

Gender Budgeting

Neue Perspektiven für die Gleichstellungspolitik



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Forum Politik
und Gesellschaft

Gender Budgeting

Neue Perspektiven für die Gleichstellungspolitik



Impressum

ISBN 978-3-89892-665-2

Herausgeber:

Friedrich-Ebert-Stiftung
Forum Politik und Gesellschaft
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Redaktion:

Anja Wehler-Schöck

Gestaltung:

Meintrup, Grafik Design

Druck:

primeline.print, Berlin

Copyright 2007 by Friedrich-Ebert-Stiftung,
Forum Politik und Gesellschaft



Inhalt

5 Vorwort

Dr. Roland Schmidt

7 Programm der Konferenz

8 Eingangsstatement

Bundesfinanzminister Peer Steinbrück

17 Perspektiven für Gender Budgeting in Deutschland

Prof. Dr. Christine Färber

42 Umsetzung von Gender Budgeting – Stand und Perspektiven

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion und
des Schlusswortes

Dr. Barbara Stiegler

Gender Budgeting

neue Perspektiven für die Gleichstel





Vorwort

Blickt man auf die vergangenen Jahrzehnte zurück, sind auf dem Gebiet der Gleichstellungspolitik beachtliche Erfolge zu verzeichnen. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Diskriminierungen auf Grundlage des Geschlechts in etlichen Bereichen fortbestehen. Auch weiterhin existiert ein beträchtlicher Handlungsbedarf in Politik und Gesellschaft.

Frauen- und genderpolitische Anliegen haben daher einen festen Platz in der Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung. Neben der notwendigen Verbesserung von Rahmenbedingungen für mehr Geschlechtergerechtigkeit setzt sich die FES gezielt für einen gesellschaftlichen Bewusstseinswandel ein.

Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags haben sich 1999 alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union dazu verpflichtet, die Strategie des Gender Mainstreaming umzusetzen und die Chancengleichheit der Geschlechter als Ziel in allen Politikbereichen zu verankern. In der Praxis bedeutet dies,

- *nach den unterschiedlichen Bedürfnissen und Interessen von Männern und Frauen zu fragen,*
- *die geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Politik zu analysieren,*
- *Ausgleichsmechanismen in Gang zu setzen und*
- *eine gleichberechtigte Partizipation von Männern und Frauen auf allen Ebenen anzustreben.*

Das Instrument des Gender Budgeting ist ein wesentlicher Bestandteil der Gender Mainstreaming-Strategie. Entscheidungen in der Finanz- und Haushaltspolitik sind keineswegs „geschlechtsneutral“: Die Struktur der staatlichen



Einnahmen und Ausgaben kann einen erheblichen Einfluss auf die Geschlechtergerechtigkeit in einer Gesellschaft ausüben.

Ziel von Gender Budgeting ist es daher, die öffentlichen Finanzen auf geschlechtsspezifische Effekte hin zu überprüfen und gleichstellungsorientiert zu gestalten. Darüber hinaus wird auch eine generelle Steigerung der Effizienz und der Transparenz der haushaltspolitischen Abläufe anvisiert sowie die Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger.

Gender Budgeting beschränkt sich nicht auf bestimmte Ressorts, sondern ist eine Querschnittsstrategie, die in allen Politikfeldern und auf allen politischen Ebenen Anwendung finden muss. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben es sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2015 die Prinzipien des Gender Budgeting zu verwirklichen.

Mit dem Ziel, die Debatte darüber anzustoßen, wie die Haushalts- und Finanzpolitik in Deutschland nachhaltig geschlechtergerecht gestaltet werden kann, hat die Friedrich-Ebert-Stiftung am 27. November 2006 eine Konferenz zum Thema „Gender Budgeting. Neue Perspektiven für die Gleichstellungspolitik?“ organisiert. Aufgrund des hohen öffentlichen Interesses an dieser Veranstaltung veröffentlichen wir in diesem Band das Eingangsstatement des Bundesfinanzministers Peer Steinbrück, den Vortrag von Prof. Dr. Christine Färber sowie eine kurze Zusammenfassung der Podiumsdiskussion und des Schlusswortes der Bundestagsabgeordneten Petra Weis.

Mein Dank gilt an dieser Stelle allen, die zum Erfolg dieser Veranstaltung beigetragen haben.

Dr. Roland Schmidt
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Friedrich-Ebert-Stiftung



Programm der Konferenz

Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin
27. November 2006

Begrüßung

Dr. Roland Schmidt, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Friedrich-Ebert-Stiftung

Grußwort und Statement

Peer Steinbrück, Bundesminister der Finanzen

Perspektiven für Gender Budgeting in Deutschland

Prof. Dr. Christine Färber, Inhaberin von Competence Consulting

Podiumsdiskussion: Umsetzung von Gender Budgeting – Stand und Perspektiven

- **Annette Sévery**, Leiterin des Arbeitsstabs Gender Mainstreaming, Auswärtiges Amt
- **Martin Kelleners**, Leiter des Generalreferats für Aufstellung des Haushalts und des Finanzplans, Bundesministerium der Finanzen
- **Christina Hadulla-Kuhlmann**, Leiterin des Referats Chancengerechtigkeit in Bildung und Forschung, Bundesministerium für Bildung und Forschung
- **Klaus Feiler**, Leiter der Haushaltsabteilung der Berliner Senatsverwaltung für Finanzen, Leiter der Arbeitsgruppe Gender Budgeting der Berliner Landesregierung
- **Dr. Christine Färber**, Gründerin und Inhaberin von Competence Consulting

Moderation und thematische Einführung:

Prof. Dr. Gabriele Michalitsch, Wirtschaftsuniversität Wien/ Universität Graz, Vorsitzende der ExpertInnengruppe des Europarates zu Gender Budgeting

Die Umsetzung von Gender Budgeting als politische Aufgabe

Petra Weis, MdB, Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion für Bau- und Stadtentwicklungspolitik



Eingangsstatement

*Peer Steinbrück,
Bundesfinanzminister*

Guten Tag, meine sehr geehrten Damen und Herren. Ich bedanke mich sehr für die Einladung. Ich mache kein Hehl daraus, dass ich mich in der Vorbereitung auf den heutigen Termin gelegentlich gefragt habe, ob Gender Budgeting nicht ein etwas zu schillernder Begriff ist. Die schlechte Nachricht vorweg: Ich halte den Begriff hier nach wie vor für eine irritierende Wahl, der uns nicht exakt auf das lenkt, um was es uns gemeinsam gehen sollte. Doch darauf will ich später im letzten Drittel meiner Bemerkungen eingehen.

Entscheidend scheint mir die Frage zu sein: Können wir unter Gender-Gesichtspunkten aus der Sicht der Haushaltsdimension dazu beitragen, die Ergebnisse der Politik auch im Sinne der Gleichstellungspolitik zu verbessern? Ich rede nicht vom Input, sondern ich rede vom Output. Wenn es darum geht, die Ergebnisqualität zu verbessern und damit einen effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel auch im Sinne der Gleichstellungspolitik zu erzielen, haben Sie mich als Finanzminister sehr schnell auf Ihrer Seite. Allerdings beginnen dann nach dieser eher allgemeinen Erkenntnis die Mühen der Ebene.

Als Finanzminister stehe ich nicht nur in der spezifischen Frage – Welche Auswirkungen zeigen die Haushalts- und Finanzpolitik auf die Gleichstellungspolitik? –, sondern fast generell vor der Frage, wie ich sicherstellen kann, dass die eingesetzten Haushaltsmittel auch dem Zweck entsprechend optimal eingesetzt werden. Denn vernünftige Finanz- und Haushaltspolitik kann sich nicht allein darauf beschränken, knappe Mittel zu verwalten oder nur den politischen Erfolg lediglich darin zu sehen, dass bestimmte Titel mit Geld dotiert sind – was übrigens häufig als politischer Erfolg missverstanden wird.



Ein kurzer Blick auf die Struktur des Bundeshaushaltes zeigt, auf welche Fragen wir uns dabei konzentrieren müssen. Die Sozialausgaben haben mit 134 bis 135 Milliarden Euro den größten Anteil am Gesamtbundshaushalt von 270 Milliarden Euro. Die Sozialausgaben machen damit 50 Prozent des Bundeshaushalts aus. Von jedem Steuer-Euro, den wir einnehmen, gehen 70 Cent in Sozialausgaben hinein. Selbst im Vergleich mit skandinavischen Ländern bedeutet dies, dass die große problematische Frage nicht ist, dass wir zu wenig Geld ausgeben. Wahrscheinlich nehmen wir, relativ gesehen, sogar eher viel Geld in die Hand. Wir sind jedenfalls von dem häufig apostrophierten Vorwurf der sozialen Kälte auch über unsere Ausgabenpolitik weit entfernt. Die entscheidende Frage ist: Geben wir das Geld richtig aus?

Da habe ich meine argen Zweifel – auch im Bereich der Jugend- und Familienförderung, je nach Abgrenzung. Gegenwärtig liegen die ersten Zahlen vor, die in dem zuständigen Ressort von Frau von der Leyen, zurückgehend auf den Koalitionsvertrag, ermittelt werden, indem fast synoptisch dargestellt wird: Was sind denn die einzelnen Maßnahmen oder Titel, die der Familien- und Jugendförderung dienen? Man kann verschiedene Abgrenzungsmuster nehmen.

Ich schätze mal und sage: Bund, Länder, Kommunen und unsere Sozialversicherungssysteme – je nach Abgrenzungsmuster – nehmen Jahr für Jahr ca. 180 Milliarden Euro für die Familienförderung in die Hand. Die Frage, die

sich auch hier stellt, ist: Kommt das Geld dort mit den Wirkungen an, die wir eigentlich politisch intendiert haben, indem wir solche entsprechenden Titel dotiert haben? Die Antwort lautet auch in diesem Falle: Nein.

Weitere Hinweise auf die Struktur des Haushaltes sind nicht unwichtig für unser Thema. Der Anteil der Zinsausgaben betrug Anfang der 90er Jahre noch 10 Prozent am Gesamthaushalt. Heute beträgt der Anteil der Zinsausgaben 15 Prozent am Gesamthaushalt von 270 Milliarden, will sagen: 40 Milliarden Euro. Das ist reine Vergangenheitsfinanzierung. Diese Ausgaben entziehen sich jedweder Zielsetzung, die etwas mit Zukunftsinvestitionen zu tun hat, also: Bildung, Forschung und Entwicklung, Infrastruktur verschiedener Art, Betreuungsangebote, Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen – eine der in meinen Augen wesentlichen Zielsetzungen, die der Bundeshaushalt enthalten sollte –, Hochschulen – all das sind wichtige Anstöße, um Wohlstand und soziale Wohlfahrt in der Bundesrepublik Deutschland zu erhöhen. Tatsächlich sind die zukunftsgerichteten Investitionsausgaben mit 24 Milliarden Euro fast um die Hälfte geringer als die Zinsausgaben, die wir im Sinne von Vergangenheitsfinanzierung aufwenden.

Ich will darauf hinaus, dass Zinsausgaben, Sozialausgaben und auch die Personalausgaben – wenn sie so wollen: die Betriebsausgaben der Bundesregierung – ungefähr 70 Prozent des gesamten Bundeshaushaltes ausmachen. 70 Prozent sind alleine durch diese drei Blöcke zementiert. Dann kennen Sie meine Probleme mit Blick auf die Struktur bei den Ausgaben des Haushaltes. Anfang der 90er Jahre lagen übrigens diese drei Ausgabenblöcke nicht bei 70 Prozent, sondern bei 57 Prozent.

Deshalb ist für mich die entscheidende Frage, und zwar für fast jedes Politikziel, das Gleichstellungsziel genauso wie andere Ziele: Wie gelangen wir zu Erkenntnissen vor allem in den großen Politikbereichen, die uns schlicht und einfach in den Stand setzen, unser Handeln zu verbessern? Wenn wir dieser Frage nachgehen, erkennen wir, dass über die großen, übrigens auch viele kleine, Haushaltspositionen, eben nicht in einem Haushaltsverfahren entschieden wird, nicht vom Souverän entschieden wird, sondern der weit überwiegende Anteil der Bundesausgaben und -einnahmen im Wesentlichen auf gesetzlichen und anderweitigen rechtlichen Verpflichtungen beruht und sich daher, wenn Sie so wollen, dem jährlichen Ringen, auch der Prioritätensetzung, weitestgehend entzieht. Es sei denn, der Gesetzgeber ändert die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen, teilweise mit sehr weitreichenden

Konsequenzen, wenn Sie an die Verpflichtung im Solidarpakt II bezüglich des Ost-West-Ausgleichs denken oder an die Mitfinanzierung von wichtigen Säulen unseres sozialen Sicherungssystems, zum Beispiel den Zuschuss zur Rentenversicherung oder dergleichen.

Ein Beispiel zeigt, wie ich finde, ziemlich eindringlich, wie wenig Haushaltsdaten oft aussagen: Es sind die Eingliederungsleistungen für Hartz-IV-Empfänger. Das sind sogar keine gesetzlichen Leistungen, wie wir wissen, sondern disponible. Wir haben 2005 für diese Eingliederungsleistung der Hartz-IV-Empfänger 6,5 Milliarden veranschlagt, aber nur die Hälfte ausgegeben. Wesentliche Ursache dafür, dass dieses Geld nicht in Anspruch genommen wurde oder nicht abgeflossen ist, ist die mangelnde Leistungsfähigkeit der so genannten Arbeitsgemeinschaften, der ARGen, und der Optionskommunen vor Ort, die wegen erheblicher Startschwierigkeiten bei der organisatorischen, personellen und infrastrukturellen Umsetzung des neuen Systems noch gar nicht in der Lage gewesen sind, dieses Geld richtig einzusetzen. Die schlechte Nachricht lautet: Auch in 2006 werden wir dieses Problem nicht vollständig gelöst haben.

Deshalb frage ich Sie, nur anhand dieses Beispiels, was hätte es uns gebracht, die Ansätze im Soll des Bundeshaushalts zu gendern. Es hätte gar nichts gebracht. Hätten wir etwa mehr über die echten Probleme der Arbeitslosen und über die der Arbeitsverwaltung gelernt? Keineswegs. Aus guten Gründen haben wir uns im Bereich Hartz IV deshalb inzwischen eine methodisch komplexe, mehrjährige Evaluation vorgenommen, die abseits der jährlichen Haushaltsaufstellungshektik gründlich durchgeführt wird. Das für Gleichstellung zuständige Ministerium, das BMFSFJ, hat in die Evaluation Gleichstellungsaspekte ausführlich eingebracht. Das halte ich für den richtigen und guten Weg, damit wir bei der Verausgabung der Mittel, nicht im Aufstellungsverfahren, ihren Zielsetzungen stärker entsprechen können.

Ein weiteres Beispiel wäre das Elterngeld. Hier sind im Gesetzgebungsverfahren auch viele Fragen sehr geschlechtsspezifischer Wirkung eingeflossen, die hier unabweisbar in einem sehr hohen Maße vorliegen. So haben wir als Konsequenz aus der Diskussion verbindliche Partnermonate geschaffen. Aber ob dies mit den Realitäten übereinstimmt, die sich dann haushaltspolitisch im Aufstellungsverfahren abbilden – da habe ich meine argen Zweifel. Das heißt, wir reden hier viel über die Theorie und nicht über Realitäten. Im Vordergrund stehen die Aufstellungen; die Effizienzen und Effektivitäten mit



Blick auf die von uns gemeinsam formulierten Zielsetzungen kommen demgegenüber zu kurz.

Diese und andere Erkenntnisse haben uns auch bei der genderbezogenen Gesetzesfolgenabschätzung geleitet, wie sich auch sonst das BMF bereits in der Vergangenheit bemüht hat, konstruktive Beiträge zu diesem Thema zu leisten. Dabei sind wir zu dem Schluss gekommen, dass der Haushalt lediglich den finanziellen Rahmen der Fachpolitiken festlegen kann, die Frage der geschlechtsspezifischen Rollen- oder Aufgabenverteilungen aber gerade im Rahmen dieser Fachpolitiken selbst zu berücksichtigen ist. Davon bin ich fest überzeugt und ich werde eine andere Linie in einem Haushaltsaufstellungsverfahren nicht garantieren können.

Wenn wir uns in dem Ziel einig sind, dass wir mehr Effizienz wollen, dann will ich auch mit einer anderen Wunschvorstellung in Richtung Haushalt ein bisschen aufräumen. Der Finanzminister kann eine stärkere Ergebnisorientierung nicht per ordre de mufti durchpeitschen. Das kann er in keinem Kabinett. Mit der verfassungsrechtlich starken Position, die er hat, kann er allenfalls einmal in einer Legislaturperiode drohen oder kokettieren, aber nicht mehr. Die tatsächlichen Spielräume des Finanzministers – egal, wie er heißt, ob Müller-Lüdenscheid, Steinbrück, oder eines Tages auch einer weib-

lichen Finanzministerin – sind nur dann zur Geltung zu bringen, wenn die Ressorts sich in derselben Logik bewegen. Das heißt, in den Ressorts muss bei den jeweiligen Entscheidungen das Bewusstsein und der Anstoß entstehen, selber auch im Sinne dieser Zielsetzungen das Geld einzusetzen und in einer Kontrolle nachzuvollziehen, ob diese Ziele erreicht worden sind.

Das werden wir allerdings nur schaffen, wenn wir überzeugen und den Ressorts auch Spielräume aufzeigen und geben. Als eine vordergründige Zielsetzung bedeutet das, sie nicht unbedingt mit einem bürokratischen Berichtsaufwand zu überziehen. Das kann man sich aussuchen: Überziehe ich diese Ressorts mit einem sehr bürokratischen Berichtswesen, in das viele Energieeinheiten gesteckt werden, oder motiviere ich die Ressorts und gebe ihnen die Handlungsspielräume, das ihnen bewilligte Geld im Sinne der Zielsetzung auszugeben, die wir gemeinsam definieren. Wenn das gelingt und es dann ein Bedürfnis der Ressorts gibt, darüber auch einmal gemeinsam im Bundeskabinett zu reden, dann kann ich Ihnen versprechen, dass der Bundesfinanzminister aufmerksamer Zuhörer und aktiver Diskussionspartner sein wird.

Ich will deshalb deutlich sagen: Ich bin auf diesem Feld nicht an Symbolpolitik interessiert. Symbolpolitik hieße, sich auf die Frage zu kaprizieren, wie ich einen „gegenderten“ Haushaltsaufstellungsprozess hinkriege. Sondern ich bin für tatsächliche Verbesserungen, auch im Bereich von Maßnahmen wie zum Beispiel dem Elterngeld und anderen Bereichen, die einen geschlechtsspezifischen Charakter haben. Ich bin für eine stärkere Effizienzkontrolle des eingesetzten Geldes, insbesondere im Sinne einer höheren Erwerbsquote und einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Deutschland.

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, mit der wir es zu tun haben, und der Fragestellung, ob diese demografische Entwicklung nicht erhebliche Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit und die Produktivität einer Gesellschaft hat – ich rede im technisch-ökonomischen Sinne –, halte ich es für unvorstellbar, dass die Frauenerwerbsquote in Deutschland im internationalen Vergleich so niedrig bleibt, wie sie ist. Dies wird sich diese Gesellschaft buchstäblich nicht leisten können. Zumal ziemlich absehbar ist, dass wir es dabei mit einer Generation, insbesondere auch junger Frauen zu tun haben, die auf diesem Felde sehr viel mehr einzubringen hätten und auch wollten, wenn wir ihnen die dafür notwendigen Infrastrukturen schaffen würden.

Der nächste Satz geht nicht so leicht über meine Lippen, aber es ist inzwischen ziemlich klar erkennbar, dass diese Generation von Frauen – durchschnittlich – die besseren schulischen, beruflichen und akademischen Abschlüsse macht als Männer. Als Gesellschaft dann darauf zu verzichten, dass sie ihre eigenen Berufsbiografien schreiben können, auch in einem gesellschaftlichen Nutzempfinden, aber darüber hinaus auch im Sinne der individuellen Wahrnehmung der eigenen Lebensbiografien, halte ich für ein großes Manko, ein großes Defizit, das wir bisher in unserer Gesellschaft festzustellen haben. Das bedeutet in diesem Sinne Ihre Zielsetzungen aufzugreifen und zu fragen: Wie bin ich bei den Wirkungsmechanismen besser als bisher? Im Rahmen dieser Zielsetzungen das Geld wirkungsvoller einzusetzen, ist mein hauptsächlicher Ansatz.

Im Übrigen: Eins darf man auch nicht ganz vergessen, damit dieser Nachmittag auch durch meine Bemerkungen nicht so ganz leicht für Sie wird: Wenn man auf den Haushalt schaut, werde ich Sie nicht davon entlasten können, dass Haushaltspolitik auch und immer Konsolidierungspolitik ist. Bei 1.500 Milliarden Euro Schulden komme ich nicht um diese Bemerkung herum. Der Kapitaldienst dieser Summe wird erkennbar nachfolgenden Generationen, egal ob Mann oder Frau, auf die Schultern gelegt. Meine Kinder und meine Enkelkinder werden mich eines Tages mit der Frage konfrontieren: Was für Umverteilungsmechanismen hast du eigentlich sehenden Auges in Kauf genommen? Was hast du dagegen getan?

Vor dem Hintergrund dieser Last für kommende Generationen, was den Kapitaldienst – Tilgung und Zinsen – betrifft, wird man nicht darum herumkommen, wann immer es um Haushaltspolitik geht, auch über Konsolidierung zu reden. Wir wollen und müssen aber auch gestalten und Zukunftsmärkte stärken. Daher bin ich sehr dafür, diese „doppelte Tonlage“ weiter zu verfolgen: Auf der einen Seite zu konsolidieren, auf der anderen Seite aber Impulse für Wachstum und gesellschaftliche Stabilität zu geben. Mit Blick auf den notwendigen Konsolidierungsdruck wird man aber auch den Mut finden müssen, gelegentlich alte Zöpfe abzuschneiden. Das heißt, wer in der Haushaltspolitik mitdiskutieren will, wie Sie auch in dieser Veranstaltung, der wird auch Verantwortung übernehmen müssen und die Frage mit beantworten müssen: Wie kann ich erforderlichenfalls auch Handlungsoptionen entwickeln, um in Milliarden-Größenordnungen Entlastung zu schaffen? Da kann es passieren, dass einzelne Bereiche nicht das Schild bekommen „Zutritt verboten“, nur weil Gender-Aspekte berührt sein könnten. Das

ist die unangenehme Botschaft, die ich Ihnen bringe. Ich wäre sehr interessiert am Ende Ihrer Veranstaltung durch Bericht zu erfahren, ob Sie sich mit diesem Aspekt auch auseinandersetzen.

Diesen Konflikt sehen wir ja übrigens schon in den aktuellen familienpolitischen Diskussionen. Länder mit ähnlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen wie Deutschland haben mit einem vergleichbarem Aufwand bei der Familienpolitik mehr Erfolg als wir, obwohl sie, relativ gesehen, pro Kopf oder pro Einheit Wirtschaftsleistung weniger Geld in die Hand nehmen als wir: Zu nennen sind hier die skandinavischen Länder sowie einzelne Benelux-Länder. Man könnte das fortsetzen. Wir müssen uns also die Frage stellen, wie wir die vorhandenen Mittel so umsteuern können, dass wir das schaffen, was wir uns vorgenommen haben. Deshalb ist es wichtig, dass unter Federführung des BMFSFJ eine Analyse des bestehenden Systems speziell im Bereich der Familienförderung gegebenenfalls auch der Jugendförderung angestrengt wird. Wie auch immer dies ausgehen wird, am Ende werden wir uns entscheiden müssen: Wo wollen wir mehr, aber im Zweifelsfall auch, wo wollen wir weniger ausgeben.

Lassen Sie mich das erläutern anhand eines gelegentlichen Vorstoßes, den ich gemacht habe – zunächst mal eher zufällig –, weil das eigentliche Thema eine Buchvorstellung war über die Probleme der Globalisierung. Erst auf die Nachfrage eines Journalisten habe ich mich dabei in einer kurzen Überlegungszeit gefragt: Was ist denn besser im Sinne von Familienpolitik und auch übrigens der Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen sowie der Vereinbarkeit von Beruf und Familie – die Erhöhung eines individuellen Transfers wie des Kindergeldes oder die kostenlose Bereitstellung von Infrastruktur zur Betreuung von Kindern? Und je länger ich darüber nachdenke, desto mehr komme ich zu dem Ergebnis, dass die Erhöhung der individuellen Transferzahlungen mit Blick auf das, was wir wollen, weniger effizient ist als die kostenlose Bereitstellung entsprechender Kinderbetreuungseinrichtungen.

Diese Frage, und das ist Gender Budgeting auf der Ausgabenseite, die kommt auf Sie und mich gemeinsam spätestens in zwei Jahren zu, wenn der kommende Existenzminimumbericht für Kinder vorliegt und die nächste Frage auftaucht: Wird das Kindergeld erhöht? Dieselbe Frage stellte sich übrigens auch für die Freibeträge, die Menschen in Einkommenskategorien wie mir größere Vorteile bringen als denjenigen, die in den unteren Einkommensklassen sind, weil der Freibetrag bei meiner Progressionsstufe natürlich ganz anders wirkt. Das heißt, wenn ich das Kindergeld bei der Gelegenheit erhöhen muss, gleich-

zeitig dann auch vor dem Hintergrund des einschlägigen Verfassungsgerichtsurteils die Freibeträge für meine Einkommensklasse erhöhen muss – ist das günstiger? Oder komme ich zu dem Ergebnis, dass ich wahrscheinlich mit 2,5 bis 3 Milliarden Euro alle Kindergärten in Deutschland gebührenfrei machen könnte? Ich hebe mal ab davon, dass wir gerade über verschiedene Ebenen reden: Bundeshaushalt, Träger von Kindergärten, Kommunen etc. Das ist mir alles bewusst; das füge ich nur hinzu, damit niemand von Ihnen den Eindruck gewinnt, ich holpere da jetzt einfach über diese Schwierigkeiten hinweg.

Lassen Sie mich zusammenfassen:

Wir brauchen, wie ich glaube, eine bessere und umfassendere Wirkungsanalyse unserer Politik mit dem Ziel, mehr steuerungsrelevante Informationen im Sinne einer Gleichstellungspolitik zu bekommen.

Wir dürfen nicht nur eine Zieldimension verfolgen. Wir haben es gelegentlich mit Ambivalenzen, mit Widersprüchlichkeiten zu tun. Es sind mehrere Zielgrößen im Spiel, unter anderem auch dieses leidige Konsolidierungsziel.

Drittens, wir brauchen nicht mehr Bürokratie und Datensammlung. Wir benötigen anspruchsvolle und tiefgehende Analysen, die uns Fehlentwicklungen erkennen lassen, uns Lerneffekte liefern und uns in den Stand setzen, neue finanzielle Spielräume zu schaffen.

Wir brauchen ein sehr viel stärkeres Bewusstsein für Gleichstellungsbelange in allen Fachpolitiken, im Gegensatz zu einer alleinigen Zuständigkeit des Ressorts für Frauen- oder Gleichstellungspolitik.

Mehr im Ergebnis als in Ausgabekategorien zu denken, wäre ein enormer Fortschritt. Das gilt nicht nur für das Thema, das uns hier heute zusammengeführt hat.

Wenn uns das alles gelingt, können neue finanzpolitische Spielräume entstehen, die wir für zukunftsorientierte Politik brauchen. Und das schließt in meinen Augen ausdrücklich die Gleichstellungspolitik mit ein. Das nenne ich dann allerdings nicht mehr ‚Gender Budgeting‘, sondern eine verantwortungsvolle Politik.

Vielen Dank.



Perspektiven für Gender Budgeting in Deutschland

*Prof. Dr. Christine Färber,
Inhaberin von Competence Consulting*

Gender Budgeting ermöglicht die systematische Analyse, Steuerung und Evaluation des Haushalts bezüglich seines Beitrags zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie zur Beseitigung bestehender Nachteile. Gender Budgeting bedeutet in diesem Zusammenhang die systematische Prüfung aller Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsprozess bei der Aufstellung, Ausführung und Rechnungslegung sowie aller haushaltsbezogenen Maßnahmen auf die ökonomischen Effekte für Frauen und Männer sowie auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse. Dabei geht es nicht nur um die Verteilung staatlicher Leistungen, sondern im weiteren Sinne auch um die gesellschaftliche Verteilung der Ressourcen Geld und Zeit sowie bezahlte und unbezahlte Arbeit. Auf der Grundlage dieser Prüfung können finanzbezogene Maßnahmen gleichstellungsorientiert ausgerichtet werden.

Gender Budgeting ist in der internationalen Politik ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Transparenz öffentlicher Haushalte sowie zur effektiveren und effizienteren Ressourcenallokation. Gender Budgeting wurde im internationalen Kontext insbesondere auch in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit entwickelt und dient dem zielgruppengenauen Mitteleinsatz sowie als Strategie gegen Armut und Korruptionsbekämpfung.

Der Haushalt von Bund, Ländern und Gemeinden wirkt entscheidend in die Gesellschaft hinein: Hier wird festgelegt, welche Maßnahmen vom Staat gefördert werden. Der Haushalt ist der fiskalische Ausdruck des politischen Willens der Regierung und des Parlaments, er bildet die Komplexität des politischen und ökonomischen Handelns des Staates ab. Es ist Ziel von Gender Budgeting, die Querschnittsaufgabe Gleichstellung in diesem komplexen und

für die Demokratie zentralen Steuerungsinstrument wirkungsvoll zu verankern. Zwar ist ein Großteil der öffentlichen Ausgaben langfristig festgelegt, zum Beispiel durch das Personal des öffentlichen Dienstes oder durch Leistungsgesetze der sozialen Sicherung. Aber alle Gliederungen haben – wenn zum Teil auch geringe – finanzpolitische Steuerungsmöglichkeiten. Das hat viel mit dem Thema Geschlecht zu tun: Wie beispielsweise geschlechterpolitische Ansätze der Mädchen- und Jungenarbeit finanzpolitisch verankert sind, prägt die Kinder- und Jugendarbeit. Die Bundeszentrale für politische Bildung hat zum Beispiel durch genaue Analysen ihrer Finanzen wichtige, systematische Ansatzpunkte gefunden, wie sie die Gleichstellung von Frauen und Männern besser fördern kann.

Letztlich gibt Gender Budgeting auch Anhaltspunkte für die Umverteilung von Mitteln zwischen Ressorts: Was ist für die gleichstellungsorientierte Entwicklung der Gesellschaft wichtiger? Diese Frage ist nicht nur verwaltungstechnischer Art, sondern sie ist eine politische Machtfrage. Frauenpolitik und Gleichstellungspolitik als Querschnittsaufgaben sind damit zentraler Bestandteil der Demokratisierung und Entwicklung unserer Gesellschaft und gehören zu den Zukunftsfragen: Wie lösen wir das Demographieproblem? Wie bleiben wir wirtschaftlich stark? Wie wirtschaften wir ökologisch verträglich?

Zu diesen Kernfragen unserer Gesellschaft gehören Genderkomponenten, die durch Gender Budgeting deutlich werden: Wirtschaftliche Stärke wird ohne eine große Erwerbsbeteiligung von Frauen nicht erreichbar sein. Der demographische Faktor ist auch eine Summe von Einzelentscheidungen von Frauen und Männern, die sich nur für Kinder entscheiden, wenn das Leben mit Kindern lebenswert ist und gesellschaftlich gefördert wird. Gender Budgeting trägt dazu bei, diese entscheidenden Zukunftsfragen bei der Ressourcenverteilung, also im Zentrum politischer und ökonomischer Entscheidungen, systematisch zu verankern.

Ein wichtiger neuer Aspekt, den Gender Budgeting einbringt, richtet sich darauf, genderrelevante Informationen für das Haushaltsverfahren konkret nutzbar zu machen und als Grundlage für die fiskalische Verankerung der Querschnittsaufgabe Gleichstellung zu nutzen. Neben bereits vorhandenen Informationen müssen ggf. weitere Daten über die Verteilung von Ressourcen bzw. über die mit der Verteilung verbundenen Wirkungen erhoben werden. Deren Auswertung geht im Rahmen der fachbezogenen Gleichstellungspolitik und des Gender Mainstreaming allgemein in die Fachpolitik, im Rahmen des Gender-Budgeting-



Prozesses konkret in das Haushaltsverfahren oder in haushaltsrelevante Entscheidungen ein. Der Haushalt bzw. die haushaltsbezogenen Entscheidungen wiederum beeinflussen ihrerseits die Gleichstellungsaspekte der Fachpolitik.

Der zentrale neue Aspekt, den Gender Budgeting als haushaltsbezogene Gleichstellungsstrategie einbringt, ist die Systematik und Konsequenz: Durch Genderinformationen zu den einzelnen Einnahmen und Ausgaben kommen die geschlechterbezogenen Auswirkungen aller haushaltsrelevanten Maßnahmen in den Fokus. Das Handeln des Staates kann so jährlich darauf hin überprüft werden, wie konsequent es zur Gleichstellung von Frauen und Männern beiträgt. Gender Budgeting hat für das staatliche Handeln einen hohen Nutzen: Es geht darum zu zeigen, wie Ausgaben und Einnahmen in die Gesellschaft wirken, welche Zielgruppen sie erreichen und welche erwünschten und unerwünschten ökonomischen Effekte Gesetze und Programme auf die Gleichstellung von Frauen und Männern haben.

Gender Budgeting trägt damit zur wirkungsbezogenen Steuerung staatlicher Haushalte bei und erhöht die Effektivität der finanzbezogenen Steuerungsinstrumente und die Transparenz hinsichtlich der Verteilung öffentlicher Mittel. Hier liegen auch die besonderen Chancen für die Zivilgesellschaft: Die Wirkung der öffentlichen Mittel wird transparent dargestellt und lässt sich so besser verstehen – und fundierter kritisch begleiten.

Ansatzpunkte für Gender Budgeting im Haushaltskreislauf

Gender Budgeting setzt in allen drei Phasen des Haushaltskreislaufs an, vor allem bei der Haushaltsaufstellung und Haushaltsausführung, aber auch bei der Rechnungslegung.

Bei der ersten Phase des Haushaltskreislaufs, der Haushaltsaufstellung, bedeutet Gender Budgeting idealerweise, dass zu den Einnahmen und Ausgaben in den Einzelplänen und im Gesamtplan Informationen über die wichtigsten Genderaspekte generiert und für die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in geeigneter Form verfügbar gemacht werden. Nur so kann die Querschnittaufgabe Gleichstellung von der Regierung und im parlamentarischen Prozess angemessen berücksichtigt werden.

In der zweiten Phase, der Haushaltsausführung, ist die zentrale Anforderung durch Gender Budgeting, dass ein aktueller Vergleich zwischen den Zielen und der Zielerreichung bei der Verausgabung und der Vereinnahmung von Mitteln vorgenommen wird. Gender Budgeting bedeutet damit eine genderbezogen ausgerichtete wirkungsorientierte Haushaltsausführung. Dafür sollte ein genderbezogenes Controlling etabliert werden, das auf der Jährlichkeit des Haushalts basiert.

In der dritten Phase des Haushaltsverfahrens, der Rechnungslegung, schafft die Verwaltung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit Transparenz über ihre Einnahmen und Ausgaben. Die Rechnungslegung ist zurzeit auf Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet und nicht als Bericht über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge angelegt. Gender Budgeting stellt das Haushaltsverfahren vor die Herausforderung, einen gesellschaftspolitischen Wirkungszusammenhang in diese Haushaltsphase zu integrieren. Dafür kann an die Wirkungsprüfung aus der Gesetzesfolgenabschätzung und bisher entwickelte Instrumente der Wirkungskontrolle angeknüpft werden.

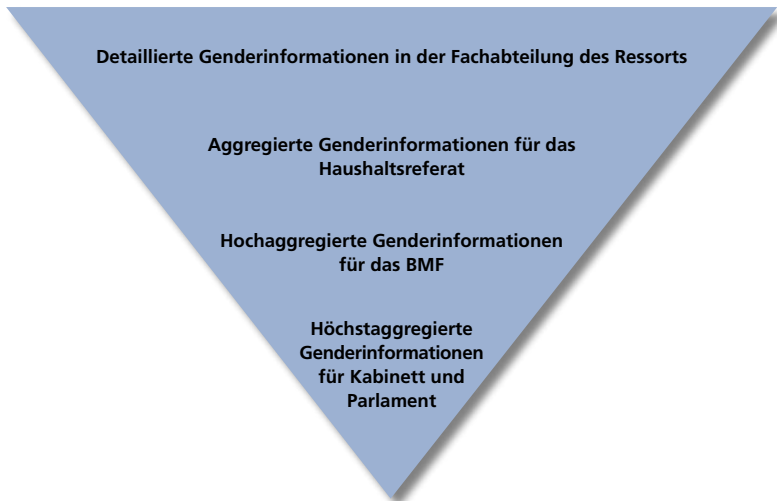
Genderinformationen zum Haushalt

Eine zentrale Aufgabe bei der Umsetzung von Gender Budgeting ist es, Genderinformationen zum Haushalt zu generieren, die aussagekräftig und übersichtlich im Haushaltsprozess als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung stehen. Diese Informationen müssen eindeutig auf die Haushaltssystema-

tik bezogen werden. Öffentliche Haushalte sind in Deutschland entweder kameral gestaltet und damit nach Ressorts in Einzelpläne gegliedert, die einzelnen Posten folglich in Kapitel und schließlich in Titel, oder als Produkthaushalt, der in Produkte unterteilt ist. Gender Budgeting muss sich auf diese Systematik ausrichten. Die Genderinformationen zu den Einzelplänen müssen titel- bzw. produktgenau dargestellt werden. Ein Produkthaushalt und eine Kosten-Leistungs-Rechnung stellen strukturell sehr gute Voraussetzungen für Gender Budgeting dar, aber auch im kameralen Haushalt lässt sich der Ansatz sehr gut einführen. Die Genderinformationen sollen Genderziele und das Ergebnis von Genderanalysen zu den Titeln bzw. Produkten abbilden. Sie bieten im Haushaltsprozess bei der verwaltungsseitigen Haushaltsvorbereitung, den Haushaltsverhandlungen innerhalb der Regierung und den Haushaltsberatungen im parlamentarischen Verfahren eine wichtige Entscheidungsgrundlage.

Eine Verbindung von Fach- und Genderkompetenz mit Haushaltskompetenz ist Voraussetzung, um diese Genderinformationen aufzubereiten und qualifiziert bei Haushaltsentscheidungen zu berücksichtigen. Entsprechend muss der Haushaltsprozess ergänzt werden. Genderinformationen im Haushaltsverfahren müssen einerseits aussagekräftig und fachlich qualifiziert die wichtigsten Ergebnisse der Genderanalyse darstellen. Andererseits kann das Haushaltsverfahren nicht mit zu detaillierten Informationen und einem aufwändigen Prozess belastet werden. Dieses Problem kann gelöst werden, indem ein Stufenmodell für die Abbildung der Genderinformationen im Haushaltsverfahren entwickelt wird, bei dem die Genderinformationen auf jeder Stufe stärker aggregiert werden. Hinter einer kurzen, übersichtlichen, allgemein verständlichen, über das Ressort und später alle Ressorts vergleichbaren, handhabbaren Abbildung stehen aussagekräftige, detaillierte, fachlich qualifizierte Genderinformationen.

Diese sind in der Fachabteilung detailliert, auf der Ressortebene haushaltsbezogen aggregiert und gegenüber dem Finanzministerium, dem Kabinett und dem Parlament übersichtlich und stark aggregiert zu gestalten. Die jeweiligen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger können im Problemfall konkrete Informationen zu den hinter der aggregierten Oberfläche stehenden Daten und Analysen erfragen.



Diese Genderinformationen gehören nicht nur zu Gender Budgeting, sondern sie sind Teil und Ergebnis des Gender-Mainstreaming-Prozesses. Fehlt eine integrierte Gleichstellungsperspektive in der Facharbeit, wird durch die jährliche Überprüfung im Haushaltsverfahren eine Genderanalyse ausgelöst. So können alle Politikfelder und Maßnahmen regelmäßig unter dem Blickwinkel der Querschnittaufgabe Gleichstellung geprüft werden. Hierzu bedarf es einer systematischen und mittelfristigen Implementierungsstrategie.

Ziele sind, dass

- *die Fachabteilungen und die nachgeordneten Behörden das Gender-informationssystem, das sie aufbauen, auf die Haushaltssystematik beziehen können,*
- *die Genderinformationen der Ressorts einheitlich gegenüber dem Finanzministerium präsentiert werden können,*
- *die Genderinformationen aussagekräftig für den Gesamtplan aggregiert werden können und*

- *bei genderbezogenem Klärungsbedarf die hinter diesen Informationen stehenden fachbezogenen Ziele und Wirkungen verfügbar gemacht werden können.*

Die Abbildung der Genderinformationen soll geeignet sein, Verteilungskonflikte und Gleichstellungsdefizite zu verdeutlichen. Wichtig ist, dass die Darstellung Ansatzpunkte für Rückfragen bietet und nicht die oberflächliche Abbildung einer Pflichtübung darstellt. Sie trägt dann wesentlich zur politischen Steuerbarkeit der Querschnittaufgabe Gleichstellung bei.

Für die geschlechterbezogene Prüfung der Einnahmen und Ausgaben wurden international vielfältige Instrumente entwickelt. In der Praxis stellte sich heraus, dass die Umsetzung im Verwaltungshandeln ein einziges, zusammengefasstes Prüfinstrumentarium erfordert. Für die haushaltsbezogenen Entscheidungen ist es von besonderer Relevanz, wie die Mittel bei Frauen und Männern ankommen bzw. wie Frauen und Männer zu den Staatseinnahmen beitragen, wie die Gleichstellungswirkung in die Gesellschaft ist, und – da sich einige Titel einer solchen Bewertung entziehen – ob der Entscheidungsprozess geschlechtergerecht gestaltet war. Für die Abbildung im Haushaltsprozess ist eine Umsetzung in Indikatoren sinnvoll, die je nach Stufe des Haushaltsverfahrens durch Erläuterungen ergänzt werden können.

Wichtige Genderinformationen für das Haushaltsverfahren:

1. *Verteilung der Ausgaben auf die Mittelempfangenden oder der Einnahmen auf den Beitrag von Frauen und Männern (Geschlechterdifferenzierte Nutzen-Lasten-Analyse)*
2. *Darstellung der Gleichstellungswirkung in die Gesellschaft (Outcome)*
3. *Gleichstellungsorientierte Prozessgestaltung bei Entscheidungen über die Mittelvergabe (Ausgaben) oder Mitteleinnahme (Integration von Gender in Steuerungsinstrumente, Beteiligung)*
4. *Indikatorgestützte Abbildung der Gleichstellungswirkung einer Einnahme oder Ausgabe als Ergebnis der Darstellung aus 1. –3.*

Gender als Faktor finanzpolitischer Entscheidungen im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsentwurfs

Gender Budgeting bedeutet, dass Genderaspekte eine Grundlage finanzpolitischer Entscheidungen bilden. Da Gender Mainstreaming gleichstellungsbezogene Politik nicht nur im Frauen- und Gleichstellungsministerium, sondern in allen Ressorts verankert, spielen Genderaspekte in allen Einzelplänen eine Rolle als Querschnittsaufgabe. Gender Budgeting bietet die Chance, Umverteilungseffekte besser zu steuern, weil die prognostizierte Wirkung von Mitteln und die Konsequenzen bei Mittelveränderungen, auch bei Mittelkürzungen, deutlich werden. Im Haushaltsaufstellungsverfahren geht es darum, innerhalb des verfügbaren Rahmens die Mittel gendergerecht zu verteilen und Gleichstellungswirksamkeit und Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen.

Die finanzpolitische Verantwortung besteht darin, dass die Mittel, die den Ressorts zur Verfügung gestellt werden, den politischen Zielsetzungen und Schwerpunkten der Regierung möglichst genau entsprechen. Der verwaltungsinterne Prozess zwischen dem Finanzministerium und den einzelnen Ministerien legt den Großteil der Ausgaben fest, nur ein kleiner Teil geht als strittig in das Kabinett. Im Prozess der Aufstellung des Haushaltsentwurfs sind mit Ausnahme des Kabinetts und des parlamentarischen Prozesses kaum Frauen als Akteurinnen und damit als Entscheiderinnen beteiligt. Bisher wird die Querschnittsaufgabe Gleichstellung in diesem Verhandlungsprozess kaum thematisiert.

Um Gender Budgeting umzusetzen, bedarf es eines vom Finanzministerium koordinierten Prozesses im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsentwurfs. Dabei sollen die Ressorts Genderinformationen zu den Voranschlägen in einer einheitlichen, aussagekräftigen Form für die Haushaltsverhandlungen zur Verfügung stellen. Der Stellenwert von Ausgaben und Einnahmen für die Gleichstellungsstrategien der Ressorts und der Regierung als Ganzes soll bezogen auf Gleichstellungsziele und die Gleichstellungswirkung erkennbar werden.

Die Beschlussfassung über den Bundeshaushalt ist eine der wichtigsten Kompetenzen des Parlaments in der Demokratie. Gender Budgeting hat in diesem Zusammenhang die Funktion, den Abgeordneten im Parlament Genderinformationen als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung zu stellen und den Haushalt durch die Verwaltung gleichstellungsorientiert vorzubereiten.

Im Parlament kommt für die Berücksichtigung der Genderaspekte das selbe Problem der Spezialisierung und Arbeitsteilung zum Tragen wie in der Verwaltung: Genderrelevante Aspekte sind in allen Einzelplänen vorhanden; die Querschnittaufgabe Gleichstellung zusammenfassend zu betrachten, erfordert die Kenntnis aller Einzelpläne, übergreifenden Aufgabenbereiche und ihrer integrierten Genderaspekte. Für das Parlament ist es daher besonders wichtig, dass Genderinformationen zu den Einzelplänen und zum Haushaltsentwurf



als Gesamtwerk mit einer Beschreibung der Genderaspekte in den übergreifenden Aufgabenbereichen vorgelegt werden, die in den Ausschüssen fachbezogen geprüft und im Haushalts- und im Frauenausschuss jeweils als Querschnittaufgabe betrachtet werden können. Dadurch können konkrete Nachfragen zu einzelnen Darstellungen auftreten, die die Verwaltung dann mit den Ergebnissen ihrer geschlechterbezogenen Wirkungsprognosen und -analysen beantworten kann. Insgesamt ist es für das Parlament besonders wichtig, dass die Genderinformationen konkret an den gleichstellungspolitischen Zielsetzungen gemessen und sowohl haushalts- als auch fachpolitisch verständlich dargestellt werden. Am Ende des Gesetzgebungsprozesses sollten die genderbezogenen Prioritäten deutlich sein, damit sie als Grundlage für den Haushaltsvollzug dienen können.

Gemäß § 31 Bundeshaushaltsordnung (BHO) hat das Bundesministerium der Finanzen zum Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans einen Bericht über den Stand und die voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft vorzulegen. Der jährlich mit dem Haushaltsentwurf vorzulegende Bericht dient der Erläuterung der Haushaltsvorlage der Bundesregierung in finanz- und gesamtwirtschaftlicher Sicht.

Der Finanzbericht ist ein geeignetes Instrument zu Abbildung von Genderinformationen zum Haushalt. Teilweise wurden Gleichstellungsaspekte schon in der Vergangenheit im Finanzbericht berücksichtigt, aber nicht regelmäßig und systematisch. Bei der Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Entwick-

lung sollte die Versorgungsökonomie einen wichtigen Stellenwert erhalten. Insgesamt sind folgende Genderinformationen bei der Haushaltsaufstellung erforderlich:

Abbildung von Genderinformationen bei der Haushaltsaufstellung:

- *Erläuterungen zur Gleichstellungswirkung der Titel bzw. Produkte im Haushaltsplan*
- *Berücksichtigung von Gleichstellung als Querschnittaufgabe im Haushaltsentwurf*
- *Zusammenfassende Genderinformation zum Haushalt als Teil des Finanzberichts oder als eigenständiges Dokument*
- *Berücksichtigung wichtiger Gleichstellungsaspekte in den übrigen Teilen des Finanzberichts, z. B. der Versorgungsökonomie in den Darstellungen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*

Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung

Die Komplexität der Haushaltsgesetzgebung erfordert basierend auf den Prüfverfahren in der Gesetzesfolgenabschätzung ein spezifiziertes, entsprechend anspruchsvolles genderbezogenes Prüfverfahren, das nur schrittweise eingeführt werden kann. Der Haushaltsprozess ist in seinem Ablauf an feste Zeiten gebunden. Gender Budgeting sollte zur Sicherstellung eines handhabbaren und demokratisch beeinflussbaren Haushaltsprozesses so eingeführt werden, dass dieser Zeitrahmen weiter erhalten bleibt. Deshalb ist es notwendig, dass die Genderprozesse im Wesentlichen im Vorlauf des Haushaltsaufstellungsverfahrens und im Übrigen parallel integriert werden.

Die Analysen zum Haushalt können sich auf vorhergehende Prüfungen im Rahmen des Gender Mainstreaming stützen: § 2 GGO schreibt die geschlechterdifferenzierte Folgenabschätzung für alle Gesetze vor. Das Haushaltsgesetz bildet die Leistungsgesetze ab, auch für diese erfolgt eine Prüfung der geschlechterdifferenzierten Auswirkungen bereits im Gesetzgebungsverfahren. Bei Gender Budgeting sind daher Gesetzesentscheidungen und Haushaltsverfahren zusammenzudenken: Um Gender Budgeting wirkungsvoll einzu-

führen, ist die Verbindung von genderbezogener und fiskalischer Gesetzesfolgenabschätzung ex ante und die jährliche Überprüfung der Entwicklung im Rahmen des Haushaltsverfahrens erforderlich.

Die Verpflichtung zur Umsetzung von Gender Budgeting im Haushaltsverfahren ist nicht spezifisch haushaltsrechtlich, z. B. im Haushaltsgesetz, in der Bundeshaushaltsordnung oder im Haushaltsgrundsätzegesetz verankert. Die in der Gesetzesfolgenabschätzung¹ vorgeschriebene Prüfung der Gleichstellungswirkung von Gesetzen gilt jedoch auch für das Haushaltsgesetz. Die Bundeshaushaltsgesetze 2005 und 2006 enthielten unter der Rubrik „Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung“ den Hinweis: „Der Haushalt ist geschlechtsneutral.“ Diesem Prüfergebnis widersprechen die internationalen Erfahrungen mit Gender Budgeting, die gerade die Wirkung der fiskalischen Entscheidungen auf die Geschlechterverhältnisse betonen.² Auch die Gender Mainstreaming-Strategie basiert national und international auf der Erkenntnis, dass es keine Geschlechtsneutralität gibt.

Der Prozess der Implementierung von Gender Budgeting kann in der Rubrik „geschlechterdifferenzierte Folgenabschätzung“ zum jeweiligen Haushaltsgesetz mit dem aktuellen Stand abgebildet werden: Hier kann aufgezeigt werden, dass Genderprüfungen durchgeführt sowie Genderinformationen systematisch erweitert und auf den Haushalt bezogen werden. Am Ende der Implementierung von Gender Budgeting sollte idealiter erstens eine solide Aussage zur Gleichstellungswirkung des Haushalts stehen und es sollte zwei-

-
- 1 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: „Arbeitshilfe der Bundesregierung zu § 2 GGO ‚Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften‘“. www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/gm-arbeitshilfe-gesetzesfolgenabschaetzung,property=pdf,bereich=,rwb=true.pdf, acc. 16.8.2006.
 - 2 Gabriele Michalitsch: „Kein Haushalt ist geschlechtsneutral. Was wir von internationalen Beispielen lernen können.“ In: Haushalt für alle. Mit Gender Budgeting zum Geschlechtergerechten Haushalt. Dokumentation der Fachtagung vom 27.11.2004 in München. Auch: Rhonda Sharp: Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting. UNIFEM, 2003.
Diane Elson: Gender Budgeting. Vortrag im Rahmen eines Fachgespräches organisiert in der federführenden Zusammenarbeit des BMF, des BMFSFJ unter der Beteiligung von Frauenorganisationen am 8.12.04. <http://www.bmfsfj.de/gm/aktuel-les,did=22962,render=renderPrint,bereich=gm.html>, acc. 15.8.2006.
Nordischer Rat: Equality and public finances – A discussion paper on gender responsive budgeting. Catharina Schmitz (Hg.), Copenhagen, 2005. http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11265604021Nordic_Council_Report.pdf, acc. 1.3.2006.
Europarat: Gender budgeting – Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB). 2005. [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_EG-S-GB\(2004\)RAPFIN_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_EG-S-GB(2004)RAPFIN_E.pdf), acc. 1.3.2006.

tens deutlich werden, dass der Haushalt in seiner Gesamtheit eine relevante Gleichstellungswirkung entfaltet.

Gendercontrolling bei der Haushaltsausführung

In der zweiten Phase des Haushaltskreislaufs, der Haushaltsausführung, geht es darum, die im Haushaltsentwurf und in der Fachpolitik im Vorfeld formulierten integrierten Gleichstellungsziele durch eine entsprechende Ausgaben- und Einnahmenpolitik konsequent zu verfolgen. Dafür müssen Prozessziele und Wirkungsziele formuliert werden. Eine zentrale Anforderung von Gender Budgeting in der Haushaltsausführung ist es, geeignete finanzbezogene Steuerungsinstrumente zu entwickeln, die die Zielerreichung optimal unterstützen. Darüber hinaus sollen ein aktueller Vergleich zwischen den Gleichstellungszielen und der Zielerreichung bei der Mittelverwendung und eine dem Jährlichkeitsprinzip des Haushalts entsprechende Analyse erfolgen. Die gesellschaftlichen Wirkungen der Ausgaben und Einnahmen können aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge staatlicher Politik nicht für jeden Ausgaben- und Einnahmenbereich unmittelbar im Haushaltsjahr erfolgen. Die fachpolitischen Berichte, die regelmäßig einmal pro Legislaturperiode oder sogar jährlich erstellt werden, bieten einen geeigneten Rahmen für komplexe Wirkungszusammenhänge: Sie sollten systematisch genderbezogen ausgerichtet werden und dabei ökonomische und fiskalische Wirkungszusammenhänge beleuchten, darunter auch Zeitverwendung und unbezahlte Versorgungsarbeit.

Bei der Haushaltsausführung sollten Verfahren etabliert werden, mit denen sich die Umsetzung der Ziele und ein Teil der Zielerreichung bereits im Haushaltsjahr feststellen lässt. Es geht darum, ein ziel-wirkungs-orientiertes Gendercontrolling zur Querschnittsaufgabe Gleichstellung aufzubauen, das eine Beobachtung der Ausgaben und Einnahmen im Rahmen des Soll-Ist-Vergleichs und ggf. eine Umsteuerung ermöglicht. Die Haushaltsausführung ist Angelegenheit der Ressorts, daher liegt der Schwerpunkt in den ressorteigenen Steuerungsinstrumenten. Konkrete Ansatzpunkte für Gender Budgeting in der Phase der Haushaltsausführung bestehen z. B. bei der Zuwendungsvergabe und beim Zuwendungscontrolling. Ein wichtiges Steuerungsinstrument ist dabei die gleichstellungsorientierte Ausrichtung von Förderprogrammen.



Die Umsetzung von Gender Budgeting in der Haushaltsausführung sollte durch den Aufbau von ressortspezifischem Gendermonitoring und Gendercontrolling zu den Ausgaben und Einnahmen eingeführt werden. Hierfür können Genderaspekte in die vielfach bereits entwickelten Controlling- und Monitoringverfahren der Ressorts integriert werden. So können Genderinformationen in den Ressorts zentral verfügbar gemacht werden, ohne die Zuständig-

keit der Fachabteilungen bei der Verausgabung der Mittel einzuschränken. Für den Personalbereich und die Zuwendungen gibt es teilweise ressortübergreifende einheitliche Standards für das Monitoring, die um Genderinformationen erweitert werden können.

Genderinformationen über Zuwendungen sollten in Zuwendungsdatenbanken abgebildet werden und so für das ressortinterne und das ressortübergreifende Controlling eingesetzt werden. Gerade im Zusammenhang von Datenbanken ist eine indikatorgestützte Abbildung von Genderinformationen zu empfehlen. Für das Personal sollten in Hinblick auf leistungsbezogene Besoldung und Zulagensysteme künftig die verausgabten Mittel und nicht nur die besetzten Stellen geschlechterdifferenziert ausgewiesen werden. Solche Monitoringdaten, z. B. zu Leistungszulagen und Teilzeitstellen, können für die Personalentwicklung genutzt werden, u.a. im Rahmen von Gleichstellungsplänen.

Gender Budgeting bei Ausgaben und Einnahmen

Die Machbarkeitsstudie Gender Budgeting³ identifizierte zusammen mit den Fachministerien auf Bundesebene Anknüpfungspunkte für haushaltsbezogene Gleichstellungsanalysen. Für folgende Ausgabearten liegen gute Vorausset-

3 Christine Färber/ Dieter Dohmen/ Manfred Köhnen/ Renée Parlar: Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Unveröffentlicht, 2006.

zungen für haushaltsbezogene Genderinformationen vor, so dass in diesen Bereichen die Implementierung mit Aussicht auf die zügige Erstellung qualifizierter Ergebnisse begonnen werden könnte:

- *Personalausgaben (Geschlechterdifferenzierte Analyse der Besoldung bzw. Vergütung und der Leistungszulagen),*
- *Zuwendungen (Nutzungsanalyse, qualitative genderbezogene Ziel-Wirkungs-Analyse),*
- *Förderprogramme sowie*
- *Leistungsgesetze, die sich unmittelbar an Personen richten (Mittel, die an Frauen und Männer ausgezahlt werden; qualitative genderbezogene Ziel-Wirkungs-Analysen in Anknüpfung an die Gesetzesfolgenabschätzung).*

In anderen Ausgabenbereichen werden zwar die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse erheblich beeinflusst, eine Nutzungsperspektive oder Genderaspekte können aber manchmal gar nicht oder nur mittelbar betrachtet werden. Hier ist es erforderlich Konzepte zu entwickeln, wie die Gleichstellungswirkung beurteilt werden kann. Dies gilt u. a. für die Einbeziehung der Versorgungsökonomie in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und die Wirtschaftsforschung, die Infrastrukturmaßnahmen in Bau und Verkehr und die Wirtschaftsförderung sowie für den Bereich Verteidigung. Daher sollte die Erarbeitung von Analysemodellen durch Prozesse in den Ministerien und durch Expertisen und weitere Forschung zeitlich parallel mit der Durchführung von Gender-Budgeting-Analysen zu anderen Titeln beginnen.

Einnahmeseitig liegen bisher vergleichsweise wenige Informationen über die Wirkungen von unterschiedlichen Steuern vor. Die aktuellen Vorhaben der Bundesregierung zum Anteilsverfahren in der Lohn- bzw. Einkommensteuer können zum Anlass genommen werden, gleichstellungsrelevante Effekte genau zu untersuchen. Mit dieser Steuerart wäre ein wichtiger Teil der Bundes-einnahmen erfasst. Gleichstellungsanliegen bilden in Deutschland wie aktuell bei der bevorstehenden Änderung des Steuererhebungsverfahrens gelegentlich den Ausgangspunkt für eine Änderung des Steuerrechts, was hier als gutes Beispiel hervorgehoben werden soll:

Die Einkommensteuer stellt eine der wichtigsten Einnahmequellen des Bundes dar: Von den Gesamteinnahmen, die im Haushaltsplan 2005 mit 258,3 Mrd. Euro veranschlagt sind, stammen 21,4 % aus Lohn- und veranlagter Einkommensteuer. Gender Budgeting stellt die Frage, welche Normen und Annahmen über Geschlechterverhältnisse in die Besteuerung eingehen und wie die Einkommensteuer die Geschlechterverhältnisse beeinflusst. Besonders interessant für Gender Budgeting sind das Lohnsteuererhebungsverfahren (Lohnsteuerklassen III/IV oder Anteilsverfahren), das Ehegattensplitting, die Kinderfreibeträge sowie ggf. weitere familienbezogene Freibeträge. Die Wirkung der Einkommensteuer auf die Geschlechterverhältnisse kann abschließend nur zusammen mit Transferleistungen beurteilt werden. Besonders wichtig sind hier Elterngeld und Kindergeld.

Bei verheirateten Paaren besteht bisher die Möglichkeit, zwischen zwei Lohnsteuerklassenverteilungen zu wählen: Wenn Partnerin und Partner Einkommen ähnlicher Höhe erzielen, wählen die Paare meist zur gleichen Verteilung der Steuerlast die gleiche Steuerklasse für Partnerin und Partner und damit die Lohnsteuerklassen IV und IV. Wenn Partnerin und Partner ungleich verdienen, was in der überwiegenden Mehrzahl der deutschen Haushalte, vor allem im Westen, der Fall ist, u. a. weil viele Frauen teilzeiterwerbstätig oder in Berufen mit geringeren Einkommen tätig sind, können die Eheleute die Lohnsteuerklassen III und V wählen. Dabei wird das höhere Einkommen geringer besteuert, das niedrigere Einkommen dagegen überproportional belastet. Durch das damit verbundene vergleichsweise geringe Nettoeinkommen reduziert sich der Anreiz zur Erwerbstätigkeit für den geringer verdienenden Partner mit der Folge, dass entweder ganz auf Erwerbstätigkeit verzichtet wird oder Alternativstrategien gewählt werden, wie z. B. geringfügige Beschäftigung oder Schwarzarbeit.

Dieses Verfahren wurde daher von vielen Verbänden in Deutschland als ungerechte Verteilung der Steuerlast zwischen den Eheleuten und als Bremse für die Erwerbsbeteiligung von Frauen kritisiert. Die Bundesregierung hat in der Koalitionsvereinbarung die Abschaffung der Lohnsteuerklassen III und V in der nun laufenden Legislaturperiode vereinbart. Durch das Anteilsverfahren sollen die Eheleute den Teil der gemeinsamen Steuerlast tragen, der ihrem Anteil am gemeinsamen Einkommen entspricht. Ziel ist es, eine gerechtere Verteilung der Steuerlast zwischen den Eheleuten zu bewirken und die sozialversicherungspflichtige Erwerbsbeteiligung von Frauen zu fördern.



Das komplizierte Verfahren der Steuererhebung bei Ehegatten erwächst in Deutschland aus dem Ehegattensplitting.⁴ Die makroökonomische Verteilungswirkung ist erheblich: Insgesamt werden in Deutschland im Jahr 2005 nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes durch das Ehegattensplitting 20,7 Mrd. Euro für den Tarif 2005 im betreffenden Jahr bei der Einkommensteuer nicht erhoben, die bei einer Individualbesteuerung der

Einkommen in der Partnerschaft, die international üblich ist, erhoben würden.⁵ International üblich ist die Individualbesteuerung der Erwerbstätigen unabhängig von ihrem Zivilstand. Das Ehegattensplitting ist eine deutsche Spezialität.⁶ Die Europäische Kommission kritisierte am 21.1.2004 den negativen Anreiz für Beschäftigung, vor allem bei den Frauen.⁷ Der CEDAW-Ausschuss der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (das CEDAW-Abkommen wurde von Deutschland 1985 ratifiziert) kritisierte 2000 das Ehegattensplitting als Verfestigung von Rollenstereotypen:

„Der Ausschuss stellt mit Sorge fest, dass es der Regierung offensichtlich an dem notwendigen Engagement mangelt, um sicherzustellen, dass die durch das Grundgesetz auferlegte Verpflichtung zur Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen als gesellschaftliche Verantwortung verstanden und in der Praxis umgesetzt wird. (...) Außerdem empfiehlt er dem Vertragsstaat, die derzeitigen gesetzlichen Bestimmungen zur Besteuerung von Ehepaaren („Ehegattensplitting“) und ihre Auswirkungen auf die Verfestigung stereotyper Erwartungen an verheiratete Frauen zu prüfen.“⁸

4 Ulrike Spangenberg: Neuorientierung der Ehebesteuerung. Gutachten gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung. 2005. Sabine Berghahn/ S. Stephan: Rechtsfragen des Zusammenlebens. Modul VI des Kurses 77211 der Virtual International Gender Studies der FernUniversität Hagen, 2004. Deutscher Juristinnenbund: „Juristinnenbund fordert die Umgestaltung des Ehegattensplittings zu einer Individualbesteuerung.“ Berlin, Pressemitteilung vom 11.10.2002.

5 Spangenberg 2005:20, s. Fn. 4.

6 Berghahn/ Stephan 2004:9, s. Fn. 4.

7 Berghahn/ Stephan 2004:9, s. Fn. 4.

8 Vereinte Nationen, Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau: Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten, Deutschland, CEDAW/C/2000/1/CPR.3/Add.7 vom 20.2.2000.

Gender Budgeting intendiert, dass regelmäßig überprüft wird, ob gesetzliche Regelungen den aktuellen Auslegungen der Normen und Werte zu den Geschlechterverhältnissen entsprechen. Die bevorstehende Änderung der Einkommensbesteuerung ist ein gutes Beispiel für die Relevanz des Gender Budgeting: Gender Budgeting schreibt kein spezifisches SteuermodeLL vor, aber es zeigt, dass die Ausgestaltung der Ehebesteuerung Auswirkungen auf das Erwerbsverhalten von Frauen und Männern hat. Gender Budgeting als finanzbezogenes Instrument des Gender Mainstreaming unterstützt die Bundesregierung, den Bundestag und die Öffentlichkeit bei der Bewertung der Auswirkungen unterschiedlicher steuergesetzlicher Gestaltungsmöglichkeiten.

Gleichstellungsorientierte Gestaltung der haushaltsbezogenen Entscheidungen

Für die Prozesssteuerung von Gender Budgeting sollten Haushalts- und Fachverantwortliche unter Beteiligung von Genderexpertinnen und -experten zusammenwirken. Besonders wichtig ist eine klare Regelung der Zuständigkeit für die Steuerung des Gesamtprozesses und für die Erstellung der Genderinformationen zum Gesamthaushalt, vorrangig im Finanzressort. Insbesondere in Bezug auf die Einnahmen und Ausgaben, die in ihrer Wirkung als „gleichstellungsneutral“ bezeichnet werden, ist zu beachten, dass diese neutrale Bewertung auch erfolgen kann, weil die wichtigen Genderaspekte bisher niemandem aufgefallen sind. Dieses Problem kann durch eine gleichstellungsorientierte Prozessgestaltung von haushaltsrelevanten Entscheidungen kompensiert werden:

- *Gleichstellungsziele: Sind Gleichstellungsziele in die einnahmen- oder ausgabenbezogene Politik integriert, welche?*
- *Genderbeteiligung: Beteiligung von Frauen und Männern: Wie sind Frauen und Männer an der Steuerung der Ausgabe oder Einnahme beteiligt? Wie sind Genderexpertinnen und Genderexperten an der Steuerung der Einnahme oder Ausgabe beteiligt?*
- *Gendersensitive Steuerungsinstrumente: Wie wird die Einnahme oder Ausgabe zurzeit gesteuert? Sind Genderaspekte in die Steuerungsinstrumente integriert?*

- *Gendermonitoring: Wie ist die Einnahme oder Ausgabe auf Personen oder auf für die Geschlechterverhältnisse relevante Aspekte beziehbar? Liegen geschlechterdifferenzierte Daten vor? Für welche Personengruppen? Liegt eine geschlechterdifferenzierte Analyse der Daten vor? Werden die für die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse im Wirkungszusammenhang des Titels entscheidenden Daten geschlechterdifferenziert erhoben? Welche Daten fehlen?*
- *Im Falle eines fehlenden Monitoring: Entzieht sich die Beurteilung der Gleichstellungswirkung einer quantitativen Erfassung? Wie kann die Gleichstellungswirkung anders als über Daten beurteilt werden (z. B. Wirkungsforschung)?*
- *Gendercontrolling: Ermöglichen die vorliegenden Daten und Analysen Aussagen über die Erreichung der Genderziele? Ist das bestehende Controlling gleichstellungsbezogen ausgerichtet oder besteht ein eigenständiges Gendercontrolling? Werden Ziele und Wirkungen verglichen?*
- *Gleichstellungsorientierte Entscheidungsfindung: Inwieweit wurden Genderaspekte im Entscheidungsprozess über die Einnahme oder Ausgabe berücksichtigt oder anderen Prioritäten der Vorzug gegeben?*

Einführung von Gender Budgeting

Gender Budgeting kann nur stufenweise eingeführt werden und ist als Prozess zu verstehen. Es ist davon auszugehen, dass in den ersten Jahren die Qualität der Analysen – z. B. betreffend Reichweite und Aussagekraft sowie die Verlässlichkeit der Daten und ihrer Interpretation – stetig verbessert werden kann. Zu Beginn einen zu hohen Perfektionsgrad einzufordern würde den Prozess stoppen, bevor er begonnen hat. Daher sollten die Analysen zu Beginn des Gender Budgeting-Prozesses Anlass für Nachfragen und Diskussionen in den Fachgebieten und im Parlament bieten. Mit steigender Qualität können sie im Laufe der Zeit zunehmend als Grundlage für Umsteuerungsprozesse genutzt werden. Es sollten allgemein verbindliche Mindeststandards, eine einheitliche Indikatorik zur Anzeige der Gleichstellungswirkung und ein einheitlicher allgemeiner Wirkungsmaßstab festgelegt werden.

Als Zeitperspektive für die Implementierung von Gender Budgeting wurde im Rahmen der belgischen Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union das Jahr 2015 vorgeschlagen. Mit der Einführung sollte daher zum nächsten Haushalt begonnen werden. Die Anzahl der Titel oder Produkte, die einer genderbezogenen Wirkungsanalyse unterzogen werden, sollte mit jedem Haushaltsjahr systematisch erweitert werden. Dabei sollte die Zielperspektive, dass die Einnahmen und Ausgaben in ihrem Zusammenwirken genderbezogen analysiert werden, mit den einzelnen Stufen von Anfang an sichtbar sein. Die Implementierungsstrategie sollte in den nächsten Haushaltsjahren schrittweise einen steigenden Prozentsatz der Titel oder der Mittel bei den Einnahmen und Ausgaben einer Gleichstellungswirkungsanalyse unterziehen und diese mit einer gleichstellungspolitischen Zielsetzung verbinden.

Beispiele für Gender Budgeting in anderen Ländern

Gender Budgeting ist in der internationalen Politik ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Transparenz öffentlicher Haushalte sowie zur effektiveren und effizienteren Ressourcenallokation.⁹ Vor allem die Vereinten Nationen und der Commonwealth¹⁰ haben umfangreiche Zusammenfassungen internationaler Konzepte und Praxis beauftragt. Dabei wird Gender Budgeting meist systematisch zusammen mit wirkungsorientierter Haushaltssteuerung eingeführt.¹¹ Gender Budgeting wurde im internationalen Kontext insbesondere auch in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit entwickelt und dient dem zielgruppengenauen Mitteleinsatz sowie als Strategie gegen Armut und Korruptionsbekämpfung. Der erste Nationalstaat, der Gender Budgeting bei der Prüfung der Haushaltsentwürfe umsetzte, ist Australien.¹²

Der Europarat legte 2005 den Abschlussbericht einer Expertinnen- und Expertengruppe vor, der eine Bestandsaufnahme und eine Definition zu

9 Sharp 2003, s. Fn. 2.

10 D. Budlender/ D. Elson/ G. Hewitt/ T. Mukhoadhyay (Hg.): Gender budgets make cents. Understanding gender responsive budgets. Commonwealth Secretariat, London, 2002.

11 Sharp 2003:23ff., s. Fn. 2.

12 Government of South Australia: The budget and its impact on women. State Print Publications, Adelaide, 1989f.

Gender Budgeting beinhaltet. Gender Budgeting wurde vom Europarat wie folgt definiert:

„Gender Budgeting ist eine Anwendung des Gender Mainstreaming im Haushaltsprozess. Es bedeutet eine geschlechterbezogene Bewertung von Haushalten und integriert eine Geschlechterperspektive in alle Ebenen des Haushaltsprozesses. Durch Gender Budgeting werden Einnahmen und Ausgaben mit dem Ziel restrukturiert, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern.“¹³

Im Rahmen ihrer europäischen Ratspräsidentschaft richtete die belgische Regierung 2001 die High Level Conference „Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting“ aus. Im Schlussdokument der Konferenz, an der Repräsentanten und Repräsentantinnen der Kommission – u. a. auch des ECOFIN (Wirtschafts- und Finanzrat der Europäischen Kommission: ihm gehören u. a. die Finanzminister der Mitgliedstaaten an) – teilnahmen, wurde das Ziel formuliert, Gender Budgeting in Europa bis zum Jahr 2015 umzusetzen.¹⁴

Das Europäische Parlament gab 2002 einen Initiativbericht zu Gender Budgeting in Auftrag.¹⁵ Auf Grundlage dieses Berichts fasste das Europäische Parlament im Juli 2003 die Entschließung „Gender Budgeting – Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten“.¹⁶ Sie enthält die Aufforderung an die EU-Kommission und an alle Mitgliedstaaten, Gender Budgeting umzusetzen. Trotz der Vorgaben der Europäischen Union an die Mitgliedsstaaten steht in vielen europäischen Nationen die Umsetzung von Gender Budgeting mehr oder weniger noch am Anfang. Im Bericht der Europäischen Kommission zur Gleichstellung von Frauen und Männern 2006 wird den

13 Europarat 2005, s. Fn. 2.

14 UNIFEM/ OECD/ Nordic Council and Ministers/ Belgium Government: High Level International Conference in Brussels „Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting“. 17./18.10.2001, http://www.dgdc.be/documents/fr/themes/gender/gender_report_conf_oct01.pdf.

15 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zu „Gender Budgeting“. Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten (2002/2198(INI)); P5_TA(2003)0323. 2002. [http://www2.europarl.eu.int/registre/seance_pleinieres/textes_adoptes/definitif/2003/07-03/0323/P5_TA\(2003\)0323_DE.pdf](http://www2.europarl.eu.int/registre/seance_pleinieres/textes_adoptes/definitif/2003/07-03/0323/P5_TA(2003)0323_DE.pdf), acc. 1.3.2006.

16 Europäisches Parlament: Bericht über „Gender Budgeting“. Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten (2002/2198(INI)), Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit. Berichterstatlerin: Fiorella Ghilardotti. 16. Juni 2003. Endgültig, A5-0214/2003, <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0214+0+DOC+XML+V0/DE&L=DE&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y#title3>, acc. 1.3.2006.

Mitgliedstaaten die Förderung der Geschlechtergleichstellung durch Schaffung wirksamer institutioneller Mechanismen empfohlen. Gender Mainstreaming soll in allen Kapiteln der nationalen Reformprogramme gestärkt werden,

„insbesondere in Bereichen, in denen bislang lediglich begrenzte Fortschritte zu verzeichnen sind, namentlich Wirtschaftspolitik, Unternehmenspolitik und Haushaltspolitik (Stichwort ‚Gender-Budgeting‘).“¹⁷

Von den EU-Mitgliedsstaaten ist Großbritannien im Hinblick auf die Umsetzung von Gender Budgeting am weitesten. In Großbritannien sind drei entscheidende Akteure an der Umsetzung von Gender Budgeting beteiligt: das Finanz- und das Gleichstellungsministerium und die Women’s Budget Group, ein unabhängiges Netzwerk von Wissenschaftlerinnen, Politikexpertinnen und Vertreterinnen verschiedener Nichtregierungsorganisationen.¹⁸ Bereits seit den neunziger Jahren fanden regelmäßige Konsultationen zwischen dem britischen Finanzministerium und der Women’s Budget Group statt. In einer Stellungnahme an die OECD zu Gender Mainstreaming bezeichnete das britische Finanzministerium die Women’s Budget Group als wichtigen Akteur im Konsultationsprozess zur Berücksichtigung von Gender.¹⁹ Die Women’s Budget Group kommentiert jährlich den „Pre Budget Report“ des Finanzministeriums. Aus der Zusammenarbeit sind umfangreiche Maßnahmen, z. B. Steuerinzidenzanalysen und Pilotprojekte, hervorgegangen.²⁰

In Österreich führte das Bundesfinanzministerium 2002 eine Studie durch mit der Fragestellung: „Ist das österreichische Steuersystem geschlechtsneutral?“²¹ Die Studie beschränkt sich auf die Auswirkungen der Lohnsteuer und Sozialversicherung auf die erhebliche geschlechtsspezifische Einkommens-

17 EU-Kommission: Bericht der Kommission zur Gleichstellung von Frauen und Männern. Brüssel, 2006. S. 10.

18 Elson 2004, s. Fn. 2.

19 HM Treasury: Pressemitteilung. 12 February 1998.
http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/press/1998/press_%2020_98.cfm, acc. 1.3.06.

20 Die Website www.wbg.org.uk/RRB_Reports.htm dokumentiert die Berichte der Women’s Budget Group.
HM Treasury: GAP-Report, Gender Analysis of Expenditure Project. Final Report. July 2004.
<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/86B/04/gender-analysis.pdf>, acc. 1.3.2006.

21 Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming: Ist das österreichische Steuersystem tatsächlich „geschlechtsneutral“? 05.07.2004.
www.imag-gendermainstreaming.at/cms/imag/attachments/7/0/3/CH0133/CMS1060357872986/gender.pdf. acc. 1.3.2006.

differenz in Österreich. Die Ergebnisse der Studie flossen in die Steuerrechtsreform 2005 ein. Weitere Projekte im österreichischen Bundesfinanzministerium sind ein Auftrag zur Erstellung eines Arbeitsbehelfs „Gender Prüfung im Finanzressort“ sowie die Entwicklung von Methoden zur ressortinternen Analyse von Beschäftigung, einzelnen Einnahmen und Ausgaben.²² In Österreich wurde bei der Reform der Finanzverfassung, die 2011 in Kraft tritt, die wirkungsorientierte Haushaltsführung eingeführt. Dabei wurden Grundsätze des Gender Budgeting verankert:

- *Art. 13 (3) B-VG: „Bund, Länder und Gemeinden haben bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben.“ In den erläuternden Bemerkungen wird der Zusammenhang zu Gender Budgeting hergestellt.*
- *Art. 51 (8) B-VG: „Bei der Haushaltsführung des Bundes sind die Grundsätze der Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten.“*

Seit 2005 wird in den österreichischen Bundesvoranschlag ein Abschnitt „Genderaspekte des Budgets“ in jedes Budgetkapitel integriert. Im Budgetbericht 2005 heißt es dazu: „Gender Budgeting (...) ist die geschlechtergerechte Budgetpolitik oder Haushaltführung und damit Teil des Gender Mainstreaming. Gender Budgeting umfasst Analysen von Staatseinnahmen und Staatsausgaben in Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Männer und Frauen. (...) Ab 2005 sollen in einem ersten Schritt die Gender-Auswirkungen zumindest für ein Beispiel pro Ressort analysiert werden.“ Die ressortspezifischen Erläuterungen sind für das Jahr 2005 qualitativ sehr unterschiedlich ausgefallen und es müssten Mindeststandards definiert werden. Mehrere Bundesministerien führen Pilotprojekte durch.²³ Die Ergebnisse der österreichischen Projekte sind für Deutschland von großem Interesse, nicht nur weil die Dokumente sprachlich unproblematisch nachvollziehbar sind, sondern auch weil die entwickelten Methoden und Analysen beispielhaft sind.

22 Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming 2004, s. Fn. 21.

23 Luise Gubitzer/ Elisabeth Klatzer/ Michaela Neumayr: Gender Budgeting in der Bundesverwaltung. Zwischenbericht. Eine Pilotstudie am Beispiel ausgewählter Teile des Drogenbudgets, unveröffentlicht, 2005.



In Frankreich werden aufgrund einer Anfrage des Nationalrates seit dem Jahr 2000 zum jährlichen Budgetvorschlag der Regierung die tatsächlich aufgewendeten Beträge für die Gleichstellung von Frauen und Männern dargelegt. Diese Zusammenstellung wird als Anlage dem Haushaltsentwurf beigefügt und als „jaune budgétaire“ bezeichnet, da die Anlage auf gelbem Papier gedruckt wird. Darin sind Nachweise über Gleichstellungsmaßnahmen und Berichte über Gleichstellungsziele der Ressorts enthalten sowie Zeitbudgetanalysen, die auf umfangreiche geschlechterdifferenzierte Daten zurückgreifen.²⁴

In Schweden wurde Gender Mainstreaming Mitte der neunziger Jahre in das Regierungsprogramm aufgenommen. Es bestand der Wille, Gender Mainstreaming auch in die Ressourcenaufteilung einfließen zu lassen, was unter Einbindung von verschiedenen Organisationen (Sozialversicherung, Arbeitsmarktservice) auf nationaler und regionaler Ebene erfolgte. Im Jahr 2002 begann ein Genderprojekt, um Genderaspekte im gesamten Staatshaushalt sichtbar zu machen.²⁵ Das Projekt wurde in Kooperation zwischen der

24 Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ): Beratungsvorhaben Gender. Budgetinitiativen. „Le jaune budgétaire“. Gender Budgeting in Frankreich. 20.02.2006. http://www2.gtz.de/gender-budgets/deutsch/budgetinitiative_france.html.

25 Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming 2004, s. Fn. 21.

Abteilung für Geschlechtergleichheit (Division for Gender Equality) und der Haushaltsabteilung (Budget Department) des Finanzministeriums erarbeitet. Es sollten Methoden und Instrumente für Gender Budgeting entwickelt werden. 2003 wurde das Projekt ausgeweitet. In allen 48 Politikfeldern wurden Genderanalysen durchgeführt, um in einer ersten Phase Ziele und Wirkungsfaktoren für Gleichstellung zu definieren. Dabei wurde deutlich, in welchen Bereichen und in welchem Umfang die Ressourcen den unterschiedlichen Gruppen von Frauen und Männern, Mädchen und Jungen zufließen. Für die Jahre 2004-2009 ist die weitere Umsetzung von Gender Mainstreaming mit besonderem Fokus auf den Haushaltsverfahrensprozess vorgesehen.

Der Nordische Rat (Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden) hat einen Nordischen Aktionsplan für Geschlechtergleichstellung von 2001 bis 2005 aufgestellt. Im Rahmen der Konferenz 2001 in Brüssel wurde eine AG „Gender Analysis“ bestehend aus den Finanzministerinnen und -ministern sowie den Organen der Gleichstellungspolitik aller fünf Länder gegründet. Diese erarbeitete einen entsprechenden Projektvorschlag. 2002 vereinbarten die Finanzministerinnen und -minister die Einführung gendersensitiver Budgets als Kernstück des Aktionsplans. Dieser umfasst Bewusstseinsbildung, Training sowie den Austausch von Erfahrungen zwischen den Ländern betreffend ihre Pilotprojekte. Das Nordische Projekt zur Integration der Geschlechtergleichstellung in den Staatshaushalt eines jeden Mitgliedstaates wurde im Jahr 2006 abgeschlossen. Das Projekt hatte die Aufgabe, Methoden zu entwickeln. Aufbauend auf der 3-R-Methode wurde eine Methode zur Analyse von politischen Programmen entwickelt. Der Name „JämKAS Bas“ steht für jämställdhet (Gleichheit), kartläggning (Untersuchung), Analyse und slutsats (Schlussfolgerung). Die Methode hat 10 Stufen, die weiter erprobt werden. Eine ausführliche Evaluation wird mit dem Projektabschluss vorgelegt.²⁶

Fazit

Gender Budgeting ist eine Gleichstellungsstrategie von großer Bedeutung. Sie ist Teil jeder konsequenten Verankerung von Gleichstellung als Querschnittsaufgabe und durch das Grundgesetz angelegt. Ein wichtiger neuer Aspekt, den Gender Budgeting einbringt, richtet sich darauf, genderrelevante

²⁶ Nordischer Rat 2005, s. Fn. 2.

Informationen für das Haushaltsverfahren konkret nutzbar zu machen und als Grundlage für die fiskalische Verankerung der Querschnittsaufgabe Gleichstellung zu nutzen. Neben bereits vorhandenen Informationen müssen ggf. weitere Daten über die Verteilung von Ressourcen bzw. über die mit der Verteilung verbundenen Wirkungen erhoben werden. Deren Auswertung geht im Rahmen der fachbezogenen Gleichstellungspolitik und des Gender Mainstreaming allgemein in die Fachpolitik, im Rahmen des Gender-Budgeting-Prozesses konkret in das Haushaltsverfahren oder in haushaltsrelevante Entscheidungen ein. Der Haushalt bzw. die haushaltsbezogenen Entscheidungen beeinflussen ihrerseits wiederum die Gleichstellungsaspekte der Fachpolitik.

Der zentrale Beitrag von Gender Budgeting als haushaltsbezogene Gleichstellungsstrategie ist die Systematik und Konsequenz: Durch Genderinformationen zu den einzelnen Einnahmen und Ausgaben kommen die geschlechterbezogenen Auswirkungen aller haushaltsrelevanten Maßnahmen in den Fokus. Das fiskalische Handeln des Staates kann so jährlich daraufhin überprüft werden, wie konsequent es zur Gleichstellung von Frauen und Männern beiträgt.

Gender Budgeting hat für das staatliche Handeln einen hohen Nutzen: Es geht darum zu zeigen, wie Ausgaben und Einnahmen in die Gesellschaft wirken, welche Zielgruppen sie erreichen und welche erwünschten und unerwünschten ökonomischen Effekte Gesetze und Programme auf die Gleichstellung von Frauen und Männern haben. Die Darstellung der Gleichstellungswirkung im Haushalt ist ein wichtiges Instrument der kontinuierlichen Überprüfung der Folgen von Gesetzen, Zuwendungen und Programmen und damit fiskalisch von großem Interesse.

Gender Budgeting trägt damit zur wirkungsbezogenen Steuerung staatlicher Haushalte bei und erhöht die Effektivität der finanzbezogenen Steuerungsinstrumente wie auch die Transparenz hinsichtlich der Verteilung öffentlicher Mittel. Das Haushaltsgesetz mit seinem Jährlichkeitsprinzip stellt die Herausforderung dar, regelmäßig die geschlechterbezogenen Wirkungen der politischen Maßnahmen auf den Prüfstand zu stellen. Dadurch lassen sich langfristige Entwicklungen zeigen und es entstehen Umsteuerungsmöglichkeiten. Regierung, Parlament und Zivilgesellschaft werden in die Lage versetzt, die geschlechterbezogene gesellschaftliche Wirkung der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenpolitik besser zu bewerten und können damit zentrale Zukunftsfragen der gesellschaftlichen Entwicklung besser lösen.



Umsetzung von Gender Budgeting – Stand und Perspektiven

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion und des Schlusswortes

*Dr. Barbara Stiegler,
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn*

Budgetentscheidungen seien immer auch Ausdruck von Machtverhältnissen, erläuterte Moderatorin *Prof. Dr. Gabriele Michalitsch* von der Wirtschaftsuniversität Wien/ Universität Graz in ihrem Eingangsstatement. Auf europäischer Ebene seien sich die Expert/innen einig, dass es vor allem eines politischen Willens bedürfe, um Gender Budget-Analysen durchzusetzen. Darüber hinaus müssten auch entsprechende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Gender Budget-Analysen bezögen sich nicht nur auf einzelne Haushaltstitel, sondern fragten auch, in welcher Weise die staatliche Dienstleistungsökonomie Auswirkungen auf die Versorgungsökonomie in der Gesellschaft habe, in welcher Weise also die private, in den Haushalten geleistete Arbeit sich verändere, wenn staatliche Dienstleistungsangebote ausgedehnt oder verringert würden.

Gender Budgeting erfordere auch einen gleichstellungsorientierten, wirtschaftspolitischen Rahmen, der in den wenigsten Ländern bisher habe durchgesetzt werden können. Gemessen an diesen hohen Ansprüchen stelle sich der Stand der Umsetzung von Gender Budgeting in den drei vertretenen Bundesministerien und in Berlin noch relativ bescheiden dar, wenn auch gerade in der Berliner Senatsverwaltung seit mehreren Jahren große Anstrengungen gemacht würden.

Martin Kelleners, Leiter des Generalreferats für Aufstellung des Haushalts und des Finanzplans im Bundesministerium der Finanzen, verwies darauf, dass der Haushalt die Ermächtigung für Geldausgaben der Fachressorts schaffe. Unmittelbare Ansprüche Dritter begründe er nicht. Der weit überwiegende Teil der Bundesausgaben sei nicht durch den Haushalt, sondern



durch Leistungsgesetze bestimmt. Im Haushalt gelte es in diesen Fällen nur, eine rechnerisch zutreffende Bedarfsschätzung vorzunehmen. Das Haushaltsverfahren selbst verlief jährlich in engen Zeiträumen; Informationen könnten während der Aufstellung des Haushaltes daher immer nur in begrenztem Umfang verarbeitet werden.

In vielen wichtigen Fällen – hier wählte Kelleners das Beispiel der Rentenversicherungsleistungen, die allein rund ein Drittel der Bundesausgaben ausmachten – gebe es zwar eine Fülle von Daten über Leistungsempfänger, aber keine überzeugenden Ansätze, wie man die Zahlungen, die der Bund global an die Rentenversicherungsträger leistet, einzelnen Renteneempfänger/innen sinnvoll zurechne. Dies gelte auch für viele andere Ausgabepositionen und einen großen Teil der Einnahmen. Letztlich ergäben sich die Wirkungen in all diesen Bereichen nicht aus der Veranschlagung im Haushalt, sondern aus den jeweiligen fachpolitischen Entscheidungen.



Die Leiterin des Referats Chancengerechtigkeit in Bildung und Forschung im Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), *Christina Hadulla-Kuhlmann*, berichtete von einer gleichstellungsorientierten Politik ihres Ministeriums seit 1998, die unter anderem auch zu einem gesonderten Haushaltstitel zur Förderung von Frauen im Wissenschaftsbetrieb

geführt habe. So gebe es spezielle Frauenförderprogramme wie z.B. das zur Zeit mit rund 9 Millionen Euro ausgestattete Gründerinnenprogramm. Solchen Programmen lägen selbstverständlich geschlechtsspezifische Datenanalysen zugrunde. Darüber hinaus bestünden erste Ansätze, die Genderperspektive als ein Exzellenz-Kriterium in die Forschungsförderung einzubringen. Das bedeute, dass in unterschiedlichen Feldern Forschungsgelder für gleichstellungspolitisch wichtige Forschungsvorhaben eingesetzt werden.

Für BMBF-eigene Programme bemühe man sich zur Zeit, Indikatoren zu entwickeln, die zeigen, was erreicht worden und weiterhin nötig sei. In Bereichen, in denen Bund und Länder zusammenarbeiten wie z. B. im bisherigen Hochschulwissenschaftsprogramm (HWP 2001-2006) ergäben sich besondere Bedingungen. Hier stelle der Bund zwar auch Mittel zur Verfügung, den Ländern obliege jedoch aufgrund der Zuständigkeitsregelungen die konkrete Umsetzung von Maßnahmen. In diesen Fällen sei es dem Bundesministerium für Bildung und Forschung nur auf dem Verhandlungswege möglich, Gender Budgeting anzuregen. Als ein guter Weg erweise sich dabei, gemeinsame Verpflichtungen zu formulieren und die Wirkungen des Handelns dann gemeinsam zu kontrollieren.

In den hauseigenen Programmen bemühe man sich zur Zeit, Indikatoren zu entwickeln, die zeigen, was nötig sei und was erreicht worden sei. Größere Schwierigkeiten gebe es dann, wenn Bund und Länder zusammenarbeiteten. Hier stelle der Bund zwar die Finanzen zur Verfügung, überlasse den Ländern jedoch die Steuerung. In diesen Fällen sei es dem Bundesministerium für Bildung und Forschung nur auf dem Verhandlungswege möglich, Gender Budgeting anzuregen. Als ein guter Weg erweise es sich dabei, gemeinsame Verpflichtungen zu formulieren und die Wirkungen des Handelns dann gemeinsam zu kontrollieren.



Annette Sévery, Leiterin des Arbeitsstabs Gender Mainstreaming im Auswärtigem Amt, berichtete, dass etwa 70 % der Mittel des Haushalts im Ressort bereits verplant seien und unter haushaltsrechtlicher Perspektive gesteuert seien. Dennoch werde im Auswärtigen Amt in der Projektgruppe zur Machbarkeitsstudie Gender Budgeting untersucht, in

welchem Umfang z. B. bei der humanitären Hilfe, bei der zivilen Konfliktlösung oder auch beim Stabilitätspakt Südosteuropa gleichstellungsfördernde Ziele im Bezugsjahr gefördert wurden bzw. werden könnten. Als Problem habe sich dabei herausgestellt, dass ein Wirkungsmonitoring mehrjährig sein müsse und daher für das Haushaltsverfahren schwer abbildbar sei. Außerdem gelte es, im internationalen Vergleich auch einheitliche Bewertungsmaßstäbe für Wirkungsanalysen zu schaffen.

Insbesondere bei der Erfassung gleichstellungspolitischer Wirkungen im Rahmen von Zuwendungen, so Sévery, wäre ein einheitlicher Ansatz auch innerhalb der Bundesregierung wünschenswert. Dies würde zu mehr Entbürokratisierung und Beschleunigung beispielsweise bei der Vorbereitung deutscher Beiträge im Rahmen internationaler Berichtspflichten führen. Eine Unterstützung der gleichstellungspolitischen Arbeit sah Sévery in der engen Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Einrichtungen. Im entwicklungspolitischen Bereich verwies sie auf die Pionierleistung der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) im Bereich Gender Budgeting: Diese Organisation sei auf der Ebene der Instrumentenentwicklung bis hin zur Beratung von Regierungen vorbildlich. Die GTZ habe bereits viele Gender Budgeting-Initiativen in den unterschiedlichsten Ländern durchgeführt und dokumentiert und so einen Beitrag für eine nachhaltige und wirksame Wirtschaftspolitik in den jeweiligen Partnerländern geleistet.

Im Vergleich zu den Widerständen, die von Seiten des Bundesfinanzministeriums artikuliert wurden sowie zu den kleinen Schritten und den Problemen, die in den Bundesministerien bezüglich des Gender Budgeting noch auftreten, zeigte sich *Klaus Feiler* als Leiter der Arbeitsgruppe Gender Budgeting der Berliner Landesregierung weitaus optimistischer. Er verwies auf



eine langjährige Tradition in Berlin, die Umsetzung von Gender Budgeting anzustreben. Erste Analysen habe es in Berlin ab dem Jahre 2002 gegeben, die auf einer Beschlusslage der entsprechenden politischen Gremien beruhten.

Diese Beschlusslage habe auch zur Gründung der Arbeitsgruppe Gender Budgeting geführt, die die Anforderungen bei der Haushaltsaufstellung an die Ressorts formuliere. In Berlin habe man sich entschieden, keine gesonderten Strukturen im Haushalt aufzubauen, sondern die Gender Budget-Analysen als normalen Bestandteil des Haushaltes zu sehen. Das Finanzressort habe dabei die Autorität, diese Analysen von den anderen Ressorts zu fordern. Berlin habe damit begonnen, eine genderspezifische Nutzenanalyse in verschiedenen Aufgabenkategorien, insbesondere bei den Zuweisungen und Zuwendungen sowie in Produkten des Haushalts zu machen, wobei es in der ersten Phase um einige Haushaltstitel sowie Pflichtprodukte ging. In der nächsten Phase sollen

nun aber alle konsumtiven Zuweisungen und Zuschüsse, einige ausgewählte investive Zuschüsse sowie 55 Produkte analysiert werden. Dabei werde untersucht, wie viele Männer und wie viele Frauen jeweils die öffentlichen Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Geplant sei, nicht nur eine Nutzeranalyse zu betreiben, sondern auch die Zuwendungsbescheide zu „gendern“: Die Empfänger von öffentlichen Mitteln würden dabei verpflichtet, geschlechtsspezifische Daten über die Verwendung der Mittel zu liefern.

Feiler sah in der konkreten Politik, die im kommunalen Bereich betrieben werde, einen Vorteil für die Gender Budgeting-Analysen: Der öffentliche Nahverkehr, der Sport, die Bibliotheken und die Jugendarbeit seien Bereiche, in denen die Geschlechterfrage sehr gut untersucht werden könne. Er betonte, dass die Gender Budgeting-Prozesse unbedingt durch die Parlamente unterstützt werden müssten. Wenn hier die Diskussionen auf Sparflamme laufe, dann werde der Elan auch in den Verwaltungen erlahmen. Seiner Erfahrung nach sei es auch ganz wichtig, die Fachausschüsse zu beteiligen. Der Fokus auf den Finanzausschuss sei nur insofern berechtigt, da hier alles gesammelt und koordiniert werde. Die Fachausschüsse seien aber die eigentlichen Orte, an denen die geschlechterpolitischen Zielsetzungen erörtert und die Analysen in Angriff genommen werden müssten. Je mehr den beteiligten Verwaltungsbeamten und -beamtinnen, aber auch den Politikern und Politikerinnen klar sei, welche Wirkung die von ihnen eingestellten Mittel in den verschiedenen Produkten erzielten, desto mehr würden sie als Akteure auch motiviert. Der nächste Schritt im Rahmen der Gender Budgeting-Prozesse sei es, aufgrund der Analysedaten eine Umsteuerungen bestimmter Mittel zu betreiben. Dazu sei man in Berlin jedoch noch nicht gekommen.



Petra Weis, Bundestagsabgeordnete und Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion für Bau- und Stadtentwicklungspolitik, ging in ihrem Schlusswort auf die Rolle des Parlamentes ein. Sie fragte, wie den Parlamentariern und Parlamentarierinnen mehr Wissen für ihre Alltagsgeschäfte zur Verfügung gestellt werden könnte, wie die Sensibilität bei den fachlich

Verantwortlichen noch erhöht werden könne, aber auch, wie das öffentliche Interesse für Fragen der geschlechtergerechten Haushalte geweckt werden

könne. Immer noch sei in vielen Köpfen die Idee verankert, dass Gender Budgeting bedeute, man wolle mehr Geld für Frauenprojekte ausgeben. Die Idee, dass Gleichstellung als Querschnittsziel in allen Bereichen überprüft werden könne und damit aus einem geschlechtsblinden Haushalt eine geschlechter-sensible Haushaltsführung entstehe, sei noch nicht sehr verbreitet.

Weis vertrat die Ansicht, Gender Budgeting sei gerade in Krisenzeiten unverzichtbar, denn die Transparenz der Haushaltsentscheidungen käme in jedem Fall allen zu gute. Ebenso wichtig sei die Folgenabschätzung von politischen Entscheidungen sowie eine effiziente Ressourceneinsetzung. Für das Parlament bedeutete das, dass in den Ausschüssen die entsprechenden Themen aufgenommen werden, dass die Gleichstellungsfrage ein selbstverständlicher Bestandteil aller politischer Aktionen wird und dass über eine regelmäßige Berichterstattung die Parlamentarier und Parlamentarierinnen auch in die Lage versetzt werden, entsprechende politische Zielrichtungen zu bestimmen. Weis sieht Gender Budgeting noch in den Kinderschuhen stecken, glaubt aber, dass es der Bundesrepublik gut anstünde, wenn hier größere Schritte getan werden. Abschließend rief sie die Anwesenden als Vertreter/innen der Zivilgesellschaft auf, einen entsprechenden Druck auf die Politik zu entfalten.

ISBN 978-3-89892-665-2

