



**Öffentliche Verwaltung / Non-Profit Bereich**

▷ Gender Mainstreaming und Diversity Management

*Prof. Dr. Christine Färber, Dr. Cornelia Hösl-Kulike*

# Gender Budgeting



Verlag Dashöfer

Prof. Dr. Christine Färber, Dr. Cornelia Hösl-Kulike

# Gender Budgeting



## **Verlag Dashöfer GmbH**

Fachinformationen · Business-Seminare · Online-Medien

Barmbeker Straße 4a · 22303 Hamburg

Telefon: 040 413321-0 · Fax: 040 413321-10

E-Mail: [info@dashoefer.de](mailto:info@dashoefer.de) · Internet: [www.dashoefer.de](http://www.dashoefer.de)

Stand: Oktober 2016

**Copyright © 2016** Dashöfer Holding Ltd., Zypern & Verlag Dashöfer GmbH, Hamburg. Alle Rechte, insbesondere Titelrecht, Lizenzrecht und gewerbliche Schutzrechte sind im alleinigen Eigentum der Dashöfer Holding Ltd. Zypern.

Alle Rechte sind vorbehalten, insbesondere das Recht auf Vervielfältigung und Verbreitung sowie Übersetzung. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Druck, Fotokopie, elektronische oder andere Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert werden.

Die in diesem Werk enthaltenen Informationen wurden nach bestem Wissen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung erarbeitet, erfolgen aber wegen der uneinheitlichen Ergebnisse in Forschung, Rechtsprechung und Verwaltung ohne Gewähr. Der Verlag haftet insbesondere nicht für den Inhalt der vorgestellten Internet-Seiten. Die Verantwortung für Inhalt und Funktion der Links liegt bei den jeweiligen Betreibern.

Satz: Reemers Publishing Services GmbH, Luisenstraße 62, 47799 Krefeld  
Druck: Einfachmüller, 22041 Hamburg

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	1
<b>1 Definition und Nutzen von Gender Budgeting</b> .....	4
<b>2 Rechtsgrundlagen für Gender Budgeting</b> .....	7
<b>3 Gender Budgeting im Haushaltskreislauf</b> .....	13
3.1 Gender Budgeting bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs. ....	14
3.2 Gendercontrolling bei der Haushaltsausführung. ....	18
3.3 Rechnungslegung und Wirkung .....	20
<b>4 Genderinformationen zum Haushalt</b> .....	21
<b>5 Analyse der Gleichstellungswirkung</b> .....	28
5.1 Geschlechterdifferenzierte Nutzen-Lasten-Analyse. ....	29
5.2 Analyse der Wirkung auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse ..	32
5.3 Wirkungsdimensionen als Leitfragen einer Genderanalyse zum Haushalt. .	34
5.4 Indikatoren für die Genderwirkung einer Ausgabe oder Einnahme. ....	40
5.4.1 Gleichstellungskategorien der EU-Strukturfonds. ....	41
5.4.2 Genderbewertung in der Entwicklungszusammenarbeit (G-Kategorien). .	41
5.4.3 Übertragung der Erfahrung mit Indikatoren der Projektförderung auf den Haushalt. ....	43
5.4.4 Qualitativer Indikator „Gleichstellungswirkung“ .....	44
5.4.5 Zusammenbetrachtung von Nutzen und Wirkung .....	47
<b>6 Gender Budgeting in der Praxis</b> .....	48
6.1 Gender Budgeting International .....	48
6.2 Gender Budgeting in Deutschland .....	50
6.2.1 Gender Budgeting auf Bundesebene. ....	50
6.2.2 Gender Budgeting auf Landesebene .....	57
6.2.3 Gender Budgeting auf kommunaler Ebene .....	61
6.3 Geschlechterdifferenzierte Nutzungsanalysen in der Praxis .....	70
6.3.1 Beispiel für den Produkthaushalt. ....	73
6.3.2 Beispiel für den kamerale Haushalt .....	75
6.4 Genderwirkungsanalysen zum Haushalt in der Praxis .....	77

6.5	Steuerung durch Ziele.....	80
6.6	Berliner Implementierungsstruktur.....	80
<b>7</b>	<b>Implementierungsstrategie</b> .....	<b>83</b>
<b>8</b>	<b>Fazit</b> .....	<b>87</b>
	<b>Hinweise zum Weiterlesen</b> .....	<b>89</b>

# Zusammenfassung

Kein Haushalt ist geschlechtsneutral. Die Finanzpolitik und der öffentliche Haushalt prägen die gesellschaftliche Wirklichkeit und damit die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse. Wofür der Staat konkret öffentliche Mittel ausgibt und von wem er Geld einnimmt, entscheidet über unsere Lebensbedingungen. Die Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse durchziehen als Querschnitt jede Ausgabe und auch jede Einnahme wie ein roter Faden. Gender Budgeting wendet systematische Methoden des Gender Mainstreaming in der Haushaltspolitik an und schafft damit Transparenz über die Gleichstellungswirkung der Finanzpolitik.

Gender Budgeting ist das ökonomische und fiskalische Instrument zur Steuerung der Querschnittaufgabe Gleichstellung. Durch Gender Budgeting wird der öffentliche Haushalt transparent und besser steuerbar. Die Strategie leistet dadurch einen zentralen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum Ausbau der Demokratie.

Die Vereinten Nationen, die Europäische Union und viele Staaten überprüfen mit Gender Budgeting ihre Finanzen daraufhin, ob und wie sie zur Gleichstellung von Frauen und Männern beitragen. Die Europäische Union hat als Frist für die funktionierende Implementierung von Gender Budgeting in den Mitgliedsstaaten im Rahmen der belgischen Ratspräsidentschaft 2001 das Jahr 2015 vereinbart. Gender Budgeting wurde als europäische Strategie für die Mitgliedsstaaten verbindlich verabredet und sollte bis 2015 in den Mitgliedsstaaten implementiert werden (Belgische Regierung 2001). Das Europäische Institut für Gleichstellung unterstützt die Mitgliedsstaaten durch Analysen und Instrumente (EIGE). Rechtliche Grundlagen in Deutschland sind das Grundgesetz, der Amsterdamer Vertrag und die Gleichstellungsgesetzgebung.

Der Europarat definiert Gender Budgeting als Anwendung des Gender Mainstreaming im Haushaltsprozess. Das Europäische Gleichstellungsinstitut verortet Gender Budgeting auf seiner Homepage als Werkzeug und Methode unter der Rubrik „Gender Mainstreaming“, und sieht drei Schritte vor:

1. Analyse des Haushalts aus Genderperspektive
2. Umstrukturierung des Haushalts auf Grundlage der Genderanalyse
3. Einführung von Gender als regelhafte Analysekategorie in den Haushaltsprozess

Ein wesentlicher Kern des Gender Budgeting ist damit die Umsetzung von Gleichstellung im Haushalt, und zwar in den drei Haushaltsphasen Haushaltsaufstellung, Haushaltsausführung und Rechnungslegung. Zentrales Instrument ist die Integration von Genderinformationen in den Haushaltsprozess, die für die Verwaltung als Entscheidungsvorgabe und für die Politik als Entscheidungsgrundlage dienen. Die Entscheidung über den Haushalt im Parlament, ob auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene, ist ein Kern der Demokratie. Da öffentliche Haushalte komplexe und umfangreiche Dokumente sind, werden sie häufig nicht verstanden, weder von Bürgerinnen und Bürgern, noch von Parlamentarierinnen und Parlamentariern. Es ist oft nicht klar, wo das Geld ankommt und welche Effekte durch die Einnahmen- und Ausgabenpolitik erzielt werden. Gender Budgeting zeigt anhand von geschlechterbezogenen Kennziffern und Erläuterungen zum Haushalt, sog. Genderindikatoren, wie das öffentliche Geld bei Frauen und Männern ankommt und welche Wirkung auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse erzielt wird.

Gender Budgeting erfordert ein systematisches Vorgehen, das mittelfristig alle Bereiche eines Haushalts erfasst. Die Implementierung sollte in einem mehrstufigen, mehrjährigen Prozess erfolgen, in dem Finanzpolitik, Fachpolitik und Gleichstellungspolitik zusammenwirken.

In diesem Beitrag werden, ausgehend von der Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene (Färber u. a. 2007), die Grundlagen und Methoden des Gender Budgeting erläutert. Im ersten Abschnitt wird Gender Budgeting definiert, im zweiten Abschnitt werden die Rechtsgrundlagen dargelegt. Der dritte Abschnitt zeigt die Anwendung von Gender Budgeting im Haushaltskreislauf. Im vierten Abschnitt werden Instrumente dargestellt, mit denen Genderinformationen im Haushaltsverfahren abgebildet werden. Der fünfte Abschnitt zeigt, wie

eine Genderanalyse zum Haushalt durchgeführt wird und wie deren Ergebnisse im Haushalt abgebildet und auf den Haushaltsprozess übertragen werden können.

In Deutschland gibt es seit 2003 praktische Erfahrungen mit Gender Budgeting. Die zweite, vollständig neu überarbeitete Auflage dieser Broschüre für die Praxis geht ausführlich auf gute Beispiele und auf Herausforderungen bei der praktischen Umsetzung ein. Gute Praxisbeispiele zeigt die Machbarkeitsstudie „Gender Budgeting auf Bundesebene“ von 2007. Das Land Berlin führt seit 2003 auf Landes- und Bezirksebene Gender Budgeting durch. Das Land Bremen verwendet die Strategie seit 2009 in der Zuwendungsförderung und seit 2010 in der Projektförderung, und hat auch Personalkosten mit der Strategie analysiert. Mehrere Bundesländer befinden sich im schrittweisen Prozess der Einführung. Auf kommunaler Ebene liegen ebenfalls sehr gute Erfahrungen vor, zum Beispiel in den Berliner Bezirken, in der Stadt Freiburg oder in der Landeshauptstadt München. In Europa wird Gender Budgeting auf nationalstaatlicher Ebene von Österreich intensiv vorangetrieben, und auch Schottland und die skandinavischen Länder befinden sich in einem aktiven Implementierungsprozess. Aus der Praxis werden Beispiele gezeigt.



# 1 Definition und Nutzen von Gender Budgeting

Der Europarat hat im Jahr 2004 Gender Budgeting wie folgt definiert:

*„Gender Budgeting ist eine Anwendung des Gender Mainstreaming im Haushaltsprozess. Es bedeutet eine geschlechterbezogene Bewertung von Haushalten und integriert eine Geschlechterperspektive in alle Ebenen des Haushaltsprozesses. Durch Gender Budgeting werden Einnahmen und Ausgaben mit dem Ziel restrukturiert, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern.“<sup>1</sup>*

Gender Budgeting ermöglicht es, den Haushalt des Bundes, eines Bundeslandes oder einer Kommune systematisch zu analysieren. Die Einnahmen und Ausgaben werden im Haushaltsprozess bei der Aufstellung, Ausführung und Rechnungslegung systematisch überprüft: Welche ökonomischen Effekte haben sie für Frauen und Männer? Wie beeinflussen sie die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse? Auf dem Prüfstand steht die Verteilung staatlicher Leistungen auf Frauen und Männer, aber auch die Wirkung aller haushaltsbezogenen Maßnahmen auf die gesellschaftliche Verteilung der Ressourcen Geld und Zeit sowie bezahlte und unbezahlte Arbeit. Auf der Grundlage dieser Prüfung können finanzbezogene Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen bewertet und gleichstellungswirksam umgesteuert werden.

Der Haushalt von Bund, Ländern und Gemeinden ist der fiskalische Ausdruck des politischen Willens der Regierung und des Parlaments. Er bildet das politische und ökonomische Handeln der öffentlichen Hand umfassend ab. Der Haushalt als Dokument ist sehr umfangreich und kompliziert. Gender Budgeting verbessert

---

1 Um Übersetzungsmisverständnisse auszuschließen, wird hier auch das englische Original wiedergegeben:

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

die Transparenz öffentlicher Haushalte und ermöglicht einen effektiveren und effizienteren Einsatz der Mittel durch zielgruppengenaue Verwendung. Es wird in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit erfolgreich als wirksame Strategie gegen Armut und Korruption und für Menschenrechte und Demokratie eingesetzt. In Industrieländern trägt Gender Budgeting dazu bei, die Schere zwischen Arm und Reich wirksam zu schließen, erstarrte Strukturen der Zuwendungsförderung und Subventionen aufzubrechen, Potenziale für ein nachhaltiges qualitatives Wirtschaftswachstum zu identifizieren und durch präzise Informationen zum Haushalt Demokratie lebendiger und Auseinandersetzungen sachlicher zu gestalten. In der Europäischen Union und in den Vereinten Nationen wird Gender Budgeting als Bestandteil von „Good Governance“, guter Regierungsführung und politischer Steuerung, angesehen.

Über viele öffentliche Ausgaben wird jedoch gar nicht im Rahmen des Haushaltsverfahrens entschieden, sondern sie sind langfristig festgelegt: In den Ländern und Gemeinden ist ein Großteil des Geldes durch Ausgaben für das Personal des öffentlichen Dienstes gebunden. Auch die Sozialgesetzgebung legt viele Ausgaben fest, alle Steuern sind gesetzlich geregelt. Bund, Länder und Gemeinden haben dennoch über den Haushalt finanzpolitische Steuerungsmöglichkeiten. Gender Budgeting betrachtet die jährlichen Wirkungen eines Haushalts, bleibt jedoch dabei nicht stehen, sondern nimmt die fiskalischen, finanzpolitischen und volkswirtschaftlichen Strategien auch langfristig in den Blick.

Was ist für die gleichstellungsorientierte Entwicklung der Gesellschaft wichtig? Ohne Geschlechterperspektive können viele Zukunftsfragen nicht gelöst werden: So sind beispielsweise die demographische und wirtschaftliche Entwicklung eng mit Geschlechterfragen verknüpft. Langfristiger wirtschaftlicher Erfolg ist ohne eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen nicht möglich. Gleichzeitig entscheiden sich Frauen und Männer nur für Kinder, wenn das Leben mit Kindern lebenswert ist und gesellschaftlich gefördert wird. Gender Budgeting verankert solche entscheidenden Zukunftsfragen bei der Ressourcenverteilung und damit im Zentrum politischer und ökonomischer Macht.

Gender Budgeting macht die Wirkung der öffentlichen Haushalte auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse transparent, macht die Querschnittaufgabe Gleichstellung so besser steuerbar und leistet damit einen zentralen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft.