

Gender Budgeting 2004

Wege zur geschlechtergerechten
Verteilung öffentlicher Gelder
und Leistungen

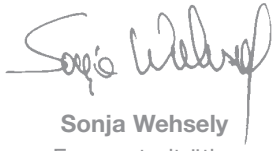
Frauen^{MA57}
Stadt  Wien

Programme zur Chancengleichheit und Frauenförderung sind wichtige Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Frauen. Diese werden – und das ist eines der großen Missverständnisse – durch Gender Mainstreaming nicht obsolet! Gender Mainstreaming erweitert die Frauenfrage um die Geschlechterfrage und behandelt die Gleichstellung der Geschlechter nicht als separates Thema, sondern als Grundprinzip eines jeden Handelns.

Gender Mainstreaming zielt darauf ab, Chancengleichheit als Querschnittsmaterie zu betrachten und Perspektiven beider Geschlechter bereits im Vorfeld in alle politischen und administrativen Entscheidungen und Maßnahmen ein-

es bereits seit Jahren ein klares politisches Bekenntnis zur querschnittsorientierten Frauen- und Gleichstellungspolitik. Dieses politische Bekenntnis spiegelt sich in der Verwaltung insofern wieder, als in der Geschäftseinteilung für den Magistrat seit 1. Jänner 2000 „Gender Mainstreaming“ verankert wurde.

Die Enquete „Gender Budgeting – Wege zur geschlechtergerechten Verteilung öffentlicher Gelder und Leistungen“ präsentierte erstmals in Wien österreich- und europaweite Erfahrungen und zwei konkrete Beispiele zu Gender Budgeting aus Berlin und Basel.


Sonja Wehsely
 Frauenstadträtin



fließen zu lassen, das bedeutet zum „normalen“ Handlungsmuster zu machen.

Weil wir Gender Mainstreaming nicht als Frauensache verstehen, sondern als Querschnittsmaterie, die Männer und Frauen gleichermaßen angeht, wurde am 14. Oktober 2004 mit Peter Kaser in der Magistratsdirektion ein Gender Mainstreaming-Verantwortlicher für den gesamten Magistrat eingesetzt.

Gender Mainstreaming ist kein Programm an sich, sondern ein Instrument zur Gleichstellung von Frauen und Männern. Klar ist: Gender Mainstreaming ist für die Stadt Wien wichtig, das Thema Frauenförderung bleibt aber bei uns ganz oben auf der Tagesordnung. Auf Wiener Landesebene gibt

Die Enquete diene der Information auf Ebene der Verwaltung und der KommunalpolitikerInnen. Die weiteren Inputs der Expertinnen aus Berlin, München und Basel geben einen Überblick über bisherige internationale Ansätze und helfen das Instrumentarium Gender Budgeting realistischer einschätzen zu können. Demgemäß sollen Vorurteile ebenso wie vielleicht überzogene Erwartungen abgebaut werden, aber vor allem auch gezeigt werden, was sich an tatsächlichen Möglichkeiten eröffnet.

Stellen wir uns gemeinsam dem Thema Gender Budgeting, aber erliegen wir nicht dem Irrtum, Gender Mainstreaming zum Allheilmittel zu erklären, während im Gegenzug stillschweigend Frauenförderung eliminiert wird.

Bei Gender Budgeting werden die Ausgaben der öffentlichen Haushalte daraufhin überprüft, ob und wie sie sich auf Männer und Frauen auswirken und ihnen gleichermaßen „nutzen“. Werden Haushaltsmittel unter sozialen Gesichtspunkten gerecht unter den Geschlechtern aufgeteilt? Welche Auswirkungen hat eine finanzpolitische Maßnahme auf die Gleichstellung der Geschlechter – trägt sie zur Verringerung der Ungleichheit bei? Wer profitiert von Staatsausgaben?

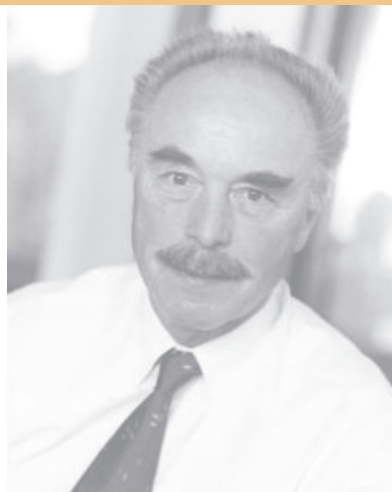
In Sachen Gender Mainstreaming liegt Wien im nationalen und internationalen Vergleich schon heute sehr gut – dank

Qualifizierungsprogramme. So bekennt sich der WAFF ganz ausdrücklich zum Gender Mainstreaming. Rund 60 Prozent der TeilnehmerInnen an WAFF-Maßnahmen und -Programmen sind Frauen! Insgesamt werden 2005 rund 24 Prozent der Mittel, die der WAFF für die Förderung von ArbeitnehmerInnen aufwendet, ausschließlich in frauenspezifische Maßnahmen investiert. Alle Maßnahmen und Programme des WAFF sind außerdem Gender Mainstreaming-Kriterien angepasst.

Weiters ist der Gender-Aspekt seit 1. Jänner 2005 auch in den neuen Förderrichtlinien des ZIT – Zentrum für Innovati-



Sepp Rieder
Vizebürgermeister Finanzstadtrat



der anerkannt hohen Qualität des öffentlichen Nahverkehrs und seiner BenutzerInnenfreundlichkeit über die ausgezeichnete Versorgung mit Kinderbetreuungseinrichtungen bis zu den höheren Erwerbschancen von Frauen in Wien. So ist Wien das Bundesland mit den höchsten Fraueneinkommen, mit dem kleinsten Unterschied zwischen Frauen- und Männereinkommen, und vor allem: Wir haben in Wien mehr weibliche Lohn- und EinkommenssteuerzahlerInnen als männliche. Was gerade für das Land Wien, das ja Nettozahler im Finanzausgleich ist, nicht ganz unbedeutend ist.

Ein weiteres Beispiel sind die vom Wiener ArbeitnehmerInnenförderungsfonds (WAFF) angebotenen Bildungs- und

on und Technologie verankert und Bestandteil der neugestalteten Fachhochschulförderung. Künftig werden alle zur Förderung eingereichten Projekte auch dahingehend bewertet, wie sich das jeweilige Projekt auf die Chancengleichheit von Männern und Frauen auswirkt.

Von der Enquete „Gender Budgeting – Wege zur geschlechtergerechten Verteilung öffentlicher Gelder und Leistungen“ erwarte ich mir wertvolle Impulse dafür, in welchen Bereichen des Wiener Budgets Gender Budgeting eine Möglichkeit darstellt, den Blick für die Geschlechtergerechtigkeit weiter zu schärfen. Die Finanzverwaltung wird hier die Gender Mainstreaming-Bbeauftragten aktiv unterstützen.

Einleitung

Seit Jahren gibt es auf Ebene der Stadt Wien ein klares politisches Bekenntnis zu einer querschnittsorientierten Gleichstellungspolitik. Diskriminierung zu beenden und Gleichstellung zwischen den Geschlechtern zu erreichen ist Aufgabe der Politik, eine der Strategien dafür ist das Gender Mainstreaming. Der Europarat in Straßburg hat Gender Mainstreaming folgendermaßen definiert ist: „Gender Mainstreaming besteht in der (Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung der Entscheidungsprozesse, mit dem Ziel, dass die an politischer Gestaltung beteiligten Akteurinnen und Akteure den Blickwinkel der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern in allen Bereichen und auf allen Ebenen einnehmen.“

Insbesondere berücksichtigt wurde der Gender-Aspekt bisher auf dem Gebiet der Planung und des Wohnbaus, im Gesundheits- und Jugendbereich und in den Ressorts Umwelt und Kultur, ebenso wie in den von der Stadt Wien dotierten Fonds – wie im Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds (WBSF), Wiener Wirtschaftsförderungsfonds (WWFF) oder Wiener ArbeitnehmerInnenförderungsfonds (WAFF).

Seit 2000 wurde die Umsetzung von Gender Mainstreaming von der Magistratsabteilung 57 – Frauenabteilung koordiniert. Sie betrieb seit ihrer Gründung 1992 – neben frauenspezifischer Lobbyarbeit und Gleichbehandlungspolitik – Vernetzungsarbeit und ressortübergreifende Kooperation mit den jeweiligen Fachdienststellen. 1998 ergänzte die Stadt Wien die Magistratsdirektion – Baudirektion um die Leitstelle für Frauen- und alltagsgerechtes Planen und Bauen, ein Jahr später ernannte sie die Wiener Frauengesundheitsbeauftragte und installierte die Frauenservicestelle im Wiener Wirtschaftsförderungsfonds. Diese Maßnahmen sind ein erster Schritt dahin, dass im Sinne einer querschnittsorientierten Gleichstellungspolitik Gender in den Mainstream des gesamten Magistrats kommt.

Mit 14. Oktober 2004 wurde auf höchster Magistratsebene ein eigener Gender-Verantwortlicher eingesetzt. In Zusammenarbeit mit einer Steuerungsgruppe erarbeitet er im Auftrag des Magistratsdirektors ein Konzept für die grund-

gende Umsetzung von Gender Mainstreaming im gesamten Magistrat.

Es ist nur folgerichtig, dass nun auch weitere Politikbereiche mit dem Gender-Aspekt konfrontiert werden, so auch die Wirtschafts- und Budgetpolitik. Budgets sind in Zahlen gegossene Regierungsprogramme. Sie reflektieren politische Positionierungen und zeigen Wertigkeiten auf. Gender Mainstreaming muss auch Teil der Budgetpolitik – als zentrales Macht- und Verteilungsinstrument der Politik – werden. Auf dem Weg zu einer geschlechtergerechten Gesellschaft muss die Budgetpolitik um die Geschlechterperspektive erweitert werden. Der Europarat definiert wie folgt: „Gender Budgeting bedeutet eine gender-relevante Bewertung der Budgets durch Einbringen einer Gender-Perspektive in alle Stadien der Budgeterstellung, in den staatlichen Einnahmen und Ausgabe zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit.“

Mit Gender Budgeting werden die Ausgaben der öffentlichen Haushalte daraufhin überprüft, ob und wie sie sich auf Männer und Frauen auswirken und ihnen gleichermaßen nutzen. Die zentrale Frage ist also ob die Haushaltsmittel, unter sozialen Gesichtspunkten gerecht unter den Geschlechtern aufgeteilt werden.

Mit der Enquete „Gender Budgeting – Wege zur geschlechtergerechten Verteilung öffentlicher Gelder und Leistungen“ wurde der erste öffentliche Auftakt zum Austausch und zur Information der Verwaltung und der KommunalpolitikerInnen gesetzt. Anliegen der Enquete war ein kritisches Hinterfragen und eine Diskussion um die konkrete Anwendbarkeit von Gender Budgeting in öffentlichen Verwaltungen. Um einen Erfahrungsaustausch über die konkrete Umsetzbarkeit des Gender Budgeting-Konzeptes zu gewährleisten, wurde für die einzelnen Vorträge ein breites Spektrum an in- und ausländischen Expertinnen eingeladen.

Zunächst wurde in den Vorträgen ein Überblick über bisherige Ansätze und Möglichkeiten der Umsetzung in österreichischer, deutscher und Schweizer Stadtverwaltungen und ein Aufzeigen von möglichen Arbeitsansätzen gegeben.

Elisabeth Klatzer gab eine einführende theoretischen Begriffsklärung und informierte über bisherige Ansätze und Initiativen zu Gender Budgeting innerhalb Österreichs.

Mascha Madörin zeigte anhand der beiden Gender Budgeting-Projekte in Basel und Zürich wie eine geschlechtergerechte Budgetanalyse angegangen werden kann. Sie informiert darüber was genau analysiert werden soll und warum, was tatsächlich analysiert werden kann und wie eine Analyse vor sich gehen könnte.

Margrit Zauner teilte ihre Erfahrungen in Berlin von der Analyse bis zur Umsetzung und stellte klar, dass Gender Budgeting nur im Zuge eines Gesamtkonzept – eines „Gender Masterplan“ und mit entsprechenden politischen Willensbekundungen und der Bereitschaft der Verwaltungseinheiten ein Erfolg wird.

Nach diesen einleitenden Vorträgen fanden im Rahmen von Expertinnenrunden Arbeitskreise zur Vertiefung in die Materie, vor allem hinsichtlich der Beispiele Berlin, Basel und Österreich, statt.

Zusätzlich dazu zeigte einer der Workshops Möglichkeiten der Wissensvermittlung und Bildungsaktivitäten zu Gender Budgeting auf und unterstrich die Notwendigkeit von Methoden und Strategien die am besten zur Erreichung der jeweiligen Ziele der Vermittlung dienen und die vor allem auch den Bedürfnissen der jeweiligen Zielgruppe gerecht werden.

In einem anderen Arbeitskreis zur Frage welche Daten für eine Gender Budgeting-Analyse notwendig sind wurde eine Studie zu den Wiener Bezirken, die von der Grünen Bildungswerkstatt in Auftrag gegeben wurde, vorgestellt. Diese stellt einen ersten ambitionierter Versuch dar, der bedauerlicherweise einige Aspekte unberücksichtigt lässt, da der Fokus der Studie lediglich auf der Erwerbsarbeit liegt. Gerade bei Gender Budgeting ist es aber wichtig folgende vier Arbeitsfelder zu beachten:

1. Auswirkungen auf das Geschlechterverhältnis (Erweitert eine Maßnahme tradierte Zuschreibungen zu Frauen und Männern oder werden diese aufgeweicht?)

2. Auswirkungen auf den Zugang von Frauen und Männern zu öffentlichen Dienstleistungen (Können Frauen und Männer Leistungen in gleichem Ausmaß in Anspruch nehmen?)
3. Auswirkungen auf die unbezahlte Haus- und Familienarbeit von Frauen und Männern
4. Auswirkungen auf die Erwerbsarbeit (arbeitsmarktpolitische Effekte)

Der Workshop zu Gender Budgeting und New Public Management untermalte die Wichtigkeit der gegenseitigen Ergänzung von Verwaltungsmodernisierung und Berücksichtigung des Gender-Aspekts. Alle öffentlichen Verwaltungen im nationalen und internationalen Kontext unterliegen derzeit einem grundlegenden Umstrukturierungsprozess hin zu einer stärkere Konzentration auf den Output. Ein besserer Output kann nicht zuletzt dadurch erzielt werden, dass sich die öffentliche Verwaltung verstärkt an den Bedürfnissen und Wünschen von KundInnen orientiert. New Public Management kann also nur dann erfolgreich sein, wenn die unterschiedlichen Lebenswelten von Männern und Frauen und die daraus sich ergebenden Ansprüche und Bedürfnisse adäquat berücksichtigt werden.

Als ersten Erfolg der Enquete „Gender Budgeting – Wege zur geschlechtergerechten Verteilung öffentlicher Gelder und Leistungen“ freuen wir uns außerordentlich, bekannt geben zu dürfen, dass sich die Wiener Stadtregierung dazu entschlossen hat, die Expertise der Landesstatistik, der BudgetkoordinatorInnen, der Frauenabteilung und der Gender Mainstreaming-Verantwortlichen zu bündeln um zunächst in jedem Geschäftsbereich des Magistrats Wien für eine präzise Datenanalyse und Problemsicht zu sorgen. Eine Mitarbeiterin der Finanzabteilung wurde mit der Koordinierung beauftragt. Das erste Ziel dabei ist ein „Gender Budgeting Masterplan“, der darauf aufbauend weitere Schritte benennen wird.

Geschlechtergerechte Budgetgestaltung – Gender Budgeting in Österreich

Überblick und Ausblick

Elisabeth Klatzer

In diesem Aufsatz wird eine Bestandsaufnahme der Gender Budgeting Aktivitäten in Österreich unternommen und ein Ausblick auf weitere notwendige Schritte, um Gender Budgeting tatsächlich und effektiv umzusetzen, gegeben.

Zunächst noch eine Klärung zur Begrifflichkeit: Der aus dem englischen kommende Begriff Gender Budgeting hat sich aus einer Fülle mehr oder weniger synonym verwendeter Begriffe mittlerweile auch in Österreich verbreitet. Zunächst wurde von Expertinnen zwar der Begriff des „Engendering Budgets“ favorisiert, da dieser die Dynamik und den Prozess erfasst, Gender in die Budgetpolitik zu integrieren. Das englische Wort **engendering** bringt das aktive Element zum Ausdruck, das mit der Arbeit verbunden ist, die Gender Perspektive in Budget- und Wirtschaftspolitik zu integrieren. Die treffendste deutsche Übersetzung stellt der Begriff Geschlechtergerechte Budgetgestaltung dar. Es ist zu berücksichtigen, dass die allgemein übliche Verwendung des Begriffes **Budgets** insofern irreführend ist, als die Arbeiten im Rahmen des Gender Budgeting zum Teil weit über das Budget und dessen Analyse im engeren Sinne hinausgehen und sich auch auf wirtschaftspolitische Konzepte, Institutionen und Prozesse sowie auf Möglichkeiten einer geschlechtergerechten Umgestaltung öffentlicher Haushalte beziehen.

Zivilgesellschaftliche Initiative – Pionierarbeiten

Die erste eingehende Beschäftigung mit Idee und Konzept von Gender Budgeting/Geschlechtergerechter Budgetgestaltung in Österreich fand im Arbeitskreis Frauen und Budget statt, der 2000 im Umfeld des Beigewum¹ von Christine Mayrhuber und Christa Schlager initiiert wurde. In der Grup-

pe Frauen und Budget fanden sich Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlerinnen aus Wissenschaft, Interessenvertretungen, Forschungsinstitutionen und Verwaltung zusammen².

Der Ursprung der Gruppe ist in einem Bedarf an vertiefter Diskussion über feministische Perspektiven auf Wirtschafts- und Budgetpolitik zu sehen. Im Zuge der öffentlichen Diskussion über die Sparpolitik der Bundesregierungen waren geschlechtsspezifische Aspekte nur am Rande angeklungen. Obwohl immer deutlicher wurde, dass viele der Sparmaßnahmen auf dem Rücken der Frauen ausgetragen wurden. Auch in Arbeiten kritischer SozialwissenschaftlerInnen über die Auswirkungen der restriktiven Budgetpolitik (z.B. Beigewum 2000) wurden frauenspezifische Aspekte zwar thematisiert, rückten aber nicht ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Daraus entwickelte sich der Bedarf nach vertiefter Analyse.

Ziel dieser Pioniergruppe war es, Gender Budgeting in Österreich bekannt zu machen, das Thema in die österreichische politische Debatte einzubringen und die Regierung an ihre Verpflichtungen in diesem Zusammenhang zu erinnern. Es war von Beginn an klar, dass die Gruppe Frauen und Budget aufgrund beschränkter finanzieller und zeitlicher Ressourcen selbst keine umfassende Gender Budgeting Arbeit machen, aber entsprechende Anstöße durch beispielhaftes Aufarbeiten geben kann. Die vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema fand in regelmäßigen Arbeitstreffen aber auch im Rahmen einer von Luise Gubitzer und Birgit Trukeschitz an der Wirtschaftsuniversität Wien im Juni 2002 organisierten Ringvorlesung zum Thema Frauen und Budget³ statt. Aus der Arbeit der ersten beiden Jahre entstand die Publikation „Frauen macht Budgets. Staatsfinanzen aus der Geschlechterperspektive“. Als bewusstes politisches Statement gegen den individualisierten und individualisierenden Leistungszwang im wissen-

Zivilgesellschaftliche Initiative – Pionierarbeiten

schaftlichen Betrieb wurde das Buch übrigens als Autorinnenkollektiv verfasst.

Dieses Buch richtet sich an zwei AdressatInnenkreise. Zunächst sollen Frauen ermutigt werden, sich den Budgets zu widmen, wirtschaftspolitische Maßnahmen zu beeinflussen und Veränderungen in Richtung von mehr Gendergerechtigkeit in Gang setzen. Das Buch versteht sich aber auch als eine Aufforderung an die politischen EntscheidungsträgerInnen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, Engendering Budgets als integralen Teil der Budgetpolitik aufzunehmen und umzusetzen.

Im Buch wird einerseits das Konzept und die internationale Praxis beschrieben, andererseits aber wird auch die Verortung des Gender Ansatzes im feministischen Diskurs und seine Einbettung in breitere Themen und Ansätze diskutiert, was die Grenzen deutlich macht. Darauf aufbauend wird aufgezeigt, wo ein Engendering des österreichischen Bundesbudgets ansetzen kann. Inhaltlich werden sowohl ausgewählte Bereiche der staatlichen Ausgaben als auch Einnahmen hinsichtlich ihrer Gender-spezifischen Implikationen diskutiert. Darüber hinaus werden frauenpolitische Förderungen und die frauenspezifische Programme im Arbeitsmarktservice behandelt.

Es kommt klar zum Ausdruck, dass Gender Budgeting – im Buch wird der Begriff Engendering Budgets verwendet – einen breiten Zugang erfordert: „Engendering Budgets bedeutet, die Geschlechterperspektive in budget- und wirtschaftspolitische Prozesse und Entscheidungen einzubringen, die Politiken zu verändern und gleichzeitig auf eine Transformation der Prozesse in Richtung Öffnung und Demokratisierung hinzuarbeiten.“ (Frauen macht Budgets, 10).

Wesentliche Eckpunkte von Gender Budgeting werden folgendermaßen charakterisiert (vgl. Frauen macht Budgets, 18f):

- Grundlage ist eine möglichst umfassende Analyse des Budgets mit besonderem Augenmerk auf Wechselwirkungen zwischen einzelnen Politikbereichen. Eine partielle Analyse eines kleinen Bereiches ist noch kein Gender Budgeting.
- Die Ergebnisse einer geschlechtsspezifischen Budgetanalyse sind Indiz für tieferliegende Ungleichheiten in

der Verteilung von Macht, von Chancen und beim Zugang zu Ressourcen. Diese Ungleichheiten sind schrittweise aufzudecken.

- Essentieller Bestandteil von Gender Budgeting ist, dass die Analyse zu einer Veränderung der Politik im Sinne von mehr Gendergerechtigkeit, Chancengleichheit und Gleichstellung führt.
- Die Regierung muss regelmäßig Rechenschaft darüber ablegen, was in Richtung von mehr Gendergerechtigkeit getan wurde.
- Die Nachvollziehbarkeit von politischen Veränderungen ist von großer Bedeutung, daher müssen – quantitative und qualitative – Indikatoren zur Bewertung der Fortschritte in Richtung Gendergerechtigkeit eingesetzt werden.
- Es geht auch um die Gestaltung und Änderung von politischen Prozessen. Die Budgeterstellung ist transparenter und partizipativer zu gestalten.
- NGOs sind als Teil der mit Gender Budgeting implizierten Öffnung des Budgetprozesses in den Prozess der Gender-Budgeterstellung einzubeziehen.

Obwohl ein Fokus auf der Budgetpolitik im engeren Sinn liegt, ist nicht zu vergessen, dass das Konzept auch eine kritische Auseinandersetzung mit wirtschaftspolitischen Leitvorstellungen aus der Geschlechterperspektive umfasst. Der Blick ist dabei auf gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge und die Wechselwirkung zwischen wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Gender-Verhältnissen zu lenken. (Frauen macht Budgets, 35ff). Die ökonomischen bzw. wirtschaftstheoretischen Grundlagen sind dabei wenig hilfreich bzw. vielmehr hinderlich. Denn die gängigen ökonomischen Theorien blenden einen wesentlichen Teil des Funktionierens der Volkswirtschaft aus ihren Analysen völlig aus – die unbezahlte Arbeit. Bekanntermaßen sind es aber die Versorgungsleistungen, die durch unbezahlte Arbeit in Haushalt und Gesellschaft erbracht werden, die einen wesentlichen Pfeiler des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gefüges ausmachen. Sie schaffen die eigentlichen Grundlagen, durch die das kapitalistische Wirtschaftssystem erst funktionsfähig wird (Frauen macht Budgets, 91). Hier setzt feministische Ökonomie, die eine theoretische Basis für Gender Budgeting darstellt, an: Einbeziehung von unbezahlter Arbeit in ökonomische Modelle und Theorien, Berücksichtigung der Wechselwirkung zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit, Stellenwert der Versorgungsleistungen

Zivilgesellschaftliche Initiative – Pionierarbeiten

gen, Berücksichtigung von Zeit als knapper Ressource sowie nähere Betrachtung des Haushaltssektors als produktiven Sektor (Frauen macht Budgets, 39).

Die exemplarischen Analysen in der Publikation zeigen bereits vielfältige Ansatzpunkte für geschlechtergerechte Veränderungen der Budgetpolitik auf Bundesebene sowohl auf Einnahmen- als auch auf Ausgabenseite auf, wobei der Schwerpunkt nicht auf punktuelle Einzelmaßnahmen, sondern auf strukturelle Maßnahmen gelegt wird (vgl. Frauen macht Budgets, 192ff).

Die Publikation des Buches lenkte die Aufmerksamkeit von Menschen aus verschiedensten Bereichen auf das Thema. Vor allem Frauen, die sich bereits zivilgesellschaftlich engagieren, schenken dem Thema viel Aufmerksamkeit. Es zeigte sich aber, dass die Hürden, sich der Budgetpolitik zuzuwenden, hoch sind. Mehr Unterstützung für die konkrete Arbeit wird benötigt. Von Regierungsseite gab es zwar keine direkten Reaktionen auf diese Arbeiten. Engagierte Einzelfrauen aus der Verwaltung zeigen aber doch Interesse und Aufgeschlossenheit. Und die erarbeitete Expertise wird dankbar aufgenommen. So fließen die Ideen auf informellen Wegen in die Verwaltungsstruktur ein.

Frauenpolitisch Engagierte innerhalb der derzeitigen Oppositionsparteien, SPÖ und Grüne, haben das Thema aufgegriffen. So starteten die Grünen Frauen in Wien im Herbst 2003 ein Pilotprojekt mit dem Ziel, Engendering Budgets in einzelnen Bezirken umzusetzen.

Die Arbeit der Gruppe Frauen und Budget stellt eine Pionierleistung dar, die trotz vieler widriger Umstände – wie mangelnde Ressourcen in Form von Zeit und Geld, sich verschlechterndes frauenpolitisches Klima, mangelnde Kapazitäten zur strategischen Platzierung des Themas – auf ein gewisses Echo gestoßen ist. Es zeigt sich aber ein großer Bedarf an umsetzungsorientierter Unterstützung bei allen Interessierten. In diese Richtung ging die weitere Arbeit der Gruppe Frauen und Budget. Die Ausarbeitung eines Workshopkonzepts in Kooperation mit Joan Robinson, Verein zur Förderung der geschlechtergerechten Verteilung von Wissen, soll eine Hilfestellung für konkrete Umsetzungsarbeiten darstellen sowie die weitere Arbeit in Richtung einer breiten Weiterbildung von Frauen in Budgetfragen unterstützen.

Mit der Intention, Unterstützung für die konkrete Umsetzungsarbeit zu geben, hat sich eine kleine Gruppe von Frauen nochmals intensiv damit auseinandergesetzt, möglichst anwendungsorientierte Materialien zu erarbeiten. Daraus ist „Gender Budgeting. Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budgetgestaltung“ entstanden, das Mitte 2004 erschienen ist. Darin werden Beispiele für Gender Budgeting Aktivitäten auf lokaler und regionaler Ebene anwendungsorientiert dargestellt und konkrete methodische Ansätze entwickelt. Hier wird in Verschränkung mit der politischen Ebene, wo es darum geht, zugrunde liegende Macht- und Interessenskonstellationen zu verändern, nochmals in pointierter Weise formuliert, wie Gender Budgeting zum Empowerment, zur Ermächtigung von Frauen beitragen kann. Dabei geht um folgende Dimensionen des Empowerment:

- **power from within:** Selbstsicherheit und Selbstwert stärken,
- **power to:** Möglichkeiten und Wege eröffnen,
- **power with:** Stärke durch gemeinsames Vorgehen sowie
- **power over:** bisher Männern vorbehalten Gebiete erschließen.

Zum oft missverständlich wahrgenommenen Spannungsverhältnis zwischen Gender Budgeting als Frauen- oder Gender-/Geschlechterpolitik hier ein Zitat:

„Es soll klar hervorgehoben werden, dass es bei Gender Mainstreaming darum gehen muss, „schiefe“ Geschlechterverhältnisse zu beheben. Das bedeutet in der Regel, dass die vielfältigen Benachteiligungen von Frauen aufzuspüren sind, um die derzeitigen geschlechter-hierarchischen Verhältnisse zu ändern und zu mehr Geschlechtergerechtigkeit zu kommen. Ausgehend von der gegenwärtigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Schieflage, die Frauen benachteiligt, ist unsere Arbeit von einer Frauenperspektive geleitet. Insofern ist Engendering Budgets ein Instrument, um Frauenpolitik zu konkretisieren. Im Sinne von Gender Politik geht es um die Veränderung der Geschlechterverhältnisse.“ (Handbuch Gender Budgeting, 4).

Damit wird klar, dass beide Dimensionen vereinbar sind. Aufgrund der gegenwärtigen Verhältnisse gilt der primäre Blick den Diskriminierungen und Benachteiligungen von Frauen, das schließt aber nicht aus, dass in gewissen Bereichen Benachteiligungen von Männern ins Blickfeld rücken

Eine Idee beginnt Fuß zu fassen ... | Bundesebene

Zentrale Perspektive ist aber nicht die eine oder andere Gruppe sondern die Transformation der Geschlechterverhältnisse mit dem Blick auf eine Verbesserung der Situation und Möglichkeiten von Frauen und somit auch von Männern.

Im Handbuch Gender Budgeting werden anwendungsorientiert Möglichkeiten zur Umsetzung und Beispiele auf lokaler und regionaler Ebene erläutert. Dabei ergeben sich folgende Ansatzpunkte und methodischen Zugänge:

- die Analyse eines Budgetkapitels anhand der Fragestellung, wer die NutznießerInnen der öffentlichen Ausgabe sind;
- die Zielorientierte Budgetanalyse anhand klarer gesellschaftspolitischer Zielvorstellungen;
- die Analyse von budgetpolitischen Entscheidungsprozessen zur Erfassung formeller und informeller Einflusskanäle und Machtstrukturen;
- Strategien der Institutionalisierung von Gender Budgeting durch politische Grundlagenbeschlüsse;
- das Sichtbarmachen von schiefen Geschlechterverhältnissen anhand von Größenordnungen, Relationen und Ungleichheiten in der Mittelverteilung;
- Erfassen von direkten Beschäftigungseffekten öffentlicher Ausgaben sowie
- eine schematische Erfassung aller Budgetbereiche anhand eines **Gender Budget Statement**, einer geschlechtssensiblen Budgeterklärung.

Die Arbeiten der zivilgesellschaftlichen Gruppe Frauen und Budget haben sich zunehmend auf die Vermittlung der Grundlagen und Methoden konzentriert. Es zeigt sich für das Jahr 2005 und darüber hinaus jedoch deutlich, dass es angesichts zunehmender öffentlicher Aktivitäten einer zivilgesellschaftlichen Stimme bedarf, die Forderungen aus emanzipatorischer Sicht in die öffentliche budget- und wirtschaftspolitische Debatte einbringt und die den Regierungen auf die Finger schaut. In diesem Sinne wird derzeit an der verstärkten Ausrichtung der Gruppe als Gender Budgeting Beirat bzw. **Watch Group** gearbeitet.

Eine Idee beginnt Fuß zu fassen ...

Vor allem durch diese Arbeiten auf zivilgesellschaftlicher Ebene entwickelte sich zunehmend ein Basiswissen über

Gender Budgeting unter emanzipatorisch Engagierten in Österreich. Hier und da wurden Anregungen aufgegriffen und Initiativen gestartet. Insbesondere die Grünen waren auf den unterschiedlichen Ebenen initiativ und aktiv. Im Folgenden werden – selbstverständlich ohne Anspruch auf Vollständigkeit – wesentliche Puzzlesteine der Entwicklungen auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen in Österreich skizziert. Erfreulicherweise gibt es derzeit eine Art Aufwind für Gender Budgeting in Österreich, sodass es gar nicht möglich ist, alle Aktivitäten im Blickfeld zu behalten.

Bundesebene

Als erste Gender Budgeting Arbeit auf Bundesebene wird von öffentlicher Seite gerne das im Bundesministerium für Finanzen von der Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming erstellte Pilotprojekt mit dem Titel „Ist das österreichische Steuersystem tatsächlich ‚geschlechtsneutral‘?“ (Bundesministerium für Finanzen 2002) zitiert. Diese Arbeit ist eine relativ einfache empirische Analyse, die nicht das Steuersystem insgesamt betrachtet, wie im Titel missverständlich angedeutet, sondern sich auf Lohnsteuer und Sozialversicherung beschränkt. Dennoch ergeben sich interessante Ergebnisse hinsichtlich geschlechtsspezifischer Unterschiede. Aufgrund der großen geschlechtsspezifischen Einkommensdifferenzen hat das Lohnsteuersystem sehr unterschiedliche Auswirkungen auf Männer und Frauen. Ausgehend von diesen Einkommensdifferenzen zeigt sich, dass die Lohnsteuer leicht progressiv wirkt, d.h. der Einkommensunterschied zwischen Männern und Frauen wird durch die progressive Tarifgestaltung leicht verringert. Die Sozialversicherung wirkt aber aufgrund der Höchstbemessungsgrundlage regressiv, Männer zahlen 14,8% ihres Einkommens an Sozialversicherung, Frauen hingegen 16,1% (BMF 2002, 2). Die Untersuchung, in welchem Ausmaß Männer und Frauen steuermindernde Tatbestände – Alleinverdienerabsetzbetrag, Alleinerzieherabsetzbetrag, Zulagen und Zuschüsse (§ 68), 13./14. Gehalt, Pendlerpauschale, Abfertigung sowie Abzugsfähigkeit der SV-Beiträge – in Anspruch nehmen können, zeigt, dass mit Ausnahme des Alleinerzieherabsetzbetrages durchwegs Männer überproportional von den Steuerbegünstigungen profitieren, sowohl hinsichtlich der Anteile der Inanspruchnahme als auch hinsichtlich der Höhe der geltend gemachten Beträge (BMF 2002, 3).

Die punktuelle Analyse des BMF stellt zwar kein Gender Budgeting dar, zeigt aber, dass ohne großen Aufwand interessante Informationen über den Gender Bias des gegenwärtigen Systems gewonnen werden können. Im BMF selbst sieht man damit aber schon den großen Schritt des Engendering der Staatseinnahmen getan. Demgegenüber wurde in einer weitergehenden Analyse des Steuersystems durch die Gruppe Frauen und Budget (vgl. Frauen macht Budgets, 86ff) aufgezeigt, dass ein Engendering der Staatseinnahmen im Sinne des Gender Budgeting einen Zugang erfordert, der sowohl die Analyse aller Einnahmenbestandteile und der Wechselwirkungen im Steuer- und Sozialversicherungssystem beinhaltet als auch die Einbeziehung grundlegender Fragen bezüglich der Funktionen von Staatseinnahmen und der Manifestation unterschiedlicher Interessenlagen bei der Gestaltung des Systems. Darüber hinaus sind Wirkungen des Steueraufkommens auf der gesamten makroökonomischen Ebene in Betracht zu ziehen. Erst damit können Informationen über Gesamtwirkungen gewonnen werden, partielle Analysen können irreführend sein.

In einem Ministerratsvortrag vom 9. März 2004 zur Umsetzung von Gender Mainstreaming, der von den Regierungsmitgliedern „zur Kenntnis“ genommen wurde, wurde von der zuständigen Bundesministerin Rauch-Kallat 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 im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Männer und Frauen.“ Im Rahmen der interministeriellen Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming wurde auch eine Gruppe zu Gender Budgeting eingerichtet.

In der Folge entwickelten sich einige Aktivitäten, wobei die politische/inhaltliche Zielrichtung nicht klar ist. Es entsteht der Eindruck, dass es der Regierung vor allem darum gehen könnte, das Thema zu besetzen und damit den Oppositionsparteien den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Mit den Unterlagen zum Bundesvoranschlag 2005 wurde Gender Budgeting, zumindest dem Namen nach, eingeführt. 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.“ (Budgetbericht 2005, 50). Interessant ist, dass in diesen allgemeinen Ausführungen zumindest der Analyseteil von Gender Budgeting (auf den, im Konzept des Gender Budgeting ebenso wichtigen Aspekt der Umgestaltung der öffentlichen Budgets wird nicht Bezug genommen) breit dargestellt wird. Fragestellungen umfassen demnach sowohl die geschlechtsspezifische Verteilung von Einnahmen/Ausgaben und die Auswirkungen auf die Ressourcenverteilung als auch Wirkungen auf bezahlte und unbezahlte Arbeit sowie die Beeinflussung von Geschlechterrollen durch Haushaltspolitik. Allerdings entsprechen die Ausführungen der einzelnen Ministerien nicht annähernd diesen Vorgaben.

In den ressortspezifischen Erläuterungen im Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz ist ein eigener Abschnitt Gender Budgeting vorgesehen (vgl. Erläuterungen zum Bundesvoranschlag 2005, 18ff). Die entsprechenden Erläuterungen der Ressorts – nicht alle sind der Aufforderung nachgekommen – sind sehr unterschiedlich ausgefallen. Bei äußerst wohlwollender Betrachtung kann zugute gehalten werden, dass angesichts einer offenbar überhasteten Aktion ohne entsprechende Unterstützung für die ausführenden BeamtInnen zumindest ansatzweise etwas zusammengetragen wurde.

So sind beispielsweise beim Bundeskanzleramt Daten zur Personalsituation zu finden (Erläuterungen zum Bundesvoranschlag 2005, 19f). Das Innenministerium stellt die Interventionsstellen dar und informiert, dass von den betreuten Personen 95% Frauen sind (Erläuterungen, 32). Das Bundesministerium für Wissenschaft, Bildung und Kultur listet Maßnahmen des Gender Mainstreaming und der Mädchenförderung auf (und gleich im Anschluss daran übrigens nicht nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten zur Bildung) (Erläuterungen, 42f). Das Sozialministerium verweist auf eine Familienkonferenz und das Projekt Audit familien- und kinderfreundliche Gemeinde (Erläuterungen, 83). Das Gesundheits- und Frauenressort erwähnt den Ministerratsvortrag vom März 2004 und eine Pilotstudie Gender Budgeting (siehe dazu weiter unten) (Erläuterungen, 109f). Das

Bundesebene

Justizministerium verweist auf eine in Auftrag gegebene Studie zur Personalentwicklung in Justizanstalten, wo bisherige Bemühungen, den Frauenanteil beim Justizwachdienst zu erhöhen kaum Erfolg gezeigt haben. Darüber hinaus werden die Prozessbegleitung von Opfern schwerer Gewalt und sexuellem Missbrauchs und das dafür zur Verfügung stehende Budget erwähnt (Erläuterungen, 132). Das Ressort für Landesverteidigung stellt fest, dass, obwohl die absoluten Zahlen ausbaufähig scheinen, heute die gleichen Chancen für Frauen und Männer für eine Karriere innerhalb des Bundesheeres bestehen und im übrigen die Landesverteidigung Männern und Frauen gleichermaßen zugute kommt (Erläuterungen, 139). Das Finanzministerium stellt die oben erwähnte Studie zum Lohnsteuersystem dar und präsentiert eine kurze Analyse zu den geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Steuerreform 2005 im Einkommenssteuerbereich (Erläuterungen, 147f). Und befindet darüber hinaus: „Die übrigen Teile der Steuerreform lassen eine sinnvolle Zuordnung zu Männern und Frauen nicht zu.“ (Erläuterungen, 148). Das Landwirtschaftsministerium präsentiert eine etwas ausführlichere Analyse der Maßnahmen für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes, wobei auch die Inanspruchnahme von Fördermitteln im Bereich der Erwachsenenbildung analysiert wird (Erläuterungen, 222ff). Das Wirtschaftsministerium gibt bekannt, dass Gender Mainstreaming als durchgängiges Prinzip in allen Tätigkeitsbereichen verankert ist (Erläuterungen, 248). Das Ministerium für Verkehr, Innovation und Technologie betont, dass im Bereich Weiterbildung Augenmerk auf eine 50:50 Aufteilung der Budgetmittel gelegt wird, und stellt das Programm FEMtech dar (Erläuterungen, 260f).

Soweit das „Gender Budgeting“ auf Bundesebene im Voranschlag 2005. Auffallend ist, dass die Bezeichnung zwar jeweils „Genderaspekt des Budgets“ lautet, aber bis auf ganz wenige Ausnahmen keinerlei Verbindung zum Budget hergestellt wird. Dieser erste Versuch ist äußerst mangelhaft ausgefallen. Es kann bei dieser Übung bei nahezu allen Ressorts nicht von Gender Budgeting gesprochen werden. Vielmehr findet sich unter diesem Titel weitgehend nur eine Beschreibung – oder gar nur Erwähnung von Aktivitäten, die im Zusammenhang mit Gender oder Frauen stehen.

Auf Bundesebene fehlt es an den grundlegenden Voraussetzungen für eine sinnvolle Einführung von Gender Budgeting:

Es ist keine Gesamtstrategie erkennbar. Zielvorgaben und politische Leitlinien, koordiniertes Vorgehen, Ressourcen, Strukturen sowie eine geeignete institutionelle Verankerung mit politischer Verantwortlichkeit sind nicht vorhanden. Interessanterweise gibt es offenbar auch keine strukturierte Zusammenarbeit bzw. Koordination zwischen dem für Gender Mainstreaming zuständigen Ressort und dem Finanzministerium.

Die unzufriedenstellenden Ergebnisse im Bundesvoranschlag 2005 zeigen auch deutlich, dass Gender Budgeting ein anspruchsvolles, komplexes Instrumentarium ist, für das auf Verwaltungsebene entsprechende Expertise entwickelt werden muss. Dazu bedarf es insbesondere klarer Zielvorstellungen, eines koordinierten, langfristig ausgerichteten Schulungsprogrammes, das den Schwerpunkt auf ressortübergreifende Zusammenarbeit im Aufbau von Know How an der Schnittstelle Finanzpolitik, Gender und spezifische Fachbereiche legt sowie gezielte Interventionen zur Heranbildung einer positiven Identifikation der BeamtInnen mit dem Thema.

Anfang 2005 wurde vom BMGF auch ein – kleines – Pilotprojekt vergeben⁴, indem anhand des Pilotbereiches Drogenpolitik Grundlagen für Gender Budgeting auf Bundesebene erarbeitet werden sollen. Es wird mit Interesse zu beobachten sein, ob vielleicht mit Vorliegen der Ergebnisse dieser Arbeit (gegen Ende 2005 zu erwarten) eine koordinierte Gesamtstrategie auf Ebene der Bundesverwaltung konzipiert und umgesetzt wird.

Die bisherigen Entwicklungen zeigen klar, es bedarf dringend eines öffentlichkeitswirksamen Korrektivs, um sinnvolle Aktivitäten rund um Gender Budgeting einzufordern. Das kann zum Teil eine effektive Oppositionspolitik leisten, wobei bislang nur von Seiten einiger Oppositionspolitikerinnen der Grünen und der SPÖ vereinzelt Wortmeldungen zu vernehmen sind. Auch in diesen beiden Parteien scheinen sich Männer diesbezüglich nicht gefordert bzw. betroffen zu fühlen. Aber es braucht mehr als eine effektive Oppositionsstrategie. Es braucht dringend eine breiter angelegte Bewegung, die sich am öffentlichen Diskurs beteiligt bzw. diesen belebt.

Ankündigungen und Aktivitäten auf Länderebene

Ankündigungen und Aktivitäten auf Länderebene

Das bislang konkreteste Unterfangen einer Einführung von Gender Budgeting auf Landesebene läuft in Oberösterreich. Im Arbeitsübereinkommen der ÖVP/Grünen Landesregierung (Zukunft Oberösterreich 2003-2009) wurde – vor allem als Konsequenz des Engagements der oberösterreichischen Grünen Bundesrätin Ruperta Lichtenecker – vereinbart: „Die Gendergerechtigkeit des Landesbudgets in gemeinsam ausgewählten Bereichen wird durch eine Studie überprüft und in der Folge nach Möglichkeit berücksichtigt.“ Eine Studie zur Analyse der Pilotbereiche Gesundheit, Bildung und Sport sowie zur Prozessbegleitung bei der Erstellung und Implementierung des Gender Budgeting wurde an das WIFO⁵ und Solution⁶ unter Beiziehung externer Expertinnen⁷ vergeben. Die Ergebnisse sollen im Frühjahr 2006 vorliegen.

Das Land Salzburg beschäftigt sich als Leadpartner im Rahmen des EU-Projektes Gender Alp!, das 2005-2007 läuft, in einem Teilbereich auch mit Gender Budgeting in Raumplanung und Regionalentwicklung. Hierbei soll vor allem das Know How der italienischen Projektpartnerin, der Provinz Genua, wo es schon punktuelle Gender Budgeting Projekte gab, genutzt werden. In Salzburg wird als Pilotstudie im Rahmen des Projektes die Arbeit an genderspezifischer Indikatorenentwicklung angedacht. Auch das Land Oberösterreich ist beteiligt. Im übrigen wird München, ebenfalls Projektpartner, den Schwerpunkt der Gender Budgeting Pilotprojekte auf die Analyse der Wirtschaftsförderung, Tourismus und Arbeitsmarktförderung legen.

Auch in Wien gibt es auf Verwaltungsebene mittlerweile erste Initiativen zur Umsetzung von Gender Budgeting. Konkret sollen zunächst in einem Bezirk, dem 12. Bezirk, erste Schritte gesetzt werden. Mit der Enquete „Gender Budgeting – Wege zur geschlechtergerechten Verteilung öffentlicher Gelder und Leistungen“ im Dezember 2004 wurde ein öffentlicher Auftakt zur Bewusstseinsbildung und Schulung gesetzt.

Weiters wurde Anfang 2005 eine Mitarbeiterin der Finanzabteilung⁸ mit der Koordinierung von Gender Budgeting beauftragt, die Expertise der Landesstatistik, der BudgetkordinatorInnen, der Frauenabteilung und der Gender

Mainstreaming-Verantwortlichen sollen zusammengebracht werden, um zunächst in jedem Geschäftsbereich des Magistrats Wien für eine präzise Datenanalyse und Problemsicht zu sorgen. Das erste Ziel dabei ist ein „Gender Budgeting Masterplan“, der darauf aufbauend weitere Schritte benennen wird.

Auf Oppositionsebene beschäftigten sich die Grünen Frauen Wien seit 2003 mit dem Thema auf Bezirksebene. Mit diesen Arbeiten wurden wesentliche Impulse gesetzt, um Aufmerksamkeit auf das Thema zu lenken. Parallel zu Arbeiten an geschlechtergerechten Bezirksbudgets wurde eine Arbeitsgruppe zu Teilhabe/partizipativen Budgets eingerichtet. Als ein Resultat wurde im Dezember 2004 eine Arbeit „Engendering Budgets. Erste Analysen zu den Wiener Bezirksbudgets“, verfasst von Irene Berlach-Pobitzer und Marietta Schneider, öffentlich vorgestellt. Ein Schwerpunkt dieser Studie ist die Analyse der sozioökonomischen Situation von Frauen und Männern in den Wiener Bezirken. Die Budgetanalyse konzentriert sich auf die Struktur des Bezirksbudgets und analysiert Größenordnungen einzelner Budgetposten. Zentrale Kategorie in der Arbeit ist die Unterscheidung in Bauliche Ausgaben und Nicht-Bauliche Ausgaben (Kultur, Jugendbetreuung etc.). Der Anteil Baulicher Maßnahmen wird als Maßstab zur Bewertung herangezogen. Es zeigt sich anhand dieser Arbeiten nicht zuletzt die Schwierigkeit isolierter Betrachtungen auf Bezirksebene. Aufgrund der engen Vernetzung zwischen Bezirks- und Stadtebene, sowohl auf budgetärer als auch auf verwaltungstechnischer Ebene, sowie dem engen budgetpolitischen Spielraum der Bezirke bedarf es erweiterter Analysen und Berücksichtigung der Wechselwirkungen, um zu aussagekräftigen Ergebnissen zu kommen. Gerade bei den Wiener Arbeiten zeigt sich – das gilt aber allgemein – dass die derzeitige kameralistische Budgetierung für Transparenz und Analyse sehr hinderlich ist. Daher wäre es auch nötig, gesetzliche Änderungen anzustreben, um den Budgets eine aussagekräftigere Systematik zu geben.

Absichtserklärungen gibt es immer wieder. Entscheidend ist aber die Frage, was konkret entsteht. So hat die Konferenz der Frauenbeauftragten der Bundesländer laut einem Bericht des Europarates (Europarat 2003, in dem Rückmeldungen der Mitgliedstaaten auf einen Gender Budgeting Fragebogen aufgelistet wurden), im April 2002 folgende Beschlüsse gefasst:

Engagement auf Gemeindeebene

Der Finanzminister soll eine Arbeitsgruppe zu Gender Budgeting einführen, in der auch die Bundesländer vertreten sind. Es soll ein Netzwerk von unabhängigen ExpertInnen nach dem Vorbild der Women's Budget Group in Großbritannien eingerichtet werden, um Gender Budgeting zu diskutieren. Gender-spezifische analytische Instrumente und Gender-disaggregierte Daten im Hinblick auf Gender Budgeting sollen erarbeitet werden. Weiters wurde die Bundesregierung dazu angehalten, als Pilotprojekt einen Gender Budgeting Prozess im Landwirtschaftsministerium zu starten. Umgesetzt wurde davon bekanntermaßen nichts. Vielleicht nicht ganz untypisch für die Regierung ist, dass zwar verschiedene Absichtserklärungen und Wunschvorstellungen an den Europarat berichtet wurden, die zivilgesellschaftliche Initiative, die bereits eine Reihe konkreter Ergebnisse vorgelegt hat, wurde jedoch verschwiegen, obwohl auch diese Ebene explizit im Fragebogen abgefragt wurde. In ihrem eigenen Arbeitsbereich haben die Frauenbeauftragten der Bundesländer keine entsprechenden nachhaltigen Initiativen gesetzt. Entsprechend dem hier vorgestellten Forderungsbündel an die Bundesregierung könnten die Frauenbeauftragten ja eine gemeinsame Arbeitsgruppe einrichten, deren Ziel die Ausarbeitung einer Strategie zur kontinuierlichen Etablierung von Gender Budgeting in allen Bundesländern ist. Damit könnten wesentliche Impulse gegeben, Synergien genutzt und der Austausch von Know How, das ja derzeit vor allem in Oberösterreich aufgebaut wird, betrieben werden.

Es zeigt sich also, dass auf Landesebene verschiedentlich Initiativen zu Pilotprojekten ergriffen werden. Es fehlen jedoch – mit Ausnahme des Landes Oberösterreich – eine klare Zielrichtung und der politische Wille zur Verankerung von Gender Budgeting. Klare Verpflichtungen zur Umsetzung wären hilfreich. Es bräuchte aber auch hier das Engagement zivilgesellschaftlicher Gruppen, die geschlechtergerechte Finanzpolitik auf Landesebene einfordern.

Engagement auf Gemeindeebene

Eine Vorreiterin auf Gemeindeebene ist die Grüne Gemeinderätin Liane Marecsek, die 2002 das Budget der Stadtgemeinde Tulln aus Frauensicht beleuchtet hat. Dabei hat sie einerseits die Frauenanteile in den entscheidenden Gremien und andererseits wichtige Budgetbereiche – Verkehr- und

Straßenbau, Soziale Wohlfahrt, Subventionen sowie Natur- und Landschaftsschutz – analysiert. Ganz klar zeigen sich geschlechtsspezifische Unterschiede und die Widerspiegelung der gesellschaftlichen Rollenbilder in der Gemeindepolitik. So sind die zentralen bzw. „technischen“ Gremien und Leitungsfunktionen in der Gemeindepolitik ausschließlich von Männern besetzt. Die inhaltliche Analyse der Ausgaben zeigt, dass die Schwerpunkte stark an den männlichen Bedürfnissen orientiert sind. Als Beispiel sei hier die Subventionsvergabe genannt: Jugend- und Sozialvereine erhalten jeweils nur rund 5% dessen, was Sportvereine, mit Schwerpunkt auf Fußball, erhalten. Das Resümee von Liane Marecsek: „In allen Bereichen in der Gemeindepolitik sind Frauen nach wie vor benachteiligt.“ Eine Darstellung ihrer Arbeiten ist nachzulesen in Handbuch Gender Budgeting (21ff).

Auf Initiative von NR-Abg. und Gemeinderätin Heidi Rest-Hinterseer und den Grünen Frauen Salzburg sowie der Grünen Bildungswerkstatt Salzburg wurde 2004 auch das Dorfgasteiner Budget ersten Analysen unterzogen⁹. Ziele sind eine transparente und geschlechtergerechte Budgetgestaltung, Bewusstseinsbildung auf Gemeindeebene und Umsetzung von Gender Mainstreaming. In dieser Arbeit werden die Ausgaben/Einnahmen wo vorhanden mit bekanntem statistischen Datenmaterial über z.B. Geschlechterverteilung, demografische Verteilung in Dorfgastein, zusammengeführt. Zusätzlich ist eine Gegenüberstellung der IST-Verteilung mit einer geschlechtergerechten SOLL-Verteilung geplant. Vorerst liegt der Schwerpunkt auf den Bereichen Subventionen/Vereine sowie Tourismus. Aber auch Bildung, Sport und Verkehr sollen in weiteren Schritten betrachtet werden.

Die Entwicklungen in Wien, die bislang ebenfalls vor allem von den Grünen Frauen vorangetrieben wurden, wurden bereits im Abschnitt zu den Länderinitiativen behandelt. Es gibt darüber hinaus noch verschiedene Ansätze und Absichtserklärungen, z.B. hat Graz bereits öffentlich erklärt, Gender Budgeting einzuführen. In zahlreichen Veranstaltungen, oft von interessierten Ortsgruppen organisiert, werden derzeit quer durch Österreich Grundlagen und Möglichkeiten diskutiert. Der Frauenausschuss des Städtebundes hat sich Anfang 2005 im Rahmen einer Tagung mit den Grundlagen von Gender Budgeting auseinandergesetzt. Es wäre sicherlich hilfreich, wenn der Städte- und vielleicht auch der

Österreich-Konvent: Gender Budgeting in der Finanzverfassung

Gemeindebund bei der Entwicklung der Strategien sowie der Adaption von Methoden und Instrumenten aktiv werden. Beispielsweise könnten entsprechende Grundlagenarbeiten in Auftrag gegeben werden, als Pilotarbeiten, die in weiterer Folge die Umsetzung in Kommunen erleichtern. Auch Foren, die einen kontinuierlichen Austausch zwischen ExpertInnen, Verwaltung, Politik und zivilgesellschaftlichen Initiativen in Gang setzen, könnte auf dieser Ebene angedacht werden.

Auch beinhalten einige Projekte, vor allem EU finanzierte Projekte, Module zu Gender Budgeting. So beispielsweise im Burgenland, wo im Rahmen des EQUAL Projektes „Mehr Lebensqualität in der Gemeinde durch Chancengleichheit von Frauen und Männern“ in Baumgarten im nördlichen Burgenland auch ein Workshop zum Thema Gender Budgeting durchgeführt wurde. Es ging darum, eine erste Sensibilisierung bei den Gemeinderatsmitgliedern zu diesem Thema zu bewirken. Dies war geglückt, aber bei der Frage, ob eine sinnvolle Analyse mit den vorhandenen Budgetdaten möglich wäre, wurde bereits abgeblockt, mit dem Argument, es gebe keine Globalbudgets. Die Arbeiten konzentrieren sich jetzt auf die Umsetzung von Wünschen der Bevölkerung nach einem Jugendraum und einem neuen Spielplatz.

Mit diesem Beispiel wird eine vielleicht nicht untypische Reaktion auf Gemeindeebene verdeutlicht. Werden Frauen bzw. Gleichstellungsanliegen angesprochen, wird – falls überhaupt – fast reflexartig auf die Rolle von Frauen als Mütter Bezug genommen. Und nicht einmal diesbezüglich werden die Bedürfnisse von Frauen wahrgenommen, sondern synonym gesetzt mit denjenigen ihrer Kinder. Keine leichte Hürde für Engagierte auf kommunaler Ebene. In männlich dominierten Institutionen und nicht selten männerbündisch organisierten Ortsparteien werden gleichstellungspolitische Anliegen unter Umständen mit einem geschmacklosen „Schmäh“ abgetan bzw. erledigt. Insofern bedarf es nicht nur auf inhaltlicher Ebene Unterstützung, sondern insbesondere auch hinsichtlich geeigneter Strategien, um gleichstellungspolitische Themen in die öffentliche Diskussion zu bringen und meinungsbildend zu wirken. Verbindliche Vorgaben für die Gemeindeebene insgesamt hinsichtlich der Berücksichtigung gleichstellungspolitischer Ziele in der Finanzpolitik könnten hilfreich sein.

Die Grüne Bildungswerkstatt Oberösterreich hat einen anwendungsorientierten Leitfaden zu Gender Budgeting auf Gemeindeebene in Auftrag gegeben¹⁰, der im Herbst 2005 fertig gestellt wird.

Österreich-Konvent: Gender Budgeting in der Finanzverfassung

Wie die vorangegangene Diskussion zeigt, basieren die derzeitigen Arbeiten vor allem auf dem Engagement einzelner Frauen und Initiativen. Das Fehlen von rechtlichen Verpflichtungen und verbindlichen Vorgaben führt dazu, dass Initiativen praktisch immer von Null anfangen müssen. Es gibt zwar Gender Mainstreaming Strategien, doch wie die nunmehr jahrelange Erfahrung zeigt, werden zentrale Bereiche wie Budget- und Wirtschaftspolitik konsequent ausgeblendet. Klare rechtliche Verpflichtungen zu Gender Budgeting könnten Impulse geben, die die konkrete Arbeit vor Ort erleichtern. Gerade auf Landes- und Gemeindeebene wäre das eine wichtige Unterstützung, da zielführende Lobbyingstrategien besonders schwer flächendeckend zu organisieren sind. Die 2003/2004 laufende Debatte über eine grundlegende Verfassungsreform ist eine sich selten bietende Gelegenheit.

Aufgrund der Initiative der Grünen wurde Gender Budgeting als Thema in die Arbeit des Österreich-Konvents zur Reform der österreichischen Verfassung aufgenommen. Der Ausschuss X, Finanzverfassung, beschäftigte sich unter Beiziehung einer Expertin, Elisabeth Klatzer¹¹, mit dem Thema. Die anfänglichen Widerstände im Ausschuss waren groß. Die Ländervertreter verweigerten auch noch im Abschlussbericht des Ausschusses ihre Zustimmung. Schlussendlich konnte die Grüne Abgeordnete Madeleine Petrovic mit ihrem Team erfolgreiche Lobbying- und Überzeugungsarbeit leisten. Frauen in der SPÖ und vereinzelt in der ÖVP leisteten ihren Beitrag zur Umstimmung der Konventsmitglieder. So ist es gelungen, im Präsidium zu einigen Aspekten der Verankerung von Gender Budgeting Konsens zu erreichen (Sitzung am 21.12.2004). Das trifft insbesondere den Passus:

„Bund, Länder und Gemeinden haben bei der Erstellung und beim Vollzug der Haushalte die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben.“

Österreich-Konvent: Gender Budgeting in der Finanzverfassung

Weiters wurde Einigkeit hinsichtlich Ergänzungen des Artikel 51 B-VG erzielt:

Art. 51 (3): Das Bundesfinanzgesetz hat als Anlagen den Voranschlag (...) wesentliche Grundlagen, insbesondere auch solche, die der Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern dienen, zu enthalten (...)⁴

Art. 51 (6): Die näheren Regelungen über die Erstellung des Bundesfinanzgesetzes und über die Haushaltsführung sind nach einheitlichen Grundsätzen durch Bundesgesetz zu treffen. In diesem sind insbesondere die Erstellung des Haushalts unter dem Gesichtspunkt der Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, (...) zu regeln.

In der Konventsdebatte wurde rasch klar, dass eine Aufnahme des Begriffes Gender Budgeting oder des deutschen Äquivalents Geschlechtergerechte Budgetgestaltung auf hohe Ablehnung stieß. Daher wurde mit der Formulierung „Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern“ eine Umschreibung gefunden. In den Verhandlungen war klar, dass es sich dabei um die Zielvorstellungen von Gender Budgeting handelte. Es wird wichtig sein, dies auch in den erläuternden Bemerkungen des zu beschließenden Verfassungstextes festzuhalten.

Anfang Jänner 2005 hat der Konventspräsident Franz Fiedler einen Gesamtentwurf zur Verfassungsreform vorgelegt. In diesem Dokument wurden die Ergebnisse in folgender Form berücksichtigt:

Artikel 26 (1): Bund, Länder und Gemeinden bekennen sich zur Finanzpolitik als Mittel zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes und streben mir ihr die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern an. (...)

Obwohl es als Erfolg zu werten ist, dass hier Gender Budgeting in einem Zug mit dem Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes genannt wird, ist zu berücksichtigen, dass die Formulierung relativ weich ist, es handelt sich um ein Bekenntnis und keine Verpflichtung! Insgesamt wird den einseitig stabilitätsorientierten Zielen, die auf europäischer Ebene im Stabilitäts- und Wachstumspakt verankert sind und somit über dem österreichischen Verfassungsgesetz stehen, ein höherer Stellenwert eingeräumt.

Bundesfinanzgesetz

Art. 134 (3) Das Bundesfinanzgesetz hat als Anlagen den hinreichend gegliederten Bundesvoranschlag und den Personalplan sowie weitere für die Haushaltsführung im jeweiligen Finanzjahr wesentliche Grundlagen, insbesondere auch solche, die der Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern dienen, zu enthalten.

Art. 134 (4) Die näheren Bestimmungen über die Erstellung des Bundesfinanzgesetzes und über die Haushaltsführung des Bundes sind nach einheitlichen Grundsätzen entsprechend einer wirkungsorientierten Verwaltung und unter dem Gesichtspunkt der Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern durch Bundesgesetz zu treffen. (...)

Diese Bestimmungen legen verpflichtend fest, dass Gender Budgeting-Unterlagen Teil der jährlichen Budgetmaterialien auf Bundesebene und dass nähere Regelungen auf einfachgesetzlicher Ebene zu treffen sind.

Art. 139 Die in Art. 134 (4) genannten Grundsätze der Haushaltsführung gelten sinngemäß auch für Länder und Gemeinden.

Budgetvollzug

Art. 136 Der Bundesminister für Finanzen hat dafür zu sorgen, dass bei der Haushaltsführung zuerst die zur Erfüllung fälliger Verpflichtungen erforderlichen Ausgaben und sodann die übrigen vorgesehenen Ausgaben, diese jedoch nur nach Maßgabe der jeweils zur Verfügung stehenden Einnahmen, unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sowie der Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern geleistet werden. (...)

Diese Bestimmung scheint zwar auf dem ersten Blick relativ belanglos zu sein, aber hier wird festgehalten, dass neben den drei traditionellen Prinzipien des Verwaltungshandelns, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit ein viertes Prinzip hinzugefügt wird. Genau genommen müsste also der Rechnungshof, der das Verwaltungshandeln prüft, auch das Kriterium der Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern als Prüfkriterium heranziehen.

Bestandsaufnahme und Perspektive

Es ist zu Anfang des Jahres 2005 noch nicht absehbar, was von den Arbeiten des Konvents in welcher Form umgesetzt wird. Insbesondere ist es sehr fraglich, ob der Entwurf des Konventspräsidenten Chancen auf Realisierung hat. Da aber über die Einführung von grundlegenden Bestimmungen zu Gender Budgeting Konsens erzielt wurde, besteht doch eine Chance, dass im Zuge von Verfassungsänderungen im Gefolge der Konventsarbeit auch diese aufgenommen werden. Aufmerksame Beobachtung und begleitendes Lobbying werden nach wie vor nötig sein.

Es ist sicherlich als Erfolg zu werten, dass im Konvent ein Konsens für die Verankerung von Gender Budgeting als Bestandteil der österreichischen Finanzpolitik gefunden wurde. Das wäre ein Meilenstein in der Geschichte der österreichischen Finanzverfassung. Und ein möglicher Grundstein für eine Finanzpolitik, die Gleichstellungsziele verstärkt in den Mittelpunkt rücken könnte. Allerdings sollte gleichzeitig keine allzu große Begeisterung ausbrechen. Denn es gibt genug Verfassungsbestimmungen, die als „totes Recht“, das heißt nicht angewandtes Recht, bezeichnet werden können. Wir müssen uns im Klaren sein, dass wir weiterhin an der Startlinie stehen. Zweifelsohne ist weitere Lobbyarbeit nötig, um Gender Budgeting Bestimmungen auch tatsächlich durchzusetzen und das Konzept in der Praxis mit emanzipatorischen Inhalten zu füllen.

Auch wären weitere verfassungsrechtliche Bestimmungen, wie die Verpflichtung zu geschlechtsspezifischen Aufschlüsselung aller erfassten Statistiken oder die Schaffung eines Gender Institutes, das die Aufgabe der Begleitung und Überwachung der spezifischen Gender Budgeting Ziele hat, wünschbar und wichtig. Aber ein wichtiger Grundstein wäre dennoch gesetzt, wenn es zur tatsächlichen Beschlussfassung über diese Bestimmungen käme. Und es wäre international gesehen ein Novum, bislang gibt es in keinem Land eine derartige rechtliche Verankerung. Österreich könnte Vorbildwirkung entfalten.

Bestandsaufnahme und Perspektive

Wie die Darstellungen gezeigt haben, hat das Konzept in Österreich mittlerweile einige Verbreitung gefunden und auf allen drei Ebenen staatlicher Politik gibt es Ansätze zur konkreten Umsetzung. Gender Budgeting ist im Aufwind. Das

Konzept ist unter gleichstellungspolitisch engagierten AkteurInnen auf staatlicher, zivilgesellschaftlicher und wissenschaftlicher Ebene einigermaßen bekannt, das Interesse wächst. Damit ist eine wesentliche Phase abgeschlossen: die Einführung der Idee. Dies ist zwar bereits ein Erfolg, aber kein Grund zum Zurücklehnen. Denn es fehlen noch wesentliche Bausteine, damit Gender Budgeting ein integraler, kontinuierlich angewandeter Bestandteil der öffentlichen Finanzpolitik wird.

Nummehr geht es um die nachhaltige Verankerung von Gender Budgeting in der konkreten Budgetpolitik. Dazu bedarf es einer Anwendung der Gender Budgeting Instrumente auf alle öffentlichen Budgets. Doch die Aufnahme von Gender Budgeting ist nur ein Zwischenschritt, wie bereits die bisherigen Entwicklungen zeigen. Denn es geht darum, sicherzustellen:

- dass sinnvolle, aussagekräftiger Analyseinstrumentarien und -mechanismen zum Einsatz kommen,
- dass die Einführung von Gender Budgeting gleichzeitig mit einer Öffnung der Budgetpolitik einhergeht, was neben verstärkter Transparenz auch die Schaffung von Beteiligungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftlichen Gruppen, die bislang wenig berücksichtigte Interessen einbringen, bedeutet,
- dass die Analyse zur Umgestaltung der Budget- und Wirtschaftspolitiken führt,
- nicht einmalige Aktivitäten gesetzt werden, sondern Gender Budgeting zu einem integralen Bestandteil der Budgetpolitiken wird sowie
- dass der Aufbau zivilgesellschaftlicher Gender Budgeting Gruppen unterstützt und gefördert wird und dass diese Gruppen Mitsprachemöglichkeiten erhalten.

Konkret müssen in einem ersten Schritt auf den jeweiligen Kontext der öffentlichen Budgets brauchbare Methoden und Instrumente adaptiert und entwickelt werden. Dabei ist es besonders wichtig, methodische Ansätze zu entwickeln die für eine kontinuierliche, jährliche Anwendung auf Verwaltungsseite geeignet sind und die eine aussagekräftige Analyse und Ergebnisse ermöglichen¹².

Gleichzeitig mit der Analyse ist es wichtig, die Grundlagen für die zweite Phase von Gender Budgeting, die Umgestaltung der Budget- und Wirtschaftspolitik, zu schaffen. Das bedarf einerseits einer Ergänzung der Ist-Analyse um Analysen, wie der Soll-Zustand – mehr Gleichstellung im jewei-

Bestandsaufnahme und Perspektive

ligen Politikbereich – erreicht werden kann. Dabei ist der Einsatz von qualitativen und quantitativen Indikatoren, die den jeweiligen Grad der Zielerreichung darstellen können, hilfreich. Auch in diesem Bereich bedarf es gezielter Entwicklungsarbeit. Zusätzlich zeigt sich bei jeglicher gleichstellungspolitischen Arbeit aber insbesondere auch im gegenständlichen Kontext, dass die Datengrundlagen entscheidend zu verbessern sind. Geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselte Daten müssen in allen Bereichen zum selbstverständlichen Standard gehören.

Eine öffentlich leicht zugängliche, aussagekräftige Darstellung der Ergebnisse der Analysephase, die sich durch gute Lesbarkeit auszeichnet ist eine weitere Herausforderung, der auch bereits in der Einführungsphase besonderes Augenmerk zu widmen ist. Dabei stellt sich die grundsätzliche Frage, an wen die Ergebnisse der Analyse primär gerichtet sind. Es gibt einen vielfältigen AdressatInnenkreis: finanzpolitische EntscheidungsträgerInnen, ParlamentarierInnen, Medien, zivilgesellschaftliche (Gender Budget-)Gruppen, die breite Öffentlichkeit. Gender Budgeting darf und soll nicht als eine verwaltungstechnische Übung missverstanden werden und daher ist bedacht darauf zu legen, dass die Informationen auch weit die bisherigen Kanäle der Budgetpolitik hinausgehen.

Von Seiten der öffentlichen Hand sind als einer der ersten Schritte auch geeignete Institutionen und Strukturen, die auf hoher politischer Ebene Unterstützung bzw. Verankerung finden, zur strukturierten Implementierung von Gender Budgeting zu schaffen. Dabei ist sicherlich an den bestehenden Institutionen der Gender Mainstreaming Umsetzung anzuknüpfen. Aber es ist zu prüfen, welche Vorkehrungen darüber hinaus notwendig sind, um das Zusammenspiel und die Zusammenarbeit von Verwaltungsstellen mit Gender Expertise, Finanz-Know How und dem Fachwissen der einzelnen Politikbereiche möglichst friktionslos ablaufen zu lassen.

Es stellt sich auch die Frage, was über den österreichischen Kontext hinaus möglich ist. Eine koordinierte Implementierung auf EU Ebene ist überfällig. Vor einigen Jahren wurden erste Aktivitäten gesetzt, es gibt einen Bericht des Europäischen Parlaments (2003) und einen der Europäischen Kommission (2003), aber die Arbeiten scheinen inzwischen eingeschlafen zu sein. Österreich hat im 1. Halbjahr 2006 den

Vorsitz des EU-Rates. Im Zuge dessen böte sich die Möglichkeit, Initiativen und Akzente zu setzen¹³.

Die Etablierung von zivilgesellschaftlichen Initiativen, gewissermaßen einer Watch Group bzw. eines Beirates ist nicht nur auf Bundesebene, sondern auch in Ländern und Gemeinden unverzichtbar. Wichtige gesellschaftliche Funktionen dieser Initiativen sind das Einbringen neuer Perspektiven, wichtiger Themen und Fragestellungen in die Debatte, die kontinuierliche Kommentierung aus der Gender-, Frauen- und feministischen Perspektive, das Lobbying für die Etablierung von Gender Budgeting als kontinuierlich aussagekräftiges Instrumentarium mit integrierter Veränderungsperspektive, laufend, situationsspezifisch Forderungen zu wichtigen Themen, Analysen etc. Es geht insbesondere auch um das Einfordern von aussagekräftigen Rechenschaftsberichten der Regierung und um Ergebniskontrolle.

Neben parlamentarischen Institutionen und Opposition braucht es eine zivilgesellschaftliche Kraft bzw. Bewegung, um die jeweiligen Regierungen immer wieder an die Umsetzung politischer Veränderungen in Richtung mehr Gleichstellung zu erinnern. Initiativen außerhalb der Regierung können bzw. sollten auch mit WissenschaftlerInnen zusammenarbeiten, um fallweise vertiefende Analysen in die Debatte einzubringen. Beiträge von Nichtregierungsinitiativen werden in vielen Fällen komplementär zu den Arbeiten der Verwaltungen sein. Aus diesen Gründen ist es auch angebracht, dass die öffentliche Hand die Entwicklung und Arbeit dieser unabhängigen Initiativen fördert und finanziell unterstützt.

Die bisherigen Entwicklungen zeigen eine der möglichen Sackgassen in der Umsetzung des potentiell sehr erfolgversprechenden gleichstellungspolitischen Instrumentariums auf: Die Gefahr einer „Verniedlichung“ von Gender Budgeting, einer Uminterpretation zu einem Instrument politischer Imagepflege ohne Veränderungswillen. Damit verbunden ist die Gefahr einer partiellen Implementierung, einer Reduktion von Gender Budgeting auf die Analysekomponente, ohne politischen Konsequenzen. Gender Budgeting ohne die emanzipatorische Veränderungsdimension bleibt leere Hülle.

Es ist zu erwarten, dass mit zunehmender Etablierung von Gender Budgeting auch das Interesse von Seiten kommerzieller AnbieterInnen für das Thema steigt. Die Entwicklun-

gen im Zusammenhang mit Gender Mainstreaming zeigen, dass damit durchaus Chancen verbunden sind. Die externe Politikberatung durch professionelle UnternehmerInnen kann wichtige Expertise bringen und unter Umständen als externe Instanz mehr Akzeptanz für Veränderungen schaffen bzw. Veränderungen mit mehr Schwung in Gang setzen. Allerdings eröffnen sich auch potentielle Risiken. Aufgrund der Einkommens-/Leistungsbeziehung zu den AuftraggeberInnen besteht die Gefahr, dass allzu leicht der emanzipatorische, transformatorische Ansatz aus den Augen verloren wird. Daher ist es wichtig, kontinuierlich auch zivilgesellschaftliche Gruppen und WissenschaftlerInnen die nicht von kommerziellen Interessen geleitet werden, einzubinden und zu beauftragen.

Gender Budgeting ist ein gleichstellungspolitisches Instrument und eine potentiell vielversprechende politische Strategie, aber nur, wenn das Instrumentarium mit den entsprechenden Zielen und Inhalten gefüllt wird. Gerade aktuell ist es eine große Herausforderung, den Diskurs um Fragen der gleichstellungspolitischen Ziele, der emanzipatorischen Herausforderungen wieder verstärkt mit in Gang zu bringen. Wir brauchen Klarheit, wohin die Reise gehen soll. Nur dann können von Gender Budgeting Anstöße für eine neue Dynamik in der emanzipatorischen Transformation der Geschlechterverhältnisse ausgehen.

Literatur:

Angelo, Silvia/Bergmann, Nadja/Lunzer, Gertraud/Mayrhuber, Christine/Schlager, Christa (2003), Engendering Budgets – Problemaufriss für Österreich, in: Kurswechsel 1/2003, Wien.

Beigewum (Hg) (2000), Mythos Nulldefizit. Alternativen zum Sparzwang, Wien.

Beigewum (2002), Frauen Macht Budgets. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive, Mandelbaum Verlag, Wien, [Zitiert als: Frauen macht Budgets].

Bergmann, Nadja/Gubitzer, Luise/Klatzer, Elisabeth/Klawatsch-Treitl, Eva/Neumayr, Michaela (2004), Gender Budgeting. Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budgetgestaltung, Wien, Download unter: www.beigewum.at, [Zitiert als: Handbuch Gender Budgeting].

Bundesministerium für Finanzen (2002), Ist das Österreichische Steuersystem tatsächlich „geschlechtsneutral“? Ergebnis eines Lohn- und Einkommensteuer-Vergleichs Männer-Frauen, Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming im BMF, www.bmf.gv.at.

Europäische Kommission (2003), Beratender Ausschuss für Chancengleichheit von Frauen und Männern: Opinion on Gender Budgeting, Brüssel, Mai 2003, http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/strategy/advcom.html (Download am 10.8.2003).

Europäisches Parlament (2003), Report on gender budgeting – building public budgets from a gender perspective, A5-0214/2003 final, PE 331.543.

Gubitzer, Luise/Trukeschitz, Birgit (Hg) (2004), Frauen und Budget, Peter Lang, Frankfurt/Main.

Klatzer, Elisabeth (2002), Engendering Budgets. Ein wichtiger Beitrag zur Demokratisierung der Wirtschaftspolitik und ein zentrales Instrument einer umfassenden Gender-Mainstreaming Politik, in: Kurswechsel, 1/2002, Wien, 78-89.

Klatzer, Elisabeth (2003): Geschlechtergerechtigkeit als Kernthema der Budget- und Wirtschaftspolitik: Theorie und Praxis von Engendering Budgets. Dissertation, WU Wien.

Dokumente

Klatzer, Elisabeth (2003), Einfluss nehmen auf die Budgetpolitik! Internationale Initiativen und Erfahrungen mit Engendering Budgets, in: Fraktion Bündnis 90 (2003) (Hg), Sperriger Name – lohnendes Ziel: Gender Budgeting. Dokumentation einer Veranstaltung im Landtag Nordrhein-Westfalen im September 2002, Düsseldorf.

Klatzer, Elisabeth (2003), Und wo bleiben die Finanzen? Gender Budgeting als Herzstück von Gender Mainstreaming, in: Schacherl, Ingrid (2003) (Hg), Gender Mainstreaming. Kritische Reflexionen, Sozial- und Kulturwissenschaftliche Studientexte, Band 8, Studia Universitätsverlag, Innsbruck.107-128.

Dokumente:

Bundesministerium für Finanzen, Budgetbericht 2005, Download unter: https://www.bmf.gv.at/Budget/Budget2005/_start.htm/ Budget 2005, [Zitiert als: Budgetbericht 2005].

Bundesministerium für Finanzen, Bundesfinanzgesetz 2005. Arbeitsbehelf. Erläuterungen zum Bundesvoranschlag, Download unter: https://www.bmf.gv.at/Budget/Budget2005/_start.htm/ Budget 2005, [Zitiert als: Erläuterungen zum Bundesvoranschlag 2005].

Europarat (2003), Replies to Questionnaire on Gender Budgeting received from Member States (Antworten der Mitgliedstaaten auf einen Fragebogen zu Gender Budgeting), Dokument für das 2. Treffen der informellen ExpertInnengruppe zu Gender Budgeting, CDEG-GB (2003)¹, Straßburg.

Fiedler, Franz (2005), Entwurf Bundesverfassung des Vorsitzenden des Österreich-Konvents, Download unter: www.konvent.gv.at.

Klatzer, Elisabeth (2004), Verankerung von Gender Budgeting in der Finanzverfassung, Textvorschläge, Unterlage zu Gender Budgeting, Dok. 527/A VORL-K, Ausschuss 10, 5. Sitzung, Download unter: http://www.konvent.gv.at/portal/page?_pageid=905,678705&_dad=portal&_schema=PORTAL.

¹ Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, ein Verein kritischer SozialwissenschaftlerInnen mit Sitz in Wien, www.beigewum.at.

² Silvia Angelo, Nadja Bergmann, Luise Gubitzer, Elisabeth Hammer, Elisabeth Klatzer, Eva Klawatsch-Treitl, Gertraud Lunzer, Christine Mayrhuber, Gabriele Michalitsch, Anna Obermair, Christa Schlager, Birgit Trukeschitz, Sabine Wagner, Ingrid Zechmeister und ein weiterer Kreis von Frauen, die punktuell teilnahmen.

³ Die Beiträge dieser Ringvorlesung wurden später in der Reihe Frauen, Forschung und Wirtschaft herausgegeben: Gubitzer/Trukeschitz (2004).

⁴ Die Projektleitung liegt bei Prof. Luise Gubitzer, Wirtschaftsuniversität Wien.

⁵ Bearbeitet wird das Projekt im WIFO, das für die inhaltlichen Aspekte zuständig ist, von Christine Mayrhuber, Hedwig Lutz, Michaela Neumayr und Margit Schratzenstaller.

⁶ Die Bearbeiterinnen bei Solution sind Birgit Buchinger und Ulli Gschwandter; sie sind in erster Linie für die Prozessbegleitung zuständig.

⁷ Luise Gubitzer, Elisabeth Klatzer und Gabriele Michalitsch.

⁸ Andrea Hlavac

⁹ Kirstin Eckstein als Gender- und Statistik-Expertin und Rosmarie Ofner als Finanz- und Gemeindebudget-Expertin sind in die Arbeiten eingebunden.

¹⁰ Autorinnen: Elisabeth Klatzer und Michaela Neumayr.

¹¹ Materialien und Berichte des Österreich-Konvents sind abrufbar auf der Homepage www.konvent.gv.at.

¹² Die laufenden Pilotprojekte auf Bundes- und Landesebene werden diesbezüglich einiges entwickeln. Ansätze gibt es ja – insbesondere international – bereits zahlreiche. Einige grundlegende Ansätze sind dargestellt im Methodischen Leitfaden von Elisabeth Klatzer.

¹³ Beispielsweise in den Wirtschaftspolitischen Grundzügen, dem zunehmend wichtigen wirtschaftspolitischen Strategiedokument der EU, falls dies unter österreichischer Präsidentschaft ausgearbeitet wird. Derzeit bemüht sich allerdings Großbritannien als Vorreiterin neoliberaler Wirtschaftspolitik in der EU darum, dass dies bereits in der 2. Jahreshälfte 2005 unter britischer Präsidentschaft geschieht, um ihrerseits mehr Kontrolle über dieses strategische Instrument zu haben.

Gender Budgeting:

**Ansätze geschlechtergerechter
Budgetgestaltung
Erste Umsetzungsschritte in Österreich**

Dr.ⁱⁿ Elisabeth Klatzer

Was ist Gender Budgeting?

Geschlechtergerechte Budgetgestaltung

- Integration des Zieles tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen in die Haushaltspolitik
- Integration der Gender Perspektive auf allen Ebenen und in alle Phasen des Budgetprozesses
- Gender spezifische Wirkungsanalyse der Budgets
 - Einnahmen und Ausgaben
 - makroökonomische Strategie
 - Effektivität der Dienstleistungen
- Umstrukturierung von Einnahmen und Ausgaben; Veränderung der Budgetprozesse

Wesentliche Fragestellungen

- Wie ist die Verteilung von öffentlichen Ausgaben/Einnahmen auf die Geschlechter?
- Wie wirkt die Haushaltspolitik kurz- und langfristig auf die Ressourcenverteilung zwischen den Geschlechtern?
- Wie sind die Wirkungen auf bezahlte und unbezahlte Arbeit von Frauen und Männern?
- Wie beeinflusst die Haushaltspolitik die Geschlechterrollen und -normen?
- Welche Priorität hat die Verringerung von geschlechtsspezifischen Ungleichheiten?

Funktion von Gender Budgeting

- Rechenschaftsbericht der Regierung
- Differenziertes Steuerungsinstrumentarium
- Transparenz, Öffentlichkeit

Elisabeth Klatzer

Gleichstellung als Ziel

Alle Menschen können

- ihre persönlichen Fähigkeiten frei entwickeln
- freie Entscheidungen treffen,

ohne durch strikte geschlechtsspezifische Rollen eingeschränkt zu werden. Die

- unterschiedlichen Verhaltensweisen,
- Ziele und
- Bedürfnisse

von Frauen und Männern werden in gleicher Weise berücksichtigt, anerkannt und gefördert.

(Definition der Europäischen Kommission)

Gleichstellung konkret

- ökonomische Unabhängigkeit
- Autonomie über eigene Zeitverwendung
- Selbstbestimmte Lebensgestaltung
- Gleichberechtigte Teilhabemöglichkeiten in Politik, Kultur, Wirtschaft, Verwaltung, Zivilgesellschaft ...
- Leben frei von jeder Form von Gewalt
- Gleichberechtigter Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen
- ...

Herausforderungen

- Integration der Gender Perspektive erfordert grundsätzliches Umdenken hinsichtlich ökonomischer und wirtschaftspolitischer Zusammenhänge – **Care Economy**
- Offenlegen und verändern von Gender-spezifischen Machtverhältnissen, Interessen und Geschlechterhierarchien
- Transformation – maskulin geprägter – wirtschaftspolitischer Institutionen und Prozesse
- Transparenz im Budgetprozess
- Partizipation im Budgetprozess

Es braucht ... (1)

- Sensibilität
 - für Geschlechtersegregation und -differenzen
 - für gesellschaftliche Praktiken und Normen
 - für den Beitrag der Politik zur Verstärkung/Verringerung von Ungleichstellung
- Wahrnehmung der Komplexität
- Bereitschaft auch nicht offensichtlichen Aspekten nachzuspüren

Es braucht ... (2)

- Disaggregierte Statistiken
- Daten über unbezahlte Arbeit
- Gender-sensitive (mikro)ökonomische Modelle
- Analysemethoden und Instrumente
- Institutionelle Vorkehrungen

Methodische Ansätze

- Wahl der Herangehensweise und Methoden je nach
 - Kontext
 - AkteurInnen
 - Zielen und Fragestellungen
 - Zeithorizont
 - Analysegegenstand
 - Datenlage
 - ...

Grundsätzliche Herangehensweise

- Situationsanalyse (Gender Disparitäten, Problemlagen identifizieren)
- Politische Zielsetzungen
- Beitrag der Budgetpolitik
- Welche (budget)politischen Maßnahmen sind erforderlich?
- Effektivität des Ressourceneinsatzes

Methodische Ansätze und Instrumente

- Deskriptive Datenanalyse
- Inzidenzanalysen
- Zeitbudgetstudien
- Bewertung durch NutzerInnen
- Gender Impact Assessment
- Benchmarking
- Geschlechterbewusster Haushaltsentwurf
- ...

Elisabeth Klatzer

Datenanalyse

- Deskriptive Analyse der Situation von Frauen und Männern
- Herausarbeiten von geschlechterrelevanten Aspekten bzw. Problemlagen
- Vorhandene quantitative und qualitative Daten werden herangezogen
- Disaggregation der Daten nach Geschlecht, aber auch anderen Dimensionen (Alter, Einkommensniveau ...)
- Einsatz von Indikatoren
- Grenzen: auch Berücksichtigung von statistisch nicht erfassten Aspekten nötig!

Inzidenzanalysen

- Öffentliche Ausgaben: Wer nimmt öffentliche Leistungen in Anspruch (LeistungsbezieherInnen)? Wem kommen sie zugute?
- Öffentliche Einnahmen: Wer trägt welche Steuern, Gebühren, Abgaben etc.?

Zeitbudgetanalysen

- Verfügbare Zeit
 - Größenordnung des Arbeitsvolumens bezahlt/unbezahlt (Tätigkeitsprofil)
- Wirtschaftliche Bedeutung unbezahlter Arbeit
- Wirkungsanalysen: Welche Auswirkungen haben öffentliche Ausgaben (bzw. deren Veränderungen) auf die verfügbare Zeit von Männern und Frauen?

Bewertung durch NutzerInnen

- Meinung (potentieller) NutznießerInnen öffentlicher Leistungen erheben
- Entsprechen Leistungen den Bedürfnissen und Prioritäten?
- Unterschiedliche Methoden:
 - Umfragen
 - Interviews, Fokusgruppen-Diskussionen
 - partizipative Bewertungsprozesse, teilnehmende Beobachtung ...

Gender Impact Assessment (1) Genderpolitische Folgenabschätzung

- Voraussetzung: aussagekräftige Datengrundlagen und Indikatoren
- Umfassendes Instrumentarium
- Geht über „klassische“ ökonomische Analyseinstrumente hinaus:
 - Berücksichtigung der Care Economy
 - Auch langfristige Perspektive der Geschlechter- (und damit Macht-) Verhältnisse

Gender Impact Assessment (2)

- kurz- und langfristige Auswirkungen auf Verteilung von Ressourcen sowie bezahlter und unbezahlter Arbeit
- Einbeziehung der Analyse unbezahlter Arbeit und deren Rückwirkungen auf die bezahlte Ökonomie
- Analyse auf individueller Ebene und Haushaltsebene
- Entsprechen die Politiken den Bedürfnissen von Frauen bzw. Männern?
- Auswirkungen auf das Verhalten von Frauen und Männern
- Berücksichtigung unterschiedlicher Reaktionen von Frauen und Männern auf Anreizmechanismen
- Auswirkungen auf geschlechtsspezifische Normen und Rollen

Benchmarking Zielindikatoren und Bewertungsmaßstäbe

- Kriterien der Bewertung festlegen
- Entwicklung geeigneter Indikatoren aus drei Kategorien:
 - Input-Indikatoren (Welche Mittel werden eingesetzt?) z.B. Personalausgaben, eingesetztes Budget
 - Output-Indikatoren (unmittelbares Ergebnis) z.B. Zahl der Begünstigten
 - Outcome-Indikatoren (mittelbare Ergebnisse/Folgewirkungen) z.B. Gesundheitszustand der Bevölkerung, Verfügbarkeit von Freizeit

Benchmarking (2)

- Wahl geeigneter Indikatoren
- Herausforderung: direkter Wirkungszusammenhang
- Gewisse Kontinuität der Kriterien bzw. Indikatorenbasis
- Messung der Entwicklungen im Zeitablauf

Elisabeth Klatzer

„Gender Budget Statement“ (1) Geschlechterbewusster Haushaltsentwurf

- Integration der Geschlechterperspektive in den gesamten Voranschlag
- Systematische Erfassung der gleichstellungsrelevanten Dimension des Budgets
- Integraler Bestandteil der Haushaltsvorlagen
- Geeignet als Einstieg UND als jährliches zusammenfassendes Steuerungsdokument
- Vielfältige Darstellungsmöglichkeiten

„Gender Budget Statement“ (2) Beispiel aus Südafrika

- Programm/Politikbereich
- Budget
- Outcome/Zielsetzung
- Output/Ergebnis
- Gender Themen
- Indikatoren
- Konkrete Maßnahmen
- Zeitrahmen

Kombinierte Methoden (Beispiel)

- Methode BASS (Schweiz):
 - Untersuchung der Auswirkungen der Sparpolitik auf Frauen bzw. Männer
 - 3 Aspekte:
 - Beschäftigungswirkungen
 - NutznießerInnen/KundInnen
 - Gratisarbeit

Herausforderungen

- Entwicklung/Verfeinerung des methodischen Instrumentariums
- Wahl geeigneter Analyseverfahren
- Geschlechtsspezifische Statistiken in allen Bereich der bezahlten und unbezahlten Ökonomie
- Entwicklung differenzierter geschlechtsspezifischer Indikatoren
- Geeignete Darstellung des Budgets (funktionale Gliederung)
- Berücksichtigung statistisch nicht erfasster Aspekte

Ansätze in Österreich (1)

- **Zivilgesellschaftliche Initiative:**
Gruppe Frauen und Budget (seit 2001)
 - Frauen aus Wissenschaft, Verwaltung, NGOs, Interessenvertretungen
 - Viel unentgeltliche Arbeit
 - Publikationen, Expertise
 - Lobbying

Österreich-Konvent

- Gender Budgeting Thema im Ausschuss X (Finanzverfassung)
- Kein Konsens im Ausschussbericht
- Mögliche Verankerung in der Verfassung
 - Artikel 13 (2): Ziele der Haushaltsführung
 - Artikel 51: Konkretisierung auf einfach-gesetzlicher Ebene ...

Ansätze in Österreich (2)

Lokale Ebene

- Tulln
- Bezirksebene Wien (Grüne Frauen)
- Wien „Musterbezirk“ XII

Projekte:

- Dorfgastein
- Graz

Ansätze in Österreich (3)

Landesebene

- Salzburg – GenderAlp! (EU-Projekt mit Genua, München ...)
- Oberösterreich – Pilotprojekt
 - Bereiche Bildung, Gesundheit, Sport
 - Externe Vergabe, Abschluss Frühjahr 2006
 - Begleitet von ExpertInnengruppe
 - Fokus:
 - Direkter Nutzen von Ausgaben
 - Beschäftigungswirkungen
 - Indirekte und externe Effekte von Maßnahmen

Elisabeth Klatzer

Ansätze in Österreich (4)

Bundesebene

- Aktivitäten im BMF
 - Studie „Ist das österreichische Steuersystem tatsächlich „geschlechtsneutral“?“
 - Informationen in den Budgetmaterialien
- MRV 9.3.2004
- IMAG Gender Budgeting
- BMGF – Pilotstudie Bereich Drogen

Perspektiven geschlechtergerechter Budgetgestaltung in Österreich

- Breite wichtig/traditionell nicht mit Gender assoziierte Bereiche integrieren
- Nicht überall wo Gender Budgeting draufsteht, ist Gender Budgeting drinnen!
- Strukturelle Aspekte einbeziehen
- Partizipative Dimension integrieren
- Perspektive auf Veränderung der Budgetpolitiken und –prozesse richten
- Priorität für die Entwicklung Gender disaggregierter Statistiken

Wesentliche Rahmenbedingungen auf Prozess- und institutioneller Ebene

- Klares Bekenntnis zur Umsetzung auf höchster Ebene mit entsprechender Ressourcenausstattung nötig
- Institutionelle Verankerung mit Koordinierungszuständigkeiten auf hoher Ebene
- Breite Kooperation: Beteiligung der Ressorts für Finanzen, Gleichstellungsangelegenheiten und jeweiligen Fachressorts
- Kooperation von AkteurInnen in und außerhalb der Regierung unter Beteiligung von WissenschaftlerInnen, NGOs und ParlamentarierInnen
- Strategischer Aufbau von Know How, Beiziehung internationaler ExpertInnen

Eine politische und fachliche Vorbereitungs- und Überzeugungsarbeit ist notwendig

Gender Budgeting:

Einfach ist es in keiner Phase, aber machbar.

Erfahrungen mit geschlechterrelevanten Analysen der Staatsausgaben in Basel und in Zürich

Mascha Madörin

1. Eine politische und fachliche Vorbereitungs- und Überzeugungsarbeit ist notwendig: Dazu gehören auch klare Vorstellungen über das, was wünschbar und möglich ist

Als die Idee von Gender Budgeting (Gender relevante Budget-Analysen, in Zukunft mit GRB-Analysen abgekürzt) auch in Europa aufkam, stieß sie rasch auf sehr viel Interesse bei gleichstellungspolitisch engagierten Frauen. Bei Regierungen und bei Fachpersonen in staatlichen Institutionen stößt sie jedoch auf Skepsis bezüglich ihres Nutzens und ihrer Machbarkeit.

Als in Basel und in Zürich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die ersten Ideen und die erste Pilotstudie zu geschlechterrelevanten Analysen des Staatshaushaltes auftauchten, war die politische Reaktion höflich aber abwehrend, die fachliche vernichtend.

1.1. Begriffserklärung: Was ist mit Gender Budgeting gemeint?

Zuerst sei hier darauf hingewiesen, dass im Unterschied zum deutschen, das englische Wort „Budget“ den ganzen Staatshaushalt umfasst, nicht einfach den Voranschlag, wie er jährlich im Parlament diskutiert wird. Zur Budgetpolitik gehört im weiteren Sinn, nebst der Einnahmen und Ausgabenpolitik auch die Fiskalpolitik – die Politik in Sachen Budgetdefizit, Staatsverschuldung, Erhöhung und Senkung der Steuern, Konjunkturpolitik – ebenso wie das System der Sozialversicherungen.

Im schweizerischen Föderalismus werden auf allen drei Ebenen Einkommens- und Vermögenssteuern erhoben: auf Bundes-, Kantons-, und Gemeindeebene. Der Bund gibt etwa 36,7% der öffentlichen Finanzen aus, die Kantone 34,5% und die Gemeinden 29%. Ungefähr in den gleichen Größenordnungen bewegen sich die Einkommens- und Vermögenssteuern, die auf allen Ebenen erhoben werden. Von den gesamten Ausgaben stellen beim Bund über 60%, bei den Kantonen über 30% und bei den Gemeinden mehr als 20% (mit wachsender Tendenz) aller Ausgaben Transferausgaben dar. Bei den Transferausgaben handelt es sich um langfristige, zweckgebundene Verpflichtungen, an denen kurzfristig nichts geändert werden kann. Sie sind also kaum Gegenstand von Budgetdebatten in Parlamenten.

In Kanton Basel befassten wir uns entsprechend dem Beschluss des Grossen Rates (Parlament) nur mit dem Naheliegendsten: der Ausgaben-Politik des Kantons. Im Kanton Basel-Stadt (bestehend aus der Stadt Basel und zwei Gemeinden) sind die Gemeinde- und Kantonsfinanzen weitgehend zusammengelegt. Trotz der relativen Kleinheit des Kantons (weniger als 200.000 EinwohnerInnen) handelt es sich bei den analysierten Ausgaben um 1,9 Mrd. CHF (ca. 1,25 Mrd. EUR), weil die öffentlichen Gemeinde- und Kantonsfunktionen zusammengelegt sind und auch nur ein Parlament darüber befindet. Für eine GRB-Analyse ist das natürlich interessant, weil ein großer Teil der gesamten Staatsausgaben – von der Kinderkrippe bis zu höheren Fachschulen – im selben Budget zusammengefasst ist. Hinzu kommt ein weiterer Vorteil: viele periodische Datenerhebungen finden kantonal statt und nicht auf Gemeindeebene. Ein Stadt-Kanton ist eine homogenere statistische Einheit als der Kanton Zürich mit der größten Stadt der Schweiz und zugleich mit ländlichen Gebieten. In der Stadt

Eine politische und fachliche Vorbereitungs- und Überzeugungsarbeit ist notwendig

Zürich (nicht im Kanton) wird gegenwärtig ebenfalls eine GRB-Analyse durchgeführt. Obwohl die Stadt Zürich eine bedeutend größere Wohnbevölkerung (ca. 340.000 EinwohnerInnen) hat als der Kanton Basel-Stadt, sind dort einerseits wegen der beschränkteren Finanzhoheit einer Stadt als auch wegen der Datenlage (Gemeinde statt Kanton) die GRB-Analyse-Möglichkeiten eingeschränkt, verglichen mit Basel-Stadt. Die Verantwortlichen der GRB-Analyse von Zürich haben deshalb beschlossen, die Analyse selektiver zu machen als dies in Basel gemacht wurde. Dort war der Anspruch von Beginn weg, alle Ausgaben systematisch nach verschiedenen Gesichtspunkten zu analysieren.

Wer also Budgetanalysen machen will, muss sich überlegen, worüber von den entsprechenden politischen Behörden entschieden werden kann, falls es das Ziel von GRB-Analysen ist, als Steuerungsinstrument der Behörden und politischen Öffentlichkeit zu dienen. Auch ist wichtig, welche statistischen Daten regelmäßig für die betreffende territoriale Einheit erhoben werden.

Das Erkenntnisinteresse kann auch ein anderes sein: die Analyse von Auswirkungen von Staatsausgaben und -einnahmen auf die Geschlechterverhältnisse einer Region, was eine umfangreichere Forschungsarbeit beinhaltet. Da macht es Sinn, die Staatsausgaben und -einnahmen, welche in einer Gebietseinheit anfallen und längerfristige Auswirkungen haben, als Ganzes unter die Lupe zu nehmen, egal woher sie kommen und wer darüber entscheidet. Wichtig ist also Klarheit darüber, wozu GRB-Analysen gemacht werden: als politisches und administrationsinternes Steuerungsinstrument, das periodisch und systematisch eingesetzt wird oder als regionales Planungsinstrument, das dazu dient, sozioökonomische Prozesse der Gleich- und Ungleichstellung zwischen den Geschlechtern in einer territorialen Einheit besser zu verstehen und vielleicht alle 5-10 Jahre gemacht wird. Natürlich wäre beides wünschenswert.

Seit den 1980er Jahren haben sich die Begriffe verändert, wie die folgende Liste zeigt (chronologisch nach dem Gebrauch geordnet). Begriffsänderungen bedeuten nicht nur Änderungen in den Sprachregelungen, sondern beinhalten auch eine Verschiebung der Zielsetzungen der Budgetanalysen und auch ein verändertes Verständnis dessen, was die Funktion einer GRB-Analyse sein soll. Auch die

gewählte Analysemethode hängt von dem jeweiligen Verständnis ab.

- **Women's Budget – Frauenbudgets:** Im Vordergrund steht die Verbesserung des sozioökonomischen Status der Frauen.
- **Engendering budgets:** Ein Prozess, Geschlechterverhältnisse bei den öffentlichen Finanzen zum Thema zu machen, soll in Gang gesetzt werden.
- **Gender budgets/budgeting – Gender budget analysis oder Gender auditing of government budgets:** Die Rechenschaftspflicht über die geschlechterspezifischen Auswirkungen und den geschlechterspezifischen Gehalt von öffentlichen Finanzen steht im Vordergrund.
- **Gender responsive budgets:** Das ist der gegenwärtig gebräuchlichste Begriff, der in internationalen Netzwerken und Institutionen gebraucht wird.

So sehr sich die Sichtweisen, worum es geht, unterscheiden mögen, eines ist klar: Es geht ums Agenda Setting. Der Charme, geschlechterrelevante Fragen an die Staatspolitik mit den Staatsfinanzen zu verbinden, liegt vor allem darin, dass Entscheide und die Rechenschaftspflicht über Staatsfinanzen periodisch erfolgen. Abgesehen davon kann die Analyse von Geldflüssen sehr erhellend sein, zur Beurteilung des tatsächlichen Stellenwert von Gleichstellungspolitik.

1.2. Die Grundidee: Gleichstellungspolitik

Geschlechtsspezifische Budgetanalysen sind ein wichtiges Instrument des Gender Mainstreaming, das heißt der Umsetzung des Gleichstellungsgebots in sämtlichen Politikbereichen.

Hinter solchen Budgetanalysen stehen folgende drei demokratiepolitische Grundgedanken:

- Der Staat und seine Organe unterstehen dem **Diskriminierungsverbot**. Mit der Budget-Analyse wird überprüft, ob die Gleichstellungsanliegen auch bei der Zuteilung von Ressourcen berücksichtigt werden.
- Da sich die Lebens- und Arbeitssituationen zwischen den Geschlechtern immer noch deutlich unterscheiden, **wirken sich öffentliche Einnahmen und Ausgaben unterschiedlich auf die Geschlechter aus**. Eine geschlechtsspezifische Analyse ist deshalb für eine realistische Effizienz- und Wirkungsanalyse von öffentlichen Finanzen unerlässlich.

Eine politische und fachliche Vorbereitungs- und Überzeugungsarbeit ist notwendig

- Finanzflüsse und die Art und Weise, wie sie gesteuert werden, **beeinflussen die aktuellen und künftigen Lebensbedingungen der BürgerInnen** und damit auch die zukünftigen Geschlechterverhältnisse.

Letztlich können an Staatsausgaben zwei verschiedene gleichstellungspolitische Fragen gestellt werden:

- Haben Frauen und Männer gleichen Zugang zu den Leistungen des Staates?
- Führt die Einkommens- und Ausgabenpolitik des Staates zu mehr Gleichstellung (und Gerechtigkeit) zwischen Frauen und Männern, Mädchen und Jungen?

Diese zwei Fragen sind – auch was die Analysemethoden angeht – nicht so einfach unter einen Hut zu bringen.

Bei den „Frauenbudgets“ steht die Frage im Vordergrund: Führt die Einkommens- und Ausgabenpolitik des Staates zu einer Verbesserung des sozioökonomischen Status? Nach meinen Erfahrungen steht, Gender hin oder her, meistens implizit diese Frage im Zentrum des Gender Budgetings.

1.3. Erwartungen

- **Die Budget-Analyse aus geschlechterspezifischer Sicht ist Teil von Gender Mainstreaming.** Wenn geschlechterspezifische Überlegungen in die Politik und Projektplanung eingebaut sein sollen, dann muss sich das auch in der Verteilung der Ressourcen, **respektive in der Debatte und Berichterstattung über die Finanzen reflektieren.**
- Geschlechterspezifische Budgetanalysen (GBA) und -debatten sind für Frauen eine gute Gelegenheit in **die harte Debatte über die Allokation von Ressourcen einzusteigen.** Frauenorientierte Politik kann so von den Rändern der Sozialpolitik, wo sie sich traditionellerweise bewegt hat, wegkommen und wirklich etwas bewegen. Gleichstellungspolitik muss Kriterium der Wirtschaftspolitik des Staates werden.
- Einbindung in die **periodische Entscheidungsfindung und Berichterstattung** von Regierungen.
- Die **GBA erhöhen die Transparenz** ökonomischer Entscheide von Regierungen und ermöglichen, dass BürgerInnen und EinwohnerInnen auf diese Entscheide Einfluss haben.
- Viele Fachfrauen erhoffen sich dadurch auch mehr Einfluss auf Wirtschaftspolitik und Makroökonomie, was meiner Ansicht nach nur der Fall ist, wenn es auch so

geplant wird und die methodischen Konsequenzen daraus gezogen werden.

1.4. Wirtschaftspolitische Aktualität

Bei Frauennetzwerken oder Fachfrauen, die sich mit Gleichstellungsfragen und/oder Gender Mainstreaming befassen, stoßen die GRB-Ideen auf großes Interesse. Weltweit gibt es zig Initiativen, inzwischen auch auf EU-Ebene. Wenn auch die Gefahr besteht, dass zuviel von GRB-Initiativen erwartet wird, gibt es doch gewichtige Argumente, die dafür sprechen:

- Die Gleichstellungspolitik hat bezüglich Gesetzgebung in vielen Ländern etliches erreicht. Heute fehlt es vor allem an ökonomischen Ressourcen für ihre Durchsetzung.
- Wenn Gleichstellungspolitik durchgesetzt und geschlechtsspezifische Überlegungen in die Politik und Projektplanung (Gender Mainstreaming) eingebaut sein sollen, dann muss sich das auch in der Verteilung der Ressourcen, respektive in der Debatte und Berichterstattung über die Finanzen reflektieren.
- Durch die Entwicklung der neuen Informationstechnologien und im Rahmen des New Public Management (NPM) sind neue Methoden von Budgetanalysen entwickelt worden, neue Managementtechniken auch im Staatsapparat und ein anderes Verständnis von Steuerungsmöglichkeiten durch Regierungen und Parlament. Mit den Forderungen von geschlechtsspezifischen Budgetanalysen geht es auch darum, darauf zu beharren, dass gleichstellungspolitische Zielsetzungen auch bei NPM-Methoden Eingang finden.
- Es geht darum, dass der Staat gleichstellungspolitisch relevante Daten als Entscheidungsgrundlage liefert. Geschlechtsspezifische Budgetanalysen können als Teil eines Demokratisierungsprozesses angesehen werden, eine längst fällige politische Gleichstellung der Frauen in Sachen Ressourcen des Staates. Die Fachfrau Rhonda Sharp, die wesentlich an der Ausarbeitung geschlechtsspezifischer Budgetanalysen in Australien beteiligt war, sagte dazu, dass ein sehr wichtiger Effekt der GBA ist, dass das Desinteresse in Sachen Gleichstellung aufhört und diesbezügliche Wissens- und Datenlücken überhaupt identifiziert werden. Es geht also um gleichstellungspolitische Transparenz und Weiterentwicklung eines gleichstellungspolitischen Know-hows für Regierung und Parlament.

Eine politische und fachliche Vorbereitungs- und Überzeugungsarbeit ist notwendig

- Die gleichstellungspolitische Logik und Notwendigkeit von GBA erklärt aber nicht, weshalb das Thema in so vielen Ländern in kurzer Zeit aktuell wurde. Dies hat meiner Ansicht nach mit den Auswirkungen jüngster wirtschaftspolitischer Entwicklungen zu tun. Ähnliche wirtschaftspolitische Konzepte und Regierungspraktiken, die wir heute als neoliberal bezeichnen, haben sich in den unterschiedlichsten Regionen auf ähnliche Art und Weise auf Frauen ausgewirkt. Dies hat zu einer neuen wirtschaftstheoretischen und -politischen Debatte in internationalen Frauennetzwerken geführt – zuallererst in Ländern des Südens. Die neue ökonomische Fachdebatte dreht sich nach wie vor um Gleichstellung im Erwerbssektor, aber zunehmend auch um zwei zentrale Kategorien: um die ökonomische Bedeutung der unbezahlten Arbeit, der Care Economy und der Staatsfinanzen.
- Die neueren wirtschaftlichen Entwicklungen legen die Annahme nahe, dass Staatsausgaben in nächster Zukunft stagnieren werden. Damit stellt sich die Frage der Prioritätensetzung bei der staatlichen Ausgabenpolitik umso schärfer. Zur Wohlfahrtspolitik der Nachkriegszeit gehörte, dass Gleichstellungsprogramme, Verbesserungen in der Sozialpolitik mit wachsenden Staatsausgaben finanziert wurden. Was nun, wenn dies nicht mehr möglich ist? Soll Gleichstellungspolitik deshalb ad acta gelegt werden? Wo soll vernünftigerweise – wenn überhaupt – gespart werden? Und: Wenn schon weniger Geld zur Verfügung steht, was ist in Sachen Gleichstellungspolitik wichtig?
- Trotz tendenziell stagnierender Staatsausgaben – mindestens was Sozialausgaben anbelangt – muss aber betont werden, dass der Staatshaushalt ein großes volkswirtschaftliches Gewicht hat. Die Schweiz hat einen vergleichsweise kleinen Staat und trotzdem betrug im Jahr 2000 der Anteil des Staatsausgaben (inklusive Sozialversicherungen) 37,7% des Bruttoinlandprodukts (BIP).¹
- Mit dem Staatshaushalt wird also wegen seiner Größenordnung gewollt oder ungewollt nach wie vor Wirtschaftspolitik gemacht. Finanzflüsse strukturieren die Zukunft einer Gesellschaft, auch deren Geschlechterverhältnisse. Mehr denn je steht die Haushaltspolitik des Staates im Zentrum öffentlicher politischer Debatten, nicht zuletzt deshalb, weil andere wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten des Nationalstaates – nämlich

die Währungs- und Geldpolitik – wegen der Globalisierung der Finanzmärkte zunehmend eingeschränkt sind. Heute ist die Steuerpolitik, die Sozialversicherungs- und die Budgetpolitik ein politisch heiß umkämpftes Feld (Defizitregelungen, Sozialversicherungs- und Wohlfahrtsstaatsdebatte etc.). Es ist höchste Zeit, dass Frauen aus ihrer Sicht substantiell mitzureden beginnen, auf welcher Ebene auch immer – ob auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene.

1.5. Gegenargumente

Renitenz: Natürlich gibt es genügend PolitikerInnen und Staatsangestellte in Entscheidungsfunktionen, die dagegen sind, und mit den gewohnten – gewohnt seit es die Neue Frauenbewegung gibt – Pseudo-Argumenten versuchen, die Möglichkeit und Brauchbarkeit einer GRB-Analyse in Frage zu stellen. Aber es gibt auch andere. Es ist wichtig, Verbündete in Abteilungen zu haben, die sich mit Budgetprozessen, Evaluation und/oder Statistik befassen. Und natürlich braucht es das Bündnis von PolitikerInnen, die das wollen. Sowohl in Basel als auch in Zürich haben die Parlamente zugestimmt, in Basel gegen den Willen der Regierung. In Zürich unterstützt die Stadtregierung das vom Parlament angeregte Projekt. Und es braucht – je nach Situation – den Beizug von Fachpersonen von außen, welche die fachlichen Gegenargumente, die international unübersehbare Ähnlichkeiten aufweisen, zu kontern wissen. In Basel wurde ein Antrag, dass der Staat eine GRB-Analyse machen soll, zuerst im Parlament abgelehnt. Aber nach längerem Lobbying durch Frauenorganisationen wurde ein Kreditantrag für ein Pilotprojekt (Abklärung der Methode, Beurteilung, was möglich ist etc.) genehmigt. Der Bericht zum Pilotprojekt wurde im Jahr 2003 veröffentlicht. Wie es weiter gehen wird, ist noch nicht klar, inzwischen wurde ein neues Parlament und eine neue Regierung gewählt. Auch in der Stadt Zürich wurde ein Pilotprojekt gestartet, über dessen Weiterführung die Stadtregierung dann weiter entscheiden muss (der Bericht sollte im Frühling 2005 der Regierung vorgestellt werden).

Noch vor der Lancierung dieser GRB-Analysen, in den 1990er Jahren, wurde auf Initiative der Gewerkschaft öffentlicher Angestellter (VPOD, Verband des Personals öffentlicher Dienste), in verschiedenen Gemeinden und Kantonen die Frage gestellt: Wird auf Kosten der Frauen gespart? Es handelt sich dabei um Vorstufe einer GRB-Analyse. Bei dieser Initiative wurden sehr viele analytische

Eine politische und fachliche Vorbereitungs- und Überzeugungsarbeit ist notwendig

und methodische Überlegungen angestellt, die den späteren Pilotprojekten in Basel und Zürich wieder zugute kamen. In Australien war vor der Implementierung einer GRB-Analyse obligatorisch, dass bei den Anträgen für neue Ausgaben, eine Gender-Analyse gemacht werden muss. Eine GRB-Prozess kann also auf verschiedene Arten eingeleitet und später erweitert werden.

Nützlich kann sein, darauf hinzuweisen, dass die Stadt, die Provinz, das Land nicht die ersten sind, die so etwas tun, dass es bereits Erfahrungen dazu gibt. Hinzu kommt, dass GRB-Prozesse nicht nur von der letzten UN-Frauenkonferenz in den Forderungskatalog aufgenommen wurde, die Idee propagiert der Commonwealth seit Mitte der 1990er Jahre und hat inzwischen auch bei der OECD und der EU Einzug gehalten.

Machbarkeit und Datenlage: Dies ist in der Tat insofern ein ernsthaftes Problem, als es etliche Innovation braucht, um eine GRB-Analyse zu machen. Viele dazu notwendige Datenerhebungen fehlen in der Regel. Es stellen sich neue Fragen, deren Beantwortung nicht einfach so auf der Hand liegt oder von routinierten Fachleuten angeboten werden kann. Ähnlich wie bei den Umweltberichten vor 10-20 Jahren müssen Instrumente der Analyse zum Teil erst entwickelt werden. Der fachliche Austausch zwischen verschiedenen GRB-Projekten wäre daher sehr wünschenswert. Es ist wichtig, dies den politischen EntscheidungsträgerInnen und den Verantwortlichen in Regierungen klar zu machen.

Es ist von Vorteil, die Datenlage und die Möglichkeit der Verknüpfung der Daten (Finanzflüsse mit sozioökonomischen Daten zu Geschlechterverhältnissen) abzuklären, bevor eine systematische GRB-Analyse durchgeführt wird. In der Schweiz wurden die ersten Analysen meistens als Machbarkeitsstudien konzipiert, mit Empfehlungen, wie die GRB-Analysen angegangen und implementiert werden könnten/sollten. Empfehlenswert ist, zwischen den kurzfristig mach- und institutionalisierbaren und den mittel- und langfristigen, weil schwierigeren, Analysen zu unterscheiden. Sowohl in Australien als auch in Südafrika dauerte der Prozess mehrere Jahre. Im ersten Bericht von Basel wurden brauchbare Methoden identifiziert, wie eine solche GRB-Analyse gemacht werden kann, und dann an den Ausgaben des Jahres 2000 mit etlichen Datenlücken durchgespielt. Gleichzeitig wurde im Schlussbericht vorgeschlagen, wie die Analyse verbessert, vertieft und ausgeweitet werden

könnte, wo sie immer noch Lücken hat – wegen mangelnder Daten, welche Zusatz- und Teilprojekte nützlich wären. In der Stadt Zürich werden einzelne (naheliegende) Ausgabenbereiche untersucht und später – falls die Regierung die Weiterführung des Projekts nach einem ersten Bericht beschließt – auf andere Ausgabenbereiche ausgedehnt.

Ein Ziel von GRB-Initiativen ist es, einen Prozess einzuleiten, der zu einer periodischen Berichterstattung verpflichtet, die es vorher nicht gab, ein Prozess, der aber gleichzeitig der Tatsache Rechnung trägt, dass im Verlauf der Jahre zusätzliche Daten erhoben und die Analysen differenziert und ausgeweitet werden müssen. Das ist sowohl im politischen als auch im bürokratischen Entscheidungsprozess nicht so einfach zu handhaben. Es gibt zwei Gefahren: dass zu simple und oberflächliche Quantifizierungen zur Irrelevanz der GRB-Analysen führen oder dass die Analysen an der zu hohen Komplexität und Differenziertheit scheitern. GRB-Analysen müssen, sollen sie periodisch stattfinden und integraler Teil des Budgetentscheidungsprozesses sein, zu handhaben sein (es können nicht jedes Jahr umfangreiche Forschungen gemacht werden) und ein Minimum von standardisierten Fragen enthalten. Es handelt sich notwendigerweise um ein grobes – allerdings periodisch zu verbesserndes – Instrument, soll es wirklich Teil der periodischen Budgetberichterstattung/-entscheidungen und ein administrationsinternes Steuerungsinstrument sein. Differenzierte geschlechterpolitische Fragestellungen müssen auf andere Art angegangen werden, ebenso umfassende Fragen öffentlicher Finanzen, wie zum Beispiel Steuer- oder Sozialversicherungssysteme oder die Frage der Wirkung von Staatsdefiziten und deren Bekämpfung auf Geschlechterverhältnisse.

Teurer Zusatzaufwand: Gegenwärtig befinden sich fast überall die Staatsverwaltungen in Reorganisation. Entscheidungsprozesse werden verändert, Budgets anders zusammengestellt und neue Evaluations- und Kontrollprozesse eingeführt. Die erste Reaktion von VertreterInnen der Regierung und der staatlichen Administration auf GRB-Initiativen besteht oft darin, dass sie argumentieren, sie seien durch die Reorganisation der Verwaltungen ohnehin überlastet und solche GRB-Analysen verlangten ein viel zu hoher Zusatzaufwand. In der Tat bedeuten GRB-Analysen einen signifikanten Zusatzaufwand, vor allem, wenn sie ein erstes Mal gemacht werden. Aber es ist wichtig, dass GRB möglichst in den Phasen des Umbruchs in die neuen Entschei-

Was genau soll analysiert werden und weshalb?

dungsprozesse eingebaut wird. Ein Ziel einer ersten GRB-Analyse muss es sein, machbare Wege zu finden, die bei einer periodischen Durchführung nicht allzu viel Aufwand verlangen. Aber eine erste Analyse braucht – klar – einen zusätzlichen Aufwand an Finanzen und an Arbeit von Fachpersonen und verwaltungsinterne Beauftragte.

Was bringt es überhaupt? Nicht ohne guten Grund werfen gleichstellungspolitisch Engagierte die Frage auf, ob denn eine solche Analyse wirklich mehr Kinderkrippen bringe oder bessere Arbeitslosen- und andere Sozialversicherungsregelungen. Seit Jahrzehnten sei klar, dass es dies brauche, soll erfolgreich Gleichstellungspolitik betrieben werden. Es liege wohl mehr an der Durchsetzung alter frauenpolitischer Forderungen als am Mangel geschlechtergerechter Berichterstattung. Das stimmt. Was mit GRB-Initiativen erreicht werden soll, ist eine stärkere Institutionalisierung der Gleichstellungspolitik und auch mehr gleichstellungspolitische Kompetenz innerhalb des Staates. Es ist ein längst fälliges Instrument der Compliance in Sachen Antidiskriminierungsgesetz und ein wichtiges Mittel, Transparenz in Sachen Gleichstellungspolitik zu fördern. Letztlich geht es um die Rechenschaftspflicht der Behörden und Regierungen, die schon längst zu Antidiskriminierungs- und Gleichstellungspolitik verpflichtet sind. Die politische Auseinandersetzung um Kinderkrippen und andere wichtige, Jahrzehnte alte Forderungen der neuen und alten Frauenbewegung, erübrigt sich damit nicht. Gleichzeitig wird zurecht die Frage gestellt, ob durch die Standardisierung der Messung und Quantifizierung nicht auch Vorstellungen darüber, was Gleichstellung sei und zu sein hat, voreilig zementiert werden. Indikatoren und Benchmarking kann, wie wir alle wissen, sehr irreführend sein und blockierend wirken. Das Problem stellt sich nicht nur für die GRB-Evaluations- und Controllingprozesse. Eine weitere Schwierigkeit ist, dass ein im Staatsapparat isoliert, ohne öffentliche Debatte, durchgeführter GRB-Prozess, in technokratischem Zahlenspiel zu enden droht. Man kann sich auf den prinzipiellen Standpunkt stellen, dass diese Art der formalisierten Kontrolle und Rechenschaftspflicht falsch ist und zu viele Gefahren der Blockierung, Kontrolle und Scheinobjektivierungen in sich birgt und adäquatere und komplexere Analysen zur Gleichstellungspolitik des Staates verdrängen. Nur besteht die Frage, ob dies in der Praxis die Alternative ist und ob nicht ein Agenda Setting durch GRB-Analysen zu solchen komplexeren Analysen führen könnten.

2. Was genau soll analysiert werden und weshalb? Was kann analysiert werden? Und wie macht man es?

Im Prinzip stellen sich, wie schon erwähnt, zwei gleichstellungspolitische Fragestellungen:

- Haben Frauen/Mädchen gleichen Zugang zu öffentlichen Leistungen wie Männer/Jungen? Dies ist die Frage, die am leichtesten beantwortet werden kann und eine Frage, die auf den ersten Blick allen einleuchtet.
- Führen Staatsausgaben und -einnahmen zu mehr Gleichstellung zwischen Frauen und Männern? Diese Frage nach den Wirkungen ist schwerer zu beantworten. Es stellt sich zudem die Frage, welche Wirkungen überhaupt zu analysieren sind.

Egal welches Wort wir brauchen, ob „Gender“, „Geschlechterverhältnisse“, „sozioökonomischer Status und Rollen der Frauen und Männer“ oder „Gleichstellung“, es gibt das analytische Problem, dass nicht alle das Gleiche damit meinen und konträre politische und wirtschaftspolitische Meinungen darüber bestehen, worauf es ankommt. Deshalb muss meiner Ansicht nach, die Frage geklärt werden, WELCHE Wirkungen (Outcome) untersucht werden müssen, soll dies nicht dem Belieben (was auch eine Möglichkeit ist) jeder administrativen Einheit überlassen werden. Ein Minimum von standardisierten Fragen und Analysemethoden hat zwei Vorteile (auch wenn sie unbefriedigend beantwortet werden): Es können verschiedene Budgets miteinander verglichen werden und schwierige Fragen (z.B. Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit und auf die Care Ökonomie) können nicht einfach weggelassen werden. Wünschbar wäre meiner Ansicht (als Ökonomin) nach, dass ein Minimum gleicher Fragen ans ganze Budget gestellt werden, nur so können regional- oder volkswirtschaftliche Schlüsse über Wirkung der Staatsbudgets auf die Geschlechterverhältnisse gemacht werden. Man kann sich auch auf den Standpunkt stellen, dass analytisch beispielsweise Ausgaben für das Gesundheitswesen oder für Verkehr jeweils anders angegangen werden müssen. Aber vielleicht ließe sich ein Mix von beidem finden: Standardfragen und bereichsspezifische Fragen.

Je nach Situation, nach politischem Interessen und im Projekt engagierten Fachpersonen werden andere Fragen gestellt und andere Methoden gewählt, wie verschiedene

Was genau soll analysiert werden und weshalb?

Beispiele zeigen. Basel – ein Stadt-Kanton – hat andere Methoden ausgewählt als die Stadt Zürich. Das hängt teilweise wie schon erwähnt mit der unterschiedlichen Datelage und finanziellen Kompetenz von Kanton und Stadt zusammen, zum Teil mit den unterschiedlichen Funktionen und Fachkompetenzen der an der GRB-Analyse beteiligten Fachpersonen und für sie zuständige Staatsstellen.²

2.1. Welche Fragen? Welche Wirkungsanalysen?

In **Australien** war die Fragestellung stark an Methoden des New Public Management orientiert. Die Anweisungen waren sehr generell und mehr eine Anweisung darüber, dass auf Fragen geantwortet werden muss, aber es gab kaum inhaltliche und methodische Vorschriften. Dies machte nicht zuletzt deshalb Sinn, weil allen Ministerien Fachfrauen zugeordnet wurden, die sich mit der Relevanz der Daten und Fragestellungen befassen konnten. Diese Frauen wurden nach einem Regierungswechsel allerdings wieder „weggespart“. Auf dem Höhepunkt der Budgetanalysen waren folgende Fragen für alle staatliche Departements obligatorisch:

- Die Ziele der Staatsstellen auf ihre Relevanz für den sozialen und ökonomischen Status von Frauen zu überprüfen.
- Gender Indikatoren für Leistungen und Resultate zu identifizieren (z.B. die Anzahl der Frauen und Männer, welche von einem Programm profitieren).
- Die Ressourcen, die dafür verwendet werden, zu identifizieren.
- Anzugeben, welche Veränderungen für das folgende Jahr geplant sind.

In zwei Staaten wurden die verschiedenen Staatsstellen aufgefordert, selbst Indikatoren zu entwickeln, wie die Gleichstellung der Frauen und deren Fortschritt gemessen werden könnte und inwiefern die Leistungen des Staates den Bedürfnissen von Frauen gerecht werden.

Von den Verwaltungsstellen wurde verlangt, die geschlechterspezifischen Analysen für drei Kategorien von Budgetausgaben zu liefern:

- Ausgaben für Programme, welche speziell auf Frauen oder Männer (Mädchen oder Jungen) ausgerichtet sind, um ihren speziellen Bedürfnissen Rechnung zu tragen (z.B. spezielle Frauen Gesundheitsberatungsstellen, Männerbüros, Programme für alleinstehende Mütter mit Kleinkindern etc.).

- Ausgaben der Verwaltung, um die Gleichstellung von Frau und Mann in der Verwaltung zu fördern (Ausbildung, Elternurlaub, Kinderkrippen am Arbeitsplatz etc.).
- Ausgaben für alle anderen Güter und Dienstleistungen.

Ich halte die Unterscheidung dieser drei Ausgabenkategorien für sehr hilfreich, wenn auch die ersten beiden Punkte nicht mehr als ein Prozent der gesamten Ausgaben ausmachen. Aber die Sichtbarmachung solcher Größenordnungen ist Teil einer GRB-Analyse. Wir haben sie in Basel leider nicht gemacht.

In **Südafrika** stand von Anfang an ein entwicklungspolitisches Programm im Vordergrund und die Frage, wie viel die Regierung effektiv dafür tut. Die Zielsetzungen waren also gegeben. Die GRB-Berichterstattung der Regierung erfolgt alle drei Jahre im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung. Dann gibt es Nichtregierungsorganisationen (NGO), welche selbst eine Budgetanalyse machen und jährlich – ähnlich wie in Kanada – einen NGO-Bericht zu verschiedenen Problemstellungen erarbeiten (z.B. Gesundheit, Sicherheit).

In Europa, auch in der Schweiz, werden die GRB-Analysen in der Regel analytischer und weniger normativ als in Südafrika oder in Australien – bezüglich eines vorhandenen fortschrittlichen Regierungsprogramms – angegangen. Um klar zu machen, wie unterschiedlich die Fragen an Budgets sein können, seien hier drei Frageaster genannt:

2.1.1. Kanton Basel-Stadt (Schweiz)

Wer sind die EmpfängerInnen von Staatsleistungen?

Anfänglich lautete die Frage: Wem bringen die Staatsleistungen einen Nutzen? Nutzen ist jedoch eine ökonomische Kategorie, welche sehr große analytische Schwierigkeiten und Verwirrung schafft. Die Unterscheidung zwischen KostenverursacherInnen und denjenigen, die den Nutzen haben, kann zu heillosen Diskussionen führen (z.B. Ausgaben für Gefängnisse). Wir haben uns auf die direkten EmpfängerInnen beschränkt. Wer bezieht die staatliche Dienstleistung (Alter, Geschlecht, Nationalität)? Eine der großen Schwierigkeiten ist, Staatsleistungen zuzuordnen beispielsweise beim Verkehr. Es gibt, wie allen am Projekt Beteiligten klar war, diesbezüglich viele offene Fragen und auch fehlende Daten. Aber immerhin wurde mal der Versuch gemacht, diese Zuordnung zu machen und die vorhandenen BenutzerInnen-Statistiken und Studienresultate zusammen zu tragen. Wie dann die Daten interpretiert und besser werden, darüber kann gestritten werden.

Was genau soll analysiert werden und weshalb?

Auswirkungen auf Erwerbsarbeit von Frauen und Männern:

Meistens reduzieren sich die GRB-Analysen auf die Anzahl der Staatsstellen, die Löhne/Lohnsummen, welche an Staatsangestellte bezahlt werden. So auch in Basel-Stadt und Zürich. Es gäbe aber durchaus Methoden zusätzlich die Gender-Wirkung von Dienstleistungen und Gütern, die der Staat bei Unternehmen und Personen einkauft, anzusehen³. Es könnte sogar eine geschlechtsspezifischer Multiplikatorwirkung von Staatsausgaben auf Erwerbsarbeitsstellen und Einkommen auf Männer und Frauen errechnet werden. In Australien wurde im Rahmen von GRB-Analysen herausgefunden, dass der Staat wesentlich mehr ausgibt, um in Krisenbranchen (z.B. Landwirtschaft, Industrie) Männerarbeitsplätze/-einkommen zu retten als Frauenarbeitsplätze/-einkommen (was sich in osteuropäischen Ländern auch wieder gezeigt hat). Um solchen Fragestellungen nachzugehen gäbe es durchaus bereits vorhandene Methoden. Ein Schönheitsfehler an der „Schweizer Fragestellung“ ist, dass nicht nur Auswirkungen auf die Erwerbsarbeit von Frauen und Männern untersucht werden sollten, sondern auch die Auswirkungen auf die Erwerbseinkommen. Was nicht das Gleiche ist. Richtig müsste es heißen: Auswirkungen auf die Erwerbsarbeit und -einkommen von Frauen und Männern.

Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit von Frauen und Männern

Alle GRB-Fachpersonen sind sich darüber einig, dass das der schwierigste Teil der Analyse ist. Wenn diese Fragestellung (oder auch die Auswirkungen auf die bezahlte und unbezahlte Care Ökonomie) nicht zwingend vorgeschrieben ist, dann fällt sie bei der erst besten Gelegenheit unter den Tisch. Die Möglichkeit der Berufung auf einen expliziten Parlamentsbeschluss, in dem alle drei Fragestellungen vorkamen, erwies sich im Verlauf der GRB-Analyse in Basel als sehr hilfreich. In Basel haben wir die Analyse der Wirkung auf die unbezahlte Arbeit in zwei Teile geteilt: zum einen in die Frage, wie viel der Staat (und private Unternehmen/Non-Profit Organisationen) für die Wohlfahrt im Bereich von Erziehung, Versorgung und Pflege tun (Volumen und/oder Wert der Arbeit), im Vergleich zur Größenordnung der unbezahlten Arbeit der Frauen und Männern (ein Teil dieser unbezahlten Arbeit könnte als privater Service Public angesehen werden, auch das wurde diskutiert) und wie groß vergleichsweise das Steueraufkommen von Personen und Kapitalgesellschaften ist. Hier geht es darum, überhaupt eine Vorstellung zu

Dimensionen einer Stadtökonomie zu entwickeln. Wir haben die Volumina von bezahlter und unbezahlter Arbeit der EinwohnerInnen miteinander verglichen (wie viel Stunden pro Jahr wird Geschirr unbezahlt abgewaschen, Kinder bei den Aufgaben geholfen etc., wie viele Stunden im Baugewerbe, in der öffentlichen Verwaltung und in Primarschulen gearbeitet etc.). Dadurch entsteht eine interessante Geographie der Arbeitszeit, die gleichzeitig die Wichtigkeit von Staatsausgaben relativiert aber auch erhellt. Insbesondere haben wir festgestellt, wie ungleich die unbezahlte Arbeit nicht nur zwischen Frauen und Männern sondern zwischen den Frauen verteilt ist. Zum andern haben wir aufgrund eines ExpertInnen-Pannels Kategorien von Staatsausgaben, die eine besonders offensichtliche Wirkung auf unbezahlte Arbeit haben, ausgewählt und die Ausgabenentwicklung in den letzten 10 Jahren mit der durchschnittlichen Entwicklung der gesamten Staatsausgaben verglichen. Die Unterschiede beim Verlauf der Kurven waren auf den ersten Blick enorm. In einem nächsten Schritt wurden die Ursachen für diese Unterschiede genauer untersucht und versucht ein Fazit über die Auswirkungen zu ziehen.

Generell ist es einfacher Wirkungen von Veränderungen eines Budgets zu analysieren als dessen Zusammensetzung. Die Gefahr dabei ist allerdings, dass Veränderungsraten den Blick dafür vernebeln, wie die Zusammensetzung des Budgets ist (die Ausgaben für das Frauenbüro sind um x Prozent gestiegen, aber verschwiegen wird, dass diese Ausgaben nur 0,01 Promille des Budgets ausmachen und ab wann gerechnet wurde). Aber auf jeden Fall ist es wichtig für die politische Entscheidungsfindung, nicht nur Informationen über geschlechterspezifische Zusammensetzung eines Budgets zu haben sondern auch über ihre Entwicklung. Um das zu eruieren, braucht es einfache Verfahren, die immer wiederholt werden und auch rückwirkend einfach angewandt werden können.

2.1.2. Gita Sen (Indien)

Auswirkungen auf:

- Lebensstandard von Mädchen/Jungen und Frauen/Männer
- auf die Care Ökonomie
- auf die Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern

Die indische Ökonomin **Gita Sen** stellt sehr wichtige ökonomische, geschlechterpolitische Fragen an die Auswirkungen von Staatsfinanzen. Nur sind sie eher geeignet für eine

Was genau soll analysiert werden und weshalb?

regionalwirtschaftliche Forschung oder einen größeren Bericht über Gender, Ökonomie und öffentliche Finanzen, ähnlich wie es ab und zu einen Umwelt- oder Sozialbericht gibt, als für GRB-Analysen als Steuerungsinstrument.

2.1.3. UK's Women's Budget Group

Wichtige Analyseprinzipien:

- Analysen sowohl bezüglich der Individuen als auch Familien (Haushalte);
- Langfristige Auswirkungen in Betracht ziehen;
- Die Analyse ausdehnen auf die unbezahlte Arbeit und die Caring Economy;
- Verschiedenen Reaktionen von Frauen und Männern in Bezug auf ökonomische Anreize in Betracht ziehen.

Die UK's Women's Budget Group ist ein Netzwerk von Fachfrauen, welche jeweils aktuelle Fragen aufnehmen (Steuersystem, Sozialhilfe und alleinstehende Mütter etc.) und dazu ein Paper erarbeiten und der Regierung präsentieren. Insofern können sehr viel komplexere Fragestellungen angegangen werden, als dies bei staatsinternen oder vom Parlament verordneten Anweisungen der Fall ist.

2.2. Ebenen der Analyse

Katherine Rake (UK) unterscheidet verschiedene Ebenen der Analyse:

- Sichtbar machen: Wer bezieht Staatsleistungen?
- Wie sind die Staatseinkommen und -ausgaben verteilt?
- Gender impact assessment:
 - Asymmetrie als Ausgangspunkt (Zeit und Geld)
 - sozioökonomische Lage von Frauen und Männern
 - unterschiedliche Bedürfnisse
 - Auswirkungen auf Rollen
- Relevanz für Gleichstellungspolitik (Gender Mainstreaming);
- Benchmarking: Werden Ziele erreicht?

Bemerkungen zu Rake:

Die zwei ersten Punkte werden in der Regel gerade knapp verstanden. Sie gehen davon aus, dass die Genderfrage eine Frage der Klientinnen und Klienten des Staates, dass die Frage von Gender eine reine Verteilungsfrage sei. Aber schon beim zweiten Punkt beginnen analytische Komplikationen: beispielsweise wie die Einnahmen- und Ausgabenseite miteinander in Bezug gesetzt werden sollen (Wir haben uns über diesen Punkt in Basel gestritten). Unter anderem geht es um die Frage, wie die unbezahlten Lei-

stungen an Betreuungs- und Pflegeabhängige (Kinder, pflegebedürftige Erwachsene, kann als Realsteuer gesehen werden) und Steuerleistungen von Männern und Frauen, die zusammen in Haushalten leben und (in der Schweiz) gemeinsam besteuert werden, gedacht werden soll.

Aber die beiden ersten Ebenen sind ein wichtiger Ausgangspunkt um überhaupt die folgenden Ebenen in Betracht ziehen zu können.

Für mich selbst (als Ökonomin) habe ich drei Fragebereiche/-komplexe identifiziert, die mit verschiedenen Analysemethoden angegangen werden müssten:

- Wer sind die NutzerInnen der vom Staat angebotenen oder subventionierten Leistungen und woher kommen die Einnahmen des Staates? Um dies rauszufinden, sind Inzidenzanalysen und Bedürfnisumfragen interessant. Aufgrund der erhobenen Daten können viele Aussagen über die Lebensstandard-, Humankapital- und (Um)Verteilungseffekte von Staatsausgaben und -einnahmen gemacht werden.
- Wie wirken sich die Staatsausgaben auf die bezahlte und unbezahlte Arbeit von Frauen und Männern und ihr Einkommen aus (diese beiden Aspekte machen den wichtigsten Teil der Wohlfahrts-Ökonomie von und Machtgefällen in Haushalten aus)? Wie schon vorne kurz beschrieben, braucht diese Fragestellung eine andere Analysemethode. Es geht hier wesentlich um Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und um care-ökonomische Auswirkungen. Dieser Teil der Analyse ist, weil ungewohnt, schwieriger als der erste und setzt einige (neue) wirtschaftstheoretische Überlegungen voraus.
- Inwieweit werden traditionelle Geschlechterrollen und Machtverhältnisse zementiert oder deren Veränderung gefördert. Die Antworten auf diese Fragen, setzen die Analysen der ersten beiden Fragen meiner Ansicht nach voraus.

Die gewiefte Theoretikerin wird merken, dass dieser (meiner) Ansicht ein theoretisches Denken zugrunde liegt, das nicht von allen geteilt wird. So ganz ohne Theorie geht es nicht und ohne Streit darüber auch nicht.

Letztlich geht es darum, Staatsfinanzen mit einem geschlechter-relevanten Kaleidoskop anzusehen, es zu drehen und zu wenden und verschiedene, bisher ungewohnte Ansichten von Staatsfinanzen zu präsentieren.

Was genau soll analysiert werden und weshalb?

2.3. Worauf achten?

Bevor ein GRB-Projekt im großen Stil durchgeführt wird, muss klar sein, was damit erreicht werden und was ein GRB-Bericht enthalten soll. Soll ein einmaliger öffentlicher Bericht zu Händen des Parlaments erstellt werden, ist es ein verwaltungsinternes Steuerungsinstrument oder wird eine GRB-Analyse auf Initiative zivilgesellschaftlicher Organisationen erstellt und muss auch Nicht-TechnokratInnen verständlich sein? Die gewählten Methoden und Fragestellungen hängen wesentlich von den InitiantInnen und den Durchführenden ab und davon, an wen sich die GRB-Berichterstattung wendet und was die politische Absicht ist. In Basel und in Zürich wurden beide Projekte als Pilotprojekte lanciert, mit dem Ziel, zu überprüfen, ob solche Analysen periodisch gemacht werden sollen und wie, und was mit wenig Aufwand sofort realisierbar ist und was nur stufenweise. Die Berichte gehen ans Parlament. In der Schweiz haben Parlamente (und die StimmbürgerInnen) einen vergleichsweise großen Einfluss auf den Staatshaushalt. Mit Unterschriftensammlungen können – zum Teil – sogar Volksabstimmungen zu einzelnen Ausgabenposten erzwungen werden. Deshalb sind Berichte an Parlamente eine wichtige Institution. In Basel war eine extraparlamentarische Kommission von Vertreterinnen von Frauenorganisationen (zu Gleichstellungspolitik) wichtige Lobbyistin für das Projekt. Ohne sie wäre es nie realisiert worden. Der Bericht ist deshalb auch eine Antwort auf ihre Anliegen und Fragestellungen und richtet sich an die politische Öffentlichkeit. In Zürich wird der Bericht, wegen der positiven Einstellung der Stadtregierung dazu, sehr viel mehr als Evaluations- und Steuerungsinstrument konzipiert.

Wichtig ist:

- Von Anfang an auf der Periodizität der Analyse bestehen und nach entsprechenden Verfahren zu suchen.
- Die Standardisierung eines Minimums an zu beantwortenden Fragen ist wünschbar.
- GRB-Analysen im Zeitvergleich können enorm erhellend sein.

GRB-Analysen müssen praktikabel und bezahlbar sein:

Wenige Daten und Indikatoren wiederholt analysiert können zu mehr Informationen und politischen Resultaten führen, als einmalige komplexe Analysen, die in den Schubladen landen und vergessen werden. Die Herausforderung ist,

relevante, verbindliche und gleichzeitig einfache Analyse Kriterien und Indikatoren zu finden. Letztlich geht es bei den Budgetanalysen um periodische Rechenschaftspflicht, Transparenz und darum, dass gleichstellungspolitische Fragestellungen bei finanzpolitischen Debatten eine Rolle spielen (müssen). Oder mindestens offiziell ein Thema sind.

Es braucht (nach meinen Erfahrungen) folgendes

Know-how:

- Fachpersonen, die etwas von den Gender- und Gleichstellungsfragen in den untersuchten Bereichen (z.B. Gesundheit, Erziehung) verstehen (sei es staatsinterne Fachpersonen, Frauenbeauftragte, Gendermainstream-ExpertInnen, Fachpersonen aus entsprechenden zivilgesellschaftlichen Organisationen, von Universitäten).
- Fachpersonen, die etwas von den administrationsinternen Budgetierungsprozessen und Evaluationsverfahren verstehen und Fachpersonen, die Bescheid wissen über statistische Quellen/Studien etc.
- Fachpersonen, die in der Lage sind, die Daten zu analysieren und zu standardisieren und analytisch relevant anzuordnen und Vorstellungen darüber zu entwickeln.

Die Frage der Partizipation:

Je nach Staatsebene (ein Stadtquartier ist etwas anderes als ein zentraler Staat) ist es, vor allem, wenn es um Bedürfnis- und Nutzungsabklärungen geht, sehr hilfreich mit den in einem Gebiet lebenden Menschen und dort verankerten zivilgesellschaftlichen/politischen Organisationen zusammen zu arbeiten. Es ist möglich eine GRB als zivilgesellschaftliches Projekt zu initiieren. Partizipation verlangt eine verständliche GRB-Berichterstattung und entsprechende Fragestellung und den Mut, sich in Staatsaffären reinreden zu lassen.

Da das fachliche feministische (respektive Gender-politische) Know-how wenig entwickelt ist in den bestehenden politischen und administrativen Strukturen, ist es von großem Vorteil, wenn außerhalb der üblichen politischen Strukturen (Parteien, Kommissionen, Staatsadministration) ein Netz von gleichstellungspolitisch engagierten Fachfrauen/-männer sich wissenschaftlich, methodisch, interpretatorisch, politisch zu Wort melden oder beigezogen werden. In einer „Wissensgesellschaft“ sind das für eine Demokratie unerlässliche Interventionen.

Informationen:

Basler Bericht: Gleichstellungsbüro, Statistisches Amt und Frauenrat des Kantons Basel-Stadt (Hrgs.), Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen. Geschlechterdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt. Basel 2003.

Verantwortlich: Leila Straumann, Gleichstellungsbüro Basel gbs@bs.ch.

Zu bestellen bei: gbs@bs.ch EUR 17.– (+Versandkosten).

Zürich: Der Bericht ist noch nicht veröffentlicht. Weitere Informationen bei:

Dr. Theo Haldemann, Stabsstelle Spezialprojekte, Finanzdepartement der Stadt Zürich theo.haldemann@fd.stzh.ch,

Dore Heim, Leiterin BfG, dore.heim@bfg.stzh.ch, <http://www3.stzh.ch/internet/bfg/home.html>.

¹ Homepage des Eidg. Finanzdepartements

² Basel: Statistisches Amt/Gleichstellungsbüro, Zürich: Evaluation im Finanzdepartement/Gleichstellungsbüro

³ dies wurde in einer älteren Studie des Büro BASS 1996, welche vom VPOD mitfinanziert wurde, vorgeschlagen und versucht

Gender Budgeting: eine Methode als Grundlage für geschlechtergerechte Entscheidungen in der Politik

Margrit Zauner
Dilek Kolat

Vorbemerkung

Die materiellen Güter sind in dieser Welt ungleich zwischen den Geschlechtern verteilt. Dieses gilt für alle Staaten und Regierungsformen in unterschiedlicher Weise, aber es gilt. Es gilt für Beteiligung an Erwerbseinkommen ebenso wie für die Teilhabe an Macht und Führungspositionen, auch wenn wir in vielen Bereichen schon deutliche Fortschritte feststellen können. Das Thema Geschlechtergerechtigkeit ist überall auf der Tagesordnung und bleibt für engagierte Frauen ebenso wie für politische Organisationen ein zentrales Thema bei der gesellschaftlichen Veränderung und der demokratischen Teilhabe aller Menschen an der Gesellschaft und den gesellschaftlichen Fortschritten.

1. Gender Budgeting – eine Bestimmung der Ziele, der Methode und der notwendigen Akteurinnen und Akteure

Das Thema Gender Budgeting ist ein Thema, das gegenwärtig in der (frauen-)politischen Öffentlichkeit einen gewissen Hype erlebt. Leider ist nach einer näheren Betrachtung der zahlreich vorliegenden Literatur nur wenig Neues zu lesen – viele Broschüren und Texte beziehen sich lediglich aufeinander und bieten wenig Neues¹. Das Thema ist Teil der Diskussion um die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Kontrolle der Verwendung der öffentlichen Mittel und wird vorwiegend von Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) geführt. Sie bezieht sich auf internationale Erfahrungen vorrangig aus der Entwicklungszusammenarbeit und einigen Staaten des Commonwealth. Diese Initiativen betrachten die bestehende Geschlechterungleichheit, die

bestehenden Status- und Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen und dazu alle Ebenen finanzieller Ressourcen in den öffentlichen Haushalten.

Die Zielbestimmung in diesem Diskussionszusammenhang ist von außen auf die Wirkungen gerichtet und fragt:

- Wer profitiert von Staatsausgaben?
- Wie fördern Veränderungen des öffentlichen Haushaltes und der Steuerpolitiken bestimmte Tätigkeitsbereiche?
- Wer trägt die Hauptlast dieser Veränderungen?²

Die Wege zur Umsetzung von Gender-Budgets entwickeln sich unterschiedlich. Es gibt Beispiele, in denen die Regierung eine Stellungnahme zu Geschlechtergerechtigkeit mit dem Haushaltsentwurf vorgelegt hat (Australien), die Budgetanalyse unter dem Prinzip der Geschlechtergerechtigkeit im Parlament initiiert wurde (Südafrika) oder auch die Arbeit von einem Frauennetzwerk innerhalb der gewerkschaftlichen Frauenbewegung begonnen wurde (Großbritannien).

„Geschlechtergerechte Staatshaushalte sind jedoch keine separaten Budgets für Frauen. Es geht in diesen Initiativen weniger um spezielle Frauen- und Frauenförderungsprojekte, die nur wenige Prozente eines Budgets ausmachen, sondern um den scheinbar geschlechtsneutralen Hauptstrom der Budgetausgaben. Diesen gilt es nach Kriterien der sozialen Gerechtigkeit, der Geschlechtergerechtigkeit und der ökologischen Nachhaltigkeit zu überprüfen. Dabei stehen Fragen der geschlechtsspezifischen Zuwendung, der geschlechtsspezifischen Auswirkungen der zentralen Ausgaben in allen Sektoren, sowie der Begutachtung der Gleichstellungspolitik und der Zuwendung im öffentlichen Dienst im Vordergrund.“³

Eine Verbindung dieser Diskussionen mit denen in der Betriebs- und Volkswirtschaft⁴ fehlt ebenso wie eine zu den tatsächlich Handelnden in der Planung und Verwendung

Was macht Gender Budgeting zum Erfolg?

öffentlicher Mittel – den Haushaltsfachleuten in der Verwaltung und in den Parlamenten. Eine Verbindung zu den Diskussionen um die Gestaltung des öffentlichen Haushaltswesens fehlt meist ebenso wie die Überlegung, wie geschlechterpolitische Ziele in die bestehende Logik des öffentlichen Haushaltswesens, der Kosten-Leistungsrechnung, der Verwaltungsreform und nicht zuletzt in die politische Gestaltungsziele von öffentlichen Haushalten integriert werden können.

Wir bezeichnen Gender Budgeting als Methode, weil wir damit – integriert in die Regelabläufe des öffentlichen Haushaltswesens und den Entscheidungsprozessen darüber – eine Grundlage schaffen wollen, um bei den Entscheidungsprozessen zunächst über geschlechterdifferenzierte Transparenz bei der Verwendung der öffentlichen Mittel zu verfügen. In der Folge muss dieses ebenso für die Herkunft dieser Mittel gelten. Um eine solche Transparenz herstellen zu können, sind zunächst umfangreiche Datenerhebungen und -darstellungen erforderlich. Damit wird es zum Beispiel im parlamentarischen Beratungsprozess den Abgeordneten ermöglicht, geschlechterdifferenzierte Transparenz bei ihren Entscheidungen über Mittel, sei es bei einem kamerale Haushalt oder auch in einem Produktsummenhaushalt, zu erhalten, sowie Informationen darüber, ob und in welcher Weise mit dieser Entscheidung Frauen und Männer unterschiedlich tangiert sind. Damit dieses dem Ziel der Erreichung der Geschlechtergerechtigkeit dient, ist ein politischer Diskussionsprozess erforderlich, der von frauenpolitischen Akteurinnen und insbesondere der Frauenforschung und Genderforschung geführt werden muss. Um dieses Ziel erreichen zu können, sind die notwendigen technischen Voraussetzungen zu schaffen und müssen durch einen umfassenden Gender Mainstreaming Prozess in der Organisation begleitet werden. Deshalb müssen für diesen Veränderungsprozess Erkenntnisse aus der Personal- und Organisationsentwicklung genutzt werden, um nachhaltige Ergebnisse zu erzielen.

Eine Methode wie Gender Mainstreaming oder Gender Budgeting ist nicht per se gleichstellungspolitisch progressiv, sondern schafft zunächst – unbedingt erforderliche – Transparenz. Die positiven Potentiale sind durch eine klare geschlechterpolitisch fortschrittliche Zielsetzung in der Regierung und den sie tragenden Parteien zu erreichen und brauchen Menschen, die sich für die Erreichung dieser Ziele

einsetzen. Sinnvoll erscheint uns eine Kooperation zwischen Fachleuten aus diesen Bereichen und frauen- bzw. genderpolitischen Expertinnen und Experten. Hier ist noch Vernetzungsarbeit zu leisten, die durch einige Mandatsträgerinnen und Frauen aus Parteien bereits begonnen wurde. Es fehlen BeraterInnen und ExpertInnen, die mit fachlicher Gender-Kompetenz und fundierten Kenntnissen über die Funktionsweise des öffentlichen Haushaltswesens und den parlamentarischen Beratungsprozess sowohl die interessierte Öffentlichkeit als auch öffentliche Institutionen bei der Etablierung eines Gender Budget begleiten können. Für eine nachhaltige Verankerung des Gender Budgeting-Konzeptes ist dieses in einem Prozess des organisationalen Lernens und der Organisationsentwicklung zu etablieren. Die externe Begleitung – sei es durch BeraterInnen oder Nicht-Regierungsorganisationen kann dabei bestenfalls eine begleitende Funktion wahrnehmen.

„Gender Budget ist ein wesentlicher Bestandteil von Gender Mainstreaming. Gender Budget ist als finanzpolitisches Instrument des Gender Mainstreaming eine Methode der geschlechterdifferenzierten und -sensiblen Analyse und Bewertung der Haushaltsaufstellung, der Haushaltsdurchführung und Haushaltskontrolle und soll eine geschlechtergerechte Verteilung der Einnahmen- und Ausgabenseite öffentlicher Haushalte bewirken. Es soll für die Beratung der öffentlichen Haushalte dem Parlament und der Zivilgesellschaft eine ausreichende Transparenz über die Verteilung der öffentlichen Mittel im Sinne der Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit ermöglichen.“⁵

2. Was macht Gender Budgeting zum Erfolg?

Aufgrund des Haushaltsrechtes beziehen sich die Einflussmöglichkeiten des Parlaments auf den Prozess der Beratung und Beschlussfassung. Sowohl die Aufstellung als auch der Vollzug des Haushaltes erfolgen durch die Verwaltung.

Haushaltsberatungen im Parlament finden unter erheblichem Zeitdruck statt und erfordern von allen Beteiligten erhebliche Anstrengungen. Die komplexen Entscheidungen werden verdichtet, die Menge der zu verarbeitenden Informationen ist erheblich. Daher erfordert eine nachhaltige Verankerung des Gender Budgeting zum einen eine Integra-

Welche Erfahrungen gibt es bisher in Berlin?

tion in die Regelsysteme des Haushaltswesen und zum anderen neben der engagierten parlamentarischen Begleitung eine Verankerung sowohl in der (politischen) Leitung der Organisationen und als auch in den für Finanzen zuständigen Organisationseinheiten.

Von zentraler Bedeutung sind – unter Berücksichtigung des Top-Down-Prinzips:

- Klare parlamentarische Willensbekundungen;
- Klare parlamentarische Zielvorgaben und Sanktionen bzw. die Möglichkeiten, Sanktionen, einzusetzen, seitens des Parlaments;
- Klare Beschlusslagen in den (politischen) Leitungen der Organisationen;
- Projekt- und Prozessverantwortliche in den für Finanzen zuständigen Organisationseinheiten;
- Engagierte, von der Sache überzeugte Personen in den Organisationen und Parlamenten;
- Tools, die die Umsetzung vor Ort vereinfachen und unterstützen.

Hilfreich ist ein überparteilicher Konsens über die Methode und die Umsetzung von Gender Budgeting. Auch wenn zur Initiierung des Prozesses häufig zunächst eine parlamentarische Mehrheitsentscheidung notwendig ist, sollte der Prozess verstetigt werden, um ihn dauerhaft unabhängig von parlamentarischen Mehrheiten zu machen. Alle im Bundestag vertretenen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland haben sich, zumindest auf der Ebene ihrer Frauenorganisationen, mit dem Thema Gender Budgeting beschäftigt und diskutieren seine Anwendung und Umsetzung, auch wenn sich – leider – in der öffentlichen Darstellung eine Partei besonders des Thema bemächtigt und dabei – ähnlich wie einige NRO – auch überparteilich erreichte Erfolge für sich vereinnahmt. So besteht die Gefahr, dass Verantwortliche, die keinen oder anderen Parteien nahe stehen, schwerer für den Umsetzungsprozess zu gewinnen sind und die Aktivitäten anderer aus dem Blickfeld geraten.

Ferner ist ein politisches Klima, in dem die Umsetzung von Gender Budgeting und Gender Mainstreaming in der politischen Öffentlichkeit positiv bewertet wird, hilfreich. Zudem ist eine Lobby, die die Umsetzung und Weiterentwicklung des Gender Budgeting aktiv begleitet, unverzichtbar. Es besteht erheblicher Forschungsbedarf, um die notwendigen Datenerhebungen und -auswertungen im Sinne einer fun-

dierten Geschlechtergerechtigkeit zu begleiten und weiter zu entwickeln.

Der Prozess des Gender Budgeting sollte als Folge von Projekten mit einzelnen Schritten organisiert werden. Dabei sind die Erfahrungen aus den erfolgten Schritten zu nutzen.

3. Welche Erfahrungen gibt es bisher in Berlin?

Das Thema Geschlechtergerechtigkeit im Haushalt hat in Berlin eine lange Tradition. Schon Mitte der 1990iger Jahre wurde in der Zeit der großen Koalition durch die Abgeordnete Ulrike Neumann eine Berichtspflicht über die „Verwendung der Mittel für die Gleichstellung“ etabliert. Alle Hauptverwaltungen mussten jährlich dem Parlament berichten. Die Berichte wurden dann im Fachausschuss „Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen“ diskutiert. Die Erfüllung dieser Berichtspflicht ist gleichzeitig ein gutes Beispiel für die Grenzen und die Notwendigkeit, Gender Budgeting mit klaren Zielvorgaben zu verbinden. Die vorliegenden Berichte zeigten eine sehr unterschiedliche Qualität: Verwaltungen, die offen für gleichstellungspolitische Zielsetzungen waren, haben Berichte abgegeben, die letztlich in der Form später denen des Gender Budgeting-Prozesses gleichen, die „gleichstellungsfernen“ Verwaltungen berichteten sehr unzulänglich.

In der laufenden Legislaturperiode (2001–2006) sind sowohl in der Koalitionsvereinbarung der den Senat tragenden Parteien als auch im politischen Zielkanon dieser beiden Parteien klare gleichstellungspolitische Ziele und ergänzend zur in Berlin traditionell starken frauenpolitischen Szene auch starke innerparteiliche frauenpolitische Interessengruppen an der Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele interessiert.

So beschäftigt sich beispielsweise die Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Frauen seit längerem mit dem Thema Gender Budgeting und hat nach einem längeren innerparteilichen Diskussionsprozess im Jahr 2002 und 2003 klare Beschlüsse sowohl auf Landesebene (Landesfrauenkonferenzen und Landesparteitag) als auch auf Bundesebene (Bundesfrauenkonferenz) herbeigeführt.

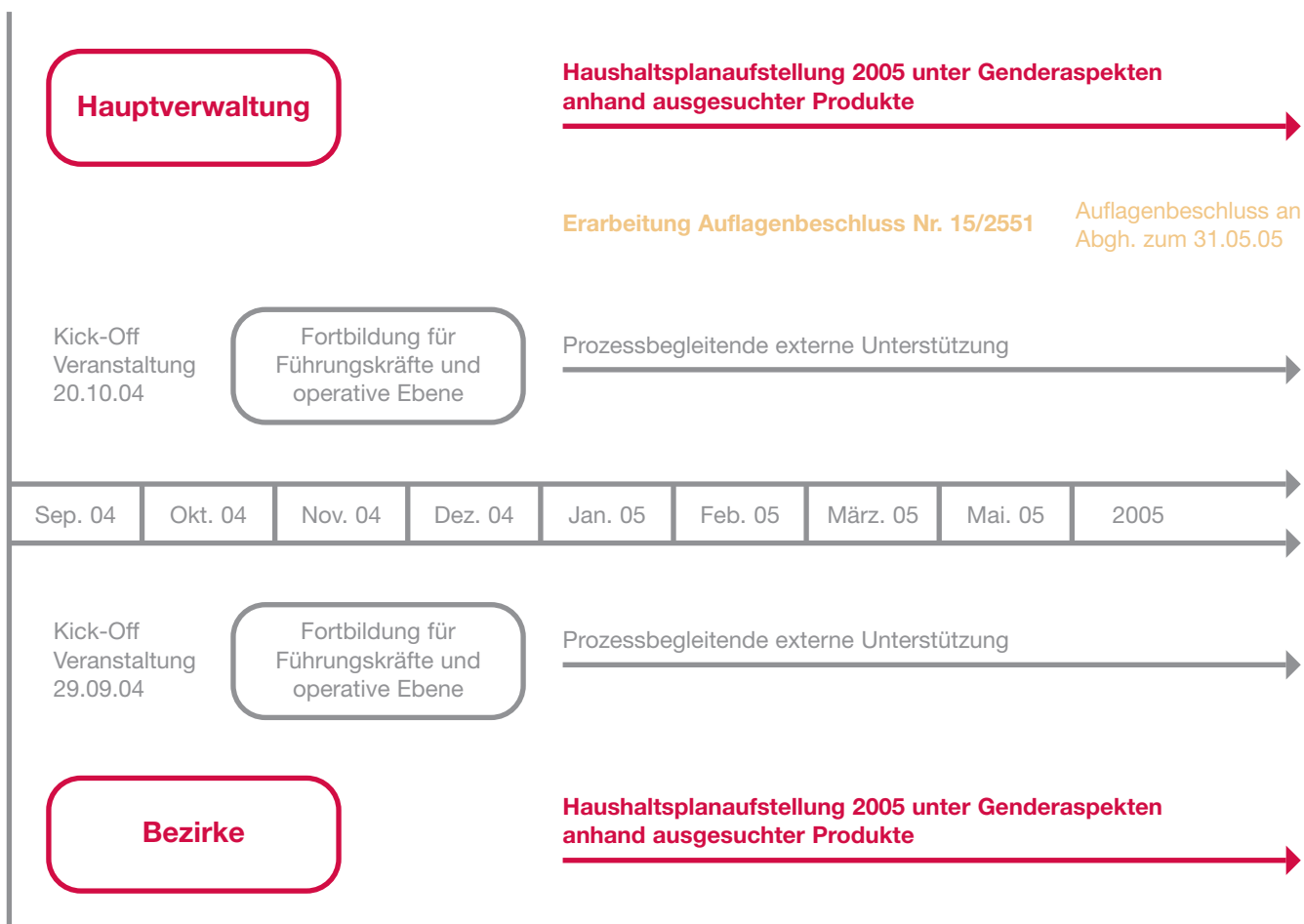
Welche Erfahrungen gibt es bisher in Berlin?

Am Anfang der Legislaturperiode stand also ein klares Bekenntnis zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in Berlin. Bundesweit einmalig beschränkt sich dieses klare Bekenntnis nicht auf die Verwaltung, sondern das Abgeordnetenhaus – der Haushaltsgesetzgeber – hat auf Grundlage eines Antrages der Koalitionsparteien am 27. Juni 2002 mit den Stimmen der Regierungskoalition einen Beschluss zum Gender Budgeting gefasst und damit der Verwaltung klare Ziele gesetzt, die innerhalb der Legislaturperiode umgesetzt werden sollen.

Gender Mainstreaming wird in Form eines zunächst dreijährigen Projektes umgesetzt. Zur Begleitung dieses Prozesses wurde eine Landeskommission Gender Mainstreaming

unter dem Vorsitz der Staatssekretärin für Frauen eingerichtet. Zur Begleitung des Gender Budgeting Prozesses wurde von der Landeskommission Gender Mainstreaming eine Arbeitsgruppe „Gender Budgeting“ unter Leitung des Abteilungsleiters „Haushalt“ der Senatsverwaltung für Finanzen eingerichtet, an der auch zwei Mitglieder des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses beteiligt sind. Der Stand der Projektumsetzung wird – nach Beratung und Beschlussfassung im Senat – jährlich umfangreich dem Abgeordnetenhaus berichtet und ist so der Öffentlichkeit zugänglich. In der Beschlussfassung über den Haushalt 2004/2005 hat das Abgeordnetenhaus ergänzend in Form von Auflagenbeschlüssen diese Ziele und die Berichtspflichten konkretisiert und zusammengeführt.

Zeitplan weiteres Vorgehen „ Gender Budget“ bis Ende 2005



Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin, September 2004.

Was bleibt zu tun?

Gender Budgeting wird in Berlin sowohl auf Landes- als auch auf Bezirksebene umgesetzt. Das Vorgehen war stark praxisorientiert und wurde zunächst in Pilotprojekten erprobt. Auf Landesebene orientierte sich das Vorgehen noch an dem dort praktizierten kamerale Vorgehen, auf Bezirksebene wurde auf Basis der dort sehr viel weiter entwickelten Kosten-Leistungs-Rechnung ein anderes Vorgehen nötig. Je nach den unterschiedlichen Rahmenbedingungen wurden verschiedene Wege erprobt. Auch für die Darstellung sind verschiedene Wege möglich. Bisher wird überwiegend die Darstellung in Form eines Anhangs zum Haushaltsplan vorgeschlagen, denkbar ist allerdings auch die Form der Erläuterung zu jedem entsprechenden Titel. Langfristig muss nach unserer Auffassung eine Form gewählt werden, die die gewonnenen Erkenntnisse überblicksartig in den unterschiedlichen Zielerreichungsgraden zusammenfasst.

Beispielhaft sei für den Umsetzungsprozess auf die Bezirke Lichtenberg und Tempelhof-Schöneberg verwiesen.

Im **Bezirk Lichtenberg** wurde eine verwaltungsübergreifende Arbeitsgruppe im Sommer 2003 unter Leitung des Leiters der für Finanzen zuständigen Serviceeinheit eingerichtet. Es wurde zunächst die Methodik gemeinsam festgelegt und die für die Datenerhebung erforderlichen Schritte definiert. Im folgenden wurden insgesamt sechs finanziell relevante, durch den Bezirk steuerbare und individualisierbare Produkte in den Bereichen Bibliotheken, Volkshochschule, Sport und Kinder- und Jugendarbeit mit einem Gesamtvolumen von 12,8 Mio. EUR im Jahr 2003 festgelegt, die zunächst näher untersucht wurden. Für alle Produkte wurde ermittelt, wer die Leistungen nutzt und diese Informationen auf das zur Verfügung stehende Budget umgelegt. Abschließend wurden der Nutzen für ein geschlechterdifferenziertes Verwaltungshandeln und weitere notwendige Schritte bestimmt.

Im **Bezirk Tempelhof-Schöneberg** hatte die Bezirksverordnetenversammlung (BVV) 2003 das Bezirksamt beauftragt, einen entsprechenden Prozess einzuleiten. Das Bezirksamt hat mit einem Beschluss im Herbst 2003 eine verwaltungsübergreifende Arbeitsgruppe unter Leitung der Frauenbeauftragten eingesetzt, die im Januar 2004 ihre Arbeit aufgenommen hat. Die Beschäftigtenvertretungen und die Fraktionen der BVV konnten sich ebenfalls an der Arbeitsgruppe beteiligen. Es wurden in vier von sechs

Dezernaten insgesamt neun relevante, steuerbare, individualisierbare Produkte mit einem Gesamtvolumen von 3 Mio. EUR festgelegt, für die entsprechende Daten verfügbar sind. Der Prozess hat eine Verbindung zum Gender Mainstreaming-Prozess insgesamt deutlich gemacht. Zunächst wurden bestehende Erfassungsprobleme identifiziert und für den Steuerungsprozess insgesamt notwendige Verbesserungen der Erfassung von Daten und der Erstellung notwendiger Statistiken beschrieben. Eine Integration in das bestehende System der Kosten-Leistungs-Rechnung und der Definition von Produkten wird ebenso wie eine Ausweitung auf Produkte, die keine Individuen als mittelbare und unmittelbare Leistungsempfänger haben, und die Betrachtung der mit der Leistungserbringung verbundenen Personalmittel als notwendig erachtet.

4. Was bleibt zu tun?

Der Prozess des Gender Budgeting ist am Anfang. Nach dem Beginn – der ersten Betrachtung und den ersten Versuchen, die Zahlen in konsistenter und effizienter Weise darzustellen – kommen mehr Fragen als am Anfang auf.

Die Frage der Beteiligung der BürgerInnen am Prozess der Haushaltsaufstellung und Entscheidung über die Verwendung der Mittel ist ebenso wie das Gender Budgeting in der Erprobung. Grundsätzlich ist bei allen Beteiligungsverfahren Repräsentanz und Empowerment notwendig, damit die BürgerInnenbeteiligung über ein Verfahren der Beteiligung von Interessengruppen, die aufgrund ihres Bildungshintergrundes dazu befähigt sind, hinausgeht. In Berlin sind dazu mit den Quartierfonds erste Erfahrungen gemacht worden – allerdings auch nachgewiesen worden, dass für eine tatsächliche und demokratischen Anforderungen genügende Beteiligung auch zusätzliche Kosten entstehen, dann aber sehr gute Erfolge zu erzielen sind. Erprobt werden muss noch, welche Bereiche des Haushaltes sich in welcher Form für BürgerInnenbeteiligungsformen eignen.

Das Verhältnis von Gender Mainstreaming und Gender Budgeting ist nach unseren bisherigen Erfahrungen als System von kommunizierenden Röhren zu beschreiben. Eines benötigt und bedingt das andere, um nachhaltigen Erfolg zu erzielen. Gender Budgeting ist unerlässlich, um Fortschritte beim Gender Mainstreaming in Verwaltungen

Was hilft – Materialien und Literaturhinweise

zu fördern und verstetigen. Da alle relevanten Vorhaben durch finanzielle Mittel bzw. die entsprechende Priorisierung untersetzt sind, bietet Gender Budgeting zunächst die notwendige Transparenz, um orientiert an gleichstellungspolitischen Zielen, die notwendigen politischen Steuerungsentscheidungen in allen für die Leistungserbringung notwendigen Bereichen zunächst zu bestimmen und zu treffen.

Letztlich sind Projekte nur Einzelvorhaben, wenn sie nicht in ein Gesamtkonzept eingebunden sind. Wir brauchen daher nach den ersten erfolgreichen Projektschritten einen „Gender Masterplan“, der sowohl die mittel- und langfristigen Ziele bestimmt als auch die Einzelprojekte zueinander ins Verhältnis setzt und koordiniert.

5. Was hilft – Materialien und Literaturhinweise

Websites:

<http://www.berlin.de/ba-lichtenberg/verwaltung/gleichstellung/index.html>

<http://www.spd-berlin.de/asf>

http://www.berlin.de/sengsv/gend_main/index.html

<http://www.berlin-stadtderfrauen.de/de/genderliteratur.html>

http://www.berlin.de/SenWiArbFrau/frauen/gender_gs/index.html

<http://www.gender-budgets.org>

Drucksachen des Abgeordnetenhauses von Berlin:

Drucksache 15/415 (über Finanzpolitische Instrumente des Gender Mainstreaming – Gender Budgeting) vom 26.6.2002

Drucksache 15/507 (Bericht über Gender Mainstreaming) vom 31.5.2002

Drucksache 15/1503 (Zwischenbericht mit Übersicht über alle bis zu diesem Zeitpunkt gefassten Beschlüsse) vom 10.3.2003

Kleine Anfrage Nr. 15/10992 (über Gender-Mainstreaming Kompetenz in der Verwaltung) vom 8.10.2003

Drucksache 15/2551 (über Auflagenbeschlüsse) vom 18.3.2004

Inhaltsprotokoll über die Sitzung des Ausschuss für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen vom 26.11.2003 – TOP 2 (Aussprache über die zahlreichen vorliegenden Berichte zum Gender Mainstreaming und Gender Budgeting sowie Anhörung von Vertreter/innen der Pilotverwaltungen) sowie vom 14.1.2004 (Aussprache zum Themenbereich Gender Budgeting)

Literatur:

Becker, Albrecht (2005): Accountingforschung, Controlling und Gender. Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: Krell, Gertraude (Hrsg.) (2005). Betriebswirtschaftslehre und Gender Studies. Wiesbaden: Gabler.

Bergmann, Nadja/ Gubitzer, Luise/ Klatzer, Elisabeth/ Klawatsch-Treitl Eva/ Neumayr, Michaela (2004): Gender Budgeting. Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budgetgestaltung, Wien 2004.

Was hilft – Materialien und Literaturhinweise

Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten: Endbericht (2002): Bundestagsdrucksache 14/9200.

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen (2004): Zweiter Bericht über Gender Mainstreaming einschließlich Gender Budgeting in der Berliner Politik und Verwaltung. Berichtszeitraum April 2003 bis März 2004.

Zauner, Margrit (2004): Gender Budget als Teil des Gender Mainstreaming-Prozess. In: Rechtshandbuch für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte. 10. Aktualisierung, Hamburg 2004.

¹ Als Beispiel, das sich positiv von den sonstigen Veröffentlichungen von Nicht-Regierungsorganisationen abhebt, sei auf die Broschüre Gender Budgeting. Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budgetgestaltung von Bergmann et al.(2004) verwiesen.

² Enquete-Kommission, Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten: Endbericht, S. 105

³ ebd.

⁴ Vgl. Becker, Albrecht, 2005

⁵ Zauner, Margrit, 2004

Anhang

Anhang

1. Beschluss des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 27.06.2002 – Drucksache 15/415

Finanzpolitische Instrumente des Gender Mainstreaming (Gender-Budget)

Der Senat wird aufgefordert, in inhaltlicher Weiterentwicklung des Antrags 13/547 (Verwendungsnachweis von Haushaltsmitteln für die Gleichstellung in Berlin) in dieser Legislaturperiode die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass bei der Vorlage der Haushaltspläne künftig die Gesamtbreite der jeweiligen Haushaltsansätze Gegenstand einer gendersensiblen Analyse und Berichterstattung gegenüber dem Hauptausschuss wird.

Die Implementierung dieses Gender-Budget-Ansatzes verlangt ein stufenweises Vorgehen. Die Senatsverwaltungen werden deswegen beauftragt, Pilotbereiche von fachlicher und finanzieller Relevanz zu definieren, in denen die gendersensible Betrachtung der veranschlagten bzw. verausgabten Haushaltsmittel in einem ersten Schritt umgesetzt wird. Die Planung, welche weiteren Bereiche bis zum Ende der Legislaturperiode in die Betrachtung einbezogen werden soll, erfolgt mit der Bestimmung der Pilotbereiche, jährlich werden zwei weitere Ressorts in das Verfahren einbezogen. Bis zum Ende der Legislaturperiode muss gewährleistet sein, dass die Verwendung aller öffentlichen Ausgaben auf das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter hin überprüft werden kann.

Synergieeffekte mit den Prozessen des Gender-Mainstreaming, der Verwaltungsmodernisierung und der Evaluierung von Transferleistungen sind gezielt zu nutzen.

So ist insbesondere gemeinsam mit der regelmäßigen Vorlage der Berichte zur Umsetzung des Gender-Mainstreamings erstmalig zum 31. März 2003 zu berichten, wie

1. die mit der Koordinierung und Steuerung des Gender-Mainstreaming-Prozesses beauftragten Stellen um entsprechende Kompetenzen und Kapazitäten – auch mit entsprechendem fachlichen Hintergrund – ergänzt werden können oder ob eine senatsübergreifende Arbeitsgruppe unter Federführung der Frauenverwaltung eingerichtet wird.

2. auf den im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumenten (KLR, Berichtswesen, zielwirkungsorientiertes Controlling) aufgesetzt und für das öffentliche Dienstleistungsangebot (Kostenträgerkatalog) geeignete gendersensible Zielerreichungsindikatoren und Kennziffern entwickelt werden können.

Diese müssen in geeigneter Weise auch ihren Niederschlag in den ergebnisorientierten Verfahren der Finanzmittelzuweisung (Budgetierung) finden.

3. gewährleistet wird, dass die für die Transferleistungen im verstärkten Maße vorgesehenen Evaluierungen gendersensibel ausgeführt und deren Ergebnisse adäquate Umsetzung in den Haushaltsansätzen finden. Zum frühestmöglichen Zeitpunkt sollen für den Gender Budgeting-Prozess europäische Mittel (ESF, EFRE) beantragt werden.

2. Auszug aus den Auflagenbeschlüssen des Berliner Abgeordnetenhauses zum Doppelhaushalt 2004/2004 (Drucksache 15/2551)

(...)

15. Jede Senatsverwaltung hat rechtzeitig zur 1. Lesung des Haushalts in Berichtsform darzustellen, wie die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern sowie die Förderung von Frauen gegen Benachteiligungen und Diskriminierungen bei der Haushaltsaufstellung gemäß Art. 10 Abs. 3 der Verfassung von Berlin gesichert wird.

Die Berichte sollen vor allem darüber Auskunft geben:

- mit welchen Maßnahmen der Frauenförderung des Gender Mainstreaming und des Gender Budgeting bestehende Ungleichheiten von Männern und Frauen ausgeglichen werden,
- mit welchen Anteilen Frauen und Männer an Haushaltsmitteln (titelscharf) partizipieren,
- mit welchen Maßnahmen, Vorgaben oder Bemühungen die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern gewährleistet oder angestrebt wird, wenn keine titelscharfe Aufteilung möglich ist,
- welche Veränderungen sich in der Haushaltsplanaufstellung im Vergleich mit den Vorjahren ergeben und
- ob und wie die von der AG Gender-Budget entwickelten Kriterien und Voraussetzungen berücksichtigt wurden.

Von einer Berichterstattung über die Arbeit der Frauenvertretungen und die Umsetzung der Frauenförderpläne mögen die Senatsverwaltungen absehen, da diese Angaben dem LGG-Bericht entnommen werden können.

3. Auszug aus dem: Rundschreiben zur Aufstellung von Unterlagen für den Doppelhaushaltsplan 2006/2007 sowie die Finanz- und Investitionsplanung 2005-2009 (Aufstellungsrundschreiben 2006/2007 – AR 06/07)

(...) Die allgemeinen Erläuterungen zu den Einzelplänen sowie die Erläuterungen zu den Titeln der Hauptgruppen 6 und 8 sind folgendermaßen um aktuelle Daten (möglichst nicht älter als 2002) zur Geschlechterstruktur der Primärempfänger von Zuwendungen/Zuschüssen zu erweitern. Sofern geschlechtssensible Daten für die zweite Nutzerebene vorliegen (also z.B. die Nutzer von Zuwendungsempfängern, wie z.B. Vereine, Unternehmen etc) oder mit geringem Aufwand erhoben werden können, sind diese ebenfalls in den Erläuterungen aufzuführen.

In einem eigenen Abschnitt (Abschnitt G) der allgemeinen Erläuterungen zu den Einzelplänen sollen die Titel der Hauptgruppen 6 und 8 kurz dargestellt werden.

Formulierungsvorschlag:

„Im Geschäftsbereich der Senatsverwaltung für ... sind für den Doppelhaushalt 2006/2007 XX Titel der Hauptgruppen 6 und 8 veranschlagt mit einem Ausgabenvolumen von XX Mio. Euro, das sind XX% der Gesamtausgaben des Einzelplans.“

Nach den Kriterien der unmittelbaren Nutzeranalyse konnten auf Basis des Jahres 2003 für Maßnahmen in XX Titeln geschlechtssensitive Daten erhoben werden. Es liegen also für XX% des Ausgabenvolumens der Hauptgruppen 6 und 8 geschlechtssensitive Daten vor, das entspricht X% des Gesamtausgabenvolumens.

Geschlechtssensitive Daten liegen vor (beim Titel erläutert):

Kapitel/Titel – Zuschuss zum xy ... -

...
...

Geschlechtssensitive Daten liegen noch nicht vor, werden aber erhoben:

Kapitel/Titel – Zuschuss

...
...

Eine Erhebung geschlechtssensitiver Daten scheidet aus:

Kapitel/Titel – Zuschuss ...“

Bei den Titeln, zu denen Daten vorliegen, sollen die **Titelerläuterungen** um eine kleine Tabelle ergänzt werden, die die unmittelbaren Nutzer nach Geschlecht differenziert darstellt:

Anwendungsbeispiel (Kapitel 13.30, Titel 683.50 – Prämien an private Unternehmen für besondere wirtschafts- und arbeitsplatzfördernde Maßnahmen):

Maßnahme:

Nutzer:	Weiblich	Männlich
Meistergründungsprämie	40/25%	120/75%

Auf Beschluss des Rats der Bürgermeister (Nr.621/04) werden geschlechtssensitive Daten bei den Produkten

- 75476 Entleiherung
- 76843 Lehrveranstaltungen VHS
- 72628 Programmangebot Bildende Kunst
- 78387 Allgemeine Kinder- und Jugendförderung
- 30124 Integrative Erziehungs- und Familienberatung
- 77671 Persönliche Beratung von Behinderten und (...) einschließlich AIDS

als so genannte Pflichtprodukte erhoben und ausgewiesen. Darüber hinaus können Daten für weitere Produkte, so genannte Kürprodukte, ausgewiesen werden. Insgesamt sollen Daten für 8% des Produktsummenbudgets vorliegen.

Anhang

Das Ergebnis der Datenerhebung soll tabellarisch im Vorwort zum Bezirkshaushaltsplan dargestellt werden:

Produkt	Produktbudget	Anteil am Produktsummenbudget	Nutzer	
			Weiblich:	Männlich:
XXXXX	XXX	X,X %	XX / XX%	XX / XX%

Die Senatsverwaltung für Finanzen wird im Rahmen der Nachschau die Einhaltung der Anforderung überprüfen.

4. Auszug aus dem Bericht der Frauenbeauftragten des Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg (März 2004) über Gender-Budgeting – Pilotphase im Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg. Bericht zum Stand der Einführung

Vorlauf und Beschlusslage

Die BVV Tempelhof-Schöneberg fasste im März 2001 einen Beschluss zu "Gender Mainstreaming im bezirklichen Haushalt", der die Abteilungen der Bezirksamtes aufforderte, bei Vorlage des Haushaltsplanentwurfes einen gleichstellungspolitischen Verwendungsnachweis zu erstellen. Sie erneuerte damit einen Beschluss, der bereits vor der Bezirksfusion in der BVV Tempelhof gefasst worden war. Dieser Beschluss führte jedoch zu keinen zufriedenstellenden Ergebnissen. Diese Erfahrungen zeigten, dass für eine erfolgreiche Umsetzung von gender budgeting noch instrumentelle und methodische Voraussetzungen geschaffen werden müssen. Dazu gehören vor allem geschlechtsdifferenzierte Daten, deren Zuordnung zu Ausgabenbereichen und die Kompetenz zu deren geschlechtersensibler Auswertung.

Angeregt durch einen Antrag in der BVV im Sommer 2003 fasste das Bezirksamt im Herbst 2003 folgenden Beschluss:

Um die Grundlagen für die Einführung von gender budgeting in der Bezirksverwaltung Tempelhof-Schöneberg zu schaffen, hat das Bezirksamt beschlossen:

1. Es wird eine Arbeitsgruppe eingerichtet, in die das Haushaltsamt, der Steuerungsdienst sowie jede Abtei-

lung des Bezirksamtes jeweils ein Mitglied entsendet. Letztere entsenden dabei Mitglieder, die mit der Haushaltsplanung der Abteilung und/oder mit planenden und steuernden Aufgaben der Abteilung betreut sind. Die Arbeitsgruppe wird von der Frauenbeauftragten koordiniert.

2. Aufgabe der Arbeitsgruppe ist die Erarbeitung eines Verfahrens, wie zukünftig bei Haushaltsplan-Aufstellungen den Produktsummen Daten zugeordnet werden können, die über die gleichstellungspolitische Wirkung des Mitteleinsatzes Auskunft geben können. Auf diese Weise wird Transparenz über die genderspezifischen Auswirkung der jeweiligen Haushaltsentscheidungen geschaffen.
3. Die Arbeitsgruppe wird solche Verfahren zunächst an ausgewählten Beispielen erproben. Die Auswahl dieser Bereiche wird anhand der Relevanz (z.B. Größenordnung, Bedeutung für die Bürgerinnen und Bürger, Steuerbarkeit durch bezirkliche Entscheidungen) und der Handhabbarkeit (z.B. bereits zur Verfügung stehendes Datenmaterial, Vorarbeiten) erfolgen.
4. Die BVV wird über den Stand der Arbeiten durch einen Zwischenbericht informiert.
5. Das Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg benennt die Implementierung von gender budgeting in ausgewählten Bereichen zu seinem zweiten Pilotprojekt im Rahmen der Einführung von gender mainstreaming in der Berliner Verwaltung und wird in den entsprechenden berlinweiten Arbeitskreisen mitarbeiten.

Vorgehen

Die abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe hat im Januar 2004 ihre Arbeit aufgenommen. In ihr sind das Haushaltsamt, der Steuerungsdienst, die Frauenbeauftragte sowie alle Abteilungen des Bezirksamtes vertreten. Die Abteilungen sind dabei durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vertreten, die mit Controlling bzw. mit Planungsaufgaben befaßt sind. Die Arbeitsgruppe wurde außerdem erweitert um den Personalrat, die Frauenvertreterin sowie Mitglieder der Fraktionen der Bezirksverordnetenversammlung.

Diese Zusammensetzung hat sich als sinnvoll erwiesen. So ist der abteilungsübergreifende Austausch der Erfahrungen mit Datenermittlung, -darstellung und -auswertung hilfreich bei der Bewältigung methodischer Probleme und hinsichtlich einer perspektivisch zu entwickelnden Standardisierung. Die Mitwirkung von BVV-Mitgliedern ermöglicht, von vornherein die Frage der Nutzbarkeit der erarbeiteten Ergebnisse für politische Entscheidungen mit einzubeziehen.

Die Arbeitsgruppe wurde zunächst durch einen Vortrag in die Grundgedanken von Gender Budgeting und den bisherigen Stand in Berlin eingeführt. Im folgenden wurden aus allen Abteilungen Produkte ausgewählt, die einer exemplarischen Gender-Budget-Analyse unterzogen werden sollten. Dabei diskutierte die Arbeitsgruppe Vorschläge aus den Abteilungen und sprach Empfehlungen aus. Manche der Empfehlungen konnten realisiert werden, bei anderen ergaben sich Schwierigkeiten, für die teilweise Lösungen entwickelt wurden, teilweise mußte der Untersuchungsgegenstand gewechselt werden. In den Sitzungen wurden die Zwischenergebnisse, die methodischen Probleme und Fragen der Darstellung besprochen.

Die Datenerhebung erfolgte in den jeweiligen Fachbereichen, die Aufbereitung durch die jeweiligen Mitglieder der Arbeitsgruppe Gender Budgeting. Eine abschließende inhaltliche Analyse kann nur gemeinsam mit den fachlich Zuständigen erfolgen.

Die Arbeitsgruppe wird über die Pilotphase hinaus weiterarbeiten, um den Prozeß der Implementierung von Gender Budgeting im Bezirk voranzubringen.

Auswahl der Produkte

Bei der Auswahl der Produkte wurde nach folgenden Kriterien vorgegangen:

- Relevanz
- Steuerbarkeit durch bezirkliche Entscheidungen
- zur Verfügung stehende Daten
- individuelle Leistungsempfänger

Dabei zeigte sich, dass gerade in der Pilotphase die Steuerbarkeit durch bezirkliche Entscheidungen eine starke Bedeutung hat, da hier die Motivation im Hinblick auf einen unmittelbaren Nutzen am größten ist.

Unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Zeit mußten Bereiche, in denen eine schlechte Datenlage vorgefunden wurde, zurückgestellt werden.

(...)

Probleme

Wie zu erwarten war, liegt ein zentrales Problem in der Datenlage. Nicht überall werden bis jetzt schon geschlechtsdifferenzierte Statistiken geführt. Wo das nicht der Fall ist, bietet der Prozeß des Gender Budgeting einen Anstoß, dies zukünftig zu tun. Nach unserer Erfahrung sollte dies nicht schematisch erfolgen, sondern jeweils verbunden mit einer fachlichen Diskussion – häufig über Zielgruppen und Zielgruppenerreichung –, aus der sich oft noch weitere Fragen ergeben, die dann ebenfalls in zukünftige laufende Erhebungen einbezogen werden sollten.

Dort, wo umfänglichere Statistiken noch per Hand erfasst werden, sollten in Zukunft IT-gestützte Verfahren Anwendung finden, um eine rasche und unkomplizierte Auswertung zu ermöglichen.

In mehreren der von uns untersuchten Bereiche ist ein weiteres Problem sichtbar geworden. Die Mengenstatistik der KLR folgt oft einer anderen Logik als die jeweiligen Fach-Statistiken. Im Rahmen der Implementierung von Gender Budgeting sollte eine weitgehende Abstimmung der jeweiligen Erfordernisse angestrebt werden, um eine doppelte Statistik-Führung zu vermeiden. So lagen z.B. Statistiken

Anhang

über Maßnahmen nach KJHG vor, in denen die Anzahl der Leistungsempfänger aufgeführt waren. Die KLR dagegen basiert auf den Leistungsmonaten. Eine geschlechtsdifferenzierte Zuordnung der Produktmengen und Produktsummen kann entsprechend nur rechnerisch erfolgen. Dies kann nur dann zulässig sein, wenn es zu keiner nennenswerten Abweichung von den realen Zahlen führt. Im Bereich von Kultur-Produkten z.B. lag für die Mengenstatistik die Einwohnerzahl als Bezugsgröße zugrunde. Dieses Meßkriterium kann für Gender Budgeting nicht genutzt werden. Es war erforderlich auf andere Daten zurückzugreifen.

Erfordernisse des Gender Budgeting werden zukünftig auch in die Weiterentwicklung des Produktkataloges Eingang finden müssen. Wenn eine große Anzahl von Leistungen in einem Produkt zusammengefaßt werden, so können aus Sicht einer Gender-Analyse dadurch relevante Gender-Gaps in den einzelnen Leistungen unsichtbar werden.

Ebenfalls nicht überraschend war das Problem, dass derzeit noch kein Instrumentarium vorliegt, das eine Gender Budget-Analyse von Produkten erlaubt, die keine Individuen als mittelbare oder unmittelbare Leistungsempfänger hat.

Ausgeklammert wurde bei den Produktuntersuchungen auch die Analyse der Leistungserbringer, also der Personal-mittel. Auch dies müßte jedoch Bestandteil einer Gender-Budget-Analyse sein.

Fazit

Gender Budgeting erweist sich nach den ersten Erfahrungen – wenn auch noch mit Schwierigkeiten und Einschränkungen – als in vielen Bereichen machbar.

Der Prozeß deckt vorhandene Defizite in der Datenlage generell und der geschlechts-differenzierten Datenlage im besonderen auf und kann aufgrund der konkreten Nachfrage zu einer forcierten Verbesserung beitragen.

Gender-Budget-Analysen einzelner Produkte und Produktgruppen stellen eine gute Arbeitsgrundlage für Gender-Mainstreaming-Prozesse dar. So wurde bei allen untersuchten Produkten deutlich, dass es einer intensiven Diskussion mit den jeweiligen Fachleuten bedarf, um die ermittelten Daten angemessen zu interpretieren. Gender Budgeting kann also den Prozeß der Implementierung von Gender Mainstreaming nicht nur instrumentell unterstützen, sondern beim gegenwärtigen Stand auch eine initiierende und anregende Funktion haben.

Aus der produktbezogenen Gender-Budget-Analyse ergibt sich die Anforderung, die Produktblätter so zu überarbeiten, daß genderspezifische Qualitätsziele und -indikatoren eingearbeitet werden, als Grundlage für ein entsprechendes Controlling.

Gender Budgeting

Margrit Zauner
Diplom-Kauffrau

Mitglied der Bezirksverordnetenversammlung
Tempelhof-Schöneberg von Berlin

Berlin

- Zweistufiger Verwaltungs-aufbau in Hauptver-waltungen und Bezirke
- Land: Senatsverwaltungen und Abgeordnetenhaus
- 12 Bezirke: Bezirksamt (BA) und Bezirksverordneten-versammlungen (BVV)
- Zuweisung an die Bezirke – Verwendung in Globalsumme
- Beschluss über gesamten Haushalt im Abgeordnetenhaus
- die Bezirke beschließen über ihre Globalsumme in der BVV auf Vorlage des BA. Diese Vorlage wird im Abgeordnetenhaus im Hauptausschuss beraten und beschlossen

Berliner Haushalt 2004

Bereinigte Ausgaben 20.991 Mio €

Davon

■ Konsumtive Sachausgaben	9.424 Mio € (44,9%)
■ Personalausgaben	6.838 Mio € (32,6%)
■ Zinsausgaben	2.387 Mio € (11,4%)
■ Investitionen	1.987 Mio € (9,5%)
■ Bankgesellschaft	300 Mio. € (1,4%)
■ Tilgung Bundesdarlehen	56 Mio € (0,3%)

Tempelhof-Schöneberg

- Als 1 von 12 Berliner Bezirken Teil der zweistufigen Verwaltung des Stadtstaates Berlin
- Rund 340.000 Einwohner/innen, knapp 10 % der Berliner Bevölkerung auf 5.309 ha, das sind knapp 6 % der Berliner Fläche
- <http://www.berlin.de/ba-tempelhof-schoeneberg/index.html>



Margrit Zauner

Rahmendaten zum Haushalt des Bezirks Tempelhof-Schöneberg

- Personalausgaben: ca. 178 Mio. Euro
- Steuerfinanzierte Sozialleistungen (BSHG, KJHG)
 - Transfer-Teil: ca. 100,68 Mio. Euro
 - Zuweisungsteil: ca. 190,3 Mio. Euro
- Allgemeiner Teil: ca. 38.4 Mio. Euro u.a. für bauliche Unterhaltung der Gebäude, Strassen und Grünanlagen, Bibliotheken, Volkshochschule, Musikschule, Kindertagesstätten, Schulen (ohne Personal), Jugendarbeit

Berlin – Vorreiterin in Sachen Gender Budget

Gleichstellung von Männern und Frauen



Gender Budgeting – eine Methode als Grundlage für geschlechtergerechte Entscheidungen in der Politik

Erfahrungen aus Berlin

- **Gender Budgeting – eine Bestimmung der Ziele, der Methode und der notwendigen Akteurinnen und Akteure**
- Was macht Gender Budgeting zum Erfolg?
- Welche Erfahrungen gibt es bisher in Berlin?
- Was bleibt zu tun?

Gender Budgeting – Ziele

Gender Budget ist als finanzpolitisches Instrument des Gender Mainstreaming eine Methode der geschlechterdifferenzierten und –sensiblen Analyse und Bewertung der Haushaltsaufstellung, der Haushaltsdurchführung und Haushaltskontrolle und soll eine geschlechtergerechte Verteilung der Einnahmen- und Ausgabenseite öffentlicher Haushalte bewirken. Es soll für die Beratung der öffentlichen Haushalte dem Parlament und der Zivilgesellschaft eine ausreichende Transparenz über die Verteilung der öffentlichen Mittel im Sinne der Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit ermöglichen.

Gender Budgeting – Akteur/innen

- Einheiten „Haushalt“ in der Verwaltung
- Beschlussfassendes Organ über den Haushalt für die Vorlage (Senat, Bezirksamt)
- Hauptausschuss (Haushaltsausschuss) im Parlament
- Haushaltsbeschluss im Parlament
- Lobby
- Rechnungshof

Gender Budgeting – eine Methode als Grundlage für geschlechtergerechte Entscheidungen in der Politik

Erfahrungen aus Berlin

- Gender Budgeting – eine Bestimmung der Ziele, der Methode und der notwendigen Akteurinnen und Akteure
- **Was macht Gender Budgeting zum Erfolg?**
- Welche Erfahrungen gibt es bisher in Berlin?
- Was bleibt zu tun?

Erfolgsfaktoren

- Klare parlamentarische Willensbekundungen
- Klare parlamentarische Zielvorgaben und Sanktionen bzw. die Möglichkeiten, Sanktionen, einzusetzen, seitens des Parlaments Klare Beschlusslagen in den (politischen) Leitungen der Organisationen
- Projekt- und Prozeßverantwortliche in den für Finanzen zuständigen Organisationseinheiten
- Engagierte, von der Sache überzeugte Personen in den Organisationen und Parlamenten
- Tools, die die Umsetzung vor Ort vereinfachen und unterstützen

Hilfreiche Bedingungen

- Überparteilicher Konsens
- Positives politisches „Gender-Klima“
- Aktive und engagierte Lobby
- Begleitung und Unterstützung durch Frauen- und Genderforschung

Margrit Zauner

Gender Budgeting – eine Methode als Grundlage für geschlechtergerechte Entscheidungen in der Politik

Erfahrungen aus Berlin

- Gender Budgeting – eine Bestimmung der Ziele, der Methode und der notwendigen Akteurinnen und Akteure
- Was macht Gender Budgeting zum Erfolg?
- **Welche Erfahrungen gibt es bisher in Berlin?**
- Was bleibt zu tun?

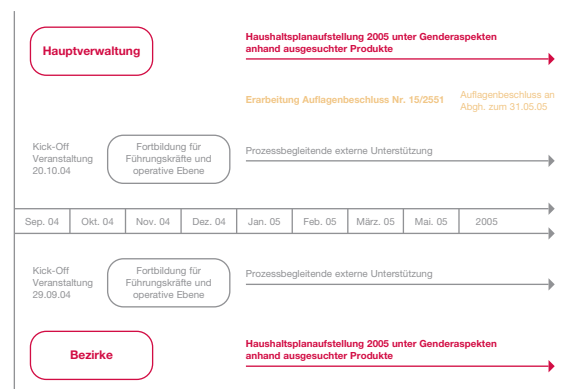
Schritte zum Beschluss

- Berichte zur Verwendung der Mittel für die Gleichstellung seit Mitte der 1990iger Jahre
- Politische Pressuregroups
- 2002 Beschlüsse in Senat und Abgeordnetenhaus zu Gender Mainstreaming und Gender Budgeting

Projekt Gender Mainstreaming

- 3-jährige Laufzeit
- Projektorganisation mit zentraler und dezentraler Steuerung
- Verschiedene Pilotprojekte
- Z.B. Gender Budgeting in Lichtenberg und Tempelhof-Schöneberg
- Ab 2004 Hauptphase mit flächendeckender Einführung. Ziel: Haushalt 2006/2007

Vorgehen Senatsverwaltung für Finanzen



Beispiel Lichtenberg Bibliotheken

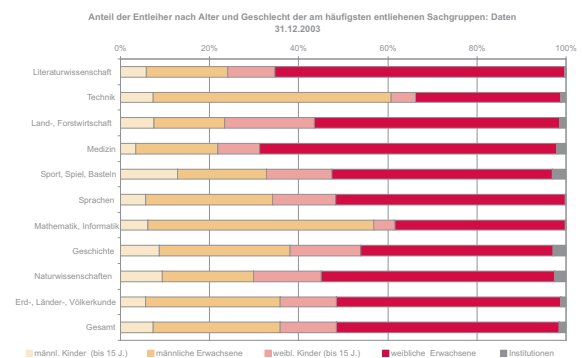
■ Nutzen für ein geschlechterdifferenziertes Verwaltungshandeln

- Auskunft über die Ausleihe, nicht über Leseverhalten.
- Vergleich aller Berliner Öffentlichen Bibliotheken von erheblichem Nutzen, weil die Daten ggf. Rückschlüsse auf das Angebot der Bibliothek und die Bevölkerungsstruktur zulassen würden.

■ Erkenntnisse in Lichtenberg

- Altersgruppe der 13 – 17 jährigen wird kaum erreicht
- Angebot elektronischer Medien muss ausgeweitet und Präsentation verbessert werden

Beispiel Lichtenberg Bibliotheken



Beispiel Lichtenberg Sport

Produkt: Bereitstellung von Sportanlagen

■ Leistungsumfang:

- Serviceleistungen im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen
- Verwaltungsaufgaben im Rahmen der Nutzung von Sport- und Freizeitanlagen
- Erfassung und Weiterleitung von Nutzungs- und Verbrauchsdaten

■ Zielgruppe:

- Bürger/innen, Organisationen, Verbände, Vereinigungen, Körperschaften

■ Zielsetzung:

- Sicherung der bedarfsgerechten Bereitstellung der Sport- und Freizeitanlagen
- Gewährleistung der Veranstaltung

■ Bezugsgröße:

- Anzahl der bereitgestellten Stunden

Beispiel Lichtenberg Sport

■ Ergebnis der Analyse

- Datenerhebung bei den 90 Lichtenberger Sportvereinen und Betriebssportgruppen differenziert nach Sportanlagen und Sportarten
- 22.500 organisierte Mitglieder, Anteil Frauen und Mädchen = 40 %, bei den 7 – 40jährigen deutlich weniger
- Anteil der Frauen und Mädchen an der Nutzung der Sportanlagen = 38 %
- Anteil ungedeckte Sportanlagen = 40 %, davon 9 % weiblich
- Anteil gedeckte Sportanlagen = 60 %, davon 29 % weiblich
- Fußball = 20 % des Budgets, davon 0,6 % weiblich

Margrit Zauner

**Beispiel Lichtenberg
Sport**

- **Nutzen der Analyse für die HH-Planung**
 - Aufteilung der Mittel für Sportanlagen-
sanierung nach gedeckten und unge-
deckten Anlagen
 - Zuwendungen der Sen BJS nach dem
SportförderungsG

Zusammenfassung Lichtenberg**6.7 Zusammenfassende Bewertung**

Für eine geschlechterbewusste Produktbudgetierung müs-
sen mindestens folgende Änderungen in den Produktblät-
tern erfolgen:

6.7.1 Zielgruppe:

Ausdrückliche Benennung beider Geschlechter, soweit
sich das Produkt an einzelne Bürger/innen richtet.

6.7.2 Zielsetzung:

In der Regel ist die Beschreibung der allgemeinen Ziele
aus Gesetzen, Verordnungen, Ausführungsvorschriften etc.
abgeleitet. Sie muss um eine genderbezogene Grösse als
qualitatives Ziel erweitert werden.

6.7.3 Qualitätsindikatoren:

Als weiteren Qualitätsindikator sollte „Anteil des Budgets
nach Geschlecht“ aufgenommen werden.

6.7.4 Bezirks- und verwaltungsübergreifende Analysen

Aus einem überbezirklichen Vergleich der Datenanalyse
sollten sich wichtige Erkenntnisse für ein geschlechterbe-
wusstes Verwaltungshandeln herleiten lassen. Darüber hin-
aus ist vielfach eine Abstimmung mit der Hauptverwaltung
geboten.

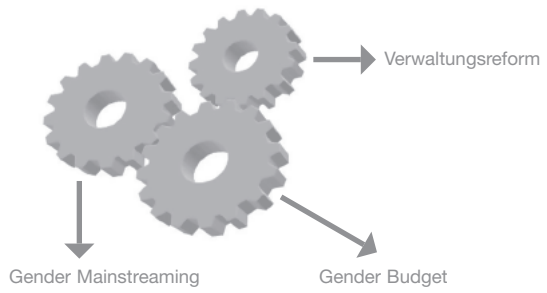
**Gender Budgeting – eine Methode als
Grundlage für geschlechtergerechte
Entscheidungen in der Politik****Erfahrungen aus Berlin**

- Gender Budgeting – eine Bestimmung der
Ziele, der Methode und der notwendigen
Akteurinnen und Akteure
- Was macht Gender Budgeting zum Erfolg?
- Welche Erfahrungen gibt es bisher
in Berlin?
- **Was bleibt zu tun?**

Fragen für die weitere Arbeit

- Bürger/innenbeteiligung
- Konsistente und effiziente Datendarstellung
- Auswertung und Umsetzung in politische
Entscheidungen
- Gender Masterplan

Die Verknüpfung



Round Table:

Methoden, Voraussetzungen und unterschiedliche Ergebnisse

Referentin: **Elisabeth Klatzer**

Moderation: **Sybille Reidl**

Die zentrale Fragestellung des Workshops war: Welche sind die ersten Schritte bei der Umsetzung von Gender Budgeting? Elisabeth Klatzer riet dazu, auf der Ausgabenseite des Budgets zu beginnen und zu Anfang Bereiche auszuwählen, in denen Daten existieren. Das werden zu meist personenbezogene Bereiche sein. Diese Auswahl hat auch den Vorteil, dass die Verwaltung rasch Erfolge sehen kann.

Aus Sicht der TeilnehmerInnen wurden die ersten Versuche im Bereich Gender Budgeting in Wien in Form von Pilotprojekten unternommen. Ohne diese „Experimente“ wäre es nicht möglich gewesen, die Führungsebene für das Thema zu interessieren.

Die TeilnehmerInnen einigten sich in der Diskussion bald darauf, dass ein zentrales Ziel, welches für alle Organisationseinheiten gilt, für einen Beginn der Umsetzung des Gender Budgeting hilfreich wäre. Im Fall der Stadt Wien wäre dies dann ein magistratsweites Ziel. Fraglich blieb jedoch, wer die Organisationseinheiten bei der Umsetzung unterstützen soll. Da Gender Budgeting Frauen und Männer angeht, ist eine Unterstützung von Seiten der Frauenabteilung nicht optimal, allerdings befindet sich dort zumeist das größte Know-how. Als Alternativen wurden die Möglichkeiten externer Unterstützung und Ernennung einer/eines Verantwortlichen/Beauftragten genannt. Im Zusammenhang mit externer Unterstützung wurde auch kurz diskutiert, welche Themen in einer diesbezüglichen Ausschreibung berücksichtigt werden sollten. Elisabeth Klatzer wies darauf hin, dass folgende Punkte: unbezahlte Arbeit, indirekte Beschäftigungswirkung/indirekte Effekte unbedingt beinhaltet sein müssen. Hilfreich für die Umsetzung könnte außerdem ein Kriterienkatalog sein, der die verschiedensten Facetten aufzeigt, in denen Gender Budgeting zum Tragen kommen

kann: Welche geschlechtsspezifischen Auswirkungen eines Budgets können/müssen berücksichtigt werden?

In der Diskussion stellte sich auch die Frage, wie Gender Budgeting Vorgesetzten denn am besten „verkauft“ werden kann. Hierzu wurde festgestellt, dass das Thema ein gutes und innovatives Image hat, mit dem sich auch immer öfter Männer gern schmücken möchten. Gender Budgeting ist momentan sozusagen im Aufwind, die Kunst wird darin liegen, den momentanen Boom nicht wieder abflachen zu lassen. Weitere Argumente für Gender Budgeting sind Effizienzsteigerung und Qualitätssicherung. Gender Budgeting gibt die Möglichkeit zu überprüfen, ob erreicht wurde, was geplant war – ob zum Beispiel die Zielgruppe erreicht wurde, die erreicht werden wollte.

Festgestellt wurde im Rahmen des Round Table, dass Gender Budgeting oft Angst vor Transparenz hervorruft. Außerdem können leicht Zielkonflikte entstehen. Diesen könnte im Bereich der Verwaltung mit Kontrakten begegnet werden, allerdings müsste dazu die Kategorie „Gender“ zuerst einmal in die Kontakte integriert werden. Eine weitere Unterstützung bei der Umsetzung von Gender Budgeting wäre auch, wenn Gender in die Leitbilder von Organisationen/Organisationseinheiten integriert werden würde. In der Stadt Wien werden außerdem große Hoffnungen in den neu ernannten Gender-Beauftragten gesetzt.

Außerdem wurde in der Diskussion noch angesprochen, dass Gender Budgeting auch im Bereich der Auftragsvergabe und der Förderungen eingesetzt werden könnte.

Ein weiteres Thema, das kurz angeschnitten wurde war Diversity Budgeting. Als weitere Kriterien, die in bestimmten Bereichen berücksichtigt werden sollten, wurden Alter und Einkommen genannt. Allerdings besteht hier auch die Befürchtung, dass die Umsetzung schnell zu komplex werden könnte.

Round Table:

Welche Daten braucht es für Gender Budgeting?

Referentin: **Irene Berlach-Pobitzer**

Die Frage, welche Daten braucht Gender Budgeting, klingt auf den ersten Blick sehr einfach. Dahinter verbergen sich aber eine Menge Vorannahmen. Die wichtigsten davon sind in der Zieldefinition von Gender Budgeting enthalten:

„Gender Budgeting hat das Ziel die unterschiedlichen Lebensrealitäten von Frauen und Männern systematisch in den Prozess der Budgeterstellung einzubeziehen und die geschlechtergerechte Verteilung der Budgetmittel sicherzustellen.“¹

- Es gibt (mindestens) zwei Lebensrealitäten, die der Frauen und die der Männer. Daraus leitet sich die Fragestellung ab: wie können diese unterschiedlichen Lebensrealitäten in den Daten sichtbar werden?
- Das Ziel von Gender Budgeting ist die Sicherung der geschlechtergerechten Verteilung der Budgetmittel. Woran kann die geschlechtergerechte Verteilung erkannt werden?
- Es ist davon auszugehen, dass eine Teilhabe der Frauen am Budgetstellungsprozess erwünscht ist. In welcher Form sollte frau/man sich dies vorstellen, welche prozeduralen Handlungen können sich davon ableiten?

1. Unterschiedliche Lebensrealitäten

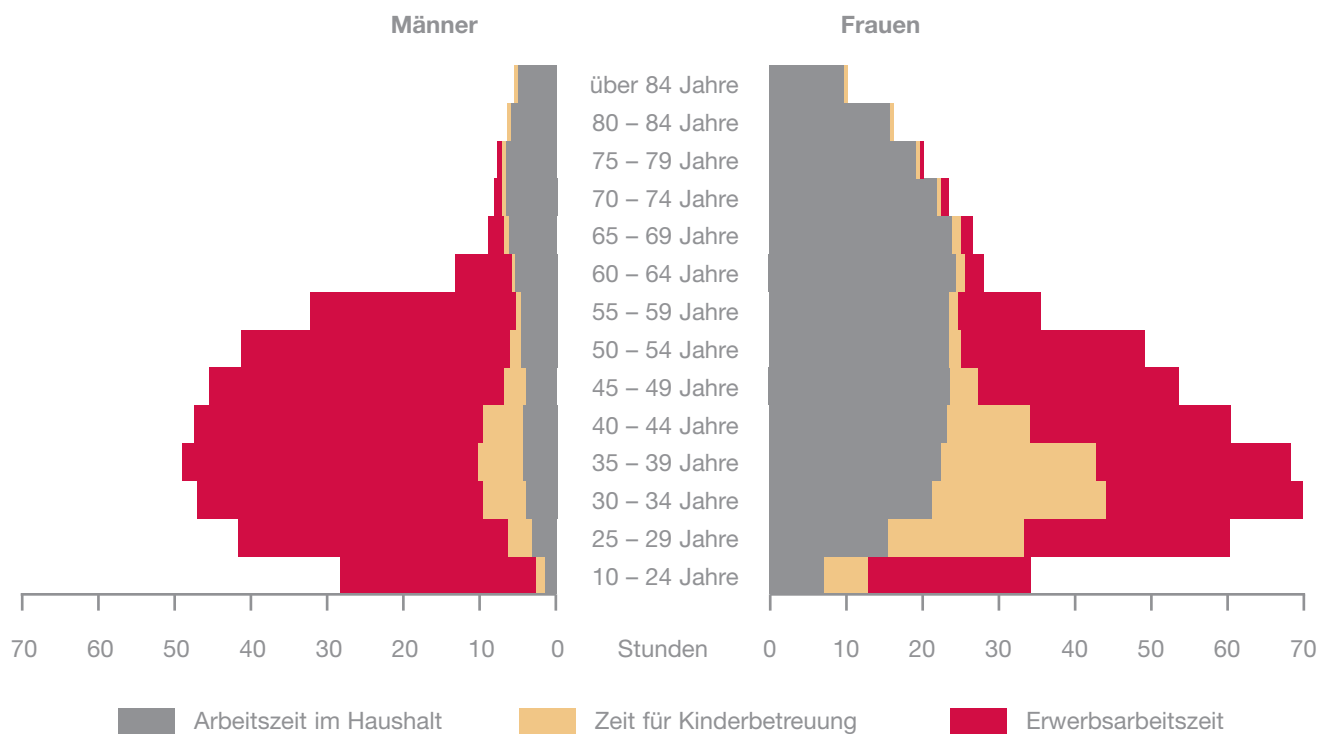
Im Rahmen des Projektes „Engendering Budgets. Geschlechtergerechtigkeit durch öffentliche Haushaltspolitik fördern. Erste Analysen zu den Wiener Bezirksbudgets“ im Auftrag der Grünen Frauen Wiens haben Mag. Marietta Schneider und ich versucht anhand von vorhanden Daten eine fundierte Aussage über die Lebensrealitäten der Frauen und Männer in den verschiedenen Bezirken Wiens zu machen. Wir verglichen die vorhanden Daten der einzelnen Bezirke miteinander bezogen auf das Geschlecht und die

Alterstruktur, Beteiligung am Arbeitsprozess, das Einkommen, die Haushaltsgröße, den AusländerInnenanteil, die Bildungsabschlüsse, um nur die signifikantesten zu nennen. Während dieser Arbeit kamen wir zum Schluss, dass zur sozioökonomischen Situation von Frauen und Männern in Wien ausreichend Zahlenmaterial zur Verfügung steht. Wir nehmen vor allem Bezug auf die Veröffentlichungen im „Statistischen Jahrbuch der Stadt Wien“ herausgegeben von der MA 66 – Statistisches Amt der Stadt Wien wo in regelmäßigen Abständen die neuesten Daten veröffentlicht werden. Nach Auskunft des Leiters der MA 66, Herrn Mag. Andreas Weigel, sind viel mehr Daten vorhanden, die auch geschlechtsspezifisch ausgewertet werden könnten, als es bisher der Fall war. Wir haben für unsere Untersuchung sehr gute Daten über geschlechtsspezifische Einkommen in jeweiligen Bezirken erhalten.

Diese Daten allein jedoch geben noch keinen Einblick in die Arbeitsbelastung von Frauen. Das Manko an all diesen Erhebungen ist die Negierung der unbezahlten Arbeit: die Pflege und Betreuung von alten Menschen und Kindern, die Haushaltsarbeit. Für Aussagen zu diesem Bereich griffen wir auf die Daten der Mikrozensushebung der Statistik Austria „Haushaltsführung, Kinderbetreuung und Pflege. Ergebnisse des Mikrozensus, September 2002“ im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Sicherheit Generationen und Konsumentenschutz zurück. Dieses Mikrozensus-Sonderprogramm vom September 2002 erfasste ausgewählte Aspekte unbezahlter Arbeit, wie Haushaltsführung, Kinderbetreuung sowie unbezahlte Betreuung von hilfs- und pflegebedürftiger Menschen. Andere Bereiche von unbezahlter Arbeit wie ehrenamtliche Arbeit (bei Feuerwehr, Musikkapelle, Parteien und dergleichen) wurden nicht erhoben. Die für mich zentrale Statistik dieser Untersuchung möchte ich Ihnen hier vorstellen:

Geschlechtergerechte Verteilung der Budgetmittel

Durchschnittlich geleistete Arbeit in Stunden pro Woche



„Wie groß die wöchentliche Arbeitsbelastung durch die Erwerbsarbeit, Haushalt, Kinderbetreuung und Pflege ist, hängt im wesentlichen vom Geschlecht, den individuellen Lebensumständen, also dem Alter, der Kinderzahl im eigenen Haushalt, und der Erwerbssituation ab.“⁴²

Was wir unschwer an dieser Abbildung sozusagen mit freiem Auge ablesen können, ist: Frauen leisten signifikant mehr unbezahlte Arbeit als Männer und weniger Erwerbsarbeit. Das heißt Frauen arbeiten wesentlich mehr, vor allem im mittleren Alter von 25 bis 55 und verdienen aufgrund der Segregation im Arbeitsmarkt und der geringeren Wochenarbeitszeit weniger.

Wie groß die Differenz der Einkommen zwischen Männer und Frauen ist, zeigt die folgende Grafik. Die Differenz ist in absoluten Beträgen und in ATS angegeben. Auffallend ist vor allem die große Differenz der Einkommen in den Bezirken 1,13, 19. Es bildet den Trend ab, je höher das allgemeine Einkommensniveau im Bezirk umso größer die Schere

zwischen den Einkommen von Frauen und Männern. Dieser Trend setzt sich natürlich aufgrund der Koppelung von Erwerbseinkommen und sozialen Leistungen im Pensions-einkommen fort.

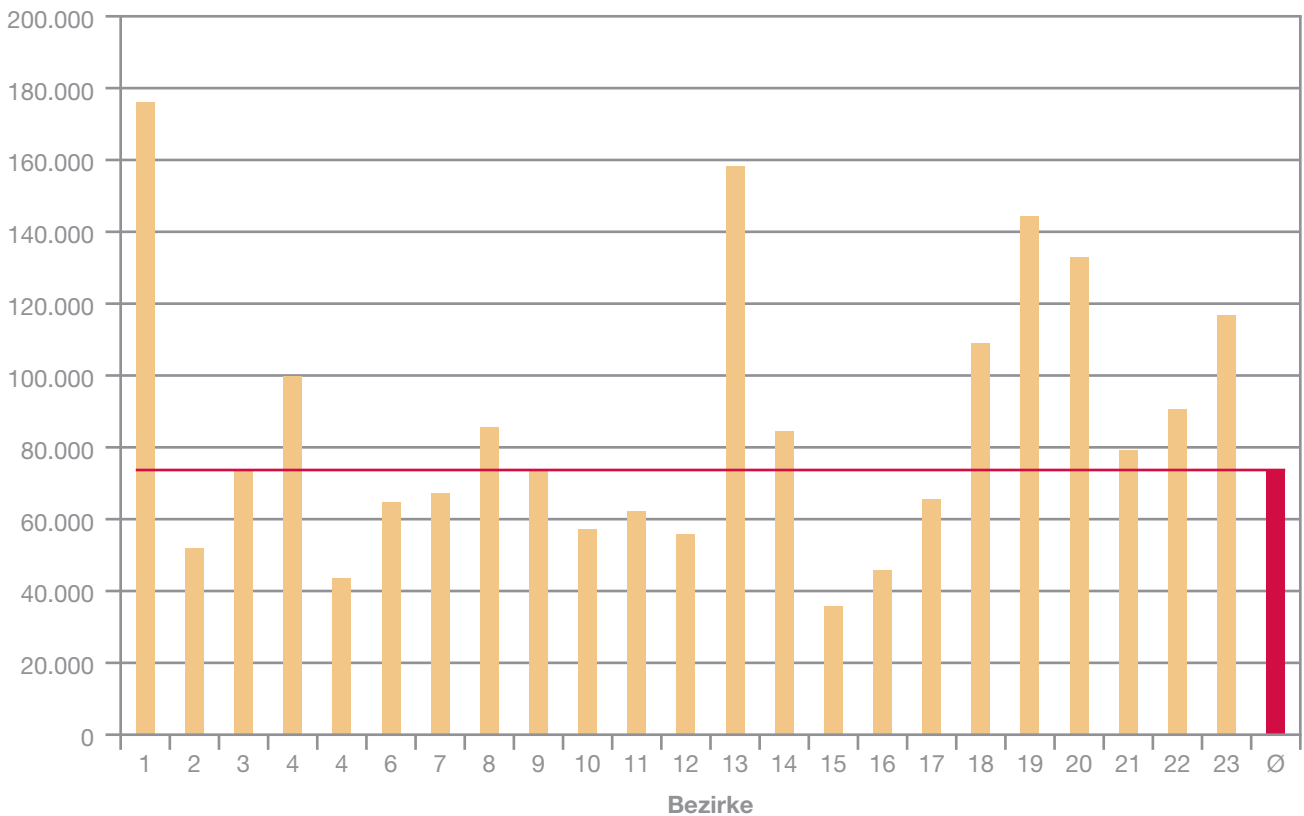
2. Geschlechtergerechte Verteilung der Budgetmittel

Dieser vorläufige und etwas plakative Abriss der sozioökonomischen Situation von Frauen und Männer zeigt überaus deutlich wo die größte Ungleichheit zwischen Frauen und Männern liegt. Wenn Gender Budgeting die geschlechtergerechte Verteilung der Budgetmittel sicherstellen will, dann muss auf diese Unterschiede Rücksicht genommen werden. Daraus leiten sich folgende Aufgaben für den laufenden Prozess ab:

- Eine klarere Sicht auf die tatsächliche Auswirkung des öffentlichen Haushalts auf die soziale und geschlechtergerechte Gleichstellung;

Geschlechtergerechte Verteilung der Budgetmittel

Differenz der durchschnittlichen Jahreseinkommen aus Erwerbstätigkeit von Männern und Frauen



- Eine genauere Steuerung gesellschaftspolitischer Ziele durch Budgetmittel;
- Einen konkret nachweisbaren Beitrag zum gesellschaftspolitischen Ziel der Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann.

Um für diese Aufgaben gerüstet zu sein bedarf es der Mitarbeit aller relevanten Stellen in Verwaltung und Politik. Um über die Auswirkung des öffentlichen Haushalts verbindliche und vergleichbare Aussagen treffen zu können braucht es noch viel gemeinsame Arbeit, die am besten interdisziplinär und interinstitutionell organisiert werden sollte. Ein Ansatz dazu ist in der Analyse der Wirkung auf die konkreten Beschäftigungsverhältnisse von Frauen und Männern. Zu beachten ist, dass dies wirklich nur ein Ansatz ist, denn für eine umfassende Gender Budgeting-Analyse müssen folgende vier Bereiche beachtet werden:

- Auswirkungen auf das Geschlechterverhältnis
- Auswirkungen auf den Zugang von Frauen und Männern zu öffentlichen Dienstleistungen
- Auswirkungen auf die unbezahlte Haus- und Familienarbeit von Frauen und Männern
- Auswirkungen auf die Erwerbsarbeit

In der vorliegenden Studie haben wir uns auf folgende Frage konzentriert: Wer wird von diesem Budgetposten bezahlt?

In der Analyse der Bezirksbudget bekamen wir auf diese Frage die ernüchternde Antwort: 90% des Bezirksbudget im 12. Bezirk wird für Baumaßnahmen im weitesten Sinne ausgegeben. In der Veröffentlichung der Statistik Austria „Geschlechtsspezifische Disparitäten“ im Auftrag vom Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen 2002, gibt es Daten über den Anteil der Frauen in den ein-

Einbeziehung in den Prozess der Budgeterstellung

zelenen Wirtschaftsgruppen: der Anteil der Frauen im Bauwesen wird mit 7,6 % beziffert, das heißt 92,4 % der Beschäftigten im Bauwesen sind Männer.

Eine weitere wichtige Analyse ist die Auswirkung einer Budget-Ausgabe auf die unbezahlte Arbeit von Frauen. Diese Auswirkung ist meist nur theoretisch durch vergleichende Analysen annähernd anzugeben. Ob eine gesetzte Maßnahme tatsächlich wirkt, ist erst in Spezialuntersuchungen über die unbezahlte Arbeit zu erheben.

Das Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS) in Bern hat für die Untersuchung „An den Frauen sparen“ und „Geschlechtsspezifische Ausgabenanalyse für den Kanton Aargau“ eine Methode entwickelt um die geschlechtsspezifische Wirkung der Ausgaben zu analysieren. Für BASS geht es um die Beschäftigungswirkung, den Nutzen und die Folgen: „Bei der **Beschäftigung** geht es um die Frage, in welchem Ausmaß die durch eine Staatsausgabe finanzierten Stellen von Frauen besetzt sind. Beim **Nutzen** geht es um die Frage welchem Geschlecht der Nutzen einer Staatsausgabe in Form von monetären Leistungen oder Sachleistungen vorwiegend zugute kommt (Zusammensetzung der „Klientel“). Bei den **Folgen** ist zu prüfen, inwieweit durch eine Staatsausgabe indirekte Folgewirkungen auf die Frauen ausgehen. Wir konzentrieren uns dabei auf die Frage der Gratisarbeit von Frauen. Inwieweit verringert eine Staatsausgabe die Notwendigkeit von Gratisarbeit, resp. wieweit zieht ein Abbau dieser Leistung entsprechende Gratisarbeit nach sich.“³

Für den Gender Budgeting Prozess ist es wichtig, eine Balance zu finden: nicht immer das Rad neu zu erfinden, aber die Methoden an die jeweilige spezifischen Situationen in einer Stadt, Region usw. anzupassen.

Aus den verschiedenen Methoden und Ansätzen dieser Untersuchungen können in Zukunft regelmäßig zu erhebende Parameter zur Sammlung von Grunddaten zusammengestellt werden. Erst wenn diese neuen Kennziffern z.B. eine Kennziffer zum Anteil der unbezahlten Arbeit oder eine Kennziffer zum Einkommensunterschied von Frauen und Männern in allen sozioökonomischen Daten selbstverständlich enthalten sind, erhalten sie auch eine höhere politische Relevanz und die Wirkung einer Maßnahme kann leichter überprüft werden.

3. Einbeziehung in den Prozess der Budgeterstellung

Ein weiteres wichtiges Merkmal im Gender Budgeting Prozess ist die stärkere Einbeziehung der Frauen in den Entscheidungsprozess. Zum einen dient diese Beteiligung dazu die Bedürfnisse und Belange der Frauen besser sichtbar zu machen und zum anderen fördert diese Teilhabe stärker den Einfluss der Frauen auf die Zielvorgaben des Budget. Für uns sind die relevanten Fragen:

- Gibt es im (Bezirks)Budget spezielle Posten, die auf die Verbesserung der Lebenssituation der Frauen ausgerichtet sind?
- Wie steht es um die Budgetposten, die auf die Gleichstellung der Frauen und Männer in der Arbeitswelt ausgerichtet sind?
- Gibt es ausreichende Zeit- und Finanzressourcen um die Pionierarbeit zu leisten?
- Wie kann eine Stärkung der demokratischen Strukturen in den Verwaltungsprozessen aussehen?

Für all diese Fragen gibt es bereits erste pionierhafte Untersuchungen, z.B. in der Stadt Tulln. In dieser Untersuchung wurde u.a. die Geschlechterrepräsentanz in den Entscheidungsgremien festgestellt.

Für besonders wichtig halte ich genaue Zielvorgaben für Gender Budgeting zu erstellen. Diese Zielvorgaben müssen sich auf kurz-, mittel- und langfristige Vorhaben beziehen.

Vor allem ist zu berücksichtigen, dass diese Zielvorgaben Teil der politischen Willensbildung innerhalb der Parteien und in den regierenden Organen sind und in den Verwaltung umgesetzt werden. Erst wenn es eindeutige politische Entscheidungen zu den Zielvorgaben zu Gender Budgeting gibt, werden die vorhandenen und die neu zu erstellenden Daten auch wirksam werden.

Auf die Frage „Welche Daten braucht es für Gender Budgeting?“ kann ich nur antworten: Es gibt genug Daten um den Prozess beginnen zu können und es gibt zu wenig Daten um eine nachhaltige Wirkung des Prozesses beschreiben zu können.

Verwendete Literatur

Bauer Tobias, Beat Baumann: An den Frauen sparen. Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern 1996.

Baumann Beat: Geschlechtsspezifische Ausgabenanalyse für den Kanton Aargau, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern 1999.

BEIGEWUM: Frauen macht Budgets. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive, Wien 2002.

Bergmann, Nadia et al: Gender Budgeting. Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budgetgestaltung, Wien 2004.

Berlach-Pobitzer Irene, Schneider Marietta: Engendering Budgets. Geschlechtergerechtigkeit durch öffentliche Haushaltspolitik fördern. Erste Analyse zu den Wiener Bezirksbudgets. Im Auftrag der GRÜNEN Frauen, Wien 2004.

Geschlechtsspezifische Disparitäten. Statistische Analysen zu geschlechtsspezifischen Unterschieden in den Bereichen Demographische Strukturen, Lebensformen, Bildung, Erwerbstätigkeit, Einkommen/Lebensstandard, Gesundheit, Freizeit, Familiäre Arbeitsteilung/Institutionelle Unterstützung, Eu-Vergleich. Hrg. Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen, Wien 2002.

Haushaltsführung, Kinderbetreuung, Pflege. Ergebnisse des Mikrozensus September 2002. Hrg. Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz und Statistik Austria, Wien 2003.

Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2003. Hrg. MA 66 Wien Statistik, Wien 2003.

Strub Silvia: Teilzeitarbeit in der Schweiz. Eine Untersuchung mit Focus auf die Geschlechterverteilung und die familiäre Situation der Erwerbstätigen, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern 2003.

¹ aus dem Programm der Enquete „Gender Budgeting“ in Wien am 15.12.2004, Seite 1

² Statistik Austria (2003): Haushaltsführung, Kinderbetreuung und Pflege. Ergebnisse des Mikrozensus, Seite 19

³ Beat Baumann (1999): Geschlechtsspezifische Ausgabenanalyse für den Kanton Aargau, Seite 2

„Nichts ist so verhüllt wie nackte Zahlen“

Round Table:

Welche Daten braucht es für Gender Budgeting?

Referentin: **Irene Berlach-Pobitzer**

Moderation: **Sybille Pirklbauer**

Grundvoraussetzung für die Durchführung einer Gender Budget-Analyse und das Setzen von Prioritäten im Sinne des Gender Budgeting sind detaillierte Grundlagendaten. Was sind die Mindestvoraussetzungen? Wie ist der derzeitige Stand in Wien?

Kernthema

„Nichts ist so verhüllt wie nackte Zahlen“

Daten sind nur im Kontext von Bedeutung. Zuerst müssen die politischen Vorgaben und Ziele definiert werden, erst dann kann festgelegt werden, welche Daten relevant sind. Dabei ist es wesentlich den Fokus bewahren, worum es geht und festzustellen, was beeinflussbar ist und darauf Konzentration gelegt werden soll. Daten alleine sagen nichts aus, Aussagen beinhalten immer auch eine Bewertung.

Notwendig wären:

- Nach Geschlecht getrennte, disaggregierte Zahlen;
- Geschlechtsspezifische Nutzungsprofile, zum Beispiel über Parks, Verkehrsmittel, öffentliche Infrastruktur, Kulturangebote, etc.;
- Flächendeckend, periodisch erhobene Daten über unbezahlte Haus-, Pflege- und Betreuungsarbeit.

Highlight

„Daten sind deswegen so spannend, weil sie zeigen, worüber nachgedacht wird!“

Zuerst kommt die Politik, und dann die Zahlen.

Weitere Themen

- Bislang nicht gehobene Daten sollten genutzt werden.
- Ein regelmäßiger Austausch zwischen DatenerstellerInnen und DatennutzerInnen sollte stattfinden. Der Bedarf, welche Daten gebraucht werden, muss klar kommuniziert werden, dann können sie auch erstellt werden.
- Entwicklung von Indikatoren zur prägnanten Darstellung der Thematik. Dabei sind Indikatoren als Maßzahlen zu verstehen, die bereits eine Bewertung beinhalten (zum Beispiel: Was ist Einkommensgerechtigkeit?)
- Neue Möglichkeiten der Datenanalyse können auch für das Gender Budgeting genutzt werden, beispielsweise können über das Datawarehouse oder die neue Volkszählung basierend auf Registern sehr detaillierte Auswertungen gemacht werden.

Links

Toolbox zu Gender Mainstreaming: www.gem.or.at

Statistiken zu Wien (MA 66): <http://wien.gv.at/ma66/>

Statistik Austria: www.statistik.at

Volkszählung: <http://www.statistik.at/gz/vz.shtml>

Eurostat: http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1090,1&_dad=portal&_schema=PORTAL

Arbeitsmarktdaten: <http://www.ams.or.at/neu/1400.htm>

AMS Datawarehouse: <http://dwh.ams.or.at/>

Round Table:

Wie lässt sich Gender Budgeting gut und verständlich vermitteln?

Eva Klawatsch-Treitl

Guten Tag, vielen Dank für die Einladung. Ich möchte mich kurz vorstellen, um den Rahmen abzustecken und auch zu klären, wo meine Expertise liegt: Ich bin Wirtschaftspädagogin. Seit über 12 Jahren bin ich in der österreichischen Entwicklungspolitik tätig. Erst war ich hauptberuflich im Bildungsbereich tätig, nun bin ich Vorsitzende der Dreikönigsaktion und damit auch in vielen Netzen eingebunden. Ganz speziell arbeite ich bei WIDE (Women in Development Europe) mit, bin für den Arbeitskreis „Frauen und Wirtschaft“ zuständig und habe in diesem Rahmen mit anderen Frauen einen kleinen Verein gegründet, der sich mit Wirtschaftsalphabetisierung beschäftigt.

Und damit bin ich auch fast schon bei Gender Budgeting. Sie sehen, ich bin Pädagogin und keine Finanzwissenschaftsexpertin und auch keine Controllerin. Über WIDE und den Verein Joan Robinson (Verein zur Förderung frauengerechter Verteilung ökonomischen Wissens) haben wir eine Methode entwickelt, die Economic Literacy – Wirtschaftsalphabetisierung – heißt. Ein Zugang zu Wirtschaft, dem einerseits ein breiter Wirtschaftsbegriff zugrunde liegt und andererseits ein Bildungsbegriff, der immer von den Realitäten der konkreten Personen ausgeht.

Warum dieser Vorspann? Bei Bildungsaktivitäten zu Gender Budgeting gibt es verschiedene Ausgangssituationen und damit Herausforderungen. Ich bin zu dem Schluss gekommen, dass es zumindest zwei sehr unterschiedliche Formen gibt (die natürlich in Kombinationen vorkommen):

- einerseits die konkrete „Politikberatung“ und „Praxisbegleitung“ und
- andererseits eine generelle Annäherung an das Thema.

Zur Politikberatung und Praxisbegleitung:

Hier braucht es BudgetexpertInnen, die mit der Zielgruppe konkrete Strategien ausarbeiten:

- Was genau soll angesehen werden?
- Welche Möglichkeiten existieren auf genau dieser Ebene (im Bezirk, in einer Organisation, im Magistrat,...)?
- Detaillierte Analyse der Voranschläge, Abrechnungen, etc.

Hier handelt es sich um sehr spezialisierte Wissensvermittlung und Wissensverarbeitung. Für die Arbeit ist eine Zusammenarbeit mit BudgetexpertInnen aus dem eigenen Bereich nötig – ExpertInnen, die die Abläufe, Ziele, etc. kennen. Abhängig vom Interesse und Verständnis für die Genderthematik wird einer Auseinandersetzung mit diesem Thema unterschiedliches Gewicht beizumessen sein. Wenn die Beteiligten gendersensibel sind, ist das **Bildungselement** eigentlich jenes, gemeinsam zu erarbeiten, wie ein spezieller Genderblick auf die vorhandenen Budgets bzw. Abläufe zu legen ist.

Zur generellen Annäherung an das Thema Gender Budgeting:

Vielfach wird Gender Budgeting als eine Präzisierung von Gender Mainstreaming gesehen und ist somit ein Top-Down-Instrumentarium. Trotzdem plädiere ich für eine Sensibilisierung in Organisationen und Parteien, in der Verwaltung und der kommunalen Politik, aber auch einfach in der breiten Öffentlichkeit. Ich bin davon überzeugt, dass Interesse bestehen muss, damit Gender Budgeting Maßnahmen (Analysen, Prozesse) ausreichend Akzeptanz finden. Das bedeutet, dass die Zielgruppe solcher Bewusstseinsbildungsarbeit weit heterogener sein kann, als die zu Beginn genannte. Dem Verständnis, was Gender Budgeting sein

Zur Generellen Annäherung an das Thema Gender Budgeting

kann und dem Interesse für Gender Budgeting wird weit höheres Augenmerk geschenkt, als dem konkreten Arbeiten an einem speziellen Budget.

Formal gesehen, ist jedes Budget eine Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben. Das klingt auf den ersten Blick wie Handwerkszeug – wie sehr neutrales Handwerkszeug. Ich bin aber von der „Nichtneutralität“ von Handwerkszeug überzeugt, denn erst die Beherrschung macht es verwendbar. Das zeigt, dass es bei Gender Budgeting um eine bestimmte Art des Zugangs zu Budgets geht. In der Arbeit mit Frauen gehe ich vom **Empowerment-Ansatz** aus. Das ist jener Ansatz, der speziell von Frauenorganisationen in Entwicklungsländern erarbeitet wurde. Ermächtigung zur gemeinsamen Gestaltung politischer Prozesse ist das Ziel, in diesem Fall die Ermächtigung im Sinne einer Gleichberechtigung von Männern und Frauen.

Bei der Bildungsarbeit zu Wirtschaftsthemen gehe ich davon aus, dass die beteiligten Personen unterschiedliche Expertisen haben. In diesem Fall ist ihnen Wissen über Budgets und Finanzen zuzugestehen. In Seminaren zu Gender Budgeting versuche ich deshalb:

- Mit TeilnehmerInnen zu klären **was sie mit Budgets zu tun haben**;
- Welche (unterschiedlichen) **Expertisen** sie haben;
- **Spezielles Wissen** zu Gender Budgeting einzubringen;
- Anhand von **Fallbeispielen** die Möglichkeiten aufzuzeigen, die Gender Budgeting bietet;
- An passenden Fallbeispielen arbeiten, die den eigenen Fragestellungen ähneln oder **im besten Fall mit wirklichen Themen** der Beteiligten. Hierbei ist es meiner Meinung nach wichtig:
 - Fragestellungen zur Konzeption eines Gender Budgeting Vorhabens zu klären:
 - Motivation und Zielsetzung
 - Wissen über Gleichstellungs- und Frauenpolitik sowie Empowerment
 - Abklären der Position im Budgeterstellungprozess

- Abklären des institutionellen und zeitlichen Rahmens
- Aufbau und Unterstützung von Netzwerken
- Abklären von Widerständen

■ Analysephase zum Einstieg in den Gender Budgeting Prozess:

- Erkennen der gleichstellungspolitischen Relevanz des Analysebereiches: **4R-Methode**/Repräsentation, Ressourcenverteilung, Regeln und Normen, rechtliche Situation iwS.;
- Auswahl von **Bewertungsmaßstäben/Indikatoren** für das Gender Budgeting: Vorhaben regionale Vergleiche/Vergleiche über die Zeit hinweg/Zielgrößen (Beispiele aus dem AMS für Kursmaßnahmen und Parkgestaltung);
- Einbringung politischer Hilfestellungen: internationale Ebene: Weltfrauenkonferenz; EU: Amsterdamer Vertrag (1997), GM – ins Primärrecht der EU; nationale Ebene: Bundesverfassung (Artikel 7, Absatz 2), 3 Ministerratsbeschlüsse (Juli 2000, April 2002, März 2004).

Auch für die Gestaltung solcher Bildungsangebote (sowohl im Verwaltungsbereich als auch im politischen Bereich) kann das Hinzuziehen von praktischen BudgetexpertInnen sinnvoll sein. Dort, wo es um das Formulieren politischer Forderungen geht braucht es Wissen über Budgeterstellungprozesse und -politiken.

Bislang bin ich meist auf großes Interesse zur Thematik gestoßen. Viele Frauen erkannten bei der Befassung, dass sie durchwegs über Wissen bezüglich Budgets verfügen. Dieses Interesse gilt es weiterhin zu wecken und das Wissen über Budgets zu erweitern.

Voraussetzungen und Rahmenbedingungen | Grundsätze der Vermittlung

Round Table:

Wie lässt sich Gender Budgeting gut und verständlich vermitteln?

Referentin: **Eva Klawatsch-Treitl**

Moderation: **Elisabeth Assmair**

Bei den TeilnehmerInnen handelte es sich um eine in Bezug auf das Wissen über Gender Budgeting sehr inhomogene Gruppe. Weiters führten unterschiedliche Interessen der einzelnen TeilnehmerInnen zu einer sehr breit gefächerten Diskussion.

Im Rahmen des Round Table wurden nach einem Input von Eva Klawatsch-Treitl in einer Diskussion die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Einführung und Umsetzung von Gender Budgeting, welche die Basis für die Vermittlung darstellen, und allgemeine Grundsätze der Vermittlung von Gender Budgeting thematisiert.

Danach wurden die Zielgruppen, die im Zuge einer Vermittlung von Gender Budgeting angesprochen werden sollen/müssen, näher definiert. In einem weiteren Schritt wurde auf die unterschiedlichen Möglichkeiten der Vermittlung von Gender Budgeting eingegangen und die Eignung der Vermittlungsmöglichkeiten für die einzelnen Zielgruppen beleuchtet. Dies mündete in der Erkenntnis, dass die Wahl der Methode der Vermittlung von vielen verschiedenen Faktoren abhängt.

Voraussetzungen und Rahmenbedingungen:

Zu Beginn der Diskussion wurde es von den TeilnehmerInnen – obwohl nicht unmittelbar zum Thema des Round Table gehörend – als wichtig erachtet, die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Einführung bzw. Umsetzung von Gender Budgeting abzuklären, da diese für das Gelingen der Vermittlung maßgeblich sind:

- Einbeziehen von Gender ExpertInnen, StatistikerInnen, Budget- bzw. Finanzverantwortlichen und Verantwortli-

chen der unterschiedlichen inhaltlichen Fachebenen, darüber hinaus sollte die Expertise aller Personen eingebunden werden;

- Klare Festlegung der Kompetenzen der im Prozess beteiligten Personen;
- Klares politisches Bekenntnis zu Gender Budgeting;
- (Internationaler) Austausch;
- Thematisierung: bezahlte/unbezahlte Arbeit.

Grundsätze der Vermittlung:

In einem weiteren Schritt wurde herausgearbeitet, welche Grundsätze bei der **Vermittlung von Gender Budgeting** zu beachten sind:

- Der Nutzen von Gender Budgeting muss klar ersichtlich sein.
- Es müssen überzeugende Sachinformationen gewählt werden.
- Die politische Aussage muss transportiert werden.
- Kontinuität der Vermittlung muss gegeben sein.
- Unterschiedliche Vermittlungskanäle müssen genutzt werden.

Zielgruppen:

Die Diskussion ergab, dass im Zuge der Vermittlung von Gender Budgeting folgende Zielgruppen angesprochen werden sollen:

- PolitikerInnen
- MitarbeiterInnen der Verwaltung
- Interessensvertretungen
- NGOs
- BürgerInnen
- Bildungsinstitutionen

Möglichkeiten der Vermittlung | Resümee

Möglichkeiten der Vermittlung:

Folgende Möglichkeiten der Vermittlung von Gender Budgeting wurden im Rahmen des Round Table besprochen:

- Beispiele bzw. Statistiken als Argumentationsgrundlage,
- Fachveranstaltungen zum Thema (Diskussionen, Workshops, etc.),
- Vorträge von oder Gespräche mit ExpertInnen (Gender ExpertInnen, FinanzexpertInnen, StatistikerInnen, etc.),
- Tagungen,
- Studien,
- Austausch bzw. Vernetzung unterschiedlicher Ebenen, etc.

Resümee:

Essentiell ist, dass es **DIE** Bildung zum Thema Gender Budgeting nicht gibt. Vielmehr gibt es unterschiedliche Herangehensweisen an das Thema.

Bei der Vermittlung von Gender Budgeting muss – unter Berücksichtigung, von welcher Position aus die Vermittlung erfolgt (Bildung – Information; Macht – Politik) – eine Methode bzw. Strategie gewählt werden, die den genannten allgemeinen Grundsätzen der Vermittlung gerecht wird, die am besten zur Erreichung der(s) jeweiligen Ziele(s) der Vermittlung dient und die den Bedürfnissen der jeweiligen Zielgruppe gerecht wird.

Round Table:

Chancen und Voraussetzungen einer gendergerechten Budgetanalyse – Beispiel Basel

Referentin: **Mascha Madörin**

Moderation: **Verena Ehn**

Im Rahmen der sehr facettenreichen Diskussion wurden folgende Kernthemen behandelt:

- Voraussetzungen dafür, dass eine gendergerechte Budgetanalyse erfolgreich ist
- Vorgangsweisen in Basel
- Unbezahlte Arbeit – Care-Economy
- Bezirksbudgets
- Stadtplanung

Zu Beginn betonte Mascha Madörin wie wichtig es sei, die Ziele, die mit einer gendergerechten Budgetanalyse verfolgt werden sollen, abzuklären, bevor ein solches Analyseprojekt überhaupt lanciert wird. Nachdem eine Einigung erzielt wurde, was überhaupt erreicht werden soll, muss sichergestellt werden, dass das nötige fachliche, das heißt Budgetierungsprozess-Know-how und methodisch-statistisches Know-how im Team vorhanden sind. Bereits bestehende Statistiken sind meist ein guter Anknüpfungspunkt.

Weitere Grundvoraussetzungen, um eine gendergerechte Budgetanalyse erfolgreich durchführen zu können sind auch der vorhandene politische Wille und die Ausstattung mit den notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen. Ebenso sollte diesem Prozess eine ausführliche Machbarkeitsstudie vorangehen, in der analysiert wird, was mit wenig Aufwand sofort und was erst stufenweise realisierbar ist sowie die Klärung, ob solche Analysen periodisch durchgeführt werden sollen. Die Herausforderung besteht vor

allem darin, relevante und gleichzeitig einfach zu erhebende Indikatoren zu finden, damit der entstehende Erhebungsaufwand auch in einem akzeptablen Verhältnis zum gestifteten Nutzen steht. Im Zuge der Diskussion ergab sich als Conclusio, dass die Vorgangsweisen nicht ohne weiteres von Basel auf Wien übertragbar sind, da die Strukturen der Stadtverwaltung Wien andere sind als die von Basel. Extrem wichtig für den Erfolg einer gendergerechten Budgetanalyse ist es aber den Strukturen entsprechend vorzugehen.

Angeregt diskutiert wurde auch das Thema unbezahlte Arbeit – wie wird diese überhaupt geldmäßig bewertet und welchen Zusammenhang gibt es hier mit Staatseinnahmen und -ausgaben. Das Thema der „Care-Economy“ ist eine der brennendsten gesellschaftspolitischen Fragen der nahen Zukunft.

Auf großes Interesse gestoßen ist auch die Frage womit auf Bezirksebene begonnen werden könnte. Hier kristallisierte sich im Rahmen der Diskussion heraus, dass es sinnvoll sei, sich auf die Mittel zu konzentrieren, über deren Einsatzbereich frei entschieden werden kann und wo die LeistungsbezieherInnen auch bekannt sind.

Im Bereich Stadtplanung wurde diskutiert, dass es immer wichtiger werde, auf die durchaus unterschiedlichen Bedürfnisse von Frauen und Männern einzugehen. Ein Beispiel sind die Parks, wo es eigene Zonen für Fußballspieler gibt, die größtenteils männlich sind, und auch zum Beispiel eigene Zonen für Mütter mit Kleinkindern.

Round Table:

Was sind die wichtigsten Schritte im Prozess der Implementierung von Gender Budgeting? – Beispiel Berlin

Referentin: **Dilek Kolat**

Moderation: **Irene Sachse**

Bei diesem Round Table wurden vor allem die Voraussetzungen und praktischen Schritte auf dem Weg zur Umsetzung von Gender Budgeting diskutiert, wobei Dilek Kolat, die Mitglied im Abgeordnetenhaus von Berlin ist, zu Beginn ihre wichtigsten Erfahrungen bei der Einführung von Gender Budgeting zusammenfasste. Gender Budgeting wurde in Berlin auf Landes- und Bezirksebene eingeführt.

Die Fragen der TeilnehmerInnen konzentrierten sich vor allem auf den konkreten Prozess der Umsetzung. Dilek Kolat betonte in diesem Zusammenhang die Wichtigkeit des Top-Down-Prinzips (dies zeigte sich in Berlin unter anderem in klaren parlamentarischen Beschlüssen und Zielvorgaben), die umfassende Fortbildung für politisch Verantwortliche, oberste Führungskräfte und MultiplikatorInnen zu den Themen Gender Mainstreaming und Gender Budgeting und die Federführung der Finanzverwaltung – die Arbeitsgruppe Gender Budgeting wird vom Leiter der Abteilung Haushalt der Senatsverwaltung für Finanzen geleitet.

Große Bedeutung kamen der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe und den Pilotprojekten zu. Letztere ermöglichen es, einerseits Erfahrungen zu sammeln und andererseits bei Bedarf die Vorgehensweise zur Implementierung von Gender Budgeting zu adaptieren.

Die Erfahrungen aus den Pilotprojekten dienen als Grundlage für die Einführung von Gender Budgeting auf einer breiten Basis in der Organisation. Hilfreich für Verwaltungen, die eine geschlechtergerechte Budgetgestaltung anstreben, ist es, mit Pilotprojekten in jenen Bereichen zu beginnen, wo Daten (relativ leicht) verfügbar sind. Erfahrungsgemäß stellt die Erhebung der notwendigen geschlechtsspezifischen Daten einen möglichen Stolperstein auf dem Weg zu Gender Budgeting dar.

So erfolgte im Bezirksamt Lichtenberg (Berlin) der Einstieg in die geschlechterdifferenzierte Budgetanalyse für Produkte wie zum Beispiel Entleihung (Stadtbibliothek), Bereitstellung von Sportanlagen auf Schulstandorten und allgemeine Kinder- und Jugendförderung. Maßgeblich für die Auswahl der Produkte war die finanzielle Relevanz. Weiters sollte es sich um Produkte handeln, bei denen der Bezirk auf die Zielgruppen oder Ergebnisse direkt oder indirekt Einfluss nehmen kann und schließlich sollten die Zielgruppen individualisierbar sein. Um einen praxisorientierten Einstieg ins Thema zu finden, erfolgte die genderbezogene Analyse der Produkte in einem ersten Schritt über eine geschlechterdifferenzierte Nutzenanalyse.

Abschließend betonte Dilek Kolat, dass Gender Budgeting eine Voraussetzung darstellt, um Gender Mainstreaming in den Verwaltungen zu verankern. Gender Budgeting erzeugt die Transparenz, die notwendig ist, um politische Entscheidungen zu treffen, die sich an den definierten gleichstellungspolitischen Zielen orientieren.

Round Table:

Wie lässt sich Gender Budgeting in das „Neuen Steuerungsmodell“ der Verwaltungsmodernisierung integrieren? – Beispiel München

Friedel Schreyögg

Vorbemerkungen

Die Ausführungen in meinem Vortrag beziehen sich auf die kommunale Haushaltsplanung. Der Fokus liegt deshalb auf der Analyse der Struktur und Verteilung der Ausgaben. Der Spielraum bei der Gestaltung der Einnahmen ist auf der kommunalen Ebene auch für kreisfreie Städte sehr begrenzt. Die Stadt kann, um ein Beispiel zu nennen, die Höhe des Hebesatzes bei der Grundsteuer bestimmen, aber nicht über die Grundlagen der Besteuerung von Grund und Boden. Bei den Gebühren für städtische Dienstleistungen nutzt die Stadt den vorhandenen Spielraum für eine soziale Gestaltung. So sind die Gebühren der Kindertagesstätten sozial nach dem Einkommen der Eltern gestaffelt.

Die Wirkungen der Ausgabenstruktur des städtischen Haushalts auf das Zeitbudget von Frauen wird nicht gesondert thematisiert. In einem produktorientierten Haushalt sollte diese Frage zielgruppenspezifisch bei den Produkten untersucht werden, deren Angebotsstruktur Auswirkungen auf das Zeitbudget von Frauen und Männern haben kann, wie soziale Dienste, der öffentliche Nahverkehr und Bildungseinrichtungen.

Neues Steuerungsmodell oder New Public Management – ein guter Ausgangspunkt

Das Neue Steuerungsmodell (NSM) der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGST) wurde Anfang der 1990er Jahre als Konzept zur Reform der kommunalen Verwaltungen in Deutschland entwickelt. Der KGST ist mit dieser

Initiative gelungen die Reform der kommunalen Verwaltungen in vielen Städten und Gemeinden in Gang zu bringen. Vorbild waren Reformkonzepte, die unter dem Begriff New Public Management bereits in den 1980er Jahren in anderen europäischen Ländern erprobt wurden. Ziel der Umsetzung des NSM ist unter anderem die Verbesserung der KundInnenorientierung und der MitarbeiterInnenorientierung der kommunalen Verwaltung. Die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern war hingegen kein Ziel. Ein geschlechtsdifferenzierender Blick auf Kundinnen und Kunden wie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter war nicht vorgesehen. Diese Erweiterung des Blickfelds wurde in München von der Gleichstellungsstelle vom Beginn der Reform eingefordert und in zäher Kleinarbeit vorangetrieben.

Jede Reform birgt für die Beteiligten und Betroffenen Chancen und Risiken. Wir wollten die Chancen für die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern nutzen und die Risiken für Frauen gering halten, deshalb hat sich die Münchner Gleichstellungsstelle intensiv in das Reformgeschehen eingemischt, eigene Konzepte eingebracht und auch durchgesetzt.

Die Verknüpfung des NSM mit der Reformaufgabe Gleichstellung von Frauen und Männer kann insbesondere bei Themen wie Kundinnen- und Kundenorientierung, Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterorientierung, dem Aufbau eines produktorientierten Berichtswesen und Haushalts sowie Verbesserung der Ablauforganisation für alle Beteiligten gewinnbringend sein. Im Vortrag wird die Verknüpfung mit einem produktorientierten Haushalt behandelt.

Die Verwaltungstätigkeit wird nach der Umstellung der Verwaltung entsprechend den Grundsätzen des NSM nicht

Neues Steuerungsmodell oder New Public Management

mehr nach Aufgaben organisiert, sondern zur erhofften besseren Steuerung als Produkte definiert.

Die Produkte als Informationsträger sollen zu folgenden Leitfragen Auskunft geben:¹

- Welche Ziele und Aufgaben sollen durch ein Leistungsangebot erfüllt werden?
- Werden die richtigen Leistungen angeboten?
- Ist die Zielgruppe der Leistungen richtig bestimmt?
- Stimmt die Quantität der Leistungen?
- Stimmt die Qualität der Leistungen?
- Werden die Leistungen zuverlässig und wirtschaftlich erbracht?
- Wie hoch sind die Kosten der einzelnen Leistungen?
- Erreichen die Leistungen ihr Ziele (Zielerreichungsgrad)?

Wenn diese Fragen bei der Definition von Produkten systematisch abgearbeitet worden wären, müssten nach vielen Jahren Reform in den Verwaltungen die erforderlichen Daten für eine geschlechtsdifferenzierte Haushaltsplanung vorliegen, aber leider ist dies nicht der Fall.

Eine differenzierte Analyse der Zielgruppen der Produkte wurde in München wie in anderen Reformkommunen unzureichend durchgeführt. Langsam setzt sich die Einsicht durch, dass damit ein wesentlicher Aspekt der Reform für eine effektive und effiziente Steuerung der Verwaltung zu wenig beachtet wurde. In den Mustern für die Beschreibung von Produkten der KGST wird ausdrücklich die Bedeutung einer differenzierten Zielgruppendefinition hervorgehoben, wie, um ein Beispiel zu nennen im Gutachten zu Aufgaben und Produkten für den Bereich Kultur: „Die Zielgruppe jedes Produktes sollte so genau wie möglich bestimmt werden. Allgemeine Formulierungen wie „alle Bürgerinnen und Bürger“ sind zwar richtig, oft aber wenig hilfreich. Da im Kulturbereich häufig besondere Zielgruppen vorrangig erreicht werden sollen, sollten diese möglichst durch sozialstrukturelle Merkmale (Alter, Geschlecht, Nationalität, Familienstand, etc.) genau beschrieben werden. Die konkrete Beschreibung der Zielgruppe ermöglicht es, diese später mit den tatsächlichen Abnehmern zu vergleichen. Bei einigen Produkten ist es zweckmäßig, zwischen den Abnehmern einer Leistung und denjenigen, die sonst noch mittelbar oder unmittelbar von diesen Leistungen erreicht werden sollen zu unterscheiden.“²

Warum die geforderten differenzierten Zielgruppenanalysen selten erfolgt sind, dafür gibt es verschiedene Erklärungen, die hier nur kurz angerissen werden können. Eine Ursache liegt in den Mustern der KGST für die Produktbeschreibungen selbst. Als erstes werden die Zuständigkeiten geregelt. Dann erfolgt eine Beschreibung der wesentlichen Merkmale des Produkts und der formalen Auftragsgrundlage. Für die Beschreibung der generellen Zielsetzungen eines Produkts gibt es kein eigenes Kästchen. Generelle Merkmale sind keine Ziele. Als nächstes folgt die Beschreibung der Zielgruppe und dann die Ziele. Im Muster Kultur findet sich unter dieser Überschrift eine reichlich technokratische Anleitung zur Formulierung von kurzfristigen Handlungszielen: „Für jedes Produkt sind die damit verbundenen Ziele zu nennen. Wichtig ist, dass dies so konkret geschieht, dass die Ziele unmittelbar handlungsleitend, dass sie durch den Produktverantwortlichen beeinflussbar und schließlich messbar bzw. einschätzbar sind.“

Das Vorgehen wird durch Beispiele aus dem Programmangebot der Volkshochschule veranschaulicht: „Kennzahlen, die die Zeitdimensionen Quantität, Qualität, Kundenzufriedenheit, Mitarbeiterzufriedenheit oder Wirtschaftlichkeit beschreiben, sollten sich soweit wie möglich auf die **Wirkungen** (VHS: „X% der Teilnehmer an Sprachkursen sollen im weiteren Semester Kurse belegen“), sofern dies nicht möglich ist, auf das **Ergebnis** (VHS: „X% der Bevölkerung erreicht“), und falls auch dies nicht möglich sein sollte auf Kennzahlen zur **Prozessgestaltung** (VHS: „Quote der ausgefallenen Stunden“) beziehen. Ziele, die letztlich die Kundenzufriedenheit bestimmen (z.B. „Der Kurs hat Spaß gemacht“, „Habe Sprache erlernt“, „Möchte weitere Sprachen erlernen“ etc.) sollten immer genannt werden.“³

Die genannten Ziele haben als Detailfragen im Planungsalltag der Programmplanung sicher ihre Berechtigung, aber die entscheidenden Fragen zur Wirkung des Produkts werden nicht behandelt: Die Volkshochschulen sind öffentlich geförderte Einrichtungen. Warum fördert die Stadt Einrichtungen der Erwachsenenbildung? Welche Ziele stecken hinter der Auftragsgrundlage? Was soll mit der Förderung für welche Zielgruppen bewirkt werden? Mit der öffentlichen Förderung ist ein Bildungsauftrag verbunden. Die erste Frage wäre deshalb, ist es gelungen diesen Bildungsauftrag umzusetzen. Warum sollen X% der TeilnehmerInnen an Sprachkursen weitere Sprachkurse belegen, weil es wirt-

Produkt als Steuerungsgröße

schaftlicher ist oder weil es nur über die langfristige Stabilisierung der Teilnahme an Sprachkursen gelingt, das Bildungsziel Verbreiterung der Fremdsprachenkenntnisse in der Bevölkerung zu erreichen? Wobei nicht X% der Bevölkerung interessant sind, sondern der Anteil der zu erreichenden Zielgruppen. Ebenso ist eine abstrakt formulierte Kundenzufriedenheit wenig aussagekräftig. Es geht darum, ob es gelungen ist, mit dem Sprachkurs die geplanten Zielgruppen zu erreichen und die Lernziele zu realisieren. Guter Unterricht zeichnet sich darüber hinaus dadurch aus, dass er die TeilnehmerInnen zu Lernen motiviert.

Ein Rückbezug auf den kommunalen Auftrag oder die generelle Zielsetzung des Produkts ist in der Produktbeschreibung nicht vorgesehen. Dieser ist notwendig, um aus dem „Produkt“ einen aussagekräftigen Informationsträger für einen geschlechtergerechten kommunalen Haushalt zu machen.

Ein weiterer Grund liegt in der Struktur der öffentlichen Verwaltung selbst. Mit dem NSM wird die Umstellung von einer inputorientierten zu einer outputorientierten Steuerung angestrebt. Traditionelles Verwaltungshandeln mit ihrem Schwerpunkt auf dem Vollzug von Aufgaben ist konditional programmiert. Outputorientierte Steuerung funktioniert nicht nach einem „wenn-dann-Schema“. Hier ist ein analytisch und planerisches Vorgehen verlangt. Dieser Umstellung der Handlungsansätze wurde in der Reform zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Verhaltensänderungen stellen sich weder in der Verwaltung noch in anderen Bereichen von selbst ein, sie verlangen einen oft mühsamen Lernprozess. In diesen Lernprozess ist in der Regel zu wenig investiert worden. Verständlicherweise wurden deshalb im „Vollzug“ der Verwaltungsreform Themen, die andere Formen der Arbeit verlangen, wie eine differenzierte Analyse der Zielgruppen des Verwaltungshandeln, erst einmal hintangestellt.

In München ist es der Gleichstellungsstelle nach 10 Jahren Reform gelungen, das Thema differenzierte Zielgruppenanalyse in den „Mainstream“ der Reform einzuspeisen. In unseren Stellungnahmen, Konzepten und Schulungen zur Integration des Gleichstellungsziels in die Verwaltungsreform war die Analyse der Zielgruppen eines Produkts von Anfang an ein zentraler Punkt. Nur mit einer differenzierte Wahrnehmung der Zielgruppen der jeweiligen Verwaltungs-

tätigkeit, kann diese auf die unterschiedlichen Bedürfnisse und Lebenslagen der Adressatinnen und Adressaten ausgerichtet werden. Als nächster Schritt kann dann erst nach den Wirkungen auf Frauen und auf Männer gefragt werden.

München startet 2005 mit ersten Pilotprojekten das stadtweit angelegten Programm „Verbesserung der Zielgruppenorientierung“. Als erster Schritt ist die Schulung der Produktverantwortlichen in den Pilotbereichen geplant. Das Programm geht auf die Empfehlung der Stadtratskommission für Frauengleichstellung vom März 2004 zurück. Gleichzeitig wird im Direktorium (Hauptamt) intensiv an der Integration einer differenzierten Zielgruppenanalyse in das Produktcontrolling gearbeitet.

Produkt als Steuerungsgröße

Das Produkt als Steuerungsgröße ist die Grundeinheit für das Controlling der Ergebnisse der Verwaltungstätigkeiten. Es hat auch die Funktion des Kostenträgers für das Rechnungswesen – in München dem Neuen kommunalen Rechnungswesens (NKRW). Die Ressourcen Geld, Personal, Mieten, Ausstattung, die für die Erbringung der Produktleistungen erforderlich sind, müssen produktbezogen ausgewiesen werden. Die Kostentransparenz ist im produktorientierten Haushalt auf jeden Fall besser als bei den bisherigen inputorientierten Haushalte. Gender Budgeting oder eine geschlechtergerechte Haushaltsplanung sollte deshalb an dem Produkt als Planungseinheit ansetzen.

Das Produkt ist (idealtypisch) im NSM die Grundlage für die Definition der Ziele, der Zielvorgaben, der Messung und Kontrolle der Leistungen der Verwaltung. Bei der Produktplanung sind folgende Fragen zu behandeln:

- Welche politischen Programme sollen umgesetzt werden?
- Welche Ziele ergeben sich daraus für das Produkt?
- Für welche Zielgruppen?
- Durch welche Leistungen oder Maßnahmen?
- Von wem, welcher Kostenstelle oder Organisationseinheit?
- Mit welchem Ressourceneinsatz?
- In welcher Quantität = output?
- In welcher Qualität = outcome?
- Mit welcher Wirtschaftlichkeit = Effizienz und Effektivität?
- Mit welcher angestrebter Wirkung = Impact?

Produkt als Steuerungsgröße

Die Integration von Gleichstellungspolitik oder der Gender Mainstreaming-Strategie muss auf jeder der Ebenen der Produktplanung und den darauf aufbauenden Realisierungsmaßnahmen erfolgen.

Ziele sollten immer in Hinblick auf die Bevölkerungsgruppen formuliert werden, für die das Produkt erstellt wird. Eine präzise Beschreibung der Zielgruppen ist die Voraussetzung, um Art und Umfang sowie die Schwerpunkte für eine sozial gerechte Verteilung der Leistungen zu planen.

Die Steuerungsgröße Produkt setzt sich in der Regel aus einer mehr oder weniger großen Zahl von Leistungen zusammen. Die Produkte sollten möglichst homogene Zielgruppen haben. Die unter einer Zielperspektive homogene Zielgruppe kann sich in der Praxis aus Menschen mit höchst unterschiedlichen Bedürfnissen zusammensetzen. Nehmen wir als Beispiel das Produkt des Baureferats „Bereitstellen von öffentlichen Verkehrsflächen“. Zielgruppe sind alle Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer. In diesem Fall bildet die homogene Zielgruppe ein Dach für eine Vielzahl von Gruppen mit unterschiedlichen und teilweise konkurrierenden Interessen, die alle VerkehrsteilnehmerInnen sind. Die „homogenen Zielgruppen“ bedürfen deshalb einer differenzierten Betrachtung. Die einzelnen Produktleistungen können deshalb auf verschiedene Interessengruppen oder Unterzielgruppen ausgerichtet sein. Es wird für das jeweilige Produkt zu klären sein, wie die Verteilung der Leistungen auf die verschiedenen Interessengruppen oder Unterzielgruppen der Produktzielgruppen dargestellt und auf der Produktebene zusammengefasst wird.

Quantität

Öffentliche Finanzmittel sind knapp. Ein Ziel des NSM ist deshalb die Wirtschaftlichkeit von Verwaltungshandeln zu erhöhen. Bei der Planung des Outputs ist zu prüfen welches Leistungsvolumen mit dem vorhandenen Budget realisierbar ist. Bei öffentlichen Gütern regelt sich die Verteilung nicht über den Markt, sondern muss politisch gesteuert werden. Die wirtschaftliche Frage ist die Ermittlung des Bedarfs, die politische ist die Bewertung des Bedarfs und davon abgeleitet die Verteilung der knappen Güter. Verteilungsgerechtigkeit stellt sich nicht von selbst her. Es müssen Kriterien für eine sozial gerechte Verteilung für jedes Produkt gefunden und beschlossen werden. Geschlechtergerechtigkeit ist ein wesentliches Kriterium für die Definition von sozialer Gerechtigkeit.

Qualität des Produkts

Wirtschaftliches Handeln verlangt aber nicht nur, dass der quantitative Bedarf gedeckt wird, sondern auch dass die Qualität der Leistungen stimmt. Sowohl aus Gründen der Effektivität als auch der Geschlechtergleichstellung ist eine differenzierte Untersuchung der Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden unabdingbar. Wurden unterschiedliche Lebenslagen von Frauen und von Männern, von Mädchen und Buben gleichwertig in der Planung beachtet und in der Praxis umgesetzt? Was nützt eine gerechte Verteilung von Leistungen, wenn das angebotene Produkt die Bedürfnisse von Männern erfüllt, aber nicht die von Frauen?

Wirkung

Eine geschlechtsdifferenzierte und sorgfältige Produktplanung ist die Voraussetzung, um die Wirkungen, den Zielerreichungsgrad in Hinblick auf die verschiedenen Zielgruppen zu überprüfen. Wenn das Gleichstellungsziel bereits in die Definition der Ziele eines Produkts und der Leistungen, aus denen sich ein Produkt zusammensetzt, integriert ist sowie in allen Umsetzungsschritten, stehen Informationen zur Verfügung, um die Wirkung auf Frauen und auf Männer abschätzen zu können.

Die Verwaltung einer Großstadt umfasst viele und sehr unterschiedliche Aufgaben. Entsprechend unterschiedlich sind die Probleme bei der geschlechtergerechten Finanzplanung für die verschiedenen Produkte. Allgemeine Lösungen gibt es nicht. Vielmehr müssen für jedes Produkt geeigneten Möglichkeiten gesucht werden, die Ziele und Leistungen mit der Finanzplanung und dem Ressourceneinsatz zu verknüpfen.

Die Entwicklung von produktbezogenen Kennzahlen und Indikatoren für einen geschlechtergerechten Haushalt ist dann erst der nächste Schritt.

Mittelbare Wirkungen

Nach Innen – Personal

Die Finanzausstattung eines Produkts beeinflusst die Personalausstattung des Produktbereichs. Personalerhöhung durch den Ausbau der Produktleistungen wie Personalabbau durch Haushaltskürzungen sind nicht geschlechtsneutral. Wenn die Änderung der Finanzausstattung eines Produktbereichs beschäftigungsrelevant ist, sollte dies im Haushalt ausgewiesen werden. In der Regel können Aussa-

Überlegungen zur Praxis anhand von konkreten Produkten.

gen darüber gemacht werden, welche Stellen und welche Personen betroffen sind. Die Auswirkung von Haushaltsentscheidungen auf die Beschäftigungssituation von Frauen und Männer sind bei einer geschlechtergerechten Haushaltsplanung zu beachten.

Nach Außen

Ein weiteres Thema sind die mittelbaren Wirkungen von Art und Umfang der angebotenen Produktleistungen nach außen, auf die Bevölkerung. In der Literatur zu Gender Budgeting wird vor allem auf die Wirkung von Haushaltsentscheidungen auf das Zeitbudget von Frauen und von Männer hingewiesen. In der Diskussion um die Konsolidierung öffentlicher Haushalte ist viel von der Stärkung der bürgerschaftlichen Eigenverantwortung die Rede. Meist versteckt sich dahinter die Verlagerung bisher öffentlicher sozialer Dienstleistungen in die Privathaushalte. Bei der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern in unserer Gesellschaft wirken sich Einschränkungen von sozialen Dienstleistungen vorwiegend auf das Zeitbudget von Frauen nachteilig aus.

Informationen über die mittelbaren Wirkungen von Haushaltsentscheidungen auf den internen Arbeitsmarkt wie auf das Zeitbudget der Bürgerinnen und Bürger sind für den Stadtrat steuerungsrelevant. Wie mittelbare Wirkungen in einer produktorientierten Haushaltsplanung dargestellt werden können, ist noch zu klären.

Überlegungen zur Praxis anhand von konkreten Produkten.

Im folgenden möchte ich die Überlegungen zur Verknüpfung des produktorientierten Haushalts mit Gender Budget-Ansätzen anhand von vier Beispielen aus München erläutern:

Ich habe vier Beispiele aus vier Referaten ausgewählt. Die Kommunalverwaltung ist sehr vielfältig. Das zeigt sich auch in der Definition und Beschreibung der Produkte. Die Definition von Produkten ist in der Münchner Stadtverwaltung mit Ausnahme des Kulturreferats (Dezernaten) abgeschlossen, allerdings müssen sie bei verändertem Steuerungsbedarf angepasst werden. Das wird noch einige Zeit erforderlich sein, weil die Umsetzung des produktorientierten Haushalt erst am Anfang steht. Die Praxis bringt in der Regel neue Erkenntnisse, die sinnvoller Weise in die Beschreibung von Produkten eingearbeitet werden.

Kulturreferat

Produktgruppe: Schauburg – Theater der Jugend

Bezeichnung des Produkts: Repertoire/Spielplan

Auftragsgrundlage: Das Theater Schauburg – Theater der Jugend ist gemäß Intendantenvertrag vom 15.2.1990 als Repertoiretheater mit eigenem Ensemble zu führen.

Produktverantwortlicher: Theaterleitung

Zielgruppen: Kinder, Jugendliche, Erwachsene (Stand 2001; die Produktdefinition wird derzeit überarbeitet, weil sich die Rechtsform des Betriebs geändert hat)

In der Produktbeschreibung fehlt der inhaltliche Auftrag an das städtische Theater der Jugend. Warum gibt es Theater der Jugend, welche Ziele verbinden sich mit dem öffentlichen Auftrag? Die Zielgruppen sind zu allgemein beschrieben und bilden das in der Praxis sehr viel differenziertere Vorgehen des Theaters nicht ab. In den Produktleistungen sind die Aufgaben eines Repertoiretheaters beschrieben.

Mit dieser Produktbeschreibung lassen sich keine Informationen für ein Gender Budgeting generieren. Dazu ist eine inhaltliche Beschreibung des Auftrags und davon abgeleitet eine Beschreibung der allgemeinen Ziele wie der aktuellen Handlungsziele erforderlich.

Mit der öffentlichen Förderung des Theaters der Jugend ist ein Bildungsauftrag verbunden. Zielgruppen sind nicht einfach Kinder, Jugendliche und Erwachsene, sondern vielmehr Mädchen und Buben der verschiedenen Altersstufen, Schülerinnen und Schüler aller Schultypen, Eltern, Lehrkräfte und alle Interessierten über 20. Das Repertoire wird in geschlossenen Veranstaltungen für Schulklassen und offen für Besucherinnen und Besucher angeboten.

Der Bildungsauftrag eines Theaters ist schwieriger als bei Schulen in Form überprüfbarer Ziele darzustellen. Ein Abgleich von intendierter und umgesetzter Wirkung ist machbar. Beispielsweise bieten die geschlossenen Veranstaltungen mit Schulklassen und deren Lehrkräften ein gutes Forum, um in Gesprächen etwas über die Wirkung der einzelnen Inszenierungen zu erfahren. In Hinblick auf Geschlechtergleichstellung könnten Fragen geprüft werden wie: Ist es gelungen Buben und Mädchen anzusprechen, gibt es weibliche Identifikationsfiguren, wie sind die Bezüge zu Lebenslagen von Mädchen und von Buben?

Überlegungen zur Praxis anhand von konkreten Produkten.

Für Gender Budgeting sind geschlechtsdifferenzierte Daten über die Besucherstruktur erforderlich und über die Wirkung der Stücke. Dabei sollte das Produkt Repertoire als Gesamtheit behandelt werden. Mit einer Inszenierung können in der Regel nicht alle Zielgruppen gleichermaßen erreicht werden. Es geht darum, dass die Bedürfnisse und Interessen von Mädchen und Buben, von weiblichen und männlichen Jugendlichen insgesamt betrachtet gleichwertig Aufmerksamkeit finden.

Sozialreferat/Amt für Wohnen und Migration

Produktgruppe: Bewertung und Sicherung des Wohnungsbestandes

Produktbereich: Wohnen/Wohnungsversorgung

Bezeichnung des Produkts: Hilfe bei der Sanierung und durch Förderprogramme

Produktverantwortliche Organisationseinheit: Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration, Abteilung Wohnraumerhalt

Generelles Produktziel und Produktdefinition:

Angestrebt wird:

- Erhalt der Struktur der Wohnbevölkerung in Sanierungsgebieten;
- Zwischen MieterInnen und EigentümerInnen soll durch intensive Verhandlungsführung und unter Berücksichtigung individueller Bedürfnisse dauerhaft ein sozialverträglicher Interessenausgleich erreicht werden. Dabei soll auch die Akzeptanz der Sanierungsmaßnahme hergestellt werden.

Leistungen:

- Sozialpläne: Zur Vermeidung von Härten im Sanierungsverfahren wird für jeden Mieterhaushalt ein Sozialplan mit einer Bestandsaufnahme der individuellen Wünsche und Bedürfnisse der MieterInnen erstellt und umgesetzt.
- Kommunale Förderprogramme: Gegenwärtig (2003) bestehen keine – jeweils individuell zugeschnittenen – Förderprogramme.

Auftragsgrundlage:

Gesetzliche Grundlagen und Stadtratsentscheidungen (auf die detaillierte Darstellung wird hier verzichtet)

Zielgruppen:

- MieterInnen und EigentümerInnen in den förmlich festgelegten Sanierungsgebieten;

- MieterInnen in Wohnungen in städtischem Eigentum und Stiftungseigentum.

In dieser Produktbeschreibung sind die Ziele und die Zielgruppen klar beschrieben. Als Grundlage für ein Gender Budgeting ist wichtig, dass in der Ist-Analyse nicht nur die Miethaushalte, sondern die betroffene Wohnbevölkerung differenziert nach Geschlecht und weiteren sozialen Kriterien erfasst wird. Des Weiteren sollte bei der Erstellung der Sozialpläne auf die unterschiedlichen Lebenslagen von Frauen und von Männern geachtet werden. Bei einem Fokus auf individuelle Wünsche können wichtige geschlechtsspezifische Aspekte verloren gehen.

Die Wirkung oder der Zielerreichungsgrad muss geschlechtsdifferenziert dargestellt werden. Die Verteilung der Mittel ist durch die Bevölkerungsstruktur vorgegeben. Die Entwicklung der Umsetzungsmaßnahmen muss geschlechtsdifferenzierend beobachtet werden, um mögliche Benachteiligungen von Frauen oder Männern rechtzeitig zu erkennen.

Referat für Arbeit und Wirtschaft

Produktgruppe: Wirtschaftsförderung

Produktbereich: Städtische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik

Bezeichnung des Produkts: Förderung von Unternehmen und Unternehmensgründungen

Auftragsgrundlage: Stadtratsentscheidungen eigenen Initiativen

Verantwortliche Organisationseinheit: Fachbereich II Wirtschaftsförderung

Ziele:

- Unterstützung von Unternehmen
- Förderung von Existenzgründungen

Zielgruppen: Unternehmen, Unternehmensgründer und -gründerinnen, Gründungswillige, städtische Referate, Wirtschaftskammern, Organisationen der Wirtschaft, Bezirksausschüsse, Bürgerinnen und Bürger

Das Produkt ist untergliedert in 11 Leistungen.

Kurzbeschreibung: Unterstützung von Unternehmen ((ansässige) Unternehmen, Neuansiedlungen, Gründungen) durch die Vergabe/Vermittlung von gewerblichen Flächen,

Schlussbemerkung

in Standortangelegenheit und Verwaltungsverfahren, bei Fragen zum Standort/Wirtschaftsstruktur und durch Kontaktabbau, Förderung von Existenzgründungen durch Beratung, Coaching, Sicherungsfonds und Aktionen im Netz, Akquisitionen und Klimapflege.

Geschlechtsdifferenzierte Daten liegen bisher nur vorwiegend im Aufgabenbereich: „Förderung von Unternehmensgründungen“ vor.

Die Wirtschaftsförderung definiert sich nicht nur in München als geschlechtsneutral. Untersuchungen zur Wirkung von Wirtschaftsförderung und Wirtschaftspolitik auf Frauen und auf Männer gibt es in Ansätzen auf nationaler Ebene. Geschlechtsdifferenzierende Untersuchungen zu den Ergebnissen von Wirtschaftsförderung auf kommunaler Ebene sind mir nicht bekannt. Das EU-Projekt Gender-Alp!, das 2005 startet, möchte hier Wissenslücken schließen. Im Zentrum des Projekts stehen die raumbezogene Wirtschaftsplanung und Gender Budgeting. Das Projekt wird vom Land Salzburg koordiniert. Die Stadt München ist Projektpartnerin. In München wird im Rahmen des Projekts die Förderung von Unternehmensgründungen, die Tourismusförderung und die Beschäftigungsförderung untersucht. Einige Projektpartner setzen ihren Schwerpunkt bei der regionalen Unternehmensförderung. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sind eine gute Grundlage, um auch in München beim Engendering der Wirtschaftsförderung voran zu kommen.

Daten und Informationen über die Wirkung von Maßnahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung auf Frauen und auf Männer sind die Voraussetzung für Gender Budgeting in diesem Bereich.

Referat für Stadtplanung und Bauordnung

Produktgruppe: Stadtentwicklungsplanung

Produktbereich: Stadtplanung und Bauordnung

Bezeichnung des Produkts: Verkehrsplanung

Auftragsgrundlage: Zusammenstellung der wesentlichen gesetzlichen Grundlagen und Stadtratsbeschlüsse

Verantwortliche Organisationseinheit: Abteilung Verkehrsplanung

Zielgruppen: Bürgerinnen und Bürger der Stadt und der Region München, Nachbarkommunen, Stadtrat, Bezirksausschüsse, Behörden, Träger öffentlicher Belange (u.a. Stadtwerke München GmbH, MVV GmbH, DB AG) Verbände (Industrie und Handelskammer), Industrie und Institutio-

nen, Organisationen (Pro Bahn usw.) Gewerbetreibende und Betriebe, Investoren, Bauherren, Architekten und Planer.

Das Produkt gliedert sich in drei Schwerpunktbereiche: Mobilität und Verkehr-Grundlagen, Verkehrsentwicklungsplanung und Nahverkehrsplanung, Teilräumliche Verkehrskonzeption und Erschließungsplanung mit insgesamt 21 Leistungen.

Für ein Gender Budgeting wäre als erstes zu klären, welche Ziele dem Produkt Verkehrsplanung und den einzelnen Produktleistungen zu Grunde liegen. Die in der Produktbeschreibung angeführten Stadtratsbeschlüsse enthalten Zielvorgaben zur Verkehrsplanung insgesamt und zu einzelnen Aufgabenschwerpunkten. Um geschlechtsdifferenziert die Wirkungen von Produkt und Produktleistungen untersuchen zu können, müssten als erstes die jeweiligen Ziele und die Zielgruppen den einzelnen Produktleistungen zugeordnet werden.

Die Leitlinie für den Verkehrsentwicklungsplan der Stadt München lautet: „Erhaltung und Verbesserung der Mobilität für alle Verkehrsteilnehmer – stadtverträgliche Verkehrsbeiwältigung.“ Die Wirkung der einzelnen Produktleistungen auf die Mobilitätschancen von Frauen und von Männern in der Stadt sind ein wichtiges Kriterium, um den geschlechtergerechten Einsatz des verfügbaren Budgets zu beurteilen. Über das Mobilitätsverhalten und zu den Mobilitätsbedürfnissen von Frauen und von Männer liegen umfangreiche Untersuchungen vor. Aufbauend auf den Untersuchungsergebnissen könnten für die einzelnen Produktleistungen Indikatoren für Geschlechtergerechtigkeit entwickelt werden. Diese Arbeit ist noch zu tun.

Schlussbemerkung

In München soll 2008 das „Neue kommunale Rechnungswesen“ (NKRW) stadtweit „produktiv gesetzt sein“. Zu diesem Zeitpunkt soll auch eine produktorientierte Haushaltsplanung und ein entsprechendes quantitatives und qualitatives Controlling funktionieren. Gender Budgeting wird spät, aber noch nicht zu spät, begonnen systematisch zu implementieren. Die Umsetzung kann nur schrittweise erfolgen und verlangt noch einiges an Lernprozessen und Freude am Experimentieren.

Schlussbemerkung

Das mir vorgestellte Vorgehen ist ein systematischer Einstieg in die Aufgabe. Daneben sind noch viele Fragen zu klären wie:

- Wie werden die Ergebnisse der Gender Budget-Analyse verschiedener Produktleistungen im Produktergebnis aggregiert?
- Wie wird bei konkurrierenden Interessen von Bürgerinnen und Bürgern vorgegangen?
- Wie werden mittelbare Wirkungen erfasst und dargestellt?
- Wie werden Wirkungen, die sich im Zusammenspiel verschiedener Produkte ergeben, womöglich nach verschiedener Produktgruppen verteilt, abgebildet?

Das sind nur einige Beispiele von noch zu lösenden Aufgaben, die uns nicht von unserem Ziel einer geschlechtergerechten Haushaltsplanung abbringen sollen. Viele der Fragen, die noch zu klären sind, müssten mit oder ohne Gender Budgeting geklärt werden. Ein produktorientierter Haushalt ohne qualifizierte Aussagen zu den beabsichtigten Wirkungen der einzelnen Produkte, ist nur sehr eingeschränkt für die demokratische Steuerung geeignet. Auf dem Weg zum geschlechtergerechten produktorientierten Haushalt werden wir auf jeden Fall Stück für Stück die Gleichstellung der Geschlechter voranbringen.

¹ Vgl. KGST Bericht 8/1994

² KGST 3/1997

³ KGST 3/1997

Round Table:

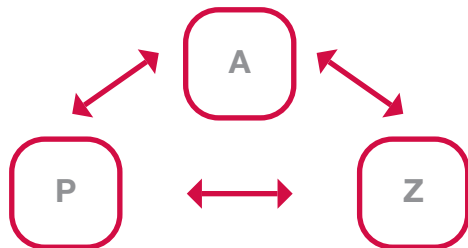
Wie lässt sich Gender Budgeting in das „Neue Steuerungsmodell“ der Verwaltungsmodernisierung integrieren? – Beispiel München

Referentin: **Friedel Schreyögg**

Moderation: **Manfred Fasching**

Es wurde festgestellt, dass Konzepte der Verwaltungsreform, die auf den Grundideen des New Public Managements/Neuen Steuerungsmodells beruhen und Gender Budgeting sehr eng zusammenhängen.

Um Gender Budgeting wirkungsorientiert in der Verwaltung umzusetzen braucht es folgende Voraussetzungen:



A...Anspruchsgruppen sind Gruppen von „KundInnen“ der Verwaltung im Sinne von Zielgruppen der Verwaltungstätigkeit mit Ansprüchen an deren Dienstleistungen.

P...Produkte sind die Repräsentanten der Dienstleistungen der Verwaltung. Sie sind Kostenträger und jene Einheit, die Budget- und Personaleinsatz sichtbar und verfolgbar machen.

Z...Ziele der Verwaltung welche in hohem Maß auf die angestrebte Wirkung der Verwaltungstätigkeit ausgerichtet sein sollen.

Zuerst muss deutlicher als bisher definiert werden wer, die LeistungsempfängerInnen der Verwaltung sind und was diese brauchen. Es ist notwendig Anspruchsgruppenanalysen durchzuführen, welche geschlechterdifferenziert die bisher erzielten Wirkungen bzw. die zukünftigen Bedürfnisse und Ansprüche analysieren.

Es braucht Produktdefinitionen, die nachvollziehbar machen, welche Leistungen welchen Anspruchsgruppen zugute kommen. Hier besteht ein enger Zusammenhang mit der Gestaltung der in vielen Kommunen aktuell laufenden Einführung von Kostenrechnungssystemen.

Über Ziele, und vor allem ein passendes Controlling, können dann spezifisch Geldmittel und Ressourcen eingesetzt werden (Gender Budgeting) sowie deren Wirkung verfolgt und gesteuert werden.

Dadurch, dass das Kontraktsystem der Stadt Wien (ein Zielvereinbarungssystem zwischen den Abteilungen, dem/der jeweiligen amtsführenden StadträtIn und dem Magistratsdirektor) alle oben beschriebenen Voraussetzungen für die Implementierung eines wirkungsorientierten Gender Budgeting in einem Instrument vereint, ist es als Instrument zu dessen Einführung sehr gut geeignet ist.

Für die Zukunft ergeben sich folgende Herausforderungen:

- Inhaltliche Konkretisierung der Elemente des New Public Managements: Fokussierung auf die angestrebten bzw. erzielten Wirkungen, anstatt auf die Formalisierung der Steuerungsinstrumente insbesondere bezüglich der Orientierung an den Bedürfnisse der Anspruchsgruppen: wenn die Verwaltung nicht weiß für wen sie arbeitet und ob sie bestehende Bedürfnisse befriedigt hat, ist sie auch nicht wirtschaftlich.
- Zusammenführen von Ansprüchen der Zielgruppen, Budgetverfolgung auf Produktebene, wirkungsorientierter Zieldefinition und Controlling zu einem integrativen Steuerungsinstrument.
- Klare Positionierung von Politik und administrativem Führungssystem zu deren (aktiver) Rolle bei der Verwaltungsreform und zu einem geschlechtergerechten Budgetierungsprozess.

Impressum

Eigentümerin und Herausgeberin: Frauenabteilung der Stadt Wien.

MA 57-Frauenförderung und Koordinierung von Frauenangelegenheiten

Friedrich-Schmidt-Platz 3, A-1082 Wien

Redaktion: Katharina Mader, Ursula Bauer (MA 57)

AutorInnen: Elisabeth Klatzer, Mascha Madörin, Margrit Zauner,

Sybille Reidl, Irene Berlach-Pobitzer, Sybille Pirklbauer, Eva Klawatsch-Treitl,

Elisabeth Assmair, Verena Ehn, Irene Sachse, Friedel Schreyögg, Manfred Fasching

Grafik Design: Atelier Olschinsky

Wien 2005