



Sachstand

Gender Budgeting auf Bundesebene

Gender Budgeting auf Bundesebene

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 029/23
Abschluss der Arbeit: 20.04.2023
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Zur Frage der Einführung des Gender Budgeting	5
1.1.	Begriffsverständnis	5
1.2.	Wurde Gender Budgeting in der Bundesrepublik Deutschland eingeführt? Wenn ja, wann?	5
1.3.	Wird Gender Budgeting in der Bundesrepublik Deutschland weiterhin angewandt?	7
1.4.	Gibt es Pläne, Gender Budgeting in der Bundesrepublik Deutschland in naher Zukunft einzuführen? Wenn nein, wurde das Thema von der Legislative und der Exekutive erörtert?	7
2.	Hat sich Gender Budgeting in der Bundesrepublik Deutschland seit seiner Einführung positiv auf die Gleichstellung der Geschlechter ausgewirkt? Wenn ja, können Sie bitte einige Beispiele nennen? Wenn nein, warum hat es Ihrer Meinung nach keine nennenswerten Auswirkungen gehabt?	8
3.	Auf welche Probleme stieß die Verwaltung bei der Umsetzung eines Gender-Budgeting-Ansatzes? (Mangel an Ausbildung, politischer Wille, finanzielle Ressourcen, Methodik, Sonstiges).	8
3.1.	Wie wird die Umsetzung von Gender Budgeting durch den Deutschen Bundestag kontrolliert? Werden Politiken und Programme auf struktureller Basis hinsichtlich der Anwendung von Gender Budgeting überwacht?	9
3.2.	Wird Gender Budgeting von Abgeordneten kontrolliert, die sowohl mit dem Haushalt selbst als auch mit der Haushaltskontrolle befasst sind?	9
3.3.	Hat der Deutsche Bundestag ein Mitspracherecht bei der Anwendung der Gender-Budgeting-Methode?	9
4.	Welche anderen Maßnahmen werden neben Gender Budgeting zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter ergriffen?	9
5.	Nutzt die Bundesregierung oder der Deutsche Bundestag die verschiedenen Instrumente, die für Gender Budgeting zur Verfügung stehen? Zum Beispiel von der OECD, den Vereinten Nationen oder dem EIGE?	10

-
- 6. Kennen Sie die Gender-Budgeting-Methode, die auf EU-Ebene im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens der EU angewandt wird? Sind Sie der Ansicht, dass die Methodik der Bundesrepublik Deutschland mit der Methodik auf EU-Ebene übereinstimmt?** **10**
- 7. Sehen Sie eine Möglichkeit, den Gender-Budgeting-Ansatz in anderen Bereichen der Ungleichheit anzuwenden? Zum Beispiel bei der sozialen Verfolgung, der Bekämpfung der Ungleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen oder der Armutsbekämpfung?** **10**

1. Zur Frage der Einführung des Gender Budgeting

1.1. Begriffsverständnis

Der Europarat hat Gender Budgeting wie folgt definiert:

„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

An dieses Begriffsverständnis knüpft auch eine von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2006 zum Gender Budgeting auf Bundesebene an.² Kern des Gender Budgeting ist danach die **Anwendung von Gender Mainstreaming auf den Haushalt**. Dazu wird ausgeführt:

„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.“³

1.2. Wurde Gender Budgeting in der Bundesrepublik Deutschland eingeführt? Wenn ja, wann?

Gender Budgeting in dem vorstehend beschriebenen Sinne wurde auf Bundesebene bisher nicht eingeführt.

Im Jahr 2012 hat die Bundesregierung diesbezüglich die Auffassung vertreten, dass Gender Budgeting im Rahmen des Bundeshaushalts kein geeignetes Mittel sei, um die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen.⁴ Im Jahr 2016 hat sich die Bundesregierung in gleicher

1 Vgl. (in englischer Originalfassung): Council of Europe, Gender budgeting – Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB), 2005, S. 10, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/1680596143>, zuletzt abgerufen am 19. April 2023.

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>, zuletzt abgerufen am 18. April 2023.

3 Ebd., S. 21.

4 Antwort der Bundesregierung vom 7. November 2012 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sven-Christian Kindler, Monika Lazar, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 17/11410, S. 3; Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Jens Spahn vom 2. Mai 2016 auf die Schriftliche Frage der Abgeordneten Irene Mihalic (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN), BT-Drs. 18/8352, S. 12.

Weise geäußert und mitgeteilt, dass sie nicht beabsichtige, Gender Budgeting für den Bundeshaushalt einzuführen.⁵

Seither hat sich die Rechtslage auf Bundesebene nicht geändert. Das Gender Budgeting in dem hier vertretenen Begriffsverständnis hat somit zum gegenwärtigen Zeitpunkt **noch keinen Niederschlag im Haushaltsrecht gefunden**.⁶ Rechtliche Vorgaben für die Berücksichtigung des Gender Budgeting bei der Haushaltsaufstellung bestehen daher nicht.⁷

Allerdings ist staatliches Handeln grundgesetzlich (Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz (GG)) der Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter verpflichtet. Diese Verpflichtung kommt insbesondere in **§ 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)**⁸ zum Ausdruck. Dieser sieht Folgendes vor:

„Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist durchgängiges Leitprinzip und soll bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien in ihren Bereichen gefördert werden (Gender-Mainstreaming).“

Vor diesem Hintergrund erscheint die Auffassung vertretbar, dass im Rahmen des Gender Mainstreamings zumindest Teilaspekte des Gender Budgetings von den Bundesministerien umzusetzen sind. So wird etwa in dem für die 20. Wahlperiode geschlossenen Koalitionsvertrag ausgeführt, dass „das bereits praktizierte Gender Budgeting auf Bundesebene im Sinne einer verstärkten Analyse der Auswirkungen finanzpolitischer Maßnahmen auf die Gleichstellung der Geschlechter“ weiter entwickelt und auf geeignete Einzelpläne angewendet werden solle.⁹ Dies wird offenbar von der aktuellen Bundesregierung aufgegriffen, die in Bezug auf § 2 GGO aus-

5 Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Jens Spahn vom 2. Mai 2016 auf die Schriftliche Frage der Abgeordneten Irene Mihalic (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN), BT-Drs. 18/8352, S. 12.

6 So bereits: Von Lewinski/Burbar, Haushaltsgrundsätzegesetz, 1. Auflage 2013, § 6, Rn. 9; dies., Bundeshaushaltsordnung, 1. Auflage 2013, § 7, Rn. 19.

7 Vgl. auch: Dritter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung vom 10. Juni 2021, BT-Drs. 19/30750, S. 227: „Bislang fehlt es an einer systematischen Verankerung von Gender Budgeting in der Haushaltsaufstellung.“, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/307/1930750.pdf>, zuletzt abgerufen am 19. April 2023.

8 Abrufbar unter: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21072009_O11313012.htm, zuletzt abgerufen am 19. April 2023.

9 Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 162, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 19. April 2023.

führt, dass die Ressorts im Rahmen der Gesetzgebung Aussagen zur Wirkung auf die Gleichstellung treffen müssten. Dies stelle „eine Verankerung von Gender Budgeting in der Verwaltungspraxis des Bundes“ dar.¹⁰

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass in **§ 2 GGO keine unmittelbaren Vorgaben zur Anwendung des Gender Mainstreamings auf den Bundeshaushalt** (insbesondere im Rahmen der Haushaltsaufstellung) enthalten sind. Aus den genannten Vorgaben ergibt sich daher keine Verpflichtung zu einem Gender Budgeting im Sinne des unter 1.1. dargestellten Begriffsverständnisses.

Unabhängig von der vorstehend dargestellten Rechtslage auf Bundesebene findet Gender Budgeting allerdings zum Teil auf Ebene der **Länder und Kommunen** Anwendung.¹¹

1.3. Wird Gender Budgeting in der Bundesrepublik Deutschland weiterhin angewandt?

Gender Budgeting im Sinne des eingangs beschriebenen Begriffsverständnisses kommt bezüglich des Bundeshaushalts bisher nicht zur Anwendung (siehe Antwort zu 1.2.).

1.4. Gibt es Pläne, Gender Budgeting in der Bundesrepublik Deutschland in naher Zukunft einzuführen? Wenn nein, wurde das Thema von der Legislative und der Exekutive erörtert?

Hinweise auf Pläne der Bundesregierung, Gender Budgeting im Sinne des eingangs beschriebenen Begriffsverständnisses für den gesamten Bundeshaushalt einzuführen, sind derzeit nicht erkennbar.

Wie bereits unter 1.2. ausgeführt, wird jedoch in dem für die 20. Wahlperiode geschlossenen Koalitionsvertrag ausgeführt, dass „das bereits praktizierte Gender Budgeting auf Bundesebene im Sinne einer verstärkten Analyse der Auswirkungen finanzpolitischer Maßnahmen auf die Gleichstellung der Geschlechter“ weiter entwickelt und auf geeignete Einzelpläne angewendet werden solle.¹²

Die Bundesregierung weist diesbezüglich auf Folgendes hin:

10 Antwort der Bundesregierung vom 21. September 2022 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidi Reichinnek, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., BT-Drs. 20/3604, S. 8, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/036/2003604.pdf>, zuletzt abgerufen am 19. April 2023.

11 Für das Land Berlin vgl. etwa: Senatsverwaltung für Finanzen, Gender Budgeting, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/gender-budgeting/artikel.11915.php>, zuletzt abgerufen am 18. April 2023. Für die kommunaler Ebene vgl. etwa: Stadt Freiburg, Gender Budgeting, abrufbar unter: <https://www.freiburg.de/pb/205980.html>, zuletzt abgerufen am 18. April 2023.

12 Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 162, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 19. April 2023.

„Wie die konkrete Umsetzung des Auftrages des Koalitionsvertrages erfolgen kann, bedarf weiterer Prüfung, dies betrifft auch die Frage, welche Einzelpläne im Sinne des Koalitionsvertrags geeignet wären.“¹³

Konkreter äußert sich die Bundesregierung in Bezug auf den Einzelplan des Auswärtigen Amts (Einzelplan 05 des Bundeshaushalts):

„Das Auswärtige Amt setzt sich zum Ziel, bis zum Ende der Legislaturperiode ‚Gender Budgeting‘ auf den gesamten Projekthaushalt des Auswärtigen Amts anzuwenden. Insbesondere sollen Projektmittel der Hauptgruppe 6 so eingesetzt werden, dass sie dem Anspruch gleichen Ressourcenzugangs und -nutzens von Frauen und Männern genügen.“¹⁴

- 2. Hat sich Gender Budgeting in der Bundesrepublik Deutschland seit seiner Einführung positiv auf die Gleichstellung der Geschlechter ausgewirkt? Wenn ja, können Sie bitte einige Beispiele nennen? Wenn nein, warum hat es Ihrer Meinung nach keine nennenswerten Auswirkungen gehabt?**

Gender Budgeting im Sinne des eingangs beschriebenen Begriffsverständnisses kommt bezüglich des Bundeshaushalts bisher nicht zur Anwendung (siehe Antwort zu 1.2.). Für die Ebene der Länder und Kommunen, in denen Gender Budgeting zum Teil praktiziert wird, kann von hier aus keine Aussage getroffen werden.

- 3. Auf welche Probleme stieß die Verwaltung bei der Umsetzung eines Gender-Budgeting-Ansatzes? (Mangel an Ausbildung, politischer Wille, finanzielle Ressourcen, Methodik, Sonstiges).**

In dem kombinierten siebten und achten Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) wird diesbezüglich auf das dem Bundeshaushalt zugrunde liegende System der **Kameralistik**¹⁵ hingewiesen:

„Deutschland hat ein kameralistisches Haushaltssystem, welches systematisch nicht ohne eine grundlegende Novellierung mit der Funktionsweise von Gender Budgeting in Einklang zu bringen ist. Eine Neuausrichtung des Haushaltssystems mit einem vorsichtigen Verlassen der Kameralistik ist auf Bundes- aber auch auf Länder- und kommunaler Ebene, bis auf wenige Ausnahmen, auf große Hindernisse gestoßen. Es erweist sich als ein ausgesprochen lang-

13 Antwort der Bundesregierung vom 21. September 2022 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidi Reichinnek, Susanne Ferschl, Gökyay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., BT-Drs. 20/3604, S. 8, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/036/2003604.pdf>, zuletzt abgerufen am 19. April 2023.

14 Antwort der Bundesregierung vom 13. Februar 2023 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drs. 20/5648, S. 5.

15 Bei der Kameralistik handelt es sich um eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung, welche die Geldbewegungen des jeweiligen Haushaltsjahres erfasst, vgl. Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 104a GG, Rn. 8.

wieriger Prozess, nicht zuletzt, weil die erprobten und bewährten Erfolge der kameralistischen Haushaltsführung und damit der wirtschaftlichen Stabilität der öffentlichen Haushalte nicht gefährdet werden sollen. Alle Bundesbehörden haben aber ungeachtet dessen die Verpflichtung zum Gender Mainstreaming nach § 2 GGO auch bei ihrer Ausgabenpolitik zu beachten. Aufgrund dieses querschnittlichen Ansatzes sind in vielen Haushaltstiteln der Bundesregierung auch Mittel für die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und die Förderung von Frauen enthalten. Da die Mittel in den verschiedenen Titeln unter anderen Themen enthalten sind, ist es nicht möglich, den Anteil am nationalen Haushalt, der ausschließlich für gleichstellungspolitische Zwecke verwendet wird, auszuweisen.“¹⁶

- 3.1. Wie wird die Umsetzung von Gender Budgeting durch den Deutschen Bundestag kontrolliert? Werden Politiken und Programme auf struktureller Basis hinsichtlich der Anwendung von Gender Budgeting überwacht?

Gender Budgeting im Sinne des eingangs beschriebenen Begriffsverständnisses kommt bezüglich des Bundeshaushalts bisher nicht zur Anwendung (siehe Antwort zu 1.2.).

- 3.2. Wird Gender Budgeting von Abgeordneten kontrolliert, die sowohl mit dem Haushalt selbst als auch mit der Haushaltskontrolle befasst sind?

Siehe Antwort zu 1.2.

- 3.3. Hat der Deutsche Bundestag ein Mitspracherecht bei der Anwendung der Gender-Budgeting-Methode?

Siehe Antwort zu 1.2.

- 4. Welche anderen Maßnahmen werden neben Gender Budgeting zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter ergriffen?**

Die auf Bundesebene geplanten und bereits laufenden Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter lassen sich der Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung entnehmen.¹⁷

Nennen lassen sich insoweit beispielsweise die Weiterentwicklung und Ausbau von Unterstützungsmaßnahmen für Gründerinnen und Unternehmerinnen, Weiterentwicklung und Ausbau von Unterstützungsmaßnahmen für Frauen in ländlichen Räumen sowie die Berücksichtigung

16 Kombiniertes siebtes und achtes Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) vom 5. Juni 2015, BT-Drs. 18/5100, S. 11, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/051/1805100.pdf>, zuletzt abgerufen am 19. April 2023.

17 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Die Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung, abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/gleichstellung-und-teilhabe/gleichstellungsstrategie-der-bundesregierung/die-gleichstellungsstrategie-der-bundesregierung-154174>, zuletzt abgerufen am 19. April 2023.

von Gleichstellungsaspekten bei der Einrichtung neuer und Besetzung vorhandener Gremien, die sich mit der Digitalisierung befassen.¹⁸

5. Nutzt die Bundesregierung oder der Deutsche Bundestag die verschiedenen Instrumente, die für Gender Budgeting zur Verfügung stehen? Zum Beispiel von der OECD, den Vereinten Nationen oder dem EIGE?

Die genannten Institutionen sehen für Gender Budgeting jeweils eine Vorgehensweise vor, die auch die Phase der Haushaltsaufstellung einbezieht. Dieser Ansatz wird auf Bundesebene bisher nicht verfolgt. Vor diesem Hintergrund finden die aufgeführten Instrumente nicht unmittelbar Anwendung (siehe Antwort zu 1.2.).

6. Kennen Sie die Gender-Budgeting-Methode, die auf EU-Ebene im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens der EU angewandt wird? Sind Sie der Ansicht, dass die Methodik der Bundesrepublik Deutschland mit der Methodik auf EU-Ebene übereinstimmt?

Die Gender-Budgeting-Methode auf EU-Ebene basiert auf dem eingangs dargestellten Begriffsverständnis des Europarats. Die Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts soll dabei in allen Phasen der Haushalts- und Planungsverfahren erfolgen.¹⁹ Gender Budgeting im Sinne dieses Begriffsverständnisses kommt in der Bundesrepublik Deutschland bisher nicht zur Anwendung (siehe Antwort zu 1.2.).

7. Sehen Sie eine Möglichkeit, den Gender-Budgeting-Ansatz in anderen Bereichen der Ungleichheit anzuwenden? Zum Beispiel bei der sozialen Verfolgung, der Bekämpfung der Ungleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen oder der Armutsbekämpfung?

Die politische Entscheidung darüber, inwieweit der Ansatz des Gender Budgeting auch in den genannten Bereichen zur Anwendung kommt, liegt beim Plenum des Deutschen Bundestages.

18 Ebd.

19 European Institute for Gender Equality (EIGE), Gender Budgeting, abrufbar unter: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-budgeting/what-is-gender-budgeting?lang=de>, zuletzt abgerufen am 19. April 2023.