



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene



Machbarkeitsstudie

Gender Budgeting auf Bundesebene

**im Auftrag des Bundesministeriums für
Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

**vorgelegt von der Forschungsgemeinschaft
Competence Consulting, Prof. Dr. Christine Färber (Projektleitung)
Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, Dr. Dieter
Dohmen**

unter Mitarbeit von
Dipl.-Pol. Renée Parlar, Dipl.-Soz. Manfred Köhnen, CC
Birgitt A. Cleuvers, FiBS

März 2006

Anmerkungen der Bundesregierung Zur Machbarkeitsstudie Gender Budgeting

Die Bundesregierung hat in der vergangenen Legislaturperiode (April 2005) eine Machbarkeitsstudie für die Erprobung und Einführung von Gender Budgeting auf Bundesebene in Auftrag gegeben. Die Studie war als Teil der Arbeiten zur Implementierung von Gender Mainstreaming in der Bundesverwaltung angelegt. Die Studie sollte konkrete Umsetzungsvorschläge in diesem Kontext entwickeln.

Mit der Erstellung der Studie wurde - nach Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens - eine Forschungsgemeinschaft, bestehend aus Competence Consulting, Potsdam, (Leiterin: Dr. Christine Färber) und FIBS - Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie -, (jetzt) Berlin, (Leiter: Dr. Dieter Dohmen) beauftragt. Der Auftrag umfasste die Entwicklung einer Definition des Begriffs Gender Budgeting sowie die Erarbeitung verschiedener konkreter Handlungsvorschläge für ein mögliches Verfahren zur Erprobung und ggf. Einführung von Gender Budgeting in die Arbeit der Bundesverwaltung. Dabei sollten die bestehenden Haushaltsaufstellungs- und -ausführungsverfahren, die ressortspezifischen Unterschiede und Besonderheiten sowie die Zielsetzungen der Verwaltungsmodernisierung und des Bürokratieabbaus berücksichtigt werden.

Die vorliegende Studie enthält - dem damaligen Auftrag entsprechend - Vorschläge der Forschungsgemeinschaft für mögliche Modelle der Erprobung von Gender Budgeting sowie Hinweise auf denkbare Beteiligungs- und Organisationsstrukturen in einer eventuellen Modellphase. Die Bewertung dieser Vorschläge, die sich insbesondere auf das Haushaltsverfahren der Bundesregierung beziehen, obliegt der Bundesregierung.

Auch im Lichte der Ergebnisse der Studie kommt die Bundesregierung zu dem Ergebnis, dass es zu der angesprochenen Thematik noch der Klärung grundsätzlicher Fragen bedarf. Die Bundesregierung ist zudem der Auffassung, dass die Vorschläge zum Teil mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbunden sind. Unabhängig davon prüft die Bundesregierung derzeit ergebnisoffen die Frage einer grundsätzlichen Reform des Haushalts- und Rechnungswesens. Im Vordergrund stehen dabei grundlegende konzeptionelle Fragen und Modernisierungsstrukturen. Orientierungs- und Beurteilungsmaßstab für die Prüfung, ob und ggf. welche zusätzlichen - z. B. gleichstellungsorientierten - Informationsmechanismen künftig hierbei einzubeziehen wären, ist dabei die Frage, ob und in welchem Maße diese Informationen im Rahmen des Haushaltsverfahrens entscheidungsrelevant sind.

Unabhängig von diesen Überlegungen zum Haushaltsverfahren selbst sind die Bundesministerien nach § 2 GGO in der Pflicht, in ihrem jeweiligen Fachbereich die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Leitprinzip bei allen Maßnahmen zu fördern. Soweit es sich dabei um Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen handelt, ist auch insoweit die geschlechterdifferenzierte Abschätzung der Wirkungen bereits jetzt Teil der Facharbeit der Ressorts.

Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung in den Bundesministerien werden zunehmend Verfahren eingeführt, die eine Steuerung nach Zielen zum Inhalt haben und Wirkungsanalysen zur Umsetzung der fachlichen Ziele nach sich ziehen. Sowohl bei den Zielen als auch bei den Maßnahmen und ihren Evaluierungen ist § 2 GGO zu beachten, so dass eventuell dadurch in stärkerem Maße als bisher zukünftig Möglichkeiten bestehen, die Auswirkungen von Maßnahmen auf Männer und Frauen - sofern messbar und aussagekräftig - auch bei den Ausgaben und Einnahmen zu benennen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
0.1	Definition.....	5
0.2	Struktur des Bundeshaushalts und gleichstellungspolitische Handlungsspielräume	5
0.3	Rechtsgrundlagen	8
0.4	Ansatzpunkte für Gender Budgeting im Haushaltskreislauf.....	9
0.5	Genderinformationen zum Haushalt.....	10
0.6	Gender als Faktor finanzpolitischer Entscheidungen im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsentwurfs.....	11
0.7	Gendercontrolling bei der Haushaltsausführung	11
0.8	Genderwirkungsanalyse.....	12
0.9	Einführung von Gender Budgeting in der Bundesverwaltung.....	14
0.10	Ressortspezifische Wirkungsanalysen	18
0.11	Ausgangsbasis für die Einführung von Gender Budgeting	18
1	Einleitung	19
2	Definition	20
3	Struktur des Bundeshaushalts und gleichstellungspolitische Handlungsspielräume	21
3.1	Aufgabenbereiche	22
3.2	Ausgabearten.....	22
3.3	Einnahmearten.....	23
3.4	Gleichstellungspolitische Handlungsspielräume im Haushaltsprozess.....	23
3.5	Bezug von Genderinformationen zur Haushaltssystematik.....	24
4	Rechtsgrundlagen für Gender Budgeting	25
4.1	Gleichstellungsorientierte Folgenabschätzung bei der Vorbereitung des Haushaltsgesetzes.....	26
4.2	Geschlechtergerechte Sprache.....	29
4.3	Gremien	29
4.4	Beteiligung des BMFSFJ	31
4.5	Zusammenfassung zu den Rechtsgrundlagen.....	31
5	Ansatzpunkte für Gender Budgeting im Haushaltskreislauf	31
6	Genderinformationen zum Haushalt	33
6.1	Ergänzende Genderinformationen zum Haushalt	34
6.2	Genderinformationen im Haushaltsplan	35
6.3	Genderinformationen in den begleitenden finanzpolitischen Dokumenten	35
6.4	Zusammenfassung der Umsetzungsempfehlungen zum Genderinformationssystem....	38
7	Gender Budgeting im Haushaltsaufstellungsverfahren	39
7.1	Prozessanalyse zur Verankerung von Gender Budgeting bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs.....	39
7.2	Parlamentarisches Verfahren	47
7.3	Institutionalisierung des Zusammenwirkens von Haushaltsverantwortlichen, Fachverantwortlichen und Gleichstellungsverantwortlichen	50
7.4	Zusammenfassung: Gender Budgeting im Haushaltsaufstellungsverfahren	52
8	Haushaltsausführung	53
9	Rechnungslegung	54
10	Genderwirkungsanalyse	55
10.1	Analyse der Gleichstellungswirkung.....	56

10.2	Indikatoren	61
10.3	Gleichstellungsorientierte Prozessgestaltung.....	73
10.4	Zusammenfassung: Genderwirkungsanalyse	77
11	Genderwirkungsanalysen bei Ausgaben	77
11.1	Gender Budgeting bei Zuwendungen.....	78
11.2	Gendermonitoring und Gendercontrolling der Personalkosten.....	92
11.3	Gender Budgeting bei den sächlichen Verwaltungsausgaben.....	101
11.4	Gender Budgeting bei der Ressortforschung am Beispiel Wirtschaftsforschung.....	102
12	Einnahmen des Bundeshaushalts und gleichstellungsrelevante Wirkungen	105
12.1	Möglichkeiten zur Genderwirkungsanalyse bei Einnahmen	105
12.2	Gesetzesfolgenabschätzung und Gender Budgeting bei der Steuergesetzgebung.....	107
12.3	Gender bei Steuerschätzungen und Modellrechnungen	116
12.4	Zusammenfassung: Gender Budgeting und Steuern.....	116
13	Der Familienleistungsausgleich als Beispiel für eine komplexe	
	Genderwirkungsanalyse von Einnahmen und Ausgaben	117
13.1	Elterngeld.....	119
13.2	Genderwirkungsanalyse.....	120
13.3	Kinderfreibetrag, Freibetrag für Betreuung, Erziehung sowie Bildung und Kindergeld	
	120
13.4	Kinderbetreuungskosten und haushaltsnahe Dienstleistungen.....	121
13.5	Zusammenfassung: Genderwirkungsanalyse familienbezogener Leistungen.....	123
14	Gender Budgeting in der Europäischen Union.....	124
14.1	Europäische Union	125
14.2	Großbritannien.....	126
14.3	Österreich.....	127
14.4	Frankreich.....	129
14.5	Belgien.....	130
14.6	Schweden	130
14.7	Nordischer Rat.....	130
15	Einführung von Gender Budgeting in der Bundesverwaltung	132
15.1	Prozess der Machbarkeitsstudie.....	132
15.2	Einführung von Gender Budgeting auf Bundesebene	135
16	Beispiele für ressortspezifische Genderwirkungsanalysen	144
16.1	Einzelplan 04: Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt.....	144
16.2	Einzelplan 05: Auswärtiges Amt.....	146
16.3	Einzelplan 06: Bundesministerium des Innern	155
16.4	Einzelplan 07: Bundesministerium der Justiz	163
16.5	Einzelplan 08 und Gesamtplan: Bundesministerium der Finanzen	163
16.6	Einzelplan 09: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, ehemals Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.....	164
16.7	Einzelplan 10: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	167
16.8	Einzelplan 11: Bundesministerium Arbeit und Soziales	170
16.9	Einzelplan 12: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	179
16.10	Einzelplan 14: Bundesministerium der Verteidigung.....	186
16.11	Einzelplan 15: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.....	187
16.12	Einzelplan 16: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.....	187

16.13	Einzelplan 17: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.....	189
16.14	Einzelplan 23: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.....	201
16.15	Einzelplan 30: Bundesministerium für Bildung und Forschung.....	208
16.16	Ausblick zu den Ressortbeispielen.....	218
17	Anhang	219
17.1	Abkürzungsverzeichnis.....	219
17.2	Tabellenverzeichnis.....	223
17.3	Literaturverzeichnis.....	224
17.4	Forschungsgemeinschaft	232

0 Zusammenfassung

Gender Budgeting ist international ein wichtiges eigenständiges Thema bei der Strategie des Gender Mainstreaming. Die genauen Inhalte und Vorgehensweisen sind bisher international und national nicht eindeutig definiert. Mit Gender Budgeting werden einerseits makroökonomische Gleichstellungsziele verfolgt. Andererseits geht es darum sichtbar zu machen, inwieweit staatliche Ausgaben Männern und Frauen zugute kommen bzw. das Steuersystem Männer und Frauen belastet oder bevorzugt.

Um Ansatzpunkte für eine Implementierung von Gender Budgeting in den Bundeshaushalt zu finden, hat das BMFSFJ auf Grundlage eines entsprechenden Beschlusses der Interministeriellen Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Machbarkeitsstudie sollen konzeptionelle Vorschläge für die Implementierung von Gender Budgeting entwickelt und in eine Erprobungsphase überführt werden. Fernziel ist eine Transparenz bei den Ausgaben des Bundes, inwieweit Transferleistungen und Förderungen Männern und Frauen zugute kommen. Diese Transparenz ist Vorbedingung für gleichstellungspolitische Entscheidungen der Fachressorts und des Bundestages zu den einzelnen Haushaltsposten.

Die Machbarkeitsstudie hatte den Auftrag, beginnend im April 2005 bis Ende März 2006 Gender Budgeting im Rahmen der Gender-Mainstreaming-Strategie zu verorten.

0.1 Definition

Die hier vorgelegte Studie definiert Gender Budgeting für den Bundesprozess wie folgt (*Ergebnis 1*):

Gender Budgeting als Teilstrategie des Gender Mainstreaming bezieht sich auf die ökonomischen, fiskalischen und finanzpolitischen Aspekte des staatlichen Handelns und vertieft insoweit die bisherige Gender-Mainstreaming-Strategie des Bundes. Kern des Gender Budgeting ist die Anwendung von Gender Mainstreaming in Bezug auf den Haushalt. Gender Budgeting ermöglicht die systematische Analyse, Steuerung und Evaluation des Haushalts bezüglich seines Beitrags zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und zur Beseitigung bestehender Nachteile (Art. 3 Abs. 2 GG).

Gender Budgeting bedeutet die systematische Prüfung aller Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsprozess bei der Aufstellung, Ausführung und Rechnungslegung sowie aller haushaltsbezogenen Maßnahmen auf die ökonomischen Effekte für Frauen und Männer sowie auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse. Dabei sollte die gesellschaftliche Verteilung der Ressourcen Geld und Zeit sowie bezahlte und unbezahlte Arbeit berücksichtigt werden. Diese Prüfung bildet die Grundlage für gleichstellungswirksame finanzbezogene Maßnahmen.

0.2 Struktur des Bundeshaushalts und gleichstellungspolitische Handlungsspielräume

Struktur und Entwicklung des Bundeshaushalts wurden analytisch auf Handlungsmöglichkeiten im Haushaltsverfahren überprüft. Der Haushalt ist als Steuerungsinstrument der fiskalische Ausdruck des politischen Willens der Regierung und des Parlaments. Er bildet fiskalisch die Komplexität des politischen und ökonomischen Handelns des Staates ab. Um den Haushalt transparent zu machen wird in der Bundesrepublik Deutschland eine einheitliche Haushaltssystematik von Bund, Ländern und Gemeinden verwendet. Finanztechnisch ist der Haushalt eine systematisch gegliederte Zusammenstellung der für ein Haushaltsjahr veranschlagten Ausgaben und der

zu ihrer Deckung vorgesehenen Einnahmen. Als umfangreiches finanzbezogenes Dokument umfasst der Haushaltsplan ca. 950 Einnahmetitel und ca. 5450 Ausgabebetitel, die in Kapitel und Einzelpläne gruppiert sind. Bisher spielen Genderaspekte im Haushaltsverfahren keine eigene Rolle. Die Machbarkeitsstudie identifiziert Ansatzpunkte für Gender Budgeting anhand der wesentlichen Strukturkategorien Aufgabenbereiche, Ausgabearten und Einnahmearten.

0.2.1 Untersuchung für Umsetzungsmöglichkeiten nach Aufgabenbereichen

Der Bundeshaushalt gliedert sich in inhaltliche Aufgabenbereiche, einige dieser Aufgabenbereiche haben überragende Bedeutung: In die soziale Sicherung (ca. 48 %), die allgemeine Finanzwirtschaft (ca. 25 %), die Verteidigung (10 %) und den Verkehr (ca. 6 %) fließen zusammen über 90 % der Mittel, wobei der Anteil der allgemeinen Finanzwirtschaft durch deutlich steigende Zinszahlungen stark zunimmt. Die Studie prüft einen wesentlichen Teil der im Finanzplan 2004-2008¹ beschriebenen Aufgabenbereiche exemplarisch auf die Machbarkeit von Gender Budgeting, und zwar folgende Bereiche:²

- A. Soziale Sicherung: Grundsicherung, Arbeitsmarkt, Elterngeld, Wohngeld, Landwirtschaftliche Sozialpolitik
- B. Verteidigung: Kein Beispiel
- C. Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft: Alterssicherung der Landwirtinnen und Landwirte
- D. Wirtschaftsförderung: Technologieförderung
- E. Verkehr: Eisenbahnausgaben
- F. Bauwesen: Städtebauförderung
- G. Forschung, Bildung, Wissenschaft, kulturelle Angelegenheiten: BAföG, Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik, Künstlerinnen- und Künstlerförderung
- H. Umweltschutz, Sport: Förderung des Deutschen Naturschutzrings
- I. Innere Sicherheit, Zuwanderung: Bundespolizei, Integration von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern, Technisches Hilfswerk
- J. Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Förderung des Deutschen Entwicklungsdienstes, Genderkriterien in der Entwicklungszusammenarbeit
- K. Allgemeine Finanzwirtschaft: Kein Beispiel

Es ist ein wichtiges Ergebnis der Machbarkeitsstudie, dass alle Aufgabenbereiche, auch diejenigen, für die kein Beispiel bearbeitet werden konnte, in Gender Budgeting einbezogen werden können. (*Ergebnis 2*)

0.2.2 Untersuchung für Umsetzungsmöglichkeiten nach Ausgabearten

Die Struktur des Bundeshaushalts ist nach Ausgabearten differenziert, davon entfallen ca. 10 % auf Personalausgaben, einschl. der Versorgungsaufwendungen, und knapp 6 % auf laufende Sachausgaben. Den Hauptanteil an den Ausgaben machen die Zuwendungen aus. Insgesamt sind knapp drei Viertel der gesamten Ausgaben des Bundeshaushalts für laufende Zwecke vorgesehen, gut ein Viertel sind investive Ausgaben. Bei den Ausgabearten wird die große Bedeutung der Zuweisungen und Zuschüsse daran deutlich, dass rund 95 Mrd. Euro unmittelbar an die Sozialversicherungsträger fließen; dies sind 29 % des Gesamthaushalts. Daneben werden Zuweisungen und Zuschüsse an Unternehmen (rund 22 Mrd. Euro; ca. 6 %) sowie für Renten und Unterstützungen

¹ BMF 2004, Finanzbericht 2005, S.11-94.

² Ebd., S. 3

gen gezahlt, wodurch auf diese drei Bereiche insgesamt rund 40 % der Ausgaben entfallen. Ein Großteil der Ausgaben basiert auf Leistungsgesetzen, im Haushaltsverfahren wird vor allem über die Handlungsmöglichkeiten der Ressorts in Bezug auf Förderprogramme entschieden.

Die Machbarkeitsstudie untersucht die Ausgabearten Personal, sächliche Verwaltungsausgaben, institutionelle und projektbezogene Zuwendungen sowie Transferleistungen auf der Basis von Leistungsgesetzen und erfasst damit alle wesentlichen Ausgabearten.

0.2.3 Untersuchung für Umsetzungsmöglichkeiten nach Einnahmearten

Die Einnahmestruktur zeigt, dass der Bundeshaushalt sich fast zur Hälfte aus Umsatz- und Lohn- bzw. Einkommensteuer finanziert. Die Mineralölsteuer erbringt ca. 10 %, sonstige Einnahmen (u. a. Privatisierungserlöse, Mauteinnahmen) machen rund 16 % und die Nettokreditaufnahme 8,5 % aus. Über 90 % der Einnahmen, d.h. Steuern und sonstige Einnahmen, werden auf der Grundlage von Gesetzen erhoben. Die Machbarkeitsstudie fasst Ergebnisse von gleichstellungsbezogenen Folgenabschätzungen in der Steuergesetzgebung zusammen, untersucht Genderaspekte bei der Einkommensteuer und identifiziert Ansatzpunkte für Genderanalysen bei weiteren Einnahmen.

0.2.4 Genderinformationen und Haushaltssystematik

Die Machbarkeitsstudie ergab, dass es ein wichtiges Instrument zur Umsetzung von Gender Budgeting ist, Genderinformationen zum Haushalt zu generieren. Diese sollen den jeweiligen Akteurinnen und Akteuren im Haushaltsprozess in aussagekräftiger und übersichtlicher Form zur Verfügung stehen. Diese Informationen müssen eindeutig auf die Haushaltssystematik bezogen werden (Einzelpläne, Kapitel, Titel, übergreifende Aufgabenbereiche). Die Genderinformationen sollen das Ergebnis von Genderwirkungsanalysen zu den Titeln und Produkten abbilden. Sie bieten im Haushaltsprozess bei den Haushaltsverhandlungen der Bundesregierung und den Haushaltsberatungen im parlamentarischen Verfahren zusammen mit den Gleichstellungszielen eine wichtige Entscheidungsgrundlage.

Die Haushaltssystematik unterteilt den Haushalt in Einzelpläne, Kapitel und Titel. Die Titel sind entsprechend einem Gruppierungsplan in Titelgruppen zusammengefasst. Zusätzlich tragen die Titel Funktionsziffern. Die Genderinformationen zu den Einzelplänen müssen titelgenau dargestellt werden, da die Mittelansätze der Titel in den Haushaltsberatungen zur Disposition stehen. Darüber hinaus wird in einigen Kapiteln des Bundeshaushalts ein Produkthaushalt aufgestellt. Der Produkthaushalt bietet die Möglichkeit, die Genderinformationen den Produkten zuzuordnen. In der Machbarkeitsstudie wurde der Produkthaushalt der Bundeszentrale für politische Bildung analysiert. Dabei zeigte sich, dass ein Produkthaushalt und Kosten-Leistungs-Rechnung strukturell sehr gute Voraussetzungen für Gender Budgeting bieten. (*Ergebnis 3*)

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde ausgehend von einzelnen Kapiteln und Titeln oder Produkten in den Ressorts überprüft, wie Genderwirkungsanalysen vorgenommen und auf den Haushalt bezogen dargestellt werden können. Es ist möglich, Gender Budgeting in die kamerale Struktur einzubinden. (*Ergebnis 4*)

0.2.5 Zusammenfassung: Strukturelle Ansatzpunkte für Gender Budgeting

Diese wesentlichen Eckdaten zeigen, dass auf Seiten der Einnahmen und Ausgaben viele Positionen letztlich auf Gesetze zurückzuführen sind. Diese Gesetze unterliegen der Folgenabschätzung, notwendige Daten müssen geschlechterdifferenziert aufbereitet werden. Im eigentlichen Haushaltsverfahren können sie nur auf der Basis von Schätzungen fiskalisch veranschlagt wer-

den. Nur ca. 10 % des Finanzvolumens sind unmittelbarer Bestandteil der Entscheidungsfindung im Rahmen des Haushaltsverfahrens.

Bei Gender Budgeting sind daher Gesetzesentscheidungen und Haushaltsverfahren zusammen zu denken, denn die Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenbereiche im Haushalt ist Anlass für Gesetzesänderungen. Gender Budgeting erfordert die Verbindung von genderbezogener und fiskalischer Gesetzesfolgenabschätzung und Programmevaluation sowohl ex post als auch ex ante sowie die jährliche genderbezogene Überprüfung der Wirkung im Rahmen des Haushaltsverfahrens. (*Ergebnis 5*)

Die Verbindung von Fach- und Genderkompetenz mit Haushaltskompetenz ist Voraussetzung um diese Genderinformationen aufzubereiten und qualifiziert bei Haushaltsentscheidungen zu berücksichtigen. Entsprechend muss der Haushaltsprozess ergänzt werden. (*Ergebnis 6*)

0.3 Rechtsgrundlagen

Die Studie gibt einen Überblick über die Rechtsgrundlagen für den künftigen Gender-Budgeting-Prozess der Bundesregierung. Gender Budgeting als Anwendung von Gender Mainstreaming im Haushaltsprozess und als ökonomische Teilstrategie fußt auf dem Grundgesetz, dem Amsterdamer Vertrag, dem Bundesgleichstellungsgesetz, dem Bundesgremienbesetzungsgesetz und der GGO der Bundesministerien:

1. Grundgesetz: Art. 3 Abs. 2: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“
2. Amsterdamer Vertrag: Art. 2, 3 Abs. 2 i. V. m. Art. 13 EGV machen die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern zu einem Teil der Rechtsordnung der Europäischen Union. Auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union sieht in Art. 23 Abs. 1 vor, Gleichheit von Frauen und Männern in allen Bereichen sicherzustellen.
3. Bundesgleichstellungsgesetz: § 2 verpflichtet alle Beschäftigten der Bundesverwaltung, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern und diese Verpflichtung als durchgängiges Leitprinzip in allen Aufgabenbereichen der Dienststelle zu berücksichtigen. § 1 Abs. 2 verpflichtet die Bundesverwaltung, die Gleichstellung von Frauen und Männern sprachlich zum Ausdruck zu bringen.
4. Bundesgremienbesetzungsgesetz: Das Gesetz verpflichtet den Bund darauf hinzuwirken, dass eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien, für die er Berufungs- oder Entsenderechte hat, geschaffen wird.
5. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO): § 2 bestimmt die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern zum Leitprinzip bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen. § 45 Abs. 1 i. V. m. Anlage 8 Nr. 9 GGO schreibt die Beteiligung des BMFSFJ zu der Frage vor, ob durch das Gesetz bzw. die RVO Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung zu erwarten sind. Nach § 43 Nr. 5 GGO sind in der Begründung die Gesetzesfolgen (§ 44 Abs. 1 GGO) darzustellen. Diese beabsichtigten oder unbeabsichtigten Auswirkungen einer Regelung sind – auch hinsichtlich ihrer gleichstellungspolitischen Bedeutung – zu analysieren und in der Begründung darzustellen. § 42 Abs. 5 GGO verpflichtet, die Gleichstellung sprachlich zum Ausdruck zu bringen.

Die bisherige rechtliche und politische Verankerung ist damit nicht spezifisch auf Gender Budgeting bezogen, was angesichts der Bedeutung der Haushaltspolitik und des erheblichen Auf-

wands für die Umsetzung der Genderanalysen Akzeptanzprobleme auslöst. Daher wird die ausdrückliche politische und ggf. rechtliche Verankerung von Gender Budgeting empfohlen. (*Ergebnis 7*).

Die Komplexität der Haushaltsgesetzgebung erfordert basierend auf den Prüfverfahren in der Gesetzesfolgenabschätzung ein spezifiziertes, entsprechend anspruchsvolles genderbezogenes Prüfverfahren, das nur schrittweise eingeführt werden kann. (*Ergebnis 8*)

Die Analysen zum Haushalt können sich auf vorhergehende Prüfungen im Rahmen des Gender Mainstreaming stützen: § 2 GGO schreibt die geschlechterdifferenzierte Folgenabschätzung für alle Gesetze vor. Das Haushaltsgesetz bildet die Leistungsgesetze ab, auch für diese erfolgt eine Prüfung der geschlechterdifferenzierten Auswirkungen bereits im Gesetzgebungsverfahren, diese muss für Gender Budgeting vertieft, um eine Analyse ex post erweitert und dann als Information zum Haushalt abgebildet werden. Die Machbarkeitsstudie konzentriert sich auf Anknüpfungspunkte im Haushaltsverfahren, die Genderwirkungsanalyse und die Beteiligung genderkompetenter Stellen.

0.4 Ansatzpunkte für Gender Budgeting im Haushaltskreislauf

Die Machbarkeitsstudie identifiziert auf dieser Grundlage Ansatzpunkte für die Umsetzung von Gender Budgeting im Haushaltskreislauf. Der Haushaltskreislauf hat drei Phasen: Die Haushaltsaufstellung, die Haushaltsausführung und die Rechnungslegung. Die Machbarkeitsstudie überprüft, inwieweit genderbezogene Instrumente in diese drei Phasen integriert werden können. Der Schwerpunkt wurde auftragsgemäß auf die Umsetzungsmöglichkeiten bei der Haushaltsaufstellung und der Haushaltsausführung gelegt. Darüber hinaus leistet die Studie einen Ausblick auf die Rechnungslegung.

Die Machbarkeitsstudie leistet eine Prozessanalyse des Haushaltsaufstellungsverfahrens, benennt analytisch die Grundsätze der Haushaltsphasen und leitet daraus Handlungsmöglichkeiten für die Einführung von Gender Budgeting ab.

Weitere Aspekte von Gender Budgeting, die andere finanzpolitische und ökonomische Zusammenhänge betreffen, die für eine systematische Berücksichtigung der Querschnittsaufgabe Gleichstellung in der ökonomischen und fiskalischen Gesamtstrategie des Bundes wichtig sind, werden anhand von Arbeitsbeispielen betrachtet.

Der Haushaltsprozess ist in seinem Ablauf an feste Zeiten gebunden. Gender Budgeting sollte zur Sicherstellung eines handhabbaren und demokratisch beeinflussbaren Haushaltsprozesses so eingeführt werden, dass es diesen zeitlichen Ablauf nicht verändert. Damit der Zeitrahmen weiter erhalten bleibt ist darauf zu achten, dass Gender Budgeting so angekoppelt wird, dass an den entscheidenden Schnittstellen keine der jeweiligen Stufe im Verfahren nachgelagerten Genderprozesse angehängt werden, denn dies würde den Ablauf verzögern. Vielmehr ist es notwendig, dass die Genderprozesse in den Zeitplan im Wesentlichen im Vorlauf und im Übrigen parallel integriert werden.

0.4.1 Gender Budgeting bei der Haushaltsaufstellung

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

0.4.2 Gender Budgeting bei der Haushaltsausführung

In der zweiten Phase, der Haushaltsausführung, ist – konsequent zu Ende gedacht – die zentrale Anforderung durch Gender Budgeting, dass ein aktueller Vergleich zwischen den Zielen und der Zielerreichung bei der Verausgabung und der Vereinnahmung von Mitteln vorgenommen wird. Gender Budgeting bedeutet damit eine genderbezogen ausgerichtete wirkungsorientierte Haushaltsausführung. Dafür sollte ein genderbezogenes Controlling etabliert werden, das auf der Jährlichkeit des Haushalts basiert. (*Ergebnis 9*)

0.4.3 Gender Budgeting bei der Rechnungslegung

In der dritten Phase des Haushaltsverfahrens, der Rechnungslegung, schafft die Verwaltung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit Transparenz über ihre Einnahmen und Ausgaben. Die Rechnungslegung ist zurzeit auf Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet und nicht als Bericht über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge angelegt. Gender Budgeting stellt das Haushaltsverfahren vor die Herausforderung einen gesellschaftspolitischen Wirkungszusammenhang in diese Haushaltsphase zu integrieren. (*Ergebnis 10*) Dafür kann auf die Wirkungsprüfung aus der Gesetzesfolgenabschätzung und bisher entwickelte Instrumente der Wirkungskontrolle angeknüpft werden.

0.5 Genderinformationen zum Haushalt

Um Genderinformationen für die Darstellung im Haushaltsplan aufzubereiten prüfte die Machbarkeitsstudie mit den Ressorts verschiedene Möglichkeiten. Die Anforderungen an die Genderinformationen stehen einander teils konträr gegenüber. Einerseits sind Genderinformationen im Haushaltsverfahren sinnvoll, wenn sie aussagekräftig und fachlich qualifiziert die wichtigsten Ergebnisse der Genderwirkungsanalyse darstellen. Andererseits kann das Haushaltsverfahren nicht mit zu detaillierten Informationen und einem aufwändigen Prozess belastet werden.

Dieses Problem kann gelöst werden, indem ein Stufenmodell für die Abbildung der Genderinformationen im Haushaltsverfahren entwickelt wird, bei dem die Ergebnisse der Genderwirkungsanalyse mit jeder Stufe stärker aggregiert werden. Hinter einer kurzen, übersichtlichen, allgemein verständlichen, über das Ressort und später alle Ressorts vergleichbaren, handhabbaren Abbildung stehen aussagekräftige, detaillierte, fachlich qualifizierte Informationen.

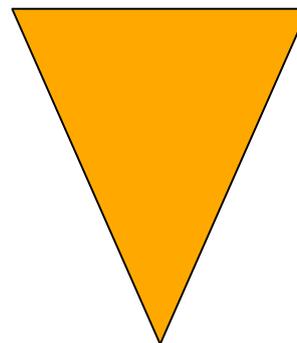
Diese sind in der Fachabteilung detailliert, auf der Ressortebene haushaltsbezogen aggregiert und gegenüber BMF, Kabinett und Parlament übersichtlich und aussagekräftig stark aggregiert. Die jeweiligen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger haben die Möglichkeit, konkrete Informationen nachzufragen: Hinter der aggregierten Oberfläche stehen Daten und Analysen, die auf Anfrage dargestellt werden können. (*Ergebnis 11*)

Detaillierte Genderinformationen in der Fachabteilung des Ressorts

Aggregierte Genderinformationen für das Haushaltsreferat

Hochaggregierte Genderinformationen für das BMF

Höchst aggregierte Genderinformationen für Kabinett und Parlament



Diese Genderinformationen gehören nicht nur zu Gender Budgeting, sondern sie sind Teil und Ergebnis des Gender-Mainstreaming-Prozesses. Wenn dieser noch nicht stattgefunden hat oder

keine ausreichenden Daten und Begründungszusammenhänge erarbeitet wurden, wird durch die jährliche Überprüfung im Haushaltsverfahren eine Genderwirkungsanalyse ausgelöst. So können alle Politikfelder und Maßnahmen einer regelmäßigen systematischen Genderwirkungsanalyse unterzogen werden. Die Einführung systematischer Genderwirkungsanalysen ist ein Prozess. Hierzu bedarf es einer systematischen und mittelfristigen Implementierungsstrategie. (*Ergebnis 12*)

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

0.6 Gender als Faktor finanzpolitischer Entscheidungen im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsentwurfs

Gender Budgeting bedeutet, dass Genderaspekte eine Grundlage finanzpolitischer Entscheidungen bilden. Da Gender Mainstreaming gleichstellungsbezogene Politik nicht nur im BMFSFJ, sondern in allen Ressorts verankert, spielen Genderaspekte in allen Einzelplänen eine Rolle als Querschnittaufgabe.

Im Rahmen der Erstellung der Machbarkeitsstudie formulierte das BMF das Bedenken, dass Genderaspekte bei den Verhandlungen von den Ressorts eingesetzt werden könnten, um Plafonderhöhungen durchzusetzen. Gender Budgeting bietet aber vielmehr die Chance, Umverteilungseffekte besser zu steuern, weil die prognostizierte Wirkung von Mitteln und die Konsequenzen bei Mittelveränderungen deutlich werden. Im Haushaltsaufstellungsverfahren geht es darum, innerhalb des verfügbaren Rahmens die Mittel gendergerecht zu verteilen und Gleichstellungswirksamkeit und Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen. Kürzungen sollen nicht zu Lasten eines Geschlechts gehen.

Die finanzpolitische Verantwortung des BMF besteht darin, dass die Plafonds, die den Ressorts zur Verfügung gestellt werden, einerseits den Einsparauflagen und andererseits den politischen Zielsetzungen und Schwerpunkten der Regierung möglichst genau entsprechen. Zu den politischen Zielsetzungen gehört auch die Querschnittaufgabe Gleichstellung. Das ist deshalb so wichtig, weil der verwaltungsinterne Prozess zwischen dem BMF und einzelnen Ministerien den Großteil der Ausgaben festlegt, nur ein kleiner Teil geht als strittig in das Kabinett. Im Prozess der Aufstellung des Haushaltsentwurfs sind mit Ausnahme des Kabinetts und des parlamentarischen Prozesses kaum Frauen als Akteurinnen und damit als Entscheiderinnen beteiligt. Bisher wird die Querschnittaufgabe Gleichstellung in diesem Verhandlungsprozess kaum thematisiert, außer im Einzelplan des BMFSFJ.

Es geht bei Gender Budgeting darum, von zentraler finanzpolitischer Steuerungsseite und damit vom BMF und vom Haushaltsausschuss den Fachressorts und -ausschüssen gegenüber deutlich zu machen, dass von ihnen erwartet wird, dass Gleichstellungsaspekte in den Einzelplänen Berücksichtigung finden. Gender Budgeting bedeutet, dass Gleichstellungsaspekte zu einem finanzpolitischen Abwägungsfaktor gemacht werden und dass auch finanzpolitisch deutlich wird, dass Gleichstellungsaspekte Berücksichtigung finden müssen und eine Priorität haben. (*Ergebnis 13*)

0.7 Gendercontrolling bei der Haushaltsausführung

In der zweiten Phase des Haushaltskreislaufs, der Haushaltsausführung, heißt Gender Budgeting, die im Haushaltsentwurf und in der Fachpolitik im Vorfeld formulierten integrierten Gleichstellungsziele durch eine entsprechende Ausgaben- und Einnahmenpolitik konsequent zu verfolgen. Dafür müssen Prozessziele und Wirkungsziele formuliert werden. Eine zentrale Anforderung

von Gender Budgeting in der Haushaltsausführung ist es, geeignete finanzbezogene Steuerungsinstrumente zu entwickeln, die die Zielerreichung optimal unterstützen.

Darüber hinaus sollen ein aktueller Vergleich zwischen den Gleichstellungszielen und der Zielerreichung bei der Mittelverwendung und eine dem Jährlichkeitsprinzip des Haushalts entsprechende Analyse erfolgen. Die gesellschaftlichen Wirkungen der Ausgaben und Einnahmen können aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge staatlicher Politik nicht für jeden Ausgaben- und Einnahmenbereich unmittelbar im Haushaltsjahr erfolgen. Die fachpolitischen Berichte, die regelmäßig einmal pro Legislaturperiode oder sogar jährlich erstellt werden, bieten einen geeigneten Rahmen für komplexe Wirkungszusammenhänge: Sie sollten systematisch genderbezogen ausgerichtet werden und dabei ökonomische und fiskalische Wirkungszusammenhänge beleuchten. (*Ergebnis 14*)

Bei der Haushaltsausführung sollten Verfahren etabliert werden, mit denen sich die Umsetzung der Ziele und ein Teil der Zielerreichung bereits im Haushaltsjahr feststellen lässt. Es geht darum, ein ziel-wirkungs-orientiertes Gendercontrolling zur Querschnittaufgabe Gleichstellung aufzubauen, das eine Beobachtung der Ausgaben und Einnahmen im Rahmen des Soll-Ist-Vergleichs und ggf. eine Umsteuerung ermöglicht (*Ergebnis 15*).

Die Haushaltsausführung ist Angelegenheit der Ressorts, daher liegt der Schwerpunkt in den ressorteigenen Steuerungsinstrumenten. Darüber hinaus bestehen einige ressortübergreifende Instrumente, z. B. das Einfordern von Berichten oder die gemeinsame Zuwendungsdatenbank des Bundes. Ein generelles Wirkungscontrolling, in das auch Genderaspekte integriert werden können, wird in der Bundesregierung erst aufgebaut und ist noch nicht in allen Ressorts vorhanden. Die einzelnen Ministerien haben unterschiedliche Steuerungsinstrumente für ihr finanzbezogenes Handeln aufgebaut. Die Entscheidungen über die ressortinterne Verteilung der Mittel folgen unterschiedlichen Verfahren. So sind z. B. die Zuwendungsvergabe bis hin zu ressortspezifischen Formblättern und Datenbanken, das Controlling, die Nutzung von Informationstechnologie für das Controlling, die Datenerhebung und Datenanalyse in den einzelnen Ministerien verschieden. Einige Ministerien erarbeiten differenzierte Wirkungsanalysen zum Einzelplan und nutzen diese als Steuerungsinstrument, andere „controllen“ die konkreten Finanzströme abteilungsbezogen. Es gibt innerhalb des für alle verbindlichen formalen Rahmens wenige ministerienübergreifende einheitliche Verfahren.

Konkrete Ansatzpunkte für Gender Budgeting in der Phase der Haushaltsausführung bestehen bei der Zuwendungsvergabe und beim Zuwendungscontrolling. Ein wichtiges Steuerungsinstrument ist dabei die gleichstellungsorientierte Ausrichtung von Förderprogrammen. (*Ergebnis 16*)

0.8 Genderwirkungsanalyse

Für die geschlechterbezogene Prüfung der Einnahmen und Ausgaben wurden international vielfältige Instrumente entwickelt. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie stellte sich heraus, dass die Umsetzung im Verwaltungshandeln ein einziges, zusammengefasstes Prüfinstrumentarium erfordert. (*Ergebnis 17*) Kernfrage einer Genderwirkungsanalyse ist, wie die Einnahmen und Ausgaben sowie deren Strukturen auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse wirken. Dabei wird überprüft, wie haushalts- und finanzpolitische Maßnahmen unmittelbar oder mittelbar die Gleichstellung der Geschlechter beeinflussen. Dabei geht es zunächst um die Betrachtung einzelner Titel oder Produkte: Die verschiedenen Ausgaben und Einnahmen der Ressorts haben unterschiedliche Auswirkungen auf die Gleichstellung. Es gibt Titel, die hauptsächlich unmittelbare Effekte auf die Gleichstellung haben, und Titel, die mittelbar wirken. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden die wichtigsten Instrumente, die international für Gender Budgeting entwickelt wurden, erprobt. Als besonders relevant erwiesen sich drei Prüfverfahren: Erstens die ge-

schlechterdifferenzierte Betrachtung der Einnahmen- und Ausgabenstruktur, zweitens die Prüfung der Wirkung auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse und drittens die gleichstellungsorientierte Prozessgestaltung.

Folgende Leitfragen unterstützen die Genderwirkungsanalysen:

Leitfragen

1. Sind geschlechterdifferenzierte Nutzenanalysen vorgenommen worden und lässt sich auf dieser Basis die Wirkung der Ausgabe oder Einnahme auf die Geschlechter abschließend beurteilen?
2. Entspricht die Mittelverteilung den Bedürfnissen von Frauen und Männern im Politikfeld? Sind diese Bedürfnisse unterschiedlich und warum?
3. Gibt es dabei Wahlfreiheit für Frauen und Männer über Geschlechterstereotype hinaus? Oder gibt es feste Vorstellungen darüber, was Frauen und Männern zusteht?
4. Wie tragen die Lebenslagen von Frauen und Männern zur Verursachung von Kosten bei?
5. Welche Lebensstile und Lebenslagen von Frauen und Männern werden durch die Einnahme oder Ausgabe gefördert?
6. Welche Wirkungszusammenhänge sind für die Darstellung und Bewertung der Gleichstellungswirkung entscheidend?

Die Analyse der Gleichstellungswirkung von Einnahmen und Ausgaben ist in einigen Ressorts üblich, so z.B. in der Steuer-, Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Entwicklungspolitik, bei der Bundeszentrale für Politische Bildung oder im Personalwesen, bisher wurde aber kein Bezug zum Haushalt hergestellt. Vielen Verwaltungsbereichen waren Genderanalysen zu Einnahmen und Ausgaben fremd. Die Forschungsgemeinschaft hat eine Genderwirkungsanalyse entwickelt, die mehrere Schritte umfasst. Die Machbarkeitsstudie beschreibt die Analyseschritte detailliert und macht Vorschläge für die Umsetzung in Indikatoren. Diese Indikatoren können dann je nach Stufe des Haushaltsverfahrens durch ausführlichere oder knappe Erläuterungen ergänzt werden. (*Ergebnis 18*)

Schritte der Genderwirkungsanalyse

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

Im Anschluss an die Formulierung methodischer Anforderungen an Genderwirkungsanalysen werden ausführliche exemplarische Wirkungsanalysen zu Ausgabenbereichen vorgenommen, und zwar zu Zuwendungen, Personal und Ressortforschung. Danach werden Einnahmen betrachtet mit einem Schwerpunkt auf der Einkommensteuer. Als Beispiel für eine aufgabenbereichsbezogene Genderwirkungsanalyse wird der Familienleistungsausgleich, der sowohl Ausgaben als auch Einnahmen umfasst, betrachtet.

0.9 Einführung von Gender Budgeting in der Bundesverwaltung

Die Machbarkeitsstudie macht Vorschläge für die Implementierung von Gender Budgeting auf Bundesebene. Ausgangspunkt bildet einerseits eine Zusammenfassung der Umsetzung von Gender Budgeting in Europa mit Beispielen aus Großbritannien, Österreich, Frankreich, Belgien und dem Nordischen Rat. Andererseits zeigte der Prozess der Machbarkeitsstudie Nutzen, Chancen und Herausforderungen für die Einführung von Gender Budgeting.

Wichtigste Voraussetzung für die Einführung von Gender Budgeting ist ein Umsetzungsbeschluss. Die Einführung von Gender Budgeting auf Bundesebene bedarf einer Vorbereitung durch die Verwaltung, z.B. durch die UAG Gender Budgeting oder eine analoge Struktur, eines politischen Beschlusses, z.B. durch ein Gremium wie die IMA Gender Mainstreaming und ggf. einer Verankerung in der Bundeshaushaltsordnung. (*Ergebnis 19*)

Für die finanzpolitische Abwägung der Ressortplafonds und der übergreifenden Aufgabenbereiche ist eine zusammenfassende geschlechterbezogene Wirkungsanalyse für den Gesamthaushalt erforderlich. Jede Steuerungsebene soll die Möglichkeit haben, die hinter den Genderinformationen liegenden Analysen zur Entscheidungsfindung heranzuziehen.

0.9.1 Einführung von Gender Budgeting bei der Haushaltsaufstellung

Langfristiges Prozessziel der Implementierung von Gender Budgeting bei der Haushaltsaufstellung ist, dass die Ergebnisse der Genderwirkungsanalysen als Genderinformationen zum gesamten Haushalt, zu den Einzelplänen und den ressortübergreifenden Aufgaben sowie zu allen Titeln bzw. Produkten in jeder Stufe der Haushaltsaufstellung in angemessen aggregierter und aussagekräftiger Form zur Verfügung stehen.

Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt folgende Umsetzung (*Ergebnis 20*):

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

Einerseits liegen bisher zu einzelnen Titeln oder Produkten Genderwirkungsanalysen vor. Andererseits sind in den Infrastrukturbereichen oft noch keine Genderanalyseinstrumente entwickelt. Die Umsetzung von Gender Budgeting muss daher in den Ressorts und Fachabteilungen auf unterschiedlichen Voraussetzungen aufbauen.

Als ein Schritt eines Implementierungsprozesses muss festgelegt werden, welche Titel oder Produkte einer Analyse der Gleichstellungswirkung unterzogen werden sollen. Hierfür wurden verschiedene Möglichkeiten analysiert. Es wird empfohlen Rahmenvorgaben zu machen, die sowohl eine allgemeinverbindliche Prioritätensetzung als auch eine eigene Prioritätensetzung der Ressorts ermöglichen. So könnte allgemein verbindlich für jeden Haushalt festgelegt werden,

1. wie hoch der Anteil der Mittel ist, die einer Gleichstellungswirkungsanalyse unterzogen werden sollen. Die Ressorts könnten dann ihre fachlichen Schwerpunkte selbst setzen,
2. welche Einnahmen- oder Ausgabenarten einer Gleichstellungswirkungsanalyse unterzogen werden sollen, z. B. Personal, Zuwendungen, Ressortforschung oder Förderprogramme. (*Ergebnis 21*)

Für folgende Ausgabearten liegen aktuell gute Voraussetzungen für haushaltsbezogene Gleichstellungswirkungsanalysen vor, so dass in diesen Bereichen die Implementierung mit Aussicht auf die zügige Erstellung qualifizierter Ergebnisse begonnen werden könnte: (*Ergebnis 22*)

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

Darüber hinaus sollte parallel damit begonnen werden, Konzepte für aussagekräftige Gleichstellungswirkungsanalysen in denjenigen Bereichen zu entwickeln, die die Gleichstellung von Frauen und Männern und die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse erheblich beeinflussen, bei denen die Nutzungsperspektive oder Genderaspekte aber gar nicht oder nur mittelbar betrachtet wurde. Dies gilt u. a. für die Infrastrukturmaßnahmen in Bau und Verkehr und die Wirtschaftsförderung sowie den Bereich Verteidigung. In diesen Bereichen ist ein langer Vorlauf zu erwarten, bevor Gender Budgeting qualifiziert umgesetzt werden kann. Daher sollte die Erarbeitung von Analysemodellen durch Prozesse in den Ministerien und durch Expertisen und weitere Forschung zeitlich parallel mit der Durchführung von Gender-Budgeting-Analysen zu anderen Titeln beginnen. (*Ergebnis 23*)

Einnahmeseitig liegen bisher vergleichsweise wenige Informationen über die Wirkungen von unterschiedlichen Steuern vor. Die aktuellen Vorhaben der Bundesregierung zum Anteilsverfahren in der Lohn- bzw. Einkommensteuer und die Umsatzsteuererhebung können zum Anlass genommen werden, gleichstellungsrelevante Effekte genau zu untersuchen. Mit diesen beiden Steuerarten wären rund 50 % der Bundeseinnahmen erfasst. (*Ergebnis 24*) In diesem Kontext sollten zugleich die Steuern berücksichtigt werden, die auf der Basis des versteuerten Einkommens festgesetzt werden, wie etwa der Solidaritätszuschlag. Die anderen Steuern und Einnahmearten können schrittweise in den Gender-Budgeting-Prozess integriert werden.

Gender Budgeting kann nur stufenweise eingeführt werden und ist als Prozess zu verstehen. Es ist davon auszugehen, dass in den ersten Jahren die Qualität der Analysen, z. B. betreffend Reichweite und Aussagekraft sowie die Verlässlichkeit der Daten und ihrer Interpretation, stetig verbessert werden können. Zu Beginn einen zu hohen Perfektionsgrad einzufordern würde den Prozess stoppen, bevor er begonnen hat. Daher sollten die Analysen zu Beginn des Gender-Budgeting-Prozesses Anlass für Nachfragen und Diskussionen in den Fachgebieten und im Parlament bieten und können mit steigender Qualität im Laufe der Zeit zunehmend als Grundlage für Umsteuerungsprozesse genutzt werden. (*Ergebnis 25*)

Es sollten allgemein verbindliche Mindeststandards, eine einheitliche Indikatorik zur Anzeige der Gleichstellungswirkung und ein einheitlicher allgemeiner Wirkungsmaßstab festgelegt werden. Hierfür wäre eine Verwaltungsstruktur wie die UAG Gender Budgeting erforderlich. (*Ergebnis 26*)

Insbesondere ist in einem kontinuierlichen Prozess zu klären, welchen Stellenwert Nutzungsanalysen und welchen Stellenwert qualitative Genderaspekte bei den einzelnen Ausgaben und Einnahmen haben und welche konkreten und spezifischen Maßstäbe für Gleichstellungswirksamkeit und Gleichstellungsneutralität angelegt werden können.

Als Zeitperspektive für die Implementierung von Gender Budgeting wurde im Rahmen der belgischen Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union das Jahr 2015 vorgeschlagen. Mit der

Einführung sollte daher zum nächsten Haushalt begonnen werden. (*Ergebnis 27*) Die Anzahl der Titel oder Produkte, die einer genderbezogenen Wirkungsanalyse unterzogen werden, sollte mit jedem Haushaltsjahr systematisch erweitert werden. Dabei sollte die Zielperspektive, dass die Einnahmen und Ausgaben in ihrem Zusammenwirken genderbezogen analysiert werden, mit den einzelnen Stufen von Anfang an sichtbar sein. (*Ergebnis 28*) Eine Implementierungsstrategie, die darauf abzielt, dass im Jahr 2015 Gender Budgeting weitgehend eingeführt ist, sollte sich zum Ziel setzen, bis zu diesem Zeitpunkt einen Großteil der Einnahmen und Ausgaben (ca. 80-90 %) einer systematischen und qualifizierten Analyse der Gleichstellungswirkung zu unterziehen. Die Vorgaben können auf die Summe der Mittel oder auf die Zahl der Titel bezogen werden. Die Umsetzung könnte so quantifiziert und festgelegt werden, dass in den nächsten Haushaltsjahren schrittweise ein steigender Prozentsatz der Titel oder der Mittel bei den Einnahmen und Ausgaben einer Gleichstellungswirkungsanalyse zu unterziehen ist.

0.9.2 Umsetzung von Gender Budgeting bei der Haushaltsausführung

Die Umsetzung von Gender Budgeting in der Haushaltsausführung sollte durch den Aufbau von ressortspezifischem Gendermonitoring und Gendercontrolling zu den Ausgaben und Einnahmen eingeführt werden. Diese Genderinformationssysteme sollten in die vielfach bereits entwickelten Controlling- und Monitoringverfahren der Ressorts integriert werden.

Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt den Aufbau von ressortspezifischen Gendermonitoring- und Gendercontrollingverfahren, die Genderinformationen in den Ressorts zentral verfügbar machen, ohne die Zuständigkeit der Fachabteilungen bei der Verausgabung der Mittel einzuschränken. (*Ergebnis 29*)

Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt, für den Personalbereich und die Zuwendungen einheitliche Standards zu entwickeln, die Mindestanforderungen festlegen und eine ressortspezifische Varianz erlauben. (*Ergebnis 30*)

Genderinformationen über Zuwendungen sollten in der Zuwendungsdatenbank des Bundes abgebildet werden können. Präziser und umfangreicher können solche Informationen auch in den ressortinternen Zuwendungsdatenbanken abgebildet werden. Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt beide Darstellungsweisen. (*Ergebnis 31*)

Für den Personalbereich sollte eine Modifikation des Bundesgleichstellungsgesetzes dahingehend erfolgen, dass mittelbezogene Daten erhoben werden müssen. Ein solches Verfahren sollte gemeinsam von BMI, BMF und BMFSFJ unter Beteiligung der Fachressorts entwickelt werden. Wie diese Daten, z. B. zu Leistungszulagen und Teilzeitstellen, mit der Personalentwicklung verknüpft werden, ist wiederum nur ressortspezifisch zu lösen.

0.9.3 Arbeitshilfe Gender Budgeting

Der Prozess der Machbarkeitsstudie zeigte aus der Perspektive der Forschungsgemeinschaft, dass die haushaltsbezogene Steuerung der Querschnittsaufgabe Gleichstellung in der Verwaltung das Zusammenführen von Haushalts-, Fach- und Genderkompetenz erfordert. Die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen meist nur über eine bis zwei dieser Kompetenzen.

Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt daher die Erarbeitung von Arbeitshilfen Gender Budgeting auf der Basis der Machbarkeitsstudie und eines künftigen politischen Beschlusses. (*Ergebnis 32*) Arbeitshilfen zu Gender Budgeting sollten darüber hinaus konkret in die Haushaltskommunikation integriert werden:

Im Aufstellungs Rundschreiben des BMF an die Ressorts sollte ein Gender-Budgeting-Aspekt enthalten sein, eine Arbeitshilfe sollte als erläuternde Anlage beigelegt oder konkret auf die beste-hende Arbeitshilfe Gender Mainstreaming hingewiesen werden.

Bei der Übersendung des beschlossenen Einzelplans an die Ressorts sollte ebenfalls ein Gender-Budgeting-Punkt, diesmal zur Haushaltsausführung, enthalten sein, auch diesem Schreiben kann eine Arbeitshilfe Gender Budgeting beigelegt oder auf die Arbeitshilfe Gender Mainstreaming hingewiesen werden.

0.9.4 Verbindung der Prüfung der haushaltsbezogenen und geschlechterdifferenzierten Gesetzesfolgenabschätzung

Die Umsetzung von Gender Budgeting ist angewiesen auf die Analyse der Gleichstellungswirkung von Leistungsgesetzen und Steuergesetzen. Ein Ansatzpunkt ist die Ex-Ante-Prüfung der Gleichstellungswirkung im Gesetzgebungsverfahren, denn die Kabinetttvorlagen der Verwaltung und die Regierungsvorlagen im Parlament sollen Prüfungen der haushaltsmäßigen Auswirkungen und der Gleichstellungswirkungen enthalten. Diese Analysen sollten stärker verbunden werden. Darüber hinaus ist es für Gender Budgeting erforderlich, die Gleichstellungswirkung von bestehenden Gesetzen ex post aufzuzeigen. (*Ergebnis 33*)

0.9.5 Verbindung mit Produkthaushalt und Kosten-Leistungs-Rechnung

Der Produkthaushalt ist sehr gut für Analysen zur Gleichstellungswirkung geeignet, denn für die Produkte konnten in der Bundeszentrale für politische Bildung Nutzungsgruppen geschlechterdifferenziert erhoben und gleichstellungsbezogene Wirkungsziele definiert werden.

Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt, dass Gender Budgeting bei der Einführung von Produkthaushalt und Kosten-Leistungs-Rechnung berücksichtigt wird. Dafür sollten die entsprechenden Arbeitsbereiche und Steuerungsgremien einen Auftrag erhalten. (*Ergebnis 34*)

0.9.6 Steuerungsstrukturen für den Gender-Budgeting-Prozess

Die Einführung von Gender Budgeting erfordert aufgrund der Komplexität der Aufgabenstellung Steuerungsstrukturen. Eine institutionalisierte interministerielle Zusammenarbeit ist für die Einführung von Gender Budgeting erforderlich.

Die Forschungsgemeinschaft hat durch die UAG Gender Budgeting und die IMA Gender Mainstreaming eine effektive Steuerungsstruktur vorgefunden.

0.9.6.1 UAG Gender Budgeting

Die UAG Gender Budgeting hat sich nach Auffassung der Forschungsgemeinschaft als Arbeitszusammenhang etabliert und bewährt. In der UAG ist strukturell ein Zusammenwirken von des Finanz- und des Gleichstellungsressorts mit den weiteren Ressorts angelegt. Eine solche Struktur ist auch für die Begleitung der Einführung von Gender Budgeting erforderlich. (*Ergebnis 35*)

0.9.6.2 Gender-Budgeting-Beirat oder Genderrat

Die Verwaltung könnte ein Expertinnen- und Expertengremium einsetzen, das die Funktion hat, die Bundesregierung bei der Einführung von Gender Budgeting zu beraten. Zentrale Funktion wäre es, wichtige Handlungsfelder für Gleichstellungswirkungsanalysen zu identifizieren, die Qualität dieser Analysen zu bewerten und Vorschläge für die Weiterentwicklung der Analyseinstrumente zu machen. (*Ergebnis 36*)

0.9.6.3 Personelle Kapazität im BMFSFJ und im BMF

Die Steuerung des Gender-Budgeting-Prozesses erfordert personelle Kapazität und die Verbindung von Haushalts- und Genderkompetenz. Die bisher zuständigen Verwaltungseinheiten sind

kapazitär nicht ausreichend in der Lage, diesen Prozess zu steuern. Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt, im BMF und im BMFSFJ Stellen für Gender Budgeting einzurichten. (*Ergebnis 37*)

0.9.6.4 Personelle Kapazität in den Ressorts

Die Umsetzung von Gender Budgeting erfordert auch personelle Kapazität in den Ressorts, in den Haushaltsreferaten, bei den internen Genderexpertinnen und –experten sowie in den Fachabteilungen. Für die Zusammenarbeit innerhalb der Ressorts sollte eine Struktur geschaffen werden. Der Arbeitsaufwand sollte bei der Aufgabenplanung angemessen berücksichtigt werden. (*Ergebnis 38*)

0.9.6.5 Qualifizierung: Schulung

Die Umsetzung von Gender Budgeting erfordert eine Qualifizierung der zuständigen Stellen. Das Thema muss fester Bestandteil von Schulungen zum Haushaltsverfahren werden. Dafür sind die Fortbildnerinnen und Fortbildner weiterzubilden und Module für die Fortbildung zu entwickeln. (*Ergebnis 39*)

0.9.6.6 Qualifizierung: Wissenschaftliche Prozessberatung

Die Einführung von Gender Budgeting sollte wissenschaftlich begleitet werden. Die Erfahrungen der Forschungsgemeinschaft im Rahmen der Machbarkeitsstudie zeigen, dass externe Beratung den Prozess anstößt und qualifiziert. Eine Beratung sollte sowohl für die einzelnen Ressorts als auch für den Gesamtprozess vorgesehen werden. Diese Beratung und Begleitung könnte durch das GenderKompetenzZentrum und durch externe wissenschaftliche Beratung erfolgen. (*Ergebnis 40*)

0.10 Ressortspezifische Wirkungsanalysen

Den Abschluss der Machbarkeitsstudie bildet die Darstellung der ressortspezifischen Wirkungsanalysen, auf die in den analytischen Texten immer wieder Bezug genommen wird. Sie orientieren sich an wichtigen finanzpolitischen Aufgabenbereichen des Bundes. Sie haben die Funktion, die Reichweite und methodische Bandbreite von Genderwirkungsanalysen zu Einnahmen und Ausgaben zu verdeutlichen. Sie zeigen konkrete Ansatzpunkte für Gender Budgeting auf, die in einigen Fällen schon den Nutzen von Gender Budgeting für eine wirkungsorientierte Haushaltssteuerung deutlich machen. Die Beispiele können für die weiteren Gender-Budgeting-Prozesse in den Ressorts als konkrete Ausgangspunkte genutzt werden.

0.11 Ausgangsbasis für die Einführung von Gender Budgeting

Die Machbarkeitsstudie fokussiert auf die Umsetzung von Gender Budgeting im Haushaltsprozess. Gender Budgeting zielt darüber hinaus auf die ökonomischen, nicht nur auf die fiskalischen, Aspekte der gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse und bezieht alle diesbezüglichen Steuerungsinstrumente mit ein. Dies geht von der Erfassung der Versorgungsökonomie bis zu den ökonomischen Auswirkungen fachpolitischer Entscheidungen. Die Machbarkeitsstudie greift diese Aspekte bei den Beispielen auf. Sie benennt damit die wichtigsten Handlungsfelder für die Einführung von Gender Budgeting und macht konkrete, an Beispielen erläuterte Vorschläge für Methoden und Prozesse. Gender Budgeting ist in der Machbarkeitsstudie als anspruchsvolles Konzept entwickelt, das schrittweise umgesetzt werden kann.

1 Einleitung

Die Forschungsgemeinschaft hatte den Auftrag, beginnend im April 2005 bis Ende März 2006 Gender Budgeting im Rahmen der Gender-Mainstreaming-Strategie des Bundes zu verorten. Die Studie nimmt auf der Grundlage der internationalen Beschlüsse und der Rechtsgrundlagen eine Definition von Gender Budgeting für den Bundesprozess vor.

Sie identifiziert Ansatzpunkte für dessen Umsetzung im Haushaltskreislauf, vor allem bei der Haushaltsaufstellung, aber auch bei der Haushaltsausführung und Rechnungslegung. Dafür wird die Struktur und Entwicklung des Bundeshaushalts analytisch auf Handlungsmöglichkeiten im Haushaltsverfahren überprüft. Diese liegen auch in den größeren fiskalischen und ökonomischen Zusammenhängen, die den Rahmen des Haushaltsverfahrens bilden.

Aufbauend auf dieser Analyse werden Methoden entwickelt, wie Gender Budgeting umgesetzt werden kann. Kern ist dabei die Durchführung von Genderwirkungsanalysen zu den Einnahmen, Ausgaben und Aufgabenbereichen, die als Genderinformationen für den Entscheidungsprozess zur Verfügung gestellt werden sollen. Um diese Analysen zu leisten und haushaltsbezogen abzubilden ist ein Zusammenwirken von Haushalts-, Fach- und Genderkompetenz erforderlich, das institutionalisiert werden muss.

Bei der Haushaltsausführung geht es um die Integration von Gender Budgeting in bestehende haushaltsbezogene Steuerungsinstrumente in den einzelnen Ministerien, u. a. um den Aufbau eines Gendercontrollings.

Für die Rechnungslegung bedeutet Gender Budgeting eine wirkungsorientierte Betrachtung, die über die bisherigen Perspektiven der Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit hinausgeht.

Im Anschluss an die verfahrensbezogenen Aspekte werden Ansatzpunkte für Genderwirkungsanalysen vorgestellt, die in Zusammenarbeit mit den Ressorts von der Forschungsgemeinschaft durchgeführt wurden. Zunächst werden methodische Anforderungen an Genderwirkungsanalysen formuliert. Im Anschluss werden exemplarische Wirkungsanalysen zu Ausgabenbereichen zusammengefasst, und zwar zu Zuwendungen, Personal und Ressortforschung. Im nächsten Schritt werden Einnahmen betrachtet mit einem besonderen Fokus auf der Einkommensteuer. Die Forschungsgemeinschaft gibt darauf aufbauend ein Beispiel für eine aufgabenbereichsbezogene Genderwirkungsanalyse am Beispiel des Familienleistungsausgleichs, der sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite des Haushalts umfasst.

Daran schließt sich ein Kapitel zur Einführung von Gender Budgeting auf Bundesebene an. Dem wird eine Zusammenfassung der Gender-Budgeting-Prozesse in der Europäischen Union sowie in ausgewählten europäischen Nachbarstaaten vorangestellt. Danach werden die für die Implementierung wichtigsten Aspekte des Prozesses der Machbarkeitsstudie ausgewertet und schließlich Vorschläge für die Implementierung von Gender Budgeting auf Bundesebene entwickelt.

Den Abschluss bildet die Darstellung der ressortspezifischen Wirkungsanalysen, auf die in den analytischen Texten immer wieder Bezug genommen wird. Sie orientieren sich an wichtigen finanzpolitischen Aufgabenbereichen des Bundes und haben die Funktion, die Reichweite und methodische Bandbreite von Genderwirkungsanalysen zu Einnahmen und Ausgaben zu verdeutlichen und konkrete Ansatzpunkte aufzuzeigen, die in einigen Fällen schon den Nutzen von Gender Budgeting für eine wirkungsorientierte Haushaltssteuerung deutlich machen können.

Der Hauptfokus der Machbarkeitsstudie liegt damit auf der Umsetzung von Gender Budgeting im Haushaltsprozess. Gender Budgeting zielt darüber hinaus als Teilstrategie des Gender Mainstreaming auf die ökonomischen, nicht nur auf die fiskalischen, Aspekte der gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse und bezieht alle diesbezüglichen Steuerungsinstrumente mit ein.

Dies geht von der Erfassung der Versorgungsökonomie in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung bis zu den ökonomischen Auswirkungen fachpolitischer Entscheidungen.

Gender Budgeting ist damit ein anspruchsvolles Konzept, das schrittweise umgesetzt werden muss. Die Machbarkeitsstudie hat dafür Ansatzpunkte identifiziert, die den Haushaltsprozess und darüber hinausgehende Aspekte umfassen.

2 Definition

Es ist u. a. Aufgabe und Gegenstand der Machbarkeitsstudie, den Begriff des Gender Budgeting für die konkrete Anwendung auf Bundesebene zu definieren.

Der Europarat hat aktuell eine wissenschaftlich fundierte, praktisch orientierte Definition von Gender Budgeting vorgelegt:

„Gender Budgeting ist eine Anwendung des Gender Mainstreaming im Haushaltsprozess. Es bedeutet eine geschlechterbezogene Bewertung von Haushalten und integriert eine Geschlechterperspektive in alle Ebenen des Haushaltsprozesses. Durch Gender Budgeting werden Einnahmen und Ausgaben mit dem Ziel restrukturiert, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern.“³

Gender Budgeting ist eine wichtige Teilstrategie des Gender Mainstreaming.⁴ Die genauen Inhalte und Vorgehensweisen sind bisher international unterschiedlich definiert. Mit Gender Budgeting werden einerseits makroökonomische Gleichstellungsziele verfolgt. Andererseits geht es darum sichtbar zu machen, inwieweit staatliche Ausgaben Männern und Frauen zugute kommen bzw. das Steuersystem Männer und Frauen belastet oder bevorzugt.

Für die Bundesregierung hat die Definition die Funktion, die Reichweite von Gender Budgeting zu klären und im Rahmen der Gender-Mainstreaming-Strategie des Bundes zu verorten. Fernziel ist eine Transparenz, inwieweit die staatlichen Einnahmen und Ausgaben Männern und Frauen zugute kommen. Diese Transparenz ist Vorbedingung für gleichstellungspolitische Entscheidungen der Fachressorts und des Bundestages zu den einzelnen Haushaltsposten.

Im bisherigen Gender-Mainstreaming-Prozess hat die Bundesregierung wichtige Steuerungsinstrumente wie z. B. die Arbeitshilfen zur Ressortforschung oder zur Gesetzesfolgenabschätzung und weitere Methoden der Bewertung von Fachpolitiken aus der Geschlechterperspektive entwickelt, die bereits unmittelbar haushaltsbezogene Aspekte betreffen (Ressortforschung) oder sie mittelbar erfassen (Gesetzesfolgenabschätzung). Diese Instrumente des Gender Mainstreaming sind teilweise auch im Bereich des Gender Budgeting einsetzbar. In einigen Bereichen liegen für Gender Budgeting wichtige Daten und Informationen bereits vor. Einige haushaltsbezogene Verfahren sind schon im Rahmen des bisherigen Gender-Mainstreaming-Prozesses entwickelt worden. Gender Budgeting fängt nicht bei „Null“ an.

Ein erster neuer Aspekt, den Gender Budgeting als Teilstrategie von Gender Mainstreaming einbringt, richtet sich darauf, genderrelevante Informationen⁵ für das Haushaltsverfahren konkret nutzbar zu machen. Neben bereits vorhandenen Informationen müssen ggf. weitere Daten über die Verteilung von Ressourcen bzw. über die mit der Verteilung verbundenen Wirkungen erhoben werden. Deren Auswertung geht im Rahmen des Gender-Mainstreaming-Verfahrens allgemein in die Fachpolitik, im Rahmen des Gender-Budgeting-Prozesses konkret in das Haus-

³ Um Übersetzungsmissverständnisse auszuschließen, wird hier auch das englische Original wiedergegeben:

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

⁴ Ebd.

⁵ Genderrelevante Informationen sind die Ergebnisse geschlechterdifferenzierter Analysen und Informationen über Aspekte, die wesentlich die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse prägen. Dazu gehört u. a. die Berücksichtigung der Versorgungsökonomie, die meist in unbezahlter Arbeit geleistet wird.

haltsverfahren oder in haushaltsrelevante Entscheidungen ein. Der Haushalt bzw. die haushaltsbezogenen Entscheidungen wiederum beeinflussen ihrerseits den Gender-Mainstreaming-Prozess.

Der zweite neue Aspekt, den Gender Budgeting als haushaltsbezogenes Gender Mainstreaming einbringt, ist die Systematik und Konsequenz: Durch eine Genderanalyse der einzelnen Einnahmen und Ausgaben kommen die geschlechterbezogenen Auswirkungen aller haushaltsrelevanten Maßnahmen in den Fokus. Das fiskalische Handeln des Bundes kann so jährlich darauf hin überprüft werden, wie konsequent es zur Gleichstellung von Frauen und Männern beiträgt.

Gender Budgeting trägt damit zur wirkungsbezogenen Steuerung des Bundeshaushaltes bei und erhöht die Effektivität der finanzbezogenen Steuerungsinstrumente und die Transparenz hinsichtlich der Verteilung öffentlicher Mittel.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Forschungsgemeinschaft, dem künftigen Gender-Budgeting-Prozess des Bundes folgende Definition zu Grunde zu legen:

Gender Budgeting als Teilstrategie des Gender Mainstreaming bezieht sich auf die ökonomischen, fiskalischen und finanzpolitischen Aspekte des staatlichen Handelns und vertieft insoweit die bisherige Gender-Mainstreaming-Strategie des Bundes. Kern des Gender Budgeting ist die Anwendung von Gender Mainstreaming in Bezug auf den Haushalt. Gender Budgeting ermöglicht die systematische Analyse, Steuerung und Evaluation des Haushalts bezüglich seines Beitrags zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und zur Beseitigung bestehender Nachteile (Art. 3 Abs. 2 GG).

Gender Budgeting bedeutet die systematische Prüfung aller Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsprozess bei der Aufstellung, Ausführung und Rechnungslegung sowie aller haushaltsbezogenen Maßnahmen auf die ökonomischen Effekte für Frauen und Männer sowie auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse. Dabei sollte die gesellschaftliche Verteilung der Ressourcen Geld und Zeit sowie bezahlte und unbezahlte Arbeit berücksichtigt werden. Diese Prüfung bildet die Grundlage für gleichstellungswirksame finanzbezogene Maßnahmen.

3 Struktur des Bundeshaushalts und gleichstellungspolitische Handlungsspielräume

Der Haushalt ist ein wichtiges Steuerungsinstrument der Bundesregierung und des Parlaments. In ihm drückt sich das fiskalische Handeln des Staates aus, er ist der fiskalische Ausdruck des politischen Willens der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger. Die Beschlussfassung über den Haushalt ist eine Kernkompetenz des Parlaments in der Demokratie.

Das politische, ökonomische wie auch fiskalische Handeln des Staates ist mitunter sehr komplex – und im Lauf der Zeit immer komplexer geworden. Diese Komplexität findet sich letztlich auch im Haushaltsplan wieder.

Um diese Informationen überhaupt einem demokratischen Prozess bei der Aufstellung und einer angemessenen demokratischen Kontrolle bei der Rechnungslegung zugänglich zu machen, wird in der Bundesrepublik Deutschland eine einheitliche Haushaltssystematik von Bund, Ländern und Gemeinden verwendet. Trotz dieser systematischen Gliederung ist der Haushaltsplan als Gesamtwerk eher nur für Expertinnen und Experten verständlich.

Der Haushalt ist finanztechnisch eine systematisch gegliederte Zusammenstellung der für ein Haushaltsjahr veranschlagten Ausgaben und der zu ihrer Deckung vorgesehenen Einnahmen. Der Haushalt ist ein umfangreiches finanzbezogenes Informationssystem. Der Haushaltsplan umfasst ca. 950 Einnahmetitel und ca. 5450 Ausgabebetitel, die in Kapitel und Einzelpläne gruppiert sind. Mit den Haushaltsvermerken und Erläuterungen füllt der Haushaltsplan 2005⁶ zwei

⁶ BMF 2005, Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2005, Berlin.

umfangreiche Buchbände. Bisher spielen Genderaspekte im Haushaltsverfahren keine oder eine nachgeordnete Rolle.

Um Ansatzpunkte für Gender Budgeting zu identifizieren ist ein Verständnis der Struktur des Bundeshaushalts von Bedeutung. Hier werden in Auszügen aus dem Finanzplan 2004-2008⁷ die Ausgaben nach Aufgabenbereichen und Ausgabearten und die Einnahmestrukturen zusammenfassend dargestellt.⁸

3.1 Aufgabenbereiche

Der Bundeshaushalt ist in seiner fachpolitischen Struktur und Entwicklung von einigen zentralen Aufgabenbereichen geprägt. Betrachtet man zunächst die großen Ausgabenblöcke, dann wird die überragende Bedeutung einiger weniger Bereiche deutlich. In die soziale Sicherung (ca. 48 %), die allgemeine Finanzwirtschaft (ca. 25 %) und die Verteidigung (10 %) fließen zusammen fast 85 % der Ausgaben; zusammen mit dem Verkehr sind es über 90 %, wobei der Anteil der allgemeinen Finanzwirtschaft mit den Jahren überproportional zunimmt.⁹ Dies wird insbesondere beeinflusst durch deutlich steigende Zinszahlungen, die zwischen 2003 und 2008 um rund 8,7 Mrd. Euro (+24 %) steigen werden.¹⁰ Auf der anderen Seite verringern sich die Ausgaben in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Verkehr und Bauwesen, teilweise in erheblichen Größenordnungen, gemessen am jeweiligen Ausgabenvolumen.¹¹

Betrachtet man die einzelnen Bereiche etwas genauer, dann zeigt sich ein etwas differenzierteres Bild. So verzeichnen nur zwei Bereiche der Sozialausgaben, darunter die Rente, Zunahmen, während alle anderen sinken werden. Die Reduktionen in der Wirtschaftsförderung entfallen ganz überwiegend auf die regionale Wirtschaftsförderung, d.h. vor allem den Aufbau Ost, Ähnliches gilt für die Eisenbahnen des Bundes im Verkehrsbereich.

3.2 Ausgabearten

Die Struktur des Bundeshaushalts ist darüber hinaus nach Ausgabearten differenziert, davon entfallen ca. 9 % auf Personalausgaben, einschl. der Versorgungsaufwendungen, und knapp 6 % auf laufende Sachausgaben.¹² Den Hauptanteil an den laufenden Ausgaben machen die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse aus. Berücksichtigt man allerdings, dass ein nicht unerheblicher Teil dieser Zuwendungen und Zuschüsse letztlich für („indirekte“) Personalausgaben bei den Empfängerinstitutionen fließen, dann dürften sich die Personalausgaben beträchtlich erhöhen. Insgesamt sind knapp drei Viertel der gesamten Ausgaben des Bundeshaushalts für laufende Zwecke vorgesehen, gut ein Viertel sind investive Ausgaben.

Bei den Ausgabearten wird die große Bedeutung der laufenden Zuweisungen und Zuschüsse daran deutlich, dass rund 95 Mrd. Euro unmittelbar an die Sozialversicherungsträger fließen; dies sind 29 % des Gesamthaushalts. Daneben werden Zuweisungen und Zuschüsse an Unternehmen (rund 22 Mrd. Euro; ca. 6 %) sowie für Renten und Unterstützungen gezahlt, wodurch auf diese drei Bereiche insgesamt rund 40 % der Ausgaben entfallen.

⁷ BMF 2004, Finanzbericht 2005, S.11-94.

⁸ BMF 2004, Haushaltswesen des Bundes und Rechenschaftspflicht in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin. BMF 2004, Das Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.

⁹ BMF 2004, Finanzbericht 2005, S. 19-55

¹⁰ Ebd., es handelt sich damit um eine Prognose aus vergangenen Jahren.

¹¹ ebd.

¹² BMF 2004, Finanzplan 2005, S. 56-62.

3.3 Einnahmearten

Die Einnamemstruktur¹³ zeigt die Bedeutung der Umsatz- und Einkommensteuer: Der Bundeshaushalt finanziert sich nahezu zur Hälfte aus Umsatz- und Lohn- bzw. Einkommensteuer. Rechnet man die Mineralölsteuer hinzu, dann finanzieren diese drei Quellen rund 60 % des gesamten Haushalts; sonstige Einnahmen (u. a. Privatisierungserlöse, Mauteinnahmen) machen rund 16 % und die Nettokreditaufnahme 8,5 % aus. Über 90 % der Einnahmen, d.h. Steuern und sonstige Einnahmen, werden auf der Grundlage von – außerhalb des eigentlichen Haushaltsverfahrens beschlossenen - Gesetzen erhoben; lediglich die Nettokreditaufnahme wird im jeweils laufenden Haushaltsverfahren beschlossen. Sie ist letztlich eine Residualgröße, was nicht heißt, dass sie nicht beeinflusst werden kann. Wichtig ist hinsichtlich der Nettokreditaufnahme auch, dass sie nach Art. 115 des Grundgesetzes nicht höher sein darf als die Summe der Investitionen.

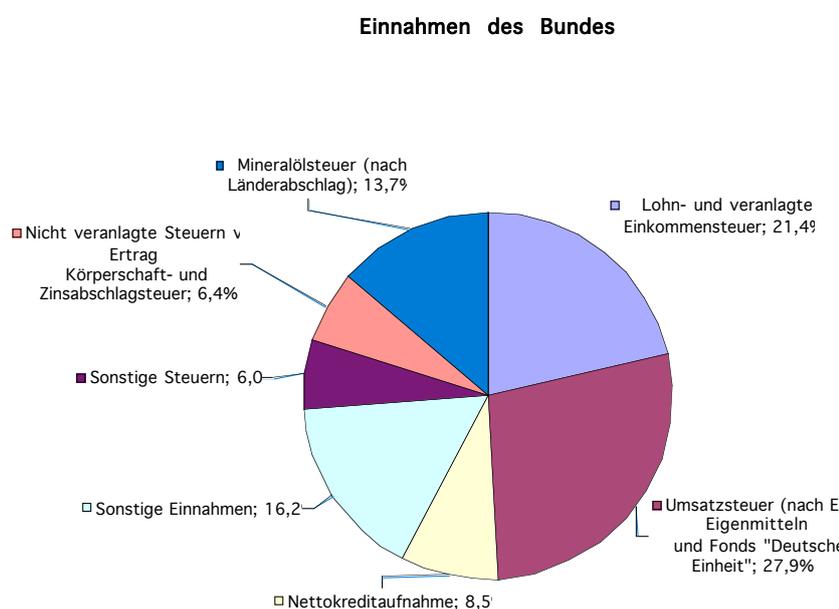


Abbildung: Einnamemstruktur des Bundeshaushalts¹⁴

3.4 Gleichstellungspolitische Handlungsspielräume im Haushaltsprozess

Diese wesentlichen Eckdaten zeigen, dass auf Seiten der Einnahmen und Ausgaben viele Positionen letztlich auf Gesetze zurückzuführen sind, über die nicht im eigentlichen Haushaltsverfahren entschieden wird, sondern die fiskalisch veranschlagt werden. Folgt man den Aussagen des BMF im Rahmen der Machbarkeitsstudie,¹⁵ dann sind lediglich rund 10 % des Finanzvolumens unmittelbarer Bestandteil der Entscheidungsfindung im Rahmen des Haushaltsverfahrens, d.h. frei disponibel bzw. unmittelbar beeinflussbar.

¹³ BMF 2004, Finanzplan 2005, S. 62-78.

¹⁴ Quelle: BMF 2004, Finanzplan 2005, S. 63

¹⁵ Gespräch der FG im BMF.

Gleichwohl wäre es verfehlt, daraus zu schließen, dass damit der Haushalt quasi unveränderlich determiniert ist; denn die Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenbereiche im Haushalt ist Anlass für Gesetzesänderungen.

Bei Gender Budgeting sind Gesetzesentscheidungen und Haushaltsverfahren zusammen zu denken. Gesetzesinitiativen der Bundesregierung stehen zunehmend unter einem so genannten Finanzierungsvorbehalt, die Berücksichtigung der fiskalischen Wirkungen ist in der Gesetzesfolgenabschätzung zentral. Um Gender Budgeting wirkungsvoll einzuführen ist die Verbindung von genderbezogener und fiskalischer Gesetzesfolgenabschätzung ex ante und die jährliche Überprüfung der Entwicklung im Rahmen des Haushaltsverfahrens erforderlich.

In der Machbarkeitsstudie wurde untersucht, wie Genderaspekte in das Haushaltsverfahren integriert werden können. Dabei zeigte sich, dass es erstens erforderlich ist, Genderinformationen zum Haushalt zu generieren, die den jeweiligen Akteurinnen und Akteuren im Haushaltsprozess in aussagekräftiger und übersichtlicher Form zur Verfügung stehen. Diese Informationen müssen eindeutig auf die Haushaltssystematik bezogen werden (Einzelpläne, Kapitel, Titel, übergreifende Aufgabenbereiche)¹⁶. Zweitens zeigte sich, dass die Verbindung von Haushalts-, Fach- und Genderkompetenz Voraussetzung ist, um Genderaspekte qualifiziert bei Haushaltsentscheidungen zu berücksichtigen. Entsprechend muss der Haushaltsprozess ergänzt werden.

3.5 Bezug von Genderinformationen zur Haushaltssystematik

Wichtiger Teil des Gender Budgeting ist es, die Gleichstellungspolitik der Bundesregierung und die genderbezogenen Auswirkungen von fiskalischen Entscheidungen im Haushaltsprozess sichtbar zu machen. Es geht dabei um die Umsetzung der Querschnittsaufgabe Gleichstellung. Die Genderinformationen zum Haushalt müssen dafür auf die Haushaltssystematik bezogen werden. Nur so können die Informationen über das Ergebnis der Genderwirkungsanalysen im Haushaltsprozess bei den Haushaltsverhandlungen der Bundesregierung und den Haushaltsberatungen im parlamentarischen Verfahren berücksichtigt werden.

Die Haushaltssystematik unterteilt den Haushalt in Einzelpläne, Kapitel und Titel. Die Titel sind entsprechend einem Gruppierungsplan in Titelgruppen zusammengefasst. Zusätzlich tragen die Titel Funktionsziffern. Die Genderinformationen zu den Einzelplänen müssen titelgenau dargestellt werden, da die Mittelansätze der Titel in den Haushaltsberatungen zur Disposition stehen.

Darüber hinaus wird in einigen Kapiteln des Bundeshaushalts ein Produkthaushalt aufgestellt.¹⁷ Dieser bietet die Möglichkeit, die Genderinformationen den Produkten zuzuordnen. In der Machbarkeitsstudie wurde der Produkthaushalt der Bundeszentrale für politische Bildung analysiert. Dabei zeigte sich, dass ein Produkthaushalt strukturell sehr gute Voraussetzungen für Gender Budgeting bietet. Die bestätigt die internationale Forschung, die davon ausgeht, dass wirkungsorientierte Haushaltsführung Gender Budgeting begünstigt.¹⁸

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde ausgehend von einzelnen Kapiteln und Titeln oder Produkten in den Ressorts überprüft, wie geschlechterbezogene Wirkungsanalysen vorgenommen und auf den Haushalt bezogen dargestellt werden können.

Das Ergebnis der Prüfung ist, dass Genderwirkungsanalysen zu Ausgaben und Einnahmen möglich sind. In vielen Ressorts werden sie bereits zu einzelnen Aufgabenfeldern vorgenommen. Bei einem Großteil der Ausgaben und Einnahmen sind Genderwirkungsanalysen möglich.

¹⁶ Im Produkthaushalt müssen die Informationen auf Produkte bezogen werden.

¹⁷ BMF 2004, Einführungsstand der Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung. Fortschrittsbericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages, Berlin.

¹⁸ Sharp, Rhonda 2003, Budgeting for Equity, UNIFEM, S. 1.

Was bisher völlig fehlt ist der Transfer der Information auf den Haushalt und die damit verbundene Vereinheitlichung und Aggregation von Informationen. Auch hierfür gibt es jedoch Erfahrungen und Ansatzpunkte in den Ressorts, und im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden bereits konkrete Verfahren geprüft.

4 Rechtsgrundlagen für Gender Budgeting

Gender Budgeting als Anwendung von Gender Mainstreaming im Haushaltsprozess und als ökonomische Teilstrategie fußt auf dem Grundgesetz, dem Amsterdamer Vertrag, dem Bundesgleichstellungsgesetz, dem Bundesgremienbesetzungsgesetz und der GGO der Bundesministerien. Die rechtliche und politische Verankerung in Deutschland bezieht sich jedoch nicht explizit auf Gender Budgeting:

1. Grundgesetz: Art. 3 Abs. 2: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“¹⁹
2. Amsterdamer Vertrag: Art. 2, 3 Abs. 2 i. V. m. Art. 13 EGV machen die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern zu einem Teil der Rechtsordnung der Europäischen Union. Auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union sieht in Art. 23 Abs. 1 vor, Gleichheit von Frauen und Männern in allen Bereichen sicherzustellen.²⁰
3. Bundesgleichstellungsgesetz: § 2 verpflichtet alle Beschäftigten der Bundesverwaltung, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern und diese Verpflichtung als durchgängiges Leitprinzip in allen Aufgabenbereichen der Dienststelle zu berücksichtigen. § 1 Abs. 2 verpflichtet die Bundesverwaltung, die Gleichstellung von Frauen und Männern sprachlich zum Ausdruck zu bringen.²¹
4. Bundesgremienbesetzungsgesetz: Das Gesetz verpflichtet den Bund darauf hinzuwirken, dass eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien, für die er Berufungs- oder Entsenderechte hat, geschaffen wird.²²
5. GGO: § 2 bestimmt die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern zum Leitprinzip bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen. § 45 Abs. 1 i. V. m. Anlage 8 Nr. 9 GGO schreibt die Beteiligung des BMFSFJ zu der Frage vor, ob durch das Gesetz bzw. die RVO Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung zu erwarten sind. Nach § 43 Nr. 5 GGO sind in der Begründung die Gesetzesfolgen (§ 44 Abs. 1 GGO) darzustellen. Diese beabsichtigten oder unbeabsichtigten Auswirkungen einer Regelung sind – auch hinsichtlich ihrer gleichstellungspolitischen Bedeutung – zu analysieren und in der Begründung darzustellen. § 42 Abs. 5 GGO verpflichtet, die Gleichstellung sprachlich zum Ausdruck zu bringen.²³

Den konkretesten Ansatzpunkt bietet die Gesetzesfolgenabschätzung in Ausführung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien. Dies erscheint als zu schwaches rechtliches und politisches Instrument, um eine Umsetzung von Gender Budgeting bei der Haus-

¹⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/> acc. 16.8.2006.

²⁰ EU Vertrag, europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/selected/livre545.html, acc. 16.8.2006.

²¹ Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes, <http://www.gesetze-im-internet.de/bgleig/index.html>, acc. 16.8.2006.

²² Bundesgremienbesetzungsgesetz, <http://bundesrecht.juris.de/bgrembg/>, acc. 16.8.2006.

²³ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, www.bund.de/nn_188734/DE/VuI/A-Z/G-wie-Gehoerlosigkeit/Gemeinsame-Geschaeftsordnung-der-Bundesministerien--GGO-/Gemeinsame-Geschaeftsordnung-der-Bundesministerien--GGO--knoten.html_nnn=true, acc. 16.8.2006.

haltsaufstellung durchzusetzen, auch weil die Bundesregierung seit der Verankerung dieser Aspekte in der GGO gewechselt hat. Dies führt, das konnte im Rahmen der Machbarkeitsstudie festgestellt werden, zu erheblichen Akzeptanzproblemen für Gender Budgeting in der Verwaltung. Daher ist eine explizite rechtliche und politische Verankerung von Gender Budgeting geboten.

4.1 Gleichstellungsorientierte Folgenabschätzung bei der Vorbereitung des Haushaltsgesetzes

Im Haushaltsverfahren hat die Aufstellung des Haushalts eine besondere Stellung: Die abschließenden Entscheidungen bei der Haushaltsaufstellung trifft der Deutsche Bundestag im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung. Die FG prüft im Folgenden, ob die Umsetzung von Gender Budgeting in diesem komplexen Prozess sich anhand bewährter Verfahren aus der Gesetzesfolgenabschätzung strukturieren lässt.

Die Gesetzesfolgenabschätzung erscheint im Verhältnis zur herausragenden Bedeutung des Bundeshaushaltes für das Parlament und für das Regierungshandeln als „schwächeres“ Steuerungsinstrument. Gender Budgeting allein in der Gesetzesfolgenabschätzung zu begründen ruft, so die Erfahrung im Prozess der Machbarkeitsstudie, Akzeptanzprobleme in der Finanzpolitik hervor. Die zur Gesetzesfolgenabschätzung²⁴ und zur Umsetzung von § 2 GGO (Gender Mainstreaming) in der Gesetzesfolgenabschätzung²⁵ vorliegenden Arbeitshilfen bieten Prüffragen und eine Struktur für die verwaltungsseitige Durchführung gleichstellungsorientierter Folgeabschätzungen in Gesetzgebungsprozessen, die auch für Gender Budgeting bei der Erstellung des Haushaltsgesetzes wichtig sind. Im Folgenden wird die Arbeitshilfe daraufhin überprüft, ob sie wichtige Anhaltspunkte für Gender Budgeting bietet.

Die Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung²⁶ stützt sich auf die Rechtsgrundlagen für die Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Gesetzgebung. Wie oben bereits ausgeführt sind dies das Grundgesetz, der Amsterdamer Vertrag, das Bundesgleichstellungsgesetz und das Gremienbesetzungsgesetz. Zunächst ist festzuhalten, dass durch die Gesetzesfolgenabschätzung bei Leistungsgesetzen Überprüfungen der geschlechterdifferenzierten Auswirkungen wichtiger Ausgabenbereiche bereits ex ante erfolgen. Zur Umsetzung von Gender Budgeting bedarf es einer vertieften Ex-Ante-Prüfung, einer Ex-Post-Prüfung auf faktische Auswirkungen und der Abbildung der daraus gewonnenen Informationen im Haushaltsverfahren.

4.1.1 Schritte einer genderbezogenen Prüfung: Ziele, Relevanz, Wirkung

Wenn Gender Budgeting umgesetzt werden soll, sind in der Fachpolitik und in der Haushaltspolitik integrierte gleichstellungspolitische Zielsetzungen erforderlich, die für die Umsetzung in Ausgaben und Einnahmen handlungsleitend sind. Die Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung gibt wichtige Hinweise für die gleichstellungsbezogene Zieldefinition:²⁷

Art. 3 Abs. 2 GG verpflichtet den Staat, Gleichstellung zu fördern. Gleichstellung bedeutet,

²⁴ Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, www.staat-modern.de/Anlage/original_983927/Arbeitshilfe-zur-Gesetzesfolgenabschaetzung-Entwurf.pdf, acc. 16.8.2006.

²⁵ BMFSFJ, Arbeitshilfe der Bundesregierung zu § 2 GGO „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“, www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/gm-arbeitshilfe-gesetzesfolgenabschaetzung, property=pdf,bereich=,rwb=true.pdf, acc. 16.8.2006.

²⁶ Ebd.

²⁷ BMFSFJ, Anhang zur Arbeitshilfe der Bundesregierung zu § 2 GGO „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“, Punkt 4.3.

- Frauen und Männern ein gleichmaßen selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Gleichstellungspolitik gibt nicht vor, wie Menschen leben sollen.
- dass niemand zur Anpassung an stereotype Vorstellungen von „Männern“ und „Frauen“ gezwungen werden darf. An das Geschlecht und an Geschlechterrollen dürfen grundsätzlich keine Vor- oder Nachteile geknüpft werden. Rollenverteilungen, die zu einer höheren Belastung oder sonstigen Nachteilen für ein Geschlecht führen, dürfen durch staatliche Maßnahmen nicht verfestigt werden. Faktische Nachteile, die typischerweise ein Geschlecht treffen, dürfen durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden. (...)

Gleichstellungspolitische Ziele sind also:

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

Gender Budgeting im Zusammenwirken von Fachpolitik und Haushaltsgesetzgebung bedeutet, dass Gleichstellungsziele fachbezogen in den Ressorts operationalisiert werden müssen. Um für das Haushaltsgesetz aussagekräftig zu sein müssen die fachpolitischen Ziele und Aussagen zur Zielerreichung auf Kapitel und Titel bezogen werden. Solche Ziele liegen bereits in vielen Ressorts vor: z. B. in der Arbeitsmarktpolitik die Steigerung der Frauenerwerbsquote oder in der Hochschulpolitik die Steigerung des Frauenanteils in technischen Fächern, bei der wissenschaftlichen Qualifizierung und den Professuren. Eine gleichstellungspolitische Zielsetzung ist durch das Grundgesetz für das Handeln des Staates verpflichtend. Die Erläuterungen aus der Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung geben wichtige Hinweise dafür, dass das Ziel von Gender Budgeting nicht ist, bei jedem Haushaltstitel 50 % der Mittel jeweils an Frauen und an Männer zu vergeben, sondern sie ermöglichen differenzierte Zielsetzungen.

Die Arbeitshilfe der Bundesregierung schreibt in der Gesetzesfolgenabschätzung zunächst eine Relevanzprüfung vor, die zwei Kernfragen enthält:²⁸

1. „Betreffen alle oder einzelne Maßnahmen Frauen und Männer jeweils unmittelbar? Unmittelbar betroffen sind die Personen, die Zielgruppe des Regelungsvorhabens sind.“

2. Betreffen alle oder einzelne Maßnahmen Frauen und Männer jeweils mittelbar? Mittelbar betroffen sind die Personen, auf die das Regelungsvorhaben Auswirkungen haben kann oder die an der Umsetzung beteiligt sind. Denken Sie bitte bei der Beantwortung der Fragen an Auswirkungen in allen Lebensbereichen, z. B. Freizeit, Erwerbsleben, Mobilität, Teilhabe, Familie usw. Geben Sie nach Möglichkeit an, in welchem Ausmaß Frauen und Männer jeweils betroffen sind (bitte auch die Quellen angeben: Statistik oder Schätzung)...“

Solche Prüfungen sind auch für Gender Budgeting einschlägig: Von den Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind die Bürgerinnen und Bürger oder Teile der Bevölkerung mittelbar und oft sogar unmittelbar betroffen. Die Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung schreibt vor, dass bei mittelbarer oder unmittelbarer Betroffenheit eine „Hauptprüfung“ vorzunehmen sei. Dies ist analog für das Haushaltsgesetz geboten, denn die im Bundeshaushalt festgelegten Ausgaben und Einnahmen und die damit verbundene politischen Prioritätensetzungen betreffen Frauen und Männer. Ein allgemeines Feststellen von „Betroffenheit“ sagt aber nichts über Mittelverteilung auf die Geschlechter und deren Relevanz für die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse aus. Für solche Fälle sieht die Gesetzesfolgenabschätzung eine genderbezogene Hauptprüfung vor. Für die Hauptprüfung werden in der Arbeitshilfe der Bundesregierung folgende Fragen vorgegeben:

Hauptprüfung

1. Betreffen die Maßnahmen oder Teile von Maßnahmen Frauen und Männer jeweils unmittelbar? In welchen Lebensbereichen sollen genau welche Wirkungen eintreten? Wie verändert sich die Lage von Frauen und Männern dadurch (Transparenz in Bezug auf Verbesserungen oder Verschlechterungen)? Beruht die Folgenabschätzung auf Daten oder Schätzungen?

²⁸ Ebd.

2. Werden von der Maßnahme oder von Teilen davon Frauen und Männer mittelbar betroffen? In welchen Lebensbereichen sollen genau welche Wirkungen eintreten? Wie verändert sich die Lage von Frauen und Männern dadurch (Transparenz in Bezug auf Verbesserungen oder Verschlechterungen)? Beruht die Folgenabschätzung auf Daten oder Schätzungen?
3. Welche Gruppen sind in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt hinsichtlich der Gleichstellungsaspekte einbezogen worden oder sind noch einzubeziehen? Sind in Abstimmungsprozessen Gleichstellungswirkungen thematisiert worden?
4. Wie sind die Gesetzesfolgen (unmittelbare und mittelbare) auf Männer und auf Frauen in Hinblick auf die gleichstellungspolitischen Ziele zu bewerten?

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie zeigte sich, dass eine solche genderbezogene Hauptprüfung keinesfalls allein durch das BMF als federführendem Ressort geleistet werden könnte. Dafür gibt es zwei Gründe: Die Komplexität des Haushaltsgesetzes und die Jährlichkeit der Haushaltsgesetzgebung.

Der Haushalt bildet den fiskalischen Ausdruck aller Gesetze, Programme und Beschlüsse auf Bundesebene in einer komplexen Struktur einzelner, in sich wiederum komplexerer Titel und Kapitel. In der Machbarkeitsstudie wurden Beispiele in den Ressorts bearbeitet. Eine Prüfung der Gleichstellungswirkungen konnte nur in Kooperation mit den Fachabteilungen der Ressorts und den Haushaltsreferaten sowie genderkompetenten Stellen erfolgen.

Das Haushaltsgesetz mit seinem Jährlichkeitsprinzip stellt die Herausforderung an die Fach- und Finanzpolitik dar, regelmäßig die geschlechterbezogenen Wirkungen der politischen Maßnahmen auf den Prüfstand zu stellen. Dadurch lassen sich langfristige Entwicklungen zeigen und es entstehen Umsteuerungsmöglichkeiten.

Die Prüfung der einzelnen in der Arbeitshilfe vorgesehenen Schritte durch die Forschungsgemeinschaft ergab vielfältige Handlungsmöglichkeiten. Die bestehende Arbeitshilfe gibt wichtige Informationen, ist aber für das Haushaltsgesetz zu allgemein. Durch die Besonderheiten des Haushaltsgesetzes, das alle Ressorts und nachgeordneten Behörden umfasst und jährlich zu erstellen ist, wäre es aus Sicht der Forschungsgemeinschaft geboten, eine eigene Arbeitshilfe zu entwickeln, die die allgemeine Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung als eine Grundlage mit heranziehen kann, diese aber konkretisiert.

4.1.2 Prüfung der Gleichstellungswirkung des Haushalts

In der Gesetzesfolgenabschätzung ist eine Prüfung der Gleichstellungswirkung von Gesetzen vorgeschrieben.²⁹ Dies gilt auch für das Haushaltsgesetz. Das Haushaltsgesetz 2005 enthielt unter der Rubrik „Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung“ den Absatz „Der Haushalt ist geschlechtsneutral“. Diesem Prüfergebnis widersprechen die internationalen Erfahrungen mit Gender Budgeting, die gerade die Wirkung der fiskalischen Entscheidungen auf die Geschlechterverhältnisse betonen.³⁰ Auch die Gender-Mainstreaming-Strategie basiert national und international auf der Erkenntnis, dass es keine Geschlechtsneutralität gibt.

Bisher werden keine geschlechterbezogenen Daten zum Haushalt zu Verfügung gestellt. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde deutlich, dass zu vielen Bereichen geschlechterdifferenzierte Daten und Analysen vorliegen, die auf Titel oder Kapitel bezogen werden könnten, zur überwiegenden Zahl der Titel solche Informationen aber noch generiert werden müssen, bevor eine Aussage zur Gleichstellungswirkung, und sei es die Feststellung einer neutralen Wirkung, getroffen werden kann.

Am Ende der Implementierung von Gender Budgeting sollte idealiter erstens eine solide Aussage zur Gleichstellungswirkung des Bundeshaushalts stehen und es sollte zweitens deutlich werden,

²⁹ Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung.

³⁰ vgl. Michalitsch, Gabriele 2004, Kein Haushalt ist geschlechtsneutral, auch: Sharp, Rhonda 2003; Elson, Diane 2004; Nordischer Rat 2005; Europarat 2005.

dass die aus dem Bundeshaushalt finanzierten Maßnahmen in ihrer Gesamtheit eine Gleichstellungswirkung entfalten; dabei sollen ausdrücklich die beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen berücksichtigt werden.

Die Aufstellung des Haushalts kann nun nicht warten, bis alle Fachressorts zu jeder Maßnahme über Genderdaten und -analysen verfügen. Deshalb keine Analysen anzustellen und die Ergebnisse nicht im Haushaltsprozess zur Verfügung zu stellen würde Gender Budgeting unmöglich machen.

Die FG schlägt vor, den Prozess der Implementierung von Gender Budgeting bei der Rubrik „geschlechterdifferenzierte Folgenabschätzung“ mit dem jeweiligen Stand abzubilden: Es kann aufgezeigt werden, dass Genderprüfungen durchgeführt, systematisch erweitert und auf den Haushalt bezogen werden können.

4.2 Geschlechtergerechte Sprache

Der Charakter des Haushalts als Gesetz bringt noch eine weitere Anforderung mit sich: Gesetze sind geschlechtergerecht zu formulieren.³¹ Zur geschlechtergerechten Sprache fällt auf, dass dies im Haushaltsplan und im Finanzbericht uneinheitlich gehandhabt wird. Dies sollte rechtskonform vereinheitlicht werden. Darauf sollte das BMF in seinem Aufstellungsschreiben hinweisen. Eine Arbeitshilfe Gender Budgeting könnte analog zur Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung diesen Aspekt berücksichtigen.

4.3 Gremien

Frauen und Männer sollen in Entscheidungsgremien je zur Hälfte vertreten sein. Im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung wird auch dazu aufgefordert zu überprüfen, wie Frauen und Männer in Gremien vertreten sind.

Dieser Aspekt wurde im Rahmen der Machbarkeitsstudie von der FG geprüft. Zur Repräsentanz von Frauen in den finanzpolitischen Gremien ist festzustellen, dass dort kaum Frauen vertreten sind. Die Machbarkeitsstudie betrachtet deshalb die Repräsentanz der Geschlechter in beratenden und entscheidenden Gremien und Institutionen im Rahmen der Haushaltspolitik und des Haushaltsverfahrens.

Auf Bundesebene bestehen Gremien, die den Haushaltsprozess beraten und damit Einfluss auf die Gestaltung des Haushalts und die Themensetzung in der haushaltspolitischen Diskussion haben, u. a. der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Finanzplanungsrat und die wissenschaftlichen Beiräte des BMF, BMWi oder BMAS.

4.3.1 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist ein Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Der Sachverständigenrat wurde durch Gesetz im Jahre 1963 eingerichtet zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit. Er ist in seinem Beratungsauftrag unabhängig. Der Rat hat die gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung zu analysieren. Er hat zu untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können.

³¹ Bundesgremienbesetzungsgesetz.

Dem gesetzlichen Auftrag zufolge verfasst und veröffentlicht der Rat jedes Jahr ein Jahresgutachten (Mitte November) und überdies, in besonderen Problemlagen oder nach Auftrag durch die Bundesregierung, Sondergutachten. Der Sachverständigenrat besteht aus fünf Mitgliedern, die für einen Zeitraum von jeweils fünf Jahren vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung berufen werden.³² Vor kurzem wurde die erste Frau in den Sachverständigenrat berufen.³³

4.3.2 Finanzplanungsrat

Der Finanzplanungsrat hat nach § 51 Haushaltsgrundsätzegesetz die Aufgabe, die Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden zu koordinieren. Seit dem 1. Juli 2002 spielt der Finanzplanungsrat auch eine zentrale Rolle bei der Einhaltung der Haushaltsdisziplin der öffentlichen Haushalte im Rahmen der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.

Der Finanzplanungsrat tritt zweimal jährlich zusammen. Ihm gehören unter Vorsitz des Bundesministers oder der Bundesministerin der Finanzen die für Finanzen zuständigen zwei Ministerinnen und 14 Minister (bzw. Senatorinnen und Senatoren) aller 16 Bundesländer³⁴ sowie eine Vertreterin und ein Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände an. Ein Vertreter bzw. eine Vertreterin der Deutschen Bundesbank nimmt als Gast regelmäßig an den Beratungen des Finanzplanungsrates teil.

Wesentlicher Gegenstand der Beratungen des Finanzplanungsrates sind die volks- und finanzwirtschaftlichen Annahmen für die Gestaltung der Haushalts- und Finanzplanungen der Gebietskörperschaften. Nach § 51a Haushaltsgrundsätzegesetz gibt der Finanzplanungsrat unter Berücksichtigung der volks- und finanzwirtschaftlichen Faktoren Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin, insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie im Sinne des § 4 Abs. 3 Maßstäbegesetz ab. Er erörtert auf dieser Grundlage die Vereinbarkeit der Haushaltsentwicklung, insbesondere der Ausgaben und Finanzierungssalden von Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände, mit den Bestimmungen in Artikel 104 EG-Vertrag und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und gibt erforderlichenfalls Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin.

4.3.3 Der Wissenschaftliche Beirat des BMF

Mit dem Wissenschaftlichen Beirat verfügt das Bundesministerium der Finanzen über ein Beratungsgremium, „das der Wirtschafts- und Finanzpolitik in den vergangenen 50 Jahren immer wieder Denkanstöße vermittelt hat. Mit seiner Suche nach zweckrationalen Lösungen versteht sich der Beirat - nicht zuletzt dank seiner satzungsgemäß verbrieften Unabhängigkeit - als ‚wissenschaftliches Gewissen‘ der Politik. Er war und ist für politische Entscheidungsträger eine gewollte Herausforderung.“³⁵

Das Spektrum der Gutachten, die vom Wissenschaftlichen Beirat erarbeitet werden, ist sehr breit: Die deutsche Wiedervereinigung, der europäische Integrationsprozess, die Steuerreform und die Perspektiven der Haushaltskonsolidierung sind nur einige Beispiele. Vor dem Hintergrund des deutschen sowie des europäischen Einigungsprozesses hat der Beirat wichtige Grundlinien und Reformvorschläge zum Länderfinanzausgleich in Deutschland bzw. zur Bedeutung der

³² <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de>.

³³ Die Mitglieder des Sachverständigenrates: Prof. Dr. Peter Bofinger, Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Wolfgang Franz, Prof. Dr. Dr. h. c. Bert Rürup (Vorsitzender), Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Beatrice Weder di Mauro, Prof. Dr. Wolfgang Wiegand.

³⁴ Stand März 2006.

³⁵

Vgl. http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_01/nn_4330/DE/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Wissenschaftlicher_Beirat/node.html_nnn=true, acc. 1.3.2006.

Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern erarbeitet. Im Beirat waren 2006 eine Frau und 24 Männer vertreten.

4.4 Beteiligung des BMFSFJ

Bei der Gesetzgebung ist das BMFSFJ zu beteiligen. Das BMFSFJ wird im Rahmen der Kabinetttvorlage am Haushaltsgesetz beteiligt. Zu diesem Zeitpunkt kann aufgrund der Komplexität des Haushaltsgesetzes kein qualifizierter Beitrag zur geschlechterbezogenen Prüfung mehr geleistet werden. Daher reicht die Beteiligung des BMFSFJ im Rahmen der Kabinetttvorlage für die Umsetzung von Gender Budgeting nicht aus.

4.5 Zusammenfassung zu den Rechtsgrundlagen

Insgesamt ergibt die Analyse der Rechtsgrundlagen, dass die Verpflichtung zur Umsetzung von Gender Budgeting im Haushaltsverfahren rechtlich aus den allgemeinen Bestimmungen abgeleitet werden kann, aber nicht spezifisch verankert ist. Eine Berücksichtigung im Haushaltsgesetz, in der Bundeshaushaltsordnung oder im Haushaltsgrundsätzegesetz würde die Akzeptanzfrage klären. Die Komplexität der Haushaltsgesetzgebung erfordert ein entsprechend anspruchsvolles geschlechterbezogenes Prüfverfahren. Auch bei der Zusammensetzung der finanzpolitischen Gremien und der geschlechtergerechten Sprache besteht Handlungsbedarf.

Gender Budgeting geht weit über die Gesetzesfolgenabschätzung bei der Haushaltsgesetzgebung hinaus: Es umfasst den gesamten Haushaltsprozess und das ökonomische Handeln.

Die Machbarkeitsstudie konzentriert sich zunächst auf Anknüpfungspunkte im Haushaltsverfahren, die geschlechterbezogene Wirkungsanalyse und die Beteiligung genderkompetenter Stellen. Die weiteren Aspekte von Gender Budgeting, die das Haushaltsverfahren berühren, im Schwerpunkt aber andere finanzpolitische und ökonomische Zusammenhänge betreffen, werden bei den Arbeitsbeispielen behandelt.

Ziel der Umsetzung von Gender Budgeting ist die systematische Berücksichtigung der Querschnittaufgabe Gleichstellung in der ökonomischen und fiskalischen Gesamtstrategie des Bundes.

5 Ansatzpunkte für Gender Budgeting im Haushaltskreislauf

Der öffentliche Haushalt hat drei Phasen: Die Haushaltsaufstellung, die Haushaltsausführung und die Rechnungslegung.³⁶ Die Machbarkeitsstudie überprüft, inwieweit genderbezogene Instrumente in diese drei Phasen integriert werden können.

Im Folgenden werden daher die Grundsätze der jeweiligen Haushaltsphase geschildert und konkrete Ansatzpunkte für Gender Budgeting in der Aufstellung, Ausführung und Rechnungslegung identifiziert.

Der Kreislauf des Bundeshaushalts beginnt über ein Jahr vor dem betreffenden Haushaltsjahr.³⁷

Die folgende Tabelle zeigt Ansatzpunkte zur Einführung von Gender Budgeting, die im Rahmen der Machbarkeitsstudie geprüft wurden:

Tabelle 1: Gender Budgeting in den Phasen des Haushaltskreislaufs am Beispiel des Haushalts 2008

Zeitraum	Phase im Haushaltsverfahren	Ansatzpunkte für Gender Budgeting
Dezember 2006 bis Dezember	Aufstellung des Haushalts 2008 und des Finanzplans (2007 bis 2012)	Genderinformation zum Haushaltsentwurf als Entscheidungsgrundlage

³⁶ BMF 2004, Das Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland, sowie BMF 2004, Haushaltswesen des Bundes und Rechenschaftspflicht.

³⁷ BMF 2004, S.4.

2007		
Haushaltsjahr 2008	Haushaltsausführung	Berücksichtigung der relevanten Genderaspekte im Soll-Ist-Vergleich
bis Ende März 2009	Rechnungslegung	Darstellung der relevanten Genderaspekte im Soll-Ist-Vergleich

Tabelle 1 weist als zentralen Aspekt von Gender Budgeting in der ersten Phase des Haushaltskreislaufs, der Aufstellung des Haushalts, die Berücksichtigung von Genderaspekten bei der Entscheidung über die Mittelansätze aus. Gender Budgeting bei der Haushaltsaufstellung bedeutet damit, dass zu den Einnahmen und Ausgaben in den Einzelplänen und im Gesamtplan Informationen zu den wichtigsten Genderaspekten generiert und für die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in geeigneter Form verfügbar gemacht werden. Nur so können Genderaspekte von der Verwaltung und im parlamentarischen Prozess angemessen berücksichtigt werden.

In der zweiten Phase, der Haushaltsausführung, ist die zentrale Anforderung von Gender Budgeting, dass es zu einem aktuellen Vergleich zwischen den geschlechterbezogenen bzw. gleichstellungsrelevanten Zielen und der Zielerreichung bei der Verausgabung und der Einnahme von Mitteln kommt. Gender Budgeting bedeutet damit eine genderbezogen ausgerichtete wirkungsorientierte Haushaltsausführung. Die Beurteilung der gesellschaftlichen Wirkung der Ausgaben und Einnahmen im weiteren Sinne kann aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge staatlicher Finanzpolitik nicht für jeden Ausgaben- und Einnahmenbereich unmittelbar im Haushaltsjahr erfolgen. Es können aber Prozessziele und Wirkungsziele formuliert werden, an denen sich ein Teil der Zielerreichung bereits im Haushaltsjahr messen lässt, so dass in einem Gender Controlling ggf. in der Haushaltsausführung umgesteuert werden kann. Dafür sollte ein genderbezogenes Controlling etabliert werden, das auf der Jährlichkeit des Haushalts basiert. Werden die Analysen jährlich fortgeschrieben, können Entwicklungen gezeigt werden. Darüber hinaus sollten die mittelfristigen Kontrollinstrumente, wie sie beispielsweise in den alle vier Jahren erscheinenden fachpolitischen Berichten angelegt sind, gender- und finanzbezogen ausgerichtet werden.

In der dritten Phase des Haushaltsverfahrens, der Rechnungslegung, schafft die Verwaltung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit Transparenz über ihre Einnahmen und Ausgaben. Die Rechnungslegung ist zur Zeit auf Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet und nicht als Bericht über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge angelegt. Gender Budgeting stellt das Haushaltsverfahren vor die Herausforderung, einen gesellschaftspolitischen Wirkungszusammenhang in diese Haushaltsphase zu integrieren.

Das Informationssystem, das den einzelnen Haushalt in einen größeren fiskalischen und fachpolitischen Zusammenhang stellt, ist der Finanzbericht des Bundes.³⁸ Hier liegen wichtige Anknüpfungspunkte für die Aufbereitung gleichstellungsrelevanter Informationen.

Der Haushaltsprozess ist in seinem Ablauf an feste Zeiten gebunden.³⁹ Gender Budgeting sollte zur Sicherstellung eines handhabbaren und demokratisch beeinflussbaren Haushaltsprozesses so eingeführt werden, dass es diesen zeitlichen Ablauf nicht verändert. Damit der Zeitrahmen weiter erhalten bleibt ist darauf zu achten, dass an den entscheidenden Schnittstellen keine der jeweiligen Stufe im Verfahren nachgelagerten Genderprozesse angehängt werden, denn dies würde den Ablauf verzögern. Vielmehr ist es notwendig, dass die Genderprozesse in den Zeitplan im Wesentlichen im Vorlauf und im Übrigen parallel integriert werden.

³⁸ BMF 2004, Finanzbericht 2005.

³⁹ BMF 2004, Haushaltswesen, S. 4.

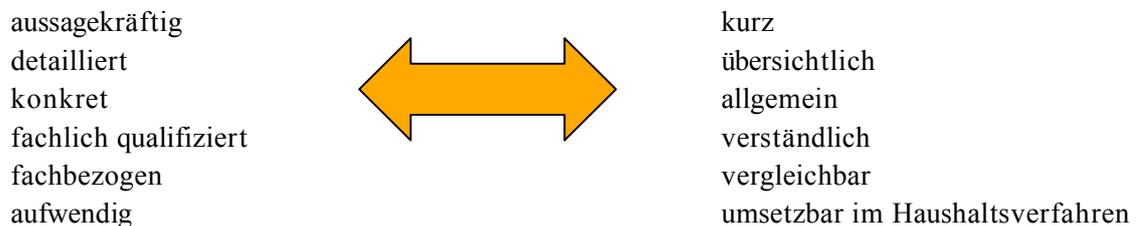
Da die drei Hauptphasen des Haushaltsverfahrens sehr komplex sind, werden im Folgenden die einzelnen Hauptphasen getrennt in ihren einzelnen Stufen betrachtet. Dabei wird zunächst das Haushaltsaufstellungsverfahren, dann die Haushaltsausführung und schließlich die Rechnungslegung betrachtet.

6 Genderinformationen zum Haushalt

Zur Unterstützung von Entscheidungen in den regierungsinternen Haushaltsverhandlungen und den parlamentarischen Haushaltsberatungen sollten die Entscheiderinnen und Entscheider über angemessene Genderinformationen verfügen.

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung sollen die Ergebnisse der geschlechterbezogenen Wirkungsanalysen auf die Einnahmen und Ausgaben nach Einzelplänen, Kapiteln und Titeln bezogen übersichtlich dargestellt werden. Diese Informationen sollen im ressortinternen Aushandlungsprozess zur Haushaltsaufstellung sichtbar gemacht werden und so als Entscheidungsgrundlage dienen, ebenso in den Haushaltsverhandlungen zwischen BMF und Ressorts.

Für die finanzpolitische Abwägung der Ressortplafonds und der übergreifenden Aufgabenbereiche ist eine zusammenfassende geschlechterbezogene Wirkungsanalyse für den Gesamthaushalt erforderlich. Jede Steuerungsebene soll die Möglichkeit haben, die hinter den Genderinformationen liegenden Analysen zur Entscheidungsfindung heranzuziehen. Um Genderinformationen für die Darstellung im Haushaltsplan aufzubereiten prüfte die Forschungsgemeinschaft in der Machbarkeitsstudie mit den Ressorts verschiedene Möglichkeiten. Die Anforderungen an die Genderinformationen stehen einander teils konträr gegenüber:



Einerseits sind Genderinformationen im Haushaltsverfahren sinnvoll, wenn sie aussagekräftig und fachlich qualifiziert die wichtigsten Ergebnisse der Genderwirkungsanalyse darstellen. Andererseits kann das Haushaltsverfahren nicht mit zu detaillierten Informationen und einem aufwendigen Prozess belastet werden.

Dieses Problem kann gelöst werden, indem ein Stufenmodell für die Abbildung der Genderinformationen im Haushaltsverfahren entwickelt wird, bei dem die Ergebnisse der geschlechterbezogenen Wirkungsanalyse mit jeder Stufe aggregiert werden. Hinter einer kurzen, übersichtlichen, allgemein verständlichen, über alle Ressorts vergleichbaren, handhabbaren Abbildung stehen aussagekräftige, detaillierte, fachlich qualifizierte Informationen.

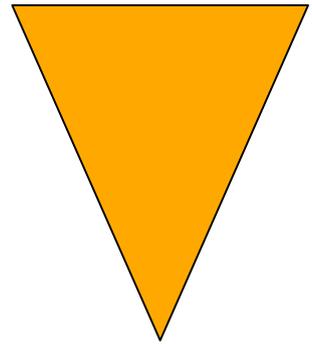
Diese sind in der Fachabteilung detailliert, auf der Ressortebene einzelplanbezogen aggregiert und gegenüber BMF, Kabinett und Parlament übersichtlich und aussagekräftig stark aggregiert. Die jeweiligen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger haben die Möglichkeit, konkrete Informationen nachzufragen: Hinter der aggregierten Oberfläche stehen Daten und Analysen, die auf Anfrage dargestellt werden können.

Detaillierte Genderinformationen in der Fachabteilung des Ressorts

Aggregierte Genderinformationen für das Haushaltsreferat

Hochaggregierte Genderinformationen für das BMF

Höchstaggregierte Genderinformationen für Kabinett und Parlament



Viele Genderinformationen liegen bereits aus den bestehenden Gender Mainstreaming-Prozessen vor und können hier auf den Haushalt bezogen werden. Wenn keine ausreichenden Daten und Begründungszusammenhänge erarbeitet wurden, wird durch die jährliche Überprüfung im Haushaltsverfahren eine geschlechterbezogene Wirkungsanalyse ausgelöst. So können alle Politikfelder und Maßnahmen einer regelmäßigen systematischen geschlechterbezogenen Wirkungsanalyse unterzogen werden. Wichtig ist, dass es nicht um eine oberflächliche Pflichtübung geht sondern um die Überprüfung von Verteilungsgerechtigkeit und Gleichstellungswirkung.

Die Einführung systematischer geschlechterbezogener Wirkungsanalysen ist ein Prozess. Hierzu bedarf es einer systematischen Implementierungsstrategie zur schrittweisen Einführung.

Die Abbildung der Genderinformationen soll geeignet sein, Verteilungskonflikte und Gleichstellungsdefizite herauszuarbeiten. Dies trägt wesentlich zur politischen Steuerbarkeit der Querschnittaufgabe Gleichstellung bei. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde geprüft, ob die Darstellung der Genderinformationen mit einem Indikator durchgeführt werden kann.

Im Folgenden werden die Möglichkeiten vorgestellt, Genderinformationen im Haushalt konkret abzubilden.

6.1 Ergänzende Genderinformationen zum Haushalt

Es besteht die Möglichkeit, die Gendererläuterungen zum Haushalt als eigenes Dokument zu erarbeiten. Darin wäre eine Gendererläuterung zum Gesamthaushalt, zu den übergreifenden Aufgabenbereichen und zu den Einzelplänen mit ihren Kapiteln und Titeln bzw. Produkten zu leisten.

Im Jahr 1980 begann Australien mit eigenen Gender-Anlagen zu den Haushaltsentwürfen.⁴⁰

Frankreich erstellt seit 2000 das Jaune Budgétaire als Genderinformation zum Haushalt. Darin werden Informationen abgebildet über Frauen und Männer bei den Mittlempfangenden und gleichstellungsbezogene Zusammenhänge hergestellt, die die Genderwirkung von Einnahmen und Ausgaben zeigen. Untersucht man die Qualität des Jaune Budgétaire so ist festzustellen, dass jährlich aussagekräftigere Informationen und übersichtlichere Darstellungen gelingen.

Berlin hat für den Doppelhaushalt 2006-2007 eine Gender-Budgeting-Anlage⁴¹ vorgelegt, in der titelgenau für die Hauptgruppen 6 und 8 aufgelistet wird, zu welchen Titeln Aussagen über die geschlechterbezogene Wirkung und geschlechterdifferenzierte Daten über die Mittel- oder Leistungsempfangenden getroffen werden können. Zu den Titeln, die eine Aussage erlauben, wird diese kurz zusammengefasst, zu den übrigen Titeln wird begründet, warum keine Aussage vorge-

⁴⁰ Nordischer Rat 2005, S. 35.

⁴¹ Unterlagen zum Berliner Gender-Budgeting-Prozess vgl. Senat von Berlin, Geschäftsstelle Gender Mainstreaming, www.berlin.de/sengsv/gend_main/gm-gb.html, acc. 16.8.2006. Das Land Berlin legt titel- bzw. in den Bezirken produktgenaue geschlechterdifferenzierte Nutzenanalysen zu Ausgaben vor. Vgl. auch: Arbeitsgruppe Gender Budgeting, Unterarbeitsgruppe der Berliner Landeskommision Gender Mainstreaming 2006, Hinweise zu Gender Budgeting in der Berliner Verwaltung, Berlin (Stand 29.8.2006).

nommen werden kann. In den Bezirken des Landes Berlin werden für den Haushaltsplan 2007 über 50 Produkte in das Gender Budgeting einbezogen.⁴²

Die eigenständige Genderinformation zum Haushalt hat den Vorteil, dass sie die gleichstellungsbezogene Wirkung des Haushalts übersichtlich zusammenfasst. Sie hat den Nachteil, dass sie nicht unmittelbar bei den Titeln aufgeführt wird und daher die Einnahmen und Ausgaben erläutert werden müssen, was zu umfangreichen Texten führen kann.

Wenn der Bund eine eigenständige Genderinformation zum Haushalt vornehmen will, so empfiehlt die Forschungsgemeinschaft die Integration in den Finanzbericht als neuen eigenständigen Teil, optimal nach dem Teil „Stand der finanz- und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bei der Aufstellung des Bundeshaushalts“.

6.2 Genderinformationen im Haushaltsplan

Genderinformationen können alternativ in den Haushaltsplan integriert werden. Die geeignete Form, Genderinformationen im Haushaltsplan darzustellen, ist die Integration der Genderinformationen in die Erläuterungen zu den Titeln, Titelgruppen, Kapiteln oder Produkten. Zusammenfassende Gendererläuterungen zu den Einzelplänen können diesen voran- oder nachgestellt werden.

In Österreich erfolgt seit dem Haushaltsjahr 2005 die Integration eines Abschnittes „Genderaspekte des Budgets“ in jedem Budgetkapitel. Im Budgetbericht 2005 heißt es dazu

„Gender Budgeting... ist die geschlechtergerechte Budgetpolitik oder Haushaltsführung und damit Teil des Gender Mainstreaming. Gender Budgeting umfasst Analysen von Staatseinnahmen und Staatsausgaben in Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Männer und Frauen. (...) Ab 2005 sollen in einem ersten Schritt die Genderauswirkungen zumindest für ein Beispiel pro Ressort analysiert werden.“⁴³

In einigen deutschen Kommunen (z. B. Bezirke in Berlin) werden Genderinformationen in die Erläuterungen der Produkte integriert und zwar als Bestandteil der Nutzungsanalyse. Das Land Berlin will ebenfalls zur integrierten Darstellung übergehen.⁴⁴

Diese integrierte Darstellung hat den Vorteil, dass die Genderinformationen unmittelbar mit den Informationen zum Titel allgemein aufgeführt sind und in Zusammenhang mit anderen Steuerungszielen gestellt werden können.

Gendererläuterungen zu den Titeln, Kapiteln und Einzelplänen haben den Nachteil, dass sie keinen genderbezogenen Zusammenhang bieten und wichtige gleichstellungsrelevante Handlungsfelder unerschlossen bleiben, weil nur der Haushaltssystematik gefolgt wird. Daher ist eine darüber hinausgehende Genderinformation zum Gesamthaushalt notwendig, die wichtige gleichstellungsbezogene Ziele und Wirkungen für bedeutende Aufgabenbereiche gegenüberstellt und sich auf das finanzpolitische Handeln der Bundesregierung bezieht. In diesem Zusammenhang kann auch Auskunft gegeben werden über den Implementierungsprozess zu Gender Budgeting.

6.3 Genderinformationen in den begleitenden finanzpolitischen Dokumenten

Gemäß § 31 Bundeshaushaltsordnung⁴⁵ hat das Bundesministerium der Finanzen zum Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans einen Bericht über den Stand und die voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft vorzulegen. Der jährlich mit dem Haushaltsentwurf

⁴² Ebd.

⁴³ Republik Österreich: Ministerium der Finanzen 2005, Budgetbericht, S. 50.

⁴⁴ Information aus der Arbeitsgruppe Gender Budgeting des Landes Berlin.

⁴⁵ Bundeshaushaltsordnung, www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bho/gesamt.pdf, acc. 16.8.2006.

vorzulegende Bericht dient der Erläuterung der Haushaltsvorlage der Bundesregierung in finanz- und gesamtwirtschaftlicher Sicht.

Der Finanzbericht ist ein wichtiges Informationsinstrument im Haushaltsverfahren. Er bietet einen umfassenden Überblick über die finanz- und gesamtwirtschaftliche Entwicklung und über die finanzpolitischen Schwerpunktsetzungen der Bundesregierung. Damit stellt er dem Parlament für die Haushaltsentscheidungen wichtige Informationen zur Verfügung und bietet der interessierten Öffentlichkeit eine umfassende finanzpolitische Darstellung.

Der Finanzbericht erscheint der Forschungsgemeinschaft als ein geeignetes Instrument, in das eine zusammenfassende geschlechterbezogene Wirkungsanalyse zum Haushalt integriert werden könnte.

Der Finanzbericht wird vom Bundesministerium der Finanzen erstellt. Ihm liegen der von der Bundesregierung beschlossene Entwurf des Bundeshaushalts und der ebenfalls von der Bundesregierung beschlossene Finanzplan für die folgenden 5 Jahre zu Grunde.

Der Finanzbericht 2005 ist in folgende Abschnitte gegliedert:⁴⁶

- Finanzplan des Bundes 2004-2008 (Ebd., S. 9-92)
- Der Haushalt des Bundes (Ebd., S. 93-114)
- Stand der finanz- und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bei Aufstellung des Bundeshaushalts 2005 (Ebd., S. 115-140)
- Überblick über die Steuerrechtsänderungen 2003/2004 (S. 141-148)
- Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (S. 149-188)
- Die Finanzen der EG und internationale Finanzbeziehungen (S. 189-200)
- Tabellen (Ebd., S. 201-354)
- Übersichten (Ebd., S. 355-426)

6.3.1 Finanzplan

Im Finanzplan des Bundes 2004-2008 erfolgt zunächst eine haushaltspolitische Positionsbestimmung der Bundesregierung mit einer Kurzbeschreibung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, einer Beschreibung der Ausgangslage, einer Zusammenfassung des Bundeshaushalts 2005 und des Finanzplans 2004-2008 mit Eckwerten zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sowie zur Nettokreditaufnahme. Anschließend werden in Abschnitt 1.3. auf 43 Seiten die Ausgaben des Bundes ausführlich erläutert. Im Finanzplan werden finanzpolitische und fachpolitische Zielsetzungen und Vorhaben sowie die Ergebnisse politischer Steuerungsversuche beschrieben und politisch bewertet.⁴⁷

Zunächst erfolgt eine Aufteilung und Erläuterung der Ausgaben nach Aufgabenbereichen. Der aktuelle Finanzplan benennt 11 Bereiche. Der Zuschnitt der Aufgabenbereiche löst sich teilweise vom Ressortprinzip und ist nach politischen Schwerpunktsetzungen gegliedert. Die Forschungsgemeinschaft hat in Kooperation mit den Ressorts einen wesentlichen Teil der in diesem Teil des Finanzplans beschriebenen Ausgaben exemplarisch auf die Machbarkeit für Gender Budgeting überprüft, und zwar folgende Bereiche:⁴⁸

- A. Soziale Sicherung: Grundsicherung, Arbeitsmarkt, Elterngeld, Wohngeld, Landwirtschaftliche Sozialpolitik
- B. Verteidigung: Kein Beispiel

⁴⁶ BMF 2004, Finanzbericht 2005.

⁴⁷ Es ist davon auszugehen, dass die neue Bundesregierung teilweise andere finanzpolitische Schwerpunkte setzen und andere politische Bewertungen vornehmen wird als der Finanzplan 2004-2008 sie festlegt.

⁴⁸ BMF 2004, Finanzbericht 2005, S. 3.

- C. Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft: Alterssicherung der Landwirtinnen und Landwirte
- D. Wirtschaftsförderung: Technologieförderung
- E. Verkehr: Eisenbahnausgaben
- F. Bauwesen: Städtebauförderung
- G. Forschung, Bildung, Wissenschaft, kulturelle Angelegenheiten: BAföG, Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik
- H. Umweltschutz, Sport: Förderung des Deutschen Naturschutzrings
- I. Innere Sicherheit, Zuwanderung: Bundespolizei, Integration von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern, Technisches Hilfswerk
- J. Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Deutscher Entwicklungsdienst
- K. Allgemeine Finanzwirtschaft: Kein Beispiel

Dabei wurde deutlich, dass zu einem nicht geringen Teil der genannten Ausgabenbereiche geschlechterbezogene Wirkungsanalysen bereits erfolgen, aktuell aufgebaut werden oder mit vertretbarem Aufwand aufgebaut werden können, z. B. dadurch dass über das Erziehungsgeld, die Hinterbliebenenversorgung, die Arbeitslosenversicherung für Erziehende und die Krankenversicherungsleistungen für Personen in Mutterschutz und Elternzeit berichtet wird. Diese Berücksichtigung stellt einen Ausgangspunkt für Gender Budgeting dar.

Gender Budgeting kann konkret dadurch umgesetzt werden, dass die geschlechterbezogenen Auswirkungen bei den finanzpolitisch prioritären Ausgabenbereichen im Finanzplan mit beschrieben werden. Dies wurde im Finanzplan 2004-2008 bereits bei einigen bedeutenden Ausgabenbereichen umgesetzt. Der Gender-Budgeting-Prozess der Bundesregierung sollte Genderaspekte dauerhaft und systematisch im Finanzplan verankern.

Im Anschluss an die Beschreibung und Erläuterung der Aufgabenbereiche erfolgt im Finanzplan 2004-2008 eine Beschreibung der konsumtiven und investiven Ausgaben des Bundes. Die investiven Ausgaben werden nach Ausgabearten und Aufgabenbereichen getrennt dargestellt. Im Anschluss werden die Finanzhilfen sowie die Personalausgaben des Bundes zusammenfassend erläutert und Ausführungen zur Modernisierung der Bundesverwaltung gemacht.

An die Darstellung der Ausgaben des Bundes schließt sich die Darstellung der Einnahmen des Bundes an. Einem allgemeinen Überblick folgen die Darstellung der Steuereinnahmen sowie ein Rückblick und eine Vorschau auf die Steuerpolitik unter Einbeziehung der Ergebnisse der Steuerschätzung. Weiter werden die sonstigen Einnahmen dargestellt. In drei Schwerpunkten werden die Privatisierungspolitik, die Immobilienverwaltung und –verwertung sowie die Gewinne der Deutschen Bundesbank sowie der Europäischen Zentralbank zusammengefasst und abschließend die Kreditaufnahme erläutert.

Im Rückblick der Steuerpolitik werden besonders genderrelevante Aspekte dargelegt, z. B. wird die Entwicklung des Kindergeldes, der Kinderfreibeträge und Grundfreibeträge erläutert. Allerdings wird im Teil Einnahmen an keiner Stelle die Steuerpolitik mit geschlechterbezogenen Gleichstellungszielen in Verbindung gebracht. Ziele, die benannt werden, sind soziale Gerechtigkeit, Ökologie, Familienfreundlichkeit oder Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).

Die drei weiteren Kapitel des Finanzplans beschreiben die Finanzbeziehungen des Bundes zu anderen öffentlichen Ebenen, den Ausblick auf Entwicklungen des Bundeshaushalts jenseits des im Finanzplan bearbeiteten Zeitraums und eine Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2007. Genderaspekte werden dabei nicht benannt.

Insgesamt wäre es für Gender Budgeting erforderlich, die mittelfristige Finanzplanung des Bundes systematisch auf relevante Gleichstellungsziele zu beziehen.

6.3.2 Genderinformationen im Finanzbericht

Genderinformationen können ebenso in die bestehenden finanzpolitischen Dokumente integriert werden, die das Haushaltsverfahren begleiten: in die Haushaltsvorlage und in die Teile des Finanzberichts. In der Haushaltsvorlage wäre das Ergebnis der Genderprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung zusammenfassend zu benennen und über den Stand der Implementierung von Gender Budgeting zu informieren. Im Finanzbericht kann an entscheidenden Stellen auf wichtige Gleichstellungsaspekte hingewiesen werden, z. B. im Zusammenhang mit den Aufgabenbereichen oder Steuerreformen. Die Integration in ein Dokument schließt die Integration in andere Dokumente nicht aus. Der Finanzbericht ist ein geeignetes Dokument, in dem die Wirkungen des Bundeshaushalts auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse dargelegt werden können. Dies kann zum einen durch eine durchgängige und systematische Berücksichtigung in den einzelnen Teilen des Finanzberichts erfolgen, zum anderen könnten Genderinformationen zum Haushalt in diesem Dokument als eigenes Kapitel integriert werden.

6.4 Zusammenfassung der Umsetzungsempfehlungen zum Genderinformationssystem

Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt den Aufbau eines Genderinformationssystems mit folgenden Bestandteilen:

1. Zusammenfassende Genderinformation zum Haushalt als Teil des Finanzberichts oder als eigenständiges Dokument
2. Erläuterungen zur Gleichstellungswirkung der Titel bzw. Produkte im Haushaltsplan
3. Berücksichtigung von Gleichstellung als Querschnittsaufgabe in der Haushaltsvorlage
4. Berücksichtigung wichtiger Gleichstellungsaspekte in den übrigen Teilen des Finanzberichts, z. B. der Versorgungsökonomie in den Darstellungen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Tabelle 2: Übersicht über die Umsetzung von Gender Budgeting in den Haushaltsdokumenten

Dokument	Umsetzung der Genderinformation	Vorteil	Nachteil	Empfehlung
Genderinformationen zum Haushalt	Eigenständiges Dokument oder eigenständiger Teil des Finanzberichts	Gleichstellungsbezogener Zusammenhang und Priorität wird deutlich	Abgekoppelt vom Haushaltsplan	Umsetzung als Teil des Finanzberichts
Haushaltsplan	Als Erläuterung zu den Einzelplänen, Kapiteln, Titelgruppen und Titeln bzw. Produkten	Integriert in die anderen Wirkungszusammenhänge	Übergreifender Genderzusammenhang wird nicht deutlich	Stufenweise Umsetzung in Verbindung mit einer zusammenhängenden Erläuterung
Finanzplan	Systematische Berücksichtigung von Gleichstellung bei wichtigen Aufgabenbereichen.	Stellenwert von Gleichstellung wird als Bestandteil der mittelfristigen finanzpolitischen Gesamtstrategie sichtbar	Allein nicht ausreichend und zu wenig konkret	Stufenweise Umsetzung
Haushaltsvorlage	Zusammenfassende Erläuterung der beabsichtigten Gleichstel-	Gender wird als Bestandteil der aktuellen finanzpolitischen Ge-	Allein nicht ausreichend und zu wenig konkret	Umsetzung

	lungsziele und Umsetzung durch finanzbezogene Maßnahmen	samtstrategie sichtbar		
Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	Darstellung der Versorgungsökonomie	Wichtiger ökonomischer Bereich kommt in den Blick	Aufwendig	Gezieltes Hinarbeiten auf qualifizierte Umsetzung

7 Gender Budgeting im Haushaltsaufstellungsverfahren

Die Aufstellung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans (kurz: des Haushaltsentwurfs) beginnt in der Regel bereits im Dezember des Jahres vor dem Jahr, für das der Haushalt gilt, für den Haushalt des Jahres 2008 damit im Dezember des Jahres 2006. Das Verfahren ist unterteilt in die Aufstellung des Haushaltesentwurfs durch die Bundesregierung und in das parlamentarische Verfahren.

Die Umsetzung von Gender Budgeting bei der Aufstellung des Bundeshaushalts ist anspruchsvoll, wie aus den vorhergehenden Kapiteln hervorgeht: Sie erfordert eine geschlechterbezogene Wirkungsanalyse (oder Wirkungsprognose) der Einnahmen und Ausgaben sowie der übergreifenden finanzpolitischen Aufgabenbereiche. Die Ergebnisse dieser geschlechterbezogenen Wirkungsanalysen sollen auf die Haushaltssystematik mit den Titeln, Kapiteln und Einzelplänen bzw. in Produkthaushalten auf die Produkte bezogen werden. Sie sollen als Genderinformationen zum Haushalt den jeweiligen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern im Haushaltsprozess in angemessener Form zur Verfügung gestellt werden. Bei der Aufbereitung der Genderinformationen zum Haushalt sollten Fachverantwortliche, Haushaltsverantwortliche und Genderexpertinnen und -experten⁴⁹ zusammenwirken, dies gilt für die jeweilige Stufe des Haushaltsverfahrens.

Die Forschungsgemeinschaft hat eine detaillierte Prozessanalyse zur Verankerung von Gender Budgeting bei der Haushaltsaufstellung vorgenommen. Die einzelnen Schritte werden im Folgenden genau beschrieben und Ansatzpunkte für Gender Budgeting benannt. Am Ende des jeweiligen Verfahrensschrittes werden die Schritte und Anknüpfungspunkte in einer Tabelle dargestellt.

7.1 Prozessanalyse zur Verankerung von Gender Budgeting bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs

Das Haushaltsverfahren im engeren Sinne beginnt mit der Erstellung eines Rundschreibens des BMF zur Aufstellung des Haushalts, das im Dezember zwei Jahre vor dem Haushaltsjahr ergeht. Auf dieser Basis erarbeiten die Ressorts Voranschläge, die dem BMF übersandt werden. Daran schließen sich von März bis Juni die Haushaltsverhandlungen zwischen dem BMF und den Ressorts an. Im Juni beschließt das Kabinett den Haushaltsentwurf, im September wird dieser dem Bundestag und dem Bundesrat gleichzeitig vorgelegt.

Das BMF steuert den Haushaltsprozess, daher wird zunächst das Haushaltsverfahren aus dieser Perspektive beschrieben. In den Ressorts hat die Aufstellung ein längeres Vorfeld und es bestehen vielfältige Prozessketten zwischen Haushaltsbeauftragten und Fachabteilungen, die genauer dargestellt werden. Dabei werden Ansatzpunkte für Gender Budgeting identifiziert und in einer Übersicht dargestellt.

⁴⁹ Genderkompetenz gilt in der Bundesverwaltung als Teil der Fachkompetenz – dennoch ist für die Implementierung von Gender Budgeting auf längere Sicht spezifische Genderexpertise erforderlich.

7.1.1 Aufstellung des Haushaltsentwurfs aus der Perspektive des BMF

Das BMF steuert die Aufstellung des Haushaltsentwurfs. In seinem Aufstellungs Rundschreiben benennt es Eckdaten für die Planungen der Ressorts. Aus der Perspektive des BMF ist es im Rahmen der Haushaltsverhandlungen notwendig darauf zu achten, dass die Ressorts die für sie möglichen Plafonds nicht überschreiten und dass das Gebot der Wirtschaftlichkeit eingehalten wird. Das BMF beschreibt das konkrete Verfahren wie folgt:⁵⁰

Nach Eingang der Voranschläge der obersten Bundesbehörden bewertet das BMF den geltenden Finanzplan auf der Einnahmen- und Ausgabenseite neu. Es entwickelt daraus Eckwerte für den neuen Finanzplan sowie Vorgaben für die kommenden Haushaltsverhandlungen. Das BMF prüft die von den Ressorts übersandten Voranschläge (§ 28 Abs. 1 Satz 1 BHO). Aufgabe des BMF ist es sicherzustellen, dass die Ausgaben insgesamt nicht höher sind als die geschätzten Einnahmen einschließlich der aus gesamtwirtschaftlicher Sicht vertretbaren Nettokreditaufnahme. Das BMF kann die Voranschläge der Ressorts gem. § 28 Abs. 1 Satz 2 BHO nach Benehmen mit den beteiligten Stellen ändern. Dies geschieht im Rahmen der Haushaltsverhandlungen zwischen dem BMF und dem jeweiligen Ressort. Die Verhandlungsstände werden in einem elektronischen Informationssystem abgebildet. Verhandlungsebenen sind Referatsleitungen, Abteilungsleitungen, Chefebene und Kabinett. Dabei wird versucht, verbleibende Streitpunkte auf der jeweils höheren Ebene auszuräumen. Gelingt dies auch auf Chefebene (Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Ministerinnen und Minister) nicht, muss die Bundesregierung entscheiden (§ 28 Abs. 2 BHO).

Zur Vorbereitung der Haushaltsverhandlungen sendet der Haushaltsabteilungsleiter des BMF ein Verhandlungsrundschreiben an die Fachreferate der Haushaltsabteilung. Darin werden den Referaten Leitlinien für die Verhandlungen an die Hand gegeben. Zugleich bittet der Abteilungsleiter jedes Referat um eine Konzeptvorlage für ein so genanntes Abteilungsleiter-Vorgespräch. In diesem Gespräch wird – unter Beteiligung des Grundsatzreferats für die Aufstellung des Bundeshaushalts – die Verhandlungslinie für den jeweiligen Einzelplan festgelegt. Die Fachreferate erhalten insbesondere Abteilungsleiter-Vorgaben für die wichtigsten Ausgabenblöcke des jeweiligen Einzelplans.

Die finanzpolitische Steuerung des Haushaltsverfahrens stützt sich auf Projektionen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. *[ANMERKUNG: ES SIND KEINESWEGS IMMER EINSPARUNGEN ZU ERBRINGEN]* Im Verfahren der Haushaltsaufstellung erfolgen entsprechende Korrekturen auf der Basis aktualisierter Projektionen im Mai, im Verfahren der Aufstellung des Haushaltsentwurfs, und im November, während der parlamentarischen Haushaltsberatungen. Die Projektionen sind vor allem von Bedeutung für das mögliche Haushaltsvolumen.⁵¹

Tabelle 3: Wirtschaftsprojektionen im Haushaltsverfahren

Mai 2007	Kurz- und mittelfristige Projektion der Wirtschaftsentwicklung sowie kurz- und mittelfristige Steuerschätzung Finanzplanungsrat
November-Dezember 2007	Kurzfristige Projektion der Wirtschaftsentwicklung und kurzfristige Steuerschätzung Finanzplanungsrat

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde geprüft, inwieweit in den Projektionen zur Wirtschaftsentwicklung und die Steuerschätzung Gender-Aspekte berücksichtigt werden können. Das Anliegen ist, die Versorgungsökonomie, die als unbezahlte Arbeit geleistet wird, in die Beurteilung der Wirtschaftsentwicklung aufzunehmen. Hierzu sind noch keine geeigneten Instrumente entwickelt worden.

Gender Budgeting erfordert, dass den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern im Haushaltsverfahren Genderinformationen zur Verfügung stehen. Das BMF als koordinierende Instanz hat ein Interesse daran, dass die Ressorts einheitlich über Genderaspekte informieren. Das BMF sollte in seinem Rundschreiben darlegen, wie die Genderwirkungen darzulegen sind,

⁵⁰ Nach: BMF 2004, Das Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland. Aktualisierter Auszug Juni 2004, S. 12.

⁵¹ Ebd., S. 11.

damit die Ressorts die Genderinformationen in ihren Voranschlägen einheitlich aufbereiten. Eine solche Vorgabe könnte im Detail in Koordination zwischen dem BMF, dem BMFSFJ und den Ressorts erarbeitet werden, z. B. in der UAG Gender Budgeting. Anschließend sind die entsprechenden Informationen in den einzelnen Ressorts aufzubereiten, wobei dort bereits wesentliche Vorarbeiten durchgeführt worden sind.

Im Verfahren der Haushaltsverhandlungen sollen die Genderinformationen die Akteurinnen und Akteure im BMF dazu in die Lage versetzen, die Genderwirkungen der Ausgaben und Einnahmen zu beurteilen, damit sie dies bei ihren Priorisierungen zu Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit berücksichtigen können. Die Informationen müssen daher konkret genug sein, um ihre Plausibilität überprüfen zu können.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über diesen von Mai bis Juni stattfindenden Prozess, ergänzt um Genderaspekte, die dazu beitragen, dass geschlechterbezogene Informationen als Entscheidungsgrundlage in den Haushaltsverhandlungen zur Verfügung stehen und genutzt werden. Ziel ist es, Gender als Faktor finanzpolitischer Entscheidungen im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsentwurfs zu verankern.

Tabelle 4: Genderaspekte bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch das BMF

Stufe des Haushaltsprozesses	Verfahren	Genderaspekte
Aufstellungsroundschreiben	Rundschreiben des BMF an die Ressorts zur Aufstellung des Haushalts 2007 und des Finanzplans (2007 bis 2012)	Information der Ressorts, wie Genderaspekte bei den Voranschlägen darzustellen sind
Prüfen der Voranschläge	Das BMF prüft die von den Ressorts übersandten Voranschläge (§ 28 Abs. 1 Satz 1 BHO)	Prüfung der Plausibilität der Genderinformationen zu den Voranschlägen
Haushaltsverhandlungen	Das BMF kann Voranschläge der Ressorts gem. § 28 Abs. 1 Satz 2 BHO nach Benehmen mit den beteiligten Stellen ändern, die Verhandlungsstände werden in einem elektronischen Informationssystem abgebildet. Verhandlungsebenen: Referatsleitungen, Abteilungsleitungen, Chefebene, Kabinett	Berücksichtigung von Genderaspekten in den Haushaltsverhandlungen: Genderwirkungen als ein entscheidungsrelevanter Faktor

7.1.2 Aufstellung des Haushaltsentwurfs aus der Perspektive der Ressorts

In den einzelnen Ressorts koordinieren die jeweiligen Haushaltsreferate die Voranschläge der Fachabteilungen ihres Ministeriums und der ihnen nachgeordneten Behörden und fügen diese zu einem Einzelplan zusammen. Hierbei werden häufig die Ansätze vorangegangener Jahre als Grundlage genommen und in die Zukunft fortgeschrieben. Grundlegendere Änderungen ergeben sich entweder aus Gesetzesmodifikationen oder aber veränderten politischen Schwerpunktsetzungen, die sich dann in neuen Projekten oder Programmen widerspiegeln.

Ressortintern wird die Haushaltsaufstellung nicht nur als Verwaltungsakt vollzogen, sondern strittige Aspekte werden auf Führungskräfteebene entschieden. Die Ressorts haben unterschiedliche Herangehensweisen an die ressortinterne Abstimmung. Der ressortintern abgestimmte Einzelplan wird dem Bundesministerium der Finanzen als Voranschlag überreicht.

Die Haushaltsaufstellung in den einzelnen Ressorts beginnt formal auf der Basis des Aufstellungsschreibens durch das BMF, da zu diesem Zeitpunkt der Finanzrahmen feststeht. Die wesentlichen Grundlagen sind aber im Vorfeld gelegt: Der neue Voranschlag baut auf den bisherigen

Veranschlagungen, auf politischen Beschlüssen wie neuen bzw. novellierten Gesetzen oder Förderprogrammen des vergangenen Jahres sowie auf langfristigen fachpolitischen Zielen auf.

Die Prozesskette für die Erstellung eines Einzelplans im Ressort beginnt demnach im haushaltstechnischen Vorfeld. Dort sollte in den Ressorts, in Zusammenarbeit von Haushaltsreferat und Fachpolitik, ein Gender Monitoring und Gender Controlling etabliert werden, das bezogen auf die Haushaltssystematik (die einzelnen Kapitel, Titel oder Produkte) die entscheidenden steuerungsrelevanten Genderinformationen zur Verfügung stellt.

Diese Genderinformationen sollten spätestens nach Eingang des Aufstellungsschreibens des BMF im Ressort aufbereitet werden. Aus der Perspektive der Ressorts sind Vorgaben des BMF wichtig, um ressortübergreifende Aufgabenbereiche angemessen abzubilden.

Die Genderinformationen sollten als Information über die Wirkung und Wirtschaftlichkeit der Ausgaben zur Verfügung stehen. Sie sind damit Teil der Begründung der Forderungen der Ressorts. Wichtig ist, dass die fiskalische Berücksichtigung den Stellenwert von Genderaspekten in der Politik des Ressorts angemessen wiedergibt und ein wirksamer Beitrag zur Gleichstellung von Frauen und Männern erkennbar wird. Der Stellenwert der einzelnen Ausgaben für die Gleichstellungsstrategie des Ressorts sollte deutlich werden.

Es ist demnach erforderlich, dass die Ressorts bei ihren ressortinternen Haushaltsaufstellungsverfahren für die Einzelpläne in den Fachabteilungen und nachgeordneten Behörden Genderinformationen zu den Einnahmen und Ausgaben erstellen. Diese sollten für das Ressort insgesamt im Haushaltsreferat zusammengeführt werden.

Wenn Genderinformationen zu den Voranschlägen generiert werden sollen, so ist dies nur möglich, wenn Fachabteilungen und nachgeordnete Behörden in dieses Verfahren einbezogen werden. Hierbei können die Informationen, die sie aufgrund von Gender Mainstreaming generieren, sich auf den Haushaltsprozess beziehen, z. B. Datenerhebungen und Datenanalysen oder Genderanalysen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen, Ressortforschung oder Berichten. Die Genderinformationen zu den einzelnen Titeln sollten zu einem in sich schlüssigen haushaltsbezogenen Genderinformationssystem zusammengefügt werden.

Der Aufbau eines Genderinformationssystems kann am besten im Ressort geleistet werden, wenn eine Kooperation von Akteurinnen und Akteuren in den einzelnen Ressorts institutionalisiert wird. Diese sollte die Fachreferate, die Haushaltsreferate und genderkompetente Stellen umfassen. Bisher sind im Prozess der Haushaltsaufstellung in den Ressorts Fach- und Finanzpolitik miteinander verbunden, je nach Ressortkultur ist diese Kooperation aber manchmal formal auf Mittelansätze ausgerichtet, so dass die Berücksichtigung genderbezogener Wirkungen neu verankert werden müsste. Eine solche Genderkompetenz im Haushaltsverfahren könnte durch die Qualifizierung von Genderexpertinnen und -experten in den Fachabteilungen und nachgeordneten Behörden und durch externe Expertinnen und Experten erreicht werden. Die Haushaltsreferate sollten diese haushaltsbezogene Arbeit koordinieren.

Tabelle 5: Aufstellung des Haushaltsentwurfs aus der Perspektive der Ressorts

Stufe des Haushaltsprozesses	Verfahren	Genderaspekte
Stufe 0 Vorbereitung der Haushaltsaufstellung in Erwartung des BMF-Rundschreibens	Vorarbeit für die finanzwirksamen Maßnahmen in den Referaten und Abteilungen sowie den nachgeordneten Behörden auf der Basis des Vorjahreshaushalts sowie der Gesetze und Programme, z. B. <ul style="list-style-type: none"> • Schätzung von Ausgaben für Leistungsgesetze • Verpflichtungsmächtigungen für das Haushaltsjahr • Neue politische Schwerpunkte und Ideen • Planung des Personalbedarfs • Planung der Investitionen. 	Haushaltsbezogene Aufbereitung der Genderinformationen zu den Einnahmen und Ausgaben, z. B. aus der Gesetzesfolgenabschätzung, Daten, Forschung und Berichten als haushaltsbezogenes Genderinformationssystem.
Stufe 1 Eingang des BMF-Aufstellungsschreibens	Konkrete Veranschlagung der Titel mit Haushaltsvermerken und Erläuterungen, Beschreibung der mittelfristigen Finanzplanung für den Finanzplan.	Aufstellungsroundschreiben mit konkreten Vorgaben, wie Genderinformationen im Haushalt abgebildet werden sollen.
Stufe 2 Erarbeitung der Vorschläge in den Ressorts	Anforderung der obersten Bundesbehörden an die nachgeordneten Dienststellen. Untere Dienststellen leiten ihre Bedarfsanmeldungen an die jeweils nächsthöhere Dienststelle. Dort erfolgt eine Koordination der verschiedenen Ausgabenwünsche. Die Fachabteilungen melden ihren Bedarf an das Haushaltsreferat. Das Haushaltsreferat koordiniert alle Ausgabenwünsche des Ressorts und leitet den abgestimmten Voranschlag an das BMF weiter.	Bereitstellung der wichtigen Genderinformationen (Ziele, Wirkung) zu den Kapiteln und Titeln sowie finanzbezogene Angaben zu den Genderaspekten der im Ressort verantworteten Teilbereiche ressortübergreifender Aufgaben.
Stufe 3 Haushaltsverhandlungen zwischen BMF und Ressorts	Der Haushalt der einzelnen Ressorts wird zunächst auf der Referatsebene mit dem BMF verhandelt. Dies ist ein längerer und intensiver Prozess, der sich über mehrere Monate hinzieht. Die jeweiligen Verhandlungsstände werden in einer Datenbank aufbereitet. Wird auf Referatsebene keine Einigung erzielt, dann wird zunächst auf Ebene der Abteilungsleitungen, dann StaatssekretärInnen und MinisterInnen verhandelt. Sollte auch hier keine Einigung erzielt werden, beschließt das Kabinett.	Berücksichtigung von Genderaspekten in den Haushaltsverhandlungen: Begründung der Wirksamkeit und Relevanz von Ausgaben.

Ziele sind, dass

1. die Fachabteilungen und die nachgeordneten Behörden das Genderinformationssystem, das sie aufbauen, auf die Haushaltssystematik (Titel, Kapitel, Produkte, übergreifende Aufgabenbereiche) beziehen können,
2. die Genderinformationen der Ressorts einheitlich gegenüber dem BMF präsentiert werden können,
3. die Genderinformationen aussagekräftig für den Gesamtplan aggregiert werden können und
4. bei genderbezogenem Klärungsbedarf die hinter diesen Informationen stehenden fachbezogenen Wirkungsanalysen verfügbar gemacht werden können.

7.1.3 Gender als finanzpolitischer Entscheidungsfaktor im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsentwurfs

Gender Budgeting bedeutet, dass Genderaspekte eine Grundlage finanzpolitischer Entscheidungen bilden. Gender Mainstreaming verankert gleichstellungsbezogene Politik nicht nur im BMFSFJ, sondern in allen Ressorts. Damit spielen Genderaspekte sowohl in allen Fachpolitiken als auch in den Einzelplänen aller Ressorts eine Rolle.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie formulierte das Grundsatzreferat für den Haushalt des BMF das Bedenken, dass Genderaspekte bei den Verhandlungen von den Ressorts eingesetzt werden könnten, um Plafonderhöhungen durchzusetzen. Diesen Aspekt gilt es daher genauer zu beleuchten:

Die finanzpolitische Verantwortung des BMF besteht darin, dass die Plafonds, die den Ressorts zur Verfügung gestellt werden, den politischen Zielsetzungen und Schwerpunkten der Regierung möglichst genau entsprechen. Das Hauptinteresse des BMF ist darauf gerichtet, den Ressorts nicht mehr Geld zu geben als insgesamt zur Verfügung steht. Das Hauptinteresse der Ressorts ist darauf ausgerichtet, einen möglichst hohen Betrag für das jeweils eigene Ressort beim BMF zu verhandeln.

Im Prozess der Aufstellung des Haushaltsentwurfs kommt es zu einem Aushandlungsprozess über politische Prioritäten. Bisher wird die Querschnittsaufgabe Gleichstellung in diesem Verhandlungsprozess bisher kaum thematisiert wird, außer im Einzelplan des BMFSFJ. Gender Budgeting bietet hier die Chance, dass Umverteilungseffekte bei Plafondreduktionen und Plafonderhöhungen deutlich gemacht werden können, weil Transparenz über die beabsichtigte Wirkung der Mittel hergestellt wird.

Dies bietet Entscheidungshilfen, z.B. um Reduktionen bedarfsgerecht und sozial gerecht zu gestalten, dafür wurde in der Machbarkeitsstudie ein Beispiel mit dem Bundesgesundheitsministerium bearbeitet.

Der verwaltungsinterne Prozess zwischen dem BMF und den einzelnen Ministerien bestimmt den Großteil der Ausgaben, nur wenige strittige Punkte gehen in die Gespräche der Führungskräfte oder gar in das Kabinett. Mit Ausnahme des Kabinetts und des parlamentarischen Prozesses sind kaum Frauen als Akteurinnen und damit als Entscheiderinnen beteiligt.

Es geht bei Gender Budgeting deshalb darum, von zentraler finanzpolitischer Steuerungsseite und damit vom BMF aus den Ressorts gegenüber deutlich zu machen, dass von ihnen erwartet wird, dass Gleichstellungsaspekte in den Einzelplänen Berücksichtigung finden.

Dafür ist erforderlich, dass erstens Genderaspekte in den Voranschlägen sichtbar gemacht werden, zweitens, dass Genderaspekte in den Verhandlungen thematisiert werden, und zwar von beiden Verhandlungsseiten. Drittens benötigt die Verwaltung genderbezogene Vorgaben, damit sie im Verhandlungsprozess das Ziel der finanzwirksamen Integration von Gender in die Ressortpolitik umsetzen kann.

Gender Budgeting bedeutet, dass Gleichstellungsaspekte zu einem finanzpolitischen Abwägungsfaktor gemacht werden und dass auch finanzpolitisch deutlich wird, dass Gleichstellungsaspekte Berücksichtigung finden müssen und eine Priorität haben.

Wenn die Finanzsituation des Bundes es erlaubt, dann soll deutlich werden, dass in den Haushaltsverhandlungen die Berücksichtigung von Genderaspekten honoriert wird, dass bildlich gesprochen „mit Gender ein Blumentopf zu gewinnen“⁵² ist. Wenn die Finanzsituation eng ist, sollte zumindest klar sein, dass „ohne Gender kein Blumentopf zu gewinnen“ ist.

Da das BMF nicht über die tiefe Fachkompetenz verfügt, die erforderlich ist, um selbst haushaltsbezogene Genderaspekte in den Fachpolitiken zu identifizieren, ist es notwendig, dass die Ressorts dem BMF gegenüber die Genderaspekte zum Voranschlag in zusammengefasster und

⁵² Klaus Feiler, Leiter der Haushaltsabteilung der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, in einem Fachgespräch im BMFSFJ am 14.2.2006.

aussagekräftiger Form zur Verfügung stellen. Zusammengefasst bedeutet hier, dass das Ergebnis einer genderbezogenen Wirkungsprognose der geplanten Ausgaben oder Einnahmen übersichtlich und titelgenau wiedergegeben wird. Aussagekräftig bedeutet, dass aus der Information die Genderrelevanz und die Gleichstellungswirkung deutlich werden. Im Verhandlungsprozess sollte das Ressort dem BMF auf Nachfrage detaillierte und konkrete Angaben zur voraussichtlichen Genderwirkung geben können.

7.1.4 Gesetzgebung: Geschlechterdifferenzierte Folgenabschätzung und gleichstellungsorientiertes Ziel-Wirkungs-Controlling

Der überwiegende Anteil der Einnahmen basiert auf Gesetzen, insbesondere auf Steuergesetzen. Ein Großteil der Ausgaben des Bundes basiert auf Leistungsgesetzen. Hier liegt die überwiegende Steuerungsmöglichkeit in der Gesetzgebung. Um Gender Budgeting wirkungsvoll einzuführen ist daher die Verbindung von genderbezogener und fiskalischer Gesetzesfolgenabschätzung ex ante und die jährliche Überprüfung der Entwicklung im Rahmen des Haushaltsverfahrens von besonderer Bedeutung.

Ein aktuelles Beispiel für die Verbindung von gesetzgeberischen Gestaltungsmöglichkeiten und fiskalischen Fragen mit Relevanz für die vorliegende Machbarkeitsstudie ist die Vorgabe eines maximalen Finanzspielraums von 460 Mio. Euro für die steuermindernden Kinderbetreuungskosten. Bei Ausdehnung der anerkennungsfähigen Ausgaben („ab dem ersten Euro“) oder der Zielgruppe (Einverdiensten) führt dies dazu, dass an anderer Stelle Maßnahmen zur „internen“ Gegenfinanzierung beschlossen werden müssen. In diesem Fall ist das die Einschränkung, dass nicht der gesamte Ausgabenbetrag steuerlich berücksichtigungsfähig ist, sondern nur zwei Drittel. Dass von solchen Festlegungen unterschiedliche Anreiz- und Steuerungswirkungen, z. B. auf das Erwerbs- bzw. Entscheidungsverhalten von Frauen und Männern, ausgehen, ist evident. Es erscheint aber, dass diese Anreiz- und Steuerungswirkungen nur in Teilen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens antizipiert und diskutiert werden. Aus Sicht der Forschungsgemeinschaft ist es für Gender Budgeting wichtig beide Ebenen – fachliche Gesetzesfolgenabschätzung und Haushaltsfolgenabschätzung – stärker und detaillierter auch in Hinblick auf die Anreiz- und Steuerungswirkungen miteinander zu verbinden. Dies bedeutet eine stärkere Verzahnung von Fach- und Haushaltspolitik, die kein einfaches Unterfangen, sondern aufgrund der hohen und zunehmenden Komplexitätsgrade der Entscheidungen sehr anspruchsvoll ist.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde von verschiedenen Ministerien immer wieder hervorgehoben, dass der zentrale Ansatzpunkt für Genderfragen nicht der Haushalt, sondern die auf Gesetzen beruhende Fachpolitik sei. Das Haushaltsvolumen und die Verteilungswirkungen ergeben sich als Folge von Gesetzen, nicht originär aus budgetären Entscheidungen. Die zuständigen Fachreferate nehmen bei der Gesetzesfolgenabschätzung sowohl eine Prüfung der geschlechterbezogenen Auswirkungen als auch der haushaltsbezogenen Auswirkungen vor.

In der Machbarkeitsstudie wurde daher überprüft, wie die finanzbezogenen Geschlechterauswirkungen in der Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung berücksichtigt sind. Die neue Arbeitshilfe des BMI zu Gesetzesfolgenabschätzung⁵³ integriert den Aspekt der geschlechterdifferenzierten Folgenabschätzung. Die bisherige Arbeitshilfe zu § 2 GGO „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“⁵⁴ besteht als Erläuterung fort. In der Arbeitshilfe des BMI ist allerdings kein Hinweis zur Prüfung der haushaltsbezogenen Auswirkungen enthalten.

⁵³ Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, www.staat-modern.de/Anlage/original_983927/Arbeitshilfe-zur-Gesetzesfolgenabschaetzung-Entwurf.pdf, acc. 16.8.2006.

⁵⁴ BMFSFJ, Arbeitshilfe der Bundesregierung zu § 2 GGO „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“,

Die haushaltsbezogene Prüfung richtet sich traditionell darauf, wie durch das Gesetz die Einnahmen und Ausgaben des Bundes beeinflusst werden. Dabei ist der Fokus fiskalisch (entstehen für den Bund Verpflichtungen, in welchem Umfang, wie genau sind diese bezifferbar), makroökonomische Wirkungsströme in Hinblick auf die gesellschaftliche Wirkung sind dort nicht vorgesehen. Diese sind eher Bestandteil der allgemeinen Folgenabschätzung.

Bei der Arbeitshilfe zu § 2 GGO „Geschlechterdifferenzierte Folgenabschätzung“ werden so genannte „Beispielfragen zu Gleichstellungswirkungen“ formuliert. Mehrere dieser Beispielfragen zielen auf ökonomische Wirkungszusammenhänge ab:⁵⁵

- Ermöglicht die Maßnahme Zugang zu Geld und sozialer Sicherung? Beeinflusst sie diesen Zugang für Männer und Frauen unterschiedlich? Zum Beispiel: Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebensbiographien in der Rentenversicherung, der Zugang zu Existenzgründungsdarlehen, Bürgerschaftsverhalten von Ehefrauen etc.
- Werden in der Maßnahme Unterschiede zwischen Männern und Frauen in Zugang und Nutzung infrastruktureller Einrichtungen und Räume berücksichtigt? Zum Beispiel: Berücksichtigung unterschiedlicher Sicherheits-, Nutzungs- und Zeitbedürfnisse von Frauen und Männern bzw. Mädchen und Jungen bei der Bemessung öffentlicher oder privater Räume oder Infrastrukturen oder beim Mobilitätsverhalten.
- Beeinflusst die Maßnahme die freie Verfügung über Zeit von Frauen und Männern? Zum Beispiel bedeutet Freizeit für Männer oft auch Freizeit von Familienpflichten, während Freizeit für Frauen oft mit Familienpflichten ausgefüllt ist.
- Beeinflusst die Maßnahme die Berufswahl und die Berufsausübung von Frauen und Männern? Zum Beispiel ist der geschlechtsspezifische Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu berücksichtigen, wenn berufliche Qualifikationen zur Voraussetzung von Ansprüchen gemacht werden.
- Berücksichtigt die Maßnahme die sozialen Unterschiede zwischen den Geschlechtern? Zum Beispiel beim Einkommen, bei der sozialen Absicherung, bei der Arbeitsverteilung etc.
- Hat die Maßnahme Auswirkungen auf die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung? Zum Beispiel darf die Berücksichtigung des unterschiedlichen Alltags von Männern und Frauen nicht dazu führen, Rollenbilder festzuschreiben.

Damit erfasst die Arbeitshilfe wesentliche Fragen, die im Rahmen von Gender Budgeting an die Ausgaben und Einnahmen gestellt werden. Die Prüfung im Rahmen der Gesetzgebung erfolgt ex ante. Hier ist ein wichtiger Baustein von Gender Budgeting bereits verankert und könnte ggf. unter dem neuen Begriff hervorgehoben werden.

Die Bundesregierung und das Parlament haben grundsätzlich Interesse an den Wirkungen von Gesetzen, u. a. auf die Geschlechterverhältnisse, auch in diesem Kontext sind genderbezogene Informationen ex-post von Interesse. Der Haushalt mit seinem Jährlichkeitsprinzip bietet ein sehr gutes regelmäßiges Kontrollinstrument, in dem die Wirkung der gesetzgeberischen Maßnahmen an den Wirkungszielen gemessen werden kann.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden mehrere Beispiele bearbeitet, bei denen die Einnahmen und Ausgaben des Bundes durch Gesetze geregelt sind, so die Einkommensteuer, der Familienleistungsausgleich, die Alterssicherung der Landwirtinnen und Landwirte, die Grundversicherung und die Bundesausbildungsförderung. Bei allen Beispielen zeigte sich, dass die Regelungen auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse Einfluss nehmen. Diese Entwicklung kann nur teils konzeptionell bei der Gesetzgebung erfasst werden. Die Beispiele zeigen hier, dass über die geschlechterbezogene Wirkung ex-ante oft unterschiedliche Auffassungen im Gesetzgebungsprozess artikuliert wurden, diese also strittig waren. Bei neuen Gesetzen werden solche Annahmen meist analytisch gesetzt, aber nicht immer differenziert durch Daten gestützt, weil

www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/gm-arbeitshilfe-gesetzesfolgenabschaetzung,

property=pdf,bereich=rwb=true.pdf, acc. 16.8.2006..

⁵⁵ BMFSFJ, Anhang zur Arbeitshilfe der Bundesregierung zu § 2 GGO „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“.

es sich ja um Neuregelungen handelt. Es wurde bei den Beispielen deutlich, dass nur durch eine geschlechterdifferenzierte Wirkungskontrolle der bereits geltenden Gesetze eine Aussage über die faktische Wirkung auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse getroffen werden kann.

7.1.5 Zusammenfassung: Gender Budgeting bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs

Um Gender Budgeting umzusetzen bedarf es eines vom BMF koordinierten Prozesses im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsentwurfs. Dabei sollen die Ressorts Genderinformationen zu den Voranschlägen in einer einheitlichen, aussagekräftigen Form für die Haushaltsverhandlungen zur Verfügung stellen. Ziel ist es, dass ein Genderinformationssystem erstellt wird, aus dem der Stellenwert von Ausgaben und Einnahmen für die Gleichstellungsstrategien der Ressorts und der Bundesregierung als Ganzes erkennbar wird. Diese Informationen sollen für die Verwaltung und den nachfolgenden parlamentarischen Prozess als Entscheidungsgrundlage dienen.

Tabelle 6 fasst das Verfahren der Aufstellung des Haushaltsentwurfs am Beispiel des Haushalts 2008 zusammen und benennt Ansatzpunkte für Gender Budgeting.

Tabelle 6: Gender Budgeting bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs am Beispiel des Haushalts 2008

Zeitraum	Phase bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs	Ansatzpunkte für Gender Budgeting
Dezember 2006	Rundschreiben an die Ressorts zur Aufstellung des Haushalts 2008 und des Finanzplans (2007 bis 2012)	Information der Ressorts durch das BMF, wie Genderaspekte bei den Voranschlägen darzustellen sind
Januar-Februar 2007	Erarbeitung der Voranschläge in den Ressorts	Berücksichtigung und Benennung der entsprechenden Genderaspekte bei der Erarbeitung der Voranschläge durch die Ressorts als Genderinformationssystem zum Einzelplan
März 2007	Übersendung der Voranschläge der Ressorts an das BMF Verhandlungen auf Arbeitsebene	Berücksichtigung der geschlechterbezogenen Wirkungsprognosen bei den Haushaltsverhandlungen; Erstellung einer aussagekräftigen und übersichtlichen Genderinformation zum gesamten Haushaltsentwurf
Juni 2007	Haushaltsverhandlungen auf Ministerinnen- und Ministerebene Kabinettsentscheidung zum Haushaltsentwurf und Finanzplan	Genderinformation zum Haushaltsentwurf als Entscheidungsgrundlage für das Kabinett
August 2007	Übersendung des Haushaltsentwurfs an BT und BR zur Beratung und des Finanzplans zur Kenntnis	Genderinformation zum Haushaltsentwurf als Entscheidungsgrundlage für das Parlament

7.2 Parlamentarisches Verfahren

Die Beschlussfassung über den Bundeshaushalt ist eine der wichtigsten Kompetenzen des Parlaments in der Demokratie. Gender Budgeting hat in diesem Zusammenhang die Funktion, den Abgeordneten im Parlament Genderinformationen als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung zu stellen und den Haushalt durch die Verwaltung gleichstellungsorientiert vorzubereiten. Im Folgenden wird das parlamentarische Verfahren in seinen einzelnen Stufen dargestellt.

Die Bundeskanzlerin leitet den Haushaltsentwurf gleichzeitig dem Bundesrat und dem Bundestag zu.⁵⁶ In § 30 BHO ist hierfür eine Frist gesetzt, und zwar „in der Regel spätestens in der 1. Sitzungswoche des Bundestages nach dem 1. September“. Dieses Verfahren der gleichzeitigen Zuleitung an Bundesrat und Bundestag weicht vom normalen Gesetzgebungsgang, der erst eine Beratung im Bundesrat und anschließende die Zuleitung an den Bundestag vorsieht, aufgrund der besonderen Dringlichkeit des Haushalts ab.

Zusätzlich zum Haushaltsentwurf werden der Finanzplan des Bundes, der Finanzbericht sowie alle zwei Jahre der Subventionsbericht vorgelegt. Der nach § 9 StWG⁵⁷ vorzulegende Finanzplan benennt den Umfang der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben des Bundes für einen Zeitraum von fünf Jahren und fasst die finanzpolitischen Schwerpunkte des Regierungshandelns zusammen. Der Finanzbericht nach § 31 BHO beziffert den Stand und die voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft. Der Subventionsbericht nach § 12 Abs. 2 StWG gibt eine zahlenmäßige Übersicht über die Subventionen.

Bundestag und Bundesrat erhalten so mit dem Haushaltsentwurf umfangreiche Informationen, die sie in ihre Entscheidungsfindung einbeziehen können. In diesem Zusammenhang können Genderinformationen entweder integriert in die bestehenden Informationssysteme vorgelegt werden oder sie können als zusätzliche Information zur Verfügung gestellt werden.

Das Haushaltsgesetz wird zweimal im Bundesrat und dreimal im Bundestag behandelt. Da das Haushaltsgesetz kein Zustimmungsgesetz ist, hat der Bundesrat die Möglichkeit, den Vermittlungsausschuss anzurufen und darüber hinaus eine Einspruchsmöglichkeit. Der Einspruch kann vom Bundestag zurückgewiesen werden.

Das Parlamentarische Verfahren ist sehr differenziert und verbindet, wie schon die Arbeit auf Verwaltungsebene, Haushaltskompetenz mit Fachkompetenz. Das Verfahren wird vom BMF wie folgt zusammenfassend dargestellt:⁵⁸

Erster Durchgang im Bundesrat

Über den Bundesrat haben die Länder Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Aufstellung des Bundeshaushalts. Der Bundesrat ist nach Art. 100 Abs. 3 GG berechtigt, innerhalb von sechs Wochen zum Haushaltsentwurf Stellung zu nehmen. Im Bundesrat wird die Stellungnahme als Beschlussempfehlung für das Plenum vom Finanzausschuss vorbereitet. Dem Finanzausschuss arbeitet ein Unterausschuss zu, dem die Finanzreferentinnen und Finanzreferenten der Länder angehören.

Der Präsident oder die Präsidentin des Bundesrates leitet die Stellungnahme des Bundesrates der Bundeskanzlerin bzw. dem Bundeskanzler zu. Das Bundeskanzleramt leitet diese dem BMF zu. Zur Stellungnahme des Bundesrates erarbeitet das BMF, wenn nötig, den Entwurf einer Gegenäußerung und sendet ihn dem Bundeskanzleramt als Kabinetttvorlage zu. Die Gegenäußerung wird von der Bundesregierung beschlossen. Die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung reicht die Bundeskanzlerin unverzüglich dem Präsidenten oder der Präsidentin des Bundestages nach.

Erste Beratung im Bundestag

Der Haushaltsentwurf wird wie jeder Gesetzentwurf dreimal im Plenum des Bundestags beraten. In der ersten Beratung oder Lesung trägt das BMF in der Einbringungsrede des Ministers bzw. der Ministerin die grundsätzlichen haushalts- und finanzpolitischen Überlegungen der Bundesregierung zum Haushaltsentwurf vor. Abgeordnete der im Bundestag vertretenen Parteien nehmen dazu grundsätzlich Stellung.

Am Schluss der ersten Lesung wird der Haushaltsentwurf dem Haushaltsausschuss des Bundestages federführend überwiesen. Der Haushaltsausschuss prüft alle Haushaltsansätze und beschließt ggf. Änderungsvorschläge. Die Entscheidungen des Haushaltsausschusses werden durch mehrere Ausschussmitglieder vorbereitet. Die zu jedem Einzelplan berichterstattenden oder mitberichterstattenden Abgeordneten kommen sowohl aus den Regierungen- als auch aus den Oppositionsfraktionen. Die Berichterstattenden und Mitberichterstattenden beraten den Haushaltsentwurf mit Vertreterinnen und Vertretern der betreffenden obersten Bundesbehörden, des BMF und des BRH (sog. „Berichterstattergespräche“). Die Vorschläge der Berichterstattenden bilden die Grundlage für die Beratungen im Haushaltsausschuss und werden in den meisten Fällen ohne Diskussion übernommen. Zu einer Erörterung im Haushaltsausschuss kommt es nur dann, wenn die Berichterstattenden und

⁵⁶ Art. 110 Abs. 3 GG, § 30 BHO.

⁵⁷ Stabilitäts- und Wachstumsgesetz.

⁵⁸ Die Ausführungen zitieren im Wesentlichen die Publikation: BMF 2004, Das Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland. Aktualisierter Auszug Stand Juni 2004, S. 12ff.

Mitberichterstattenden über einzelne Punkte kein Einvernehmen erzielen konnten oder wenn eine Frage wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung im Haushaltsausschuss behandelt werden soll.

In die Beratungen des Haushaltsausschusses fließen die Stellungnahmen der Fachausschüsse und des Bundesrates ein. Punkte, die bei der Beratung der Einzelpläne im Haushaltsausschuss nicht abschließend bearbeitet werden, stellt der Ausschuss bis zur so genannten „Bereinigungssitzung“ zurück. Sie bildet – üblicherweise im November – den Abschluss der Beratungen des Haushaltsentwurfs im Haushaltsausschuss. Das BMF legt für die Bereinigungssitzungen Beschlussunterlagen vor, in denen alle zurückgestellten Punkte sowie weitere aus BMF-Sicht noch zu entscheidenden Fragen zusammengefasst werden (sog. Bereinigungsvorlage). In der Bereinigungssitzung werden unter anderem die Steuereinnahmen aufgrund der Schätzungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (Sitzung im Herbst) aktualisiert.

Zweite Beratung im Bundestag

In der zweiten Beratung wird das Ergebnis der Ausschussberatungen von den Berichterstattenden des Haushaltsausschusses im Plenum des Bundestages erläutert. Damit beginnt die Beratung der Einzelpläne. Über alle Einzelpläne beschließt der Bundestag im Einzelnen.

Dritte Beratung im Bundestag

In der dritten Beratung wird – nach Erledigung von Änderungsanträgen und von Entschließungsanträgen – über den Haushaltsentwurf insgesamt abgestimmt.

Zweiter Durchgang im Bundesrat

Der Präsident oder die Präsidentin des Bundestages übersendet den Beschluss über den Haushalt unverzüglich dem Bundesrat für den zweiten Durchgang (Art. 77 Abs. 1 Satz 2 GG). Der Beschluss des Bundesrates wird wiederum vom Finanzausschuss und dessen Beschlussempfehlung vom Unterausschuss des Finanzausschusses vorbereitet.

Das weitere Verfahren entspricht der üblichen Gesetzgebung: Wenn der Bundesrat mit dem Haushalt nicht einverstanden ist, kann er binnen drei Wochen nach Eingang des Gesetzbeschlusses den Vermittlungsausschuss anrufen (Art. 77 und 78 GG). Über mögliche Änderungsvorschläge des Vermittlungsausschusses muss der Bundestag ggf. erneut beschließen. Danach hat der Bundesrat nur noch die Möglichkeit, binnen zwei Wochen Einspruch gegen den Haushalt einzulegen (Art. 77 GG). Der Bundestag kann den Einspruch allerdings mit entsprechender Stimmenzahl zurückweisen (Art. 77 Abs. 4 GG).

Gegenzeichnung, Ausfertigung und Verkündung

Der Haushalt wird durch das Haushaltsgesetz festgelegt. Gesetz wird der Haushalt, wenn er nach der Behandlung im Bundestag und im Bundesrat vom BMF und von der Bundeskanzlerin gegengezeichnet, vom Bundespräsidenten ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet wird. Das Haushaltsjahr entspricht dem Kalenderjahr.

Die Feststellung des Haushalts ermächtigt die Verwaltung mit Inkrafttreten zur Leistung der bewilligten Ausgaben und zum Eingehen der Verpflichtungen.

Vollzug

Die Ressorts erhalten vom BMF offiziell ein Exemplar ihres Einzelplans. Damit übernehmen sie die Verantwortung für den Vollzug des Bereichs (§ 65 GG), insbesondere für die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit aller durchgeführten Maßnahmen.

Besonders wichtig für Gender Budgeting ist das Verfahren im Deutschen Bundestag. Dieser berät den Haushaltsentwurf im Haushaltsausschuss und in seinen Fachausschüssen. Dabei geht das Parlament arbeitsteilig vor: den Einzelplänen werden Berichterstattende zugeordnet und die Fachausschüsse beraten den jeweiligen Einzelplan des Ressorts, für das sie zuständig sind.

Hier kommt für die Berücksichtigung der Genderaspekte dasselbe Problem der Spezialisierung und Arbeitsteilung zum Tragen wie in der Verwaltung: Genderrelevante Aspekte sind in allen Einzelplänen vorhanden; die Querschnittaufgabe Gleichstellung zusammenfassend zu betrachten erfordert die Kenntnis aller Einzelpläne, übergreifenden Aufgabenbereiche und ihrer integrierten Genderaspekte.

Für das Parlament ist es daher besonders wichtig, dass Genderinformationen zu den Einzelplänen und zum Haushaltsentwurf als Gesamtwerk mit einer Beschreibung der Genderaspekte in den übergreifenden Aufgabenbereichen vorgelegt werden, die in den Ausschüssen fachbezogen geprüft und im Haushalts- und im Frauenausschuss jeweils als Querschnittaufgabe betrachtet werden können. Dadurch können konkrete Nachfragen zu einzelnen Darstellungen auftreten, die die Verwaltung dann mit den Ergebnissen ihrer geschlechterbezogenen Wirkungsprognosen und –analysen beantworten kann. Insgesamt ist es für das Parlament besonders wichtig, dass die

Genderinformationen konkret an den gleichstellungspolitischen Zielsetzungen gemessen und sowohl haushalts- als auch fachpolitisch verständlich dargestellt werden.

Am Ende des Gesetzgebungsprozesses sollten die genderbezogenen Prioritäten deutlich sein, damit sie als Grundlage für den Haushaltsvollzug dienen können.

Tabelle 7: Genderinformationen im Haushaltsverfahren

Zeitpunkt	Stufe im Haushaltsverfahren	Genderinformationen
August 2007	Übersendung des Haushaltsentwurfs an BT und BR zur Beratung und des Finanzplans zur Kenntnis	Genderinformation zum Haushaltsentwurf als Beurteilungsgrundlage für Gleichstellungsorientierung bei den Haushaltsverhandlungen
September 2007	1. Lesung im BT, 1. Beratung im BR, Beginn der Beratungen in den BT-Ausschüssen	Bereitstellung von genderbezogenen Hintergrundinformationen auf Anfrage Anhörung von Genderexpertinnen und Genderexperten zum Haushalt in den Ausschüssen
Oktober - November	Kurzfristige Projektion der Wirtschaftsentwicklung und kurzfristige Steuerschätzung	
November-Dezember 2007	Abschlussberatung im Haushaltsausschuss 2. und 3. Lesung im BT 2. Beratung im BR Veröffentlichung des Haushaltsgesetzes	Ggf. Darstellung der gleichstellungsbezogenen Auswirkungen zu Änderungsanträgen

7.3 Institutionalisation des Zusammenwirkens von Haushaltsverantwortlichen, Fachverantwortlichen und Gleichstellungsverantwortlichen

Für die Prozesssteuerung von Gender Budgeting sollten Haushalts- und Fachverantwortliche unter Beteiligung von Genderexpertinnen und -experten zusammenwirken. Besonders wichtig ist eine klare Regelung der Zuständigkeit für die Steuerung des Gesamtprozesses und für die Erstellung der Genderinformationen zum Gesamthaushalt. Die Forschungsgemeinschaft hat die Empfehlungen auf die bis März 2006 bestehende Steuerungsstruktur für Gender Mainstreaming in der Bundesregierung hin entworfen, die sich in der Begleitung der Machbarkeitsstudie als sehr effektiv gezeigt hat.

7.3.1 Steuerung des Gesamtprozesses

Auf der Ebene der Bundesregierung ist die UAG Gender Budgeting als Arbeitsgruppe für die Prozesssteuerung institutionalisiert. Hier wirken BMFSFJ, BMF und Ressorts zusammen, das GenderKompetenzZentrum hat beratende Funktion. Die UAG erarbeitet Vorlagen für die IMA Gender Mainstreaming. Die UAG Gender Budgeting oder eine analoge Struktur wäre auch künftig eine geeignete Arbeitsgruppe, um allgemeine Vorgaben für die Erstellung von Genderinformationen zum Haushalt vorzubereiten, die Beschlussfassung sollte durch die Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming oder eine andere, für die Steuerung der Querschnittsaufgabe zuständige Arbeitsgruppe erfolgen. Die UAG Gender Budgeting wäre auch ein geeigneter Arbeitszusammenhang, in dem die Genderinformationen zum Gesamthaushalt jährlich abgestimmt werden können.

7.3.2 Beteiligung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof (BRH) erhält die Voranschläge der obersten Bundesbehörden, damit er rechtzeitig Stellung nehmen kann (§ 27 Abs. 2 BHO). Vertreterinnen und Vertreter des BRH nehmen an den Haushaltsverhandlungen auf Referatsleitungsebene beratend teil. An den Haushaltsverhandlungen auf höherer Ebene, bei denen es zunehmend zu politischen Entscheidungen

kommt, nimmt der BRH nicht mehr teil. Der BRH als Rechnungsprüfungsinstanz kann damit seinen Sachverstand schon in die Aufstellung des Haushaltsentwurfs einbringen.

Da der BRH im Haushaltskreislauf eine bedeutende Rolle spielt empfiehlt die Forschungsgemeinschaft die Einbeziehung des BRH in die UAG Gender Budgeting.

7.3.3 Zusammenwirken in den Fachressorts

Auf der Ebene der Erstellung der Voranschläge in den Ressorts sind die Haushaltsreferate der Ministerien die koordinierenden Stellen. Zur angemessenen Abbildung der Genderinformationen können sie auf die Fachexpertise der Fachabteilungen ihres Ministeriums und seiner nachgeordneten Behörden zurückgreifen. Genderexpertise kann durch Genderexpertinnen- und -experten in den Ressorts, das GenderKompetenzZentrum oder externe Beratung eingebracht werden.

7.3.4 Federführung bei der Erstellung von Genderinformationen zum Haushalt

Zusätzlich zu den Genderinformationen zu den Einzelplänen sind Genderinformationen zum Gesamthaushalt und zu den ressortübergreifenden Aufgabenbereichen erforderlich. Diese können am zweckmäßigsten im Zusammenwirken von BMF, Ressorts und BMFSFJ erstellt werden. Eine der UAG Gender Budgeting entsprechende Struktur kann dafür ein Diskussionsforum bieten, aber nicht die Arbeitsebene sein. Hierzu bedarf es einer federführenden Stelle, die Haushalts- und Genderkompetenz verbindet. Diese Stelle muss angemessen ausgestattet sein. Sie hätte die Aufgabe, das BMF und das BMFSFJ in geeigneter Form zusammenzuführen, sie kann im BMF oder im BMFSFJ oder extern angesiedelt werden. Die Erfahrungen im Verlauf der Machbarkeitsstudie zeigen, dass die bisherige Institutionalisierung nicht ausreicht. Der Aufgabenbereich benötigt ausreichend gender- und haushaltsqualifiziertes Personal und eine Ansiedlung, die eine Marginalisierung durch die Finanzpolitik verhindert. Die Federführung sollte unter Berücksichtigung des personellen Bedarfs beim BMF oder beim BMFSFJ liegen. In der Französischen Regierung liegt die Federführung in dem für Gleichstellungsfragen zuständigen Ministerium,⁵⁹ in den Nordischen Ländern gemeinsam bei den Gleichstellungs- und Finanzministerien, im Land Berlin im Finanzsenat.

Im BMF müsste zusätzlich genderqualifiziertes Personal mit ausschließlicher Zuständigkeit für Gender Budgeting hinzukommen. Im zuständigen Referat des BMFSFJ ist die Beratung zum Bundeshaushalt ebenfalls zu umfangreich für die bestehende Personalausstattung.

Die Federführung für die Erstellung des Berichts könnte beim BMF oder beim BMFSFJ liegen, für die Genderinformationen zu den ressortübergreifenden Aufgabenbereichen sollte sie bei den Fachressorts liegen, die diese Aufgabenbereiche maßgeblich koordinieren.

In der interministeriellen Arbeits- oder Unterarbeitsgruppe kann ein Austausch über Methoden und Darstellung erfolgen. In der UAG Gender Budgeting wirkte bisher das GenderKompetenz-Zentrum mit und konnte den Prozess beraten.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde auch die Möglichkeit diskutiert, diesen Bewertungsprozess durch externe Expertise durchführen oder begleiten zu lassen. Ein Genderrat könnte mit externen Expertinnen und Experten zu Gender, Haushalt und Ökonomie besetzt werden und das BMF oder die Regierung beraten. In Großbritannien wird die „Women’s Budget Group“ regelmäßig zum Haushalt angehört.⁶⁰ Durch deren Anregungen wurden z. B. gleichstellungswirksame Veränderungen in der Steuergesetzgebung vorgenommen. Ein Genderrat kann nicht die

⁵⁹ Informationen bestätigt in Gesprächen mit Mitarbeitern des französischen Sozialministeriums und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des französischen Finanzministeriums im Rahmen der Machbarkeitsstudie.

⁶⁰ Women’s budget group 2001.

Genderbewertung der Bundesregierung zum Haushalt für das Parlament erstellen, er kann aber ein wichtiges beratendes Gremium sein.

Die Alternativen für Zuständigkeiten zur federführenden Erstellung der Genderinformationen sind damit das BMFSFJ und das BMF. Beratende Stellen könnten die UAG Gender Budgeting oder eine ähnliche interministerielle Arbeitsgruppe, das GenderKompetenzZentrum und ein Genderrat sein.

Tabelle 8: Prozesssteuerung Gender Budgeting

Arbeitsschritt zur Erstellung von Genderinformationen zum Haushalt	Zuständige Institution	Haushaltsverantwortliche Stelle	Fachverantwortliche Stelle	Gleichstellungsverantwortliche Stelle
Vorgaben für die Abbildung von Genderinformationen zum Haushalt	UAG Gender Budgeting IMA Gender Mainstreaming	BMF - Federführung für den Gesamthaushalt	Ressorts: Federführung für Genderinformationen zu den Einzelplänen und zu ressortübergreifenden Aufgabenbe-	BMFSFJ (Federführung UAG) GenderKompetenz-Zentrum Ggf. externe Expertise
Aufbereitung der Genderinformationen zu den Voranschlägen	Ressort	Haushaltsreferat des Ministeriums Haushaltsstellen der nachgeordneten Behörden	Fachabteilungen des Ministeriums und der nachgeordneten Behörden	Genderbeauftragte des Ministeriums, Beratung durch das GenderKompetenzZentrum und externe Expertise
Erstellung der Genderinformation zum Gesamthaushalt und den übergreifenden Aufgabenbereichen	BMF und BMFSFJ in Abstimmung mit den Ressorts	BMF-Haushaltsabteilung	Haushaltsreferate der Ressorts über die UAG Gender Budgeting	BMFSFJ Genderrat Beratung durch das GenderKompetenz-Zentrum und ggf. externe Expertise
Bereitstellung von Gender-Hintergrundinformationen für strittige Titel in den Haushaltsverhandlungen	BMF und Ressorts, Abschluss: Kabinettsbeschluss	BMF BRH	Ressorts	BMFSFJ
Beratung im Deutschen Bundestag	Plenum, Ausschüsse	Haushaltsausschuss	Berichterstattende im Haushaltsausschuss, Fachausschüsse	Gleichstellungsausschuss
Beratung im deutschen Bundesrat	Bundesrat	Finanzausschuss	-	-

7.4 Zusammenfassung: Gender Budgeting im Haushaltsaufstellungsverfahren

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden Ansatzpunkte für Gender Budgeting im Haushaltsaufstellungsverfahren identifiziert. Kern von Gender Budgeting ist die Durchführung von geschlechterbezogenen Wirkungsanalysen zum Haushalt und deren Abbildung als Genderinformation in den Dokumenten, die zur Aufstellung des Haushalts erstellt werden.

Die Hauptarbeit der geschlechterbezogenen Wirkungsanalysen muss im Vorfeld der Haushaltsaufstellung in den Ressorts geleistet werden. Dies kann im Rahmen von Gender Mainstreaming und anlässlich der Vorbereitung der Haushaltsaufstellung erfolgen.

Der Prozess benötigt eine qualifizierte Prozesssteuerung, in der Haushalts-, Fach- und Genderkompetenz zusammenwirken. Es wird einige Jahre dauern, bis dieser Prozess zufriedenstellend entwickelt und implementiert ist.

8 Haushaltsausführung

Die zweite Phase des Haushaltskreislaufs, die Haushaltsausführung oder der Haushaltsvollzug, obliegt den Ressorts.⁶¹ Die Haushaltsreferate der Ressorts achten dabei vor allem auf die Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit der Verausgabung von Mitteln. Sie überwachen den Mittelabfluss und führen haushaltsbezogene Informationen zusammen.

Bei der Haushaltsausführung geht es darum, die im Haushaltsentwurf und in der Fachpolitik formulierten integrierten Genderziele durch eine entsprechende Ausgaben- und Einnahmenpolitik konsequent zu verfolgen. Gender Budgeting erfordert eine gendersensitiv ausgerichtete wirkungsorientierte Haushaltsausführung.⁶² Dafür müssen Prozessziele und Wirkungsziele formuliert werden. Eine zentrale Anforderung von Gender Budgeting in der Haushaltsausführung ist es, geeignete finanzbezogene Steuerungsinstrumente zu entwickeln, die die Zielerreichung optimal unterstützen.

Darüber hinaus soll ein aktueller Vergleich zwischen den geschlechterbezogenen Zielen und der Zielerreichung bei der Verausgabung und der Vereinnahmung von Mitteln hergestellt werden. Die angestrebten gesellschaftlichen Wirkungen der Ausgaben und Einnahmen im weiteren Sinne können aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge staatlicher Politik nicht für jeden Ausgaben- und Einnahmenbereich unmittelbar im Haushaltsjahr erfolgen. Dennoch sollten Verfahren etabliert werden, mit denen sich die Umsetzung der Ziele und ein Teil der Zielerreichung bereits im Haushaltsjahr feststellen lässt. Es geht darum, ein Ziel-Wirkungsorientiertes Gendercontrolling aufzubauen, das eine Beobachtung der Ausgaben und Einnahmen im Soll-Ist-Vergleich und ggf. eine Umsteuerung ermöglicht. Das gendersensitive Controlling sollte auf der Jährlichkeit des Haushalts basieren.

Darüber hinaus sollten die mittelfristigen Kontrollinstrumente, wie sie beispielsweise in den alle vier Jahre erscheinenden fachpolitischen Berichten angelegt sind, systematisch gendersensitiv ausgerichtet werden und dabei finanzbezogene Wirkungszusammenhänge ebenso beleuchten wie andere genderrelevante Aspekte, z. B. Zeitverwendung und unbezahlte Versorgungsarbeit.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden in den Ressorts Ausgaben und Einnahmen daraufhin überprüft, wie eine geschlechterbezogene Steuerung vorgenommen werden kann. Für die einzelnen Einnahme- und Ausgabearten liegen unterschiedliche Steuerungsmöglichkeiten vor. Die Forschungsgemeinschaft prüfte auch die Integration von Gender Budgeting in die finanzbezogenen Steuerungsinstrumente der Ressorts und in ressortübergreifende Instrumente, die die Haushaltsausführung, die Soll-Ist-Vergleiche und das Controlling betreffen.

Die einzelnen Ministerien haben unterschiedliche Steuerungsinstrumente für ihr finanzbezogenes Handeln aufgebaut. Die Entscheidungen über die ressortinterne Verteilung der Mittel folgen unterschiedlichen Verfahren. z. B. bei der Zuwendungsvergabe mit ressortspezifischen Formblättern und Datenbanken, beim Controlling und der Nutzung von Informationstechnologien für das Controlling, bei der Datenerhebung und Datenaufbereitung in den einzelnen Ministerien. Einige Ministerien erarbeiten differenzierte Wirkungsanalysen zum Einzelplan und nutzen diese als Steuerungsinstrument, andere „controllen“ die konkreten Finanzströme abteilungsbezogen. Es gibt innerhalb des für alle verbindlichen formalen Rahmens wenige ministerienübergreifende, einheitliche Verfahren.

⁶¹ BMF 2004, Haushaltswesen des Bundes und Rechenschaftspflicht, Kapitel 2.

⁶² Sharp, Rhonda 2003, S. 15.

Mit einigen Ressorts wurde das Controlling für Zuwendungen als Arbeitsbeispiel identifiziert, hier gibt es ausgewählte Beispiele für Zuwendungsverfahren, die schon Vorgaben zu Genderaspekten enthalten.

Konkrete Ansatzpunkte für Gender Budgeting bestehen damit bei der Zuwendungsvergabe und beim Zuwendungscontrolling.

So wurden im Bereich Entwicklungszusammenarbeit Beispiele identifiziert, bei denen Genderaspekte bei der Prüfung von Zuwendungsanträgen abgefragt und als Entscheidungskriterium genutzt werden. Ähnliches gilt für Projekte, die aus dem Europäischen Sozialfonds kofinanziert werden (vgl. Abschnitt Geschlechterbezogene Steuerung von Zuwendungen).

Ein Beispiel für ein einheitliches Verfahren des Zuwendungscontrollings ist das Zuwendungsdatenbanksystem „Profi“, das von mehreren Ministerien verwendet wird. „Profi“ ist ein finanzbezogenes Informationssystem, das zurzeit implementiert wird. Einige Ministerien arbeiten schon mit „Profi“, andere führen das Verfahren erst ein. Genderinformationen sind bisher nicht in die Datenbank integriert. Es gibt jedoch in jedem Ressort die Möglichkeit, eine oder mehrere der in der Datenbank bestehenden freien Spalten mit Genderinformationen zu füllen. Diese Anwendung sollte in jedem Ressort und ressortübergreifend konkret geprüft werden.

Ein anderes wichtiges Steuerungsinstrument ist die geschlechterbezogene Ausrichtung von Förderprogrammen. Hier haben die Ministerien unterschiedliche Ansatzpunkte entwickelt, wie Geschlechteraspekte bei der Mittelvergabe gesteuert werden. Sehr konkret ist die geschlechterbezogene Steuerung des Hochschul- und Wissenschaftsprogramms des Bundes und der Länder, das mit festen Zielvorgaben für die Förderung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern arbeitet und von einem differenzierten Controlling begleitet wird. Die Städtebauförderung hat durch eine Verankerung der geschlechterbezogenen Zielsetzung im Bund-Länder-Vertrag und den möglichen Aufbau eines geschlechterdifferenzierten Monitorings die Grundlage für geschlechtersensitive und gleichstellungswirksame Steuerung der Fördermittel gelegt.

Beispiele für gleichstellungsbezogene Anreizsysteme, Zielvereinbarungen, Verträge oder indikatorgesteuerte Mittelvergabe durch die Ressorts wurden von der Forschungsgemeinschaft im Rahmen der Machbarkeitsstudie nicht identifiziert. Hier gibt es mehrjährige Erfahrungen in der öffentlichen Verwaltung, z.B. in mehreren Bundesländern bei der Hochschulfinanzierung.

9 Rechnungslegung

In der dritten Phase des Haushaltsverfahrens, der Rechnungslegung, schafft die Verwaltung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit Transparenz über ihre Einnahmen und Ausgaben.⁶³ Die Rechnungslegung ist zurzeit auf Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet und nicht als Bericht über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge angelegt. Gender Budgeting stellt das Haushaltsverfahren vor die Herausforderung, einen gesellschaftspolitischen Wirkungszusammenhang in diese Haushaltsphase zu integrieren.

Der Bund hat eine ressortübergreifende Zuwendungsdatenbank aufgebaut. Sie gibt einen ressortübergreifenden Überblick über einen wichtigen Ausgabenbereich des Bundes, der für die Verwaltung, das Parlament und die Bürgerinnen und Bürger mehr Transparenz bedeutet. Die Zuwendungsdatenbank bietet technisch die Möglichkeit, Ziele und Wirkungen von Zuwendungen in zusammengefasster Form gegenüberzustellen. Damit könnte sie zu einem ressortübergreifenden Instrument für einen Ziel-Wirkungs-Vergleich ausgebaut werden. Selbstverständlich lassen sich nicht alle Wirkungen von Zuwendungen bezogen auf ein Haushaltsjahr abbilden.

⁶³ BMF 2004, Haushaltswesen des Bundes und Rechenschaftspflicht, Berlin, Kapitel 3, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung und Abschnitt B, Finanzkontrolle.

Wenn beispielsweise eine Maßnahme der Jugendbildung mit dem Ziel der Reduzierung rechtsextremer Gewalt durchgeführt wird, so lässt sich erfassen, wie viele Personen welchen Geschlechts an der Veranstaltung teilgenommen haben, wie viele Frauen und Männer dort referiert haben und welche geschlechterrelevanten Themen dort diskutiert wurden. Diese outputbezogenen Informationen lassen sich sogar zum Teil geschlechterbezogen aufarbeiten.

Aber es lässt sich nicht zeigen, inwiefern das Seminar tatsächlich zur Reduzierung von Rechts extremismus in der Gesellschaft beigetragen hat – diese Effekte lassen sich nur langfristig und mittelbar vermuten, selten aber wirklich messen. Insofern sind viele Maßnahmen, die der Bund ergreift, nur hinsichtlich eines Teils ihrer Wirkung, nämlich des Outputs, unmittelbar kontrollierbar, andere und größere Wirkungen, d.h. der gesellschaftliche Outcome, zeigen sich mittelbar in langfristigen Folgeanalysen und Forschungen.

Beides, erstens der eher unmittelbare, messbare und abbildbare projektbezogene Genderoutput und zweitens der Genderoutcome, also die Wirkung in die Gesellschaft, sollten bei einer Ziel-Wirkungs-Analyse in den Blick genommen werden.⁶⁴

Darüber hinaus erscheint es im Rahmen des budgetären Soll-Ist-Vergleichs angezeigt, mögliche genderrelevante Veränderungen zu identifizieren und zu analysieren. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass ein Teil der Haushaltstitel als flexibilisiert gekennzeichnet ist und somit in bestimmten Grenzen bei Bedarf anderen Verwendungen zugeführt werden kann als ursprünglich vorgesehen. Dies kann Einfluss auf die Nutzungsgruppen haben und sollte in das Gender Budgeting bei der Rechnungslegung einfließen.

10 Genderwirkungsanalyse

International wurden vielfältige Instrumente für Wirkungsanalysen zur Gleichstellung entwickelt.⁶⁵ Im Rahmen der Machbarkeitsstudie stellte sich heraus, dass die Umsetzung im Haushaltsverfahren ein Kernstück des Gender Budgeting bildet. Viele verschiedene Prüfverfahren, z. B. getrennte Nutzungs- und Wirkungsanalysen, führen aber zu Verwirrung bei der Umsetzung. Die Erfahrung mit der Erprobung von verschiedenen Prüfverfahren im Rahmen der Machbarkeitsstudie zeigte, dass die Umsetzung ein einziges, zusammengefasstes Prüfinstrumentarium erfordert. Als Instrument hat die Forschungsgemeinschaft die Genderwirkungsanalyse (GWA) entwickelt. Im Folgenden wird die Analyse der Gleichstellungswirkung anhand von Fragen vorgestellt und eine Integration in bestehende Wirkungsanalysen vorgeschlagen. Im zweiten Schritt werden der Bezug zum Haushalt und die Abbildung durch Indikatoren dargestellt. Dabei wird die Genderwirkung anhand von quantitativen und qualitativen Kriterien überprüft und zusammenfassend abgebildet. Anhand der Beispiele aus der Machbarkeitsstudie wird dargelegt, welchen Stellenwert quantitative und qualitative Kriterien für die Beurteilung der Gleichstellungswirkung haben.

In der Machbarkeitsstudie wurden von der Forschungsgemeinschaft zusammen mit den Ressorts Titel, Titelgruppen, Kapitel oder Produkte identifiziert, die im Rahmen dieses Projektes auf Genderwirkungen überprüft wurden. Mit dem BMF und dem BMBF wurden Einnahmen betrachtet, mit allen anderen Ressorts Ausgaben. Dabei wurden Beispiele behandelt, die von besonderer Bedeutung für die Haushaltssystematik sind.

Die Forschungsgemeinschaft erfasste eine möglichst große Bandbreite von Ausgabearten und wichtige ressorttypische Aufgabenbereiche. Die ausgewählten Titel wurden von der Forschungsgemeinschaft zusammen mit den Ressorts einer genderbezogenen Bewertung unterzogen.

⁶⁴ Sharp, Rhonda, 2003.

⁶⁵ Ebd., vgl. auch Kapitel 15.

10.1 Analyse der Gleichstellungswirkung

Gender Budgeting erfordert eine Klärung, ob und wie Einnahmen oder Ausgaben direkt oder indirekt die Gleichstellung von Frauen und Männern und die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse beeinflussen. Bei einer Genderwirkungsanalyse wird überprüft, wie haushalts- und finanzpolitische Maßnahmen unmittelbar oder mittelbar auf die Gleichstellung der Geschlechter wirken.⁶⁶

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden die verschiedenen Instrumente, die international für Gender Budgeting entwickelt wurden, erprobt. Als besonders relevant erwiesen sich zwei Prüfverfahren: Die geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Einnahmen- und Ausgabenstruktur und die auf einer geschlechterbezogenen Bedürfnisgerechtigkeit basierende Prüfung der Wirkung auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse.

Beide Vorgehensweisen werden im Folgenden ausgeführt und aufeinander bezogen. Bei der Beurteilung der Gleichstellungswirkung ist eine quantitative Betrachtung ein wichtiger Bestandteil, in manchen Titeln bzw. Produkten ist eine quantitative Betrachtung jedoch nicht alleiniges Kriterium oder sogar überhaupt nicht ausschlaggebend für die Darstellung der Gleichstellungswirkung. Bei einer Genderwirkungsanalyse muss ein fachlich angemessener Wirkungsmaßstab entwickelt werden. Dabei geht es einerseits um die Repräsentation der Geschlechter bei der Verteilung der Ressourcen, diese kann quantitativ abgebildet werden. Andererseits gibt es Bereiche wie die Grundsicherung, bei denen rein quantitative Auszählungen nicht möglich oder banal sind. Hier geht es um andere, analytische und normative Wirkungsmaßstäbe, z. B. die Wahlfreiheit der Lebensweise und die Unabhängigkeit der Individuen, die als Gleichstellungsziele mit der sozialrechtlich prägenden „Bedarfsgemeinschaft“ normativ ins Verhältnis zu setzen sind. Eine quantitative geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Einnahmen- und Ausgabenstruktur ist die erste Stufe, an den sich eine qualitative Prüfung der Wirkung auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse anschließt.

Die geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Einnahmen- und Ausgabenstruktur ist ein quantitatives Verfahren, bei dem die unmittelbare und mittelbare Verteilung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes erhoben und prozentual ausgewiesen wird.⁶⁷

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

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

Anschließend ist qualitativ zu prüfen, wie die Ausgaben und Einnahmen auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse wirken. Die Wirkung auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse ist oft nicht ausschließlich und manchmal gar nicht über eine Zuordnung von Einnah-

⁶⁶ Gubitzer, Luise; Klatzer, Elisabeth; Neumayr, Michaela 2005, Gender Budgeting in der Bundesverwaltung. Zwischenbericht einer Pilotstudie am Beispiel ausgewählter Teile des Drogenbudgets, unveröffentlicht, der FG in Auszügen vorliegend, entwickelten im Rahmen eines österreichischen Pilotprojektes Arbeitsschritte für mehrstufige Genderanalysen, die wertvolle Anregungen für die hier vorgeschlagenen Schritte waren. Der Abschlussbericht des Projekts lag der FG nicht vor.

⁶⁷ Vgl. Senat von Berlin, Geschäftsstelle Gender Mainstreaming 2006, Dokumente zu Gender Mainstreaming und Gender Budgeting, www.berlin.de/sengsv/gend_main/gm-gb.html, acc. 16.8.2006.

men und Ausgaben zu Frauen und Männern zu lösen. Auch ist der quantitative Maßstab nicht immer eine Verteilung von 50:50 auf die Geschlechter. Eine Abweichung von der Gleichverteilung kann entweder eine bisher verdeckte Benachteiligung eines Geschlechtes bei der Mittelvergabe zeigen oder ist fachlich begründet, diese Begründung sollte dann bei den Wirkungsanalysen deutlich werden. Genderwirkungsanalysen gehen in der Regel über eine rein quantitative Betrachtung hinaus. Bei der Prüfung der Wirkung auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse kommt der Prüfung der genderbezogenen Bedürfnisgerechtigkeit eine zentrale Rolle zu. Es geht daher bei einer Analyse der Gleichstellungswirkung auch darum zu prüfen, inwieweit die Einnahmen- oder Ausgabenstruktur den Bedürfnissen von Frauen und Männern gerecht wird. Dafür ist sowohl die Angemessenheit für Bedürfnisse in Hinblick auf Lebenslagen und Lebensstile von Frauen und Männern als auch die Erreichung von Gleichstellungszielen maßgebend. Hierfür können häufig quantitative Wirkungsmaßstäbe entwickelt werden, die Wirkungsdimensionen umfassen je nach Fachgebiet überwiegend quantitative oder qualitative Aspekte. Bei den Genderwirkungsanalysen zu den Ressortbeispielen wurde deutlich, dass sie komplexe fachpolitische Bewertungen voraussetzen. Im Arbeitsprozess mit den Ressorts wurden Arbeitsschritte und Leitfragen identifiziert, die geeignet sind, eine solche Genderwirkungsanalyse vorzunehmen.

10.1.1 Analysefragen

Folgende Leitfragen unterstützten im Rahmen der Machbarkeitsstudie die Genderwirkungsanalysen:

1. Sind geschlechterdifferenzierte Nutzenanalysen vorgenommen worden und lässt sich auf dieser Basis die Wirkung der Ausgabe/Einnahme auf die Geschlechter abschließend beurteilen?

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden viele Titel identifiziert, bei denen die Repräsentanz der Geschlechter bei den Mittelempfangenden das relevante Beurteilungskriterium darstellt, insbesondere bezogen auf quantifizierte Gleichstellungsziele.

Quantitative Wirkungsmaßstäbe liegen vor bei der Förderung durch das HWP und den ESF, bei der Beteiligung an den Maßnahmen des KJP, bei der Nutzung des Angebots der BpB und bei der Partizipation an Personalmitteln. Dabei ist z. B. beim ESF nicht eine hälftige Verteilung der Mittel auf Frauen und Männer vorgesehen, sondern der fachbezogene Maßstab ist die Repräsentanz von Frauen und Männern bei den Erwerbstätigen und bei den Arbeitslosen.

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

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden Beispiele identifiziert, bei denen die Bedürfnisgerechtigkeit im Vordergrund steht.

So hat die Bundeszentrale für politische Bildung festgestellt, dass die Themenwahl die Beteiligung von Frauen und Männern unterschiedlich beeinflusst. Durch eine gendersensitive Steuerung der Produkte konnte der Frauenanteil bei den Nutzerinnen und Nutzern erhöht werden.

Im BKM ergaben die Datenanalysen Fragen nach der Bedürfnisgerechtigkeit von Förderungen: Bei der Vergabe von Stipendien an Künstlerinnen und Künstler sind Frauen bei den Stipendien mit längerer Laufzeit unterrepräsentiert. Liegt das daran, dass die Stipendien Mobilität ins Ausland erfordern, die von den Familien der Künstlerinnen nicht erbracht werden, von den Familien der Künstler hingegen schon?

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

Bei dieser Frage geht es darum, ob implizit oder explizit im Einnahmen- oder Ausgabenbereich Geschlechterstrukturen festgelegt werden.

Beispiele im Rahmen der Machbarkeitsstudie waren das Erhebungsverfahren für die Einkommensteuer, das Ehegattensplitting sowie die Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung und die Haushalte beim Wohngeld. Diese Aspekte beziehen sich vor allem auf Normen und Werte sowie auf ökonomische Geschlechterverhältnisse in Familien und Bedarfsgemeinschaften.

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

In einer Gesellschaft, in der Frauen und Männer an der Erwerbsarbeit, an der Versorgungsarbeit, an der Bildung und an anderen wichtigen gesellschaftlichen Prozessen quantitativ und qualitativ unterschiedlich partizipieren, liegen unterschiedliche Lebenslagen vor. Manche dieser Lebenslagen beruhen auf freiwilligen Entscheidungen, in diesem Zusammenhang kann auch von Lebensstilen gesprochen werden. Für Lebenslagen- und Lebensstilkonzepte sind weitere Sozialfaktoren zusätzlich zu Geschlecht in die Genderanalyse einzubeziehen.

Dieser Aspekt spielte im Rahmen der Machbarkeitsstudie bei der Prävention von Jugendkriminalität eine Rolle: So wird ein Großteil der kriminellen Delikte von Männern verübt. Wird Schichtzugehörigkeit (Bildung, Einkommen, Erwerbstätigkeit) als Faktor einbezogen, lässt sich der Kreis für verschiedene Formen von Kriminalität noch konkreter identifizieren. Besondere Gruppen von Männern sind hier Kostenverursacher und benötigen präventiv zielgruppengenaue Maßnahmen.

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

Die Struktur von Einnahmen und Ausgaben kann sich fördernd oder behindernd auf Lebenslagen und Lebensstile von Frauen und Männern oder von spezifischen Gruppen von Frauen und Männern auswirken.

Dieser Aspekt wurde im Rahmen der Machbarkeitsstudie u. a. im Zusammenhang mit dem Familienleistungsausgleich und dem Ehegattensplitting betrachtet.

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

Welche der analysierten Wirkungsdimensionen sind wichtig für die Darstellung und Bewertung der Gleichstellungswirkung? Mit dieser Frage setzen sich alle Beispiele auseinander, der Rahmen einer Machbarkeitsstudie ist aber zu begrenzt, um so komplexe Fragen zu lösen.

10.1.2 Arbeitsschritte einer haushaltsbezogenen Genderwirkungsanalyse

Genderanalysen zu Fachpolitiken, die Einnahmen und Ausgaben zugrunde liegen, sind in einigen Ressorts üblich. So werden z. B. im BMF lebenslagendifferenzierte Analysen im Rahmen der Folgenabschätzung bei der Steuergesetzgebung durchgeführt. Für Ausgaben bestehen Kategorien für Gleichstellungswirksamkeit z. B. bei den EU-Strukturfonds oder bei den G-Kategorien in der

Entwicklungszusammenarbeit. Den meisten Verwaltungsbereichen war aber zu Beginn der Machbarkeitsstudie eine haushaltsbezogene Genderwirkungsanalyse fremd.

Für die Umsetzung von Gender Budgeting im Haushaltsverfahren ist es erforderlich, dass Genderwirkungsanalysen in Bezug auf den Haushalt vorgenommen werden. Bei einem kameralem Haushalt bedeutet dies die Analyse der Gleichstellungswirkung von Titeln, Titelgruppen und übergreifenden Aufgabenbereichen, im Produkthaushalt die Bewertung von Produkten.

Es zeigte sich im Rahmen der Machbarkeitsstudie, dass es einfacher ist, Genderspekte in bestehende haushaltsbezogene Wirkungsanalysen und Controllingverfahren zu integrieren als aus Gendersichtspunkten heraus eine Wirkungsanalyse, einen Datenbestand und ein Controlling aufzubauen. Bei einer Integration in Wirkungsanalysen stellte sich „nur“ die Frage der Integrierbarkeit der genderrelevanten Aspekte, vorrangig einer geschlechterdifferenzierten Datenerhebung und der Berücksichtigung von Sachverhalten, die für die Geschlechterverhältnisse relevant sind, sowie deren technischer Umsetzung. Wenn keine haushaltsbezogenen Wirkungsanalysen und Controllingverfahren etabliert waren, stellte sich darüber hinaus das Problem, grundsätzlich eine Wirkungsanalyse für den Titel aufzubauen.

Wenn bereits eine Wirkungsanalyse zu Einnahmen oder Ausgaben durchgeführt wird, so liegen in der Regel eine Zielsetzung und die Festlegung einschlägiger Kriterien und Maßnahmen zur Überprüfung der Zielerreichung vor. Dabei wird von den aus dem Titel getätigten Leistungen, dem Volumen und der Struktur der Ausgabe ausgegangen, wie sie im Haushaltsplan einschließlich der Erläuterungen dargestellt wird. Ziele und Zielerreichung werden in der Wirkungsanalyse einander gegenübergestellt und Wirkungszusammenhänge dargestellt.

In der Praxis sind bereits Gleichstellungsaspekte in solche Stufen von Wirkungsanalysen als Querschnittsaufgabe, teils neben anderen Querschnittsthemen, integriert (z. B. in der Entwicklungshilfe, in der Arbeitsmarktpolitik oder bei den Hochschulsonderprogrammen) oder mit wenig Aufwand integrierbar.

Tabelle 9: Schritte einer Wirkungsanalyse mit integrierten Genderspekten

Schritt einer Wirkungsanalyse	Genderspekt	Gutes Beispiel
Welche Leistungen werden aus dem Titel getätigt?		
Welche Verwaltungsebene entscheidet über die Mittelverwendung?		
Volumen und Struktur der Ausgabe	Ist in der Ausgabenstruktur eine Berücksichtigung von Gleichstellung vorgesehen?	ESF, HWP
Gesellschaftliche Zielsetzung der Ausgabe (Oberziele)	Gehört Gleichstellung zu den Oberzielen?	Oberziele: ESF, HWP, Städtebauförderung, KJP, BpB
Operationalisierung von konkreten Steuerungs- und Prozesszielen	Operationalisierung von konkreten genderbezogenen Steuerungs- und Prozesszielen	Steuerungs- und Prozessziele: ESF, BpB, G-Kriterien in der Entwicklungszusammenarbeit, Personal
Indikatoren zur Messung der Zielerreichung	Indikatoren zur Messung der genderbezogenen Zielerreichung	ESF, HWP, BpB
Monitoring: Erhebung und Aufbereitung der steuerungsrelevanten	Geschlechterdifferenzierte Erhebung und Aufbereitung der steuerungsrelevanten	BpB, HWP, Grundsicherung, Personal (Gleichstellungspläne,

levanten Daten.	Daten. Erhebung der für die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse im Wirkungszusammenhang des Titels entscheidenden Daten.	Leistungszulagen)
Wirkungsforschung: Wissenschaftliche Analysen für Bereiche, die sich nicht einfach durch statistische Erhebungen erschließen lassen	Berücksichtigung von Genderaspekten in der Wirkungsforschung (vgl. Arbeitshilfe Ressortforschung)	Wissenschaftliche Auswertung des KJP und HWP, Forschung zur Grundsicherung
Controlling: Gegenüberstellung von Zielen und Wirkung, ggf. Umsteuerung	Gegenüberstellung der Genderziele und der geschlechterbezogenen Wirkung, ggf. Umsteuerung	BpB
Regelmäßige Berichterstattung über die Entwicklung gegenüber den politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern	Berichterstattung über die genderbezogene Entwicklung integriert und/ oder als eigener zusammenfassender geschlechterbezogener Überblick	BpB, HWP

Gute praktische Beispiele für die Umsetzung von genderbezogener Steuerung in die Programmstruktur sind die Programmsteuerung des Europäischen Sozialfonds oder des Hochschul- und Wissenschaftsprogramms. Diese definieren Chancengleichheit als eigenständige Programmsäulen und als Querschnittsaufgabe. Beide legen Zielvorgaben für die Berücksichtigung von Frauen und Männern fest.

Für die Zielebene gibt es z. B. in der Arbeitsmarkt- und Hochschulpolitik, konkret umgesetzt z. B. im ESF und im HWP, aber auch in der Städtebauförderung, dem Kinder- und Jugendplan oder bei der Bundeszentrale für politische Bildung gute Beispiele für die Festlegung von Oberzielen.

Im ESF, im HWP und bei der BpB wurden darüber hinaus auch konkrete Wirkungs- und Prozessziele operationalisiert, Messzahlen für die Zielerreichung festgelegt und ein genderbezogenes Monitoring und gleichstellungsbezogenes Controlling aufgebaut. In der Städtebauförderung, aber auch im großen Ausgabenbereich Arbeitsmarktpolitik des Bundes, wird gerade ein Monitoring aufgebaut.

Weitaus schwieriger ist die Durchführung einer geschlechterbezogenen Wirkungsanalyse, wenn bisher zu einer Einnahme oder Ausgabe keine Wirkungsanalysen durchgeführt wurden. Hier bedeutet die Einführung von Gender Budgeting die Einführung von Wirkungsanalysen und stellt die Verwaltung vor entsprechend hohe Anforderungen. Diese resultieren jedoch vor allem aus der Verwaltungsmodernisierung allgemein, nicht so sehr aus Genderfragen im Besonderen. So war es im Rahmen der Machbarkeitsstudie möglich im Zusammenhang mit der Rentenversicherung Gleichstellungsanalysen haushaltsbezogen im BMELV zu erproben. Auch in kleineren Ausgabenbereichen, z. B. beim Modellprogramm „Altenwohnen“ des BMFSFJ, waren Genderwirkungsanalysen bisher nicht vorgesehen.

Aus der Genderfrage ließ sich bei den meisten im Rahmen der Machbarkeitsstudie bearbeiteten Themen eine Plausibilität für Wirkungsanalysen ableiten. Ein sehr gutes Beispiel dafür ist der Gender-Budgeting-Prozess, der im Rahmen der Machbarkeitsstudie im Auswärtigen Amt durchgeführt wurde: Hier wurden aus vielen Abteilungen Ausgabenbereiche einer Wirkungsanalyse analog zu den Europäischen Strukturfonds unterzogen.

10.2 Indikatoren

Um die notwendigen Informationen bei der Haushaltsaufstellung, Haushaltsausführung und Rechnungslegung zugänglich zu machen, ist eine hoch aggregierte Darstellung notwendig. Daher wurde im Rahmen der Machbarkeitsstudie geprüft, ob die Darstellung der Ergebnisse einer Genderwirkungsanalyse zu einer Ausgabe oder Einnahme mit einem Indikator erfolgen kann.

Indikatoren sind ein hilfreiches Instrument, um die gleichstellungsbezogene Wirkung des Haushalts übersichtlich abzubilden.⁶⁸ Aus Indikatoren kann ein Genderinformationssystem zum Haushalt aufgebaut werden, das die Ergebnisse der Genderwirkungsanalysen zusammenfassend darstellt. Indikatoren können ein Instrument sein, die geschlechterpolitisch relevanten Aspekte bei Veränderungen des Mittelansatzes anzuzeigen. Dies gilt für den gesamten Prozess der Haushaltsaufstellung sowie den Soll-Ist-Vergleich bei der Haushaltsausführung und Rechnungslegung.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde geprüft, ob Genderindikatoren für verschiedene Steuerungsebenen entwickelt werden können, sowohl allgemeine Indikatoren für eine ressortübergreifende Darstellung als auch ressortspezifische Indikatoren. Im Rahmen des Zwischenberichts wurden von der Forschungsgemeinschaft Ansätze für mögliche Indikatoren entwickelt und im weiteren Verfahren auf ihre Anwendbarkeit überprüft.

10.2.1 Anforderungen an Indikatoren

Genderindikatoren sind erforderlich, weil sie durch die einfach nachvollziehbare Abbildung von Genderaspekten Übersichtlichkeit herstellen. Damit schaffen sie Transparenz über die Auswirkungen von Haushaltsentscheidungen, z.B. bei der Prüfung von Umverteilungen oder Einsparungen. Genderindikatoren sollten denselben Abstraktionsgrad haben wie die allgemeinen Informationen im Haushaltsplan. Die Informationen auf der Ebene des Bundeshaushaltes sind hoch aggregiert in Titeln und Produkten mit den dazugehörigen Erläuterungen. Daher sind hoch aggregierte Indikatoren gut geeignet für die Abbildung von Genderinformationen im Haushaltsplan.

Indikatoren müssen leicht verständlich relevante Steuerungsinformationen abbilden. Gender-Indikatoren zum Haushalt müssen die beabsichtigten und faktischen gleichstellungsbezogenen Wirkungen öffentlicher Einnahmen und Ausgaben abbilden (Wirkungsindikatoren). Sie haben die Funktion, Entscheidungsträger und -trägerinnen in Politik und Verwaltung sowie der Öffentlichkeit einfache und aussagekräftige Informationen über die Gleichstellungswirkung von Mittelansätzen zu liefern. Sie können damit als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden. Ein Beispiel aus dem Zuwendungsbereich sind die G-Kategorien der Entwicklungszusammenarbeit: Als „G0-Maßnahme ohne Gleichstellungspotenzial“ kategorisierte Maßnahmen bedürfen zur Durchführung der Gegenzeichnung durch das BMZ.

Indikatoren sollten zumindest teilweise auf quantitativen, messbaren Datengrundlagen basieren. Nicht alle im Haushalt fiskalisch abgebildeten Maßnahmen sind durch eine quantitative Betrachtung in ihrer Wirkung auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse zu erklären. Oft bedarf es auch einer qualitativen Betrachtung. Daher wurde von der Forschungsgemeinschaft ein Indikator für die geschlechterbezogene Wirkung von Ausgaben entwickelt, der eine komplexe fachliche und qualitative Prüfung ermöglicht. Um sowohl quantitativen als auch qualitativen Aspekten Raum zu geben schlägt die Forschungsgemeinschaft einen Gesamtindikator vor, der qualitative und quantitative Aspekte umfasst.

Durch Indikatoren werden Informationen hoch aggregiert. Dabei besteht die Gefahr, dass wichtige quantitative Aspekte, vor allem aber qualitative Aspekte nicht ausreichend Berücksichti-

⁶⁸ Sharp, Rhonda 2003, S. 53ff.

gung finden. Andererseits wird es als erforderlich betrachtet, den Haushaltsprozess nicht mit einer Fülle von geschlechterbezogenen Daten und Bewertungen zu überlasten. Es ist möglich, die hinter den Indikatoren stehenden Genderinformationen im Haushaltsverfahren auf Nachfrage zur Verfügung zu stellen. Daher ist ein hohes Aggregationsniveau vertretbar.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde geprüft, ob es möglich ist, einen Gesamtindikator zu entwickeln, der die Gleichstellungswirkung der Titel, Kapitel, Einzelpläne und des Gesamthaushalts in einer Nettoinzidenz zusammenfassend abbildet. Dafür gibt es aktuell bestenfalls eine langfristige Perspektive.

Es wurde geprüft ob es sinnvoll ist, Teilindikatoren zu entwickeln, die dann zusammengeführt für wichtige Bereiche des Haushalts Anwendung finden können. Im Zwischenbericht wurden drei Teilindikatoren vorgestellt, die die Gleichstellungswirkung, die Beteiligung von Frauen und Männern an Entscheidungen und den Nutzen (für Ausgaben) bzw. die Belastung (für Einnahmen) geschlechterdifferenziert abbilden sollten. Dieses Bewertungssystem wurde konkretisiert und weiterentwickelt. Die Forschungsgemeinschaft schlägt eine Genderwirkungsanalyse vor, die mehrere Schritte umfasst, die jeweils in einem Indikator abgebildet werden können. Diese Indikatoren können dann je nach Stufe des Haushaltsverfahrens durch ausführliche oder knappe Erläuterungen ergänzt werden.

Indikatoren

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

Im Folgenden werden die Analyseschritte einzeln betrachtet und Vorschläge für die Umsetzung in Indikatoren vorgestellt.

10.2.2 Geschlechterdifferenzierte Nutzenanalyse der Ausgaben bzw. des Beitrags von Frauen und Männern zu den Einnahmen

Der ausgabenbezogene Nutzen kann quantitativ gemessen werden. Die prozentuale Darstellung der Geschlechter bei den Mittelempfangenden stellt einen vergleichbaren Maßstab der Geschlechterrepräsentanz dar und ist ressortübergreifend einsetzbar. Die Darstellung der Ergebnisse der geschlechterdifferenzierten Nutzenanalyse muss über die zahlenmäßige Angabe der Repräsentanz von Frauen und Männern hinaus durch Angabe der Zielsetzung bei der Geschlechterrepräsentanz erfolgen. Im Abschnitt Personalkosten wird ein Vorschlag vorgestellt, der darüber hinaus auch beinhaltet, dass die Entwicklung hinsichtlich der Zielerreichung abgebildet werden soll. Es ist wichtig, die Daten zum Nutzen dem jeweiligen quantitativen Ziel gegenüberzustellen. Denn die angestrebte Verteilung auf die Geschlechter kann aufgrund von Anforderungen der Bedürfnisgerechtigkeit oder unterschiedlicher Lebenslagen auch anders als 50:50 sein.

Bereits angewendet und im Rahmen der Machbarkeitsstudie weiter erprobt wurde eine Analyse der unmittelbaren und mittelbaren Empfänger und Empfängerinnen von Leistungen. Die Nutzenanalyse kann damit beginnen Ausgaben nach mittel- oder leistungsempfangenden Frauen und Männern oder Mädchen und Jungen zu differenzieren. Darüber hinaus sollte eine Perspekti-

ve entwickelt werden, mittelfristig eine differenziertere Genderperspektive abzubilden, die das Geschlecht mit anderen Sozialfaktoren wie z. B. Migration, Alter, Familiensituation, Schicht oder Bildungsstand verknüpft. Beispiele für solche quantitativen Analysen liegen in der Fachpolitik z. B. beim ESF, beim HWP, bei der BpB, in der Entwicklungszusammenarbeit, in der Studienförderung, der Arbeitsmarktpolitik oder den Rentenberichten vor.

Ein wichtiger ökonomischer Wirkungszusammenhang für Gender Budgeting ist die geschlechterdifferenzierte Analyse der Verwaltungskosten. Diese betrifft das Personal sowie die sächlichen Verwaltungsausgaben. Dafür ist zu untersuchen, wie Personalmittel und dem Personal unmittelbar zugeordnete Sachmittel wie Raumkosten, Möbel, Bürobedarf, Telefon, IT etc. auf Frauen und Männer verteilt werden. Gefragt wird: Wie werden Frauen und Männer bezahlt und ausgestattet?

Diese Frage wurde im Rahmen der Machbarkeitsstudie für das Personal exemplarisch untersucht an einem Beispiel aus dem Personalhaushalt des Bundesministeriums der Justiz, dem Bundesfinanzhof, und an einem Beispiel aus dem Bundesministerium des Innern, der Bundespolizei. Im BMJ wurden die Personalkosten und die Reisemittel untersucht, weil der Haushalt des BMJ überwiegend aus Personalmitteln und sächlichen Verwaltungsausgaben besteht. Bei der Bundespolizei wurde die Beschaffung der persönlichen Ausstattung der Beamtinnen und Beamten untersucht, weil die BP dazu ein geschlechterdifferenziertes Verfahren entwickelt hat.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie konnten zwar die Personalausgaben allgemein, nicht aber die Versorgungsaufwendungen betrachtet werden, die mit 6,7 Mrd. Euro im Jahr 2005 einen Ansatz von 2,5 % an den Bundesausgaben 2005 hatten. Die Bundesregierung legt jedoch in jeder Wahlperiode einen Versorgungsbericht vor, der als Grundlage für weitere Analysen herangezogen werden kann.⁶⁹

Bei den Ausgaben ist der Großteil durch Gesetze gebunden. So regelt das zweite Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) die Grundsicherung, die im Rahmen der Machbarkeitsstudie betrachtet wurde. Aber auch kleinere Ausgabenbereiche wie die Bundesausbildungsförderung sind gesetzlich geregelt und wurden im Rahmen der Machbarkeitsstudie untersucht. Darüber hinaus wurde der Bereich der Zuwendungen intensiver betrachtet, weil dort in den Ressorts eine originäre Zuständigkeit der Exekutive zur Steuerung von Programmen und nachgeordneten Behörden und damit haushaltsbezogener Gestaltungsspielraum vorliegt. Bei den Analysen zu diesen Sachausgaben wurde gefragt, wie viel Geld oder Leistungen Frauen und Männer direkt oder indirekt erhalten. Dies wurde bei vielen Beispielen prozentual abgebildet.

So wie Ausgaben prozentual Frauen und Männern zugeordnet werden können, können auch Einnahmen daraufhin überprüft werden, wie Frauen und Männer dazu beitragen bzw. durch Befreiungstatbestände entlastet werden. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde versucht, die Rückzahlung von BAföG-Darlehen in Bezug auf den Beitrag von Frauen und Männern zu analysieren. Dies scheiterte jedoch daran, dass die KfW keine Daten zu den Rückzahlenden erhebt.

Die Perspektive sollte sein, auch den Nettonutzen als Indikator abzubilden: Bei wem kommt das Geld des Bundes im Nettonutzen an bzw. wer trägt die Nettolasten? Mögliche Ausgestaltungsoptionen sollten geprüft werden, wenn im weiteren Implementierungsprozess von Gender Budgeting ausreichend Bewertungen von Einnahmen und Ausgaben erarbeitet werden, die in einem solchen Indikator zusammengeführt werden können.

Praktisch angewendet werden Nutzenanalysen z.B. im Gender-Budgeting-Prozess des Landes Berlin. In den Bezirkshaushalten werden aktuell ca. 9 Produkte geschlechterdifferenziert dargestellt, für den Haushalt 2008 sind über 50 Produkte vorgesehen. Im kameralen Landeshaushalt von Berlin wurden die Mittel der Hauptgruppen 6 und 8 einer geschlechterdifferenzierten Un-

⁶⁹ Gemäß BeamtVGÄndG, Art. 17.

tersuchung der direkten und indirekten Mittelempfangenden unterzogen. Nutzungsanalysen gelten dort als Ausgangspunkt für komplexere Wirkungsanalysen.⁷⁰

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden für viele Beispiele Auszahlungen im Sinne einer Nutzenanalyse vorgenommen. Die folgende Tabelle gibt darüber eine Übersicht:

Tabelle 10: Übersicht über die Nutzenanalysen im Rahmen der Machbarkeitsstudie

Ressort	EP	Beispiel	Untersucht in der Nutzenanalyse	Perspektive
Bundeskanzlerinnenamt	04	BKM Künstlerinnen- und Künstlerförderung	Personal, Stipendien	Aussagekräftig, u. a. Ansatzpunkte für geschlechtergerechte Gestaltung von Stipendien
Auswärtiges Amt	05 und 23 ⁷¹	Zivile Krisenprävention, Friedenserhaltung, Konfliktbewältigung	Teilnahme an Maßnahmen wird teilweise gezählt	Vor allem qualitative Aspekte entscheidend
	05	Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik	Repräsentanz von Frauen und Männern, Mädchen und Jungen in Auslandsschulen	Interessante Information, u. a. zur Förderung von Mädchenschulen und Jungenschulen in Afghanistan
	05	Humanitäre Hilfen	Kaum auszahlbar	Hilfsorganisationen sind zertifiziert. Auf Genderzertifikate hinwirken und achten
	05 und 23	Kleinstprojekte	Aufwand für Auszahlungen durch AA zu groß	Grenze für datengestütztes Controlling
	05	Europäisch-Islamischer Kulturdialog	Daten über Partizipation von Frauen und Männern als Information interessant aber schwierig zu erheben	Vermittlung von Gleichstellung als gesellschaftliches Ziel sollte auch quantitativ abgebildet sein, allerdings wenig Steuerungsmöglichkeiten durch AA
	05	Besuchsreisen	Daten werden erhoben	Steuerungsmöglichkeiten begrenzt
BMI	06	Bundespolizei Beschaffung	Geschlechterbeteiligung relevant bei Tests zur geschlechterbezogenen Bedürfnisgerechtigkeit	Sehr gut umgesetzt
	06	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk	Daten zu Haupt- und Ehrenamtlichen	Wichtig für die Ansprache neuer Freiwilliger, weil traditionelle Gewinnung Aktiver rückläufig
	06	Bundeszentrale für politische Bildung	Nutzungsdaten und Personal sowie ReferentInnen und AutorInnen produktgenau erfasst	Sehr gute Datengrundlage, viele steuerungsrelevante Ergebnisse fließen in die Gestaltung des Angebots ein
BMJ	07	Bundesfinanzhof Personalkosten	Analyse der Personalkosten und geschlecht-	Vorschläge zur Weiterentwicklung des Perso-

⁷⁰ Vgl. Arbeitsgruppe Gender Budgeting, Unterarbeitsgruppe der Berliner Landeskommision Gender Mainstreaming 2006, Hinweise zu Gender Budgeting in der Berliner Verwaltung, Berlin (Stand 29.8.2006).

⁷¹ Das Auswärtige Amt verausgabt hier Mittel, die im Einzelplan 23 BMZ veranschlagt sind.

			terdifferenzierte Zuordnung der sächlichen Verwaltungsausgaben zum Personal	nalmonitoring
BMF	08	Steuern	Daten zum Beitrag von Frauen und Männern in verschiedenen Lebenslagen liegen teilweise vor, Bestandteil von Modellrechnungen	Wichtig als Information über die Verteilung von Nutzen und Lasten. Bestandteil von Modellrechnungen
BMWi	09	Wirtschaftsforschung	Keine	Einbeziehung unbezahlter Arbeit und geschlechterdifferenzierter Analysen
	09	High-Tech- Existenzgründungsförderung	Keine	bisher nicht vorgesehen
BMAS	09	Grundsicherung	Monitoring wird aufgebaut, in der Begleitforschung werden quantitative und qualitative Genderaspekte analysiert. Problem: Erfassung von Daten zu Bedarfsgemeinschaften	Sehr interessantes und aussagekräftiges Monitoring-Konzept und sehr gutes Konzept für die Integration von quantitativen und qualitativen Genderaspekten in der Ressortforschung
	09	Europäischer Sozialfonds	Daten zu Personen in Maßnahmen, nicht zu Mitteln, die für Personen aufgewendet werden	Verbesserung des finanzbezogenen Gendermonitoring
	09 ⁷²	Schulung für Personal im Reha-Bereich; Modelleinrichtungen medizinischer Rehabilitation	Nur begrenzt Daten zu Effekten und Wirkungsweise vorhanden	Effekte sollten genauer analysiert werden, ggf. qualitativ
BMELV	10	Alterssicherung der Landwirtinnen und Landwirte	Daten partiell vorhanden	Verteilungseffekte können teilweise aufgezeigt werden, Betrachtung zusammen mit anderer Alterssicherung erforderlich
BMVBS	12	Wohngeld	Keine personengenaue Erhebung	Daten zu Haushaltsvorständen vorhanden
	12	Städtebauförderung	Aufbau eines Monitoring	Geschlechterdifferenziertes Monitoring, Erfassung genderrelevanter Aspekte im Monitoring
	12	Deutsche Bahn AG, Investitionen in das Schienennetz	Keine Daten zur Nutzung im Ministerium, aber bei der DB	Datenerhebung und Analysen im Zuwendungsverfahren sowie bei der Verkehrswegeplanung
BMVg	14	Kein Beispiel		
BMG	15	Beispiel jetzt BMAS		
BMU	16	Deutscher Naturschutzring	Zu Haupt- und Ehrenamtlichen vorhanden	Entscheidungs- und Beteiligungsprozesse werden transparenter, Mittelfluss wird transparent
BMFSFJ	17	Kinder- und Jugendplan	Teilweise Daten zur	Weiterentwicklung des

⁷² Zuvor Einzelplan 15 BMGS.

			Nutzung des Angebotes vorhanden und Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen	Gender-Mainstreaming-Konzeptes, Daten als wichtige Grundlage
	17	Baumodelle der Altenhilfe und der Behindertenhilfe	Keine Daten, aber Erfahrungswert sehr hoher Frauenanteil	Sollte Gegenstand einer wissenschaftlichen Begleitung und Auswertung sein, die zugunsten der Publikation der Projekte nicht durchgeführt wurde
	17	Elterngeld, Familienleistungsausgleich ⁷³	Daten und Analysen zur Wirkung auf Erwerbsbeteiligung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Väter und Mütter liegen vor	Genderaspekte werden berücksichtigt, es liegen unterschiedliche Konzepte der verschiedenen politischen Parteien vor
BMZ	23	Deutscher Entwicklungsdienst	Daten zu Personal und z. T. zu Zielgruppen liegen vor	Eingebettet in ein gleichstellungsorientiertes Steuerungs- und Bewertungssystem
	23	Genderbewertung in der Entwicklungszusammenarbeit	Daten liegen z. T. vor und sind Grundlage der Bewertung	Eingebettet in ein gleichstellungsorientiertes Steuerungskonzept
BMBF	30	Weiterbildung und lebenslanges Lernen: Profipass	Geschlechterdifferenzierte Daten zur Nutzung und Produktentwicklung, Personal und MultiplikatorInnen liegen vor	Daten dienen der Sicherstellung einer geschlechtergerechten Produktentwicklung
	30	Weiterbildung und lebenslanges Lernen: Lernerorientierte Qualitätssicherung in der Weiterbildung	Geschlechterdifferenzierte Daten zu Nutzerinnen und Nutzern, Personal der Veranstaltenden und zu Lehrenden liegen vor	Gender kann Aspekt von Qualitätsentwicklung sein
	30	Präsidentenfonds der Helmholtz-Gemeinschaft	Geschlechterdifferenzierte Daten liegen vor	Vergleich mit der Geschlechterstruktur der Organisation, Bewertung des Gleichstellungsbeitrags, der konstitutiv für den Präsidentenfonds ist
	30	Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	Liegen zu den Ausgaben vor, nicht zu den Einnahmen	Wichtige Steuerungsinformation über Zielgruppenausschöpfung und soziale Gerechtigkeit in der Bildung
	30	Hochschul- und Wissenschaftsprogramm des Bundes und der Länder	Liegen vor	Wichtige Steuerungsinformation für ein Hauptziel des Programms

Die Tabelle zeigt, dass bei vielen Beispielen quantitative Aspekte eine entscheidende Rolle bei der Beurteilung der Gleichstellungswirksamkeit spielen. Sie sind oft nicht das einzige wichtige Kriterium für die Gleichstellungswirksamkeit, aber ein quantifizierbarer und damit harter Kern,

⁷³ Der Familienleistungsausgleich umfasst hauptsächlich steuerliche Aspekte und wurde in der Machbarkeitsstudie von Elterngeld und Kinderfreibeträgen aus betrachtet.

der schon bei der kurzen Betrachtung im Rahmen der Machbarkeitsstudie Potenziale für die Steuerung des Ausgabenbereichs oder der Einnahmen zeigte. Durch eine geschlechterdifferenzierte Analyse können Gender Gaps oder Ungleichverteilungen bei Zielgruppen identifiziert werden und damit besondere Probleme aufgedeckt oder besondere Handlungsmöglichkeiten herausgearbeitet werden.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde geprüft ob es möglich ist, einen ausdifferenzierteren Ansatz zu wählen, der die Effekte nach ihren Finanzvolumina und/oder ihrer Wirkungsstärke kategorisiert. Dies wären wichtige Schritte auf dem Weg zu einem Gesamtindikator für Einzelpläne oder den Gesamthaushalt, erscheint aber als weit entfernter Schritt: Zunächst müssen die Gleichstellungswirkungen titel- oder produktgenau untersucht werden. Dazu kann als Indikator der prozentuale Anteil von Frauen und Männern an den Einnahmen und Ausgaben abgebildet werden.

Im zweiten Schritt kann auf Aufgabenbereiche bezogen eine gemeinsame Betrachtung der Beteiligung von Frauen und Männern an verschiedenen Einnahmen und Ausgaben vorgenommen werden. Im dritten Schritt können diese Betrachtungen zu einer Aussage über Nettoinzidenz weiterentwickelt werden.

10.2.3 Indikator Gleichstellungswirkung

Der Indikator „Gleichstellungswirkung“ soll die Qualität der gleichstellungsbezogenen Wirkung abbilden. Ein Indikator soll darstellen, was geschlechterpolitisch bisher mit dem Geld bewirkt wurde (Ex-Post-Analyse, wenn schon ein ähnlich strukturierter Titel im vorherigen Haushalt bestand) oder künftig bewirkt werden soll (Ex-Ante-Analyse).

Der Indikator bildet das Ergebnis einer geschlechterbezogenen Datenanalyse und einer qualitativen Gleichstellungswirkungsanalyse ab, die von den Fachabteilungen der Ressorts und nachgeordneten Behörden vorgenommen wird.

Die Gleichstellungswirkung kann anhand des Zielsystems (ex ante) und des Ziel-Wirkungs-Vergleichs (ex post) dargestellt werden. Für die Darstellung der gesellschaftlichen Auswirkungen sollten sowohl quantitative als auch qualitative Maßstäbe für die Zielerreichung entwickelt und dargestellt werden. Quantitative Genderkriterien können z. B. in der Arbeitsmarktpolitik die Entwicklung der Arbeitslosen- und Erwerbsquoten sowie der Erwerbseinkommen von Frauen und Männern sein, ebenso in der schulischen und beruflichen Bildung erreichte Abschlüsse. Qualitative Aspekte können z. B. die Berücksichtigung von Genderinhalten in der Ressortforschung sein. Für die Abbildung im Haushaltsplan sind quantifizierbare Ziel-Wirkungs-Relationen in Indikatoren besonders geeignet. Die Schwerpunkte bei ausführlicheren Darstellungen sollten auf besondere Probleme und Chancen gerichtet werden.

Bei der Darstellung der Gleichstellungswirkung kann eine abschließende Bewertung der Gleichstellungswirkung Orientierung verleihen. Diese ist notwendig bei der Haushaltsausführung, z. B. bei der Projektförderung, sie kann aber auch für das Haushaltsaufstellungsverfahren genutzt werden. Eine Bewertung sollte von der Verwaltung z. B. in Zuwendungsverfahren bei der Mittelvergabe und bei der Prüfung der Sachberichte vorgenommen werden. Bei der Haushaltsaufstellung wird der weit überwiegende Anteil der Entscheidungen von der Verwaltung vorbereitet, Wirkungsmaßstäbe bieten hier in Verbindung mit Gleichstellungszielen Leitlinien für Entscheidungen. Die Darstellung der Genderwirkung bietet darüber hinaus Transparenz gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit.

Es erleichtert die Umsetzung, wenn für die Darstellung und die Bewertung der Gleichstellungswirksamkeit eines Titels ein ressortspezifisches oder sogar ein ressortübergreifendes Verfahren festgelegt wird. Bei der Entwicklung von Genderkriterien für Indikatoren und bei der Bewertung

der Gleichstellungswirkung sollten die Fachabteilungen daher von den Haushaltsbeauftragten der Ressorts und von Genderexpertinnen und –experten unterstützt werden.

10.2.3.1 Gleichstellungskategorien der EU-Strukturfonds

Auf der Basis der Wirkungsanalysen kann die Gleichstellungswirkung einer Maßnahme nicht nur dargestellt, sondern auch bewertet werden. Um die Verwaltung nicht mit zu vielen unterschiedlichen geschlechterbezogenen Bewertungssystemen zu konfrontieren, wurde in der Machbarkeitsstudie die Praktikabilität der Kriterien der EU-Strukturfondsförderung exemplarisch auf ihre Übertragbarkeit für Gender Budgeting in Deutschland geprüft. Diese Prüfung erfolgte zum einen in verschiedenen Titeln im Auswärtigen Amt zusammen mit den Fachreferaten, zum zweiten analytisch für die bearbeiteten Titel der anderen Ressorts durch die Forschungsgemeinschaft. Dabei wurde festgestellt, dass die Bewertungsskala der EU-Kriterien mit ihren vier Kategorien zu oberflächlich ist, um aussagekräftige Bewertungen abzubilden.

Die EU-Strukturfondsförderung umfasst vier Gleichstellungskategorien: gleichstellungsaktiv, gleichstellungsorientiert, gleichstellungsneutral und gleichstellungsnegativ.

Tabelle 11: Gleichstellungskategorien der EU-Strukturfonds

2	Gleichstellungsaktiv
1	Gleichstellungsorientiert
0	Gleichstellungsneutral
Nicht zulässig	Gleichstellungsnegativ

Ein Problem bei den EU-Kriterien für die Strukturfonds ist, dass sie keine gleichstellungsnegative Beurteilung erlauben. Auch wenn diese Einschränkung bei Förderprogrammen kein Problem darstellt, ist dies bezogen auf den Bundeshaushalt anders zu bewerten. Im Bundeshaushalt sind die meisten Ausgaben festgelegt durch Gesetze und Verpflichtungsermächtigungen. Daher muss es möglich sein, die Wirkung eines Titels als gleichstellungsnegativ festzustellen, damit in den folgenden Jahren erstens an einer Ausrichtung als neutral oder positiv hingearbeitet werden kann oder zweitens die negativ wirkende Ausgabe oder Einnahme durch positiv wirkende Ausgaben oder Einnahmen kompensiert werden kann.

Zweitens ist die EU-Kategorie „gleichstellungsorientiert“ wenig handhabbar. In dieser Kategorie wird in Abgrenzung zur Kategorie „gleichstellungsaktiv“ alles gesammelt, was in irgendeiner Form auf Gleichstellung ausgerichtet ist. Gleichstellungsaktiv erfasst alle Ausgaben, die Gleichstellung zum alleinigen Ziel oder zum einzigen Hauptziel haben, also alle Maßnahmen, die prioritär auf die Förderung des benachteiligten oder unterrepräsentierten Geschlechts zielen. Gleichstellungsorientiert erfasst die Ausgaben, die Gleichstellung zu einem Hauptziel oder zu einem Nebenziel oder zu einem nachrangigen Unterziel haben. Die Forschungsgemeinschaft schlägt vor, diese Bewertung zu differenzieren.

Erhalten bleiben soll auch die Bewertung „gleichstellungsneutral“. In Abgrenzung zur Genderrelevanzprüfung bei Gesetzen erfolgt keine Kategorisierung als „nicht genderrelevant“. Denn die Ausgaben erreichen immer mittelbar Menschen, und auch die Einnahmen werden immer mittelbar von Menschen erbracht. Der Haushalt ist daher grundsätzlich genderrelevant. Es ist jedoch möglich, dass ein Titel tatsächlich gleichstellungsneutral wirkt. Dies muss abgebildet werden können und kann zum Anlass genommen werden, auf eine bessere Gleichstellungswirksamkeit hinzuwirken.

Ein Problem bei der EU-Bewertung ist, dass die Kategorien vor allem ex ante und nicht ex post genutzt werden. Bei einer Genderwirkungsanalyse zum Haushalt sind vor allem Ex-Post-Fakten zur Umsetzung erforderlich.

Insgesamt besteht die Verpflichtung, einen gleichstellungswirksamen Haushalt aufzustellen. Mittel, die geschlechtsneutral eingesetzt werden, tragen nicht zur Gleichstellung bei sondern schreiben die bestehenden Verhältnisse fort. Sie binden Finanzmittel, die an anderer Stelle für gleichstellungsorientiertere Maßnahmen verwendet werden könnten: im Haushalt ist daher in letzter Konsequenz nichts geschlechtsneutral.

Bei der Verteilung der Haushaltsmittel gibt es immer Zielkonflikte, die Folgen verschiedener Entscheidungsalternativen werden durch Gender Budgeting deutlich. Damit wird Transparenz hergestellt, sowohl für diejenigen, die eine Entscheidung treffen, als auch für die Bürgerinnen und Bürger.

10.2.3.2 Gleichstellungskategorien für den Indikator Gleichstellungswirkung

In Anbetracht dieser Probleme schlägt die Forschungsgemeinschaft eine differenzierte Darstellung der qualitativen Aspekte der Gleichstellungswirksamkeit von Ausgaben und Einnahmen vor, die Ziele und Wirkungen aufeinander bezieht und die auch als Bewertungssystem genutzt werden kann. Solche Kategorien werden einzelnen Titeln, Titelgruppen oder Produkten zugeordnet, damit bei Umverteilungsprozessen die Gleichstellungswirksamkeit beurteilt werden kann.

Tabelle 12: Gleichstellungskategorien für den Indikator „Gleichstellungswirkung“

Wert	Bezeichnung	Beschreibung
4	Gleichstellung ist die Hauptwirkung	Die aus dem Titel geförderten Maßnahmen haben Gender-Empowerment (bedürfnisgerechte Förderung des unterrepräsentierten oder benachteiligten Geschlechts) oder die Gleichstellung zum Hauptziel und dieses Hauptziel wurde erreicht
3	Gleichstellung ist eine Hauptwirkung neben anderen	Gleichstellung ist ein Hauptziel und ein Hauptergebnis der Maßnahmen aus dem Titel
2	Gleichstellung ist eine wichtige und relevante Wirkung	Gleichstellung ist ein relevantes Ergebnis der Maßnahmen
1	Gleichstellung ist eine nachgeordnete und wenig relevante Wirkung	Gleichstellung ist eine Nebenwirkung
0	Gleichstellungsneutral	Kein Beitrag zur Gleichstellungswirksamkeit erkennbar, weder positiv noch negativ
-1	Gleichstellungsnegativ	Wirkt sich negativ auf die Geschlechterverhältnisse aus und vergrößert die Kluft zwischen Frauen und Männer

Für den Fall, dass keine qualifizierte Prüfung der Gendereffekte der Titel stattgefunden hat, dürfen Titel nicht als geschlechterneutral gelten. Vielmehr müsste eine Information anzeigen, dass keine Gleichstellungsprüfung vorgenommen wurde. Es wäre bei der Darstellung der Genderinformation zum jeweiligen Kapitel und Einzelplan sowie zum Gesamthaushalt anzuzeigen,

welche Titel einer Gleichstellungswirkungsanalyse unterzogen wurden und welche nicht, sowie die Gründe hierfür.

10.2.3.3 Zusammenbetrachtung von Nutzen und Wirkung

Um die Gleichstellungswirkung einer Ausgabe oder Einnahme beurteilen zu können, sollten die geschlechterdifferenzierte Nutzenanalyse und die Bewertung der Gleichstellungswirkung gemeinsam als Information zur Verfügung gestellt werden. Die Nutzenanalyse hat den großen Vorteil, harte Daten und Fakten zu liefern, die qualitative Analyse der gesellschaftlichen Gleichstellungswirkung kann diese Daten einbeziehen, aber auch andere Kriterien anlegen. Wird nur ein qualitativer Indikator verwendet besteht das Problem, dass die Darstellung der Gleichstellungswirkung von Ausgaben und Einnahmen vor allem zu geschickter Lyrik und nicht zu faktischen Änderungen führt. Wird nur ein quantitativer Indikator verwendet, besteht das Problem, dass Quantität allein als Maßstab für Qualität gewertet wird. Aus beiden Informationen zusammen lassen sich für Nicht-Fachleute im Haushaltsprozess angemessen Steuerungsinformationen ableiten.

Tabelle 13: Maßstab und Bewertung der Genderwirkung der untersuchten Titel

Ressort	EP	Beispiel	Entscheidende Faktoren der Gleichstellungswirkung	Bewertbarkeit
Bundeskanzlerinnenamt	04	BKM Künstlerinnen und Künstlerförderung	Geschlechterrepräsentanz bei Personal und Stipendien. Vereinbarkeit Familie und Förderung für StipendiatInnen	Möglich
Auswärtiges Amt	05 und 23	Zivile Krisenprävention, Friedenserhaltung, Konfliktbewältigung	Berücksichtigung von Genderaspekten für interkulturelle Arbeit, Verhinderung von Missbrauch	Möglich, Kriterien in der Einrichtung entwickelt
	05	Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik	Repräsentanz von Frauen und Männern, Mädchen und Jungen in Auslandsschulen. Gleichstellung als Thema in den Schulen	Möglich bei Haushaltsaufstellung. Informationen im Rahmen des Zuwendungsverfahrens erhebbar
	05	Humanitäre Hilfen	Hilfsorganisationen sind zertifiziert. Auf Genderzertifikate hinwirken und achten	Möglich
	05 und 23	Kleinstprojekte	Gleichstellung im Zielsystem und bei der Wirkung	Möglich
	05	Europäisch-Islamischer Kulturdialog	Daten über Partizipation von Frauen und Männern und Berücksichtigung von Gleichstellung als Thema	Möglich
	05	Besuchsreisen	Daten können als Information erhoben werden	Möglich
BMI	06	Bundespolizei Beschaffung	Geschlechterbeteiligung relevant bei Tests der geschlechterbezogenen Bedürfnisgerechtigkeit sehr	Bewertung als relevante oder Hauptwirkung möglich

			gut umgesetzt	
	06	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk	Daten zu Haupt- und Ehrenamtlichen vorhanden, weitere Gendersaspekte können entwickelt werden	Möglich
	06	Bundeszentrale für politische Bildung	Nutzungsdaten und Personal sowie ReferentInnen und AutorInnen produktgenau erfasst, ebenso zu Inhalten. Gleichstellungsorientiertes Steuerungskonzept liegt vor	Gleichstellung ist eine Hauptwirkung
BMJ	07	Bundesfinanzhof Personalkosten	Analyse der Personalkosten und geschlechterdifferenzierte Zuordnung der sächlichen Verwaltungsausgaben zum Personal. Grundlage für Weiterentwicklung des Personalmonitoring	Möglich
BMF	08	Steuern	Liegen teilweise vor, Bestandteil von Modellrechnungen	Möglich
BMWi	09	Wirtschaftsforschung	Berücksichtigung der Versorgungsökonomie	Möglich
	09	High-Tech- Existenzgründungsförderung	Erforschung der geschlechterdifferenzierten Nutzung	Möglich
BMAS	09	Grundsicherung	Monitoring wird aufgebaut. In der Begleitforschung werden quantitative und qualitative Gendersaspekte analysiert Problem: Bedarfsgemeinschaften und Wahlfreiheit	Möglich
	09	Europäischer Sozialfonds	Daten zu Personen im Maßnahmen, nicht zu Mitteln, die für Personen aufgewendet werden	Möglich, Gleichstellung als eine Hauptwirkung
	09 ⁷⁴	Schulungen für Reha-Personal; Modelleinrichtungen medizinischer Rehabilitation	Daten nur teilweise vorhanden, Effekte und Wirkungsweise qualitativ untersuchen	Möglich
BMELV	10	Alterssicherung der Landwirtinnen und Landwirte	Daten vorhanden	Möglich
BMVBS	12	Wohngeld	Problem bei der Wahlfreiheit	Möglich
	12	Städtebauförderung	Aufbau eines Monitoring und Gendersaspekte bei den Projekten	Möglich
	12	Deutsche Bahn AG, Investitionen in das Schienennetz	Nutzungsdaten als Grundlage für Verkehrswegeplanung und Zuwendungen, Netzbetrachtung, Berücksichtigung der Versor-	Möglich

⁷⁴ Früher Einzelplan 15.

			gungsmobilität	
BMVg	14	Kein Beispiel		
BMG	15	Beispiel beim BMAS		
BMU	16	Deutscher Naturschutzring	Zu Haupt- und Ehrenamtlichen vorhanden	Möglich
BMFSFJ	17	Kinder- und Jugendplan	Teilweise Daten zur Nutzung des Angebotes vorhanden und Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen	Möglich
	17	Baumodelle der Altenhilfe und der Behindertenhilfe	Keine Daten, aber Erfahrungswert sehr hoher Frauenanteil	Möglich
	17	Familienleistungsausgleich, Elterngeld	Daten und Analysen zur Wirkung auf Erwerbsbeteiligung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Väter und Mütter liegen vor	Möglich
BMZ	23	Deutscher Entwicklungsdienst	Daten zur Personal und z. T. zu Nutzerinnen und Nutzern liegen vor. Eingebettet in ein gleichstellungsorientiertes Steuerungs- und Bewertungssystem	Möglich. Gleichstellung ist eine Haupt- oder wichtige Nebenwirkung
BMBF	30	Weiterbildung und lebenslanges Lernen: Profipass	Daten dienen der Sicherstellung einer geschlechtergerechten Produktentwicklung	Möglich
	30	Weiterbildung und lebenslanges Lernen: Lernerorientierte Qualitätssicherung in der Weiterbildung	Geschlechterdifferenzierte Daten zu Nutzerinnen und Nutzern, Personal der Veranstaltenden und zu Lehrenden liegen vor. Gender ist Aspekt von Qualitätsentwicklung	Möglich
	30	Präsidentenfonds der Helmholtz-Gemeinschaft	Geschlechterdifferenzierte Daten liegen vor	Möglich
	30	Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	Liegen vor zu den Ausgaben, nicht zu den Einnahmen	Möglich
	30	Hochschul- und Wissenschaftsprogramm des Bundes und der Länder	Liegen vor	Möglich. Gleichstellung ist ein Hauptwirkung

Die Tabelle zeigt, dass der Maßstab für die Beurteilung der gesellschaftlichen Gleichstellungswirkung teilweise quantitativ, teilweise qualitativ oder analytisch ist. Alle untersuchten Beispiele ließen sich mit den vorgeschlagenen Wirkungskategorien bearbeiten, wobei über die Wirkungs- und Bewertungsmaßstäbe teilweise noch politisch entschieden werden muss.

10.3 Gleichstellungsorientierte Prozessgestaltung

Um eine angemessene Berücksichtigung von Genderaspekten und Gleichstellungszielen bei der Steuerung von Einnahmen und Ausgaben zu erreichen, kommt einer gleichstellungsorientierten Prozesssteuerung eine wichtige Funktion zu.

Darüber hinaus gibt es Einnahmen und Ausgaben, die in ihrer Wirkung als „gleichstellungsneutral“ bezeichnet werden. Diese Bewertung könnte auch dadurch erfolgen, dass die wichtigen Genderaspekte bisher niemandem aufgefallen sind. Dieses Problem kann durch eine gendersensitive Prozessgestaltung kompensiert werden, bei der mindestens Punkt 2, die Beteiligung von Frauen und Männern an Entscheidungen, umgesetzt werden kann.

Die folgende Liste fasst die wichtigsten Aspekte einer gendersensitiven Steuerung in sechs Schritten zusammen. Im Anschluss werden diese Punkte anhand von Beispielen aus der Machbarkeitsstudie erläutert.

Gleichstellungsorientierte Prozessgestaltung

1. Gleichstellungsziele: Sind Gleichstellungsziele in die einnahmen- oder ausgabenbezogene Politik integriert, welche?
2. Genderbeteiligung: Beteiligung von Frauen und Männern: Wie sind Frauen und Männer an der Steuerung der Ausgabe oder Einnahme beteiligt? Wie sind Genderexpertinnen und Genderexperten an der Steuerung der Einnahme oder Ausgabe beteiligt?
3. Gendersensitive Steuerungsinstrumente: Wie wird die Einnahme oder Ausgabe zurzeit gesteuert? Sind Genderaspekte in die Steuerungsinstrumente integriert?
4. Gendermonitoring: Wie ist die Einnahme oder Ausgabe auf Personen oder auf für die Geschlechterverhältnisse relevante Aspekte beziehbar? Liegen geschlechterdifferenzierte Daten vor? Für welche Personengruppen? Liegt eine geschlechterdifferenzierte Analyse der Daten vor? Werden die für die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse im Wirkungszusammenhang des Titels entscheidenden Daten geschlechterdifferenziert erhoben? Welche Daten fehlen? Im Falle eines fehlenden Monitoring: Entzieht sich die Beurteilung der Gleichstellungswirkung einer quantitativen Erfassung? Wie kann die Gleichstellungswirkung anders als über Daten beurteilt werden (z. B. Wirkungsforschung)?
5. Gendercontrolling: Ermöglichen die vorliegenden Daten und Analysen Aussagen über die Erreichung der Genderziele? Ist das bestehende Controlling gleichstellungsbezogen ausgerichtet oder besteht ein eigenständiges Gendercontrolling? Werden Ziele und Wirkungen verglichen?
6. Gleichstellungsorientierte Entscheidungsfindung: Inwieweit wurden Genderaspekte im Entscheidungsprozess über die Einnahme oder Ausgabe berücksichtigt oder anderen Prioritäten der Vorzug gegeben?

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden in den Ressorts viele gute Beispiele und Anknüpfungspunkte für eine gleichstellungsorientierte Prozessgestaltung von Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben identifiziert. Diese werden im Folgenden zur Erläuterung der sechs Schritte der gleichstellungsorientierten Prozessgestaltung im Überblick dargestellt.

10.3.1 Gleichstellungsziele

Die gleichstellungsorientierte Steuerung eines Einnahmen- oder Ausgabenbereichs erfordert zunächst die Festlegung angemessener Gleichstellungsziele. Diese legen fest, wie die Einnahmen

und Ausgaben direkt oder indirekt auf die Gleichstellung von Frauen und Männern hinwirken und wie sie dazu beitragen sollen, die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse gleichstellungswirksam zu beeinflussen (politische Intention). Hier gilt es zunächst zu überprüfen, ob bisher explizit Gleichstellungsziele festgelegt wurden. Ziele waren in den bearbeiteten Beispielen u. a. in der Arbeitsmarktpolitik die Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen, in der Bildung die Erhöhung des Schulerfolgs sozial benachteiligter männlicher Jugendlicher oder im Städtebau die geschlechtergerechte Stadt.

In der Machbarkeitsstudie wurden von den Ressorts und der Forschungsgemeinschaft viele Beispiele gewählt, zu denen Genderziele für Ausgaben oder Einnahmen vorlagen, z. B. beim ESF, beim HWP, bei der Entwicklungszusammenarbeit, in der BpB, beim KJP, aber auch bei der Grundsicherung, beim Bafög, in der Steuergesetzgebung (Anteilsverfahren, Kinderfreibeträge) oder bei familienpolitischen Maßnahmen (Elterngeld).

In anderen Beispielen lagen keine expliziten Genderziele vor, konnten aber aus der Fachpolitik abgeleitet und für die Ausgaben spezifiziert werden, z. B. bei der Künstlerinnen- und Künstlerförderung des BKM, beim THW und beim DNR oder bei der Beschaffung der Bundespolizei. Gleichstellungsziele konnten auch durch eine systematische Prozessanalyse herausgearbeitet und explizit gemacht werden. Z. B. ging den Modellprojekten für das Altenwohnen ein Altenbericht voraus, in dem die Betreuungsleistungen der jüngeren Generation analysiert und mit den Konsequenzen für Wohnformen zusammen betrachtet wurden. Selbstständiges Wohnen im Alter bietet eine Entlastung für die betreuenden Angehörigen der jüngeren Generation, meist Frauen, und trägt damit zur Chancengleichheit von Frauen auf dem Arbeitsmarkt bei. Darüber hinaus bieten die geförderten Wohnformen mehr Selbstständigkeit und Unabhängigkeit im Alter für beide Geschlechter, betroffen sind aber durch die höhere Lebenserwartung erheblich mehr Frauen. In diesem Zusammenhang wäre der Beitrag zur Chancengleichheit von Frauen ein Haupt- oder Nebenziel.

Es gab auch Beispiele, bei denen eine Formulierung von Gleichstellungszielen im Rahmen der Machbarkeitsstudie kaum möglich war, z. B. in der Wirtschaftsförderung oder in der Wirtschaftsforschung, im Bereich Verteidigung oder bei der Krankenversicherung. Dies lag nicht daran, dass für die Ausgaben und Einnahmen grundsätzlich keine analytischen Gleichstellungsziele festgelegt werden könnten, sondern daran, dass die dazu notwendige fachliche geschlechterbezogene Organisationsentwicklung einen größeren Aufwand erfordert hätte als in der Machbarkeitsstudie leistbar war.

10.3.2 Genderbeteiligung

Wichtig für die Einbeziehung der Perspektive der Gleichstellung der Geschlechter ist die Beteiligung von Frauen und Männern an den Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben. Das Bundesgremienbesetzungsgesetz schreibt die Geschlechterrepräsentanz bei der Besetzung von Gremien vor, bietet aber auch eine Leitlinie für andere Entscheidungsprozesse. Allein die Beteiligung von Frauen bietet zwar keine Garantie für die Berücksichtigung bisher ausgeblendeter Perspektiven von Frauen, erhöht aber die Wahrscheinlichkeit dafür erheblich. Zusätzlich ist die Einbeziehung von Genderexpertise von besonderer Bedeutung. Sehr gute Beispiele für die Einbeziehung von Genderexpertise ist die wissenschaftliche Auswertung des KJP, die Veränderung der Städtebauförderung durch eine eigene Genderexpertise und ein eigenes Genderprojekt, die Auswertung der Genderkriterien bei der GTZ oder die Einrichtung des Center of Excellence Women and Science (CEWS) durch die Bundesregierung und dessen Begleitung des HWP. Auch bei der Steuerung der Grundsicherung (ALG II) wurden im Rahmen der Machbarkeitsstudie wichtige Beispiele für Genderexpertise in der Begleitforschung identifiziert. An anderen Stellen fehlte bisher die Einbeziehung von Genderexpertise oder die Beteiligung von Frauen, z. B. bei der

Existenzgründungsförderung des Wirtschaftsministeriums oder bei der Förderung der Wirtschaftsforschung.

10.3.3 Gendersensitive Steuerungsinstrumente

Ob die Steuerungsinstrumente gleichstellungsorientiert ausgerichtet sind, entscheidet darüber, wie Gendersaspekte sichtbar gemacht und bei Entscheidungen berücksichtigt werden können. Gute Beispiele lagen vor in der Bundeszentrale für politische Bildung (Monitoring, Controlling, Prozessgestaltung), in der Entwicklungszusammenarbeit (G-Kriterien), beim HWP und beim ESF (Chancengleichheitssäulen und Zielvorgaben für die Berücksichtigung von Frauen und Männern), bei der Grundsicherung (Datenerhebung und Forschung), Altenwohnen (Datenerhebung, Berichterstattung), Rente (Datenerhebung, Berichterstattung), im Städtebau (Bundesländer-Vertrag zu den Städtebauprogrammen, Monitoring) und bei den Personalausgaben (Gleichstellungspläne).

Grundsätzlich sind für alle Einnahmen und Ausgaben, die durch Gesetze geregelt werden, die geschlechterdifferenzierte Folgenabschätzung und die dafür bestehende Arbeitshilfe des BMI mit der ergänzenden Arbeitshilfe des BMFSFJ sehr gute Instrumente. Bei den Gesetzen kommt darüber hinaus den Stellungnahmen von Genderexpertinnen und Genderexperten bei ministerialen Anhörungen und im parlamentarischen Anhörungsverfahren ein großer Stellenwert zu. Dafür wurden im Rahmen der Machbarkeitsstudie Beispiele für die Einkommensteuer und die Grundsicherung einbezogen, bei denen die Bewertung der Gleichstellungswirkung durch den Deutschen Frauenrat und den Deutschen Juristinnenbund Perspektiven für eine geschlechterbezogene Weiterentwicklung der Gesetzgebung aufzeigt. Die GFA ist allerdings kein Instrument, das die Wirkung einer Entscheidung ex post betrachtet. Daher ist es wichtig, dass die in der GFA postulierte gleichstellungsbezogene Gesetzesfolge in konkrete und überprüfbare Ziele übersetzt wird und die Zielerreichung auch überprüft wird. Auch für die Verausgabung von Mitteln für Ressortforschung existiert eine sehr gute Arbeitshilfe der Bundesregierung.

Die gleichstellungsorientierte Ausrichtung der Steuerungsinstrumente umfasst analytisch teilweise die nächsten drei Schritte Monitoring, Controlling und Entscheidung.

10.3.4 Gendermonitoring

Nur mit einem Monitoring der relevanten Gendersaspekte können datengestützte Aussagen generiert werden. Im Falle eines fehlenden Monitoring ist zu prüfen, ob eine geschlechterdifferenzierte Datenerhebung in einer Statistik technisch möglich ist, Aufwand und Effekt sinnvoll und vertretbar sind und ob alternative, aussagekräftige Beurteilungsmöglichkeiten vorliegen. Gute Beispiele für Gendermonitoring lagen vor in der Arbeitsmarktpolitik und bei der Grundsicherung, in der Bildung, in der BpB, bei den Renten, in der Steuerabteilung und in der Städtebauförderung. Gute Beispiele für Wirkungsforschung lagen vor beim KJP, in der Arbeitsmarktpolitik, in der Entwicklungszusammenarbeit und im Städtebau. Gerade für die Wirkungsforschung bietet die Arbeitshilfe Ressortforschung eine sehr gute Grundlage zur geschlechtergerechten Gestaltung.

10.3.5 Gendercontrolling

Ein gendersensitives Controlling ermöglicht einen zeitnahen Ziel-Wirkungs-Vergleich. Dafür müssen die Genderziele so operationalisiert werden, dass ein Vergleich der Intention mit der faktischen Wirkung möglich wird.

Darüber hinaus können weitere Steuerungsinstrumente eingesetzt werden, z. B. die Zielvorgaben des HWP oder des ESF oder die kontinuierliche geschlechtersensitive Datenauswertung und Programmausrichtung der Bundeszentrale für politische Bildung.

10.3.6 Geschlechterbezogene Entscheidungsfindung

Abschließend ist es von Bedeutung, welchen Stellenwert Genderaspekte bei der Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben haben. Dabei gibt Gender Budgeting die Ergebnisse nicht vor: Wie Kinderfreibeträge und Elterngeld ausgestaltet werden, welches Verfahren der Ehebesteuerung in der Einkommensteuer gewählt wird oder wie die Mädchen- und Jungenarbeit in der Förderung der Jugendarbeit verankert sind, hat Einfluss auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse. Doch in allen drei Beispielen gibt es unterschiedliche Lösungen, denen verschiedene politische Vorstellungen über moderne Geschlechterverhältnisse zugrunde liegen. Wichtig für Gender Budgeting ist, dass die Auswirkungen von finanzpolitischer Steuerung auf die Geschlechterverhältnisse transparent und damit die Querschnittsaufgabe Gender überhaupt verwaltungstechnisch und politisch bearbeitbar gemacht wird. Für die finanzpolitisch Verantwortlichen in den Haushaltsreferaten, im BMF und im Parlament ist es wichtig, dass nachvollzogen werden kann, wie Genderaspekte bei der Gestaltung des Titels faktisch Berücksichtigung finden.

Ein gutes Beispiel für die Berücksichtigung von Genderaspekten bei der Entscheidungsfindung sind die G-Kategorien in der Entwicklungszusammenarbeit.

Wenn bei der Entscheidungsfindung keine inhaltlichen Genderaspekte zur Diskussion stehen so ist zumindest Punkt 2, die Beteiligung von Frauen und Männern und von Genderexpertise, zu bewerten.

10.3.7 Gleichstellungsorientierte Prozessgestaltung als Teilindikator der Genderwirkungsanalyse

Einige Titel werden voraussichtlich eine gleichstellungsneutrale oder sogar negative Bewertung erhalten. In diesem Fall ist es von Bedeutung, dass die Entscheidungen über Mittel in einem gleichstellungsorientierten Entscheidungsprozess getroffen werden. Es gibt für die Bewertung der Qualität der geschlechterbezogenen Prozessgestaltung die Möglichkeit, die oben dargestellten Schritte (oder eine ähnliche Liste) zu prüfen und in die Bewertung auch die Genderbeauftragten des Ressorts einzubeziehen. Als Information bei der Haushaltsaufstellung sind die Genderbeteiligung und die gendersensitive Ausrichtung der Steuerungsinstrumente ergänzend zum Ergebnis der Wirkungsanalyse relevant.

Wird die Gleichstellungswirkung eines Kapitels oder Einzelplans oder eines Ausgabenbereichs betrachtet, dann ist prozessbezogen zu prüfen, ob die Berücksichtigung von Genderaspekten im Haushaltsverfahren ausreicht: Ist die Berücksichtigung von Geschlechteraspekten bei der Planung, Aufstellung, Ausführung und Rechnungslegung des Haushalts angemessen? Wie sind Frauen und Männer am Haushaltsverfahren beteiligt? Wie geht Gender-Expertise in das Haushaltsverfahren ein? Welche Partizipation von Gender-ExpertInnen, Frauenverbänden etc. gibt es?

Dabei ist auch zu prüfen, ob es haushaltsbezogene Steuerungsinstrumente zur Gleichstellung gibt, die eine relevante Gleichstellungswirkung entfalten können: Wie kann mit haushaltsbezogenen Instrumenten auf die Gleichstellung von Frauen und Männern hingewirkt und wie können Ungleichheiten und Benachteiligungen beseitigt und echte Wahlmöglichkeiten geschaffen werden? Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde überprüft, ob es möglich ist, einen Teilindikator „Entscheidung“ (bzw. Beteiligung oder Partizipation) zu entwickeln. Grundsätzlich ist es möglich, die Beteiligung/Partizipation von Frauen und Männern und von Genderexpertinnen und -experten an Entscheidungen in Indikatoren abzubilden. Die Beteiligung von Frauen und Män-

nern an Entscheidungen ist ein quantifizierbarer Faktor, auch wenn es eventuell kompliziert sein kann, einzelnen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern entsprechend ihrer Bedeutung rechnerisches Gewicht zu verleihen. Beteiligungsindikatoren sind insbesondere dann von Interesse, wenn in der Wirkungsanalyse festgestellt wurde, dass die intendierten Gleichstellungswirkungen nicht den tatsächlichen Wirkungen entsprechen, oder wenn eine Einnahme oder Ausgabe noch nicht einer qualifizierten Gleichstellungswirkungsanalyse unterzogen werden konnte. Abgebildet werden könnte der Anteil von Frauen und Männern bei den Entscheidungen in Prozent und die Tatsache, ob Genderexpertise einbezogen wurde.

10.3.8 Stellenwert einer geschlechtergerechten Prozessgestaltung für Gender

Budgeting

Eine geschlechtergerechte Prozessgestaltung der Entscheidungen über Ausgaben und Einnahmen ist ein wichtiges Instrument, um ein gleichstellungswirksames Ergebnis zu erzielen. Bei der Haushaltsausführung ist die geschlechterbezogene Prozessgestaltung wichtig für eine zielgenaue Mittelvergabe in den Ressorts.

Bei der Haushaltsaufstellung bietet sich die Möglichkeit, dass über die Qualität der gendersensitiven Ausrichtung des Entscheidungsprozesses zu den Einnahmen und Ausgaben in den Fachabteilungen und nachgeordneten Behörden eine titel- oder produktbezogene Information erfolgt. Der geschlechtergerechten Prozessgestaltung kommt hier ein so hoher Stellenwert zu, dass sie in die Genderwirkungsanalyse zum Haushalt einbezogen werden sollte. Sie bildet für Bereiche, in denen sich die Bewertung der Gleichstellungswirksamkeit einer Maßnahme kompliziert gestaltet, oft den einzigen Anhaltspunkt, der aktuell erfasst und beschrieben werden kann. Dies gilt insbesondere für Verwendungszwecke bei Ausgaben, die nur mittelbar einer Genderanalyse in Bezug auf Wirkungen in die Gesellschaft zugänglich sind. Hier kommt der Einbeziehung von Genderexpertise und der Beteiligung des unterrepräsentierten Geschlechts bei Entscheidungen eine sehr große Bedeutung zu.

Für die Umsetzung von Gender Budgeting ist entscheidend, dass über die unterschiedlichen Arten, Genderaspekte in die Prozesssteuerung der Ausgaben- und Einnahmenstrukturen einzubeziehen, Transparenz besteht und ein Austausch zwischen den Ressorts erfolgt.

10.4 Zusammenfassung: Genderwirkungsanalyse

Einnahmen- und ausgabenbezogene Genderwirkungsanalysen sind die Voraussetzung für Gender Budgeting. Genderwirkungsanalysen gehen von sechs Analysefragen aus, mit denen die Gleichstellungswirkung in die Gesellschaft erfasst wird. Die Arbeitsschritte einer Genderwirkungsanalyse spezifizieren die Arbeitsschritte bisheriger zielgruppenorientierter Wirkungsanalysen. Genderwirkungsanalysen umfassen erstens die geschlechterdisaggregierte Darstellung von Ausgaben und Einnahmen und zweitens die qualitative Darstellung der Gleichstellungswirkung. Sie können drittens um die Darstellung der gleichstellungsorientierten Prozessgestaltung ergänzt werden. Die Ergebnisse der Genderwirkungsanalysen können mit Indikatoren abgebildet werden.

11 Genderwirkungsanalysen bei Ausgaben

Die Forschungsgemeinschaft betrachtete exemplarisch in jedem Ressort Ausgaben und unterzog sie gemeinsam mit den Fachabteilungen einer gleichstellungsbezogenen Wirkungsanalyse. Für die Ausgabearten Zuwendungen, Personalkosten sowie damit verbundene sächliche Verwaltungsausgaben und die Ressortforschung werden im Folgenden zusammenfassende Analysen zur Durchführung, zum Nutzen und zur Darstellung von Genderwirkungsanalysen durchgeführt.

11.1 Gender Budgeting bei Zuwendungen

Zuwendungen sind ein wichtiger Teil der sächlichen Ausgaben des Bundes. Die BHO regelt in § 23 die Veranschlagung und in § 44 die Bewilligung von Zuwendungen, darüber hinaus bestehen zu den einzelnen Zuwendungen Ausführungs- bzw. Verwaltungsvorschriften. Unter Zuwendungen versteht man freiwillige Leistungen der öffentlichen Hand an Stellen außerhalb der Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Sie umfassen zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen und Leistungen, die bedingt oder unbedingt rückzahlbar sind. Dabei gilt grundsätzlich das Subsidiaritätsprinzip. Leistungen aufgrund von Rechtsvorschriften, Entgelte, Mitgliedsbeiträge oder der Ersatz von Aufwendungen sind keine Zuwendungen.

Grundsätzlich unterscheidet man zwei Zuwendungsarten:

1. Projektförderung als Zuwendung zur Deckung von Ausgaben der Zuwendungsempfänger für einzelne, abgegrenzte Vorhaben. Die Projektförderung erfolgt oft im Rahmen von Förderprogrammen des Bundes.
2. Institutionelle Förderung als Zuwendung zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben der Zuwendungsempfänger.

Zuwendungen können als Anteils-, Fehlbedarfs-, Festbetrags- oder Vollfinanzierung gewährt werden.⁷⁵

Gender Budgeting setzt die Aufbereitung von Informationen über die Gleichstellungswirkung und eine gleichstellungsbezogene Bewertung dieser Ausgaben voraus. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde den Zuwendungen große Aufmerksamkeit gewidmet, weil hier Ressortspezifika besonders zum Tragen kommen und weil hier in der Haushaltsaufstellung und in der Haushaltsausführung Handlungsspielräume bestehen. In der Haushaltsaufstellung wird mit der Entscheidung über die Mittel für Förderprogramme der politische Gestaltungsspielraum der Exekutive festgelegt. Im Bereich der Förderprogramme bzw. der Projektförderung besteht in den Ressorts die Möglichkeit, selbst über die Vergabe von Mitteln zu entscheiden. Bei der institutionellen Förderung ist dieser Spielraum eingeschränkt, aber anders als bei Leistungsgesetzen im Haushaltsverfahren gegeben.

Interessant für Gender Budgeting ist zunächst, ob Zuwendungen einer geschlechterbezogenen Bewertung unterzogen werden können. Zweitens ist von Interesse, ob es die Möglichkeit gibt, Zuwendungen geschlechterbezogen zu steuern.

Für die geschlechterbezogene Bewertung von Zuwendungen ist weniger die Zuwendungsart sondern deren Ziel wichtig.

So gibt es Zuwendungen, die sich unmittelbar an Personen richten. Hier ist die Repräsentanz der Geschlechter in der Zielgruppe entscheidend. So kann die gleichstellungspolitische Zielsetzung sein, Frauen und Männer entsprechend ihrem Anteil an der Zielgruppe zu fördern. Dieses Ziel verfolgt z. B. der ESF: Frauen und Männer sollen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und Erwerbstätigen gefördert werden. In diesem Rahmen ist verpflichtend bei der Antragstellung auszuführen, wie Frauen und Männer von der Maßnahme erreicht werden sollen.

Andere Zuwendungen wenden sich mittelbar an Personen. So kann die Genderwirkung einiger Infrastrukturmaßnahmen anhand der Geschlechterrepräsentanz bei Nutzungsgruppen dargestellt werden. Oder es werden durch eine Zuwendung Multiplikatorinnen und Multiplikatoren unmittelbar gefördert, die wiederum mittelbar eine bestimmte Zielgruppe erreichen.

Über die quantitative Betrachtung der unmittelbaren und mittelbaren Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger hinaus besteht die Möglichkeit, die gleichstellungsbezogene Qualität der geförderten Institution oder des geförderten Projektes zu betrachten. Dabei geht es

⁷⁵ Krämer/Schmidt: Zuwendungsrecht. Loseblattsammlung (Stand 1.3.2006).

um die Verankerung genderrelevanter Aspekte bei der inhaltlichen Ausgestaltung, z. B. beim Bildungsangebot der Bundeszentrale für politische Bildung oder bei der Verankerung geschlechtersensibler Ansätze in der Jugendarbeit.

Die Gleichstellungswirkung einer Zuwendung kann sich, wie im Kapitel Wirkungsanalyse gezeigt, auf die Wirkung in die Gesellschaft, den so genannten „Outcome“, beziehen. Das sind oft die mittelbaren Effekte bei den Empfängerinnen und Empfängern einer durch eine Zuwendung finanzierten Leistung. Auch die Geschlechterrepräsentanz beim Output, d.h. bei der Teilnahme an Leistungen, kann ein relevantes Kriterium für die Gleichstellungswirkung sein. Schließlich sind oft Institutionen die Zuwendungsempfängerinnen, die von dem Geld Personal beschäftigen. Dabei handelt es sich um den Projektinput, diese Mittelempfangenden sind oft unmittelbar personalstatistisch erfassbar.

Diese Struktur soll an einem Beispiel verdeutlicht werden: Die ESF-Förderung hat das Ziel, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren und die Erwerbsbeteiligung von Frauen dem Niveau der Erwerbsbeteiligung von Männern anzugleichen. Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen ist damit der gesellschaftliche Outcome der Maßnahme. Die Erfassung der Beteiligung von Frauen und Männern z. B. als Teilnehmende an geförderten Fortbildungen und Anpassungsmaßnahmen misst die Gleichstellung beim Output. Wenn im Projekt Lehrkräfte, Projektleitung und Projektmitarbeitende finanziert werden, bilden diese den Input. Der Inhalt und der organisatorische Rahmen der geförderten Maßnahme bestimmen die Genderqualität des Output. Alle vier Wirkungskreise sind für Gender Budgeting relevant.

Ein anspruchsvolles Gender-Zuwendungscontrolling kann die Ebenen Outcome, Output und Input getrennt erfassen.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie bearbeitete die Forschungsgemeinschaft mit den Ressorts Beispiele, um Ansatzpunkte für ein genderbezogenes Zuwendungscontrolling zu entwickeln. Viele Zuwendungen, die untersucht wurden, lassen sich mittelbar oder unmittelbar Personen zuordnen und auf eine gesellschaftliche Gleichstellungswirkung beziehen.

11.1.1 Genderbewertung in der Projektförderung und bei Programmen

In manchen Fachgebieten, z. B. in den Bereichen Bildung, Soziales, Arbeitsmarktpolitik, Jugendpolitik und Entwicklungszusammenarbeit, ist die geschlechterdifferenzierte Datenlage grundsätzlich gut und eine differenzierte fachliche Verankerung von Genderaspekten vorhanden. Nicht alle Maßnahmen, die aus Programmen gefördert werden, sind Zuwendungen, manchmal werden auch vertragliche Leistungen aus Programmen gefördert. Im Folgenden werden die bearbeiteten Beispiele aus den Ressorts dargestellt. Zunächst wird die Projektförderung betrachtet und anschließend die institutionellen Zuwendungen. Im Anschluss daran werden Vorschläge für ein gleichstellungsorientiertes Zuwendungscontrolling entwickelt und die Abbildung in ressortinternen Zuwendungsdatenbanken und in der ressortübergreifenden Zuwendungsdatenbank empfohlen.

11.1.1.1 Sozial- und bildungspolitische Projektförderung

Die Betrachtung der projektbezogenen Zuwendungen beginnt mit sozial- und bildungspolitischen Projekten, u. a. dem ESF, dem HWP und dem KJP.

Gender Budgeting im Europäischen Sozialfonds

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist ein Strukturfonds der Europäischen Union. Die betrachtete Förderperiode lief von 2000 bis 2006. Deutschland erhielt im Förderzeitraum rd. 12 Mrd.

Euro ESF-Mittel. Bund, Länder, Kommunen und Private leisteten im Förderzeitraum eine Ko-finanzierung von rd. 10 Mrd. Euro.

Chancengleichheit und Gender Mainstreaming haben bei der Europäischen Union einen sehr hohen Stellenwert. So gibt es feste Gleichstellungsziele für die ESF-Maßnahmen, die sich auf die Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt und im Wirtschaftsleben sowie auf arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Prozesse beziehen:

- Besserer Zugang zu und Teilhabe an allen Ebenen des Arbeitsmarktes
- Gleichstellung in der allgemeinen und beruflichen Bildung, vor allem beim Erwerb von Fachkompetenzen und beruflichen Qualifikationen
- Vermehrte Beteiligung von Frauen an der Gründung und am Wachstum von Unternehmen
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Stärkere Beteiligung von Frauen an Entscheidungsprozessen.

Die Umsetzung dieser Ziele ist im ESF konkret steuerungstechnisch operationalisiert. Die Europäische Union verfolgt die Förderung der Chancengleichheit im ESF als Säule und als Querschnittsaufgabe. In allen Schwerpunkten des Programms ist Chancengleichheit umzusetzen. Bei allen Maßnahmen sind Frauen und Männer jeweils entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen bzw. an den Erwerbstätigen zu fördern. Zusätzlich werden als Förderungssäule „Chancengleichheit“ im Schwerpunkt E über die allgemeine Zielvorgabe hinaus 10 % der Mittel für Maßnahmen zur Förderung von Frauen reserviert.

Monitoring und Controlling

Die Europäische Union, der Bund und die Länder haben partnerschaftlich ein Monitoring-system eingeführt, bei dem u. a. die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den ESF-geförderten Maßnahmen geschlechterdifferenziert erhoben werden.

Der ESF als Strukturfonds der Europäischen Union unterliegt nicht nur einem Datenmonitoring, sondern, wie die oben beschriebenen Zielsetzungen zeigen, einem systematischen Gendercontrolling. Im März 2000 hat die Europäische Kommission für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 als „Technisches Papier 3“⁷⁶ eine Anleitung zur Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen veröffentlicht.

Das Beispiel zeigt, dass in denjenigen Bereichen der Bundesverwaltung, die Mittel der Europäischen Strukturfonds verwalten, Gender Monitoring und Gender Controlling der Mittelvergabe bereits fest institutionalisiert sind. Zusammen mit den finanzbezogenen Zielen der Strukturfonds liegt hier eine kohärente Gender-Budgeting-Strategie vor.

Das Beispiel ist sehr gut übertragbar auf Gender Budgeting bei anderen Programmen. Die Strukturfondsindikatorik bildete den Ausgangspunkt für die von der Forschungsgemeinschaft vorgeschlagene Indikatorik zur geschlechterbezogenen Bewertung von Maßnahmen. Darüber hinaus ist der ESF ein gutes Beispiel für eine geschlechterbezogene fachpolitische Zielsetzung, die in das ökonomische Steuerungsinstrument übersetzt wurde: Mit der Berücksichtigung von Frauen und Männern entsprechend ihrem Anteil an den Erwerbslosen und Erwerbstätigen ist eine hinreichend flexible Zielvorgabe gesetzt, die mit der Effizienzreserve als Anreizstruktur verknüpft wurde. Mit der Reservierung von 10 % der Mittel für die Förderung des auf dem Arbeitsmarkt unterrepräsentierten Geschlechts steuert die EU ebenfalls die Mittelverwendung und setzt eine klare geschlechterbezogene Priorität.

⁷⁶ Europäische Kommission 2000, Technisches Papier 3, Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen.

Hochschul- und Wissenschaftsprogramm des Bundes und der Länder (HWP)

Das HWP des Bundes und der Länder wurde im Rahmen der Machbarkeitsstudie betrachtet. Es ist ein sehr gutes Beispiel für geschlechterbezogene Programmsteuerung, auch wenn es 2006 auslief. Es wurde ein Teilprogramm für Chancengleichheit aufgelegt, aus dem Maßnahmen für Wissenschaftlerinnen gefördert wurden. Für die anderen Teilprogramme wurden bei den personenbezogenen Maßnahmen Zielvorgaben für Geschlechterrepräsentanz festgelegt. Demnach waren eine qualitative Säule und eine quantitative Vorgabe als gleichstellungsbezogene Steuerung vorgesehen.

Die Veränderung der föderalen Zuständigkeit ergab eine Änderung der Hochschul- und Wissenschaftsförderung des Bundes. Daher wird hier auf ein interessantes Beispiel aus der Forschungsförderung verwiesen. In der europäischen Forschungsförderung liegt ein integriertes Ziel in der Erhöhung des Anteils von Wissenschaftlerinnen. Dort werden im Rahmen des Antragsverfahrens zum 6. Forschungsrahmenprogramm Gender Action Plans verlangt. Diese beziehen sich in geeigneten Fachgebieten auf den Forschungsgegenstand und grundsätzlich auf die Zusammensetzung der Forschungsgruppe. Damit liegen quantitative und qualitative Ansatzpunkte vor. Die Qualität der Gender Action Plans ist kein Hauptkriterium bei der Antragsbewilligung, aber im Antragsverfahren kann die Nachbesserung der Gender Action Plans verlangt werden. Die Gender Action Plans sind damit ein Steuerungsinstrument zur Integration von Gleichstellung in die geförderten Projekte. In der europäischen Forschungsförderung konnten im 6. Rahmenprogramm Instrumente entwickelt werden, wie die Förderung Personen zugeordnet werden kann. Es wird bei der Antragstellung eine Übersicht über die beteiligten Personen und eine Prognose der zu beteiligenden Personen verlangt, ebenso die Darlegung der Gleichstellungsstrategien der antragstellenden Institutionen. In den Berichten wird die Darlegung der Geschlechterrepräsentanz eingefordert. Im 5. Rahmenprogramm war noch das Geschlecht der Antragunterzeichnenden erhoben worden, was vielfach zur statistischen Erfassung von Verwaltungspersonal und nicht von leitenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern geführt hatte. Dieses Problem wurde mit dem 6. Rahmenprogramm behoben.

Kinder- und Jugendplan

Im Bereich des Kinder- und Jugendplans (KJP) erfolgt eine wissenschaftliche Auswertung der Umsetzung der Gender-Mainstreaming-Strategie. In diesem Bereich lassen sich einige Ausgaben konkret Kindern und Jugendlichen zuordnen. Vor allem liegen in diesem Bereich aber Fragen der geschlechterbezogenen Bedürfnisgerechtigkeit vor: Bedarf es für die Verankerung mädchengerechter Jugendarbeit eines Mädchenprogramms war eine Frage, die im KJP betrachtet wurde. Ebenso wurde die Kriminalitätsprävention betrachtet. Jugendkriminalität und -gewalt wird zu 80-85 % von Jungen und jungen Männern verübt, nur zu 15-20 % von Mädchen und jungen Frauen. Zur Problem- und damit zur Kostenverursachung tragen insofern vor allem männliche Jugendliche bei. Die Jugendabteilung fördert Forschung zur Mädchen- und Jungenarbeit und hat die Umsetzung der Gender-Mainstreaming-Strategie im KJP wissenschaftlich untersuchen lassen.

Zivile Krisenprävention, Humanitäre Hilfen, Kleinstprojekte, Kulturdialog, Public Diplomacy

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden vielfältige Projekt- und programmbezogene Zuwendungen des Auswärtigen Amtes untersucht. Es wurde geprüft, ob Genderkriterien bei der Vergabe von Zuwendungen erfasst und berücksichtigt werden können. Dafür wurden zunächst die EU-Bewertungen angelegt und weiterentwickelt. Die Ansatzpunkte für die Ausgabenbereiche waren

dabei verschieden: Die relevanten Genderaspekte lagen in allen Bereichen nicht nur auf der quantitativen, sondern vor allem auf der qualitativen Ebene. Eine reine Betrachtung nach Nutzung kommt deshalb nicht in Betracht, ebenso sind die Genderzertifizierung von Organisationen und die inhaltliche Berücksichtigung von gesellschaftlichen Geschlechterverhältnissen zu berücksichtigen.

Lebenslanges Lernen

Im Bundesministerium für Bildung und Forschung wurden zwei Zuwendungsbereiche betrachtet, die auf das Qualitätsmanagement von Bildungs- und Qualifizierungsprozessen zielen. Dabei ermöglichten geschlechterdifferenzierte Datenanalysen über Nutzungsgruppen (Lehrende und Lernende) einen wichtigen Zugang. Darüber hinaus waren qualitative Aspekte (z. B. die Einbeziehung von Qualifikationen, die durch unbezahlte Arbeit erworben wurden, beim Profipass) und die geschlechtergerechte Gestaltung des Prozesses (u. a. Einbeziehung von Männern und Frauen bei der Produktentwicklung) weitere wichtige Genderelemente.

Künstlerinnen- und Künstlerförderung

Nicht bei allen in der Machbarkeitsstudie behandelten Beispielen lagen die Daten zu den Mittelempfangenden oder gleichstellungsbezogene Strategien vor: Bei der Stipendienförderung des BKM beispielsweise wurde deutlich, dass über die geförderten Personen zwar Daten vorliegen, bisher aber nicht ausgewertet wurden. Es liegen dem BKM auch Daten über die Zahl der Antragstellenden im Verhältnis zu den geförderten Frauen und Männern vor, die von den Ländern an den Bund gemeldet werden, so dass Aussagen über die Berücksichtigung von Frauen und Männern im Vergabeverfahren gemacht werden können.

11.1.1.2 Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung

Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung wendet sich oft nicht direkt und unmittelbar an Personen. International wurden dafür gleichstellungsbezogene Steuerungsinstrumente entwickelt, die auch Auswirkungen auf die Steuerungsinstrumente des Bundes haben. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden in diesem Zusammenhang die Europäischen Strukturfonds und die G-Kriterien der Entwicklungszusammenarbeit betrachtet. Bei der weiteren Strukturförderung des Bundes wurden exemplarisch die Städtebauprogramme des BMVBS, ein Modellprojekt Altenwohnen des BMFSFJ und der High-Tech-Gründungsfonds des BMWi untersucht.

Internationale Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung

Bei internationalen Organisationen ist es üblich, Genderaspekte in die Wirtschafts- und Strukturförderung zu integrieren. In der Entwicklungszusammenarbeit werden vom BMZ ebenso wie von IWF und Weltbank Genderaspekte bei der Projektförderung berücksichtigt. In der Europäischen Union bestehen Genderkriterien für die Strukturfondsförderung insgesamt, nicht nur für den ESF, sondern auch für den EAGFL und den EFRE. Da der ESF oben ausführlich beschrieben ist, wird an dieser Stelle auf eine genaue Beschreibung des EFRE verzichtet.

Struktur- und Wirtschaftsförderung des Bundes

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden mehrere Zuwendungsbereiche untersucht, die Investitionen und strukturbezogene Maßnahmen fördern: Die Zuschüsse für das Schienennetz (BMVBS) und die Städtebauförderung (BMVBS) wurden beispielhaft für die Infrastrukturförderung untersucht, der High-Tech-Gründungsfonds (BMW) als Beispiel für die Wirtschaftsförderung.

Investitionen in das Schienennetz

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde ein verkehrspolitischer Ausgabenbereich betrachtet, weil Verkehrspolitik einen Kernbereich des BMVBS darstellt und es in diesem Bereich bisher kaum Ansätze für Genderaspekte gibt. Für die Zuwendungen an die Eisenbahnen stellte die Forschungsgemeinschaft analytisch eine Verbindung zu Personen her, und zwar zu den Bahnkundinnen und Bahnkunden. Die Verkehrsunternehmen betreiben ein differenziertes Kundenmonitoring, so dass davon auszugehen ist, dass von der Deutschen Bahn AG kundenbezogene Daten geschlechterdifferenziert abgefragt werden können. Auch über das Bahnpersonal liegen geschlechterdifferenzierte Daten vor, weil das Unternehmen aus dem Öffentlichen Dienst hervorgegangen ist und einen Gleichstellungsplan aufstellt. Solche Daten werden bisher vom BMVBS nicht abgefragt. Es wäre nach Auffassung der Forschungsgemeinschaft grundsätzlich möglich, die Zuwendungen in diesem Bereich geschlechterdifferenziert für Personal und Kundinnen und Kunden aufzuschlüsseln.

In der Nahverkehrsplanung gewinnen solche geschlechterdifferenzierten und auf die Versorgungsökonomie als Mobilitätsfaktor abzielenden Analysen zunehmend an Bedeutung. Sie werden dort als Qualitätsgewinn für die Verkehrsplanung gewertet.⁷⁷ Deshalb geht die Forschungsgemeinschaft davon aus, dass geschlechterdifferenzierte Daten nicht nur haushaltsbezogen interessant sind, sondern auch fachpolitisch, z. B. für die Bundesverkehrswegeplanung, wertvolle Steuerungsinformationen bieten. Inwieweit Genderaspekte bei den volkswirtschaftlichen Analysen zur Bundesverkehrswegeplanung berücksichtigt werden, konnte im Rahmen der Machbarkeitsstudie nicht betrachtet werden, es ist aber davon auszugehen, dass dieser Aspekt nicht ausgeprägt ist.

Städtebauförderung

In der Städtebauförderung ist das einschlägige Bund-Länder-Verfahren vertraglich geregelt. In diesem Vertrag sind Gender-Mainstreaming-Aspekte integriert. Zusätzlich hat das BMVBS die Genderaspekte im Städtebau im Rahmen des Gender-Mainstreaming-Prozesses durch eine Expertise untersuchen lassen und in der Folge ein eigenständiges Projekt Gender Mainstreaming im Städtebau aufgelegt. Die vertragliche Regelung garantiert die Berücksichtigung qualitativer Genderaspekte in den Projekten und stellt eine finanzbezogene, qualitativ orientierte Steuerung dar. Darüber hinaus haben sich Bund und Länder auf ein begleitendes Monitoring geeinigt, das geschlechtersensitiv gestaltet werden soll. Dabei ist die Erhebung der Wohnbevölkerung in den Städten nach Geschlecht trivial: in vielen Städte leben ungefähr gleich viele Frauen und Männer. Wichtig ist eine differenzierte geschlechtersensitive Sozialstrukturanalyse der Wohnbevölkerung in den Fördergebieten, die z. B. Arbeitslosigkeit, Erwerbstätigkeit, Altersarmut, Armut von allein Erziehenden oder Bildungserfolge nach Geschlecht differenziert ausweist. Darüber hinaus ist eine geschlechterdifferenzierte Partizipationsanalyse für die Städtebauprojekte interessant und die geschlechterdifferenzierte Ausweisung von Projektstellen. Welche dieser Daten im Monitoring erhoben werden, stand zum Zeitpunkt der Machbarkeitsstudie noch nicht fest. Wenn das Monitoring steht, können die Daten haushaltsbezogen geschlechterdifferenziert aufbereitet werden. Dieser Ausgabenbereich stellt ein gutes Beispiel dar, wie Geschlechteraspekte in der Strukturförderung umgesetzt werden können. Es liegt demnach eine gendersensitive Prozesssteuerung vor. Diese Bewertung kann auf den Ausgabenbereich im Haushaltsplan bezogen werden.

⁷⁷ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, Entwurf für den Nahverkehrsplan Berlin 2006, Stand 1.7.2006 (unveröffentlicht).

Modellbauprojekte „Altenwohnen“

Genderaspekte sind auch in anderen Zuwendungsbereichen vorhanden, die mit dem Städtebau zusammenhängen, so im Bereich der Modellprojekte für seniorinnen- und seniorengerechtes Wohnen. Den Modellprojekten, die durch das BMFSFJ gefördert wurden, lagen geschlechterdifferenzierte Analysen über Wohnen und Pflege im Alter zu Grunde. Zu den Personen, die die geförderten Einrichtungen bewohnen, wurden keine Daten erhoben. Die Gleichstellungswirksamkeit in Bezug auf Entlastung von Pflege für Frauen der jüngeren Generation und die Genderkomponenten der Bedeutung selbstbestimmten Lebens im Alter lassen sich aber auch analytisch ableiten. Eine solche Bewertung erfolgte im Rahmen der Machbarkeitsstudie.

Wirtschaftsförderung

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde der High-Tech-Gründungsfonds des BMWi auf Ansatzpunkte für ein solches Verfahren untersucht. Die Frage nach beteiligten Personen ist für die Wirtschaftsförderung des BMWi bisher wesensfremd: gefördert werden Unternehmen. Die internationalen Standards zur Datenerfassungen verlangen Daten zur Risikobewertung, aber nicht zum Geschlecht und anderen Sozialfaktoren der beteiligten Gründerinnen und Gründer. Der High-Tech-Gründungsfonds steht zum einen in Zusammenhang mit anderen Existenzgründungsförderungen des Bundes, die durch Zuwendungen erfolgen. Es bestehen Programme, die sich gezielt auch an Frauen wenden, z. B. beim BMBF. Dort handelt es sich um wesentlich kleinere Fördersummen, die die Antragstellenden einwerben können, oder um Qualifizierungsmaßnahmen. In diesem Zusammenhang wäre es fachpolitisch interessant, die Geschlechterquoten der verschiedenen Förderprogramme zu vergleichen um auf dieser Basis gezielt Maßnahmen zu entwickeln, die das Potenzial von Frauen für Technologiegründungen besser ausschöpfen. Finanzbezogen ist interessant, mit wie viel Geld Gründungsvorhaben von Frauen und Männern gefördert werden.

Vergleicht man zum Zweiten die Datenerhebung, in der Förderung der Entwicklungszusammenarbeit mit den Zuwendungen in der Wirtschaftsförderung des BMWi, so ist in der Entwicklungszusammenarbeit der administrative Aufwand insgesamt erheblich höher. Dabei spielen die abgefragten Genderaspekte allerdings keine überbürokratisierende Rolle.

Zum Dritten ist der wirtschaftspolitische Zusammenhang von Bedeutung: Dort stellt der High-Tech-Gründungsfonds eine der wenigen Förderungen dar, bei denen ein Bezug zu Personen relativ direkt festgestellt werden kann: Die Unternehmen sind jung und entsprechend überschaubar, sie basieren auf Gründungsideen, die Einzelpersonen oder kleinen Gruppen zugeordnet werden können. Hier ist das Geschlecht der Beteiligten noch relativ einfach zu erheben. Schwieriger ist die Erfassung der Gleichstellungswirkung bei anderen Zuwendungen der Wirtschaftsförderung, z. B. der Kohlesubventionierung. Hier werden Branchen gefördert und wichtige gesellschaftliche Ziele verfolgt, in diesem Fall die Erschließung landeseigener Energiequellen. Gleichzeitig wird damit indirekt auch ein Arbeitsmarkt gefördert. Im Bergbau, wo es ein Unter-Tage-Arbeitsverbot für Frauen gibt, sind das in der Produktion Männer, in der Verwaltung entspricht der Frauenanteil ungefähr dem üblichen Prozentsatz. Es ist für Gender Budgeting eine wichtige Information und darüber hinaus arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitisch interessant, die Subventionierung der Branchen dem Anteil der Frauen und Männer, die in diesen Branchen arbeiten, gegenüberzustellen. Daraus lässt sich ersehen, inwieweit Umstrukturierungsprozesse für Branchen, in denen überwiegend Frauen oder Männer arbeiten, gefördert werden. Dies kann durch eine Abfrage der Geschlechterrepräsentanz bei den geförderten Unternehmen erfolgen oder durch Forschung. Es wäre darüber hinaus auch wichtig, die Arbeitslosen und die Berufsqualifizier-

ten in den Branchen geschlechterdifferenziert auszuweisen. Dies kann nicht durch Abfragen bei den Betrieben sondern nur durch Auswertung von Arbeitsmarkt- und Bildungsdaten erfolgen. Aussagekräftige Daten können gewonnen werden, indem Daten zum Personal der geförderten Betriebe geschlechterdifferenziert im Rahmen des Zuwendungsverfahrens erhoben und ergänzend branchenbezogenen Genderaspekte der Förderung durch begleitende Forschung untersucht werden.

Gleichstellungsbezogene Bewertung der Struktur- und Wirtschaftsförderung

Der Vergleich der drei strukturfördernden Zuwendungsbereiche zeigt, dass Zuwendungen, die nicht im Rahmen internationaler Zusammenarbeit vergeben werden, bisher in der Bundesverwaltung selten geschlechterbezogen gesteuert werden. Um aussagekräftige Daten für Gender Budgeting zu gewinnen müsste hier eine Perspektive für geschlechtersensitive Steuerung entwickelt werden. Das Beispiel des Städtebaus zeigt, dass Expertisen hierfür einen geeigneten Schritt darstellen können. Die Entwicklung einer gendersensitiven Steuerung, wie z. B. die Finanzierung von Expertisen oder die Etablierung eines gendersensitiven finanzbezogenen Steuerungsinstruments ähnlich wie im EFRE, im EAGFL oder in der Städtebauförderung, wäre ein Schritt zur Umsetzung von Gender Budgeting. Die Beurteilung der gesellschaftlichen Wirkung ist bei Strukturförderungsmaßnahmen komplex und sollte durch Wirkungsforschung begleitet werden.

11.1.1.3 Fazit zur Projektförderung

Insgesamt konnten im Rahmen der Machbarkeitsstudie mit den hier gezeigten Beispielen eine Vielzahl von Förderprogrammen und damit projektbezogene Zuwendungen identifiziert werden, bei denen geschlechterdifferenzierte Daten vorliegen oder mit verhältnismäßig geringem Aufwand erschließbar sind. In vielen der gezeigten Beispiele sind Gender-Mainstreaming-Strategien mit gleichstellungspolitischen Zielsetzungen verankert. Die Analysen in der Machbarkeitsstudie zeigten, dass die Ergebnisse dieser Prüfungen auf die im Haushalt veranschlagten Titel bezogen werden können und damit eine Abbildung im Haushaltsplan erfolgen könnte. Darüber hinaus zeigte sich, dass die Analysen im Rahmen der Machbarkeitsstudie für eine Verbesserung der Ziel-Wirkungs-Analysen genutzt werden können.

Daher wurde ein Vorschlag für die Verankerung von Gender-Budgeting-Methoden bei projektbezogenen Zuwendungen erarbeitet, der im nächsten Abschnitt dargelegt wird.

11.1.2 Institutionelle Zuwendungen

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden auch institutionelle Zuwendungen betrachtet, und zwar an Beispielen aus der Bildung (Auslandsschulen), der Forschung (Helmholtz-Gemeinschaft der Großforschungszentren, Leibniz-Institute der Wirtschaftsforschung), der internationalen und technischen Hilfe (ZiF), der Umweltpolitik (DNR) und der Kulturförderung (BKGE, Villa Massimo, Casa Baldi).

In diesen Beispielen wurden Gleichstellungswirkungsanalysen durchgeführt. Dabei wurden ähnliche Kriterien identifiziert wie bei der Projektförderung, allerdings ergibt sich bei der institutionellen Förderung eine andere Gewichtung der Kriterien.

Eine stärkere Rolle als bei den Projekten spielt bei den institutionellen Zuwendungen die Gleichstellungsstruktur der Organisation selbst. Es ist von erheblicher Bedeutung für Gender Budgeting, wie Frauen und Männer im Personal und in den Entscheidungsfunktionen sowie in den Gremien und ehrenamtlichen Strukturen der Zuwendungsempfangenden repräsentiert sind. Hierzu gehört auch die Frage, ob die geförderte Organisation über eine Strategie und Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern beim Personal und der inneren Organisation

verfügt, und wie sich die Repräsentanz und die Position der Geschlechter in den letzten Jahren entwickelt haben. Bei einer geförderten Organisation ist hier nicht von Projektmanagement, sondern von Gleichstellung im Organisationsaufbau zu sprechen.

Zweitens stellt sich die Frage nach den Nutzerinnen und Nutzern, nach der Genderqualität der angebotenen Leistungen und dem genderbezogenen Qualitätsmanagement. Die nutzungsorientierten Aspekte richten sich darauf, wie Frauen und Männer bei der Nutzung der angebotenen Leistung repräsentiert sind und ob diese Repräsentanz dem Bedarf und den gleichstellungspolitischen Zielen entspricht. Die Genderqualität der angebotenen Leistung meint die inhaltlich-fachliche Ausgestaltung einer Maßnahme oder eines Produktes. Das Qualitätsmanagement erfasst die Genderqualität des Prozesses (Organisation, Evaluation).

Drittens stellt sich die Frage nach der gesellschaftlichen Wirkung der Organisation: sind dabei auch Gleichstellungsziele zu erreichen? Wie kann eine Gleichstellungswirkung konzipiert und hergestellt werden? Welche gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse können in welcher Form von der Organisation beeinflusst werden?

11.1.2.1 Gleichstellung in der Organisation

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde deutlich, dass die meisten institutionellen Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger über geschlechterdifferenzierte Daten zum Personal verfügen, einige auch über Gleichstellungsstrukturen. Nicht überall standen die Daten sofort zur Verfügung, und nicht in jeder Einrichtung waren Gleichstellungsstrategien entwickelt. Hier sollten im Rahmen des Zuwendungsverfahrens verbindliche Standards festgelegt werden, die zumindest dem Bundesgleichstellungsgesetz entsprechen.

11.1.2.2 Gleichstellung bei den Leistungen

Über die Repräsentanz von Frauen und Männern bei den Leistungsempfangenden lagen bei manchen Organisationen Daten vor. Bei der Erhebung und Auswertung der Daten zeigte sich dasselbe analytische Problem wie bei der Projektförderung: Bei einigen Organisationen ließen sich die Leistungen Personen zuordnen, bei anderen nicht. Auch machte nicht in jedem Fall eine Datenerhebung Sinn, weil das Hauptproblem unter Gleichstellungsgesichtspunkten nicht auf dieser Ebene, sondern bei der Wirkung in die Gesellschaft zu verorten ist oder weil präzise Daten nicht mit vertretbarem Aufwand erhoben werden können.

Dennoch liegt bei den institutionellen Zuwendungen insgesamt zu wenig Information über die geschlechterdifferenzierte Nutzung von Leistungen vor, und das wichtige Steuerungspotenzial dieser Informationen ist bei weitem nicht ausgeschöpft.

11.1.2.3 Gleichstellungswirkung in die Gesellschaft

Wie bei den Projekten, so ist auch für institutionelle Zuwendungen die Gleichstellungswirkung in die Gesellschaft ein besonders wichtiges Kriterium. Im Verhältnis zu den Einzelprojekten oder Programmen lassen sich aber konkrete Wirkungen für Organisationen schwerer bestimmen. Einige Organisationen wie das ZiF haben hier bereits Ziele definiert. Ein Bereich, bei dem die gesellschaftliche Wirkung im Rahmen der Machbarkeitsstudie für die Forschungsgemeinschaft eine wichtige Rolle spielte, war die inhaltliche Ausgestaltung der Wirtschaftsforschung.

11.1.2.4 Ansatzpunkte für Genderwirkungsanalysen bei Beispielinstitutionen

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der Gleichstellungswirkungsanalysen zu den betrachteten Beispielinstitutionen zusammengefasst:

Auslandsschulen

Bei den Auslandsschulen konnte die Repräsentanz von Frauen und Männern beim Personal erhoben werden, auch die Erfassung der Schülerinnen- und Schülerzahlen ist grundsätzlich möglich. Beides sollte zunächst nur informationshalber erhoben werden. Besonders wichtig war die Förderung von Mädchen- und Jungenschulen in Ländern mit gemeinsamen und getrennten Schulen für die Geschlechter, z. B. in Afghanistan.

Zentrum für internationale Friedenseinsätze

Das Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZiF) wurde 2002 gegründet und wird im Rahmen einer institutionellen Förderung vom AA mit 1,75 Mio. EUR finanziert. Da es sich um eine junge Institution handelt, werden hier die Aufgaben zusammengefasst:

- „Rekrutierung von zivilem Personal für internationale Friedens- und Beobachtungseinsätze, die von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), den Vereinten Nationen (VN), der Europäischen Union (EU) oder anderen internationalen Einrichtungen beschlossen oder durchgeführt werden; Aufbau und Pflege einer Personalreserve für die schnelle und gezielte Bereitstellung von qualifizierten Fach- und Führungskräften; Betreuung und Nachbetreuung des eingesetzten Personals.
- Training von zivilen Fach- und Führungskräften für internationale Friedens- und Beobachtungseinsätze
- Unabhängige wissenschaftliche Analyse, Beratung und Information, Durchführung von Seminaren und Konferenzen etc.“⁷⁸

In diesem Tätigkeitsfeld eröffnen sich viele gleichstellungsrelevante Aspekte. Die inhaltliche und didaktische Gestaltung der Vorbereitungskurse berücksichtigt Gender Aspekte als Querschnittsaufgabe, was bei den Teilnehmenden großen Anklang findet. Die positiven Reaktionen beziehen sich besonders darauf, dass die Teilnehmenden Hilfestellungen bekommen bei der Berücksichtigung der Geschlechterverhältnisse des Gastlandes im Sinne interkultureller Kompetenz.⁷⁹

Das ZiF führt geschlechterdifferenzierte Statistiken über die Mitarbeitenden und die Trainingsteilnehmenden. Auf diese Weise ist ein gutes Gender Monitoring gewährleistet.

Gender Budgeting kann hier mit einer qualitativen und quantitativen Analyse der Gleichstellungswirkung ansetzen. Die Einschätzung der Forschungsgemeinschaft ist, dass die Mittel in hohem Grade gleichstellungsorientiert eingesetzt werden.

Präsidentenfonds der Helmholtz-Gemeinschaft der Großforschungszentren

Bei der Helmholtz-Gemeinschaft der Großforschungszentren wurde die Verausgabung der Mittel aus dem Präsidentenfonds untersucht, der u. a. die Funktion hat, die Förderung von Wissenschaftlerinnen besonders zu unterstützen. Dazu gehören auch Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Für die Helmholtz-Gemeinschaft liegen Daten zur Geschlechterrepräsentanz beim wissenschaftlichen Personal vor. Die Vergabe der Mittel aus dem Fonds müsste, was in der Machbarkeitsstudie nicht möglich war, mit dem Anteil bei dem Personal verglichen werden. Mit den im Rahmen der Machbarkeitsstudie erarbeiteten Daten konnte keine besondere Gleichstellungswirkung des Fonds nachgewiesen werden. Die Entwicklung gleichstellungsorientierter Steuerungsinstrumente ist in der außerhochschulischen Forschung nicht so weit fortgeschritten wie im Hochschulbereich.

Leibniz-Institute der Wirtschaftsforschung

⁷⁸ http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/zif_bp_html, Stand: September 2003.

⁷⁹ Vgl.: Stand der Umsetzung der Arbeitsvereinbarung der IMA Gender Mainstreaming (15. Legislaturperiode) im Auswärtigen Amt vom 22. Juni 2005.

Die Förderung der Leibniz-Institute der Wirtschaftsforschung wurde nur in dem Zusammenhang der Genderforschung betrachtet. Die Förderung von Genderforschung ist in den außerhochschulischen Forschungsinstituten nicht so weit fortgeschritten wie in den Hochschulen vieler Bundesländer. Ein Monitoring zur Genderforschung in diesen Instituten lag nicht vor, das besonders bezüglich der Entwicklung von Methoden zur Erfassung unbezahlter Arbeit und allgemein zu Genderaspekten in der Wirtschaftsforschung inhaltlich für Gender Budgeting besonders relevant wäre.

Deutscher Naturschutzring

Der Deutsche Naturschutzring erhält vom BMU im Rahmen der institutionellen Förderung Zuwendungen. Der DNR ist in das Gender-Green-Streaming-Konzept des BMU eingebunden. Im DNR wird viel ehrenamtliche Arbeit geleistet, die Repräsentanz von Frauen ist dabei nicht hoch. Es lagen geschlechterdifferenzierte Daten zu Ehrenamt und Hauptamtlichen vor.

Kulturförderung

In der Kulturförderung wurden drei geförderte Institutionen, das BKGE und die Villa Massimo sowie die Casa Baldi betrachtet. Dabei konnten Daten zur Repräsentanz von Frauen und Männern beim Personal und bei den geförderten Künstlerinnen und Künstlern erhoben werden. Der Frauenanteil bei Kurzzeitstipendien war höher als bei Langzeitstipendien. Dies legt die Vermutung nahe, dass unterschiedliche Laufzeiten von Stipendien sich verschieden auf die Geschlechterrepräsentanz bei den Geförderten auswirken und Ursachen auch in der familiären Situation (Mobilität) liegen.

11.1.2.5 Zusammenfassende Bewertung der institutionellen Förderung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass bei den geförderten Institutionen das Gendermonitoring des Personals und eine gleichstellungsorientierte Personalpolitik erheblich verbessert werden können. Die Berücksichtigung von Genderthemen wird bei einigen Institutionen geleistet und dokumentiert, bei anderen nicht. Daten zu den Leistungsempfängenden liegen teilweise geschlechterdifferenziert vor, auch für Ehrenamtliche. Grundsätzlich könnten die geförderten Institutionen im Rahmen des Zuwendungsverfahrens systematisch zur Einhaltung von Gleichstellungsstandards verpflichtet werden, z. B. zur Erfassung von Daten, zu Analysen, Berichten und Fördermaßnahmen für das unterrepräsentierte Geschlecht sowie zur inhaltlichen Beachtung von Genderaspekten. Ein geeignetes Instrument wären Zielvereinbarungen mit Zuwendungsempfängenden, wie sie im Land Sachsen-Anhalt für die Förderung des Landessportbundes entwickelt wurden.

11.1.3 Gleichstellungsbezogenes Zuwendungscontrolling

Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt den Aufbau eines gleichstellungsbezogenen Zuwendungscontrollings und die Verankerung von Genderstandards im Antrags-, Bewilligungs- und Berichtsverfahren für Projekte. Analog sollten genderbezogene Standards für die Gestaltung von Förderprogrammen und die institutionelle Förderung entwickelt werden.

11.1.3.1 Gender Budgeting im Antrags-, Bewilligungs- und Berichtsverfahren von projektbezogenen Zuwendungen

Zuwendungen für Projekte erfolgen im Rahmen der Haushaltsausführung in den Ressorts auf der Basis von Anträgen. Projekte werden oft im Rahmen von Förderprogrammen finanziert. Die Ressorts haben dafür eigene Verfahren für die Antragstellung, Bewilligung und Prüfung entwi-

kelt. In vielen Ressorts werden Projekte nicht direkt vom Ministerium sondern von Projektträgern bearbeitet. Um Gender Budgeting umzusetzen muss in das Zuwendungsverfahren der Ressorts eine Prüfung der Gleichstellungswirksamkeit integriert und eine geschlechterdifferenzierte Erfassung der Mittelempfangenden vorgenommen werden.

Antragstellung

Bei der Antragstellung geht es um eine Ex-Ante-Prüfung der voraussichtlichen Gleichstellungswirkung des beantragten Projekts. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden Zuwendungen bearbeitet, bei denen solche Prüfverfahren bestehen, z. B. die G-Kriterien der Entwicklungszusammenarbeit und die Beurteilung der Gleichstellungswirkung bei der Europäischen Strukturfondsförderung. Im Auswärtigen Amt wurden im Rahmen der Machbarkeitsstudie Zuwendungsverfahren darauf überprüft, wie solche Prüfungen dort eingeführt werden können. Am effektivsten und effizientesten ist die Etablierung eines teilstandardisierten Verfahrens. Dies garantiert für die Antragstellenden und die Verwaltung ausreichend projektbezogene Flexibilität und minimiert den Prüfaufwand:

Zur geschlechterpolitischen Relevanz, zur Zielsetzung und zu Standards des Projektes und zu den gleichstellungspolitischen Standards des oder der Antragstellenden sollten bei der Antragstellung plausible Ausführungen erfolgen. Die Ausführungen werden von der bewilligenden Stelle geprüft und es erfolgt eine Kategorisierung der voraussichtlichen Gleichstellungswirkung des Projektes.

Für die Abbildung geschlechterpolitischer Zielsetzungen bei den Anträgen ist es zweckmäßig ressort- oder programmbezogene Standards festzulegen.

Projektmanagement/Input: Für alle Projekte, auch für Infrastrukturprojekte, ist es für Gender Budgeting relevant, die Personalstruktur und die Entscheidungsstruktur (auch die ehrenamtliche) des Projekts geschlechterdifferenziert zu erfassen. Darüber hinaus ist es wichtig zu erfragen, welche Gleichstellungsstandards die zuwendungsempfangenden Organisationen entwickelt haben. Für solche Standards gibt es sehr gute Beispiele, u. a. in den Bereichen Friedenssicherung, humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Jugendpolitik und Bildung.

Projektmanagement/Nutzung/Output: Projekte, die sich unmittelbar oder mittelbar an Personen richten, sollen darlegen, wie viele Frauen und Männer sie erreichen wollen und wie Frauen und Männer in den Zielgruppen repräsentiert sind. In der Antragsphase sollte für die angestrebte Geschlechterrepräsentanz eine Begründung und ein Umsetzungskonzept erfragt werden. Bei der Begründung spielt die Bedürfnisgerechtigkeit eine große Rolle.

Wirkung auf die Gleichstellung und auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse: In der Phase der Antragstellung kann die gesellschaftliche Wirkung nicht nachgewiesen werden, aber das Projektkonzept sollte konzeptionell schlüssig in einen Zusammenhang mit gesellschaftlichen Geschlechterverhältnissen gestellt werden. Aus dem Antrag sollte hervorgehen, ob Gleichstellung ein Hauptziel, ein Nebenziel oder ein nachrangiges Ziel des Projektes ist oder gar keine Rolle spielt. Auch Programme, die sich nicht unmittelbar an Personen richten, können gleichstellungspolitische Ziele verfolgen. Die gleichstellungspolitischen Ziele sollten sich nicht nur an der Erwerbsarbeit, sondern auch an der Versorgungsarbeit orientieren. Für Gender Budgeting ist der ökonomische Fokus von besonderer Bedeutung, fachpolitisch können aber darüber hinaus noch andere wichtige Kriterien etabliert werden.

Im Folgenden werden Beispielfragen für Antragsformulare aufgeführt, die für alle Bereiche gleichermaßen Geltung haben. In den einzelnen Ressorts und Programmen können die Fragen innerhalb dieses allgemeinen Rahmens konkret auf das Programm zugeschnitten werden. Einige Ressorts verfügen ohnehin schon über vergleichbare Prüffragen. Der Forschungsgemeinschaft ist die Trennung zwischen Projektzielen und Wirkungszielen wichtig.

Gestaltung des Antragsformulars

Im Antragsformular sollten daher angemessen für das Ressort und das Förderprogramm und die Zuwendungsart standardisierte Fragen zu den Genderaspekten des beantragten Projektes gestellt werden.

1. Projektmanagement/Input:
 - 1.1 Wie werden Frauen und Männer bei dem Projekt beteiligt sein (Stellen, Entscheidungen, Ehrenamt)?
 - 1.2 Verfügt Ihre Organisation über Gleichstellungsstandards? Wenn ja, welche?
2. Nutzen/Output:
 - 2.1 Wie sind Frauen und Männer bei den Zielgruppen repräsentiert?
 - 2.2 Wie sollen durch das Projekt Frauen und Männer erreicht werden (unmittelbar und mittelbar)?
 - 2.3 Wie stellt das Umsetzungskonzept die angestrebte Geschlechterrepräsentanz sicher?
3. Wirkung auf die Gleichstellung und auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse:
 - 3.1 Wie trägt das Projekt zur Gleichstellung von Frauen und Männern bei / wie beeinflusst es die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse?
 - 3.2 Welchen Stellenwert hat Gleichstellung für das Projekt?

Prüfverfahren

Die Antragsprüfung kann aufgrund dieser übersichtlichen Angaben zügig erfolgen. Folgende Prüffragen sind zu beantworten:

1. Projektmanagement/Input
 - 1.1 Ist die geplante Repräsentanz von Frauen und Männern im Projekt (Personal, Ehrenamt, Entscheidung) ein Beitrag zur Gleichstellung?
 - 1.2 Verfügt die Antragstellerin/der Antragsteller über ein angemessenes genderbezogenes Qualitätsmanagement?
2. Nutzen/Output
 - 2.1 Stellt die beabsichtigte Repräsentanz von Frauen und Männern bei der Nutzung einen angemessenen Beitrag zur Gleichstellung dar?
 - 2.2 Ist das Umsetzungskonzept geeignet, die angestrebte Repräsentanz zu erreichen?
3. Wirkung auf die Gleichstellung und auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse:
 - 3.1 Ist Gleichstellung ein Hauptziel, Nebenziel oder kein Ziel des Projektes?
 - 3.2 Ist die gleichstellungspolitische Zielsetzung dem Zuwendungszweck angemessen?

Die Prüfergebnisse können standardisiert in eine Indikatorik überführt werden.

Bewilligung

Bei der Bewilligung von Projekten ist der geeignete Rahmen für die Festlegung zu Genderaspekten der Zuwendungsbescheid. Dort können Genderstandards festgeschrieben werden. So wäre die Verpflichtung zur geschlechterdifferenzierten Erhebung und Auswertung der personenbezogenen Daten zu regeln und die Verpflichtung, diese Auswertung im Rahmen der Sachberichte zusammen mit einem Bericht über die Erreichung der Gleichstellungsziele darzustellen.

Datenerhebung

Alle personenbezogenen Daten im Projekt werden geschlechterdifferenziert erhoben. Gegebenenfalls sind die Daten auch nach anderen wichtigen Sozialfaktoren wie Alter, Migrationshintergrund, Familiensituation, Behinderung und sexueller Orientierung differenziert zu erheben. Geschlecht und die anderen Sozialfaktoren müssen so erfasst werden, dass sie in der Auswertung verknüpft werden können. Über die geschlechterdifferenzierte Erfassung der Zielgruppe wird eine Datenbank geführt und der Prozentanteil von Frauen und Männern ausgewiesen.

- Input: Projektmitarbeiterinnen nach Funktion und Vergütungsgruppen (Anzahl Personen und Vollzeitäquivalente)

- Input: Ehrenamtliche im Projekt nach Funktion und ggf. Stundenzahl, Aufwandsentschädigungen
- Output: Repräsentanz von Frauen und Männern bei den Nutzerinnen und Nutzern/ Leistungsempfängenden
- Outcome: Wirkungseffekte auf Frauen und Männer bei der gesellschaftlichen Zielgruppe

Berichterstattung

Im Sachbericht erfolgt eine plausible Ausführung zur geschlechterbezogenen Wirkung des Projektes einschließlich der Auswertung der geschlechterdifferenzierten Datenanalyse.

Der Bericht wird unter Genderaspekten durch die prüfende Stelle (Projektträger, Bundesverwaltungsamt, Ministerium) ausgewertet und bewertet.

Die Darstellung der Gleichstellungswirkung des Projektes kann durch geschlechterdifferenzierte Abbildung der Mittelempfängenden (Nutzenindikator) und durch Abbildung der Genderwirkung bei anderen wichtigen Kriterien (ggf. weitere Indikatoren) erfolgen.

Die Bewertung der Gleichstellungswirkung des Projektes erfolgt analog der Klassifizierung bei der Antragstellung und vergleicht Ziel und Wirkung. Die Zuwendung wird abschließend in ihrer Gleichstellungswirkung bewertet (Bewertungsindikator).

Sonderfall: Kleinstprojekte

Bei Projektförderung mit sehr geringem Umfang sollte insgesamt auf eine aufwendige Berichterstattung verzichtet werden. Im Auswärtigen Amt werden solche Ausgaben als „Kleinstprojekte“ getätigt, sie haben einen Umfang von unter 13.000 Euro. Der Verwaltungsaufwand der Überprüfung und Dateneingabe muss im Verhältnis zur Fördersumme stehen. Da die Ressorts das Zuwendungscontrolling eigenständig durchführen, kann die Intensität der Prüfverfahren für geringe Fördervolumina reduziert werden. Wenn im Antrag ein Gleichstellungsziel und die beabsichtigte Gleichstellungswirkung genannt sind, lässt sich die Zielerfüllung im Sachbericht knapp belegen.

11.1.3.2 Ressortbezogene Zuwendungsdatenbank

Das Ergebnis der Prüfung bei der Antragstellung und bei der Berichterstattung kann in einer ressortinternen Zuwendungsdatenbank abgebildet werden. Im Auswärtigen Amt wurde ein solches Verfahren im Rahmen der Machbarkeitsstudie diskutiert und befürwortet. Die Ressorts verwenden für ihr ressortbezogenes Controlling unterschiedliche Systeme, u. a. die Datenbank PROFI. Diese verfügt über frei definierbare Spalten, in denen einer oder mehrere Genderindikatoren abgebildet werden können. Diese Daten können für das Gendercontrolling im Rahmen der Haushaltsausführung verwendet werden.

11.1.3.3 Ressortübergreifende Zuwendungsdatenbank

Die Haushaltsausführung obliegt den Ressorts, daher besteht kein ressortübergreifendes Controlling. Informationen über die Mittelverwendung werden aber in einer ressortübergreifenden Zuwendungsdatenbank aufbereitet. Diese Datenbank bietet die Möglichkeit zu überprüfen, ob Zuwendungsempfängende Mittel aus verschiedenen Quellen beziehen. Darüber hinaus kann die Genderbewertung der Zuwendungen in die ressortübergreifende Zuwendungsdatenbank eingestellt werden. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde überprüft, ob dafür die technischen Voraussetzungen gegeben wären. Diese sind vorhanden: Es stehen ausreichend freie Spalten zur Verfügung, die für die Abbildung einer Genderbewertung genutzt werden können.

Aus Sicht der Forschungsgemeinschaft stellt eine Abbildung der Genderbewertung von Zuwendungen eine wirkungsorientierte Gesamtübersicht dar, die gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit Transparenz schafft und der Verwaltung einen qualifizierten Austausch über die gleichstellungswirksame Steuerung von Zuwendungen erleichtert.

11.2 Gendermonitoring und Gendercontrolling der Personalkosten

Die Personalausgaben des Bundes wurden für 2005 mit 27,3 Mrd. Euro angesetzt und haben damit einen Anteil von 10,5 % am Gesamtansatz des Bundeshaushaltes 2005.⁸⁰ Aufgrund der finanziellen und arbeitsmarktpolitischen Bedeutung ist es im Rahmen von Gender Budgeting erforderlich, eine finanzbezogene geschlechterdisaggregierte Analyse der Personalausgaben und der personenbezogenen Sachausgaben vorzunehmen.

Die gesellschaftliche Teilhabe von Frauen und Männern wird ganz wesentlich über den Arbeitsmarkt vermittelt. Die Diskriminierung von Frauen ist hier weiterhin beträchtlich. Mitte Februar 2006 hat die EU-Kommission ihren Bericht zu Gleichstellung von Frauen und Männern vorgelegt. Neben einigen Erfolgen wurde unter anderem deutlich, dass die Entgeltdiskriminierung von Frauen, gemessen an der Gender Pay Gap in den meisten Mitgliedstaaten leicht zurückgegangen ist, während sie in Deutschland, Portugal, Frankreich und in der Slowakei zugenommen hat.⁸¹ Frauen hatten in Deutschland 1999 einen durchschnittlich um 19 % niedrigeren Stundenlohn als Männer, 2004 lag die Differenz bei 23 %.

Die Entgeltunterschiede sind zurückzuführen auf die Nichtbeachtung des Diskriminierungsverbots, die Arbeitsmarktsegregation, familienbedingt unterschiedliche Erwerbsverläufe und Arbeitszeitmuster sowie auf benachteiligende Evaluierungs- und Entgeltsysteme.

Die Entgeltungleichheit zwischen unterschiedlichen Berufen wirkt mittelbar diskriminierend, weil die Bezahlung verschiedener, aber gleichwertiger Berufe stark unterschiedlich ausfällt, wie Untersuchungen des BAT zeigten.⁸² Bei der Entwicklung des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) war dieses Problem berücksichtigt, aber nur durch ein konsequentes Monitoring wird es möglich sein, die Erfolge in der Praxis einzuschätzen.⁸³

Die Entgeltungleichheit innerhalb gleicher Berufe und Laufbahngruppen im öffentlichen Dienst fällt geringer aus als in der freien Wirtschaft. Ein Teil dieser Ungleichheiten ist auf unterschiedliche Arbeitszeitmodelle zurückzuführen, die teilweise diskriminierenden Charakter haben.⁸⁴

Unterschiede bestehen auch zwischen den Vollzeitbeschäftigten: Bei den Beamtinnen und Beamten, die Vollzeit arbeiten, sind im gehobenen Dienst die Einkommen am ähnlichsten. Hier besteht immer noch eine Differenz von knapp 7 % zugunsten der Männer.⁸⁵

Einen großen Einfluss auf die Entgeltungleichheit hat aber die vertikale Segregation, die ja auch durch die Gleichstellungspläne abgebildet wird. Damit ist gemeint, dass Frauen in der Hierarchie oft niedriger angesiedelt sind, und trotz gleicher Qualifikation und gleicher Leistung schlechter beurteilt und seltener befördert werden als Männer.⁸⁶ Dieser Umstand ist im Male-Bias des Leis-

⁸⁰ Vgl.: BMF 2004, Finanzbericht 2005, S.51, S.59.

⁸¹ Vgl.: EU-Kommission 2006: Bericht der Kommission zur Gleichstellung von Frauen und Männern – 2006, Brüssel.

⁸² Vgl.: Tondorf, Karin; Ranftl, Edeltraud 2002: Equal Pay. Leitfaden zur Anwendung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit für Männer und Frauen bei gleichwertiger Arbeit, Linz: Equal Pay. Im Auftrag des BMFSFJ mit Mitteln der EU. Auch: BMFSFJ 2002: Equal pay - Dokumentation der Internationalen Konferenz.

⁸³ <http://www.genderkompetenz.info/aktuelles/fachtagungen/leistungsbewertung>, acc. 1.3.2006.

⁸⁴ Zum Beispiel hat das Oberverwaltungsgericht OVG Münster (Urteil vom 30.06.03 Aktenzeichen A 4424/01) festgestellt, es sei mittelbar diskriminierend, Überstunden teilzeitbeschäftigter Beamtinnen und Beamter geringer zu vergüten, als die entsprechende Arbeitszeit.

⁸⁵ Vgl.: www.beamten-informationen.de.

⁸⁶ Vgl.: Krell, Gertraude (Hg) (2004): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Mehrere Gender Mainstreaming Pilotprojekte kamen zu ähnlichen Ergebnissen: Gender Mainstreaming in den Tarifverträgen des öffentlichen

tungsbeurteilungssystem begründet, wie auch auf der Fachtagung des GenderKompetenz-Zentrums vom 8. Dezember 2005 festgestellt wurde.⁸⁷ Dieser Umstand ist besonders problematisch vor dem Hintergrund der Einführung der Leistungsvergütung im öffentlichen Dienst.

Die öffentliche Hand hat als Arbeitgeberin eine besondere Verantwortung bei der Bekämpfung von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. Sie beschäftigt ca. 4,1 Mio. Menschen (2003), davon sind etwa die Hälfte Frauen.⁸⁸ Damit sind 15 % der erwerbstätigen Frauen und 11,7 % der erwerbstätigen Männer im öffentlichen Dienst beschäftigt.⁸⁹ Dennoch gibt es auch hier noch erhebliche Gerechtigkeitsdefizite, wie durch die Gleichstellungspläne immer wieder deutlich wird.

Der Frauenanteil unter den Beschäftigten des Bundes ist mit 23 % wesentlich niedriger als bei den Ländern (52 %) und Kommunen (60 %).⁹⁰

Neben der gesetzlichen Verpflichtung zur aktiven Gleichstellung von Frauen und Männern wird die Effizienz der Verwaltung davon profitieren, dass zukünftig fachliche Eignung mehr und das Geschlecht weniger Einfluss auf Personalentscheidungen haben werden. Zudem erhöht die Heterogenität nach Geschlecht, aber auch Alter, Arbeitsform oder Herkunft die Problemlösungskapazität von Organisationen. Die Arbeitsmotivation der Beschäftigten steigt mit der Durchsetzung des Leistungsprinzips.⁹¹

Die Einführung von Gender-Budgeting-Verfahren im Bereich der Personalentwicklung ist notwendig und hilfreich, um weitere Erkenntnisse darüber zu gewinnen, welche Regeln und Mechanismen dazu führen, dass Frauen und Männer nicht die gleichen beruflichen Entwicklungschancen haben.

Im Kontext von Gender Budgeting und Personalmanagement sind drei Aspekte zur Steigerung der Transparenz wesentlich: Haushaltsbezug, Implementierung und Partizipation.

1. Haushaltbezug: Hier ist die geschlechterdisaggregierte Nutzungsanalyse in Form von Gender Monitoring des Personals wesentlich zur Beantwortung der Frage: Wer bekommt wie viel Geld zu welchen Bedingungen?
2. Implementierung: Das Personalmanagement ist ein Handlungsfeld, in dem Gender Mainstreaming und Gender Budgeting eingeführt werden müssen und zugleich ein Instrument, um die erfolgreiche Umsetzung der Strategien durch Weiterbildung, Beförderung und Personalauswahl sicher zu stellen. Hier kann an die GM-Pilotprojekte der Bundesregierung angeknüpft werden.
3. Partizipation: Es ist nach Ansicht der Forschungsgemeinschaft wünschenswert, im Zuge des Personalmonitoring der gesamten Bundesregierung durch das BMFSFJ auch eine Auswertung darüber zu machen, wie die Repräsentanzen der Geschlechter in solchen Positionen sind, in denen haushaltsrelevante Entscheidungen getroffen oder vorbereitet werden. Dabei kann die Datenbank Geschlechterrepräsentanz in Entscheidungspositionen der EU-Kommission als Vorbild dienen.

11.2.1 Personalmonitoring und Controlling

Dienstes zur Personalentwicklung. Bundesregierung (BMI), Gender Mainstreaming in der Personalentwicklung (BK, BMFSFJ, BMI).

⁸⁷ Vgl.: <http://www.genderkompetenz.info/zentrum/angebote/veranstaltungen/fachgesprache/fachtagungleistung>.

⁸⁸ Vgl.: Hans Böckler Stiftung 2005: WSI FrauenDatenReport 2005. Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen. Berlin/Düsseldorf, S. 162 ff.

⁹³ Vgl.: Hans-Böckler-Stiftung 2005 und Statistisches Bundesamt 2006, Frauen in Deutschland 2006. Wiesbaden. Verfügbar unter www.destatis.de/shop, eigene Berechnungen.

⁹⁰ Vgl.: Hans-Böckler-Stiftung 2005, S. 165.

⁹¹ Vgl.: Der Senator für Finanzen Freie Hansestadt Bremen: Gender Budgeting im Personalmanagement der Freien Hansestadt Bremen. Bremen 2004.

Anknüpfungspunkt für das Monitoring der Personalkosten und Schnittstelle zur Personalentwicklung sind die Gleichstellungsberichte und Gleichstellungspläne.

Das bisherige Gender-Monitoring wird durch die Personalabteilungen der jeweiligen Ministerien und Ämter und die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten durchgeführt. In den Berichten werden die Frauen- und Männeranteile innerhalb der jeweiligen Besoldungs- und Vergütungsgruppen bzw. der Laufbahngruppen ausgewiesen und nach Abteilungen dargestellt. Dieses Monitoring erlaubt eine stellenbezogene Analyse der Segregation bei den Berufen, Organisationsteilen und Hierarchieebenen zwischen Frauen und Männern. Die daraus entwickelten Gleichstellungspläne sollen bei der allgemeinen Personalentwicklung Berücksichtigung finden.

Dieses Monitoring- und Controllingssystem ist personen- bzw. stellenzentriert und dadurch ungeeignet, das Zustandekommen von Entgeltungleichheit vollständig zu dokumentieren. So werden die Effekte der Teilzeitarbeit nicht in Relation zu den tatsächlichen Stundenzahlen dargestellt. Denn in den Gleichstellungsplänen werden nicht die konkreten Teilzeitregelungen mit ihrem Stundenumfang abgebildet, sondern nur, ob eine Person Teilzeit arbeitet oder Vollzeit. So werden zum Beispiel die unterschiedlichen Teilzeitmodelle Altersteilzeit und Familienteilzeit in der Darstellung bisher gleich behandelt, obwohl sie unterschiedlich stark finanziell abgesichert sind und sich die Stundenzahlen stark unterscheiden. Dies ist in Zusammenhang mit Gender Budgeting von Bedeutung, da im Bund die stark subventionierte Altersteilzeit gegenwärtig hauptsächlich von Männern, Familienteilzeit ganz überwiegend von Frauen in Anspruch genommen wird.⁹²

11.2.1.1 Genderanalysen zum Personal des Bundesfinanzhofs

Der Einzelplan 07 des Bundesministeriums der Justiz ist geprägt von Personalausgaben und - an das Personal gebundenen - sächlichen Verwaltungsausgaben (insgesamt knapp 90 % der Gesamtausgaben). Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde daher im BMJ am Beispiel des Bundesfinanzhofs überprüft, welche personenbezogenen Mittel für Frauen und Männer verschiedener Einkommensstufen aufgewendet werden. Anhand des BFH wurden beispielhaft einige für das Gender Budgeting relevante Aspekte der Personalkosten und des geschlechterbezogenen Personalcontrollings untersucht.

Personalkostencontrolling grundsätzlich zu regeln fällt in die Zuständigkeit des BMF und des BMI. Der BFH wurde aufgrund seiner fachlichen Funktion und Überschaubarkeit sowie der Relevanz von Personalkosten im Bundesjustizhaushalt für die Machbarkeitsstudie ausgewählt.

Die Mittel des BFH sind in Kapitel 0706 ausgewiesen. Im Haushaltsjahr 2005 waren für den BFH Verwaltungseinnahmen in Höhe von 2,096 Mio. Euro veranschlagt (2004: 2,113 Mio. Euro). Den Einnahmen standen Ausgaben in folgender Höhe gegenüber:

Tabelle 14: Ausgaben des Bundesfinanzhofs

Ausgaben des Bundesfinanzhofs	2005 in Euro	2004 in Euro
Personalausgaben	11 603 000	11 578 000
Sächliche Verwaltungsausgaben	1 139 000	1 139 000
Ausgaben für Investitionen	328 000	232 000
Gesamtausgaben	13 070 000	12 949 000

Ziel der Studie ist es, die Machbarkeit eines finanzbezogenen, geschlechterdifferenzierten Personalcontrollings zu untersuchen. Neben der Berücksichtigung unterschiedlicher Besoldungs- und Vergütungsgruppen wurden auch weitere Ressourcenaufwendungen exemplarisch in die Prü-

⁹² Bothfeld, Silke u. a. 2005, WSI FrauenDatenReport, Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen, Berlin, S. 139f, S. 201.

fung einbezogen. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden Daten über die Verteilung von Einkommen, genehmigten Dienstreisen und die Raumverteilung im BFH ermittelt und aufbereitet. Die Daten lagen zwar personenbezogen vor, waren jedoch nicht elektronisch erfasst. Die Auswertung der Daten war nur manuell möglich. Daher konnten im Rahmen der Machbarkeitsstudie auch nur einfach erhebbare Daten verwendet werden. Tiefer gehende Analysen wären nur mit erheblichem Aufwand durchzuführen gewesen und sind daher im Rahmen der Machbarkeitsstudie unterblieben.

Finanzgerichtsbarkeit

Der Bundesfinanzhof ist die höchste Instanz der Finanzgerichtsbarkeit und damit zur letztlichen Entscheidung steuerrechtlicher Streitigkeiten berufen. Klagende Parteien sind regelmäßig die Steuerpflichtigen und die Finanzbehörden.

„Der Bundesfinanzhof in München wurde durch das Gesetz über den Bundesfinanzhof vom 29. Juni 1950 (BGBl. I S. 257) errichtet. Er ist als Oberster Gerichtshof des Bundes für Steuer- und Zollsachen die höchste Instanz der Finanzgerichtsbarkeit. Beim Bundesfinanzhof bestehen elf Senate, die in der Besetzung von einer Vorsitzenden bzw. einem Vorsitzenden und vier (in Beschluss-sachen zwei) Berufsrichterinnen bzw. Berufsrichtern entscheiden.“⁹³

Personal des Bundesfinanzhofs

Als höchste Instanz der Finanzgerichtsbarkeit besteht der BFH personell aus Richterinnen und Richtern sowie aus weiterem juristischen und Verwaltungspersonal. Bei der Auswertung der Unterlagen des BFH wurden die Pro-Kopf-Durchschnittsgehälter der Gruppen und die Personenstärken nach Geschlecht verglichen.⁹⁴ Dies führte zu folgenden Ergebnissen: Bei der Gruppe der Richterinnen war das Durchschnittseinkommen höher als in der Gruppe der Richter, was unter anderem auf die Besoldung der damaligen Präsidentin und den überproportionalen Anteil der Vorsitzenden unter den Richterinnen zurückzuführen war. Die Gruppe der Richterinnen ist mit 9 Personen wesentlich kleiner als die Gruppe der Richter mit 50 Personen. Im Höheren Verwaltungsdienst sind gar keine Frauen und 6 Männer vertreten. In der nächsten Gruppe, dem Gehobenen Dienst, ist das Zahlenverhältnis mit 15 Frauen zu 16 Männern nahezu ausgeglichen. Zugleich fällt auf, dass die Pro-Kopf Einkommen der Frauen mit 37.383,07 Euro ca. 19 % unter denen der Männer mit 46.056,25 Euro liegen, wobei der Anteil der Teilzeit arbeitenden Frauen mit 26 % höher liegt, als der Teilzeitanteil der Männer mit 22 %.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie konnten und sollten keine ausführlichen Analysen der Personalentwicklung am BFH vorgenommen werden. Das Ziel der Arbeit war die Überprüfung von Analysemöglichkeiten. Es wurde am Beispiel des BFH deutlich, dass die wesentlichen Daten schon heute vorliegen, und zwar auch dort, wo die Verwaltung der Personaldaten noch nicht vollständig über die EDV abgewickelt wird. So konnte mit geringem Aufwand entsprechendes Zahlenmaterial zu den Gesamteinkommen ohne Versorgungsleistungen bereitgestellt werden. Eine Auswertung der Stundenanteile der Teilzeitbeschäftigten hätte per Hand durchgeführt werden müssen.

Die Finanzgerichtsbarkeit entscheidet in Steuer- und Zollangelegenheiten. Beides kann Auswirkungen auf die Ressourcenverteilungen zwischen den Geschlechtern haben. Daher ist die Repräsentanz von Frauen in den Richterinnen- und Richterämtern des BFH für Gender Budgeting von Bedeutung. Die Richterinnen und Richter werden auf Vorschlag der Mitglieder des Richterwahl-

⁹³ Bundeshaushaltsplan 2005, Vorbemerkung zu Kapitel 0706.

⁹⁴ Die Einkommens- und Gehaltsdaten des BFH für 2004 wurden für die Auswertung zusammengefasst zu den folgenden Gruppen: Richterinnen und Richter (R10-R6), höherer Dienst (A13h-A15), gehobener Dienst (A9g-A13g), mittlerer Dienst (A5m-A9m), einfacher Dienst (A3-A6e), Angestellte (BAT III-BAT IXA) und Arbeiterinnen und Arbeiter (MTArb5-MTArb1a).

ausschusses oder der Bundesministerin der Justiz von der Bundesministerin der Justiz gemeinsam mit dem Richterwahlausschuss nach Artikel 95 Absatz 2 des Grundgesetzes berufen. In Hinblick auf die Wahlentscheidung lässt sich das Verhältnis von Richterinnen und Richtern nicht durch das Ministerium oder die Gleichstellungsbeauftragte beeinflussen. Der Gleichstellungsplan hat damit keine Auswirkungen auf die Besetzungen der Richterinnen- und Richterämter. Im Ergebnis ist im BFH der Frauenanteil unter den Richterinnen und Richtern mit 17 % wesentlich niedriger als in der Richterschaft insgesamt⁹⁵ und der Gesamtbelegschaft des BFH.⁹⁶ Für den weiteren Gender-Budgeting-Prozess der Bundesregierung schlägt die Forschungsgemeinschaft vor, dass die Repräsentanz von Frauen und Männern in Entscheidungspositionen regelmäßig erhoben und veröffentlicht wird.

Erfassung und Analyse weiterer Personalkosten

Ergebnis der Untersuchung im BFH ist, dass viele personalbezogene Ausgaben nicht nach Geschlecht getrennt ausgewiesen werden und damit der Beschäftigungsstelle nicht vorliegen. Dies trifft insbesondere auf Beihilfe- und Pensionszahlungen sowie Leistungen an Witwen, Witwer und Waisen zu. Entsprechende Daten liegen im Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen vor. Für die spätere Ausführung von Gender Budgeting muss geprüft werden, wie diese Daten effizienter und aussagekräftiger ausgewertet werden können: Dezentral auf der Ebene der organisatorischen Einheiten oder zentral durch das Bundesamt.

11.2.2 Finanzbezogenes Personalmonitoring

Am Beispiel des Bundesfinanzhofs hat sich gezeigt, dass für die Implementierung von Gender Budgeting an das bisherige Monitoring durch die Personalstelle und die Gleichstellungsbeauftragte angeknüpft und dieses um es um finanzbezogene Aspekte erweitert werden kann.

Im Rahmen von Gender Budgeting ergibt sich für den Haushaltsprozess ein Bedarf an Daten, die gegenwärtig auf die Haushaltsabteilungen, die Personalwirtschaft und die Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragten verteilt sind. Gender Budgeting bedeutet, diese Daten zu bündeln und einheitlich aufzubereiten.

Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt:

- Erweiterung der Gleichstellungspläne um einige finanzorientierte, budgetrelevante Elemente und Verankerung im Bundesgleichstellungsgesetz.
- Bewertung der Personalausgaben in den Einzelplänen und Kapiteln mit einem geeigneten Indikator. Im weiteren Verlauf des Gender-Budgeting-Prozesses sollte zunächst pilothaft für einige Häuser, die schon Erfahrungen mit GM und Personalentwicklung haben, wie das Bundeskanzlerinnenamt, das BMFSFJ oder das BMI eine budgetbezogene Personalsteuerung eingeführt werden, die sich an bestehenden Modellen orientieren könnte.
- Gender Monitoring der Neueinstufungen von Frauen und Männern differenziert nach Alter und anderen Benachteiligungsfaktoren bei der Reform der Tarifstrukturen.
- Fortsetzung des Gender Monitoring und Einführung von Gender Budgeting bei der Einführung von Leistungsentgelten im TVöD und bei der Reform des Beamtenrechts.

⁹⁵ Frauenanteil in der RichterInnenschaft lag 1997 bei 25 %. <http://www.bpb.de/wissen/00054072498068009416427680095738,2,0,Gerichte.html>.

⁹⁶ Der Frauenanteil in der Belegschaft des BFH betrug 49 % im Jahr 2002. Siehe Gleichstellungsplan für den Bundesfinanzhof 1. Juli 2002 - 30. Juni 2006. S. 2.

Da viele Daten, die für ein solches Monitoring erforderlich sind, als Bestandteil der Personalplanung und -bewirtschaftung vorliegen,⁹⁷ ist Gender Monitoring nicht mit großem Mehraufwand verbunden. Nur die Einführungsphase ist mit einem erhöhten konzeptionellen Aufwand verbunden, der durch die Erprobung und Entwicklung in Pilotprojekten insgesamt reduziert werden kann. Die einzelnen Empfehlungen werden im Folgenden erläutert.

11.2.2.1 Finanzorientierte Elemente für die Gleichstellungspläne

Bisher gibt es in Deutschland noch wenig Erfahrung mit dem konsequenten Einsatz von Gender Budgeting in der Personalwirtschaft. Die Forschungsgemeinschaft hat im Rahmen der Machbarkeitsstudie zwei erfolgreiche Versuche ausgewertet, die Bremer Erfahrungen und den Modellversuch des Regierungspräsidiums Kassel.⁹⁸ Aus diesen Ansätzen wurden die folgenden Empfehlungen für die Einführung von Gender Budgeting in der Bundesverwaltung abgeleitet.

Grundsätzlich müssen das Gender Monitoring und Controlling Ziele und Zielzahlen für die angestrebte Personalstruktur definieren, wie zum Beispiel das Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen und die Zielzahl von 50 % auf allen Hierarchieebenen in allen organisatorischen Einheiten. Diese Maßgaben sind schon in den Gleichstellungsplänen weitgehend enthalten, sollten aber stärker zu einem systematischen Bestandteil des Personalmanagements werden. Dies wird in den einzelnen Ressorts unterschiedlich gehandhabt.

Darüber hinaus sind die folgenden Punkte wichtig:

1. Monitoring und Controlling müssen die Gleichbehandlung von Vollzeit- und Teilzeitkräften sicherstellen, da andernfalls mittelbare Diskriminierungen vorliegen könnten.⁹⁹ Hierfür ist ein budgetär orientiertes Monitoring zu entwickeln, das die Leistungen, die an Vollzeit- und Teilzeitkräfte ausgezahlt werden, an einem vergleichbaren Maß orientiert, wie z. B. Vollzeitäquivalente oder die Aufteilung von Stundenvolumina (ev. pro Kopf) auf die Geschlechter. Auf diese Weise können auch die verschiedenen Stundenzahlen bei den verschiedenen Teilzeitregelungen besser Berücksichtigung finden.
2. Monitoring und Controlling der Aufstiegswege: Die Datenerhebungen und -analysen in den Frauenförderplänen sollten darauf ausgerichtet werden, wie und wie schnell die Aufstiege des Personals erfolgen und wie die Aufstiege oder deren Ausbleiben mit der Übernahme von Familienverantwortung zusammenhängen. Das Monitoring der unterschiedlichen hierarchischen Positionierung von Frauen und Männern sollte mit einer zeitnahen Steuerung durch die Personalabteilungen verknüpft werden, die auf einen Ausgleich hinwirkt. Hierfür gibt es sehr gut geeignete Instrumente.¹⁰⁰
3. Monitoring von Krankenversicherung und Alterssicherung: Die personalbezogenen Sachausgaben wie Beihilfe, Zuschüsse zur Krankenversicherung, Pensionszahlungen mit ausgewiesener Witwen-, Witwer- und Waisenversorgung sollten dem Personal für Gender Budgeting nach Geschlechtern und ggf. anderen Faktoren (s. Zulagen) getrennt zugeordnet und ausgewiesen werden. Damit kann festgestellt werden, ob die augenblicklichen Regelungen in diesem Bereich Frauen oder Männern stärker zugute kommen oder welche privaten Lebensverhältnisse sie fördern. Zudem wäre anhand der Daten überprüfbar, inwieweit die ein-

⁹⁷ Vgl. die Erfahrungen in Bremen und Kassel.

⁹⁸ Der Senator für Finanzen Freie Hansestadt Bremen: Gender Budgeting im Personalmanagement der Freien Hansestadt Bremen. Bremen 2004. Regierungspräsidium Kassel 2004: Bericht zum Modellprojekt Chancengleichheit des Regierungspräsidiums Kassel.

⁹⁹ Artikel 141 EG, vgl. Schiek, Dagmar 2004: Was Personalverantwortliche über das Verbot der mittelbaren Geschlechtsdiskriminierung wissen sollten. In: Krell, Gertraude 2004 (Hg): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Wiesbaden, S. 133-150.

¹⁰⁰ Vgl.: Der Senator für Finanzen Freie Hansestadt Bremen 2004.

schlägigen Regelungen ein hierarchisches Geschlechterrollenarrangement fördern. Die Daten können für die gleichstellungswirksame Ausgestaltung der sozialen Absicherung der Beschäftigten des Bundes genutzt werden, aber auch für die Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme insgesamt, für die der Bund nicht immer Zugriff auf geschlechterdifferenzierte Daten hat (z. B. Krankenversicherung).

4. Monitoring der personenbezogenen sächlichen Verwaltungsausgaben wie Räume, Geräte, Ausstattung, Zugriff auf Fahrdienste in Bereichen wie Forschung und Entwicklung. Insgesamt müssen alle auf das Personal persönlich beziehbaren Kosten geschlechterdifferenziert dargestellt werden, um eventuelle diskriminierende Ungleichheiten oder unterschiedliche Kostenverursachungen von Frauen und Männern erkennen und gegebenenfalls umsteuern zu können.
5. Monitoring und Controlling von Zulagen: Die Verteilung von ausgezahlten Zulagen auf Frauen und Männer, insbesondere von Leistungszulagen, sollte erhoben werden.¹⁰¹ Es ist davon auszugehen, dass Leistungszulagen Einfluss auf die Aufstiegsmöglichkeiten von Beschäftigten haben. Ein geschlechterbezogenes Monitoring sollte Merkmale erfassen, von denen bekannt ist, dass sie oft mit Diskriminierung verbunden sind (Geschlecht, Alter, Teilzeit, Ethnie, Position in der Hierarchie). Eine Zielvorgabe sollte eine Steuerung im Rahmen zeitnahen Controllings ermöglichen. Sie könnte z. B. lauten: Leistungszulagen sollen entsprechend des Anteils von Frauen und Männern bei den Beschäftigten der jeweiligen Hierarchiestufe an Frauen und Männer vergeben werden. Dies ist in einer internen Auswertung des BMI über den Einsatz leistungsbezogener Bezahlungsinstrumente bereits vorbildlich geschehen. Die Forschungsgemeinschaft ist der Auffassung, dass neben der reinen Zahl der Maßnahmen auch die Summen der durch die leistungsbezogenen Steuerungsinstrumente umverteilten Beträge ausgewertet werden sollten. Hierbei sind vor allem zwei Aspekte wichtig: Wer trägt wie viel zu den Mitteln für die leistungsbezogene Bezahlung bei und wem wird wie viel ausgezahlt? Auch Zulagen, die sich auf den Familienstand beziehen, sind für die Geschlechterverhältnisse interessant und sollten daher geschlechterdifferenziert erhoben werden.
6. Reorganisation, Privatisierung und Stelleneinsparungen müssen vorab in ihrer Wirkung auf verschiedene Personalgruppen wie Frauen und Männer eingeschätzt werden. Die Güte der Ex-Ante-Einschätzungen muss durch ein ressourcenorientiertes Monitoring überprüft werden. Welche Einsparungen, welche Kosteneffekte haben die Maßnahmen und wie werden eventuelle Lasten und Nutzen auf Frauen und Männer, und auf Ältere und Jüngere verteilt?
7. Budgetbezogene Personalsteuerung: Die bisherigen Vorschläge zielen vor allem auf die Transparenz der Personalwirtschaft und die Überprüfung der etablierten oder neu eingeführten Mechanismen auf diskriminierende Effekte. Die Steuerung der Gleichstellungspläne orientiert sich an der Strukturvorgabe für die Personalreferate. Das Regierungspräsidium Kassel hat das Gleichstellungsziel in die Budgetsteuerung verlegt. Dort werden die voraussichtlich für den Haushalt benötigten Mittel für Personalmaßnahmen wie Weiterbildung, Einstellung, Beförderung berechnet und dann im Haushalt quotiert. So lange ein Geschlecht unterrepräsentiert ist werden die Mittel für diese Personalmaßnahmen zu 60 % für Frauen vorgehalten.

¹⁰¹ In §18 TVöD wurde die Verteilung nach dem Prinzip des Gender Budgeting bereits festgeschrieben. Vgl.: <http://www.genderkompetenz.info/genderkompetenz/handlungsfelder/personalentwicklung/personalbeurteilung>.

11.2.2.2 Haushaltsbezogene Bewertung

Um die Informationen zur Entwicklung des Geschlechteranteils im Haushalt darstellen zu können, wird eine aggregierte Form der Darstellung notwendig sein. Hierzu wurden vom Bremer Personalmanagement mehrere Kennzahlen entwickelt, deren Anwendbarkeit auf die Bundesverwaltung einer Überprüfung bedarf. Grundsätzlich ist dabei die Einführung eines zentralen Indikators für den Stand der Verteilung in den jeweiligen Haushaltstiteln und dort in den Hierarchieebenen notwendig.

Für die Erfassung von Personalkosten wurden bereits Indikatoren entwickelt, die ohne ein umfassendes Kennzahlen- und Datensystem als Grundlage leicht einführbar sind. Dabei wird die Verteilung der Stellenanteile nach Geschlecht in Vollzeitäquivalenten abgebildet.¹⁰²

Darüber hinaus wurden auf kommunaler und Landesebene Zielwerte für den Anteil von Frauen und Männern beim Personal erarbeitet. Die bisher entwickelten Indikatoren zeigen an, ob diese Zielwerte erreicht sind, ob die Entwicklung sich positiv in Richtung Zielerreichung vollzieht oder negativ die Gender-Gaps wachsen. Dies wird mit Richtungszeichen angegeben.

Z. B. bei einem Zielwert von 50 % erfolgt innerhalb eines Zielbereichs von 40-60 % eine Bewertung mit Ziel erreicht. Wenn die durchgeführten Maßnahmen dazu führen, dass sich der Ausgangswert vom Zielwert entfernt, ergibt sich eine negative Wertung, bei einer Annäherung an den Zielbereich wird positiv bewertet. Das Maß für die Annäherung oder Entfernung vom Zielwert ist die Anzahl der Zugänge oder Abgänge in den Hierarchieebenen. Die Darstellung erfolgt nach Hierarchieebenen differenziert.

Für die interne Steuerung in den Ministerien und Organisationen ist die ausführliche Darstellung im Gleichstellungsbericht und Gleichstellungsplan sowie im Personalplan und Konzept ausreichend und wird für zukünftige Gender-Mainstreaming-Prozesse zahlreiche Informationen liefern. Gender Budgeting zielt darüber hinaus auf die öffentliche Transparenz der Mittelflüsse. Diese kann nur durch Veröffentlichung, im Bundeshaushaltsplan realisiert werden. Dazu sind im Bundeshaushaltsplan Erläuterungen auf einem hoch-aggregierten Niveau angemessen, wobei die Ergebnisse des ressourcenorientierten Gender Monitoring Berücksichtigung finden müssen. Zuständig sind BMI, BMF und BMFSFJ.

Im Bundeshaushalt werden die Personalhaushalte sehr detailliert nach Entgeltgruppen und Zahl der besetzten Stellen ausgewiesen. Hier könnte eine Spalte eingefügt werden, in der der Männeranteil (oder der Frauenanteil) und die Richtung der Entwicklung angegeben werden.

Davon unberührt bleiben die Berichte des BMFSFJ, in deren Rahmen mehr Ursachenforschung betrieben werden kann als im Rahmen der haushaltsbezogenen Analysen.

11.2.2.3 Neueinstufung von Frauen und Männern

Im Zuge der Reform des Dienstrechts werden die Bezahlungs- und Versorgungsstrukturen grundsätzlich umgestellt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit die Angehörigen des Personalbestandes, denen kein Bestandsschutz gewährt wird, neu einzugruppieren. Hierbei besteht ebenfalls die Gefahr einer systematischen und diskriminierenden Neuverteilung der Personalmittel zwischen Männern und Frauen. Insofern handelt es sich um ein Reformvorhaben, das mit den Mitteln des Gender Budgeting zu untersuchen ist. Um Diskriminierung zu vermeiden wird es nötig sein, die Umgruppierungsprozesse vorab durch Modellrechnungen in ihren Auswirkungen zu bewerten (Gender Impact Assessment) und gegebenenfalls Neuregelungen vorzunehmen. Ergeben die Vorabberechnungen eine positive oder neutrale Gleichstellungswirkung bzw. keine ungewollte Um-

¹⁰² Vgl.: Der Senator für Finanzen Freie Hansestadt Bremen: Gender Budgeting im Personalmanagement der Freien Hansestadt Bremen. Bremen 2004, S.17.

verteilungswirkung, so liefern die Modelle auch die Zielzahlen für das begleitende budgetorientierte Monitoring, bei deren Abweichung ein Neuregelungsbedarf festgestellt werden kann.

11.2.2.4 Einführung von Leistungsentgelten

Ein gutes Beispiel für die Funktion und den Nutzen von Gender Budgeting könnte die gerade laufende Einführung von Leistungsentgelten sein.

Im Zuge der Einführung des TVöD und der Reform des Beamtenrechts werden Leistungsentgelte zu einem wesentlichen Bestandteil der Vergütung der Beschäftigten. Die Vergütung nach TVöD wird aus einem festen Tabellenentgelt und einer zusätzlichen variablen „Leistungsorientierten Bezahlung“ (LOB) bestehen.¹⁰³ Die Einführung von Leistungsvergütung zielt auf die bessere Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dieser Motivationserfolg ist aber stark gefährdet, wenn die Entgelte nicht tatsächlich nach Leistung, sondern nach anderen Kriterien wie hierarchischer Stellung, Geschlecht, Alter, Laufbahngruppe oder Qualifizierung vergeben werden. Die Gefahr diskriminierender Praxis im Rahmen der Leistungsbeurteilung ist groß.¹⁰⁴ Einige strukturelle Elemente der bisherigen Personalbeurteilungspraxis benachteiligen systematisch Frauen, Teilzeitkräfte, Menschen mit Versorgungspflichten und ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, indem Präsenzzeiten mit Einsatzbereitschaft und Leistung gleich gesetzt werden, um nur ein Beispiel zu nennen. Auch die Umstellung der Vergabe von Entwicklungsstufen nach dem Senioritätsprinzip (Lebensalter) hin zu einer Vergabe, die sich auf Berufserfahrung bezieht und als Kann-Regelung formuliert wurde, wird voraussichtlich Menschen unangemessen benachteiligen, die Erziehungszeiten nehmen.¹⁰⁵

Es gilt zu vermeiden, dass diese Reform des Dienstrechts aktiv Umverteilungseffekte zu Ungunsten von Frauen und von erziehenden Frauen und Männern haben wird.

Vor diesem Hintergrund sieht die Forschungsgemeinschaft die Notwendigkeit, diese Reform durch ein umfassendes Gender Monitoring zu begleiten. Die bisherige begleitende Statistik zeigt leichte Unterrepräsentanzen der Frauen und der Schwerbehinderten.

Die Forschungsgemeinschaft schlägt folgende Änderungen bei der Evaluation der Einführung von Leistungsentgelten vor:

1. Monitoring von Mehrfachbenachteiligung: Das bisherige Controlling überprüft jede der häufig mit Diskriminierung verbundenen Dimensionen einzeln. Wünschenswert wäre eine Kontrolle von Geschlecht im Rahmen der jeweiligen anderen Dimensionen, um eventuelle kumulative Effekte identifizieren zu können.
2. Monitoring der Hierarchieeffekte: Die hierarchische Position muss als Verteilungskriterium aufgenommen werden, da das Beurteilungssystem hierarchiehöhere Beschäftigte tendenziell begünstigt.
3. Ressourcenorientiertes Monitoring: Die Analyse anhand der Verteilung von Leistungselementen, also die Stückzahlen von Personalmaßnahmen in Bezug auf die verschiedenen Gruppen sind im Sinne von Gender Budgeting ungeeignet. Da die Leistungselemente mit sehr unterschiedlichen Kosten und Laufzeiten verbunden sind, müssen für die verschiedenen Leistungselemente auch die Verteilungen der Mittel nachvollziehbar darge-

¹⁰³ Vgl.: Leist, Alexander (BMI) auf der Fachtagung <http://www.genderkompetenz.info/zentrum/angebote/veranstaltungen/fachgespraeche/fachtagungleistung>.

¹⁰⁴ Vgl.: Tondorf, Karin; Jochmann-Döll, Andrea 2005: (Geschlechter-) Gerechte Leistungsvergütung? Vom (Durch-) Bruch des Leistungsprinzips in der Entlohnung. Außerdem: Vgl.: Krell, Gertraude (Hg) (2004): Chancengleichheit durch Personalpolitik.

¹⁰⁵ Dem steht zwar § 9 Bundesgleichstellungsgesetz entgegen, aber Tondorf u. a. sehen hier dennoch erhebliches Potenzial für faktische Benachteiligungen.

stellt werden. Leistungselemente, die an Teams ausgegeben werden, müssen anteilig auf die einzelnen Beschäftigten umgerechnet werden.

4. Analyse der Umverteilung im Personalhaushalt: Da die Umstellung auf die neue Bezahlungsstruktur haushaltsneutral durchgeführt werden soll, finden nur Umschichtungen innerhalb des Personalhaushalts statt. Daher ist es absolut notwendig, innerhalb des Personalhaushaltes nachzuvollziehen, zu wessen Lasten die Umstellung finanziert wird.

11.2.3 Zusammenfassung: Umsetzung von Gender Budgeting bei den Personalkosten

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Gender Budgeting neue Instrumente für die gleichstellungsorientierte Steuerung der Personalausgaben ermöglicht, von denen eine höhere Gleichstellungswirkung ausgehen kann als von den bisherigen Monitoringinstrumenten. Daher wurden im Rahmen der Machbarkeitsstudie exemplarisch Vorschläge erarbeitet, das Monitoring der Gleichstellungspläne durch ein Monitoring in den Haushaltsplänen zu ergänzen und besonders wichtige Vorhaben, wie die Einführung von Leistungsentgelten, noch differenzierter unter Genderaspekten zu betrachten als bisher.

11.3 Gender Budgeting bei den sächlichen Verwaltungsausgaben

Jeder Einzelplan enthält sächliche Verwaltungsausgaben, die nicht unmittelbar Personen zugeordnet werden können. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde untersucht, wie die sächliche Ausstattung genderbezogen geprüft werden kann.

In der Bundesverwaltung gibt es bisher keine Erhebungsmethoden zur Verteilung der sächlichen Verwaltungsausgaben auf einzelne Arbeitsplätze und damit auf die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Bei der Untersuchung der Ausstattung mit Informationstechnik und Büromaterial konnten im BFH keine Geschlechterdifferenzen festgestellt werden. Bezüglich der Raumverteilung im repräsentativen Altbau wurde berichtet, dass frei werdende Räume unter den Richterinnen und Richtern konsensual vergeben werden, wobei das Senioritätsprinzip entscheidungsleitend ist. Es ist fraglich, ob solche Erhebungen in der Gerichtsbarkeit wichtige aufstiegsrelevante Benachteiligungen aufdecken können. Erkenntnisse außerhalb der Bundesverwaltung – beispielsweise in Forschung und Entwicklung oder in einigen anderen Diensten – haben gezeigt, dass Ausstattungsfragen eine wesentliche Rolle spielen können.

Gender Budgeting würde grundsätzlich einen Ansatzpunkt zur geschlechterdifferenzierten Erhebung der räumlichen und sächlichen Ausstattung bieten, wo dies als Indikator für Chancengleichheit sinnvoll erscheint.

Als Beispiel für genderbezogene Aspekte bei der sächlichen Ausstattung wurden die Prüfverfahren für die persönlichen Ausrüstungsgegenstände der Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei als Beispiel bearbeitet. Dort finden Untersuchungen vor der Beschaffung von Ausrüstungsgegenständen statt, die geschlechterdifferenzierte Bedürfnislagen und individuelle ergonomische Erfordernisse berücksichtigen. Damit erfolgt die Ausrüstung bei der Bundespolizei geschlechtergerecht und gleichstellungsneutral. Die dort entwickelten Analyseverfahren sind übertragbar auf andere Bereiche, z. B. auf die Bundeswehr.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben können damit im Rahmen von Gender Budgeting dem Personal, das sie nutzt, zugeordnet werden, was in einigen Bereichen wie z. B. Forschung, wichtig ist. Zusätzlich sollten in einigen Bereichen geschlechterdifferenzierte Bedürfnisgerechtigkeitsprüfungen durchgeführt werden.

11.4 Gender Budgeting bei der Ressortforschung am Beispiel Wirtschaftsforschung

Im Folgenden wird als Beispiel für die Darstellung der Gleichstellungswirksamkeit der Ressortforschung im Rahmen des Haushaltsprozesses die Wirtschaftsforschung herangezogen. Damit werden gleichzeitig wichtige Desiderate der internationalen Fachliteratur zu Gender Budgeting aufgegriffen, die bei der Wirtschaftsforschung viele Ansatzpunkte formuliert. Somit werden zwei für die Machbarkeitsstudie wichtige Funktionen erfüllt: Eine technische in Bezug auf die Bearbeitung einer Ausgabenart, und eine wissenschaftliche bezogen auf Innovationen in der ökonomischen Forschung.

Zunächst zur technischen Seite: Ressortforschung wird bezüglich der Ausgabenart teilweise als Zuwendung, teilweise als vertragliche Leistung getätigt. Für die Gleichstellungswirkung sind die Finanzströme (Mitarbeitende), vor allem aber die Berücksichtigung von Genderaspekten, wichtig.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts sind in einem erheblichem Umfang von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig, da diese vor allem über das Steueraufkommen die Einnahmen des Bundes und z. B. über die Zuschüsse an die Bundesagentur für Arbeit auch die Ausgaben des Staates beeinflusst. Da der Bundeshaushalt im Positiven wie im Negativen an die jeweiligen Entwicklungen angepasst werden muss, werden zu zwei Zeitpunkten im Laufe des Haushaltsaufstellungsverfahrens Prognosen über die Entwicklung des Steueraufkommens sowie zur wirtschaftlichen Entwicklungen durchgeführt. Üblicherweise wird im Mai vor Einbringung des Haushalts in den Bundestag eine mittelfristige Projektion und im Oktober/November während der parlamentarischen Beratungen eine kurzfristige Projektion abgegeben. Die Bundesregierung erhält dadurch die Möglichkeit, frühzeitig auf die voraussichtliche Entwicklung reagieren zu können. In den vergangenen Jahren hieß dies häufig weitere Einsparungen bzw. Umschichtungen vorzunehmen.

Tabelle 15: Wirtschaftsprognosen im Haushaltsprozess

Mai 2007	Kurz- und mittelfristige Projektion der Wirtschaftsentwicklung sowie kurz- und mittelfristige Steuerschätzung Finanzplanungsrat	Die mittelfristigen Projektionen sind vor allem von Bedeutung für das mögliche Haushaltsvolumen.
November-Dezember 2007	Kurzfristige Projektion der Wirtschaftsentwicklung und kurzfristige Steuerschätzung Finanzplanungsrat	

Gender Budgeting umfasst nicht nur den Haushaltsprozess im engeren, fiskalischen Sinne, sondern auch den makroökonomischen Gesamtrahmen. Eine Analyse kann die Machbarkeitsstudie nicht leisten, aber sie verweist auf die Notwendigkeit der Betrachtung von Perspektiven der Genderforschung in der Wirtschaftsforschung. Dieser Aspekt ist für die wirtschaftswissenschaftliche Diskussion von Gender Budgeting entscheidend. Die Arbeitshilfe Ressortforschung¹⁰⁶ wird als Analyseinstrument herangezogen. Daraus werden erste Schritte für eine Genderwirkungsanalyse zu den Ausgaben für die Wirtschaftsforschung entwickelt.

11.4.1 Arbeitshilfe Gender Mainstreaming zur Ressortforschung

¹⁰⁶ Arbeitshilfe Ressortforschung, www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/gm-arbeitshilfe-forschungsvorhaben.property=pdf.bereich=rwb=true.pdf, acc. 16.8.2006.

Mit der Arbeitshilfe Ressortforschung wurde im Rahmen des Gender-Mainstreaming-Prozesses bereits eine Genderanalyse nicht nur einer wichtigen Ressortaufgabe, sondern haushaltsbezogen auch einer Ausgabe entwickelt, Gender Budgeting ist hier schon beispielhaft umgesetzt.

Die Ressortforschung hat im Rahmen von Gender Budgeting eine Doppelfunktion als Gegenstand der Kostenanalysen und als Instrument zur Schaffung von Transparenz über gesellschaftliche Genderwirkungszusammenhänge, die über den unmittelbaren Kontext des Bundeshaushalts hinausweisen, wie z. B. die Erforschung der unbezahlten Arbeit in der Versorgungsökonomie.

1. Die Kosten der Ressortforschung müssen im Rahmen von Gender Budgeting danach analysiert werden, inwiefern Prozessgestaltung, Themensetzung und Bearbeitung die Gleichstellung von Frauen und Männern befördern.
2. Ressortforschung soll Genderaspekte im Rahmen der Forschungsaufträge berücksichtigen und ggf. auch den Einsatz und die Wirkung öffentlicher Mittel auf die Geschlechterverhältnisse in dem zu beforschenden Feld konsequent (mit-) berücksichtigen.
3. Ressortforschungsergebnisse dienen häufig der Entscheidungsvorbereitung und der Evaluation von Entscheidungen, die dem Querschnittziel der Gleichstellung von Frauen und Männern verpflichtet sind.

Um den Verantwortlichen die Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Ressortforschung zu erleichtern wurde die Arbeitshilfe Gender Mainstreaming in der Ressortforschung entwickelt. Der konsequente Einsatz der Arbeitshilfe ist ein wichtiges Element einer gleichstellungsorientierten Prozessgestaltung. Ihr Einsatz trägt zum Verständnis von Genderwirkungszusammenhängen und damit zur Transparenz bei.

Die Arbeitshilfe basiert auf den oben genannten rechtlichen Grundlagen, in denen bestimmt wird, dass die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern ein Leitprinzip bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen ist. Daher ist sie es auch in der Ressortforschung. Mit der Arbeitshilfe werden drei Prozessziele verfolgt:

1. Das Ablaufschema für die Planung, Vergabe und Betreuung von Forschungsvorhaben soll die Durchführung eines Forschungsprojektes in allen Bearbeitungsstadien systematisieren und erleichtern.
2. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Ressorts und aller Organisationsebenen, die Forschungsvorhaben initiieren, planen und durchführen, sollen durch die beigefügte Handreichung in die Lage versetzt werden, Gender Mainstreaming selbstständig anwenden und durchgängig berücksichtigen zu können.
3. Die Anwendung der Handreichung soll Gegenstand entsprechender Fortbildungsmaßnahmen der Ressorts sein.

Die vom Referat beschriebene standardmäßige Prüfung der Wirtschaftsforschungsvorhaben auf Genderrelevanz zeigt, dass Geschlechteraspekte nicht gesehen werden. Der Grund dafür kann entweder darin liegen, dass tatsächlich keine Genderrelevanz vorliegt oder aber Genderaspekte übersehen werden. So wäre etwa anzunehmen, dass Männer und Frauen unterschiedliche Präferenzen haben und sich somit in vergleichbaren Situationen anders entscheiden bzw. auf Anreizmechanismen unterschiedlich reagieren. Dies hätte aber Auswirkungen auf staatliches Handeln. Um den zweiten Grund auszuschließen, wäre es erforderlich, die Frage der Genderrelevanz der Wirtschaftsforschung zunächst pilothaft in einer Expertise zu untersuchen. Um Weiterentwicklungen der Forschung zu fördern, sollten solche Genderexpertisen in regelmäßigen Abständen

den wiederholt werden. Eine institutionelle Verankerung in den Wirtschaftsforschungsinstituten wäre eine mögliche Lösung.

11.4.2 Genderwirkungsanalyse der Ausgaben zu den Wirtschaftsprognosen und Wirtschaftsforschung

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie konnte der inhaltlich-fachliche Stellenwert von Wirtschaftsprognosen, volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung und Wirtschaftsforschung für Gender Budgeting nicht untersucht werden, aber es wurde geprüft, wie die dafür veranschlagten Ausgaben einer haushaltsbezogenen Wirkungsanalyse unterzogen werden können.

In beiden Fällen wurde keine Analyse des Inputs geleistet. Diese wäre im Fall der Wirtschaftsprognosen überwiegend auf das Personal des Ministeriums beschränkt, darauf wurde im Rahmen der Machbarkeitsstudie verzichtet. Im Fall der Wirtschaftsforschung wären neben dem ministeriellen Personal das Personal der Wirtschaftsforschungsinstitute und das Personal der Auftragnehmenden bei den Ressortforschungsaufträgen zu analysieren.

Für die nicht institutionenbezogene Förderung der Wirtschaftsforschung gibt es im Rahmen des Gender Budgeting die Möglichkeit, die Gender-Mainstreaming-Arbeitshilfe „Ressortforschung“ heranzuziehen. Darin ist eine geschlechterbezogene Wirkungsanalyse bei der Vergabe von Forschungsaufträgen angelegt. Diese ist ein wichtiges Gender-Budgeting-Instrument im Rahmen der Haushaltsausführung und erlaubt auch eine Beurteilung der Ausgaben in Hinblick auf eine Wirkungsanalyse im Rahmen der Haushaltsaufstellung.

Die standardmäßige Abfrage des Vergabereferats im Wirtschaftsministerium bei den Fachabteilungen im Rahmen der Ressortforschung führt bisher zur Standardbewertung „nicht geschlechterrelevant“. Die Arbeitshilfe Ressortforschung trifft bei negativer Relevanzprüfung folgende Bestimmung:

„Wird festgestellt, dass das Forschungsvorhaben oder Teile von ihm keine Geschlechterrelevanz haben, so ist dies nachvollziehbar darzulegen. Dazu gehören eine Auflistung der geprüften Fragestellungen und das Ergebnis dieser Prüfung, ferner der Hinweis, ob Expertise von außen beigezogen wurde.“

Legt man die Ergebnisse der Geschlechterforschung in der Volkswirtschaftslehre zu Grunde,¹⁰⁷ so gibt es dort Ansatzpunkte, die darauf hinweisen, dass Wirtschaftsforschungsvorhaben durchaus Genderaspekte berühren oder durch deren Ausblendung gleichstellungsnegative Effekte haben können. Eine systematische Analyse der Genderaspekte in der wirtschaftspolitischen Ressortforschung durch eine Expertise wäre ein geeignetes Instrument, solche Forschungslücken zu identifizieren. Die Arbeitshilfe Ressortforschung bietet in Verbindung mit einer regelmäßigen Genderanalyse des Forschungsfeldes durch Expertinnen und Experten eine bereits bestehende Regelung im Rahmen der Haushaltsausführung.

Für die Beurteilung der geschlechterbezogenen Wirkung dieser Ausgabenart im Rahmen der Haushaltsaufstellung kann die Umsetzung der Arbeitshilfe zu einer Bewertung der Ausgaben des Titels führen: Der aktuelle Stand vor der Machbarkeitsstudie wäre eine Bewertung der Ausgaben durch das Ministerium als „nicht genderrelevant“ gewesen. Wird die Arbeitshilfe detailliert umgesetzt, wird die Nichtberücksichtigung von Genderaspekten in der Wirtschaftsforschung deutlich. Dies dürfte nach Auffassung der Forschungsgemeinschaft in vielen Fällen zu einer aus der

¹⁰⁷ Maier, Friederike 2002, Geschlechterfragen in den Wirtschaftswissenschaften – Eine Zwischenbilanz zu den Entwicklungen in einem Männerberuf und zur Thematisierung von Geschlechteraspekten, in: Maier, Friederike; Fiedler, Angela (Hg), Gender Matters – Feministische Analysen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Edition Sigma, FHW-Forschungs-Band 43/44, 2002.

Gleichstellungsperspektive unzutreffenden Analyse der tatsächlichen Wirkungen und damit zu falschen Schlüssen führen. Hier müssten Maßnahmen entwickelt werden, um eine Gleichstellungsorientierung zu erreichen. Die könnte knapp als Information zum Haushalt zusammengefasst werden.

12 Einnahmen des Bundeshaushalts und gleichstellungsrelevante Wirkungen

Insgesamt lassen sich die Einnahmen in drei Bereiche unterteilen: Steuern, Sonstige Einnahmen und die Nettokreditaufnahme. Steuern machen insgesamt rund 75 % der Bundeseinnahmen aus, den größten Anteil haben die Steuereinnahmen aus den Bundesanteilen an den Gemeinschaftssteuern (Lohn- und veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer), speziellen Verbrauchsteuern (z. B. Mineralöl-, Tabak-, Versicherungs- und Stromsteuer) und weiteren Bundessteuern (Solidaritätszuschlag).¹⁰⁸

Die wichtigsten Sonstigen Einnahmen sind der Bundesanteil am Gewinn der Deutschen Bundesbank, Einnahmen aus Gewährleistungen, die LKW-Maut, Erstattungen der Länder, Einnahmen aus Privatisierungen und Grundstücksverkäufen sowie Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse. Die Machbarkeitsstudie untersucht zunächst analytisch Ansatzpunkte für Genderwirkungsanalysen bei den Einnahmen, gibt im Anschluss Ergebnisse von genderbezogenen Folgenabschätzungen bei der Steuergesetzgebung wieder und fasst wichtige Genderaspekte bei der Einkommensteuer zusammen.

12.1 Möglichkeiten zur Genderwirkungsanalyse bei Einnahmen

Im Folgenden geht es nicht um eine Wirkungsanalyse *sui generis*, wie sie an anderer Stelle, z. B. bei den Ausgaben durchgeführt wurde, sondern lediglich um die analytische Prüfung, bei welchen Steuerarten eine Genderanalyse möglich und in Hinblick auf Gender Budgeting wichtig wäre. Die Darstellung konzentriert sich dabei auf die Einnahmearten und Steuern mit einem größeren Einnahmevermögen.

Eine Genderwirkungsanalyse der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer ist möglich. Sie könnte anhand der Daten der Finanzverwaltung erfolgen. Untersuchungen in Österreich, das ein dem deutschen System vergleichbares Steuerrecht hat, haben gezeigt, dass die Einkommensteuer aufgrund des progressiven Steuertarifs eine tendenziell gleichstellungsorientierte Wirkung hat, da die durchschnittlich höheren Einkommen von Männern einer höheren Durchschnittsteuer unterliegen als die durchschnittlich niedrigeren von Frauen. Methodisch zu klären wäre dabei auch, wie die Steuerlastverteilung bei Einverdienst-Ehepaaren bzw. Zweiverdienst-Ehepaaren mit unterschiedlichen Einkünften konkret vorgenommen werden könnte. Auf den Bund entfallen 42,5 % der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer, im Haushaltsplan 2005 wurde ein Gesamtbetrag von rund 54 Mrd. Euro veranschlagt. Die Machbarkeitsstudie geht aufgrund des großen Finanzvolumens auf die Einkommensteuer ausführlich im dritten Abschnitt dieses Kapitels ein.

Von erheblicher Bedeutung für Gender Budgeting wäre zudem die sachgerechte Berücksichtigung von Steuerreduktionstatbeständen durch die Inanspruchnahme von Befreiungs- oder Senkungstatbeständen. In diesem Zusammenhang wären dann auch lohn- bzw. einkommensteuerbezogene Steuern bzw. steuerähnliche Abgaben zu betrachten, wie etwa der Solidaritätszuschlag, der auf Basis der Lohnsteuer, der Einkommensteuer, der nicht veranlagten Steuern sowie der Körperschaftsteuer erhoben wird.

¹⁰⁸ Finanzbericht 2005.

Die Körperschaftsteuer wird auf den Gewinn von Unternehmen erhoben und dürfte insoweit als gleichstellungsneutral anzusehen sein. Gleichstellungsrelevante Effekte könnten sich jedoch z. B. aufgrund der derzeit noch unterschiedlichen Besteuerung von Personenunternehmen und juristischen Personen ergeben. D.h. die Betrachtung der Unternehmensbesteuerung sollte zugleich einen Vergleich mit der Einkommensteuer vornehmen.

Die Umsatzsteuer wird von den umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen und Personen an die öffentlichen Haushalte entrichtet, die diese ihrerseits von anderen Unternehmen, öffentlichen und privaten Einrichtungen und Organisationen sowie Privatpersonen erheben. Im Sinne der Steuerinzidenz und in Hinblick auf Gender Budgeting wäre interessanter, in welchem Umfang Frauen und Männer daran in Hinblick auf ihren privaten Konsum partizipieren. Eine erhebliche Schwierigkeit für eine Nutzenanalyse dürfte sich allerdings dann ergeben, wenn Kaufende und Nutzende auseinander fallen. Das ist der Fall, wenn etwa Eltern für ihre Kinder oder Ehepartner für einander kaufen. Relevanter als die generelle Frage der Umsatzsteuerverteilung dürfte ferner die Erhebung der Umsatzsteuer auf einzelne Produkte sowie die Veränderung (Erhöhung) der Umsatzsteuersätze sein, hierzu folgen Erläuterungen im nächsten Abschnitt des Kapitels.

Die Einfuhrumsatzsteuer wird auf die Einfuhr von Waren aus dem Ausland erhoben und orientiert sich im Wesentlichen an den Sätzen der Umsatzsteuer. Insoweit erscheint eine Orientierung bzw. gemeinsame Betrachtung mit der Umsatzsteuer sinnvoll.

Die Gewerbesteuerumlage bezieht sich auf den Bundesanteil der von den Kommunen erhobenen Gewerbesteuer. Diese wird ihrerseits auf Unternehmen erhoben, insoweit dürften gleichstellungsrelevante Effekte nicht unmittelbar zu erwarten sein. Allerdings wäre ggf. nicht auszuschließen, dass die Befreiung eines Teils der Selbstständigen, z. B. der Freien Berufe, Gendereffekte haben könnte, was im Einzelnen zu überprüfen wäre.

Die Zinsabschlagsteuer wird auf Zinseinnahmen von Privatkonten erhoben. Eine genderdifferenzierte Analyse ihres Aufkommens würde die Verteilung des privaten, auf Bankkonten liegenden Geldvermögens widerspiegeln. Allerdings ist auch hier von methodischen Schwierigkeiten bei gemeinsamen Konten von Ehepaaren oder anderen Haushaltsgemeinschaften und dem Beitrag der einzelnen Personen auszugehen, sodass diese methodische Frage im Rahmen einer explorativen Studie genauer untersucht werden sollte. Ähnliches dürfte auch für die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (ohne Zinsabschlag) gelten.

Als reine Bundessteuern sind die verschiedenen Formen der Mineralölsteuer zu nennen, die unterschieden wird in Mineralölsteuer auf Heizöl bzw. andere Heizstoffe, Mineralölsteuer aus dem Verbrauch von Erdgas, Flüssiggas und anderen gasförmigen Kohlenwasserstoffen zum Verheizen sowie Mineralölsteuer aus dem sonstigen Aufkommen. Inwieweit hiervon gleichstellungsrelevante Effekte ausgehen können, kann a priori nicht beurteilt werden.

Steuern auf spezielle Güter: Tabaksteuer, Branntweinsteuer, Alkopopsteuer, Schaumweinsteuer, Zwischenerzeugnissteuer, Kaffeesteuer, Versicherungssteuer, Stromsteuer würden anteilig in Abhängigkeit von der jeweiligen Nutzung durch Frauen und Männer gezahlt werden. Eine geschlechterdifferenzierte Wirkung wäre unter Umständen zu erwarten, wenn unterschiedlich genutzte Verbrauchsgüter unterschiedlich bzw. nicht besteuert werden. Darüber hinaus werden im Bundeshaushalt auch die Veränderungen auf Grund steuerlicher Maßnahmen ausgewiesen, hierzu zählt etwa die Abschaffung der Eigenheimzulage.

Bei anderen Einnahmearten, wie Tilgung und Zinsen aus der Bundeshilfe an das Land Berlin oder Münzeinnahmen sind gleichstellungsrelevante Wirkungen nicht zu erwarten, anders als bei Verwaltungseinnahmen (Gebühren, Entgelte).

Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen (ohne Zinsen): Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen (u. a. Bundesbank-Gewinn, EZB) sowie Mieten und Pachten: A prio-

ri wäre zu vermuten, dass diese in der Regel kaum gleichstellungsrelevante Wirkungen entfalten, was allerdings einer genaueren Prüfung zu unterwerfen wäre.

Unmittelbare Erlöse aus Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen (u. a. Privatisierungserlöse, Veräußerungsgewinne) dürften in aller Regel gleichstellungsneutral sein, wobei nicht auszuschließen ist, dass die Form der Veräußerung z. B. via Kapitalmarkt, etwa von Unternehmen, Effekte auf die private Vermögensverteilung haben kann.

Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse sind meist eher von Einrichtungen, Unternehmen und Bundesländern bzw. Kommunen für erhaltene Kredite zu entrichten oder aber für die nicht zweckgerechte Verwendung erhaltener Bundesmittel (Zuwendungen o. ä.). Insoweit sind keine gleichstellungsrelevanten Wirkungen zu erwarten. Soweit allerdings die Rückzahlung der Darlehen bzw. die Zahlung von Zinsen durch Personen erfolgt, wie etwa im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG), oder durch kleine Unternehmen, z. B. bei Existenzgründungen, können sich geschlechterdifferenzierte Wirkungen ergeben. Von Relevanz sind dabei ggf. auch die Ausnahmetatbestände, die das Einnahmenvolumen reduzieren können. In diesem Kontext wären dann die zugrunde liegenden Leistungsgesetze relevant.

In vielen Ministerien werden ebenfalls Einnahmen verbucht, die allerdings insgesamt gesehen, vergleichsweise geringe Beträge betreffen. Es war nicht Aufgabe der Machbarkeitsstudie, diese Einnahmen genauer zu betrachten. Im Rahmen der Einführung von Gender Budgeting wäre aber genauer zu untersuchen, welche Einnahmen von den einzelnen Ressorts erzielt werden und inwieweit daraus gleichstellungsrelevante Wirkungen resultieren können.

Auch bei der Nettokreditaufnahme können gleichstellungsrelevante Faktoren vorliegen. Obwohl viele Kredite institutionell aufgenommen werden, stehen dahinter häufig Privatanlegerinnen und Privatanleger, die auf unterschiedliche Anlageformen verschieden reagieren können. Insofern ist auch hier eine vertiefte Genderanalyse angezeigt.

12.2 Gesetzesfolgenabschätzung und Gender Budgeting bei der Steuergesetzgebung

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden von der Steuerabteilung folgende Themen mit der Forschungsgemeinschaft diskutiert:

- Steuerschätzung/Modellrechnungen
- Steuern im Niedriglohnsegment/Minijobs
- Gender Mainstreaming in der Steuergesetzgebung
- Einkommensteuer, vor allem Ehegattenbesteuerung

Die Besteuerung erfolgt grundsätzlich ohne geschlechterspezifische Differenzierungen. Aufgrund des Non-Affektationsprinzips sind Steuern grundsätzlich nicht zweckgebunden, allerdings gibt es einzelne Ausnahmen. Die Haupteinnahmequellen sind die Umsatzsteuer sowie die Lohn- und Einkommensteuer. Bei den so genannten speziellen Verbrauchssteuern bilden die Mineralöl- und die Tabaksteuer die wichtigsten Einnahmequellen. Die Einnahmen aus der Tabaksteuer sind seit 2004 zurückgegangen.

Gender Budgeting richtet sich im Bereich der Einnahmen u. a. auf die geschlechterbezogenen Ursachen und Wirkungen der Steuergesetzgebung, z. B. auf die Verteilung der Steuerlasten auf die Geschlechter. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden Ansatzpunkte für geschlechterbezogene Wirkungsanalysen bei den Steuern untersucht. Wie das Steuerrecht im Detail Einfluss auf die Geschlechterverhältnisse nimmt, konnte im Rahmen der Machbarkeitsstudie von der Steuerabteilung und der Forschungsgemeinschaft nicht bearbeitet werden.

Bei steuerlichen Gesetzgebungsvorhaben findet im BMF eine Prüfung von Gender Mainstreaming statt. Zunächst wird im Zuge der gemäß § 2 GGO vorzunehmenden Relevanzprüfung unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituationen von Frauen und Männern geprüft, ob Auswirkungen erkennbar sind, die gleichstellungspolitischen Zielen zuwiderlaufen. Bisher wurde überwiegend davon ausgegangen, dass Steuern keine geschlechtsspezifischen Auswirkungen haben. In den Beispielrechnungen wurden bisher Alter und Familienstand routinemäßig berücksichtigt, das Geschlecht hingegen noch nicht. Das Ergebnis der Relevanzprüfung wird im allgemeinen Teil der Begründung der Gesetzentwürfe entsprechend dokumentiert.

Wenn bei steuerlichen Vorhaben Auswirkungen erkennbar sind, die gleichstellungspolitischen Zielen zuwiderlaufen, erfolgt eine Abstimmung mit dem BMFSFJ.

Standardmäßig findet während eines Gesetzgebungsverfahrens eine Beteiligung des Bunds Deutscher Finanzrichterinnen und Finanzrichter statt. Eine Beteiligung spezifischer Frauenverbände fand bisher im Bedarfsfall, sofern deren vertretene Interessen erkennbar berührt werden, statt. Die Steuerabteilung hat bisher folgende spezifische Frauenverbände beteiligt:

- Bundesverband der Meisterinnen der Hauswirtschaft e.V.
- Deutscher Frauenrat e.V.
- Deutscher Juristinnenbund

Die Steuerabteilung beteiligt damit Verbände in Anhörungen, die kompetent und differenziert zu Gleichstellungsanliegen im Steuerrecht Stellung beziehen.

12.2.1 Beispiele für Gender Mainstreaming in der Steuergesetzgebung

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie erarbeitete die Steuerabteilung eine Übersicht über aktuelle Beispiele für Geschlechteraspekte in der Steuergesetzgebung. Diese betrafen die Umsetzung der geschlechterdifferenzierten Gesetzesfolgenabschätzung u. a. bei dem Alterseinkünftegesetz, bei den Regelungen zu Steuerabzügen und der Besteuerung von Minijobs.

12.2.1.1 Alterseinkünftegesetz

Im Gesetzgebungsverfahren zum Alterseinkünftegesetz (AltEinkG) vom 5. Juli 2004 (BGBl. I S. 1427) wurden beispielsweise Belange des Gender Mainstreaming berührt.

Bei der Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung der Vorsorgeaufwendungen wurde berücksichtigt, dass bei kleinen Einkommen (u. a. Frauen im Niedriglohnsektor) nach dem bis 31. Dezember 2004 geltenden Recht die gesamten Sozialversicherungsbeiträge vollständig als Sonderausgaben abgezogen werden konnten. Für kleine Einkommen wäre daher eine im Rahmen der Neuordnung ab 1. Januar 2005 vorgesehene zunächst 60-prozentige Abziehbarkeit der Gesamtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung insgesamt ungünstiger als die Abzugsmöglichkeit nach bisherigem Recht. Der Bundesgesetzgeber wollte entsprechende Schlechterstellungen in den ersten Jahren ausschließen, und gestaltete daher die Regelungen so aus, dass nach der zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Neuregelung in der Übergangsphase zunächst mindestens so viele Vorsorgeaufwendungen berücksichtigt werden, wie dies nach bisherigem Recht möglich war (sog. Günstigerprüfung bei § 10 EStG).

Auch bei der Neuordnung der Besteuerung der Renten wurden die Folgen der in der Gesellschaft vorhandenen sozialen Unterschiede zwischen den Geschlechtern berücksichtigt. So wurde z. B. durch die Schaffung des Rechtsinstituts der Folgerente (§ 22 Nr. 1 Satz 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Satz 8 EStG) sichergestellt, dass die Laufzeit einer der Witwenrente vorhergehenden Altersrente des verstorbenen Ehemanns die Höhe des Besteuerungsanteils der nachfolgenden Witwenrente mindert. Ebenso wird bei der Besteuerung der Witwe verfahren, deren Wit-

wenrente wegen Wiederheirat zunächst weggefallen war und nun wegen Auflösung oder Nichtigerklärung der erneuten Ehe oder der erneuten Lebenspartnerschaft wieder auflebt (§ 46 Abs. 3 SGB VI). Des Weiteren wurden zur Gleichstellung der Geschlechter bei der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge („Riester-Rente“) durch das Alterseinkünftegesetz sog. Unisex-Tarife eingeführt.

12.2.1.2 Steuerabzüge

Das Gesetz zur Änderung der Abgabenordnung und weiterer Gesetze vom 21. Juli 2004 (BGBl. I S. 1753) enthielt ebenfalls Regelungen, die Fragen des Gender Mainstreaming berührten. Eine Abstimmung mit dem BMFSFJ fand bezüglich der Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für die erstmalige Berufsausbildung und für ein Erststudium als Sonderausgaben bis zur Höhe von 4.000 Euro, bezüglich der unbegrenzten Abzugsfähigkeit von anderen Berufsausbildungskosten als Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten sowie hinsichtlich der Regelung zur Ausweitung des Kreises der Berechtigten für den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende statt.

12.2.1.3 Besteuerung von Minijobs

Im Niedriglohnsegment hat eine Folgenabschätzung stattgefunden. Ziel des Gesetzes war es, geringfügig Beschäftigte eigenständig in die Sozialversicherung zu integrieren, damit Frauen im Alter nicht ohne Rentenansprüche dastehen. Die sog. Minijobs werden seit 2003 pauschal mit 2 % versteuert, 12 % der Abgaben gehen an die Rentenversicherung, 11 % an die Krankenversicherung. Die vormals pauschalen Steuerabzüge von ca. 20 % gehen heute überwiegend in die Sozialversicherungssysteme. Den geringfügig Beschäftigten kommen diese Leistungen nur zugute, wenn sie eine eigenständige soziale Sicherung beantragen und dafür selbst Beiträge leisten. Das BMF kann als Ressort über die Steuerausfälle durch die Neuregelung Auskunft geben, nicht über Zu- oder Abnahme von geringfügiger Beschäftigung, Schwarzarbeit oder Sozialversicherungen.

Hier stellt sich aus Sicht der Forschungsgemeinschaft grundsätzlich die Frage nach der geschlechterbezogenen Wirkung von Minijobs. Zentrales gleichstellungspolitisches Ziel ist die eigenständige soziale Sicherung von Frauen. Die gesamten Regelungen zur Sozialversicherungspflicht von Mini- und Midi-Jobs schaffen insbesondere für Frauen prekäre Beschäftigungsverhältnisse, da die Beschäftigten ein Interesse daran haben unter die Minijobs zu fallen, weil sie dann „brutto für netto“ haben, aber ohne soziale Absicherung. Die wichtige gleichstellungsbezogene Frage ist, wie ein existenzsicherndes eigenständiges Einkommen und eine eigenständige soziale Absicherung geschaffen werden können. Die jetzige Regelung soll für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber keinen Anreiz bieten, nicht sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu begründen. All diese Regelungen sind in hohem Maße genderrelevant, wie die Zunahme der geringfügigen Beschäftigung bei Frauen nach der letzten Umstellung zeigt, und bedürfen einer präzisen datengestützten Wirkungsanalyse.

12.2.2 Prüfung der mittelbaren Gleichstellungsrelevanz in der Steuergesetzgebung

Die Steuerabteilung stellte bisher bei der Relevanzprüfung gemäß §2 GGO fest, dass bei den meisten Gesetzgebungsvorhaben keine Auswirkungen erkennbar sind, die gleichstellungspolitischen Zielen zuwiderlaufen, etwa bei der Körperschaft-, Umsatz- oder Gewerbesteuer, im internationalen Steuerrecht oder bei weiten Bereichen des Einkommensteuerrechts.

Zur Vorbereitung von Änderungen der Mehrwertsteuer wurde vom BMF eine Studie beauftragt, die den Zusammenhang von Umsatzsteuer und Armut untersuchte. Da die Umsatzsteuer laut

Finanzplan 2004-2008 27,9 % der Einnahmen des Bundes ausmacht, ist allein durch den sehr hohen Anteil die besondere Relevanz dieser Steuer gegeben.

Die beauftragte Studie kam zu dem Ergebnis, dass durch die differenzierten Umsatzsteuersätze, die Miete mehrwertsteuerfrei stellen und für die meisten Lebensmittel und einige andere Bedarfspositionen nur einem Mehrwertsteuersatz von 7 % vorsehen, Menschen in Armut von einer Anhebung der Mehrwertsteuer um 2 Prozentpunkte für andere Güter kaum getroffen werden, weil sie die geringen Beträge, die ihnen zur Verfügung steht, vorrangig für Wohnen und Lebensmittel ausgeben. Der Zusammenhang von Armut und Geschlecht wurde in dieser Studie aber nicht näher untersucht, so dass über den Zusammenhang von Geschlecht, Armut und Mehrwertsteuer keine wissenschaftliche Überprüfung vorliegt. Hier ist nach Ansicht der Forschungsgemeinschaft ein Beispiel dafür gegeben, dass mittelbare Bezüge zu Geschlechterfragen bei der Prüfung der Steuergesetzgebung verstärkt werden sollten, indem z. B. bei solchen Studien Geschlechteraspekte zur wissenschaftlichen Prüfung beauftragt werden.¹⁰⁹

12.2.3 Gleichstellung als Ziel von Steuerrechtsänderungen am Beispiel der Einkommensteuer

Gleichstellungsanliegen bilden in Deutschland wie aktuell bei der bevorstehenden Änderung des Steuererhebungsverfahrens gelegentlich den Ausgangspunkt für eine Änderung des Steuerrechts, was hier als gutes Beispiel hervorgehoben werden soll:

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

12.2.3.1 Lohnsteuerklassen III und V oder Anteilsverfahren

Die Festlegung der zu zahlenden Einkommensteuer erfolgt auf Grundlage der in einem Jahr erzielten Einkünfte. Dabei ist es für die Bemessung der Einkommensteuer grundsätzlich unerheblich, wie das Gesamteinkommen auf das Ehepaar verteilt ist. Im Rahmen des monatlichen Lohnsteuerabzugs ergeben sich aber in Abhängigkeit von der gewählten Steuerklassenverteilung unterschiedliche Wirkungen.

Bei verheirateten Paaren besteht bisher die Möglichkeit, zwischen zwei Lohnsteuerklassenverteilungen zu wählen: Wenn Partnerin und Partner Einkommen ähnlicher Höhe erzielen, wählen die Paare meist zur gleichen Verteilung der Steuerlast die gleiche Steuerklasse für Partnerin und Partner und damit die Lohnsteuerklassen IV und IV. Wenn Partnerin und Partner ungleich verdienen, was in der überwiegenden Mehrzahl der deutschen Haushalte, vor allem im Westen, der Fall ist, u. a. weil viele Frauen Teilzeit erwerbstätig oder in Berufen mit geringeren Einkommen tätig sind, können die Eheleute die Lohnsteuerklassen III und V wählen. Dabei wird das höhere

¹⁰⁹ Vgl.: Leitfaden Gender Mainstreaming in der Forschungsförderung.

Einkommen geringer besteuert, das niedrigere Einkommen dagegen überproportional belastet. Durch das damit verbundene vergleichsweise geringe Nettoeinkommen reduziert sich der Anreiz zur Erwerbstätigkeit für den geringer verdienenden Partner mit der Folge, dass entweder ganz auf Erwerbstätigkeit verzichtet wird oder Alternativstrategien gewählt werden, wie z. B. geringfügige Beschäftigung oder Schwarzarbeit.

Dieses Verfahren wurde daher von vielen Verbänden in Deutschland als ungerechte Verteilung der Steuerlast zwischen den Eheleuten und als Bremse für die Erwerbsbeteiligung von Frauen kritisiert. Die Bundesregierung hat in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und SPD die Abschaffung der Lohnsteuerklassen III und V in der nun laufenden Legislaturperiode vereinbart. Durch das Anteilsverfahren sollen die Eheleute den Teil der gemeinsamen Steuerlast tragen, der ihrem Anteil am gemeinsamen Einkommen entspricht.

Ziel ist es, eine gerechtere Verteilung der Steuerlast zwischen den Eheleuten zu bewirken und die sozialversicherungspflichtige Erwerbsbeteiligung von Frauen zu fördern.

Die bevorstehende Änderung der Einkommensbesteuerung ist ein gutes Beispiel für die Relevanz des Gender Budgeting:

Gender Budgeting schreibt kein spezifisches Steuermodell vor, aber es ist ein Verfahren zur Analyse, inwieweit der Gleichstellungsauftrag des Grundgesetzes und die Anforderung des Amsterdamer Vertrages, dass die Steuergesetzgebung zur Gleichstellung der Geschlechter beitragen soll, umgesetzt wurden. Die oben zusammengefasst dargestellte Analyse zeigt, dass sich die Finanzgesetzgebung bei der Einkommensteuergesetzgebung auf die ökonomischen Verhältnisse in Ehen und auf die Erwerbsbeteiligung von geringer verdienenden Ehepartnerinnen und Ehepartnern auswirkt bzw. auswirken kann, indem sie bestimmte Anreize setzt. Diese Analyse ist Anlass für eine Änderung des Steuerrechts, es kommt also zu einer Veränderung bei der Steuererhebung.

Die Bundesregierung hat mit ihrer Umsetzung des Gender Mainstreaming in § 2 GGO diesen Bereich des Gender Budgeting methodisch bereits vollständig mit erfasst, denn die Einkommensteuer wird durch ein Bundesgesetz geregelt, dessen geschlechterbezogene Prüfung vorgeschrieben ist. Eine Gender-Prüfung der Finanzgesetzgebung bezieht sich nicht nur auf eine rein juristische Prüfung, sondern es geht um eine finanz- und sozialwissenschaftlich fundierte Analyse der geschlechterbezogenen Auswirkungen der Finanzgesetzgebung.

Für die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag als Gesetzgeber schränkt Gender Budgeting den politischen Gestaltungsspielraum, wie die Gleichstellung von Frauen und Männern beim Steuererhebungsverfahren am besten umgesetzt werden kann, nicht ein. Gender Budgeting als finanzbezogenes Instrument des Gender Mainstreaming unterstützt die Bundesregierung und den Bundestag bei der Analyse der Auswirkungen unterschiedlicher Gestaltungsmöglichkeiten.

12.2.3.2 Ehegattensplitting

Das komplizierte Verfahren der Steuererhebung bei Ehegatten erwächst in Deutschland aus dem Ehegattensplitting.¹¹⁰

Rechtslage

¹¹⁰ Die Analysen zum Ehegattensplitting stützen sich auf: Spangenberg, Ulrike 2005, Neuorientierung der Ehebesteuerung. Gutachten gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung, sowie auf Material von Stephan, S und Berghahn, Sabine 2004, Rechtsfragen des Zusammenlebens, Modul VI des Kurses 77211 der Virtual International Gender Studies der FernUniversität Hagen, darüber hinaus auf Material des Deutschen Juristinnenbundes und Gespräche im BMF.

§ 26 I EStG regelt, dass Ehepaare wählen können, ob sie steuerlich zusammen oder getrennt veranlagt werden möchten. Treffen sie keine Wahl, werden sie gemäß § 26 III EStG gemeinsam veranlagt. Verlangt ein Ehegatte oder eine Ehegattin die getrennte Veranlagung, wird getrennt veranlagt.

Zur Zusammenveranlagung ist in § 26b EStG geregelt, dass dazu die erzielten Einkünfte beider Ehepartner zusammengerechnet und den Ehegatten gemeinsam zugerechnet werden. Die Einkommensteuer beträgt dann das Zweifache des Steuerbetrags, der sich für die Hälfte des gemeinsam zu versteuernden Einkommens ergibt. Dieses Splitting-Verfahren ist in § 32a V EStG geregelt.

Das Ehegattensplitting wurde 1958 eingeführt. Dem ging ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1957 voraus. Vor 1958 wurden Eheleute zusammen wie eine einzige steuerpflichtige Person veranlagt. Die Steuer für das Gesamteinkommen war wegen der Steuerprogression dann höher als die Steuer, die sich für die beiden Einzeleinkommen ergeben hätte. Dadurch wurden Ehepaare gegenüber allein stehenden Steuerpflichtigen benachteiligt.

Entsprechend einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1982 mit Rekurs auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1957 bilden zusammenlebende Ehegatten eine „Gemeinschaft des Erwerbs und Verbrauchs (...), in der ein Ehegatte an den Einkünften und Lasten des anderen wirtschaftlich zur Hälfte teilhat“.¹¹¹

Befürworter und Befürworterinnen des Ehegattensplittings sehen in Art. 6 Abs. 1 GG, der grundrechtlichen Verankerung der Ehe, den Auftrag, dass die Ehegemeinschaft gegenüber dem Fiskus als eine Einheit mit dem gemeinsam erzielten Einkommen auftreten kann. Daher müsse der Nachteil, den ungleich zum Einkommen beitragende Eheleute durch Individualbesteuerung erhielten, durch Splitting ausgeglichen werden. Das BMF führt an, dass der Gleichheitsgrundsatz von Art. 3 GG auch in Bezug auf steuerpflichtige Ehepaare eingehalten werden müsse. Das Ehepaar wird damit der Person gleichgesetzt. Der Monatsbericht 9/2005 des BMF führt dazu Folgendes aus: „der Hauptgrund für den Splittingeffekt ist schließlich ein Nachteil, der darin besteht, dass ein Ehepaar nur über ein Einkommen verfügt.“ (S.60). Dieser Nachteil habe seine Ursache darin, dass „ein Ehepartner die Betreuung der Kinder übernimmt (z. B. im zeitlich befristeten Erziehungsurlaub) und seine Erwerbstätigkeit ruhen lässt.“ (S.59)

Gegnerinnen und Gegner des Ehegattensplittings leiten aus dem Grundsatz des besonderen Schutzes von Ehe und Familie ab, dass alle Ehen und Familien gleichermaßen gefördert werden sollten. Es wird kritisiert, dass gegenüber der Individualbesteuerung der Splittingeffekt vor allem Einverdiensten im höheren Einkommensegment fördert. Zwei Gruppen, die keinen ökonomischen Vorteil aus dem Splitting haben, sind erstens alle Ehen mit gleicher Einkommensverteilung zwischen Partner und Partnerin unabhängig von der Einkommenshöhe und zweitens Bezieherinnen und Bezieher kleiner Einkommen mit ungleicher Einkommensverteilung in der Partnerschaft. Die unterschiedlichen Auswirkungen des Splittings auf höhere und niedrigere Partnerschaftseinkommen hängen mit dem progressiven Tarif zusammen.

In Bezug auf das Argument der Splittingbefürwortenden, das Splitting kompensiere die Übernahme von Kinderbetreuung, führen die Splittinggegnerinnen an, dass in allen Ehen mit Kindern für die Eheleute ein Einkommensnachteil entsteht, weil sie Familie und Beruf nur mit erheblichem Aufwand vereinbaren können und die aktiv Erziehenden in ihren Karrieren auch dann, wenn sie Vollzeit erwerbstätig sind, Nachteile erleiden. Sie halten einen Nachteilsausgleich für Personen, die Erziehungsarbeit leisten, für geboten. Sie konstatieren Nachteile aktiv Erziehender auf dem Arbeitsmarkt. Aus Sicht der Forschungsgemeinschaft wäre das Ehegattensplitting völlig unabhängig von der Kinderfrage zu betrachten. Viele Kritikerinnen und Kritiker

¹¹¹ Bundesverfassungsgericht BVerfG 61, 319ff, nach: Stephan und Berghahn 2004, S.5.

des Ehegattensplittings schlagen einen an den Kindern, nicht am Ehestand orientierten Nachteilsausgleich vor.¹¹² Hinter allen betrachteten Auffassungen stehen die Ehe wertschätzende, aber unterschiedliche Sichtweisen auf die Ehe, alle Auffassungen möchten Eheleute keinesfalls schlechter stellen als Unverheiratete.

Die Frage ist daher erstens, ob aus Art. 6 GG für die Steuergesetzgebung automatisch das Splitting als einzige steuerrechtliche Möglichkeit folgt oder ob es andere verfassungskonforme Möglichkeiten der Ehebesteuerung gibt. Diese verfassungsrechtliche Frage ist umstritten, der Deutsche Juristinnenbund vertritt die Rechtsauffassung, dass das Ehegattensplitting nicht die alleinige verfassungsrechtlich mögliche Regelung der Ehegattenbesteuerung darstellt.¹¹³

Die Frage ist zweitens, ob ein steuerlicher Nachteilsausgleich für Eheleute, für Erziehende, und darunter nur für aktuell oder auch für ehemals Erziehende erfolgen soll. Um diese zweite Frage zu beantworten, sind eine Analyse der Verteilungswirkung des Splittingeffektes und ein internationaler Vergleich hilfreich.

Verteilungswirkung und internationale Perspektive

Die makroökonomische Verteilungswirkung ist erheblich: Insgesamt wurden in Deutschland im Jahr 2005 nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes durch das Ehegattensplitting 20,7 Mrd. Euro für den Tarif 2005 im betreffenden Jahr bei der Einkommensteuer nicht erhoben, die bei einer Individualbesteuerung der Einkommen in der Partnerschaft, die international üblich ist, erhoben worden wären.¹¹⁴

International üblich ist die Individualbesteuerung der Erwerbstätigen unabhängig von ihrem Zivilstand. Das Ehegattensplitting ist eine deutsche Spezialität.¹¹⁵ Die Europäische Kommission kritisierte am 21.1.2004 den negativen Anreiz für Beschäftigung, vor allem bei den Frauen. Der CEDAW-Ausschuss der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frauen (das CEDAW-Abkommen wurde von Deutschland 1985 ratifiziert) kritisierte 2000 das Ehegattensplitting als Verfestigung von Rollenstereotypen.¹¹⁶

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

Vorbild für eine Genderanalyse bei der Einkommenssteuer ist aus Sicht der Forschungsgemeinschaft eine Studie des österreichischen Bundesministeriums der Finanzen: „Ist das österreichische Steuersystem tatsächlich 'geschlechtsneutral'? Ergebnis eines Lohn- und Einkommensteuer-Vergleichs bei Männern – Frauen“. Darin wird untersucht, inwiefern das Steuersystem progressiv bzw. regressiv auf die Lohnschere zwischen Frauen und Männern wirkt.¹¹⁷

¹¹² Deutscher Juristinnenbund 2002, Juristinnenbund fordert die Umgestaltung des Ehegattensplittings zu einer Individualbesteuerung, Pressemitteilung vom 11.10.2002, Berlin.

¹¹³ Ebd.

¹¹⁴ Ebd., auch: Spangenberg, Ulrike 2005, Neuorientierung der Ehebesteuerung, Gutachten gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung, S.20 mit Verweis auf Statistisches Bundesamt, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003.

¹¹⁵ Stephan und Berghahn 2004, S. 9

¹¹⁶ Vereinte Nationen, Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau 2000, Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten, Deutschland, CEDAW/C/2000/I/CPR.3/Add.7 vom 20.2.2000.

¹¹⁷ Link: https://www.bmf.gv.at/Finanzministerium/DasFinanzministerium/GenderMainstreaming/_start.htm. In Deutschland wurde im Rahmen des Gender-Mainstreaming-Prozesses eine Studie „Familienförderung und Gender Mainstreaming“ durchgeführt, über die einer der Autoren, Ulrich Mückenberger, im Rahmen einer Gender Lecture des GenderKompetenzZentrums der Bundesregierung referierte, vgl. Mückenberger, Ulrich 2005.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass über das Steuererhebungsverfahren der Lohnsteuerklassen III und V hinaus im Ehegattensplitting eine erhebliche Auswirkung auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse vorliegt. Durch das Splitting entsteht ein Effekt: Für das zunächst addierte und dann halbierte Einkommen der Partnerschaft werden, unabhängig davon, ob und in welchem Umfang zwei Eheleute erwerbstätig sind, zwei Grundfreibeträge geltend gemacht. Durch die Addition und anschließende Halbierung ungleicher Einkommen wird durch die Steuerprogression das höhere Einkommen überproportional verringert, während das geringere Einkommen unterproportional höher besteuert wird, als wenn die Einkommen individuell besteuert würden. Je höher das Einkommen und je ungleichgewichtiger der Beitrag der Partner zum gemeinsamen Einkommen, desto höher ist der Splittingeffekt.¹¹⁸

Das BMF zeigt in seinem Monatsbericht 9/2005, dass sich durch die Steuerreformen der maximale Splittingeffekt von Jahr 1998 bis zum Jahr 2005 um 32,2 % auf nun unter 8000 Euro reduziert hat. Diese Veränderung wurde bewirkt durch sich teilweise gegenseitig in ihrer Wirkung aufhebende Maßnahmen: Die Erhöhung des Grundfreibetrags wirkte sich steigernd auf den Splittingeffekt aus, während die allgemeine Senkung des Steuertarifs, besonders aber die Senkung des Spitzensteuersatzes und der oberen Proportionalzone, sich senkend auf den Splittingeffekt auswirkten.

Der Monatsbericht des BMF vom September 2005 zeigt, dass der maximale Splittingeffekt von 7.914 Euro im Jahr 2005 bei einem gemeinsamen Einkommen von über 104.204 Euro im Jahr in einer Einverdienstehe erzielt wird.

Das BMF stützt sich auf Berechnungen des DIW aus dem Jahre 2003, die aus Perspektive des BMF zeigen, dass vom Splittingeffekt ca. 66 % auf Ehepaare mit kindergeldberechtigten Kindern entfallen. Bei weiteren 24 % der Ehepaare, auf die der Splitting-Effekt entfällt, seien „die Kinder aus dem Haus“. 10 % des Splittingeffekts entfällt auf Ehepaare, die keine Kinder haben. Das BMF führt an, dass der „Splittingeffekt kein ausbleibendes Zweiteinkommen kompensiert, sondern nur für eine gleiche Belastung gleicher Gesamteinkommen von Ehepaaren unabhängig von der eheinternen Einkommensaufteilung sorgt.“ Dadurch „kann auch nicht von einer Förderung der ‚Hausfrauenehen‘ gesprochen werden.“¹¹⁹ Der Monatsbericht spricht durchgängig bei zwei Einkommen in der Ehe von „Doppelverdiener-Ehepaar“¹²⁰ und bei einigen Zweiteinkommen von Hinzuverdienst. Dem liegt das Verständnis von Einverdienstehe als Normalfall zu Grunde. Der Normalfall, insbesondere in den neuen Ländern, aber zunehmend auch in den alten Ländern, ist aber heute die Zweiverdienstehe: Heute sind, so Spangenberg, in Deutschland 39 % aller Ehen Einverdienstehen. 61 % des Splittingeffekts entfallen auf diesen Personenkreis. Durchschnittlich entfallen laut Berechnungen von Spangenberg 2800 Euro Splittingeffekt auf Einverdienstehen und 1200 Euro auf Zweiverdienstehen.¹²¹

Da in Ost- und Westdeutschland historisch gewachsen unterschiedliche Erwerbsbeteiligungen von Frauen vorliegen und die Einkommensgleichheit zwischen den Geschlechtern in Ostdeutschland erheblich größer ist als in Westdeutschland, entfallen 93 % des Splittingeffekts, das sind 19,3 Mrd. Euro, auf Westdeutschland.¹²²

Widersprüche zwischen Steuerrecht und Unterhaltsrecht

¹¹⁸ Monatsbericht BMF 9/2005, S. 61, Abbildung 2, S. 58.

¹¹⁹ BMF 9/2005, S. 59.

¹²⁰ Dieser Begriff wird allgemein in der Gleichstellungsliteratur als überkommen kritisiert, Doppelverdiener sind Personen mit zwei Einkommen dieser einen Person.

¹²¹ Spangenberg 2005, S. 19.

¹²² Spangenberg 2005, S. 20.

Auch unter Steuerrechtlerinnen und Steuerrechtlern ist umstritten, inwieweit der Staat Unterhaltslasten zwischen Eheleuten steuerlich berücksichtigen müsse.¹²³

Unter Gendergesichtspunkten ist es wichtig an dieser Stelle festzuhalten, dass zwischen Unterhalts- und Steuerrecht erhebliche Widersprüche liegen. Während das Steuerrecht davon ausgeht, dass das Einkommen beiden Eheleuten jeweils zur Hälfte zusteht, besteht nach dem Unterhaltsrecht lediglich ein Unterhaltsanspruch. Dieser Widerspruch zwischen beiden Rechtsnormen führt zu erheblichen Diskussionen unter Steuerrechtlerinnen und Steuerrechtlern, da sich daraus sehr unterschiedliche Rechtsfolgen ableiten lassen. Geht man vom Unterhaltsrecht aus, so erscheint es nahe liegend auch nur den Unterhaltsanspruch oder den geleisteten Unterhalt steuermindernd zu berücksichtigen. Hiervon zu unterscheiden ist der steuerrechtliche Ansatz, der durch das Ehegattensplitting deutlich über den nach dem Unterhaltsrecht monetarisierten Unterhaltsanspruch hinausgeht. Folgt man hingegen dem Ansatz des EStG, dann hätte die unterhaltene Ehepartnerin bzw. der unterhaltene Ehepartner einen höheren Anspruch auf geldliche oder geldwerte Leistungen. Die Folge des unterschiedlichen Ansatzes zwischen beiden Regelungen ist, dass bei Unterhaltsstreitigkeiten die unterhaltspflichtige Ehepartnerin bzw. der unterhaltspflichtige Ehepartner einen tatsächlichen Steuervorteil erlangt, da er das Splitting faktisch von einem höheren Unterhaltsbetrag ausgeht. Damit werden zugleich Steuerzahler und Steuerzahlerinnen bevorteilt, die ihrem Ehepartner bzw. ihrer Ehepartnerin einen unterhalb der hälftigen Einkommensteilung liegenden Unterhalt gewähren. Aus diesem und anderen Gründen werden in der steuerrechtswissenschaftlichen und politischen Diskussion unterschiedliche Alternativen diskutiert.

Alternativen

Als steuerrechtliche Alternativen werden u. a. vorgeschlagen die Individualbesteuerung oder die modifizierte Individualbesteuerung mit Anerkennung eines zweiten Grundfreibetrags, das Ehegattenrealsplitting, das Familiensplitting oder Veränderungen bei den Kinderfreibeträgen.

Alternativen gegenüber dem Ehegattensplitting zum Nachteilsausgleich für ein ausbleibendes zweites Erwerbseinkommen oder zur Vergütung unbezahlter Erziehungs-, Familien- und Hausarbeit gibt es durch direkte Transfers von Leistungen an diejenigen, die diese Arbeit leisten, z. B. durch Elterngeld, Kindergeld oder ein analog dem Pflegegeld gestaltbares Erziehungsgeld. Ähnliche Anreizeffekte wie durch das Splitting ergeben sich im Übrigen auch bei Transferleistungen, die mit steigendem Einkommen sinken bzw. in von einander abweichenden Regelungen bei Steuer- und Transfergesetzen.

Da sich durch verschiedene Regelungen Anreizwirkungen auf unterschiedlicher Ebene ergeben können, ist eine detaillierte Analyse der erwünschten und unerwünschten Effekte und ihrer Interdependenzen (z. B. auf Erwerbsarbeit, Kinder, arbeitsmarktpolitische Effekte bei haushaltsbezogenen Dienstleistungen und professioneller Erziehung) erforderlich. Wichtig ist, die zusammen wirkenden Regelungen aufeinander abzustimmen. Beispielhaft wird dies im nächsten Kapitel bei der Betrachtung des Zusammenspiels von Besteuerung, Sozialversicherungsregelungen und Familienleistungsausgleich dargestellt.

Ferner zeigen Erfahrungen z. B. der Weltbank und des Vereinigten Königreichs, dass Geld, mit dem Kinder und Familien gefördert werden sollen, eher für die Kinder ausgegeben wird, wenn die faktisch Erziehenden (meist die Mütter) das Geld als Transferleistung direkt erhalten.

Stellenwert der Einkommensteuergesetzgebung für Gender Budgeting

¹²³ Stephan und Berghahn 2004, S. 5.

Gender Budgeting bedeutet die Prüfung und gegebenenfalls Restrukturierung der Einnahmen und Ausgaben – das betrifft als einen der größten Einnahmeposten der Bundesrepublik Deutschland auch die Einkommensteuer.

Die Machbarkeitsstudie Gender Budgeting hat nicht den Auftrag, ein Alternativmodell der Ehebesteuerung zu entwickeln. Die hier aufgeführten Diskussionspunkte zeigen, dass in das Ehebesteuerungsverfahren Normen über Ehe und Familie und deren Auslegungen in die Ausgestaltung der Besteuerung eingehen, die Auswirkungen auf das Verhalten von Männern und Frauen haben können. Gender Budgeting intendiert, dass regelmäßig überprüft wird, ob gesetzliche Regelungen den aktuellen Auslegungen der Normen und Werten zum Geschlechterverhältnis entsprechen.

12.2.4 Genderbilanz

Die Auswirkungen der Steuergesetzgebung auf die Geschlechterverhältnisse sind oft indirekt und hängen u. a. mit verschiedenen Lebenslagen zusammen. Auch können die geschlechterrelevanten Wirkungen des Steuersystems letztlich nicht isoliert von Transferleistungen betrachtet werden. Es wurde geprüft, inwieweit Überlegungen zur Erstellung einer Generationenbilanz, die Einnahmen und Ausgaben, Steuern und Transferleistungen zusammen betrachtet, als Vorbild für eine Genderbilanz herangezogen werden könnte. Es liegt aber bisher kein einheitliches wissenschaftliches Modell und kein Konzept der Bundesregierung für eine Generationenbilanz vor. Bisher wird die Generationenrelation im Nachhaltigkeitsbericht abgebildet, der die langfristige Wirkung der Haushaltspolitik zeigt. Der Nachhaltigkeitsbericht wäre nach Auffassung der Forschungsgemeinschaft ein geeigneter Ort für eine finanzpolitische Genderbilanz.

12.3 Gender bei Steuerschätzungen und Modellrechnungen

Die Steuerschätzung für den jeweils nächsten Haushalt richtet sich auf das zu erwartende Steueraufkommen. Die Schätzungen werden ohne Berücksichtigung geplanter Gesetzesänderungen vorgenommen und gehen vom jeweils gültigen Rechtsstand aus. Für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung werden im BMWi eigene Schätzungen vorgenommen, die auf einer Reihe von makroökonomischen Modellen basieren. Bei den Steuerschätzungen werden keine geschlechterdifferenzierte Daten ausgewertet, sondern hoch aggregierte gesamtwirtschaftliche Daten.

Im Vorfeld von geplanten Gesetzesänderungen (Bsp. Änderung der Freibeträge) wird untersucht, welche volkswirtschaftlichen Wirkungen zu erwarten sind. Modellrechnungen werden anhand von Musterhaushalten durchgeführt. Hierbei wird nach vielfältigen Familientypen und Einkommensgruppen und nach Steuerklassen differenziert. [FALSCH]

12.4 Zusammenfassung: Gender Budgeting und Steuern

Zusammenfassend ist für den steuerlichen Bereich festzuhalten, dass die Umsetzung von § 2 GGO anhand der Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung mit den Erläuterungen der Arbeitshilfe geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung die Überprüfung von Geschlechteraspekten bei geplanten Steuerrechtsänderungen garantiert.

Das Thema Gleichstellung der Geschlechter ist als Querschnitt methodisch im BMF noch nicht so selbstverständlich verankert wie z. B. Alter, Familie, demographischer Wandel oder Armut. Viele dieser Themen sind aber eng mit Geschlechterfragen verbunden.

Punkt 1.4 der Arbeitshilfe der Bundesregierung zur geschlechterdifferenzierten Gesetzesfolgenabschätzung, die als Erläuterung zur allgemeinen Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung fortbesteht, fordert eine Beteiligung des BMFSFJ, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, „dass Frauen

und Männer – unmittelbar oder mittelbar – unterschiedlich vom Gesetzgebungsverfahren betroffen sein könnten? – (Die Möglichkeit der Betroffenheit reicht.)“ Für die Steuergesetzgebung sollte grundsätzlich die Relevanz der „möglichen mittelbaren Betroffenheit von Frauen und Männern“ intensiver geprüft werden. Das BMFSFJ sollte bei mittelbarer Betroffenheit von Personen mit ausreichend zeitlichem Vorlauf beteiligt und Gender-Expertise bei Anhörungen und bei vorbereitenden Ressortforschungsvorhaben und Expertisen systematisch berücksichtigt werden.

Gender Budgeting als finanzbezogene Strategie des Gender Mainstreaming bedeutet, dass eine Gleichstellungsprüfung nicht nur als Bestandteil von aktuellen steuerrechtlichen Vorhaben vorgenommen wird, sondern dass mit dem Ziel der Gleichstellung der Geschlechter bestehende steuerrechtliche Regelungen auch ex post auf ihre Gleichstellungswirkung hin überprüft werden. Anliegen eines systematischen Gender Budgeting ist damit die aktive Gleichstellungspolitik in der Steuerpolitik. Die Veränderung der Steuererhebung mit der Einführung des Anteilsverfahrens ist dafür ein gutes Beispiel: Die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern ist das Ziel der bevorstehenden Änderung des Steuererhebungsverfahrens.¹²⁴ Da die vorgesehene Umstellung dazu führt, dass bei ungleichen Einkommen das geringere Einkommen zu einem niedrigeren Steuersatz versteuert werden wird, erhöht sie den Erwerbsanreiz für den geringer verdienenden Ehepartner bzw. die geringer verdienende Ehepartnerin, sodass es eine stärkere Gleichstellungsorientierung als das geltende Recht hat. Die einschlägige Literatur zu Gleichstellung und Steuerrecht¹²⁵ beschränkt sich nicht nur auf die Steuererhebung, sondern bezieht sich auf das Ehegattensplitting und eine Vielzahl von Freibeträgen, die wiederzugeben den Rahmen der Machbarkeitsstudie sprengen würde.

Die Einführung einer Genderbilanz ist ein wichtiger Teilaspekt des Gender Budgeting und sollte als komplexes mittel- bis langfristiges Vorhaben angelegt werden.

Die Machbarkeit von Gender Budgeting als finanzbezogener Teilstrategie des Gender Mainstreaming kann für die Arbeit der Steuerabteilung uneingeschränkt bejaht werden, denn viele Teilaspekte sind bereits vorhanden. Die noch erforderliche Systematisierung, Vertiefung und aktive Ausrichtung ist kein Automatismus, sondern muss noch hergestellt werden. Sie kann aber mit vertretbarem Aufwand stufenweise geleistet werden.

13 Der Familienleistungsausgleich als Beispiel für eine komplexe Genderwirkungsanalyse von Einnahmen und Ausgaben

Der Familienleistungsausgleich (FLA) wird als ein Beispiel für ein komplexes Steuer- und Transfersystem genauer dargestellt und hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse betrachtet.

Der FLA besteht aus einer Vielzahl von einzelnen Bestandteilen, die auf verschiedenen gesetzlichen Grundlagen beruhen und daher in verschiedenen Einzelplänen und Titeln ausgewiesen sind. Die Kernelemente sind zunächst der Kinderfreibetrag, der Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung als pauschalierte Steuerfreibeträge sowie das Kindergeld. Darüber hinaus erhalten Alleinstehende den so genannten Entlastungsfreibetrag, sofern sie nur mit Personen zusammenleben, für die Kinderfreibetrag bzw. Kindergeld gewährt wird.

Im Familienleistungsausgleich wurde in den vergangenen Monaten die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten zum 1.1.2006 neu geregelt. In der Machbarkeitsstudie wird das Thema behandelt, um das komplexe Zusammenwirken von Steuern und Transferleistungen und die Re-

¹²⁴ Färber, Gisela; Dazelios, Harald 2005, Verwaltungswissenschaftliche Machbarkeitsstudie zur Reform des Quellenabzugsverfahrens beim Splittingtarif der Einkommensteuer. Gutachten im Auftrag des BMFSFJ, unveröffentlicht.

¹²⁵ Vgl. Färber, Gisela 2005; Spangenberg 2005; Stephan und Berghahn 2004.

levanz für die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse anhand eines aktuellen Beispiels zu zeigen, nicht um die aktuellen Vorschläge zu kommentieren. Zum besseren Gesamtverständnis werden die Regelungen in ihrer Gesamtheit dargestellt.

Der Kinderfreibetrag beträgt 1.824/3.648 Euro für allein stehende bzw. verheiratete Eltern, der Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung 1.080/2.160 Euro für allein stehende bzw. verheiratete Eltern. Beide werden vom zu versteuernden Einkommen abgezogen.¹²⁶ Die tatsächliche Entlastung ist somit abhängig vom jeweiligen Grenzsteuersatz und steigt mit zunehmendem Einkommen der Eltern an. Soweit diese Entlastung geringer ist als das Kindergeld von 154 Euro für das erste bis dritte sowie 179 Euro für jedes weitere Kind, wird anstelle der beiden Steuerfreibeträge das Kindergeld gewährt. Bei Verheirateten ist das Kindergeld bis zu einem Einkommen von rund 62.800 Euro vorteilhaft, bei Alleinstehenden beläuft sich die Grenze nach Angaben des BMF prinzipiell auf ca. 32.800 Euro¹²⁷. Da das Kindergeld bei Alleinstehenden in voller Höhe an den Elternteil ausgezahlt wird, bei dem das Kind lebt (§ 64 Abs. 2 EStG), wird faktisch eine fiktive Aufteilung des Kindergeldes auf beide getrennt lebenden Eltern vorgenommen; ansonsten wäre das Kindergeld immer günstiger.¹²⁸

Der Kinderfreibetrag sorgt dafür, dass das Existenzminimum des Kindes steuerfrei gestellt wird, und orientiert sich im Wesentlichen an der Sozialhilfe. Soweit die Entlastung durch das Kindergeld höher ist als der Kinderfreibetrag ist es als Familienförderung anzusehen.

Der Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung deckt die über das Existenzminimum hinausgehenden Aufwendungen für die drei Bereiche pauschal ab, wobei davon ausgegangen wird, dass bei kleinen Kindern der Betreuungsbedarf überwiegt, der dann durch den Erziehungsbedarf und anschließend durch den Ausbildungsbedarf abgelöst wird. Ferner ist unbedeutend, ob die Aufwendungen tatsächlich entstanden sind, d.h. er deckt gleichermaßen die elterliche wie die professionelle Kinderbetreuung z. B. in Kindertageseinrichtungen ab. Dieser Freibetrag löste 2002 den vorhergehenden Kinderbetreuungsfreibetrag von 774/1.548 Euro ab und erhöhte ihn um eine zusätzliche Kindererziehungskomponente von 306/612 Euro auf 1.080 für Alleinstehende bzw. 2.160 Euro für Verheiratete. Damit sind quasi die „normalen“ Aufwendungen der Eltern für ihre Kinder im Rahmen der Einkommensteuer berücksichtigt.

Haben die Eltern höhere Aufwendungen für ihre Kinder, so konnten diese bis Ende 2005 vor allem als so genannte „außergewöhnliche Belastung“ nach § 33c EStG geltend gemacht werden, seit dem 1.1.2006 gelten neue Regelungen, die nun in ihren Grundzügen gegenübergestellt werden sollen. Voraussetzung ist sowohl für die alte wie die neue Regelung, dass den Eltern Kosten, z. B. für die Betreuung der Kinder, entstanden sein müssen und diese nachzuweisen sind.

Hier ergeben sich einige Veränderungen, die im Folgenden genauer betrachtet werden sollen.

Bis Ende 2005 konnten Eltern, die entweder verheiratet und beide erwerbstätig oder allein stehend und erwerbstätig waren, die tatsächlich entstandenen Kinderbetreuungskosten steuerlich geltend machen, sofern sie über 774/1.548 Euro im Jahr hinausgingen. Beträge bis zu dieser Größenordnung galten als mit dem Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung abgegolten. Die absetzbaren Kosten waren auf einen Betrag von 750/1.500 Euro begrenzt, d.h. letzt-

¹²⁶ Es sei darauf hingewiesen, dass der Steuerfreibetrag bei Verheirateten nur scheinbar höher ist als der von Alleinerziehenden, da auch hier beide Elternteile den hälftigen Freibetrag geltend machen können. Ungerechtigkeiten können allerdings dann auftreten, wenn beide Elternteile nicht hälftig zum Existenzminimum des Kindes beitragen.

¹²⁷ Vgl. BMF 2005, Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2005, Berlin.

¹²⁸ Anders als das Kindergeld wird der Kinderfreibetrag von 1.824 Euro in aller Regel beiden Eltern gewährt, sofern beide für den Kindesunterhalt aufkommen, d.h. sowohl Vater als auch Mutter können 1.824 Euro steuermindernd geltend machen. Eine Verdopplung des Betrags, wie bei Verheirateten, ist nur bei Tod, beschränkter Steuerpflicht des anderen Elternteils oder alleiniger Unterhaltspflicht möglich. Der Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung kann auch dann auf den Elternteil übertragen werden, in dessen Haushalt das Kind lebt, wenn der andere Elternteil dies beantragt (§32 Abs. 6, S. 6, 2 Halbsatz EStG).

lich waren über 1.524/3.048 Euro hinausgehende Aufwendungen nur bis zu diesem Betrag absetzbar.

Die Neuregelung zum 1.1.2006 sieht nun einige Änderungen vor:

Zunächst wird die o. g. Regelung dahingehend modifiziert, dass nunmehr die Aufwendungen ab dem ersten Euro, jedoch nur im Umfang von zwei Dritteln der tatsächlich entstandenen Kosten absetzbar sind. Die Obergrenze wird auf 6.000 Euro festgesetzt, von denen aber nur 4.000 Euro (2/3-Regelung) steuerlich berücksichtigt werden. D.h. Eltern mit Kindern zwischen 0 und 14 Jahren können bis zur Grenze von 6.000 Euro die Kinderbetreuungskosten zu zwei Drittel steuerlich geltend machen, sofern beide verheirateten Elternteile erwerbstätig sind. Bei Alleinerziehenden reicht die Erwerbstätigkeit des einen Elternteils. Wurden diese Ausgaben bisher als außergewöhnliche Belastung angesehen, sollen sie in Zukunft als Werbungskosten berücksichtigt werden.

Sofern die Kinder zwischen drei und sechs Jahre alt sind, gibt es eine wichtige Änderung dahingehend, dass in diesem Fall auch Einverdienstehen die Kinderbetreuungskosten zu zwei Dritteln geltend machen können. Anders als bei der im vorhergehenden Absatz dargestellten Regelung sind diese Kosten Sonderausgaben.

Die 2/3-Regelung wird damit begründet, dass dies den staatlich förderungswürdigen Anteil abdecke, während das verbleibende Drittel den privaten Interessen der Eltern entspreche.

Auf den ersten Blick führt die Neuregelung dazu, dass alle Eltern besser gestellt werden als mit der Vorhergehenden, die zusätzliche Entlastung im Vergleich zur alten Regelung hängt aber von der konkreten Ausgestaltung ab. Dabei wirken diese Steuerentlastungen mit anderen steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen und Transferleistungen zusammen.

13.1 Elterngeld

Ab 2007 erhalten Eltern statt des bisher gewährten Erziehungs- und Mutterschaftsgelds während des ersten Lebensjahres des Kindes ein Elterngeld als Lohnersatzleistung i.H.v. 67 % des Nettogehalts. Elterngeld wird in den letzten beiden Monaten nur ausgezahlt, wenn in dieser Zeit der Vater auf die Erwerbstätigkeit verzichtet, ein deutliches Signal in Richtung Gleichstellungsorientierung.

Die Einführung des Elterngelds stellt eine grundlegende Neuorientierung in der Familienpolitik dar, die bisher stark vom Sozialstaatsprinzip abgeleitet wurde, hin zu einer stärker erwerbsorientierten Betrachtung. Dies führt zugleich zu einer höheren Gleichstellungsorientierung, wobei diese auch durch komplementäre Leistungen und Angebote beeinflusst wird.

Allerdings sollte in diesem Zusammenhang nicht nur das Elterngeld alleine betrachtet werden, das – ökonomisch gesprochen - sicherlich für viele Eltern die Opportunitätskosten der Kindererziehung reduziert. D.h. potenzielle Eltern werden sich eher für ein Kind entscheiden können, da die Differenz zwischen dem Erwerbseinkommen und der Lohnersatzleistung geringer wird.

Spätestens nach der Zeit, in der Elterngeld gezahlt wird, spielen Kinderbetreuungsangebote und die steuerliche Absetzbarkeit der damit verbundenen Kosten eine ergänzende Rolle. Letzteres scheint mit der Neuregelung zwar verbessert worden zu sein, sofern die Eltern eine Betreuungsmöglichkeit finden. Eine Versorgungsquote mit Kindertageseinrichtungen von unter 5 % bei den unter Dreijährigen in den westlichen Bundesländern macht allerdings deutlich, dass ergänzende Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit für Gleichstellung erforderlich sind.

13.2 Genderwirkungsanalyse

Die dargestellten Regelungen entfalten unterschiedliche Wirkungen, die im Folgenden genauer und im Zusammenwirken mit der generellen Einkommensteuer und der Sozialversicherung betrachtet werden sollen.

Zum einen wirken die Regelungen bei verheirateten Eltern zusammen mit dem Ehegattensplitting in Verbindung mit den Lohnsteuerklassen (Anteilsregelung) bei der Einkommensteuer. Dazu wurde oben gezeigt, dass die im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien festgehaltene Absicht, die Lohnsteuerklassen III und V zugunsten eines Anteilsverfahrens zu modifizieren, auf Gleichstellung abzielt. Dies soll dadurch erreicht werden, dass in Zweiverdienstehen, in denen der Beitrag der Ehepartner zum gemeinsamen Einkommen ungleichgewichtig ist, das Erwerbseinkommen der zweiten erwerbstätigen Person im Steuererhebungsverfahren nicht überproportional belastet wird. Damit soll ein Anreiz zur Erwerbstätigkeit gesetzt werden.

Die ökonomisch relevante Kernfrage lautet, welche Nettoeinkommenseffekte die Erwerbstätigkeit beider Partner hat und welche Anreize gesetzt werden, dass beide Partner einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Dabei ist das verbleibende Nettoeinkommen von Interesse, das sich aus einem direkten Vergleich zwischen einer Einverdienst- und einer Zweiverdiensteher ermitteln lässt.

Hierbei sind auch die sozialversicherungsrechtlichen Regelungen und deren Effekte zu berücksichtigen. So genannte Mini-Jobs werden bis zu einem Betrag von 400 Euro vom Arbeitgeber pauschal mit 25 % (zukünftig möglicherweise mit 30 %) versichert bzw. versteuert, bei Beträgen zwischen 400 und 800 Euro steigt die Sozialabgabenlast aus Sicht des/der Beschäftigten und ab 800 Euro unterliegt sie den normalen sozialversicherungsrechtlichen Regelungen. Die Besteuerung des Erwerbseinkommens setzt bei der Lohnsteuerklasse V bereits bei sehr niedrigen Beträgen ein. So beträgt die Steuer bei Ausschöpfung der Mini-Job-Regelung bereits knapp 50 Euro und steigt sukzessive an. Bei einem Einkommen von 1.000 Euro beträgt die Lohnsteuer schon fast 200 Euro und für die Sozialversicherung sind 215,50 Euro zu zahlen, sodass rund 590 Euro verbleiben. Bei allein stehenden Personen und allein Erziehenden wäre lediglich die Sozialversicherung und 13 Euro Steuern zu zahlen, d.h. das Nettoeinkommen wäre deutlich höher. Dies bedeutet, dass für Personen, die über einen Mini-Job hinaus einen Zweitverdienst in einer Ehe erzielen, ein deutlich geringeres Nettoeinkommen verbleibt als für nicht-verheiratete Erwerbstätige oder den/die ErstverdienerIn. Damit ist der Anreiz zur Erwerbstätigkeit deutlich geringer als für nicht verheiratete Personen bzw. den/die Erstverdienende, zumal die Sozialversicherungsbeiträge kaum zur unmittelbaren Verbesserung der Lebenssituation beitragen. Es ist ferner zu berücksichtigen, dass an anderer Stelle höhere Kosten anfallen (können), wenn z. B. im Kindergarten höhere Beiträge entrichtet werden müssen.

Vor diesem Hintergrund ist die Absicht der Bundesregierung, die Besteuerung von Ehegatten in Zukunft anteilig vorzunehmen, zu begrüßen, da sie beim/bei der zweitverdienenden PartnerIn ein höheres Nettoeinkommen ermöglicht, woraus sich ein höherer Anreiz zur Erwerbsaufnahme ergibt.

13.3 Kinderfreibetrag, Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Bildung und Kindergeld

Wie weiter oben erläutert, variieren die Basisleistungen des Familienleistungsausgleichs nur in Teilbereichen mit dem Einkommen der Eltern. Der Zuverdienst einer zweiten Erwerbsperson in der Ehe hat dann einen Effekt auf die Leistungen des Familienleistungsausgleichs, wenn durch das zusätzliche Einkommen die o. g. Einkommensgrenze von 62.800 Euro überschritten wird

und damit nicht mehr das Kindergeld gezahlt, sondern der Kinderfreibetrag zum Ansatz kommt. Ab diesem Betrag bis zum Erreichen des Spitzensteuersatzes erhöht die zusätzliche Erwerbstätigkeit gegebenenfalls den Entlastungseffekt des Kinderfreibetrags sowie des Freibetrags für Betreuung, Erziehung und Ausbildung. In diesem Fall steigt die Entlastung durch die beiden Freibeträge, wenn auch in vergleichsweise geringem Umfang und in der Regel erst mit dem Jahressteuerbescheid, sodass die hiermit verbundenen Effekte auf die Erwerbstätigkeit marginal sind. Dies ist dadurch zu erklären, dass sie als pauschale Leistungen gewährt werden und damit unabhängig von der Anzahl der verdienenden Personen oder den elterlichen Aufwendungen zugunsten der Kinder sind. Lediglich der Zusatzfreibetrag für Alleinerziehende, in deren Haushalt keine weitere, nicht kindergeldberechtigte Person lebt, führt zu einer höheren Entlastung für Alleinerziehende.

Dies ändert sich erst, wenn die Absetzbarkeit der tatsächlich entstandenen Kinderbetreuungskosten als außergewöhnliche Belastung (bis Ende 2005) bzw. Werbungskosten oder Sonderausgaben (ab Anfang 2006) berücksichtigt werden.

13.4 Kinderbetreuungskosten und haushaltsnahe Dienstleistungen

Es war weiter oben bereits darauf hingewiesen worden, dass bei der Neuregelung der Abzugsfähigkeit unter Umständen unerwünschte Nebenwirkungen auftreten können.

Die bisherigen Regelungen berücksichtigten nur die Aufwendungen von Alleinerziehenden und Ehepaaren mit zwei Erwerbstätigen, sofern deren tatsächliche Aufwendungen über 774/1.548 Euro hinausgehen und waren auf 1.524/3.048 Euro begrenzt. Da die Neuregelung nun auch geringere Aufwendungen berücksichtigt, werden alle Alleinerziehenden und „Zweiverdiener-Eltern“ besser gestellt. Den größten Vorteil hätten dann Eltern, deren Aufwendungen bisher knapp unter oder über dem Betrag von 774/1.548 Euro lagen oder aber über 1.524/3.048 Euro hinausgehen. Es ergeben sich zwei Effekte, die sich auch gegenseitig verstärken können. Zusätzliche Aufwendungen für die Kinderbetreuung und/oder ein zunehmendes Einkommen führen bei einem progressiven Steuertarif zu einer zunehmenden Grenzbelastung, d.h. im Prinzip wird ein zunehmendes Einkommen unterproportional belastet, sodass die Entlastung umgekehrt leicht zunimmt, wobei der Effekt auf 42 % begrenzt ist. Dies bedeutet prinzipiell einen positiven Anreizeffekt zur Einkommenserhöhung bzw. Erwerbstätigkeit.

Wichtig ist aber zugleich, dass nunmehr auch Einverdienstpaaire mit Kindern im Kindergartenalter von dieser Regelung erfasst werden, was bisher nicht möglich war. D.h. auch sie erfahren nun eine zusätzliche kindbezogene Entlastung. Die Folge ist, dass sich bei Kindergartenkindern die zusätzliche Entlastung durch die Erwerbstätigkeit des zweiten Elternteils auf den höheren Grenzsteuersatz reduziert.

Die konkreten Effekte werden vermutlich am einfachsten durch ein schematisiertes Beispiel deutlich, in dem eine Einverdienstehe einer Ehe mit zwei stark unterschiedlichen Einkommen gegenübergestellt wird.¹²⁹

Tabelle 16: Modellrechnung Steuerentlastung durch Kinderbetreuungskosten

		0-3 bzw. 6-14 Jahre		3-6 Jahre (neu)	
		Einverdienstehe	Zweiverdienstehe	Einverdienstehe	Zweiverdienstehe

¹²⁹ Die Besteuerung im Beispiel abstrahiert vom geltenden System, indem faktisch keine Grenzsteuersätze unter Berücksichtigung von Grundfreibeträgen betrachtet werden, sondern vernachlässigt die Grundfreibeträge, sodass Durchschnitts- und Grenzsteuersatz identisch sind. Im geltenden Einkommensteuerrecht ist der Durchschnittssteuersatz immer niedriger als der Grenzsteuersatz. Es dabei aber ein progressiver Steuertarif mit folgenden Steuersätzen unterstellt: 26.000 = 9 %; 30.000 Euro = 10 %, 36.000 = 12 % und 40.000 = 14 %.

(1)	Erstverdienst	40.000	40.000	40.000	40.000
(2)	SV-Beiträge	8.000	8.000	8.000	8.000
(3)	Nettoeinkommen Erstverdienst	32.000	32.000	32.000	32.000
(4)	Zweitverdienst		10.000		10.000
(5)	SV-Beiträge	0	2.000	0	2.000
(6)	Nettoeinkommen Zweitverdienst	0	8.000	0	8.000
(7)	Verfügbares Einkommen vor Steuern	32.000	40.000	32.000	40.000
(8)	hypothetische Steuer I (10 bzw. 13 %)	3.200	5.600	3.200	5.600
(9)	Kinderbetreuungskosten	0	3.000	2.000	3.000
(10)	davon 2/3 steuerabzugsfähig		2.000	1.333	2.000
(11)	zu versteuerndes Einkommen	32.000	38.000	30.667	38.000
(12)	hypothetische Steuer II (9 bzw. 11 %)	3.200	4.560	2.453	4.560
(13)	Verfügbares Einkommen nach Steuern und Kinderbetreuungskosten	28.800	32.440	27.547	32.440
(14)	Steuerentlastung durch KBK	0	-1.040	-747	-1.040

Es wird angenommen, dass in beiden Ehen die Personen, die den Hauptverdienst erzielen, das gleiche Bruttoeinkommen von 40.000 Euro haben, während die zweite erwerbstätige Person in der Zweiverdienstehe 10.000 Euro verdient. Nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge ergibt sich ein Vorsteuereinkommen von 32.000 bzw. 40.000 Euro. In der Einverdienstehe ist keine ergänzende Kinderbetreuung erforderlich, sodass das zu versteuernde Einkommen ebenfalls 32.000 Euro beträgt, dies führt zu einer Steuerzahlung von 3.200 Euro, als Einkommen verbleiben 28.800 Euro nach Steuern. Das Zweiverdienstehepaar zahlt stattdessen 3.000 Euro für die Kinderbetreuung, damit die zweite Person einer Erwerbstätigkeit nachgehen kann; dadurch erhöht sich einerseits das Einkommen (nach Sozialversicherungsbeiträgen) um 8.000 Euro. Nach Abzug der Kinderbetreuungskosten verbleiben 5.000 Euro übrig. Nach Steuern, die durch die Steuerprogression etwas höher ist, verbleiben noch 32.440 Euro (Zeile 13), dies sind 3.640 Euro mehr als beim Einverdienstehepaar. Die Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten mindert die Einkommensteuer um 1.040 Euro. Die zentrale Frage für viele Ehepaare ist, lohnt sich der Aufwand für diesen doch vergleichsweise geringen zusätzlichen Betrag; schließlich verbleiben gerade einmal 36 %, was einer faktischen „Gesamtbesteuerung“ von fast 74 % des zweiten Einkommens entspricht – trotz abzugsfähiger Kinderbetreuungskosten.

Wird das Kind nun drei Jahre alt, verändert sich die Situation dahingehend, dass nun auch das Einverdienstehepaar die Kinderbetreuungskosten geltend machen kann. Aufgrund des geringeren Einkommens ist der Elternbeitrag etwas geringer, wodurch auch die Steuerminderung etwas geringer ist. Im Endeffekt reduziert sich das verfügbare Einkommen nach Steuern und Kinderbetreuungskosten um 1.250 Euro; andererseits ist dieses Einkommen um 750 Euro höher als es ohne diese Steuerabzugsfähigkeit wäre. Der kindbedingte Vorteil für das Zweiverdiener-Ehepaar reduziert sich um eben diesen Betrag von 1.040 auf knapp 300 Euro.

Berücksichtigt man nun, dass die Alternative möglicherweise in einem Mini-Job besteht, so könnte die Einverdienstehe zur Zweiverdienstehe werden. Bei Ausschöpfung der Regelungen könnte sich das verfügbare Einkommen, der oben als Einverdienstehe betrachteten Familie um bis zu 4.200 bzw. 4.800 Euro pro Jahr erhöhen und würde damit im ersten Fall ein höher verfügbares Einkommen haben als die Zweiverdienstehe; vorausgesetzt es fallen keine Ausgaben für die Kinderbetreuung an. Im zweiten Fall verringert sich der Abstand von knapp 5.000 Euro auf 700 bzw. 100 Euro. D.h. der Unterschied zwischen einem Zweitverdienst aus einem Mini-Job und einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis mit einem monatlichen Einkommen von 1.000 Euro ist vergleichsweise gering. Eine andere, wenn auch nicht legale Möglichkeit zum Hinzuverdienst besteht in Schwarzarbeit.

Auch wenn die Beispiele zum besseren Verständnis etwas von den geltenden Regelungen abstrahieren, zeigen Vergleiche, dass sie diese sehr gut abbilden. Betrachtet man die Entwicklung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse, so zeigt sich, dass diese bei Frauen massiv angestiegen sind. Hinzu kommt, dass es hier meist die einzige Beschäftigung ist, während es für Männer häufig ein Nebenverdienst ist.¹³⁰

Dies bedeutet, dass sich der Nettoeinkommensvorteil für die Zweitverdienstehe deutlich reduziert, woraus sich – wenn man der ökonomischen Logik folgt – der Effekt ergibt, dass sich weniger Personen dem (regulären) Arbeitsmarkt zusätzlich zur Verfügung stellen würden als ohne diesen Abzugsfähigkeit für Einverdienstehepaare. Dies bedeutet, dass sich das Nettoeinkommen aus der Erwerbstätigkeit und damit der Erwerbsanreiz reduziert.

Für Einverdienstehepaare bedeutet dies zugleich, dass sich das verfügbare Einkommen erhöht, wenn das Kind 3 Jahre alt wird und vorher in einer Krippe war, dies gilt hingegen nicht für das Zweitverdienstehepaar.¹³¹

Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass Alleinerziehende und Familien mit einer erwerbstätigen Person ggf. zusätzlich die Betreuungskosten, die im Haushalt anfallen, über die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen (= haushaltsnahe Dienstleistungen) geltend machen können. Ehepaare mit zwei Erwerbstätigen sind davon ausgenommen, wenn sie die Kinderbetreuungskosten als Werbungskosten geltend machen. Von der Steuerschuld abgezogen werden können 10 % der Kosten für (geringfügige) haushaltsnahe Beschäftigung, höchstens 510 Euro, und 12 %, höchstens 2.400 Euro, bei sozialversicherungspflichtiger haushaltsnahe Beschäftigung. Wichtig ist der Abzug von der Steuerschuld; er bedeutet, dass der geltend gemachte Betrag die Steuerzahlung in entsprechendem Umfang reduziert und nicht die Bemessungsgrundlage, d.h. das zu versteuernde Einkommen. Ob dies allerdings wirklich einen Anreiz zur legalen Anstellung darstellt, bleibt fraglich, da die damit verbundenen zusätzlichen Kosten erheblich höher sind als die Steuerminderung.

13.5 Zusammenfassung: Genderwirkungsanalyse familienbezogener Leistungen

Eine verbesserte steuerliche Berücksichtigung der Kinderbetreuungskosten ist zweifellos wünschenswert, auch erscheint die stärkere Orientierung an den tatsächlichen Kosten in Rahmen der Werbungskosten sachgerecht, da dies den unmittelbaren Bezug zwischen der Erwerbstätigkeit der Eltern, den daraus resultierendem Einkommen und den damit korrespondierenden Aufwendungen herstellt. Ökonomisch gesehen führt die erhöhte Berücksichtigung der Betreuungskosten zu einer Erhöhung des Nettoeinkommens der Eltern bzw. des jeweiligen Elternteils und leistet somit einen positiven Beitrag zur Erwerbstätigkeit von Frauen und damit zur Gleichstellung, insbesondere während der ersten drei Lebensjahre des Kindes bzw. während der Schulzeit. Während des Kindergartenbesuchs reduziert die gleichgerichtete Sonderausgabenregelung für Einverdienstehepaare die Anreizwirkung bei zwei verheirateten und erwerbstätigen Elternteilen, da die Absetzbarkeit unabhängig von der Erwerbstätigkeit beider Elternteile ist. Indirekt wird damit das Nettoeinkommen des zweiten erwerbstätigen Elternteils reduziert, sodass sich dessen Erwerbstätigkeit weniger lohnt. Beschäftigt dieses Einverdienstehepaar zudem eine Haushalts-

¹³⁰ Waltraud Cornelißen (Hrsg.) 2005, Gender-Datenreport. 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland, hg. vom BMFSFJ, Berlin, S. 126ff. Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass durch die Nebenerwerbsoption gleich hohe Einkommen unterschiedlich behandelt werden, je nachdem, ob es sich um ein oder um zwei Beschäftigungsverhältnisse i. V. m. einer geringfügigen Beschäftigung handelt.

¹³¹ Steuersystematisch stellt sich zudem die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung und der Steuerabzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten bzw. der sachlichen Begründung für die Gewährung des erstgenannten Freibetrags.

hilfe zur Kinderbetreuung, so können diese Kosten ebenso wie bei Alleinerziehenden über § 35a EStG zusätzlich steuermindernd gelten gemacht werden, während bei zwei Verdiensten nur der Werbungskostenabzug von zwei Dritteln, höchstens 4.000 Euro, in Betracht kommt. In Einzelfällen könnte dies eine höhere Entlastung bei Einverdienstehepaaren ermöglichen.

Inwieweit unter bestimmten Konstellationen eine Bevorzugung bestimmter Familienkonstellationen möglich ist, kann nur auf der Basis umfassender und sehr detaillierter Berechnungen beurteilt werden. Dies ist im Rahmen der Machbarkeitsstudie nicht leistbar. Dies gilt ebenso in Hinblick auf die kumulierten Effekte unterschiedlicher Leistungskürzungen bei Sozialleistungsgesetzen und erhöhten Elternbeiträgen beispielsweise in Kindertageseinrichtungen (Krippe, Kindergarten, Hort) oder Ganztagschulen, die aufgrund sprunghaft steigender Belastungen zu Einkommensverlusten führen können. Auch solche Effekte gilt es bei einer grundlegenden Überprüfung und ggf. Reform der Familienförderung zu berücksichtigen.

Hinzuweisen ist auch auf die Komplexität der Regelungen, die für Nicht-Fachleute faktisch nicht mehr zu durchschauen ist. D. h. die individuell günstigste Regelung wird nur durch zusätzliche Aufwendungen für eine Steuerberaterin/einen Steuerberater ermittelt werden können. Die Ausgaben hierfür sind jedoch nicht mehr steuerabzugsfähig.

Das Beispiel zeigt, dass Genderwirkungen bei einigen Aufgabenbereichen nur in der komplexen Zusammenbetrachtung von Einnahmen und Ausgaben genau nachvollzogen werden können. Eine Nettoinzidenzanalyse ist damit noch nicht geleistet, sollte aber das Ziel sein.

Die Bundesregierung plant für diese Legislaturperiode eine Überprüfung aller familienbezogenen Leistungen, Vergünstigungen und Belastungen. Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt die Integration einer umfassenden Genderwirkungsanalyse als fachlich nahe liegendes Beispiel für Gender Budgeting in dieses Prüfvorhaben.

14 Gender Budgeting in der Europäischen Union

Gender Budgeting ist in der internationalen Politik ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Transparenz öffentlicher Haushalte und zur effektiveren und effizienteren Ressourcenallokation.¹³² Vor allem die Vereinten Nationen¹³³ und der Commonwealth¹³⁴ haben umfangreiche Zusammenfassungen internationaler Konzepte und Praxis beauftragt. Dabei wird Gender Budgeting meist systematisch zusammen mit wirkungsorientierter Haushaltssteuerung eingeführt.¹³⁵

Der erste Nationalstaat, der Gender Budgeting umsetzte, war Australien, das 1980 mit Genderanalysen zu den Haushaltsentwürfen begann.¹³⁶ Viele interessante Ansätze wurden z.B. in Tansania oder Südafrika¹³⁷ entwickelt. Südafrika praktiziert regelmäßige Genderanalysen des öffentlichen Haushalts und wertet die Ergebnisse in Regierungs- und Parlamentsberichten aus.

Gender Budgeting hat sich im internationalen Kontext insbesondere auch in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit entwickelt. Auch als Gender Responsive Budget bezeichnet, dient es dem zielgruppengenauen Mitteleinsatz und als Strategie gegen Armut und Korruptionsbekämpfung. In der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit ist es für die europäischen Staaten, u. a. für Deutschland, selbstverständlich die Vergabe von Finanzmitteln an genderrelevante Bedingung zu knüpfen.

¹³² Sharp, R. 2003, hg. von UNIFEM, S. 1.

¹³³ Ebd.

¹³⁴ Budlender, D.; Elson, D., Hewitt, G; Mukhoadhyay, T (Hg), 2002, Gender Budgets Make Cents. Contemporary research and practise. Commonwealth Secretariat, London.

¹³⁵ Sharp, R. 2003, S. 23ff

¹³⁶ Government of South Australia 1989f, The budget and its impact on women, State Print Publications, Adelaide.

¹³⁷ Vgl. die Women's budget series, Cape Town, Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women 2000f.

Von den Vereinten Nationen (VN) wurde 1995 auf der Weltfrauenkonferenz in Peking Gender Budgeting als Teil von Gender Mainstreaming und als innovativen Ansatz für die geschlechtergerechte Verteilung von Ressourcen in das Abschlussdokument aufgenommen. Die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen wurden aufgefordert, Gender Mainstreaming und Gender Budgeting einzuführen.

Für die Umsetzung in Deutschland ist die Praxis in den europäischen Staaten besonders interessant. Im Folgenden wird ein Überblick zum Stand von Gender Budgeting in der Europäischen Union und in ausgewählten Mitgliedsstaaten gegeben. Diese Übersicht soll Möglichkeiten für die Implementierung von Gender Budgeting zeigen und für die Gender Budgeting Konferenz im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 eine Übersicht über besonders interessante Ansätze bieten.

Der Europarat setzte 2002 eine Expertinnen- und Expertengruppe zu Gender Budgeting ein mit dem Auftrag, eine Bestandsaufnahme und eine Definition zu Gender Budgeting zu erarbeiten. Der Abschlussbericht wurde im Herbst 2005 vorgelegt. Er umfasst Beispiele aus verschiedenen Mitgliedsstaaten. Die Umsetzung von Gender Budgeting in Berlin wird als Beispiel hervorgehoben.¹³⁸ Die dort enthaltene Definition diente als Arbeitsgrundlage für die im Rahmen der Machbarkeitsstudie entwickelte Definition.

14.1 Europäische Union

Die Europäische Kommission kam 1996 der Aufforderung der Weltfrauenkonferenz nach und erließ die Richtlinie zu Gender Mainstreaming als Strategie zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit in allen politischen Bereichen.¹³⁹ Mit der Ratifizierung des Amsterdamer-Vertrages¹⁴⁰ verpflichten sich 1999 alle EU-Mitgliedsstaaten zur Umsetzung von Gender Mainstreaming. Insbesondere die Folgeabschätzung aller Politikbereiche in Hinblick auf Geschlechtergerechtigkeit ist Teil der neuen gemeinsamen Rechtsgrundlagen.

Im Rahmen ihrer europäischen Ratspräsidentschaft richtete die belgische Regierung 2001 die High Level Conference ‚Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting‘ aus. Im Schlussdokument der Konferenz, an der Repräsentanten und Repräsentantinnen der Kommission u. a. auch der ECOFIN (Wirtschafts- und Finanzrat der Europäische Kommission, ihm gehören u. a. die Finanzminister der Mitgliedstaaten an) teilnahmen, wurde das Ziel formuliert, Gender Budgeting in Europa bis zum Jahr 2015 umzusetzen.¹⁴¹

Das Europäische Parlament gab 2002 einen Initiativbericht zu Gender Budgeting in Auftrag.¹⁴² Auf Grundlage dieses Berichts fasste das Europäische Parlament im Juli 2003 die Entschließung „Gender Budgeting“ - Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechtsspezifischen Ge-

¹³⁸ Gender Budgeting Final report of the Group of specialists on Gender Budgeting, Council of Europe, 2005, EG-S-GB (2004) RAP FIN http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/02_Gender_mainstreaming/092_EG-S-GB%282004%29RAPFIN.asp#TopOfPage.

¹³⁹ KOM(96) 67, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cha/c10921.htm>.

¹⁴⁰ Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, *Amtsblatt Nr. C 340 vom 10. November 1997*, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>.

¹⁴¹ High Level International Conference in Brussels „Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting“ by UNIFEM-OECD-Nordic Council and Ministers-Belgium Government, 17./18.10.2001, http://www.dgdc.be/documents/fr/themes/gender/gender_report_conf_oct01.pdf.

¹⁴² Bericht über „gender budgeting“ – Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten, (2002/2198(INI)), Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit. Berichterstatterin: Fiorella Ghilardotti, 16. Juni 2003, endgültig, A5-0214/2003, <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0214+0+DOC+XML+V0//DE&L=DE&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y#title3>.

sichtspunkten“.¹⁴³ Sie enthält die Aufforderung an die EU-Kommission und an alle Mitgliedstaaten Gender Budgeting umzusetzen.

Die meisten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union stehen bei der Umsetzung von Gender Budgeting mehr oder weniger noch am Anfang. Die Umsetzung von Gender Budgeting ist ein langfristiger Prozess. Das Ziel, Gender Budgeting bis zum Jahr 2015 umzusetzen und in die Haushaltsverfahren der europäischen Mitgliedsstaaten zu integrieren, kann erreicht werden, wenn von Seiten der europäischen Mitgliedsstaaten das erforderliche Engagement aufgebracht wird.

Im Bericht der Europäischen Kommission zur Gleichstellung von Frauen und Männern – 2006 wird den Mitgliedstaaten die Förderung der Geschlechtergleichstellung durch Schaffung wirksamer institutioneller Mechanismen empfohlen. Gender Mainstreaming soll in allen Kapiteln der nationalen Reformprogramme gestärkt werden,

„insbesondere in Bereichen, in denen bislang lediglich begrenzte Fortschritte zu verzeichnen sind, namentlich Wirtschaftspolitik, Unternehmenspolitik und Haushaltspolitik (Stichwort „Gender-Budgeting“).“¹⁴⁴

14.2 Großbritannien

Von den EU-Mitgliedsstaaten hat Großbritannien in Hinblick auf die Umsetzung von Gender Budgeting die längste Tradition. Als Mutterland des Commonwealth ist Großbritannien auch in die internationale Entwicklung von Gender Budgeting eingebunden. In Großbritannien sind drei entscheidende Akteure an der Umsetzung von Gender Budgeting beteiligt: das Finanz- und das Gleichstellungsministerium und die Women's Budget Group (WBG), ein unabhängiges Netzwerk von Wissenschaftlerinnen, Politikexpertinnen und Vertreterinnen verschiedener Nichtregierungsorganisationen.¹⁴⁵ Bereits seit den neunziger Jahren finden regelmäßige Konsultationen zwischen dem britischen Finanzministerium und der Women's Budget Group statt.¹⁴⁶ In einer Stellungnahme an die OECD zu Gender Mainstreaming bezeichnet das HM Treasury (Finanzministerium von GB) die Women's Budget Group als wichtigen Akteur im Konsultationsprozess zur Berücksichtigung von Gender.¹⁴⁷ Die Women's Budget Group kommentiert jährlich den ‚Pre Budget Report‘¹⁴⁸ des Finanzministeriums.¹⁴⁹ und bietet darüber hinaus:

¹⁴³ Entschließung des Europäischen Parlaments zu „Gender Budgeting“ – Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten (2002/2198(INI)); P5_TA(2003)0323, Gender Budgeting, [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). Grundlage für den Beschluss sind u. a. der EG-Vertrag (Amsterdamer Vertrag), Art. 2, 3 II, 13 u. 141 IV) und die Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz (15.09.1995, Peking).

¹⁴⁴ Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Gleichstellung von Frauen und Männern – 2006, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, den 22.2.2006, KOM(2006)71 endgültig, S. 10.

¹⁴⁵ Eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von Gender Budgeting sieht Diane Elson (Prof. University of Essex) in der federführende Zusammenarbeit von Finanzministerium und Gleichstellungsministerium und der Beteiligung von Frauenorganisationen; Fachgespräch 8.12.04, BMFSFJ, <http://www.bmfsfj.de/gm/aktuelles,did=22962,render=renderPrint,bereich=gm.html>.

¹⁴⁶ HM Treasury, Pressemitteilung 12 February 1998, http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/press/1998/press_%2020_98.cfm-060301.

¹⁴⁷ Competitiveness and Growth, October 2000, HM Treasury; hier: Women's Budget Group, http://www.wbg.org.uk/GBA_UK.htm-060301. Die folgenden Stellungnahmen sind auf der Website der WBG unter „reports“ verfügbar.

¹⁴⁸ Der Pre Budget Report (PBR) ist ein Sachstandsbericht der Regierung, der seit 1997 jährlich im Herbst veröffentlicht wird. Er stellt dar, was erreicht wurde, gibt Auskunft über die Wirtschaftslage und den Stand der Staatsfinanzen und zeigt die Regierungslinie bezüglich des Haushalts bis zum jeweils nächsten Frühjahr auf. Dieser Bericht dient dem Zweck, Voraussetzungen für ein gemeinsames Verständnis über das nationale Wirtschaftsziel zwischen Regierung, Wirtschaft und Bürgern herzustellen. http://www.hm-treasury.gov.uk/pre_budget_report/prebud_index.cfm.

¹⁴⁹ Women's budget group, http://www.wbg.org.uk/RRB_Reports.htm-060301.

- Analysen and Beratungen
 - o über die Auswirkungen der Wirtschaftspolitik auf die Geschlechterverhältnisse
 - o zu den sozialen Wirkungen der Wirtschaftspolitik
 - o unter Berücksichtigung der Wechselwirkung von unbezahlter Arbeit und Wirtschaftspolitik
 - o über die Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik Frauen und Männern Wahlmöglichkeiten über die Geschlechterstereotypen hinaus zu eröffnen
- Vermittlung von Kenntnissen und Bewusstseinsbildung hinsichtlich Geschlechterimplikationen von Wirtschaftspolitik gegenüber dem Finanzministerium und anderen politischen Entscheidungsträgern
- Förderung und Unterstützung der Umsetzung von Gender Mainstreaming generell und insbesondere die Durchführung von Gender-Budget-Analysen
- Einbeziehung der Erfahrungen aus dem internationalen Gender-Budgeting-Prozess

Seit 1998 führt das britische Finanzministerium verschiedene Genderanalysen durch u. a. Steuerrinzidenzanalysen. 2003 wurde ein Pilotprojekt zur Analyse der Ausgaben in enger Kooperation mit der Women's Budget Group und dem Wirtschafts- und Industrieministerium durchgeführt. Der Endbericht wurde 2004 veröffentlicht.¹⁵⁰ Ziel des Berichts waren die Darstellung der Ergebnisse und Schlüsse aus den Genderanalysen, die Betrachtung der methodischen Lehren aus dem Projekt und die Machbarkeit weiterer Genderanalysen. Im Ergebnis wurde der Wert von Genderanalysen festgestellt und es wurden Instrumente entwickelt und Fachwissen erworben, die für die Weiterführung von Genderanalysen erforderlich sind. Es wurde die Notwendigkeit von geschlechterdifferenzierten Daten festgestellt und die sich daraus ergebenden Verbesserungen politischer Entscheidungen.¹⁵¹

14.3 Österreich

In Österreich führte 2002 das BMF eine Studie¹⁵² durch mit der Fragestellung: „Ist das österreichische Steuersystem geschlechtsneutral“. Die Studie betrachtet nicht das Steuersystem insgesamt, sondern beschränkt sich auf die Auswirkungen der Lohnsteuer und Sozialversicherung auf die erhebliche geschlechtsspezifische Einkommensdifferenz in Österreich. Während die Lohnsteuer leicht progressiv wirkt, d.h. der Einkommensunterschied zwischen Männern und Frauen verringert sich etwas durch die Progression der Steuertarife, wirkt die Sozialversicherung regressiv. Aufgrund der Höchstbemessungsgrundlage zahlen Männer im Durchschnitt 14,8 % ihres Einkommens an Sozialversicherung, Frauen hingegen 16,1 %. Die Untersuchung stellt fest, dass Männer in höherem Maße steuermindernde Tatbestände geltend machen können und überproportional von den Steuerbegünstigungen profitieren. Die Ergebnisse der Studie flossen in die Steuerrechtsreform 2005 ein. Die Studie wird 2006 aktualisiert werden, wodurch die Wirkung der Maßnahmen überprüft werden kann.

Weitere Projekte im österreichischen BMF sind ein Auftrag zur Erstellung eines Arbeitsbehelfs „Gender Prüfung im Finanzressort“ und die Entwicklung von Methoden zur ressortinternen Analyse von Beschäftigung, einzelnen Einnahmen und im BMF budgetierten (relevanten) Ausgaben.¹⁵³

¹⁵⁰ GAP-Report, Gender Analysis of Expenditure Project, Final Report, July 2004, HM Treasury <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/86B/04/gender-analysis.pdf> - 060301.

¹⁵¹ Ebd.

¹⁵² Ist das österreichische Steuersystem tatsächlich „geschlechtsneutral“? www.imag-gendermainstreaming.at/cms/imag/attachments/7/0/3/CH0133/CMS1060357872986/gender.pdf - 05.07.2004.

¹⁵³ Ebd.

Im März 2004 gab es einen Ministerratsbeschluss zur Umsetzung von Gender Mainstreaming. Darin wird eine „forcierte Anwendung der Strategie des Gender Mainstreaming besonders in jenen Bereichen, die bis dato noch keiner besonderen Überprüfung im Sinne der Geschlechtergerechtigkeit unterzogen wurden“ empfohlen, unter anderem: „Gender Budgeting zur Analyse budgetärer Maßnahmen in Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Männer und Frauen.“¹⁵⁴

In Österreich wurde bei der Reform der Finanzverfassung, die mittelfristig in Kraft tritt,¹⁵⁵ die wirkungsorientierte Haushaltsführung eingeführt. Dabei wurden Grundsätze des Gender Budgeting verankert:

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

Seit 2005 wird in den österreichischen Bundesvoranschlag ein Abschnitt „Genderaspekte des Budgets“ in jedes Budgetkapitel integriert. Im Budgetbericht 2005 heißt es dazu: „Gender Budgeting ... ist die geschlechtergerechte Budgetpolitik oder Haushaltsführung und damit Teil des Gender Mainstreaming. Gender Budgeting umfasst Analysen von Staatseinnahmen und Staatsausgaben in Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Männer und Frauen. (...) Ab 2005 sollen in einem ersten Schritt die Gender Auswirkungen zumindest für ein Beispiel pro Ressort analysiert werden.“¹⁵⁶ Die ressortspezifischen Erläuterungen sind für das Jahr 2005 qualitativ sehr unterschiedlich ausgefallen und es müssten Mindeststandards definieren werden.¹⁵⁷

Das Bundesministerium für Gesundheit und Frauen hat eine Pilotstudie zu Gender Budgeting in Auftrag gegeben, die im Januar 2006 abgeschlossen wurde. Exemplarisch wurde anhand des Drogenbudgets eine Gender-Budgeting-Analyse durchgeführt, ein anwendungsorientierter Leitfaden erstellt und eine Gesamtstrategie zur Einführung von Gender Budgeting entwickelt.¹⁵⁸

Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur wird derzeit ein Forschungsprojekt durchgeführt, dass Aufschluss über mögliche Genderdisparitäten in den Forschungsprogrammen geben soll. Berücksichtigt werden die folgenden Aspekte:

- sozioökonomische Lage von Frauen und Männern
- Verteilung der öffentlichen Ausgaben (Programmmittel) auf die Geschlechter
- Ressourcenverteilung (Geld, Zeit) zwischen den Geschlechtern
- Beschäftigungswirkung (auf bezahlte Arbeit)
- Unmittelbare Einkommenswirkungen und Wirkungen bezüglich der sozialen Sicherung von Frauen Übereinstimmung mit (eventuell unterschiedlichen) Bedürfnissen von Frauen bzw. Männern

¹⁵⁴ Elisabeth Klatzer im Rahmen des Fachgesprächs Gender Budgeting am 14.2.2006 in Berlin.

¹⁵⁵ Elisabeth Klatzer, benannte ebd. das Jahr 2011.

¹⁵⁶ Budgetbericht 2005, 50, http://www.bmf.gv.at/Budget/Budget2005/budgetbericht_05.pdf.

¹⁵⁷ Elisabeth Klatzer am 14.2.2006

¹⁵⁸ Gubitzer, Luise; Klatzer, Elisabeth; Neumayr, Michaela 2005, Gender Budgeting in der Bundesverwaltung. Zwischenbericht eine Pilotstudie am Beispiel ausgewählter Teile des Drogenbudgets, unveröffentlicht, der FG in Auszügen vorliegend.

- Beeinflussung von Geschlechterrollen und -normen¹⁵⁹

Die Ergebnisse der österreichischen Projekte sind für Deutschland von großem Interesse, nicht nur weil die Dokumente sprachlich unproblematisch nachvollziehbar sind, sondern auch weil die entwickelten Methoden und Analysen beispielhaft sind. Die Machbarkeitsstudie profitierte sehr von Impulsen der österreichischen Studie.

14.4 Frankreich

In Frankreich werden aufgrund einer Anfrage des Nationalrates seit dem Jahr 2000 zum jährlichen Budgetvorschlag der Regierung die tatsächlich aufgewendeten Beträge für die Gleichstellung von Frauen und Männern dargelegt. Diese Zusammenstellung wird als Anlage dem Haushaltsentwurf beigelegt und als „Jaune Budgétaire“ bezeichnet, da die Anlage auf gelbem Papier gedruckt wird.¹⁶⁰

„Auf der einen Seite dient es der Regierung dazu, ihre Anstrengungen hinsichtlich der Förderung von Gleichberechtigung zu dokumentieren, auf der anderen Seite ist es für die Parlamentarier/-innen ein Informations- und Kontrollinstrument, aus dem ersichtlich wird, wie sich Gleichstellung und Gleichberechtigung entwickelt haben und welche Ungleichgewichte es noch zu überwinden gilt.“

Das „Jaune Budgétaire“ enthält ministeriumsübergreifend die folgenden Komponenten:

- Nachweis über Aktivitäten und Programme, die sich speziell an Frauen oder Mädchen richten.
- Nachweis über Aktivitäten, die dem Abbau von Genderdisparitäten dienen.
- Bericht über Teilhabe und Stellung der Frau in allen wesentlichen Bereichen des Lebens: Schule, Ausbildung, Beruf (...), Gesundheit, Politik, Sport, Kultur, etc.

Hierdurch ist es möglich, bestehende Genderungleichgewichte zu identifizieren und ggf. Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Eine Erkenntnis der vergangenen Jahre war es bspw., dass über 30 % der berufstätigen Frauen im Gegensatz zu 5 % der berufstätigen Männer in Halbtagsstellen tätig sind und dass dieses Ungleichgewicht zum Phänomen der "Verweiblichung von Armut" ("feminisation of poverty") beigetragen hat.

Darüber hinaus weist das "jaune budgétaire" durch nach Geschlechtern differenzierte Zeitbudgets auch nach, inwieweit Frauen und Männer bezahlter und unbezahlter (reproduktiver) Arbeit nachgehen.

Die Erhebung genderdifferenzierter Daten ist durch einen Erlass aus dem Jahr 2000 möglich geworden, dem zufolge alle Behörden ihre Datensysteme auf eine genderdifferenzierte Datenerhebung und -verarbeitung umstellen mussten.¹⁶¹

Im „Jaune Budgétaire“ werden auch über die Zuständigkeiten einzelner Ressorts hinaus gehende Aktivitäten hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen analysiert. Das Thema Bildung ist nicht nur für das Bildungsministerium relevant, sondern auch für das Gesundheitsministerium, das Landwirtschaftsministerium, für das Kultusministerium usw. Daher wird im „Jaune Budgétaire“ ein gemeinsames Gesamtbudget für Bildung bzw. höhere Bildung ausgewiesen.¹⁶²

Gemäß einem Grundsatzpapier¹⁶³ von 2004 zur Gleichheit von Frauen und Männern soll eine zielorientierte Budgetierung eingeführt werden. Dadurch soll erkennbar werden wie die Programme der Ministerien mit der Gleichstellungspolitik der Regierung als Ganzes zusammenpas-

¹⁵⁹ Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming, IMAG GM (Österreich), Gender Budgeting in Österreich und in der Europäischen Union, http://www.bmgf.gv.at/cms/imag/content.htm?channel=CH0135&doc=CMS10_59472322005 – 01.03.2006.

¹⁶⁰ Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming, IMAG GM (Österreich), bmbwk, <http://www.bmgf.gv.at/cms/imag/content.htm?channel=CH0133&doc=CMS1060358779484> - 24.02.2006.

¹⁶¹ GTZ, Beratungsvorhaben Gender, Budgetinitiativen, „Le jaune budgétaire“, Gender Budgeting in Frankreich, http://www2.gtz.de/gender-budgets/deutsch/budgetinitiative_france.html, 20.02.2006.

¹⁶² Vgl. Gender Budgeting – Eine komparative Analyse der Umsetzung in verschiedenen europäischen Ländern, Katrin Dube, (Hg) Irmela Gorges, FHVR, Heft 85, 2006f, S. 17f.

¹⁶³ La Charte de l'égalité entre les hommes et les femmes, Ministère délégué à la cohésion sociale et à la parité, http://www.femmes-egalite.gouv.fr/grands_dossiers/dossiers/charte_egalite/charte_egalite.htm - 24.02.2006.

sen.¹⁶⁴ Was zunächst als Zusammenfassung von Frauenfördermaßnahmen begann und daher für den deutschen Kontext wenig beispielhaft erschien, wurde im Laufe der Jahre erweitert um gleichstellungsorientierte Maßnahmen. Wichtig ist auch, dass in der Verwaltung feste Stellen für das Jaune Budgetaire zuständig sind und die Zusammenarbeit zwischen dem Finanz- und Sozialministerium sehr gut institutionalisiert ist.¹⁶⁵

14.5 Belgien

In Belgien fand im Rahmen der belgischen EU-Präsidentschaft die bereits erwähnte zweitägige Konferenz statt mit dem Thema „Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting“.¹⁶⁶ Begleitend wurde ein Seminar für Repräsentantinnen und Repräsentanten der Kommission der Generaldirektionen durchgeführt mit dem Ziel Gender Mainstreaming stärker in die Arbeit des ECOFIN Council¹⁶⁷ einzubinden. Die belgische Regierung führte im Anschluss ein nationales Pilotprojekt zu Gender Budgeting durch,¹⁶⁸ insgesamt ist Gender Budgeting aber in Belgien wenig verankert.

14.6 Schweden

In Schweden wurde Gender Mainstreaming Mitte neunziger Jahre in das Regierungsprogramm aufgenommen. Es bestand der Wille Gender Mainstreaming auch in die Ressourcenaufteilung einfließen zu lassen, was unter Einbindung von verschiedenen Organisationen (Sozialversicherung, Arbeitsmarktservice) auf nationaler und regionaler Ebene erfolgte. Im Jahr 2002 begann ein Genderprojekt, um Genderaspekte im gesamten Staatshaushalt sichtbar zu machen.¹⁶⁹ Das Projekt wurde in Kooperation zwischen der Abteilung (Division) für Geschlechtergleichheit und dem Budget Department (Haushaltsabteilung) des Finanzministeriums erarbeitet. Es sollten Methoden und Instrumenten für Gender Budgeting entwickelt werden. 2003 wurde das Projekt ausgeweitet. In allen 48 Politikfeldern wurden Genderanalysen durchgeführt, um in einer ersten Phase Ziele und Wirkungsindikatoren für Gleichstellung zu definieren. Dabei wurde deutlich, in welchen Bereichen und in welchem Umfang die Ressourcen den unterschiedlich Gruppen von Frauen und Männern, Mädchen und Jungen zufließen. Für die Jahre 2004 – 2009 ist die weitere Umsetzung von Gender Mainstreaming mit besonderem Fokus auf den Haushaltsverfahrensprozess vorgesehen.

14.7 Nordischer Rat

Der Nordischer Rat (Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden) hat einen Nordischen Aktionsplan für Geschlechtergleichstellung für 2001 bis 2005 aufgestellt. Im Rahmen der Konferenz 2001 in Brüssel¹⁷⁰ wurde eine AG ‚Gender Analysis‘ bestehend aus den Finanzminis-

¹⁶⁴ Gender budgeting, Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB), Council of Europe, Directorate General of Human Rights, 2005, S. 29, [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_EG-S-GB\(2004\)RAPFIN_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_EG-S-GB(2004)RAPFIN_E.pdf) – 060301.

¹⁶⁵ Persönliche Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ministerien im Rahmen der Machbarkeitsstudie.

¹⁶⁶ Belgische Regierung 2001, High Level International Conference in Brussels „Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting“ by UNIFEM-OECD-Nordic Council and Ministers-Belgium Government, 17./18.10.2001, http://www.dgdc.be/documents/fr/themes/gender/gender_report_conf_oct01.pdf.

¹⁶⁷ Wirtschafts- und Finanzrat der Europäischen Union.

¹⁶⁸ Gender budgeting, Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB), a. a. O.

¹⁶⁹ Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming, IMAG GM (Österreich) 2004, Gender Budgeting in Österreich und in der Europäischen Union, <http://www.bmgf.cms.apa.at/cms/imag/content.htm?channel=CH0133&doc=CMS1060358779484>, 30.06.2004.

¹⁷⁰ Belgische Regierung 2001, High Level International Conference in Brussels, a. a. O.

terinnen und Finanzministern und Organen der Gleichstellungspolitik aller fünf Länder gegründet. Diese erarbeitete einen entsprechenden Projektvorschlag. 2002 vereinbarten die Finanzministerinnen und Finanzminister die Einführung gendersensitiver Budgets als Kernstück des Aktionsplans. Dieser umfasst Bewusstseinsbildung, Training und Austausch von Erfahrungen zwischen den Ländern betreffend ihre Pilotprojekte.¹⁷¹ Hierzu berichtet der aktuelle Bericht des Nordischen Rates folgenden Projektstand:¹⁷²

Das Nordische Projekt zur Integration der Gleichstellung der Geschlechter in den Staatshaushalt jedes Mitgliedsstaates wird im Jahr 2006 abgeschlossen. Das Projekt wurde implementiert in Verbindung mit den Exekutivkomitees für Gleichstellung und Finanzen als Nordisches Dachprojekt mit nationalen Unterprojekten. Die Nordische Projektkoordination erhält Unterstützung von einer Nordischen Projektgruppe.

Das Projekt besteht aus drei Hauptbestandteilen:

- Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch zwischen den Nordischen Staaten,
- Zusammenarbeit und Koordination mit anderen Ländern (z.B. Polen, Westrussland, Litauen)
- Entwicklung und Methoden.

Jeder der 5 Mitgliedsstaaten führt sein eigenes Pilotprojekt durch, zusammen bilden sie die Grundlage für die Entwicklung der Methode und den Erfahrungsaustausch. Während des Jahres 2006 wird ein Treffen von Expertinnen und Experten sowie Forscherinnen und Forschern durchgeführt. Das Projekt, das 2004 begann, wird 2006 abgeschlossen“.

Die Zwischenergebnisse, die 2005 vorgelegt wurden, weisen folgende Projekte in den Ländern aus:¹⁷³

Schweden:

- Anlage zum Haushaltsentwurf 2004 und 2005: Geschlechterdifferenzierte Allokation ökonomischer Ressourcen bei Frauen und Männern zwischen 20 und 64 Jahren.
- Studie und Bericht zu Genderperspektiven im Gesundheitswesen¹⁷⁴
- Haushaltsprozess in Kommunen (Beispiel: Göteborg)

Norwegen:

- Studie zur Allokation von Ressourcen in der Rentierindustrie
- Studie zur Ressourcenallokation in der Landwirtschaft
- Studie zur Finanzierung von Jugendkultur und Freizeitprogrammen in einer Region (Fyl-lingdalen)
- Studie für die Abteilung Kind und Familie zu einem Kinder- und Jugendprogramm

Finnland:

- Analyse zu Arbeitsschutz und betrieblicher Gesundheit

Der Nordische Rat hatte für das Projekt im Jahr 2006 1 Mio. DKK zur Verfügung gestellt, daraus wird vor allem die Projektkoordination im Nordischen Frauenzentrum unterstützt.¹⁷⁵

¹⁷¹ Nordischer Rat 2005: Equality and public finances – A discussion paper on gender responsive budgeting.

Nordischer Rat 2006, The Nordic Cooperation Programme on Gender Equality.

¹⁷² Nordischer Rat 2006, The Nordic Cooperation Programme on Gender Equality.

¹⁷³ Nordischer Rat 2005, S. 37ff

¹⁷⁴ Socialstyrelsen, Sverige 2005: Report: Jämställd vard? Könsperspektiv på hälsö- och sjukvården.

¹⁷⁵ Nordischer Rat 2006, S. 6

Aufbauend auf der 3-R-Methode wurde eine Methode zur Analyse von politischen Programmen entwickelt. Der Name, JämKAS Bas, steht für Jämställdhet (Gleichheit), Kartläggning (Untersuchung), Analyse und Slutsats (Schlussfolgerung).¹⁷⁶ Die Methode hat 10 Stufen, die weiter erprobt werden. Eine ausführliche Evaluation wird mit dem Projektabschluss vorgelegt.

15 Einführung von Gender Budgeting in der Bundesverwaltung

Die Machbarkeitsstudie hat Vorschläge für die Implementierung von Gender Budgeting erarbeitet, die auf den Erfahrungen anderer Nationen und auf den Erfahrungen des Gender-Mainstreaming-Prozesses sowie den Erfahrungen im Prozess der Machbarkeitsstudie basieren. In diesem Kapitel wird zunächst eine analytische Beschreibung des Prozesses der Machbarkeitsstudie vorgenommen. Auf dieser Grundlage werden Vorschläge für die Einführung von Gender Budgeting unterbreitet.

15.1 Prozess der Machbarkeitsstudie

Dieser Abschnitt beschreibt das Vorgehen in der Machbarkeitsstudie und den Diskussionsstand zu Nutzen, Möglichkeiten und Herausforderungen.

15.1.1 Vorgehen im Rahmen der Machbarkeitsstudie

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gab die Machbarkeitsstudie Gender Budgeting in Auftrag mit dem Ziel, Umsetzungsmöglichkeiten für Gender Budgeting als Teilstrategie des Gender Mainstreaming zu identifizieren. Im April 2005 wurde die Forschungsgemeinschaft bestehend aus dem Beratungsunternehmen Competence Consulting und dem Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie beauftragt, die Machbarkeitsstudie zu Gender Budgeting durchzuführen. Im Rahmen der Studie wurden von der Forschungsgemeinschaft in Abstimmung mit der Unterarbeitsgruppe (UAG) Gender Budgeting der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMA) Gender Mainstreaming praktikable Ansätze zur Einführung von Gender Budgeting in das Haushaltsaufstellungs- und Haushaltsausführungsverfahren der Bundesrepublik Deutschland auf Bundesebene entwickelt.

Dabei wurden die im Rahmen des Gender-Mainstreaming-Prozesses des Bundes entwickelten Instrumente auf ihre Anwendungsmöglichkeit im Gender-Budgeting-Prozess überprüft, ebenso die Übertragbarkeit von Gender-Budgeting-Verfahren anderer europäischer Staaten. Gemeinsam mit dem jeweiligen UAG-Mitglied der Ressorts plante die Forschungsgemeinschaft im Anschluss an die 1. Sitzung mit der UAG Gender Budgeting am 18.5.2005 das Vorgehen in den Ressorts. In den meisten Ressorts wurden Gespräche mit den Leitern der Zentralabteilungen und den Leitern der Haushaltsreferate geführt und dabei der Prozess konkret abgesprochen und Titel zur exemplarischen Bearbeitung identifiziert.

Die ausgewählten Titel wurden zunächst analytisch auf die Durchführbarkeit von Genderwirkungsanalysen geprüft. Anschließend wurden verschiedene Methoden erprobt, wie eine Genderwirkungsanalyse durchgeführt werden kann. Anhand der Beispiele wurden Möglichkeiten einer haushaltsbezogenen Darstellung der Ergebnisse der Genderwirkungsanalyse entwickelt.

Die Überprüfung und exemplarische Durchführung einer Genderwirkungsanalyse erfolgte in Kooperation zwischen der Forschungsgemeinschaft, den UAG-Mitgliedern und den Fachabteilungen. Im Zwischenbericht, der am 30.8.2005 vorgelegt wurde, fasste die Forschungsgemeinschaft die ausgewählten Titel zusammen und entwickelte Methoden für die Durchführung von titelbezogenen Genderwirkungsanalysen.

¹⁷⁶ Nordischer Rat 2005, S. 48ff

In den Fachabteilungen wurden Daten für Nutzenanalysen erhoben und Wirkungszusammenhänge überprüft. Die Forschungsgemeinschaft prüfte die Übertragbarkeit der Beispiele für verschiedene Aufgabenbereiche sowie Ausgabe- und Einnahmearten. Die Forschungsgemeinschaft stimmte in allen Verwaltungen die explorativen Genderwirkungsanalysen zu den Titeln mit den Fachabteilungen ab.¹⁷⁷ Die Prozesse in den Ressorts werden im Abschlusskapitel zusammenfassend beschrieben. Beispielhaft wurde der Prozess im ersten umfassend behandelten Einzelplan eines Fachressorts, dem Einzelplan 05 (Auswärtiges Amt), ausführlicher dargestellt.

15.1.2 Diskussion zu Nutzen, Möglichkeiten und Herausforderungen

Die Forschungsgemeinschaft berücksichtigte bei der Machbarkeitsstudie die Prozesse im Ausland und bei Ländern und Kommunen, um Nutzen, Erfahrung und Vorteile bei der konkreten Umsetzung des Gender Budgeting im Auge zu behalten und Synergieeffekte zu nutzen. Am 14.2.2006 wurden in einem Fachgespräch im BMFSFJ exemplarisch Best-Practise-Beispiele vorgestellt und Erfahrungen von Verwaltungen, die bereits Gender Budgeting umsetzen, diskutiert. Die UAG hatte dabei die Gelegenheit, mit Expertinnen und Experten des Europarates, der österreichischen Bundesverwaltung, von Bundesländern, Kommunen und Forschungs- und Beratungseinrichtungen die Möglichkeiten und Grenzen von Gender Budgeting zu diskutieren.

Grundsätzliche Durchführbarkeit

Die internationalen Erfahrungen zeigen ebenso wie die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie zu den Ressortbeispielen, dass eine Darstellung der Gleichstellungswirkung von Ausgaben und Einnahmen im Haushaltsprozess möglich und gewinnbringend ist. Die Erfahrungen der Verwaltungen, die Gender Budgeting einführen, zeigen, dass zunächst der Schwerpunkt auf die Einführung und kontinuierliche Verbesserung der Genderwirkungsanalysen und deren Abbildung im Haushaltsverfahren gelegt werden sollte. Die Jährlichkeit der Darstellung und der enge Zeitrahmen des Haushaltsverfahrens erfordern eine stufenweise Einführung und jährliche schrittweise Verbesserung der Genderwirkungsanalysen. Die Einführung von Gender Budgeting ist ein mittelfristiger Prozess, der Mut zu Neuem erfordert, im Gegenzug aber mittelfristig sehr gute Wirkungsinformationen und damit Entscheidungsgrundlagen liefert. Wirkungsorientierte Steuerung und Transparenz sind wichtige Grundsätze der modernen Verwaltung. Gender Budgeting trägt wesentlich zur Verwaltungsmodernisierung bei, indem es zielgenaue Steuerung ermöglicht, zur Qualitätsverbesserung der finanzierten Maßnahmen beiträgt und sich nachhaltig gleichstellungsfördernd auf alle Politikfelder auswirkt.

Nutzen von Gender Budgeting

Die Vermittlung des Nutzens von Gender Budgeting wurde als wichtige Implementierungsvoraussetzung dargestellt. An einigen Beispielen der Expertinnen und Experten, aber auch an den einzelnen Beispielen der Machbarkeitsstudie wird der Nutzen deutlich. Es geht bei Gender Budgeting darum zu zeigen, wie Ausgaben und Einnahmen in die Gesellschaft wirken, welche Zielgruppen sie erreichen und welche erwünschten und unerwünschten ökonomischen Effekte Gesetze und Programme auf die Gleichstellung von Frauen und Männern haben. Die Darstellung der Gleichstellungswirkung im Haushalt ist, so die Erfahrungen der anwesenden Haushaltsabteilungen, die in Bundesländern und Kommunen die Gender-Budgeting-Prozesse steuern, ein wichtiges Instrument der kontinuierlichen Überprüfung von Gesetzesfolgen, das fiskalisch von gro-

¹⁷⁷ Von einem Ressort, dem BMVg, wurde kein Beispiel zur Bearbeitung angeboten. Nur bei einem Beispiel, den Genderwirkungsanalysen zur Wirtschaftsforschung konnten während der Laufzeit der Machbarkeitsstudie keine zu Ende abgestimmte Analyse erfolgen. Die FG gibt hier die eigenen Analysen wieder.

ßem Interesse ist. Die damit verbundenen Probleme seien in erster Line keine Probleme, die sich aus Genderfragen ergeben, sondern Probleme einer wirkungsorientierten Haushaltsdarstellung allgemein.

Bedeutung von Datenerhebungen

In diesem Zusammenhang wurde von Verwaltungen, die keine Erfahrung mit Genderanalysen hatten, die Befürchtung geäußert, dass Gender Budgeting zur sinnlosen Sammlung von Daten führe und erheblichen Aufwand verursache. In der Runde der Expertinnen und Experten wurde darauf hingewiesen, dass geschlechterdifferenzierte Analysen in der Gender-Mainstreaming-Strategie des Bundes ohnehin erforderlich seien. Für die Gesetzesfolgenabschätzung oder die Erstellung von Fachberichten arbeiten viele Fachabteilungen seit Jahrzehnten mit geschlechterdisaggregierten Daten. Dort gehören Genderanalysen zu den modernen Steuerungsinstrumenten. Die Aufbereitung von genderdisaggregierten Daten hat nach der Erfahrung der Verwaltungen, die solche Daten für die Steuerung von Ausgaben nutzen, eine hohe Aussagekraft und trägt wesentlich zu einer wirkungsorientierten Haushaltsführung bei. Vor allem liegt Potenzial darin, zielgruppenbezogen „Gendergaps“, Differenzen zwischen Frauen und Männern, zu identifizieren und die Gleichstellungswirkung an den Wirkungszielen zu messen. Damit wird auch überprüft, ob der Gleichstellungsauftrag des Grundgesetzes und das Diskriminierungsverbot angemessen umgesetzt werden.

In anderen Aufgabenbereichen würde durch Gender Budgeting das erste Mal die Frage nach dem Bezug von Einnahmen oder Ausgaben zu sozialen Verhältnissen, Nutzungsgruppen oder Personen gestellt. Diese Frage führe zur Erschließung neuer Wirkungszusammenhänge und zu mehr Transparenz und erschließe neue Steuerungsperspektiven, rufe aber auch Widerstände hervor. Für das Akzeptanzmanagement, so die Erfahrung aus der Praxis, benötige der Prozess Kapazität. Österreich hat die Akzeptanz mit einer rechtlichen Klarstellung in den einschlägigen Haushaltsgesetzen und Verordnungen unterstützt, Berlin durch einen Senatsbeschluss.¹⁷⁸

Entscheidungskriterium Gleichstellungswirkung

Hinterfragt wurde in diesem Zusammenhang die Entscheidungsrelevanz der Genderinformationen im Haushaltsverfahren: Wie gehen Genderinformationen in das Haushaltsverfahren ein, wenn die Regelungen für fast alle Ausgaben und alle Einnahmen nicht im Haushaltsverfahren, sondern in Gesetzen getroffen werden?

Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass durch die jährliche Darstellung der Genderwirkungen von Ausgaben und Einnahmen im Haushalt Entwicklungen aufgezeigt werden, die als Informationen eine wichtige Grundlage für haushaltsbezogene Entscheidungen, auch für die Neufassung von Gesetzen, bilden.

Synergien mit anderen politischen Zielen

Im Rahmen des Fachgesprächs wurde auch über Synergien zwischen dem Gleichstellungsziel und anderen gesellschaftlichen Zielen diskutiert. Zu anderen Querschnittszielen wie Familienförderung, Sozialer Gerechtigkeit und Bewältigung des demographischen Wandels, Förderung von Arbeitsplätzen und Nachhaltigkeit gibt es enge inhaltliche Verbindungen.

Darüber hinaus steht Gender Budgeting für wirkungsorientierte Steuerung und Transparenz und damit für moderne Steuerungsinstrumente. Die Einführung von Gender Budgeting kann an Wirkungsanalysen und fiskalische, finanzpolitische und ökonomische Steuerungsinstrumente an-

¹⁷⁸ Vgl. Arbeitsgruppe Gender Budgeting, Unterarbeitsgruppe der Berliner Landeskommision Gender Mainstreaming 2006, Hinweise zu Gender Budgeting in der Berliner Verwaltung, Berlin (Stand 29.8.2006).

knüpfen, die in der Bundesregierung und in den einzelnen Ressorts zur Umsetzung von Querschnittsaufgaben entwickelt wurden.

15.2 Einführung von Gender Budgeting auf Bundesebene

Die Machbarkeitsstudie leitet aus den Prozessanalysen und Fachbeispielen Vorschläge für die Einführung von Gender Budgeting auf Bundesebene ab. Die Einführung von Gender Budgeting auf Bundesebene erfordert eine verbindliche Festlegung auf Umsetzungsschritte und Ziele. Es werden Vorschläge entwickelt, Gender Budgeting bei der Haushaltsaufstellung schrittweise einzuführen. Dafür sollten Genderwirkungsanalysen bei Ausgaben und Einnahmen mit qualitativen und quantitativen Vorgaben eingeführt werden. Die Ergebnisse der Genderwirkungsanalysen sollen als Genderinformationen im Haushalt und in den Dokumenten zum Haushalt abgebildet werden. Bei der Haushaltsausführung wird der Vorschlag gemacht, ein Gendercontrolling einzuführen und Schwerpunkte bei Zuwendungen und Personalkosten zu setzen. Die Einführung von eigenständigen und integrierten Arbeitshilfen würde der Verwaltung die Umsetzung erleichtern. Darüber hinaus ist eine stärkere Verbindung der haushaltsbezogenen und geschlechterbezogenen Gesetzesfolgenabschätzung erforderlich. Haushaltsinnovationen wie Produkthaushalt und Kosten-Leistungs-Rechnung sollten Gender Budgeting integrieren. Die Implementierungsstrategie umfasst auch die Steuerungsstrukturen für den Gender-Budgeting-Prozess. Dafür wird die Fortführung der UAG Gender Budgeting und darüber hinaus die Einrichtung eines Genderrates, von Stellen im BMFSFJ und im BMF, von Strukturen und Kapazitäten in den Fachressorts, von Schulungsmaßnahmen und wissenschaftlicher Prozessberatung angeregt.

15.2.1 Feststellung der Verbindlichkeit von Gender Budgeting im Rahmen der Gender-Mainstreaming-Strategie

Die Machbarkeitsstudie definiert Gender Budgeting als Teilstrategie des Gender Mainstreaming und zeigt die rechtlichen Grundlagen. Damit ist grundsätzlich die Verpflichtung zur Umsetzung gegeben. Eingangs wurde ausführlich gezeigt, dass die Einführung von Gender Budgeting politisch beschlossen und rechtlich geboten ist. Dennoch wurde im Prozess der Machbarkeitsstudie deutlich, dass Widerstände bestehen, die sich grundsätzlich auf die Frage beziehen, ob – nicht wie - Gender Budgeting umgesetzt werden soll oder nicht. Auch im weiteren Umsetzungsprozess sind diesbezüglich Widerstände zu erwarten, die den Gender-Budgeting-Prozess nachhaltig verzögern und behindern können.

Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt, die Umsetzung verbindlich festzulegen. Hierfür bedarf es einer Vorbereitung durch die UAG Gender Budgeting und eines Beschlusses der IMA Gender Mainstreaming.

Darin sollten konkrete Umsetzungsschritte und Ergebnisse festgelegt werden. Wichtiger Bestandteil sollte die qualifizierte Genderprüfung des Haushaltsgesetzes sein.

Zur Klärung der Verbindlichkeit könnte analog zu Österreich ein Passus zur Umsetzung von Gender Budgeting in das Haushaltsgrundsatzgesetz oder in die Bundeshaushaltsordnung aufgenommen werden, die Forschungsgemeinschaft empfiehlt die Aufnahme.

15.2.2 Einführung von Gender Budgeting bei der Haushaltsaufstellung

Bei der Haushaltsaufstellung ist die Abbildung der Ergebnisse von Genderwirkungsanalysen erforderlich. Es sollte bei der Einführung festgelegt werden, welche Titel oder Produkte analysiert werden sollen. Dabei sollten sowohl Ausgaben als auch Einnahmen schrittweise in die Analysen aufgenommen werden. Die Ergebnisse der Genderwirkungsanalysen sollen als Genderinformati-

onen zum Haushalt als Gesamtwerk, zu den Einzelplänen und den ressortübergreifenden Aufgaben sowie zu allen Titeln bzw. Produkten in jeder Stufe der Haushaltsaufstellung in angemessen aggregierter und aussagekräftiger Form zur Verfügung stehen.

Für Titel aus fast allen Ressorts konnten konkrete Ansatzpunkte für weitere Genderwirkungsanalysen beispielhaft identifiziert und Weiterentwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Dabei wurden verschiedene Maßstäbe entwickelt, die für unterschiedliche Einnahmen und Ausgaben angelegt werden können und die eine aussagekräftige Darstellung der Gleichstellungswirkung erlauben.

Die Ressorts und deren Fachabteilungen waren unterschiedlich weit in ihrem Gender-Mainstreaming-Prozess fortgeschritten, so dass in einigen Ressorts oder Abteilungen geschlechterbezogene Daten oder Analysemethoden vorlagen, die für titel- oder produktbezogene Gleichstellungswirkungsanalysen genutzt werden können, in anderen nicht.

Es zeigte sich, dass Einnahmen und Ausgaben, die sich unmittelbar Personen zuordnen lassen, am leichtesten einer Genderwirkungsanalyse unterzogen werden können. Auch für Ausgaben, die sich nur mittelbar auf Personen beziehen, konnten gute Beispiele für die Integration von gleichstellungswirksamen Aspekten oder für Prüfverfahren im Rahmen der Mittelvergabe, die eine geschlechterneutrale Wirkung garantieren, identifiziert werden.

Es wurde deutlich, dass in einigen Fachgebieten die Berücksichtigung von Genderaspekten bisher wenig verankert ist, zum Beispiel weil es sich bei den Ausgaben um die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen oder als übergeordnet verstandener Aufgaben handelt wie Verkehr, Wirtschaft und Verteidigung. In diesen Bereichen kann Gender Budgeting der Anlass dafür sein, systematisch Gender-Mainstreaming-Prozesse zu beginnen mit dem Ziel, aussagekräftige genderbezogene Wirkungsanalysen zu erarbeiten.

Die Machbarkeitsstudie ergab, dass für viele Ausgaben bisher die explizite Benennung von Gleichstellungszielen und die Umsetzung in messbare und vergleichbare Kenngrößen, die die Grundlage einer Genderwirkungsanalyse bilden können, fehlen.

Die Implementierungsstrategie muss diese unterschiedlichen Entwicklungsstände und Voraussetzungen berücksichtigen.

15.2.2.1 Einführung von Gleichstellungswirkungsanalysen

Als ein Schritt eines Implementierungsprozesses muss festgelegt werden, welche Titel oder Produkte einer Analyse der Gleichstellungswirkung unterzogen werden sollen. Hierfür gibt es die Möglichkeit, die Durchführung von Wirkungsanalysen den Ressorts ohne weitere Vorgaben selbst zu überlassen oder Einnahmen und Ausgaben titel- oder produktgenau festzulegen, die einer geschlechterbezogenen Wirkungsanalyse zu unterziehen sind.

Wenn die Durchführung der haushaltsbezogenen Gleichstellungswirkungsanalysen ohne weitere Vorgaben den einzelnen Ressorts überlassen bliebe, wäre der Prozess unverbindlich und würde in einigen Ressorts den Erfahrungen der Forschungsgemeinschaft in der Machbarkeitsstudie entsprechend voraussichtlich gar nicht beginnen. Werden die zu analysierenden Titel zentral festgelegt, wird die Partizipation der Ressorts nicht ausreichend als Ressource genutzt. Es sollte demnach eine Implementierung vorgesehen werden, die Verbindlichkeit und Freiwilligkeit verknüpft.

Es besteht die Möglichkeit, Rahmenvorgaben zu machen, die sowohl eine allgemein verbindliche Prioritätensetzung als auch eine eigene Prioritätensetzung der Ressorts ermöglichen.

Es sollte allgemein verbindlich für jeden Haushalt festgelegt werden, wie hoch der Anteil der Mittel ist, die einer Gleichstellungswirkungsanalyse unterzogen werden sollen. Die Ressorts könnten dann ihre fachlichen Schwerpunkte selbst setzen. Darüber hinaus sollte festgelegt wer-

den, welche Einnahmen- oder Ausgabenarten einer Gleichstellungswirkungsanalyse unterzogen werden sollen, z. B. Personal, Zuwendungen, Ressortforschung oder Förderprogramme.

15.2.2.2 Einführung von Genderwirkungsanalysen bei den Ausgaben des Bundes

Für folgende Ausgabearten liegen aktuell gute Voraussetzungen für haushaltsbezogene Genderwirkungsanalysen vor, so dass in diesen Bereichen die Implementierung mit Aussicht auf die zügige Erstellung qualifizierter Ergebnisse begonnen werden könnte:

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

Darüber hinaus sollte parallel damit begonnen werden, Konzepte für aussagekräftige Genderwirkungsanalysen in denjenigen Bereichen zu entwickeln, die die Gleichstellung von Frauen und Männern und die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse erheblich beeinflussen, bei denen die Nutzungsperspektive oder Genderaspekte aber gar nicht oder nur mittelbar betrachtet wurden. Dies gilt u. a. für die Forschungsförderung und Ressortforschung, die Infrastrukturmaßnahmen in Bau und Verkehr und die Wirtschaftsförderung sowie den Bereich Verteidigung. In diesen Bereichen ist ein langer Vorlauf zu erwarten, bevor Gender Budgeting qualifiziert umgesetzt werden kann.

Es wird voraussichtlich relativ schnell möglich sein, einen großen Prozentsatz der Ausgaben des Bundes in die Gleichstellungswirkungsanalysen einzubeziehen.

In den Bereichen Personal, Soziales, Arbeitsmarkt, Bildung, Entwicklungszusammenarbeit und Jugend können die Mittel teilweise Personen zugeordnet werden und sind teilweise auch schon auf qualitative genderbezogene Wirkungszusammenhänge ausgerichtet.

Wenn die genderbezogenen ökonomischen Wirkungszusammenhänge zu diesen Aufgabenbereichen und den oben beschriebenen Ausgabearten eingeführt und jährlich fortgeschrieben und verbessert werden, ist ein Großteil der Ausgaben des Bundes erklärt.

15.2.2.3 Einführung von Genderwirkungsanalysen bei den Einnahmen des Bundes

Die Ausführungen an anderer Stelle haben gezeigt, dass auch von der Einnahmenseite des Bundeshaushalts gleichstellungsrelevante Wirkungen ausgehen können. Da bisher jedoch insgesamt vergleichsweise wenige Informationen über die Wirkungen von unterschiedlichen Steuern vorliegen, sollten in ersten Schritten die Lohn- bzw. veranlagte Einkommensteuer und die Umsatzsteuer auf gleichstellungsrelevante Effekte untersucht werden. Die entsprechenden Untersuchungen sollten im Rahmen der ersten Implementierungsphase von Gender Budgeting, hier vorgeschlagen für den Haushalt 2008, durchgeführt werden. Es ist von einer längeren Untersuchungsdauer auszugehen, so dass die Ergebnisse voraussichtlich noch nicht im Haushaltsplan 2008 ausgewiesen werden können. Mit diesen beiden Steuerarten wären rund 50 % der Bundes-einnahmen erfasst. In diesem Kontext sollten zugleich auch die Steuern berücksichtigt werden, die auf der Basis des versteuerten Einkommens festgesetzt werden, wie etwa der Solidaritätszuschlag. In einem zweiten Schritt könnten dann die Körperschaftssteuer und die Nettokreditaufnahme betrachtet werden. Als dritter Schritt könnten verschiedene Verbrauchssteuern, wie etwa

die Mineralölsteuer, sowie Steuern auf spezielle Güter wie Branntwein, Alkopops, Tabak etc. sowie die Einnahmen aus Krediten einer Genderanalyse unterzogen werden. Als vierter Schritt könnten Veräußerungsgewinne, wie Privatisierungserlöse, sowie Kapitalrückzahlungen etc., im fünften Schritt die verbleibenden Einnahmearten analysiert werden.

15.2.2.4 Qualitative Vorgaben für den Implementierungsprozess

Es ist davon auszugehen, dass in den ersten Jahren die Qualität der Analysen, z. B. betreffend Reichweite und Aussagekraft, Verlässlichkeit der Daten und ihrer Interpretation, stetig verbessert werden kann. Zu Beginn einen zu hohen Perfektionsgrad einzufordern würde den Prozess stoppen, bevor er begonnen hat. Daher sollten die Analysen zu Beginn des Gender-Budgeting-Prozesses Anlass für Nachfragen und Diskussionen in den Fachgebieten und im Parlament bieten und mit steigender Qualität im Laufe der Zeit zunehmend als Grundlage für Umsteuerungsprozesse genutzt werden.

Die Ergebnisse der Genderwirkungsanalysen zu den Titeln und Produkten werden den Erfahrungen anderer Nationen und Regierungen entsprechend im Laufe der Jahre konkreter und aussagekräftiger – wird zu Beginn noch nach geschlechterbezogenen Zielen und angemessenen Wirkungsmaßstäben geforscht und die Erhebung oder Analyse von Daten begonnen, können mittelfristig zuverlässige quantitative Nutzungsanalysen vorgelegt und präzise Aussagen über die weitergehenden geschlechterbezogenen Wirkungszusammenhänge getroffen werden.

Da Genderwirkungsanalysen in einigen Fachgebieten bereits gut, in anderen noch gar nicht verankert sind, wird die Qualität und Aussagekraft dieser Analysen mittelfristig sehr uneinheitlich sein.

Daher sollten allgemein verbindliche Mindeststandards und eine einheitliche Indikatorik zur Anzeige der Gleichstellungswirkung sowie ein einheitlicher allgemeiner Bewertungsmaßstab festgelegt werden.

Insbesondere ist in einem kontinuierlichen Prozess zu klären, welchen Stellenwert Nutzenanalysen und welchen Stellenwert qualitative Genderaspekte bei den einzelnen Ausgaben und Einnahmen haben und welche konkreten und spezifischen Maßstäbe für Gleichstellungswirksamkeit und Gleichstellungsneutralität angelegt werden können.

Die Kommunikation über die Qualität der Genderwirkungsanalysen zum Haushalt könnte wie bei den quantitativen Zielen der Ressorts in einem Zielvereinbarungsprozess zwischen den Ressorts, dem BMFSFJ und dem BMF erfolgen.

15.2.2.5 Quantitative Vorgaben für den Implementierungsprozess

Die im Rahmen der Europäischen Union entwickelte Zeitperspektive für die Implementierung von Gender Budgeting ist das Jahr 2015. Die Anzahl der Titel oder Produkte, die einer Genderwirkungsanalyse unterzogen werden, sollte mit jedem Haushaltsjahr systematisch erweitert werden. Dabei sollte die Zielperspektive, dass die Einnahmen und Ausgaben in ihrem Zusammenwirken analysiert werden, mit den einzelnen Stufen von Anfang an sichtbar sein.

Eine Implementierungsstrategie, die darauf abzielt, dass im Jahr 2015 Gender Budgeting weitgehend eingeführt ist, sollte sich zum Ziel setzen, bis zu diesem Zeitpunkt einen Großteil der Einnahmen und Ausgaben einer systematischen und qualifizierten Analyse der Gleichstellungswirkung zu unterziehen. Die Vorgaben können auf die Summe der Mittel oder auf die Zahl der Titel bezogen werden.

Zur Umsetzung sollte festgelegt werden, welcher Prozentsatz der Titel oder der Mittel in welchen Schritten einer Gleichstellungswirkungsanalyse unterzogen werden soll.

Bei den Einnahmen sollten die oben beschriebenen fünf Schritte mit dem ersten Schritt im Haushaltsjahr 2008 beginnen. Die weiteren Schritte sollten zeitlich so gestaffelt werden, dass eine Einbeziehung bis 2015 geleistet ist.

Bei den Ausgaben könnte im Haushalt 2008 mit dem Ziel begonnen werden, 20 % der Mittel zu analysieren, allein die Einbeziehung von Sozialversicherungsleistungen würde diesen Anteil übersteigen. Der Prozentsatz der analysierten Titel sollte bis 2015 mindestens 80 % der Mittel umfassen. Für die übrigen 20 % sollte eine Zeitperspektive von weiteren 5 Jahren bis zur Umsetzung aussagekräftiger Analysen zugelassen werden. Damit wären in 9 Jahren 80 % der Ausgaben des Bundes mindestens einmal, die meisten mehrmals einer Genderwirkungsanalyse unterzogen. Die weiteren 20 % wären bis 2020 in die Genderwirkungsanalysen einbezogen.

Es ist wichtig, dass die Ressorts für die Titel, die in die Wirkungsanalyse einbezogen werden, ihre Analyseergebnisse und die Verbesserung der Analysemethoden mit jedem Haushaltsjahr als Information zur Verfügung stellen.

Für den Anteil, den einzelne Ressorts zu erbringen hätten, und für die Einbeziehung von Einnahme- und Ausgabearten könnten Zielvereinbarungen zwischen dem Ressort und dem BMF sowie dem BMFSFJ getroffen werden.

Weiter oben wurde gezeigt, dass bei einzelnen Ausgabearten und Aufgabenbereichen schon konkrete Analysen, bei anderen die Entwicklung von Analysekonzepten im Vordergrund stehen. Dafür sollten ressortspezifisch konkrete Schritte vereinbart werden.

15.2.2.6 Einführung der Darstellung der Genderinformationen im Haushalt und in den Dokumenten zum Haushalt

Die Machbarkeitsstudie hat Vorschläge dafür entwickelt, wie die Ergebnisse der Genderwirkungsanalysen als Information zum Haushalt aufbereitet werden können.

Titel- und produktbezogene Erläuterungen zu den beabsichtigten und erreichten Genderwirkungen können in kurzer Form, ggf. zu einem Indikator aggregiert, im Haushaltsplan als Genderinformation bei den titel- und produktbezogenen Erläuterungen abgebildet oder in einer eigenständigen Erläuterung zum Haushalt dargestellt werden.

Zu den beabsichtigten und erreichten Genderwirkungen der in den Einzelplänen veranschlagten Titel kann jeweils eine einzelplanbezogene Erläuterung gegeben werden. Diese kann bei den Einzelplänen als zusammenfassende Erläuterung oder in einem Dokument zum Gesamthaushalt abgebildet werden.

Die beabsichtigten und erreichten Genderwirkungen des Gesamthaushalts können in einer zusammenfassenden Genderinformation als Dokument zum Haushalt dargestellt werden, in der auch ressortübergreifende Aufgabenbereiche genderbezogen erläutert werden.

Die Implementierung von Gender Budgeting kann ebenfalls in einer zusammenfassenden Genderinformation zum Gesamthaushalt und zu den Einzelplänen erfolgen.

Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt

- die Aufnahme von Informationen über die Ergebnisse der Genderwirkungsanalyse in die Erläuterungen der Titel und Produkte im Haushaltsplan und
- die Erstellung eines eigenständigen Dokuments „Genderinformation zum Haushalt“ als Bestandteil des Finanzberichtes.

15.2.3 Einführung von Gender Budgeting bei der Haushaltsausführung

Die Haushaltsausführung obliegt den Ressorts in eigener Verantwortung. Die Genderinformationen, die bei der Haushaltsaufstellung titel- und produktbezogen erarbeitet wurden, können für die Haushaltsausführung als Grundlage dienen.

Die Machbarkeitsstudie hat an Beispielen gezeigt, wie Genderaspekte bei der Bewilligung von Zuwendungen, der Vergabe von Ressortforschung und bei der Wirkungskontrolle für Leistungsgesetze durch Forschung und Datenerhebungen Berücksichtigung finden. Ebenso wurden Vorschläge für eine Verbindung von Personalentwicklung und Analysen der Mittelströme bei den Personalausgaben vorgestellt.

Für die Umsetzung von Gender Budgeting ist in den einzelnen Ressorts titel- und produktgenau zu klären, wie Genderinformationen bei der Verausgabung und Einnahme von Mitteln erhoben und Entscheidungen zu Grunde gelegt werden. Entsprechend kann ein ressortspezifisches Gendermonitoring und Gendercontrolling zu den Ausgaben und Einnahmen eingeführt werden. Die Genderinformationssysteme können in vielen Fällen in die bereits entwickelten Controlling- und Monitoringverfahren der Ressorts integriert werden.

Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt den Aufbau von ressortspezifischen Gendermonitoring- und Gendercontrollingverfahren, die Genderinformationen in den Ressorts zentral verfügbar machen, ohne die Zuständigkeit der Fachabteilungen bei der Verausgabung der Mittel einzuschränken.

Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt, für den Personalbereich und die Zuwendungen einheitliche Standards zu entwickeln, die Mindestanforderungen festlegen und eine ressortspezifische Varianz erlauben.

So wurde in der Machbarkeitsstudie gezeigt, dass Genderinformationen zu Zuwendungen in der Zuwendungsdatenbank des Bundes abgebildet werden können. Präziser und umfangreicher können solche Informationen auch in den ressortinternen Zuwendungsdatenbanken abgebildet werden. Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt beide Darstellungsweisen.

Für den Personalbereich sollte eine Modifikation des Bundesgleichstellungsgesetzes dahingehend erfolgen, dass mittelbezogene Daten erhoben werden müssen. Ein solches Verfahren sollte von BMI, BMF und BMFSFJ unter Beteiligung der Fachressorts entwickelt werden. Wie diese Daten, z. B. zu Leistungszulagen und Teilzeitstellen, mit der Personalentwicklung verknüpft werden, ist wiederum nur ressortspezifisch zu lösen.

15.2.4 Einführung von Arbeitshilfen „Gender Budgeting“

Der Prozess der Machbarkeitsstudie und die Erfahrungen von Verwaltungen, die Gender Budgeting bereits umsetzen, zeigte aus der Perspektive der Forschungsgemeinschaft, dass die haushaltsbezogene Steuerung der Querschnittsaufgabe Gleichstellung in der Verwaltung das Zusammenführen von Haushalts-, Fach- und Genderkompetenz erfordert. Genderkompetenz ist schon als Bestandteil der Fachkompetenz konzipiert, im Verwaltungsalltag ist es nicht immer einfach, auf alle drei Komponenten zu achten.

Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt daher die Erarbeitung von Arbeitshilfen zu Gender Budgeting auf der Basis eines künftigen politischen Beschlusses. Aus der Sicht der Forschungsgemeinschaft sollte zur Umsetzung von Gender Budgeting eine allgemeine Arbeitshilfe für die Verwaltung erstellt werden. Da die einzelnen Phasen des Haushaltskreislaufs fließend ineinander übergehen und sich mit dem vorherigen und künftigen Haushaltskreislauf überschneiden, sollte diese allgemeine Arbeitshilfe alle Phasen des Haushaltskreislaufs umfassen. Eine Arbeitshilfe Gender Budgeting sollte folgende Bestandteile enthalten:

1. Definition von Gender Budgeting
2. Gender Budgeting in den Phasen des Haushaltskreislaufs
3. Durchführung einer Genderwirkungsanalyse für Einnahmen und Ausgaben
4. Aufbau eines haushaltsbezogenen Genderinformationssystems
5. Gender Budgeting bei der Erstellung des Haushaltsentwurfs

6. Aufgaben der Verwaltung in Bezug auf Gender Budgeting im Parlamentarischen Verfahren der Haushaltsaufstellung
7. Gender Budgeting bei der Haushaltsausführung/Gender Controlling
8. Zuständigkeiten im Rahmen des Gender-Budgeting-Prozesses

Diese Arbeitshilfe sollte vor allem im Zusammenhang mit Schulungen Anwendung finden und in die Erläuterungen des BMF zum Haushaltsverfahren integriert werden.

Die Erfahrung der Forschungsgemeinschaft mit den bisherigen Arbeitshilfen zu Gender Mainstreaming war, dass die bestehenden Dokumente nicht im wünschenswerten Ausmaß Anwendung finden. Daher sollten Arbeitshilfen zu Gender Budgeting zusätzlich zu einer allgemein Arbeitshilfe konkret in die Haushaltskommunikation integriert werden:

Im Aufstellungsroundschreiben des BMF an die Ressorts sollte ein Gender-Budgeting-Aspekt enthalten sein, eine Arbeitshilfe sollte als erläuternde Anlage beigefügt oder konkret auf eine allgemeine Arbeitshilfe hingewiesen werden.

Bei der Übersendung des beschlossenen Einzelplans an die Ressorts sollte ebenfalls ein Gender-Budgeting-Punkt, diesmal zur Haushaltsausführung, enthalten sein, auch diesem Schreiben kann eine konkrete Arbeitshilfe Gender Budgeting beigefügt oder auf die allgemeine Arbeitshilfe hingewiesen werden.

15.2.5 Stärkung der Verbindung der Prüfung der haushaltsmäßigen und genderbezogenen Auswirkungen bei der Gesetzesfolgenabschätzung

Die Umsetzung von Gender Budgeting ist angewiesen auf die Genderwirkungsanalyse von Leistungsgesetzen und Steuergesetzen. In der Verbindung der Prüfung der haushaltsmäßigen und geschlechterbezogenen Auswirkungen liegt wichtiges Potenzial für Gender Budgeting. Eine Verbindung wäre im Rahmen der Ex-Ante-Prüfung der Gleichstellungswirkung im Gesetzgebungsverfahren möglich, denn die Kabinetttvorlagen der Verwaltung und die Regierungsvorlagen im Parlament enthalten Prüfungen der haushaltsmäßigen Auswirkungen und der Gleichstellungswirkungen. Diese Analysen sollten stärker verbunden werden.

Darüber hinaus ist eine Analyse der Wirkung von bestehenden Gesetzen für Gender Budgeting erforderlich.

15.2.6 Berücksichtigung von Gender Budgeting bei der Einführung von Produkthaushalten und Kosten-Leistungs-Rechnung

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde am Beispiel der Bundeszentrale für politische Bildung mit einem Bereich gearbeitet, für den ein Produkthaushalt besteht. Der Produkthaushalt ist sehr gut für Analysen zur Gleichstellungswirkung geeignet, denn für die Produkte konnten in der Bundeszentrale Nutzungsgruppen geschlechterdifferenziert erhoben und gleichstellungsbezogene Wirkungsziele definiert werden.

International ist die wirkungsorientierte Haushaltssteuerung Standard, innerhalb Deutschlands ist der Produkthaushalt Standard in den Kommunen, mehrere Bundesländer arbeiten ebenfalls mit Produkthaushalten. Der Bund hat für die Einführung von Produkthaushalten und Kosten-Leistungs-Rechnung Pilotverwaltungen ausgewählt.

Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt, dass Gender Budgeting bei der Einführung von Produkthaushalt und Kosten-Leistungs-Rechnung berücksichtigt wird. Die Bundeszentrale für politische Bildung ist ein Best-Practise-Beispiel für Gender Budgeting, ihre Erfahrungen sollten auf andere Produkthaushalte übertragen werden.

Dafür sollten die entsprechenden Arbeitsbereiche und Steuerungsgremien einen Auftrag erhalten.

15.2.7 Steuerungsstrukturen für den Gender-Budgeting-Prozess

Die Einführung von Gender Budgeting erfordert aufgrund der Komplexität der Aufgabenstellung Steuerungsstrukturen.

15.2.7.1 UAG Gender Budgeting

Die UAG Gender Budgeting hat sich nach Auffassung der Forschungsgemeinschaft als Arbeitszusammenhang etabliert und bewährt. In der UAG ist strukturell ein Zusammenwirken des Finanz- und des Gleichstellungsressorts mit allen Ressorts angelegt. Eine solche Struktur ist auch für die Begleitung der Einführung von Gender Budgeting erforderlich. Die künftige Funktion der UAG Gender Budgeting oder einer ähnlichen Form der interministeriellen Vernetzung wäre die Vorbereitung von verbindlichen Beschlüssen zu Gender Budgeting, Erfahrungsaustausch und die Diskussion von Konzepten und Strategien. Das BMF sollte in einer solchen Koordination eine führende Rolle übernehmen.¹⁷⁹

15.2.7.2 Gender-Budgeting-Beirat oder Genderrat

Die Verwaltung könnte ein Expertinnen- und Expertengremium einsetzen, das die Funktion hat, die Bundesregierung bei der Einführung von Gender Budgeting zu beraten. In einem solchen Gender-Budgeting-Beirat oder Genderrat könnten auch Vertreterinnen von Nicht-Regierungs-Organisationen eingebunden werden. Zentrale Funktion wäre es, wichtige Handlungsfelder für Genderwirkungsanalysen zu identifizieren, die Qualität der Genderwirkungsanalysen zu bewerten und Vorschläge für die Weiterentwicklung der Analyseinstrumente zu machen.

15.2.7.3 Stellen im BMFSFJ und im BMF

Die Steuerung des Gender-Budgeting-Prozesses erfordert Kapazität und die Verbindung von Haushalts- und Genderkompetenz. Die bisher zuständigen Verwaltungseinheiten sind kapazitär nicht ausreichend in der Lage, diesen Prozess zu steuern.

Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt, im BMF eine Stelle für Gender Budgeting einzurichten. Bei der Besetzung sollte berücksichtigt werden, dass bisher im BMF kaum Frauen bei der Aufstellung des Bundeshaushalts beteiligt sind.

Das BMFSFJ sollte ebenfalls eine bessere personelle Ausstattung für das Themengebiet Gender Budgeting erhalten.

15.2.7.4 Kapazität in den Ressorts

Die Umsetzung von Gender Budgeting erfordert personelle Kapazität in den Ressorts, in den Haushaltsreferaten, bei den Gender-Mainstreaming-Beauftragten und in den Fachabteilungen. Für die Zusammenarbeit sollte eine Struktur geschaffen werden. Der Arbeitsaufwand sollte bei der Aufgabenplanung angemessen berücksichtigt werden.

¹⁷⁹ In den Ländern, die Gender Budgeting umsetzen, ist das Finanzministerium hochrangig in der Koordinierung vertreten oder sogar federführend.

15.2.7.5 Qualifizierung: Schulung

Die Umsetzung von Gender Budgeting erfordert eine Qualifizierung der zuständigen Stellen. Das Thema muss fester Bestandteil von Schulungen zum Haushaltsverfahren werden. Dafür sind die Fortbildnerinnen und Fortbildner weiterzubilden und Module für die Fortbildung zu entwickeln.

15.2.7.6 Qualifizierung: Wissenschaftliche Prozessberatung

Die Einführung von Gender Budgeting sollte wissenschaftlich begleitet werden. Die Erfahrungen der Forschungsgemeinschaft im Rahmen der Machbarkeitsstudie zeigen, dass externe Beratung den Prozess anstößt und qualifiziert. Eine Beratung sollte sowohl für die einzelnen Ressorts als auch für den Gesamtprozess vorgesehen werden. Diese Beratung und Begleitung könnte durch das GenderKompetenzZentrum und durch externe wissenschaftliche Beratung erfolgen.

15.2.8 Zusammenfassung: Empfehlungen zur Einführung von Gender Budgeting

Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt eine verbindliche Festlegung zur Umsetzung von Gender Budgeting durch die IMA Gender Mainstreaming und ggf. eine Aufnahme in die BHO. Gender Budgeting soll in die drei Phasen des Haushaltskreislaufs integriert werden. Für die Haushaltsaufstellung sollte die Einführung von Genderwirkungsanalysen für Ausgaben und Einnahmen schrittweise eingeführt werden. Dazu sollte ein Genderinformationssystem zum Haushalt entwickelt werden, das die Informationen angemessen abbildet. Hierfür bedarf es quantitativer und qualitativer Vorgaben. Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt die Erstellung von integrierten und eigenständigen Arbeitshilfen zu Gender Budgeting für die Verwaltung. Bei der Gesetzesfolgenabschätzung sollte eine stärkere Verbindung zwischen der Prüfung der haushaltsmäßigen und der geschlechterdifferenzierten Auswirkungen hergestellt werden. Gesetzesfolgenabschätzung sollte nicht nur ex ante sondern auch ex post eingesetzt werden. Gender Budgeting sollte bei der Einführung von Produkthaushalten und Kosten-Leistungs-Rechnung systematisch berücksichtigt werden.

Die Forschungsgemeinschaft empfiehlt die Einrichtung von Steuerungsstrukturen für Gender Budgeting, insbesondere die Fortführung der UAG Gender Budgeting, die Einrichtung eines Gender-Budgeting-Beirats, die Einrichtung von Stellen für Gender Budgeting im BMFSFJ und im BMF und die Etablierung von Strukturen und Kapazität für Gender Budgeting in den Ressorts. Gender Budgeting sollte systematisch als Modul in die haushaltsbezogene Aus- und Fortbildung integriert werden. Die Einführung von Gender Budgeting sollte wissenschaftlich begleitet werden.

16 Beispiele für ressortspezifische Genderwirkungsanalysen

In diesem Teil der Machbarkeitsstudie werden die Ergebnisse der Genderwirkungsanalysen dargestellt, die von der Forschungsgemeinschaft zusammen mit den Ressorts erstellt wurden. Den Wirkungsanalysen wird jeweils eine kurze Zusammenfassung zum Vorgehen im Rahmen der Machbarkeitsstudie im jeweiligen Ressort vorangestellt. Die Beispiele sind grundsätzlich sortiert nach den Nummern der Einzelpläne und Titel.

16.1 Einzelplan 04: Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

Als Organisationseinheit im Bundeskanzleramt erklärte sich die Bundesbeauftragte für Kultur und Medien (BKM) zu einer Beteiligung an der Studie bereit. Anfang Juni 2005 fand ein erstes Gespräch statt, in dem die Intention der Studie erläutert wurde und zwei Bereiche identifiziert wurden, die für die genauere Analyse herangezogen werden sollten: die Förderung von Künstlerinnen und Künstlern in der Villa Massimo und das Bundesinstitut für die Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa (BKGE).

In zwei weiteren Gesprächsrunden mit dem BKM bezüglich der Förderung von Künstlerinnen und Künstlern sowie einer mit dem BKGE in Oldenburg wurden die wesentlichen Informationen herausgearbeitet, die dann abschließend abgestimmt wurden.

16.1.1 Künstlerförderung Villa Massimo und Casa Baldi

Aus Kapitel 0405, Titel 687 51 „Förderung deutscher Künstler im Ausland“ werden institutionelle Zuschüsse (ohne Investitionen) für die Villa Massimo im Umfang von 1,340 Mio. Euro (Soll 2005) geleistet (Soll 2004: 1,255 Mio. Euro). Mittels dieser Ausgaben werden einerseits die Stipendien für den Auslandsaufenthalt deutscher Künstlerinnen und Künstler sowie die laufenden Kosten der Einrichtungen Villa Massimo und Casa Baldi finanziert.

Im dem oben genannten Betrag sind 360.000 Euro für Stipendienzahlungen enthalten. Der verbleibende Betrag dient der Finanzierung der laufenden Kosten für Gehälter, den Betrieb der Villa sowie der Organisation und Durchführung von kulturellen Veranstaltungen.

Über die originäre Förderung von KünstlerInnen der verschiedenen Genres (Musik, Literatur, Malerei, Bildhauerei etc.) hinaus werden keine nennenswerten weiteren Aktivitäten initiiert. Einzelne Vernissagen etc. vor Ort werden von der Villa Massimo organisiert.

Durch die Stipendien wurden im Jahr 2005 6 Männer und 4 Frauen (Villa Massimo) sowie bei der Casa Baldi 5 Männer und 3 Frauen gefördert. Geschlechterdifferenziert entfallen in diesem Jahr 60 % (Euro 217.500) der Fördersumme auf männliche und 40 % (Euro 132.500) auf weibliche Stipendiaten. Die Förderdauer beträgt ein Jahr bei der Villa Massimo und drei Monate bei der Casa Baldi. Die Genderverteilung ist bei der Villa Massimo relativ konstant, bei der Casa Baldi sind Frauen regelmäßig stärker vertreten als im vergangenen Jahr.

Hinsichtlich der Bewerbungen und ihrer Verteilung auf die Geschlechter sind keine Angaben möglich, weil die Auswahl ausschließlich über die Bundesländer erfolgt. Dort werden keine Statistiken zu den eingehenden Bewerbungen geführt, sondern nicht berücksichtigte Einsendungen bei Ausschreibungen einfach zurückgeschickt. Das Auswahlgremium ist paritätisch besetzt. Beschäftigt wurden ausweislich des Jahresberichts 2004 insgesamt 13 Personen (9 Frauen, 4 Männer).

Auch wenn bei „Auswahl der Stipendiatinnen und Stipendiaten ... ausschließlich die künstlerische Qualität der eingereichten Arbeiten und das künstlerische Potenzial der Bewerberinnen und Bewerber berücksichtigt“ wird, stellt sich die Frage nach grundsätzlichen strukturellen Unterschieden zwischen männlichen und weiblichen Künstlern, die zu der oben genannten relativ

konstanten Geschlechterverteilung führt. Ursachen könnten z. B. im familiären Umfeld der Bewerberinnen und Bewerber liegen. So könnten etwa die einjährigen Förderungen der Villa Massimo möglicherweise erhebliche Anforderungen an die Familien der StipendiatInnen stellen (Umzug der Familie, berufliche Veränderungen für die/den LebenspartnerIn, Schulwechsel der Kinder etc.), während die kurzzeitigen Förderungen der Casa Baldi möglicherweise leichter mit den Rechten und Interessen von Kindern und Ehepartnern zu vereinbaren sind.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass zumindest auf der dargestellten Ebene geschlechterdifferenzierte Daten vorliegen.

16.1.2 Bundesinstitut für die Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa

Aus Kapitel 0407 werden Personal und Sachkosten im Umfang von 763.000 Euro (Soll 2005) geleistet (Soll 2004: 866.000 Euro). Das 1989 gegründete Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa (BKGE) ist eine nachgeordnete Behörde des BKM. Auf der Grundlage eigener, in wissenschaftlicher Unabhängigkeit durchzuführender Dokumentationen und Erhebungen hat es die Aufgabe, die Bundesregierung in allen Fragen zu beraten, welche die Darstellung, Erforschung und Weiterentwicklung von Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa betreffen. Gleichzeitig handelt es sich um ein An-Institut der Universität Oldenburg.

Im Rahmen der Beratungsaufgaben wird unter anderem auch die Stellungnahme des BKGE für den Bereich der Projektförderung eingeholt, die den zuständigen Fachreferaten (K 44 und v. a. 45) im BKM die Entscheidung über die Förderung erleichtern.

Das Personal besteht aus dem Direktor (männlich) sowie zwei wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und sechs Mitarbeitern. Unter dem Verwaltungspersonal sind fünf Frauen (2 Beamtinnen und 3 Angestellte) und drei Männer (1 Beamter und 2 Angestellte) beschäftigt; die Leitung obliegt dabei einem Mann.

Fasst man die Verwendung der Personalmittel zusammen, zeigt sich derzeit eine überwiegende Mittelbindung durch männliche Beschäftigte. Bei den Personalmaßnahmen wurde die Gleichstellungsbeauftragte beteiligt.

Die dem BKGE im Kapitel 0407 zugewiesenen Haushaltsmittel werden für Veröffentlichungen und Dokumentationen, Tagungen und Veranstaltungen sowie für Forschung und Untersuchungen eingesetzt. Des Weiteren werden Personalkosten entrichtet sowie Mittel für den allgemeinen Geschäftsbedarf und vermischte Verwaltungsausgaben der Behörde abgedeckt.

Bei der BKM-Förderung von Stipendiatinnen und Stipendiaten (Immanuel-Kant-Promotionsstipendien) fällt das sehr ausgewogene Verhältnis zwischen Männern und Frauen auf, auch wenn es in einem einzelnen Jahr auch ein leichtes Übergewicht von Frauen oder Männern geben kann. Dies bedeutet, dass auch die entsprechenden Finanzmittel (BKM) (ungefähr) zu gleichen Anteilen auf Männer und Frauen entfallen. Entsprechend den Vergaberichtlinien liegt der thematische Schwerpunkt bei der Kultur und Geschichte der Deutschen in den vorgegebenen Regionen. D.h. die Durchsicht der bewilligten Arbeiten weist einen deutlichen Schwerpunkt auf kultur-, sozial- und wirtschaftshistorischen Fragestellungen auf und damit (voraussichtlich) eine stärkere Berücksichtigung von geschlechterübergreifenden Erkenntnissen, als dies beispielsweise bei reiner Politik- oder Militärgeschichte wäre (Beispiele aus 2005: 1. Bikulturelle Lebensgemeinschaften in einer multiethnisch geprägten Region: Deutsch-rumänische Ehepaare im Banat, 2. Spätmittelalterliche Passionsfrömmigkeit in Böhmen: Der Passionstraktat „Extendit manum“ des Heinrich von St. Gallen). Wie weit hier genderspezifische Erkennt-

nisse herausgearbeitet werden, kann allerdings ohne eine detaillierte Durchsicht der einzelnen Konzepte nicht dargelegt werden.

Anders hingegen bei den neun Stiftungsprofessuren, die in den letzten 15 Jahren von BKM initiiert und finanziert wurden. Die Personalauswahl (Berufungsverfahren) erfolgte hier unter Berücksichtigung der Forschungs- und Wissenschaftsfreiheit allein durch die jeweiligen Universitäten. Nur 2 Stiftungsprofessuren wurden mit Frauen besetzt (Deutsche Literatur und Sprache in Mittel- und Osteuropa vom SS 1992 bis WS 1996/97 und Kunstgeschichte in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa vom WS 2000/01 bis SS 2005, beide an der Universität Leipzig). Damit verbunden ist eine entsprechende Mittelverwendung. Eine genderspezifische Betrachtung ist allerdings nur bei Gesamtbetrachtung der jeweiligen Universität möglich.

16.2 Einzelplan 05: Auswärtiges Amt

16.2.1 Gesamtprozess

Das Auswärtige Amt (AA) hat nach der Pilotphase Gender Mainstreaming einen Arbeitsstab eingerichtet und seither einen konsequenten und weitreichenden Gender-Mainstreaming-Prozess im Hause durchgeführt, der auch in vielen Einzelprojekten Unterstützung findet und aktiv getragen wird.

Die Abteilungen waren motiviert, im AA einen relativ umfangreichen Prozess zu Gender Budgeting im Rahmen der Machbarkeitsstudie durchzuführen. Dabei wurde der Gleichstellungsindikator aus dem ESF versuchsweise auf einige Arbeitsbereiche des AA angewendet, um die grundsätzliche Nutzbarkeit für den weiteren Gender-Budgeting-Prozess zu ermitteln und anhand der Erfahrungen eine geeignete Indikatorik für die Bundesregierung vorschlagen zu können.

Die Forschungsgemeinschaft und das AA haben neben der Verwertbarkeit der Ergebnisse für den Gesamtprozess das Ziel formuliert, dass die ausgewählten Projekte für die Arbeit des AA möglichst charakteristisch sein sollten.

Für das Gender Budgeting bedeutet dies, dass der Aspekt des Gender Mainstreaming im Rahmen der Zieldefinitionen für den Mitteleinsatz als ein möglicher Parameter zur Anwendung kommen kann. Gender Budgeting kann in diesem Zusammenhang Grundlagen für Wirkungsanalysen der Mittelverwendung liefern. Da das AA eine dezentrale Titelverwaltung durchführt, käme als Instrument für ein zentrales Gender Budgeting insbesondere die Ergänzung der Zuwendungsdatenbank um die ESF-Genderkriterien in Frage.

Die Bundesregierung hat im Januar 2006 unter der Federführung des BMBF eine zentrale Zuwendungsdatenbank eingeführt. Durch die Aufnahme von Genderkriterien könnten die entsprechenden Informationen zentral abgerufen werden. Allerdings zeigten die Erhebungen in Zusammenhang mit der Machbarkeitsstudie, dass mit den verwendeten Kriterien langfristige, dauerhafte Wirkungen kaum messbar sind und Ergebnisse daher nicht aussagekräftig wären. Da es sich um eine zentrale Datenbank der Bundesregierung handelt, sollte gemeinsam mit den Ressorts geschlechtsspezifische Analyseverfahren erarbeitet werden. Die Einführung lediglich im Auswärtigen Amt wäre dagegen nicht zielführend.

16.2.1.1 Internationale Berichtspflicht

Zur Gleichstellung der Geschlechter hat die Bundesrepublik Deutschland einer Reihe internationaler Berichtspflichten nachzukommen. Gender Budgeting ermöglicht es, die Beiträge zu den Berichten mit leicht abrufbaren Daten zu unterlegen. Bisher sind solche Arbeitsaufträge teilweise außerordentlich zeitaufwendig. Insofern könnte Gender Budgeting – soweit in der ganzen Bundesregierung eingeführt - hier konkrete Arbeitserleichterung erbringen.

16.2.1.2 Ausgaben im Ausland

Die Aufgabenstellung des AA bringt es naturgemäß mit sich, dass viele Ausgaben im Ausland getätigt werden. Das Auswärtige Amt bemüht sich, die Grundsätze des Gender Mainstreaming umfassend – auch und gerade bei der Arbeit im Ausland – anzuwenden und wirbt insbesondere in internationalen Organisationen und Foren für die Entwicklung entsprechender Standards.

Im AA werden Geschlechteraspekte bereits im Bereich der Projektförderung (hier in Form der Kleinstprojekte der technischen Zusammenarbeit) berücksichtigt. Die Akzeptanz des Projekts Gender Budgeting im AA dürfte vor allem von dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand abhängen. Dieser muss so gering wie möglich gehalten werden.

Die Komponente „Genderwirksamkeit“ könnte wie dargestellt in der Zuwendungsdatenbank erfasst werden, sofern alle Ressorts ein einheitliches und damit aussagekräftiges Analysekriterium dafür erarbeiten.

Nach Ansicht des AA könnte die Einführung von Gender Budgeting in der Bundesregierung grundsätzlich zu mehr geschlechtsspezifischer Transparenz und Verteilungsgerechtigkeit führen.

16.2.2 Arbeitsstab Dialog mit der islamischen Welt

Die Arbeit des Arbeitsstabes Dialog mit der islamischen Welt wird im Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kulturpolitik (2004) beschrieben wie folgt:

„Seit 2002 setzt das Auswärtige Amt das Programm "Europäisch-Islamischer Kulturdialog" um. Für Dialogprojekte in der arabisch-islamischen Welt stehen den Kulturmittlerorganisationen pro Jahr über 5 Mio. Euro zur Verfügung.“

Das Programm fördert bewusst Projekte, die - komplementär zu den regulären Kultur- und Bildungsprogrammen - bestimmte Zielgruppen wie Frauen und Jugendliche besonders ansprechen. Wichtig ist außerdem die Einbindung lokaler Partnerorganisationen in die Projektarbeit.

„Die geförderten Projekte zielen darauf ab, das gegenseitige Verständnis zwischen westlicher und islamisch geprägter Welt zu verbessern, Missverständnisse aufzulösen und die Ablehnung, die zahlreiche Akteure der Region ‚westlichen‘ Werten entgegenbringen, abzubauen. Als unabdingbare Voraussetzung dafür muss der Dialog auf gleicher Augenhöhe mit den Partnern vor Ort geführt werden. (...) In der arabisch-islamischen Welt wird eine Fülle gesellschaftlicher Themen lebhaft debattiert: die Stellung der Frau, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung, das Verhältnis von islamischem Recht zu den Menschenrechten, der Aufbau einer Wissensgesellschaft, die Partizipation von Jugendlichen an gesellschaftlichen Prozessen, die Auswirkungen der Globalisierung, Reformen. Im Rahmen von Projekten können wir uns in diese Diskussion einbringen – die Kulturmittlerorganisationen veranstalten hierzu Workshops, führen Austauschprogramme durch oder leisten Beiträge zur Vernetzung und Information mittels elektronischer Medien, so durch das Internetportal www.qantara.de, das sich als Forum für interkulturellen Austausch etabliert hat und sich über Fachkreise hinaus ein breiteres kritisches, diskussionsfreudiges Publikum erschlossen hat.

Der Beauftragte für den Dialog der Kulturen, der Arbeitsstab für den Dialog mit der islamisch geprägten Welt und das Netzwerk der Dialogreferenten und –referentinnen, die seit 2002 vom Auswärtigen Amt an vielen Auslandsvertretungen in der Region eingesetzt werden, steuern das Programm.“¹⁸⁰

Bei dieser dezentralen Steuerung und der Prüfung in der Zentrale werden die Anträge der Kulturmittlerorganisationen und der Einzelprojekte an einer Reihe von Kriterien gemessen, vor dem Hintergrund, dass mit diesen spezifischen Projekten ein Mehrwert zu der Palette der bisherigen Maßnahmen im Bereich Auswärtiger Kultur- und Bildungspolitik erzielt werden soll. Ein wichtiges Anliegen ist es auch, innergesellschaftliche Debatten anzustoßen, da das Auswärtige Amt von diesen mehr Wirkung auf Transformationsprozesse erwartet als durch den Kulturaustausch zwischen „like-minded“. Sinnvolle Fragen zu den Projekten sind beispielsweise:

¹⁸⁰ Auswärtiges Amt 2004, Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kulturpolitik 2004, S.8.

- Erreichen sie ein Publikum, das nicht ohnehin westlich orientiert ist?
- Bieten sie einen Ansatzpunkt zur Diskussion über identitäre Zuschreibungen wie „westlich“, „islamisch“ oder „arabisch“?
- Ermöglichen sie Frauen und Männern gleichermaßen eine Teilnahme?
- Ermöglichen sie Frauen mehr Teilhabe am Kulturdialog als bisher?
- Erreichen sie Jugendliche besser als bisher?
- Stoßen sie einen dauerhaften, eigenständigen internen Dialog vor Ort an?
- Sind sie konzeptionell geeignet, eine möglichst große Zahl von Personen zu erreichen, zum Beispiel durch die Übertragung des Konzepts in andere Länder?¹⁸¹

Insgesamt zeichnet sich das Referat durch ein besonders ausgeprägtes Genderbewusstsein aus. In der Diskussion mit dem Referat wurde deutlich, dass die deutsche Öffentlichkeit im Dialog mit der islamisch geprägten Weltbevölkerung pointierte Forderungen nach Gleichberechtigung der Geschlechter erhebt, die auch für Gemeinschaften mit anderer kultureller Prägung schwierig zu erfüllen wären. Aus dieser Erkenntnis resultiert: Der Problemstellung kann man vor allem dann effizient begegnen, wenn man Genderaspekte im Querschnitt beachtet. Isolierte Frauenprojekte können dazu komplementär durchgeführt werden.

Leider war es im Rahmen der Machbarkeitsstudie nicht möglich, die bereits laufenden Projekte auszuzählen und die Zahlen der beteiligten Frauen und Männer bzw. die erreichten Frauen und Männer festzustellen oder eine inhaltliche Bewertung der Projekte nach den EU-Kriterien vorzunehmen. Aus Sicht der Forschungsgemeinschaft wären quantitative Auswertungen sinnvoll, um eine angemessene Bewertung der gleichstellungspolitischen Wirkung durchzuführen. Grundsätzlich quantifizierbar wären Projekte, die sich um Austausch von Personen drehen: Studierende, Lehrende, Praktikanten, ebenso das Geschlechterverhältnis bei der Teilnahme an Veranstaltungen. Nicht quantifizierbar ist hingegen die indirekte Wirkung von Maßnahmen über männliche Vermittlung auf die weibliche Bevölkerung. Tatsache ist, dass in der islamischen Welt Rechtsreformen noch weitgehend davon abhängen, dass sie von Männern angestoßen oder umgesetzt werden.

Das Beispiel ist geeignet, aufzuzeigen, dass Genderorientierung in die inhaltliche Programmausrichtung integriert wurde.

16.2.3 Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung

Das AA fördert aus den Sondermitteln für die Zusammenarbeit im Stabilitätspakt für Südosteuropa (Titel 23 02 89603) Projekte zur Stabilisierung der Region. Hier wurde anhand der vorhandenen Projektdaten eine Kategorisierung nach dem ESF-Indikator vorgenommen.

Das AA fördert bzw. bezuschusst aus Kapitel 0502, Titel 687 44 das Berliner Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZiF) durch Mittel in Höhe von 1,937 Mio. Euro im Jahre 2005 (2004: 2 Mio. Euro). Das geschlechterdifferenzierte Controlling des ZiF wird hier als gutes Beispiel dokumentiert.

16.2.3.1 Stabilitätspakt für Südosteuropa

Die Aufgabe des Stabilitätspakts besteht darin, den wirtschaftlichen, demokratischen und zivilgesellschaftlichen Wiederaufbau der Gesellschaften in Südosteuropa zu unterstützen. Der Stabilitätspakt gliedert sich in drei Bereiche („Arbeitstische“): Demokratisierung, wirtschaftliche Stabilisierung und sicherheitspolitische Stabilisierung. Im Bereich der Demokratisierung wurde eine Gender Task Force eingerichtet, die eigene Projekte durchführt. Die Zusammenarbeit mit der

¹⁸¹ Vgl.: Internes Steuerungspapier „610 GM Kriterien EIK.rtf“.

Forschungsgemeinschaft konzentrierte sich auf den allgemeinen Teil der Projektförderung, die die Möglichkeit für eine verstärkte strukturierte Erfassung von Genderaspekten bei der Kategorisierung von Projekten eröffnet.

Gendermonitoring

Ein Monitoring der Projekte nach dem Muster von Sex Counting wurde vom Fachreferat und der Forschungsgemeinschaft als nicht ausreichend und im Vorfeld als nicht möglich betrachtet. Es wurde als möglich und wünschenswert angesehen, ein IT-gestütztes Controlling einzuführen, das ex ante die Zielsetzungen der Projekte und die Zielgruppen bei den Anträgen abfragt. Später bei den Verwendungsberichten könnten auch die erreichten Zielgruppen erfragt werden.

Im Augenblick ist eine Ex-Ante-Wirkungsanalyse anhand der Kurzbeschreibungen der Projekte möglich. Es konnte gezeigt werden, welche Projekte die Gleichstellung der Geschlechter als Haupt- oder als Teilziel enthielten.

Tabelle 17: Auswertung der Projektliste Stabilitätspakt Südosteuropa

	Gesamtzahl der Projekte	gleichstellungsorientiert	gleichstellungsaktiv
Albanien	26		2
Bosnien und Herzegowina	61	1	7
Kosovo	34	1	
Rumänien	15		1
Serbien und Montenegro	73	1	1
Südosteuropa – länderübergreifend	75		2
Bulgarien	15		
Kroatien	22		
Mazedonien	45		
Moldau	10		
Gesamt	376	3	13

(Quelle: AA, Referat 209)

Die Bewertungen wurden zu einem frühen Zeitpunkt der Machbarkeitsstudie nach den EU-Kriterien durch das zuständige Referat des AA aufgrund der vorliegenden Projektinformationen je einzeln vorgenommen und übermittelt. Sie wurden durch die Forschungsgemeinschaft in der oben stehenden Tabelle zusammengefasst. Mit dieser Aufstellung im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde ein Ausgangspunkt geschaffen für die systematische Erfassung der Gleichstellungswirkung von Projekten aus dem Stabilitätspakt. Die Analyse zeigt, dass von 376 Projekten nur 13 Projekte als gleichstellungsaktiv und 3 Projekte als gleichstellungsorientiert bewertet wurden. Allerdings fehlte eine Zuordnungskategorie, die der Tatsache Rechnung trägt, dass nahezu alle Projekte zur Demokratisierung und gesellschaftlichen Entwicklung zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Gleichstellung der Geschlechter vor Ort führen.

Es ist positiv festzuhalten, dass eine Genderprüfung der Projekte grundsätzlich möglich ist und vom Auswärtigen Amt im Rahmen der Machbarkeitsstudie geleistet wurde. Auch nach Auffassung der Forschungsgemeinschaft sollten differenziertere Bewertungsverfahren entwickelt werden, um die scheinbar neutralen Bereiche noch besser erfassen und bewerten zu können.

16.2.3.2 Zentrum für internationale Friedenseinsätze.

Das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZiF) wurde im April 2002 in engem Zusammenwirken von Bundesregierung und Bundestag als Beitrag zur Stärkung internationaler ziviler

Kapazitäten für Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung gegründet. Es wird im Rahmen einer institutionellen Förderung vom AA mit 1.75 Mio. EUR finanziert. ZiF hat folgende Aufgaben:

- Rekrutierung von zivilem Personal für internationale Friedens- und Beobachtungseinsätze, die von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), den Vereinten Nationen (VN), der Europäischen Union (EU) oder anderen internationalen Einrichtungen beschlossen oder durchgeführt werden; Aufbau und Pflege einer Personalreserve für die schnelle und gezielte Bereitstellung von qualifizierten Fach- und Führungskräften; Betreuung und Nachbetreuung des eingesetzten Personals.
- Training von zivilen Fach- und Führungskräften für internationale Friedens- und Beobachtungseinsätze
- Unabhängige wissenschaftliche Analyse, Beratung und Information, Durchführung von Seminaren und Konferenzen etc.¹⁸²

In diesem Tätigkeitsfeld eröffnen sich viele gleichstellungsrelevante Aspekte. Die inhaltliche und didaktische Gestaltung der Vorbereitungskurse berücksichtigt Gender Aspekte als Querschnittsaufgabe, was bei den Teilnehmenden großen Anklang findet. Die positiven Reaktionen beziehen sich besonders darauf, dass die Teilnehmenden Hilfestellungen bekommen bei der Berücksichtigung der Geschlechterverhältnisse des Gastlandes im Sinne interkultureller Kompetenz.¹⁸³

Das ZiF führt geschlechterdifferenzierte Statistiken über die Mitarbeitenden und die Trainingsteilnehmenden. Auf diese Weise ist ein gutes Gender Monitoring gewährleistet.

Tabelle 18: Genderstatistik des Zentrum für internationale Friedenseinsätze 2004

1. Teilnehmerinnen und Teilnehmer an allen ZiF-Trainingskursen in 2004 (181 inkl. EU-Spezialisierungskurse, bei denen die Auswahl der Teilnehmenden den EU Focal Points obliegt)			
	Gesamt	Frauen	Männer
Gesamt	181	83	98
Davon Auswahl durch ZiF	116	57	59
2. ZIF Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in 2004			
	Gesamt	Frauen	Männer
Gesamt	18	12	6
Davon Teilzeit	3	3	0
3. Deutsche MitarbeiterInnen in Friedenseinsätzen internationaler Organisationen: (Stand Dez. 2004)			
	Gesamt	Frauen	Männer
OSZE	92	33	59
UN DPKO	75	24	51
EU	21	6	15

Gender Budgeting kann hier mit einer qualitativen und quantitativen Analyse der Gleichstellungswirkung ansetzen. Die Einschätzung der Forschungsgemeinschaft ist, dass die Mittel in hohem Grade gleichstellungsorientiert eingesetzt werden.

¹⁸² Auswärtiges Amt, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/zif_bp_html, September 2003.

¹⁸³ Vgl.: Stand der Umsetzung der Arbeitsvereinbarung der IMA Gender Mainstreaming (15. Legislaturperiode) im Auswärtigen Amt vom 22. Juni 2005.

16.2.4 Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik

Die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) ist integraler Bestandteil deutscher Außenpolitik. Sie verfolgt das Ziel, einen Beitrag zur weltweiten Konfliktprävention zu leisten und vertritt zugleich deutsche kultur- und bildungspolitische Interessen im Ausland.

Das Auswärtige Amt hat als federführendes Ressort koordinierende Funktion für die AKBP und verwaltet einen maßgeblichen Teil der Mittel, die in diesen Bereich fließen. Die zuständige Kultur- und Bildungsabteilung verfügt über den höchsten Mittelansatz innerhalb des Auswärtigen Amts. Die Ausgaben des Auswärtigen Amts auf dem Gebiet der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik belaufen sich gemäß Tabelle 19 des BMF-Finanzberichts im Jahre 2005 auf rd. 596 Mio. Euro, die Gesamtausgaben des Bundes für diesen Zweck belaufen sich wie im Vorjahr auf rd. 1,1 Mrd. Euro.

Schwerpunktbereiche der AKBP sind der Wissenschafts- und Hochschulaustausch, das Auslandsschulwesen, die Förderung der deutschen Sprache und die Präsentation deutscher Kultur im Ausland. Diese Ziele werden unter anderem durch die Förderung deutscher Mittlerorganisationen wie dem Goethe-Institut oder dem Deutschen Akademischen Auslandsdienst (DAAD) verfolgt. Die Förderung von Schulen im Ausland erfolgt über das Bundesverwaltungsamt – Zentralstelle für das Auslandsschulwesen.

Die Kultur- und Bildungsabteilung des Auswärtigen Amts hat mit der Umstellung ihrer Haushaltsverfahren auf Steuerung durch Zielvereinbarungen begonnen, weshalb im Rahmen von Gender Budgeting Möglichkeiten erarbeitet werden sollten, das Gleichstellungsziel in diese Vereinbarungen aufzunehmen und mit angemessenen Mitteln zu kontrollieren. In der Zusammenarbeit mit der Forschungsgemeinschaft wurden die Titel „Schulförderung“ und „Institutionelle Förderung“, als geeignete Bereiche analysiert, um in Zukunft ein qualitativ hochwertiges Gender Controlling in der Zusammenarbeit mit unabhängigen Partnerorganisationen und nachgeordneten Einheiten zu entwickeln.¹⁸⁴ Im Rahmen der Machbarkeitsstudie Gender Budgeting wurde der Bereich der Auslandsschulen näher betrachtet.

Das deutsche Auslandsschulwesen (ASW) ist ein zentrales Element der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik mit hohem Nachhaltigkeitseffekt. Die von privaten Trägervereinen geführten Schulen sichern die schulische Versorgung deutscher und ausländischer Kinder, die sich für eine an deutschen Normen orientierte Ausbildung interessieren. Neben ihrem pädagogischen Auftrag wirken die Schulen als Stätten der Begegnung über kultur- und gesellschaftspolitische Aktivitäten in das Gastland hinein.¹⁸⁵

Über den Schulfonds (2005: 172 Mio. Euro) und anteilig über den Baufonds (2005: 10 Mio. Euro) werden 117 Auslandsschulen (davon 48 Begegnungsschulen, 44 deutschsprachige Schulen und 25 landessprachige Schulen mit verstärktem Deutschunterricht) in 61 Ländern mit 70.000 Schülern (davon 53.000 nichtdeutscher Nationalität) personell und finanziell gefördert. Über Lehrendenentsendeprogramme, vornehmlich in MOE/GUS, werden weitere 180.000 Schülerinnen und Schüler an 370 Schulen im ausländischen Bildungswesen erreicht, weltweit somit 250.000 Schülerinnen und Schüler. Ferner beteiligt sich das ASW erfolgreich am Bildungsbe- reich der Sonderprogramme Stabilitätspakt Südosteuropa, Afghanistan (Wiederaufbau Amani-Oberrealschule für Jungen und Durani-Mädchengymnasium) und Dialog mit dem Islam.

Das ASW ist zukunftsweisende Private-Public-Partnership. Private Trägervereine führen die Auslandsschulen eigenverantwortlich. Über Schulgelder und Spenden v. a. der Wirtschaft erbringen sie erhebliche Eigenleistungen. In Einzelfällen werden sie auch von den Gastländern unter-

¹⁸⁴ Vgl.: Stand der Umsetzung der Arbeitsvereinbarung der IMA Gender Mainstreaming (15. Legislaturperiode) im Auswärtigen Amt vom 22. Juni 2005.

¹⁸⁵ Auswärtiges Amt, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/kulturpolitik/austausch_html Stand: Oktober 2005.

stützt. Über den Schulfonds werden sie mit Betriebskostenzuschüssen und ca. 1100 vermittelten Lehrkräften ergänzend gefördert. Weitere 231 Pädagoginnen und Pädagogen arbeiteten an 12 Europäischen Schulen in EU-Mitgliedsstaaten, 475 Lehrkräfte (davon 152 Landesprogrammlehrkräfte) im Rahmen des Lehrendenentsendeprogramms MOE/GUS. Insgesamt sind rd. 1800 Pädagoginnen und Pädagogen im Ausland tätig, deren Erfahrungen bei Rückkehr in den hiesigen Unterricht einfließen. Über den Baufonds werden notwendige Baumaßnahmen (Neu-, Um- und Erweiterungsbauten u. a. in Lissabon, Stockholm, Genf, Istanbul und Europäische Schule Frankfurt/Main) unterstützt.

Ein Gender Controlling für den Bereich der Auslandsschulen kann zunächst die Geschlechteranteile bei den Schülerinnen und Schüler messen. Das AA sieht wegen der Unabhängigkeit der Trägervereine davon ab, Geschlechterquoten für die geförderten Schulen festzulegen. Es hat den Grundsatz, nicht in die Kulturen der Gastländer zu intervenieren oder doch zumindest nur in einem Maß, das von den Gastländern akzeptiert wird. Die Förderung deutscher Schulen im Ausland bietet z. B. in Afghanistan mit der Förderung einer Mädchenschule und einer Jungenschule die Gelegenheit, die Beteiligung von Mädchen an Bildung angemessen zu fördern. Der Einfluss des AA auf das Personal der geförderten Schulen ist nur mittelbar gegeben, da die Schulen nicht dem AA unterstehen, sondern von unabhängigen Trägern betrieben werden. Die an die Schulen vermittelten deutschen Lehrkräfte werden von den Ländern der Bundesrepublik Deutschland gestellt.

Tabelle 19: Geschlecht der Lehrkräfte der vom AA geförderten deutschen Schulen im Ausland

Großraum	Auslandsdienstlehrkräfte		Bundesprogrammlehrkräfte		Fachberatungskräfte /KoordinatorInnen	
	männlich	weiblich	männlich	weiblich	männlich	weiblich
Afrika	97	39	8	15	2	0
Australien	5	0	0	0	0	0
Mittelamerika	55	19	15	22	0	0
Mittel-/Osteuropa	72	53	61	48	13	7
Nahost	15	7	4	4	0	0
Nordamerika	22	10	1	2	3	1
Südamerika	145	58	36	62	4	1
Südeuropa/Türkei	192	86	26	31	1	2
West-/Nordeuropa	93	39	7	4	2	0
Zentralasien/Fernost	65	31	19	15	3	3
Weltweit	761	342	177	203	28	14
Europäische Schulen	98	113				
Gesamt	859	455				

Gleichwohl unternimmt das AA Anstrengungen, um Gender-Aspekten in diesem Rahmen Geltung zu verschaffen. So werden in Regionen, in denen schulische Koedukation nicht möglich

ist, auch Mädchenschulen gefördert. Für Personen oder Institutionen, die sich für die Gründung einer deutschen Schule interessieren, wurde eine Broschüre entwickelt, die gendergerecht gestaltet wurde.

Für den Bereich der an die Schulen vermittelten deutschen Lehrkräfte verfügt das AA über ein Gender Controlling, anhand dessen nachvollzogen werden kann, wie viele Männer und Frauen als Lehrende in welche Regionen vermittelt wurden.

Die Einführung der KLR im Bereich des Goethe-Instituts sowie die Umstellung der internen Steuerung der Kultur- und Bildungsabteilung bieten in der Zukunft weitere Ansatzpunkte für eine wirkungsorientierte Mittelsteuerung und damit auch für ein differenziertes Gendercontrolling. Die Vermittlung deutscher Kultur und Normen bieten gute Möglichkeiten, die Gleichstellung der Geschlechter als wichtige Norm zu transportieren. Die Arbeit des Goethe-Instituts bietet z. B. durch die Präsentation von Künstlerinnen und Künstlern gute Möglichkeiten für ein Gendercontrolling. Die personenbezogene Förderung von Austauschprogrammen der Schule und des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) bieten ebenfalls gute Möglichkeiten für die Einführung von Gender Monitoring. Bisher nennt der „Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kulturpolitik“ die Gleichstellung der Geschlechter nicht als Politikziel oder Teilziel. Gender Mainstreaming wird nicht als Ziel oder Strategie der Abteilung genannt und nicht in der Liste der Reforminitiativen für das Auslandsschulwesen aufgeführt.

16.2.5 Humanitäre Hilfen

Aus Titel 0502, Titel 687 12 werden Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) für humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland außerhalb der Entwicklungshilfe geleistet. Er betrug 2005 53,053 Mio. Euro (2004: 41 Mio. Euro). Hinzu kamen Sondermittel für die Tsunami-Hilfe in Höhe von rund 16,6 Mio. Euro. Die Ausgaben entfallen auf die folgenden Bereiche:

1. Humanitäre Soforthilfe und Katastrophenhilfe sowie sonstige humanitäre Maßnahmen
2. Flüchtlingshilfe im Ausland
3. Vorbeugender Katastrophenschutz, insbesondere im Rahmen der „International Strategy for Disaster Reduction“ (ISDR), einschl. Kosten des Deutschen Komitees für Katastrophenvorsorge (DKKV). Mit veranschlagt sind die Kosten der Vorbereitung, des Monitoring und der Evaluierung von Projekten. Humanitäre Hilfe ist Hilfe in dringenden Notlagen und zielt auf das kurzfristige Überleben von Menschen in Katastrophen oder in der Folge von Katastrophen. Insofern wäre es kontraproduktiv, Anträge langwieriger Prüfungen auf Genderaspekte zu unterziehen.

Zugleich ist es absolut notwendig und unabdingbar, dass Nothilfe alle bedürftigen Frauen, Männer, Mädchen und Jungen gleich gut erreicht. Die Hilfsorganisationen müssen darauf achten, dass die Helfenden ihre Machtposition nicht missbrauchen.

Daher wurden auf nationaler und internationaler Ebene von den beteiligten Regierungsstellen und Hilfsorganisationen Regeln aufgestellt, in denen sich die Beteiligten selbst verpflichten, die Gleichbehandlung der Bedürftigen sicherzustellen. Einige große Hilfsorganisationen haben sich auch auf besondere Genderstandards verpflichtet.

Der Bereich der humanitären Hilfe im AA hat die Aufnahme von genderbezogenen Vertragsbestandteilen schon als Pilotprojekt durchgeführt und fragt inzwischen in den Projektanträgen routinemäßig Informationen über die Gleichstellungswirkung ab. Auf diese Weise ist nicht nur die Berücksichtigung von Gender-Aspekten bei der Projektdurchführung gewährleistet, sondern es sind auch Informationen ex post verfügbar, die bei Bedarf eine Kategorisierung der Projekte

nach Genderkriterien ermöglichen. Diese Praxis systematischer Genderstandards in Verträgen und damit verbundenen Berichten kann für andere Bereiche eine Vorbildfunktion haben.

16.2.6 Besuchsreisen

Besuchsreisen umfassen die Einladung publizistisch und kulturpolitisch wichtiger Persönlichkeiten des Auslandes. Für die Durchführung des Besucherprogramms der Bundesrepublik Deutschland wurden unter Kapitel 0502, Titel 685 07 für das Jahr 2005: 3, 246 Mio. Euro in den Haushalt eingestellt (2004: 3, 862 Mio. Euro und 2003: 3,851 Mio. Euro). Die Durchführung der Besuchsreisen liegt beim Goethe-Institut.

Ausländische Journalistinnen und Journalisten sowie andere Multiplikatorinnen und Multiplikatoren aus Kultur und Gesellschaft werden für ungefähr einwöchige themenzentrierte Besucherprogramme nach Deutschland eingeladen (überwiegend Gruppenreisen). Dabei erfolgt die Themenfestlegung in Abstimmung mit den Auslandsvertretungen, die wiederum aufgefordert sind, im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit im Gastland geeignete Multiplikatorinnen und Multiplikatoren für die Teilnahme zu gewinnen. Die Auslandsvertretungen koordinieren die Sammlung von Vorschlägen für die Teilnahme am Besucherprogramm in enger Abstimmung mit den Goethe-Instituten im Gastland und unter Beteiligung anderer deutscher Institutionen dort; die Auslandsvertretungen entscheiden über die Einladungen. So genannte Quoten begrenzen die Anzahl der Einladungen. Koordinierung und Quotenzuweisung erfolgen durch die Abteilung Kommunikation, die sich hierbei wiederum mit dem Goethe-Institut abstimmt. Mehr als 1.000 Gäste werden jährlich im Rahmen des Besucherprogramms eingeladen. Das Besucherprogramm ist eines der wirksamsten Instrumente der politischen Öffentlichkeitsarbeit im Ausland.

Bei Besuchsreisen wird seitens der Auslandsvertretungen wie auch des zuständigen Referats auf einen ausgewogenen Anteil von Männern und Frauen Wert gelegt. Allerdings haben bei der Auswahl potenzieller Kandidatinnen und Kandidaten deren fachliche Eignung und Multiplikationswirkung Vorrang. Darüber hinaus ist die Zusammensetzung einer Besuchergruppe Resultat der Entscheidungen aller weltweit beteiligten Auslandsvertretungen. Bisher ist ein ausgewogener Anteil von Männern und Frauen unter den Gästen nicht erreicht; der Anteil der Männer überwiegt (etwa 65 %). Je nach Thema zeigt sich ein höherer Frauenanteil, so z. B. bei Umwelt- und Kulturthemen. Soweit wichtige gesellschaftliche oder politische Ereignisse (z. B. Fußball-Weltmeisterschaft, Umweltschutz anlässlich einer Klimakonferenz) die Themen vorgeben, sind die Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Ausführenden begrenzt.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie war der Forschungsgemeinschaft aus Kapazitätsgründen Auswertungen der bisherigen Reisen nach Geschlecht der Teilnehmenden, der Themenauswahl und der Veranstaltungsauswahl nicht möglich. Aus dem untersuchten Datenmaterial ging hervor, dass ein Monitoring der Kosten nach Geschlecht im Prinzip möglich ist. Maßnahmen, die die Gleichstellung verbessern könnten, stehen im Spannungsfeld mit den oben erwähnten Faktoren der Auswahl (Multiplikationswirkung, fachliche Eignung, weltweiter Auswahlvorgang) und mit dem diplomatischen Auftrag des AA.

Die Forschungsgemeinschaft steht auf dem Standpunkt, dass ein Monitoring der Zusammenhänge zwischen Themen- und Veranstaltungsauswahl einerseits und der Zusammensetzung der Gruppen andererseits Ansätze für eine quantitative Bewertung liefern würden. Diese können ggf. durch qualitative Bewertungskriterien wie z. B. die inhaltliche Gleichstellungswirkung der Themenwahl oder die Multiplikationswirkung ergänzt werden.

16.2.7 Kleinstprojekte

Der Bereich Kleinstprojekte im AA wird aus Einzelplan 23, dem Haushalt des BMZ finanziert. Der Titel 896 03 aus Kapitel 2302 ist ausgewiesen mit der Zweckbestimmung „technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern“.

Das AA vergibt daraus kleine und sehr kleine Beträge bis zu 13.000 Euro an Projekte. Die Anträge werden durch Initiativen und Projekte vor Ort an die Auslandsvertretungen gestellt und dort bearbeitet.

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren muss mit einem vertretbaren Aufwand für die Antragstellenden und die Auslandsvertretungen verbunden sein. Hier stellt sich für Gender Budgeting die Frage der Einbeziehung von Genderaspekten in die bestehenden Prüfverfahren. Dabei können für die Machbarkeitsstudie Erkenntnisse für die Implementierung von Genderprogrammen und die Integration von Genderaspekten in das Antrags- und Genehmigungsverfahren von Projekten gewonnen werden.

Die Anträge enthalten Angaben über die geplante Verwendung der Mittel. In den Antragsprüfungsvermerken wird auch vermerkt, ob das Projekt einen geschlechterbezogenen Ansatz und die Gleichstellung von Männern und Frauen fördert. Damit ist eine Ex-Ante-Prüfung der Gleichstellungswirkung möglich.

Eine nachträgliche Wirkungsprüfung oder eine Auszählung des Personals bei den Mittelempfangenden nach Geschlecht kann nicht durchgeführt werden, da der Aufwand in keinem vernünftigen Verhältnis zum Volumen der Kleinstprojekte stünde.

So wurde zum Beispiel ein Projekt gefördert, das den Bau einer Brücke zum Ziel hatte, wovon in diesem Fall Frauen besonders profitieren, weil sie über diese Brücke Waren zum Markt transportieren.

Das System der Antragsprüfung stellt eine gute Möglichkeit dar, im Rahmen des Möglichen bei den Antragstellenden Angaben zur Genderrelevanz ihrer Projekte zu erfragen. Qualitative Aspekte des Empowerment sind in der internationalen Zusammenarbeit besonders wichtig.

Damit ist eine Möglichkeit gegeben, bei geringfügigen Beträgen eine Ex-Ante-Prüfung der Gleichstellungswirkung zu ermöglichen, ohne die Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter vor Ort mit zusätzlichem Aufwand für Statistiken zu belasten.

In der Zusammenarbeit hat sich gezeigt, dass bei fast allen Projekten Personengruppen identifiziert werden konnten, die von den Projekten voraussichtlich besonders profitieren werden. Darüber hinaus ließ sich zeigen, dass die meisten Projekte zumindest auch Empowerment für Frauen und Kinder bewirken.

Dabei wurde für die Forschungsgemeinschaft deutlich, dass eine Differenzierung von gleichstellungsaktiv, gleichstellungsorientiert und gleichstellungsneutral nicht ausreicht, da in diesem Fall alle Projekte als gleichstellungsorientiert oder gleichstellungsaktiv gelten würden. Daher empfiehlt die Forschungsgemeinschaft eine differenziertere Indikatorik, die dann auch bei den Anträgen abgefragt werden könnte.

Im Fall der Kleinstprojekte war es für die Forschungsgemeinschaft nachvollziehbar, dass der Aufwand eines differenzierten Monitoring nicht zumutbar ist. Das Argument gilt für größere Beträge und größere Institutionen nicht.

16.3 Einzelplan 06: Bundesministerium des Innern

Die Forschungsgemeinschaft wurde im BMI durch die Koordinatoren für Gender Mainstreaming und Gender Budgeting, die IMA-Vertretung, die mit Koordination und Rechtsetzung befassten Referate sowie das Haushaltsreferat unterstützt. Die Zusammenarbeit zielte darauf, im Rahmen der Machbarkeitsstudie Haushaltstitel oder Bereiche zu identifizieren, die für eine Untersuchung der Gleichstellungswirkung durch die Forschungsgemeinschaft ein aussagekräftiges Ergebnis er-

warten ließen. Diese Überlegungen führten zur Auswahl des Technischen Hilfswerks, der Bundeszentrale für politische Bildung und des Referats für Führungs- und Einsatzmittel der Bundespolizei. In der Bundeszentrale für politische Bildung konnte an das Gender-Mainstreaming-Pilotprojekt angeknüpft werden und es bestand eine Verbindung zum Produkthaushalt, die sich als fachlich sehr fruchtbar erwies.

Die Genderwirkungsanalysen wurden in Gesprächen mit den Fachgebieten vorbereitet, von der Forschungsgemeinschaft zusammengefasst und mit den Einrichtungen abgestimmt.

16.3.1 Bundespolizei

Der größte Ausgabenposten der Bundespolizei, die in Kapitel 0625 geführt wird, sind neben den Personalausgaben i. H. v. ca. 1,4 Mrd. Euro die sächlichen Verwaltungsausgaben. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie überprüfte die Forschungsgemeinschaft in Kooperation mit dem Referat für Polizeitechnik der Bundespolizei im BMI die Erfahrungen der Bundespolizei mit der Umstellung auf eine bedürfnisgerechte geschlechtersensible Beschaffungspraxis im Bereich der persönlichen Ausstattung der Einsatzkräfte. Die Ausgaben sind in den Titeln F 511 01, F 514 01, F 812 01 sowie F 511 55 erfasst.

Fragen der individuellen ergonomischen Anpassung von Ausrüstungsgegenständen rückten historisch in der Bundespolizei mit Einstellung der ersten Frauen noch stärker in den Vordergrund. Zunächst wurde die Notwendigkeit von speziellen Ausrüstungsgegenständen für Frauen vor allem mit den sich unterscheidenden Körpermaßen bzw. Körpermerkmalen begründet. So wurde damals der kürzere Abzug an den Dienstwaffen, der es Menschen mit kleineren Händen erst ermöglicht, die Waffe schnell und sicher zu bedienen, in der Anfangsphase „Damenabzug“ genannt. Anpassungsmessungen ergaben, dass in der Praxis ein Mann die kleinste Hand hatte, so dass auch Männer mit kleinen Händen von einem kurzen Abzug profitieren. Diese Form des Abzugs heißt heute „Abzug kurz“. Ähnliche Entwicklungen gab es auch bei der Beschaffung von Schutzschilden (Länge des Unterarms, Gewicht des Schildes), Pistolenholstern (Verschiedene Formen der Hüfte) und ballistischen Unterziehschutzwesten (s. u.).

Die nach Auffassung der Forschungsgemeinschaft unter Geschlechtergesichtspunkten vorbildliche Beschaffungspraxis der Bundespolizei ist dadurch gekennzeichnet, dass Gleichstellungsbeauftragte und Arbeitsmedizin an dem Prozess beteiligt sind. Darüber hinaus werden im Ausschreibungsverfahren - vor der Vergabeentscheidung - die Einsatzkräfte beteiligt, die mit dem Material nachher arbeiten müssen. Diese Beteiligung findet mit Angebotsmustern in Form von Erprobungen bei den Anwenderinnen und Anwendern statt, bei denen Frauen und Männer gemäß ihres Anteils in den Einsatzorganisationen beteiligt werden und bei denen die Praktikabilität und die Akzeptanz bei den Nutzerinnen und Nutzern im Vordergrund steht. Neben diesen Erprobungen bei den Anwenderinnen und Anwendern gibt es technische Prüfungen, so dass die Nutzungsakzeptanz nicht allein ausschlaggebend ist.

Im Rahmen dieses Verfahrens wurde die Erfahrung gesammelt, dass die Zweckmäßigkeit und körpergerechte Anpassung unterschiedlicher Einsatzmittel keine Frage des Geschlechts ist, sondern eine Frage der Körpermaße, Körperformen und persönlichen Vorlieben (subjektives Empfinden). Daher wurden die verschiedenen Modelle der Führungs- und Einsatzmittel nach geschlechterdifferenzierten Tragekomfort-Prüfungen, die keine Differenz zwischen den Geschlechtern ergaben, Frauen und Männern gleichermaßen zur Verfügung gestellt.

Nur in seltenen Fällen gab es eine klare geschlechterspezifische Differenz, etwa bei Sensoren für die Sportausrüstung und bei ballistischen Unterziehschutzwesten, bei deren Fertigung die Unterschiede zwischen männlicher und weiblicher Anatomie berücksichtigt werden müssen. Doch handelt es sich nicht immer nur um anatomische Differenzen. Letzteres wurde im Zuge eines Ausschreibungsverfahrens 2000/2001 festgestellt, als die Testerinnen und Tester sich für

unterschiedliche Modelle dieser Unterziehschutzwesten entschieden. Dabei wurde von Frauen und Männern unterschiedliches Gewebe für Unterziehschutzwesten beim Tragekomfort präferiert. Hier ist die Regelung gegenwärtig die, dass Frauen zwischen beiden Modellen wählen können, für Männer nur ein Modell bereitgestellt wird. Die Kosten der Westen für Frauen und Männer sind nach Auskunft des BMI im Wesentlichen nicht nach Geschlechtern verschieden. Unterschiedliche Kosten entstehen vor allem durch unterschiedlich eingesetzte Materialmen-gen, zum Beispiel bei verschiedenen Größen von Schutzwesten und durch Sonderanfertigungen für Einsatzkräfte, die keine Standardmaße haben, was auf Frauen und Männer gleichermaßen zutrifft. Nicht der Bund, aber die Polizeiführungsakademie in NRW, ließ einen Tragekomfort-versuch wissenschaftlich begleiten.

Das vorgestellte Verfahren stellt sicher, dass die beschafften Führungs- und Einsatzmittel den Bedürfnissen von Frauen und Männern ohne Geschlechterstereotype individuell gerecht werden. Durch die geschlechterdifferenzierte Bedürfnisgerechtigkeitsprüfung wird dieser Teil des Budgets geschlechtergerecht eingesetzt.

Das Beispiel zeigt, dass sächliche Verwaltungsausgaben einer qualifizierten Prüfung der geschlechtergerechten Bedürfnisgerechtigkeit unterzogen werden können und unter gewissen Um-ständen sogar müssen. Diese Prüfung ist bei der Bundespolizei fachlich geboten, weil sie die volle Leistungsfähigkeit des Personals erst sicherstellt: Arbeitsmedizin und Gleichstellungsbeauf-tragte wirken bei der geschlechterdifferenzierten Überprüfungen der Ergonomie und des subjek-tiven Empfindens zusammen. Das Beispiel ist Vorbild für die Ausrüstung der Bundeswehr und kann auch übertragen werden auf andere Sachausgaben. Im Rahmen von Gender Budgeting kön-nen solchermaßen geprüfte sächliche Verwaltungsausgaben und Beschaffungen qualifiziert als „geschlechtsneutral“ oder „gleichstellungsorientiert“ bewertet werden.

16.3.2 Bundesanstalt Technisches Hilfswerk

Die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) wurde in die Machbarkeitsstudie aufgenom-men als Beispiel für eine Bundesanstalt und als Beispiel für einen Bereich, der geprägt ist durch ehrenamtliche Arbeit. Die Ausgaben für das im Einzelplan 06 unter Kapitel 0629 geführte THW betragen im Haushaltsjahr 2005 insgesamt 147,8 Mio. Euro, dem stehen Einnahmen von 24,1 Mio. Euro gegenüber. Das THW erhielt vom BMI im Jahr 2005 folgende Haushaltsmittel zur eigenen Bewirtschaftung zugewiesen:

Tabelle 20: Haushaltsmittel des THW

Ausgaben des THW	Betrag in Mio. Euro
Personalausgaben	40,818
Sächliche Verwaltungsausgaben	43,747
Zuweisungen und Zuschüsse	1,407
Baumaßnahmen	7,670
Investitionen Fahrzeuge, Ausstattung	35,358
Gesamt:	129,000

Die Vorbemerkungen zum Kapitel 0629 erläutern die Struktur und Aufgaben des THW:

Das Technische Hilfswerk ist eine nicht rechtsfähige Bundesanstalt mit eigenem Verwaltungsunterbau im Ge-schäftsbereich des Bundesministeriums des Innern. Das THW nimmt gem. THW-Helferrechts-gesetz folgende Aufgaben wahr:

- technische Hilfe im Zivilschutz,
- technische Hilfe im Auftrag der Bundesregierung außerhalb des Bundesgebietes,
- technische Hilfe bei der Bekämpfung von Katastrophen, öffentlichen Notständen und Unglücksfällen grö- ßeren Ausmaßes auf Anforderung der für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen.

Das THW verfolgt fünf Ziele: Menschen bergen, Leben retten, Katastrophenschutz im Inland unter Einbindung der örtlichen Gefahrenabwehr (Polizeien der Länder, Feuerwehren der Kommunen), Zivilschutz im Verteidigungsfall (Bergung, Sicherung) und humanitäre Hilfe im Ausland.

Beispiele für den Einsatz des technischen Supports des THW sind z. B. die Hochwasser an der Elbe oder in Bayern (Pumpen, Deichbau), Bergungen auf den Autobahnen bei Großunfällen, Abstützmaßnahmen bei Gasexplosionen oder Großbränden, Generatoren für Stromversorgung, Trinkwasseraufbereitung,¹⁸⁶ Wiederaufbau zerstörter Infrastrukturen (Straßen, Krankenhäuser, Schulen, selten Privathäuser wie bei der humanitären Hilfe auf dem Balkan), Abwasserentsorgung in Flüchtlingslagern (Fäkalienentsorgung), Rettung Verschütteter nach Erdbeben (elektronische oder biologische Ortung durch Geräte oder Hunde).

Das THW bietet international technische und logistische Unterstützung, betreibt aber nicht selbst Flüchtlingscamps, sondern handelt nach den Regeln des Betreibers, z. B. des UNHCR. Das THW liefert keine Lebensmittel und führt keine Gesundheitsmaßnahmen durch.

16.3.2.1 Genderwirkungsanalyse in Bezug auf die Wirkung in den Einsatzgebieten

Die Genderwirkungsanalyse kann einerseits anhand des Aufgabenbereichs und andererseits anhand der Personalstruktur durchgeführt werden. Bei der Genderwirkungsanalyse in Bezug auf die Aufgabenbereiche kann die Geschlechterrepräsentanz bei den von Katastrophen Betroffenen berücksichtigt werden. Naturkatastrophen betreffen Frauen und Männer, Jungen und Mädchen gleichermaßen, Flüchtlinge in Kriegsgebieten sind oft Frauen und Kinder. Da das THW nicht die Verteilung der von ihm bereitgestellten Güter regelt, hat es keinen Einfluss auf die geschlechtergerechte Vergabe, z. B. von Trinkwasser. Der Auftrag des THW und die Grundwerte, auf die sich die Hilfe stützt, lassen aber mit Sicherheit darauf schließen, dass das THW von sich aus die Hilfen für Frauen und Männer, Mädchen und Jungen gleichermaßen bietet. Internationale Organisationen wie die OSZE schulen im Rahmen des Gender Mainstreaming ihre Einsatzkräfte, um eventuellen kriminellen Handlungen oder Diskriminierungen nach Geschlecht, z. B. Missbrauch durch illegales Erkaufen sexueller Dienste mit Hilfsgütern, vorzubeugen.

16.3.2.2 Struktur des THW

Der Haushaltsplan 2005 erläutert die Aufbauorganisation des THW:

„Die Aufbauorganisation gliedert sich in

1. den ehrenamtlichen Bereich mit 665 Ortsverbänden und ca. 44 500 aktiven Helferinnen und Helfern sowie 17 000 Reservehelferinnen und Reservehelfern
2. den hauptamtlichen Bereich mit Leitung, Bundesschule, 8 Landesverbandesdienststellen und 66 Geschäftsstellen.“

Die existierenden 8 Landesverbände werden von Landesbeauftragten geführt. Die 66 Geschäftsstellen des THW sind dezentral organisiert. Jede Geschäftsstelle betreut ca. 10 Ortsverbände, die von ehrenamtlichen Ortsbeauftragten geleitet werden.

Die Einsatzkräfte sind ähnlich wie bei Polizei und Bundeswehr unterteilt in Trupps von 3-4 Personen und 1 Truppenführer/Truppenführerin. 3 Trupps bilden eine Gruppe, geleitet von 1 Gruppenführer/Gruppenführerin. Mehrere Gruppen bilden einen Zug mit 1 Zugführer/Zugführerin.

Die ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer haben Dienste mit Rufbereitschaft. Im Ernstfall stehen diese Einsatzkräfte zur Verfügung, so kann eine Schnelleinsatztruppe für Erdbeben in 6

¹⁸⁶ Das THW nimmt je nach Organisation z.B. von Flüchtlingslagern die Trinkwasserzuteilung selbst vor oder gibt das Wasser an Partner ab. Die Zuteilung ist personalintensiv.

Stunden abflugbereit am Flughafen Frankfurt sein. Über den Einsatz im Ausland entscheiden neben der Rufbereitschaft Impfungen für die betreffenden Gebiete, Sprachkenntnisse, v. a. Englisch, und die Freistellung durch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.

16.3.2.3 Genderwirkungsanalyse der internen Organisation, insbesondere des Ehrenamts

Traditionell ist das THW eine Männerdomäne, doch in der Jugendarbeit und in spezifischen Einsatzbereichen nimmt der Frauenanteil erheblich zu. So waren beispielsweise von den 10 nach dem letzten schweren Erdbeben in der Türkei eingesetzten Hundeführerinnen und Hundeführern 2 Frauen.

Die ehrenamtliche Arbeit im THW baut auf dessen Jugendarbeit auf. Insgesamt organisiert das THW 78.000 ehrenamtliche Helferinnen und Helfer, davon 15.000 Jugendliche unter 18 Jahren. Bis vor einigen Jahren war eine große Gruppe junger Helfer über eine 6jährige Verpflichtung als Alternativdienst zum Wehrdienst zum THW gekommen. Heute ist der Wehrdienst kürzer, es werden weniger junge Männer zur Bundeswehr eingezogen, ab einem Alter von 23 Jahren fast niemand mehr. Das THW baut daher fast ausschließlich auf Freiwilligenarbeit auf. Heute gewinnt das THW die meisten Aktiven über die Jugendarbeit, nur wenige steigen noch mit über 18 Jahren durch die Werbung des THW ein. Selten kommen auch Rentner oder Rentnerinnen, fast nie Arbeitslose. Die Entscheidung über die aktive Mitgliedschaft wird von den meisten Ehrenamtlichen in der Jugend oder im frühen Erwachsenenalter getroffen, danach bleibt die Mitgliedschaft relativ konstant. Im ländlichen Raum ist die Arbeit im THW eine attraktive Freizeitgestaltung, die allerdings mit der Feuerwehr konkurriert. In den Städten ist es schwerer, Engagierte zu gewinnen. Manchmal führen erfolgreiche Einsätze wie z. B. das Elbehochwasser zu vermehrten Eintritten. In Ostdeutschland hat das THW Probleme mit der Mitgliederwerbung, Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen haben kaum Verständnis für die Freistellungserfordernisse.

Das THW verfügt über sehr gute geschlechterdifferenzierte Daten zu den Haupt- und Ehrenamtlichen und genaue Daten zum Einsatz der Finanzen, z. B. Technikinvestitionen, Schulungen, Grundversorgung mit Verpflegung, ärztliche Betreuung, Impfschutz. Die Personalausgaben sind getrennt für Hauptamtliche (Planmäßige Beamtinnen und Beamte in Titel 422 01 mit 3,463 Mio. Euro, beamtete Hilfskräfte in Titel 422 02 mit 0,234 Mio. Euro, Angestellte in Titel 425 01 mit 29,701 Mio. Euro, Arbeiterinnen und Arbeiter in Titel 426 01 mit 4,792 Mio. Euro, befristete Beschäftigte und Sonstige in Titel 427 09 mit 0,020 Mio. Euro, Trennungsgeld etc. in Titel 453 01 mit 0,256 Mio. Euro) und ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Titel 412 01 mit 2,352 Mio. Euro) ausgewiesen. Die Mittel für Ehrenamtliche werden in den Erläuterungen zum Titel aufgegliedert in

1. Pauschale Entschädigung zur Abgeltung des Mehraufwandes für ehrenamtliche Führungskräfte (1,688 Mio. Euro)
2. Kostenerstattung für Dienstreisen nach dem Bundesreisekostengesetz an ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Kosten der Helfervertretung (0,153 Mio. Euro)
3. Kosten für Impfungen ehrenamtlicher Helferinnen und Helfer für Auslandseinsätze (0,051 Mio. Euro)
4. Auslandsverwendungszuschlag für ehrenamtliche Helferinnen und Helfer (0,460 Mio. Euro).

Bei der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk arbeiteten hauptamtlich mit Stand Mai 2005 insgesamt 938 Personen, davon 309 Frauen (32,90 %) und 629 Männer (67,10 %). Das THW beschäftigte auch Auszubildende, mit Stand Mai 2005 insgesamt 39, davon 26 Frauen (66,70 %) und 13 Männer (33,30 %). Von den insgesamt 78.222 ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern waren im Jahr 2005 6852 Frauen (8,76 %) und 71370 Männer (91,24 %). Die einzelnen Ausgaben für Personal lassen sich den Hauptamtlichen und Ehrenamtlichen nach Geschlecht getrennt zuordnen. Für das hauptamtliche Personal bestehen ein Frauenförderplan und eine Gleichstellungsbeauftragte. Für die ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer gibt es bisher keine regelmäßige geschlechterdifferenzierte Datenanalyse und keine Struktur, die z. B. weibliche Helfende besonders bewirbt, fördert oder unterstützt.

Nach dem bisherigen Stand können aufgrund der Analyse der Aufgaben und der Personal- und Ausgabenstruktur die Ausgaben für das THW als gleichstellungsneutral qualifiziert werden. Es wäre mit relativ geringem Aufwand möglich, Maßnahmen zu etablieren, die eine Qualifizierung als gleichstellungsorientiert rechtfertigen würden.

16.3.3 Bundeszentrale für politische Bildung

Die Ausgaben für den Betrieb der Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) werden im Einzelplan des BMI unter Kapitel 0635 geführt und waren für 2005 mit Gesamtausgaben von 36,873 Mio. Euro veranschlagt.

Den Ausgaben (Personalausgaben 8,736 Mio. Euro, sächliche Verwaltungsausgaben 20,674 Mio. Euro, Zuweisungen und Zuschüsse 7,097 Mio. Euro, Ausgaben für Investitionen 0,366 Mio. Euro) stehen Einnahmen in Höhe von 0,016 Mio. Euro gegenüber, die durch Entgelte für Seminare und Medien erbracht werden.

Die Bundeszentrale hat die Aufgabe, durch Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken. Dies geschieht durch Herausgabe multimedialen Lehr- und Informationsmaterials sowie die Durchführung und Förderung von Veranstaltungen.¹⁸⁷

Die Bundeszentrale hat sich 2001 im Rahmen des GM-Pilotprojektes für einen umfassenden und konsequenten Gender-Mainstreaming-Prozess entschieden und die Strategie im Leitbild verankert: „Gender Mainstreaming wird von uns als Querschnitts- und Gemeinschaftsaufgabe verstanden und findet sowohl auf die Organisation wie auf das Handlungsfeld Anwendung.“

Die BpB bekennt sich zu Gender Mainstreaming, um ein demokratisches Bewusstsein zu festigen, das die gleichberechtigte Teilhabe von Männern und Frauen als ein wesentliches Element des demokratischen Verständnisses der Bundesrepublik versteht.¹⁸⁸

Die BpB hat zu diesem Zweck ein umfangreiches und vorbildliches quantitatives und qualitatives Gender Controlling eingeführt und eine langfristige Umsetzungsstrategie Gender Mainstreaming beschlossen.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde festgestellt, dass die BpB im Rahmen des Gender-Mainstreaming-Prozesses wichtige Daten erhoben hat, mittels derer die Gleichstellungswirkung der eingesetzten Mittel erfasst werden konnten.

¹⁸⁷ Vgl.: BMF 2005, Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2005, Berlin, Kapitel 0635 Vorbemerkung.

¹⁸⁸ Vgl.: Bundeszentrale für politische Bildung, http://www.bpb.de/die_bpb/WHOLJ2.0.0.Leitbild_der_Bundeszentrale_f%FCr_politische_Bildung.html, acc.. 27.2.2006.

16.3.3.1 Printmedien

Die BpB fördert den Druck und den Vertrieb von Publikationen. Zu den Publikationen wurden schon umfassend geschlechterdifferenzierte Daten erhoben. Die Daten wurden auch nach Alter und Herkunft aus alten und neuen Bundesländern differenziert ausgewertet. Folgende Aspekte werden besonders geprüft:

- Geschlecht der AutorInnen
- Thema, Auswahl der Beispiele und
- Überprüfung der implizit und explizit dargestellten Geschlechterverhältnisse bei einigen Publikationen
- Verteilung der LeserInnen nach Geschlecht, Alter, alte und neue Bundesländer.

Hier konnte festgestellt werden, dass bis 2001 Autorinnen unterrepräsentiert waren, dass Geschlechteraspekte bis dahin teilweise nicht angemessen berücksichtigt wurden und dass die weiblichen Bestellenden leicht unterrepräsentiert waren. Im Zuge des Gender-Mainstreaming-Prozesses haben sich diese Anteile erhöht. So lag z. B. das Verhältnis von Frauen zu Männern bei den Bestellvorgängen für Medienprodukte 2002 bei 42,5 % (F) zu 57,5 % (M) und entwickelte sich bis 2004 zu einem Verhältnis von 49,09 % (F) zu 50,91 % (M). Unter Berücksichtigung der Zahl der bestellten Produkte lag das Verhältnis 2002 bei 39,49 % (F) zu 60,06 % (M) und entwickelte sich bis 2004 zu 45,14 % (F) zu 54,86 % (M). Die Auswertungen der Statistiken durch die Bundeszentrale gehen über die reine Auswertung der Geschlechteranteile weit hinaus und überprüfen z. B. auch die geschlechts- und altersspezifischen Präferenzen von Themen und Medienformen. Eine ausführliche Darstellung ist im Rahmen der Machbarkeitsstudie nicht möglich. Damit kommen die Mittel der Bundeszentrale für die Bereitstellung von Medienprodukten Bürgerinnen und Bürgern fast gleich zu Gute.

16.3.3.2 Veranstaltungen

Die BpB führt zahlreiche Weiterbildungs- und Informationsveranstaltungen durch. Die Software IntraplanB ermöglicht es, Informationen über die Verteilung der Dozierenden und der Teilnehmenden nach Geschlecht bereitzustellen. Durch das Monitoring wurde festgestellt, dass Frauen unter den Dozierenden im Jahr 2001 unterrepräsentiert waren. In den folgenden zwei Jahren konnte Gender Mainstreaming bei 24 % der Veranstaltungen angewendet werden. Im Jahr 2003 konnte festgestellt werden, dass der Frauenanteil unter den Referentinnen bei den Veranstaltungen, bei denen Gender Mainstreaming angewendet wurde bei 36 % lag, während er bei den anderen Veranstaltungen bei 30 % lag. Dies bildete die Grundlage für die Entscheidung, den Frauenanteil unter den Lehrenden weiter zu erhöhen.

Darüber hinaus wendet die BpB bei der Planung von Printprodukten und von Veranstaltungen Gender-Checklisten an, um eventuelle Benachteiligungen nach Geschlecht zu vermeiden. Dabei werden z. B. Fragen nach der Erreichbarkeit der Veranstaltungsorte, Themen, dem Einsatz didaktischer Mittel und der Auswahl von Beispielen gestellt. Die Produktverantwortlichen werden angeregt, in thematischen Bereichen, in denen es Geschlechtersegregation gibt, Beispiele zu wählen, die das jeweils unterrepräsentierte Geschlecht interessieren könnten.

Die BpB hat im Laufe des GM-Prozesses die Erfahrung gemacht, dass solche Veranstaltungen und Printmedien, bei denen die Gender-Aspekte berücksichtigt werden, von Frauen besser ange-

nommen werden und so eine ausgewogenere Zusammensetzung in der Nutzendenstruktur entsteht.¹⁸⁹

16.3.3.3 Online

Die BpB bietet mehrere Onlineprodukte an, z.B. den zur Bundestagswahl 2005 eingesetzten Wahl-o-Mat und die Politikseite für Kinder und Jugendliche „HanisauLand“. Die BpB hat eine Nutzungsanalyse mittels einer Befragung in Auftrag gegeben und kann daher auch in diesem Bereich nach Geschlecht differenzierte Nutzungsstatistiken vorlegen. Darüber hinaus sind Informationen über Alter, Bildungsstand, Internetnutzung und Interessengebiete verfügbar. Die Online-Angebote werden etwa zu 50 % von Mädchen und Frauen genutzt. Das Kinderangebot „HanisauLand“¹⁹⁰ wird überwiegend von Mädchen genutzt, dies gilt besonders für die interaktiven Angebote.

16.3.3.4 Trägerförderung

Bisher wurden Gender Mainstreaming und Gender Budgeting bei der Ausgestaltung der Verträge mit den durch die BpB geförderten Trägern nicht berücksichtigt. Hier plant die BpB eine Umgestaltung der Verträge mit den Trägern und ein Gender Controlling der geförderten Maßnahmen, was als finanzbezogenes Steuerungsinstrument eine aktive Gender-Budgeting-Maßnahme darstellt.

16.3.3.5 Schwerpunktthemen

Die BpB hat ein Beteiligungsverfahren als weiteres Steuerungsinstrument entwickelt, das auf das Ziel gleichberechtigter Geschlechterverhältnisse hinarbeitet. Die Arbeit der BpB wird jedes Jahr auf bestimmte Schwerpunktthemen hin orientiert. Nach der Entscheidung über die Schwerpunktsetzung werden Genderexpertinnen- und -experten hinzugezogen, die die BpB dabei beraten, welche Genderaspekte bei der Planung und Durchführung der Schwerpunktaktivitäten zu berücksichtigen sind. Auf diese Weise wird langfristig die Berücksichtigung der relevanten Genderaspekte in allen Themenbereichen und Angebotsformen sichergestellt.

16.3.3.6 Übertragbarkeit für andere Einrichtungen

Insgesamt gibt die BpB ein gutes Beispiel für ein umfassendes Gendercontrolling und zeigt auf, dass die Umgestaltung der Angebote infolge des Controllings dazu führt, dass die BpB ihrem definierten Gleichstellungsziel, Frauen und Männer gleichermaßen zu erreichen, näher kommt. Das Output-Controlling von Veranstaltungen und Printmedien ist ein gutes Beispiel für andere Bereiche, deren Angebote sich ebenfalls direkt an Personen richten.

Das Implementationsprinzip, jährlich wechselnde Bereiche durch Expertisen untersuchen zu lassen, ist nach Ansicht der Forschungsgemeinschaft auf viele Arbeitsbereiche der öffentlichen Verwaltung übertragbar, z. B. auf die Erstellung von fachpolitischen Berichten. Es garantiert einen fortlaufenden Genderprozess mit langfristiger Perspektive und hält den Arbeitsaufwand auf einem angemessenen Niveau.

Die BpB ist darüber hinaus ein sehr gutes Beispiel für die Machbarkeit von Gender Budgeting im Rahmen von Produkthaushalten.

¹⁸⁹ Geschlechteranteile bei Veranstaltungen mit Anwendung von GM: 49 % (F) zu 51 % (M), ohne Anwendung GM 47 % (F) zu 53 % (M), Quelle: Intraplan B Stand 15.5.2003.

¹⁹⁰ In HanisauLand wohnen das Nilpferd Bärbel, die Wildsau Egon und der Hase Rainer. Jeden Monat erleben sie neue Abenteuer beim Versuch, eine Demokratie zu gestalten, Bundeszentrale für politische Bildung, Politik für Kinder, www.hanisauland.de, acc.. 27.2.2006.

16.3.3.7 Genderwirkung der Bundeszentrale für politische Bildung

Die BpB hat ein vorbildhaftes Gendermonitoring und Gendercontrolling entwickelt. Dabei verbindet sie eine klare gleichstellungsbezogene Zieldefinition mit einer systematischen Datenerfassung für innere Organisation und Kundenmonitoring nach Geschlecht und anderen Sozialfaktoren. Diese werden auf Produkte und damit auf die Kostenstrukturen bezogen. Es wurden finanzbezogene Steuerungsinstrumente entwickelt, die zusammen mit qualitativen Qualitätssicherungsverfahren wie der Beteiligung von Genderexpertinnen und Genderexperten effektiv zur Gleichstellung beitragen. Das von der BpB entwickelte Gender-Mainstreaming-Steuerungsmodell erfüllt die Anforderungen des Gender Budgeting vorbildlich.

Die BpB hat in ihrer internen Organisation und in ihrem Kundenkontakt Gender Mainstreaming systematisch als Querschnittsaufgabe etabliert.

Insgesamt können in der Bundeszentrale für politische Bildung die Ausgaben und Einnahmen insgesamt für weite Bereiche getrennt nach Geschlecht ausgewiesen werden. Damit kann in einem nächsten, über die Machbarkeitsstudie und die bereits vollzogene Entwicklung von Gender Budgeting in der BpB hinausgehenden Schritt eine Geschlechterbilanz für das gesamte Kapitel und seine einzelnen Titel vorgelegt werden. So kann die Entwicklung der Beteiligung von Frauen und Männern an den Mitteln und Produkten budgetbezogen aufgezeigt werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt verteilt sich der Output der BpB annähernd zu gleichen Teilen auf Frauen und Männer.

Besonders wichtig ist die Verbindung von budgetär orientierter Personal- und Mittelsteuerung mit dem Prozess der Qualitätsentwicklung. Die Qualitätsentwicklung stellt sicher, dass das Gleichstellungsziel zukünftig bei allen Themen an alle Nutzenden vermittelt wird. Insgesamt können die für die Bundeszentrale eingesetzten Mittel als sehr stark gleichstellungsorientiert oder gleichstellungsaktiv bezeichnet werden.

16.4 Einzelplan 07: Bundesministerium der Justiz

Im BMJ wurde die Forschungsgemeinschaft durch das Haushaltsreferat und das Organisationsreferat unterstützt. Der Haushalt des BMJ ist geprägt von Personalausgaben und – an das Personal gebundene – sächliche Verwaltungsausgaben (ca. 90 %). Es wurde daher gemeinsam beschlossen, das Thema Personalkosten und Gender Budgeting zu bearbeiten. Dabei sollte exemplarisch am Beispiel des Bundesfinanzhofs (BFH) in Zusammenarbeit mit der Verwaltungsabteilung des BFH untersucht werden, ob und wie Daten für ein budgetorientiertes Personalmonitoring und für sächliche Verwaltungsausgaben bereitgestellt werden können. Daraufhin wurden von der Forschungsgemeinschaft mit dem BFH Daten erhoben und ausgewertet. Die Analysen gingen in grundsätzliche Betrachtungen zum geschlechterdifferenzierten Personalkostenmonitoring ein. Das BMJ unterstützte die Auswertung und die Erstellung des Abschlussberichtes.

Die Genderanalyse der Personalkosten am Beispiel des Bundesfinanzhofs ist Bestandteil des Kapitels Personalkosten.

16.5 Einzelplan 08 und Gesamtplan: Bundesministerium der Finanzen

Im BMF wurde als finanzpolitisches Fachbeispiel die Einnahmeseite betrachtet. Zur Steuergesetzgebung war bereits im Rahmen eines Gender-Mainstreaming-Pilotprojekts gearbeitet worden,¹⁹¹ daran knüpften die Steuerabteilung und die Forschungsgemeinschaft an. Die Steuerabteilung beteiligte sich mit vielen Referentinnen und Referenten an der Machbarkeitsstudie. In ausführlichen Gesprächen wurden Ansatzpunkte für gleichstellungsbezogene Gesetzesfolgenab-

¹⁹¹ Vgl. Mückenberger, Ulrich 2005.

schätzung diskutiert, die ein breites Spektrum der Steuergesetzgebung umfassen. Die Forschungsgemeinschaft stellte exemplarisch eine Auswertung der Literatur zum Anteilsverfahren bei den Lohnsteuerklassen und zum Ehegattensplitting an. Die Regelung im Koalitionsvertrag, das Anteilsverfahren einzuführen, unterstützte diesen Prozess. Die Steuerabteilung unterstützte die Arbeit der Forschungsgemeinschaft intensiv durch Hinweise auf Analyseprobleme und durch Daten. So entstand eine Zusammenfassung zu wichtigen Gleichstellungsaspekten bei der Einkommensteuer, in der die Forschungsgemeinschaft eigene Interpretationen vornehmen konnte. Gerade im Zusammenhang mit der geplanten Mehrwertsteuererhebung und bei der Einführung des Anteilsverfahrens bei der Lohnsteuer liegen aktuelle Handlungsfelder für Gender Budgeting, die sich für Pilotvorhaben eignen.

Die Ergebnisse der Zusammenarbeit mit dem Generalreferat für den Haushalt gingen ein in die Kapitel zum Haushaltsverfahren.

16.6 Einzelplan 09: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, ehemals Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Die Kooperation von Forschungsgemeinschaft und BMWA wurde vonseiten des BMWA realisiert durch die Vertretung des BMWA in der UAG und die Koordination Gender Mainstreaming. Es fand ein Auftaktgespräch mit dem Leiter der Zentralabteilung und dem Leiter des Haushaltsreferats sowie der Gender-Mainstreaming-Beauftragten des Ressorts statt, in dem die Bereiche Wirtschaftsforschung, Wirtschaftsprojektionen, Europäischer Sozialfonds und Grundsicherung in Verbindung mit Ressortforschung als Themen ausgewählt wurden. Bei den Themen sollte ein möglichst charakteristischer Querschnitt durch das weit gefächerte Aufgabengebiet des BMWA erzielt werden. Die zu bearbeitenden Titel sollten in der Summe wesentlich sein, was durch die Einbeziehung der Grundsicherung erreicht wurde. Der ESF wurde ausgewählt, weil dort bereits ein Gendermonitoring aufgebaut wurde.

Ein weiterer wichtiger Aspekt war die Frage, dass das Verhältnis von bezahlter und unbezahlter Arbeit in den Blick genommen werden sollte. Hierzu wurden die Bereiche Wirtschaftsprojektionen und Wirtschaftsforschung ausgewählt.

Im BMWA wurde nach der Bundestagswahl ein Ressortneuzuschnitt vorgenommen.

Nach der Reorganisation des BMWA gab es ein Treffen mit dem Haushaltsreferat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, bei der vertieft zum Haushaltsverfahren diskutiert wurde. Die Gespräche zeigten, dass bei der Wirtschaftsforschung und den Wirtschaftsprojektionen die Einbeziehung von unbezahlter Arbeit in die Analysen zunächst grundlegend explorativ im Rahmen einer eigenständigen Expertise bearbeitet werden müsste. Daraufhin wurde nach der Regierungsneubildung noch der Bereich Existenzgründungsförderung aufgegriffen, bei dem Ansatzpunkte für geschlechterdisaggregierte Analysen und bedürfnisgerechte Förderung vermutet wurden. Es wurden von der Forschungsgemeinschaft Ansatzpunkte für Analysen identifiziert, aber es bedarf in der Wirtschaftsförderung einer grundlegenden Klärung, ob und wie personenbezogene Daten zu Gründern und Gründerinnen oder zu Unternehmen erfasst werden können und sollen.

Beispiele aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales werden unter Einzelplan 11 aufgeführt.

16.6.1 Wirtschaftsprognosen und Wirtschaftsforschung

Einige Ergebnisse der Analysen zu den Wirtschaftsprojektionen und zur Wirtschaftsforschung gingen ein in den Abschnitt 11.4 Gender Budgeting bei der Ressortforschung am Beispiel Wirtschaftsforschung.

16.6.2 Existenzgründungsförderung Hightech-Gründungsfonds

Das Bundeswirtschaftsministerium fördert den Mittelstand, die industrienaher Forschung und die Technologieentwicklung mit vielfältigen Programmen. Im Haushaltsplan 2005 sind diese noch im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in Einzelplan 0902 in Titelgruppe 05 zusammengefasst. Sie umfassen 447,179 Mio. Euro in 2005 und weitere an Programme gebundene Verpflichtungsermächtigungen für die folgenden Haushaltsjahre.

Die Ausgaben werden im Finanzplan 2004-2008 wie folgt begründet:

„Nur mit hoher Innovationsdynamik wird es kleinen und mittleren Unternehmen gelingen, im globalen technologischen Wettbewerb zu bestehen und neue zukunftsfähige Arbeitsplätze zu schaffen. Die Fördermaßnahmen der Bundesregierung für den innovativen Mittelstand setzen genau hier an. Gründung und Entwicklung von technologieorientierten Unternehmen, Forschungsk Kooperationen und innovativen Netzwerken erhalten wichtige Impulse.“

Auch in Titelgruppe 06, die der Förderung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sowie Freier Berufe gilt, wird Existenzgründung gefördert. In 2005 sind für diesen Bereich 193,748 Mio. Euro vorgesehen, die wie folgt erläutert werden:

„Leistungsfähige kleine und mittlere Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft tragen entscheidend dazu bei, den Wettbewerb und damit die Funktionsfähigkeit einer dynamischen, arbeitsteiligen und verbraucherorientierten Marktwirtschaft zu sichern. Das gilt im Wesentlichen auch für Angehörige Freier Berufe. Die der „Hilfe zur Selbsthilfe“ dienenden marktkonformen Förderungsmaßnahmen sollen dazu beitragen, die vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen bestehenden unternehmensgrößenspezifischen Wettbewerbsnachteile abzubauen. Dadurch soll gleichzeitig die Bereitschaft zu selbstständiger wirtschaftlicher Tätigkeit erhöht und die Gefahr einer unzureichenden Anpassung an den ständigen strukturellen Wandel verhindert werden.“

Hier sind in Titel 686 66 Mittel in Höhe von 7,9 Mio. Euro zur Förderung der Innovationsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen und des Technologietransfers veranschlagt. Die Erläuterungen führen aus, dass die Maßnahmen Bestandteil des Programms der Bundesregierung zur Stärkung der Innovationsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen sind.

Durch den Hightech-Gründungsfonds werden neu gegründete Technologieunternehmen finanziert, die basierend auf einer Forschungsidee den Schritt in die Selbständigkeit gewagt haben. Die Gründungen werden begleitet von Coaches, die die Startup-Unternehmen beraten und sich zum Teil mit einem kleineren Betrag sogar finanziell engagieren. Die Finanzierungsentscheidungen erfolgt auf der Basis der eingereichten Business Pläne und externer Technologie- und Marktgutachten. Die Unternehmen erhalten eine Erstfinanzierung bis zu 0,5 Mio. Euro.

Die Management-Gesellschaft des Hightech-Gründungsfonds erfasst im Rahmen der Betreuung und Begleitung der Unternehmen bestimmte Unternehmenseckdaten, die auch dem regelmäßigen vierteljährlichen Reporting zugrunde liegen. Die Reporting-Pflichten richten sich nach den Richtlinien der European Venture Capital Association (EVCA).

Die Datenerfassung beschränkt sich lediglich auf Unternehmensdaten, persönliche Angaben zu den Beschäftigten oder zu den Coaches werden nicht speziell erfasst. Auch international liegen keine Vergleichsdaten vor, welche Personen im Hightech-Bereich gründen und wie die Geschlechterverhältnisse in den Hightech-Startups sich gestalten. Das BMWi plante eine begleitende Evaluation zum Hightech-Gründungsfonds. Diese Evaluation soll auf den bereits vom Hightech-Gründungsfonds erfassten Daten aufbauen. Eine Erhebung der Geschlechterrepräsentanz bei den Antragstellenden oder den Beschäftigten erfolgt nicht.

Nach Auffassung des BMWi besteht nach der jetzigen Gestaltung der Gründerförderung keine Genderrelevanz. Vielmehr orientieren sich Förderentscheidungen an der Zielsetzung, herausragende Innovationen („Exzellenzen“) auf dem Weg zur Marktreife und –einführung zu beglei-

ten. Vor diesem Hintergrund ist für das BMWi nicht erkennbar, welche Aussagekraft mit geschlechterspezifischen Daten verbunden sein könnte und wie solche Daten für die Programmsteuerung nutzbar zu machen wären. Zudem werden genderbezogene Daten bisher im Rahmen des Programms nicht erfasst, so dass mit der Verpflichtung zur Ermittlung solcher Daten ein erheblicher Verwaltungsaufwand ohne für das BMWi erkennbaren Gegenwert verbunden wäre.

Es könnte nach Ansicht der Forschungsgemeinschaft nicht nur wirtschafts-, sondern auch arbeitsmarkt- und forschungspolitisch von großer Bedeutung sein, wenn die Qualifikationsprofile, die Beschäftigungsverhältnisse (Arbeitsstunden, Gehälter) oder Beteiligungsstrukturen (Anteile am Unternehmen) nach Geschlecht erhoben würden.

Die Erfassung der Geschlechterrepräsentanz bei den geförderten Unternehmen könnte daher künftig Bestandteil des politischen Monitoring sein. Dazu müsste die begleitende Evaluation anders strukturiert werden, sodass sie detailliertere Fragen zu der Art an neu geschaffenen Arbeitsplätzen und den darauf arbeitenden Personen erfasst.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie groß der Aufwand für die Erhebung der Daten wäre, wie hoch die Kosten der Datenerhebung und –auswertung wären und wie groß der Aufwand für die geförderten Unternehmen wäre, der aus der notwendigen zusätzlichen Befragung resultiert.

Der Aufwand für die Unternehmen soll nach Ansicht des BMWi möglichst gering gehalten werden, da es sich bei Existenzgründungen im Hightech-Bereich um hoch dynamische Prozesse handelt, die möglichst wenig durch Berichtspflichten bürokratisch behindert werden sollen. Der Aufwand und die Kosten für das Ministerium sollten dem Anliegen des Bürokratieabbaus und der Wirtschaftlichkeit von Programmen Rechnung tragen.

Wenn Gender Budgeting in der Wirtschaftsförderung umgesetzt werden soll, ist es notwendig, mit einer Datenerhebung über Gründerinnen und Gründer sowie über Beschäftigte in den geförderten Unternehmen zu beginnen. Diese könnte bei der Antragstellung beginnen und bei der begleitenden Evaluation ausgewertet werden. Zur Umsetzung dieses Anliegens wäre eine Expertise notwendig, welche Daten von welcher Stelle erhoben und ausgewertet werden können. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden keine Daten erhoben und ausgewertet. Es wurde festgestellt, dass die Erhebung personenbezogener Daten aktuell in der Wirtschaftsförderung wesensfremd ist. Der Nutzen der Erhebung personenbezogener Daten und damit auch des Geschlechts von Gründerinnen und Gründern oder von Beschäftigten in neu gegründeten Unternehmen für die Wirtschaftspolitik wird nicht gesehen.

Ein gesetzlicher Auftrag an die Privatwirtschaft, Daten zur Repräsentanz von Frauen und Männern beim Personal zu erheben sowie Maßnahmen zur Förderung des unterrepräsentierten Geschlechts darzulegen, besteht nicht. Unabhängig von dieser allgemeinen Legitimationsbasis ist bei den Wirtschaftsförderungsprogrammen für den Bund die Legitimation, die Erhebung von Daten zu verlangen, aus der Position des Geldgebers gegeben.

Der Bereich der Existenzgründungsförderung wäre für ein Pilotvorhaben zur Datenerhebung nach Ansicht des BMWi nicht geeignet. Nach Ansicht der Forschungsgemeinschaft wäre das Programm gut geeignet, weil es sich um kleinere Personenzahlen handelt als bei der Förderung der Industrie. Es ist allerdings zu vermuten, dass im Hightech-Bereich und bei den großen Unterstützungssummen die Zahl der Frauen bei den Gründungen ziemlich gering ist, weil Frauen bei den Ingenieurausbildungen und in den Ingenieurberufen unterrepräsentiert sind und kleinere Firmen gründen als Männer.¹⁹²

¹⁹² Vgl.: Bundesweiten Gründerinnenagentur <http://www.gruenderinnenagentur.de>. Die Gründerinnenagentur gibt auch einen hervorragenden Überblick über den aktuellen Forschungsstand.

Über die Datenerhebung hinaus stellt sich die Frage, ob auch andere finanzbezogene Steuerungsmittel in der Wirtschaft geeignet wären, die Dynamik der Wirtschaftsentwicklung durch eine Steigerung der Repräsentanz von Frauen in Unternehmensführungen zu erhöhen. Die Länderministerien bieten zum Teil spezifische Beratungen für gründende Frauen an. In der Forschungsförderung werden teilweise Fördermittel aus einem Bund-Länder-Programm spezifisch an Wissenschaftlerinnen vergeben. Solche Steuerungsinstrumente stünden grundsätzlich auch dem Bund in der Wirtschaftspolitik zur Verfügung, mindestens bei der Förderung von Pilotvorhaben.

16.7 Einzelplan 10: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Mit dem damaligen BMVEL, dem heutigen BMELV, fand das erste Gespräch Anfang Juni 2005 in Berlin statt, bei dem die Intention der Studie dargestellt und grundsätzliche Beteiligungsmöglichkeiten eruiert wurden. In einem zweiten Gespräch Anfang Juli wurden zwei Bereiche in die engere Auswahl genommen, die Förderung der Verbraucherzentralen sowie die Alterssicherung der Landwirte (AdL). Nach einer weiteren Runde wurde die Auswahl konkretisiert und die Ernährungsberatung im Rahmen der Förderung der Verbraucherzentralen, sowie Projekte zur Verbesserung der Ernährung von Seniorinnen und Senioren in Heimen und die AdL ausgewählt. Zu diesen Themenbereichen wurden der Forschungsgemeinschaft ausführliche Dokumente und Unterlagen zur Verfügung gestellt, auf deren Grundlage dann eine erste Darstellung des Bereichs vorgenommen wurde und mit vertiefenden Fragen sowie Datenerfordernissen verbunden wurde. Zu einem vierten Gespräch wurden dann die jeweiligen Fachreferate hinzugezogen, wobei deutlich wurde, dass hinsichtlich der Ernährungsthematiken die interne Steuerung anhand von gleichstellungsorientierten Kriterien erfolgen kann.

Die weiteren Betrachtungen konzentrierten sich auf die AdL, weil für die Machbarkeitsstudie die Berücksichtigung der Alterssicherung als besondere Ausgabenart methodisch vorrangig war. In einem intensiven Austausch mit dem Fachreferat wurden dann die rechtlichen Regelungen im Detail besprochen. Auf der Basis dieses Austauschs wurde dann von der Arbeitsgruppe sukzessive die Darstellung für den Bericht erarbeitet, diskutiert und spezifiziert. Da zwei im März 2006 veröffentlichte Berichte zur Rentenversicherung sowie zur AdL noch wichtige und aktuellere Informationen enthielten, wurden diese noch kurz vor Fertigstellung bzw. Abgabe der Machbarkeitsstudie eingearbeitet und zur abschließenden Abstimmung an das Ministerium gesandt.

Die folgende Darstellung zeigt einen aus Sicht der Projektgruppe möglichen Beginn einer Genderanalyse der AdL als einem Teil der gesetzlich geregelten Alterssicherung. Im Rahmen des Gender Budgeting handelt es sich hier nicht um die unmittelbare Steuerung einer Ausgabe durch das Ministerium selbst. Der Kreis der anspruchsberechtigten Personen ist abschließend durch das Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte und die auf dieser Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen bestimmt. Die Höhe der Beitragszuschüsse ist ausschließlich vom Einkommen, nicht aber vom Geschlecht oder anderen persönlichen Merkmalen abhängig. Soweit aus dem nachfolgend von der Projektgruppe angestellten Analysen Erkenntnisse und Daten gewonnen werden, haben diese keine Auswirkungen auf das Haushaltsaufstellungsverfahren.

In der nachfolgenden Darstellung der Projektgruppe zur AdL werden die geschlechterspezifischen ökonomischen Wirkungen eines Gesetzes betrachtet. Dieses Gesetz steht in einem komplexen Zusammenhang mit anderen Gesetzen zur Alterssicherung, eine Genderanalyse müsste die gemeinsamen Wirkungen aufzeigen. Dies konnte im Rahmen der Machbarkeitsstudie nicht geleistet werden.

Aus Sicht des BMELV ist – im Gegensatz zur Auffassung der Projektgruppe – Gender Budgeting nicht auf die Alterssicherung der Landwirte anwendbar.

16.7.1 Alterssicherung der Landwirtinnen und Landwirte

Aus Kapitel 1002, Titel 636 51 werden Zuschüsse zur Alterssicherung der Landwirte (AdL) in Höhe von insgesamt 2,348 Mrd. Euro (Ist 2005) geleistet (2004: 2,338 Mio. Euro - Ist). Der Bund finanziert die nicht durch Beiträge und sonstige Einnahmen gedeckten Aufwendungen (Defizitdeckung). Der Bundeszuschuss entsprach 2004 einem Anteil von 75,6 % an den Ausgaben.

Die Alterssicherung der Landwirte ist eine Teilabsicherung für Landwirtinnen und Landwirte, die sich aus Beiträgen, sonstigen Einnahmen und dem Bundeszuschuss finanziert. Sie orientiert sich grundsätzlich am Beitrags-/Leistungsverhältnis der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Anders als in der GRV zahlen die Landwirtinnen und Landwirte einen einheitlichen monatlichen Beitrag von 199 Euro und erhalten hier im Rentenfall eine monatliche Rentenleistung in Höhe von 12,06 Euro je Beitragsjahr. D.h. bei einer 45-jährigen Beitragszeit ergibt sich ein Rentenbetrag von 543 Euro (ohne Zuschläge nach Übergangsrecht, das grundsätzlich noch für alle bis Mitte 2009 neu zugehenden Renten gilt).

Da der Alterskassenbeitrag bei geringen Einkommen eine überproportionale Belastung darstellen würde, wurde für Landwirtinnen und Landwirte mit einem Einkommen von unter 15.500 Euro bei Ledigen bzw. 31.000 Euro bei Verheirateten ein Beitragszuschuss eingeführt. Dies bedeutet, dass im Falle der Gewährung eines Beitragszuschusses ihr tatsächlicher monatlicher Netto-Beitrag – unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung des Beitragszuschusses als Leistung – unterhalb des Einheitsbeitrags liegt.

Dies lässt sich sozialpolitisch durchaus begründen. Da ihre Rentenhöhe nach Eintritt in den Ruhestand der Rentenhöhe anderer ehemaliger Landwirte mit vergleichbarer Einzahlungsdauer entspricht, die den Einheitsbeitrag entrichtet und keinen Beitragszuschuss erhalten haben, erhalten sie - ökonomisch gesehen - eine Rentenleistung, die die Rente übersteigt, die sich aufgrund ihres tatsächlich entrichteten (niedrigeren) Beitrags ergeben würde. D.h. sie haben – wiederum ökonomisch formuliert – eine höhere „Rendite“ als Landwirtinnen und Landwirte ohne Zuschussleistung.

Der Bundeszuschuss zur AdL ist gesetzlich geregelt und dient dem Ausgleich zwischen den Ausgaben und Einnahmen der AdL. Da sich die Auswirkungen der eigenständigen Alterssicherung der Landwirtinnen bzw. Ehegattinnen erst im Zeitablauf zeigen können, werden im Folgenden die Ergebnisse der Alterssicherungsberichte der Bundesregierung 2001 und 2005 (Ergänzende Berichte zu den Rentenversicherungsberichten) nacheinander dargestellt und einander gegenübergestellt.

Ausweislich des Alterssicherungsberichts 2001 ergeben sich für die alten Bundesländer folgende Daten (die Fallzahlen in den neuen Ländern waren vergleichsweise gering und sind durch die Vereinigung nicht vergleichbar):

Tabelle 21: Alterssicherung von Landwirtinnen und Landwirten vor 1995

	Regelaltersrenten				Witwen- bzw. Witwerrenten			
	Anzahl	Anteil	durchschnittliche Beträge		Anzahl	Anteil	durchschnittliche Beträge	
			in Euro	% vom Durchschnitt			in Euro	% vom Durchschnitt
Männer	220.067	88,6 %	478	105,1 %	1.698	0,9 %	275	95,1 %
Frauen	28.246	11,4 %	272	59,8 %	181.079	99,1 %	290	100,2 %
Zusammen	248.313	100,0 %	455	100,0 %	182.777	100,0 %	289	100,0 %

Dies bedeutet, dass Frauen einen Anteil von 11,4 % an den Bezieherinnen und Beziehern von Regelaltersrenten haben, wobei der durchschnittliche Leistungsbetrag bei 59,8 % der durchschnittlichen Rentenleistung liegt. Bei den Hinterbliebenenrenten der 65-Jährigen und Älteren beträgt der Frauenanteil 99,1 % und der durchschnittliche Leistungsbetrag liegt leicht über dem Durchschnittssatz. Die durchschnittliche Regelaltersrente der Männer liegt mit 478 Euro um 5 % über dem Durchschnitt, die Hinterbliebenenrente 5 % darunter. Auffallend ist ferner, dass die Regelaltersrente von Frauen unterhalb der Witwenrenten liegt.

Um diese Unterschiede zu erklären, muss berücksichtigt werden, dass die eigenständige Absicherung der Ehegattinnen und Ehegatten von landwirtschaftlichen Unternehmerinnen und Unternehmern in der AdL erst zum 1. Januar 1995 eingeführt wurde. Übergangsweise erhielten u. a. rentennahe Jahrgänge ein endgültiges Befreiungsrecht. Vor diesem Zeitpunkt erhielten verheiratete Rentenempfängerinnen und -empfänger eine um 50 Prozent höhere Leistung als unverheiratete; die Ehegattinnen und Ehegatten der ehemaligen Unternehmerinnen und Unternehmer hatten einen gesetzlichen Anspruch auf Auszahlung des Verheiratetenzuschlags. Erst seit Einführung der eigenständigen Absicherung der Ehegattinnen und Ehegatten (1995) können diese selbst Rentenanwartschaften in der AdL erwerben. Die vom Unternehmer/von der Unternehmerin vor 1995 während der Ehezeit geleisteten Beiträge werden aber unter bestimmten Voraussetzungen wie eigene Beiträge der Ehegatten/-gattinnen berücksichtigt („zugesplittet“). Berechnet man auf der oben genannten Basis fiktiv die geschlechterbezogenen Anteile an den Rentenzahlungen insgesamt, dann beläuft sich der an Frauen ausgezahlte Anteil auf 36,7 % und der an Männer ausgezahlte auf 63,3 %.¹⁹³

Auch die Verteilung der monatlichen Regelaltersrenten zeigt eine völlig unterschiedliche Struktur. Während Männer nur in seltenen Fällen (7,5 %) eine Rente von unter 307 Euro bzw. 358 Euro (15,1 %) beziehen, erhalten nur 16 % der Frauen eine Rente von mindestens 358 Euro (Alterssicherungsbericht 2001, Tab. A 30).

Vergleicht man diese Situation mit der im Alterssicherungsbericht 2005 der Bundesregierung dargestellten Situation, dann zeigen sich einige Veränderungen. So hat sich die Zahl der eigene Regelaltersrenten erhaltenden Frauen mit 53.300 nahezu verdoppelt, während die Anzahl der Männer nur um gut 5 % angestiegen ist. Insgesamt stellen Frauen nun 18,6 % der 65-Jährigen und älteren Rentenempfängerinnen und -empfänger (alte Bundesländer); dies ist ein Anstieg um sieben Prozentpunkte.

Betrachtet man das insgesamt an Regelaltersrenten ausgezahlte Finanzvolumen, dann geht die gestiegene Anzahl mit einem von 36,3 % auf 38,1 % erhöhten Anteil einher. Gleichzeitig zeigt sich, dass dieser Anstieg um knapp 2 Prozentpunkte am Budget für die Regelaltersrenten deutlich unterproportional im Vergleich zu dem um 7 Prozentpunkte angestiegenen Anteil bzw. der verdoppelten Anzahl ist. Ursächlich hierfür ist die Entwicklung der durchschnittlichen Rentenbeträge, die bei den Männern von 478 auf 491 Euro angestiegen ist, bei den Frauen hingegen von 272 auf 256 Euro gesunken ist. Bei den Männern entspricht dies einem Anstieg um 2,7 %, bei den Frauen einer Absenkung um 5,9 %.

Tabelle 22: Alterssicherung von Landwirtinnen und Landwirten nach 1995

Regelaltersrenten	Witwen- bzw. Witwerrenten
-------------------	---------------------------

¹⁹³ Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass in den Alterssicherungsberichten der Bundesregierung ausschließlich Rentenleistungen an Bezieherinnen und Bezieher dargestellt werden, die 65 Jahre und älter sind. Nicht berücksichtigt sind in diesen Berichten vorzeitige Altersrenten (Frauenanteil in der AdL: 90 %), Erwerbsminderungsrenten sowie Hinterbliebenenrenten an Berechtigte unter 65 Jahren.

	Anzahl	Anteil	durchschnittliche Beträge		Anzahl	Anteil	durchschnittliche Beträge	
			in Euro	% vom Durchschnitt			in Euro	% vom Durchschnitt
Männer	233.328	81,4 %	491	109,8 %	1.848	1,0 %	240	76,2 %
Frauen	53.301	18,6 %	256	57,3 %	180.548	99,0 %	316	100,3 %
Zusammen	268.629	100,0 %	447	100,0 %	182.388	100,0 %	315	100,0 %

Quelle: Alterssicherungsbericht 2005, eigene Berechnungen

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass Frauen derzeit aufgrund der vor 1995 geltenden Regelungen in geringerem Umfang als Männer Regelaltersrenten der AdL erhalten. Aufgrund der 1995 eingeführten eigenständigen Absicherung der Ehegatten von Landwirten wird sich dieses Verhältnis zunehmend verschieben, wie auch der Lagebericht der Bundesregierung über die AdL 2005 zeigt. Frauen bauen zunehmend Rentenanwartschaften in der AdL auf, wodurch sich ihr Anteil an den Leistungsempfängerinnen und -empfängern erhöht hat. Die unterschiedliche bzw. gegenläufige Entwicklung der an Frauen und Männer gezahlten durchschnittlichen Regelaltersrentenbeträge ist vor diesem Hintergrund überraschend. Statt knapp 59,8 % (2000) beläuft sich die an Frauen ausgezahlte Regelaltersrente nur noch auf 57,3 % der durchschnittlichen Regelaltersrente. Zugleich vergrößert sich auch der Abstand zwischen der durchschnittlichen Rente an Witwen und der eigenen Regelaltersrente; erstere ist nun 60 Euro höher als letztere (2000: 28 Euro). Auch hier zeigen sich disparate Entwicklungen. Während die Witwenrente um 9,0% im Betrachtungszeitraum gestiegen ist, sank die der Witwer um 12,8 %.

Da die AdL ein Alterssicherungssystem ist, das nur Teilrenten gewährt, wäre weiter die geschlechterdifferenzierte Gesamteinkommenssituation von Interesse. Diese müsste andere Rentenansprüche aus weiterer Erwerbstätigkeit und aus Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung mit einbeziehen.

Weitergehende Daten, die bessere Rückschlüsse im Sinne eines Gender Budgeting ermöglichen würden, liegen nach Angaben des Ministeriums nicht vor und dürfen nach dortiger Auffassung - zumindest teilweise - aus rechtlichen Gründen auch nicht erhoben werden.

Als Fazit zeigte sich in der Machbarkeitsstudie, dass aus dem Berichtswesen zur Alterssicherung wichtige Daten zur geschlechterdifferenzierten Verteilung der AdL gewonnen werden können. Für Erhebungen weiterer geschlechterdifferenzierter Daten müssten Aufwand und Rechtsgrundlagen geprüft werden. Eine Aussage zur gesamten Alterssicherung von Landwirtinnen und Landwirten kann nur unter Einbeziehung der Leistungen aus der gesetzlichen und staatlich geförderten Rentenversicherung erfolgen.

16.8 Einzelplan 11: Bundesministerium Arbeit und Soziales

Im BMAS wurde die Zusammenarbeit mit der Abteilung fortgesetzt, die personenbezogene Förderung bzw. Grundsicherung verantworten, um die Möglichkeiten geschlechterdisaggregierter Nutzungsanalysen und die Handlungsmöglichkeiten bei der Ressortforschung zu erkunden. Die Analysen wurden gemeinsam von den Fachreferentinnen und der Forschungsgemeinschaft vorgenommen und abgestimmt.

Der Arbeitsschwerpunkt Modelle medizinischer Rehabilitation wurde zwischen der Forschungsgemeinschaft und dem ehemaligen BMGS verabredet und durchgeführt und kam durch die Reorganisation in den Zuständigkeitsbereich des BMAS.

16.8.1 Gender Budgeting im Europäischen Sozialfonds (ESF)

16.8.1.1 Finanzstruktur des ESF

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist ein Strukturfonds der Europäischen Union, die Einnahmen aus Zuschüssen des ESF sind in Kapitel 0902, Titel 27202 veranschlagt. Die untersuchte Förderperiode geht von 2000 bis 2006. Deutschland erhielt im Förderzeitraum rd. 12 Mrd. Euro ESF-Mittel. Bund, Länder, Kommunen und Private leisteten im Förderzeitraum eine Kofinanzierung von rd. 10 Mrd. Euro. An Titel 272 02 war in 2005 folgender Haushaltsvermerk angebracht:

„Mehreinnahmen (verbleibende) sind zweckgebunden. Sie dienen nur zur Leistung der Mehrausgaben bei folgenden Titeln: Kap. 0901 Tit. 427 09, Kap. 0902 Tit. 686 60, Titelgruppe 11, Kap. 0912 Tit. 68562, Tit. 868 52, Kap. 1701 Tit. 42202, Kap. 1702 Tit. 684 07, Tit. 684 11, Tit. 684 32, Tit. 684 52, Tit. 686 11, Tit. 686 41, Kap. 3001 Tit. 427 09, Kap. 3002 Tit. 685 03, Tit. 685 05, Tit. 685 08, Tit. 685 12, Kap. 3003 Tit. 681 01, Tit. 685 01, Tit. 685 03, Tit. 893 01 und Kap. 3004 Tit. 681 02.“

Diese Auflistung zeigt die finanzpolitische Komplexität des Fonds. Die Erläuterungen erklären die finanzpolitische Struktur:

„Der Europäische Sozialfonds (Art. 123f. EG-Vertrag) dient der Finanzierung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und ist das wichtigste Instrument der EU zur Förderung der Humanressourcen. Hier werden die ESF-Mittel, deren Zahlung nur auf Antrag und gegen Nachweis entsprechender Ausgaben erfolgt, - vereinnahmt und an die jeweiligen das Programm umsetzenden Stellen weitergeleitet (alle Bundesländer, Bundesministerien).

Die Mittel sind in Einzelplan 09, Titelgruppe 11 als „Maßnahmen des Bundes unter Beteiligung des Europäischen Sozialfonds (ESF) und Kofinanzierung der Kosten für technische Hilfe veranschlagt.“

16.8.1.2 Geschlechterbezogener Steuerungsprozesse: Chancengleichheit als Säule und Querschnittsaufgabe mit quantitativen Zielvorgaben

Chancengleichheit und Gender Mainstreaming haben bei der Europäischen Union einen sehr hohen Stellenwert. So gibt es feste Gleichstellungsziele für die ESF-Maßnahmen, die sich auf die Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt und im Wirtschaftsleben sowie auf arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Prozesse beziehen:

- Besserer Zugang zu und Teilhabe an allen Ebenen des Arbeitsmarktes
- Gleichstellung in der allgemeinen und beruflichen Bildung, vor allem beim Erwerb von Fachkompetenzen und beruflichen Qualifikationen
- Vermehrte Beteiligung von Frauen an Gründung und Wachstum von Unternehmen
- Vereinbarkeit von Familien und Beruf
- Stärkere Beteiligung von Frauen an Entscheidungsprozessen.

Die Umsetzung dieser Ziele ist im ESF konkret steuerungstechnisch operationalisiert. Die Europäische Union verfolgt die Förderung der Chancengleichheit im ESF als Säule und als Querschnittsaufgabe. In der Europäischen Beschäftigungsstrategie heben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union hervor, dass ein zentrales politisches Ziel der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft in der Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern besteht. In allen Schwerpunkten des Programms ist Chancengleichheit umzusetzen. Bei allen Maßnahmen sind Frauen und Männer jeweils entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen bzw. an den Erwerbstätigen zu fördern. Zusätzlich werden als Förderungssäule Chancengleichheit (Schwerpunkt E) auch spezifische Maßnahmen für Frauen als auf dem Arbeitsmarkt unterrepräsentiertes und schlechter bezahltes Geschlecht gefördert. Dafür sind im Schwerpunkt E über die allgemeine Zielvorgabe hinaus 10% der Mittel für Maßnahmen zur Förderung von Frauen reserviert.

16.8.1.3 Monitoring

Die Europäische Union, der Bund und die Länder haben partnerschaftlich ein Monitoring-system eingeführt, bei dem u. a. die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den ESF-geförderten Maßnahmen geschlechterdifferenziert erhoben werden.

Im Jahr 2003 wurde eine Halbzeitevaluierung der Förderperiode durchgeführt, Ende 2005 wurde diese Halbzeitbewertung aktualisiert. Mit der Halbzeitevaluierung wurde anhand von verschiedenen Indikatoren (Wirksamkeitsindikatoren, Verwaltungsindikatoren und Finanzindikatoren) der Erfolg und die Effizienz der Maßnahmen ausgewertet und es wurden Maßnahmen als Leistungsstärkste und Erfolgreichste empfohlen, die aus der leistungsgebundenen Reserve zusätzliche Mittel erhielten.

Jährlich werden Durchführungsberichte vorgelegt, die den Programmverlauf abbilden und u. a. Aussagen über die Beteiligung von Frauen und Männern an den Maßnahmen treffen.

2007 beginnt die neue Förderperiode.

Monitoring und Controlling der EU-Mittel sind von der EU vorgeschrieben. Die Verwaltungsbehörde und die EndempfängerInnen haben umfangreiche Daten zu erheben. Die Erhebung von Daten und zum Berichtswesen ist für das BMAS u. a. wegen der Koordination mit Bundesländern im Ziel-3-Fördergebiet mit erheblichem Aufwand verbunden.

Eine Verbindung zwischen dem Geschlecht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und den Kosten der Maßnahme kann jedoch noch nicht hergestellt werden.

Im Rahmen der Diskussionen zwischen Forschungsgemeinschaft und BMAS zeigte sich, dass die Erhebung zum jetzigen Stand des Strukturfonds mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand verbunden wäre. Dies liegt darin begründet, dass zum Strukturfonds ein festes Monitoring aufgebaut wurde und im letzten Jahr der Laufzeit zusätzliche Datenerhebungen nicht einfach mit dem bestehenden System der Datenerfassung und Datenverarbeitung bearbeitet werden können. Daraus folgt, dass für den künftigen Strukturfonds eine Datenerfassung und -analyse aufgebaut werden sollte, die es ermöglicht, einen Bezug zwischen Mitteleinsatz und Mittelempfangenden getrennt nach Geschlecht sowie möglichst auch Alter und Herkunft herzustellen.

16.8.1.4 Controlling

Der ESF als Strukturfonds der Europäischen Union unterliegt nicht nur einem Daten-Monitoring, sondern, wie die oben beschriebenen Zielsetzungen zeigen, einem systematischen Gender Controlling. Im März 2000 hat die Europäische Kommission für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 als „Technisches Papier 3“¹⁹⁴ eine Anleitung zur Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen veröffentlicht. Darin werden nicht nur die Mainstreaming-Strategie in den Strukturfonds erläutert und die Zielsetzungen beschrieben. Vielmehr wird eine Checkliste zur Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Pläne und Programme der Strukturfonds vorgelegt sowie eine Anleitung zur Integration der Chancengleichheit in die Entwicklung von Plänen und Dokumenten und zur Verwaltung der Programme gegeben.

16.8.1.5 Matrix

Konkret wird eine Matrix vorgeschlagen, in der eine Spalte aus dem Gleichstellungsziel besteht, neben die eine Spalte mit dem Beitrag der Strukturfonds gestellt wird. Diese allgemeine Matrix wird um eine zweite, komplexere Matrix ergänzt: Eine Achse der Matrix zeigt die verschiede-

¹⁹⁴ Europäische Kommission 2000, Technisches Papier 3, Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen.

nen Interventions- und Schwerpunktbereiche, die andere die Hauptziele in Bezug auf die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Diese Matrix soll auch mit Angaben zum Finanzvolumen untersetzt werden, woraus sich schließen lässt, wie viele Mittel für die Förderung der Chancengleichheit zur Verfügung stehen.

Tabelle 23: Matrix der Gleichstellungsziele und Aktivitätsschwerpunkte im ESF

Abbau der Ungleichheiten und verbesserte Chancengleichheit für Frauen und Männer in den Bereichen				
	Arbeitsmarkt	Allgemeine und berufliche Bildung	Gründung und Wachstum von Unternehmen	Vereinbarkeit von Familie und Beruf
Schwerpunkt 1 Entwicklung von KMU und Privatsektor				
Schwerpunkt 2: Fremdenverkehr				
Schwerpunkt 3: Humanressourcen				
Schwerpunkt 4: Verkehrsinfrastruktur				
Schwerpunkt 5: Forschung und Technologie				

Das Gendercontrolling in den EU-Strukturfonds wurde für den Europäischen Sozialfonds (ESF) vom BMFSFJ mit einem Leitfaden „Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds“ untersetzt. Ziel ist die Umsetzung der Strategie in die Praxis der Förderprojekte im ESF. Die Autorinnen Meseke und Frey¹⁹⁵ kommen im Leitfaden zu dem Ergebnis, dass eine konkrete Zielarchitektur mit einer Operationalisierung der Vorhaben, die mit den jeweiligen Elementen der Programmplanung realisiert werden sollen, von Bund, Ländern und Projekten erarbeitet werden muss (S.6). So müssten neben den rein quantitativen Zielen qualitative Ziele entwickelt werden. Der Leitfaden gibt eine Anleitung zur konkreten Planung, Operationalisierung und Ergebnissicherung für die Umsetzung von Gender Mainstreaming in den Förderprojekten.

16.8.1.6 Anreizsystem „Effizienzreserve“

Die Europäische Union hat die Vergabe einer Effizienzreserve für den zweiten Förderzeitraum von der Erfüllung der gleichstellungsbezogenen Zielsetzungen im ersten Förderzeitraum abhängig gemacht und damit neben der Gender-Zielvorgabe und dem Gendermonitoring ein weiteres bedeutendes gleichstellungswirksames finanzbezogenes Steuerungsinstrument eingesetzt.

16.8.1.7 Gutes Beispiel für Gender Budgeting bei der Programmsteuerung

Das Beispiel zeigt, dass in denjenigen Bereichen der Bundesverwaltung, die Mittel der Europäischen Strukturfonds verwalten, Gender Monitoring und Gender Controlling der Mittelvergabe bereits fest institutionalisiert sind. Zusammen mit den finanzbezogenen Zielen der Strukturfonds liegt hier eine kohärente Gender-Budgeting-Strategie vor.

Das Controllingverfahren, das von der EU gefordert ist und in Verbund mit den Ländern erfüllt werden muss, erfordert einen hohen Aufwand und wird fest für eine Förderperiode institutionalisiert.

¹⁹⁵ BMFSFJ 2004: Leitfaden Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds. Erstellt von Henriette Meseke und Regina Frey.

Für eine künftige Förderperiode sollte die Gleichstellungswirkung durch neue Indikatoren besser erfasst werden (auch Erfassung von Geld pro Kopf anstelle von Maßnahmenteilnahme).

Das Beispiel ist sehr gut übertragbar auf Gender Budgeting bei Programmen. Die Strukturfond-sindikatorik bildete den Ausgangspunkt für die von der Forschungsgemeinschaft vorgeschlagene Indikatorik zur geschlechterbezogenen Bewertung von Maßnahmen. Darüber hinaus ist der ESF ein gutes Beispiel für eine gleichstellungsorientierte fachpolitische Zielsetzung, die in das ökonomische Steuerungsinstrument übersetzt wurde: Mit der Berücksichtigung von Frauen und Männern entsprechend ihrem Anteil an den Erwerbslosen und Erwerbstätigen ist eine hinreichend flexible Zielvorgabe gesetzt, die mit der Effizienzreserve als Anreizstruktur verknüpft wurde. Mit der Reservierung von 10% der Mittel für die Förderung des auf dem Arbeitsmarkt unterrepräsentierten Geschlechts steuert die EU ebenfalls die Mittelverwendung und setzt eine klare gleichstellungsorientierte Priorität.

16.8.2 Grundsicherung

Der Bereich der sozialen Sicherung ist der größte Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Im Haushaltsentwurf 2005 waren hierfür ca. 125 Mrd. Euro vorgesehen, das sind ca. 48 % der gesamten Ausgaben des Bundes.

Der größte Ausgabenposten sind die Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung, die im Haushaltsplan 2005 mit ca. 78,2 Mrd. Euro beziffert sind.

Bei den Arbeitsmarktausgaben, die im Haushalt 2005 ca. 30 Mrd. Euro betragen, wurden 2005 erstmals die Leistungen der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige aufgenommen. Der Titel enthält darüber hinaus den Zuschuss des Bundes an die Bundesagentur für Arbeit für die Arbeitsförderung nach SGB III, der im Rahmen der Machbarkeitsstudie nicht betrachtet wurde.

Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende handelt es sich um Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II). Die Ausgaben werden vor der Erstellung des Bundeshaushaltes auf Basis der erwarteten Anzahl anspruchsberechtigter Personen geschätzt. Wenn Mehrausgaben auftreten, werden diese vom Bund gedeckt. Die Aufteilung der Haushaltsmittel auf Männer und Frauen richtet sich daher nach der Verteilung der anspruchsberechtigten Männer und Frauen. Die einzige Ausnahme bilden die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik des SGB II. Hier haben die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Bundesagentur für Arbeit und/oder Kommunen) einen gewissen Spielraum bei der Zuweisung von Personen in Maßnahmen.

Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende sind in Kapitel 0912 in Titelgruppe 01 mit insgesamt 27,65 Mrd. Euro veranschlagt. Die Ausgaben des Bundes für die Grundsicherung für Arbeitssuchende setzen sich zusammen aus Verwaltungskosten¹⁹⁶ (Titel 636 13: 3,27 Mrd. Euro), Eingliederungsleistungen (Titel 685 11: 6,55 Mrd. Euro), Arbeitslosengeld II (Titel 681 12: 14,6 Mrd. Euro) und der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung (Titel 632 11: 3,2 Mrd. Euro). Begleitend gibt es einen Ombudsrat¹⁹⁷ zu SGB II, für den in Titel 526 15 1 Mio. Euro veranschlagt sind, 10 Mio. Euro in Titel 541 16 für die kommunikative Begleitung der Implementierung und 19 Mio. Euro in Titel 544 11 für Begleitforschung.

Im Folgenden werden das ALG II und die Beteiligung des Bundes an den Kosten für Heizung und Unterkunft betrachtet.

¹⁹⁶ Verwaltungskosten werden im Rahmen der Machbarkeitsstudie an dieser Stelle nicht betrachtet.

¹⁹⁷ Unter Gender-Budgeting-Gesichtspunkten ist die Besetzung des Ombudsrats, der in Konfliktfällen über Mittelzuweisungen entscheidet, relevant.

16.8.2.1 Arbeitslosengeld II (Titel 681 12: 14,6 Mrd. Euro)

Ab dem 1.1.2005 wurde die Grundsicherung für Arbeitssuchende eingeführt. Sie trat an die Stelle von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige. Für die Arbeitslosenhilfe sind 2005 im Einzelplan 0912 in Titel 681 01 letztmals Ausgabemittel i. H. v. 1,5 Mrd. Euro eingestellt. Damit wurde die letzte Zahlung für Dezember 2004 finanziert. Danach wird die Arbeitslosenhilfe ebenso wie die Eingliederungshilfe für Spätaussiedler, Kontingentflüchtlinge und Asylberechtigte durch die Grundsicherung für Arbeitssuchende abgelöst. Für die Eingliederungshilfe sind im Haushalt 2005 in Einzelplan 0912 in Titel 681 08 noch 15 Mio. Euro vorgesehen.

Im Haushaltsplan wird folgende Erläuterung gegeben:

„Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten nach § 19 SGB II als Arbeitslosengeld II Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts einschließlich der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung sowie unter den Voraussetzungen des § 24 SGB II einen befristeten Zuschlag nach dem Bezug von Arbeitslosengeld. Des Weiteren fallen hierunter Sozialgeld nach § 28 SGB II für nicht erwerbsfähige Angehörige, die mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Bedarfsgemeinschaft leben. Darüber hinaus werden für Bezieher von Arbeitslosengeld II Sozialversicherungsbeiträge gezahlt. Die Leistungen für Unterkunft und Heizung werden durch die kommunalen Träger erbracht.“

Genderwirkungsanalyse: Gendermonitoring und Wirkungsforschung

Die Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) und die zugelassenen kommunalen Träger¹⁹⁸ erheben die Daten über die Hilfeempfangenden geschlechterdifferenziert, auch für die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaften. Darüber hinaus werden die Daten nach Alter, Nationalität und anderen Sozialfaktoren differenziert erhoben, diese Daten sind ebenfalls nach Geschlecht differenziert auswertbar. Damit wurde ein aussagekräftiges Gendermonitoring aufgebaut. Die Daten liegen für 2005 noch nicht vollständig vor, weil das Jahr zum Zeitpunkt der Betrachtung gerade erst abgeschlossen war und der Aufbau der Datenerhebung bei den ARGEn und den zugelassenen kommunalen Trägern eine längere Anlaufphase hatte. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann sich in Zukunft auf ein detailliertes Gendermonitoring stützen, das insbesondere für die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie Eingliederungshilfen etc. als Grundlage für ein zeitnahes Controlling-Instrument in den ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern zur Steuerung der geschlechtergerechten Vergabe der Mittel eingesetzt werden kann.

Die Umsetzung der Grundsicherung wird vom BMAS und der BA umfassend evaluiert. In der sog. SGB II-Evaluation werden zwei gesetzliche Aufträge des SGB II erfüllt. Zum einen werden im Rahmen des § 6c SGB II die beiden konkurrierenden Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Arbeitsgemeinschaft“ und „Zugelassener kommunaler Träger“ miteinander verglichen. Hierfür vergibt das BMAS Forschungsaufträge an externe Auftragnehmer. Die Beachtung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes wird in allen Vergabeprojekten vertraglich festgelegt und soweit möglich auch kontrolliert.

Zum anderen wird im Rahmen des § 55 SGB II die neue Grundsicherung für Arbeitssuchende dauerhaft begleitend evaluiert. Zu diesem Zweck wurden am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) drei neue Forschungsbereiche eingerichtet. Über die Forschungsinhalte wurde zwischen BMAS und BA eine Zielvereinbarung geschlossen. Die Verfolgung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes ist damit für sämtliche Forschungsvorhaben des IAB verpflichtend. Darüber hinaus hat das BMAS ein eigenes Forschungsvorhaben mit dem Titel „Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht“ vorbereitet. Das Projekt soll im ersten

¹⁹⁸ In der Regel wird die Grundsicherung in gemeinsamer Trägerschaft von BA und Kommunen in so genannten Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) vor Ort implementiert. Im Rahmen einer Experimentierklausel (§ 6a SGB II) haben 69 zugelassene kommunale Träger für einen befristeten Zeitraum die alleinige Trägerschaft für die Grundsicherung übernommen.

Halbjahr 2006 in einem europaweiten Vergabeverfahren vergeben werden. Mit ersten Ergebnissen ist im Jahr 2007 zu rechnen.

Der Deutsche Frauenrat hatte die SGB II-Änderungen sehr kritisch begleitet. Insbesondere wurde die Subsidiarität in der Bedarfsgemeinschaft kritisiert, beispielsweise die Anrechnung von Einkommen in der Bedarfsgemeinschaft, u. a. die Finanzierung zweier Erwachsener in einer Bedarfsgemeinschaft mit 180% und nicht mit 200%. Die Bewertung der Ausgaben als gleichstellungsorientiert, -neutral oder -negativ kann erst vorgenommen werden, wenn die Daten vorliegen und mit Daten über die vorhergehenden Regelungen und Modellrechnungen über Alternativen, wie sie bspw. vom Deutschen Juristinnenbund für den Deutschen Frauenrat vorgeschlagen wurden, verglichen werden können. Fraglich ist aus Sicht der Forschungsgemeinschaft, ob das bestehende Monitoring diese Problemebene der Herrschafts- und Abhängigkeitsverhältnisse in Bedarfsgemeinschaften überhaupt erfasst.

Mit dem künftigen geschlechterdifferenzierten Monitoring und der begleitenden quantitativen und qualitativen gendersensitiven Forschung hat das BMAS Genderaspekte in den existierenden Wirkungsanalysen verankert. Die Ergebnisse liegen noch nicht vor.

16.8.2.2 Beteiligung des Bundes an den Kosten für Heizung und Unterkunft

Der Finanzplan erläutert den finanzpolitischen Zusammenhang:

„Die Kommunen sind Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung. Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige soll die Kommunen um 2,5 Mrd. Euro jährlich entlasten. Der Bund hat sich bereit erklärt, sich an den Kosten für die Unterkunft und Heizung in dem Umfang zu beteiligen, der notwendig ist, um die jährliche Entlastung der Kommunen um 2,5 Mrd. Euro zu gewährleisten. Eine gesetzliche Revisionsklausel gewährleistet den Kommunen Planungssicherheit. Im Haushalt 2005 wird der Aussteuerungsbetrag auf 6,7 Mrd. Euro geschätzt.“ (Finanzplan S. 20)

In den Erläuterungen des Haushaltsplanes zu Titel 632 11, in dem 3,2 Mrd. Euro veranschlagt waren, wird auf die Rechtsgrundlage in § 46 Abs. 5 SGB II hingewiesen.

Genderwirkungsanalyse

Über die Beantragung und Bewilligung der Leistungen durch die Kommunen ist die Datenlage in Bezug auf geschlechterdifferenzierte Aussagen zu Genehmigung und Ablehnung von Anträgen schwierig. Die Bewilligung der Kosten der Unterkunft ist zudem an den feststellbaren Bedarf einer Bedarfsgemeinschaft geknüpft und damit eng mit der generellen Leistungszuweisung verbunden. Es ist derzeit vom BMAS kein Evaluationsprojekt zur Gleichstellungswirkung der Kosten der Unterkunft geplant.

16.8.2.3 Bisherige und künftige Möglichkeiten der geschlechterbezogenen Prüfung und Steuerung

Die Mittel zur Grundsicherung für Arbeitssuchende werden größtenteils schon einer Genderwirkungsanalyse unterzogen. In den Bereichen, in denen nach vielfältigen Sozialfaktoren differenzierte Daten erhoben und ausgewertet werden, ist eine zielgruppengenaue Datenerhebung für die politische Steuerung notwendig. Sie ist zum Teil sehr aufwendig, insbesondere in der Etablierungsphase oder in Zeiten großer Umstellungen, wie dies aktuell der Fall ist. Die Erhebung einer aussagekräftigen Datenlage und die Etablierung eines aussagekräftigen Monitoring und Controlling waren ein wesentliches Ziel der Reform, deren Umsetzung noch andauert.

Darüber hinaus wird vom BMAS geschlechterbezogene Forschung beauftragt, um Probleme bei der Wirkung der konkreten Gestaltung der Leistungen zu untersuchen und Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren. Durch die geschlechterbezogene Datenerhebung und Auswertung

ergeben sich auch bei der Verknüpfung von Geschlecht mit anderen Sozialfaktoren (z. B. Alter, Ausländerstatus, Bildungsvoraussetzungen etc.) und allgemeinen Steuerungsdaten (Arbeitslosigkeit, Mitglieder von Bedarfsgemeinschaft, Personen in Arbeit, Wirtschaftsentwicklung etc.) sehr gute Informationsmöglichkeiten, der Nutzen ist damit sehr hoch und der Aufwand – vor allem der bivariaten¹⁹⁹ Variable Geschlecht – gerechtfertigt.

Die hier beispielhaft analysierten Titel sind sehr relevant für den Einzelplan und den Bundeshaushalt insgesamt: Es handelt sich um eine sehr große Summe, nämlich mehr als 10% der Ausgaben des Bundeshaushalts.

Die Titel können, wenn die Ergebnisse der Wirkungsforschung vorliegen und das Datenmonitoring steht, nach den von der Forschungsgemeinschaft entwickelten Indikatoren bewertet und abgebildet werden.

16.8.3 Modellprojekte medizinische Rehabilitation²⁰⁰

Die Förderung überregionaler Einrichtungen und von Modelleinrichtungen der beruflichen und der medizinischen Rehabilitation sowie der medizinischen Prävention ist in dem vom Bundeskabinett am 22. Februar verabschiedeten Entwurf des Bundeshaushalts 2006 in der Titelgruppe 01 des Kapitels 11 02 im Einzelplan des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) veranschlagt (Titel 525 11, 684 11 und 893 11). In den Vorjahren waren die Mittel im Einzelplan des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS, Einzelplan 15) veranschlagt.

Wie der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen ist, wurde der Ansatz der Titelgruppe im Haushaltsentwurf 2006 gegenüber dem Haushaltssoll 2005 um rd. 3,8 Mio. Euro verringert. Dabei wurde der Ansatz für die Aus- und Fortbildung gestrichen und die beiden anderen Ansätze deutlich reduziert. Die Streichung des Ansatzes für die Aus- und Fortbildung und die Rückführung der beiden anderen Ansätze erfolgte vor allem aus Gründen der Haushaltskonsolidierung. Für die Streichung des Ansatzes für die Aus- und Fortbildung war darüber hinaus maßgeblich, dass die Aus- und Fortbildung von Rehabilitationsfachkräften in erster Linie eine Aufgabe des jeweiligen Arbeitgebers ist.

Tabelle 24: Haushaltsmittel für Modellprojekte medizinische Rehabilitation

Titel	Haushaltssoll 2005 in TSD Euro	Haushaltsentwurf 2006 in TSD Euro	Veränderung in TSD Euro
525 11 Aus- und Fortbildung	350	0	- 350
684 11 Zuschüsse zu den Kosten von Einrichtungen, der Erarbeitung von Planungsgrundlagen und der Dokumentation, Tagungen und Kongresse	2.710	965	- 1.745
893 11 Zuschüsse zur Errichtung, Erweiterung, Ausstattung und Modernisierung der Einrichtungen	3.066	1.335	- 1.731
Titelgruppe insgesamt	6.126	2.300	-3.826

Im Vordergrund der Betrachtungen für die Erstellung der Machbarkeitsstudie wurde insbesondere untersucht, wie die Effekte von Ansatzveränderungen im Rahmen des Gender Budgeting berücksichtigt werden können. Genderrelevante Aspekte sind insbesondere bei dem gestrichenen An-

¹⁹⁹ Geschlecht kann auch trivariat erhoben werden (Männlich – Weiblich – Andere), denn es ist davon auszugehen, dass Transsexuelle auf dem Arbeitsmarkt Diskriminierungen ausgesetzt sind.

²⁰⁰ Dieses Beispiel wurde im BMGS begonnen, nach der Ressortneuzuschnitt im BMAS abgeschlossen.

satz für die Aus- und Fortbildung anzunehmen. Aus diesem Ansatz förderte das Ministerium Fortbildungsseminare, die einrichtungsübergreifenden Erfordernissen der Fortbildung Rechnung trugen. Aufgabe dieser Fortbildung war es insbesondere, die Rehabilitationsfachkräfte mit den Zielen und Methoden einer modernen und umfassenden Rehabilitation vertraut zu machen, um ihnen auf diesem Wege Kooperationsmöglichkeiten im Gesamtsystem der Rehabilitation zu erschließen. Die Zahl der Teilnehmenden an den geförderten Maßnahmen sank in den vergangenen Jahren von rd. 1.000 im Jahr 1997 auf rd. 750 im Jahr 2004, wobei der Frauenanteil in den Maßnahmen in den letzten Jahren von rd. 45 % auf 54 % stark angestiegen bzw. umgekehrt der Männeranteil insgesamt dementsprechend stark gesunken ist. Daten über die Verteilung der Grundgesamtheit (beschäftigte Rehabilitationsfachkräfte insgesamt) nach Geschlecht lagen nicht vor.

Bezogen auf die Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in den geförderten Maßnahmen sind somit durch die Streichung des Ansatzes Frauen stärker als Männer betroffen. Im vorliegenden Fall erlauben die vorhandenen Daten somit eine Ex-Ante-Analyse, ob Männer oder Frauen von einer solchen Maßnahme überproportional betroffen wären.

Der Titel 684 11 wurde von 2,71 auf 0,965 Mio. Euro gekürzt und die dahinter liegende Verwaltungsstruktur und Politik verändert. 965.000 Euro werden für Projekte im Bereich der Förderung lernbehinderter Menschen ausgegeben; dies entspricht weitgehend dem Finanzansatz des Vorjahres für diese Projekte. Einsparungen ergeben sich bei dem Ansatz insbesondere aus der Übertragung von Verwaltungsaufgaben von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) an das Bundesverwaltungsamt. Die frei werdenden Mittel werden für andere Zwecke eingesetzt.

Da die Projektförderung nur geringfügige Unterschiede gegenüber dem Vorjahr zeigt, ist eine detaillierte Betrachtung der Genderwirkungen an dieser Stelle nicht erforderlich. Dies gilt auch bzgl. der Übertragung der Verwaltungsaufgaben von der KfW an das Bundesverwaltungsamt.

Der Titel 893 11 wurde von 3,066 auf 1,335 Mio. Euro gekürzt. Die Mittel sind veranschlagt für Investitionsförderung in der beruflichen und medizinischen Rehabilitation: Bisher wurden Investitionsmaßnahmen in Reha-Einrichtungen gefördert. Die Mittel wurden als Zuschüsse zur Finanzierung der Investitionskosten gewährt. Zukünftig wird auf eine Zinsbezuschussung umgestellt, d. h. die Investitionsmittel sind von den Einrichtungen am Kapitalmarkt oder über staatliche Förderbanken, wie die KfW, zu beschaffen. Eine Bundesbürgschaft, wodurch eventuell die Zinssätze reduziert werden könnten, ist nicht vorgesehen.

Die ausschließliche Zuschussung der Zinsen erfordert eine stärkere Eigenfinanzierung, hierdurch soll zugleich eine qualitätsmäßige Steigerung der von den Trägern angebotenen Leistungen erreicht werden.

Die Umstellung auf die Zinsbezuschussung soll den kompletten Rückzug des Bundes aus der Förderung verhindern. Die Rückzahlung der aufgenommenen Darlehen müssen über den Pflegesatz oder Ähnliches kompensiert werden, die damit auch eine Rücklagenbildung ermöglichen müssten.

Nach Auffassung des Ministeriums ist eine detaillierte Betrachtung von Genderwirkungen bei diesem Ansatz ebenfalls nicht erforderlich, da durch die Umstellung keine Veränderungen in der Struktur der in den Maßnahmen geförderten Teilnehmerinnen und Teilnehmer eintreten.

Die Forschungsgemeinschaft verweist darauf, dass nach ihrer Auffassung nachgelagerte Gendereffekte nicht völlig ausgeschlossen werden können. So haben z. B. die Evaluationen zu den Hartz-Gesetzen gezeigt, dass die Wahrscheinlichkeit der Integration von Frauen und Männern in den Arbeitsmarkt unterschiedlich ist. Wenn dies bei entsprechenden Förderentscheidungen für Reha-Maßnahmen explizit oder implizit berücksichtigt würde, oder die Erstattungen in unterschiedlichen Relationen zu den tatsächlichen Kosten stehen, dann könnten gleichstellungsrelevante Wirkungen auftreten.

Als Verfahrensbeispiel für die Einbeziehung von Gender Budgeting in Zuwendungsbescheide wurde ein Gärtnereibetrieb ausgewählt. Im Betrieb werden in der Regel eher Männer als Frauen beschäftigt. Die Eingliederungschancen werden für Männer mit 70 % und für Frauen mit 15 % beziffert. Wenn dies bei Entscheidungen über Reha-Maßnahmen berücksichtigt würde (wird), dann hätten Frauen und Männer unterschiedliche Chancen, daran teilzunehmen.

Ein „Controlling“ zur Zielerreichung obliegt der Fachabteilung, die nur auf einzelne Maßnahmen bezogen prüft. Da die Übergangswahrscheinlichkeiten von Beruf zu Beruf und von Region zu Region differieren, müssten zur konkreten Beantwortung dieser Fragen ergänzende Untersuchungen durchgeführt werden, die dies entsprechend berücksichtigen.

16.9 Einzelplan 12: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Im BMVBS wurde der Prozess durch eine Abstimmung der Forschungsgemeinschaft mit dem UAG-Mitglied des Ressorts geplant. In einer Besprechung mit dem Z-Abteilungsleiter und einer Referentin des Haushaltsreferats und der Vertreterin des Ressorts in der UAG mit der Forschungsgemeinschaft wurden Titel identifiziert, die einer Genderwirkungsanalyse unterzogen werden sollten. Ausgewählt wurden die Städtebauprogramme, die Investitionen in das Schienennetz und das Wohngeld.

In Gesprächen der Forschungsgemeinschaft mit den Fachreferaten wurden die Genderaspekte der Titel erörtert. Zu den Städtebauprogrammen lag ein gleichstellungsorientiertes Steuerungskonzept vor, im Bereich des Wohngeldes wurde eine sozialpolitische Transferleistung auf die Möglichkeit einer geschlechterdifferenzierten Nutzenanalyse geprüft. Die Forschungsgemeinschaft fasste die gleichstellungsrelevanten Aspekte zusammen und stimmte die Analysen mit den Fachreferaten ab.

Im Bereich der Investitionen in das Schienennetz ist der Privatisierungsprozess bei der Bahn wirksam, berührt ist auch die Bundesverkehrswegeplanung. Hier konnten nur analytische Ansatzpunkte durch die Forschungsgemeinschaft identifiziert werden, weitere Genderanalysen würden die Beteiligung verschiedener Fachreferate erfordern.

16.9.1 Zuschüsse Eisenbahn des Bundes

Der Finanzplan des Bundes 2004-2008 erläutert zu den Ausgaben für die Eisenbahnen des Bundes:

„Im Rahmen der ersten Stufe der Bahnreform im Jahr 1994 sind die Sondervermögen „Deutsche Bundesbahn“ und „Deutsche Reichsbahn“ unter dem Namen „Bundeseisenbahnvermögen“ (BEV) zusammengeführt worden. Aus dem Bundeseisenbahnvermögen ist die Deutsche Bahn AG (DB AG) ausgegliedert worden. Ihr wurde das Eigentum an den Bundesschienenwegen übertragen (zu den Bundesleistungen an das BEV und die DB AG vgl. Schaubild 6). Die zweite Stufe der Bahnreform 1999 brachte die Aufspaltung in die fünf Aktiengesellschaften DB Netz AG, DB Station Service AG, Railion Deutschland AG, DB Regio AG und DB Fernverkehr AG unter dem Dach der DB AG als Management-Holding.

Eigentümer der Schieneninfrastruktur sind zwischenzeitlich die DB Netz AG, die DB Station Service AG sowie die DB Energie GmbH als Schieneninfrastrukturunternehmen des Bundes nach Artikel 87e Grundgesetz.

Die Schienenwegeinvestitionen wurden durch das Zukunftsinvestitionsprogramm in den Jahren 2001 bis 2003 um insgesamt rd. 3 Mrd. Euro erhöht. Ausgaben des Zukunftsinvestitionsprogramms, die 2001 aufgrund des sprunghaften Anstiegs des Investitionsvolumens nicht verausgabt werden konnten, werden 2004 und 2005 nachveranschlagt. Mit diesen Mitteln sollen Langsamfahrstrecken beseitigt, Leit- und Sicherungstechnik modernisiert sowie Brücken- und Tunnelbauten saniert werden, was die Leistungsfähigkeit des Verkehrsträgers Schiene hinsichtlich Schnelligkeit und Pünktlichkeit erheblich verbessern wird.

Aus den Mauteinnahmen fließen den Schienenwegeinvestitionen in den Jahren 2005 bis 2008 insgesamt rd. 3,6 Mrd. Euro zu.

Die Mittel für die Eisenbahnen des Bundes gehören zu den Verkehrsinvestitionen, die im Finanzplan 2004-2008 mit einer sehr hohen Erwartung an die gesellschaftliche Entwicklung versehen werden:

„Bei den Verkehrsinvestitionen handelt es sich um eines der wichtigsten Zukunftsfelder für den wirtschaftlichen Standort Deutschland. Die Verkehrsinvestitionen leisten einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und wirken sich positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland aus.“

Die Bundesleistungen an die Eisenbahnen des Bundes werden im Haushalt in Kapitel 1222 in den Investitionstiteln 861 01, 891 01, 891 97 veranschlagt, zuzüglich mehrere Titel für Kreuzungsmaßnahmen und Lärmsanierung. Darüber hinaus sind in Kapitel 1202 in Titel 891 51 Zuschüsse in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes über die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft veranschlagt.

Tabelle 25: Zuschüsse für die Eisenbahnen des Bundes

Titel	Zweckbestimmung	Soll 2005 in Euro
<i>Investitionen</i>		
745 01	Kostendrittel des Bundes an Kreuzungsmaßnahmen	12,780 Mio.
861 01	Darlehen für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	314,976 Mio.
891 97	Baukostenzuschuss – Zukunftsinvestitionsprogramm	198,873 Mio.
<i>Investitionen Gesamt</i>		<i>2.819,926 Mio.</i>
<i>Gesamtausgaben</i>		<i>8.537,405 Mio.</i>

16.9.1.1 Genderanalysen der Forschungsgemeinschaft

Die folgenden Ausführungen geben erste analytische Genderbetrachtungen des Ausgabenbereichs wieder, die die Forschungsgemeinschaft ohne das Fachreferat angestellt hat.

Diese Aufnahme in die Bundesverkehrswegeplanung basiert auf Ex-Ante-Analysen, in denen eine prognostische volkswirtschaftliche Bewertung vorgenommen wird. Das zuständige Referat im BMVBS geht davon aus, dass die Prognosen nicht geschlechterdifferenziert erfolgen. Für Ersatzinvestitionen in das bestehende Netz sind Daten über die Nutzung der Strecken von Bedeutung, die bisher nicht geschlechterdifferenziert ausgewertet werden. Insgesamt ist zu beachten, dass Rentabilitätsgesichtspunkte bei dem Einsatz von Bussen oder Bahnen im Regionalverkehr eine entscheidende Rolle spielen: Der Personentransport auf der Schiene ist nur bei mehr als 2500 Reisenden pro Streckenkilometer günstiger als der Personentransport mit Bussen auf der Straße.

Aus Gendersicht ist wichtig festzuhalten, dass es keine geschlechterdifferenzierten Nutzungsauswertungen oder Nutzungsprognosen gibt. Zweitens ist aus Gendersicht bedeutsam, ob die Analyse bzw. Prognostik den einzelnen Streckenabschnitt isoliert betrachtet oder den Nutzen des Streckenabschnitts im Gesamtnetz. Um Genderwirkungen zu beurteilen, wären eine geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Streckennutzung und eine geschlechterdifferenzierte netzbezogene Gesamtsicht im Kontext von Wegeketten in der Erwerbs- und Versorgungsökonomie erforderlich.

Die Mittel aus Titel 682 04 werden für zur Abgeltung übermäßiger Belastungen der Eisenbahnen des Bundes aus Betrieb und der Erhaltung höhengleicher Kreuzungen verausgabt. Hier wäre ein wichtiger Genderaspekt, welcher Fokus bei den kreuzenden Verkehrswegen auf Komfort und Sicherheit für Fuß- und Radverkehr im Verhältnis zu motorisierten Verkehr gelegt wird.

Mobilität ist ein Kern volkswirtschaftlicher Analysen zur geschlechterdifferenzierten Arbeitsteilung. Sie entscheidet über die Zeitbudgets von Frauen und Männern in der Erwerbs- und Ver-

sorgungsökonomie. In diesem Rahmen sind öffentliche Verkehrsmittel und der Schienenverkehr für Gender Budgeting besonders bedeutend. Bei den Ausgaben für die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes ist davon auszugehen, dass die Berücksichtigung von Genderaspekten für die Angebotsqualität einen erheblichen Zugewinn bedeuten würde.

Die Ausgaben für die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes können bei der Beurteilung der geschlechterbezogenen Wirkung auf verschiedene Aspekte bezogen werden:

Output: Repräsentanz von Frauen und Männern bei den Nutzerinnen und Nutzern

Outcome: Schwieriger zu messen ist die Wirkung auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse. Hierfür könnten als Bezugsgrößen herangezogen werden:

1. eine geschlechterdifferenzierte Analyse der arbeitsfördernden Auswirkungen der Investitionen in die Schiene.
2. der Einfluss des Schienenverkehrs auf die Verteilung der Ressource Zeit zwischen den Geschlechtern.

Nutzungsdaten, die nach Nutzungsgruppen differenziert sind, liegen im BMVBS nicht vor. Die Verkehrsunternehmen (Deutsche Bahn AG, Connex und die weit über 100 anderen privaten Anbieter) erheben diese Daten selbst und nutzen sie im Wettbewerb für die Steuerung des Angebots und das Marketing. Der Bund verpflichtet die Anbieter nicht, Daten zu den Nutzerinnen und Nutzern zu liefern. Er wäre zurzeit bei der Zulieferung von Daten auf die Kooperationsbereitschaft der Anbieter angewiesen. Im Fernverkehr hat die DB Fernverkehr AG eine Monopolstellung, aber im Regionalverkehr gibt es erhebliche Konkurrenz, sodass davon auszugehen ist, dass von den Verkehrsunternehmen aggregierte Daten für Deutschland gesamt vielleicht vorgelegt, streckengenaue Daten über Nutzung aber wegen der Konkurrenz nicht veröffentlicht würden.

Einige geschlechterbezogene verkehrspolitische Eckpunkte sind allerdings bekannt: Die Bahn hat für die Mobilität von Personen ohne Führerschein oder ohne Auto bzw. Kraftrad und damit für Personen ohne Mobilitätsalternativen eine besondere Bedeutung. Frauen verfügen seltener über ein Auto und über einen Führerschein als Männer. Auch bietet die Bahn Personen, die durch Jugend oder Alter nicht Auto fahren können, Chancen der Eigenmobilität und vermindert so die Begleitmobilität, die oft von Frauen geleistet werden muss. Allgemein leistet die Bahn damit einen Beitrag zur Chancengleichheit.

Die Ausgaben könnten als gleichstellungsorientiert bewertet werden, wenn es gelänge, diese Argumentationslinie mit Daten zu festigen, was nicht Aufgabe der Machbarkeitsstudie ist.

Interessant für die Beurteilung des Ausmaßes der Gleichstellungsorientierung der Mittelverwendung ist die Verwendung der Mittel bei den einzelnen Projekten. Um hier genauere Aussagen treffen zu können, wären bei den Anbietern im Schienenverkehr Daten über Nutzerinnen und Nutzer der Strecken zu erheben, in die investiert werden soll.

Hierfür müsste mit den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes und einigen größeren Anbietern im Regionalverkehr geklärt werden, welche Daten erhoben und zur Verfügung gestellt werden können. Die Bahn bspw. verfügt durch das Bahncard-Bonussystem über ein personenge-naues Kundenmonitoring.

Bei Ausschreibungen von Strecken, wie sie im Regionalverkehr erfolgen, liegt ein Ansatzpunkt für Datenerhebungen und Datenkommunikation der Anbieter gegenüber der Öffentlichen Hand in den Ausschreibungsverfahren: Die Verkehrsunternehmen bewerben sich für die Betreuung von Strecken. In diese Bewerbungsverfahren können genderbezogene Nutzungsanalysen oder Nutzungsprognosen einfordert werden. Allerdings schreiben die Bundesländer die ÖPNV-Leistungen aus, so dass der Bund darauf angewiesen wäre, die Daten von den Ländern zu erhal-

ten. Hier wäre ein abgestimmtes Verfahren erforderlich, denn der Bund hat gem. § 7 Regionalisierungsgesetz keine Möglichkeiten, in Fragen der Ausschreibung und Vergabe von Verkehrsleistungen und damit in die Fragen des geschlechtergerechten Haushaltens einzugreifen.

Die geschlechterbezogenen Steuerungspotenziale des Ausschreibungsverfahrens gehen über die Datenerhebung hinaus: So könnten die Unternehmen aufgefordert werden, in ihren Angeboten Betriebskonzepte zu formulieren, die mit geschlechterdifferenzierten Nutzungsprognosen und Konzepten der genderrelevanten Zielgruppenansprache versehen sein müssen. Bei der Vergabe könnte dann die Qualität dieser Teilkonzepte als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden. Da der Bund keine Ausschreibungen vornimmt und die DB AG beim Fernverkehr eine Monopolstellung innehat, müssen andere verbindliche zuwendungsbezogene Steuerungsinstrumente entwickelt werden. Ansatzpunkte dafür gibt es z. B. im Regionalverkehr Berlin.²⁰¹

Die Bahnreform mit den massiven Veränderungen der öffentlichen Steuerung und Mittelflüsse würde den Einbezug solcher Genderkriterien besonders notwendig machen. Meike Spitzner benennt dazu in einer Expertise für den BMBF-geförderten Forschungsverbund netWORKS entscheidende Ansatzpunkte.²⁰²

So wären Genderspekte wichtige Abwägungsfaktoren z. B. bei

- Grundstücks- und Immobilienmanagement, z. B. bei der Bedeutung innerstädtischer zentraler Grundstücke für die Versorgungsökonomie,
- Personenbeförderungsgesetz des Bundes (Bezuschussung von Schülerinnen- und Schülerverkehr), hier bedarf es bei Neuregelungen u. a. einer Genderanalyse der Kosten und Mobilitätsalternativen.

Verkehrspolitisch besonders bedeutsam wären Geschlechteraspekte bei der Abwägung von Investitionen zwischen Schiene und Straße: Eine geschlechtergerechte volkswirtschaftliche Rechnung müsste geschlechterdifferenzierte Daten und versorgungsökonomisch relevante Kenngrößen ebenso beinhalten wie Analysen über Mobilitätsalternativen (Begleit- und Fahrdienste, Verfügung über PKW, Führerschein etc.). Im Regionalverkehr zeigen Analysen die hohe Gleichstellungsrelevanz der Bahn, diese wäre auch im Fernverkehr zu vermuten.

Interessant im Rahmen der Machbarkeitsstudie war das Fehlen diesbezüglicher Daten und Forschungsergebnisse für die verkehrspolitische Steuerung.

16.9.2 Städtebauförderung

Die Mittel des Bundes für Städtebauförderung sind in Kapitel 12 25, Titelgruppe 01 veranschlagt. Dazu macht der Finanzplan 2004-2008 folgende Ausführungen:

„Auf der Grundlage von Art. 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes gewährt der Bund den Ländern auch Finanzhilfen zur Städtebauförderung. Vorrangig erfolgt die Förderung bundesweit in Rahmen von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. In den neuen Ländern werden darüber hinaus der städtebauliche Denkmalschutz zur Sicherung und Erhaltung historischer Stadtkerne gefördert.

Im Jahr 2002 wurde zur Lösung der Leerstandsprobleme in innerstädtischen Altbau-Bereichen und in Plattenbau-Großsiedlungen in den neuen Ländern das Programm Stadtumbau Ost aufgelegt, mit dem der Bund Kommunen und Wohnungswirtschaft bei Maßnahmen zur Aufwertung von Stadtquartieren und bei dem unvermeidlichen Rückbau leer stehender, langfristig nicht mehr benötigter Wohngebäude unterstützt.

Eine Ergänzung zur Städtebauförderung und im Haushalt 1999 erstmals etabliert sind die bundesweiten Zuweisungen zur Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt. Die Finanz-

²⁰¹ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2006, Entwurf für den Nahverkehrsplan.

²⁰² Spitzner, Meike 2005, Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Gender-Analyse am Beispiel ÖPNV. Untersuchung zur sozial-ökologischen Regulation netzgebundener Infrastruktursysteme. Expertise im Auftrag des Forschungsverbunds netWORKS im BMBF-Förderschwerpunkt „Sozial-ökologische Forschung“. Schriftenreihe NetWORKS-Papers 13, Berlin.

hilfen des Bundes werden für Investitionen zur innovativen, nachhaltigen Stadtteilentwicklung eingesetzt. Ziel des Programms ist es, eine zeitgleiche Durchführung investiver und nichtinvestiver Maßnahmen durch Bündelung mit anderen finanziellen Ressourcen zu erreichen.

Der Bund setzt bis 2011 insgesamt rd. 1 Mrd. Euro Bundesmittel gezielt für die Strukturverbesserung in den Städten ein. Zusammen mit den Mitteln von Ländern und Gemeinden stehen insgesamt weit über 2 Mrd. Euro zur Verfügung. Dies ermöglicht weitere städtebauliche Maßnahmen, insbesondere für die alten Länder (z. B. für den neuen Programmbereich Stadtumbau West), aber auch zusätzliche Hilfen für die Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern.

Für die verschiedenen Bereiche im Rahmen der Städtebauförderung stellt der Bund im Finanzplanungszeitraum den Ländern jährlich rd. 0,5 Mrd. Euro (als Verpflichtungsrahmen) für neue Maßnahmen zur Verfügung.²⁰³

In Titel 882 11 sind Zuweisungen an die Länder zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen aufgeführt, für 2005 werden 24,345 Mio. Euro veranschlagt, die Verpflichtungsermächtigungen für 2006-2009 werden mit 497,854 Mio. Euro beziffert. Als Gesamtausgaben des Bundes für das Förderungsprogramm 2005 werden für die einzelnen Teilprogramme in den Erläuterungen folgende Summen für 2005 veranschlagt und für 2006ff vorbehalten:

Tabelle 26: Haushaltsmittel für Städtebauprogramme

Förderungsprogramme 2005	Gesamtausgaben des Bundes in Euro	Veranschlagt 2005 Euro	Vorbehalten für 2006 ff. Euro
Städtebauförderung West	85 702 000	1 247 000	84 455 000
Stadtumbau West	40 000 000	2 000 000	38 000 000
Soziale Stadt	71 418 000	1 039 000	70 379 000
Städtebauförderung Ost	96 414 000	1 403 000	95 011 000
Städtebaulicher Denkmalschutz Ost	91 950 000	1 338 000	90 612 000
Stadtumbau Ost	136 715 000	17 318 000	119 397 000
Zusammen	522 199 000	24 345 000	497 854 000

Die Titel 882 13, 882 14 und 882 17 sind als Abwicklungstitel benannt.

16.9.2.1 Genderwirkungsanalyse

Die Städtebauförderung wurde im Rahmen der Machbarkeitsstudie auf die besonders relevanten Genderaspekte überprüft. Nicht untersucht wurde der Anteil von Frauen und Männern im Personal der geförderten Verwaltungen und Projekte, dies wurde für andere Programme untersucht. Im Städtebau wäre eine quantitative Nutzungsanalyse trivial, weil gebaute Stadt der Bevölkerung als Ganzes zu Gute kommt, die je nach Kommune zu etwa der Hälfte aus weiblichen und männlichen Menschen besteht. Daher wurde im Städtebauprogramm die integrierte geschlechterbezogene Steuerung der Mittel untersucht.

Die Steuerung der Mittel aus dem Titel findet in Zusammenwirken von Bund, Ländern und Gemeinden statt, wobei der Bund für Investitionen in den Gemeinden nicht unmittelbar zuständig ist: Der Stadterneuerungsprozess ist Aufgabe der Kommunen, die Finanzmittel für die Stadtentwicklung sind Länderangelegenheit. Die Steuerungsmöglichkeiten des Bundes sind sehr allgemein und auf generelle Zwecke reduziert: Es gibt keine Dotationsauflagen, aber der Bund bestimmt den Zweck, für den er seine Finanzhilfen bereitstellt. Die Programme des Bundes sind mit klaren Zwecken versehen: z. B. beim Stadtumbau dem Rückbau von Wohnungen und die Aufwertung der Städte, oder beim Programm soziale Stadt die Vermeidung sozialer Spannungen. Dabei spielen die Faktoren Armut und Geschlecht eine bedeutende Rolle.

Die Vergabe der Mittel erfolgt durch die Länder. Die Städte bewerben sich mit gebietsbezogenen Anträgen bei den Ländern. Die Länder wählen diejenigen Städte aus, die gefördert werden sol-

²⁰³ BMF 2004, Finanzbericht 2005, S. 36.

len. Der Bund prüft die Vergabe, hat aber wenig Einfluss. Der Schlüssel für die Verteilung der Mittel auf die Länder ist in der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern, die jährlich abgeschlossen wird, festgelegt. Die Verwaltungsvereinbarung enthält in Punkt VIII der Präambel eine Erklärung zum Ziel der Geschlechtergerechtigkeit:²⁰⁴

„Bund und Länder erklären übereinstimmend, dass sie dem Ziel der Verwirklichung der Geschlechtergerechtigkeit verpflichtet sind. Alle Maßnahmen der Städtebauförderung sollen so optimiert werden, dass sie sowohl unterschiedliche Ausgangsbedingungen von Frauen und Männern als auch unterschiedlichen Auswirkungen von Maßnahmen der Städtebauförderung auf beide Geschlechter in der Art berücksichtigen, dass Ungleichbehandlungen aufgedeckt und abgebaut werden. Dies gilt insbesondere bei der Erarbeitung von inhaltlichen und strategischen Grundlagen von städtebaulichen Maßnahmen sowie deren Begleitung.“

Zu den wichtigsten Zielen der Programme gehört die Verbesserung der Lebensverhältnisse, dabei sind Genderaspekte mittelbar erfasst: Missstände und Probleme, die zu einem Mangel an Lebensqualität führen, sollen beseitigt werden (z. B. Umweltverschmutzung, Kriminalität, Verwahrlosung, mangelnde Familienfreundlichkeit). Die Bedürftigkeit der Bevölkerung (z. B. Armut, Arbeitslosigkeit) wird zum Ausgangspunkt der Qualitätsverbesserung gemacht. Damit soll dem Geburtenrückgang entgegengewirkt und die Stadtflucht von Familien aufgehalten werden. Die Stadt der kurzen Wege, die als geschlechtergerechtes Leitbild entwickelt worden ist, gilt als Grundlage einer familiengerechten Stadt. Die Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und der Zugang zu qualifikationsangemessener Beschäftigung für Frauen sind dabei wichtige Ziele.

Das BMVBS hat Begleitforschung zu den Städtebauprogrammen etabliert und ein Projekt der Identifikation geschlechtergerechter städtebaulicher Instrumente gewidmet. Dem war im Rahmen eines Pilotprojektes Gender Mainstreaming eine Expertise „Gender Mainstreaming im Städtebau“ und eine Tagung zum Thema mit dem Deutschen Städtetag vorausgegangen. In regelmäßigen Publikationen informiert das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung über Neuentwicklungen zum Thema Gender Mainstreaming im Städtebau.

Zum Programm wird von Bund und Ländern gerade ein Monitoring aufgebaut. Kern ist die Etablierung eines Berichtswesens, in das die Mitteilungen aus den Kommunen eingehen. Für die Beobachtung der Umsetzung und des Erfolgs der Maßnahmen werden Messgrößen und Indikatoren festgelegt. Für Gender Budgeting ist dabei aus Sicht des BMVBS und der Forschungsgemeinschaft die geschlechterdifferenzierte Erhebung und Analyse von Daten und die Festlegung genderrelevanter Indikatoren von großer Bedeutung.

Die geschlechterbezogene Steuerung der Städtebauprogramme ist ein gutes Beispiel für die Einführung von Gender Budgeting bei Förderprogrammen, die sich nicht wie das HWP oder die ESF-Programme für eine quantitative Nutzungsanalyse eignen:

1. Der Bund lässt durch eine Expertise Handlungsfelder identifizieren und fördert durch Publikationen und Veranstaltungen die Kommunikation zu Gender im Politikfeld.
2. Der Bund beauftragt ein Projekt zur Entwicklung guter Beispiele für die Umsetzung von geschlechtergerechtem Städtebau.
3. In der Begleitforschung werden Genderaspekte berücksichtigt.
4. Bund und Länder nehmen in die Präambel der Verwaltungsvereinbarung zu den Programmen einen aussagekräftigen Punkt zur geschlechtergerechten Umsetzung und Steuerung der Programme auf.

²⁰⁴ Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder vom 13.1.2005 (VV-Städtebauförderung 2005).

5. Bund und Länder bauen ein Monitoring und Controlling auf, in das geschlechterdifferenzierte Datenanalysen und genderrelevante Indikatoren integriert werden sollen.

Damit wird eine sehr gute Grundlage geschaffen für Gender Budgeting. Künftig können über die geschlechterbezogene Verwendung der Mittel qualifizierte Aussagen getroffen werden.

16.9.3 Wohngeld

Zur Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens in einem grundsätzlich marktwirtschaftlich orientierten Wohnungswesen wird „Wohngeld“ nach dem Wohngeldgesetz (WoGG) als Subjektförderung gewährt. Das Wohngeld tragen Bund und Länder je zur Hälfte. Mit einer Wohngeldleistungsnovelle wurden 2001 das allgemeine Wohngeld familienfreundlich erheblich verbessert, das bisher pauschalierte Wohngeld für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger neu geregelt und das Wohngeldrecht in den neuen und alten Ländern vereinheitlicht. Seit Inkrafttreten des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) am 1. 1. 2005 erhalten nur diejenigen Empfängerinnen und Empfänger Wohngeld nach dem WoGG, die keine Transferleistungen (Arbeitslosenhilfe II, Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter u. a.) beziehen. Transferleistungsempfangende erhalten Leistungen für ihre angemessenen Unterkunftskosten von den Kommunen. Die Ausgaben für Wohngeld nach dem WoGG werden deshalb ab 2005 nachhaltig sinken.

Für das Wohngeld sind im Bundeshaushalt 2005 in Titel 1225 – 63 201 insgesamt 850 Mio. Euro veranschlagt. Im Zuge der Einführung einer Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung übernimmt der Bund von 2003 an zusätzlich einen Festbetrag vom Länderanteil in Höhe von 409 Mio. Euro. Das Wohngeld ist ein Leistungsgesetz, dessen Ausgabevolumen vorab geschätzt wird. Die Schätzung war nach Angabe des zuständigen Fachreferats im BMVBS wegen der Hartz-IV-Reformen mit großen Unsicherheiten behaftet. Im Jahr 2005 hat der Bund rd. 1,084 Mrd. Euro für Wohngeld ausgegeben, das sind 127,5 % der ursprünglich veranschlagten Summe. Die Summe für Bund und Länder insgesamt belief sich 2005 auf rd. 1,35 Mrd. Euro. Die Gesamtausgaben im Wohngeld für Bund und Länder können durch Verdoppelung der Ausgaben des Bundes erst nach Abzug des Festbetrags von 409 Mio. Euro ermittelt werden.

16.9.3.1 Genderwirkungsanalyse

Für die Machbarkeitsstudie Gender Budgeting wurde geprüft, ob es möglich ist zu beurteilen, wie das Wohngeld bei Frauen und Männern ankommt und wie es die Finanzierung die Geschlechterverhältnisse beeinflusst. Dafür ist die Erfassung der sozioökonomischen Struktur des Haushaltes im Wohngeld von entscheidender Bedeutung.

Ab dem Jahr 2005 werden die Daten zum Wohngeld für die Antragberechtigten geschlechterdifferenziert erfasst. Die Daten über die Wohngeldvergabe in einem Haushaltsjahr liegen in der Regel erst im Oktober des Folgejahres vor, für den Haushalt 2005 also im Oktober 2006.

Die Abgrenzung des wohngeldrechtlichen Familienhaushalts wurde mit der Vereinfachungsreform, die zum 1.1.2005 in Kraft trat, nicht geändert. Allerdings sind durch diese Vereinfachungsreform neben reinen Wohngeldhaushalten so genannte Mischhaushalte entstanden. Bei den reinen Wohngeldhaushalten sind alle Familienmitglieder wohngeldberechtigt. Mischhaushalte sind Haushalte, in denen ein Teil der Familienmitglieder Transferleistungen erhält, die den Wohngeldbezug ausschließen.

WohngeldempfängerIn ist immer der/die Antragberechtigte. Antragberechtigt ist i. d. R. der Mieter oder die Mieterin (vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 1 WoGG). Wenn mehrere Familienmitglieder Mieter oder Mieterin sind, ist nur der Haushaltsvorstand antragberechtigt. Anders als bei der

Grundsicherung wurde im Wohngeld also nicht ein „Haushaltssprecher“ geschaffen, sondern das Prinzip des Antragstellenden bzw. des „Haushaltsvorstands“ als berechtigter Person beibehalten. Ist der Mieter oder die Mieterin wegen Transferleistungsbezugs vom Wohngeld ausgeschlossen, ist er oder sie (trotzdem) berechtigt für den Teil des Familienhaushaltes, der einen Wohngeldanspruch dem Grunde nach hat, den Wohngeldantrag zu stellen.

Die Zuordnungen in der Wohngeldstatistik gehen ebenfalls von der antragberechtigten Person (WohngeldempfängerIn) aus. Die Wohngeldstatistik erfasst für alle Antragberechtigten Angaben zum Geschlecht (seit 1.1.2005), zur sozialen Stellung sowie zur Frage, ob ein Transferleistungsbezug (seit 1.1.2005) vorliegt.

Individuelle Angaben zum Einkommen werden nur für die nicht vom Wohngeld ausgeschlossenen Antragberechtigten erfasst. Für die restlichen wohngeldberechtigten Familienmitglieder weist die Statistik das Einkommen jedoch als Summe nach.

Eindeutige Zuordnungen zum Geschlecht sind deshalb für alle Antragberechtigten möglich. Da in einem Haushalt nur eine Person antragberechtigt ist, ist für Ein-Personen-Haushalte und Haushalte mit einer erwachsenen Person (Alleinerziehende) die geschlechterdifferenzierte Erfassung und Auswertung einfach. Komplizierter ist die geschlechterdifferenzierte Auswertung für Haushalte mit mehreren erwachsenen Mitgliedern, weil nur über die antragberechtigte Person exakte Daten vorliegen und als Haushaltsvorstand in der Regel die ehemals einkommensstarke Person personengenau erfasst wird. Aussagen darüber, wie Wohngeldleistung konkret bei Frauen und Männern, Mädchen und Jungen ankommt, können nicht getroffen werden. Anhaltspunkte für eine Verteilung auf die Antragstellenden/Haushaltsvorstände können aus der amtlichen Statistik ggf. durch Sonderauswertungen aus dem Mikrozensus und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe gezogen werden; dies wurde im Rahmen der Machbarkeitsstudie nicht weiter überprüft.

Geschlechterdifferenzierte Daten für den Antragsteller/die Antragsstellerin liegen ab Oktober 2006 vor. Die Wohngeldstatistik 2005 belegt, dass deutschlandweit bei reinen Wohngeldhaushalten in 55 % der Haushalte die antragstellende Person eine Frau war. In den alten Bundesländern waren 49 %, in den neuen Bundesländern 61 % der Antragstellenden Frauen. Ein-Personen-Haushalte und allein Erziehende sind dabei mit erfasst. Hier kann ein Gendermonitoring aufgebaut werden. Eine interessante Weiterentwicklung zum Zwecke der Beurteilung der Auswirkungen von Wohngeld auf die Geschlechterverhältnisse könnte die personengenaue Erfassung der Erwachsenen im Familienhaushalt sein. Auf dieser Basis könnte dann eine umfassende geschlechterbezogene Wirkungsanalyse erfolgen, die aktuell nur für Antragberechtigte und damit für nur eine Person im Haushalt möglich ist.

Darüber hinaus erscheint es aus der Perspektive der Forschungsgemeinschaft für eine Beurteilung der geschlechtsneutralen, gleichstellungspositiven bzw. gleichstellungsnegativen Wirkung des Wohngeldes wichtig, die Binnenstrukturen, gemeint sind die Herrschafts- und Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den Geschlechtern in den Bedarfsgemeinschaften, über die Aggregatdaten hinaus zu analysieren. Bei der Grundsicherung besteht erhebliche Kritik des Deutschen Frauenrates an der Erfassung und Behandlung der Bedarfsgemeinschaft, die noch stärker für die Rechtsfigur des „Haushaltsvorstands“ im WoGG gilt. Diese Konstruktion wird als gleichstellungsnegativ kritisiert. Da eine Geschlechterdifferenzierung für Haushaltsmitglieder nicht erhoben wurde, kann diese Kritik anhand der bisher erhobenen Daten nicht entkräftet werden.

16.10 Einzelplan 14: Bundesministerium der Verteidigung

Mit dem BMVg fanden zwei Gespräche mit dem Haushaltsreferat statt, bei dem der Forschungsgemeinschaft zu verstehen gegeben wurde, dass das Ministerium sich nicht an der Studie betei-

gen wolle. Alle von der Forschungsgemeinschaft vorgeschlagen Ansätze zu relevanten und geeigneten Titeln (u. a. Personal, Bundeswehrhochschulen, Umzugshilfen für Familien, Ausrüstung) wurden letztlich abschlägig beschieden.

16.11 Einzelplan 15: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Mit dem BMGS wurde Anfang Juni 2005 ein erstes Gespräch über die Beteiligung an der Studie geführt, wobei die Forschungsgemeinschaft betonte, dass sie insbesondere die Sozial- bzw. die Rentenversicherung betrachten möchte, die einen großen Ausgabenanteil am Bundeshaushalt haben. Dies wurde vom Ministerium als nicht zielführend erachtet, da dies keine originär budgetären Entscheidungen seien, sondern lediglich nachvollzogen werde, was in den Fachgesetzen (z. B. gesetzliche Festlegung der Höhe der Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der Rentenversicherung in den §§ 213 ff des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch – SGB VI –) festgeschrieben sei. Eine Einigung konnte nicht erzielt werden, sodass dieser Bereich nicht untersucht werden konnte.

Stattdessen verständigte man sich in einer zweiten Gesprächsrunde auf die Analyse der Effekte von stärkeren Reduktionen in einer konkreten Titelgruppe, in dessen Folge sich zeigte, dass diese gleichstellungsrelevante Effekte haben können, wenn von dieser Förderung Frauen bisher stärker profitiert haben als Männer, z. B. weil die Zahl bzw. der Anteil der weiblichen Teilnehmenden deutlich höher war als der der Männer.

16.12 Einzelplan 16: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Mit dem BMU fand ein erstes Gespräch Anfang Juni 2005 statt, bei dem die Beteiligung des Ministeriums besprochen wurde. Im zweiten Gespräch Ende August wurde vereinbart, dass die Förderung des Deutschen Naturschutzrings genauer betrachtet werden sollte. Hieran schloss sich ein erstes Gespräch mit dem DNR an, welches anhand zur Verfügung gestellter Unterlagen vorbereitet werden konnte, sodass dieses Gespräch nicht nur der grundlegenden Besprechung, sondern zugleich auch der Vertiefung diene. Die Ergebnisse dieses Gesprächs z.B. zur Arbeitsweise und Personalausstattung des DNR wurden zusammengefasst und mit weiteren Nachfragen und konkreten Datenwünschen versehen an den DNR gesandt. Im Rahmen mehrerer Konkretisierungsrunden wurde dann die Darstellung weiter vertieft.

16.12.1 Verbändeförderung

Das Bundesumweltministerium stärkt Umwelt- und Naturschutzverbände in ihrem Bemühen umweltpolitische Belange in der Gesellschaft zu verankern. Zu diesem Zweck bewilligt das BMU Zuschüsse für Projekte im Umwelt- und Naturschutz, an denen ein besonderes bzw. erhebliches Bundesinteresse besteht. Antragstellung, -bewertung und die Bewilligung unterliegen einem Verfahren, das eine größtmögliche Transparenz bei der Förderentscheidung eröffnet. Dabei spielen auch Genderaspekte eine Rolle. Im Rahmen des Antragsverfahrens zur Verbändeprojektförderung werden bisher drei Fragen zum Komplex Gender Mainstreaming gestellt:

1. An welchen Stellen und in welcher Position sind Frauen an der Projektplanung und -durchführung beteiligt?
2. Inwieweit sind geschlechtsspezifische Aspekte bei der Festlegung der Inhalte und Ziele berücksichtigt worden?

3. Wurden diese Aspekte bei der Definition der Zielgruppe berücksichtigt?

Damit ist die Grundlage für eine Beurteilung gelegt, die z.B. in der Zuwendungsdatenbank abgebildet werden könnte.

16.12.2 Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände

Der DNR ist die Dachorganisation für 92 Natur- und Umweltschutzverbände in Deutschland und ist vor allen Dingen informierend, appellierend, initiiierend und koordinierend tätig. Seine Hauptaufgaben liegen in der Lobbyarbeit, Bereitstellung von Serviceleistungen für Verbände und Behörden, im intensiven Dialog mit den gesellschaftlichen Kräften, der Organisation und Durchführung von öffentlichen Veranstaltungen, etc.

Der DNR hat für seine Verbandsarbeit zwei zentrale Finanzierungsquellen, die institutionelle Förderung durch das BMU und die Beiträge der Mitgliedsverbände. Darüber hinaus werden weitere Mittel im Rahmen der Projektförderung akquiriert, wobei auch hierfür Mittel des Bundes und von Stiftungen eingeworben werden.

Nicht zuletzt aufgrund der Anstöße durch das BMU ist Gender Mainstreaming als Thema in die Agenda des DNR und seiner Mitgliedsverbände aufgenommen worden.

16.12.3 Projekt Gender Greenstreaming des DNR

Zur Unterstützung des Implementationsprozesses von Gender Mainstreaming in den Verbänden hat das BMU u. a. eine Vorstudie des DNR finanziert.

Darauf aufbauend wurde das Projekt „Gender Greenstreaming“ eingerichtet (Laufzeit 05/2004 bis 04/2006), das ebenfalls aus Mitteln des BMU finanziert wurde. Im Rahmen dieser Projekte erfolgte eine kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit zu Gender Mainstreaming bei Natur- und Umweltschutzverbänden.

Das Projekt „Gender Greenstreaming“ hat die Zielsetzung, nah an der verbandlichen Alltagsarbeit die Umsetzung von Gender Mainstreaming in den Organisationen des Natur- und Umweltschutzes zu unterstützen und seine Bedeutung für die Sachthemen und fachlichen Kontexte wie auch für die strukturelle Entwicklung der Verbandsarbeit sichtbar zu machen.

Das Projekt soll die Verbände in ihrer inhaltlichen Arbeit für die Einbeziehung der „Geschlechterperspektive“ sensibilisieren.

Neben der Initiierung und Durchführung von „Modellprojekten“ in den Verbänden bzw. als übergreifende Aktivitäten mit einer die Entwicklung begleitenden Zielsetzung gilt es auch über den Projektverlauf hinausreichende weiterführende Prozesse anzuregen, die an dem festgestellten Entwicklungsbedarf der Verbände ansetzen.

Im Rahmen des Projektes wurden u. a. auch konkrete Beratungen durch externe Expertinnen angeboten, wie Gender Mainstreaming sinnvoll im jeweiligen Antrag integriert werden könnte.

Bewertung

Mit der Erhebung von Genderfragen im Rahmen der Beantragung von Projektmitteln und dem begleitenden Projekt „Gender Greenstreaming“ hat das BMU eine erste Grundlage für eine geschlechtergerechte Bewilligung von Projektmitteln gelegt.

Die Ergebnisse des Projekts „Gender Greenstreaming“ könnten in eine Fortentwicklung des Fragenblocks zum Gender Mainstreaming einfließen.

Auch darüber hinaus wäre es unter Umständen. interessant, weitere Genderauflagen und -kriterien stärker in die Projektförderung einzubringen. Da alle Verbände an der Bereitstellung

von Mitteln für ihre Projekte interessiert sind, könnte darüber eine genderrelevante Projekt- ausrichtung initiiert werden.

Um eine gleichberechtigte Partizipation von Frauen und Männern in Umweltprojekten zu ermöglichen, sollten geeignete Rahmenbedingungen auch durch die Förderung von Projekten unterstützt werden. Dies wäre ggf. in den Förderkriterien des BMU zu berücksichtigen.

16.13 Einzelplan 17: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Im BMFSFJ wurde der Prozess mit dem Haushaltsreferat geplant und dabei Titel in jeder Abteilung identifiziert.

In der Familienabteilung wurde das Beispiel „Elterngeld“ betrachtet, die Abteilung unterstützte darüber hinaus die Forschungsgemeinschaft mit Informationen zur gleichstellungsorientierten Gestaltung der Einkommensteuer und der Lohnsteuerklassen. Die stellvertretende Abteilungsleiterin und weitere Führungskräfte standen der Forschungsgemeinschaft für die Analysen als Ansprechpersonen zur Verfügung.

In der Seniorenabteilung wurden Modellprojekte zum Seniorenwohnen ausgewählt. Im Gespräch mit der Abteilungsleitung wurden weitere Perspektiven für Genderanalysen diskutiert, die Abteilung unterstützte die Forschungsgemeinschaft mit Informationen zu Gleichstellungsaspekten bei der Rentenversicherung. Die Genderwirkungsanalyse zum Seniorenwohnen wurde mit dem zuständigen Referat abgestimmt.

In der Jugendabteilung wurde der Kinder- und Jugendplan des Bundes als Beispiel ausgewählt, der einen Großteil der Ausgaben der Abteilung erfasst und für den eine Auswertung zur Umsetzung des Gender Mainstreaming vorlag. Der Abteilungsleiter benannte Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in der Mehrzahl der Referate. Die Jugendabteilung leistete im Rahmen der Machbarkeitsstudie eine intensive Unterstützung der Genderwirkungsanalysen, auch das Deutsche Jugendinstitut wurde in den Analyseprozess einbezogen.

Das Personalreferat des BMFSFJ unterstützte die Genderanalysen zu den Personalkosten, insbesondere zu den Leistungsentgelten.

16.13.1 Kinder- und Jugendplan des Bundes

In Titelgruppe 01 des Kapitels 1702 sind für ‚Maßnahmen der Jugendpolitik‘ im Haushaltsplan 2005 insgesamt ca. 220 Mio. Euro veranschlagt. Die Mittel werden gemäß den Richtlinien für den Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) vom 19.12.2000 gewährt.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden von der Forschungsgemeinschaft mit der Kinder- und Jugendabteilung wesentliche Ausgabenbereiche ausgewählt, um zu prüfen, inwieweit gleichstellungsrelevante Kriterien bereits in die Mittelvergabe einfließen und wo Ansatzpunkte für eine Mittelsteuerung vorhanden sind.

1. Titel 684 11 mit einem veranschlagten Volumen von 103,023 Mio. Euro für 2005 beinhaltet Mittel für Zuschüsse und Leistungen für laufende Zwecke an Länder, Träger und für Aufgaben der freien Jugendhilfepolitik. Die Maßnahmen dieses Titels sind in 18 inhaltliche Bereiche untergliedert. Darüber hinaus wird das vor der Einführung des aktuellen KJP in den Jahren 1991 – 1999 durchgeführte „Modellprogramm des Bundes zur Förderung von Mädchenarbeit in der Jugendhilfe“ behandelt, da die Maßnahmen in ihrer Kontinuität auf ihre Gleichstellungswirkung hin untersucht werden sollen.
2. Politische Bildung in der Jugendarbeit wird als Beispiel für einen der 18 Teilbereiche aus dem Titel 684 11 gesondert herausgegriffen, da dieses Programm einer systematischen

externen Evaluierung unterzogen wurde. Die politische Jugendbildung läuft unter Nummer 1. des Titels 684 11. Für die Politische Bildung waren 10,97 Mio. Euro, das sind etwa 10 % des gesamten Titels, vorgesehen.

3. Für die Integration junger Zuwanderinnen und Zuwanderer sind in Titel 686 11 Mittel in Höhe von 74,309 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2005 veranschlagt.
4. Kriminalitätsprävention wird aus Mitteln des Kinder- und Jugendplans, Titel 684 11 unter Nr. 17 „Aktionsprogramme“, gefördert. Die Kriminalitätsprävention, „Zielgruppenorientierte Prävention/Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention“ läuft unter 17.01 und ist mit 1,62 Mio. Euro ausgestattet. Der Titel 684 14 dient in erster Linie der Stärkung von Demokratie und Toleranz. Gewaltpräventive Maßnahmen können dort enthalten sein, sie sind aber kein Schwerpunkt des Programms und können nicht beziffert werden.

16.13.1.1 Zuschüsse und Leistungen für laufende Zwecke an Länder, Träger und für Aufgaben der freien Jugendhilfepolitik

Die Mittel sind in Titel 684 11 zusammengefasst und für 2005 mit insgesamt 103 Mio. Euro veranschlagt. Im Rahmen von Verpflichtungsermächtigungen sind für die Jahre 2006 bis 2009 bereits 76,356 Mio. Euro gebunden.

Gemäß Haushaltsvermerk sind die Ausgaben für die Maßnahmen der Jugendpolitik übertragbar. Einsparungen in Teilbereichen der institutionellen Förderung können bis zu einer bestimmten Höhe zur Deckung von Mehrausgaben zur Förderung zentraler Maßnahmen und Organisationen des Ehrenamtes und der Selbsthilfe genutzt werden. Mehrausgaben sind bis zur Höhe von zweckgebundenen Mehreinnahmen aus ESF-Mitteln (Kap. 0902 Tit. 272 02) eingeplant.

Gemäß den Erläuterungen gehen institutionelle Förderungen und Zuschüsse an Einrichtungen zur Förderung des internationalen Jugendaustauschs, der Jugendbildung und der musischen Jugendbildung.

Zu den 18 inhaltlichen Bereichen, in die die Ausgaben für die Zuschüsse und Leistungen untergliedert sind, gehört auch die Gleichstellung von Mädchen und Jungen mit einem Mittelansatz in Höhe von 0,36 Mio. Euro. Dieser Betrag dient nach Auskunft des Ressorts vorwiegend der Evaluation des Programms. Für die Arbeit mit jungen Menschen mit Migrationshintergrund sind die Mittel quotiert. Gut 4 % sind dafür vorgesehen: „Die Ausgaben werden gemäß den Richtlinien für den Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) vom 19. Dezember 2000 (...) geleistet. Aus diesem Titelansatz sollen mindestens 4,5 Mio. Euro für junge Menschen mit Migrationshintergrund verausgabt werden.“²⁰⁵

Kinder- und Jugendplan des Bundes

Die nach den Richtlinien vergebenen Zuwendungen werden in der Regel als Projektförderung für einzelne abgegrenzte Vorhaben gewährt. In besonderen Ausnahmefällen kann mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen eine institutionelle Förderung genehmigt werden (Richtlinien KJP, III. 1). Die Zuwendungen werden grundsätzlich als nicht rückzahlbare Teilfinanzierung gewährt und nur in Ausnahmefällen darf eine Vollfinanzierung bewilligt werden (III 2).

In den Richtlinien wird unter Bezugnahme auf Gender Mainstreaming Gleichstellung als Querschnittziel formuliert (I. 1 (2) c). In den Allgemeinen Grundsätzen unter Punkt 1 „Aufgaben des KJP“ in Absatz 2 c heißt es dazu: „Der Kinder- und Jugendplan soll darauf hinwirken, dass

²⁰⁵ BMF 2005, Bundshaushaltsplan 2005, Band 2, EP 17, S. 18.

die Gleichstellung von Mädchen und Jungen als durchgängiges Leitprinzip gefördert wird (Gender Mainstreaming)²⁰⁶.

Gemäß der allgemeinen Fördergrundsätze können gefördert werden:

- „zentrale Maßnahmen nichtstaatlicher Organisationen, die für das Bundesgebiet als Ganzes von Bedeutung sind und die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können. Die Fachangebote werden in der Regel durch zentrale Fachorganisationen und –einrichtungen wahrgenommen, ... (diese, rp) unterstützen und begleiten insbesondere
- die Schaffung, Erhaltung und Verbesserung von Diensten und Einrichtungen,
 - die Entwicklung und Durchführung von Modellvorhaben,
 - die Initiierung von bedarfsgerechten Angeboten, ...“²⁰⁷

Die Förderziele und Förderprogramme hinsichtlich der Gleichstellung von Mädchen und Jungen

„sollen entsprechend dem gesetzlichen Auftrag § 9 Nummer 3 SGB VIII dazu beitragen, die unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen und Jungen zu berücksichtigen, Benachteiligungen abzubauen und die Gleichstellung von Mädchen und Jungen zu fördern. Mit diesem Ansatz sollen sie als eigenständiger Ansatz ... Defizite der Jugendhilfe in Hinblick auf Mädchen und Jungen sichtbar machen und ihnen entgegenwirken, darauf hinwirken, dass (die, rp) ... jeweiligen sozialen Lebenslagen ... von Mädchen und Jungen erkannt und berücksichtigt werden.“²⁰⁸

Vorgaben für die Antragstellung und die Sachberichte

In den Antragsformularen für die einzelnen Projekte wird danach gefragt, welchem der in den Richtlinien des KJP genannten Querschnittsaufgaben die Maßnahme zuzuordnen ist. Unter den verschiedenen anzukreuzenden Zielen wird das Gleichstellungsziel folgendermaßen gefasst: „Berücksichtigung der spezifischen Belange von Mädchen und Jungen; Abbau geschlechterspezifischer Benachteiligungen“. Über diese allgemeine Formulierung des Gleichstellungsziels hinaus wird die Vergabe der Mittel nicht an die Formulierung überprüfbarer Zielsetzungen gebunden. Es gibt anders als beispielsweise beim ESF oder beim HWP keine operationalisierten Ziele, die im Antrags- und Berichtsverfahren spezifiziert wären und an die eine Zuteilung der Mittel gebunden wäre.

Die Sachberichte verlangen von allen Organisationen und Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, die vom BMFSFJ im Rahmen des Kinder- und Jugendplans gefördert werden, Auskunft über die Umsetzung von Gender Mainstreaming. Die Sachberichte sollen, so die seit 2002 verbindliche Vorgabe, Aussagen zu folgenden Aspekten enthalten:²⁰⁹

- Teilhabe von Mädchen und Jungen,
- Formen der Benachteiligung,
- Maßnahmen um Jungen und Mädchen gleichen Zugang zu ermöglichen,
- Aktivitäten der Träger geschlechtsspezifische Maßnahme durchzuführen und Erfolg der Maßnahmen,
- Mittelverteilung bei den durchgeführten Maßnahmen bezüglich der Angebote für Mädchen und Jungen.

²⁰⁶ BMFSFJ, Richtlinien des KJP, (GMBL, 2001 S. 17 f),
<http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/kinder-und-jugend,did=3520>, acc. 19.2.2006.

²⁰⁷ Ebd. S.19.

²⁰⁸ Ebd. S. 21f.

²⁰⁹ Vgl. BMFSFJ 2002, Gender Mainstreaming in der Kinder- und Jugendhilfe, Anlage zum Gesamtverwendungsnachweis der nach KJP geförderten Projekte,
<http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/kinder-und-jugend,did=4946.html>, acc. 1.3.2006.

Evaluation

Um festzustellen, inwieweit die vom Bund geförderten Träger Gender Mainstreaming umsetzen, beauftragte das BMFSFJ 2002 das Deutsche Jugend Institut (DJI), den Umsetzungsprozess wissenschaftlich zu begleiten. Die Analyse der Sachberichte kommt zu dem Ergebnis, dass die Qualität der Berichte sehr unterschiedlich ist. Teilweise wurde hinsichtlich der Teilnehmenden geschlechterdifferenziert berichtet, jedoch wurden keine Ausführungen gemacht, ob und wie Gender Mainstreaming berücksichtigt wurde. Es offenbart sich ein zum Teil verkürztes Verständnis von GM, etwa wenn GM auf eine quantitative paritätische Teilhabe der Geschlechter reduziert oder mit Frauenförderung gleichgesetzt wird.²¹⁰ Teilweise wird noch nicht verstanden, dass Gender Mainstreaming kein beliebiger Prozess ist, sondern einen rechtlich verbindlichen Rahmen hat.²¹¹

Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass solche Organisationen sich um einen systematischen Implementierungsprozess bemühen, bei denen mädchen- bzw. frauenspezifische Arbeitsansätze schon seit vielen Jahren etabliert sind und die sich durch diese Arbeit bereits „Genderkompetenz“ erworben haben. Diese Verbände verfügen häufig über formale geschlechterpolitische Regelungen, haben vielfach auch schon Beschlüsse auf Bundesverbandsebene zu Gender Mainstreaming gefasst und wichtige Verbandsmitglieder haben an Gender Trainings teilgenommen.²¹²

Insgesamt wurde festgestellt, „dass die Zielperspektive der Richtlinie zu vage ist und bei den Trägern eine Reflexion, wie in mikrosozialen Bereichen Geschlechterungleichheiten reproduziert werden, nicht stattfindet.“ Es wird befürchtet, dass Gender Mainstreaming so auf der Ebene einer formalisierten Durchführung institutionalisierter Verfahren verbleibt, da derzeit die Erklärung ausreicht: „Die Grundsätze des Gender Mainstreaming werden beachtet.“²¹³

Die Untersuchung des DJI ergibt, dass derzeit nicht überprüft werden kann, inwiefern und in welchem Umfang der Einsatz der Mittel eine Gleichstellungswirkung entfaltet. Es wird deutlich, dass über eine Operationalisierung der Gender-Mainstreaming-Leitlinie des KJP hinaus eine weitergehende Prozesssteuerung erforderlich ist.

Perspektiven für Gender Budgeting

Die Umsetzung von Gender Mainstreaming im Rahmen der Maßnahmen der Jugendpolitik ist in jedem Fall positiv zu bewerten, insbesondere die Präzisierung der Berichtsvorgaben. Die regelmäßigen Evaluationen im Auftrag des BMFSFJ sind ein wichtiges Mittel zur Bewertung der Gleichstellungswirkung und bieten eine gute Grundlage für die weitere Entwicklung von Wirkungsanalysen. Um genauere Genderwirkungsanalysen durchführen und entsprechend steuern zu können, könnte das Antragsverfahren dahingehend weiterentwickelt werden, dass das Ministerium grobe Zielraster für die Antragstellung vorgibt. Die Träger sollten verpflichtet werden, in dem vorgegebenen Rahmen ihrerseits überprüfbare und konkrete Ziele zu definieren. In der Berichterstattung sollten dann entsprechend der bestehenden Vorgaben die Umsetzungsmaßnahmen und die Zielerreichung dargelegt werden.

Die für die Analysen erforderlichen Daten sind für den Jugendbereich teilweise vorhanden und müssten mit den jeweiligen Angeboten der Träger verknüpft werden, um festzustellen, inwie-

²¹⁰ Vgl. Deutsches Jugendinstitut 2004, Gender Mainstreaming in der Kinder- und Jugendhilfe, Teilbericht 2, München, S. 88.

²¹¹ Vgl. ebd., S. 91, vgl. Baer, Susanne, 2002, Gender Mainstreaming als Operationalisierung des Rechts auf Gleichheit, in: Bothfeld, Gronbach, Riedmüller (Hg), Gender Mainstreaming – eine Innovation der Gleichstellungspolitik, Frankfurt a. M., S. 48.

²¹² Vgl. Deutsches Jugendinstitut 2004, Gender Mainstreaming in der Kinder- und Jugendhilfe, Teilbericht 2, München, S. 101.

²¹³ Ebd., S. 88.

weit diese geschlechterreflektiert und mit einer gleichstellungsorientierten Zielsetzung arbeiten oder nicht.

Auf dieser Grundlage wären dann eine systematische Evaluation und eine Bewertung der Gleichstellungswirkung nach der Indikatorik, wie sie von der Forschungsgemeinschaft vorgeschlagen wird, möglich. Die Ergebnisse könnten dann für die Beurteilung der geschlechterbezogenen Wirkung der Haushaltsmittel nutzbar gemacht werden.

Bundesmodellprogramm „Mädchenarbeit in der Jugendhilfe“

Vor der Einführung der neuen Richtlinien des KJP, gültig ab 1. Jan. 2001, hat das BMFSFJ ein Modellprogramm zur Förderung von Mädchenarbeit in der Jugendhilfe durchgeführt. Das Modellprogramm lief in den Jahren 1991 – 99 unter dem Titel 684 11, „Zuschüsse und Leistungen für laufende Zwecke an Länder, Träger und für Aufgaben der freien Jugendhilfe“ unter der Nr. 18 Mädchenarbeit – später dann unter Nr. 6. Die Ausgaben wurden 1991 – 93 nach dem Bundesjugendplan²¹⁴ geleistet und ab 1994 nach dem Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP).²¹⁵

Grundlage für das Modellprogramm war der sechste Jugendbericht von 1984 zur Verbesserung der Chancengleichheit von Mädchen in der Bundesrepublik Deutschland. In dessen Folge wurde auch das KJHG entsprechend geändert. Bei der Ausgestaltung der Leistung waren gem. § 9 Abs. 3 die unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen und Jungen zu berücksichtigen, Benachteiligungen abzubauen und die Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen zu fördern.

Die erste Phase des Modellprogramms lief über fünf Jahre (1991-1996), mit einem veranschlagten Volumen von 500 Mio. DM jährlich. Die zweite Phase war auf drei Jahre angelegt (1997-1999) und es standen jährlich 350 Mio. DM zur Verfügung.

Evaluation

Der Evaluationsbericht für die zweite Phase des Bundesmodellprogramms „Mädchen in der Jugendhilfe“ der Stiftung SPI „Sozialpädagogisches Institut Berlin“ kommt zu dem Ergebnis, dass der überwiegende Teil der geförderten Projekte in eine kommunale Förderung übernommen wurde.²¹⁶ Insofern wird das Programm als erfolgreich bewertet. In Hinblick auf die Absicherung und Verankerung der Mädchenarbeit wird im Bericht empfohlen, geschlechterhomogene Angebote innerhalb des koedukativen Rahmens zu schaffen, da Angebote, bei denen der Fokus auf dem Geschlecht liegt, von Mädchen zunehmend als diskriminierend empfunden werden.²¹⁷ Die Ergebnisse der Evaluation sind in der Fachöffentlichkeit umstritten.

Der zehnte Kinder- und Jugendbericht

Im zehnten Kinder- und Jugendbericht von 1998 wurde festgestellt, dass spezifische Angebote für Mädchen bestehen, sich die Jugendarbeit insgesamt aber nach wie vor an den Interessen von Jungen orientiert. Dort wurde unter Hinweis auf das Modellprogramm des Bundesministeriums zur Förderung von Mädchenarbeit empfohlen, die Berücksichtigung der Lebenssituation von Mädchen hinsichtlich des Handlungsbedarfs in der Jugendhilfeplanung verbindlich einzufordern. Unter Hinweis auf den § 9 Abs. 3 KJHG und den sechsten Jugendbericht (BMFSFJ 1984) wurde weiterhin empfohlen, die Mittel nach dem Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) zu quotie-

²¹⁴ Richtlinien für den Bundesjugendplan vom 6. Nov. 1985 (GMBI. S. 654) (Angaben aus dem Bundeshaushaltsplan 1991).

²¹⁵ Richtlinie für den Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) vom 20. Dez. 1993 (GMBI. 1994 S. 42).

²¹⁶ Bundesmodellprogramm „Mädchen in der Jugendhilfe“ im Rahmen des Kinder- und Jugendplanes des Bundes (KJP), Stiftung SPI, Sozialpädagogisches Institut Berlin, Endbericht, S. 67. Der Endbericht der Evaluation konnte nach einigen Schwierigkeiten allerdings erst verspätet im Jahre 2002 abgeschlossen werden. Er konnte für die Konzeption der aktuellen Richtlinien des Kinder- und Jugendplans nicht berücksichtigt werden, die bereits zum 1.1.2001 in Kraft traten.

²¹⁷ Ebd., S. 63 f.

ren. Damit könnte sichergestellt werden, dass Mädchen gleichermaßen an der Verteilung öffentlicher Mittel partizipieren und sich Freizeitangebote auch an den Interessen und den Bedürfnissen der Mädchen orientieren.²¹⁸

In ihrer Stellungnahme zum Jugendbericht benennt die Bundesregierung Mädchenarbeit als Querschnittsaufgabe und hält es für notwendig, die Angebote der Jugendhilfe entsprechend der unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen und Jungen zu differenzieren. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Mittel nicht in jedem Programm des Kinder- und Jugendplans für Jungen und Mädchen quotiert werden sollen.²¹⁹ Die vorgeschlagene Quotierung bezieht sich auf die Bedürfnisse und Interessen der Mädchen und damit auf die Förderpraxis vor Ort, die aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nicht Aufgabe des Bundes ist und vom Kinder- und Jugendplan nicht geleistet werden darf. Diese Empfehlung wird deshalb von der Bundesregierung nicht umgesetzt.²²⁰

Perspektiven für Gender Budgeting

Um die gleichstellungspolitische Wirkung der Maßnahmen zu beurteilen, ist neben der Bewertung der einzelnen Programme auch der Vergleich aufeinander folgender Maßnahmen erforderlich. Mit dem Modellprogramm Mädchenarbeit des Bundes der neunziger Jahre wurden modellhafte Ansätze entwickelt, wie bestehende Benachteiligungen in der Jugendhilfe durch gezielte Angebote kompensiert und geschlechterhomogene parteiliche Mädchenarbeit in die Kinder- und Jugendhilfe implementieren werden können. Bis 1999 wurden viele Projekte aus dem Modellprogramm in die kommunale Förderung übernommen. In der Kinder- und Jugendarbeit der meisten Träger und Organisationen hatte sich der Ansatz der geschlechterbewussten mädchen-spezifischen Arbeit jedoch nicht durchgesetzt.

Das Mädchenmodellprogramm in der zweiten Phase (1996-99) hat das vorhandene Innovationspotential ausgeschöpft und wurde aufgrund dessen nicht weitergeführt. Das BMFSFJ sieht derzeit keine weiteren Modellansätze für qualitative Mädchen- und Jungenprojekte mit überregionaler Bedeutung, die vom Bund gefördert werden könnten. Entsprechend hat sich die Förderung des BMFSFJ auf die bundeszentrale Infrastruktur der Mädchenarbeit und die genderspezifische Evaluation der KJP-Sachberichte konzentriert. Ziel des BMFSFJ ist es so die Verankerung geschlechtsspezifischer Ansätze in der geförderten Infrastruktur zu verankern und eine Breitenwirkung querschnittsmäßig in allen Programmen zu erzielen. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen und soll konsequent weiter verfolgt werden.²²¹

Im Rahmen der aktuell gültigen KJP-Richtlinien wurde Gender Mainstreaming als Leitprinzip verpflichtend vorgegeben. Dies ist, wie bereits dargestellt, positiv zu bewerten, da hier die EU-Vorgaben zur Umsetzung von Gender Mainstreaming erfüllt werden. Die europäische Gender-Mainstreaming-Strategie sieht jedoch eine Doppelstrategie vor, die einerseits die strukturelle Berücksichtigung von Genderimplikationen und andererseits die explizite Frauen- und Mädchenförderung beinhaltet.

Nach Ansicht der Forschungsgemeinschaft wäre eine stärkere Gleichstellungswirkung zu erzielen, wenn bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming die Mädchenarbeit als wichtiger Bestandteil einbezogen und durch eine komplementäre geschlechterbewusste Jungenarbeit ergänzt würde. Für die Etablierung der qualitativen geschlechterhomogenen Mädchen- und Jungenarbeit

²¹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag Drucksache 13/11368, 25.08.98, Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht über die Lebenssituation von Kindern und die Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland - Zehnter Kinder- und Jugendbericht, S. 226.

²¹⁹ Deutscher Bundestag Drucksache 13/11368, 25.08.98, Unterrichtung durch die Bundesregierung Bericht über die Lebenssituation von Kindern und die Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland - Zehnter Kinder- und Jugendbericht - Stellungnahme der Bundesregierung, S. XXIII.

²²⁰ Informationen aus dem BMFSFJ, Referat für Jugendsozialarbeit.

²²¹ Informationen aus dem BMFSFJ, Referat für Jugendsozialarbeit.

in die allgemeine Kinder- und Jugendhilfe, wäre die Förderung durch weiterentwickelte Programme unter Federführung des Bund sinnvoll. Laut Angaben des BMFSFJ soll in den nächsten Jahren die qualitative Mädchen- und Jungenarbeit gefördert werden.

Anhand der der Forschungsgemeinschaft vorliegenden Daten und Evaluationsberichte lassen sich keine exakten Aussagen über die gleichstellungspolitische Wirkung der stattgefundenen Umsteuerung treffen. Hier wäre eine vertiefende Wirkungsanalyse erforderlich, um eine Bewertung der Gleichstellungswirkung nach der vorgeschlagenen Indikatorik vornehmen zu können.

16.13.1.2 Politische Jugendbildung

Die Politische Jugendbildung ist als Teilbereich der Maßnahmen der Jugendpolitik in Titel 684 11 unter der Nummer 1. veranschlagt und mit 10,97 Mio. Euro (ca. 10 % des KJP) ausgestattet. Das Programm fördert Kurse für junge Menschen bis 27 Jahre, Arbeitstagungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Träger sowie Personalkosten für Jugendbildungsreferentinnen und -referenten.

Das Programm Politische Jugendbildung im KJP wurde von 2000-2003 im Auftrag des BMFSFJ wissenschaftlich evaluiert. Die Ergebnisse der Evaluation wurden 2004 unter dem Titel „Politische Jugendbildung auf dem Prüfstand“ veröffentlicht.²²²

Die Evaluation kommt insgesamt zu dem Ergebnis, dass „politische Jugendbildung in Deutschland (...) wesentlich zur Herausbildung einer partizipativen, demokratischen Lernkultur beigetragen (hat, cf), weil sie sich dauerhaft mit der Frage beschäftigt, wie man bei jungen Menschen unter Bedingungen von Freiwilligkeit die drei wesentlichen Teilziele erreicht: Wissen vermitteln, Urteilsbildung ermöglichen, zur Mitwirkung anregen.“²²³

Die Untersuchung von Maßnahmen und Trägern sollte einen Überblick über Wirkung und Erfolg der geförderten Veranstaltungen und Institutionen erbringen. Das Programm „Politische Bildung des Kinder- und Jugendplans des Bundes (KJP) außerhalb von Jugendverbänden“ ist das erste Förderprogramm im KJP, das einer systematischen externen Evaluierung unterzogen wurde. Ziel der Evaluation war es u. a., Verbesserungsmöglichkeiten zu Maßnahmen, Methoden, Organisation, Einsatz von Mitteln/Personal, Qualitätssicherungsverfahren und Nachhaltigkeit der Politischen Bildung zu identifizieren.

Die Evaluation untersuchte auch die Umsetzung von Gender Mainstreaming und kommt zu folgendem Ergebnis: „Bei einer Reihe von Trägern hat man die geschlechtsspezifische und geschlechtsorientierte Arbeit weiter profiliert und diesbezügliche Konzeptionen laufend fortentwickelt. Die betreffenden Einrichtungen bergen ein innovatives Potenzial; sie erproben pädagogische Umgangsweisen mit dem Geschlechterthema, auf die andere Einrichtungen nach Bedarf zurückgreifen können.“²²⁴

Perspektiven für Gender Budgeting

In der politischen Bildung hat die Bundeszentrale für politische Bildung hervorragende Instrumente zu Umsetzung von Gender Mainstreaming und Gender Budgeting entwickelt. Das hier behandelte Beispiel setzt an der Steuerung von Trägereinrichtungen an.

Die wissenschaftliche Evaluation der politischen Jugendbildung ist ein gutes Beispiel für die Integration von Genderaspekten in die wissenschaftliche Evaluierung von Programmen.

²²² Schröder, Achim; Balzter, Nadine; Schroedter, Tommy 2004; Politische Jugendbildung auf dem Prüfstand.

²²³ Ebd., S. 107.

²²⁴ Ebd. S. 107 ff.

16.13.1.3 Integration junger Zuwanderinnen und Zuwanderer

Im Haushaltsplan 2005 standen 74,309 Mio. Euro in Kapitel 1702 Titel 686 11 für die Integration junger Zuwanderinnen und Zuwanderer zur Verfügung. 26,3 Mio. Euro sind als Verpflichtungsermächtigung für das Haushaltsjahr 2006 vorgesehen. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden vom Fachreferat 52 Mio. Euro dieses Titels, die für den Garantiefonds Hochschulbereich und das Eingliederungsprogramm verausgabt werden, analysiert.

Garantiefonds Hochschulbereich

Auf Grundlage der Richtlinien vom 19.1.1998 „Garantiefonds – Hochschulbereich (RL-GF-H)“ wurden ca. 17 Mio. Euro für die Förderung des Hochschulzugangs von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern, Asylberechtigten und Kontingentflüchtlingen verausgabt. Die Otto Benecke Stiftung e.V. (OBS) führt aus dem Garantiefonds Sprachkurse durch und vergibt Stipendien.

Genderwirkungsanalyse

Über die Stipendiatinnen und Stipendiaten sowie über die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Kurse erhebt die OBS geschlechterdifferenzierte Daten. Die Daten werden im BMFSFJ zu einer Statistik zusammengefasst. Die Statistik zeigt, wie viele junge Männer und Frauen an Kursen aus dem Fonds teilgenommen und welche Stipendien sie empfangen haben.

Das zuständige Referat wertete die Statistik aus. Die Ergebnisse für die Jahre 2003 und 2004 zeigen, dass in der Förderung der OBS insgesamt 41,3 % bzw. 40 % männliche Zuwanderer und 58,7 % bzw. 60 % weibliche Zuwanderinnen waren. Bei der Zielgruppe der Asylberechtigten war die Geschlechterrepräsentanz mit 53 % bzw. 67 % männlichen und 47 % bzw. 33 % weiblichen Teilnehmenden umgekehrt.²²⁵

Zweites Eingliederungsprogramm

Aus Titel 686 11 wird ferner ein Eingliederungsprogramm finanziert, für das im Jahr 2005 ca. 35 Mio. Euro zur Verfügung standen. Grundlage für das Eingliederungsprogramm sind die KJP-Richtlinien. Es handelt sich um Zuschüsse an zentrale Fachorganisationen zur Eingliederung junger Zuwanderinnen und Zuwanderer. Aus dem Eingliederungsprogramm werden Individualbetreuung und Gruppenangebote von den Jugendmigrationsdiensten finanziert.

Genderwirkungsanalyse

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit erhebt bei den Jugendmigrationsdiensten geschlechterdifferenzierte Daten über die Repräsentanz bei Gruppenangeboten und Individualbetreuung. Eine Evaluation der Jugendmigrationsdienste wird im nächsten Jahr durchgeführt. Die Statistik der Jugendmigrationsdienste, die die frühere Sozialanalyse abgelöst hat, sagt aus, dass an den aus dem Eingliederungsprogramm geförderten Maßnahmen neu zugewanderte Mädchen zu 49 % und Jungen zu 51 % partizipieren, während bei den vor 2002 Zugewanderten mit 48 % Jungen und 52 % Mädchen eine Verteilung der Geschlechter vorliegt, wie sie in etwa der Repräsentanz in der Zielgruppe entspricht. Bei den Gruppenangeboten differiert der Anteil der Geschlechter leicht je nach Angebot. Die Daten können als hinreichend präzise und damit als aussagekräftig und tragfähig betrachtet werden.

Es findet keine Auswertung des inhaltlichen Kursangebotes unter Gender-Mainstreaming-Gesichtspunkten statt. Bei den Gruppenangeboten gibt es z. B. reine Mädchenkurse und spezielle Angebote für Jungen, die in der Gesamtstatistik nicht differenziert aufgeführt werden.

²²⁵ Der Anteil der Frauen unter den Zuwanderungen insgesamt liegt seit 1974 um 40%, 2003 betrug er 42,8 %. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2005, Daten – Fakten – Trends. Migrationsgeschehen. Stand 2004, Berlin, S. 10 und BMI 2004, Migrationsbericht, S. 84.

Die Statistik wird erhoben, um zu beobachten, ob die Zielgruppen erreicht werden, wie die verschiedenen Angebote der JMD angenommen werden und ob die „Grundsätze zur Durchführung und Weiterentwicklung des Programms 18“ eingehalten werden. Einer dieser Grundsätze ist Gender Mainstreaming. Die aus der Statistik gewonnenen Erkenntnisse ermöglichen sowohl die flexible Bedarfsorientierung als auch die Feinsteuerung der Angebote des Eingliederungsprogramms.

Perspektiven für Gender Budgeting

Die vorhandenen Daten sind, soweit erkennbar, aussagekräftig genug, um geschlechterdifferenzierte Aussagen zum Mittelfluss des Titels treffen zu können. Diese sind, da es sich um personenbezogene Fördermaßnahmen handelt, auch das ausschlaggebende Genderkriterium.

16.13.1.4 Kriminalitätsprävention

Im Rahmen der „Maßnahmen der Jugendpolitik“ unter Titel 684 11 waren nach Angaben des Referats 503 für das Jahr 2005 1,62 Mio. Euro für die „Zielgruppenorientierte Prävention/Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention“ vorgesehen. Der Titel 684 14 „Maßnahmen gegen Gewalt und Rechtsextremismus“ war 2005 mit 10 Mio. Euro ausgestattet. Er zielt auf die Stärkung von Demokratie und Toleranz in der Zivilgesellschaft. Zielgruppe hier sind die Bevölkerung allgemein und nicht speziell die Gruppe der Täterinnen und Täter. Gewaltpräventive Maßnahmen können hier enthalten sein, sind aber kein Schwerpunkt des Programms und müssen letztlich dem Oberziel „Stärkung von Demokratie und Toleranz“ dienen. Hier ist eine Bezifferung nicht möglich und wegen des geringen Volumens zu vernachlässigen.

Im Bereich Kriminalitätsprävention richtet sich die Mittelvergabe überwiegend an die Zielgruppe potenzieller Täter und Täterinnen. Jugendkriminalität und –gewalt wird zu 80-85 % von Jungen und jungen Männern verübt, nur zu 15-20% von Mädchen und jungen Frauen, allerdings mit leicht steigender Tendenz.

Zur Problem- und damit zur Kostenverursachung tragen insofern vor allem Jungen bei. In Bezug auf Gewalt im Kontext von Rechtsextremismus ist auch die Rolle von Mädchen zu berücksichtigen. Mädchen bilden in diesem Bereich den als ‚emotionales Hinterland‘ bezeichneten Background.

Genderwirkungsanalyse

Im Juni 2005 stellte die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention am DJI einen Arbeitspapier-Entwurf „Jungenspezifische Ansätze in der Gewaltprävention – Thesenpapier für die Ministerpräsidenten der Länder“ vor.²²⁶ Die Recherche gründet sich auf die weitgehend unbestrittene These, dass in der Kriminologie ein Zusammenhang zwischen dem Geschlecht „männlich“ und „gewalttätigem Verhalten“ besteht. Diese Erkenntnis hat in der Kriminalitätsprävention bisher nur ansatzweise Berücksichtigung gefunden. Zwar sind in der Praxis vor allem Jungen mit Gewaltdelikten auffällig und zumeist auch Hauptzielgruppe präventiver Strategien. Manchmal richten sich Angebote sogar ausschließlich an Jungen, dabei spielen Erkenntnisse aus der Forschung hinsichtlich der Lebenslage „Junge Sein“ jedoch kaum eine Rolle. Dies gilt selbst für Institutionen und Einrichtungen, zu deren zentralen Aufgaben nach eigenen Angaben die Gewaltprävention zählt. Selbst wenn es dort konzeptionelle geschlechtsspezifische Ansätze gibt, stoßen sie auf Widerstände in Einrichtungen und Verbänden.²²⁷

²²⁶ Deutsches Jugendinstitut, Arbeitspapier-Entwurf, 21.06.05, , Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention, Jungenspezifische Ansätze in der Gewaltprävention – Thesenpapier für die Ministerpräsidenten der Länder.

²²⁷ Ebd., S. 2.

„Kinder und Jugendliche werden fast ausschließlich unter dem Kriterium Altersgruppe wahrgenommen, weitergehende Differenzierungen sind bisher nur ansatzweise vorhanden. Geschlechterthemen werden nur selten mitgedacht und kaum qualifiziert integriert“.²²⁸

Die Untersuchung kommt zu der Einschätzung, dass mit einer geschlechterdifferenzierten Präventionsarbeit bessere Ergebnisse erzielt werden können. Als wesentliche Ansatzpunkte für eine qualitative, geschlechterdifferenzierte Präventionsarbeit nennt die Voruntersuchung:

- Getrennte Angebote für Jungen und Mädchen, in denen geschlechtsspezifische Konfliktstile bearbeitet werden können.
- Formulierung fachbezogener Gleichstellungsziele
- Möglichkeiten zur Selbstreflexion über männliche und weibliche Geschlechtsrollen und Vorbildhandeln im Rahmen der Einrichtung (z. B. bei Erzieherinnen und Erziehern oder bei Lehrerinnen und Lehrern)
- Bilder und Vorstellungen zu Männlichkeit und Weiblichkeit bzw. welche Aktivitäten bzw. Verhaltensweisen als jeweils angemessen erscheinen, thematisiert und behandelt.
- An welchen Rollenbildern von Jungen knüpfen die jugendspezifischen Ansätze an, was sind ihre konzeptionellen Vorannahmen.
- Kompetenzvermittlung und Selbstreflexion hinsichtlich qualifizierter Jungenarbeit für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Qualifizierte Jungenarbeit als Auswahlkriterien bei fest und ehrenamtlich Mitarbeitenden.
- Geschlechterdifferenzierte Elternarbeit, da es zu Müttern und Vätern unterschiedliche Zugänge gibt.
- Berücksichtigung struktureller und introvertierter Gewaltformen
- Qualifizierung der jugendspezifischen Angebote und Strukturen im Rahmen eines Top-Down-Ansatzes.²²⁹

Perspektiven für Gender Budgeting

Bei der bisherigen Handhabung der Kriminalitätsprävention in der Kinder- und Jugendhilfe gibt es abgesehen von dieser Voruntersuchung keine Ansätze für eine Nutzung gleichstellungsrelevanter Kriterien und Ziele in der Prävention. Valide Informationen für den Gender-Budgeting-Prozesses würden sich aus der Festlegung fachspezifischer gleichstellungspolitischer Ziele und der Umsetzung einer systematischen geschlechterdifferenzierten Präventionsarbeit ergeben. Eine auf der Basis der vorgestellten Voruntersuchung durchgeführte Forschung stellt eine sehr gute Ausgangsbasis her, um einen bisher für Genderaspekte nicht offenen Bereich geschlechterbezogen zu qualifizieren. Erst danach könnte eine qualifizierte Genderbewertung der Ausgaben erfolgen.

16.13.2 Baumodelle der Altenhilfe und der Behindertenhilfe

Das BMFSFJ fördert neue Baumodelle für das Wohnen im Alter. Die Mittel sind in Einzelplan 17 02 , Titel 893 31 des Bundeshaushalts unter „Zuschüsse für überregionale Maßnahmen und Modelleinrichtungen“ in Höhe von rd. 2,5 Mio. Euro jährlich veranschlagt.

Hierfür ist bei dem Titel ein Haushaltsvermerk angebracht:

„In Ausnahmefällen können mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen auch Ausgaben für Bauvorhaben bei Zuwendungsempfängern geleistet werden.“

²²⁸ Ebd., S. 5.

²²⁹ Ebd., S. 2 ff.

Die Erläuterungen führen Folgendes aus:

„Der Bund gewährt Zuwendungen für modellhafte Bauprojekte der Altenhilfe, die überregional beispielgebend und geeignet sind, Initiativen anzuregen. Hierzu gehören insbesondere Neubau und Umbau, Sanierung und Modernisierung sowie Ausstattung modellhafter Einrichtungen für ältere Menschen – einschließlich älterer Menschen mit Behinderungen.“

Es handelt sich um die Förderung von Modellprojekten zum Neubau und Umbau von Heimen und Einrichtungen.²³⁰ Als Ziele der geförderten Maßnahme nennt die Homepage des BMFSFJ:

„- die Bewahrung einer selbständigen Lebensführung im Alter,
- die Förderung oder Wiederherstellung der Fähigkeiten und Potenziale älterer Menschen und von Menschen mit Behinderung,
- die Gewährung von Schutz, Betreuung und Teilhabe alter Menschen mit Pflegebedürftigkeit.
Aktuellen gerontologischen Entwicklungen entsprechend sollen die geförderten Einrichtungen ein Höchstmaß an Individualität, Wohnlichkeit und Intimität mit modernen Betreuungs-, Hilfe- und Pflegestandards kombinieren.“

Das BMFSFJ formuliert dort auch grundsätzliche Qualitätskriterien für die Modellprojekte:

„- zukunftsweisende bauliche und architektonische Standards,
- innovative Hilfe- und Betreuungskonzepte,
- beispielgebende Angebote für alte Menschen mit besonderen Lebenslagen und Biografien (z. B. gerontopsychiatrische Angebote),
- neuartige Kooperationsformen mit anderen sozialen Diensten,
- eine richtungsweisende Integration in das gemeinschaftliche Leben,
- die besondere Wirtschaftlichkeit der Einrichtung.
Die Modellkriterien werden mit unterschiedlicher Akzentuierung und in unterschiedlichem Umfeld (Stadt/Land) in Neubau-, Umbau- oder Sanierungsmaßnahmen realisiert.“ (ebd.)

Das Vergabeverfahren erfolgt über die Länder:

„Die Projekte können im Rahmen der eng begrenzten Haushaltsmittel auf Antrag von Trägern (Wohlfahrtsverbände, Kommunen) nach Vorlage und Prüfung einer ausführlichen Konzeption sowie fachlicher Prüfung gemeinsam mit dem jeweiligen Bundesland durch Zuwendungsbescheid gefördert werden. Die Auslegung der Förderkriterien ist streng, eine vorherige formlose Förderanfrage wird empfohlen. In der Regel fördert das Bundesministerium Projekte nicht mehr unabhängig voneinander, sondern schreibt Modellreihen zu spezifischen Themenschwerpunkten aus. Dies geschieht meistens über die Länder und soll Chancengleichheit und Transparenz schaffen.“ (ebd.)

16.13.2.1 Genderwirkungsanalyse

Grundsätzlich ist es möglich, zu diesen Ausgaben eine Genderwirkungsanalyse durchzuführen. Das Programm ist in jedem Fall genderrelevant: Es verbessert die Lebenssituation alter Menschen und fördert deren Selbstständigkeit durch weitgehend selbstbestimmte, aber auch bezahlbare Wohnformen. Die Geschlechterrelevanz ist u. a. deshalb gegeben, weil Frauen und Männer unterschiedliche Lebenserwartungen sowie im Alter unterschiedliche Alltagskompetenzen und eine unterschiedliche Einkommenssituation haben: Männer sterben durchschnittlich früher, Frauen verfügen durchschnittlich über weniger Geld.

Das Zielsystem für die Altenwohnungsmodelle benennt die geschlechterbezogenen Ziele nicht explizit. Eine Genderwirkungsanalyse setzt aber geschlechterbezogene Ziele voraus. Eine Förderung könnte grundsätzlich die Frage einer – wenn auch unbeabsichtigten – Benachteiligung nach Geschlecht aufwerfen, wenn z. B. der Zugang zu diesen Wohnformen vom Wohlstand im Alter

²³⁰ BMFSFJ 1998: 2. Altenbericht der Bundesregierung über das Wohnen im Alter. <http://www.baumodelle-bmfsfj.de/Kriterien.html>.

abhängen würde oder der Wohnraumzuschnitt und Finanzierungsformen nicht flexibel genug wären, um Veränderungen der Lebenssituation z. B. durch Verwitwung zu beachten.

Das BMFSFJ beobachtet die Situation alter Menschen regelmäßig in den Berichten zur Lage der älteren Generation. Der zweite, im Jahr 1998 erstellte Bericht behandelte den Schwerpunkt „Wohnen im Alter“. Dort wurde die Repräsentanz von Frauen und Männern in den Altersgruppen auch getrennt für Menschen deutscher und nichtdeutscher Nationalität ausgewiesen. Das Nettoeinkommen und der Wohnstatus von Ehepaaren und Alleinstehenden werden für letztere nach Geschlecht differenziert ausgewiesen. Dies wird in den Kontext der sozialen Netzwerke älterer Menschen gesetzt, die nach Alter und Geschlecht differenziert ausgewiesen werden. Der Bericht analysiert den Zusammenhang von Altersstrukturentwicklung, Wohnungsbedarf und regionalen Handlungsmöglichkeiten geschlechterdifferenziert und benennt den Handlungsbedarf.

Ein wichtiges geschlechterbezogenes Thema, das z. B. im Altenbericht der Bundesregierung zur Wohnsituation älterer Menschen benannt wird, ist die Belastung der jüngeren Generation durch häusliche Pflege, die den Daten nach überwiegend von Frauen geleistet wird. Selbstständigkeit und qualitätsvolle Betreuung im Alter entlasten damit Betreuende der jüngeren Generation und fördern für diese die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Modellprojekte setzen an der Förderung der Selbstständigkeit und an der Qualität der Betreuung über die Schaffung geeigneter räumlicher Strukturen an. Die dafür eingesetzte Kommission sprach dazu folgende Empfehlung aus (2. Altenbericht, S. 240, Punkt 14)

„Da die Lebensrealität der Generationen, Geschlechter und Familien durch vielfache Kontakte und Hilfebeziehungen gekennzeichnet ist, empfiehlt die Kommission in der sozialpolitischen Diskussion den haushaltsbezogenen Familienbegriff aufzugeben und die im Netzwerk der erweiterten Familie miteinander verbundenen Familienmitglieder in den Blick zu nehmen sowie außerdem zu beachten, dass sich die sozialen privaten Hilfenetze im Lebenslauf verändern und der Hilfeaustausch besonders von der gegenseitigen Erreichbarkeit abhängt.“

Die Modellvorhaben wurden damit auf der Basis grundlegender geschlechterdifferenzierter Studien und Analysen ins Leben gerufen.

Bisher wurden weder begleitend noch ex post geschlechterbezogene Wirkungsanalysen zu den Modellprojekten durchgeführt. Wissenschaftliche Aufbereitung und Öffentlichkeitsarbeit konkurrierten um dieselben Mittel.

Es wäre aber grundsätzlich machbar, die Ausgaben hinsichtlich ihrer Wirkung geschlechterbezogen für die ältere Generation zu bewerten. So richten sich zum Beispiel Projekte für Wohngemeinschaften im Alter zwar an beide Geschlechter, werden aber, wie etwa das geförderte OLGA-Projekt in Nürnberg, häufiger oder in diesem Fall sogar ausschließlich von Frauen genutzt.

Eine geschlechterbezogene Wirkungsanalyse in Hinblick auf die Effekte für die jüngere Generation fällt auf den ersten Blick sofort positiv aus, weil die Maßnahme die Jüngeren (meist Frauen) von Betreuungsleistungen entlasten und Abhängigkeitsverhältnisse reduziert.

Das Modellvorhaben gründet damit auf einer geschlechterdifferenzierten Politikfeldanalyse ex ante. Die geschlechterdifferenzierte Prüfung im einschlägigen Altenbericht im Jahr 1998 erfolgte vor der Einführung des systematischen Gender Mainstreaming durch die Bundesregierung. Mit den heutigen Instrumenten hätten voraussichtlich weitere geschlechterbezogene Aspekte identifiziert werden können, so werden z. B. Migrationsaspekte nicht geschlechterdifferenziert erfasst und kaum explizite geschlechterbezogene Ziele entwickelt.

Eine konkrete begleitende oder nachträgliche geschlechterbezogene Wirkungsanalyse könnte durch die Formulierung operationalisierbarer geschlechterbezogener Ziele ex ante und die Erhebung und qualifizierte Auswertung geschlechterbezogener Daten zu den späteren Bewohnerinnen und Bewohner der geförderten Einrichtungen ex post erfolgen. Bisher werden die Projekte

nicht wissenschaftlich unter Genderaspekten begleitet oder ex-post beforscht, so dass eine solche Wirkungsanalyse z. B. durch Berichtspflicht der Träger und Auswertung der Berichte im Ministerium neu aufgebaut werden müsste.

Eine geschlechterdifferenzierte Prüfung des Politikfelds fand demnach bei den modellhaften Bauprojekten der Altenhilfe ex ante statt. Hier liegt damit ein gutes Beispiel für gendersensible Politikfeldanalysen im Vorfeld von Modellvorhaben vor.

Es gibt jedoch kein explizit geschlechterbezogenes Steuerungs- oder Evaluationsinstrument, das die Umsetzung begleitet oder ex post auswertet. Dafür müsste aber eine Datenerhebung und eine qualifizierte Auswertung etabliert werden. Dies wäre mit Sicherheit für die Weiterentwicklung des Themenfeldes von sehr großem Nutzen und könnte Handlungsfelder für neue Vorhaben von Bund, Ländern und Gemeinden erschließen.

16.14 Einzelplan 23: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Die Zusammenarbeit, an der im Wesentlichen das für Gender Mainstreaming zuständige Organisationsreferat, das Haushaltsreferat sowie das Fachreferat für Genderfragen in der Entwicklungszusammenarbeit des BMZ beteiligt waren, war von dem Anliegen bestimmt, die Instrumente der in Genderfragen sehr fortschrittlichen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zu nutzen und einen darüber hinausgehenden Mehrwert zu erzielen. Zwei Bereiche wurden ausgewählt, die in der Studie vertieft behandelt und analysiert werden sollten:

Zum einen wurde das im Rahmen der für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit gültige und in der OECD/DAC entwickelte Verfahren zur geschlechterpolitischen Einordnung von Projekten und Programmen (sog. G-Kennungen) vor dem Hintergrund von Gender Budgeting betrachtet.

Zum anderen wurde unter dem Gesichtspunkt der Vergleichbarkeit zwischen den Ressorts mit dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) ein institutioneller Zuwendungsempfänger des BMZ ausgewählt, dessen Tätigkeit von der Haushaltsebene bis hinunter zur Projekt-/Programmebene exemplarisch beleuchtet wurde. Für diese Detailuntersuchung wurde im direkten Gespräch mit dem DED das Länderprogramm Burkina Faso ausgewählt. Das Gespräch mit dem Haushaltsverantwortlichen des DED und die vorhandenen Unterlagen erlaubten die Abfassung einer ersten groben Darstellung, die durch Informationen des DED-Landesbüros in Burkina Faso ergänzt wurde. Ein Debriefing rundete die Abstimmungsgespräche mit dem BMZ ab

16.14.1 Deutscher Entwicklungsdienst

Das BMZ finanziert den Deutschen Entwicklungsdienst (DED) mit den in Kapitel 2302, Titel 687 40 und 896 40 veranschlagten Mitteln von insgesamt 71,3 Mio. Euro (Soll 2005) (2006: 70,1 Mio. Euro), davon 68,0 Mio. Euro (2005) für den Betrieb und 4,2 Mio. Euro (2005) für Investitionen. Die Mittel des BMZ an den DED werden als institutionelle Zuwendungen geleistet.

Der DED ist anerkannter Träger des Entwicklungsdienstes nach § 2 des Entwicklungshelfer-Gesetzes (EhfG). Gemäß Gesellschaftsvertrag leistet er durch die Entsendung von Entwicklungshelferinnen und -helfern sowie durch die Förderung entwicklungsrelevanter einheimischer Organisationen einen Beitrag zur Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit den Entwicklungsländern. Der DED ist Mandatar des Bundes und wird im Rahmen der Entwicklungspolitik der Bundesregierung tätig.

Zur Erfüllung dieser Aufgabe erhält der DED aus dem Bundeshaushalt insgesamt 72,1 Mio. Euro, wovon 50,7 Mio. Euro (2005; 2006: 49,8 Mio. Euro) Personalaufwendungen sind. Von

diesem Betrag fließt der größte Teil (ca. 35 Mio. Euro (2005; 2006: 33 Mio. Euro) in die Entsendung von Entwicklungshelferinnen und -helfern. Rund 15 Mio. Euro (2005; 2006: 14 Mio. Euro) sind Personalausgaben in der Zentrale in Bonn. Etwa 3,5 Mio. Euro fließen in die Förderung von einheimischen Organisationen im jeweiligen Partnerland etc.; 2 Mio. Euro dienen der Finanzierung einheimischer Fachkräfte; 3 Mio. Euro dienen zur Finanzierung von Maßnahmen von Projektträgern. Der Differenzbetrag dient u. a. zur Anschaffung von Fahrzeugen, zur Zahlung der Miete und anderer laufender Kosten und kann als Nebenkosten der Entsendung angesehen werden.

Der Einsatz der Entwicklungshelferinnen und -helfer dauert zwischen zwei und sechs Jahren. Derzeit werden etwa 1.000 EntwicklungshelferInnenjahre (EHJ) über den Haushalt des DED finanziert. Die EH unterstützen und beraten Projekte, deren Durchführungsverantwortung bei den nationalen Projektpartnern und/oder den Kooperationspartnern liegt. In aller Regel ist ein/e Entwicklungshelfer/in in die Partnerstruktur eingebunden (Projektplatz).

Diese Partnerstrukturen können Ministerien oder andere Organisationen sein, wobei der DED eine starke Brückenfunktion zu Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) hat. 90 % der Projektplätze sind in den Schwerpunktprogrammen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit aus einem Guss.

Die Länderberichte des DED sind jeweils genderorientiert und genderdifferenziert aufzubereiten. Eine genaue Aufschlüsselung der Genderverteilung und der Genderwirkungen ist allerdings prinzipiell nur auf der Basis der einzelnen Maßnahmen innerhalb des DED-Programms möglich. Dies gilt auch für die übergreifende Bewertung z. B. länderbezogener Maßnahmen, wie dies hier versucht wird. Hierzu gehören u. a. auch Fortbildungsmaßnahmen für Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer oder Partnerorganisationen.

So fördert der DED spezifische Frauenprojekte und berät Vorhaben zur Umsetzung von Genderpolitik, hierbei kann unmittelbar eine genderbezogene Zuordnung der Mittel vorgenommen werden. Bei anderen Projekten besteht bisweilen die Schwierigkeit, dass die Daten nur sehr schwer zu beschaffen sind.

Darüber hinaus sind die DED-Fachkräfte häufig in Maßnahmen anderer Einrichtungen integriert und übernehmen dort bestimmte Teilaufgaben oder Teilprojekte. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die genderbezogene Evaluation ggf. mit diesem Gesamt- oder übergreifenden Projekt verbunden werden muss, wie auch an der nachfolgenden exemplarischen Betrachtung der Arbeit in Burkina Faso deutlich wird.

Burkina Faso ist eines der Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Der DED engagiert sich in den Schwerpunktbereichen „Ländliche Entwicklung“ (Landwirtschaft und Ressourcenmanagement) und „Dezentralisierung/Demokratieförderung“; zukünftig kommt noch der Bereich Wasser hinzu.

Das Engagement des DED in Burkina Faso umfasste 2005 insgesamt 23,3 EHJ bzw. 2,072 Mio. Euro, von denen 37 % auf Dezentralisierung, 40 % auf Ländliche Entwicklung und ca. 18 % auf sonstige Maßnahmen entfielen,²³¹ die außerhalb dieser Schwerpunktbereiche liegen und für Genderanalysen von entscheidender Bedeutung sind: Förderung der Menschenrechte, sexuelle Gesundheit und systematische Integration des Genderaspekts. Dieser weitere Bereich zeigt, dass Geschlechteraspekte bei der Arbeit des DED in Burkina Faso eine wichtige Rolle spielen.

Im Bereich Dezentralisierung/Demokratieförderung arbeitet der DED mit der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zusammen. Im Jahr 2005 waren für diesen Bereich 9,1 EHJ vorgesehen. Ein Teil der Arbeit fällt in die Un-

²³¹ Laut DED, Planungsvorstellungen der Geschäftsführung 2007, S. 54. Daten beziehen sich aber auf das Jahr 2005. Je nach Betrachtungsweise und Aufschlüsselung kann es zu Abweichungen bei den Angaben kommen.

terstützung der programmatischen und beteiligungsorientierten Arbeit, d.h. die Bevölkerung soll in die Lage versetzt werden, sich an politischen Prozessen im Rahmen der Dezentralisierung zu beteiligen. Fünf Projektplätze tragen auf diese Weise dazu bei, dass der Dezentralisierungsprozess besonders auf der Mikroebene sozial und politisch verankert wird.

Ein zweiter Teilbereich zielt auf die Förderung der zivilgesellschaftlichen Entwicklung des Landes. Letzteres umfasst die Medienförderung durch Trainings- und Weiterbildungsmaßnahmen für einheimische Journalistinnen und Journalisten.

Die Medienförderung befindet sich in einer Phase der Neukonzeption und der Neuausrichtung. Bis zum März 2005 nahmen 245 Journalist/innen an den angebotenen Weiterbildungen des DED teil. Das Verhältnis zwischen Männern und Frauen ist wie folgt: 90% der Geförderten waren Männer, 10% der Geförderten waren Frauen.

Diese Daten korrespondieren mit den Teilnehmenden an den monatlichen Netzwerktreffen, das ebenfalls von männlichen Teilnehmern dominiert ist. Dies ist die Folge eines Programmsatzes, der Genderaspekte bislang nur partiell in seine Arbeit integriert hatte. Auch wenn der Anteil der geförderten Frauen gering erscheint, liegt er dennoch deutlich über dem Landesdurchschnitt, denn es sind absolut nur sehr wenige Frauen im Journalismus tätig.

Erst seit dem Frühjahr 2005 wurde im Rahmen der Neuausrichtung der Programmarbeit der Medienförderung ein expliziter Genderansatz angestrebt und beschlossen. Seitdem wird dieser schrittweise umgesetzt.

Die Verankerung des Genderansatzes basiert auf der Strategie, spezielle Angebote für Journalistinnen zu gestalten. Diese sollen ihren expliziten Bedürfnissen entsprechen und zwar sowohl bezüglich der Inhalte der Netzwerkarbeit als auch Zeitpunkte und Orte der Zusammenkünfte betreffend.

Im Bereich ländliche Entwicklung verfolgt der DED mit seiner Arbeit einerseits das Ziel, zu einer nachhaltigen Einkommenssteigerung durch landwirtschaftliche Aktivitäten und zu einer Verbesserung der Ernährungsbasis bei den Produzentinnen und Produzenten beizutragen, aber andererseits auch für eine Verbesserung der Beratungsleistungen bei staatlichen Stellen und NRO zu wirken. Die vier Projektplätze dienen der Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionssysteme bzw. der Organisationsentwicklung und -beratung. Weitere Plätze zielen in Kooperation mit der KfW auf die Förderung der ökonomischen Potenziale einzelner Regionen. Weitere Projektplätze sind bei NROs angesiedelt, die in diesem Bereich tätig sind.

Darüber hinaus unterstützt der DED außerhalb dieser Schwerpunktbereiche die Aidsbekämpfung und fördert die sexuelle Gesundheit und die körperliche Unversehrtheit von Frauen mit Projekten gegen weibliche Genitalverstümmelung. Dies richtet sich in beiden Fällen überwiegend bzw. ausschließlich an Frauen und wird durch eine weibliche Fachkraft gewährleistet. Hierbei wird sehr stark mit der federführenden GTZ kooperiert. Dazu besteht ein Fonds zur Finanzierung verschiedener Aktivitäten, der von einer schwedischen Entwicklungsorganisation bereitgestellt wird. Dies zeigt die starke Vernetzung mit anderen Organisationen. Insgesamt sind in diesen Bereichen in Burkina Faso drei weibliche EH auf den Projektplätzen beschäftigt. Die Arbeit der Genderberaterin hat dabei insgesamt eine sehr hohe Reputation, die sich etwa in der Repräsentanz im internationalen Geberkreis und durch internationale Anfragen widerspiegelt; ähnliches gilt auch für die Arbeit im Querschnittsbereich Aids.

Die Analyse der Genderwirkungen kann prinzipiell an zwei Punkten ansetzen. Einmal könnte – vergleichsweise einfach – die Inputseite herangezogen werden. Nach einer aktuellen Auswertung durch den DED im Rahmen des vorliegenden Projekts verteilt sich das DED-Personal seit Jahren relativ konstant auf ca. 60 % Männer und 40 % Frauen, sofern man das Gesamtpersonal betrachtet. In Burkina Faso werden darüber hinaus zurzeit vier einheimische Fachkräfte gefördert, davon sind zwei weiblich und zwei männlich.

Regional betrachtet ergeben sich allerdings erhebliche Unterschiede. So ist die Geschlechterverteilung bei den Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern in Westafrika mit 51 % Frauen ausgewogen (Burkina Faso: 58 % Frauen), während etwa in Mittel- und Südamerika deutlich überproportional viele Männer tätig sind. Betrachtet man ferner die Koordinatorinnen und Koordinatoren, dann sind 31 % weiblich, d.h. auch hier zeigen sich die in anderen Bereichen zu beobachtenden Disparitäten. In Burkina Faso ist die Leitungsebene derzeit absolut ausgewogen besetzt.

Auch wenn die formalen Voraussetzungen hinsichtlich der Vergütung für Männer und Frauen gleich sind, können sich Unterschiede in Abhängigkeit von individuellen Merkmalen (Familienstand, Kinderzahl etc.) ergeben, wobei hier, nach Aussage des DED, eine erhebliche Annäherung zwischen Männern und Frauen festzustellen ist.

Wichtig ist zum zweiten die Betrachtung der Genderwirkungen im Land und damit des so genannten Outcome der Arbeit des DED. Hierfür müssten die Zielgruppen für die einzelnen Projekte bzw. Projektplätze genau spezifiziert werden. Dies ist jedoch häufig nur in Teilbereichen bzw. bei einzelnen Projekten möglich.

So ist z. B. in Burkina Faso u. a. wegen der Genitalverstümmelung bei Frauen der Anteil der von Aids betroffenen Frauen größer als der der Männer. Das Engagement des DED im Rahmen der deutschen Kooperation gegen die Genitalverstümmelung bietet damit auch einen wichtigen Beitrag zur Aidsprävention.

Im Bereich der Demokratisierung könnte eventuell der Frauen- und Männeranteil in politischen Funktionen oder Zusammenhängen betrachtet werden, woraus sich mit gewissen Einschränkungen Rückschlüsse auf die Wirkungsweise bzw. die Genderwirkungen ziehen ließen. In diesem Fall wäre es eventuell möglich, die damit verbundenen Budgets entsprechend zu verteilen.

In Burkina Faso verteilt sich der Anteil von Frauen in politischen Funktionen folgendermaßen:

- a. Kommunale Ebene: 3 Bürgermeisterinnen von 49 Bürgermeisterposten
- b. Regionale Ebene: 3 Gouverneurinnen von 13 Gouverneuren sind Frauen
- c. Nationale Ebene: Parlamentsabgeordnete: 14 der 111 Abgeordneten sind Frauen
- d. Minister/innen: 5 Ministerinnen von 35 Ministerposten.

Das EO-Programm (EO = Einheimische Organisationen) des DED hat seine Neuausrichtung hinsichtlich Demokratieförderung erfolgreich abgeschlossen. Ab 2006 werden im Rahmen des EO-Programms vor allem Aktivitäten gefördert, die die Einbindung benachteiligter Bevölkerungsgruppen und Frauen in die lokale Demokratie fördern. In der Praxis bedeutet dies, dass die EO-Förderung in Zukunft Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen unterstützen wird, die sich dafür einsetzen, dass ihre Zielgruppen aktiv an lokalen Entscheidungsprozessen teilhaben, die der Dezentralisierungsprozess in Gang setzt.

Soweit in Kooperation mit anderen Organisationen gearbeitet wird, wird es jedoch schwieriger die spezifischen Wirkungen des DED konkret zu bestimmen; dies gilt insbesondere, wenn mit internationalen Partnern kooperiert wird. Soweit es sich um die Zusammenarbeit mit anderen deutschen Durchführungsorganisationen oder durch Deutschland finanzierte Projektträger handelt, wäre eine solche Gesamtbetrachtung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit aus einem Guss ohnehin relevant.

Als ein grundlegendes Problem für eine übergreifende genderorientierte Bewertung ist jedoch zu erwähnen, dass die Beschaffung von gesicherten Daten, auch bezogen auf Basisdaten wie Bevölkerungszahlen etc. bisweilen recht schwierig ist.

Insgesamt gesehen, lässt sich bei aller gebotenen Vorsicht der Schluss ziehen, dass verschiedene Indikatoren darauf hinweisen, dass die in Burkina Faso durchgeführten Projekte einem stark gendersensiblen Ansatz folgen, da Frauen sowohl von Armut überproportional betroffen sind,

die Einkommensverteilung (auch innerhalb der Familien) sehr ungleich verteilt ist und Frauen und Schwangere von HIV/Aids und den schlechten Gesundheitsbedingungen besonders betroffen sind.

16.14.2 Genderbewertung in der Entwicklungszusammenarbeit (G-Kategorien)

Im Rahmen der entwicklungspolitischen internationalen Zusammenarbeit wurde im Development Assistance Committee der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) ein Verfahren zur geschlechterpolitischen Einordnung von Projekten und Programmen entwickelt, die so genannte G-Kennung (gender policy marker), die den Wirkungsgrad von entwicklungspolitischen Maßnahmen für die Gleichstellung der Geschlechter darlegt.

In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist dieses Kategorisierungs- bzw. Kennungssystem seit dem Jahre 2001 verbindlich anzuwenden. Die im Rahmen der EZ durchgeführten Projekte und Maßnahmen sind dabei in Hinblick auf ihre Gleichstellungswirkungen zu analysieren und in ein dreistufiges Raster, die so genannte G-Kennung, einzuordnen.

Diese G-Kennung unterscheidet drei Arten von Maßnahmen, die mit den Kategorien G0, G1 und G2 versehen werden und durch die die unterschiedlichen direkten und indirekten sowie positiven und negativen Wirkungen eines geplanten oder laufenden Projekts in Hinblick auf die Gleichstellung von Männern und Frauen bewertet und gekennzeichnet werden. Das BMZ hat die G-Kennung in einen umfassenden Rahmen gestellt und ausführlich beschrieben.²³²

G2 bedeutet, dass die Gleichberechtigung der Geschlechter ein „Hauptziel“ des Vorhabens ist und im Projektziel bzw. in der gesamten Zielhierarchie seinen klaren Ausdruck findet. Gleichberechtigung ist Kern der Projektkonzeption und es werden direkte Wirkungen in diesem Bereich angestrebt.²³³ Die Beantwortung der Frage, ob das Vorhaben auch ohne diese entwicklungspolitische Zielsetzung durchgeführt bzw. geplant worden wäre, ist entscheidend für die Zuordnung. Nur, wenn diese Frage mit „nein“ beantwortet wird, ist Gleichstellung ein Hauptziel.

G1 sagt aus, dass Gleichberechtigung ein wichtiges „Nebenziel“ des Vorhabens, aber nicht ausschlaggebend für dessen Durchführung ist. Gleichwohl sollte Gleichberechtigung in der Projektkonzeption und Umsetzung fest, sicht- und messbar verankert sein. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es zur Einordnung in G1 nicht ausreicht, wenn es lediglich der Vermeidung von projektbedingten negativen Wirkungen auf die Gleichstellung diene.

G0 besagt, dass das Vorhaben nachweisbar über keine potentiellen Ansatzpunkte verfügt, einen positiven Beitrag zur Gleichberechtigung der Geschlechter zu leisten.

Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass die Zuordnung zu einer der drei Kategorien für jedes Projekt/jede Entwicklungsmaßnahme gesondert erfolgen muss, d. h. es gibt keine automatische Zuordnung zu Projekttypen.

Soweit Projekte mit G0 gekennzeichnet werden, müssen sie vor Auftragserteilung durch das themenführende Referat im BMZ gegengezeichnet werden, d.h. die deutschen Durchführungsorganisationen technischer und finanzieller Entwicklungszusammenarbeit dürfen ohne explizite Genehmigung durch das BMZ keine Projekte mehr durchführen, bei denen Gleichstellung nicht zumindest ein Nebenziel ist.

²³² Vgl. BMZ 2001, BMZ Konzepte: Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess (Gleichberechtigungskonzept), 2. überarbeitete Fassung.

²³³ Vgl. GTZ, Gender und Projektmanagement. Ein Beitrag zum Qualitätsmanagement der GTZ, Eschborn.

Diese Gleichberechtigungskategorien ermöglichen ein Monitoring, inwieweit sich das strategische Entwicklungsziel der Gleichberechtigung der Geschlechter auch im Portfolio der deutschen Entwicklungszusammenarbeit widerspiegelt.

Im September 2005 wurde die Anwendung der G-Kennung noch einmal spezifiziert und stärker an die internationalen Vereinbarungen angepasst. Damit soll „die Vergabe der G-Kategorien (...) noch stärker als bisher ganz gezielt der Planung und Steuerung von Entwicklungsmaßnahmen im Sinne einer konsequenten Umsetzung des Gleichberechtigungskonzepts dienen“.²³⁴ Dieses Konzept (2001) ist „eine verbindliche entwicklungspolitische Vorgabe für die Gestaltung der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit durch das BMZ und die durchführenden Organisationen.“²³⁵ Dabei ist „das Ziel der Gleichberechtigung der Geschlechter als Querschnittsaufgabe in allen Vorhaben zu verfolgen (...)“²³⁶. Das Konzept weist ausdrücklich darauf hin, dass dies auch für „so genannte zielgruppenferne Vorhaben, z. B. im Bereich Politikberatung oder Infrastruktur“ gilt.²³⁷

Das BMZ hat für die Vergabe der G-Kennung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit neue, verbindliche Kriterien festgelegt, die im Folgenden aufgelistet werden. Sie unterscheiden sich in 1.) allgemeine Kriterien, die für alle Entwicklungsmaßnahmen gelten sowie 2.) spezifische Kriterien für die jeweilige Einstufung in G-2, G-1 bzw. G-0.

1. Allgemeine Kriterien gültig für alle Entwicklungsmaßnahmen (Projekte und Programme):

Ausrichtung aller Entwicklungsmaßnahmen auf die Umsetzung des ‚Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess‘ (Gleichberechtigungskonzept) und damit auf systemische Wirkung für Gender/Gleichberechtigung der Geschlechter und nicht allein auf Zielgruppenbeteiligung.

Bei der Vorbereitung der Entwicklungsmaßnahme wird eine geschlechtsspezifische Analyse durchgeführt. Bereits die Kurzstellungnahme muss die geschlechtsspezifische Bewertung der Ausgangssituation enthalten. Fundierte Begründungen für die G-Einstufung müssen für alle Entwicklungsmaßnahmen vorgelegt werden. Der Umfang der obligatorisch zu erstellenden Genderanalyse kann je nach Konzept und zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme angepasst werden, aber nicht entfallen.

Bei TZ/FZ-Kooperationen²³⁸ wird die gesamte Entwicklungsmaßnahme (Kooperationsprojekt/-programm) beurteilt; ebenso bei Gemeinschaftsfinanzierungen und Programmansätzen. Allerdings soll der Beitrag der jeweiligen Entwicklungsmaßnahme/Komponente zur Förderung der Gleichberechtigung auf Ziel- bzw. Indikatorenebene klar herausgehoben werden.

2. Kriterien für die Eingruppierung von Entwicklungsmaßnahmen (Projekte und Programme) in G-2, G-1 und G-0:

G-2: Gleichberechtigung der Geschlechter ist ein Hauptziel²³⁹ der Entwicklungsmaßnahme.

Die folgenden Kriterien müssen in ihrer Gesamtheit erfüllt sein:

Die Entwicklungsmaßnahme ist konsistent mit der nationalen Genderstrategie sowie genderrelevanten Aspekten in anderen nationalen Entwicklungsstrategien (z. B. Strategien zur Armutsverringerung) des Kooperationslandes und fördert diese.

Die Entwicklungsmaßnahme ist darauf ausgerichtet, einen signifikanten Beitrag zum Abbau geschlechtsspezifischer Benachteiligungen zu leisten. Die Signifikanz des Beitrags zum jeweiligen Sektor ist zu beschreiben/belegen.

Die Entwicklungsmaßnahme dient nicht nur der unmittelbaren Verbesserung der Lebensbedingungen von Männern oder Frauen, die aufgrund ihrer Geschlechtszugehörigkeit benachteiligt sind, sondern zielt dar-

²³⁴ Aus dem Schreiben des BMZ zur Einführung der überarbeiteten G-Kennungen, 13.09.2005.

²³⁵ BMZ 2001, Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess – Gleichberechtigungskonzept, S. 6.

²³⁶ Ebd., S. 4.

²³⁷ Ebd., S. 10, Querschnittsaufgaben i. S. d. BMZ entsprechend der „Entwicklungspolitischen Konzeption“ 1996 sind „Arbeitsbekämpfung, Gleichberechtigung der Geschlechter und Umwelt- und Ressourcenschutz. Daneben gibt es eine Reihe von Querschnittsthemen der EZ bzw. TZ wie z. B. HIV/AIDS, Jugend, Krisenprävention, um nur einige zu nennen.

²³⁸ TZ steht für technische Zusammenarbeit, FZ für finanzielle Zusammenarbeit.

²³⁹ In der DAC (Development Assistance Committee) Terminologie entspricht dies dem „principal objective“, bei der FZ der Projekt-/Programmzielebene, bei der TZ der Gesamtzielebene.

über hinaus auf gesellschaftliche Veränderungsprozesse im Sinne der Gleichberechtigung von Männern und Frauen. Direkte strukturelle Wirkungen auf die Gleichberechtigung der Geschlechter sind über Wirkungsketten klar definiert, nachvollziehbar beschrieben und mit Indikatoren belegt. Sonst ist die Entwicklungsmaßnahme als G-1 einzustufen.

Frauen und Männer können entsprechend ihrer Interessen die Planung und Durchführung der Entwicklungsmaßnahme beeinflussen. Der methodische Ansatz, über den dies gewährleistet wird, ist im Konzept der Entwicklungsmaßnahme dargelegt.

Gleichberechtigung der Geschlechter ist durchgängig in der Konzeption der Entwicklungsmaßnahme verankert, d.h. ist zentraler Gegenstand der Indikatoren,²⁴⁰ der Ressourcenzuteilung (finanzielle und personelle Ressourcen) sowie der im Rahmen der Entwicklungsmaßnahme geplanten Aktivitäten.

Stand der Umsetzung der oben aufgeführten Punkte ist zentraler Gegenstand von Monitoring und Berichterstattung

G-1: Die Entwicklungsmaßnahme hat ableitbare positive Auswirkungen auf die Gleichberechtigung der Geschlechter. Gleichberechtigung der Geschlechter ist aber keine Hauptzielsetzung der Entwicklungsmaßnahme.

Zur Einordnung in G-1 müssen die folgenden Kriterien in ihrer Gesamtheit erfüllt sein:

Die Entwicklungsmaßnahme leistet einen signifikanten und relevanten Beitrag zur Gleichberechtigung der Geschlechter im jeweiligen Sektor bzw. auf der regionalen Ebene.

Konkrete Wirkungen auf die Gleichberechtigung der Geschlechter werden über Wirkungsketten formuliert und mit (Wirkungs-)Indikatoren belegt. Bei Programmen muss die Gleichberechtigung der Geschlechter entweder durch ein Komponentenziel oder durch einen Indikator auf der Ebene des Hauptziels der Entwicklungsmaßnahme belegt sein.

Potenziale für unterstützende Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter sind in der Konzeption der Entwicklungsmaßnahme beschrieben und angelegt.

Geschlechterspezifische Benachteiligungen treten nicht auf bzw. werden, wenn sie sich nicht vermeiden lassen, durch zusätzliche Maßnahmen kompensiert.

Ansatz und Vorgehensweise zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter sind Bestandteil des Monitoring und der Berichterstattung zu der Entwicklungsmaßnahme.

G-0: Die Entwicklungsmaßnahme birgt nicht das Potenzial, zur Gleichberechtigung der Geschlechter beizutragen.

Zur Einstufung in G-0 müssen die folgenden Kriterien erfüllt sein:

G-0 ist dann zu vergeben, wenn sich für die Entwicklungsmaßnahme keine geschlechtsspezifischen Wirkungen ableiten lassen. G-0 darf nur in besonders zu begründenden Ausnahmefällen vergeben werden²⁴¹.

Die Nutzung der Leistungen einer Entwicklungsmaßnahme gleichermaßen von Männern und Frauen rechtfertigt keine Einstufung in G-0.

Zukünftig müssen alle Entwicklungsmaßnahmen (Projekte und Programme) bereits bei der Kurzstellungnahme begründet eingestuft werden. Die Einstufung und Begründung kann bei Abgabe des Angebots weiter konkretisiert und angepasst werden.

Die vorstehende Darstellung verdeutlicht, dass die entwicklungspolitische Zusammenarbeit insgesamt in der geschlechterbezogenen Finanzsteuerung weit fortgeschritten ist und eine begründete und nachvollziehbare Einstufung hinsichtlich der Gleichberechtigungswirkungen einer Maßnahme verlangt. Die Einordnung in drei einfach nachzuvollziehende Kategorien erleichtert die Betrachtung und Bewertung von Maßnahmen. Ähnliche, wenn auch ggf. etwas genauer spezifizierende Kategorien wären auch für die Implementierung von Gender Budgeting im Bundeshaushalt vorteilhaft und werden in der Machbarkeitsstudie entwickelt.

²⁴⁰ Bei der FZ sind dies Ergebnisindikatoren, bei der TZ Wirkungsindikatoren.

²⁴¹ Laut Gleichberechtigungskonzept ist das Ziel der Gleichberechtigung als Querschnittsaufgabe in allen Entwicklungsmaßnahmen zu verfolgen, GTZ 2001, Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess, <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-BMZ-Gleichberechtigungskonzept-2001.pdf>

16.15 Einzelplan 30: Bundesministerium für Bildung und Forschung

Der Prozess mit dem BMBF war aufgrund der größeren Anzahl an Einzeltiteln, die betrachtet werden sollten, etwas umfanglicher.

Zunächst fand am 06.06.05 ein Auftaktgespräch mit den Referaten Haushalt und Chancengleichheit in Bildung und Forschung (LS 27) unter Beteiligung der BMBF-Vertreterin in der Unterarbeitsgruppe Gender Budgeting statt, in dem von Seiten der Forschungsgemeinschaft die grundsätzliche Zielsetzung und Methodik der Studie dargestellt wurde. Vom Ministerium wurde ein Überblick über wesentliche Eckdaten des BMBF-Haushalts gegeben und vor dem Hintergrund einer intensiven und detaillierten Vorbereitung durch LS 27 in der nachfolgenden Diskussion diejenigen Titel identifiziert, die in der Machbarkeitsstudie genauer untersucht werden sollten.

Insgesamt wurden folgende Titel bzw. Themenbereiche zur Darstellung in der Studie vorgesehen: Helmholtz-Gemeinschaft (Präsidentenfonds), Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), Hochschul-Wissenschaftsprogramm (HWP) Lebenslanges Lernen und Gesundheitsforschung. Damit werden wesentliche Handlungsfelder des Ministeriums in der Studie beispielhaft dargestellt.

Im Anschluss an das Auftaktgespräch wurden Einzelgespräche mit den zuständigen Referaten bzw. ausgewählten Einrichtungen geführt.

Zum Abschluss der Untersuchung der genannten Bereiche wurde in einem Gespräch am 08.03.06 mit Referatsleitung LS 27 über die Ergebnisse der Einzelgespräche berichtet und der Gesamttext zum BMBF abgestimmt.

Im Folgenden wird der Prozess zu den einzelnen Themen dargestellt.

Helmholtz-Gemeinschaft (Präsidentenfonds) (HGF): Bezüglich der Maßnahmen der HGF fand zunächst am 24.6.05 ein vertiefendes Gespräch mit der Referatsleitung LS 27 statt. Nach einer aus terminlichen Gründen in der HGF etwas länger dauernden Anbahnungsphase fand am 14.10.05 ein Gespräch mit der zuständigen Bearbeiterin in der Geschäftsstelle statt, in dem die Intention der Studie dargelegt und die verschiedenen gleichstellungsorientierten Projekte und Maßnahmen der HGF ausführlich dargestellt und erläutert wurden. Auf der Grundlage dieses Gesprächs wurde eine erste Sachdarstellung angefertigt, die dann mit ergänzenden Fragestellungen an die HGF gesandt wurde. Nachdem diese Fragen detailliert beantwortet wurden, erfolgte die Rücksendung an die Forschungsgemeinschaft. In einem weiteren Arbeitsschritt wurden dann noch Details geklärt und der entsprechende Teilbericht mit der HGF abgestimmt.

Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG): Am 3.7.05 fand ein Gespräch mit dem zuständigen Referatsleiter in Berlin statt, bei dem die Intention der Studie und wesentliche Aspekte des BAföG in dieser Hinsicht besprochen wurden. Auf der Basis dieses Gesprächs wurde eine erste Sachdarstellung angefertigt, in die von Seiten der Forschungsgemeinschaft auch vorhandene bzw. verfügbare Daten eingefügt wurden. Dies wurde durch einige spezifische Fragen mit der Bitte um Beantwortung bzw. Verfügungstellung entsprechender Daten ergänzt. In der anschließenden Email-Korrespondenz wurden diese Fragen soweit möglich beantwortet, wobei sich herausstellte, dass einige Daten nicht in geschlechterdifferenzierter Form vorliegen. Nach Auffassung des BMBF ist dies derzeit auch nicht erforderlich. Abschließend wurde der Teilbericht mit dem zuständigen Referat des BMBF abgestimmt.

Lebenslanges Lernen: Am 2.8.05 erfolgte ein erstes Gespräch mit dem zuständigen Referatsleiter, in dem das Projekt erläutert und die Anwendung auf die o. g. Thematik besprochen wurde und auch die verschiedenen Bereiche genauer dargestellt wurden. Hierbei zeigten sich zwar an einzelnen Punkten unterschiedliche Auffassungen zwischen BMBF und Forschungsgemeinschaft, inwieweit Gender Budgeting hier zusätzliche Erkenntnisse ermöglichen könnte bzw. die

vom BMBF geförderten Projekte hierfür geeignet sein könnten. Dabei wurden auch bereits wesentliche Detailspekte zu den Programmen besprochen. Auf der Grundlage dieses Gesprächs fertigte die Forschungsgemeinschaft ein Gesprächsprotokoll, in dem eine erste Sachdarstellung zu den einzelnen Programmen vorgenommen wurde. Verabredet war auf dieser Basis ein zweites vertiefendes Gespräch. Da der Referatsleiter anschließend in einen anderen Bereich wechselte, erfolgte Anfang Oktober 2005 ein Gespräch mit seiner Nachfolgerin sowie dem dafür im Referat zuständigen Referenten, in dem die Zielsetzung und Methodik der Studie noch einmal vorgestellt wurde. In Ergänzung wurde zwei Projekte bestimmt, die genauer untersucht werden sollten, Lernerorientierte Qualitätssicherung in der Weiterbildung (LQW) und der Profipass. Am 6.12.05 wurde mit Verantwortlichen aus diesen Projekten Gespräche geführt. Beide Einrichtungen hatten bereits im Vorfeld wichtige Projektunterlagen zur Verfügung gestellt, sodass die Gespräche auch von Seiten der Forschungsgemeinschaft intensiv vorbereitet werden konnten. Im Nachgang zu diesen Gesprächen wurden die wesentlichen Eckdaten zu den Projekten und die Ergebnisse der Gespräche in einer Sachdarstellung zusammengefasst, die dann mit einigen noch offenen Fragen und Datenanforderungen an die beiden Einrichtungen geschickt wurde. Nach Beantwortung durch die Einrichtungen und Ergänzung durch die Forschungsgemeinschaft wurden in einer weiteren Runde letzte noch offenen Fragen geklärt und die schriftliche Darstellung abgestimmt.

Gesundheitsforschung: Mit dem Referat Gesundheitsforschung fand am 25.8.2005 ein Gespräch statt, um das Referat zur Beteiligung an der Studie zu gewinnen. Aus personellen Gründen gelang dies jedoch nicht.

Hochschul- und Wissenschaftsprogramm des Bundes und der Länder: Das Fachprogramm Chancengleichheit des Hochschul- und Wissenschaftsprogramms des Bundes und der Länder wurde als Beispiel für gleichstellungsorientierte Programmsteuerung in die Machbarkeitsstudie aufgenommen. Die Forschungsgemeinschaft untersuchte die Gleichstellungswirkung des Fachprogramms sowie der 40 % Klausel anhand von Auswertungen des Kompetenzzentrums für Frauen in Wissenschaft und Forschung (CEWS), der Bundeskonferenz der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten an Hochschulen (BuKoF) und einzelner Bundesländer. In dem Zusammenhang wurde auch das Gleichstellungsmonitoring der Bundes-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung und die gleichstellungsorientierte Steuerung der Europäischen Forschungsförderung betrachtet.

16.15.1 Präsidentenfonds der Helmholtz-Gemeinschaft

Kapitel 3007, Tgr. 13 bezieht sich auf die Zuwendungen und Zuschüsse an die Zentren der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF) und beläuft sich insgesamt auf 1,439 Mrd. Euro. Aus diesem Betrag können bis zu 22,5 Mio. Euro (Bundesanteil) für ein vom Präsidenten der HGF verwaltetes gemeinsames Maßnahmenprogramm verwendet werden, welches insbesondere zur Förderung der Vernetzung der Helmholtz-Zentren auch mit anderen Forschungseinrichtungen eingesetzt werden kann (Impuls- und Vernetzungsfonds).

Die Helmholtz-Gemeinschaft (HGF) mit ihren 15 Forschungseinrichtungen hat ein eigenes Exzellenzprogramm für Frauen.

Der Präsident der Helmholtz-Gemeinschaft verfügt über einen Impuls- und Vernetzungsfonds, in dem derzeit 25 Mio. Euro, rund 1,5 % der Grundfinanzierung, zur Verfügung stehen. Dieser Fonds soll die Erreichung der strategischen Ziele der Helmholtz-Gemeinschaft befördern, als Instrument eingesetzt werden, um Best-Practise einzelner Helmholtz-Zentren als charakteristische Strukturelemente der gesamten Gemeinschaft zu etablieren und Impulse aufzunehmen, die sich aus den Programmbegutachtungen oder den Beratungen im Senat ergeben. Wichtigstes Be-

wertungskriterium ist die Exzellenz von Personen und Projekten. Die Schwerpunkte für die Mittelvergabe aus dem Fonds sind die Vernetzung mit Hochschulen und die Nachwuchsförderung und Chancengleichheit.

Zum letztgenannten Schwerpunkt gehört ein 5-Punkte-Plan, der folgende Maßnahmen enthält:

1. Förderung von Wiedereinstiegsstellen nach einem familienbedingten Ausstieg. Hier stehen 30 Stellen pro Jahr für Mütter und Väter zur Verfügung, die ihre Berufstätigkeit für mindestens ein Jahr wegen Kindererziehung unterbrochen hatten. Derzeit sind 2 Stellen an Männer und 13 an Frauen vergeben, je zur Hälfte aus dem Fonds und dem jeweiligen Zentrum gefördert. Die Beträge je Stelle sind mit 45.000 Euro pauschaliert. 92 % der Mittel aus diesem Topf fließen an Frauen.
2. Die Akademie für Führungskräfte ist in Vorbereitung. Hier sollen Nachwuchswissenschaftler(innen), Nachwuchskräfte aus dem administrativen Bereich sowie Führungskräfte, die hohe Voraussetzungen erfüllen müssen, über zwei Jahre in berufsbegleitenden Spezialtrainings auf Führungspositionen, insbesondere in der Wissenschaft, vorbereitet werden. Künftig sollen etwa 40 Personen jährlich gefördert werden. Das Programm, das im Herbst 2006 beginnen soll, steht zunächst Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Helmholtz-Zentren zur Verfügung und soll auch für Beamtinnen und Beamte des BMBF geöffnet werden. Eine spätere Verbindung mit Initiativen anderer Forschungsorganisationen sowie die Einbindung der Hochschulen und der Wirtschaft sind angedacht.
3. Das Angebot von Kinderbetreuung in allen Helmholtz-Forschungszentren ist eine Selbstverpflichtung und erfolgt in der Regel ohne Geldzuwendung aus dem Fonds, sondern soll durch das jeweilige Zentrum selbst gewährleistet werden.
4. Die Flexibilisierung der Arbeitszeit ist auch eine Selbstverpflichtung der HGF und weniger geldabhängig. Die Zentren selbst sollen dies über z. B. Telearbeit, Sonderarbeitszeiten (Wochenende etc.) regeln bzw. ermöglichen.
5. Das Mentorinnen-Netzwerk für Frauen soll die zentrenübergreifende Beziehung untereinander fördern. Derzeit laufen 25 Tandems. Geld aus dem Fonds gibt es eher für Veranstaltungen, das Coaching der Mentorinnen etc.

Alle Maßnahmen des 5-Punkte-Plans sind mit Ausgaben verbunden, aber nicht zwingend mit dem Impuls- und Vernetzungsfonds.

16.15.1.1 Nachwuchsgruppen

Die nach BAT vergüteten Nachwuchsgruppen, die international ausgeschrieben werden, verfügen über eine einheitliche Ausstattung an Personal- und Sachmitteln. Das Verfahren beginnt mit der individuell durch die potenziellen Bewerberinnen und Bewerber initiierten Ansprache der Zentren, die überzeugt werden müssen, damit diese die Person in einem zweiten Schritt zentral vorschlagen. Daraufhin erfolgt eine Bewertung der Kandidatinnen und Kandidaten von mindestens zwei internationalen Expertinnen und Experten, aus der die Einladung zur Präsentation vor einem Panel resultieren kann.

Nach den beiden ersten Runden werden acht von insgesamt 36 Gruppen (22 %) von Frauen geleitet. Es wird versucht, die Bedingungen für die Nachwuchsgruppen optimal zu gestalten.

Jede Nachwuchsgruppe wird jährlich mit 250.000 Euro gefördert. Aus dem Fonds werden jährlich 80.000 Euro für reine HGF-Nachwuchsgruppen bzw. 125.000 Euro bei Kooperationsvorhaben von HGF und Hochschulen aufgewendet. Der Restbetrag muss von den Zentren finanziert werden. Alle Geförderten erhalten dieselbe BAT-Stufe (Ia/Ib).

Über die verschiedenen Ansätze werden insgesamt 96,6 Mio. Euro verausgabt, von denen 17,7 Mio. Euro (18,3 %) an Frauen fließen, wobei darauf hinzuweisen ist, dass einige der Maßnahmen

frauenspezifisch sind, andere nicht. Der Frauenanteil am wissenschaftlichen Personal in der Helmholtz-Gemeinschaft beträgt 18,6 % (im Jahre 2004).

16.15.2 Lebenslanges Lernen – Lernerorientierte Qualitätssicherung in der Weiterbildung

Kapitel 3004, Titel 685 03 bezieht sich auf den Bereich „Weiterbildung und Lebenslanges Lernen“ und beläuft sich insgesamt auf 37,3 Mio. Euro, die über vier Programmbereiche verteilt werden. Das hier untersuchte Projekt LQW gehört zum Komplex „Qualitätsentwicklung und Strukturentwicklung in der allgemeinen Weiterbildung“. Die Bundesmittel werden in diesem Fall als Zuweisungen an die Länder geleistet.

16.15.2.1 Sachdarstellung und Grundproblem

Lernerorientierte Qualitätssicherung in der Weiterbildung (LQW) ist ein Konzept zur Qualitätsentwicklung im Weiterbildungsbereich, das auch auf andere Bildungsbereiche (Schulen, Kindertagesstätten, Soziale Dienstleistungsanbieter) übertragen worden ist. Das Verfahren dient der Testierung von Weiterbildungsorganisationen, unterstützt Qualitätsentwicklungsprozesse und soll letztlich dabei helfen, die organisationalen Bedingungen von Lernen zu optimieren. Das Modell will die Qualität der Weiterbildungsorganisationen nicht nur abprüfen, sondern die reflexive Qualitätssteigerung befördern. Das führte zu der Kombination von Entwicklungsunterstützung und Prüfung im gesamten Verfahren.

Im Modell sind bisher keine Genderaspekte verankert, sprachlich ist der Name in der männlichen Form gehalten. Es wäre aber z. B. möglich, Genderaspekte als eine der Zielebenen vorzusehen, dann können sich daraus Konsequenzen für nachgelagerte Aspekte ergeben. Beispielhaft sei dies erläutert:

- „Qualitätsbereich 1 (Leitbild) fragt nach den Werten, durch die Einrichtungen sich in ihrer Bildungsarbeit leiten lassen. Hier kann die Berücksichtigung beider Geschlechter ihren Platz finden.
- Qualitätsbereich 2 (Bedarfserhellung) fragt nach Kundenbedürfnissen. Diese können geschlechtsspezifisch erhoben werden.
- Qualitätsbereich 4 (Lehr-Lern-Prozess) fokussiert auf das Lernen. Hier haben z. B. geschlechtsdifferenzierende Didaktiken ihren Platz.
- Qualitätsbereich 7 (Führung) verlangt, dass Führungsgrundsätze verschriftlicht werden. Diese können Genderaspekte berücksichtigen.
- Qualitätsbereich 8 (Personal) hat als Teilanforderung die Entwicklung der Beschäftigten. Diese kann auf unterschiedlichen Geschlechterinteressen aufbauen.

Davon unabhängig lassen sich aber genderrelevante budgetäre Aspekte auf anderen Ebenen identifizieren, die in Hinblick auf das Gender Budgeting weiter zu entwickeln wären.

Unter Zugrundelegung der drei Analyseebenen Input, Output und Outcome lassen sich einerseits personal- und andererseits nutzerinnen- und nutzerorientierte Aspekte betrachten.

16.15.2.2 Input: Personal Entwicklung und Testierung

Beim Input stellt sich die Frage des Personals, d.h. es würde danach gefragt, ob eher Männer oder Frauen an der Entwicklung und dem Testierungsverfahren beteiligt sind. Bei der Entwicklung des Pilotmodells waren maßgeblich eine Frau und zwei Männer beteiligt; bei der Überarbeitung des Verfahrens waren maßgeblich drei Frauen und drei Männer beteiligt. Bei der bundeswei-

ten Implementierung von LQW waren im Rahmen des Projektes maßgeblich sieben Frauen und vier Männer beteiligt.

Die Testierung wird durch die Testierungsstelle auf der Basis von Gutachten vorgenommen. In der Testierungsstelle arbeiten zwei Frauen und ein Mann, die Geschäftsführung obliegt einer Frau.

16.15.2.3 Input: Gutachtende

Die Gutachten werden von den Gutachterinnen und Gutachtern geschrieben. Diese sprechen in den Gutachten eine Empfehlung bezüglich der Testierung aus.

Auf Ebene der Gutachtenden – bisher insgesamt 130 geschulte Gutachterinnen und Gutachter – ist ein etwas höherer Anteil von Frauen festzustellen (76 Frauen zu 64 Männern). Bei der Auswahl der Teilnehmenden zur Gutachtenausbildung wurde auf eine möglichst gleichmäßige Verteilung der Geschlechter in den Ausbildungsgruppen geachtet. Hinsichtlich der Struktur der Gutachtenden ist festzustellen, dass es einen leichten Überhang von Angestellten bzw. Frauen gibt (Frauen: 29 Freiberuflerinnen, 33 Angestellte; Männer: 27 Freiberufler, 29 Angestellte).

Die Kosten für diese Ausbildung werden von den Teilnehmenden selber getragen. LQW-Gutachterinnen und -gutachter müssen mindestens einmal im Jahr an einer der beiden eintägigen Fortbildungen teilnehmen, wenn sie ihre Akkreditierung nicht verlieren wollen. Die Kosten hierfür werden ebenfalls von den Teilnehmenden getragen.

Für die gutachterliche Tätigkeit erhalten die Gutachtenden ein nach Tätigkeiten differenziertes Honorar (Einführungsworkshop 450 Euro, Erstgutachten 750 Euro, Zweitgutachten 450 Euro, Visitation 450 Euro, Abschlussworkshop 450 Euro. Die Workshops dauern ca. 4 Stunden; für die Erstellung des Gesamtgutachtens ist ein Arbeitsaufwand von etwa drei Tagen erforderlich.)

16.15.2.4 Output: Kundschaft

Versucht man die letztlichen Kundinnen und Kunden der Einrichtungen zu betrachten, dann liegen diesbezüglich keine Daten über die Struktur der Teilnehmenden der Weiterbildungsveranstaltungen vor, da diese nicht erhoben werden. Sie ließe sich lediglich über die zertifizierten Einrichtungen approximieren, da diese unter Umständen unterschiedliche Zielgruppen haben.

Die Anbieterstruktur besteht aus 54 % Volkshochschulen, 30% Unternehmen beruflicher Bildung und 16 % Sonstigen. Die Betriebsgröße sind 42 % kleine Organisationen bis 5 hauptamtlichen Mitarbeitenden, 38 % mittlere Organisationen mit 5-15 Hauptamtlichen und 20% große Organisationen mit über 15 Hauptamtlichen.

Aufgrund des recht hohen Anteils von Volkshochschulen, die allgemein einen deutlich überdurchschnittlichen Anteil an weiblichen Kursteilnehmenden haben, sowie der Geschlechteranteile bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, bei denen in vielen Bildungseinrichtungen mehr Frauen als Männer tätig sind, ist davon auszugehen, dass von LQW aktuell eher Frauen als Männer betroffen sind. Die weitergehende gleichstellungsbezogene Wirkung (z. B. Förderung von Frauen, Förderung spezifischer männlicher Zielgruppen) wäre nur zu beurteilen, wenn Genderziele festgelegt und Datenerhebungen und -analysen vorgenommen würden.

16.15.3 Lebenslanges Lernen – ProfilPASS

Kapitel 3004, Titel 685 03 bezieht sich auf den Bereich „Weiterbildung und Lebenslanges Lernen“ und beläuft sich insgesamt auf 37,3 Mio. Euro, die über vier Programmbereiche verteilt werden. Das hier dargestellte Projekt „Profilpass“ gehört zum Komplex „Qualitätsentwicklung und Strukturentwicklung in der allgemeinen Weiterbildung“. Die Bundesmittel werden in diesem Fall als Zuweisungen an die Länder geleistet.

16.15.3.1 Sachdarstellung und Grundproblem

Der ProfilPASS ist ein Instrument, das von Frauen und Männern in unterschiedlichen Phasen des Lebens, insbesondere Umbruchphasen (Berufswahl, Wiedereinstieg nach Familienphase oder Arbeitslosigkeit, zur Identifizierung von Weiterbildungs- bzw. Kompetenzerweiterungsprozessen etc.) genutzt werden kann und der Ermittlung und Erfassung der eigenen Kompetenzen mittels Selbstevaluation dient. Hierbei werden explizit auch non-formal oder informell erworbene Kompetenzen, wie z. B. durch Familienarbeit einbezogen.

Im Rahmen eines Pilot- bzw. Entwicklungsprojekts wurde das ProfilPASS-System aus Instrument und Beratung von einem Konsortium bestehend aus dem Deutschen Institut für Erwachsenenbildung (DIE), dem Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung (IES) sowie dem Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) entwickelt und in unterschiedlichen Bereichen erprobt. Derzeit wird das ProfilPASS-System überarbeitet und die bundesweite Implementation vorbereitet.

In Hinblick auf die genderbezogenen Auswirkungen lassen sich verschiedene Ansatzpunkte von unterschiedlicher Reichweite (Input, Output, Outcome) identifizieren. Einige Effekte lassen sich zudem möglicherweise nur indirekt und längerfristig identifizieren.

Die Entwicklung und der Einsatz des ProfilPASS finden auf verschiedenen Ebenen statt. Hier ist zunächst die wissenschaftlich fundierte Entwicklung zu nennen, die durch das o. g. Konsortium erfolgt, dem auch die Begleitforschung obliegt.

Anschließend wird der ProfilPASS an die Nutzenden ausgegeben, die sich bezüglich der anschließenden Analyse ihrer Kompetenzen und somit bei der Durch- oder Bearbeitung des ProfilPASS durch speziell geschulte BeraterInnen unterstützen lassen können. Letzteres erfolgt soweit ersichtlich auf eigenen Wunsch der Nutzenden.

An Kosten könnte man daher grundsätzlich zwischen Forschungs- und Entwicklungsaufwand, Herstellungskosten und Beratungsaufwand unterscheiden. Die Beratungskosten können unmittelbar den jeweiligen Geschlechtern der Beratenden oder Nutzenden zugerechnet werden. Die anderen Kosten sollten entsprechend der Gesamtbeurteilung der geschlechterbezogenen Wirkung der Ausgaben bewertet werden.

Zurechnen kann man die eingesetzten Geldbeträge einmal von der Inputseite (Personal, BeraterInnen) und einmal von der Outputseite (NutzerInnen). Bezüglich der Inputseite sind dann die jeweiligen Gehälter bzw. Gehaltsteile mit dem Geschlecht der BeraterInnen zu bewerten. Hinsichtlich der Outputseite ist der gleiche Geldbetrag mit dem Geschlecht und ggf. dem Zeitaufwand der Nutzenden in Beziehung zu setzen.

16.15.3.2 Personal

Die MitarbeiterInnenstruktur ist in den einzelnen beteiligten Instituten unterschiedlich:

IES 1,0 wissenschaftliche Mitarbeiterin, 1/3 Verwaltung/Sachbearbeitung (Frau)

DIE: 1,0 wissenschaftlicher Mitarbeiter; 1/3 Verwaltung/Sachbearbeitung (Frau) bis 2005

DIPF: je 0,5 - wissenschaftliche Mitarbeiterin und Mitarbeiter, sowie 1,0 wissenschaftlicher Mitarbeiter (finanziert über das Land Hessen); ab 2006: 1/3 Verwaltung/Sachbearbeitung (Frau).

Hinzu kommt das Projektbüro: derzeit 1 Mann im DIPF, ab 2006 1 Frau im DIE.

Insgesamt ergibt sich für alle Phasen des Projekts ein leichtes Übergewicht (ca. 60%) zugunsten männlicher Projektmitarbeiter.

16.15.3.3 Beraterinnen und Berater

Nähert man sich dem Projekt über die beratenden Personen, so ergibt sich eine Verteilung von ca. 70 % Frauen und 30 % Männern. Die Beratenden haben ihre Beratungsleistungen bisher

ohne ergänzende Vergütung erbracht, jedoch eine kostenlose Qualifizierung für ihre Beratung erhalten. Ab Frühjahr 2006 werden diese Qualifizierungen entgeltspflichtig. Dann wäre zusätzlich zur Erhebung der Geschlechteranteile bei den Beratenden der Anteil der Frauen und Männer an den Entgelten der Qualifizierung zu erheben.

16.15.3.4 Nutzerinnen und Nutzer

Die bisherigen Evaluationsergebnisse deuten auf eine etwas überdurchschnittliche Nutzung durch Frauen hin (ca. 60 bis 70%), sodass die öffentliche Finanzierung für die Entwicklung und Erstellung des ProfilPASS sowie die Beratungs- und Nutzungsleistungen ein gleichstellungsunterstützende Wirkungen entfalten dürften.

In einem erweiterten und eigentlich wesentlich interessanteren Schritt könnte man die Wirkungen auch von der Outcome-Ebene her betrachten. In diesem Fall wären die unterschiedlichen Effekte auf die beiden Geschlechter die (oder zumindest eine) entscheidende Variable. So verweist der Evaluationsbericht indirekt z. B. darauf, dass Frauen ihre Kompetenzen eher unterschätzen, während Männer sie tendenziell überschätzen; allerdings besteht in diesem Kontext ein erhebliches Messproblem. Hinsichtlich der Effekte auf Selbstbewusstsein etc. sind noch weitere, geschlechterdifferenzierte Evaluationsarbeiten erforderlich. Längerfristig wäre zu prüfen, ob die den positiven Effekten auf Selbstbewusstsein und durch die mittels Profilpass besser darzulegenden Kompetenzen positive Effekte z. B. bei Bewerbungen und Vorstellungsgesprächen ergeben. Inwieweit sich dies auf die Einstellungswahrscheinlichkeit auswirkt, wäre eine mittelbare und langfristig zu untersuchende Frage.

Ferner ist davon auszugehen, dass auch die Beratung zukünftig kostenpflichtig sein wird. Daher sind die Effekte auf die Inanspruchnahme der Beratung von Frauen und Männern zu erheben: Es ist als Effekt der zukünftigen Kostenpflicht der Beratung nicht auszuschließen, dass Männer und Frauen unterschiedlich auf die Entgelte reagieren.

16.15.4 Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Kapitel 3004, Titelgruppe 31, Titel 632 11, 632 12 und 661 11 bezieht sich auf die Zuschussleistungen des Bundes im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) an Schülerinnen und Schüler, an Studierende sowie auf die Zinszuschüsse und Erstattung für Darlehensausfälle an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Das Ausgabenvolumen des Bundes umfasst 1,026 Mrd. Euro (SchülerInnenförderung 463 Mio. Euro, Studierendenförderung 480 Mio. Euro und Zahlungen an die KfW 83 Mio. Euro). Der Bund trägt 65 %, die Länder 35 %. Aus den gewährten Darlehen resultierten 2003 Einnahmen aus Darlehensrückzahlungen i. H. v. insgesamt 490 Mio. Euro (Bund und Länder).

Das BAföG regelt die Ausbildungsförderung von Schülerinnen und Schülern sowie von Studierenden. Während die Ausbildungsförderung für die Schülerinnen und Schüler ausschließlich auf Zuschussbasis erfolgt, erhalten die Studierenden die Förderung je zur Hälfte als Zuschuss und unverzinsliches Darlehen. Der Darlehensanteil wird seit einigen Jahren nicht mehr durch die öffentliche Hand, sondern durch die KfW ausgezahlt, der dafür die Zinsen und ggf. die Darlehensausfälle zu erstatten sind.

Geschlechterdifferenzierte Daten liegen nur in Teilbereichen vor.

So weist der aktuelle Bericht nach § 35 BAföG folgende Verteilung bei den Geförderten aus:

Studierende: 52,4 % Frauen, 47,6 % Männer

Schülerinnen und Schüler: 60,7 % Frauen, 39,3 % Männer

Ausweislich der 17. Sozialerhebung²⁴² ist die Förderung bei den Studentinnen mit monatlich 356 Euro (Mittelwert) bzw. 377 Euro (Zentralwert) 2 % höher als bei den Studenten (348 bzw. 370 Euro). Bei den Schülerinnen und Schülern liegen keine geschlechterdifferenzierten Daten vor. Auch der Anteil der durch BAföG geförderten Studierenden ist bei den Frauen etwas höher als bei den Männern.

Hinsichtlich der Zinserstattungen an die KfW liegen keine geschlechterdifferenzierten Daten vor. Aussagen können nur getroffen werden, wenn das Rückzahlungsverhalten untersucht ist.

16.15.4.1 Einnahmen: Darlehensrückzahlungen

Bezüglich der Rückzahlung weist der Bericht nach § 35 ein Rückzahlungsvolumen von 490 Mio. Euro für das Jahr 2003 aus. Angaben über die Einnahmeverteilung nach Geschlecht liegen nach Angaben des BMBF nicht vor.

Weiterhin ist von Relevanz, dass die Rückzahlung unter verschiedenen Voraussetzungen (Arbeitslosigkeit und unzureichendes Einkommen) zeitweise ausgesetzt werden kann, sowie verschiedene Erlass- bzw. Befreiungstatbestände von der Rückzahlung bestehen, die in unterschiedlichem Umfang in Anspruch genommen werden. Dies bedeutet, dass das Einnahmevermögen ohne diese Regelungen entsprechend höher wäre, sie haben daher eine einnahmensenkende Wirkung und reduzieren die Rückzahlungsbelastung der Betroffenen. Von Interesse ist daher, ob sich daraus genderbezogene Wirkungen identifizieren lassen.

Die folgende Übersicht gibt die vorliegenden Daten zur Inanspruchnahme der Freistellungs- und Erlassstatbestände aus dem o. g. Bericht wieder:

Nach Angaben des BMBF liegen keine weitergehend differenzierten Daten der Inanspruchnahme der Teilerlass- und Befreiungsregelungen vor. Für die Befreiung von der Rückzahlung und den damit verbundenen Erlass der jeweiligen Rate gibt es drei Tatbestände, die mit Gender in Verbindung stehen können:

1. Freistellung und Erlass wegen Kindererziehung: Diese Regelung dürfte überwiegend von Frauen in Anspruch genommen werden. Es liegen dazu aber keinerlei Daten vor.
2. Hervorragende Studienabschlüsse: Da Frauen tendenziell bessere Studienleistungen erbringen, kann es möglich sein, dass Frauen vom Leistungsteilerlass häufiger profitieren als Männer. Auch darüber liegen keine Daten vor.
3. Niedrige Einkommen: Da die Einkommen von Frauen insgesamt niedriger sind als die von Männern und zudem bei Frauen eine höhere Teilzeitquote vorliegt, erscheint die Annahme plausibel, dass Frauen von der einkommensabhängigen Freistellungsmöglichkeit im BAföG überproportional profitieren. Auch hierüber liegen konkret keine Daten vor.

Aus diesen Tatbeständen könnte die These aufgestellt werden, dass das Einnahmevermögen aus Darlehensrückzahlungen von Frauen unterproportional zur Inanspruchnahme des BAföG durch Frauen wäre. Die These lässt sich nicht durch Daten erhärten oder widerlegen. Um Gender Budgeting durchführen zu können wäre eine Datenerhebung erforderlich.

²⁴² BMBF (Hg) 2004, Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2003. 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem, Berlin.

16.15.5 Hochschul- und Wissenschaftsprogramm des Bundes und der Länder (HWP)

In Kapitel 3004 Titel 632 01 sind 69,025 Mio. Euro Bundesmittel für die Weiterentwicklung von Hochschule und Wissenschaft sowie die Realisierung der Chancengleichheit für Frauen in Forschung und Lehre veranschlagt. Die Erläuterungen führen die einzelnen finanzpolitischen Schwerpunkte auf:

Programme zur Förderung	
1. der Chancengleichheit für Frauen in Forschung und Lehre	15 339 000 Euro
2. der Entwicklung von Fachhochschulen	25 565 000 Euro
3. innovativer Forschungsstrukturen in den neuen Ländern und Berlin	12 782 000 Euro
4. struktureller Innovationen im Hochschulbereich	15 339 000 Euro
Zusammen	69 025 000 Euro

Das HWP ist als finanzbezogenes Steuerungsinstrument des Bundes und der Länder zur Förderung der Gleichstellung anzusehen und damit ein gutes Beispiel für Gender Budgeting. Grundlage des Programms ist die Bund-Länder-Vereinbarung zum Hochschul- und Wissenschaftsprogramm vom 16. Dezember 1999 - verlängert am 11. Dezember 2003. Darin wurden gemeinsame Initiativen für die Weiterentwicklung von Hochschule und Wissenschaft sowie zur Realisierung der Chancengleichheit für Frauen in Forschung und Lehre angestrebt. Beschlossen wurden 6 Fachprogramme zur Förderung

- der Chancengleichheit für Frauen in Forschung und Lehre
- der Entwicklung von Fachhochschulen
- innovativer Forschungsstrukturen in den neuen Ländern und in Berlin
- struktureller Innovationen im Hochschulbereich
- der Entwicklung neuer Medien für die Anwendung in der Lehre an Hochschulen
- der Entwicklung von Graduiertenstudiengängen.

Die Chancengleichheit wurde in einem der sechs Fachprogramme als Hauptziel sowie ergänzend in den anderen Fachprogrammen als konkretes Ziel verankert.

16.15.5.1 Fachprogramm Chancengleichheit

Ziele im Fachprogramm Chancengleichheit sind die Überwindung bestehender struktureller Hemmnisse, die Verstärkung der Anteile von Frauen in allen wissenschaftlichen Qualifikationsstufen und die Erhöhung der Zahl von Frauen in Führungspositionen in der Wissenschaft. Aus diesen konkreten Zielen werden Förderschwerpunkte abgeleitet:

Gegenstände der Förderung sind insbesondere

- a) Maßnahmen, die zu einer Qualifizierung für eine Professur an Universitäten oder für eine Professur an Fachhochschulen oder zu einer Promotion führen (qualifizierungsbezogene Maßnahmen).
- b) Maßnahmen der Frauen-/Genderforschung
- c) Maßnahmen zur Steigerung des Anteils von Frauen in naturwissenschaftlichen und technischen Studiengängen.

Die Finanzierung wird je zur Hälfte vom Bund und den Ländern getragen. Die Mittel sollen zu 75 % für qualifizierungsbezogene Maßnahmen, zu 15 % für Maßnahmen der Frauen- und Gen-

derforschung und zu 10% für Maßnahmen in naturwissenschaftlich-technischen Studiengängen verwendet werden.

16.15.5.2 Vorgaben für andere Fachprogramme

Neben dem Fachprogramm Chancengleichheit wird bei den personenbezogenen Teilen der anderen Programme eine Beteiligung von Frauen in Höhe von 40% angestrebt.

Für Informationen über die geförderten Maßnahmen sowie für deren Evaluation und Controlling können bis zu 5 % des Gesamtansatzes zu Lasten der Ansätze für die einzelnen Maßnahmen aufgewendet werden²⁴³.

16.15.5.3 Monitoring

Das Bund-Länder-Programm steht in der Tradition der Hochschulsonderprogramme, die in den 1980er Jahren begründet wurden und die Chancengleichheit von Frauen und Männern durchgängig zum Gegenstand hatten.

Die Programme sind eingebunden in ein systematisches Monitoring: Der Bund legt jährlich Grund- und Strukturdaten zu Bildung und Forschung vor, die in wesentlichen Teilen bereits seit 1974 geschlechterdifferenziert geführt werden. Seit 1989 untersucht die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung die Vergabe von Führungsfunktionen in Wissenschaft und Forschung geschlechterdifferenziert.²⁴⁴

Die BLK überwacht die programmkonforme Verausgabung der Mittel und damit auch die Einhaltung der geschlechterbezogenen Zielvorgaben. Daher ist es möglich zu sagen, wie die personenbezogenen Maßnahmen des Programms auf Frauen und Männer verteilt sind. Vor dem Hintergrund dieser Datenlage wäre es in einer Weiterentwicklung der bestehenden Analysen möglich, die Investitionsmittel den Geschlechtern zuzuordnen und zwar in Bezug auf Studierende, wissenschaftlichen Nachwuchs und Personal. Hierfür müssten Bezugsgrößen entwickelt werden.

16.15.5.4 Controlling

Das Programm ist eingebunden in die qualifizierte und differenzierte Gender-Mainstreaming-Gesamtstrategie des BMBF. Deshalb wurde darin eine zeitlich terminierte Zielbestimmung für den Anteil von Frauen an Professuren aufgenommen; das Programm unterstützte die Zielerreichung.

16.15.5.5 Wissenschaftliche Begleitung

Das Programm wird wissenschaftlich begleitet durch das vom BMBF geförderte CEWS.

16.15.5.6 Relevanz für Gender Budgeting

Das Hochschul- und Wissenschaftsprogramm des Bundes und der Länder ist beispielhaft für die geschlechterbezogene Steuerung durch ein Förderprogramm und für ein sehr effektives begleitendes Monitoring durch das CEWS. Wegen der darin angelegten Datenerhebung und der geschlechterbezogenen Zielbestimmung ist es das Einschlägigste der im Rahmen der Machbarkeitsstudie analysierten Programme.

Vorbildhaft für Gender Budgeting sind

²⁴³ Bund-Länder-Vereinbarung zum Hochschul- und Wissenschaftsprogramm. <http://www.blk-bonn.de/hwp/02.htm>, acc. 16.8.2006.

²⁴⁴ Bund-Länder-Kommission 2005, Heft 129, Frauen in Führungspositionen an Hochschulen und außerhochschulischen Forschungseinrichtungen, <http://www.blk-info.de/fileadmin/BLK-Materialien/heft129.pdf>.

- die Berücksichtigung der Chancengleichheit im Zielsystem des HWP,
- die Verankerung von Chancengleichheit als eigenes Fachprogramm,
- die Operationalisierung der Ziele durch quantitative Vorgaben für die Verwendung der Mittel für Frauen und Männer in allen Fachprogrammen,
- das Gendermonitoring durch die BLK und die Grund- und Strukturdaten und
- die Einbettung des Programms in die Gender-Mainstreaming-Gesamtstrategie des BMBF.

Das HWP lief entsprechend der zwischen Bund und Ländern getroffenen Vereinbarung 2006 aus. Bund und Länder beabsichtigen nunmehr im Rahmen des Hochschulpakts 2020 neue Wege zur Stärkung des Hochschulsystems.

16.16 Ausblick zu den Ressortbeispielen

In der Machbarkeitsstudie wurden in allen Ressorts gute Ansatzpunkte für Gender Budgeting identifiziert. Die hier wiedergegebenen Ergebnisse sind der Beginn von Genderwirkungsanalysen, die bei der Einführung von Gender Budgeting weiter verfolgt werden sollten. Obwohl die Beispiele nur einen Zwischenstand zeigen wird doch deutlich, dass viele Einnahmen und Ausgaben bereits heute durch die im Rahmen des Gender-Mainstreaming-Prozesses erarbeiteten Genderanalysen oder durch die Anregungen der Forschungsgemeinschaft qualifiziert in Gender Budgeting einbezogen werden können. Die Machbarkeit wurde damit nicht nur analytisch geklärt sondern auch konkret gezeigt. Bei vielen Beispielen wird deutlich, dass die Genderanalysen die Fachpolitik qualitativ bereichern und eine Transparenz über die Mittelverwendung bringen. Die Beispiele bieten damit eine gute Grundlage für die Implementierung von Gender Budgeting.

17 Anhang

17.1 Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
a. a. O.	am anderen Ort
Abk.	Abkürzung
Abs.	Absatz
AdL	Altersicherung der Landwirte
AG	Aktiengesellschaft, auch: Arbeitsgemeinschaft
ALG	Arbeitslosengeld
AlteinkG	Alterseinkünftegesetz
Art.	Artikel
ARBP	Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
ASW	Auslandsschulwesen
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BeamVGÄndG	Gesetz zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften
BEV	Bundeseisenbahnvermögen
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BKGE	Bundesinstituts für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und soziale Sicherung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMGS	Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BKM	Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BP	Bundespolizei
BpB	Bundeszentrale für politische Bildung
BR	Bundesrat

BRH	Bundesrechnungshof
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CEWS	Center of Excellence Women and Science
CSU	Christlich Soziale Union
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DAC	Development Assistance Committee
DB	Deutsch Bahn
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
d. h.	das heißt
DJI	Deutsches Jugend Institut
DIE	Deutsches Institut für Erwachsenenbildung
DIPF	Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung
DM	Deutsche Mark
DNR	Deutscher Naturschutzring
EAGFL	Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
ECOFIN	Wirtschafts- und Finanzrat der EU-Kommission. Dem ECOFIN gehören u. a. die Finanzministerinnen und -minister der EU-Mitgliedsstaaten an.
EFRE	Europäischer Fonds für die Regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EH	EntwicklungshelferIn
EP	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESTG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FG	Forschungsgemeinschaft
FLA	Familienleistungsausgleich
FT	Finanzielle Zusammenarbeit
G-Kategorien	Gender-Kategorien
GB	Gender Budgeting
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
ggf.	gegebenenfalls
GG	Grundgesetz

GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
G-Kennung	Gender Kennung, Gender Policy Marker
GM	Gender Mainstreaming
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
HGF	Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren
HM	Her Majesty
HWP	Hochschul- und Wissenschaftsprogramm des Bundes und der Länder
IBA	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IES	Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung
IMA	Interministerielle Arbeitsgruppe
IT	Informationstechnologie
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Hundert von
i. V. m.	in Verbindung mit
KBK	Kinderbetreuungskosten
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KJP	Kinder- und Jugendplan
KLR	Kosten-Leistungs-Rechnung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LQW	Lernorientierte Qualitätssicherung in der Weiterbildung
MOE	Mittel- und Osteuropa
NABU	Naturschutzbund
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
NRW	Nordrhein-Westfalen
OBS	Otto Benecke Stiftung
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
o. g.	oben genannt
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
rd.	rund
Reha	Rehabilitation
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	so genannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Tgr.	Titelgruppe
THW	Technisches Hilfswerk
TVöD	Tarifvertrag öffentlicher Dienst

TZ	Technische Zusammenarbeit
u. a.	unter anderem
UAG GB	Unterarbeitsgruppe des Interministeriellen Ausschusses, die mit der Einführung von Gender Budgeting beauftragt ist.
UAG	s. UAG GB.
UK	United Kingdom
UN	United Nations
UNDPKO	United Nations Department of Peacekeeping Operations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
u. U.	unter Umständen
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
WBG	Women's Budget Group
WoGG	Wohngeldgesetz
z. B.	zum Beispiel
ZiF	Zentrum für internationale Friedenseinsätze
z. T.	zum Teil

17.2 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gender Budgeting in den Phasen des Haushaltskreislaufs am Beispiel des Haushalts 2008	31
Tabelle 2: Übersicht über die Umsetzung von Gender Budgeting in den Haushaltsdokumenten	38
Tabelle 3: Wirtschaftsprognosen im Haushaltsverfahren.....	40
Tabelle 4: Genderaspekte bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch das BMF	41
Tabelle 5: Aufstellung des Haushaltsentwurfs aus der Perspektive der Ressorts	43
Tabelle 6: Gender Budgeting bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs am Beispiel des Haushalts 2008	47
Tabelle 7: Genderinformationen im Haushaltsverfahren.....	50
Tabelle 8: Prozesssteuerung Gender Budgeting.....	52
Tabelle 9: Schritte einer Wirkungsanalyse mit integrierten Genderaspekten	59
Tabelle 10: Übersicht über die Nutzenanalysen im Rahmen der Machbarkeitsstudie.....	64
Tabelle 11: Gleichstellungskategorien der EU-Strukturfonds.....	68
Tabelle 12: Gleichstellungskategorien für den Indikator „Gleichstellungswirkung“	69
Tabelle 13: Maßstab und Bewertung der Genderwirkung der untersuchten Titel.....	70
Tabelle 14: Ausgaben des Bundesfinanzhofs	94
Tabelle 15: Wirtschaftsprognosen im Haushaltsprozess.....	102
Tabelle 16: Modellrechnung Steuerentlastung durch Kinderbetreuungskosten	121
Tabelle 17: Auswertung der Projektliste Stabilitätspakt Südosteuropa	149
Tabelle 18: Genderstatistik des Zentrum für internationale Friedenseinsätze 2004	150
Tabelle 19: Geschlecht der Lehrkräfte der vom AA geförderten deutschen Schulen im Ausland.....	152
Tabelle 20: Haushaltsmittel des THW	157
Tabelle 21: Alterssicherung von Landwirtinnen und Landwirten vor 1995	168
Tabelle 22: Alterssicherung von Landwirtinnen und Landwirten nach 1995	169
Tabelle 23: Matrix der Gleichstellungsziele und Aktivitätsschwerpunkte im ESF	173
Tabelle 24: Haushaltsmittel für Modellprojekte medizinische Rehabilitation	177
Tabelle 25: Zuschüsse für die Eisenbahnen des Bundes.....	180
Tabelle 26: Haushaltsmittel für Städtebauprogramme.....	183

17.3 Literaturverzeichnis

Arbeitsgruppe Gender Budgeting, Unterarbeitsgruppe der Berliner Landeskommission Gender Mainstreaming 2006, Hinweise zu Gender Budgeting in der Berliner Verwaltung, Berlin.

Auswärtiges Amt 2004, Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kulturpolitik, Berlin. http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/kulturpolitik/austausch_html, acc. Oktober 2005.

Auswärtiges Amt, Zentrum für internationale Friedenseinsätze 2003, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/zif_bp_html, Stand: September 2003, acc. 1.3.2006.

Baer, Susanne 2002, Gender Mainstreaming als Operationalisierung des Rechts auf Gleichheit, in Bothfeld, Gronbach, Riedmüller (Hg), Gender Mainstreaming – eine Innovation der Gleichstellungspolitik, Frankfurt a. M.

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2005, Daten – Fakten – Trends. Migrationsgeschehen. Stand 2004, Berlin.

Belgische Regierung 2001, High Level International Conference in Brussels „Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting” by UNIFEM-OECD-Nordic Council and Ministers-Belgium Government, 17./18.10.2001, http://www.dgdc.be/documents/fr/themes/gender/gender_report_conf_oct01.pdf.

Bothfeld, Silke; Gronbach, Sigrid; Riedmüller, Barbara (Hg.) 2002, Gender Mainstreaming – eine Innovation der Gleichstellungspolitik. Frankfurt.

Bothfeld, Silke; Klammer, Ute; Klenner, Christiana; Leiber, Simone; Thiel, Anke; Ziegler, Astrid 2005, WSI-FrauenDatenReport 2005, Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen, Berlin.

Budlender, Debbie; Elson, Diane, Hewitt, Guy; Mukhoadhyay, Tanni (HG), 2002, Gender Budgets Make cents. Contemporary Research and practise. Commonwealth Secretariat, London.

Bund-Länder-Kommission 2005, Heft 129, Frauen in Führungspositionen an Hochschulen und außerhochschulischen Forschungseinrichtungen, Neunte Fortschreibung des Datenmaterials Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Bonn. <http://www.blk-info.de/fileadmin/BLK-Materialien/heft129.pdf>.

Bund-Länder-Kommission, Bund-Länder-Vereinbarung zum Hochschul- und Wissenschaftsprogramm, http://www.blk-bonn.de/hwp_02.htm, acc. 16.8.2006.

Bundesamt für Statistik der Schweiz 2004, Satellitenkonto Haushaltsproduktion. Pilotversuch für die Schweiz. CH-Neuenburg.

Bundesministerium der Finanzen 2005, Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2005, Berlin.

Dass. 2005, Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2005, Berlin.

Dass. 2004, Finanzbericht 2005, Berlin.

Dass. 2004, Das Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.

Dass. 2004, Haushaltswesen des Bundes und Rechenschaftspflicht in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.

Dass. 2004, Einführungsstand der Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung. Fortschrittsbericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages, Berlin.

Dass. 2006,

www.bundesfinanzministerium.de/cln_01/nn_4330/DE/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Wissenschaftlicher_Berat/node.html_nnn=true, acc. 1.3.2006.

Bundesministerium des Innern 2004, Migrationsbericht, Berlin.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg) 2004, Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2003. 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem, Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Arbeitshilfe Ressortforschung,

www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/gm-arbeitshilfe-forschungsvorhaben.property=pdf,bereich=,rwb=true.pdf, acc. 16.8.2006.

Dass. 2004: Leitfaden Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds. Erstellt von Henriette Meseke und Regina Frey.

Dass., Arbeitshilfe der Bundesregierung zu § 2 GGO „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“, www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/gm-arbeitshilfe-gesetzesfolgenabschaetzung.property=pdf,bereich=,rwb=true.pdf, acc. 16.8.2006

Dass. 2002, Gender Mainstreaming in der Kinder- und Jugendhilfe, Anlage zum Gesamtverwendungsnachweis der nach KJP geförderten Projekte, <http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/kinder-und-jugend.did=4946.html>, acc. 1.3.2006.

Dass. 1998: 2. Altenbericht der Bundesregierung über das Wohnen im Alter.

<http://www.baumodelle-bmfsfj.de/Kriterien.html>, acc. 1.3.2006

Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2001, Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess (Gleichbeteiligungskonzept), 2. überarbeitete Fassung Mai 2001,

http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzept_e/konzept111.pdf, acc. 16.8.2006.

Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, Bundeshaushaltsordnung, www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bho/gesamt.pdf, acc. 16.8.2006.

Diess. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/> acc. 16.8.2006

Diess, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, www.staat-modern.de/Anlage/original_983927/Arbeitshilfe-zur-Gesetzesfolgenabschaetzung-Entwurf.pdf, acc. 16.8.2006

Diess., Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes, <http://www.gesetze-im-internet.de/bgleig/index.html>, acc. 16.8.2006

Diess., Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, www.bund.de/nn_188734/DE/VuI/A-Z/G-wie-Gehoerlosigkeit/Gemeinsame-Geschaeftsordnung-der-Bundesministerien--GGO-/Gemeinsame-Geschaeftsordnung-der-Bundesministerien--GGO--knoten.html_nnn=true, acc. 16.8.2006

Diess., Bundesgremienbesetzungsgesetz, <http://bundesrecht.juris.de/bgrembg/>, acc. 16.8.2006

Bundeszentrale für Politische Bildung, Leitbild, www.bpb.de/die_bpb/WHOLJ2,0,0,Leitbild_der_Bundeszentrale_f%FCr_politische_Bildung.html, acc. 27.2.2006.

Bundeszentrale für politische Bildung, Politik für Kinder, www.hanisauland.de, acc.. 27.2.2006.

Cornelißen, Altraud (Hg) 2005, Gender-Datenreport. 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

Der Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hg.) 1988, Weltfrauenkonferenz vom 15. Juli 1985 bis 27. Juli 1985 in Nairobi, Kenia. Abschlußdokument. „Zukunftsstrategien von Nairobi zur Förderung der Frau“.

Der Senator für Finanzen Freie Hansestadt Bremen 2004, Gender Budgeting im Personalmanagement der freien Hansestadt Bremen, Bremen.

Deutscher Bundestag 1998, Drucksache 13/11368, 25.08.98, Unterrichtung durch die Bundesregierung Bericht über die Lebenssituation von Kindern und die Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland - Zehnter Kinder- und Jugendbericht - Stellungnahme der Bundesregierung, S. XXI-II.

Deutscher Juristinnenbund 2002, Juristinnenbund fordert die Umgestaltung des Ehegattensplittings zu einer Individualbesteuerung, Pressemitteilung vom 11.10.2002, Berlin.

Deutsches Jugendinstitut 2005, Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention, Jungenspezifische Ansätze in der Gewaltprävention – Thesenpapier für die Ministerpräsidenten der Länder, Arbeitspapier-Entwurf, 21.06.05.

Deutsches Jugendinstitut 2004, Gender Mainstreaming in der Kinder- und Jugendhilfe, Teilbericht 2, München.

Dube, Katrin 2006, Gender Budgeting – Eine komparative Analyse der Umsetzung in verschiedenen europäischen Ländern, FHVR, Heft 85, 2006f, S. 17f.

Elson, Diane 2004: Gender Budgeting. Vortrag im Rahmen eines Fachgespräches organisiert in der federführende Zusammenarbeit des BMF, des BMFSFJ unter der Beteiligung von Frauenorganisationen am 8.12.04, <http://www.bmfsfj.de/gm/aktuelles.did=22962,render=renderPrint,bereich=gm.html>, .acc. 15.8.2006.

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

EU-Kommission 2006, Bericht der Kommission zur Gleichstellung von Frauen und Männern – 2006, Brüssel.

Europarat 2005, Gender budgeting - Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB), [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_EG-S-GB\(2004\)RAPFIN_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_EG-S-GB(2004)RAPFIN_E.pdf), acc. 1.3.2006

Europäische Union, Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, *Amtsblatt Nr. C 340 vom 10. November 1997*, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>.

Europäisches Parlament 2002: Entschließung des Europäischen Parlaments zu „Gender Budgeting“ – Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten (2002/2198(INI)); P5_TA(2003)0323, Gender Budgeting, [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), acc. 1.3.2006.

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

Färber, Gisela; Dazeliös, Harald 2005, Verwaltungswissenschaftliche Machbarkeitsstudie zur Reform des Quellenabzugsverfahrens beim Splittingtarif der Einkommensteuer. Gutachten im Auftrag des BMFSFJ, unveröffentlicht.

Französische Regierung 2006, La Charte de l'égalité entre les hommes et les femmes, Ministère délégué à la cohésion sociale et à la parité, http://www.femmes-egalite.gouv.fr/grands_dossiers/dossiers/charte_egalite/charte_egalite.htm, acc. 24.02.2006.

GenderKompetenzZentrum, Fachtagung 8.12.2005, "Gender Mainstreaming in der Personalentwicklung
Diskriminierungsfreie Leistungsbewertung im öffentlichen Dienst"
<http://www.genderkompetenz.info/aktuelles/fachtagungen/leistungsbewertung/>, acc. 1.3.2006.

GenderKompetenzZentrum, Handlungsfeld Personalentwicklung, Leistungsbeurteilung, www.genderkompetenz.info/genderkompetenz/handlungsfelder/personalentwicklung/personalbeurteilung, acc. 1.3.2006.

Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) 1999, Gender und Projektmanagement. Ein Beitrag zum Qualitätsmanagement der GTZ, Eschborn.

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

Gubitzer, Luise; Klatzer, Elisabeth; Neumayr, Michaela 2005, Gender Budgeting in der Bundesverwaltung. Zwischenbericht eine Pilotstudie am Beispiel ausgewählter Teile des Drogenbudgets.

GTZ, Beratungsvorhaben Gender, Budgetinitiativen, „Le jaune budgétaire“, Gender Budgeting in Frankreich,
http://www2.gtz.de/gender-budgets/deutsch/budgetinitiative_france.html, acc. 20.2.2006.

GTZ 2001, Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess,
<http://www.gtz.de/de/dokumente/de-BMZ-Gleichbeteiligungskonzept-2001.pdf> acc. 20.2.2006.

Hans Böckler Stiftung (Hg) 2005, WSI FrauenDatenReport 2005. Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen. Berlin/Düsseldorf.

Hans-Böckler-Stiftung 2005 und Statistisches Bundesamt 2006, Frauen in Deutschland 2006. Wiesbaden. Verfügbar unter www.destatis.de/shop.

HM Treasury 1997ff, Pre Budget Report (PBR).
http://www.hm-treasury.gov.uk/pre_budget_report/prebud_index.cfm, acc. 1.3.2006.

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

HM Treasury 2000, Competitiveness and Growth, October 2000, hier: Women's Budget Group, http://www.wbg.org.uk/GBA_UK.htm, acc. 1.3.2006.

HM Treasury 2004, GAP-Report, Gender Analysis of Expenditure Project, Final Report, July 2004, <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/86B/04/gender-analysis.pdf>, acc. 1.3.2006.

Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming, IMAG GM (Österreich) 2004, Ist das österreichische Steuersystem tatsächlich „geschlechtsneutral“? www.imag-gendermainstreaming.at/cms/imag/attachments/7/0/3/CH0133/CMS1060357872986/gender.pdf, 05.07.2004, acc. 1.3.2006.

Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming, IMAG GM (Österreich) 2006, Gender Budgeting in Österreich und in der Europäischen Union,
http://www.bmgf.gv.at/cms/imag/content.htm?channel=CH0135&doc=CMS10_59472322005, acc. 01.03.2006

Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming, IMAG GM (Österreich), bmbwk, <http://www.bmgf.gv.at/cms/imag/content.htm?channel=CH0133&doc=CMS1060358779484>, acc. 24.02.2006.

Krämer, Schmidt, Zuwendungsrecht. Loseblattsammlung (Stand 1.3.2006).

Krell, Gertraude (Hg) 2004, Chancengleichheit durch Personalpolitik. Wiesbaden.

Leist, Alexander (BMI) auf der Fachtagung <http://www.genderkompetenz.info/zentrum/angebote/veranstaltungen/fachgespraeche/fachtagungleistung>, acc. 1.3.2006.

Maier, Friederike 2002, Geschlechterfragen in den Wirtschaftswissenschaften – Eine Zwischenbilanz zu den Entwicklungen in einem Männerberuf und zur Thematisierung von Geschlechteraspekten, in: Maier, Friederike; Fiedler, Angela (Hg), Gender Matters – Feministische Analysen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Edition Sigma, FHW–Forschungs-Band 43/44, 2002.

Michalitsch, Gabriele 2004, Kein Haushalt ist geschlechtsneutral. Was wir von internationalen Beispielen lernen können, in: Haushalt für alle. Mit Gender Budgeting zum Geschlechtergerechten Haushalt. Dokumentation der Fachtagung vom 27.11.2004 in München.

Ministerium der Finanzen (Österreich), Budgetbericht 2005, 50, http://www.bmf.gv.at/Budget/Budget2005/budgetbericht_05.pdf, acc. 1.3.2006.

Mückenberger, Ulrich 2005, Steuern steuern. Gender Lecture des GenderKompetenzZentrums an der HU Berlin im Januar 2005.

Nordischer Rat 2005, Equality and public finances, Equality and public finances – A discussion paper on gender responsive budgeting, Catharina Schmitz (Hg), Copenhagen, http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11265604021Nordic_Council_Report.pdf, acc. 1.3.2006.

Nordischer Rat 2006, The Nordic Cooperation Programme on Gender Equality, <http://www.norden.org/pub/velfaerd/jamstalldhet/uk/US2006424eng.pdf>, acc. 28.3.2006.

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

Richtlinien des KJP, (GMBL, 2001 S. 17 f), <http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/kinder-und-jugend.did=3520.html>, acc. 1.3.2006.

Richtlinie für den Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) vom 20. Dez. 1993 (GMBL 1994 S. 42).

Richtlinien für den Bundesjugendplan vom 6. Nov. 1985 (GMBL S. 654).

Schiek, Dagmar 2004, Was Personalverantwortliche über das Verbot der mittelbaren Geschlechtsdiskriminierung wissen sollten, in Krell, Gertraude 2004 (Hg), Chancengleichheit durch Personalpolitik. Wiesbaden, S. 133-150.

Schröder, Achim; Balzter, Nadine; Schroedter, Tommy; Politische Jugendbildung auf dem Prüfstand, 2004.

Senat von Berlin, Geschäftsstelle Gender Mainstreaming 2006, Dokumente zu Gender Mainstreaming und Gender Budgeting, www.berlin.de/sengsv/gend_main/gm-gb.html, acc. 16.8.2006

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2006, Entwurf für den Nahverkehrsplan Berlin, Stand 1.7.2006.

Sharp, Rhonda 2003, Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting, UNIFEM.

Socialstyrelsen, Sverige 2005: Report: Jämställd vard? Könsperspektiv på häslo- och sjukvården.

Spangenberg, Ulrike 2005, Neuorientierung der Ehebesteuerung, Gutachten gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung.

Sozialpädagogisches Institut Berlin (SPI) 2002, Bundesmodellprogramm „Mädchen in der Jugendhilfe“ im Rahmen des Kinder- und Jugendplanes des Bundes (KJP), Stiftung SPI, , Endbericht.

Spitzner, Meike 2005, Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Gender-Analyse am Beispiel ÖPNV. Untersuchung zur sozial-ökologischen Regulation netzgebundener Infrastruktursysteme. Expertise im Auftrag des Forschungsverbunds netWORKS im BMBF-Förderschwerpunkt „Sozial-ökologische Forschung“. Schriftenreihe NetWORKS-Papers 13, Berlin.

Statistisches Bundesamt 2006, Zahl der Ausländer in Deutschland nahezu unverändert, Pressemitteilung vom 28.3.2006.

Stephan, Swantje; Berghahn, Sabine 2004, Rechtsfragen des Zusammenlebens, Modul VI des Kurses 77211 der Virtual International Gender Studies der FernUniversität Hagen.

Tondorf, Karin; Ranftl, Edeltraud 2002, Equal Pay. Leitfaden zur Anwendung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit für Männer und Frauen bei gleichwertiger Arbeit, Linz: Equal Pay. Im Auftrag des BMFSFJ mit Mitteln der EU. Auch: BMFSFJ 2002: Equal pay - Dokumentation der Internationalen Konferenz.

Tondorf, Karin; Jochmann-Döll, Andrea 2005, (Geschlechter-) Gerechte Leistungsvergütung? Vom (Durch-) Bruch des Leistungsprinzips in der Entlohnung.

Vereinte Nationen 1986, Report of the World Conference to review and appraise the Achievements of the United Nations Decade for the Women: Equality, Development and Peace. Nairobi, 15. - 26 July 1985. United Nations Publication (Sales No.E. 85.IV.10). New York.

Vereinte Nationen, Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau 2000, Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten, Deutschland, CEDAW/C/2000/I/CPR.3/Add.7 vom 20.2.2000.

Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder vom 13.1.2005 (VV-Städtebauförderung 2005)

Women's budget group 2000-2006, Reports, http://www.wbg.org.uk/RRB_Reports.htm, acc. 1.3.2006.

Women's budget series 2000 f., Cape Town, Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women.

Informationen für Beamtinnen und Beamte, www.beamten-informationen.de, acc. 9.2.2006.

Bundesministerium für Finanzen, Österreich,
http://www.bmf.gv.at/Finanzministerium/GenderMainstreaming/_start.htm

GenderKompetenzZentrum, www.genderkompetenz.info

Bundesweiten Gründerinnenagentur, www.gruenderinnenagentur.de

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung,
www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de.

17.4 Forschungsgemeinschaft

Competence Consulting

An der Parforceheide 74
14480 Potsdam
Tel: 0331-7400862
www.competence-consulting.de

Prof. Dr. Christine Färber	Projektleitung Inhaberin von Competence Consulting Vertretungsprofessorin für empirische Sozialforschung an der HAW Hamburg
Dipl.-Pol. Renée Parlar	Projektmanagement Wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Competence Consulting
Dipl.-Soz. Manfred Köhnen	Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Competence Consulting

Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie

Reinhardtstr. 31
10117 Berlin
Tel: 030-847122329
www.fibs.eu

Dr. Dieter Dohmen	Partner in der Forschungsgemeinschaft Direktor des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie
Birgitt A. Cleuvers	Geschäftsführerin des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie

Dieses PDF ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
es wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:

Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend
11018 Berlin
www.bmfsfj.de

Stand: Oktober 2007

Gestaltung: KIWI GmbH, Osnabrück

Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 018 01/90 70 50**
Fax: 03018/5 55 44 00
Montag–Donnerstag 9–18 Uhr
E-Mail: info@bmfsfj.service.bund.de

* jeder Anruf kostet 14 Cent pro Minute aus dem deutschen Festnetz,
abweichende Preise aus den Mobilfunknetzen möglich

** nur Anrufe aus dem Festnetz, 3,9 Cent
pro angefangene Minute