

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 Fortbildungsmaßnahmen 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 NRW 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