



dbb
beamtenbund
und tarifunion

bundesfrauen-
vertretung



Was »verdient« die andere Hälfte des Himmels?

Gender Budgeting
als Gerechtigkeitsgebot

Vorwort

**Liebe Kolleginnen und Kollegen,
liebe Leserinnen und Leser,**

»Frauenrechte sind Menschenrechte.« Diese einfache Gleichung formulierte 1995 die 4. Weltfrauenkonferenz in Peking in ihrem Abschlussbericht. Und bis heute hat der Appell nichts an Brisanz eingebüßt. Noch immer kämpft ein großer Teil der weiblichen Weltbevölkerung um menschenwürdige Lebensbedingungen, etwa um den Zugang zu lebenswichtigen Ressourcen wie Wasser, Lebensmitteln, Arbeit und natürlich auch um Geld.

Selbst in Industrienationen wie Deutschland zeigt sich, dass diese lebensnotwendigen Ressourcen nach wie vor ungleich zwischen Männern und Frauen verteilt sind. Trotz Gleichberechtigungsgrundsatz und politischen Bemühungen bekommen Frauen auch hierzulande noch immer die Auswirkungen der über Jahrhunderte bestehenden Ungleichbehandlungen zu spüren: Frauen verdienen weniger, werden häufiger befristet beschäftigt und sind seltener in Führungspositionen zu finden als Männer.

Ein Mittel zur Lösung dieses gordischen Knotens ist Gender Budgeting: Die geschlechtergerechte Verteilung von Haushaltsmitteln. In der Theorie bescheinigen dies Genderexpertinnen und -experten. Bestätigung erhalten sie aus der Anwendungspraxis von Politikerinnen und Politikern. Auf der 11. Frauenpolitischen Fachtagung haben wir theoretische Konzepte und praktische Modelle zur geschlechtersensiblen Haushaltsführung vorgestellt – mit dem Ziel, neue Impulse in die politische Debatte zu bringen. Warum ist Gender Budgeting ein essentielles Instrument zur

Umsetzung der Menschenrechte? Und warum sollten sich auch fortschrittliche Industrienationen wie Deutschland für eine gendersensible Budgetierung von öffentlichen Geldern stark machen?

In dieser Broschüre haben wir die Expertenvorträge der Fachtagung zum Thema Gender Budgeting in handlichem Format für Sie zusammengefasst – als griffiges Nachschlagewerk zum Thema. Wir hoffen, auch Ihnen damit das nötige Handwerkszeug zu liefern, um die Diskussion über genderspezifische Verteilung von Haushaltsmitteln mit Kolleginnen und Kollegen, Vorgesetzten, aber auch mit Politikerinnen und Politikern fortzusetzen.

Mit kollegialen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Helene Wildfeuer'. The signature is fluid and cursive, with a long vertical stroke extending downwards from the end.

Helene Wildfeuer

Vorsitzende der dbb bundesfrauenvertretung

- 7 — Einführung:
Was »verdient« die andere Hälfte des Himmels?
Helene Wildfeuer
Vorsitzende der dbb bundesfrauenvertretung
- 23 — Grußwort
Dr. Ralf Kleindiek
Staatssekretär im BMFSFJ
- 31 — Grußwort
Hans-Ulrich Benra
Stellvertretender Bundesvorsitzender
des dbb beamtenbund und tarifunion,
Fachvorstand Beamtenpolitik
- 37 — Gender Impact Assessment:
Chancen und Grenzen eines Verwaltungs-
mechanismus' auf dem Weg zur Gleichstellung
Angelika Flatz
Sektionschefin *Öffentlicher Dienst und Verwaltungs-
innovation* im Bundeskanzleramt Österreich
- 53 — Wer das Geld hat, hat die Macht –
Gender Budgeting: Gebotenes Instrument
zur De-Facto-Umsetzung der Gleichstellung von
Mann und Frau sowie ihren Menschenrechten
Marion Böker
Beraterin für Menschenrechte und Genderfragen

- 65 — Die Integration von Gender Budgeting in den Haushaltsprozess des Landes Berlin
Klaus Feiler
Staatssekretär in der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin
- 85 — Von Gleichstellungszielen und Gleichstellungswirkungen: Die Umsetzung von Gender Budgeting im Europäischen Sozialfonds des Bundes
Dr. Regina Frey
genderbüro Berlin

Einführung: Was »verdient« die andere Hälfte des Himmels?

Helene Wildfeuer

Vorsitzende der dbb bundesfrauenvertretung



Helene Wildfeuer ist seit 1998 Vorsitzende der dbb bundesfrauenvertretung. Die gelernte Steuerbeamtin ist Bezirksvorsitzende der Bayerischen Finanzgewerkschaft in der DSTG in Nordbayern und Vorsitzende des Bezirkspersonalrats beim Bayerischen Landesamt für Steuern in Nürnberg. Im dbb beamtenbund und tarifunion leitet sie die Grundsatzkommission Wirtschafts- und Steuerpolitik.

Was »verdient« die andere Hälfte des Himmels? Der Titel unserer Tagung geht auf ein altes chinesisches Sprichwort zurück: »Frauen tragen die Hälfte des Himmels«.

Schon bei Gründung der Volksrepublik China berief sich Mao Tse-tung auf diesen Leitgedanken. Damals setzte die kommunistische Planwirtschaft Frauen in allen Wirtschaftsbereichen ein. Sie sollten die Hälfte der Arbeitslast tragen und der Volksrepublik zu Glanz und Wohlstand verhelfen. Mit der heutigen Tagung wollen wir nicht an Mao Tse-tungs Planwirtschaftsgedanken anknüpfen. Vielmehr wollen wir den im Grundsatz ehrenwerten Gedanken der gleichen Teilhabe von Männern und Frauen und den daraus resultierenden Anspruch beider Geschlechter auf gerecht verteilten Wohlstand auf Deutschland übertragen.

Wie kann es gelingen, Frauen und Männer in gleichem Maße an der Gesellschaft und deren ökonomischer und sozialer Wertschöpfung zu beteiligen? Welche Auswirkungen haben staatliche Haushaltsentscheidungen auf den Gleichstellungsprozess? Welche öffentliche Investition, welcher staatliche Service wirkt gleichstellungsstiftend und wenn nicht, was hat dies für Konsequenzen für das gesellschaftliche Gleichgewicht?

Heute soll es um das Instrument gehen, das all diese Fragen zu beantworten vermag: um Gender Budgeting.

Kurt Tucholsky sagte einmal: »Fang nie mit dem Anfang an, sondern immer drei Meilen vor dem Anfang!« An seine Worte möchte ich mich halten und kurz auf den Ursprung des Gender Budgeting eingehen.

Erste Ansätze zur geschlechtersensiblen Haushaltsführung wurden bereits in den 1980er-Jahren erarbeitet. Den Anstoß gab die australische Ökonomeprofessorin Rhonda Sharp im Jahr 1984. Sie hatte angeregt, den australischen Staatshaushalt gerechter zwischen Frauen und Männern aufzuteilen. Die Idee erregte weltweit die Gemüter: Auf der 4. Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking erlangte das Thema schließlich internationale Anerkennung.

Einige Jahre später griff es auch die Europäische Union auf. Seit 1999 verpflichtet der Vertrag von Amsterdam alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, Gender Mainstreaming in allen relevanten Politikbereichen umzusetzen. 2002 beschloss die EU-Finanzministerkonferenz zur Umsetzung der geschlechtergerechten Politik auch Gender Budgeting einzuführen. Das Ziel: Bis 2015 sollten alle EU-Mitgliedstaaten gendersensibel haushalten.

Und wie steht die Bundesrepublik Deutschland zu diesem Thema? Das Grundgesetz definiert in Artikel 3 die Gleichberechtigung von Männern und Frauen als Grundrecht und gebietet dem Staat, für die tatsächliche Durchsetzung dieser Gleichberechtigung zu sorgen.

Das Bundesgleichstellungsgesetz und die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien erheben die Gleichstellung zum Leitprinzip aller politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen.

Und dennoch ist die Debatte um die gendersensible Haushaltsführung hierzulande vor einigen Jahren arg ins Stocken geraten. Zuletzt wurde 2006 eine »Machbarkeitsstudie« im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend veröffentlicht. Passiert ist seither wenig.

Eine Kleine Anfrage der Abgeordneten der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen aus dem Jahr 2012 verdeutlicht die Haltung der damaligen Bundesregierung. Die Frage »Welche Rolle spielt Gender Budgeting bei der Haushaltsaufstellung?« beantwortete Staatssekretär Werner Gatzler zu jener Zeit sehr knapp: »Gender Budgeting ist im Rahmen des Bundeshaushalts kein geeignetes Instrument, um die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen.«

Diese Antwort steht im deutlichen Widerspruch zu den Absichten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. (Bis 2015 wollen diese die Prinzipien des Gender Budgeting, wie bereits erwähnt, verwirklicht sehen.)



Mit Gesine Löttsch als Vorsitzende des Haushaltsausschusses leitet zum ersten Mal eine linke Abgeordnete einen der wichtigsten Bundestagsausschüsse. Noch vor zwei Jahren wollte eine Generalsekretärin der CSU genau dies verbieten. Gesine Löttsch nimmt dies als Ansporn, ihre Aufgabe besonders gewissenhaft zu erfüllen. Die studierte Philologin und erfahrene Politikerin kündigte an, die Bundesregierung streng zu kontrollieren.

Der größte Irrtum auf die Gleichberechtigung bezogen ist, sie sei schon erreicht ... Man muss den politischen Willen haben, Gender Budgeting einzuführen. Es gibt die Machbarkeitsstudie vom Bundesfamilienministerium. Das Finanzministerium hat gesagt: Es ist viel zu kompliziert. Aber hier steht natürlich ein Wille dahinter, es nicht zu tun. Es ist auch die Anfrage erwähnt worden, wie viele Frauen in Bundesministerien in Führungspositionen sind. Diese Anfrage habe ich gestellt. Das ist für mich als Abgeordnete eine Möglichkeit, unabhängig davon, ob ich Ausschussvorsitzende bin oder nicht, zum ersten Schritt des Gender Budgetings beizutragen, nämlich erst einmal aufzuklären

und den aktuellen Zustand aufzudecken ... Wenn wir im Bundestag parteiübergreifend den politischen Willen gemeinsam formulieren, dann können wir Gender Budgeting umsetzen. Wenn es aber weiterhin große Widerstände gibt, können wir es nicht durchsetzen. Hier stellt sich aber auch die Frage, wie man die Dinge gemeinsam angeht. Und wenn ich mir nur anschau, wie wir uns im Haushaltsausschuss aufgestellt haben, einmal von der Geschlechterzusammensetzung – wir sind 41 Mitglieder, davon sind wir mit elf Frauen wesentlich besser aufgestellt als in der letzten Legislaturperiode. Nun höre ich von vielen Männern, was sie alles täten und wie sie ihre Frauen unterstützten oder wie sie das gemeinsam machten und, dass es ja für die Frauen eine Erleichterung darstelle, dass es Kindertagesstätten gebe. Aber ist das alles nicht auch eine deutliche Erleichterung für die Männer? Warum wird das immer durch die Frauenbrille gesehen? ... Es kommt mir zu oft vor, dass Frauen sich gegen solche Dinge wie Gender Budgeting aussprechen ... Wir werden das Thema auf jeden Fall mit in die Ausschussarbeit nehmen und hoffen, dass wir einige zum Nachdenken bringen und vielleicht auch überzeugen.

Dass Deutschland in Europa nicht immer das Maß der Dinge vorgibt, zeigt auch das Beispiel Österreich. Dort hat Gender Budgeting unter dem Label »Verwaltungsmodernisierung« längst Schule gemacht. Dort ist es sogar in der Verfassung verankert.

Sehr geehrte Frau Flatz, das Land Österreich hat einen Schritt gewagt, den Deutschland bisher nicht im Stande war zu gehen. Ich hoffe sehr, dass Sie heute den hier anwesenden Entscheidungsträgern ihre Skepsis und Zweifel nehmen können, ja ihnen Mut machen, sich zu diesem wichtigen und richtigen Schritt hinreißen zu lassen.



Angelika Flatz ist Leiterin der Sektion III – *Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation* im Bundeskanzleramt in Österreich. Mit im Gepäck hat die studierte Juristin jede Menge Fach- und Praxiswissen aus über zehn Jahren geschlechtersensibler Haushaltsführung in Österreich: Sie ist im Kontext der Verwaltungsinnovation in Zeiten von New Governance mit der Umsetzung von Gender Budgeting im österreichischen Bundeshaushalt betraut. Zu ihren aktuellen Arbeits- und Schwerpunktthemen gehören zudem Dienst-, Besoldungs- und Pensionsrecht, Personalmanagement und Bildungscontrolling sowie Qualitätsmanagement im öffentlichen Dienst.

Aus der Verfassung geht ein klarer Auftrag hervor. Nicht die Gleichberechtigung wird gefordert, sondern die Verfassung geht weiter: Sie zielt auf die tatsächliche Durchsetzung der Gleichstellung und Chancengleichheit in verschiedenen Lebensbereichen ab. Es reicht jedoch nicht, dass »Gleichberechtigung« im Gesetz steht, denn angeschafft ist noch nicht umgesetzt. Von Expertinnen ist geschätzt worden, dass bis zur Gleichstellung von Mann und Frau noch 100 bis 150 Jahre vergehen werden. Aber so lange warten wollen wir nicht ... Mit der Einführung der wirkungsorientierten Steuerung, die im österreichischen

Haushaltsrecht in der Budgetstruktur aufgesetzt ist und damit auch im Bundesbudget sehr transparent, sehr sichtbar verankert ist, haben wir ein scharfes Instrument. Aber man muss es anwenden und nutzen. Man muss es in eine Organisationsstruktur bringen und dann braucht es Menschen und es braucht sichtbare, transparente Verantwortlichkeiten, um es umzusetzen ... Bei der Umsetzung darf nicht ein Ressort zuständig sein, sondern diese Entwicklung muss von allen Ressorts und deren Verantwortlichen getragen werden. In Österreich hat die Verwaltung selbst diese Entwicklung angestrebt. Der Vorteil liegt darin, dass die Aufgaben den Ressorts nicht von einem anderen Ressort oktroyiert werden, sondern dass jedes Ressort Eigenverantwortung übernimmt und die Weiterentwicklung vorantreibt ... Mit der Implementierung der Gleichstellungsorientierung werden nicht schlagartig die Benachteiligungen von Frauen in Österreich gelöst. Die Wirkungsorientierung ermöglicht jedoch ein zielgerichtetes Arbeiten und einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz. Den Entscheidungsträgern wird transparent dargestellt, welche Wirkungen durch die zu setzenden Maßnahmen erzielt werden und somit wird ein entsprechendes Bewusstsein geschaffen.

Nur vereinzelt wird das Thema im Bundesgebiet angepackt. Auf Landesebene versucht sich NRW an einem geschlechtersensiblen Haushalt und in Baden-Württemberg wird unter der rot-grünen Regierung immerhin wieder darüber diskutiert. Einzelne Kommunen, wie etwa Freiburg, Münster oder auch Kassel, nutzen bereits Gender Budgeting-Analysen. Der Stadtstaat Berlin gilt hier als Leuchtturm. Seit zehn Jahren wird dort ein gendergerechter Haushalt angestrebt. Der Berliner Finanzstaatssekretär Klaus Feiler wird uns dazu später mehr berichten.

Ich erhoffe mir von der heutigen Tagung aber auch, mehr darüber zu erfahren, warum Deutschland sich so schwer tut, eine pragmatische Herangehensweise an eine geschlechtersensible Haushaltsbudgetierung zuzulassen. Ich frage Sie, Herr Dr. Kleindiek, und Sie, verehrte Abgeordnete: Was haben wir zu verlieren?

Die öffentlichen Haushalte umfassen die staatlichen Haushalte des Bundes und der Länder, die Finanzanteile der Europäischen Union, die kommunalen Haushalte und die gesetzliche Sozialversicherung.

Gender Budget-Analysen beziehen sich nicht nur auf einzelne Haushaltstitel. Sie fragen:

- ▶ In welcher Weise wirkt sich die staatliche Dienstleistungsökonomie auf die Versorgungsökonomie in der Gesellschaft aus?
- ▶ Und wie verändert sich dadurch die private, in den Haushalten geleistete Arbeit, wenn staatliche Dienstleistungsangebote ausgedehnt oder verringert werden?

Budgetentscheidungen sind damit immer auch Ausdruck von Machtverhältnissen.

Es bedarf zweier wichtiger Grundvoraussetzungen, um Gender Budget-Analyse durchzusetzen. Erstens: den politischen Willen und zweitens: gleichstellungsorientierte wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen. Keine der beiden Voraussetzungen scheint Deutschland zu erfüllen.

Am vergangenen Freitag haben Tausende Frauen und bestimmt auch einige Männer anlässlich des Equal Pay Day gegen die noch immer bestehenden Verdienstunterschiede von Männern und Frauen in Deutschland protestiert. Eine Initiative, die wir ausdrücklich unterstützen – in diesem Jahr als Schwerpunktpartnerin.

In Deutschland haben wir eine festzementierte Lohnlücke von durchschnittlich 22 Prozent. Im öffentlichen Dienst hält sie sich hartnäckig bei durchschnittlich acht Prozent. Auch ich will an dieser Stelle nicht verschweigen, dass in jenen Bereichen der öffent-

lichen Verwaltung, in denen überwiegend Frauen tätig sind, Verdienstunterschiede von bis zu 21 Prozent gängig sind. Ermittelt wurde das von Destatis, etwa für den Bereich Erziehung und Unterricht.

Im europäischen Vergleich gehören wir sogar zu den Spitzenreitern, wenn es darum geht, die Arbeit von Frauen schlechter zu entlohnen – eine zweifelhafte »Auszeichnung«. Der OECD-Schnitt liegt bei 15 Prozent! Diese neuen Zahlen der OECD gingen zum Internationalen Frauentag am 8. März durch die Presse.

Paradox erscheint dazu eine weitere Zahl der OECD, die für Schlagzeilen sorgte:

In Deutschland haben immer mehr Frauen einen Job! Der OECD zufolge stehen hierzulande 72 Prozent der Frauen in Lohn und Brot. Von den Männern sind es 81 Prozent. Wie passt das nun mit den gewaltigen Verdienstunterschieden zusammen?

Was die OECD-Zahlen verschleiern, sind die vielen prekären Beschäftigungsverhältnisse und der hohe Teilzeitanteil von Frauen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Allein im öffentlichen Dienst sind rund 90 Prozent der Teilzeitstellen (ohne Altersteilzeit) weiblich besetzt!

Von einer frauen- und familienfreundlichen Arbeitswelt, die Frauen-Arbeit den gleichen Stellenwert einräumt wie Männer-Arbeit, können wir bisher nur träumen!

Es fehlen beinahe überall Ganztagsbetreuungsangebote und noch immer tun sich Arbeitgeber schwer, flexible Arbeitszeitmodelle und mobile Arbeitsplätze anzubieten.

Vor allem, wenn es um die Besetzung von Führungspositionen mit Frauen geht, ist die Verweigerungshaltung der Arbeitgeber immens. Was uns hier nur helfen kann, sind klare gesetzliche Vorgaben, die im Dienste der gleichen Teilhabe von Männern und Frauen stehen. Der Aufruf zur freiwilligen Frauenförderung hat uns auch in den vergangenen 20 Jahren hier keinen Schritt weitergebracht!



Ekin Deligöz ist Mitglied im Haushaltsausschuss des Bundestages und stellvertretende Vorsitzende des Rechnungsprüfungsausschusses. Seit 1998 sitzt die Grünen-Abgeordnete für Neu-Ulm im Bundestag. Nach einem Studium der Verwaltungswissenschaften in Wien und Konstanz sammelte sie berufliche Erfahrungen unter anderem im Bau- und Umweltamt Senden sowie als Mitarbeiterin im Abgeordnetenbüro von Cem Özdemir.

Die meisten sagen, Frauen bekommen Kinder, dadurch sind sie benachteiligt und damit müssen sie leben. Das ist Quatsch. Erstens haben wir inzwischen viele Frauen, die keine Kinder haben und die in einem Alter sind, in dem sie auch keine mehr kriegen werden. Und trotzdem sehen wir auch diese Frauen nicht in den Aufsichtsräten, in den Vorständen in den Führungsetagen. In diesem Moment zählt das Argument »Kind« nicht mehr ... Bald wird es erstmals mehr ältere Menschen geben als jüngere. Der Teil der erwerbstätigen Potenziale wird damit weiter schrumpfen. Das ist eine Herausforderung, die wir weder allein mit Zuwanderung noch mit »Geburtenpolitik« lösen. Wir kriegen das aber auch nicht hin, indem wir nur sagen, alle Frauen müssen erwerbstätig werden. Es gibt sie nicht, die einfache Lösung. Aber

Frauen müssen ein Teil dieser Lösung sein, und zwar nicht nur unter dem Gesichtspunkt »Erwerbstätigkeit« und »Teilhabe in der Gesellschaft«, sondern auch unter dem Gesichtspunkt »In welcher Gesellschaft wollen wir eigentlich leben und welche Werte wollen wir vertreten?« ...In einem meiner Einzelpläne gibt es ein Budget zur Förderung von Kunstschaffenden. Es betrifft etwa 600 Personen. Ich wollte wissen, wen wir fördern – Frauen, Männer, Jüngere, Ältere, Menschen mit Migrationshintergrund – und ob wir mit diesen Steuermitteln auch ein Abbild der Gesellschaft fördern. Irgendwann kam dann eine Liste: Sie zeigte, dass ein Großteil der Mittel an Männer über 55 Jahren gingen – wo es doch an Kunsthochschulen, Musikhochschulen so viele weibliche Kulturschaffende gibt, die einen großen Beitrag leisten. Allein durch solche Nachfragen decken Sie etwas auf, was bis dahin niemandem aufgefallen ist ...

Innenminister Thomas de Maizière hatte auf der dbb Jahrestagung in Köln angekündigt: Das mit der Entgeltgleichheit werde in den Tarifverhandlungen gelöst werden. Nur wie will er das bewerkstelligen? Eine Antwort ist er uns bis heute schuldig.

Ich bin der Meinung, mit Tariferhöhungen alleine ist das Problem nicht aus der Welt zu schaffen – vor allem nicht im öffentlichen Dienst. Hier haben wir es mit strukturellen Problemen zu tun:

1. Frauen sind seltener in Führungspositionen und damit seltener auch auf gut dotierten Posten zu finden.
2. Berufe, in denen überwiegend Frauen arbeiten, sind niedriger eingruppiert.
3. Frauen sind seltener verbeamtet und arbeiten häufiger in angestellten Verhältnissen als Männer.

4. Frauen sind häufiger befristet beschäftigt.
5. Frauen steigen im Schnitt sechs Jahre aus dem Berufsleben aus, um Kinder zu erziehen.
6. Teilzeit wird überwiegend von Frauen ausgeübt.
7. Bei Beförderungen werden Vollzeitkräfte weiterhin bevorzugt behandelt.

In unserer Debatte am Nachmittag möchten wir diese sieben Punkte mit Blick auf die Situation der Frauen im öffentlichen Dienst zur Disposition stellen.

Wir wollen fragen:

- ▶ Wie wirken sich bestimmte politische Strategien und Entscheidungen der Finanzpolitik aus? Wer zieht daraus Vor- und Nachteile?
- ▶ Wie sind Frauen und Männer von Ausgaben und Einsparungen öffentlicher Haushalte unterschiedlich betroffen und welche Effekte hat das auf ihre berufliche und finanzielle Situation?
- ▶ Welche Auswirkungen haben Strategien und Entscheidungen der öffentlichen Hand auf die bezahlten, aber auch auf die unbezahlten Tätigkeitsbereiche?

Ich möchte an dieser Stelle nochmals für unser heutiges Thema werben: Gender Budgeting ist kein feministisches Teufelszeug. Es ist im Grunde nicht viel mehr als ein Verwaltungsinstrument, das Budgetverantwortlichen dabei hilft, sich einen unverstellten Blick auf die eigene Haushaltspolitik zu verschaffen.

Gender Budgeting kann dazu beitragen, Abstand von populistischen Entscheidungen zu gewinnen. Es hilft zu unterscheiden, welche haushaltspolitischen Weichenstellungen für eine gleiche Teilhabe von Männern und Frauen am öffentlichen Leben ziel führend sind – und welche eben nicht!

Ich bin fest davon überzeugt, dass wir damit eine gerechtere Familienpolitik hinbekommen, dass wir europäische Fördermittel so



Moderiert von Christine Rose (BR) fassten Dr. Gesine Lötzsch (MdB), Ekin Deligöz (MdB), Sektionschefin Angelika Flatz und Prof. Dr. Hans Hofmann, Leiter der Zentralabteilung des BMI, in der Podiumsdiskussion zum Thema »Knappe Personalmittel, häufige Befristung – Frauenberufe im Fokus der Haushaltspolitik« Erfordernisse des Gender Budgeting zusammen und formulierten Handlungsperspektiven. Einigkeit herrschte unter den Diskutanten, dass Gender Budgeting ein langwieriger Prozess sei, der Fahrt aufgenommen habe, aber noch lange nicht beendet sei. Dies könne ohnehin nur gelingen, wenn der allgemeine politische Wille zu Veränderungen gegeben sei und in der Bevölkerung zudem akzeptiert werde, dass die tradierten Lebensverhältnisse zugunsten partnerschaftlichen Geschlechterverhaltens umgestaltet werden müssten.

abrufen können, dass die damit finanzierten Projekte weder zum Nachteil noch zum einseitigen Vorteil für Männer oder Frauen geraten.

Wir können damit gesellschaftliche Diskriminierungspotenziale auf dem öffentlichen Arbeitsmarkt identifizieren und gezielt Schwachstellen in den öffentlichen Haushalten ausgleichen. Wir können beginnen, die Gleichstellung gezielt über den kontrollierten Einsatz von Steuermitteln zu steuern.

Spartenpolitik – in Form von populistischen Geldgeschenken an bestimmte Bevölkerungsgruppen – kann damit von vornherein ausgeschlossen werden. Ich erinnere nur an die hitzige Debatte um das Betreuungsgeld.



Prof. Dr. Hans Hofmann ist seit 2014 Leiter der »Zentralabteilung« im Bundesministerium des Innern. Dort war er zuvor auf verschiedenen Stationen unter anderem für die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung und der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verantwortlich. Zudem lehrt der promovierte Rechtswissenschaftler als Honorarprofessor an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Ich glaube, man kann in ein Haushaltsgesetz sehr viel reinschreiben, aber mit Gesetzen können Sie nicht alles steuern – auch nicht mit dem Haushaltsgesetz. Solche Prozesse dauern sehr lange, für meinen Geschmack eindeutig zu lange. Jeder, der Entscheidungen über Personalpolitik oder über Maßnahmen zu treffen hat, die Arbeitsstruktur oder die Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst oder der Privatwirtschaft betreffen, der sollte dieses Bewusstsein entwickeln, der sollte es haben und in die Tat umsetzen. Dann können Sie mit Gleichstellung rechnen ...

Ich will darauf aufmerksam machen, dass viele Elemente des Gender Budgeting-Gedanken durchaus schon im Bundeshaushalt umgesetzt werden – ob nun gewollt oder ungewollt. Ich gebe Ihnen aber auch völlig Recht darin, dass man einen langen Atem haben muss und, dass man sich nicht mit Vertröstungen zufrieden geben kann ...

Wir versuchen im BMI konkrete Dinge umzusetzen. Wir haben zum Beispiel auf der Staatssekretärssebene 100 Prozent Frauen. Wir haben zwei Frauen als Staatssekretärinnen. Das ist eine persönliche Entscheidung des Ministers Thomas de Maizière gewesen. Zweitens haben wir auf der Referentenebene eine Quote von 35 Prozent Frauen. Das ist nicht die Hälfte, aus meiner Sicht wie gesagt nicht genug, aber sie ist höher als in vielen anderen Bundesministerien. Bei jungen Mitarbeiterinnen haben wir eine Quote von über 50 Prozent an jungen Frauen, die eingestellt werden ... Frauen müssen sich noch besser vernetzen. Die beste Vernetzung ist die beim Gesetzgeber. Denn die Bundesregierung kann fachliche Äußerungen abgeben, aber der Bundestag beschließt mit einer Mehrheit, vielleicht später einmal mit einer weiblichen Mehrheit ... Der öffentliche Dienst gilt als familienfreundlicher als die gewerbliche Wirtschaft – und inzident damit auch als frauenfreundlicher. Dies gilt aber nur, wenn man akzeptiert, dass sich eo ipso Frauen um Familie, um Kinder, um pflegebedürftige Familienangehörige kümmern. Das will ich gern bestreiten. Persönlich versuche ich das auch anders zu machen. Jeder Mann muss anfangen, umzudenken: Ein Mann muss genauso Teilzeitmodelle nutzen können, um sich für die Familie zu engagieren, wie eine Frau. Das sind die Wege, die man konkret einschlagen muss. Aber die können Sie nicht erzwingen. Sie können die Angebote durch Gesetze schaffen und dann müssen Sie dafür sorgen, dass Männer diese genauso wahrnehmen wie Frauen ...

Mit einem letzten Gedanken möchte ich meine Einführung schließen.

Wir bieten Ihnen mit der heutigen Tagung eine Plattform für den Austausch ehrlicher Erfahrungswerte und sachlicher Argumente, aber auch genügend Raum für Optimismus und Idealismus, die nötig sind, um eine geschlechtergerechte Gesellschaft in unserem Land zu gestalten.

Mit der heutigen Tagung möchten wir gemeinsam mit Ihnen den Grundstein für eine weiterführende Debatte zur Einführung von Gender Budgeting im Bundeshaushalt legen.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen, meine Damen und Herren, eine konstruktive und anregende Diskussion.

Grußwort

Dr. Ralf Kleindiek

Staatssekretär im Bundesministerium für
Familie, Senioren, Frauen und Jugend



Dr. Ralf Kleindiek, Staatssekretär im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) blickt auf eine bewegte Karriere zurück. Seine Ministeriallaufbahn startete der gebürtige Hamelner 1999 im Bundesministerium des Innern, unter anderem in der Stabsstelle »Moderner Staat – Moderne Verwaltung« und als Leiter der Projektgruppe »BundOnline 2005«. 2002 wechselte er ins Bundesjustizministerium, in dem er schließlich zum Unterabteilungsleiter in der Zentralabteilung avancierte und als Beauftragter des Bundesjustizministeriums für IT-Fragen zuständig war. Bevor er 2014 zum Staatssekretär ins BMFSFJ berufen wurde, hatte er sich für drei Jahre in der Landespolitik mit seinem künftigen Berufsfeld vertraut gemacht: Von 2011 bis 2014 war er Staatsrat der Behörde für Justiz und Gleichstellung in Hamburg.

Herzlichen Dank, liebe Frau Wildfeuer, für Ihre freundliche Einladung zur 11. Frauenpolitischen Fachtagung der dbb bundesfrauenvertretung. Ich bin sehr gern gekommen, zumal das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend schon seit etlicher Zeit mit Ihnen in verschiedenen Zusammenhängen gut und produktiv zusammenarbeitet – so zum Beispiel ist das Programm »Perspektive Wiedereinstieg« regelmäßig auf Ihren Veranstaltungen präsent. Aber auch im Rahmen des Deutschen Frauenrates, wo mit Astrid Hollmann ja eine Vertreterin der dbb bundesfrauenvertretung zurzeit stellvertretende Vorsitzende ist, verbindet uns eine enge Kooperation. Zudem können wir so die gute Tradition der Präsenz unseres Hauses auf den Frauenpolitischen Fachtagungen der dbb bundesfrauenvertretung fortsetzen. Das Motto Ihrer diesjährigen Tagung *Was »verdient« die andere Hälfte des Himmels? Gender Budgeting als Gerechtigkeitsgebot* gefällt mir ausgesprochen gut. Die implizierten Themen der Entgeltgleichheit und des Gender Budgeting beschäftigen auch mein Haus schon lange.

I. Gender Budgeting

Erlauben Sie mir zunächst einige Bemerkungen zum Gender Budgeting. Was ist das eigentlich? »Gender Budgeting ist eine Anwendung von Gender Mainstreaming im Haushaltsprozess. Es umfasst eine geschlechtsbezogene Analyse der Haushalte. Diese Analyse integriert auf allen Ebenen des Haushaltsprozesses eine Gleichstellungsperspektive. Sie verteilt die Einnahmen und Ausgaben so um, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern gefördert wird.« So die Definition des Europarates¹. In der gemeinsamen

1 Europarat (2005): Gender Budgeting – Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB), S. 10, Übersetzung d. Verf.

Geschäftsordnung der Bundesministerien ist festgeschrieben: »Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist durchgängiges Leitprinzip«. International ist dieses Prinzip als *Gender Mainstreaming* bekannt.

Seit dem Vertrag von Amsterdam – der 1997 unterzeichnet wurde und 1999 in Kraft trat – sind alle EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, Gender Mainstreaming umzusetzen.

2002 beschloss die EU-Finanzministerkonferenz die Einführung von Gender Budgeting bis 2015 anzustreben.

Gender Budgeting überprüft zunächst einmal – und zu Recht! – wie viele Mittel jedem Geschlecht zugutekommen. Wir sollten uns aber bei der Betrachtung der Haushalte – beziehungsweise der Mittelverwendung – nicht auf das »Köpfe-Zählen« beschränken. Gender Budgeting ist wesentlich mehr.

Folgende Fragen stehen dabei unter anderem im Mittelpunkt:

- ▶ Welche Zielgruppen werden durch die Förderung erreicht? Wie wirkt das Geld auf wen? Wem kommen die finanziellen Mittel und Leistungen der öffentlichen Hand zugute? Wer nutzt sie?
- ▶ Wie wirkt sich die Vergabe öffentlicher Mittel auf die Lebensverhältnisse von Frauen und Männern aus? Tragen sie zur Gleichstellung von Frauen und Männern bei?

Es ist viel wichtiger genau zu betrachten, was für Effekte – bezogen auf Geschlechtergerechtigkeit – wir jeweils mit dem Mittlereinsatz erzielen. Ich möchte Ihnen dafür ein paar Beispiele geben:

Welche Besonderheiten müssen bei der Förderung von Existenzgründungen gerade für Frauen beachtet werden? Wie wirken sich die Altersgrenzen bei Förderungen des wissenschaftlichen Nachwuchses typischerweise auf Frauen aus, die Familie und Beruf miteinander vereinbaren müssen?

Aber das Programm hat einen dezidiert gleichstellungspolitischen Ansatz: Es geht darum, kleinen Kindern moderne männliche und weibliche Geschlechterrollen als Vorbilder zu zeigen. Und

es ging auch wesentlich darum, die Segregation des Arbeitsmarktes nach Geschlecht abzubauen. Und wenn es uns gelingt, diese abzubauen, so kommt dies beiden Geschlechtern zugute. Junge Frauen wie Männer werden dann unabhängig von Rollenstereotypen ihre Lebens- und Berufsplanung gestalten können.

Sie können sich bei der Wahl der Ausbildung von ihren individuellen Interessen, Neigungen und Fähigkeiten leiten lassen, ohne auf Erwartungen anderer – seien es Freunde, Arbeitgeber, Eltern, Lehrer – Rücksicht zu nehmen. So haben wir hier eine Maßnahme, die insgesamt der Geschlechtergerechtigkeit dient. Sie ist auch ein Beispiel dafür, dass moderne Gleichstellungspolitik Frauen und Männer in den Blick nehmen muss, wenn sie erfolgreich sein will.

Gleichwohl werden aber immer noch überwiegend Frauen benachteiligt, zum Beispiel bei der Erwerbsbeteiligung, beim Entgelt, bei den eigenen Ansprüchen der sozialen Sicherheit (»Gender Pension Gap«).

All diese Dinge wollen beim Gender Budgeting mitgedacht werden. Allerdings ist – vor dem Hintergrund der Kameralistik der öffentlichen Haushalte in Deutschland – die Umsetzung des Gender Budgeting schwierig. Übrigens schon von Anfang an und ganz unabhängig von der politischen »Farbe« des Bundesfinanzministeriums. Dies gilt auch auf Landesebene.

Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Gender Budgeting bestehen zum Beispiel auch in Hamburg – wo ich ja herkomme:

Dort muss zurzeit mit der besonderen Situation des noch andauernden Umstellungsprozesses auf die strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens samt den darin liegenden Chancen Rücksicht genommen werden.

Einige Kommunen sind hier bereits weiter. Nennen möchte ich hier die drei Universitätsstädte Münster, Trier und Freiburg. Allerdings haben sich auch alle drei Städte bereits auf den Weg gemacht, die traditionelle Kameralistik der Haushaltsführung zu verlassen.

- ▶ Münster: neues Kommunales Finanzmanagement (Doppik)
- ▶ Trier: Ergebnishaushalt
- ▶ Freiburg: wird künftig Doppik einsetzen
Dies erleichtert die Einführung von Gender Budgeting enorm.
Auf Bundesebene haben wir in der Tat noch einen langen Weg vor uns.

II. Entgeltgleichheit

Was für Sie als Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter natürlich im Vordergrund steht, ist die Frage der Entgeltgleichheit. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend befasst sich bereits seit langem mit dieser Frage.

Der sogenannte »Gender Pay Gap«, also die Differenz zwischen dem Entgelt für eine durchschnittliche Arbeitsstunde, die von einem Mann geleistet wird, und der, die eine Frau leistet, liegt immer noch bei 22 Prozent!

Innerhalb der Europäischen Union mit ihren 28 Mitgliedsländern liegt Deutschland im hinteren Viertel. Auch wenn der Lohnunterschied im öffentlichen Dienst nicht ganz so hoch ist, so können wir uns allerdings auch hier nicht entspannt zurücklehnen:

Im öffentlichen Dienst haben wir einen Unterschied von etwa sieben Prozent². Der Entgeltunterschied lässt sich zum Teil erklären – nicht begründen! – zum Beispiel

- ▶ durch die Segregation des Arbeitsmarktes,
- ▶ die niedrige Entlohnung typischer Frauenberufe,
- ▶ die »gläserne Decke«, die dafür sorgt,
- ▶ dass sich in Führungspositionen nur relativ wenige Frauen finden.

2 2009; 2. Erfahrungsbericht BGleIG

Auch die Tatsache, dass Teilzeit – und Teilzeit ist ganz überwiegend »weiblich« – immer noch eine Karrierebremse ist, gehört zu diesen »Erklärungen«.

Dieser Gender Pay Gap hat aber auch noch darüber hinausgehende Konsequenzen. Er führt nämlich zu erheblich geringeren eigenen Ansprüchen von Frauen in den Systemen der sozialen Sicherheit, wie zum Beispiel der Rente. Der sogenannte »Gender Pension Gap« beläuft sich in Deutschland auf 57 Prozent. Das bedeutet, dass eine Frau im Schnitt nur 43 Prozent des eigenständigen Anspruchs eines Mannes hat!

Wir sind uns einig, dass die bestehende Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen nicht zu akzeptieren ist. Das Prinzip »gleicher Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit« muss gelten. Die indirekte Lohndiskriminierung muss beseitigt werden und zwar durch

- ▶ eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- ▶ die Aufwertung von typischen Frauenberufen, wie in der Pflege und
- ▶ ein Rückkehrrecht von Teilzeit auf Vollzeit.

Die direkte Lohndiskriminierung soll durch ein Gesetz für mehr Lohngerechtigkeit beseitigt werden. Die Eckpunkte für ein Entgeltgleichheitsgesetz werden wir noch in diesem Jahr auf den Weg bringen.

Gemeinsam mit den Tarifpartnern wollen wir die Feststellung des Wertes von Berufsfeldern, von Arbeitsbewertungen und die Bewertungen von Fähigkeiten, Kompetenzen und Erfahrungen voranbringen. Es ist zum Beispiel nicht hinzunehmen, dass die schwere körperliche Arbeit von Pflegekräften nicht angemessen in die Arbeitsbewertung eingeht, anders als bei vergleichbar schwerer Arbeit in der Industrie.

Wir wollen auch dafür sorgen, dass Frauen angemessen in Führungspositionen vertreten sind – und zwar ebenfalls durch entspre-

chende gesetzliche Vorgaben. Der Ruf nach Frauen in Führungspositionen wird zu Recht immer lauter, denn immer mehr Frauen haben hervorragende Berufs- und Studienabschlüsse³. Trotzdem stehen sie häufig weiter in der Warteschleife und erfahren noch immer keine gleichberechtigte Teilhabe an Entscheidungs- und Führungspositionen.

Es ist deswegen allerhöchste Zeit zum Handeln, um den vielen hochqualifizierten Frauen ihr Recht auf Teilhabe zu sichern. Damit Frauen endlich »oben ankommen« und hier nicht weiterhin wichtige Ressourcen verschwendet werden, werden wir noch in diesem Jahr ein Gesetz zur Förderung von Frauen in Führungspositionen auf den Weg bringen. Es soll im Jahr 2015 in Kraft treten.

Das Gesetz wird aus vier Bestandteilen bestehen:

1. Eine Geschlechterquote von 30 Prozent für Aufsichtsräte von voll mitbestimmungspflichtigen und börsennotierten Unternehmen; das sind etwa 110 Unternehmen.
2. Verbindliche Zielgrößen für Aufsichtsräte, Vorstände und oberste Management-Ebenen mitbestimmungspflichtiger oder börsennotierter Unternehmen; das sind etwa 2.500 Unternehmen, darunter auch solche mit Bundesbeteiligung.

Darüber hinaus brauchen wir bessere Regeln für den Bund, denn der öffentliche Dienst darf auf keinen Fall hinter die Privatwirtschaft zurückfallen. Er sollte vielmehr mit gutem Beispiel vorangehen – und deswegen die beiden nächsten Punkte:

3. Novellierung des Bundesgleichstellungsgesetzes.
4. Bessere Regelungen im Bundesgremienbesetzungsgesetz.

3 2012 waren 51,3% der Hochschulabsolvierenden weiblich – Quelle: Entwurf Bildungsbericht 2014

Sie sehen, es ist uns mit der Beantwortung Ihrer Frage *Was »verdient« die andere Hälfte des Himmels?* sehr ernst! Und ich hoffe, dass wir auf diesem Gebiet in den nächsten Jahren gemeinsam viel bewegen können.

IV. Schluss

Liebe Frau Wildfeuer,

wir haben nichts zu verlieren, aber viel zu gewinnen! Quote, Gender Budgeting, Entgeltgleichheit sind Machtfragen. Für heute wünsche ich Ihnen eine erfolgreiche, kreative und diskussionsreiche Fachtagung. Der dbb bundesfrauenvertretung wünsche ich ein stetes Wachstum und für Ihre weiteren Aktivitäten starke Mitstreiterinnen und Mitstreiter sowie viel Erfolg! Herzlichen Dank!

Grußwort

Hans-Ulrich Benra

Stellvertretender Bundesvorsitzender
des dbb beamtenbund und tarifunion,
Fachvorstand Beamtenpolitik



Hans-Ulrich Benra trat bereits im Alter von 17 Jahren in den Polizeivollzugsdienst im Bundesgrenzschutz ein. 1983 wechselte er in den gehobenen nichttechnischen Dienst bei der Bundeswehrverwaltung, absolvierte 1986 einen Fachhochschulabschluss als Diplom-Verwaltungswirt und arbeitete seit 1990 im Bundesministerium des Innern (BMI), wo er von 1997 bis 2000 den Aufstieg in den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst vollzog. Ab Frühjahr 2002 war Hans-Ulrich Benra Personalratsvorsitzender im BMI und Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft der Personalräte der obersten Bundesbehörden. Von Mai 2007 bis November 2012 war er Bundesvorsitzender des Verbandes der Beschäftigten der obersten und oberen Bundesbehörden (VBOB). Seit November 2012 ist Hans-Ulrich Benra Stellvertretender Bundesvorsitzender und Fachvorstand Beamtenpolitik des dbb beamtenbund und tarifunion und gehört seit Januar 2011 dem BMI-Bundespersonalausschuss an.

Die Frauenpolitische Fachtagung ist als »Frühjahrstagung im dbb« seit geraumer Zeit eine wesentliche Institution, ein gesetzter dbb Termin! In diesem Jahr liegt er mitten in der Einkommensrunde für Bund und Kommunen. Erst gestern haben wir gemeinsam, Tarifbeschäftigte und Beamte, Männer und Frauen, für eine höhere Bezahlung demonstriert. Das ist auch ein kleines Stück gelebter Gleichstellung.

Zum elften Mal kommen Sie heute hier im dbb forum zusammen, um wichtige Themen in der Gleichstellungspolitik zu erörtern. Ob Equal Pay, Chancengleichheit, Diversity Management, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Frauen in Führungspositionen – die Themen der dbb bundesfrauenvertretung sind vielfältig.

Die Diskussionen und Veröffentlichungen sind ein wichtiger Beitrag zur Umsetzung frauenpolitischer Forderungen des dbb und zugleich zur allgemeinen gesellschaftspolitischen Diskussion! Dir, liebe Helene, gilt daher als Vorsitzende stellvertretend mein besonderer Dank für das Engagement der gesamten Bundesfrauenvertretung im dbb! Ich spreche diesen Dank auch im Namen des Bundesvorsitzenden, der gesamten Bundesleitung und des Bundesvorstandes des dbb aus und verbinde ihn mit den besten Grüßen und Wünschen für die weitere Arbeit der Bundesfrauenvertretung.

Über die Qualitäten des Himmels zu sprechen, mag aus verschiedenen Blickwinkeln spannend sein. Romantische Menschen bestaunen Weite und Farbenspiel, Physiker und Physikerinnen erklären zum Beispiel die Entstehung des Blaus in seinen graduellen Stufen beim Durchgang des Lichts durch die verschiedenen Luftschichten. Wie dem auch sei, mit dem gewählten Motto hat die Bundesfrauenvertretung eine Kategorie hinzugefügt:

Was »verdient« die andere Hälfte des Himmels?

Kurz gesagt gebe ich drei Antworten, alle gendergerecht »natürlich«:

1. Soviel, dass der Himmel auf beiden Seiten gleich blau ist;
2. MEHR, damit der Himmel der Gleichberechtigung und Gendergerechtigkeit weniger Wolken, mehr klare Sicht und einen weiteren Horizont hat;
3. Zu wenig, wenn ich an den gerade stattgefundenen Equal Pay Day am 21. März 2014 denke.

Aktuell hat sich da ja gezeigt, dass die Gehaltslücke zwischen Frauen und Männern in Deutschland 22 Prozent beträgt – gegenüber 16 Prozent im EU-Durchschnitt. Im OECD Durchschnitt schneidet Deutschland bei sozialer Kohäsion und Gleichheit durchaus überdurchschnittlich ab, aber eben nicht diskriminierungsfrei. Das zeigt, dass wir auch und gerade in unserem Land Handlungsbedarf haben! Damit am Ende Antwort eins gilt und der Himmel für beide Seiten jedenfalls verdienstbezogen gleich blau ist.

In kleinen Schritten geht es auf dem Weg dahin voran, größere Schritte wären indes wünschenswert! Als dbb blicken wir deshalb gespannt auf die Umsetzung der zahlreichen Vorhaben der neuen Bundesregierung.

Gerade in der Familienpolitik hat sich die Regierung einiges vorgenommen:

- ▶ Die angekündigte Flexibilisierung des Elterngeldes mit der Einführung eines »Elterngeld Plus« wurde vom dbb seit Jahren gefordert. Das stärkt Familien und dient der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
- ▶ Ebenso begrüßen wir die Ankündigung, die Qualität der Kindertagesbetreuung weiter verbessern zu wollen, um damit ebenso eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen.

- ▶ Das Rückkehrrecht von Teilzeit auf Vollzeit hilft am Ende dann auch, die prozentuale Gehaltslücke bei der Beschäftigung von Männern und Frauen zu reduzieren.
- ▶ Und schließlich die »Mütterrente«:
Die Bundesregierung möchte die Erziehungsleistung für alle Mütter und Väter, deren Kinder vor 1992 geboren wurden, in der Rente besser als bislang anerkennen: die anrechenbaren Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder sollen um zwölf Monate ausgeweitet werden.

Die Ausweitung der Kindererziehungszeiten von vor 1992 geborenen Kindern auf künftig zwei statt bislang einem Jahr erfüllt jedenfalls teilweise eine langjährige Forderung des dbb. Allerdings schließt sich die Gerechtigkeitslücke hier nur partiell, da für ab 1992 geborene Kinder drei Jahre berücksichtigt werden. Der dbb anerkennt dies als ersten Schritt, bekräftigt jedoch seine Forderung nach einer gänzlichen Beseitigung dieser Ungleichbehandlung von Kindererziehungszeiten zugunsten der Eltern von vor 1992 geborenen Kindern und fordert zudem eine entsprechende wirkungsgleiche Übertragung auf das Beamtenversorgungsrecht.

Letztlich ist auch das eine Frage der Bezahlungsgerechtigkeit unter Genderaspekten.

Für ihre heutige Tagung haben Sie ein Thema gewählt, das im Rahmen der Gender Mainstreaming Diskussion eigentlich seit Jahren aktuell ist und dennoch – so ist mein Eindruck – am Rande erörtert wird. Gender Budgeting hat vor Jahren, als sich der Begriff allmählich verbreiterte, Kopfschütteln, Unverständnis, Ablehnung und die despektierliche Frage ausgelöst, »wer sich denn das schon wieder ausgedacht hat«. Selbst die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom November 2012 verdeutlicht das noch wenig vorhandene Problembewusstsein.

Jenseits aller Rollenklischees sind es vor allem aber demografische Aspekte, die uns zum Umdenken zwingen werden. Ein überdurchschnittliches Absinken der Erwerbsbevölkerung bis 2050 um 28 Prozent im Verhältnis zu einem deutlich stärkeren Anstieg der Deutschen über 65 Jahre auf 32 Prozent verdeutlicht das Ausmaß der im internationalen Vergleich höheren Anstrengungen, die Deutschland unternehmen muss, um Produktivität und Erwerbsbeteiligung zu erhöhen. Andernfalls droht mittel- und langfristig ein Wohlstandsproblem in Deutschlands Volkswirtschaft.

Die richtige Antwort darauf ist die umgekehrte Frage: Gehört zur Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter in der Gesellschaft nicht auch eine andere Berücksichtigung der Frage einer geschlechtergerechten Mittelverteilung?

Die Verpflichtung dieses Ziels findet unter anderem ihren Niederschlag im Bundesgleichstellungsgesetz sowie in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (§ 2 GGO). Darin heißt es:

»Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist durchgängiges Leitprinzip und soll bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien in ihren Bereichen gefördert werden.«

Gender Budgeting setzt Gender Mainstreaming in der Haushaltspolitik um!

Gender Budgeting kann ein zusätzliches Mittel sein, um die Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern zu fördern. In der Machbarkeitsstudie⁴ werden Instrumente beschrieben, mit denen der Haushalt auf seine Wirkungen für die Gleichstellung zwischen den Geschlechtern überprüft werden kann.

Denn mit Verteilung von Ressourcen im Haushaltsplan werden Aufgabenstellungen formuliert und politische Prioritäten gesetzt.

4 Machbarkeitsstudie des BMFSFJ (2006): Gender Budgeting auf Bundesebene

Mit einer Analyse von Auswirkungen öffentlicher Ausgaben auf die Geschlechterverhältnisse können daher Prioritäten verändert und Mittel neu verteilt werden.

Auf Landesebene gibt es bereits erste Erfahrungen mit der Berücksichtigung von Gender Budgeting in der Haushaltspolitik: In Berlin werden zum Beispiel alle haushaltspolitischen Entscheidungen auf ihre Auswirkungen auf Frauen und Männer überprüft. Ich bin gespannt auf die Erfahrungen der Berliner Politik und welche weiteren Erkenntnisse mit Gender Budgeting bereits zu gewinnen waren.

Ich wünsche der heutigen Tagung neben einem guten Verlauf vor allem eine entsprechende Berücksichtigung des Gender Budgeting in der politischen Diskussion, gute Beratungen und viele weitere Antworten auf die Frage: Was »verdient« die andere Hälfte des Himmels?

Ich danke Ihnen.

Gender Impact Assessment: Chancen und Grenzen eines Verwaltungsmechanismus' auf dem Weg zur Gleichstellung

Angelika Flatz

Sektionschefin *Öffentlicher Dienst
und Verwaltungsinnovation* im Bundes-
kanzleramt Österreich



In Sachen Gender Budgeting gehört Österreich zu den Vorreitern in der EU: Im Zuge der österreichischen Haushaltsrechtsreform wurde am 1. Januar 2009 Gender Budgeting in der Bundesverfassung verankert. Von Anfang an begleitete Angelika Flatz, Sektionschefin *Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation* im Bundeskanzleramt Österreich, die Umsetzung der geschlechtersensiblen Haushaltsführung in Bund, Ländern und Kommunen.

»Gleichberechtigung? – Die gibt es ja in Österreich schon! Wozu brauchen wir das also?«

Diesen Satz oder ähnliche Formulierungen hörten meine Mitarbeiterinnen, meine Mitarbeiter und ich des Öfteren in den letzten Jahren. Es zeigt sich, dass es in vielen Bereichen noch eine Sensibilisierung für die Gleichstellung von Frauen und Männern braucht oder diese notwendig ist.

Es reicht nicht, dass »Gleichberechtigung« im Gesetz steht, denn angeschafft ist noch nicht umgesetzt.

Aus der Verfassung geht ein klarer Auftrag hervor. Nicht die Gleichberechtigung wird gefordert, sondern die Verfassung geht weiter: Sie zielt auf die tatsächliche Durchsetzung der Gleichstellung und Chancengleichheit in verschiedenen Lebensbereichen ab. Es gibt Bereiche, in denen Frauen oder Männer (denn der Ansatz bezieht sich auf beide Geschlechter), trotz der gleichen Rechte, de facto ungleich gestellt sind. Geschlechtsspezifische Unterschiede bestehen etwa im Bildungsbereich, am Arbeitsmarkt oder beim Zugang zum Gesundheitssystem.

Entwicklung des Bildungsniveaus der Bevölkerung (25 bis 64 Jahre) in Österreich

Bildung ist ein zentrales Politikfeld. Hier wird der Grundstein für den Einstieg in den Arbeitsmarkt und den weiteren Karriereverlauf gelegt. Zwar haben alle das gleiche Recht auf Bildung, aus den Statistiken geht allerdings hervor, dass es beim Zugang zu Bildung Unterschiede gibt.

Die Zahlen der Bildungsstatistik zeigen, dass infolge der Bildungsexpansion und deren Auswirkungen die traditionellen geschlechtsspezifischen Unterschiede im Bildungsniveau abnahmen. Bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren haben

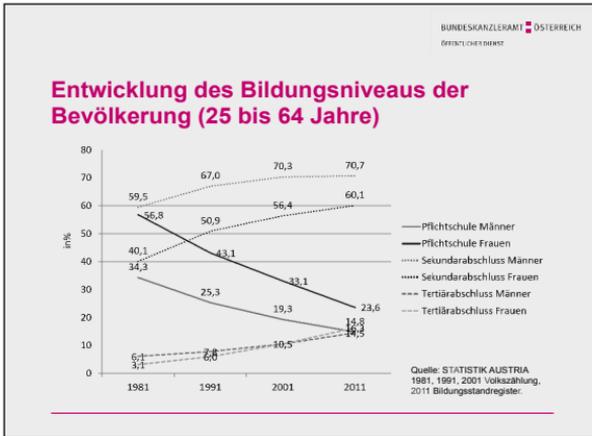


Abb. 1

Frauen zwar noch ein niedrigeres Bildungsniveau als Männer. Im Jahr 2011 hatten 23,6 Prozent der Frauen dieses Alters höchstens einen Pflichtschulabschluss. Bei den Männern lag der Anteil bei 14,8 Prozent. Bezüglich der Reifeprüfungsquote überholten Frauen ihre männlichen Schulkollegen dagegen bereits Mitte der 1980er Jahre. 2011/12 legten 48,7 Prozent der jungen Frauen (bezogen auf den Durchschnitt der 18- bis 19-Jährigen) die Matura (österreichisches Abitur) erfolgreich ab. Bei den Männern waren es hingegen 34,4 Prozent. 58,2 Prozent der Maturaabschlüsse werden von Frauen abgelegt. Ebenso an Universitäten überholten die Frauen die Männer bereits. Im Studienjahr 2011/12 wurden 56,7 Prozent der Studienabschlüsse von Frauen erworben. Bei den Doktoraten sind Männer noch in der Überzahl (58,2 %).

Große geschlechtsspezifische Unterschiede bestehen in der Fächerwahl und zwar sowohl was den Schul- als auch den Hochschulbereich betrifft. Wirtschaftsberufliche und sozialberufliche Schulen werden hauptsächlich von Mädchen besucht (wirtschaftsberufliche: 88,1%, sozialberufliche: 80%), während bei den technisch gewerblichen Schulen mit 74,4 Prozent Burschen überrepräsentiert sind. Kaufmännische Schulen werden wiederum zu rund

59,3 Prozent von Mädchen besucht und nur bei land- und forstwirtschaftlichen Schulen ist das Verhältnis ungefähr ausgeglichen. Noch deutlicher ist die geschlechtsspezifische Ungleichverteilung bei den Lehrberufen. Drei der zehn häufigsten Lehrabschlüsse (Einzelhandel, Bürokaufmann/-kauffrau und Friseur/-in) werden hauptsächlich von Frauen gewählt (die Frauenanteile liegen hier zwischen 73,3 Prozent und 94,8 Prozent), während die Lehrberufe Kraftfahrzeugtechnik, Metalltechnik, Maschinenbau und Maurer/Maurerin fast nur von jungen Männern gewählt werden.

Erwerbstätigen- und Teilzeitquote in Österreich

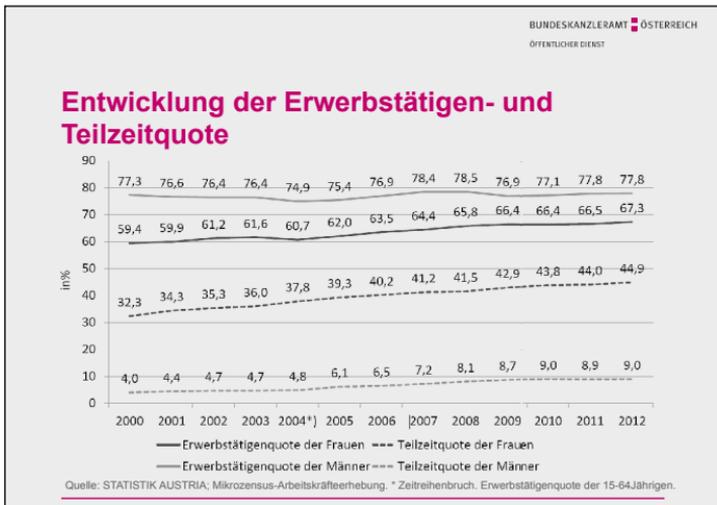


Abb. 2

Aus rechtlicher Perspektive haben Frauen und Männer den gleichen Zugang zum Arbeitsmarkt. Statistische Auswertungen zeigen jedoch, dass es bei der Erwerbstätigenquote (15 bis 64 Jahre)

und der Teilzeitquote große Unterschiede zwischen Frauen und Männern gibt.

Die Entwicklung am österreichischen Arbeitsmarkt zeigt eine wachsende Erwerbsbeteiligung der Frauen. Gleichzeitig ging mit der steigenden Erwerbsbeteiligung eine Erhöhung der Teilzeitquote einher.

Die Teilzeitbeschäftigung nahm parallel bei den Männern stark zu, ist aber nach wie vor von vergleichsweise geringer Bedeutung (2012: 9%). Insgesamt waren 2012 rund 81 Prozent der Teilzeitbeschäftigten weiblich. Als Gründe für Teilzeitbeschäftigung waren bei 37,6 Prozent der Frauen, aber nur 3,8 Prozent der Männer Betreuungspflichten für Kinder oder pflegebedürftige Erwachsene ausschlaggebend. Bei den Männern (25,3%) standen dagegen die schulische oder berufliche Aus- oder Fortbildung im Vordergrund (Frauen 7,7%).

Die statistischen Daten unterstützen den Prozess der Politikformulierung. Sie zeigen systematisch Ungleichstellungen von Frauen und Männern auf und ermöglichen es der Politik, ihre Prioritäten entsprechend zu setzen und Maßnahmen zu planen (zum Beispiel Anreize zur Erhöhung des Beschäftigungsgrades), um eine faktische Gleichstellung zu erzielen.

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung – ein Mechanismus in Richtung Gleichstellung

Die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern wird in Österreich auf Bundesebene im Rahmen der Wirkungsorientierung umgesetzt. Dabei wird auf einzigartige Weise die Gleichstellungspolitik mit der Budgetpolitik verknüpft.

Die Gleichstellung durchdringt als Querschnittsmaterie alle Politikfelder und Bereiche des Bundeshaushaltes. Der Fokus wird

auf die Gleichstellungsziele und -maßnahmen gelenkt, welche die relevantesten Brennpunkte der Gleichstellungspolitik sowie die gewählten Handlungsstrategien aufzeigen.

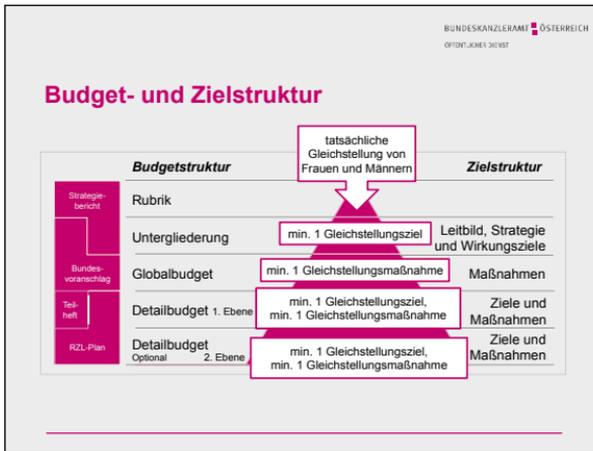


Abb. 3

Die Wirkungsorientierung sieht vor, dass die Ministerien jährlich in den Budgetunterlagen Ziele und Maßnahmen definieren. Diese bilden die Grundlage für das Arbeitsprogramm der Verwaltung und einen zielorientierten Steuerungsprozess in den Ministerien und Dienststellen. Dabei wird die Gleichstellung von Frauen und Männern explizit berücksichtigt. Es gibt die zentrale Vorgabe, dass in jedem Budgetkapitel des Bundeshaushaltes (zum Beispiel Inneres, Justiz, Arbeit, Pensionsversicherung) eines der fünf Wirkungsziele einen Gleichstellungsbezug haben muss. In weiterer Folge wird zumindest eine Maßnahme angegeben, die geeignet ist, das Gleichstellungsziel zu erreichen. Die Ziele und Maßnahmen werden weiter konkretisiert und fließen in das Arbeitsprogramm der Ministerien und Dienststellen ein. Somit wird die Grundlage geschaffen, dass die Gleichstellungsziele auf operativer Ebene tatsächlich umgesetzt werden.

Der österreichische Ansatz ist ein integrativer: Gleichstellung ist kein isolierter Bestandteil, sondern er ist in allen Phasen des Steuerungskreislaufes präsent und wird konsequent mitgedacht, angefangen bei der Planung von Zielen und Maßnahmen, über die Umsetzung bis hin zur Evaluierung der Schwerpunkte.

Mit dieser Herangehensweise wird indirekt ein geschlechtergerechtes Budget gefördert, da der Fokus auf Gleichstellungswirkungen gelenkt wird und sich die Kraftanstrengung der Ressorts einschließlich des Ressourceneinsatzes auf die Prioritäten konzentriert. Die Ein- und Auszahlungen werden mittelbar so gerichtet, dass die tatsächliche Gleichstellung gefördert wird. In diesem Schritt ist die Analyse der einzelnen Mittel- und Personalströme und ihrer Auswirkungen auf die Situation von Frauen und Männern (Gender Budgeting) noch nicht explizit enthalten. Gender Budgeting stellt eine wichtige Ergänzung dar und kommt in den Fachbereichen auf Initiative der Ressorts und Fachbereiche zum Einsatz (zum Beispiel in der Form von Studien, die die Mittelströme transparent machen und Maßnahmen vorschlagen).

Wichtig ist, dass sich die Gleichstellungsziele an die Bürgerinnen und Bürger richten (zum Beispiel Reduktion des Gender Pay Gap, gleicher Zugang zum Bildungssystem). Denn die Verwaltung hat einen klaren Auftrag: Maximierung des Gemeinwohles. Dies bedeutet nicht, dass verwaltungsinterne Gleichstellungsziele (zum Beispiel Frauenanteil in Führungspositionen, Personalentwicklung, Gesundheitsförderung, Telearbeit) nicht zulässig oder wichtig sind. Im Gegenteil: Für die interne Weiterentwicklung und die Vorbildwirkung des Bundes sind sie von essentieller Bedeutung. Auf der Gesamtebene des Ressorts und der Bundesverwaltung stehen aber die externen, gesellschaftspolitischen Gleichstellungsziele im Vordergrund. Hier ein paar Beispiele:

Bereich Inneres: Das Thema Gewalt betrifft verschiedene Zielgruppe (Frauen, Kinder und Jugendliche, Ältere), daher werden sämtliche betroffene Zielgruppen in die Zielformulierung aufge-

nommen. Eine Herausforderung ist hier die Messbarmachung des Wirkungszieles. Die Erhebungen sind sehr aufwendig, erfolgen in größeren Zeitabständen und das tatsächliche Ausmaß an Gewalt lässt sich schwer feststellen (Dunkelziffer, Änderung des Anzeigeverhaltens, etc.).

Bereich Arbeit: Die Statistiken zeigen geschlechtsspezifische Unterschiede im Bereich der Erwerbstätigkeit (vergleiche Entwicklung der Erwerbstätigkeits- und Teilzeitquote). Im Bereich Arbeitsmarkt wurde ein Gleichstellungsziel formuliert, das darauf abzielt, Frauen nach Erwerbsunterbrechung (zum Beispiel Elternkarenz) verstärkt in das Erwerbsleben zu integrieren.

Bereich Familien und Jugend: Mit dem Abbau geschlechtsspezifischer Unterschiede im Erwerbsleben hängt das Ziel der Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zusammen (vergleiche Gründe für Teilzeitbeschäftigung: bei 37,6 Prozent der Frauen, aber nur 3,8 Prozent der Männer sind Betreuungspflichten für Kinder oder pflegebedürftige Erwachsene ausschlaggebend).

Abgrenzung zwischen ressortinternen und ressortexternen Gleichstellungszielen

Die Abgrenzung zwischen ressortinternen und ressortexternen Gleichstellungszielen ist nicht immer trennscharf möglich, beziehungsweise sind die Wirkungen mancher Ministerien an die Verwaltung selbst gerichtet und entfalten indirekt externe Wirkung.

Die Sektion *Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation* des Bundeskanzleramtes gestaltet die Rahmenbedingungen für den öffentlichen Dienst mit 133.000 Bundesbediensteten (in Vollbeschäftigtenäquivalenten). Somit wirkt die Sektion primär verwaltungsintern. Gleichzeitig hat der öffentliche Dienst eine Vorbildwirkung und die Bediensteten stehen in direktem Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern (zum Beispiel Erhöhung des Frauenanteils in der Sicherheitsexekutive), sodass indirekt eine externe Wirkung erzielt wird.

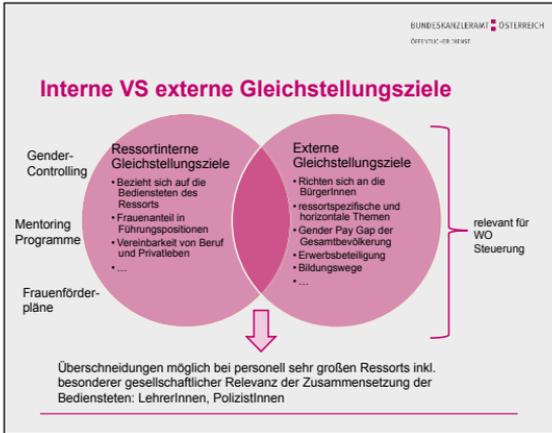


Abb. 4

Wirkungsorientierter Steuerungskreislauf

Mit der Formulierung von Gleichstellungszielen und -maßnahmen ist es nicht getan. Der Nutzen entsteht durch die Eingleisung der Gleichstellung in den wirkungsorientierten Steuerungskreislauf, der ab 1. Januar 2013 in der österreichischen Bundesverwaltung umgesetzt ist.

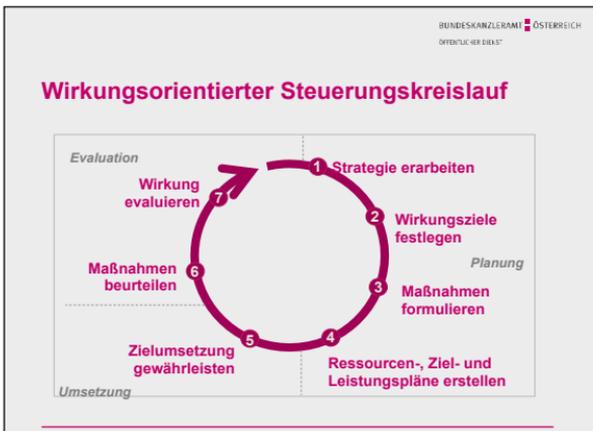


Abb. 5

Es muss sichergestellt werden, dass die Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung verwaltungsintern in das Arbeitsprogramm einfließt und bis auf die Ebene der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter heruntergebrochen wird. Das heißt, es braucht für die Umsetzung konkrete Verantwortlichkeiten.

Unterjährig wird überprüft, ob die Maßnahmen planmäßig umgesetzt werden und welche Schritte gegebenenfalls notwendig sind, um das Ziel am Ende der Periode planmäßig zu erreichen. Einmal jährlich ist eine Evaluierung der Wirkungsziele und Maßnahmen vorgesehen. Davon umfasst sind des Weiteren jene Schwerpunkte, die dem Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern beitragen. Aus der Evaluierung geht Verbesserungspotential hervor, das wiederum in die nächste Planung einfließt. Somit schließt sich der Kreis und ein Lernprozess entsteht.

Erfolgsmessung

Ein Novum sind die verpflichtende jährliche Evaluierung und der transparente, standardisierte Ergebnisbericht. Beginnend mit dem Jahr 2014 übermittelt das Bundeskanzleramt an den Nationalrat jährlich einen Bericht über die Umsetzung der Wirkungsziele und Maßnahmen im jährlichen Budget. Die Gleichstellungsziele und -maßnahmen sind ein integraler Bestandteil dieses Berichts. Der Nationalrat kann sich als gesetzgebendes Organ über die Ergebnisse im Bereich der Gleichstellung informieren und die Informationen für die Diskussion und die Planung zukünftiger Vorhaben (zum Beispiel Gesetzesänderungen) nutzen.

Der Bericht richtet sich zudem an Führungskräfte und Bedienstete der Verwaltung, indem er aufzeigt, welche Leistungen in den letzten Jahren erbracht wurden und in welchen Bereichen die Kraftanstrengung in Zukunft besonders gefordert ist. Die dargestellten Implementierungserfahrungen können wertvollen Input für die Einführung der Wirkungsorientierung in anderen Verwaltungen, zum Beispiel in den Bundesländern, liefern.

Die neue Transparenz über Ziele und Ergebnisse ermöglicht es der Zivilgesellschaft, stärker an politischen Prozessen zu partizipieren und mitzugestalten.

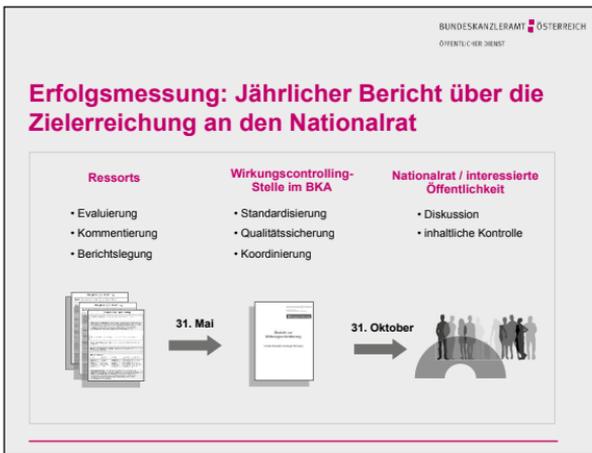


Abb. 6

Gleichstellung im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung

Wie ambitioniert der österreichische Ansatz ist, lässt sich daran erkennen, dass ergänzend mit der wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) ein Instrument entwickelt und umgesetzt wurde, das auf der Ebene einzelner Vorhaben ansetzt. Ziel der wirkungsorientierten Folgenabschätzung ist, ein nachvollziehbares, transparentes Bild über Möglichkeiten und Risiken beziehungsweise Kosten und Nutzen staatlicher Maßnahmen zu erhalten. Bereits bei der Planung von Vorhaben wird angegeben, was mit dem Eingriff erreicht werden soll und woran ein Erfolg festgemacht werden kann. Regelungsvorhaben (zum Beispiel Gesetze, Verordnungen) und sonstige Vorhaben (zum Beispiel größere Projekte, Förderprogramme) werden seit 1. Januar 2013 hinsichtlich ihrer Ziel-

setzungen und Auswirkungen in den nachfolgenden Politikfeldern, sogenannten »Wirkungsdimensionen« analysiert, dargestellt und diskutiert:

- ▶ finanzielle Auswirkungen
- ▶ tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern
- ▶ gesamtwirtschaftliche Auswirkungen
- ▶ Unternehmen
- ▶ Umwelt
- ▶ Konsumentenschutzpolitik
- ▶ Verwaltungskosten (Bürger/-innen, Unternehmen)
- ▶ Kinder und Jugend
- ▶ soziale Auswirkungen

Die Anwenderinnen und Anwender werden bei der wirkungsorientierten Folgenabschätzung mittels eines IT-Tools durch einen Fragebogen geführt und bei der Abschätzung der Auswirkungen auf die Gleichstellung angeleitet. Dadurch wird eine einheitliche Anwendung der Folgenabschätzung und Ergebnisdarstellung unterstützt.

Die Zielerreichung und die tatsächlich eingetretenen Auswirkungen werden spätestens nach fünf Jahren intern evaluiert. Einzelne staatliche Eingriffe werden damit auf Effektivität, Effizienz und mögliche Nebenwirkungen in verschiedenen Politikfeldern überprüft.

Wirkungsdimension »tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern«

Bei allen Vorhaben wird die Gleichstellung als Querschnittsmaterie mitberücksichtigt und Auswirkungen sind, sofern wesentlich, abzuschätzen und darzustellen. Dabei werden die intendierten/nicht-intendierten Gleichstellungswirkungen ebenso einer näheren Betrachtung unterzogen.

Beispiele für Vorhaben mit gleichstellungspolitischen Auswirkungen sind etwa der Ausbau der institutionellen Kinderbetreu-

ung oder die Einführung eines Rechtsanspruches auf zeitlich befristete und bezahlte Pflegekarenz.

Die Vorgehensweise bei der Abschätzung inklusive der inhaltlichen Fragestellungen, die zu berücksichtigen sind, wird durch eine Verordnung vorgegeben. Somit soll sichergestellt werden, dass die gleichstellungsrelevanten Themenbereiche beleuchtet und dargestellt werden.

Der Fokus der Wirkungsdimension »Gleichstellung« liegt darauf, Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern sichtbar zu machen, welche ansonsten leicht übersehen werden können.

Folgende Themengebiete werden berücksichtigt:

- direkte Leistungen an natürliche oder juristische Personen oder Unternehmen
- allgemeine und berufliche Bildung, die Erwerbstätigkeit und/oder das Einkommen von Frauen und Männern
- Leistung und Verteilung unbezahlter Arbeit
- öffentliche Einnahmen
- Teilhabe an Entscheidungsprozessen oder Zusammensetzung von Entscheidungsgremien
- körperliche und seelische Gesundheit

Chancen der Gleichstellungsorientierung

Mit der Verfassungsnovelle wurde das Gleichstellungsziel auf prominenter Ebene verankert. Durch die verpflichtende Vorgabe, zumindest ein Gleichstellungsziel pro Ressort zu formulieren, wurde der Fokus auf dieses Thema gelenkt. Die explizite Berücksichtigung bewirkt, dass die Gleichstellung in allen Phasen des Politikzyklus präsent und mitgedacht wird: von der Planung, über die Umsetzung bis zur Evaluierung. Mit der Aufmerksamkeit ging einher, dass in den Ressorts verstärkt ein Diskurs über Ungleichstellungen

und Gleichstellungspotenziale geführt wurde. Dies ist eine positive Entwicklung, die aber noch weiter voranzutreiben sein wird.

Jedenfalls zeigt sich, dass Know-how in Bezug auf Gleichstellungswirkungen aufgebaut wurde, sei es durch die vertiefte Auseinandersetzung im Ressort, den Austausch mit der Fachöffentlichkeit, statistischen Einrichtungen, etc. Gerade bei der Datenverfügbarkeit zeigt sich, dass die Gleichstellung bei neuen Erhebungen mitgedacht oder in bestehende Erhebungen integriert wird. Die »Awareness« ist somit deutlich erkennbar.

Insgesamt gibt es einen besseren, und vor allem einen mit statistischen Daten hinterlegten, Überblick über Ungleichstellungen, wodurch sichtbar wird, in welchen Bereichen konkret der öffentliche Handlungsbedarf liegt. Aufbauend auf den gewonnenen Informationen ist eine verbesserte Planung möglich und jene Maßnahmen können gesetzt werden, die am Problem ansetzen und unter dem vorgegebenen Ressourcenrahmen die größtmögliche Wirkung erwarten lassen.

Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung ist ein geeignetes Instrument, um die Auswirkungen von Gesetzen, Verordnungen und sonstigen Projekten gesamthaft darzustellen und vor allem auf nicht intendierte Auswirkungen hinzuweisen. Somit erhält die Politik und die Verwaltung eine transparente und ausgewogene Entscheidungsgrundlage. Insbesondere kohärentes Handeln wird dadurch gefördert, sodass einzelne staatliche Eingriffe mit den übergreifenden politischen Zielsetzungen übereinstimmen.

Handlungsfelder der Gleichstellungsorientierung

In Zusammenarbeit mit den Ministerien wird das Bundeskanzleramt in den nächsten Jahren weitere Schritte setzen, um diesen Verwaltungsmechanismus weiterzuentwickeln.

Dazu zählt die Verbesserung der Datengrundlage, vor allem in jenen Fachbereichen, in denen es noch ungenügend Informationen über die Gleichstellung von Frauen und Männern gibt. Damit zusammen hängt die Entwicklung von aussagekräftigen Gleichstellungsindikatoren, um Entwicklungen beobachten zu können.

Die Gleichstellung stellt eine Querschnittsmaterie dar. Die Zuständigkeit für die Formulierung der Gleichstellungsziele liegt bei den Fachressorts. Eine gesamthafte Sicht auf die Gleichstellungsziele und eine organisationsübergreifende Abstimmung wird dadurch nicht unterstützt. Das Bundeskanzleramt wird ab 2014 die Koordinierung der Gleichstellungsziele im Sinne einer gesamthafte Strategie forcieren.

Weiterer Schwerpunkt ist die Sicherstellung der Gleichstellungsexpertise der handelnden Personen. In den Ministerien gibt es Gender Mainstreaming-Beauftragte und Arbeitsgruppen, die als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren fungieren. Von der Verwaltungsakademie des Bundes wurde ein Gender Mainstreaming Lehrgang lanciert.

Der Kulturwandel hin zu einer verstärkten wirkungs- und gleichstellungsorientierten Verwaltung wird weiter vorangetrieben werden. Gleichstellung ist als integrativer Bestandteil der Verwaltungssteuerung zu »leben«, sodass die neu eingeführten Instrumente und Prozesse mit Leben erfüllt und die Vorteile genutzt werden. Die Gleichstellung ist nicht nur in der Verfassung vorgegeben, sondern Teil guten Regierens.

Die konkrete Umsetzung der Gleichstellung wird vom nationalen und internationalen Fachpublikum aufmerksam verfolgt. Gerade diese Rahmenbedingungen – hohe Aufmerksamkeit in Kombination mit einer wissenschaftlichen Analyse und struktureller Begleitung – sind für die Zukunft notwendige Voraussetzungen und Erfolgsfaktoren für die weitere gelungene Umsetzung der Gleichstellung.

Mit der Implementierung der Gleichstellungsorientierung werden nicht schlagartig die Benachteiligungen von Frauen in Österreich gelöst. Die Wirkungsorientierung ermöglicht jedoch ein zielgerichtetes Arbeiten und einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz. Den Entscheidungsträgern wird transparent dargestellt, welche Wirkungen durch die zu setzenden Maßnahmen erzielt werden und somit wird ein entsprechendes Bewusstsein geschaffen.

Wer das Geld hat, hat die Macht – Gender Budgeting: Gebotenes Instrument zur De-Facto-Umsetzung der Gleichstellung von Mann und Frau sowie ihren Menschenrechten

Marion Böker

Beraterin für Menschenrechte und
Genderfragen (boeker-consult)



Marion Böker ist unabhängige Menschenrechts- und Genderexpertin. Aktuell begleitet sie das Land Berlin bei der Umsetzung der geschlechtersensiblen Haushaltsführung. Darüber hinaus arbeitet sie grenzübergreifend gegen Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen. 2004 gründete sie ihre eigene Beratungsagentur für Menschenrechte und Genderfragen in Berlin.

Seit 1993 reise ich als Beraterin für Gender Budgeting national und international – mit wachsender Freude am Gender Budgeting-Prozess in Berlin, an der wachsenden Bereitschaft zur Umsetzung und den spannenden Formen überall. Ich versuche, die Idee zu vermitteln und die praktische Umsetzbarkeit – im Kleinen und auf lange Sicht – mitzugestalten.

Ziel ist die Anbindung der Ausgaben an Ziele

1. der Gleichstellung und
2. in Übereinstimmung mit den Menschenrechten im internationalen, nationalen und regionalen Rahmen sowie an die verbindlichen Verpflichtungen, die Deutschland oder andere Staaten zur ihrer Durchsetzung eingegangen sind.

Das erfordert eine Neudefinition der Haushalte, eine Überprüfung aller Euros und Cents in den Wirkungen der damit ausgerichteten Maßnahmen. Das bedeutet ein Transparentmachen des Haushalts und eine gesunde Infragestellung und Vergewisserung über den angemessenen zielorientierten Einsatz unserer kostbaren Haushaltsmittel, die wir alle hart erarbeiten, und gerne für einen funktionierenden, den Bürgerinnen und Bürgern sowie Einwohnerinnen und Einwohnern dienenden Rechtsstaat als Steuern in die Staatskasse einzahlen.

Wir wollen aus Gender Budgeting keine feministische Agitprop⁵-Aktion machen. Und das, obwohl dies auch von feministischen, sich für Frauenrechte einsetzenden Aktivistinnen, Wissenschaftlerinnen, Ökonominen oder unverdächtigeren Weltbanken mit entwickelt wurde. Es ist nichts Kurzlebiges und nichts, dem

5 Agitprop ist ein Kunstwort, das sich aus den Worten Agitation und Propaganda zusammensetzt. Es verweist auf die ideologisch-propagandistische Arbeit mit dem Ziel, die Massen zur Entwicklung des revolutionären Bewusstseins zu führen, und zur aktiven Teilnahme am Klassenkampf zu veranlassen. (Duden)

auch die Bundesrepublik Deutschland aus dem Weg gehen kann. Es erfordert einen systematischen und methodischen, einen im Haushaltsaufstellungsverfahren und im demokratisch politischen Diskurs – einschließlich Bürger- und Bürgerinnenbeteiligung – integrierten Weg der Umsetzung. Und es erfordert das Mittun der Beamtinnen und Beamten, alle an ihrer Stelle.

Gender Budgeting gehört zum Standard moderner Verwaltung und einer transparenten Demokratie. Gender Budgeting dient nicht dazu, nur mehr Finanzmittel für die gesetzlich vorgeschriebenen vorübergehenden Fördermaßnahmen für Frauen und alle Menschen, die aufgrund von *gender*⁶ oder *sex*⁷ benachteiligt werden. Diese kompensatorische Finanzierung ist nämlich bereits seit langem qua UN-Abkommen zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau⁸ und dem Grundgesetz vorgeschrieben.

Gender Budgeting ist ein Überprüfungsinstrument, somit das Gender Mainstreaming der Finanz-, Steuer- und Haushaltspolitik. Es ist kontinuierlich seit 2000 auf UN-Ebene, EU-Ebene, Europaratsebene unter Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland vereinbart und gesetzlich verankert worden.

Gender Budgeting ist ein neues, weniger ideologisches, mehr methodisches Vorgehen den Haushalt zu verwalten. Deshalb wird Gender Budgeting auch seit langem, seit Mitte der 1995er Jahre, als Mittel der Haushaltsmodernisierung angewandt.

Ich bin sicher, dass durch immer mehr Praxis dieses Recht zur Geltung kommt.

Und wenn nicht?

6 gender: Bezeichnung für die Geschlechtsidentität des Menschen als soziale Kategorie. (Duden)

7 Englische Bezeichnung, hier: »biologisches Geschlecht«

8 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), Art 4.1, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/frauenrechtskonvention-cedaw.html>.

Ich möchte an eine meiner weitsichtigen Förderinnen erinnern, die manche hier kennen: Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling.

Als ich 2003 mit ihr über die Widerstände gegenüber der Einführung von Gender Budgeting sprach, die trotz der Aktionsplattform der 4. UN-Weltfrauenkonferenz von Peking (1995) und dessen 5 Jahre später bei der UN verabschiedeten Überprüfungsdokuments »Peking+5« (2000)⁹ existieren, und die darüber hinaus trotz der verbindlichen Art. 1 und 2 des UN Frauenrechtsabkommens – CEDAW von der Bundesregierung aufrechterhalten werden, riet sie nur: »Dann muss es eben jemand mit dem Fakultativprotokoll¹⁰ einklagen.« Notfalls, denke ich, hat sie *Recht* – notfalls(!) werden wir unser gutes Recht so einklagen müssen.

Ich würde es bevorzugen, wenn *dieser* Staat sich schlicht dem Recht und der Vernunft folgend an die Arbeit der Umsetzung macht. Und, der Staat, das sind wir, die Menschen, die Souveräne!

Gerechtigkeitsideen sind so alt wie aktuell und haben vieles vorbereitet, was erst heute technisch umsetzbar ist, oder, wozu sich der Wille des Volkes und der politische Wille nur langsam bereit erklärt: Und wie bereits gesagt wurde, steht Gender Budgeting nach anfänglicher Arbeit seit 2003 auf der Liste des politischen Unwillens – und das, obgleich es rechtsverbindlich erforderlich ist UND wir uns einen Rechtsstaat nennen.

Ich frage Sie:

Dürfen Regierungen sich über das Recht erheben; es in seiner Anwendung bis zum Sankt-Nimmerleins-Tag aufhalten?

9 Abschlussdokument der 23. UN Sondergeneralversammlung »Frauen 2000: Gender, Gleichstellung, Entwicklung und Frieden für das 21. Jahrhundert.«, New York 5. bis 9. Juni 2000, (A/S/23/13) ; Online Quelle des Dokuments in Deutsch (19. 5. 2014 eingesehen) http://www.un.org/Depts/german/gv-sondert/gv23-ss/as23_band.pdf

10 Das CEDAW Fakultativprotokoll ist ein dem Abkommen später zugefügtes Dokument über die Beschwerdewege, die Menschen, die aufgrund von Gender und Sex diskriminiert werden, einschlagen können, Es wurde von Deutschland ratifiziert und ist rechtlich verbindlich.

Ich möchte Sie meine Damen und Herren jetzt überraschen und frage Sie:

Können Sie schätzen, aus welchem Jahr die folgenden Sätze stammen – welche die Grundfigur des Begehrens von Frauen als Bürgerinnen nach Haushaltstransparenz und Mitwirken ausdrücken?

Artikel XIII

Für den Unterhalt der Polizei und für die Verwaltungskosten werden von der Frau wie vom Manne gleiche Beträge gefordert. Hat die Frau teil an allen Pflichten und Lasten, dann muss sie ebenso teilhaben an der Verteilung der Posten und Arbeiten, in niederen und hohen Ämtern, und im Gewerbe.

Artikel XIV

Die Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, selbst oder durch ihre Repräsentanten über die jeweilige Notwendigkeit der öffentlichen Beiträge zu befinden. Die Bürgerinnen können dem Prinzip, Steuern in gleicher Höhe aus ihrem Vermögen zu zahlen, nur dann beipflichten, wenn sie an der öffentlichen Verwaltung teilhaben und die Steuern, ihre Verwendung, Einbeziehung und Zeitdauer mit festsetzen.

Artikel XV

Die weibliche Bevölkerung, die gleich der männlichen Beiträge leistet, hat das Recht, von jeder öffentlichen Instanz einen Rechenschaftsbericht zu verlangen.

Artikel XVII

Das Eigentum gehört beiden Geschlechtern vereint oder einzeln. Jede Person hat darauf ein unverletzliches und heiliges Anrecht. Niemandem darf es als wahres Erbteil der Nation vorenthalten werden, es sei denn, eine öffentliche Notwendigkeit, die gesetzlich

festgelegt ist, machte es augenscheinlich erforderlich, jedoch unter der Voraussetzung einer gerechten und vorher festgesetzten Entschädigung.

Es ist aus dem Jahr 1791 und stammt aus der Feder von Olympe de Gouges Schrift »Erklärung der Rechte der Frau und Bürgerin«.

Die Idee, dass Bürger und Bürgerinnen einen transparenten Rechenschaftsbericht der Ausgaben mitbestimmen, tauchte immer wieder in der Geschichte auf. Zu oft und nur allzu berechtigt in Zeiten massiver Aufrüstung – und in solch einer Zeit leben wir gerade – und in Krisen- und Kriegszeiten, in denen die zerstörerische anstatt konstruktive Verwendung unseres Erarbeiteten, gern aber bitter entrichteten Steuergeldes nur zu nachvollziehbar ist.

Das war zum Beispiel so vor Ausbruch und zu Beginn des

- ▶ I. und des II. Weltkrieges, in der pazifistischen und feministischen Bewegung in Form einer rhetorischen Gestalt (»Wollen wir Panzer/Waffen finanzieren oder Krankenhäuser?« oder Kampagnen der Steuereinbehaltung)

wie in

- ▶ Porto Alegre Ende der 1990er und 2000er Jahre: als Experiment des BürgerInnenhaushaltes – bei dem in der Praxis wiederum Frauen, indigene Frauen und Migrantinnen, trotz hohen Anspruchs am wenigsten Mitspracherecht erhalten.

Gender Budgeting ist seit der UN-Dekade der Frau 1976–1985 zu einer praktisch anwendbaren Methode entwickelt worden, seit innerhalb der UN in den Menschenrechtsabkommen und im internationalen Recht die Frauenrechte ausdifferenziert werden, seit das höchste Gleichstellungsgesetz für heute 187 Staaten bindend in Kraft trat (UN-CEDAW), das 1983 in der DDR und seit 1985 in der Bundesrepublik Deutschland Artikel für Artikel für alle und in allen Rechtsgebieten gilt.

In der Kohl-Ära wurde dieses Recht bereits im Rahmen der Armutsbekämpfung auch via BMZ¹¹/GIZ¹²Budgets zu einem staatlich umgesetzten lokal oder national angewandten *Gender Budgeting* öffentlicher Haushalte entwickelt.

Seitdem muss der Staat/die Regierung des Bundes/der Länder als Vertragspartner nach Art. 2 des UN-Abkommens CEDAW in allen Gesetzen und Handlungspraktiken Gleichstellung sicherstellen und insbesondere:

»(...) d) Handlungen und Praktiken unterlassen, die Frauen (oder aufgrund von sex und/oder gender) diskriminieren, und dafür sorgen, dass staatliche Behörden und öffentliche Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln (...)«

Auch die Haushaltsaufstellung, die Einnahme- und Ausgabenpolitik, also die Steuerfestsetzung und Erhebung sowie die Ausgaben unterliegen diesem Grundsatz. Die Regierung und Verwaltung ist in der Pflicht es umzusetzen – sie muss nicht mehr darüber nachdenken oder entscheiden.

Das Gender Budgeting führt – wird es sinnstiftend integrativ betrieben (nicht als Modellprojekt) – zu einer systematischen Umsetzung der Gleichstellungsverpflichtungen und des Gender Mainstreamings; denn es muss ein alle Jahre im Zyklus der Haushaltsaufstellung voran schreitender Prozess sein, an dem alle – Männer wie Frauen – beteiligt sind, bei dem regelmäßig Analysen, Daten, Überprüfbarkeit erzeugt werden: So wird Gender Budgeting zum Motor einer Überprüfungsmechanik des Gender Mainstreaming.

11 BMZ: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, www.bmz.de.

12 GIZ: Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH, www.giz.de.

»Die Verwirklichung der Rechte der Frau liegt nicht allein in der Verantwortung der Frauen, sondern es ist unserer aller gemeinsame Verantwortung.«

Kofi Annan, ehemals Generalsekretär der Vereinten Nationen (UN) anlässlich des Internationalen Frauentages am 8. Mai 2002.

Es ist partizipativ, aber es benötigt auch eine Aufarbeitung, eine Reform der üblichen eher verbergenden Struktur des Haushaltsaufstellungsverfahrens, der Darstellungen des Staates über die Ausgaben, die zu einer Transparenz und Partizipation erst führen kann.

Eines ist klar: Gender Budgeting gehört in den Staats- oder Landeshaushalt wie auch in den EU-Haushalt, wo es ebenfalls entgegen Erwartungen Mancher noch nicht festgeschrieben ist. Und dies, obwohl das EU-Parlament und die Kommission dazu verbindliche Vorgaben gemacht und Machbarkeitsstudien vorgelegt haben.

Es ist 14 Jahre her, dass die Finanzminister der EU beschlossen haben, Gender Budgeting solle bis 2015 umgesetzt sein¹³. *Wie wir wissen, ist die Politik eine andere, der Wille geschwunden. Allein das Recht, die rechtliche Verpflichtung ist noch da!*

Ich fragte neulich per Twitter zur Veröffentlichung eines Teilbereichs des EU-Haushalts 2014: Warum ist das EU-Budget nicht nach Gender und Nutzen transparent?

Hier die Antwort:

EU Budget @EU_Budget 7. März
@MarionBoeker Hello, thank you for your query; #EUBudget is not designed based on gender

13 siehe UNIFEM Konferenz 2000, Brüssel.

Zu Deutsch: Das EU-Budget ist nicht auf Gender Budgeting ausgelegt!

Wollte ich einen theoretischen Ausflug machen, würde ich von einer dysfunktionalen Verweigerungsstrategie oder einer Herrschaftsstrategie reden, die Herbert Marcuse ›repressive Toleranz‹ nannte. Und die trifft nicht allein den Gender Budget-Ansatz. Auch der damit gut zusammenpassende Anspruch in der EU, die Haushalte wirkungsorientiert zu führen, wird ebenso »ausgesessen«.

Ganz entgegen solcher Anflüge theoretischer Betrachtung möchte ich die dringlichere, zwingende juristische Betrachtung aus den internationalen Verpflichtungen heranziehen und die von den Bürgern und Bürgerinnen eingeforderte Transparenz anführen. Ich meine, die Demokratie, der Staat, muss Gender Budgeting ganz praktisch endlich umsetzen. Sonst verpasst er international den Anschluss und verliert weiter an Vertrauen, und riskiert damit die Demokratie. Und diese gilt es zu verbessern. Es muss allen einsichtig sein, dass die nicht mehr wachsenden Ressourcen für alle notwendigen Aufgaben bestmöglich wirkend und unseren höchsten Werten entsprechend angelegt sind.

Wir werden nachher von Regina Frey hören, in welchem Projekt sie einen Versuch durchführte, Gender Budgeting in einen Programmbereich der EU zu integrieren. Ich hoffe, dies führt über Umwege letztlich zu einer grundsätzlichen Einführung.

Interessant wäre es schon, die vielen Programme, die Budgets der EU im Einzelnen für Gleichstellung wirksam machen zu können!

Unser Recht ist es, dass die Staaten so verfahren!

Als ein Verbündeter wäre Thomas Hammarberg¹⁴ zu nennen, der sich solch einen Ansatz erweitert als Menschenrechts-Budge-

14 Menschenrechtskommissar des Europarats in Straßburg vom 1. April 2006 bis 1. April 2012.

ting vorstellt, um die finanziellen Probleme so zu lösen, dass die Menschenrechte integriert umgesetzt und nicht vernachlässigt werden. Und das liegt methodisch auf der Hand, da die Kriterien ›gender/gerecht‹ im Verfahren des Gender Budgetings in der Praxis bald so erweitert werden, dass alle Zielgruppen in den Blick geraten: *Alter, Herkunft, Status nach StaatsbürgerInnenschaft, ökonomischer, gesundheitlicher Status, Zugang zu ..., etc.*

Zuletzt lege ich Ihnen die Forderung von CEDAW aus den Abschließenden Bemerkungen zu Deutschland (CEDAW/C/DEU/CO/6, Para 23/24) aus dem Jahr 2009 ans Herz:

»... empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, gemäß seiner Absichtserklärung ein Konzept für das geschlechtergerechte Finanzmanagement der öffentlichen Haushalte einzuführen, das alle Ministerien umfasst und von jedem Ministerium eine Bewertung seines Fachhaushalts unter dem Gleichstellungsaspekt sowie eine Berichterstattung darüber in seinen Haushaltsvorlagen verlangt.

...fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, sich an den Erfahrungen einiger Bundesländer mit der erfolgreichen Umsetzung des geschlechtergerechten Finanzmanagements in ihrer Haushalts- und Finanzpolitik zu orientieren.«

Der UN-CEDAW-Ausschuss gab Deutschland als Hausaufgabe auf, betreffend Gender Budgeting zurück zur Arbeit der Umsetzung zu gehen! Das wird 2016 überprüft und erneut angemahnt werden – ob diesmal mit Erfolg?

Ich hoffe sehr, dass Sie sich, meine Damen und Herren, dafür einsetzen.

Um im Verfahren Ziele zu definieren, eignen sich neben dem Grundgesetz und den Länderverfassungen die Menschenrechtsabkommen sehr gut, um hier Artikel für Artikel zu schauen, wie diese in unserem Haushalt gender- und menschenrechtsgerecht

umgesetzt werden, und falls nicht, wie hier nachzusteuern ist. Auch die Europäische Charta der Menschenrechte oder auch die Abkommen gegen Menschenhandel und gegen Gewalt gegen Frauen des Europarats eigenen sich dazu. Auf lokaler Ebene gibt es oft schon detaillierte Zielvorstellungen, die letztlich die Menschenrechtsabkommen bereits herunter gebrochen haben, und wenn nicht, wird es Zeit dazu.

Ziele

- ▶ **Ökonomische Unabhängigkeit von Frauen und Männern**
 - ▶ **Autonomie über eigene Zeitverwendung**
 - ▶ **Selbstbestimmte Lebensgestaltung**
 - ▶ **Gleichberechtigte Teilhabemöglichkeiten und Einkommenschancen in der Erwerbsarbeit**
 - ▶ **Gleichberechtigte Teilhabemöglichkeiten in Politik, Kultur, Wirtschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft**
 - ▶ **Paritätische Partizipation in Politik, Kultur, Wirtschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft**
 - ▶ **Leben frei von jeder Form von Gewalt(-ausübung)**
 - ▶ **Leben frei von jeder Form von Diskriminierung**
 - ▶ **Gleichberechtigter Zugang zu öffentlichen Leistungen und Gütern**
 - ▶ **Gleichberechtigter Zugang zur sozialen Sicherung (z.B.: Arbeitsförderung bei Arbeitslosigkeit, Pflege, Krankheit, Rente, etc.)**
 - ▶ **Genderkompetenz – Sensibilität für Problembereiche von Genderungleichheiten und Diskriminierungen aufgrund von sex und gender sowie lösungsorientierte Handlungsoptionen hinsichtlich des Erkennens der Situation und des Beitrags zur Verbesserung**
-

Auch zur Indikatorenbildung gibt es einige praktische Erfahrungen auf internationaler Ebene, die hier modellhaft genutzt werden können. Um bei einer Gender Budgeting-Umsetzung eine wirkliche Transparenz und sinnstiftende Überprüfung zu erzielen, ist es wichtig, dass neben den quantitativen auch qualitative Indikatoren festgelegt werden. Neben den statistischen Darstellungen, die nötig sind, bedarf es ergänzend auch qualitativer Untersuchungen. Allein quantitative Indikatoren und Werte werden den Überprüfungsprozess weder Politikerinnen und Politiker noch Bürgerinnen und Bürgern vermitteln und nachvollziehbar machen können: Und das ist notwendig, damit diese eine bessere Nachjustierung veranlassen können. Das ist das Ziel.

Sie, meine Damen und Herren, werden zu einem großen Teil von diesem Arbeitsprozess berührt sein. Ich wünsche allen, dass Sie auch den Gewinn dieses Reformwerks für eine modernisierte Verwaltung erkennen und erleben können. Es wird entscheidend sein, wie Sie pflichtgemäß aber auch kreativ daran beteiligt sein werden, etwas Neues, Bürger- und Bürgerinnennahes sowie Demokratierelevantes zu schaffen.

Vielen Dank schon im Voraus und für Ihr Zuhören!

Die Integration von Gender Budgeting in den Haushaltsprozess des Landes Berlin

Klaus Feiler

Staatssekretär in der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin



Klaus Feiler begann seine Laufbahn im öffentlichen Dienst 1987 als Referent in der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums der Finanzen in Bonn. 1991 wechselte der studierte Volkswirt ins Finanzministerium des Landes Brandenburg, in dem er ab 1999 für den Haushalt verantwortlich zeichnete. Bevor er 2012 zum Staatssekretär in die Senatsverwaltung für Finanzen in Berlin berufen wurde, leitete er dort für zehn Jahre die Haushaltsabteilung sowie die Arbeitsgruppe Gender Budgeting.

Berlin steht im zwölften Jahr praktischen Gender Budgetings. Mitte des vergangenen Jahrzehnts, damals noch als Abteilungsleiter Haushalt, war ich zuletzt bei meinen Kolleginnen und Kollegen der österreichischen Bundesregierung in Wien zu Gast, um uns über die Erfahrungen mit Gender Budgeting auszutauschen. Auch mit dem österreichischen Städte- und Gemeindebund haben wir gemeinsame Veranstaltungen zum Thema durchgeführt. Hinsichtlich Gender Budgeting gibt es viele Gemeinsamkeiten zwischen Berlin und Österreich.

Sie werden sich fragen: Warum zwischen Österreich und Berlin und nicht zwischen Berlin und den anderen Bundesländern oder der Bundesregierung? Ganz einfach, weil Gender Budgeting in den anderen Bundesländern nicht wirklich stattfindet. Berlin ist auch nach so vielen Jahren nach wie vor das einzige Bundesland, das das Thema Gender Budgeting aktiv in seinem Haushalt abbildet. Man muss aber auch sagen, dass sich die Bundesregierung hier nicht besonders hervorgetan hat. Deswegen bemühen wir uns immer wieder darum, eine Definition des Europäischen Parlaments des Begriffes Gender Budgeting auch mit praktischen Beispielen zu unterlegen.

Gender Budgeting – Definition und Ziele

- ▶ **Nutzung der Haushaltspolitik für das Ziel: Geschlechtergerechtigkeit und Gleichstellung**
- ▶ **Einnahmen und Ausgaben des Staates werden unter dem Aspekt ihrer Auswirkungen auf Männer und Frauen (bzw. Jungen und Mädchen) untersucht und bewertet.**
- ▶ **Wenn Haushalte transparent sind, kann politisch entschieden werden, wie sie zu mehr Geschlechtergerechtigkeit beitragen können.**
- ▶ **Möglichkeiten der budgetären Umsteuerung führen zu besserer und zielgerichteterer Finanzpolitik**

- ▶ **Genderziele treten neben fachpolitische, sozialpolitische und migrationspolitische Ziele bei der Ermittlung der optimalen Budgetstruktur. Entwicklung einer Zielmatrix.**
-

Mein Ziel ist es, zu vermitteln: Für die praktische Umsetzung von Gender Budgeting braucht man keine große neue Organisation. Man braucht nicht viel Geld und auch keine zusätzlichen Stellen. Unser Ziel ist es, Gender Budgeting in die normale Arbeit jedes Mitarbeiters, jeder Mitarbeiterin der öffentlichen Verwaltung zu integrieren. Das Thema Gender Budgeting muss für jeden den gleichen Stellenwert einnehmen wie etwa die Umsetzung sozialpolitischer, migrationspolitischer Ziele oder Ziele zur Beseitigung von Altersdiskriminierung. An dieser Stelle setzen wir an und sagen: Es gibt keinen geschlechterneutralen Haushalt. Sondern, es gibt immer Auswirkungen, die wir betrachten müssen.

Marion Böker hat in ihrem Vortrag dafür geworben, sich nicht so viel über quantitative Ziele sondern mehr über qualitative Ziele zu unterhalten – das *müssen* wir auch. Ich aber sage, wenn man keine Zahlen hat, dann kann man gar nicht erst anfangen, weil sich viele Haushaltspolitiker und viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gar nicht erst damit beschäftigen.

Genderziele treten neben fachpolitische Ziele

Das Thema Gender ist nicht das Allüberwölbende, das alles andere verdrängt. Aber es ist ein wichtiges Thema, das noch viel zu wenig gelebt wird.

Zu folgender Folie (Abb. 7) komme ich ganz gerne, weil sie einige Totschlagargumente enthält, die immer wieder genannt wer-

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 

Was will Gender Budgeting nicht anstreben?

- Gender Budgeting ist mehr als Frauenpolitik.
Geschlechtergerechtigkeit wendet sich an Frauen und Männer.
- Genderanalysen erfordern die Formulierung von Zielen.
Kein Steuern ohne Ziele!
- Kein formales Anstreben von 50%/50%-Quoten,
Ziele müssen im Einzelfall und sachbezogen definiert werden
(Dominanz Männer bei Gefängnissen, Polizei, Armee,
Dominanz Frauen bei Musikschulen, Kindertagesstätten oder Bildungsbereich)
- Keine kurzfristigen Erfolge erwarten;
Genderpolitik ist ein mittelfristiger Prozess.

Abb. 7

den, wenn man sich praktisch mit Gender Budgeting beschäftigt. Das war auch 2003 das Thema, als wir unsere Arbeitsgruppe gegründet haben.

Erstens: Gender geht alle an, Frauen und Männer. Gerade in jenen Ländern, die sich nicht mit dem Thema befassen, wundert man sich immer, wenn ich als Mann dort auftauche und zum Thema informiere. Ich kann mich an ein Seminar in Mittelamerika erinnern, bei dem die anwesenden Männer schreckliche Angst davor hatten, sich mit dem Thema zu beschäftigen. Sie hatten vor allem Angst davor, zu Hause von den Kollegen verspottet zu werden, da sie sich mit Frauenfragen befassen mussten. Das ist natürlich eine andere Sozialisation, aber ganz so anders war es bei uns vor einigen Jahren auch noch nicht.

Zweitens: Ein weiteres Totschlagargument ist: »Ihr wollt ja alles gleich machen.« Das ist natürlich der größte Unsinn. Wir wollen keine Gleichmacherei und keine häftige Ausgaben zu 50:50 für jedes Geschlecht in jedem Bereich, auch dort wo es Unsinn wäre, zum Beispiel im Strafvollzug.

Die Motivation in Berlin

Marion Böker, mit der wir in Berlin seit vielen Jahren zusammenarbeiten und mit der wir auch einige wichtige Veranstaltungen durchgeführt haben, hat bereits darauf hingewiesen, dass es um Analysen und Ziele geht sowie um daraus abgeleitete Aktivitäten. Wir in Berlin, ich sage es noch einmal, hängen dies am Berliner Landeshaushalt auf. Wir erstellen keine Sonderberichte am Haushalt vorbei, sondern wir bitten auch die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sich bei den Haushaltsberatungen damit zu befassen. Und das ist bei den Beratungen im letzten Herbst ganz gut gelungen.

Als Haushaltsabteilungsleiter habe ich angefangen, mich mit dem Thema Gender Budgeting zu beschäftigen. Der Berliner Senat hatte damals entschieden, das Thema dürfe nicht in der Frauenecke verweilen. Haushälter und Gleichstellungspolitiker müssten zusammen ran.

Wenn ich in anderen Ländern und Städten unterwegs bin, will man natürlich wissen: Wie seht Ihr das in Berlin und wie ist eure Haushaltslage? Wir fassen vor allem zwei Ausgabenfelder schwerpunktmäßig ins Auge: Personalausgaben und konsumtive Sachausgaben (konsumtive Sachausgaben sind die Ausgaben, bei denen wir gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern Leistungen erbringen oder ihnen dafür Mittel geben). Ich weiß, man müsste auch, und das erwarte ich dann von den Bundesorganisationen, Bundesregierung oder auch von anderen Bundesländern, die Steuereinnahmen kritisch betrachten. Wir in Berlin machen das nicht, weil wir als Land in Deutschland nur eine sehr eingeschränkte Steuerautonomie haben. Wir sagen deshalb: Das ist etwas, das zentral geklärt werden muss. Aber danach müssen wir uns auch um die Einnahmeseite kümmern. Gerade die Steuerpolitik ist ein großes Gender-Thema und extrem wichtig.

Haushaltslage

Kommen wir zur Struktur des Berliner Haushaltes: Sie sehen das außerordentlich große Gewicht der Sozialausgaben, Schulen, Universitäten, Kitas, also der Großteil geht in diese Bereiche und das ist das, wo wir uns schwerpunktmäßig drum kümmern müssen. Wie wirken unsere Ausgaben gendermäßig und zielorientiert?

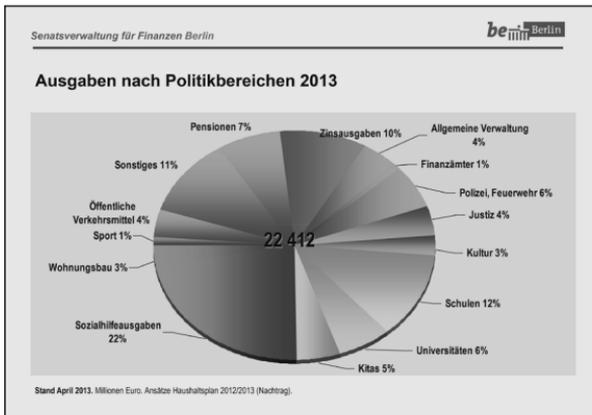


Abb. 8

Aufgabenverteilung

In Berlin fand ein Einführungsprozess statt, ausgehend vom Abgeordnetenhaus. Der Senat hatte 2002 einen Staatssekretärsausschuss und eine AG Gender Budgeting eingerichtet. Diese haben beschlossen: In Berlin muss Gender Budgeting gemacht werden. Besagte AG Gender Budgeting tagt seit 2003 gemeinsam mit der Abteilungsleiterin für Frauen – zunächst unter meiner Leitung. Mit der Aufnahme meiner Tätigkeit als Staatssekretär habe ich diese Aufgabe an meinen Nachfolger Torsten Puhst, Abteilungsleiter für Haushalt, abgegeben. Marion Böker kritisiert hier, dass wir die Praxis nicht längst in der Landeshaushaltsordnung oder in einem Ge-

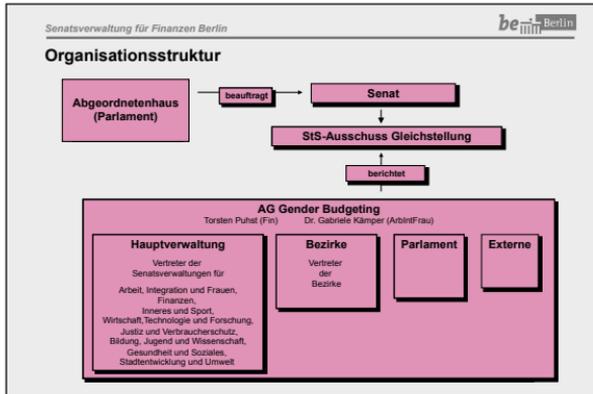


Abb. 9

setz festgeschrieben haben. Dies haben wir nicht, da wir alle zwei Jahre einen Parlamentsbeschluss herbeiführen, in dem das Parlament dann die weitere Organisation beschließt. Wir arbeiten in Berlin auf Beschlussbasis. Ich sage immer, besser auf Grundlage von Parlamentsbeschlüssen arbeiten, als eine starre Regelung in der Landes- oder Bundeshaushaltsordnung, die nichts bewirkt. Hier besteht insoweit ein Dissens zwischen uns und Marion Bökers Ansatz. Aber es klappt. Die Bezirke sind mit im Boot und das ist ganz wichtig.

Das Berliner Drei-Stufen-Modell

Als nächstes möchte ich über unseren Zeitplan sprechen.

1. Stufe 2004/2005: Transparenz herstellen – Analyse der primären Nutzerinnen-/Nutzerebene

Wir begannen 2003. In der ersten Stufe ging es zunächst darum, zu prüfen: Verfügen wir über Daten und wenn ja, über welche? Viele der skeptischen Kollegen sagen an dieser Stelle: Es gibt gar keine

Daten. Aus Erfahrung weiß ich, meistens gibt es Daten. Wenn nicht, dann müssen diese eben beschafft werden, wie etwa die von Zuwendungsempfängern.

2. Stufe 2006/2007: Ausweitung der Analysen – Einbeziehung der sekundären Nutzerinnen-/ Nutzerebene

Über das Finanzressort haben wir auf der zweiten Stufe die Zuwendungsempfänger verpflichtet, uns Genderdaten zuzuliefern. Da gab es natürlich einen riesen Aufschrei: Das ist zu viel Bürokratie! Was sollen wir denn noch alles machen? Ich sage aber, wer Staatsgeld haben will, der muss uns auch die nötigen Informationen liefern. Deswegen stehen wir auch im langandauernden Clinch mit dem Bund der Steuerzahler, der sagt, das sei alles unwirtschaftlich. Ich aber sage Ihnen, das ist Quatsch. Wenn wir als Staat Milliardenbeträge an Dritte geben, an Vereine, Organisationen, Unternehmen, dann haben wir auch das Recht, die politisch erwünschten Informationen zu bekommen und das tun wir.

3. Stufe 2008/2009: Steuerung durch Ziele und Workshops

In der dritten Stufe ging es um die Steuerung durch Ziele und die Durchführung von Workshops mit (fast) allen Bezirken und Senatsverwaltungen. Seit 2010 geht es um die Verstärkung der inhaltlichen Arbeit durch weitere Workshops zu Einzelthemen.

Anwendungsbereiche – Beispiele aus der Senatsverwaltung

Derzeit führen wir den zweiten Bezirkswettbewerb durch und werden nächstes Jahr einen Wettbewerb über bestimmte Maßnahmen in der Senatsverwaltung ausrichten. (Die Senatsverwaltung

ist in Berlin das, was andernorts die Ministerien sind.) Wir geben uns also Mühe, Anwendungsbeispiele zu liefern.

Jeder Bezirk in Berlin hat ein Budget von einer guten oder knappen halben Milliarde Euro. Das ist viel Geld, das die Bezirke ausgeben können. Den Ministerien stehen darüber hinaus 15 Milliarden Euro zur Verfügung. Von diesem Gesamtvolumen haben wir bei der Senatsverwaltung Ausgaben in Höhe von 4,3 Milliarden Euro in der Untersuchung berücksichtigt. Das sind die konsumtiven Sachausgaben und darüber hinaus auch die Personalausgaben, die weitere sechs Milliarden umfassen.

Bereiche für genderbezogene Analysen und Steuerung in den Senatsverwaltungen

- ▶ Berufliche Förderung (Meisterförderung)
- ▶ Prämien an private Unternehmen
- ▶ Sportförderung
- ▶ Förderung behinderter Kinder
- ▶ Staatliche Zuschüsse an
 - soziale Einrichtungen
 - Europäische Akademie
 - Hochschulen und Universitäten

Wir haben bestimmte Bereiche für genderbezogene Analysen und Steuerung auf der Ebene der Senatsverwaltung ausgewählt. Es gibt noch viele weitere. Wir haben diese gewählt, da wir hier von Anfang an auf Daten in großem Umfang zugreifen konnten. Ein ganz wichtiger Bereich, in dem es ausreichend Daten gibt, ist der Bildungssektor.

Universitäten haben einen riesigen Fundus an Genderdaten, auf die wir natürlich auch Zugriff haben. Und wenn Sie den Berliner Haushalt näher betrachten, dann werden Sie in all diesen und vielen anderen Bereichen neben den Daten auch umfangreiche Texte zu unseren Auswertungen finden.

Anwendungsbereiche – Beispiele Bezirke

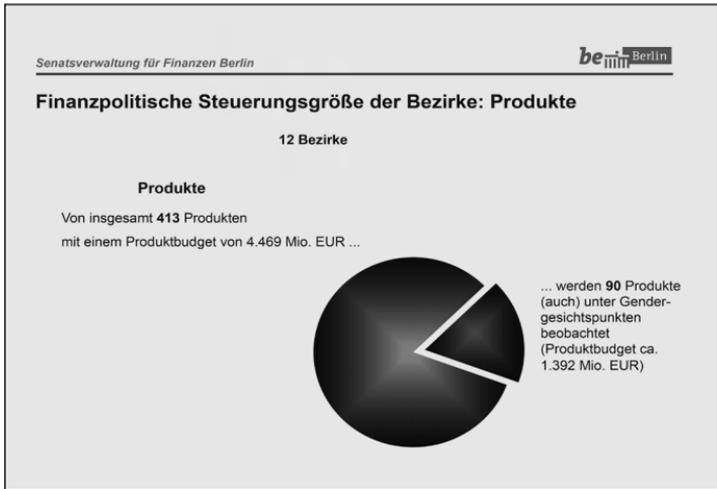


Abb. 10

Die Bezirke werden in Berlin nach sogenannten Produkten budgetiert. Vereinfacht wird jede Aktivität der Bezirksverwaltung als Produkt bezeichnet. Von insgesamt 413 Produkten haben wir knapp 100, etwa ein Viertel der Produkte, in unserer Analyse berücksichtigt. Das wird mit jedem Haushaltsjahr erweitert. Gemessen am Geld ist es sogar mehr als ein Viertel des Gesamtbudgets: Von 4,5 Milliarden Euro werden derzeit 1,4 Milliarden Euro in der Analyse bewertet und das weiten wir Stück für Stück aus.

Die ausgewählten Bereiche für genderbezogene Analysen und Steuerung in den Bezirken umfassen die klassischen Bürgerleistungen, die häufig die Kommunen übernehmen. Deswegen vertrete ich auch die Auffassung, dass die schönsten und praktischsten Anwendungsbeispiele für Gender Budgeting auf der kommunalen Ebene zu finden sind. Das merken wir auch bei unseren vielen Treffen in anderen Landkreisen. Die Kolleginnen und Kollegen fin-

den sich darin alle wieder: Musikschulen, Bildungseinrichtungen, Jugendförderung, Sport – das sind alles Ausgabenbereiche, die wir messen können, in denen wir passende Maßnahmen ergreifen können, praktisch umsteuern können. Ich komme später noch zu einem Beispiel aus Berlin, die sogenannten »Frauensporthalle«, die für viel Furore gesorgt hat. Dies ist vor allem unter praktischen Aspekten ganz interessant.

Bereiche für genderbezogene Analysen und Steuerung in den Bezirken

- ▶ Musikschulen
- ▶ Öffentliche Bibliotheken
- ▶ Sportstätten
- ▶ Jugendförderung
 - Jugendfreizeitstätten
 - Ambulante Hilfen
 - Erholungs- und Reiseaktivitäten
 - Erziehung in Tagesgruppen
 - Erziehung in Pflegefamilien
 - Betreutes Wohnen

Für jeden Haushalt erstellen wir eine Auswertung und schauen uns an, wie die einzelnen Bezirke die Daten erheben. In jedem Bezirkshaushaltsplan erwarten und fordern wir, dass dort Gender-Daten aufgeführt werden und auch erhoben werden. Das schreiben wir als Senatsverwaltung für Finanzen, als Finanzministerium von Berlin, in den Haushaltsaufstellungserlass. Wir können die Bezirke also zwingen, die Daten zu liefern. Das ist der große Vorteil, wenn man das Ressort »Finanzen« auf seiner Seite hat. Das Haushaltsdurchführungsschreiben beinhaltet auch die Anleitung, wie sie mit den Zuwendungsempfängern verfahren sollen. Auch das können wir nur als Finanzverwaltung tun. Damit unterstützen wir die übrigen Ressorts, ihre Arbeit zu erledigen.

Ich möchte noch kurz auf ein paar weitere Auswertungen eingehen, die wir für verschiedene Themenschwerpunkte erstellt haben. Auf das Thema Pflege möchte ich nur kurz eingehen.

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 

Produkt „Hilfe zur Pflege“: Beispielhafte Auswertung - Fälle

	30 bis unter 40 Jahre	40 bis unter 50 Jahre	50 bis unter 60 Jahre	60 bis unter 65 Jahre	65 und mehr Jahre	Männlich	Weiblich
Produktgruppe	Anzahl der Fälle						
Ambulante Hilfe zur Pflege - Stufe 1 -	60	269	544	433	2.995	58%	54%
Vollstationäre Hilfe zur Pflege - Stufe 1 -	16	151	292	327	2.660	42%	46%
Ambulante Hilfe zur Pflege - Stufe 2 -	37	144	243	232	2.666	41%	37%
Vollstationäre Hilfe zur Pflege - Stufe 2 -	13	97	235	256	4.848	59%	63%
Ambulante Hilfe zur Pflege - Stufe 3 -	50	112	124	55	713	26%	21%
Vollstationäre Hilfe zur Pflege - Stufe 3 -	48	126	128	190	3.356	74%	79%

Abb. 11

Der dunkelrote Bereich in Abbildung 12 zeigt, dass bei der Hilfe zur Pflege – vollstationäre Hilfe, Stufe 3, das ist also die teuerste und aufwendigste – die Männer im Durchschnitt wesentlich höhere Leistungen erhalten als die Frauen. Darüber gab es auch schon interessante Diskussionen, ob dies am Bewilligungsverhalten liegt oder eben daran, dass die Männer tatsächlich stärker pflegebedürftig sind.

An dieser Stelle möchte ich Ihnen ein interessantes Ergebnis unserer Analyse nicht vorenthalten: Weibliche Sachbearbeiterinnen bewilligen pflegebedürftigen Männern im Durchschnitt höhere Leistungen als gleich pflegebedürftigen Frauen. Nun fragen Sie sich mal, woran das liegt ...

Es gibt auch ganz praktische Themen, die weit über das, was sich

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin 

Produkt „Hilfe zur Pflege“: Auswertung - Fallkosten -

	30 bis unter 40 Jahre	40 bis unter 50 Jahre	50 bis unter 60 Jahre	60 bis unter 65 Jahre	65 und mehr Jahre	Männlich	Weiblich
Produktgruppe	Ausgaben pro Fall und Jahr						
Ambulante Hilfe zur Pflege - Stufe 1 -	6.903 €	5.299 €	6.227 €	6.179 €	7.510 €	7.173 €	7.355 €
Vollstationäre Hilfe zur Pflege - Stufe 1 -	9.191 €	9.798 €	9.739 €	8.144 €	6.368 €	8.594 €	6.478 €
Ambulante Hilfe zur Pflege - Stufe 2 -	14.314 €	10.760 €	10.778 €	9.077 €	11.397 €	11.187 €	11.603 €
Vollstationäre Hilfe zur Pflege - Stufe 2 -	15.273 €	10.816 €	12.005 €	10.589 €	7.122 €	9.479 €	7.123 €
Ambulante Hilfe zur Pflege - Stufe 3 -	48.213 €	55.497 €	37.805 €	19.789 €	15.526 €	30.950 €	23.318 €
Vollstationäre Hilfe zur Pflege - Stufe 3 -	27.599 €	22.210 €	16.650 €	12.798 €	8.759 €	13.868 €	9.501 €

Abb. 12

UN und EU davon versprechen, hinausgehen. Man kann vor Ort praktische Haushalts- und Sozialpolitik machen. Ein simples Beispiel dafür sind die Musikschulen. Hier sieht man alleine schon an den vorhandenen Instrumenten, wer was macht und wie man steuern kann, etwa indem man in den Musikschulen andere Instrumente einsetzt (Abb. 13).

Es gibt aber auch Leute, die sagen, das machen wir nicht. Sollen sich doch die Jungs daran gewöhnen, auch Geige oder Querflöte zu spielen und nicht diese typischen Jungs- und Männerinstrumente.

Sie sehen, ich als Financer mache da keine Vorgabe, sondern das sollen sich die Fachleute selbst überlegen.

Am Beispiel einer Berliner Musikschule (Abb. 14) sieht man ganz deutlich, dass es eben immer noch klassisch »weibliche« und klassisch »männliche« Instrumente gibt sowie einige, die halbwegs gleich beliebt sind bei beiden Geschlechtern.

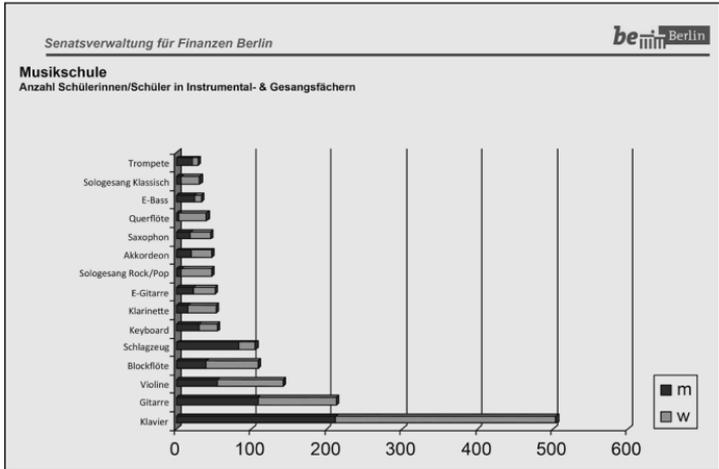


Abb. 13

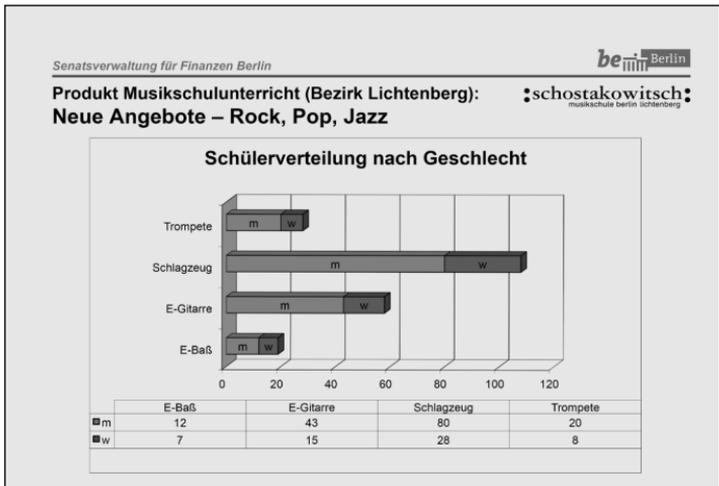


Abb. 14

Anreiz: Gender Budgeting-Wettbewerb für die Berliner Bezirke 2013

- ▶ Pilot: Erstmaliger Wettbewerb
- ▶ Ziel: Anreizmechanismus, um Anwendungsfälle transparent für die Verwaltungsöffentlichkeit zu machen
- ▶ Konkrete Praxisbeispiele von Gender Budgeting als Wettbewerbsbeiträge
- ▶ 100.000 Euro Preisgelder
- ▶ Umsetzungsunterstützung für Adaption: 140.000 Euro

Der Bezirkswettbewerb ist etwas, was wir im letzten Haushaltsjahr eingeführt haben. Wir haben die Bezirke aufgefordert, Themen einzureichen, an denen sie arbeiten, um diese zu prämiieren. Das heißt, wir haben mit Zustimmung des Parlaments insgesamt 240.000 Euro in den Haushalt eingestellt, die als Preisgeld an die Siegerbezirke ausgeschüttet wurden. Die Prämien gingen direkt an den Bezirk etwa für zusätzliche Anschaffungen oder Schulungen. In diesem Jahr werden wir den Wettbewerb auf Bezirksebene wiederholen. Im nächsten Jahr soll er auf der Ebene der Senatsverwaltung ausgerichtet werden. Es braucht nur einen kleinen Kick, um viel Kreativität zu wecken. 240.000 Euro scheinen zwar nicht viel Geld zu sein. Die Menschen fühlen sich aber zum Mitmachen angesprochen, weil es ein Teil von Wertschätzung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bedeutet.

Beispiel 1 – Gestaltung von Spielplätzen

- ▶ Basiserkenntnis:
 - Geschlechtsspezifisch unterschiedliches Anforderungsprofil der Gestaltung
 - Geschlechtsspezifisch unterschiedliches Nutzungsverhalten
- ▶ Einheitliche Checkliste der Beurteilung von Spielplätzen
- ▶ Dabei Genderkriterien als ein Qualitätsindikator
- ▶ Ergibt Kennzahl zur Qualitätsbeurteilung von Spielplätzen

- ▶ Benchmark inner- wie zwischenbezirklich möglich
- ▶ Konkrete Steuerungsentscheidungen im Budget dadurch unterlegt

Die Spielplatzgestaltung ist ein Siegerthema des Bezirkswettbewerbs: Es ging um die Gestaltung von Spielplätzen in Spandau. Zwar war die Gleichstellung nur ein Randaspekt, im Mittelpunkt stand das Thema »Bürgerbeteiligung«. Das Gender-Thema lässt sich wunderbar mit den Themen Bürgerbeteiligung und Bürgerhaushalt verbinden. Die Stadt Freiburg ist hierfür ein leuchtendes Beispiel; dort wurden so große öffentlichkeitswirksame, aber auch praktische Erfolge erzielt.

Beispiel 2: Frauensporthalle

- ▶ Basiserkenntnis:
 - Geschlechtsspezifisch unterschiedliches Anforderungsprofil der Gestaltung
- ▶ Geschlechtsspezifisch unterschiedliches Nutzungsverhalten
- ▶ Erweiterung der Zielgruppe durch gesonderte Veranstaltung
- ▶ Spezifische Analyse der erweiterten Anforderungen
- ▶ Gezielte Budgetentscheidung

Das Thema Frauensporthalle ging sogar durch die Presse: Was war der Ausgangspunkt? Im Bezirk Marzahn-Hellersdorf hatte eine Umfrage ergeben, dass die Sporthallen unterdurchschnittlich von Frauen genutzt werden. Die Gründe: weil diese a) zu dreckig und b) zu alt und verlottert sind. Die Umfrage zeigte auch, dass sich die Frauen, die in der nahen Umgebung der Sporthalle wohnen, wünschten, an einigen Tagen beim Sport unter sich sein zu können. Sie wollten nicht, dass Männer ihnen beim Sport zusehen und blöde Bemerkungen machen. Der Bezirk hat dies umgesetzt und damit einen großen politischen Protest hervorgerufen, der zum Teil sogar zu Koalitionsstreitigkeiten führte. Aber nun gibt es

diese Frauensporthalle und damit ein Beispiel für Gender Budgeting.

Immer wieder werden wir gefragt: Was ist das Geheimnis von Gender Budgeting? Wir waren in verschiedenen Ländern unterwegs. Zum Beispiel im Kosovo, wo das Thema aufgrund der Anforderungen der EU auf der Tagesordnung steht, unterstützen wir ein Projekt. Bereits drei Mal waren wir vor Ort. Natürlich kommt die Initiative nicht aus ihnen selbst heraus. Aber sie wissen, wenn sie sich der EU annähern wollen, müssen sie handeln. Im Austausch ging es um ganz praktische Themen. Sie haben uns rückgemeldet, Musikschulen, Weiterbildungseinrichtungen, Sportplätze, das haben wir alles nicht. Eure Beispiele aus Berlin passen nicht zu unserer Situation. Also haben wir angefangen, mit ihnen Beispiele zu entwickeln. Im Kosovo ist es zum Beispiel so, dass Mädchen zum Teil nicht zur Schule gehen, weil es keine öffentlichen Verkehrsmittel zur Schule gibt. Die Familien erwarten aber, dass die Mädchen um 14 Uhr zu Hause sind, um dann nachmittags auf dem Feld zu arbeiten. Wir hielten fest, dass das Thema Schulbesuch ganz eng mit dem Gender-Thema verbunden ist. Eine mögliche Lösung könnte ein zusätzlicher Bus sein, der zur Mittagszeit fährt. Von dieser Erkenntnis, die uns vielleicht banal erscheint – vor Ort ist das aber überhaupt nicht banal – hängt nun ab, ob Mädchen die gleichen Bildungschancen wie Jungs erhalten. Die Jungs kommen irgendwie zur Schule und zurück. Die kommen einfach irgendwann mit dem Moped. Bildungserfolg, Schulbildung hängt manchmal an ganz kleinen, für uns scheinbar unwichtigen Dingen. Vor Ort sind diese jedoch entscheidend.

Zielgruppenorientierter Ansatz

Haushaltsaufstellung ist wichtig. Deshalb nehmen wir Gleichstellungsthemen in den Haushalt auf. Bei den Abgeordneten müssen wir in Berlin noch ein bisschen nacharbeiten. Wir haben zwar eine

sehr schöne Resonanz bei der Haushaltsaufstellung erhalten, aber die ganz große Welle war das nicht.

Der zielgruppenorientierte Ansatz hat sich in den letzten Jahren entwickelt.

Alles fing bei diesen Seminaren im Ausland an. Wir haben auf den mehrtägigen Seminaren festgestellt, also den Kolleginnen und Kollegen im Ausland können wir nichts mehr zur Theorie des Gender Mainstreaming erzählen. Darüber wissen sie sehr genau Bescheid. Aber in der Praxis können wir einen Beitrag leisten. Und wir können dann einen Beitrag zur ziel- und zielgruppenorientierten Haushaltspolitik erreichen.

Zielgruppenorientierter Ansatz: Gender Budgeting

Leitfragen

- I) Für welche Politikbereiche sollen (vorrangig) Informationen über die Wirkung der eingesetzten Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden?
→ Zum Beispiel: Jugendförderung, Sportförderung, Bildungsausgaben, Infrastrukturprojekte, etc.
- II) Was sind die finanziell relevanten Ausgabenbereiche?
→ Zum Beispiel: Städtebau, Straßenbau, Personalausgaben für Lehrerinnen und Lehrer, etc.
- III) Nach welchen Merkmalen soll bei der Informationsbereitstellung unterschieden werden ?
→ Zum Beispiel: Geschlecht, Alter, Ethnie, regionale Auswirkung, etc.

- IV) Für welche Politik-, Einnahmen- oder Ausgabenbereiche liegen bereits Daten vor? Für welche anderen Bereiche muss die Datenerhebung erst veranlasst werden? Welche Einzelprojekte oder -maßnahmen werden aus den im Haushaltsplan enthaltenen Programmansätze finanziert? Sind zusätzliche Informationen erforderlich?**
-

In einem zweieinhalbtägigen Workshop im letzten Jahr in Island konnten wir gemeinsam entwickeln, wie man Gender Budgeting tatsächlich messen und umsetzen kann. Daraus haben wir unsere Matrix entwickelt, die etwa am Beispiel der Arbeitsmarktförderung gezeigt hat, wie man Frauen und Männer mit unterschiedlichem Alter – wir haben auch noch eine mit unterschiedlichen Bildungsgrad – wie man dort anhand der vorhandenen Daten misst, welches Instrument für welche Altersgruppe für Frauen und Männer besonders wirksam war und welches nicht.

Samstagvormittag sind in Reykjavik 20 Leute zu uns gekommen und haben mit uns gearbeitet, weil wir dieses Blatt fertig bekommen wollten. Am Mittag sagten sie dann, so jetzt haben wir etwas Praktisches, das wenden wir jetzt auch an, nicht nur für Arbeitsmarktpolitik, aber auch für Sozialförderung, Jugendförderung und so weiter. Das ist nur ein Beispiel, aber es zeigt, man kann Gender Budgeting ganz praktisch durchführen. Wie gesagt, ohne großen zusätzlichen Aufwand. Und die Erfahrung zeigt, wenn man mit den Leuten redet und solche Leitfäden einsetzt, was für Informationen habt ihr oder braucht ihr, was ist finanziell relevant, nach welchen Merkmalen wollt ihr ordnen, dann finden die Mitarbeiter ganz schnell einen Weg.

Die vierte Leitfrage ist: Wo gibt es bereits Daten? Damit haben wir in Berlin begonnen und damit endet es jetzt auch.

Fangen Sie mit jenen Bereichen an, in denen Sie über Daten verfügen. Fangen Sie praktisch an. In Berlin haben wir mit nur sechs

Produkten angefangen. Heute sind wir bei fast 100. Wir haben Schulungen durchgeführt, aber nicht zu viele, sondern solche, die auf die Praxis abzielen. Und wir haben alle zusammen gearbeitet; wir haben uns dieses Thema zusammen erarbeitet. Deshalb gibt es auch kein Buch, in dem man nachlesen kann, wie man Gender Budgeting praktisch umsetzt. Ich kann nur jedem Einzelnen und jeder Einzelnen empfehlen, zu diesem Thema in Arbeitsgruppen zusammenzuarbeiten.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Von Gleichstellungszielen und Gleichstellungswirkungen: Die Umsetzung von Gender Budgeting im Europäischen Sozialfonds des Bundes

Dr. Regina Frey
genderbüro Berlin



Dr. Regina Frey leitet das Genderbüro in Berlin. Sie ist Politikwissenschaftlerin und Gender-Beraterin. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen in der Beratung zur Umsetzung von geschlechterpolitischen Strategien. Von 2009 bis Anfang 2014 war sie Mitgesellschafterin der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) geförderten »Agentur für Gleichstellung im Europäischen Sozialfonds«. Hier war sie für die Bereiche Beratung und Gender Budgeting zuständig.

Gender Budgeting geht als Stichwort zunächst leicht über die Lippen. Unsicherheit kommt jedoch dann auf, wenn es um die konkrete Umsetzung geht. Am Beispiel des Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2007 bis 2013 des Bundes werde ich aufzeigen, wie Gender Budgeting funktionieren kann. Dabei spreche ich aus zwei Perspektiven: Ich stehe hier als Leiterin der Beratungsfirma »genderbüro«¹⁵, meine Erfahrungen mit dem Thema Gender Budgeting im ESF entspringen jedoch meiner Funktion als Mitgesellschafterin der vom Bundesarbeitsministerium geförderter »Agentur für Gleichstellung im Europäischen Sozialfonds«¹⁶, deren Auftrag allerdings Ende Februar 2014 vertragsgemäß auslief.

Aufbau und Inhalte des Vortrags

Zunächst wird es einen kurzen Einblick in das Thema »Gleichstellung im ESF« in der letzten Förderperiode geben, denn in diesem Zeitraum wurde Gender Budgeting durchgeführt. Die Periode, auf die sich die Daten, Zahlen und Analysen, welche hier präsentiert werden, beziehen, begann 2007 und ist Ende letzten Jahres ausgelaufen. Die neue Förderperiode hat ab dem Jahr 2014 begonnen.

Wie hat nun das Gender Budgeting im ESF des Bundes funktioniert? Dabei geht es zum einen um die *Vorgaben*, die die Europäische Union aber auch die Bundesregierung hinsichtlich Gleichstellung der Geschlechter macht. Zum anderen geht es um das konkrete *Vorgehen* der Agentur für Gleichstellung, die die Bundesregierung dabei unterstützte, die Vorgaben umzusetzen. Insgesamt

15 Website: www.gender.de

16 Website: www.esf-gleichstellung.de

hat sich die Bundesregierung bei der Umsetzung von Gender Budgeting untätig gezeigt. Das gilt jedoch *nicht* für den Bereich des Europäischen Sozialfonds, in dem Gender Budgeting durchaus eine Rolle gespielt hat. Dieser erscheint als das kleine gallische Dorf, in dem Gender Budgeting stattgefunden hat, während der ganze Rest der Bundesregierung diesen Ansatz nicht umsetzte. Denn der ESF deckt nur einen kleinen Teil der Ausgaben für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auf Bundesebene ab.

Die Agentur für Gleichstellung hat auf Basis der Vorgaben die Gender Budgeting-Analysen sowohl quantitativ als auch qualitativ durchgeführt. Ich werde hier beide Ansätze vorstellen. Bei der quantitativen Vorgehensweise, dem Schwerpunkt unserer Arbeit, ging es darum, Teilnehmende und Ausgaben zu erfassen. Dies war der Schwerpunkt der Arbeit und ich werde die quantitativen Analysen auch ausführlich behandeln. Beim qualitativen Ansatz standen vor allem Wirkungen auf die Gleichstellung und eine entsprechende Wirkungsabschätzung im Mittelpunkt, auch hierauf werde ich (kurz) eingehen.

Abschließend werde ich ein kurzes Fazit im Hinblick auf Gleichstellungsziele und Gleichstellungswirkungen ziehen.

Ein Hinweis: Alle Informationen zum Thema Gender Budgeting im ESF des Bundes 2007 bis 2013 können ausführlich auf der Website <http://www.esf-gleichstellung.de/145.html>¹⁷ nachgelesen werden. Unter diesem Link können auch alle Gender Budgeting-Berichte abgerufen werden, teilweise liegen sie auch in englischer Sprache vor.

17 Diese Website wird ab März 2014 nicht mehr aktualisiert.

Gleichstellung im Europäischen Sozialfonds

Für den Europäischen Sozialfonds ist ein Zielrahmen vorgegeben: Der Europäische Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter sowie die EU-Gleichstellungsstrategie 2010 bis 2015. Darin sind sehr konkrete Ziele benannt, wie beispielsweise die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen und Männern, gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit, Abbau der geschlechtlichen Segregation am Arbeitsmarkt wie auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. In Anlehnung an internationale Vorgaben hat die EU damit ihre gleichstellungspolitischen Ziele genau definiert und diese Vorgaben sind für die Mitgliedstaaten bindend. Insbesondere in der ESF-Verordnung, die die Rechtsgrundlage für den Europäischen Sozialfonds aller Mitgliedstaaten bildet, sind diese Ziele gespiegelt und die Gleichstellung betreffende Angaben finden sich in einem eigenen Artikel.¹⁸

Danach gilt im ESF der Doppelansatz: Im Sinne von Gender Mainstreaming ist durchgängig auf Gleichstellung zu achten. Einerseits gib es eine Vielzahl an Programmen, die zunächst keinen Bezug zu Gleichstellung aufweisen – wie etwa im Bereich der Förderung von Existenzgründungen. Hier ist darauf zu achten, dass auch diese Programme zur Gleichstellung beitragen. Andererseits gibt es Programme, die explizit darauf ausgerichtet sind, Gleichstellung zwischen Männern und Frauen zu befördern. Bekannt sind zum Beispiel der »Girls' Day«, »Neue Wege für Jungs« oder »Mehr Männer in KITAS«, wie auch »Frauen an die Spitze«. Diese und weitere so genannte »spezifische Maßnahmen« im ESF trugen in der letzten Förderperiode die Codierung 69.

Auf Bundesebene hat das BMAS 2009 (die Fondsverwaltung) die »Agentur für Gleichstellung im Europäischen Sozialfonds« ein-

18 Ein Überblick ist auf dieser Website erhältlich: <http://www.esf-gleichstellung.de/ziele1.html>

gerichtet. Wir haben fünf Jahre lang beratend gearbeitet, vernetzt und viel Wissen zu ESF-Themen durch die Verfassung von Expertisen und gezielter Öffentlichkeitsarbeit generiert. Das Gender Budgeting Team bestand aus Benno Savioli, einem Monitoring Experten mit fundierten Wissen im Umgang mit Datenbanken (www.feedback-bremen.de), und mir. Wir haben die Thematik gemeinsam bearbeitet und jährliche Berichte herausgegeben, insgesamt waren es fünf Berichte.

Vorgabe für Gender Budgeting im ESF Bund 2007–2013

Nun wende ich mich den Vorgaben im ESF Bund zu. Wie bereits erwähnt, ist Gender Budgeting im ESF eine Verpflichtung. Das »Operationelle Programm« (OP) bildet die Grundlage für ESF-Förderung. Das OP der letzten Förderperiode gab einen klaren Zielwert an. Hier hieß es: »Es wird angestrebt, Frauen mit dem Anteil von 50 Prozent an den teilnahmebezogenen Programmausgaben zu beteiligen. Diese Vorgabe bezieht sich einerseits auf die Bereiche, in denen Teilnehmende gezählt werden können, aber auch auf die spezifischen Vorhaben im Bereich der Chancengleichheit.« (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, S. 218)

Vorgabe im ESF Bund

Beschreibung Gender Budgeting im Operationellen Programm:
»Es wird angestrebt, Frauen (...) mit einem Anteil von *rund 50 Prozent an den teilnahmebezogenen Programmausgaben* zu beteiligen, d.h. diese Zielgröße bezieht sich auf Vorhaben, in denen Teilnehmende gezählt werden und auf spezifische Vorhaben im Bereich Chancengleichheit.«

Das heißt:

1. Der Zielwert 50 Prozent gilt programmübergreifend für alle Vorhaben *mit Teilnehmenden*.
 2. Mit eingerechnet werden müssen Programme, die explizit Gleichstellung adressieren – *auch ohne Teilnehmende*.
-

Es liegen in dieser Vorgabe zwei Logiken vor: Einerseits geht es um das Zählen der Teilnahmen und die Ausgaben für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Maßnahmen. Andererseits werden aber auch spezifische Maßnahmen, die explizit Gleichstellung adressieren (siehe oben) erfasst und zwar auch, wenn sie keine Teilnahmen aufweisen. Diese beiden Ebenen haben wir in unseren Auswertungen berücksichtigt. Das quantitative Gender Budgeting erfolgte also in Form einer »Ex-post-Analyse«: Die Informationen über Teilnahmen und Ausgaben (sowie weitere) werden in einer Datenbank gesammelt. Jährlich zu einem Stichtag haben wir diese Daten aus dem Monitoring-System des ESF ausgewertet. Von 2009 bis 2012 entstanden so insgesamt vier Berichte zur quantitativen Analyse.

Für uns war jedoch eine solche Analyse im Nachhinein nicht ausreichend. Wir wollten nicht nur Teilnehmerinnen und Teilnehmer zählen, also nicht ausschließlich durch eine quantitative Brille blicken. Wir wollten auch einen qualitativen Ansatz verfolgen. Dieser ist zwar nicht im OP verankert, aber es war uns ein Anliegen, zum Thema Gleichstellungswirkungen mehr beitragen zu können. Daher haben wir zusätzlich eine »Ex-ante-Analyse« durchgeführt. Dazu haben wir uns Programme ohne Teilnehmerinnen und Teilnehmer angesehen, welche wir in der quantitativen Analyse gar nicht erfassen konnten. Denn schließlich sind dort keine Teilnehmenden, die man hätte zählen können. Unsere Frage war daher: Welche zu erwartenden Gleichstellungswirkungen hat ein Programm (etwa im Bereich der Existenzgründungsförderung), das nicht an personelle Teilnahmen gebunden ist? Insgesamt haben

wir uns fünf Programme näher angesehen. Hierzu haben wir einen Pilotbericht verfasst, der 2012 erschienen ist.

Quantitative Analyse

Methodisches Vorgehen – quantitativ

- ▶ *projektscharfe* Berechnung bei Vorhaben mit Teilnahmen und Ausgaben (teilnahmenscharfe Berechnung aufgrund der Begrenzungen im Monitoring nicht möglich)
 - ▶ Berechnung des teilnahmebezogenen Aufwands nach Geschlecht auf Basis des *einfach berechneten Durchschnittsatzes pro Teilnahme* je Projekt
 - Je Projekt ist der Mittelaufwand nach Geschlecht identisch mit der Teilnahmestruktur nach Geschlecht
 - ▶ Auf dieser Basis: programmbezogene und gesamt-ESF-bezogene Aggregation der Mittel nach Geschlecht
-

Welche Auswertungen konnten wir vornehmen? Im ESF werden viele Daten gesammelt, die einzelnen Projekte liefern ihre Angaben, diese werden in einer Datenbank namens »Adele« zusammengeführt. Es wurde in der letzten Förderperiode jedoch nicht erhoben, wie viel Geld genau für jede Teilnehmerin oder jeden Teilnehmer anfiel: Wenn es sich um Projekte mit Teilnahmen handelte, wurde erhoben, wie viele Frauen und Männer teilnahmen – und wie viel dies insgesamt kostet. Falls innerhalb eines Projektes jedoch für Personen unterschiedlich hohe Fördersätze anfielen, dann konnten wir dies aufgrund der technischen Voraussetzungen nicht erfassen. Das heißt unsere Analysen sind nicht teilnahmenscharf, sondern lediglich projektscharf, was bedeutet, dass wir nicht erfahren konnten, wie viele Teilnehmende in einem Projekt sind oder waren. So haben wir einen einfachen Durchschnittssatz der

Teilnehmenden in einem Projekt errechnet. Bei einem Projekt mit 100 Teilnehmenden – zum Beispiel 70 Männer und 30 Frauen – in dem alle den gleichen Fördersatz bekommen, ist das kein Problem. Wenn jedoch die 100 Personen innerhalb eines Projekts unterschiedlich hohe Fördersätze erhalten, waren diese Unterschiede mit dem Monitoring-System nicht zu erfassen, ein Projekt ist also dann eine Blackbox. Das heißt: Aufgrund der technischen Voraussetzungen ist in der Auswertung leider eine gewisse Unschärfe vorhanden. Vor diesem Hintergrund sind die Daten zu interpretieren, die ich nun vorstellen werde.¹⁹

Reichweite – erfasst wurden:

a) *GB-fähige Projekte (Teilnahmen und Ausgaben)*
aus 42 Programmen (von 67 Programmen)

Dies entspricht:

- 55 % der Programme und
- 78,9 % der Gesamtausgaben
- 26.992 Projekten
- 2.819.280 Teilnahmen

b) *Gleichstellungsorientierte Programme ohne Teilnahmen:*
49,2 % aller »Code 69«-Ausgaben bzw. 3,1 % der Gesamtausgaben

▶ (a) + (b) umfassen 82,0 % der Gesamtausgaben bis 2012
(= 3.150.598.384 Euro)

Was konnten wir erfassen? Erfasst wurden alle Gender Budgeting-fähigen Projekte, also alle Projekte, bei denen es sowohl Teilnah-

¹⁹ In der gerade begonnenen Förderperiode 2014–2020 ist eine teilnahmescharfe Erfassung wieder möglich und wird auch umgesetzt.

men als auch Ausgaben gab. Insgesamt gab es über 60 Förderprogramme im Europäischen Sozialfonds mit unterschiedlichsten Ausrichtungen und Zielen: Von der Existenzgründungsförderung bis hin zu Langzeitarbeitslosenprogrammen. 42 Programme hatten Teilnahmen und Ausgaben und wurden von uns analysiert, das umfasst insgesamt beinahe drei Millionen Teilnahmen.

Gleichzeitig haben wir auch die Gleichstellungsprogramme ohne Teilnahmen genauer betrachtet – das waren die sogenannten »Code 69«-Programme (dies steht im ESF für »gleichstellungsorientiert«). Diese Programme machten 3,1 Prozent der Gesamtausgaben aus. Das verdeutlicht auch: die Programme mit Gleichstellungsorientierung lagen hinsichtlich ihrer Ausgaben immer deutlich im einstelligen Bereich. Insgesamt haben wir bis 2012 über vier Fünftel des Gesamtvolumens des ESF betrachtet; die Größenordnung des Fördervolumens insgesamt lag deutlich über drei Milliarden Euro.

Die folgenden Auswertungen haben wir vorgenommen:

- ▶ Teilnahmen und Mittelverteilungen in Programmen
- ▶ Pro-Kopf-Ausgaben
- ▶ Programme nach Ausgabenanteilen je Geschlecht
- ▶ Frauenanteile nach Programmvolumen
- ▶ Prioritätsachsen und Geschlechterverteilung
- ▶ Bagatellförderung und Geschlechterverteilung
- ▶ Auswertung nach Programmtypen

Aufgrund der beschränkten Vortragszeit kann ich hier nicht jede Auswertung und jedes Ergebnis vorstellen und werde mich im Folgenden auf einige »Highlights« konzentrieren.

Wie oben erwähnt, sollen laut OP bis zum Ende der Förderperiode 50 Prozent der Mittel Frauen zugutegekommen sein. Knapp ein Jahr vor dem Ende des Förderjahres 2012, war dieses Ziel noch nicht ganz erfüllt, es kamen bis dahin 48,2 Prozent der Mittel Frauen zugute.

Dieser Wert wurde aus (a) den Ausgaben für alle Vorhaben mit Teilnahmen (TN) sowie aus (b) Gleichstellungsvorhaben ohne Teil-

nahmen ermittelt. Und hier wird eine interessante Disparität sichtbar: Betrachtet man nur die Zahl der *Teilnehmenden*, ergibt sich ein hoher Anteil an Frauen. Werden jedoch nur die tatsächlichen *Ausgaben* betrachtet, bleibt die vorgegebene 50-Prozent-Marke unterschritten. Das weist darauf hin, dass Frauen in der Förderung im Schnitt »günstiger« sind.

Der zweite Wert (b), den wir nach der Vorgabe des OP errechnet haben, waren die Ausgaben für die Chancengleichheits- und Gleichstellungsvorhaben (»Code 69«) – auch wenn sie keine Teilnahmen hatten. Werden diese mit berücksichtigt, ergibt das zusätzlich 0,7 Prozentpunkte an Ausgaben für Frauen. Allerdings dürfen Chancengleichheits- und Gleichstellungsprogramme nicht mit Frauenförderung gleichgesetzt werden: Gerade in Programmen mit dem Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie wurden auch viele Männer erreicht. Deswegen haben wir die Mittel für die »Code 69«-Programme *rechnerisch* zu zwei Dritteln berücksichtigt.

Wer ist denn nun teurer? Männer oder Frauen? Frauen erhielten über alle Programme hinweg 15,8 Prozent weniger Mittel als der Durchschnitt und Männer mit 20,4 Prozent überdurchschnittliche Mittel. Die Verteilung schwankt jedoch sehr stark je nach Programmausrichtung. Hier zeigt sich eine deutliche Disparität, trotz der hohen Anzahl an Teilnahmen von Frauen.

Zentrale Ergebnisse: Bagatellen nach Geschlecht

»Bagatellen« mit Teilnahmen = individuelle Kurzberatungen oder kollektive Informationsveranstaltungen

Art der Förderung	Anzahl Projekte	Anzahl TN	Verteilg. TN nach Förderart	Anteil TN je Förderart	
				Männer	Frauen
Alle	26.992	2.819.280	100 %	43,6 %	56,4 %
Nicht-bagatell	25.483	1.115.755	39,6 %	53,6 %	46,4 %
Bagatell	1.509	1.703.525	60,4 %	37,1 %	62,9 %

Bei sogenannten »Bagatellmaßnahmen« sind Frauen deutlich in der Überzahl. Bei den Nicht-Bagatellmaßnahmen sind sie unterrepräsentiert.

Zentrale Ergebnisse: Programmtypen

Nun möchte ich noch zu den Ergebnissen nach Programmtypen kommen (im Rahmen des Berichts 2012). Die insgesamt 67 Programme wurden von der Programmevaluation in elf Programmtypen unterteilt. Wir haben uns daran orientiert und den Programmtyp 3 »Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern« betrachtet. Die Programme in diesem Typ sind Ihnen eventuell bekannt, dies sind zum Beispiel der »Girls' Day« und »Neue Wege für Jungs«, »Frauen an die Spitze« und »Mehr Männer in Kitas«.

Hier sehen Sie bereits, dass die geförderten Programme zur Erreichung des Ziels der Gleichstellung auch explizit an Männer adressiert sind. Der gesamte Ausgabenanteil der Programme mit dem Ziel der Chancengleichheit von Frauen und Männern beträgt nur 1,2 Prozent des Gesamtvolumens und ist damit marginal. Das sagt etwas über die Bedeutung der Programme und den Stellenwert von Chancengleichheit aus. Darüber hinaus gibt es noch ein weiteres Teilprogramm: Programmtyp 10 mit dem Titel »Vereinbarkeit von Beruf und Familie«. Hierunter zusammengefasst sind mehrere Programme, die vor allem das BMFSFJ mit einem Ausgabenanteil von immerhin 3,3 Prozent durchführt.

Quantitative Analyse: Trends

Über den Zeitverlauf hinweg ist ein deutlicher Anstieg der Teilnehmerinnen zu beobachten. Wenn Sie nur die Teilnahmen in allen Maßnahmen zählen, sind es im Jahr 2010 knapp über 40 Prozent.

2012 sind die Teilnahmen um 16 Prozentpunkte nach oben gesprungen. Im Laufe der letzten vier Jahre hat die Partizipation von Frauen klar zugelegt. Gleichzeitig gibt es den Trend, dass die *Anteile an Ausgaben* für Frauen nicht so deutlich steigen, der Zuwachs hier ist geringer. Die Kompensation der gleichstellungsorientierten Maßnahmen ist im Laufe der Jahre geringer geworden.

Der gleiche Trend zeigt sich ebenfalls bei den Pro-Kopf-Kosten. Hier sehen wir »negative« Werte im Sinn großer Disparität bei den Durchschnittskosten. Dieser Trend ist bemerkenswert: Sie zeigen eine starke Einbindung von Frauen in diese Arbeitsmarktförderungen bei einer gleichzeitigen Beschränkung der Budgetgewichtung. Das ist ein Trend, der auch am Arbeitsmarkt insgesamt zu beobachten ist: Immer mehr Frauen sind erwerbstätig, jedoch stagniert das Arbeitsvolumen.

So viel zu den quantitativen Auswertungen. Doch wie ist jetzt mit den Ergebnissen umzugehen? Wie viel davon ist in die neue Programmierung des ESF eingegangen? Unsere Aufgabe war es, diese Daten zu erheben. Natürlich haben wir auch Interpretationen und Empfehlungen abgegeben, letztlich liegt es in der Verantwortung derer, die den ESF gestalten, für die nunmehr neue Förderperiode hieraus Schlussfolgerungen zu ziehen.

Fazit – quantitative Analyse

- ▶ Teilnahmequoten und Ausgabenanteile von Frauen *steigen*
- ▶ Gesamtwert nähert sich mit *48,2 Prozent* dem OP-Ziel von 50-Prozent-Mittelverteilung an
- ▶ »Code 69« (Gleichstellungs)-Maßnahmen *kompensieren nicht* die in einer Reihe von Programmen vorhandene implizite »Männerförderung«
- ▶ Frauen sind aber gleichzeitig weiterhin unterproportional an den *Maßnahmen mit hohen Pro-Kopf-Ausgaben* beteiligt
→ hier sogar Vergrößerung der Ungleichheit

Trends

Wesentliche Veränderungen der Auswertung 2012 im Vergleich zu 2009, 2010 und 2011 (Teil 1)

Zentrale Gender Budgeting-Parameter	2009	2010	2011	Veränderung 2010/2011	2012	Veränderung 2011/2012
Anteil von Frauen an den Teilnahmen (TN)	40,6 %	44,4 %	48,5 %	+4,1 %	56,4 %	+7,9%
Anteil Ausgaben für Frauen gesamt	41,4 %	43,7 %	46,4 %	+2,7 %	48,2 %	+1,8 %
Anteil der Ausgaben (Projekte mit TN), die auf Frauen entfielen	39,7 %	42,6 %	45,4 %	+2,8 %	47,5 %	+2,1 %
Kompensation durch »Code 69« ohne TN (rechnerisch 2/3)	+1,7 %	+1,1 %	+1,0 %	-0,1 %	+0,7 %	-0,3 %

Abb. 15

Trends

Wesentliche Veränderungen der Auswertung 2012 im Vergleich zu 2009, 2010 und 2011 (Teil 2)

Zentrale Gender Budgeting-Parameter	2009	2010	2011	Veränderung 2010/2011	2012	Veränderung 2011/2012
Anteil »Code 69« am Gesamtvolumen	6,2 %	5,2 %	6,4 %	+1,2 %	6,2 %	-0,2 %
Pro-Kopf-Kosten Frauen anteilig zum TN-Durchschnitt	-2,0 %	-4,0 %	-6,4 %	-2,4 %	-15,8 %	-9,4 %
Pro-Kopf-Kosten Frauen durch Pro-Kopf-Kosten Männer	96,6 %	93,0 %	88,2 %	-4,8 %	69,9 %	-18,3 %
Anteil Frauen an Bagatellfällen	-	56,7 %	57,1 %	+0,4 %	62,9 %	+5,8 %

Abb. 16

Zur quantitativen Analyse lässt sich festhalten: Die Teilnahmequoten und die Ausgabenanteile von Frauen steigen. Die Annäherung an den Zielwert von 50 Prozent ist gegeben, dennoch können die »Code 69«-Maßnahmen, aufgrund ihrer schmalen finanziellen Ausstattung, die Programme mit impliziter »Männerförderung« nicht ausgleichen. Das Wort »Männerförderung« habe ich bewusst in Anführungszeichen gesetzt, weil diese offiziell nicht

existiert. Ich nutze diese Formulierung, weil es tatsächlich Programme gibt, die einen enormen Überhang an Männern haben, sich jedoch nicht explizit als solche bezeichnen. Wenn Sie zum Beispiel einen Blick in die Existenzgründungsprojekte der Universitäten werfen, finden Sie Zahlen von über 90 Prozent Männern. Inwieweit dies wirklich repräsentativ für die Zielgruppe ist, bleibt offen.

Qualitative Analyse

Jetzt noch ein paar Worte zur qualitativen Analyse. Auch wenn es wichtig ist, Zahlen vorliegen zu haben: Über die *Wirkungen* der Maßnahmen können diese Zahlen nur bedingt etwas aussagen. Es kann ja theoretisch ein Programm mit über 80 Prozent Frauen geben, das aber leider gleichstellungspolitisch unwirksam ist. Das heißt, dass auch ein *inhaltlicher Blick* auf die Förderung entscheidend ist.

Dazu haben wir uns Strukturprogramme angesehen, über die Unternehmen und Organisationen gefördert werden, aber keine Einzelpersonen. Im Fokus standen dabei die *potenziellen* Auswirkungen auf Gleichstellung. Diese haben wir wie folgt kategorisiert (Gleichstellungs- oder G-Kennung):

- +2 Dies sind gleichstellungsorientierte Programme, die *explizit* das Ziel der Gleichstellung verfolgen, zum Beispiel Programme wie »Frauen an die Spitze« oder »Mehr Männer in Kitas«.
- +1 Eine wahrscheinlich gleichstellungsfördernde Wirkung heißt, dass potenziell ein Beitrag zur Gleichstellung durch das Programm zu erwarten ist, auch wenn Gleichstellung nicht das formulierte Hauptziel ist. Dies sind in der Regel Programme, die Gender Mainstreaming umsetzen und ihre Förderbedingungen entsprechend ausgestalten.
- 0 Die Reproduktion der Gleichstellungssituation heißt, dass

sich durch das Programm an der vorliegenden Gleichstellungssituation nichts ändert. Es kann dabei auch vorkommen, dass bestehende Disparitäten im Geschlechterverhältnis einfach fortgeführt werden – sprich: Es ändert sich nichts hinsichtlich Gleichstellung.

- 1 Wenn ein Programm mit diesem Wert kategorisiert wird, dann hat die Analyse ergeben, dass ein Risiko gegeben ist, dass sich die Gleichstellungssituation verschlechtert – so zum Beispiel durch Maßnahmen in denen (nicht intendierte) und implizite »Männerförderung« stattfindet. Ungleichheiten würden durch die Förderung (weiter) verschärft.

Dieses Modell der G-Kennungen, also G + 2, G + 1, G 0 und G -1 (Abb. 17), haben wir den OECD-Dax-Kriterien entlehnt, welche ihren Ursprung in der Entwicklungspolitik haben. Sie werden im Bereich des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) angewendet, um Entwicklungsprojekte zu klassifizieren – jedoch nicht in Bezug auf Gender Budgeting. Diesen Kategorien folgend, haben wir fünf Programme analysiert und betrachtet, wie die Mittel verteilt sind. Damit haben wir die Ergebnisse der qualitativen Analyse quantifiziert.

In der Tabelle (Abb. 18) sind die fünf analysierten Programme sowie deren finanzielle Ausstattung innerhalb des Betrachtungszeitraumes dargestellt. Sie sehen auch unsere Bewertung, die anhand unserer Analysekategorien vorgenommen wurde. Die Bewertung erfolgte auf der Basis der Analyse verschiedener Programmdokumente, zum Beispiel der Richtlinien und der Auswahlkriterien wie Produkte der Öffentlichkeitsarbeit (Angaben auf der Website der jeweiligen Programme). Auch wurde jeweils ein leitfadengestütztes Interview mit einer programmverantwortlichen Person geführt.

Errechnet wird der Gleichstellungsbeitrag der fünf exemplarisch analysierten Programme mit einer einfachen mathematischen

Qualitative Analyse

- Programme ohne Teilnahmebezug (nicht Teil der quantitativen Analyse)
- Untersuchung der *möglichen* Auswirkungen der Programme auf Gleichstellung
- Rankingkategorien und deren Gewichtung:

Kategorie	Gewichtungs-faktor
Explizit an Gleichstellung ausgerichtet (G +2)	+ 2
Wahrscheinlich gleichstellungsfördernde Wirkung (G +1)	+ 1
Reproduktion der Gleichstellungssituation (G 0)	0
Gleichstellungsnegative Wirkung nicht ausgeschlossen oder zu erwarten (G -1)	- 1

Abb. 17

Qualitative Analyse

Pro-gramm Nr.	Mittel	G-Faktor (Wertung)	Gewichtung	Gleich-stellungs-Beitrag
1	75.040.847	1	75.040.847	0,58
2	10.117.062	-1	-10.117.062	-0,08
3	41.624.557	0	0	0,00
4	714.959	1	714.959	0,01
5	2.947.118	1	2.947.118	0,02
Σ	130.444.543		68.585.862	0,53

-> Die fünf untersuchten Programme haben *potenziell eine leicht positive Gleichstellungswirkung*

Abb. 18

Formel. So ergibt sich unter dem Strich ein Durchschnittswert von 0,53. Wenn hier ein Wert von 1 stünde, hieße das: Alle Programme sind gleichstellungsorientiert. 0 würde bedeuten, dass die Programme keine Wirkung auf die Gleichstellung hätten. Das Fazit lautet also: Die fünf untersuchten Programme haben potenziell eine leicht positive Gleichstellungswirkung, das zeigt der Gesamtwert von 0,53 an (Abb. 18). Dabei bleibt zu betonen, dass es sich

hier um eine *exemplarische* Analyse handelt, die längst nicht alle Programme ohne Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfasst (denn nur solche Programme werden der qualitativen Analyse unterzogen).

Die Methodik der qualitativen Analyse zeigt: Es geht beim Gender Budgeting nicht immer automatisch darum, Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu erfassen, also Köpfe zu zählen. Auch sogenannte Strukturprogramme können (und sollten) einer Analyse unterzogen werden, um deren Gleichstellungswirkung einschätzen zu können – und eventuell bestehende Handlungsbedarfe zu identifizieren. Eine solche Analyse unterstützt die gleichstellungspolitische Steuerung des ESF, wie sie ja in der ESF-Richtlinie auch vorgeschrieben wird (siehe oben).

Fazit: Ziele und Wirkungen

- ▶ Es ist zu unterscheiden zwischen
 - a) Teilhabegerechtigkeit und
 - b) Gleichstellungswirkungen
- ▶ Welcher Zielwert ist angesichts einer bestimmten Ausgangslage angemessen?
- ▶ Herausforderung: Gender Budgeting als flankierende Strategie des Gender Mainstreaming zur Steuerung
- ▶ Ausgabenanteil des ESF in der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik eher marginal
- ▶ Übertragung der Erfahrungen im ESF auf andere Programme und Politikbereiche?

Bei Gender Budgeting-Analysen im ESF muss zwischen Teilhabegerechtigkeit einerseits und den Gleichstellungswirkungen der Programme andererseits unterschieden werden. Dies spiegelt sich in unserer Vorgehensweise wider, die quantitative Analysen und qua-

litative Analysen vorsieht. Beide Dimensionen sind wichtig und haben ihre Berechtigung – allerdings bedeutet eine Gleichverteilung von Fördermitteln, also eine 50:50-Verteilung, noch nicht automatisch, dass diese auch gerecht ist. Es kommt zum einen auf die Ausgangssituation an und zum anderen auf die Frage, welche konkreten Gleichstellungsziele erreicht werden sollen.

Die interessante Frage, die letztlich auch nur politisch beantwortet werden kann, ist: Welcher Zielwert ist angemessen? Wenn im offiziellen Programm vorgegeben wird, dass die Teilhabe von Frauen bei mindestens 50 Prozent liegen soll, dann muss auch die Frage nach der Angemessenheit dieser Werte beantwortet werden. Betrachten wir die Ausgangslage am Arbeitsmarkt, dann wird deutlich, dass Frauen dort strukturell diskriminiert werden, wobei die ungleiche Bezahlung von Männern und Frauen als einer von mehreren Indikatoren dafür anzusehen ist. Es stellt sich die Frage, ob angesichts dessen nicht vielleicht ein anderer, höherer Wert sinnvoll wäre. Diese Frage lasse ich hier unbeantwortet, möchte jedoch betonen, dass eine Entscheidung aus sachlichen Gründen, die fachlich unterlegt ist, für die Bildung von Indikatoren relevanter sein wird, als eine doch recht schematische 50:50-Verteilung.

Fassen wir Gender Budgeting als flankierende Strategie des Gender Mainstreaming auf, dann stellt sich die Frage: Welche Konsequenzen werden aus den Analysen gezogen? Welche Maßnahmen zur gleichstellungspolitischen Umsteuerung ergeben sich daraus? (vgl. auch Frey/Savioli 2014). Es wird sich zeigen, wie das Gender Budgeting in der jetzigen Förderperiode eingesetzt wird: Wird es vor allem der Analyse und Darstellung dienen? Welche Weichenstellungen in Richtung Gleichstellung erfolgen auf Basis der Ergebnisse?

Dabei sollte betont werden, dass der Ausgabenanteil des ESF an den Mitteln der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nicht besonders hoch ist. Expertinnen und Experten gehen von maximal sieben Prozent der Mittel in Bundesdeutschland aus, die vom ESF abgedeckt werden. Dieser kleine Bereich ist

zwar durchaus relevant, da der ESF Impulse geben soll. Da jedoch die Bundesregierung im Gegensatz zu Österreich Gender Budgeting nicht umsetzt, ist das bisher praktizierte Gender Budgeting im ESF eher der berühmte Tropfen auf den heißen Stein. Dennoch stellt es ein Praxisbeispiel dar, das sich durchaus auch auf andere Bereiche übertragen lässt. Wir dürfen gespannt sein, wie die zukünftigen Weichenstellungen aussehen werden.

Quellen

- ▶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007): Operationelles Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds. Förderperiode 2007–2013. CCI: 2007DE05UPO001, Berlin.
- ▶ Council of Europe (2005): Gender Budgeting. Final Report of the Group of Specialists on Gender Budgeting (EG-S-GB). Directorate General of Human Rights. Straßburg.
- ▶ Frey, Regina (2010): Gender Budgeting als geschlechterpolitische Strategie, in: Internationale Politik und Gesellschaft Online/ International Politics and Society (ipg), Nr. 2, S. 35–47.
- ▶ Frey, Regina/Köhnen, Manfred (2007): Arbeitshilfe für Gender Budgeting in der Verwaltung. Hg. v. d. Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst, Wien.
- ▶ Frey, Regina/Savioli, Benno (2012): Gender Budgeting im ESF. Bericht über das Förderjahr 2011. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin.
- ▶ Frey, Regina/Savioli, Benno (2013): Gender Budgeting im ESF. Bericht über das Förderjahr 2012. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin.
- ▶ Frey, Regina/Savioli, Benno (2014): Gender Budgeting im ESF. Mittelbezogenes Gender-Monitoring oder Gleichstellungsstrategie?, in: Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds. Ziele, Methoden, Perspektiven. Hg. v. d. Agentur für Gleichstel-

lung im ESF, Berlin, S. 106–125. Abschlusspublikation der Agentur für Gleichstellung, Download: http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/abschlusspublikation_agentur_gleichstellung_esf.pdf (08.05.2014).

- ▶ Frey, Regina (2012): Gender Budgeting im ESF – Qualitative Analyse. Unter Mitarbeit von Savioli, Benno/Flörcken, Talke. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin.
- ▶ Interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Mainstreaming/Budgeting Österreich (o.J.): Gender Budgeting in Österreich und auf internationaler Ebene, Wien.

Impressum

Herausgeber

dbb bundesfrauenvertretung
Friedrichstraße 169/170, 10117 Berlin
Telefon: 030.40 81-44 00
Fax: 030.40 81-44 99
E-Mail: frauen@dbb.de

www.frauen.dbb.de

Verantwortlich

Helene Wildfeuer
Vorsitzende der dbb bundesfrauenvertretung

Redaktion

Birgit Strahlendorff

Fotos

Marco Urban
eb-picture – Fotolia.com (Titel)

Produktion

dbb verlag gmbh
Friedrichstraße 165, 10117 Berlin

Stand

Mai 2014

Nachdruck – auch in Auszügen – ist nur mit Einverständnis
des Herausgebers gestattet.

Mit dieser Broschüre präsentiert die dbb bundesfrauenvertretung ausgewählte Ergebnisse der 11. Frauenpolitischen Fachtagung *Was »verdient« die andere Hälfte des Himmels? Gender Budgeting als Gerechtigkeitsgebot*, die am 25. März 2014 im dbb forum berlin stattfand. Mit Beiträgen von Helene Wildfeuer (Vorsitzende der dbb bundesfrauenvertretung), Hans-Ulrich Benra (stellv. dbb Bundesvorsitzender), Dr. Ralf Kleindiek (Staatssekretär im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), Angelika Flatz (Sektionschefin im Bundeskanzleramt Österreich), Klaus Feiler (Staatssekretär der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin), Marion Böker (Beraterin für Menschenrechte und Genderfragen) und Dr. Regina Frey (Genderforscherin, genderbüro Berlin).