindestens 33% in Führungspositionen gekoppelt.⁶ Auch die deutschen Strukturen und Prozesse bieten die erforderlichen Handlungsspielräume und vielfältige Ansatzpunkte für einen Geschlechtergerechten Haushalt. Diese Handlungsoptionen ließen sich auch in Deutschland für die Umsetzung eines GGH nutzen.

Empfehlung für die Umsetzung

Der nächstmögliche Zeitpunkt sollte genutzt werden, um einen Geschlechtergerechten Bundeshaushalt vorzubereiten und sukzessive auszuweiten. Nach heutigem Stand wäre eine geschlechtergerechte Ausrichtung im Bundeshaushalt 2022 umsetzbar. Im Folgenden sind sechs Schritte zur Umsetzung eines Geschlechtergerechten Bundeshaushalts aufgeführt:

1. Gleichstellungsrelevante Bereiche in den Titeln des Bundeshaushalts identifizieren
2. Gleichstellungspolitische Ziele in diesen Bereichen definieren
3. Haushaltsvermerk im Bundeshaushalt einführen
 - Mit einem Haushaltsvermerk in ausgewählten Titeln können Ausführungsregelungen an die Verwaltung gestellt werden. Diese Ausführungsregelungen können festlegen, dass bei der Verwendung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern berücksichtigt werden muss. Das entspricht indirekt dem Auftrag, die Auswirkungen der Mittelvergabe auf die Geschlechter zu überprüfen und Rückschlüsse daraus zu ziehen.
 - Die gleichstellungspolitischen Vorgaben über Haushaltsvermerke müssten sowohl in den parlamentarischen Haushaltverhandlungen diskutiert als auch durch das federführende Bundesfinanzministerium sichergestellt werden.
 - Mit einem Haushaltsvermerk kann die Umsetzung einer geschlechtergerechten Verwendung von Bundesmitteln ohne Umstände sofort beginnen.
 - Wie ein Titel um einen Haushaltsvermerk ergänzt werden könnte, zeigt exemplarisch das Titelblatt im Anhang: Es ist um eine gleichstellungsorientierte Ausführungsvorgabe ergänzt worden.
4. Geschlechtergerechten sowie transparenten Einsatz von Mitteln nachweisen
 - Ministerien sollten einen Nachweis zum geschlechtergerechten Einsatz der bewilligten Mittel einfordern und so Daten zur Umsetzung von Gleichstellungsmaßnahmen erhalten.

⁶ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2014), S. 6.

- Dieser Nachweis ermöglicht Transparenz bezüglich der Geschlechtergerechtigkeit bei der Mittelverwendung.
5. Geschlechtergerechtigkeit als Kriterium systematisch aufnehmen
- Der Bundesrechnungshof sollte seine qualitativen Prüfungen um Aspekte der Ungleichbehandlung erweitern.
 - Das Finanzministerium sollte in seiner Ausgabenprüfung den Aspekt der Gleichstellung systematisch aufnehmen.
 - Dafür ist Gleichstellungskompetenz an den Stellen gefragt, die konkret Programme durchführen und auch dort, wo diese dann bewertet und neue entwickelt werden.
6. Verbindlichen Auftrag aus der Politik an die Verwaltung richten
- Novellierung von Verwaltungsvorschriften durch das BMF
 - Gesetzlicher Auftrag der Politik an die Verwaltung zur Umsetzung von GGH (Mittel geschlechtergerecht verwenden)

Fazit

Der Bundeshaushalt in seiner bisherigen Konzeption sorgt dafür, dass öffentliche Gelder ungleich zwischen Frauen und Männern verteilt werden. Die Verteilung ist bislang nicht transparent gestaltet und wird auch nicht ausreichend auf ihre Wirksamkeit hin überprüft. So gelangen Mittel ohne ein demokratisch gebotenes Nachhalten in Strukturen, die Diskriminierung fortschreiben und verfestigen können. Ein geschlechtergerechter Haushalt ist ein praktikables und wirksames Instrument für eine transparente und geschlechtergerechte Verwendung von Bundesmitteln, zeigen die Beispiele der Arbeitsmarkt- und Sportförderung. Für die Umsetzung, die niedrigschwellig über Haushaltsvermerke einzuleiten ist, ist politischer Wille erforderlich. Eine parlamentarische Debatte, die die Haushaltspolitik als Instrument zur Realisierung von Gleichstellung in den Blick nimmt, ist dringend notwendig. Die jeweiligen Facharbeitskreise in Politik und Verwaltung sollten diese Debatten anstoßen. Um gleichstellungs- und haushaltspolitische Kompetenzen zusammenzubringen, könnten in einer frühen Phase des GGH eigens dafür konzipierte Arbeitsstrukturen helfen, die diese Zusammenarbeit ermöglichen. Der Deutsche Frauenrat sieht die Notwendigkeit, für eine geschlechtergerechte Haushaltspolitik die Umsetzung eines GGH sofort zu beginnen.

[Zur Langfassung](#)