

Margrit Zauner, Mitglied der BVV Tempelhof-Schöneberg zu Berlin

Dilek Kolat, Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin

## **Gender Budgeting - eine Methode als Grundlage für geschlechtergerechte Entscheidungen in der Politik**

Erfahrungen aus Berlin

Enquete " Gender Budgeting - Wege zur geschlechtergerechten Verteilung öffentlicher Gelder und Leistungen" am 15.Dezember 2004 in Wien

1. Gender Budgeting – eine Bestimmung der Ziele, der Methode und der notwendigen Akteurinnen und Akteure
2. Was macht Gender Budgeting zum Erfolg ?
3. Welche Erfahrungen gibt es bisher in Berlin ?
4. Was bleibt zu tun ?
5. Was hilft – Materialien und Literaturhinweise



© Dagmar Roth-Berendt, MdEP

## **Eine Vorbemerkung**

Die materiellen Güter sind in dieser Welt ungleich zwischen den Geschlechtern verteilt. Dieses gilt für alle Staaten und Regierungsformen in unterschiedlicher Weise, aber es gilt. Es gilt für Beteiligung an Erwerbseinkomen ebenso wie für die Teilhabe an Macht und Führungspositionen, auch wenn wir in vielen Bereichen schon deutliche Fortschritte feststellen können. Das Thema „Geschlechtergerechtigkeit“ ist überall auf der Tagesordnung und bleibt für engagierte Frauen ebenso wie für politische Organisationen ein zentrales Thema bei der gesellschaftlichen Veränderung und der demokratischen Teilhabe aller Menschen an der Gesellschaft und den gesellschaftlichen Fortschritten.

### **1. Gender Budgeting – eine Bestimmung der Ziele, der Methode und der notwendigen Akteurinnen und Akteure**

Das Thema „Gender Budgeting“ ist ein Thema, das gegenwärtig in der (frauen)politischen Öffentlichkeit einen gewissen Hype erlebt. Leider ist nach einer näheren Betrachtung der zahlreich vorliegenden Literatur nur wenig Neues zu lesen; viele Broschüren und Texte beziehen sich lediglich aufeinander und bieten wenig Neues<sup>1</sup>. Das Thema ist Teil der Diskussion um die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Kontrolle der Verwendung der öffentlichen Mittel und wird vorwiegend von Nicht-Regierungs-Organisationen (NRO) geführt. Sie bezieht sich auf internationale Erfahrungen vorrangig aus der Entwicklungszusammenarbeit und einigen Staaten des Commonwealth. Diese Initiativen betrachten die bestehende Geschlechterungleichheit, die bestehenden Status- und Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen und dazu alle Ebenen finanzieller Ressourcen in den öffentlichen Haushalten.

Die Zielbestimmung in diesem Diskussionszusammenhang ist von außen auf die Wirkungen gerichtet und fragt

„Wer profitiert von Staatsausgaben?

2. Wie fördern Veränderungen des öffentlichen Haushaltes und der Steuerpolitiken bestimmte Tätigkeitsbereiche?

3. Wer trägt die Hauptlast dieser Veränderungen?“<sup>2</sup>

Die Wege zur Umsetzung von Gender-Budgets entwickeln sich unterschiedlich. Es gibt Beispiele, in denen die Regierung eine Stellungnahme zu Geschlechtergerechtigkeit mit dem Haushaltsentwurf vorgelegt hat (Australien), die Budgetanalyse unter dem Prinzip der Geschlechtergerechtigkeit im Parlament initiiert wurde (Südafrika) oder auch die Arbeit von einem Frauennetzwerk innerhalb der gewerkschaftlichen Frauenbewegung begonnen wurde (Großbritannien).

„Geschlechtergerechte Staatshaushalte sind jedoch keine separaten Budgets für Frauen. Es geht in diesen Initiativen weniger um spezielle Frauen- und Frauen-

---

<sup>1</sup> Als Beispiel, das sich positiv von den sonstigen Veröffentlichungen von Nicht-Regierungsorganisationen abhebt, sei auf die Broschüre von attac Österreich – Bergmann u.a.(2004) verwiesen.

<sup>2</sup> Enquete-Kommission, Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten: Endbericht, S. 105

förderungsprojekte, die nur wenige Prozente eines Budgets ausmachen, sondern um den scheinbar geschlechtsneutralen Hauptstrom der Budgetausgaben. Diesen gilt es nach Kriterien der sozialen Gerechtigkeit, der Geschlechtergerechtigkeit und der ökologischen Nachhaltigkeit zu überprüfen. Dabei stehen Fragen der geschlechtsspezifischen Zuwendung, der geschlechtsspezifischen Auswirkungen der zentralen Ausgaben in allen Sektoren, sowie der Begutachtung der Gleichstellungspolitik und der Zuwendung im öffentlichen Dienst im Vordergrund.“<sup>3</sup>

Eine Verbindung dieser Diskussionen mit denen in der Betriebs- und Volkswirtschaft<sup>4</sup> fehlt ebenso wie eine zu den tatsächlich Handelnden in der Planung und Verwendung öffentlicher Mittel – den Haushaltsfachleuten in der Verwaltung und in den Parlamenten. Eine Verbindung zu den Diskussionen um die Gestaltung des öffentlichen Haushaltswesen und fehlt meist ebenso wie die Überlegung, wie geschlechterpolitische Ziele in die bestehende Logik des öffentlichen Haushaltswesens, der Kosten-Leistungsrechnung, der Verwaltungsreform und nicht zuletzt in die politische Gestaltungsziele von öffentlichen Haushalten integriert werden können.

Wir bezeichnen Gender Budgeting als Methode, weil wir damit – integriert in die Regelabläufe des öffentlichen Haushaltswesens und den Entscheidungsprozessen darüber – eine Grundlage schaffen wollen, um bei den Entscheidungsprozessen zunächst über geschlechterdifferenzierte Transparenz bei der Verwendung der öffentlichen Mittel zu verfügen. In der Folge muss dieses ebenso für die Herkunft dieser Mittel gelten. Um eine solche Transparenz herstellen zu können, sind zunächst umfangreiche Datenerhebungen und –darstellungen erforderlich. Damit wird es z.B. im parlamentarischen Beratungsprozess den Abgeordneten ermöglicht, geschlechterdifferenzierte Transparenz bei ihren Entscheidungen über Mittel, sei es bei einem kammereigenen Haushalt oder auch in einem Produktsummenhaushalt, zu erhalten, sowie Informationen darüber, ob und in welcher Weise mit dieser Entscheidung Frauen und Männer unterschiedlich tangiert sind. Damit dieses dem Ziel der Erreichung der Geschlechtergerechtigkeit dient, ist ein politischer Diskussionsprozess erforderlich, der von frauenpolitischen Akteurinnen und ins. der Frauenforschung und Genderforschung geführt werden muss. Um dieses Ziel erreichen zu können, sind die notwendigen technischen Voraussetzungen zu schaffen und müssen durch einen umfassenden Gender Mainstreaming Prozess in der Organisation begleitet werden. Deshalb müssen für diesen Veränderungsprozess Erkenntnisse aus der Personal- und Organisationsentwicklung genutzt werden, um nachhaltige Ergebnisse zu erzielen.

Eine Methode wie Gender Mainstreaming oder Gender Budgeting ist nicht per se gleichstellungspolitisch progressiv, sondern schafft zunächst – unbedingt erforderliche – Transparenz. Die positiven Potentiale sind durch eine klare geschlechterpolitisch fortschrittliche Zielsetzung in der Regierung und den sie tragenden Parteien zu erreichen und brauchen Menschen, die sich für die Erreichung dieser Ziele einsetzen. Sinnvoll erscheint uns eine Kooperation zwischen Fachleuten aus diesen Bereichen und frauen- bzw. genderpolitischen Expertinnen und Experten. Hier ist noch Vernetzungsarbeit zu leisten, die durch einige Mandatsträgerinnen und Frauen aus Parteien bereits begonnen wurde. Es fehlen Berater/innen und Expert/innen, die mit

---

<sup>3</sup> ebd.

<sup>4</sup> vgl. Becker, Albrecht (2005)

fachlicher Gender-Kompetenz und fundierten Kenntnissen über die Funktionsweise des öffentlichen Haushaltswesens und den parlamentarischen Beratungsprozess sowohl die interessierte Öffentlichkeit als auch öffentliche Institutionen bei der Etablierung eines Gender Budget (gb) begleiten können. Für eine nachhaltige Verankerung des Konzeptes gb ist dieses in einem Prozess des organisationalen Lernens und der Organisationsentwicklung zu etablieren; die externe Begleitung – sei es durch Berater/innen oder Nicht-Regierungsorganisationen kann dabei bestenfalls eine begleitende Funktion wahrnehmen.

„Gender Budget ist ein wesentlicher Bestandteil von Gender Mainstreaming. **Gender Budget ist als finanzpolitisches Instrument des Gender Mainstreaming eine Methode der geschlechterdifferenzierten und –sensiblen Analyse und Bewertung der Haushaltsaufstellung, der Haushaltsdurchführung und Haushaltskontrolle und soll eine geschlechtergerechte Verteilung der Einnahmen- und Ausgabenseite öffentlicher Haushalte bewirken. Es soll für die Beratung der öffentlichen Haushalte dem Parlament und der Zivilgesellschaft eine ausreichende Transparenz über die Verteilung der öffentlichen Mittel im Sinne der Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit ermöglichen.**“<sup>5</sup>

## 2. Was macht Gender Budgeting zum Erfolg ?

Durch dass Haushaltsrechtes des Parlamentes beziehen sich die Einflussmöglichkeiten des Parlaments sich auf den Prozess der Beratung und Beschlussfassung. Sowohl die Aufstellung als auch der Vollzug des Haushaltes erfolgen durch die Verwaltung. Haushaltsberatungen im Parlament finden unter erheblichem Zeitdruck statt und erfordern von allen Beteiligten erhebliche Anstrengungen. Die komplexen Entscheidungen werden verdichtet, die Menge der zu verarbeitenden Informationen ist erheblich. Daher erfordert eine nachhaltige Verankerung des Gender Budgeting zum einen eine Integration in die Regelsysteme des Haushaltswesens und zum anderen neben der engagierten parlamentarischen Begleitung eine Verankerung sowohl in der (politischen) Leitung der Organisationen und als auch den für Finanzen zuständigen Organisationseinheiten.

Von zentraler Bedeutung sind – unter Berücksichtigung des Top-Down-Prinzips –

1. Klare parlamentarische Willensbekundungen
2. Klare parlamentarische Zielvorgaben und Sanktionen bzw. die Möglichkeiten, Sanktionen, einzusetzen, seitens des Parlaments
3. Klare Beschlusslagen in den (politischen) Leitungen der Organisationen
4. Projekt- und Prozessverantwortliche in den für Finanzen zuständigen Organisationseinheiten
5. Engagierte, von der Sache überzeugte Personen in den Organisationen und Parlamenten
6. Tools, die die Umsetzung vor Ort vereinfachen und unterstützen

<sup>5</sup> Zauner, Margrit (2004): Gender Budget als Teil des Gender Mainstreaming-Prozess. In: Rechtshandbuch für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte. 10.Aktualisierung, Hamburg 2004

Hilfreich ist ein überparteilicher Konsens über die Methode und die Umsetzung von Gender Budgeting. Auch wenn zur Initiierung des Prozesses häufig zunächst eine parlamentarische Mehrheitsentscheidung notwendig ist, sollte der Prozess verstetigt werden, um ihn dauerhaft unabhängig von parlamentarischen Mehrheiten zu machen. Alle im Bundestag vertretenen Parteien in der Bundesrepublik haben sich, zumindest auf der Ebene ihrer Frauenorganisationen, mit dem Thema Gender Budgeting beschäftigt und diskutieren seine Anwendung und Umsetzung, auch wenn sich – leider – in der öffentlichen Darstellung eine Partei besonders des Thema bemächtigt und dabei – ähnlich wie einige NRO - auch überparteilich erreichte Erfolge für sich vereinnahmt. So besteht die Gefahr, dass Verantwortliche, die keinen oder anderen Parteien nahestehen, schwerer für den Umsetzungsprozeß zu gewinnen sind und die Aktivitäten anderer aus dem Blickfeld geraten.

Ferner ist ein politisches Klima, in dem die Umsetzung von Gender Budgeting und Gender Mainstreaming in der politischen Öffentlichkeit positiv bewertet wird, hilfreich. Zudem ist eine Lobby, die die Umsetzung und Weiterentwicklung des Gender Budgeting aktiv begleitet, unverzichtbar. Es besteht erheblicher Forschungsbedarf, um die notwendigen Datenerhebungen und –auswertungen im Sinne einer fundierten Geschlechtergerechtigkeit zu begleiten und weiter zu entwickeln.

Der Prozess des Gender Budgeting sollte als Folge von Projekten mit einzelnen Schritten organisiert werden. Dabei sind die Erfahrungen aus den erfolgten Schritten zu nutzen.

### **3. Welche Erfahrungen gibt es bisher in Berlin ?**

Das Thema „Geschlechtergerechtigkeit im Haushalt“ hat in Berlin eine lange Tradition. Schon Mitte der 90iger Jahre wurde in der Zeit der großen Koalition durch die Abg. Ulrike Neumann eine Berichtspflicht über die „Verwendung der Mittel für die Gleichstellung“ etabliert. Alle Hauptverwaltungen mussten jährlich dem Parlament berichten. Die Berichte wurden dann im Fachausschuss „Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen“ diskutiert. Die Erfüllung dieser Berichtspflicht ist gleichzeitig ein gutes Beispiel für die Grenzen und die Notwendigkeit, Gender Budgeting mit klaren Zielvorgaben zu verbinden. Die vorliegenden Berichte zeigten eine sehr unterschiedliche Qualität: Verwaltungen, die offen für gleichstellungspolitische Zielsetzungen waren, haben Berichte abgegeben, die letztlich in der Form später denen des Gender Budgeting-Prozesses gleichen; die „gleichstellungsfernen“ Verwaltungen berichteten sehr unzulänglich.

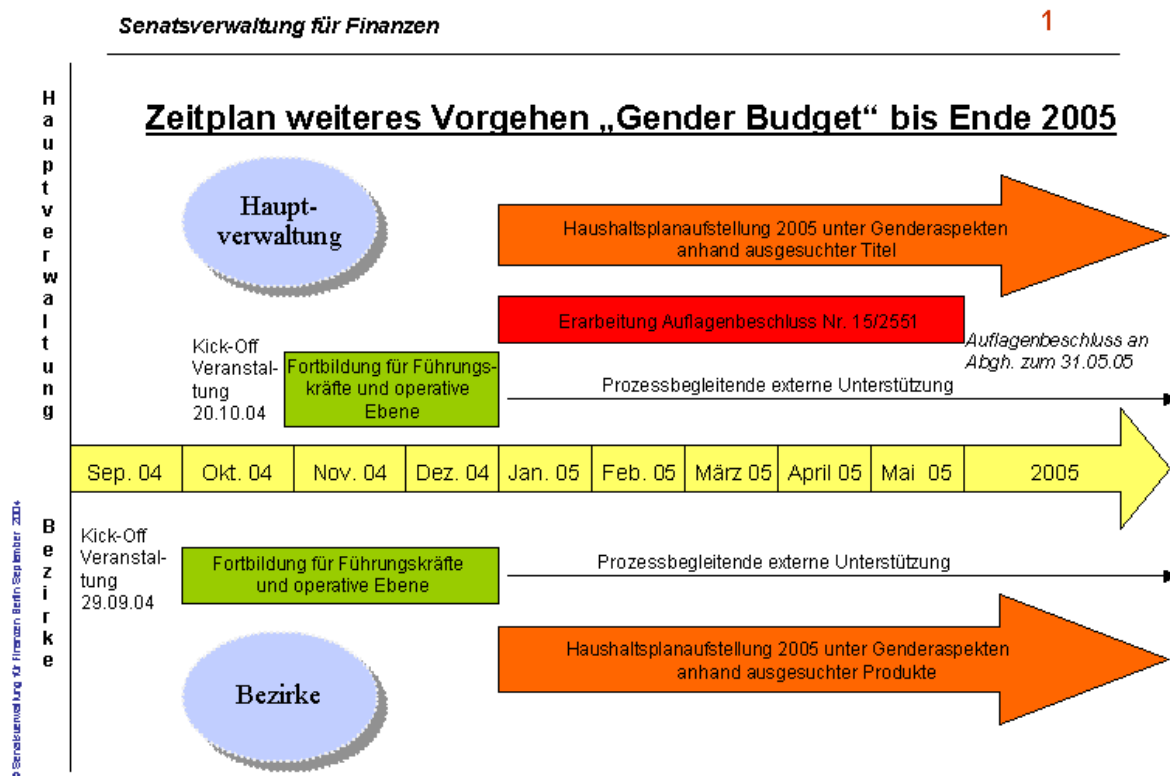
In der laufenden Legislaturperiode (2001-2006) sind sowohl in der Koalitionsvereinbarung der den Senat tragenden Parteien als auch im politischen Zielkanon dieser beiden Parteien klare gleichstellungspolitische Ziele und ergänzend zur in Berlin traditionell starken frauenpolitischen „Szene“ auch starke innerparteiliche frauenpolitische Interessengruppen an der Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele interessiert.

So beschäftigt sich bspw. die „Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Frauen“ seit längerem mit dem Thema „Gender Budgeting“ und hat nach einem längeren innerparteilichen Diskussionsprozess im Jahr 2002 und 2003 klare Beschlüsse sowohl auf

Landesebene (Landesfrauenkonferenzen und Landesparteitag) als auch auf Bundesebene (Bundesfrauenkonferenz) herbeigeführt.

Am Anfang der Legislaturperiode stand also ein klares Bekenntnis zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in Berlin. Bundesweit einmalig beschränkt sich dieses klare Bekenntnis nicht auf die Verwaltung, sondern das Abgeordnetenhaus – der Haushaltsgesetzgeber - hat auf Grundlage eines Antrages der Koalitionsparteien am 27. Juni 2002 mit den Stimmen der Regierungskoalition einen Beschluss zum Gender Budgeting gefasst und damit der Verwaltung klare Ziele gesetzt, die innerhalb der Legislaturperiode umgesetzt werden sollen.

Gender Mainstreaming wird in Form eines zunächst dreijährigen Projektes umgesetzt. Zur Begleitung dieses Prozesses wurde eine Landeskommision Gender Mainstreaming unter dem Vorsitz der Staatssekretärin für Frauen eingerichtet. Zur Begleitung des Gender Budgeting Prozesses wurde von der Landeskommision Gender Mainstreaming eine Arbeitsgruppe „Gender Budgeting“ unter Leitung des Abteilungsleiters „Haushalt“ der Senatsverwaltung für Finanzen eingerichtet, an der auch zwei Mitglieder des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses beteiligt sind. Der Stand der Projektumsetzung wird – nach Beratung und Beschlussfassung im Senat - jährlich umfangreich dem Abgeordnetenhaus berichtet und ist so der Öffentlichkeit zugänglich. In der Beschlussfassung über den Haushalt 2004/2005 hat das Abgeordnetenhaus ergänzend in Form von „Auflagenbeschlüssen“ diese Ziele und die Berichtspflichten konkretisiert und zusammengeführt.



Gender Budgeting wird in Berlin sowohl auf Landes- als auch auf Bezirksebene umgesetzt. Das Vorgehen war stark praxisorientiert und wurde zunächst in Pilotprojekten erprobt. Auf Landesebene orientierte sich das Vorgehen noch an dem dort prakti-

zierten kameralen Vorgehen; auf Bezirksebene wurde auf Basis der dort sehr viel weiter entwickelten Kosten- Leistungs-Rechnung ein anderes Vorgehen nötig. Je nach den unterschiedlichen Rahmenbedingungen wurden verschiedene Wege erprobt. Auch für die Darstellung sind verschiedene Wege möglich. Bisher wird überwiegend die Darstellung in Form eines Anhangs zum Haushaltsplan vorgeschlagen; denkbar ist allerdings auch die Form der Erläuterung zu jedem entsprechenden Titel. Langfristig muss nach unserer Auffassung eine Form gewählt werden, die die gewonnenen Erkenntnisse überblicksartig in den unterschiedlichen Zielerreichungsgraden zusammenfasst.

Beispielhaft sei für den Umsetzungsprozess auf die Bezirke Lichtenberg und Tempelhof-Schöneberg verwiesen.

Im Bezirk Lichtenberg wurde eine verwaltungsübergreifende Arbeitsgruppe im Sommer 2003 unter Leitung des Leiters der für Finanzen zuständigen Serviceeinheit eingerichtet. Es wurde zunächst die Methodik gemeinsam festgelegt und die für die Datenerhebung erforderlichen Schritte definiert. Im folgenden wurden insgesamt 6 finanziell relevante, durch den Bezirk steuerbare und individualisierbare Produkte in den Bereichen Bibliotheken, Volkshochschule, Sport und Kinder- und Jugendarbeit mit einem Gesamtvolumen von 12,8 Mio. € im Jahr 2003 festgelegt, die zunächst näher untersucht wurden. Für alle Produkte wurde ermittelt, wer die Leistungen nutzt und diese Informationen auf das zur Verfügung stehende Budget umgelegt. Abschließend wurden der Nutzen für ein geschlechterdifferenziertes Verwaltungshandeln und weitere notwendige Schritte bestimmt.

Im Bezirk Tempelhof-Schöneberg hatte die Bezirksverordnetenversammlung (BVV) 2003 das Bezirksamt beauftragt, einen entsprechenden Prozess einzuleiten. Das Bezirksamt hat mit einem Beschluss im Herbst 2003 eine verwaltungsübergreifende Arbeitsgruppe unter Leitung der Frauenbeauftragten eingesetzt, die im Januar 2004 ihre Arbeit aufgenommen hat. Die Beschäftigtenvertretungen und die Fraktionen der BVV konnten sich ebenfalls an der Arbeitsgruppe beteiligen. Es wurden in vier von sechs Dezernaten insgesamt 9 relevante, steuerbare, individualisierbare Produkte mit einem Gesamtvolumen von 3 Mio. € festgelegt, für die entsprechende Daten verfügbar sind. Der Prozess hat eine Verbindung zum Gender Mainstreaming-Prozess insgesamt deutlich gemacht. Zunächst wurden bestehende Erfassungsprobleme identifiziert und für den Steuerungsprozess insgesamt notwendige Verbesserungen der Erfassung von Daten und der Erstellung notwendiger Statistiken beschrieben. Eine Integration in das bestehende System der Kosten-Leistungs-Rechnung und der Definition von Produkten wird ebenso wie eine Ausweitung auf Produkte, die keine Individuen als mittelbare und unmittelbare Leistungsempfangende hat, und die Betrachtung der mit der Leistungserbringung verbundenen Personalmittel als notwendig erachtet.

#### **4. Was bleibt zu tun ?**

Der Prozess des Gender Budgeting ist am Anfang. Nach dem Beginn – der ersten Betrachtung und den ersten Versuchen, die Zahlen in konsistenter und effizienter Weise darzustellen – kommen mehr Fragen als am Anfang auf.

Die Frage der Beteiligung der Bürger/innen am Prozess der Haushaltsaufstellung und Entscheidung über die Verwendung der Mittel ist ebenso wie das Gender Budgeting in der Erprobung. Grundsätzlich ist bei allen Beteiligungsverfahren Repräsentanz und Empowerment notwendig, damit die Bürger/innenbeteiligung über ein Verfahren der Beteiligung von Interessengruppen, die aufgrund ihres Bildungshintergrundes dazu befähigt sind, hinausgeht. In Berlin sind dazu mit den Quartierfonds erste Erfahrungen gemacht worden – allerdings auch nachgewiesen, dass für eine tatsächliche und demokratischen Anforderungen genügende Beteiligung auch zusätzliche Kosten entstehen, dann aber sehr gute Erfolge zu erzielen sind. Erprobt werden muss noch, welche Bereiche des Haushaltes sich in welcher Form für Bürger/innenbeteiligungsformen eignen.

Das Verhältnis von Gender Mainstreaming und Gender Budgeting ist nach unseren bisherigen Erfahrungen als System von kommunizierenden Röhren zu beschreiben. Eines benötigt und bedingt das andere, um nachhaltigen Erfolg zu erzielen. Gender Budgeting ist unerlässlich, um Fortschritte beim Gender Mainstreaming in Verwaltungen zu befördern und verstetigen. Da alle relevanten Vorhaben durch finanzielle Mittel bzw. die entsprechende Priorisierung untersetzt sind, bietet Gender Budgeting zunächst die notwendige Transparenz, um orientiert an gleichstellungspolitischen Zielen, die notwendigen politischen Steuerungsentscheidungen in allen für die Leistungserbringung notwendigen Bereichen zunächst zu bestimmen und zu treffen. Letztlich sind Projekte nur Einzelvorhaben, wenn sie nicht in ein Gesamtkonzept eingebunden sind. Wir brauchen daher nach den ersten erfolgreichen Projektschritten einen „Gender Masterplan“, der sowohl die mittel- und langfristigen Ziele bestimmt als auch die Einzelprojekte zueinander ins Verhältnis setzt und koordiniert.

## **5. Was hilft – Materialien und Literaturhinweise**

Websites:

<http://www.berlin.de/ba-lichtenberg/verwaltung/gleichstellung/index.html>

<http://www.spd-berlin.de/asf>

[http://www.berlin.de/sengsv/gend\\_main/index.html](http://www.berlin.de/sengsv/gend_main/index.html)

<http://www.berlin-stadtderfrauen.de/de/genderliteratur.html>

[http://www.berlin.de/SenWiArbFrau/frauen/gender\\_gs/index.html](http://www.berlin.de/SenWiArbFrau/frauen/gender_gs/index.html)

<http://www.gender-budgets.org>

Drucksachen des Abgeordnetenhauses von Berlin:

Drucksache 15/415 (über Finanzpolitische Instrumente des Gender Mainstreaming – Gender Budgeting) vom 26.6.2002

Drucksache 15/507 (Bericht über Gender Mainstreaming) vom 31.5.2002

Drucksache 15/1503 (Zwischenbericht mit Übersicht über alle bis zu diesem Zeitpunkt gefassten Beschlüsse) vom 10.3.2003

Kleine Anfrage Nr. 15/10992 (über Gender-Mainstreaming Kompetenz in der Verwaltung) vom 8.10.2003

Drucksache 15/2551 (über Auflagenbeschlüsse) vom 18.3.2004

Inhaltsprotokoll über die Sitzung des Ausschuss für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen vom 26.11.2003 – TOP 2 (Aussprache über die zahlreichen vorliegenden Berichte zum Gender Mainstreaming und Gender Budgeting sowie Anhörung von Vertreter/innen der Pilotverwaltungen) sowie vom 14.1.2004 (Aussprache zum Themenbereich Gender Budgeting)

#### Literatur:

Becker, Albrecht (2005): Accountingforschung, Controlling und Gender. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Erscheint in Krell, Gertraude (Hrsg.) (2005). Betriebswirtschaftslehre und Gender Studies. Wiesbaden: Gabler.

Bergmann, Nadja u.a. (2004): Bergmann, Nadja; Gubitzer, Luise; Klatzer, Elisabeth; Klawatsch-Treitl; Treitl, Eva, Neumayr, Michela: Gender Budgeting. Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budgetgestaltung, Wien 2004

Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten: Endbericht (2002): Bundestagsdrucksache 14/9200

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen (2004): Zweiter Bericht über Gender Mainstreaming einschließlich Gender Budgeting in der Berliner Politik und Verwaltung. Berichtszeitraum April 2003 bis März 2004

Zauner, Margrit (2004): Gender Budget als Teil des Gender Mainstreaming-Prozess. In: Rechtshandbuch für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte. 10. Aktualisierung, Hamburg 2004

## Anhang

1. Beschluss des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 27. Juni 2002
2. Auszug aus den Auflagenbeschlüssen des Berliner Abgeordnetenhauses zum Doppelhaushalt 2004/2004
3. Auszug aus dem Aufstellungs Rundschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen für den Doppelhaushalt 2006/2007
4. Auszug Bericht der Frauenbeauftragten von Tempelhof-Schöneberg 2003-2004

### 1. Beschluss des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 27.06.2002 – Drucksache 15/415

#### **Finanzpolitische Instrumente des Gender Mainstreaming (Gender-Budget)**

Der Senat wird aufgefordert, in inhaltlicher Weiterentwicklung des Antrags 13/547 (Verwendungsnachweis von Haushaltsmitteln für die Gleichstellung in Berlin) in dieser Legislaturperiode die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass bei der Vorlage der Haushaltspläne künftig die Gesamtbreite der jeweiligen Haushaltsansätze Gegenstand einer gendersensiblen Analyse und Berichterstattung gegenüber dem Hauptausschuss wird.

Die Implementierung dieses Gender-Budget-Ansatzes verlangt ein stufenweises Vorgehen. Die Senatsverwaltungen werden deswegen beauftragt, Pilotbereiche von fachlicher und finanzieller Relevanz zu definieren, in denen die gendersensible Betrachtung der veranschlagten bzw. verausgabten Haushaltsmittel in einem ersten Schritt umgesetzt wird. Die Planung, welche weiteren Bereiche bis zum Ende der Legislaturperiode in die Betrachtung einbezogen werden soll, erfolgt mit der Bestimmung der Pilotbereiche, jährlich werden zwei weitere Ressorts in das Verfahren einbezogen. Bis zum Ende der Legislaturperiode muss gewährleistet sein, dass die Verwendung aller öffentlichen Ausgaben auf das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter hin überprüft werden kann.

Synergieeffekte mit den Prozessen des Gender-Mainstreaming, der Verwaltungsmodernisierung und der Evaluierung von Transferleistungen sind gezielt zu nutzen.

So ist insbesondere gemeinsam mit der regelmäßigen Vorlage der Berichte zur Umsetzung des Gender-Mainstreamings erstmalig zum 31. März 2003 zu berichten, wie

1. die mit der Koordinierung und Steuerung des Gender-Mainstreaming-Prozesses beauftragten Stellen um entsprechende Kompetenzen und Kapazitäten – auch mit entsprechendem fachlichen Hintergrund – ergänzt werden können oder ob eine senatsübergreifende Arbeitsgruppe unter Federführung der Frauenverwaltung eingerichtet wird.
2. auf den im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumenten (KLR, Berichtswesen, zielwirkungsorientiertes Controlling) aufgesetzt und für das öffentliche Dienstleistungsangebot (Kostenträgerkatalog) geeignete gendersensible Zielerreichungsindikatoren und Kennziffern entwickelt werden können.  
Diese müssen in geeigneter Weise auch ihren Niederschlag in den ergebnisorientierten Verfahren der Finanzmittelzuweisung (Budgetierung) finden.
3. gewährleistet wird, dass die für die Transferleistungen im verstärkten Maße vorgesehenen Evaluierungen gendersensibel ausgeführt und deren Ergebnisse adäquate Umsetzung in den Haushaltsansätzen finden.  
Zum frühestmöglichen Zeitpunkt sollen für den Gender Budgeting-Prozess europäische Mittel (ESF, EFRE) beantragt werden.

### 2. Auszug aus den Auflagenbeschlüssen des Berliner Abgeordnetenhauses zum Doppelhaushalt 2004/2004 (Drucksache 15/2551)

(...)

15. Jede Senatsverwaltung hat rechtzeitig zur 1. Lesung des Haushalts in Berichtsform darzustellen, wie die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern sowie die Förderung von Frauen gegen Benachteiligungen und Diskriminierungen bei der Haushaltsaufstellung gemäß Art. 10 Abs. 3 der Verfassung von Berlin gesichert wird.

Die Berichte sollen vor allem darüber Auskunft geben:

mit welchen Maßnahmen der Frauenförderung des Gender Mainstreaming und des Gender Budgeting bestehende Ungleichheiten von Männern und Frauen ausgeglichen werden,  
mit welchen Anteilen Frauen und Männer an Haushaltsmitteln (titelscharf) partizipieren,  
mit welchen Maßnahmen, Vorgaben oder Bemühungen die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern gewährleistet oder angestrebt wird, wenn keine titelscharfe Aufteilung möglich ist,  
welche Veränderungen sich in der Haushaltsplanaufstellung im Vergleich mit den Vorjahren ergeben und ob und wie die von der AG Gender-Budget entwickelten Kriterien und Voraussetzungen berücksichtigt wurden. Von einer Berichterstattung über die Arbeit der Frauenvertretungen und die Umsetzung der Frauenförderpläne mögen die Senatsverwaltungen absehen, da diese Angaben dem LGG-Bericht entnommen werden können.

### 3. Auszug aus dem: Rundschreiben zur Aufstellung von Unterlagen für den Doppelhaushaltsplan 2006/2007 sowie die Finanz- und Investitionsplanung 2005-2009 (Aufstellungsrundschreiben 2006/2007 - AR 06/07)

...Die allgemeinen Erläuterungen zu den Einzelplänen sowie die Erläuterungen zu den Titeln der Hauptgruppen 6 und 8 sind folgendermaßen um aktuelle Daten (möglichst nicht älter als 2002) zur Geschlechterstruktur der Primärempfänger von Zuwendungen/Zuschüssen zu erweitern. Sofern geschlechtssensible Daten für die zweite Nutzerebene vorliegen (also z.B. die Nutzer von Zuwendungsempfängern, wie z.B. Vereine, Unternehmen etc) oder mit geringem Aufwand erhoben werden können, sind diese ebenfalls in den Erläuterungen aufzuführen.

In einem eigenen Abschnitt (Abschnitt G) der allgemeinen Erläuterungen zu den Einzelplänen sollen die Titel der Hauptgruppen 6 und 8 kurz dargestellt werden.

Formulierungsvorschlag:

„Im Geschäftsbereich der Senatsverwaltung für ... sind für den Doppelhaushalt 2006/2007 XX Titel der Hauptgruppen 6 und 8 veranschlagt mit einem Ausgabenvolumen von XX Mio. Euro, das sind XX% der Gesamtausgaben des Einzelplans.

Nach den Kriterien der unmittelbaren Nutzeranalyse konnten auf Basis des Jahres 2003 für Maßnahmen in XX Titeln geschlechtssensitive Daten erhoben werden. Es liegen also für XX% des Ausgabenvolumens der Hauptgruppen 6 und 8 geschlechtssensitive Daten vor, das entspricht X% des Gesamtausgabenvolumens.

Geschlechtssensitive Daten liegen vor (beim Titel erläutert):

Kapitel/Titel - Zuschuss zum xy ... -

...

...

Geschlechtssensitive Daten liegen noch nicht vor, werden aber erhoben:

Kapitel/Titel - Zuschuss ....

...

...

Eine Erhebung geschlechtssensitiver Daten scheidet aus:

Kapitel/Titel - Zuschuss ...“

Bei den Titeln, zu denen Daten vorliegen, sollen die **Titelerläuterungen** um eine kleine Tabelle ergänzt werden, die die unmittelbaren Nutzer nach Geschlecht differenziert darstellt:

Anwendungsbeispiel (Kapitel 13 30, Titel 683 50 - Prämien an private Unternehmen für besondere wirtschafts- und arbeitsplatzfördernde Maßnahmen -):

Maßnahme:	Nutzer:	Weiblich	Männlich
Meistergründungsprämie		40 / 25%	120 / 75%

#### 9.1.1.

Auf Beschluss des Rats der Bürgermeister (Nr. 621/04) werden geschlechtssensitive Daten bei den Produkten

75476 Entleihung

76843 Lehrveranstaltungen VHS

72628 Programmangebot Bildende Kunst  
 78387 Allgemeine Kinder- und Jugendförderung  
 30124 Integrative Erziehungs- und Familienberatung  
 77671 Persönliche Beratung von Behinderten und .. einschließlich AIDS,

als so genannte Pflichtprodukte erhoben und ausgewiesen. Darüber hinaus können Daten für weitere Produkte, so genannte Kürprodukte, ausgewiesen werden. Insgesamt sollen Daten für 8% des Produktsummenbudgets vorliegen.

Das Ergebnis der Datenerhebung soll tabellarisch im Vorwort zum Bezirkshaushaltsplan dargestellt werden:

Produkt	Produktbudget	Anteil am Produktsummenbudget	Nutzer	
			Weiblich:	Männlich:
XXXXXX	XXX	X,X %	XX / XX%	XX / XX%

Die Senatsverwaltung für Finanzen wird im Rahmen der Nachschau die Einhaltung der Anforderung überprüfen.

## 6. Auszug aus dem Bericht der Frauenbeauftragten des Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg (März 2004) über Gender-Budgeting - Pilotphase im Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg. Bericht zum Stand der Einführung

### Vorlauf und Beschlusslage

Die *BVV Tempelhof-Schöneberg* fasste im März 2001 einen Beschluss zu "Gender Mainstreaming im bezirklichen Haushalt", der die Abteilungen der Bezirksamtes aufforderte, bei Vorlage des Haushaltsplanentwurfes einen gleichstellungspolitischen Verwendungsnachweis zu erstellen. Sie erneuerte damit einen Beschluss, der bereits vor der Bezirksfusion in der *BVV Tempelhof* gefasst worden war. Dieser Beschluss führte jedoch zu keinen zufriedenstellenden Ergebnissen. Diese Erfahrungen zeigten, dass für eine erfolgreiche Umsetzung von gender budgeting noch instrumentelle und methodische Voraussetzungen geschaffen werden müssen. Dazu gehören vor allem geschlechtsdifferenzierte Daten, deren Zuordnung zu Ausgabenbereichen und die Kompetenz zu deren geschlechtersensibler Auswertung.

Angeregt durch einen Antrag in der *BVV* im Sommer 2003 fasste das Bezirksamt im Herbst 2003 folgenden Beschluss:

Um die Grundlagen für die Einführung von gender budgeting in der Bezirksverwaltung Tempelhof-Schöneberg zu schaffen, hat das Bezirksamt beschlossen:

1. Es wird eine Arbeitsgruppe eingerichtet, in die das Haushaltsamt, der Steuerungsdienst sowie jede Abteilung des Bezirksamtes jeweils ein Mitglied entsendet. Letztere entsenden dabei Mitglieder, die mit der Haushaltsplanung der Abteilung und/oder mit planenden und steuernden Aufgaben der Abteilung betraut sind. Die Arbeitsgruppe wird von der Frauenbeauftragten koordiniert.
2. Aufgabe der Arbeitsgruppe ist die Erarbeitung eines Verfahrens, wie zukünftig bei Haushaltsplan-Aufstellungen den Produktsummen Daten zugeordnet werden können, die über die gleichstellungspolitische Wirkung des Mitteleinsatzes Auskunft geben können. Auf diese Weise wird Transparenz über die genderspezifischen Auswirkung der jeweiligen Haushaltsentscheidungen geschaffen.
3. Die Arbeitsgruppe wird solche Verfahren zunächst an ausgewählten Beispielen erproben. Die Auswahl dieser Bereiche wird anhand der Relevanz (z.B. Größenordnung, Bedeutung für die Bürgerinnen und Bürger, Steuerbarkeit durch bezirkliche Entscheidungen) und der Handhabbarkeit (z.B. bereits zur Verfügung stehendes Datenmaterial, Vorarbeiten) erfolgen.
4. Die *BVV* wird über den Stand der Arbeiten durch einen Zwischenbericht informiert.
5. Das Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg benennt die Implementierung von gender budgeting in ausgewählten Bereichen zu seinem zweiten Pilotprojekt im Rahmen der Einführung von gender mainstreaming in der Berliner Verwaltung und wird in den entsprechenden berlinweiten Arbeitskreisen mitarbeiten.

## Vorgehen

Die abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe hat im Januar 2004 ihre Arbeit aufgenommen. In ihr sind das Haushaltsamt, der Steuerungsdienst, die Frauenbeauftragte sowie alle Abteilungen des Bezirksamtes vertreten. Die Abteilungen sind dabei durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vertreten, die mit Controlling bzw. mit Planungsaufgaben befaßt sind. Die Arbeitsgruppe wurde außerdem erweitert um den Personalrat, die Frauenvertreterin sowie Mitglieder der Fraktionen der Bezirksverordnetenversammlung.

Diese Zusammensetzung hat sich als sinnvoll erwiesen. So ist der abteilungsübergreifende Austausch der Erfahrungen mit Datenermittlung, -darstellung und -auswertung hilfreich bei der Bewältigung methodischer Probleme und hinsichtlich einer perspektivisch zu entwickelnden Standardisierung. Die Mitwirkung von BVV-Mitgliedern ermöglicht, von vornherein die Frage der Nutzbarkeit der erarbeiteten Ergebnisse für politische Entscheidungen mit einzubeziehen.

Die Arbeitsgruppe wurde zunächst durch einen Vortrag in die Grundgedanken von Gender Budgeting und den bisherigen Stand in Berlin eingeführt. Im folgenden wurden aus allen Abteilungen Produkte ausgewählt, die einer exemplarischen Gender-Budget-Analyse unterzogen werden sollten. Dabei diskutierte die Arbeitsgruppe Vorschläge aus den Abteilungen und sprach Empfehlungen aus. Manche der Empfehlungen konnten realisiert werden, bei anderen ergaben sich Schwierigkeiten, für die teilweise Lösungen entwickelt wurden, teilweise mußte der Untersuchungsgegenstand gewechselt werden. In den Sitzungen wurden die Zwischenergebnisse, die methodischen Probleme und Fragen der Darstellung besprochen.

Die Datenerhebung erfolgte in den jeweiligen Fachbereichen, die Aufbereitung durch die jeweiligen Mitglieder der Arbeitsgruppe Gender Budgeting. Eine abschließende inhaltliche Analyse kann nur gemeinsam mit den fachlich Zuständigen erfolgen.

Die Arbeitsgruppe wird über die Pilotphase hinaus weiterarbeiten, um den Prozeß der Implementierung von Gender Budgeting im Bezirk voranzubringen.

## Auswahl der Produkte

Bei der Auswahl der Produkte wurde nach folgenden Kriterien vorgegangen:

- Relevanz
- Steuerbarkeit durch bezirkliche Entscheidungen
- zur Verfügung stehende Daten
- individuelle Leistungsempfänger

Dabei zeigte sich, dass gerade in der Pilotphase die Steuerbarkeit durch bezirkliche Entscheidungen eine starke Bedeutung hat, da hier die Motivation im Hinblick auf einen unmittelbaren Nutzen am größten ist.

Unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Zeit mußten Bereiche, in denen eine schlechte Datenlage vorgefunden wurde, zurückgestellt werden.

(...)

## Probleme

Wie zu erwarten war, liegt ein zentrales Problem in der *Datenlage*. Nicht überall werden bis jetzt schon geschlechtsdifferenzierte Statistiken geführt. Wo das nicht der Fall ist, bietet der Prozeß des Gender Budgeting einen Anstoß, dies zukünftig zu tun. Nach unserer Erfahrung sollte dies nicht schematisch erfolgen, sondern jeweils verbunden mit einer fachlichen Diskussion – häufig über Zielgruppen und Zielgruppenerreichung –, aus der sich oft noch weitere Fragen ergeben, die dann ebenfalls in zukünftige laufende Erhebungen einbezogen werden sollten.

Dort, wo umfangreichere Statistiken noch per Hand erfasst werden, sollten in Zukunft IT-gestützte Verfahren Anwendung finden, um eine rasche und unkomplizierte Auswertung zu ermöglichen.

In mehreren der von uns untersuchten Bereiche ist ein weiteres Problem sichtbar geworden. Die *Mengenstatistik der KLR* folgt oft einer anderen Logik als die jeweiligen Fach-Statistiken. Im Rahmen der Implementierung von Gender Budgeting sollte eine weitgehende Abstimmung der jeweiligen Erfordernisse angestrebt werden, um eine doppelte Statistik-Führung zu vermeiden. So lagen z.B. Statistiken über Maßnahmen nach KJHG vor, in denen die Anzahl der Leistungsempfänger aufgeführt waren. Die KLR dagegen basiert auf den Leistungsmonaten. Eine

geschlechtsdifferenzierte Zuordnung der Produktmengen und Produktsummen kann entsprechend nur rechnerisch erfolgen. Dies kann nur dann zulässig sein, wenn es zu keiner nennenswerten Abweichung von den realen Zahlen führt. Im Bereich von Kultur-Produkten z.B. lag für die Mengenstatistik die Einwohnerzahl als Bezugsgröße zugrunde. Dieses Meßkriterium kann für Gender Budgeting nicht genutzt werden. Es war erforderlich auf andere Daten zurückzugreifen.

Erfordernisse des Gender Budgeting werden zukünftig auch in die Weiterentwicklung des *Produktkataloges* Eingang finden müssen. Wenn eine große Anzahl von Leistungen in einem Produkt zusammengefaßt werden, so können aus Sicht einer Gender-Analyse dadurch relevante Gender-Gaps in den einzelnen Leistungen unsichtbar werden.

Ebenfalls nicht überraschend war das Problem, dass derzeit noch kein Instrumentarium vorliegt, das eine Gender Budget-Analyse von Produkten erlaubt, die *keine Individuen als mittelbare oder unmittelbare Leistungsempfänger* hat.

Ausgeklammert wurde bei den Produktuntersuchungen auch die Analyse der Leistungserbringer, also der *Persönalmittel*. Auch dies müßte jedoch Bestandteil einer Gender-Budget-Analyse sein.

### **Fazit**

Gender Budgeting erweist sich nach den ersten Erfahrungen – wenn auch noch mit Schwierigkeiten und Einschränkungen – als in vielen Bereichen machbar.

Der Prozeß deckt vorhandene Defizite in der Datenlage generell und der geschlechts-differenzierten Datenlage im besonderen auf und kann aufgrund der konkreten Nachfrage zu einer forcierten Verbesserung beitragen.

Gender-Budget-Analysen einzelner Produkte und Produktgruppen stellen eine gute Arbeitsgrundlage für Gender-Mainstreaming-Prozesse dar. So wurde bei allen untersuchten Produkten deutlich, dass es einer intensiven Diskussion mit den jeweiligen Fachleuten bedarf, um die ermittelten Daten angemessen zu interpretieren. Gender Budgeting kann also den Prozeß der Implementierung von Gender Mainstreaming nicht nur instrumentell unterstützen, sondern beim gegenwärtigen Stand auch eine initiiierende und anregende Funktion haben.

Aus der produktbezogenen Gender-Budget-Analyse ergibt sich die Anforderung, die Produktblätter so zu überarbeiten, daß genderspezifische Qualitätsziele und –indikatoren eingearbeitet werden, als Grundlage für ein entsprechendes Controlling.