

# Gender Budgeting in der Bürgergesellschaft

Christine Färber

- Der Europarat hat Gender Budgeting definiert als Anwendung von Gender Mainstreaming im Haushaltsprozess. Es untersetzt die Querschnittsaufgabe „Gleichstellung“ ökonomisch und fiskalisch und macht den Haushalt transparent und besser steuerbar.
- Dies ist für die Bürgerinnen und Bürger und das Parlament wichtig, denn bedeutsame gesellschaftliche Zukunftsfragen wie die demographische Entwicklung und das Arbeits- und Bildungspotenzial kommen mit anderer Qualität in den Blick. Gender Budgeting leistet einen zentralen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Stabilisierung und zum Ausbau der Demokratie.
- Gender Budgeting fußt rechtlich auf dem Grundgesetz, dem Amsterdamer Vertrag und der Gleichstellungsgesetzgebung. Wichtige Anhaltspunkte für Gender Budgeting gibt es im Gender-Mainstreaming-Prozess der Bundesregierung bis zum Jahr 2006, vor allem in der Gesetzesfolgenabschätzung. Nach 2006 kam der Gender-Mainstreaming-Prozess auf Bundesebene weitgehend zum Erliegen, obwohl er als europäische Strategie für die Mitgliedsstaaten verbindlich ist. Österreich dagegen hat 2005 für Gender Budgeting eine konkrete Rechtsgrundlage geschaffen.
- Ein Kern von Gender Budgeting ist die Umsetzung von Gleichstellung im Haushalt. Der Haushaltskreislauf besteht aus der Haushaltsaufstellung, der Haushaltsausführung und der Rechnungslegung. In diesen drei Phasen kann Gender Budgeting durch die Integration von Genderinformationen in den Haushaltsprozess umgesetzt werden, die dann für die Politik als Entscheidungsgrundlage gelten.
- Der Haushalt ist ein komplexes und umfangreiches Dokument. Er muss durch Gender Budgeting transparent, nicht komplizierter werden. Im Haushalt sollen daher Genderindikatoren den Nutzen von Frauen und Männern und die Wirkung auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse abbilden.
- Die Einführung der Strategie erfordert ein stufenweises und systematisches Vorgehen in einem langfristigen Prozess, in dem die Finanzpolitik, die Fachpolitik und die Gleichstellungspolitik zusammenwirken.

Die Finanzpolitik und der öffentliche Haushalt prägen die gesellschaftliche Wirklichkeit und damit die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse. Wofür der Staat konkret öffentliche Mittel ausgibt und von wem er Geld einnimmt, entscheidet über unsere Lebensbedingungen. Die Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse durchziehen als Querschnitt jede Ausgabe und auch jede Einnahme wie ein roter Faden.

**Kein Haushalt ist geschlechtsneutral. Die Vereinten Nationen, die Europäische Union und viele europäische Staaten überprüfen daher ihre Finanzen daraufhin, ob und wie sie die Gleichstellung von Frauen und Männern fördern.** Die Europäische Union hat als Frist für die funktionierende Implementierung von Gender Budgeting in den Mitgliedstaaten im Rahmen der belgischen Ratspräsidentschaft 2001 das Jahr 2015 vereinbart.

Gender Budgeting wendet systematische Methoden des Gender Mainstreaming in der Haushaltspolitik an und schafft damit Transparenz über die Gleichstellungswirkung der Finanzpolitik.

Der Beitrag zeigt die Grundlagen und Methoden des Gender Budgeting. Zunächst wird die **gleichstellungspolitische Strategie für eine geschlechtergerechte Gestaltung der öffentlichen Finanzen definiert**, im Anschluss werden die **Rechtsgrundlagen** dargelegt. Im dritten Abschnitt wird **Gender Budgeting im Haushaltskreislauf** vorgestellt, und zwar bei der Aufstellung des Haushalts, bei der Haushaltsausführung und bei der Rechnungslegung. Der vierte Abschnitt zeigt vier **Instrumente, mit denen Genderinformationen im Haushaltsverfahren abgebildet werden** sollten. Fünftens wird differenziert dargelegt, wie eine **Genderwirkungsanalyse** durchgeführt wird, mit der die Gleichstellungswirkung eines Haushaltstitels oder Produktes bewertet werden kann. Es wird gezeigt, wie Indikatoren für die Gleichstellungswirkung bereits praktiziert werden und auf den Haushaltsprozess übertragen werden können.

Die Darstellungen basieren auf der Machbarkeitsstudie zur Umsetzung von Gender Budgeting, die von der Autorin im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend von 2005–2006 durchgeführt wurde.

## 1. Definition und Nutzen von Gender Budgeting

Der Europarat hat 2004 eine Definition von Gender Budgeting vorgelegt: *„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.“*<sup>1</sup>

Durch Gender Budgeting wird es möglich, den Haushalt des Bundes, eines Bundeslandes oder einer Kommune systematisch zu analysieren. **Alle Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsprozess bei der Aufstellung, Ausführung und Rechnungslegung werden systematisch über-**

---

<sup>1</sup> Um Übersetzungsmissverständnisse auszuschließen, wird hier auch das englische Original wiedergegeben:

---

„Gender budgeting is an application of gender mainstreaming in the budgetary process. It means a gender-based assessment of budgets, incorporating a gender-perspective at all levels of the budgetary process and restructuring revenues and expenditures in order to promote gender equality“. In: EG-S-GB 2004, RAP FIN prov. 2, S. 11.6.

**prüft: Welche ökonomischen Effekte haben sie für Frauen und Männer? Wie beeinflussen sie die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse? Geprüft wird die Verteilung staatlicher Leistungen auf Frauen und Männer ebenso wie die Wirkung aller haushaltsbezogenen Maßnahmen auf die gesellschaftliche Verteilung der Ressourcen Geld und Zeit sowie bezahlte und unbezahlte Arbeit.** Auf der Grundlage dieser Prüfung können finanzbezogene Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen bewertet und eventuell gleichstellungsorientiert umgesteuert werden.

**International verbessert Gender Budgeting die Transparenz öffentlicher Haushalte und ermöglicht einen effektiveren und effizienteren Einsatz der Mittel durch zielgruppengenaue Verwendung. Es ist damit auch eine wirksame Strategie gegen Armut und Korruption.**

Der Haushalt von Bund, Ländern und Gemeinden drückt fiskalisch den politischen Willen der Regierung und des Parlaments aus. Ein Haushalt ist sehr komplex, weil er das politische und ökonomische Handeln der öffentlichen Hand abbildet.

Über viele öffentliche Ausgaben wird gar nicht im Rahmen des Haushaltsverfahrens entschieden, sondern sie sind langfristig festgelegt: In den Ländern und Gemeinden ist ein Großteil des Geldes durch Ausgaben für das Personal

des öffentlichen Dienstes gebunden. Auch die Sozialgesetzgebung legt viele Ausgaben fest, alle Steuern sind gesetzlich geregelt. Bund, Länder und Gemeinden haben dennoch über den Haushalt finanzpolitische Steuerungsmöglichkeiten.

Was ist für die gleichstellungsorientierte Entwicklung der Gesellschaft wichtig? Diese Frage ist eine zutiefst politische Frage, die alle Bürgerinnen und Bürger angeht. Frauenpolitik und Gleichstellungspolitik gelten bei den Vereinten Nationen als zentraler Bestandteil der Demokratisierung und Entwicklung einer Gesellschaft. Ohne Geschlechterperspektive können viele Zukunftsfragen nicht gelöst werden: Die demographische und wirtschaftliche Entwicklung sind eng mit Geschlechterfragen verknüpft. **Wirtschaftliche Stärke wird ohne eine große Erwerbsbeteiligung von Frauen nicht erreichbar sein. Frauen und Männer entscheiden sich nur für Kinder, wenn das Leben mit Kindern lebenswert ist und gesellschaftlich gefördert wird. Gender Budgeting verankert diese entscheidenden Zukunftsfragen bei der Ressourcenverteilung und damit im Zentrum politischer und ökonomischer Macht.**

**Gender Budgeting macht die Querschnittsaufgabe Gleichstellung im Haushalt transparent und steuerbar, es leistet damit einen zentralen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft.**

## 2. Rechtsgrundlagen für Gender Budgeting

In Deutschland und Europa ist es rechtlich geboten, durch die Vergabe der öffentlichen Mittel die Gleichstellung von Frauen und Männern entscheidend zu fördern. Das Grundgesetz, der Amsterdamer Vertrag, das Bundesgleichstellungsgesetz, das Bundesgremienbesetzungsge-

setz und viele Landesregelungen sehen vor, dass der Staat aktiv in allen Bereichen auf die Gleichstellung hinwirkt. Den bisher konkretesten rechtlichen Ansatzpunkt in Deutschland bietet die **Gesetzesfolgenabschätzung in Ausführung der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO)**

**der Bundesministerien.** Dies erscheint aber als **schwaches rechtliches und politisches Instrument**, um eine Umsetzung von Gender Budgeting bei der Haushaltsaufstellung durchzusetzen, auch weil die Bundesregierung seit der Verankerung dieser Aspekte in der GGO gewechselt hat und Gender Mainstreaming trotz europäischer Verankerung als Strategie zur Zeit keine Priorität genießt.

In **Österreich** dagegen wurde bei der Reform der Finanzverfassung die wirkungsorientierte Haushaltsführung eingeführt. Dabei wurden zwei 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) *„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 (S.50):

*„Gender Budgeting ... ist die geschlechtergerechte Budgetpolitik oder Haushaltsführung 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 Genderauswirkungen zumindest für ein Beispiel pro Ressort analysiert werden.“*

**In Deutschland ist die politische und rechtliche Verankerung von Gender Budgeting auf Bundesebene dagegen schwach.** Die gleichstellungsorientierte Folgenabschätzung bei der Vorbereitung des Haushaltsgesetzes, das jährlich im Parlament verabschiedet wird, ist dennoch ein wichtiger Ausgangspunkt für Gender Budgeting. Denn die abschließenden Entscheidungen bei der Haushaltsaufstellung trifft der Deutsche Bundestag im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung.

Die zur Gesetzesfolgenabschätzung und zur Umsetzung von § 2 GGO (Gender Mainstreaming) in der Gesetzesfolgenabschätzung vorliegenden Arbeitshilfen der Bundesregierung bieten Prüfungen und eine Struktur für die verwaltungsseitige Durchführung gleichstellungsorientierter Folgeabschätzungen in Gesetzgebungsprozessen, die auch für Gender Budgeting bei der Erstellung des Haushaltsgesetzes wichtig sind.

Durch die Gesetzesfolgenabschätzung, die bei allen Leistungs- und Steuergesetzen anzuwenden ist, erfolgt eine Überprüfung der geschlechterdifferenzierten Auswirkungen wichtiger Ausgaben- und Einnahmenbereiche bereits im Gesetzgebungsverfahren. Eine Prüfung im Rahmen der Haushaltsaufstellung stellt darüber hinaus die Anforderung, die faktischen Auswirkungen jährlich aktualisiert abzubilden.

Mit den Ausgaben eines Haushalts werden politische Ziele verfolgt, deren Erreichung so als Entwicklung aufgezeigt werden können. Die Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung gibt **gleichstellungsbezogene Ziele** vor (BMFSFJ 2006, Punkt 4.3.):

- **Abbau von Benachteiligungen (Diskriminierungen),**
- **gleiche Teilhabe (Partizipation) und**
- **eine von tradierten Rollenmustern freie, selbstbestimmte Lebensgestaltung beider Geschlechter (echte Wahlfreiheit).**

Solche integrierten Gleichstellungsziele sind Kern der Gender-Mainstreaming-Strategie und in der deutschen Politik auf kommunaler Ebene ebenso wie in den Ländern und im Bund verankert: In der Arbeitsmarktpolitik ist die Steigerung der Frauenerwerbsquote und die Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern ein zentrales Ziel, in der Bildungspolitik die Aufhebung der Geschlechterdifferenzen in Schule, Hochschule und Berufsbildung. **Ziel von Gender Budgeting ist es nicht, bei jedem Haushaltstitel 50 % der Mittel jeweils an Frauen und an Männer zu vergeben.** Differenzierte Zielsetzungen, die das jeweils benachteiligte Geschlecht besonders fördern, können ebenfalls verankert werden.

Wichtig ist die Mittelverteilung auf die Geschlechter und deren Relevanz für die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse. Für solche Fälle sieht die Gesetzesfolgenabschätzung auf Bundesebene eine genderbezogene Hauptprüfung mit „Beispielfragen zu Gleichstellungswirkungen“ vor, von denen einige auch ökonomische Aspekte erfassen.

**Eine Prüfung der Gleichstellungswirkung von Gesetzen ist auch für das Haushaltsgesetz vorgeschrieben.** Eine solche genderbezogene Prüfung der Ausgaben kann nicht durch die städtische Kämmerei oder das Finanzministerium allein geleistet werden, dafür ist der Haushalt zu komplex. **Vielmehr müssen Finanzressort, Fachressort und Gleichstellungsressort zusammenwirken.** Das Haushaltsgesetz mit seinem Jährlichkeitsprinzip stellt die Herausforderung an die Fach- und Finanzpolitik dar, regelmäßig die geschlechterbezogenen Wirkungen der politischen Maßnahmen auf den Prüfstand zu stellen. Dadurch lassen sich langfristige Entwicklungen zeigen und es entstehen Umsteuerungsmöglichkeiten, die für die Parlamente und die Bürgerinnen und Bürger Transparenz darüber bieten, ob die von ihnen beabsichtigten Ziele erreicht werden konnten oder nicht.

Das **Bundeshaushaltsgesetz 2005** enthielt unter der Rubrik „Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung“ den Absatz **„Der Haushalt ist geschlechtsneutral“.** **Diesem Prüfergebnis widersprechen die internationalen Erfahrungen mit Gender Budgeting, die gerade die Wirkung der fiskalischen Entscheidungen auf die Geschlechterverhältnisse betonen. Auch die Gender-Mainstreaming-Strategie basiert national und international auf der Erkenntnis, dass es keine Geschlechtsneutralität gibt.** Bisher gibt es auf Bundesebene keine geschlechterbezogenen Daten zum Haushalt. Einige Bundesministerien erheben jedoch geschlechterdifferenzierte Daten und analysieren die geschlechterbezogene Wirkung ihrer Ausgaben, was auch im Haushaltsplan abgebildet werden kann. **Grundsätzlich ist die Bundesverwaltung jedoch weit davon entfernt, nachweisen zu können, dass der Bundeshaushalt geschlechtsneutral wirkt. Darüber hinaus ist der Anspruch an die Wirkung des Haushaltes nicht Neutralität, sondern der Staat soll durch seine Finanzpolitik einen Beitrag zur Gleichstellung leisten.**

Am Ende der Implementierung von Gender Budgeting sollte idealerweise erstens eine solide Aussage zur Gleichstellungswirkung des Haushalts stehen. Es sollte zweitens deutlich werden, dass die aus dem Haushalt finanzierten Maßnahmen in ihrer Gesamtheit eine Gleichstellungswirkung entfalten.

Bis dahin ist ein schrittweiser Implementierungsprozess notwendig. Das Land **Berlin** verfolgt ebenso wie viele europäische Länder eine solche stufenweise Strategie zur Einführung von Gender Budgeting. Die Ausgaben Berlins werden einer Genderanalyse unterzogen, die im Haushaltsplan abgebildet wird. Dabei werden mit jedem Haushaltsplan mehr Ausgabenbereiche in die Analysen einbezogen und die Analysen werden vertieft. Die **nordischen Staaten** und **Österreich** begannen den Prozess mit Projekten, in

denen Prüfinstrumente entwickelt wurden, die inzwischen vorliegen. **Frankreich** veröffentlicht jährlich eine Genderanalyse zum Haushalt. **Großbritannien** konsultiert bei jedem Haushaltsentwurf Gleichstellungsexpertinnen, die einen kritischen Bericht verfassen und deren Vorschläge in die Reform der Finanzpolitik eingehen.

Die Machbarkeitsstudie Gender Budgeting der Bundesregierung zeigt, dass es in fast allen Ressorts auf Bundesebene gute Beispiele für eine gleichstellungsorientierte Steuerung der Ausgaben gibt, so dass auch auf Bundesebene eine systematische Gender-Budgeting-Strategie möglich wäre.

### 3. Gender Budgeting im Haushaltskreislauf

Der Haushaltskreislauf besteht aus drei Phasen: Haushaltsaufstellung, Haushaltsausführung und Rechnungslegung. Jede Phase benötigt eigene Gender-Budgeting-Instrumente.

#### 3.1. Gender Budgeting bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs

Um Gender Budgeting umzusetzen bedarf es eines vom BMF 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. Ziel ist es, dass ein *Genderinformationssystem* erstellt wird, aus dem der Stellenwert von Ausgaben und Einnahmen für die Gleichstellungsstrategien der Ressorts und der Regierung als Ganzes erkennbar wird. Diese Informationen sollen für die Verwaltung und den nachfolgenden parlamentarischen Prozess als Entscheidungsgrundlage dienen. Tabelle 1 fasst das Verfahren der Aufstellung des Haushaltsentwurfs am Beispiel des Haushalts 2009 zusammen und benennt Ansatzpunkte für Gender Budgeting.

**Tabelle 1: Gender Budgeting bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch die Exekutive am Beispiel des Haushalts 2009**

Zeitraum	Phase bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs	Ansatzpunkte für Gender Budgeting
Dezember 2007	Rundschreiben an die Ressorts bzw. Ämter zur Aufstellung des Haushalts 2009 und auf Bundesebene des Finanzplans (2008 bis 2013) durch Finanzministerium bzw. Kämmerei	Information der Ressorts durch das Finanzministerium, wie Genderaspekte bei den Voranschlägen darzustellen sind
Januar-Februar 2008	Erarbeitung der Voranschläge in den Fachministerien und Fachämtern	Berücksichtigung und Benennung der entsprechenden Genderaspekte bei der Erarbeitung der Voranschläge durch die Ressorts als Genderinformationssystem zum Einzelplan
März-Mai 2008	Übersendung der Voranschläge der Ressorts an das Finanzministerium bzw. der Fachämter an die Kämmerei.  Verhandlungen auf Arbeitsebene, d.h. der Verwaltung des Haushaltsressorts mit den Fachressorts	Berücksichtigung der geschlechterbezogenen Wirkungsprognosen bei den Haushaltsverhandlungen;  Erstellung einer aussagekräftigen und übersichtlichen Genderinformation zum gesamten Haushaltsentwurf

Zeitraum	Phase bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs	Ansatzpunkte für Gender Budgeting
Juni 2008	Haushaltsverhandlungen auf Ministerinnen- und Ministerebene bzw. in der kommunalen Spitze Kabinettsentscheidung zum Haushaltsentwurf und Finanzplan	Genderinformationen als Entscheidungsgrundlage für Ministerinnen und Minister bzw. Bürgermeisterinnen und Bürgermeister
August 2008	Übersendung des Haushaltsentwurfs an das Parlament zur Beratung	Genderinformationen als Entscheidungsgrundlage für das Parlament

Die finanzpolitische Verantwortung besteht darin, dass der Mitteleinsatz den politischen Zielsetzungen und Schwerpunkten der Regierung möglichst genau entspricht. Der verwaltungsinterne Prozess legt den Großteil der Ausgaben fest, nur ein kleiner Teil geht als strittig in die politische Führung der Exekutive. **Bisher wird die Querschnittsaufgabe Gleichstellung in diesem Verhandlungsprozess kaum thematisiert.**

**Das liegt auch daran, dass im Prozess der Haushaltsaufstellung mit Ausnahme des Kabinetts und des parlamentarischen Prozesses kaum Frauen als Entscheiderinnen beteiligt sind. Frauen sind in den Haushaltsabteilungen der Ministerien und in der Finanzpolitik besonders unterrepräsentiert. In den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurde erst vor kurzem eine einzige Frau berufen. Im Finanzplanungsrat, in dem die Bundes- und Länderfinanzministerien und eine Gemeindevertretung unter Beteiligung der Bundesbank zusammenwirken, waren 2005 zwei Mitglieder Frauen. Im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums der Finanzen war 2006 eine Frau unter 24 Männern repräsentiert.** Der Frauenanteil in den Haushaltsausschüssen der Parlamente liegt unter dem Frauenanteil in den Parlamenten. Umso wichtiger ist es, dass die Verwaltung die Parlamentarierinnen und die Bürgerinnen mit qualifizierten Genderinformationen über die Wirkung der Finanzpolitik ausstattet.

Die Beschlussfassung über den Haushalt 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.

Das parlamentarische Verfahren ist öffentlich, das heißt die Bevölkerung kann sich über die Finanzpolitik der Regierung informieren und versuchen, Einfluss auf die Parlamentsabgeordneten zu nehmen, um wichtige Interessen durchzusetzen.

Im parlamentarischen Verfahren wird der Haushalt nicht nur im Haushaltsausschuss beraten, sondern auch in den Fachausschüssen. Die Fachausschüsse können bei den Fachverwaltungen vertiefte fachbezogene Genderinformationen erfragen und diese auch besser bewerten als der ressortübergreifend tätige Haushaltsausschuss. **Der Frauen- oder Gleichstellungsausschuss benötigt eine zusammenfassende Darstellung der Genderwirkungen, um aus der gleichstellungspolitischen Gesamtsicht heraus Anregungen zu formulieren.**

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 vor-

gelegt werden, die in den Ausschüssen fachbezogen geprüft und im Haushalts- und im Frauenausschuss jeweils als Querschnittsaufgabe betrachtet werden können. Dadurch können von Parlament und Öffentlichkeit konkrete Nachfragen zu einzelnen Darstellungen formuliert werden, die die Verwaltung dann mit den Ergebnissen ihrer geschlechterbezogenen Wirkungsprognosen und -analysen beantworten kann.

**Insgesamt ist es für das Parlament zentral, dass die Genderinformationen konkret an den gleichstellungspolitischen Zielsetzungen gemessen und sowohl haushalts- als auch fachpolitisch verständlich dargestellt werden.**

Das parlamentarische Verfahren auf Bundesebene bezieht Bundestag und Bundesrat ein, in den Ländern und Kommunen ist das parlamentarische Verfahren weniger kompliziert.

**Tabelle 2: Gender Budgeting beim parlamentarischen Verfahren der Aufstellung des Haushaltsentwurfs am Beispiel des Haushalts 2009**

Zeitpunkt	Stufe im Haushaltsverfahren	Genderinformationen
August 2008	Übersendung des Haushaltsentwurfs an Bundestag und Bundesrat zur Beratung und des Finanzplans zur Kenntnis	Genderinformation zum Haushaltsentwurf als Beurteilungsgrundlage für Gleichstellungsorientierung bei den Haushaltsverhandlungen
September 2008	1. Lesung im Bundestag, 1. Beratung im Bundesrat, Beginn der Beratungen in den Bundestagsausschüssen	Bereitstellung von genderbezogenen Hintergrundinformationen auf Anfrage Anhörung von Genderexpertinnen und Genderexperten zum Haushalt in den Ausschüssen
November 2008	Kurzfristige Prognose der Wirtschaftsentwicklung und kurzfristige Steuerschätzung	
November-Dezember 2008	Abschlussberatung im Haushaltsausschuss 2. und 3. Lesung im Bundestag 2. Beratung im Bundesrat Veröffentlichung des Haushaltsgesetzes	Ggf. Darstellung der gleichstellungsbezogenen Auswirkungen zu Änderungsanträgen

Ziel von Gender Budgeting im Haushaltsaufstellungsverfahren ist es, innerhalb des verfügbaren Rahmens Gleichstellungswirksamkeit und Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen. Genderinformationen zum Haushalt bieten sowohl bei der Haushaltsaufstellung durch die Exekutive als auch im parlamentarischen Verfahren die Chance, Umverteilungseffekte besser zu steuern, weil die prognostizierte Wirkung von Mitteln und die Konsequenzen bei Mittelveränderungen, auch bei Mittelkürzungen, deutlich werden.

### 3.2. Gendercontrolling bei der Haushaltsausführung

In der zweiten Phase des Haushaltskreislaufs, der Haushaltsausführung, müssen die im Haushaltsentwurf und in der Fachpolitik im Vorfeld formulierten integrierten Gleichstellungsziele durch eine entsprechende Ausgaben- und Einnahmepolitik konsequent verfolgt werden. Dafür müssen Prozessziele formuliert und geeignete finanzbezogene Steuerungsinstrumente ent-



wickelt werden, die die Zielerreichung optimal unterstützen und eine dem Jährlichkeitsprinzip des Haushalts entsprechende Analyse ermöglichen.

**Die gesellschaftlichen Wirkungen der Ausgaben und Einnahmen können aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge staatlicher Politik nicht für jeden Ausgaben- und Einnahmenbereich unmittelbar im Haushaltsjahr beurteilt werden. Fachpolitische Berichte bieten einen geeigneten Rahmen für die Analyse komplexer genderbezogener ökonomischer und fiskalischer Wirkungszusammenhänge.**

Bei der **Haushaltsausführung** erfordert Gender Budgeting, dass Verfahren etabliert werden, mit denen sich die Umsetzung der Ziele und ein Teil der Zielerreichung bereits im Haushaltsjahr feststellen lässt. Ein an Zielen und Wirkungen orientiertes Gendercontrolling zur Querschnittsaufgabe Gleichstellung soll aufgebaut werden, das eine Beobachtung der Ausgaben und Einnahmen im Rahmen des Soll-Ist-Vergleichs und ggf. eine Umsteuerung ermöglicht. Die Haushaltsausführung ist Angelegenheit der Fachministerien und Ämter, daher müssen ressorteigene Steuerungsinstrumente entwickelt werden. Hilfreich sind auch ressortübergreifende Zuwendungsdatenbanken oder Personalkostencontrolling in Weiterentwicklung der Frauenförderpläne.

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 Zuständigkeit der Fachabteilungen bei der Verausgabung der Mittel einzuschränken.

### 3.3. Rechnungslegung

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 auf die Wirkungsprüfung aus der Gesetzesfolgenabschätzung und bisher entwickelte Instrumente der Wirkungskontrolle angeknüpft werden.

## 4. 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 Haushaltssystematik bezogen werden. Öffentliche Haushalte sind in Deutschland entweder

kameral gestaltet, und damit nach Ressorts in Einzelpläne gegliedert, die einzelnen Posten damit in Kapitel und schließlich in Titel, oder als Produkthaushalt, der in Produkte unterteilt ist.

Die Genderinformationen sollen Genderziele und das Ergebnis von Genderanalysen zu den Ausgaben und Einnahmen abbilden. Sie bieten

bei der verwaltungsseitigen Haushaltsvorbereitung, den Haushaltsverhandlungen innerhalb der Regierung und den Haushaltsberatungen im parlamentarischen Verfahren eine wichtige Entscheidungsgrundlage. **Für die Öffentlichkeit, aber auch für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die keine besondere Haushaltsexpertise haben, sind Informationen zur Wirkung der Ausgaben und Einnahmen besonders wichtig, denn sonst werden Zusammenhänge nicht deutlich und der Haushalt erscheint als Buch mit (mindestens) sieben Siegeln.**

Der Haushaltsprozess muss daher ergänzt werden um ein Verfahren, in dem Genderinformationen erarbeitet und im Haushalt abgebildet werden. Sie sollen der Verwaltung und dem Parlament als Entscheidungsgrundlage dienen und der Gesellschaft gegenüber Transparenz sicherstellen. Die jeweiligen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger können im Problemfall konkrete Erläuterungen zu den Genderinformationen zum Haushalt bei den Verwaltungen erfragen, wie dies auch für andere Informationen im Haushaltsverfahren üblich ist:

Die Abbildung der Genderinformationen soll geeignet sein, Verteilungskonflikte und Gleichstellungsdefizite zu verdeutlichen. Dafür muss die Darstellung Ansatzpunkte für Rückfragen bieten und darf nicht nur eine oberflächliche Abbildung einer Pflichtübung darstellen. Gleichzeitig dürfen die Genderinformationen den Haushaltsplan als Dokument nicht sprengen. Er muss übersichtlicher werden. Beide Ziele erreicht man nur mit einem Stufenmodell: Hinter stark zusammengefassten Informationen für Regierung und Parlament stehen detaillierte Informationen der Fachressorts.

Die Abbildung der Genderinformationen soll geeignet sein, Verteilungskonflikte und Gleichstellungsdefizite zu verdeutlichen. Dafür muss die Darstellung Ansatzpunkte für Rückfragen bieten und darf nicht nur eine oberflächliche Abbildung einer Pflichtübung darstellen. Gleichzeitig dürfen die Genderinformationen den Haushaltsplan als Dokument nicht sprengen. Er muss übersichtlicher werden. Beide Ziele erreicht man nur mit einem Stufenmodell: Hinter stark zusammengefassten Informationen für Regierung und Parlament stehen detaillierte Informationen der Fachressorts.

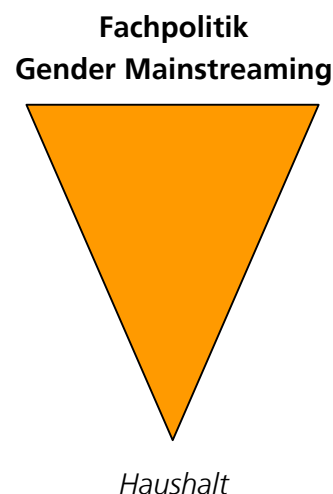
**Abbildung 1: Genderinformationen zum Haushalt**

*Detaillierte Genderinformationen in der Fachabteilung des Fachministeriums oder des kommunalen Fachamtes*

*Zusammengefasste Genderinformationen für das Haushaltsreferat im Fachministerium oder die Haushaltsbeauftragten in den Fachämtern*

*Stark zusammengefasste Genderinformationen für das Finanzministerium oder die Kämmerei*

*Sehr stark zusammengefasste Genderinformationen für Regierung und Parlament*



Diese Genderinformationen sind Teil und Ergebnis des Gender-Mainstreaming-Prozesses. Alle Politikfelder und Maßnahmen werden durch Gender Budgeting im Rahmen der Haushaltsaufstellung jährlich unter dem Blickwinkel der Querschnittsaufgabe Gleichstellung überprüft. Damit alle Beteiligten und die Bürgerinnen und

Bürger ausreichend über Genderwirkungen informiert werden, sind vier Abbildungen notwendig:

1. **Zusammenfassende Genderinformation zum Haushalt:** In einem solchen Dokument wird die Querschnittsaufgabe Gleichstellung über-

greifend betrachtet. Die Information ist notwendig für die Beurteilung der Gleichstellungswirkung des Haushalts in seiner Gesamtheit und für eventuelle Umsteuerung zwischen den großen Ausgabeblocken.

**2. Erläuterungen zur Gleichstellungswirkung der Titel bzw. Produkte im Haushaltsplan:**

Die integrierte Darstellung bei den einzelnen Ausgaben und Einnahmen ist wichtig, um den Stellenwert von Gleichstellung und die konkreten Handlungsspielräume innerhalb der Aufgabenbereiche zu identifizieren.

**3. Berücksichtigung von Gleichstellung als Querschnittsaufgabe in der Haushaltsvorlage der Regierung für das Parlament:**

Das Endergebnis und der Stand der Implementierung des Gender-Budgeting-Prozesses sollten in der Gesetzesvorlage zum Haushalt abgebildet werden.

**4. Berücksichtigung wichtiger Gleichstellungsaspekte in der mittelfristigen Finanzplanung,**

z. B. der Versorgungsökonomie bzw. der unbezahlten Arbeit in Analysen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Bisher wird unbezahlte Arbeit, die überwiegend von Frauen geleistet wird, ausgeblendet und als Faktor der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung unterschätzt. Dies führt z. B. zu Fehleinschätzungen bei der demographischen Entwicklung. Hier geht es eher um volkswirtschaftliche Aspekte.

Jedes dieser Instrumente ist ein wichtiger Beitrag zu Gender Budgeting im Haushaltsverfahren. Sie ergänzen einander durch unterschiedliche Schwerpunkte und kompensieren, zusammen eingesetzt, die Nachteile, die entstünden, wenn ein Instrument isoliert eingesetzt würde (vgl. Tabelle 3).

**Tabelle 3: Übersicht über die Umsetzung von Gender Budgeting in den Haushaltsdokumenten**

Dokument	Umsetzung der Genderinformation	Vorteil	Nachteil	Empfehlung
Genderinformation zum Haushalt	Eigenständiges Dokument oder eigenständiger Teil des Finanzberichts auf Bundesebene	Gleichstellungsbezogener Zusammenhang und Priorität wird deutlich	Abgekoppelt vom Haushaltsplan	Umsetzung als Teil des Finanzberichts auf Bundesebene oder als Anlage zur Haushaltsvorlage in Ländern und Kommunen
Haushaltsplan	Gender-Erläuterung zu den Einzelplänen, Kapiteln, Titelgruppen und Titeln bzw. Produkten	Integriert in die anderen Wirkungszusammenhänge	Übergreifender Genderzusammenhang wird nicht deutlich	Stufenweise Umsetzung von wichtigen und großen hin zu kleinen, nachrangigen Ausgaben und Einnahmen
Mittelfristige Finanzplanung und Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	Systematische Berücksichtigung von Gleichstellung bei wichtigen Aufgabenbereichen, Einbeziehung der Versorgungsökonomie.	Stellenwert von Gleichstellung wird als Bestandteil der mittelfristigen finanzpolitischen Gesamtstrategie sichtbar, unbezahlte Arbeit kommt in den Blick	Allein nicht ausreichend und zu wenig konkret	Umsetzung mit stufenweisem Ausbau der Schwerpunkte, z.B. beginnend mit Erwerbsbeteiligung, Familienpolitik, unbezahlte Arbeit
Haushaltsvorlage	Zusammenfassende Erläuterung der beabsichtigten Gleichstellungsziele und Umsetzung durch finanzbezogene Maßnahmen	Gender wird als Bestandteil der aktuellen finanzpolitischen Gesamtstrategie sichtbar; Prüfergebnis des Haushaltsgesetzes wird abgebildet	Allein nicht ausreichend und zu wenig konkret	Umsetzung im Rahmen der Prüfung des Haushaltsgesetzes

## 5. Analyse der Gleichstellungswirkung

Gender Budgeting erfordert eine Klärung, ob und wie Einnahmen oder Ausgaben direkt oder indirekt die Gleichstellung von Frauen und Männern und die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse beeinflussen. Bei einer Genderwirkungsanalyse wird überprüft, wie haushalts- und finanzpolitische Maßnahmen unmittelbar oder mittelbar auf die Gleichstellung der Geschlechter wirken. Für die Umsetzung von Gender Budgeting im Haushaltsverfahren ist es erforderlich, dass Genderwirkungsanalysen in Bezug auf den Haushalt vorgenommen werden. Bei einem kameralen Haushalt bedeutet dies die Analyse der Gleichstellungswirkung von Titeln, Titelgruppen und übergreifenden Aufgabenbereichen, im Produkthaushalt die Bewertung von Produkten.

International wurden verschiedene Instrumente für Gender Budgeting entwickelt. Als besonders relevant erwiesen sich zwei Prüfverfahren: die *Geschlechterdifferenzierte Nutzen-Lasten-Analyse* und die *Analyse der Wirkung auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse*.

Beide Vorgehensweisen werden im Folgenden ausgeführt und anschließend als „Genderwirkungsanalyse“ integriert. Bei einer *Genderwirkungsanalyse* muss ein fachlich angemessener Wirkungsmaßstab entwickelt werden. Eine quantitative geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Einnahmen- und Ausgabenstruktur ist die erste Stufe, an die sich eine qualitative Prüfung der Wirkung auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse anschließt. Die geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Einnahmen- und Ausgabenstruktur ist ein quantitatives Verfahren, bei dem die unmittelbare und mittelbare Verteilung der im Haushalt aufgeführten Einnahmen und Ausgaben erhoben und prozentual ausgewiesen wird. Eine quantitative Betrachtung

allein ist nicht ausreichend, denn es gibt Bereiche wie die Grundsicherung, bei denen rein quantitative Auszählungen nicht möglich oder banal sind. Hier geht es um andere, analytische und normative Wirkungsmaßstäbe, z. B. die Wahlfreiheit der Lebensweise und die Unabhängigkeit der Individuen.

### 5.1. Geschlechterdifferenzierte Nutzen-Lasten-Analyse

**Bei der geschlechterdifferenzierten Analyse der Ausgaben wird gefragt, bei wem die Ausgaben des Bundes ankommen, wer die geförderte Infrastruktur nutzt und wer wie von Programmen profitiert. Bei einer geschlechterdifferenzierten Analyse der Einnahmen wird gefragt, wie Frauen und Männer zu den Einnahmen beitragen.** Wichtig für eine aussagekräftige quantitative Genderanalyse ist die Verknüpfung des Faktors Geschlecht mit anderen Sozialfaktoren (z.B. Alter, Schicht, Erwerbstätigkeit). Die Erfassung des Geschlechts allein (sog. **Sex Counting**) ist oft zu eng, um Zielgruppen oder Genderprobleme zu erfassen.

Über die Betrachtung einzelner Titel hinaus soll langfristig eine geschlechterdifferenzierte interdependente Nutzenstrukturanalyse in gemeinsamer Betrachtung der Ausgaben und ggf. auch der Einnahmen im Rahmen eines Einzelplans oder sogar im Rahmen von ressortübergreifenden Aufgabenbereichen durchgeführt werden.

### 5.2. Analyse der Wirkung auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse

Die Wirkung auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse ist oft nicht ausschließlich und manchmal gar nicht über eine Zuordnung von

Einnahmen und Ausgaben zu Frauen oder Männern zu lösen.

**Der quantitative Maßstab ist nicht immer eine Verteilung von 50:50 auf die Geschlechter. Eine Abweichung von der Gleichverteilung kann entweder eine bisher verdeckte Benachteiligung eines Geschlechtes bei der Mittelvergabe zeigen oder sie ist fachlich begründet.** Diese Begründung sollte dann bei den Wirkungsanalysen deutlich werden. So gibt es Bereiche, in denen ein Geschlecht über 90 Prozent der Nutzungsgruppe bildet, z.B. bei den Personen im Strafvollzug die Männer, bei dem Elterngeld Frauen. Im Fall des Strafvollzugs ist eine Veränderung der Geschlechterrepräsentanz nicht das Ziel staatlicher Steuerung.

Bei der Prüfung der Wirkung finanzpolitischer Entscheidungen auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse kommt der Prüfung der genderbezogenen Bedürfnisgerechtigkeit eine zentrale Rolle zu. Es geht daher bei einer Analyse der Gleichstellungswirkung auch darum, zu prüfen, inwieweit die Einnahmen- oder Ausgabenstruktur den Bedürfnissen von Frauen und Männern gerecht wird. Dafür ist sowohl die Angemessenheit für Bedürfnisse in Hinblick auf Lebenslagen und Lebensstile von Frauen und Männern als auch die Erreichung von Gleichstellungszielen maßgebend. Hierfür können teilweise quantitative Wirkungsmaßstäbe entwickelt werden.

Bei den Einnahmen wird beispielsweise aktuell in Deutschland diskutiert, ob es bei den Steuern **Ehegattensplitting** geben soll: Die Besteuerung prägt die Einkommensverhältnisse in Ehen und beeinflusst die Erwerbsbeteiligung von Frauen. Rechtspolitisch sind die Lösungsmöglichkeiten stark umstritten. Aus der internationalen Perspektive gilt das Ehegattensplitting als deutsche Spezialität. Die Europäische Kommission kritisierte am 21.1.2004 den negativen Anreiz für

Beschäftigung, vor allem bei den Frauen, der CEDAW-Ausschuss der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frauen (das CEDAW-Abkommen wurde von Deutschland 1985 ratifiziert) kritisierte 2000 das **Ehegattensplitting als Verfestigung von Rollenstereotypen** (Vereinte Nationen 2000):

*„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.“*

Das Beispiel zeigt, dass Genderwirkungsanalysen komplexe fachpolitische und gleichstellungspolitische Bewertungen voraussetzen, die über das Haushaltsverfahren hinausweisen. Gender Budgeting vertieft so den Gender-Mainstreaming-Prozess.

### 5.2.1. Leitfragen eine Genderwirkungsanalyse

Folgende Leitfragen unterstützen eine Genderwirkungsanalyse:

1. *Geschlechterdifferenzierte Nutzen-Lasten-Analyse: Wie ist die Verteilung der Mittel und lässt sich auf dieser Basis die Wirkung der Ausgabe/Einnahme auf die Geschlechter abschließend beurteilen?*

Bei vielen Titeln stellt die **Repräsentanz der Geschlechter bei den Mittelempfangenden** das relevante Beurteilungskriterium, insbesondere bezogen auf quantifizierte Gleichstellungsziele. Ein sehr gutes Beispiele ist der europäische Sozialfonds, der nicht eine hälftige Verteilung der Mit-

tel auf Frauen und Männer vorsieht, sondern dessen fachbezogener Maßstab die Repräsentanz von Frauen und Männern bei den Erwerbstätigen und bei den Arbeitslosen ist.

2. *Entspricht die Mittelverteilung den Bedürfnissen von Frauen und Männern im Politikfeld? Sind diese Bedürfnisse unterschiedlich und warum?*

Bei vielen Ausgaben steht die **Bedürfnisgerechtigkeit** im Vordergrund. So hat beispielsweise die Bundeszentrale für politische Bildung festgestellt, dass die Themenwahl die Beteiligung von Frauen und Männern unterschiedlich beeinflusst. Durch eine gendersensitive Steuerung der Produkte konnte der Frauenanteil bei den Nutzerinnen und Nutzern erhöht werden.

3. *Gibt es dabei Wahlfreiheit für Frauen und Männer über Geschlechterstereotype hinaus? Oder gibt es feste Vorstellungen darüber, was Frauen und Männern zusteht?*

Bei dieser Frage geht es darum, ob implizit oder explizit im Einnahmen- oder Ausgabenbereich **Geschlechterstrukturen festgelegt** werden. Gute Beispiele für diese Frage ist das Erhebungsverfahren für die Einkommensteuer, das Ehegattensplitting sowie die Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung und die Haushalte beim Wohngeld. Diese Aspekte beziehen sich vor allem auf gesellschaftliche Normen und Werte zu Ehe und Familie sowie auf ökonomische Geschlechterverhältnisse in Familien und Bedarfsgemeinschaften.

4. *Wie tragen die Lebenslagen von Frauen und Männern zur Verursachung von Kosten bei?*

In einer Gesellschaft, in der Frauen und Männer an der Erwerbsarbeit, an der Versorgungsarbeit, an der Bildung und an anderen wichtigen gesellschaftlichen Prozessen quantitativ und qualitativ unterschiedlich partizipieren, liegen unterschiedliche Lebenslagen vor. Manche dieser Lebenslagen beruhen auf freiwilligen Entschei-

dungen, in diesem Zusammenhang kann auch von Lebensstilen gesprochen werden. Für **Lebenslagen- und Lebensstilkonzepte** sind weitere Sozialfaktoren zusätzlich zu Geschlecht in die Genderanalyse einzubeziehen.

So wird ein Großteil der kriminellen Delikte von Männern verübt. Wird Schichtzugehörigkeit (Bildung, Einkommen, Erwerbstätigkeit) als Faktor einbezogen, lässt sich der Kreis für verschiedene Formen von Kriminalität noch konkreter identifizieren. Besondere Gruppen sind hier Kostenverursacher und benötigen präventiv zielgruppengenaue Maßnahmen.

5. *Welche Lebensstile und Lebenslagen von Frauen und Männern werden durch die Einnahmen und Ausgaben gefördert?*

Die Struktur von Einnahmen und Ausgaben kann sich fördernd oder behindernd auf Lebenslagen und Lebensstile von Frauen und Männern oder von spezifischen Gruppen von Frauen und Männern auswirken. Beispiel wäre Ehegattensplitting, von dem Ehen in den neuen Bundesländern wegen der egalitäreren Einkommensverteilung kaum profitieren. Dieser Lebensstil wird im Gegensatz zu westdeutschen, weniger egalitären Modellen nicht gefördert.

6. *Welche Wirkungszusammenhänge sind für die Darstellung und Bewertung der Gleichstellungswirkung entscheidend?*

Die Kernfrage lautet: Welche Wirkungsdimension ist wichtig für die Darstellung und Bewertung der Gleichstellungswirkung? Hier müssen mit Fach- und Genderexpertise die für einzelne Ausgaben und Einnahmen wichtigsten Aspekte aus den Leitfragen 1-5 ausgewählt werden.

### 5.2.3. Arbeitsschritte einer haushaltsbezogenen Genderwirkungsanalyse

Es ist einfacher, Genderaspekte in bestehende haushaltsbezogene Wirkungsanalysen und Con-

**trollingverfahren zu integrieren als aus Gendergesichtspunkten heraus eine Wirkungsanalyse, einen Datenbestand und ein Controlling neu aufzubauen.** Bei einer Integration in Wirkungsanalysen stellte sich „nur“ die Frage, wie genderrelevante Aspekte berücksichtigt werden. Dies bedeutet vorrangig eine geschlechterdifferenzierte Datenerhebung und die Berücksichtigung von Sachverhalten, die für die Geschlechterverhältnisse relevant sind. Im anderen Fall ist mit Gender Budgeting die Einführung einer

wirkungsorientierten Haushaltsführung verbunden. Wenn bereits eine Wirkungsanalyse zu Einnahmen oder Ausgaben durchgeführt wird, so liegen in der Regel eine Zielsetzung und die Festlegung einschlägiger Kriterien und Maßnahmen zur Überprüfung der Zielerreichung vor. Ziele und Zielerreichung werden in der Wirkungsanalyse einander gegenübergestellt und Wirkungszusammenhänge dargestellt. In der Praxis sind bereits Gleichstellungsaspekte in einige Wirkungsanalysen als Querschnittaufgabe integriert.

**Tabelle 4: Integration von Genderaspekten in eine Wirkungsanalyse zum Haushalt**

Schritt einer Wirkungsanalyse	Genderaspekt
Welche Leistungen werden aus dem Titel/in dem Produkt getätigt?	
Welche Verwaltungsebene entscheidet über die Mittelverwendung?	
Volumen und Struktur der Ausgabe	Ist in der Ausgabenstruktur eine Berücksichtigung von Gleichstellung vorgesehen?
Gesellschaftliche Zielsetzung der Ausgabe (Oberziele)	Gehört Gleichstellung zu den Oberzielen?
Operationalisierung von konkreten Steuerungs- und Prozesszielen	Operationalisierung von konkreten genderbezogenen Steuerungs- und Prozesszielen
Indikatoren zur Messung der Zielerreichung	Indikatoren zur Messung der genderbezogenen Zielerreichung
Monitoring: Erhebung und Aufbereitung der steuerungsrelevanten Daten.	Geschlechterdifferenzierte Erhebung und Aufbereitung der steuerungsrelevanten Daten. Erhebung der für die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse im Wirkungszusammenhang des Titels entscheidenden Daten.
Wirkungsforschung: Wissenschaftliche Analysen für Bereiche, die sich nicht einfach durch statistische Erhebungen erschließen lassen	Berücksichtigung von Genderaspekten in der Wirkungsforschung
Controlling: Gegenüberstellung von Zielen und Wirkung, ggf. Umsteuerung	Gegenüberstellung der Genderziele und der geschlechterbezogenen Wirkung, ggf. Umsteuerung
Regelmäßige Berichterstattung über die Entwicklung gegenüber den politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern	Berichterstattung über die genderbezogene Entwicklung integriert und/oder als eigener zusammenfassender geschlechterbezogener Überblick

**5.3. Indikatoren für die Genderwirkung einer Ausgabe oder Einnahme**

Um die notwendigen Informationen bei der Haushaltsaufstellung, Haushaltsausführung und

Rechnungslegung zugänglich zu machen, ist eine hoch aggregierte, d.h. kurze, übersichtliche und aussagekräftige Darstellung notwendig. Eine solche Darstellung erfolgt in der Regel mit Indikatoren. Die Informationen im Haushaltsplan

sind sehr knapp und übersichtlich gestaltet, kurze Erläuterungen zu den einzelnen Titeln und Produkten im Haushaltsplan erklären die Struktur. Genderindikatoren sollten denselben Abstraktionsgrad haben wie die anderen Informationen im Haushaltsplan.

Die Aufgabe von Indikatoren im Rahmen des Gender Budgeting ist es, die Ergebnisse der Genderwirkungsanalysen zusammenfassend abzubilden. Dabei besteht die Gefahr, dass wichtige quantitative Aspekte, vor allem aber qualitative Aspekte nicht ausreichend Berücksichtigung finden. Andererseits wird es als erforderlich betrachtet, den Haushaltsprozess nicht mit einer Fülle von geschlechterbezogenen Daten und Bewertungen zu überlasten. Die hinter den Indikatoren stehenden Genderinformationen können im Haushaltsverfahren auf Nachfrage zur Verfügung gestellt werden. Daher ist ein hohes Aggregationsniveau im Haushaltsplan vertretbar.

Langfristig können bewährte Indikatoren als Instrument eingesetzt werden, das die geschlechterpolitisch relevanten Aspekte bei Veränderungen des Mittelansatzes anzeigt. Dies gilt für den gesamten Prozess der Haushaltsaufstellung sowie den Soll-Ist-Vergleich bei der Haushaltsausführung und Rechnungslegung. So schaffen Indikatoren Transparenz über die Auswirkungen von Haushaltsentscheidungen, z.B. bei der Prüfung von Umverteilungen oder Einsparungen.

Indikatoren sollten zumindest teilweise auf quantitativen, messbaren Datengrundlagen basieren. Nicht alle im Haushalt fiskalisch abgebildeten Maßnahmen sind, wie oben erläutert, durch eine quantitative Betrachtung in ihrer Wirkung auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse zu erklären. Oft bedarf es auch einer qualitativen Betrachtung. Daher muss ein Indikator für die geschlechterbezogene Wirkung qualitative und quantitative Aspekte umfassen. Das leisten z.B. die G-Kategorien der Entwicklungszusam-

menarbeit oder die Genderindikatoren im Europäischen Sozialfonds, die im Anschluss erläutert werden.

Eine Genderwirkungsanalyse kann in einem Indikator mit mehreren Komponenten abgebildet werden, von denen hier zwei erläutert werden:

### **Genderindikatoren für Einnahmen und Ausgaben**

1. Verteilung der Ausgaben auf die Mittlerempfangenden oder der Einnahmen auf den Beitrag von Frauen und Männern (Geschlechterdifferenzierte Nutzen-Lasten-Analyse).
2. Darstellung der Gleichstellungswirkung in die Gesellschaft (Outcome).

#### **5.3.1. Indikator: Geschlechterdifferenzierte Nutzung**

Der ausgabenbezogene Nutzen kann quantitativ gemessen werden. Die prozentuale Darstellung von Frauen und Männern bei den Mittlerempfangenden stellt einen vergleichbaren Maßstab der Geschlechterrepräsentanz dar und ist ressortübergreifend einsetzbar. Die Darstellung der Ergebnisse der geschlechterdifferenzierten Nutzenanalyse muss über die zahlenmäßige Angabe der Repräsentanz von Frauen und Männern hinaus durch Angabe der Zielsetzung bei der Geschlechterrepräsentanz erfolgen. Es ist wichtig, die Daten zum Nutzen dem jeweiligen quantitativen Ziel gegenüberzustellen. Denn die angestrebte Verteilung auf die Geschlechter kann aufgrund von Anforderungen der Bedürfnisgerechtigkeit oder unterschiedlicher Lebenslagen auch anders als 50:50 sein.

Es gibt mehrere Ebenen von Nutzerinnen und Nutzern: Die unmittelbaren und die mittelbaren Empfänger und Empfängerinnen von Leistungen. Die Nutzenanalyse kann damit beginnen, Ausgaben nach mittel- oder leistungsempfangen-



den Frauen und Männern oder Mädchen und Jungen zu differenzieren.

Teil der Nutzenanalyse ist die **geschlechterdifferenzierte Analyse der Verwaltungskosten**. Diese betrifft das Personal sowie die sächlichen Verwaltungsausgaben. Dafür ist zu untersuchen, wie Personalmittel an Frauen und Männer vergeben werden. Diese Frage kann für die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes sowie für viele Zuwendungsempfänger beantwortet werden. Gute Beispiele für Gender-Budgeting-Analysen beim Personal gibt es u. a. im Regierungspräsidium Kassel. Darüber hinaus gilt es, die Verteilung der dem Personal unmittelbar zugeordneten Sachmittel wie Raumkosten, Möbel, Bürobedarf, Telefon, Informationstechnologie etc. auf Frauen und Männer abzubilden. Gefragt wird: Wie werden Frauen und Männer bezahlt und ausgestattet? Analysen des renommierten Massachusetts Institute of Technology in den USA haben gezeigt, dass Frauen und Männer ungleich ausgestattet werden, dies gilt voraussichtlich auch für Forschung in Deutschland.

Bei gesetzlich geregelten Ausgaben wie der Grundsicherung kann die Verwaltung die Mittelvergabe nicht steuern, aber sie kann die Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger abbilden und damit dokumentieren, ob die gesetzlichen Regelungen den Problemen der Bevölkerung angemessen sind.

Bei den Ausgaben sind die so genannten Zuwendungen interessant, weil dort die Verwaltung einen eigenen haushaltsbezogenen Gestaltungsspielraum hat. Im kameralen Haushaltsplan sind diese Ausgaben Sachausgaben. Dennoch gehen viele Gelder mittelbar oder unmittelbar an Personen: Fördert eine Kommune den Betrieb einer Kindertagesstätte durch einen Träger, dann gehen die Mittel an die Beschäftigten der Kita. Die Kinder sind Nutzerinnen und Nutzer, die Eltern eine dritte Nutzungsebene. Die

Daten für die zweite Nutzungsebene offener Begegnungsstätten oder Kulturveranstaltungen sind schwerer zu erheben als die einer Kindertagesstätte oder eines Pflegeheims.

So wie Ausgaben prozentual Frauen und Männern zugeordnet werden können, können auch Einnahmen daraufhin überprüft werden, wie Frauen und Männer dazu beitragen.

Die langfristige Perspektive sollte sein, den Nettonutzen als Indikator abzubilden: Bei wem kommt das Geld der öffentlichen Hand im Nettonutzen an bzw. wer trägt die Nettolasten? Praktisch angewendet werden Nutzenanalysen z.B. im Gender-Budgeting-Prozess des Landes Berlin. In den Bezirkshaushalten werden im Doppelhaushalt 2008/2009 56 Produkte geschlechterdifferenziert dargestellt. Im kameralen Landeshaushalt von Berlin wurden die Mittel der Hauptgruppen 6 und 8 einer geschlechterdifferenzierten Untersuchung der verschiedenen Nutzungsebenen unterzogen. Nutzenanalysen gelten dort als Ausgangspunkt für komplexere Wirkungsanalysen. Nutzenanalysen haben, nicht nur im Berliner Gender-Budgeting-Prozess, den Vorteil, dass sie Fakten abbilden, während qualitative Analysen Bewertungen und Interpretationen beinhalten, die ohne Fakten als Grundlage nicht nachvollziehbar sind.

Bei vielen staatlichen Ausgaben und Einnahmen spielen quantitative Aspekte eine entscheidende Rolle bei der Beurteilung der Gleichstellungswirksamkeit. Sie sind oft nicht das einzige wichtige Kriterium für die Gleichstellungswirksamkeit, aber ein harter Kern, der Potenziale für die Steuerung des Ausgaben- oder Einnahmenbereichs zeigt. Durch eine geschlechterdifferenzierte Nutzungsanalyse können Gender Gaps oder Ungleichverteilungen bei Zielgruppen identifiziert werden und damit besondere Probleme aufgedeckt oder besondere Handlungsmöglichkeiten herausgearbeitet werden.

Als Indikator kann der prozentuale Anteil von Frauen und Männern an den Einnahmen und Ausgaben abgebildet werden. Für die Abbildung im Haushaltsplan sind quantifizierbare Ziel-Wirkungs-Relationen als Indikatoren besonders geeignet.

### 5.3.2. Indikator Gleichstellungswirkung

Der Indikator „Gleichstellungswirkung“ soll die Qualität der gleichstellungsbezogenen Wirkung abbilden. Für die Darstellung der gesellschaftlichen Auswirkungen sollten sowohl quantitative als auch qualitative Maßstäbe für die Zielerreichung entwickelt und dargestellt werden. Qualitative Aspekte wären z. B. die Berücksichtigung von Gender bei städtebaulichen Maßnahmen. Eine abschließende Bewertung der Gleichstellungswirkung verleiht Orientierung. Bisher wird eine solche Bewertung in der Projektförderung praktiziert, sie kann aber auch für das Haushaltsaufstellungsverfahren genutzt werden. Bei der Haushaltsaufstellung wird der weit überwiegende Anteil der Entscheidungen von der Verwaltung vorbereitet und getroffen. Für die Verwaltung bieten Wirkungsmaßstäbe in Verbindung mit Gleichstellungszielen wichtige Leitlinien für Entscheidungen bei der Haushaltsaufstellung und Haushaltsausführung. Die Darstellung der Genderwirkung bietet darüber hinaus Transparenz gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit.

Im Folgenden werden die Gleichstellungskategorien der EU-Strukturfonds und der Entwicklungszusammenarbeit vorgestellt und daraus ein Indikator für Genderwirkung erarbeitet, der im Haushaltsverfahren eingesetzt werden kann.

**Gleichstellungskategorien der EU-Strukturfonds:** Auf der Basis der Wirkungsanalysen kann die Gleichstellungswirkung einer Maßnahme nicht nur dargestellt, sondern insgesamt bewer-

tet werden. Die EU-Strukturfondsförderung umfasst **vier Gleichstellungskategorien: gleichstellungsaktiv (2), gleichstellungsorientiert (1), gleichstellungsneutral (0) und gleichstellungsnegativ (nicht zulässig).**

Gleichstellungsaktiv erfasst alle Ausgaben, die Gleichstellung zum alleinigen Ziel oder zum einzigen Hauptziel haben, also alle Maßnahmen, die prioritär auf die Förderung des benachteiligten oder unterrepräsentierten Geschlechts zielen. Gleichstellungsorientiert erfasst die Ausgaben, die Gleichstellung zu einem Hauptziel oder zu einem Nebenziel oder zu einem nachrangigen Unterziel haben. Gleichstellungsnegative Maßnahmen dürfen nicht gefördert werden.

In der Praxis zeigt sich, dass die Kategorie gleichstellungsorientiert besonders im Infrastrukturbereich ein breites Sammelbecken bildet, das schwer zu kontrollieren ist. Beim Sozialfonds dagegen gelten in dieser Kategorie quantitative Vorgaben für die Repräsentanz der Geschlechter an den Maßnahmen.

### Genderbewertung in der Entwicklungszusammenarbeit (G-Kategorien)

In der entwicklungspolitischen internationalen Zusammenarbeit wurde ein Verfahren zur geschlechterpolitischen Einordnung von Projekten und Programmen entwickelt, die sogenannte **G-Kennung (gender policy marker), die den Wirkungsgrad von entwicklungspolitischen Maßnahmen für die Gleichstellung der Geschlechter darlegt.** In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist die G-Kennung seit dem Jahr 2001 verbindlich anzuwenden. Projekte und Maßnahmen sind auf ihre Gleichstellungswirkungen zu analysieren und in ein dreistufiges Raster G0, G1 und G2 einzuordnen.

**G2** bedeutet, dass die **Gleichberechtigung der Geschlechter ein „Hauptziel“ des Vorhabens**

ist. Gleichberechtigung ist Kern der Projektkonzeption, es werden direkte Wirkungen in diesem Bereich angestrebt. Die Beantwortung der Frage, ob das Vorhaben auch ohne diese entwicklungspolitische Zielsetzung durchgeführt bzw. geplant worden wäre, ist entscheidend für die Zuordnung. Nur, wenn diese Frage mit „nein“ beantwortet wird, ist Gleichstellung ein Hauptziel.

G1 sagt aus, dass **Gleichberechtigung ein wichtiges „Nebenziel“ des Vorhabens**, aber nicht ausschlaggebend für dessen Durchführung ist. Gleichberechtigung muss aber in der Projektkonzeption und -umsetzung sichtbar und messbar verankert sein.

G0 besagt, dass das Vorhaben nachweisbar über **keine potentiellen Ansatzpunkte** verfügt, einen positiven Beitrag zur Gleichberechtigung der Geschlechter zu leisten. Soweit Projekte mit G0 gekennzeichnet werden, müssen sie vor Auftragserteilung durch das themenführende Referat im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit gegengezeichnet werden, d.h. **die deutschen Organisationen technischer und finanzieller Entwicklungszusammenarbeit dürfen ohne explizite Genehmigung durch das Ministerium keine Projekte mehr durchführen, bei denen Gleichstellung nicht zumindest ein sichtbares und messbares Nebenziel ist.**

Diese Gleichberechtigungskategorien ermöglichen ein Monitoring. Die Vergabe der G-Kategorien dient gezielt der Planung und Steuerung von Entwicklungsmaßnahmen im Sinne einer konsequenten Umsetzung des Gleichberechtigungskonzepts. Es ist eine verbindliche Vorgabe für die Gestaltung der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Das Ziel der Gleichberechtigung der Geschlechter ist als Querschnittsaufgabe in allen Vorhaben zu verfolgen, z.B. auch bei Infrastrukturmaßnahmen.

### **Übertragung der Erfahrung mit Indikatoren der Projektförderung auf den Haushalt**

Für die Bewertung von Ausgaben und Einnahmen im Haushalt sollten die Erfahrungen der EU-Strukturfondsförderung und der Entwicklungszusammenarbeit genutzt werden. Da diese der Projektförderung entstammen, müssen sie dem Haushaltsverfahren angepasst werden:

Die Genderkategorien werden in der Projektförderung vor allem im Antragsverfahren und weniger bei der Evaluation genutzt.

Die Kriterien für die EU-Strukturfonds und die Entwicklungsprojekte erlauben keine gleichstellungsnegative Beurteilung. Diese Einschränkung ist gleichstellungspolitisch für Förderprogramme sinnvoll, aber **in einem Haushaltsplan muss eine negative Bewertung möglich sein.** Dort sind die meisten Einnahmen und Ausgaben festgelegt durch Gesetze und Verpflichtungsermächtigungen. Daher muss es möglich sein, die Wirkung eines Titels als gleichstellungsneutral festzustellen. Auf dieser Basis kann in den folgenden Haushaltsjahren entweder an einer Ausrichtung als gleichstellungsneutral oder -positiv hingearbeitet werden oder die negativ wirkende Ausgabe oder Einnahme kann durch positiv wirkende Ausgaben oder Einnahmen kompensiert werden.

Genau betrachtet werden muss auch die Bewertung „gleichstellungsneutral“. In Abgrenzung zur Genderrelevanzprüfung bei Gesetzen kann **keine Kategorisierung als „nicht genderrelevant“** erfolgen. **Denn die Ausgaben erreichen immer mittelbar Menschen, und auch die Einnahmen werden immer, wenn auch teilweise mittelbar, von Menschen erbracht. Der Haushalt und alle seine einzelnen Posten sind daher grundsätzlich genderrelevant.** Es ist jedoch möglich, dass ein Titel isoliert betrachtet tatsächlich gleichstellungsneutral wirkt. Dies muss ab-

gebildet werden können und kann zum Anlass genommen werden, auf eine bessere Gleichstellungswirksamkeit hinzuarbeiten. **Insgesamt besteht die Verpflichtung, einen gleichstellungswirksamen Haushalt aufzustellen. Mittel, die geschlechtsneutral eingesetzt werden, tragen nicht zur Gleichstellung bei sondern schreiben die bestehenden Verhältnisse fort. Sie binden Finanzmittel, die an anderer Stelle für gleichstellungsorientiertere Maßnahmen verwendet werden könnten. Im Haushalt ist daher in letzter Konsequenz bei einer Gesamtbetrachtung nichts geschlechtsneutral.**

Sowohl die Europäischen Strukturfonds als auch die Entwicklungszusammenarbeit bieten zwei Möglichkeiten, eine Maßnahme als gleichstellungspositiv zu bewerten. Beide Ausgabenbereiche kategorisieren Maßnahmen, die zur besonderen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung eingesetzt werden. Die Geldgeber können die Mittelempfangenden bei der Mittelvergabe sanktionieren. Betrachtet man die Heterogenität der staatlichen Ausgaben und Einnahmen in ihrer Gesamtheit, könnte diese Differenzierung zu grob sein. Dies gilt vor allem für die Kategorie „gleichstellungsorientiert“ bei

den EU-Strukturfonds oder „G1“ in der Entwicklungszusammenarbeit. Bei der Bewertung der Positionen im Haushaltsplan sollten Beiträge zur Gleichstellung differenzierter abgebildet werden können, damit langfristig eine stufenweise gleichstellungspositive Entwicklung des Haushalts nachvollzogen werden kann.

Dies ist vor allem wichtig für die Parlamente und die Bürgerinnen und Bürger, die sich mit den Feinheiten der Mittelsteuerung nicht auseinandersetzen können. Die Einstufung von Einnahmen und Ausgaben in einem Genderbewertungssystem kann Orientierung verleihen und Anlass zu kritischen Nachfragen bieten.

**Qualitativer Indikator „Gleichstellungswirkung“**

Qualitative Aspekte der Gleichstellungswirksamkeit von Ausgaben und Einnahmen sollten in einem Indikator abgebildet werden, der Ziele und Wirkungen aufeinander bezieht und der als Bewertungssystem genutzt werden kann. Solche Kategorien sollten einzelnen Titeln, Titelgruppen oder Produkten zugeordnet werden, damit bei Umverteilungsprozessen die Gleichstellungswirksamkeit beurteilt werden kann.

**Tabelle 5: Gleichstellungskategorien für den Indikator „Gleichstellungswirkung“**

Wert	Bezeichnung	Beschreibung
4	Gleichstellung ist die Hauptwirkung	Die aus dem Titel geförderten Maßnahmen haben Gender-Empowerment (bedürfnisgerechte Förderung des unterrepräsentierten oder benachteiligten Geschlechts) oder die Gleichstellung zum Hauptziel und dieses Hauptziel wurde erreicht
3	Gleichstellung ist eine Hauptwirkung neben anderen	Gleichstellung ist ein Hauptziel und ein Hauptergebnis der Maßnahmen aus dem Titel
2	Gleichstellung ist eine wichtige und relevante Wirkung	Gleichstellung ist ein relevantes Ergebnis der Maßnahmen
1	Gleichstellung ist eine nachgeordnete und wenig relevante Wirkung	Gleichstellung ist eine Nebenwirkung

Wert	Bezeichnung	Beschreibung
0	Gleichstellungsneutral	Kein Beitrag zur Gleichstellungswirksamkeit erkennbar, weder positiv noch negativ
-1	Gleichstellungsnegativ	Wirkt sich negativ auf die Geschlechterverhältnisse aus und vergrößert die Kluft zwischen Frauen und Männer
Fehlt	Keine Prüfung vorgenommen	

Diese Kategorien sind ausdifferenziert, damit sie dem Parlament und der Öffentlichkeit ausreichende Informationen über die Genderwirkung geben.

**Kategorie „Fehlt“:** Für den Fall, dass keine qualifizierte Prüfung der Gendereffekte der Titel stattgefunden hat, dürfen Titel nicht als geschlechterneutral gelten. Vielmehr müsste eine Information anzeigen, dass keine Gleichstellungsprüfung vorgenommen wurde. Es wäre bei der Darstellung der Genderinformation zum jeweiligen Kapitel und Einzelplan sowie zum Gesamthaushalt anzuzeigen, welche Titel einer Gleichstellungswirkungsanalyse unterzogen wurden und welche nicht, sowie die Gründe hierfür.

Die **Kategorie „negativ“** beschreibt Ausgaben und Einnahmen, die die Kluft zwischen den Geschlechtern, die Gender Gap, vergrößern. Die **Kategorie „neutral“** umfasst alle Titel und Produkte, die auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse keine Auswirkungen haben, außer dass sie nicht für gleichstellungswirksame Maßnahmen verwendet werden.

Die gleichstellungswirksamen Kategorien sind in vier Stufen ausdifferenziert. Die schwächste Stufe 1 erfasst Haushaltsposten, bei denen Gender keine wichtige Rolle spielt, die aber positive Aspekte integriert haben. Das wären z. B. Infrastrukturmaßnahmen, bei denen erste Genderaspekte umgesetzt werden. Die Kategorie ist schwächer als die G1-Kategorie der Entwicklungszusammenarbeit. Stufe 2 erfasst Titel, bei denen Gender wichtig und relevant ist, aber kein

Hauptziel. Hier könnten Maßnahmen zugeordnet werden, die über ein systematisches und sichtbares Genderkonzept verfügen und es erfolgreich umsetzen. Kategorie 3 ist allen Ausgaben und Einnahmen vorbehalten, bei denen Gender Mainstreaming sehr gut etabliert ist und Gleichstellung als wichtige Querschnittsaufgabe unter den Hauptergebnissen verankert wurde. Die EU-Kategorie „Gleichstellungsorientiert“ und die G-Kennung „G1“ wird demnach in drei Unterkategorien aufgeteilt, die es möglich machen, die Tiefe und Breite des Gender Mainstreaming differenziert abzubilden. Dies ist erforderlich, damit für die Fachpolitik ein Anreiz für qualitativvolles integriertes Gender Mainstreaming geschaffen wird. Kategorie 4 umfasst Titel und Produkte, die der Gleichstellung als Hauptziel dienen, das sind spezifische Mittel zur Förderung der Gleichstellung, die neben den integrierten Maßnahmen die zweite Säule der Gender-Mainstreaming-Strategie bilden.

### 5.3.3. Zusammenbetrachtung von Nutzen und Wirkung

Um die Gleichstellungswirkung einer Ausgabe oder Einnahme beurteilen zu können, sollten die geschlechterdifferenzierte Nutzenanalyse und die Bewertung der Gleichstellungswirkung gemeinsam als Information zur Verfügung gestellt werden. Die Nutzenanalyse hat den großen Vorteil, harte Daten und Fakten zu liefern, die qualitative Analyse der gesellschaftlichen Gleichstellungswirkung kann diese Daten einbeziehen,

aber auch andere Kriterien anlegen. Wird nur ein qualitativer Indikator verwendet besteht das Problem, dass die Darstellung der Gleichstellungswirkung von Ausgaben und Einnahmen vor allem zu geschickter Lyrik und nicht zu faktischen Änderungen führt. Wird nur ein quantitativer Indikator verwendet, wird Quantität allein als Maßstab für Qualität gewertet, was die Wirkung verzerren kann. Aus beiden Informa-

tionen zusammen lassen sich für Nicht-Fachleute im Haushaltsprozess angemessen Steuerungsinformationen ableiten. Darüber hinaus sollte mit einem Indikator abgebildet werden, ob der Entscheidungsprozess gleichstellungsorientiert gestaltet wurde, denn eine Kategorisierung als „gleichstellungsneutral“ kann aus einem fehlerhaften Prozess resultieren.

## 6. Fazit

**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 Genderinformationen stetig verbessert werden können. Sie können erst bei guter Qualität als Grundlage für Umsteuerungsprozesse genutzt werden. Die Einführung von Gender Budgeting erfordert daher abhängig von der Größe und Komplexität des jeweiligen Haushalts einen längeren Zeitraum. **Angesichts der Komplexität von Gender Budgeting ist deshalb ein zügiger Beginn geboten.**

**Gender Budgeting ist der ökonomische Kern jeder konsequenten Verankerung von Gleichstellung als Querschnittsaufgabe.** Die Gleichstellungswirkung von Ausgaben und Einnahmen wird zur Grundlage fiskalischer, finanzpolitischer und ökonomischer Entscheidungen.

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 verleiht dem Gender-Mainstreaming-Ansatz die notwendige ökonomische Vertiefung in allen fachpolitischen Feldern. Das Haushaltsgesetz mit seinem jährlich-

keitsprinzip 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.

**Gleichstellungspolitik wird so auch als Querschnittsaufgabe in die Haushaltspolitik integriert. Das fiskalische Handeln des Staates kann so jährlich darauf hin überprüft werden, wie konsequent es zur Gleichstellung von Frauen und Männern beiträgt. Gender Budgeting hat für die Haushaltspolitik einen hohen Nutzen: Es zeigt, wie Ausgaben und Einnahmen in die Gesellschaft wirken, welche Zielgruppen sie erreichen und welche erwünschten und unerwünschten ökonomischen Effekte vorliegen. Die Darstellung der Gleichstellungswirkung im Haushalt ist ein wichtiges Instrument der kontinuierlichen Überprüfung der Folgen von Gesetzen, Zuwendungen und Programmen und damit fiskalisch und volkswirtschaftlich von großem Interesse. Gender Budgeting trägt zur wirkungsbezogenen Steuerung staatlicher Haushalte bei und erhöht die Effektivität der finanzbezogenen Steuerungsinstrumente und die Transparenz hinsichtlich der Verteilung öffentlicher Mittel.**

Regierung, Parlament und Zivilgesellschaft werden in die Lage versetzt, die Wirkung der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenpolitik auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse besser zu bewerten. **Gender Budgeting ist ein wichtiger Beitrag zur Transparenz, es fördert so die Demokratie und das bürgerschaftliche Engage-**

**ment. Zentrale Zukunftsfragen der gesellschaftlichen Entwicklung können viel besser bearbeitet werden.** Der Verwaltung bietet dies eine solide Handlungsgrundlage, der Politik eine fundierte Entscheidungsgrundlage und den Bürgerinnen und Bürgern die Basis, eigene Ideen zu entwickeln und sich einzubringen.

## Hinweise zum Weiterlesen

Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen 2006, Hinweise zu Gender Budgeting in der Berliner Verwaltung. Autorinnen und Autor: Baumgarten, Grit; Färber, Christine; Rohbeck, Oliver, Weinmann; Ute, Link (geöffnet 07.07.07): [http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/senwaf/gm/gender\\_budgeting\\_01\\_60\\_v2mercedesdruck\\_inhalt\\_endversion.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/senwaf/gm/gender_budgeting_01_60_v2mercedesdruck_inhalt_endversion.pdf)

Belgische Regierung 2001, High Level International Conference in Brussels „Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting“ by UNIFEM-OECD-Nordic Council and Ministers-Belgium Government, 17./18.10.2001, Link (geöffnet 07.07.07): [http://www.dgdc.be/documents/fr/themes/gender/gender\\_report\\_conf\\_oct01.pdf](http://www.dgdc.be/documents/fr/themes/gender/gender_report_conf_oct01.pdf)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (erscheint voraussichtlich 2007 als Internetpublikation) Färber, Christine; Dohmen, Dieter; Köhnen, Manfred; Parlar, Renée 2006, Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Arbeitshilfe der Bundesregierung zu § 2 GGO „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“, Link (geöffnet 16.8.2006): [www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/gm-arbeitshilfe-gesetzesfolgenabschaetzung\\_property=pdf,bereich=rwb=true.pdf](http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/gm-arbeitshilfe-gesetzesfolgenabschaetzung_property=pdf,bereich=rwb=true.pdf)

Elson, Diane 2004: 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, Link (geöffnet 15.8.2006): <http://www.bmfsfj.de/gm/aktuel-les,did=22962,render=renderPrint,bereich=gm.html>

Europarat 2005, Gender budgeting – Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB), Link (geöffnet 1.3.2006): [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)

Europäische Kommission 2000, Technisches Papier 3, Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen, Brüssel.

Europäisches Parlament 2002: Entschließung des Europäischen Parlaments zu „Gender Budgeting“ – Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten (2002/2198(INI)); P5\_TA(2003)0323, Gender Budgeting, Link (geöffnet 07.07.07): [http://www2.europarl.eu.int/registre/seance\\_pleniere/textes\\_adoptes/definitif/2003/07-03/0323/P5\\_TA\(2003\)0323\\_DE.pdf](http://www2.europarl.eu.int/registre/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2003/07-03/0323/P5_TA(2003)0323_DE.pdf)

Europäisches Parlament 2003, Bericht über „gender budgeting“ – Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten, (2002/2198(INI)), Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit. Berichtsterminerin: Fiorella Ghilardotti, 16. Juni 2003, endgültig, A5-0214/2003, Link (geöffnet 1.3.2006): <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>

Friedrich Ebert Stiftung (2007) Gender Budgeting. Neue Perspektiven für die Gleichstellungspolitik, Link: <http://library.fes.de/pdf-files/do/04423.pdf>

Gender Budget Initiative München (2004) Haushalt für alle! Mit Gender Budgeting zum geschlechtergerechten Haushalt, Link (geöffnet 07.07.07): [http://www.gender.de/budgets/Doku\\_muenchen\\_pdf.pdf](http://www.gender.de/budgets/Doku_muenchen_pdf.pdf)

Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit 2001, Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess, Link (geöffnet 1.3.2006): <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-BMZ-Gleichbeteiligungskonzept-2001.pdf>

Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming, IMAG GM (Österreich) 2006, Gender Budgeting in Österreich und in der Europäischen Union, Link (geöffnet 1.3.2006): <http://www.bmgf.gv.at/cms/imag/content.htm?channel=CH0135&doc=CMS1059472322005>

Massachusetts Institute for Technology (1999) A Study on the Status of Women Faculty in Science at MIT. Women Faculty of Science, Cambridge: MIT, Link (geöffnet 07.07.07): <http://web.mit.edu/fnl/women/women.html>

Nordischer Rat 2005, Equality and public finances, – A discussion paper on gender responsive budgeting, Catharina Schmitz (Hg), Copenhagen, Link (geöffnet 07.07.07): <http://www.norden.org/pub/velfaerd/jamstalldhet/sk/ANP2005731.pdf>

Regierungspräsidium Kassel 2004: Bericht zum Modellprojekt Chancengleichheit des Regierungspräsidiums Kassel.

Republik Österreich, Ministerium der Finanzen, Budgetbericht 2005, Link (geöffnet 1.3.2006): [http://www.bmf.gv.at/Budget/Budget2005/budgetbericht\\_05.pdf](http://www.bmf.gv.at/Budget/Budget2005/budgetbericht_05.pdf)

Vereinte Nationen, Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau 2000, Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten, Deutschland, CEDAW/C/2000/I/CPR.3/Add.7 vom 20.2.2000, Link (geöffnet 07.07.07): [http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/cedawc00\\_3.pdf](http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/cedawc00_3.pdf)

## **Zur Autorin**

Prof. Dr. Christine Färber lehrt an der HAW Hamburg und leitet das Unternehmen Competence Consulting in Potsdam. Sie leitete die Forschungsgemeinschaft, die für die Bundesregierung die Machbarkeitsstudie Gender Budgeting erstellte. 1986–1990 war sie Stipendiatin der Friedrich-Ebert-Stiftung.



---

## **Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat“ der Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Förderung der Bürgergesellschaft ist ein zentrales Thema der aktuellen Reformdebatte. Der Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat“ ([www.fes.de/buergergesellschaft](http://www.fes.de/buergergesellschaft)) will in diesem Diskurs ein Forum sein, das reformpolitisch relevante Themenstellungen aufgreift, analysiert und in der politischen Debatte Stellung bezieht. Damit soll ein Beitrag geleistet werden, ein Netzwerk für die politische Beratung institutioneller Reformpolitik aufzubauen und dessen Überlegungen der Politik vorzustellen. Der Arbeitskreis versteht sich insofern als kritischer Impulsgeber für die öffentliche Reformdebatte. Er wird gefördert von der Erich-Brost-Stiftung in der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Anlass und Ausgangspunkt bildet das Interesse, die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und des darin liegenden Demokratisierungspotentials einerseits und die Staatsmodernisierung in Kategorien des aktivierenden Staates andererseits zusammenzubringen. Das Augenmerk des Arbeitskreises gilt in erster Linie der Stärkung der Bürgergesellschaft und entsprechender Partizipationschancen: Diese Perspektive bestimmt die zu formulierenden Modernisierungsanforderungen an staatliche Instanzen und Akteure.

Die persönlich eingeladenen Mitglieder des Arbeitskreises reflektieren den interdisziplinären Arbeitsansatz von Akteuren aus Politik, Wissenschaft, Verwaltung, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wirtschaft und Medien mit ihrer je spezifischen Perspektive.

Der Arbeitskreis konkretisiert seine Ziele in Analysen und Gutachten, Fachgesprächen, Workshops und öffentlichen Veranstaltungen. Vor allem aber ist er ein Netzwerk, genauer, ein Vernetzungsangebot, mit dem der Arbeitskreis selbst „Gelegenheitsstrukturen“ schaffen will.

Dr. Michael Bürsch, MdB  
Leiter des Arbeitskreises  
Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat

---

## Analyse-Reihe „betrifft: Bürgergesellschaft“

- 26/ Genderbudgeting in der Bürgergesellschaft, Christine Färber
- 25/ Baustelle Gemeinnützigkeit. Zur aktuellen Diskussion über Änderungen der gesetzlichen Regelungen im Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, Michael Ernst-Pörksen
- 24/ Advokatorische Think Tanks und die Politisierung des Marktplatzes der Ideen, Rudolf Speth
- 23/ Zukunft gestalten – Strukturwandel in der Arbeiterwohlfahrt. Verbandsentwicklung und bürgerschaftliches Engagement, Wilhelm Schmidt
- 22/ Die Planungszelle. Zur Praxis der Bürgerbeteiligung, Peter C. Dienel, spanische Version: Los núcleos de intervención participativa, Sobre la puesta en práctica de la participación ciudadana, [http://www.nuso.org/upload/fes\\_pub/dienel.pdf](http://www.nuso.org/upload/fes_pub/dienel.pdf)
- 21/ Das soziale Engagement der Unternehmen im Handwerk, Otto Kentzler
- 20/ Bürgerschaftliches Engagement und die Zukunft der Wohlfahrtsverbände, Rudolf Seiters
- 19/ Die soziale Bedingtheit bürgerschaftlicher Teilhabe, Barbara Stolterfoht
- 18/ Corporate Social Responsibility. Das gesellschaftliche Engagement von Unternehmen, Dieter Hundt
- 17/ Das Dilemma von Tugend und Freiheit. Die Notwendigkeit von Eigenverantwortung in einer funktionierenden Bürgergesellschaft, Herfried Münkler und Anna Loll
- 16/ Auf dem Weg zur Bürgerkommune. Bürgerschaftliches Engagement in Heidelberg, Beate Weber
- 15/ Sport: Schlüsselbereich bürgerschaftlichen Engagements, Manfred von Richthofen, Michael Barthel und Manfred Spangenberg
- 14/ Geschäftsstrategie Verantwortung – Der Business Case im Corporate Citizenship, Susanne Lang und Frank Solms Nebelung. Englische Version: Responsibility as a Business Strategy – the Business Case in Corporate Citizenship. Spanische Version: La responsabilidad social como estrategia de negocios, [http://www.nuso.org/upload/fes\\_pub/lang.pdf](http://www.nuso.org/upload/fes_pub/lang.pdf)
- 13/ Wer braucht eigentlich die Bürgergesellschaft? Und wen braucht sie?, Wolfgang Hinte
- 12/ Der deutsche Weg zum bürgerschaftlichen Engagement von Unternehmen. Thesen zu Corporate Citizenship in Deutschland, Frank Heuberger, Maria Oppen, Sabine Reimer
- 11/ (K)ein Pflichtjahr für junge Menschen? Zur Konjunktur eines Irrtums, Anton Schaaf, MdB, und Andrea Franz
- 10/ Gemeinwohlorientierung als Bürgerpflicht – Das Engagement der Sparkassen für die Menschen und die Regionen, Dietrich H. Hoppenstedt
- 09/ Soziale Voraussetzungen der Bürgergesellschaft, Michael Sommer
- 08/ Bürgerengagement in der Aussiedler- und Integrationspolitik, Jochen Welt, MdB
- 07/ Bürgerschaftliches Engagement der Unternehmen – seit langem gepflegt, nötiger denn je, Michael Rogowski
- 06/ Umriss einer neuen Sozialpolitik – Eigenverantwortung und Solidarität als Bildungsauftrag der Bürgergesellschaft und des Bürgerengagements, Konrad Hummel
- 05/ Bürgerschaftliches Engagement in der europäischen Zivilgesellschaft, Wolfgang Thierse, MdB
- 04/ Bürgerschaftliches Engagement in den Kommunen – Erfahrungen aus Ostdeutschland, Alexander Thumfart
- 03/ Bürgerschaftliches Engagement unter den Bedingungen der Globalisierung, Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB
- 02/ Bürgerschaftliches Engagement gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit – Chancen und Handlungsmöglichkeiten, Achim Trube
- 01/ Leitbild Lebendige Bürgergesellschaft – Plädoyer für einen neuen Gesellschaftsvertrag zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, Michael Bürsch, MdB. Englische Version: Towards a New Social Contract – Civil Society, Civic Engagement and Participation. Spanische Version: La visión estratégica de la sociedad de ciudadanos, [http://www.nuso.org/upload/fes\\_pub/bursch.pdf](http://www.nuso.org/upload/fes_pub/bursch.pdf)