

Forschungspapier Gender Budgeting

Inhalt

Gender Budgeting.....	2
Definition	2
Ausgangspunkte.....	2
Gender Budgeting als Teil von Gender Mainstreaming bei finanzwirksamen Entscheidungen der öffentlichen Hand	6
Hintergrund und Entwicklung	7
Nutzen.....	9
Umsetzung	9
Fragestellungen.....	11
Gender-Budgeting-Ansätze.....	11
Rolle von Akteuren bei der Implementierung	13
Top Down	13
Bottom-up	13
Rolle von Akteuren bei der Durchführung.....	14
Umsetzung im Rahmen fachlicher Aufgaben.....	14
Umsetzung im Haushaltsverfahren.....	15
Erfolgsfaktoren.....	16
Herausforderungen	17
Föderales Finanzgefüge der Bundesrepublik	17
Verschiedene Haushaltsverfahren	18
Literatur	19
Links.....	22

Gender Budgeting

Definition

Gender Budgeting (GB) ist Teil der gleichstellungspolitischen Strategie Gender Mainstreaming. Gender Budgeting fokussiert die genderbezogene Analyse und die gleichstellungsorientierte Bewertung der Verteilung von Ressourcen. Diese sind insbesondere Geld, Zeit, bezahlte bzw. unbezahlte Arbeit.

Das **Ziel** von Gender Budgeting ist die Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Ressourcenverteilung.

Dieses umfassende Verständnis von Gender Budgeting ist notwendig,

- weil eine Beschränkung auf nur die Ressource Geld vermieden wird. Für die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Verteilung von Ressourcen ist es notwendig, neben der „offiziellen“ monetären Ökonomie (Geldflüsse, Einkommen, bezahlte Arbeit) auch die private, unbezahlte Reproduktionsleistung (Versorgung, Kindererziehung, Pflege, Ehrenamt) einzubeziehen. Die wichtigste Ressource, bei deren Verwendung sich die genderrelevanten Wechselwirkungen dieser beiden Bereiche zeigt, ist Zeit.
- weil nur so die mittelbar diskriminierenden Folgen der Verlagerung von Aufgaben zwischen dem staatlichen, dem privatwirtschaftlichen und dem Bereich der privaten Versorgung zu erkennen sind. Bei solchen Veränderungen finden häufig Privatisierungen in zweifacher Hinsicht statt: Ein Teil der Aufgaben wird der marktorientierten Dienstleistungswirtschaft übertragen, ein anderer Teil der unbezahlten Arbeit der Privatsphäre überlassen. Ein Effekt dabei ist – ob beabsichtigt oder nicht, dass auf Grund der nach wie vor bestehenden geschlechtsspezifische Arbeitsteilung ein Grossteil dieser in die Privatsphäre verlagerten Belastungen Frauen als unbezahlte Arbeit zufällt.
- weil auch Entscheidungen, die keine Haushaltsentscheidungen sind, wesentliche Auswirkungen auf die Verteilung von und die Verfügung über Ressourcen haben können. Daher muss Gender

Budgeting nicht nur im Handlungsfeld Haushalt sondern in einer Reihe weiterer Handlungsfelder und Sachgebiete sowie im Rahmen bestehender Methoden umgesetzt werden. Dazu gehören neben dem Handlungsfeld Haushalt in erster Linie die Handlungsfelder Zuwendungen und Beteiligung, die Sachgebiete Steuern/Einnahmen, Arbeit, Wirtschaft, Familie, Soziales und Bürger-schaftliches Engagement sowie die Methoden (Gesetzes-)Folgenabschätzung, Wirkungsanalyse und Evaluation.

- weil mit Gender Budgeting nicht nur öffentliche Institutionen sondern auch Wirtschaftsunternehmen, Verbände und NROs angesprochen werden.

Es ist nicht ausreichend, Gender Budgeting als geschlechterdifferenzierte Analyse zur Nutzung bestimmter öffentlicher Ausgaben zu verstehen. Die ist nur ein kleiner und notwendiger Bestandteil. Damit allein lässt sich aber weder eine gleichstellungsorientierte Bewertung eines Gesamthaushalts durchführen noch sind Aussagen zu den gender-bezogenen Wechselwirkungen der Ausgaben mit anderen Ressourcen möglich (siehe auch „Hintergrund und Entwicklung“).

Ausgangspunkte

- Scheinbar neutrale ressourcenwirksame Entscheidungen wirken nicht auf alle Menschen gleich.

Ein Beispiel: Einschnitte bei der Kinderbetreuung (kürzere Betreuungszeiten, höhere Eigenbeteiligung) betreffen in besonderem Maße alleinerziehende Mütter, wenn diese die Einsparungen nur durch eigene unbezahlte Betreuungsarbeit auffangen können und dadurch Gefahr laufen, vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu werden. Alleinerziehende Männer sind von solchen Einschnitten im Durchschnitt weniger betroffen, da sie im Schnitt mehr verdienen und die kulturellen Barrieren auf dem Arbeitsmarkt für sie niedriger sind.

Ein anderes Beispiel zeigt, dass Entscheidungen, die keine unmittelbaren Folgen für den öffentlichen Haushalt haben, wichtige Folgen für die Ressourcenverfügung von Frauen und Männern haben: Die Erweiterung der Ladensöffnungszeiten hatte wesentliche Auswirkungen

auf die Einkommen, die Zeitverfügung und die Organisation von Versorgungsarbeit bei den Beschäftigten im Handel, auf die Organisation der Versorgungsarbeit bei den Kundinnen und Kunden sowie die Umsatz und Gewinnentwicklung der Unternehmen. Für viele der überwiegend weiblichen Beschäftigten hatte diese Entscheidung finanzielle und zeitliche Nachteile (familienunfreundliche Arbeitszeiten, mehr geringfügige Beschäftigungsverhältnisse). Gleichzeitig brachte sie für Kundinnen und Kunden eine höhere Flexibilität und damit wichtige Vorteile für die Organisation häuslicher Versorgungsarbeit, die nach wie vor überwiegend von Frauen geleistet wird. Eine gender-bezogene Folgenabschätzung im Vorfeld der Entscheidung hätte diese Folgen genauer darstellen können. Auf Basis dieser Folgenabschätzung wäre eine fundiertere öffentliche Diskussion möglich gewesen. Diese Aspekte hätten gegenüber den allgemeinen ordnungspolitischen Deregulierungsargumenten dann auch eine größere Rolle spielen können und wären ggf. auch stärker in die Entscheidung eingegangen.

Beispiele dieser Art zeigen, dass **Frauen und Männer keine homogenen Gruppen** sind. Männer wie Frauen unterscheiden sich auf Grund verschiedener Lebenslagen, Alter, Herkunft, physischer und psychischer Dispositionen, Bildung usw. und sind von ressourcenwirksamen Entscheidungen unterschiedlich betroffen. Die Folgen dieser Entscheidungen können gender-bezogen zu sehr unterschiedlichen Belastungen führen. Die **Verteilung der Ressourcen** in einer Gesellschaft ist ein entscheidender Faktor für die Teilhabe der einzelnen Menschen an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen sowie für ihre Wertschätzung im gesellschaftlichen Gefüge. Der öffentliche Haushalt ist ein zentraler Ausdruck der von der Regierungspolitik vorgenommenen Wertentscheidungen und Prioritätensetzungen.

- Gender-bezogene Effekte ressourcenwirksamer Entscheidungen auf die private Arbeitsteilung sollen berücksichtigt werden

Die Betrachtung von Familien als ökonomische Einheit verdeckt die interne, oft geschlechtsdifferenzierte Arbeitsteilung. Daher dürfen die Auswirkungen ressourcenwirksamer Entscheidungen nicht nur auf

private Haushalte als Wirtschafts- und Verbrauchseinheit betrachtet werden. Nur eine Betrachtung, die Individuen (Kinder, Frauen und Männer) in den Blick nimmt, kann geschlechtsdifferenzierte Auswirkungen wahrnehmen.

- Unbezahlte Arbeit ist ein wichtiger Teil der Wirtschaftleistung einer Gesellschaft

Der herkömmliche Wirtschaftsbegriff lässt **unbezahlte Arbeit** für Versorgungsleistungen wie Kinderbetreuung, Haushaltsführung und Pflege hilfebedürftiger Menschen aber auch ehrenamtliche zivilgesellschaftliche Arbeit unberücksichtigt. Erst der Output des nichtbezahlten Sektors und des monetären Wirtschaftssektors zusammen ergeben die gesamte Wirtschaftsleistung einer Gesellschaft.

Unbezahlte Arbeit ist eine geldwerte Leistung für die Gemeinschaft. Dies wird besonders sichtbar bei Aufgaben, die vorher öffentlich getragen wurden, trifft aber auch auf jede andere gemeinnützige Arbeit sowie die ‚traditionelle‘ Haus- und Familienarbeit zu. Insofern ist unbezahlte Arbeit, als unsichtbare Abgabe an das Gemeinwesen anzusehen. Diese Leistung wird erbracht, fließt aber bislang nicht in die volkswirtschaftlichen Berechnungen ein.

- Unbezahlte Arbeit und private Arbeitsteilung lässt sich nur über die Berücksichtigung des Faktors Zeit angemessen darstellen.

In diesem Kontext ist zu fordern, den **Faktor Zeit** in den volkswirtschaftlichen Berechnungen zu berücksichtigen. Damit soll u.a. dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Zeiten, die z.B. für die Kinderbetreuung aufgebracht werden, für eine Erwerbsarbeit nicht zur Verfügung stehen. Es geht darum, einem an Geschlechterrollen gebundenen Ausschluss von der Erwerbsarbeit und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen entgegenzuwirken.

Die Einführung des Faktors Zeit in der volkswirtschaftlichen Berechnung ermöglicht, zudem eine weitaus realistischere **Folgenabschätzung** von Einsparmaßnahmen, die durch unbezahlte Arbeit aufgefangen werden müssen. Wenn mehr und mehr Aufgaben privat geleistet werden, steht weniger Zeit für die einzelnen Aufgaben in der privaten Versorgung zur Verfügung. Unvermeidlich ist, dass die Qualität der erbrachten Leistungen (z.B. Kindererziehung) vielfach leidet. Folge-

kosten durch eine unzureichende Versorgung sind zu erwarten. Kurzfristige Einsparungen können so langfristig höhere Kosten verursachen.

Gender Budgeting als Teil von Gender Mainstreaming bei finanzwirksamen Entscheidungen der öffentlichen Hand

Im aktuellen Diskurs wird Gender Budgeting häufig als Verfahren zur systematischen Analyse und Gestaltung der **öffentlichen Haushaltspolitik** mit dem Ziel der Gleichstellungsorientierung verstanden.

Dabei werden alle haushaltspolitischen Entscheidungen, Maßnahmen, Programme und Gesetze sowie die Haushaltspläne auf ihre Auswirkungen auf die verschiedenen Frauen und Männer überprüft.

Auf Grundlage dieser Analyseergebnisse wird das gesamte Haushaltsverfahren mit dem Ziel der Realisierung der gleichstellungsorientierten Ressourcenverwendung umgestaltet. Eingeschlossen sind erforderliche Umstrukturierungen der Einnahme- und Ausgabeverfahren.

Dieser Fokus auf die öffentliche Haushaltspolitik ergibt sich aus drei Gründen:

1. Es sind in erster Linie politische Einheiten wie Staaten, Bundesländer oder Kommunen die sich auf die Strategie Gender Mainstreaming verpflichtet haben. Die Entscheidung über Finanzen ist in diesen Einheiten ein entscheidendes Mittel für politische Steuerung und muss deshalb in eine umfassende Gleichstellungsstrategie einbezogen werden.
2. Die öffentlichen Haushalte haben ein erhebliches gesamtwirtschaftliches Gewicht und bedeutende Auswirkungen auf die Rahmenbedingungen individueller Entscheidungen. Sie müssen daher unbedingt in eine Gender Mainstreaming Strategie in der Wirtschaftspolitik einbezogen werden.
3. Öffentliche Ausgaben und Einnahmen sind im Gegensatz zu den finanziellen Geldströmen der Privatwirtschaft der politischen Gestaltung leichter zugänglich.

Das allgemeine Ziel von Gender Budgeting ist eine gleichstellungsorientierte Ressourcenverteilung in allen Bereichen der Ressourcenallokation.

Bezogen auf finanzwirksame Entscheidungen der Politik bedeutet dies eine **geschlechtergerechte Haushaltspolitik**, die sowohl öffentliche Einnahmen und Ausgaben als auch wirtschaftspolitische Regelungen und Maßnahmen umfasst. Die **Gender-Perspektive** soll in jede Phase haushaltspolitischer Entscheidungen integriert und in die Aufstellung von Haushaltsplänen einbezogen werden. Damit einher geht eine **Veränderung der Prioritätensetzung**, die sich an der Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern ausrichtet.

Bei diesem Fokus auf öffentliche Haushaltspolitik ist zu beachten, dass das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan der jeweiligen Einheit in weiten Teilen schon durch andere finanzwirksame Entscheidungen (Gesetze, Beschlüsse, Programme etc.) vorbestimmt ist. Die gender-bezogene Analyse und gleichstellungsorientierte Ressourcenverwendung soll sich auch auf alle diese finanzwirksamen Entscheidungen beziehen.

Dabei ist es eine Entscheidung innerhalb der Implementierungsstrategie der jeweiligen politischen Einheit, ob die finanziellen Folgen eines neuen Gesetzes (z.B. zur Kinderbetreuung) unter der Bezeichnung Gender Budgeting oder mit anderen Mitteln des Gender Mainstreaming (z.B. Folgenabschätzung mit der Arbeitshilfe Rechtsetzung der Bundesregierung) gleichstellungsorientiert bewertet werden.

Hintergrund und Entwicklung

Gender Budgeting ist im internationalen Kontext der wirtschaftlichen Globalisierung entstanden. Länder aus dem Commonwealth haben als erste Schritte zur Umsetzung von Gender Budgeting unternommen. Mit diesem Ansatz reagierte die Gleichstellungspolitik zunächst auf die einhergehenden Umstrukturierungen und verordneten Struktur- anpassungsprogramme - konkret auf die damit verbundene Reduzierung staatlicher Aufgaben. Die Privatisierung von Aufgaben fand in zweifacher Hinsicht statt: Ein Teil der Aufgaben wird der marktorien-

tierten Dienstleistungswirtschaft übertragen, ein anderer Teil wird der unbezahlten Arbeit der Privatsphäre überlassen.

Da Frauen nach wie vor den größten Teil der privaten unbezahlten Versorgungsarbeit leisten, fallen ihnen die verlagerten Aufgaben als zusätzliche Belastung zu oder die Aufgaben können überhaupt nicht mehr wahrgenommen werden, was i.d.R. erhebliche negative Konsequenzen für die Familien und die gesamte Gesellschaft hat.

Der Ausgangspunkt von Gender Budgeting war also eine ökonomisch fundierte Kritik an bestimmten wirtschaftspolitischen Maßnahmen und ihren negativen Folgen für Frauen in der Arbeitsmarkt-, Familien- und Sozialpolitik. Da die genannten wirtschaftspolitischen Entscheidungen i.d.R. auch mit größeren Umstrukturierungen der öffentlichen Haushalte verbunden waren, wurde die gleichstellungsorientierte Analyse auf die öffentlichen Haushalte ausgedehnt. Dabei konnte sowohl die Einnahmeseite (vor allem die Steuerpolitik aber auch andere Abgaben) als auch die Ausgabenseite (Ausgaben für Personal, Leistungsgesetze, Zuwendungen im Rahmen von Programmen und Projekten) betrachtet werden.

Die makroökonomische bzw. volkswirtschaftliche Dimension einer gender-orientierten Ressourcenanalyse und gleichstellungsorientierten Steuerung findet in einigen aktuellen Definitionen von Gender Budgeting nur noch am Rande oder gar keine Erwähnung. Die häufig zu findende Einschränkung von GB auf eine genderbezogene Analyse und gleichstellungsorientierte Gestaltung öffentlicher Haushalte ist i.d.R. der Logik des jeweiligen politischen Handlungskontextes geschuldet. Dies lässt sich beispielsweise an der EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu GB¹ ablesen. Zur Begriffsbestimmung heißt es dort:

„... Gender Budgeting [ist] die Anwendung von Gender Mainstreaming im Haushaltsverfahren, ... dies [beinhaltet] eine geschlechterspezifische Bewertung der Haushaltspolitik, das heißt die Einbeziehung einer Geschlechterperspektive in sämtliche Ebenen des Haushaltsverfahrens und die Umstrukturierung von Einnahmen und Ausgaben mit Blick auf die Förderung der Geschlechtergleichstellung.“

¹ Gender Budgeting. EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu "Gender Budgeting" – Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten (2002/2198(INI)). P5_TA(2003)0323
[http://www2.europarl.eu.int/registre/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2003/07-03/0323/P5_TA\(2003\)0323_DE.pdf](http://www2.europarl.eu.int/registre/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2003/07-03/0323/P5_TA(2003)0323_DE.pdf)

In der selben EntschlieÙung „unterstreicht [das EP], dass die makro-ökonomische Politik zur Verringerung oder Vergrößerung der Geschlechterdiskrepanz in Form von Wirtschaftsressourcen und Wirtschaftsmacht, allgemeiner und beruflicher Bildung und Gesundheit beitragen kann“ und bezieht so die makroökonomische Perspektive aller politischen Entscheidungen mit ein.

Mit dieser EntschlieÙung ging es nicht darum, makroökonomische Fragen aus der systematischen gender-bezogenen Analyse und gleichstellungspolitischen Bewertung auszuschließen, sondern um den bisher vernachlässigten Bereich der Haushaltspolitik in diese systematische Analyse und Bewertung mit einzubeziehen. Dabei ist insgesamt zu berücksichtigen, dass die EU schon sehr aktiv bei der gleichstellungspolitischen Bewertung von volkswirtschaftlichen Fragen ist (Europäische Beschäftigungsstrategie, Europäischer Sozialfond).

Nutzen

Gender Budgeting bietet eine Reihe von Vorteilen, die zum Teil über einen wirkungsvollen Beitrag zur Gleichstellung von Frauen und Männer hinausgehen:

- GB schafft eine größere Transparenz hinsichtlich der Kriterien, die haushaltspolitischen Entscheidungen zugrunde liegen.
- GB ermöglicht, durch die exaktere Zuschneidung der Mittelverwendung auf den tatsächlichen Bedarf der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen eine größere Zielgenauigkeit und Nachhaltigkeit.
- GB ist ein Verfahren, das diskriminierende Wirkungen von finanzwirksamen Entscheidungen sichtbar macht und die geschlechtergerechte Gestaltung von Ressourcenentscheidungen ermöglicht.
- GB ist eine Möglichkeit, auch in Zeiten größerer haushaltspolitischer Spielräume, gleichstellungspolitische Ziele zu realisieren.

Umsetzung

Bei der Umsetzung von Gender Budgeting lassen sich zwei Ebenen mit jeweils zwei Unterpunkten unterscheiden:

- Ebene der Akteure
 - bei der Implementierung
 - bei der Durchführung
- Ebene der inhaltlichen Umsetzung
 - im Haushaltsverfahren
 - im Rahmen (anderer) fachlicher Aufgaben

Die Rollen der Akteure bei der Umsetzung von Gender Budgeting sind die selben wie bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming, denn Gender Budgeting ist ein Teil von Gender Mainstreaming. Zu nennen ist vor allem die Rolle der Leitung und der Führung (Top-Down) und die Funktion von Beteiligung (Bottom-up). Bei der technischen Umsetzung steht Gender Budgeting aber vor einem besonderen inhaltlichen Problem:

Zunächst müssen die ökonomisch komplexen Zusammenhänge und Prozesse der Verteilung von Ressourcen und ihre Wechselwirkungen mit der Gleichstellung von Frauen und Männern analysiert werden. Dies allein ist eine fachliche Herausforderung, die in einzelnen Fachgebieten nur schrittweise zu bewältigen ist.

Bei der Anwendung von Gender Budgeting auf einen (öffentlichen) Haushalt müssen die dabei gewonnenen Erkenntnisse einheitlich aufbereitet und aussagekräftig auf einen Haushaltsplan bezogen werden. Da Haushaltspläne traditionell von inhaltlichen Fragen abstrahieren, liegt hier ein besonderes Problem. Ähnliche ergeben sich bei der Umsetzung von Gender Budgeting beispielsweise in der mittelfristigen Finanzplanung oder in volkswirtschaftlichen Gesamtbetrachtungen, die Grundlagen für politische Entscheidungen liefern.

Die folgenden Ausführungen zur Umsetzung von Gender Budgeting beziehen sich im Wesentlichen auf die Umsetzung in öffentlichen Haushalten, da in diesem Bereich derzeit die meisten Erfahrungen vorliegen und die meisten Initiativen zu verzeichnen sind.

Bevor auf die o.g. Umsetzungsebenen im Einzelnen eingegangen wird, sollen einige Fragestellungen und GB-Ansätze genannt werden, die als Ausgangspunkt und Orientierung dienen können.

Fragestellungen

Im Rahmen von Gender Budgeting wurden eine Reihe von Fragestellungen entwickelt, anhand derer ressourcenwirksame Entscheidungen analysiert und auf ihre Wirksamkeit hinsichtlich der Gleichstellung überprüft werden können:

- Wie wirkt sich eine ressourcenwirksame Entscheidung/Maßnahme auf die Lebenslagen von Frauen und Männern in ihrer Vielfalt aus?
- Wer profitiert von staatlichen Ausgaben direkt oder indirekt?
- Welche Auswirkungen haben Einsparungen auf unbezahlte Arbeit und welche gesellschaftlichen Gruppen leisten diese Arbeit?
- Welche Frauen bzw. Männer leisten welche direkten, indirekten und unsichtbaren Steuern (in Form unbezahlter Arbeit) an das Gemeinwesen?
- Welche ressourcenwirksamen Entscheidungen/Maßnahmen verfestigen oder verändern die bestehenden Geschlechterrollen?

Diese Fragen bieten eine erste Orientierung bei der Entwicklung von Instrumenten und Handlungsschritten zur Umsetzung von Gender Budgeting.

Gender-Budgeting-Ansätze

Für die Umsetzung von Gender Budgeting gibt es **keine standardisierten Instrumente**. Dies liegt vor allem an den sehr unterschiedlichen nationalen und lokalen Gegebenheiten der Entscheidungen über Haushalte und andere Ressourcen. Die vorliegenden Erfahrungen sind daher immer nur beschränkt übertragbar. Auch die unterschiedlichen Ausgangspunkte und Fragestellungen von Gender-Budgeting-Initiativen erfordern es, dass Instrumente auf die jeweiligen Anforderungen genau abgestimmt werden.

Im Rahmen verschiedener Gender-Budgeting-Initiativen wurden eine Reihe von Herangehensweisen entwickelt, die von Budlender u.a. zu einem **Set von sieben ‚tools‘** zusammengefasst wurden. Diese „tools“ sind nicht unmittelbar in die Arbeitsweise einer Verwaltung zu integrieren, liefern aber ebenfalls eine wichtige Orientierung.

1. Gleichstellungsorientierte Bewertung politischer/ökonomischer Strategien (durch Gleichstellungsakteure)
2. Gendersensible Abfrage und Analyse individueller wirtschaftlicher Prioritäten

Diese beiden Ansätze sorgen für die Einbeziehung der Genderperspektive in haushaltsrelevante Prozesse auf der Akteursebene.

3. Gender-bezogene Aufschlüsselung der Nutzung der öffentlichen Leistungen (Ausgaben)
4. Gender-bezogene Aufschlüsselung der öffentlichen Einnahmen
5. Gender-bezogene Aufschlüsselung des Einflusses öffentlicher Ausgaben auf Zeitnutzung
6. Gleichstellungsorientierung in der mittelfristigen Finanzplanung

Diese vier Ansätze (3.-6.) ermöglichen eine umfassende Untersuchung der Auswirkungen von Haushaltsprozessen auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse. Mit diesen vier Ansätzen können geschlechtsspezifische Auswirkungen scheinbar neutralen haushaltspolitischen Handelns sichtbar gemacht werden.

7. Gleichstellungsorientierte Haushaltserklärung

Die gleichstellungsorientierte Haushaltserklärung beinhaltet eine Rechenschaftslegung und ist somit bereits eine Form des Controlling.

Instrumente und Handlungsschritte, die auf diesen Gender-Budgeting-Ansätzen basieren, müssen auf die nationalen und regionalen Gegebenheiten und auf die einzelnen Handlungsfelder, Sachgebiete und Fachabteilungen in den Verwaltungen zugeschnitten werden. Bereits vorhandene **GM-Instrumente** sollten hierbei ebenfalls einbezogen werden, um doppelte Arbeit zu vermeiden. Beispielsweise könnte bei Rechtssetzungsvorhaben für eine gleichstellungsorientierte

Folgenabschätzung auf die Ressourcenverteilung an die GM-Arbeitshilfe Rechtssetzung der Bundesregierung angeknüpft werden.

Rolle von Akteuren bei der Implementierung

Top Down

Die Implementierung von GB hängt ebenso wie GM davon ab, dass die entsprechenden Ziele und Schritte von der Organisationsspitze also **Top Down** vorgegeben und glaubwürdig unterstützt werden. Dies gilt ganz allgemein (z.B. bei Verbänden oder volkswirtschaftlichen Forschungsinstituten) und lässt sich auch für den Bereich des öffentlichen Haushalts gut nachvollziehen. Da ein öffentlicher Haushalt Ausdruck der politischen Prioritätensetzung durch die gewählten Verantwortlichen an der Spitze der jeweiligen politischen Einheit sind, wird sich Gleichstellungsorientierung im Haushalt nur ausdrücken, wenn sie als wichtiges Ziel verfolgt wird. Die jeweilige Volksvertretung hat in diesem Zusammenhang eine Schlüsselposition:

- Gleichstellungsfragen haben in den Volksvertretungen oft einen höheren Stellenwert als bei der Exekutive.
- Die Entscheidung über den Haushalt ist eines der wichtigsten Kontrollrechte gegenüber der Exekutive.

Bottom-up

Entscheidend für den Erfolg von Gender-Budgeting-Vorhaben ist in der Regel die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Initiativen. Durch Öffentlichkeitsarbeit und Lobbyarbeit sorgen sie dafür, dass das Thema Gender Budgeting auf die politische Tagesordnung gesetzt wird. Durch Teilnahme an oder die politische Begleitung von administrativen Aktivitäten zu Gender Budgeting können sie überprüfen, ob es sich um reine Alibiaktivitäten oder um ernsthafte Anstrengungen für eine gleichstellungsorientierte Ressourcenverteilung handelt. Die bekanntesten deutschen Beispiele sind die „Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt“ aus Berlin und die „Gender Budget Initiative München“.

Rolle von Akteuren bei der Durchführung

Top-Down spielt auch für die praktische Umsetzung der notwendigen Analysen und Bewertungen eine wesentliche Rolle. Diese werden nur erfolgen, wenn die Führungskräfte in den zuständigen Organisationsbereichen diese Aufgabe ernst nehmen und den entsprechenden Aufwand einplanen.

Eine geschlechtersensible **Beteiligung** von Bürgerinnen und Bürgern bei der Erstellung und Bewertung von öffentlichen Haushalten ist ein wichtiges Element von Gender Budgeting. Durch geschlechtersensible Partizipationsverfahren können die Interessen und Bedürfnisse aller Adressierten ohne geschlechtsspezifische Verzerrungen in den Entscheidungsprozess eingebracht werden.

Der Beschluss des EU-Parlaments zu GB beinhaltet für die Aufstellung öffentlicher Haushalte gleichzeitig auch die „Konzeption eines „**Bottom-up**“ - Haushaltprozesses und die Förderung der Beteiligung und Mitwirkung aller Bürger [...] mit dem Ziel, verschiedene konkrete Bedürfnisse und entsprechende politische Maßnahmen herauszuarbeiten, um ihnen zu entsprechen“.

Umsetzung im Rahmen fachlicher Aufgaben

Wesentliche Schritte für die Umsetzung von Gender Budgeting sind im Rahmen fachlicher Aufgaben zu leisten:

1. Analyse des Ist-Zustandes

Wie stellt sich die aktuelle Verteilung von Ressourcen auf Männer und auf Frauen dar? Wer trägt in welchem Umfang zu Leistungen/Einnahmen des Gemeinwesens bei? Was sind die Gründe für einen ungleichen Beitrag von Frauen und Männern bei Einnahmen/Leistungen? Wer nutzt Leistungen/Ausgaben?

2. Gleichstellungsorientierte Bewertung der Verteilung von Ressourcen

Ergibt sich genderbezogen aus der aktuellen Verteilung von Ressourcen ein gleicher/unterschiedlicher Nutzen (in wie fern) für die Einzelnen? Sind gender-bezogene Differenzen in den Bedürfnissen zufriedenstellend/angemessen berücksichtigt? Sind Ungleichverteilungen als

Ausgleich für spezifische Benachteiligungen gerechtfertigt? Wie hängen gender-bezogene Disparitäten bei verschiedenen Ressourcen zusammen? Welches sind die nächsten spezifischen Ziele, die zu einer Reduzierung gender-bezogener Ungleichverteilungen beitragen können?

3. Beteiligungsorientierte Entwicklung von Maßnahmen zur Gleichstellung bei der Ressourcenverteilung

Wessen Interessen können sich im bestehenden Haushaltsverfahren durchsetzen? Wie setzen sich die unterschiedlichen Interessen bei der Verteilung der anderen Ressourcen durch? Wer muss beteiligt werden, um geschlechtsspezifische Verzerrungen zu vermeiden?

Diese Fragen sind nur im Kontext fachlicher Aufgaben bezogen auf einzelne Sachgebiete zu bearbeiten. Viele dieser Fragen haben sich auch schon bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming in verschiedenen Sachgebieten gestellt. Bei Gender Budgeting geht es darum, die gender-bezogene Analyse und gleichstellungsorientierte Bewertung in Bezug auf die Verteilung von Ressourcen zu systematisieren. Die im Rahmen der bisherigen Umsetzung von Gender Mainstreaming entwickelten Arbeitsweisen und Instrumente können i.d.R. mit wenig Aufwand in diese Richtung ergänzt oder präzisiert werden. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang vor allem die GM-Arbeitshilfen der Bundesregierung.

Arbeitsweisen oder Instrumente, die ganz allgemein der Bewertung oder Analyse von Kostenfolgen oder Wirkungen für die Ressourcenverteilung dienen, müssen Gender als Analyseebene und Gleichstellung als Bewertungsmaßstab einbeziehen. Hier sind beispielsweise die Bewertung von Kostenfolgen bei Gesetzentwürfen, ökonomische Wirkungsanalysen oder die Evaluation von Programmausgaben zu nennen.

Umsetzung im Haushaltsverfahren

Die Umsetzung von Gender Budgeting im Haushaltsverfahren muss vor Allem eines leisten:

Das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Ressourcenverteilung muss ein höheres Gewicht im Prozess der Zielabwägung erhalten. Hierzu ist das Verfahren der Vorbereitung der Entscheidung über den Haushalt umzugestalten. Folgende Schritte leisten dazu einen Beitrag:

- Bei der Umsetzung von Gender Budgeting im Rahmen der einzelnen fachlichen Aufgaben werden wichtige Informationen gewonnen. Diese Informationen müssen so aufbereitet werden, dass sie rechtzeitig bei der Vorbereitung und Entscheidung über den Haushalt als aussagefähige Steuerungsinformation zur Verfügung stehen.
- In den Beteiligungs- und Anhörungsverfahren zum Haushalt werden gezielt Gleichstellungsfragen bei der Ressourcenverteilung gestellt und Gleichstellungsakteure integriert.
- Die Erklärung zum Haushalt wird gleichstellungsorientiert gestaltet. D.h. durch die Darstellung der Beiträge des Haushalts zur Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Ressourcenverteilung legt die Regierung zu diesem Thema Rechenschaft ab und verleiht ihm angemessenes Gewicht und öffentliche Aufmerksamkeit.

Daneben ist die Ausführung, Abrechnung und Kontrolle des Haushalts so zu gestalten, dass die anfallenden Informationen den Verantwortlichen für die einzelnen fachlichen Aufgaben zeitnah zur Verfügung stehen, um eine gleichstellungsorientierte Bewertung vorzunehmen.

Für den Bundeshaushalt wird derzeit (April 2005 bis März 2006) eine Machbarkeitsstudie durchgeführt, die Vorschläge für die technische Umsetzung dieser Schritte erarbeitet.

Erfolgsfaktoren

- Das Beispiel Großbritannien zeigt, dass dort, wo die Einführung von GB sowohl von **Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft** getragen wird, große Umsetzungserfolge zu sehen sind. Die Einführung von GB ist hier kein reiner Verwaltungsprozess. Wichtig ist der politische Wille sowohl auf Regierungs- als auch auf zivilge-

sellschaftlicher Seite. Von großer Wichtigkeit sind engagierte Personen, die über **zivilgesellschaftliche Initiativen** den langwierigen Prozess in Gang halten. Auf Verwaltungsseite hat sich eine intensive Kooperation von Finanz- und Gleichstellungsministerium bisher am besten bewährt. Hier ist das **Top-Down-Prinzip** ein zentrales Element, um die Bedeutung sichtbar zu machen und die Motivation zu fördern.

- Erfahrungen aus Österreich und der Schweiz bestätigen, dass **geschlechtsdifferenzierte Datenerhebung** die Grundlage für den zielgruppengenaue Einsatz öffentlicher Mittel und die Vermeidung von Folgekosten sind. Wenn dies im Rahmen von Gender-Budgeting-Initiativen verdeutlicht werden kann, findet der Ansatz auch **in der Verwaltung Akzeptanz**.
- Das Beispiel des Landes Berlin verdeutlicht zum einen **die Schlüsselrolle der Volksvertretung** bei Gender-Budgeting-Prozessen. Das Berliner Abgeordnetenhaus initiierte mit einem weitreichenden Beschluss die Umsetzung im Land und den Bezirken. Zum anderen wurde in der Berliner Verwaltung von wichtigen Akteuren das Potenzial von Gender Budgeting für **Transparenz und Modernisierung** in der Haushaltsführung erkannt.

Herausforderungen

Föderales Finanzgefüge der Bundesrepublik

Im föderalen Aufbau der Bundesrepublik ist es begründet, dass in zahlreichen Sachgebieten Zuständigkeitsverflechtungen und finanzielle Abhängigkeiten zwischen mehreren Ebenen (Bund, Bundesländer, Kommunen) bestehen. Hierbei kommt es häufig vor, dass Regelungen auf einer Ebene zu Aufgaben, Kosten und weiteren ressourcenwirksamen Effekten auf einer anderen Ebene führen. Die in vielen Fällen ohnehin schwierige gender-bezogene Wirkungsanalyse finanzwirksamer Entscheidungen ist dadurch zusätzlich erschwert. Beispielsweise verpflichtet der Bund die Kommunen für alle Kinder über 3 Jahre einen Betreuungsplatz anzubieten. Der Bund hat aber keinen Einfluss auf den Betreuungsumfang und auf die Höhe der Kostenbeteiligung. Die ressourcenwirksamen Folgen für dieser Regelung sind also nicht ohne

weiteres abzuschätzen. Auch hat die Ebene, in deren Haushalt bestimmte Leistungen sich abbilden, in vielen Fällen keine Möglichkeit für eine gleichstellungsorientierte Umsteuerung, da sie für die zu Grunde liegenden Regelungen nicht zuständig ist. Ähnliche Probleme ergeben sich in Bezug auf die Sozialversicherungssysteme. Die großen Zuschüsse etwa aus dem Bundeshaushalt können nur unter Mitarbeit der jeweiligen Sozialversicherungsträger einer genderbezogenen Wirkungsanalyse unterzogen werden.

Verschiedene Haushaltsverfahren

Weite Teile der öffentlichen Haushalte werden nach wie vor mit Hilfe der kameralistischen Haushaltsführung abgewickelt. Diese Technik der Haushaltsführung erschwert generell die Ermittlung der tatsächlich anfallenden Kosten für eine öffentliche Leistung. Damit fehlt die wichtigste Voraussetzung für eine regelmäßige Analyse der Nutzung öffentlicher Ausgaben. Im Rahmen der kameralistischen Haushaltsführung kann daher eine gender-bezogene Aufschlüsselung der Nutzung öffentlicher Ausgaben nur mit vergleichsweise großem Aufwand durchgeführt werden. Da es sich hierbei um ein Kernstück von Gender Budgeting handelt, ist es nicht verwunderlich, dass vor allem in Institutionen mit einer anderen Haushaltsführung Aktivitäten zur Umsetzung von Gender Budgeting zu verzeichnen sind.

In der Bundesrepublik Deutschland haben vor allem viele Kommunen ihre Haushaltsführung auf eine leistungsbezogene Budgetierung bzw. einen Produkthaushalt umgestellt. Diese Art der Haushaltsführung basiert auf der Ermittlung/Festlegung bestimmter Zuschüsse für eine definierte Leistung/ein definiertes Produkt. Begleitend werden in der Regel Verfahren zur Erhebung der Nutzerinnen und Nutzer der Leistungen eingerichtet. Wenn diese Erhebung der Nutzerinnen und Nutzer gender-bezogen erfolgt, liegen alle Voraussetzungen für die gender-bezogene Aufschlüsselung der Nutzung öffentlicher Ausgaben vor. Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung ist vorgesehen, in den einzelnen Sachgebieten Indikatoren für die Bewertung des Ist-Zustandes und für die Erreichung von gesetzten politischen Ziele zu definieren und regelmäßig zu erheben. Wenn bei diesen Indikatoren Gleichstellungsaspekte integriert werden, ist eine regelmäßige, kleinteilige und faktenbasierte Bewertung von (fach-)politischen

Strategien in Bezug auf ihren Beitrag zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern möglich.

Auf folgende Texte und Websites wurde Bezug genommen:

Literatur

- Budlender, Debbie / Sharp, Rhonda / Allen, Kerry,
How to do a gender-sensitive budget analysis, London: Commonwealth Secretariat 1998.
- Elson, Diane:
Macroeconomics and Macroeconomics Policy from a Gender Perspective, Public Hearing of Study Commission Globalisation of the World Economy-Challenges and Responses, Deutscher Bundestag 2002.
- Erbe, Birgit,
Kommunale Haushaltsplanung für Frauen und für Männer. Gender Budgeting in der Praxis. Konzepte, Erfahrungen, Perspektiven, München: Gleichstellungsstelle für Frauen der Landeshauptstadt München 2003.
- Europa-Rat, Network of Experts on Gender Budgeting,
Bellamy, Kate; Women's Budget Group, UK
GENDER BUDGETING, A Background paper for the Council of Europe's Informal,
November 2002
<http://www.wbg.org.uk/pdf/Gender%20BudgetsCouncil%20of%20Europe%20Bellamy%20oo3.pdf>
- Europäische Kommission, ADVISORY COMMITTEE ON EQUAL OPPORTUNITIES FOR WOMEN AND MEN
Opinion on Gender Budgeting, May 2003.
http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/strategy/opinion_on_gender_budgeting_en.pdf
- Europäisches Parlament - Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit, (Berichterstatte(r)in: Ghilardotti, Fiorella),

Bericht über „gender budgeting“ – Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten, 16. Juni 2003.

Referenzangabe: P5_A(2003)0214; A5-o214/2003

<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0214+0+DOC+PDF+V0//DE&L=DE&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y>

- Europäisches Parlament
Entschließung des Europäischen Parlaments zu "Gender Budgeting" – Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten (2002/2198(INI))
Referenzangabe: P5_TA(2003)0323
[http://www2.europarl.eu.int/registre/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2003/07-03/0323/P5_TA\(2003\)0323_DE.pdf](http://www2.europarl.eu.int/registre/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2003/07-03/0323/P5_TA(2003)0323_DE.pdf)
- Frey, Regina;
Das bisschen Haushalt? Gender Budgeting als geschlechtspolitische Strategie, in: Brigitta Wrede (Hrsg.): Geld und Geschlecht, Tabus, Paradoxien, Ideologien. Leske und Budrich, 2003.
- Frey, Regina;
Kriterien für geschlechtergerechte Haushaltsanalysen.
In: Sperriger Name – lohnendes Ziel: Gender Budgeting.
Dokumentation einer Veranstaltung im September 2002.
Hrsg.: Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen.
Februar 2003, S. 17-20.
- Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming (IMAG GM, Österreich), BMFG; Gender Budgeting in Österreich und in der Europäischen Union.
<http://bmgf.cms.apa.at/cms/imag/content.htm?channel=CH0133&doc=CMS1060358779484>
www.imag-gendermainstreaming.at
- Pfeifer, Andreas/ Mascha, Madörin/ Schwendener, Peter;
Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen,
Geschlechterdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt. Hrsg.: Gleichstellungsbüro, Statistisches Amt und Frauenrat

Basel-Stadt, 2003,

www.frauenrat-bs.ch , info@frauenrat-bs.ch

- Schratzenstaller, Margit,
Gender Budgets – ein Überblick aus deutscher Perspektive,
in: Bothfeld, Silke / Gronbach, Sigrid / Riedmüller, Barbara (Hrsg.):
Gender Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspoli-
tik, Frankfurt 2002, S. 133 – 155.
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes
Berlin, Geschäftsstelle Gender Mainstreaming,
Erster Bericht über Gender Mainstreaming in der Berliner Politik
und Verwaltung (Berichtszeitraum 2002/2003).
http://www.berlin.de/senwiarbfrau/frauen/gender_gs/berichte.htm
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes
Berlin, Geschäftsstelle Gender Mainstreaming,
Zweiter Bericht über Gender Mainstreaming (einschl. Gender Bud-
geting) in der Berliner Politik und Verwaltung - Langfassung - (Be-
richtszeitraum 2003/2004),
August 2004.
http://www.berlin.de/senwiarbfrau/frauen/gender_gs/berichte.htm
- UNIFEM (Hrsg.); Sharp, Rhonda;
Budgeting for Equity: Gender budget initiatives within a framework
of performance oriented budgeting; New York: 2003.
<http://www.gender-budgets.org/uploads/user-S/10999456961R.Sharppaper.pdf>
- UNIFEM; OECD; Nordic Council of Ministers; Belgium Government
High Level conference: Strengthening Economic and Financial Gov-
ernance through Gender Responsive Budgeting; Conference Report;
16.-17. Oktober 2001
http://www.dgdc.be/documents/en/topics/gender/gender_report_conf_oct01.pdf
oder <http://www.undp.org/gender/CD-Gender-and-Budgets-2004/Budgets%20CD%20subsection%204.1/4.1c%20Gender%20budget%20initiatives%20UNIFEM%20link%20for%204.4f.pdf>

Links

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
<http://www.bmfsfj.de/gm/Wissensnetz/wie-funktioniert-gender-mainstreaming,did=16568.html>
<http://www.gender-mainstreaming.net/gm/gender-budgeting.html>
- Europäische Kommission - Advisory Committee on Equal Opportunities
http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/strategy/advcom.html
- Frauenrat Baselstadt
<http://www.frauenrat-bs.ch/gender-budget/index.html>
- GenderKompetenzZentrum
<http://www.genderkompetenz.info/>
- Gender Responsive Budget Initiatives
http://www.gender-budgets.org/en/ev-64152-201-1-DO_TOPIC.html
- Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt (Berlin)
<http://www.gender.de/budgets/>
- Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming (Österreich)
<http://www.imag-gendermainstreaming.at/cms/imag/>
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin
http://www.berlin.de/senwiarbfrau/frauen/gender_gs/budget.html
- Women´s Budget Group (United Kingdom)
www.wbg.org.uk

Bearbeitet von: Jochen Geppert