

Kasseler Diskussionspapiere



Ideen,  
Interessen und  
Institutionen im Wandel

## Das Konjunkturpaket der Bundesregierung und seine Auswirkungen auf Frauen und Männer

Prof. Dr. Claudia Wiesner

Nr. **9** 12 / 2020

U N I K A S S E L  
V E R S I T Ä T

Fachgebiet  
Politisches System der BRD –  
Staatlichkeit im Wandel



# Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

bei *i3* handelt es sich um eine neue Reihe politikwissenschaftlicher Diskussionspapiere. Sie werden herausgegeben von Prof. Dr. Wolfgang Schroeder und dem Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Kassel. In unregelmäßigen Abständen finden Sie in den Diskussionspapieren neue Forschungsergebnisse und Beiträge zu aktuellen politikwissenschaftlichen Debatten. Wir wünschen Ihnen nun eine anregende Lektüre und würden uns freuen, Sie auch bei den nächsten Ausgaben der *i3* wieder als Leser begrüßen zu dürfen.

Das Herausgeber- und Redaktionsteam

[redaktion-i3@uni-kassel.de](mailto:redaktion-i3@uni-kassel.de)

## Herausgeber

Prof. Dr. Wolfgang Schroeder

Universität Kassel

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften

Fachgebiet Politisches System der BRD - Staatlichkeit im Wandel

Nora-Platiel-Str. 1

34127 Kassel

## Erscheinungsweise

Die *i3 - Kasseler Diskussionspapiere – Ideen, Interessen und Institutionen im Wandel* erscheinen in unregelmäßigen Abständen und sind nur als PDF-Version zum Download unter der Adresse <http://www.uni-kassel.de/fb05/index.php?id=i3> erhältlich.

ISSN 2363 - 7250

## AutorIn

**Prof. Dr. Claudia Wiesner** ist *Jean Monnet Chair* sowie Professorin für Politikwissenschaft an der Fulda University of Applied Sciences sowie *adjunct professor* an der Universität Jyväskylä/Finnland. Zuvor war sie Vertretungsprofessorin für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Hamburg, der Philipps-Universität Marburg und der Ruhr-Universität Bochum. Sie war als Visiting Fellow an Institutionen wie der New York University, dem Center for European Studies der Harvard University, dem Wissenschaftszentrum Berlin und dem Robert Schumann Centre for Advanced Studies des European University Institute (EUI) in Florenz zu Gast. Darüber hinaus war sie als Marie Curie Fellow am Finnish Research Centre in Political Thought and Conceptual Change in Jyväskylä (Finnland) und als Postdoktorandin, Projektleiterin und Gastwissenschaftlerin an verschiedenen Universitäten und Forschungseinrichtungen im Ausland forschend und/oder lehrend aktiv. Ihre Forschungsschwerpunkte sind vergleichende Forschung zu Demokratie in der EU und ihren Mitgliedstaaten, vergleichende Forschung zu Politikinnovationen und Modellprojekten sowie Kernkonzepte der Vergleichenden Politikwissenschaft.

Mehr Information:

<https://wiesnerc.jimdofree.com/>

<https://www.hs-fulda.de/sozial-kulturwissenschaften/ueber-uns/jean-monnet-chair>

# Inhalt

<b>Abstract .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Die geschlechtsspezifischen Folgen der Pandemie und des ersten Lockdowns .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Die Kriterien des Gender Mainstreaming und die 3-R-Methode .....</b>	<b>7</b>
<b>4. Bewertung der Maßnahmen des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets und ihres Nutzens für Männer und Frauen nach 3-R .....</b>	<b>8</b>
4.1 Geförderte Bereiche und Branchen .....	8
4.2 Beurteilung des Konjunkturpakets nach 3-R.....	12
4.3 Nutzen des Konjunkturpakets für Frauen und Männer .....	13
<b>5. Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern in und nach der Pandemie .....</b>	<b>14</b>
<b>6. Fazit und Forschungsausblick.....</b>	<b>15</b>
<b>7. Literatur .....</b>	<b>16</b>

# Das Konjunkturpaket der Bundesregierung und seine Auswirkungen auf Frauen und Männer

*Prof. Dr. Claudia Wiesner*

## **Abstract**

Die globale COVID-19-Pandemie führte seit März 2020 überall in Europa und auch in Deutschland zum teilweisen Erliegen des sozialen Lebens und einer signifikanten Verringerung der Wirtschaftstätigkeit. Regierungen weltweit, die Europäische Union und auch die Bundesregierung setzten seit Beginn der Pandemie verschiedene Maßnahmenpakete auf, um die negativen wirtschaftlichen Folgen einzudämmen. Die Bundesregierung beschloss ein Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket aus Steuererleichterungen und Konjunkturmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von ca. 167,4 Mrd. Euro. Es definiert spezifische Teilpakete für einzelne Branchen, Unternehmensformen und Personengruppen. Es profitieren mithin unterschiedliche Teile und Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens unterschiedlich stark. Im Paper beleuchte ich diese Unterschiede und gehe insbesondere der Frage nach, inwieweit Männer und Frauen von den geplanten oder bereits umgesetzten Maßnahmen der einzelnen Teilpakete profitieren werden – oder auch nicht. Die Analyse folgt den Kriterien des Gender Mainstreaming und nutzt dazu a) die geplanten Finanzvolumina der einzelnen Teilpakete (Koalitionsausschuss 2020) sowie b) Branchen- und Sozialstrukturdaten. Nach einer Übersicht über die geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Pandemie werden zunächst die Bewertungskriterien des Gender Mainstreaming vorgestellt. Auf dieser Grundlage wird eine Beurteilung der finanziellen Verteilungswirkung der Maßnahmen des Konjunkturpakets für Männer und Frauen nach den Prinzipien des Gender Mainstreaming vorgenommen. Danach werden Politikempfehlungen für Maßnahmen vorgestellt, die vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Pandemie zu einem zwischen Männern und Frauen ausgeglichenen Wirkungsgefüge führen können, aber nicht im Paket enthalten sind. Abschließend folgen ein Fazit und ein Forschungsausblick.

Im Ergebnis zeigt sich, das 121,2 Mrd. Euro an Maßnahmenvolumen auf Branchen und Bereiche entfallen, in denen Männer stärker vertreten sind. 18,75 Mrd. Euro gehen in Bereiche, in denen Männer in den Entscheidungsgremien mehrheitlich vertreten sind. 6,95 Mrd. Euro an Maßnahmenvolumen kommen Branchen und Bereichen zugute, die eher Frauen zugutekommen. Bei Maßnahmen mit einem Volumen von 20,5 Mrd. Euro ist dies noch nicht absehbar. Damit entfallen etwa 73% des Gesamtvolumens des Konjunkturpaktes auf Bereiche, in denen mehrheitlich Männer vertreten sind. Nur 4,2% des Gesamtfinanzvolumens gehen an Branchen und Bereiche, in denen mehrheitlich Frauen vertreten sind. Das Konjunkturpaket erreicht also das grundgesetzliche Ziel, Ziel, die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern, nicht.

## **1. Einleitung**

Die globale COVID-19-Pandemie führte seit März 2020 überall in Europa und auch in Deutschland zum teilweisen Erliegen des sozialen Lebens und einer signifikanten Verringerung der Wirtschaftstätigkeit. Regierungen weltweit, die Europäische Union und auch die Bundesregierung setzten seit Beginn der Pandemie verschiedene Maßnahmenpakete auf, um die negativen wirtschaftlichen Folgen einzudämmen. Die Europäische Union entwickelte ein Hilfspaket im Volumen von 750 Milliarden Euro auf, das Ende des Jahres 2020 in der Beschlussfassung ist – im November 2020 bestand ein Veto von Polen und Ungarn. Auch die EU-Mitgliedstaaten beschlossen einzeln jeweils verschiedene Hilfs-

maßnahmen und Hilfspakete. Dies gilt auch für die Bundesregierung. Am 3. Juni 2020 beschloss der Koalitionsausschuss ein Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket (im Folgenden auch „Konjunkturpaket“) aus Steuererleichterungen und Konjunkturmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von ca. 167,4 Mrd. Euro (eigene Berechnung nach den Zahlenangaben in Koalitionsausschuss 2020).

Politische Maßnahmen wie das Konjunkturpaket arbeiten mit direkten finanziellen Zuwendungen wie etwa Unterstützungs- oder Kompensationsleistungen, sowie mit indirekten finanziellen Förderungen etwa durch Steuer- und Abgabensenkungen. Damit profitieren die von den Maßnahmen Betroffenen entsprechend finanziell. Das Konjunkturpaket hat also eine beabsichtigte Verteilungswirkung. Es richtet sich jedoch nicht an die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland im Allgemeinen und zu gleichen Teilen, sondern definiert spezifische Teilpakete für einzelne Branchen, Unternehmensformen und Personengruppen. Es profitieren mithin unterschiedliche Teile und Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens unterschiedlich stark. Im Folgenden beleuchte ich diese Unterschiede und gehe insbesondere der Frage nach, inwieweit Männer und Frauen von den geplanten oder bereits umgesetzten Maßnahmen der einzelnen Teilpakete profitieren werden – oder auch nicht. Die Analyse folgt den Kriterien des Gender Mainstreaming (siehe dazu ausführlich Wiesner und Bordne 2010; 166-200; Wiesner 2017, 68-80) und nutzt dazu a) die geplanten Finanzvolumina der einzelnen Teilpakete (Koalitionsausschuss 2020) sowie b) Branchen- und Sozialstrukturdaten. Es wird dabei die unmittelbare und direkte Verteilungswirkung betrachtet. Ziel ist also nicht, detaillierte Prognosen oder Berechnungen zukünftiger finanzieller oder arbeitsmarktpolitischer Auswirkungen abzugeben. Inwieweit das Maßnahmenpaket tatsächlich die angestrebte positive Wirkung entfalten wird, insbesondere mit Blick auf das Abmildern oder sogar Auffangen pandemiebedingter negativer Folgen im Wirtschafts- und Sozialleben, ist aktuell noch nicht abzusehen.

Im Folgenden stelle ich nach einer Übersicht über die geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Pandemie zunächst die Bewertungskriterien des Gender Mainstreaming-Instruments 3-R vor. Auf dieser Grundlage nehme ich eine Beurteilung der finanziellen Verteilungswirkung der Maßnahmen des Konjunkturpakets für Männer und Frauen vor. Danach stelle ich Politikempfehlungen für Maßnahmen vor, die vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Pandemie zu einem zwischen Männern und Frauen ausgeglichenen Wirkungsgefüge führen können, aber nicht im Paket enthalten sind. Abschließend folgen ein Fazit und ein Forschungsausblick.

## **2. Die geschlechtsspezifischen Folgen der Pandemie und des ersten Lockdowns**

Die Pandemie und der mit ihrem verbundenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lockdown führte weltweit zu einem signifikanten wirtschaftlichen Einbruch. Dies ist auch in Deutschland der Fall. Die Zahl der Bezieher/innen von Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld stieg an; zahlreiche Selbständige und Freiberufler/innen gerieten in Existenznot. Der Umgang mit der Pandemie und insbesondere der so genannte Lockdown im Frühjahr 2020 führte dabei auch zu zahlreichen Verwerfungen und Rückschritten in Bezug auf die Gleichstellung von Männern und Frauen.

Zunächst führte der branchenübergreifend vorhandene „Gender Pay Gap“ dazu, dass Frauen in der Krise insgesamt weniger Entgeltersatzleistungen erhielten als Männer. Der durchschnittliche Bruttolohn von Frauen in Deutschland über alle Branchen und Wirtschaftszweige hinweg liegt deutlich niedriger als der von Männern. 2018 betrug die Differenz 21 % (unbereinigter Gender Pay Gap; Statistisches Bundesamt 2019; Statistik. Hessen 2020). Staatliche Entgeltersatzleistungen wie Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld schreiben diese strukturellen Unterschiede fort, d.h.: geringere Löhne führen zu geringeren Entgeltersatzleistungen (siehe unten 4.1.).

Weiterhin sind geringfügig Beschäftigte insgesamt vorwiegend weiblich. Geringfügig Beschäftigte erhalten aber weder Arbeitslosen- noch Kurzarbeitergeld. Unternehmen können für geringfügig

Beschäftigte kein Kurzarbeitergeld beantragen, und geringfügig Beschäftigte haben keinen Anspruch auf Leistungen aus der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung, da sie von den Sozialversicherungsbeiträgen befreit sind (Hammerschmid, Schmieder und Wrohlich 2020).

Zudem waren Wirtschaftsbereiche mit überwiegend weiblichen Beschäftigten besonders stark von den negativen Krisenauswirkungen betroffen, und zwar insbesondere der Dienstleistungssektor und dort vor allem Branchen wie das Gastgewerbe, Veranstaltungsmanagement sowie Kunst und Kultur (Hammerschmid et al. 2020, 2–6). Zwei Strukturmerkmale dieser Branchen tragen dazu bei, dass Frauen im Lockdown stärkere Einkommensverluste erlitten als Männer. Erstens weisen diese Branchen geringere Durchschnittslöhne auf als andere. Zweitens sind gerade in Gastgewerbe, Veranstaltungsmanagement sowie Kunst und Kultur Frauen überdurchschnittlich oft geringfügig beschäftigt. In Branchen wie der Industrie und im verarbeitenden Gewerbe sind die Verdienste höher, und es wurden entsprechend hoher Kurzarbeitergelder gezahlt; in diesen Bereichen sind aber mehrheitlich Männer beschäftigt.

Insgesamt erhielten in Folge dieser strukturellen Faktoren Frauen in der Krise weniger Kurzarbeitergeld (Hammerschmid et al. 2020, 2–6) und weniger Arbeitslosengeld als Männer und erlitten damit häufiger Einkommenseinbußen (Hövermann 2020, 8).

In den meisten „systemrelevanten Berufen“ sind dabei überdurchschnittlich viele Frauen beschäftigt: Ihr Anteil in diesen Berufsgruppen insgesamt liegt bei knapp 75 Prozent (Koebe et al. 2020, 6). Auch in diesen Berufen sind Frauen insgesamt schlechter bezahlt als ihre männlichen Kollegen, der Gender Pay Gap liegt hier bei 16% (Koebe et al. 2020). In diesen Berufsgruppen Beschäftigte haben ein im Vergleich zur Gesamtgesellschaft erhöhtes Infektionsrisiko.

Ein weiterer negativer gleichstellungspolitischer Effekt im ersten Lockdown beruht auf der Schließung von Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen. Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen wurden im Frühjahr 2020 wochenlang, teilweise für Monate, geschlossen. Die Entscheidung für die Schließung der Bildungseinrichtungen fiel dabei innerhalb von wenigen Tagen und ohne Vorbereitung. Kinder mussten ungeplant und zunächst auch unstrukturiert zu Hause betreut und unterrichtet werden. Ob die Eltern diese Betreuung auch sicherstellen konnten, war dabei nicht maßgebend. Zwar wurde kurz darauf eine Kompensationszahlung für Eltern beschlossen, und auch die meisten Arbeitgeber/innen zeigten sich verständnisvoll, aber die Situation stellt dennoch einen beinahe kompletten Zusammenbruch der deutschen Kinderbetreuungsinfrastruktur dar. Die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familienpflichten wurde massiv erschwert. Zwar arbeiteten viele Eltern im Homeoffice, aber auch bei Arbeit im Home-Office können sie nicht nebenbei Kinder, vor allem nicht kleine, betreut werden.

In den systemrelevanten Berufen gibt zudem es die Möglichkeit des Home-Office für Beschäftigte nicht. Für die Kinderbetreuung mussten Beschäftigte auf Notbetreuung ausweichen. Die Notbetreuung stand jedoch zunächst nur sehr eingeschränkt zur Verfügung. Darüber hinaus wurde nicht in allen Schulen sichergestellt, dass Kinder in der Notbetreuung Unterstützung bei ihren schulischen Aufgaben erhielten, so dass Eltern das „Home Schooling“ noch nach dem Ende der Arbeitszeit nachholen mussten.

Die Folgen dieser fehlenden Kinderbetreuung im ersten Lockdown wurden vor allem von Frauen kompensiert. So ergab eine Untersuchung des WSI, dass der neue bzw. erhöhte Betreuungsaufwand im Lockdown zu 54% von Müttern und zu 18% von Vätern aufgefangen wurde (Kohlrausch und Zucco 2020, 5). Dies führte zu einer Mehrbelastung von Eltern und insbesondere Müttern auch in psychischer Hinsicht (Hövermann 2020). Die ungleiche Verteilung der Betreuungsmehrbelastung schreibt dabei zuvor bestehende Ungleichgewichte in der Aufgabenverteilung in Bezug auf die Kinderbetreuung fort: Deutsche Mütter arbeiten im OECD-Vergleich überdurchschnittlich oft in Teilzeit, überneh-

men aber fast zwei Drittel der Hausarbeit, der Betreuung von Kindern und anderen Familienangehörigen (OECD iLibrary 2017; OECD 2017).

Gleichzeitig führte die Schließung von Schulen im ersten Lockdown zu einer drastischen Verschärfung von sozialen Unterschieden in Bezug auf Bildungserfolge. Kinder in gut gestellten Familien, in denen Eltern bei den Aufgaben unterstützen konnten, und in denen genügend Räume und Geräte zum häuslichen Lernen zur Verfügung standen, haben weit weniger Rückstand in der Bildung erlitten als Kinder aus weniger wohlhabenden Familien, in denen die häusliche Infrastruktur nicht so vorteilhaft war (Leibniz-Institut für Bildungsforschung 2020a, 2020b).

Schließlich kam es seit Beginn 2020 zum erwarteten Anstieg von Gewalt gegen Frauen und Kinder (Tagesschau 2020; ZDF 2020). In der Pandemie wurden die Schutzeinrichtungen und -räume wie Frauenhäuser aber nicht kurzfristig ausgeweitet. Die Angebote für Frauen in prekären Lebenslagen (Frauen mit Behinderungen, Obdachlose, ungewollt Schwangere) wurden sogar reduziert und teilweise wurden Schwangerschaftsabbrüche aufgeschoben (Fischhaber 2020).

### 3. Die Kriterien des Gender Mainstreaming und die 3-R-Methode

Das Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket wird im Folgenden nach den Grundprinzipien des Gender Mainstreaming beurteilt. Diese werden hier kurz rekapituliert (zum Folgenden siehe ausführlich Wiesner und Bordne 2010; 166-200; Wiesner 2017, 68-80): In Abgrenzung zu „sex“, welches das biologische Geschlecht bezeichnet, bezeichnet der Begriff „gender“ gesellschaftlich, sozial und kulturell geprägte Geschlechtsrollen. Diese sind – anders als das biologische Geschlecht – sozial konstruiert und damit auch veränderbar. Gender Mainstreaming bedeutet in der politischen Praxis, die Geschlechterfrage in den Mainstream zu bringen und die Auswirkungen politischer Entscheidungen auf unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen und Geschlechter zu berücksichtigen. Entscheidend ist, dass die Berücksichtigung von Geschlecht, als konkrete inhaltliche Vorgabe, zum zentralen Bestandteil von politischen Entscheidungen und Prozessen gemacht wird.

Für das Handeln der Bundesregierung sind diese Prinzipien unmittelbar verbindlich: Das Grundgesetz, Artikel 3 Absatz 2, verpflichtet die Bundesregierung dazu, mit ihrem politischen Handeln auf die Gleichstellung von Männern und Frauen aktiv hinzuwirken. Zudem sind alle Bundesministerien auf Grundlage der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) § 2 dazu verpflichtet, mit der Anwendung von Gender Mainstreaming das Leitprinzip der Geschlechtergerechtigkeit bei allen politischen Maßnahmen der Bundesregierung zu berücksichtigen.

Um zu beurteilen, ob politische Maßnahmen geschlechtergerecht wirken, müssen die Auswirkungen politischer Entscheidungen auf beide Geschlechter betrachtet werden. Dazu gibt es im Konzept des Gender Mainstreaming verschiedene Instrumente. Zur Beurteilung der unmittelbaren Verteilungswirkungen des Konjunkturpakets werden im Folgenden die Prinzipien der 3-R-Methode zugrunde gelegt, die sich auf *Repräsentation*, *Ressourcen* und *Realität* in der Umsetzung von Maßnahmen bezieht (Wiesner und Bordne 2010, 176–77). Demnach ist bei jeder politischen Maßnahme zu berücksichtigen, wie hoch der Anteil von Frauen und Männern im jeweiligen Politikbereich ist und inwiefern eine bestimmte Maßnahme demnach hauptsächlich Frauen oder Männer betrifft (*Repräsentation*); wie *Ressourcen* zwischen Männern und Frauen verteilt werden und abschließend zu beurteilen, warum Männer und Frauen unterschiedlich behandelt werden (*Realität*). Dies führt zu folgender Checkliste zu GM (vgl. Tabelle 1).

Im ersten Schritt der Beurteilung zum Stichwort Repräsentation wird die Verteilung von Geschlechteranteilen in bestimmten Bereichen, Branchen, oder Maßnahmen quantitativ erfasst. Prinzipiell muss die Nutzerstruktur aller Angebote im Hinblick auf die Kategorie Geschlecht ausgewertet werden. Auch der zweite Schritt zum Stichwort Ressourcen wird durch quantitative Auszählungen erfasst, indem beispielsweise ausgewertet wird, wie viele Mittel jeweils anteilig an Frauen oder Män-

ner fließen. Beispielsweise sollte bei der Betrachtung von branchenspezifischen Vergünstigungen einbezogen werden, zu welchen Teilen Männer und Frauen in der Branche beschäftigt sind, wie die Führungspositionen in diesen Branchen unter den Geschlechtern verteilt sind, und ob sie dort jeweils den gleichen Lohn für die gleiche Arbeit erhalten. Der dritte Schritt betrachtet die Realität. Er baut auf den Ergebnissen der quantitativen Analysen auf und zielt auf die zugrundeliegenden Mechanismen. Sollte sich beispielsweise zeigen, dass Fördermittel stärker Männern zugutekommen als Frauen, ist zu fragen, warum dies der Fall ist, inwieweit Frauen und Männer unterschiedlich behandelt oder beurteilt werden, und unter welchen Bedingungen sie jeweils Anteil an den Fördermitteln erhalten.

**Tabelle 1: Checkliste zu Gender Mainstreaming**

Arbeitsschritte	Anforderungen/Überlegungen
<b>Repräsentation</b>	z. B.
Wie groß ist der Anteil von Frauen und Männern? (quantitative Angabe)	Wie hoch ist der Anteil von Angelegenheiten, die hauptsächlich Frauen oder Männer betreffen?
<b>Ressourcen</b>	z. B.
Wie werden die verschiedenen Ressourcen zwischen Frauen und Männern verteilt? (quantitative Angabe)	Wie sind Gehälter zwischen Frauen und Männern verteilt?
<b>Realität</b>	Ausgehend von den zwei vorausgegangenen Arbeitsschritten, z. B.
Warum ist die Situation so? (qualitative Angaben)	Warum werden Frauen und Männer unterschiedlich behandelt, beurteilt, beteiligt?

Quelle: Abbildung aus Wiesner und Bordne 2010, 177

#### 4. Bewertung der Maßnahmen des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets und ihres Nutzens für Männer und Frauen nach 3-R

Das Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket umfasst Maßnahmen mit einem finanziellen Gesamtvolumen von 167,4 Milliarden Euro (eigene Berechnung nach den Angaben in Koalitionsausschuss 2020). Insgesamt sieht das Paket einen Katalog von 57 Maßnahmen vor. Sie bestehen a) aus Steuerenkungen und Modifizierungen im Steuerrecht, b) einer Deckelung der Lohnnebenkosten („Sozialgarantie 2021“), c) einem umfassenden Katalog an Investitionsmaßnahmen, und d) verschiedensten Hilfsprogrammen für unterschiedliche Unternehmen und Branchen. Adressat/innen des Pakets sind – in unterschiedlicher Gewichtung – Konsument/innen, Unternehmen verschiedenster Branchen, gemeinnützige Einrichtungen, Länder und Kommunen, Familien, Auszubildende, und schließlich die EU und internationale Hilfe.

##### 4.1 Geförderte Bereiche und Branchen

Große Teile der Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 59,4 Mrd. Euro richten sich an Unternehmen, die Steuervergünstigungen oder Hilfen erhalten (Ziffern 3 bis 9, 12, 13). Sowohl Großunternehmen als auch kleinere Unternehmen werden aber nur zu einem sehr geringen Teil von Frauen geführt, und auch Selbständige und Gründer/innen sind seltener Frauen: 14,8% der Dax-Vorstände waren im Januar 2020 Frauen (Business Insider Deutschland 2020) und in den Dax-Unternehmen ohne Frauenquote sind 19% der Aufsichtsratsmitglieder Frauen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2020); unter den Gründer/innen sind es 43% (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2020). Wo sie unternehmerisch oder gründend tätig sind, haben Frauen im Schnitt weniger Mitarbeiter/innen und erhalten weniger und weniger leicht Gründungskapital – diese Ungleichheiten werden von der Bundesregierung selbst problematisiert (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2020).

Die Hilfen und Steuervergünstigungen für Unternehmen sind geschlechtsneutral formuliert, d.h. sie beziehen diese geschlechtsspezifischen Unterschiede im Unternehmer- und Selbständigentum nicht in die Ausgestaltung der Förderstrukturen ein.

Dies hat mehrere Konsequenzen – auch wenn noch nicht absehbar ist, welche Folgen die Steuervergünstigungen konkret haben werden, und insbesondere, ob sie Neueinstellungen fördern werden oder nicht. Klar ist aber bereits, dass im Umgang mit den neuen finanziellen Spielräumen der Unternehmen in dreifacher Hinsicht Geschlechterunterschiede wirksam werden. Erstens werden die unternehmerischen Entscheidungen über den Umgang mit den finanziellen Spielräumen durch die Steuervergünstigungen in der großen Mehrheit von Männern getroffen, weil es in der großen Mehrheit Männer sind, die die entscheidungsrelevanten Positionen in den Unternehmen innehaben. Das bedeutet nicht zwingend, dass sie Frauen in ihren Entscheidungen benachteiligen werden, aber es ist ein deutlicher Unterschied in Bezug auf Entscheidungsmacht. Zweitens werden größere Unternehmen am stärksten von den Vergünstigungen profitieren – in Industrie, Technik und verarbeitendem Gewerbe jedoch, den Branchen, die unter den Großunternehmen vor allem vertreten sind, ist die Mehrheit der Belegschaft männlich. Im Baugewerbe liegt der Frauenanteil unter den Beschäftigten, je nach Teilbranche, zwischen 1% und 15% (Heinrich 2020); in der IT-Branche bei 17% (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2020). Eine Ausnahme stellt der Banken- und Versicherungssektor dar, hier liegt der Frauenanteil unter den Beschäftigten kontinuierlich zwischen 50% und 60%; allerdings sind hier wiederum die Führungspositionen mehrheitlich von Männern besetzt (DIW 2017). Drittens sind die Branchen, in denen mehrheitlich Frauen tätig sind, wie oben beschrieben wurde, vor allem das Gastgewerbe, der Gesundheits-, Pflege und Sozialbereich, Bildung und Erziehung, sowie Kunst und Kultur. Die Unternehmen in diesen Branchen sind zumeist keine Großunternehmen oder haben eine Not-for-Profit-Unternehmensform. Damit haben sie von den Steuervergünstigungen für Unternehmen keinen Nutzen. Umgekehrt sind die Förderungen für die NGOs und soziale Träger in den Bereichen Kunst und Kultur, Bildung und Erziehung sowie Pflege und Soziales wie unten beschrieben im Vergleich zu den Förderungen für Unternehmen nur gering

Verschiedene weitere Maßnahmen zielen auf zukunftssträchtige Investitionen in den Bereichen Umwelt, Nachhaltigkeit und Infrastruktur (siehe insbesondere die Punkte 17 bis 25 sowie 32 bis 49). Hier geht es um die Förderung von Forschung, Entwicklung, Mobilität, Mobilfunk, neuen Technologien, erneuerbaren Energien, und digitaler Infrastruktur. Von den meisten dieser geschlechtsneutral formulierten Maßnahmen werden voraussichtlich Männer stärker als Frauen profitieren, weil sie in den entsprechenden Bereichen stärker repräsentiert sind oder sie stärker nutzen. Insgesamt sind in den Branchen, die die Investitionen in den Bereichen Umwelt, Nachhaltigkeit, Gesundheit und Infrastruktur umsetzen werden und deshalb unmittelbar und direkt von den Maßnahmen profitieren werden, vorwiegend Männer vertreten. Im Baugewerbe liegt der Frauenanteil unter den Beschäftigten, je nach Teilbranche, zwischen 1% und 15% (Heinrich 2020). In der IT-Branche liegt der Frauenanteil bei 17% (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2020).

Die Ziffern 18 bis 25 beinhalten Förderungen und Unterstützungsleistungen für Länder und Kommunen mit einem Gesamtvolumen von 12,99 Mrd. Euro. Hier lassen sich direkte Verteilungspolitische Wirkungen auf Frauen und Männer nicht klar erfassen, allerdings gilt auch hier, dass die Entscheidungsträger/innen primär männlich sind – gegenwärtig sind 2 von 16 Ministerpräsident/innen Frauen (12,5%) sowie 9% der (Ober-)Bürgermeister/innen (Kommunal 2020). Das bedeutet auch hier nicht zwingend, dass sie Frauen in ihren Entscheidungen benachteiligen werden, aber es ist ein deutlicher Unterschied in Bezug auf Entscheidungsmacht.

Auf die Förderung von Infrastruktur und Investitionen entfallen dabei 40,75 Mrd. Euro. Jedoch sind Frauen in den mathematischen, naturwissenschaftlichen und technischen Berufen, die primär von diesen Förderungen profitieren, unterrepräsentiert, weshalb die Bundesregierung verschiedene Förder-

initiativen für Frauen in den MINT-Bereichen aufgelegt hat (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2020; Bundesministerium für Bildung und Forschung 2019). Die Fördermaßnahmen des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakts zielen vor allem auf MINT-Bereiche sowie auf den Bereich der künstlichen Intelligenz, in dem ebenfalls Männer überrepräsentiert sind. Eine Verkopplung mit Gleichstellungsmaßnahmen, auch den bereits vorhandenen, ist nicht erwähnt.

Auf die Forschung und Forschungsförderung entfallen 5,8 Mrd. Euro. In der Forschung sind ebenfalls Männer überrepräsentiert, wobei die Geschlechterunterschiede je nach Forschungsdisziplin stark variieren. 2018 waren 24,7% der Professuren an deutschen Hochschulen von Frauen besetzt (Statista 2019), in den außeruniversitären Forschungsinstituten lag der Frauenanteil in Führungspositionen 2018 bei 18,6% - mit Ausnahme der Helmholtz-Gesellschaft, hier lag er bei 3,9%. Hier gilt, wie auch bei den Unternehmen, dass damit die zentralen forschungsorientierten Entscheidungen über den Umgang mit Fördermitteln in der großen Mehrheit von Männern getroffen, weil es in der großen Mehrheit Männer sind, die die entscheidungsrelevanten Positionen innehaben. Auch dies bedeutet nicht zwingend, dass sie Frauen in ihren Entscheidungen benachteiligen werden, aber es ist ein deutlicher Unterschied in Bezug auf Entscheidungsmacht. Zweitens werden die MINT-Fächer am stärksten von den Förderungen profitiert, und in den MINT-Fächern ist die Mehrheit der Forschenden männlich. Insgesamt sind an deutschen Universitäten über alle Fächergruppen – also inklusive der Geistes- und Kulturwissenschaften mit einem höheren Frauenanteil - unter den Beschäftigten 40% Frauen (Statistisches Bundesamt 2020b).

Zu den Investitionen gehören zudem zahlreiche Flottenaustauschprogramme (Ziffer 35), d.h., Investitionsprogramme, die die ökologische Modernisierung und den Austausch von Fahrzeugen finanziell fördern und die sich vor allem an Industrieunternehmen richten. Diese sind mehrheitlich von Männern geführt und dort sind mehrheitlich Männer beschäftigt, die Flottenaustauschprogramme werden damit wiederum vor allem Männern zugutekommen.

Das gilt ebenso für die Investitionen im Bereich Gesundheit (Punkte 50 bis 54): Hier sind im Rahmen des „Zukunftsprogramms Krankenhäuser“ (Fördervolumen 3 Mrd. Euro) ebenfalls bauliche Investitionen und Investitionen in Infrastruktur vorgesehen sowie ein Förderprogramm für Gesundheitsämter und die Arbeit an einem Impfstoff. Diese Maßnahmen betreffen – mit Ausnahme der Arbeit an dem Impfstoff – ausschließlich Investitionen in Gebäude und Infrastruktur. Damit fließt das Finanzvolumen auch hier direkt und unmittelbar in die für die Umsetzung (Bauen, Infrastruktur verbessern) relevanten Branchen. Das bedeutet: Auch diese Maßnahmen kommen vor allem MINT-Berufen und dem Baugewerbe zugute - und damit erneut vor allem Männern. Ein indirekter Effekt der verbesserten Infrastruktur ist zwar in der Folge, dass sie die Arbeitsbedingungen aller Beschäftigten im Gesundheitssektor verbessert. Diese sind die mehrheitlichen Frauen. Es lässt sich jedoch keinesfalls argumentieren, dass diese Investitionen die sozialen Berufe direkt aufwerten – wäre dies gewünscht gewesen, hätten die Investitionen nicht in Branchen mit mehrheitlich männlichen Beschäftigten, sondern direkt in Gehälter, Ausbildungsstrukturen Boni fließen müssen (siehe unten Punkt 5.).

Die Ziffern 27 (Kindertagesstätten, 1 Mrd. Euro) und 28 (Ganztagsschulen, 2 Mrd. Euro) zielen auf den Ausbau der Betreuungsinfrastrukturen in Krippen, Kindergärten und Schulen. Auch hier sind bauliche und infrastrukturelle Maßnahmen vorgesehen, die – ähnlich wie im Zukunftsprogramm Krankenhäuser – direkt zunächst vor allem Branchen mit mehrheitlich männlichen Beschäftigten finanziell zugutekommen (Baugewerbe). Ein Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur wird aber auch dazu beitragen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern.

Nur wenige der Maßnahmen im Konjunkturpaket zielen auf eine Förderung der Berufe und Branchen, in denen vor allem Frauen beschäftigt sind, also etwa dem Gastgewerbe, Kunst und Kultur, aber auch Bildung und Erziehung: Ziffer 16 (Fördervolumen 1 Mrd. Euro) richtet sich an den Kulturbereich und Ziffer 15 (Fördervolumen 0,9 Mrd. Euro) auf die Förderung gemeinnütziger Organisationen. Im

Bereich Gesundheit und Soziales liegt der Frauenanteil unter den Beschäftigten bei 76,9%; im Bereich Kunst und Erholung sind es 50,8%; im Bereich Bildung und Erziehung 71,5% (Angaben siehe Statistisches Bundesamt 2020a; eigene Berechnung).

Auch zahlreiche der weiteren, geschlechtsneutral formulierten Maßnahmen kommen primär Männern zugute. So soll beispielsweise eine verlässliche Regelung für das Kurzarbeitergeld (Ziffer 12) getroffen werden – wie oben bereits beschrieben, verstärkt aber die bisherige Struktur des Kurzarbeitergeldes geschlechtsspezifische Unterschiede: So sind Frauen eher nicht in Branchen tätig, in denen Kurzarbeitergeld aufgrund tariflicher oder betrieblicher Vereinbarungen bis zu 90 Prozent aufgestockt wird. In Branchen wie dem Gastgewerbe war zwar in der Pandemie Kurzarbeit besonders verbreitet, jedoch sind dort zahlreiche Frauen geringfügig beschäftigt und haben keinerlei Anspruch auf Kurzarbeiter- oder Arbeitslosengeld (Hammerschmid et al. 2020).

Die „Sozialgarantie“ (Ziffer 2) mit einem Volumen von 5,3 Mrd. Euro zielt darauf, die Sozialversicherungsbeiträge für Unternehmen und Arbeitnehmer/innen bei 40% zu stabilisieren. Bezieht man hier ein, dass unter den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Deutschland 46% Frauen sind (Angaben siehe Statistisches Bundesamt 2020a; eigene Berechnung), wird diese Maßnahme ebenfalls Männern stärker zugutekommen.

Zudem werden sowohl Kurzarbeitergeld als auch Arbeitslosengeld I auf Grundlage des Nettoentgelts berechnet. Verheiratete Frauen, die in der Steuerklasse V eingeordnet sind, haben aber einen relativ zum Bruttoeinkommen niedrigeres Nettoeinkommen als Personen in anderen Steuerklassen, weil sie relativ gesehen sehr hohe Steuerabgaben haben. Die Berechnungsgrundlage sowohl von Kurzarbeiter- als auch Arbeitslosengel ist jedoch der Nettolohn. Dies führt dazu, dass Frauen in Steuerklasse V im Vergleich zum Bruttolohn niedrigere Transfers erhalten als Arbeitnehmer/innen in den anderen Steuerklassen (Deutscher Gewerkschaftsbund 2020, 6).

Die Ziffern 26 bis 30 richten sich schließlich an junge Menschen und Familien. Hier wird als erstes der Kinderbonus genannt (Ziffer 26), eine einmalige Zahlung von 300 Euro, die ergänzend zum Kindergeld gezahlt wird und mit dem steuerlichen Kinderfreibetrag verrechnet wird. Der Betrag dient als einmalige Leistung zum Ausgleich von Belastungen in der Pandemie und wird seine stärkste Wirkung voraussichtlich bei gering verdienenden Familien und Alleinerziehenden entfalten. Der Bonus ist jedoch nicht ausreichend hoch, um strukturelle Finanzierungsschwierigkeiten insbesondere von Müttern und Familien mit niedrigem Einkommen, die in der Krise besonders zu leiden hatten (Hövermann 2020) auch nur mittelfristig zu verbessern. Es handelt sich damit primär um eine Maßnahme mit dem Ziel der Konsumförderung. Zudem werden Unterhaltszahlungen bei getrenntlebenden Eltern mit dem Kinderbonus verrechnet: Erhalten Kinder Unterhalt vom getrenntlebenden Elternteil wird der Kinderbonus wie das Kindergeld hälftig verrechnet. Auch wenn der Lebensmittelpunkt des Kindes und damit die Belastungen wegen der Schließungen von Betreuungseinrichtungen durchweg im Haushalt der Mutter bestanden, kommt somit der Kinderbonus dort nur zur Hälfte an (Andersen 2020).

Alleinerziehende sind zu 90% Frauen (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2020). Ziffer 29 sieht vor, den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende in der Steuerklasse II signifikant zu erhöhen, allerdings nur befristet. Dies wird zwar die finanzielle Situation von erwerbstätigen Alleinerziehenden befristet verbessern, allerdings bleiben sie systematisch und im Steuerrecht gegenüber Verheirateten benachteiligt, da die ihnen zur Verfügung stehenden Freibeträge um ein Vielfaches geringer sind als die durchschnittlichen Steuererleichterungen durch das Ehegattensplitting bei Ehepaaren mit höheren Einkommensabständen.

Die Mehrwertsteuersenkung (Ziffer 1) mit einem Volumen von 20 Mrd. Euro ist ähnlich wie der Kinderbonus eine Maßnahme zur Konsumförderung. Sie wird, sofern sie an die Verbraucher/innen weitergegeben wird, insbesondere Geringverdiener/innen zugutekommen, die anteilig einen größeren Teil ihres Einkommens für Konsum ausgeben, und unter diesen sind mehr Frauen als Männer. Um die

Verteilung des Nutzens zwischen Männern und Frauen einzuschätzen, ist aber auch einzubeziehen, dass Männer in der Gesamtheit wohlhabender sind als Frauen und damit auch einen größeren Teil ihres Einkommens oder Vermögens für Konsum ausgeben können – die konkreten Auswirkungen der Mehrwertsteuersenkung auf die Geschlechter sowie Arme und Reiche zu untersuchen, wäre hier Aufgabe einer weiterführenden Studie.

Ziffer 30 sieht schließlich Zuschüsse für Unternehmen vor, die ihr Angebot an Ausbildungsplätzen nicht verringern. Die geschlechtsspezifischen Auswirkungen sind hier nicht eindeutig abzuschätzen.

#### 4.2 Beurteilung des Konjunkturpakets nach 3-R

In der Übersicht sind damit die Maßnahmen des Konjunkturpaketes nach der 3-R-Methode folgendermaßen einzuordnen (vgl. Tabelle 2):

**Tabelle 2: Einordnung der Maßnahmen des Konjunkturpakets**

Bereiche	Ziffern	Repräsentation von Frauen	Ressourcen	Realität	Bewertung
Senkung der Mehrwertsteuer	1	Gleicher Anteil an Männern und Frauen	20 Mrd. Euro	Nutzt allen Konsument/innen	Bedarf der weiteren Untersuchung
Sozialgarantie	2	46% Frauen unter allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten In Unternehmensführungen zwischen 14,8% (Dax-Vorstände) und 43% (Gründerinnen)	5,3 Mrd. Euro	Nutzt Unternehmen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	Nutzt Männern etwas stärker
Steuervergünstigungen und Hilfen für Unternehmen sowie vorgezogene Investitionen des Bundes	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13	In Unternehmensführungen zwischen 14,8% (Dax-Vorstände) und 43% (Gründerinnen) Unter Beschäftigten Frauenanteil je nach Branche (z.B. 1% Bau; 17% IT; Banken und Finanzen 50% bis 60%)	59,4 Mrd. Euro	Frauen sind in Unternehmensführungen unterrepräsentiert Frauen sind in den meisten betroffenen Branchen unterrepräsentiert	Entscheidungen über die Nutzung der neuen finanziellen Spielräume werden mehrheitlich von Männern getroffen Männliche Beschäftigte profitieren stärker
Soziale Einrichtungen und Kultur	15, 16	76,9% im Bereich Soziales und Gesundheit, 50,8% im Bereich Kultur	1,9 Mrd. Euro	Frauen sind überrepräsentiert	Kommt vorwiegend Frauen zugute
Länder und Kommunen	18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25,	12,5% der Ministerpräsident/innen sind Frauen 9% der (Ober-)Bürgermeister/innen sind Frauen	12,99 Mrd. Euro	Frauen sind in der Führung von Kommunen und Ländern unterrepräsentiert	Entscheidungen über die Nutzung der neuen finanziellen Spielräume werden mehrheitlich von Männern getroffen
Investitionen in Forschungsinstitutionen und Forschungsoperationen	33, 34, 43, 44, 49	In Führungspositionen der Forschung zwischen 3,9% (Helmholtz-Gesellschaft) und 24,8% (Frauenanteil an den Professuren insgesamt) Unter den Beschäftigten/Forschenden nicht mehr als 40% Frauen (Universitäten über alle Fächer)	5,8 Mrd. Euro	Frauen sind in der Forschung unterrepräsentiert, insbesondere in MINT-Fächern	Entscheidungen über die Nutzung der Förderung mehrheitlich von Männern getroffen und kommen auch mehrheitlich Männern zugute

Investitionen in den Bereichen Umwelt, Nachhaltigkeit, Digitales und Infrastruktur	17, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 46, 47, 48,	Je nach Branche zwischen 1% (Bau) und 17% (IT) Frauenanteil	40,75 Mrd. Euro	Frauen sind in Branchen unterrepräsentiert, die schwerpunktmäßig den Infrastrukturausbau betreiben	Die Investitionen kommen mehrheitlich Männern zugute
Familienbonus und Erhöhung Freibetrag für Alleinerziehende	26, 29	In Zweielternfamilien gleich 90% der Alleinerziehenden sind Frauen	5,05 Mrd.	Vorwiegend Mütter leisten Betreuungsarbeit Alleinerziehende verdienen wenig und profitieren stärker vom Bonus	Die Maßnahmen kommen stärker Frauen und Müttern zugute
Ausbildung	30	Branchenspezifisch sehr unterschiedlich	0,5 Mrd. Euro	Die Geschlechterverteilung ist branchenspezifisch sehr unterschiedlich	Nicht absehbar
Investitionen in Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen	27, 28	In der baulichen Umsetzung zwischen 1% und 15% Unter den Beschäftigten sind 71,5% Frauen	3 Mrd. Euro	Die bauliche Umsetzung wird vorwiegend von Männern durchgeführt Die Beschäftigten sind mehrheitlich Frauen	Männer profitieren stärker direkt Frauen profitieren indirekt von den baulichen Verbesserungen
Investitionen in Gesundheit	50, 51, 52, 53, 54	In der baulichen Umsetzung zwischen 1% und 15% Unter den Beschäftigten sind 75% Frauen	9,75 Mrd.	Die bauliche Umsetzung wird vorwiegend von Männern durchgeführt Die Beschäftigten sind mehrheitlich Frauen	Männer profitieren stärker direkt Frauen profitieren indirekt von den baulichen Verbesserungen

*Quelle:* alle Zahlen sind im Konjunkturpaket angegeben, siehe Koalitionsausschuss, die Summen sind eigene Berechnungen.

### 4.3 Nutzen des Konjunkturpakets für Frauen und Männer

Im Zwischenfazit ist damit festzustellen, dass die Maßnahmen zwar geschlechtsneutral formuliert sind, aber in der großen Mehrheit Männern stärker zugutekommen als Frauen. Insgesamt entfallen

1. 121,2 Mrd. Euro an Maßnahmenvolumen auf Branchen und Bereiche, in denen Männer stärker vertreten sind
2. 18,75 Mrd. Euro in Bereiche, in denen Männer in den Entscheidungsgremien mehrheitlich vertreten sind
3. 6,95 Mrd. Euro an Maßnahmenvolumen auf Branchen und Bereiche, die eher Frauen zugutekommen
4. Bei Maßnahmen mit einem Volumen von 20,5 Mrd. Euro ist dies noch nicht absehbar
5. Damit entfallen etwa 73% des Gesamtvolumens des Konjunkturpaketes auf Bereiche, in denen mehrheitlich Männer vertreten sind. Nur 4,2% des Gesamtfinanzvolumens gehen an Branchen und Bereiche, in denen mehrheitlich Frauen vertreten sind.

Das Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket sieht keinerlei explizit gleichstellungspolitisch ausgerichtete Maßnahmen vor. Fördermaßnahmen für systemrelevante Berufe, in denen überwiegend Frauen beschäftigt sind, blieben weitgehend aus. Das Konjunkturpaket wird damit dem grundgesetzlich verankerten Ziel, auf die Gleichstellung von Frauen und Männern hinzuwirken, nicht gerecht.

## 5. Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern in und nach der Pandemie

In der Pandemie waren politische Güter zu gewichten, und die deutsche Regierung gewichtete im Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket die grundgesetzlich untermauerte Staatsaufgabe, Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen zu beseitigen, geringer gewichtet als das Ziel der klassischen Konjunkturförderung vor allem zugunsten von Branchen und Bereichen, in denen mehrheitlich Männer tätig sind. Was wäre nötig und sinnvoll, um die negativen Effekte der Coronakrise auf die Gleichstellung der Geschlechter zu kompensieren?

Der Blick zu einem vorbildlichen europäischen Nachbarstaat zeigt, wie der Umgang mit Bildungs- und Betreuungseinrichtungen in der Pandemie anders gehandhabt werden kann, als es in Deutschland im ersten Lockdown der Fall war: Während in Deutschland die Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen nur zögerlich und nach Biergärten und Bundesligaspielen wieder geöffnet wurden, folgte Dänemark der umgekehrten Strategie und öffnete so bald wie möglich Kindergärten und Grundschulen, um erwerbstätigen Eltern die Möglichkeit zu geben, Familie und Berufstätigkeit zu vereinen. Für die deutsche Regierung sowie die Länderregierungen hatte – im Gegensatz zur dänischen Regierung – die Vereinbarkeit von Beruf und Familie im ersten Lockdown eine erkennbar niedrigere Priorität als die Verhütung einer potenziellen Infektionsgefahr durch Kinder beim Kita- und Schulbesuch. Die Infektionsraten in Dänemark blieben dennoch niedriger als in Deutschland.

Auffällig ist, dass es in Bezug auf Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen im Teil-Lockdown ab November 2020 eine neue Entwicklung gab. Ministerpräsident/innen, ebenso wie die Bundesregierung, vertraten die Auffassung und die Politik, dass Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen so lange wie möglich im Regelbetrieb bleiben sollten. Es wurde erkennbar aus den Belastungen arbeitender Eltern sowie den negativen Effekten des Homeschoolings auf die Bildungsgleichheit eine Konsequenz gezogen. In dieser Hinsicht zeigt sich eine gegenüber März 2020 veränderte Gewichtung der politischen Prioritäten: Schulen und Betreuungseinrichtungen werden nun erkennbar als systemrelevant erachtet und behandelt; Schließungen werden als letzter Ausweg und so kurz und verträglich wie möglich gestaltet.

Um diese positive Tendenz zu verstärken, wäre das Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket durch weitere Maßnahmen zu ergänzen, die die negativen gleichstellungspolitischen Folgen der Pandemie mildern. Dazu gehören insbesondere

1. Förderprogramme, Gehaltssteigerungen und Verbesserung der Arbeitsbedingungen auch in denjenigen Berufen und Branchen, in denen mehrheitlich Frauen tätig sind, z.B. durch steuerliche Förderung von Bonuszahlungen, Änderungen der Arbeitszeitgesetze (siehe dazu Deutscher Frauenrat 2020d).
2. Einführung einer Risikoprämie für Arbeitnehmer/innen in systemrelevanten Berufen und die Aufwertung systemrelevanter Berufe durch faire Löhne und bessere Arbeitsbedingungen insgesamt (siehe dazu Deutscher Frauenrat 2020b); hier erfolgt nach derzeitigem Planungsstand nur eine punktuelle Förderung (Bonus für Altenpfleger/innen, aber nicht im Gesundheitssektor oder im Verkauf).
3. Grundsätzliche Verbesserungen für geringfügig Beschäftigte - vor allem, indem die Anreizstrukturen für den Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verbessert werden. Derzeit wirkt sich beim Übergang von einem Minijob in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis die plötzlich einsetzende Steuer- und Sozialversicherungsbelastung so aus, dass Beschäftigte von dem erhöhten Einkommen durch plötzlich einsetzende volle Abgabepflicht kaum profitieren. Hier wäre der Übergang zu verbessern.
4. In der Pandemie wäre, ähnlich wie für Studierende, eine zusätzliche Auffangmaßnahme für geringfügig Beschäftigte zu empfehlen, etwa durch ein Äquivalent des Kurzarbeitergeldes oder eine gleichartige Ersatzleistung.

Zweitens wären für den Fortgang der Pandemie Entscheidungsstrukturen gleichstellungspolitisch zu optimieren. Gleichstellungspolitik ist – wie im Grundgesetz und der GGO vorgegeben – zu mainstreamen und damit als integraler Bestandteil von Wirtschafts- und Strukturpolitik, aber auch von Pandemiepolitik zu behandeln. Dazu gehört

1. Gremien der Krisenbewältigung und öffentliche Entscheidungspositionen sollten geschlechtergerecht, d.h. perspektivisch paritätisch besetzt sein
2. Die Einführung eines Gleichstellungschecks (siehe Deutscher Frauenrat 2020a), d.h.: Bei jeder Finanzausgabe ist zu überprüfen, welche unterschiedlichen Auswirkungen sie auf das Leben von Frauen und Männer hat und ob sie zur tatsächlichen Gleichstellung beiträgt (Gesetzesfolgenabschätzung) – es bleibt abzuwarten inwieweit die am 8.7.2020 vom Kabinett beschlossene Gleichstellungsagenda diese Funktion erhält
3. Die Verankerung gleichstellungspolitischer Maßstäbe (siehe z.B. die oben genannte 3-R Methode) in der Planung öffentlicher Programme und ihre Verankerung als Vergabebedingung für staatliche Zuwendungen
4. Die Aufwertung von Sorgeberufen, z.B. durch Zahlung von Ausbildungsvergütungen, Abschaffung des Schulgeldes in den vollzeitschulischen Ausbildungsberufen, moderne Berufsbilder, eine bessere Bezahlung, sowie Verbesserung der Qualifizierungs- und Aufstiegsmöglichkeiten (siehe dazu Deutscher Frauenrat 2020d)
5. Die Abschaffung des Ehegattensplittings und stattdessen die Förderung von Kindererziehung in öffentlicher Betreuung oder ein Familiensplitting, bei dem Alleinerziehende und Verheiratete gleichbehandelt werden
6. Die Berücksichtigung der Erfordernisse des Gewaltschutzes als Teil der Pandemiepläne (siehe dazu Deutscher Frauenrat 2020c)

Drittens und grundsätzlich ist eine Erhöhung des Frauenanteils unter den Entscheider/innen in Wirtschaft und Politik anzustreben, und das heißt eine Frauenquote für Vorstände, Führungspositionen im öffentlichen Dienst und in der Forschungsförderung wäre zu begrüßen; ebenso wie die gezielte Förderung von Gründungen durch Frauen, die weitere Förderung von Frauen in MINT-Berufen sowie gezielte Fördermaßnahmen für Frauen im öffentlichen und privatwirtschaftlichen Bereich. Auch eine Parität unter Parlamentsabgeordneten wäre anzustreben.

## 6. Fazit und Forschungsausblick

Das Konjunkturpaket wie oben geschehen nach 3-R zu beurteilen führt zu einer Momentaufnahme, die aufschlussreiche Ergebnisse zeitigt: es entfallen in der unmittelbaren Verteilungswirkung etwa 73% des Gesamt-Finanzvolumens auf Branchen und Gesellschaftsbereiche, in denen Männer mehrheitlich vertreten sind, und nur 4,25% auf Bereiche, in denen Frauen mehrheitlich vertreten sind. Der Rest der Maßnahmen ist voraussichtlich geschlechtsneutral.

Legt man die eingangs ausgeführter Rechtsgrundlagen zugrunde – Artikel 3, Absatz 2 GG sowie § 2 der GGO – wäre die Bundesregierung dazu verpflichtet gewesen, mit dem Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket aktiv auf die Gleichstellung von Männern und Frauen hinzuwirken sowie, entsprechend den Prinzipien des Gender Mainstreaming, die Maßnahmen geschlechtsneutral auszurichten. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass dies nicht geschehen ist. Es sind zwar sämtliche Maßnahmen geschlechtsneutral formuliert, aber die große Mehrheit richten sich auf Bereiche und Einrichtungen, in denen Männer überrepräsentiert sind, und der größte Teil der Ressourcen entfällt ebenfalls auf diese Bereiche. Die unmittelbare Verteilungswirkung der Maßnahmen lässt also mit großer Mehrheit Branchen und Entscheidungsstrukturen, in denen mehrheitlich Männer vertreten sind, direkt profitieren.

Dieses Fazit gibt wie beschrieben keinen abschließenden Aufschluss über mittel- und langfristige Wirkungen des Konjunkturpakets in den einzelnen Bereichen sowie auf Frauen und Männer. Es ist nicht ausgeschlossen, dass auch Frauen mittel- oder langfristig noch etwas stärker vom Konjunkturpaket profitieren, etwa durch Akzeleratoreffekte – so kann durchaus eine direkte Förderung von Unter-

nehmen mit vorwiegend männlichen Beschäftigten indirekt auch für Frauen Akzeleratoreffekte zeitigen, etwa indem in diesen Branchen vermehrt Frauen eingestellt werden, oder auch weil Branchen, in denen mehrheitlich Frauen beschäftigt sind, indirekt profitieren. Inwieweit dies der Fall ist, wäre zu untersuchen. Ebenso wären die mittel- und längerfristigen Effekte der Mehrwertsteuersenkung und ihre Auswirkungen auf Männer und Frauen sowie Arme und Reiche detailliert zu untersuchen.

In der Gesamtschau ist aber zum jetzigen Zeitpunkt festzustellen, dass im Konjunkturpaket eine Logik des männlichen Hauptverdienermodells zum Tragen kommt, das in der Bundesrepublik steuerpolitisch (z.B. Ehegattensplitting, Steuerklasse 5) und in der Sozialstaatlichkeit (z.B. noch immer angedeute Kinderbetreuungsstrukturen) nach wie vor prägend ist. So stützen die Fördermaßnahmen in der Gesamttendenz eher die Einkommen männlicher Haupternährer, während Ehegatten in Steuerklasse 5, Zuverdienender/innen und geringfügig Beschäftigte überdurchschnittlich starke Einkommensverluste erleiden.

Die Zielstellung des Konjunkturpakets richtet sich erkennbar und primär auf Konjunkturförderung und Infrastrukturausbau, nicht aber darauf, Konjunkturförderung auch mit Gleichstellung zu verbinden. Die Maßnahmen sind damit nicht dazu geeignet, geschlechtsspezifische Folgen der Krise abzufedern, sondern es ist anzunehmen, dass sie diese verstärken. Wie die Ausführungen unter 5. verdeutlichen, könnten entsprechend andere geschlechtergerechte Politiken diesem Manko aber abhelfen. Die Wirkung dieser unter 5. Vorgestellten Maßnahmen zu analysieren bzw., zu prognostizieren, wäre ebenfalls eine weitere Aufgabe der Forschung.

## 7. Literatur

- Andersen, Sigrid 2020: VAMV\_Kinderbonus\_Gesetzesformulierungsvorschlag\_18062020. Online verfügbar unter [https://www.vamv.de/fileadmin/user\\_upload/bund/dokumente/Stellungnahmen/VAMV\\_Kinderbonus\\_Gesetzesformulierungsvorschlag\\_18062020.pdf](https://www.vamv.de/fileadmin/user_upload/bund/dokumente/Stellungnahmen/VAMV_Kinderbonus_Gesetzesformulierungsvorschlag_18062020.pdf), zuletzt geprüft am 17.08.2020.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019): Erfolg mit MINT – Neue Chancen für Frauen. Online verfügbar unter <https://www.bmbf.de/de/erfolg-mit-mint-neue-chancen-fuer-frauen-10111.html>, zuletzt aktualisiert am 11.11.2019, zuletzt geprüft am 07.07.2020.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2020): Komm Mach Mint! Online verfügbar unter <https://www.komm-mach-mint.de/>, zuletzt geprüft am 07.07.2020.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020): Allein- und getrennt Erziehende fördern und unterstützen. Online verfügbar unter <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/chancen-und-teilhabe-fuer-familien/alleinerziehende>, zuletzt geprüft am 17.11.2020.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020): Frauen in der Wirtschaft. Online verfügbar unter <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/frauen-in-der-wirtschaft.html>, zuletzt geprüft am 07.07.2020.
- Business Insider Deutschland (2020): Von der Ex-Lehrerin bis zur Astrophysikerin: Das sind die 28 mächtigsten Frauen im Dax. Online verfügbar unter <https://www.businessinsider.de/wirtschaft/frauen-in-dax-vorstaenden-das-sind-die-30-maechtigsten-managerinnen-deutschlands/>, zuletzt aktualisiert am 26.01.2020, zuletzt geprüft am 07.07.2020.
- Deutscher Frauenrat (2020a): Finanzen fair verteilen – Für eine gerechte Konjunktur. Online verfügbar unter <https://www.frauenrat.de/finanzen-fair-verteilen-fuer-eine-gerechte-konjunktur/>, zuletzt aktualisiert am 25.05.2020, zuletzt geprüft am 30.11.2020.
- Deutscher Frauenrat (2020b): Systemrelevant und (un)verzichtbar. Trägerinnen und Verliererinnen eines Systems. Online verfügbar unter <https://www.frauenrat.de/systemrelevant-und->

- unverzichtbar-traegerinnen-und-verliererinnen-eines-systems/, zuletzt aktualisiert am 02.06.2020, zuletzt geprüft am 30.11.2020.
- Deutscher Frauenrat (2020c): Gewalt gegen Frauen. Das Problem wird größer. Online verfügbar unter <https://www.frauenrat.de/gewalt-gegen-frauen-das-problem-wird-groesser/>, zuletzt aktualisiert am 16.06.2020, zuletzt geprüft am 30.11.2020.
- Deutscher Frauenrat (2020d): Gesundheitsversorgung und Pflege in Würde – auch unter Corona. Online verfügbar unter <https://www.frauenrat.de/pflege-und-gesundheitsversorgung-in-wuerde-auch-unter-corona/>, zuletzt aktualisiert am 30.06.2020, zuletzt geprüft am 30.11.2020.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2020): Teilhabe an Erwerbsarbeit sicherstellen, Sorgearbeit gerecht verteilen – und Rückfall in alte Rollenbilder verhindern! Auswirkungen der Pandemie auf erwerbstätige Frauen & Vorschläge für eine geschlechtergerechte Überwindung der Krise. Arbeitspapier Stand: 10. Juni 2020.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (2017): Finanzsektor: Banken fallen zurück – Frauenanteil jetzt auch in Aufsichtsräten geringer als bei Versicherungen (DIW Wochenbericht 1+2/2017). Online verfügbar unter [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.550245.de/17-1-2.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.550245.de/17-1-2.pdf), zuletzt geprüft am 17.11.2020.
- Fischhaber, Anna (2020): "Wir müssen jetzt Frauenleben retten", 16.04.2020. Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/leben/corona-abtreibungen-kristina-haenel-1.4877744>, zuletzt geprüft am 07.07.2020.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2020): Nur 17 Prozent Frauen in deutscher IT-Branche, 06.03.2020. Online verfügbar unter <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/digitec/nur-17-prozent-frauen-in-deutscher-it-branche-16666734.html>, zuletzt geprüft am 07.07.2020.
- Hammerschmid, Anna; Schmieder, Julia; Wrohlich, Katharina (2020): Frauen in Corona-Krise stärker am Arbeitsmarkt betroffen als Männer. Hg. v. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (diw-aktuell, 42).
- Heinrich, Johannes (2020): Frauen am Bau. Hg. v. PlanRadar. Online verfügbar unter <https://www.planradar.com/de/frauen-am-bau/>, zuletzt geprüft am 07.07.2020.
- Hövermann, Andreas (2020): Soziale Lebenslagen, Soziale Ungleichheit und Corona-Auswirkungen für Erwerbstätige. Hg. v. WSI (Policy Brief, 44).
- In Franken (2020): Häusliche Gewalt in der Corona-Krise. Studie zeigt Risikofaktoren für Frauen und Kinder. Online verfügbar unter <https://www.infranken.de/ueberregional/deutschland/haeusliche-gewalt-in-der-corona-krise-erste-studie-zeigt-risikofaktoren-fuer-frauen-und-kinder-art-5009293>, zuletzt aktualisiert 2020-06-03; zuletzt geprüft am 07.07.2020.
- Koalitionsausschuss (2020): Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken, Online verfügbar unter [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf;jsessionid=4D16FEA0B9027D337763DB9F11EFCC0A.delivery2-replication?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf;jsessionid=4D16FEA0B9027D337763DB9F11EFCC0A.delivery2-replication?__blob=publicationFile&v=10), zuletzt geprüft am 17.08.2020.
- Koebe, Josefine; Samtleben, Claire; Schrenker, Annetrin; Zucco, Aline (2020): Systemrelevant und dennoch kaum anerkannt: Das Lohn- und Prestigeniveau unverzichtbarer Berufe in Zeiten von Corona. Hg. v. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (diw-aktuell, 28).
- Kohlrausch, Bettina; Zucco, Aline (2020): Die Corona-Krise trifft Frauen doppelt. Hg. v. WSI (Policy Brief, 40).

- Kommunal (2020): Repräsentative Umfrage: Frauen sind in der Kommunalpolitik massiv unterrepräsentiert. Online verfügbar unter <https://www.kommunal.de/frauen-kommunalpolitik-umfrage>, zuletzt geprüft am 17.11.2020.
- Leibniz-Institut für Bildungsforschung (2020a): Corona hat dem digitalen Lernen und Arbeiten den Weg geebnet – aber davon profitieren vor allem Hochgebildete. Online verfügbar unter <https://www.lifbi.de/Corona>, zuletzt geprüft am 17.11.2020.
- Leibniz-Institut für Bildungsforschung (2020a): Corona-bedingte Schulschließungen – ...und nun funktioniert alles digital? Online verfügbar unter <https://www.lifbi.de/Corona>, zuletzt geprüft am <https://www.lifbi.de/Corona>.
- OECD (2017): Deutschlandstudie: Mehr Partnerschaftlichkeit in Familie und Beruf. Presseerklärung vom 20.02.2017. Online verfügbar unter <http://www.oecd.org/berlin/presse/deutschlandstudie-mehr-partnerschaftlichkeit-in-familie-und-beruf-20022017.htm>, zuletzt aktualisiert am 07.08.2020, zuletzt geprüft am 17.08.2020.
- OECD iLibrary (2017): Dare to Share: Zusammenfassung. Online verfügbar unter [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/dare-to-share-deutschlands-weg-zur-partnerschaftlichkeit-in-familie-und-beruf/zusammenfassung\\_9789264263420-3-de#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/dare-to-share-deutschlands-weg-zur-partnerschaftlichkeit-in-familie-und-beruf/zusammenfassung_9789264263420-3-de#page1), zuletzt aktualisiert am 17.08.2020, zuletzt geprüft am 17.08.2020.
- Statista (2019): Anzahl der hauptberuflichen Professoren und Professorinnen an deutschen Hochschulen 1999 bis 2018. Online verfügbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/160365/umfrage/professoren-und-professorinnen-an-deutschen-hochschulen/>, zuletzt aktualisiert am 28.11.2019, zuletzt geprüft am 17.08.2020.
- Statistik. Hessen (2020): Gender Pay Gap. Online verfügbar unter <https://statistik.hessen.de/zahlen-fakten/preise-arbeitskosten-verdienste-einkommen/verdienste-einkommen/gender-pay-gap>, zuletzt aktualisiert am 16.03.2020, zuletzt geprüft am 17.08.2020.
- Statistisches Bundesamt (2019): Gender Pay Gap. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-1/gender-pay-gap.html>, zuletzt aktualisiert am 11.09.2019, zuletzt geprüft am 17.08.2020.
- Statistisches Bundesamt (2020b): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftsabschnitten. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/wirtschaftsabschnitte.html>, zuletzt geprüft am 17.08.2020.
- Statistisches Bundesamt (2020b): 1,1 % mehr wissenschaftliches Hochschulpersonal im Jahr 2019. Online verfügbar unter [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Hochschulen/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Hochschulen/_inhalt.html), zuletzt geprüft am 17.11.2020.
- Tagesschau (2020): Gewalt in Beziehungen. "Die Zahlen sind schockierend". Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/beziehungsgewalt-bka-statistik-101.html>, zuletzt geprüft am 16.11.2020.
- Wiesner, Claudia (2017): Multi-Level Governance und Lokale Demokratie. Wiesbaden: Springer VS.
- Wiesner, Claudia; Bordne, Sylvia (2010): *Lokales Regieren - Innovation und Evaluation Beschäftigungsförderung, Gender Mainstreaming und Integration im lokalen EU-Modellprojekt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-92517-2>.
- ZDF (2020): Repräsentative Umfrage - Corona-Krise führt zu mehr häuslicher Gewalt. Online verfügbar unter <https://www.zdf.de/nachrichten/panorama/coronavirus-gewalt-gegen-frauen-100.html>, zuletzt geprüft am 16.11.2020.