

Antrag

**der Abg. Veronika Netzhammer u. a. CDU,
der Abg. Christine Rudolf u. a. SPD,
der Abg. Edith Sitzmann u. a. GRÜNE und
der Abg. Heiderose Berroth u. a. FDP/DVP**

und

Stellungnahme

des Finanzministeriums

Gender Budgeting im Landeshaushalt

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Konsequenzen der Ministerratsbeschluss vom 9. Juli 2002, der die Implementierung von Gender Mainstreaming in der baden-württembergischen Landesverwaltung beschlossen hat, für den Prozess der Haushaltsaufstellung und den Haushaltsvollzug hat;
2. wie dem Gender-Mainstreaming-Grundsatz, nach dem bei allen politischen Entscheidungen und Maßnahmen der Verwaltung die unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern von vornherein und regelmäßig berücksichtigt werden sollen, bei der Haushaltsaufstellung und im Haushaltsvollzug Rechnung getragen wird;
3. ob aus ihrer Sicht Gender Budgeting ein geeignetes Instrument ist, um die unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern bei der Haushaltsaufstellung und im Haushaltsvollzug zu berücksichtigen;
4. welche Erfahrungen mit Gender Budgeting auf kommunaler Ebene und in anderen Bundesländern gemacht wurden;

5. wie sie die im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellte Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene beurteilt und welche Möglichkeiten sie sieht, die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie auf Landesebene umzusetzen;
6. ob es nach ihrer Auffassung sinnvoll ist, Gender Budgeting als mittel- und langfristiges Ziel institutionell zu verankern und dazu eine ressortübergreifende Koordinierungsstelle einzurichten.

23. 07. 2008

Netzhammer, Krueger CDU
Rudolf, Wonnay SPD
Sitzmann, Lösch GRÜNE
Berroth, Dr. Arnold FDP/DVP

Begründung

Das Land hat im Rahmen des Artikels 3 Absatz 2 des Grundgesetzes den Auftrag, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Es besteht in der Landespolitik ein Konsens, dass dies nur dann erreicht werden kann, wenn diese Querschnittsaufgabe in allen Bereichen staatlichen Handelns Berücksichtigung findet. Aus diesem Grund wurde unter anderem die Implementierung von Gender Mainstreaming in der baden-württembergischen Landesverwaltung beschlossen. Die Ministerien und die anderen Landesbehörden sind demnach verpflichtet, im Rahmen ihrer fachlichen Arbeit den auf Chancengleichheit abzielenden Ansatz des Gender Mainstreaming umzusetzen.

Die Haushaltspolitik des Landes hat wesentlichen Einfluss auf eine effektive Umsetzung der Ziele des Gender Mainstreaming. Die Verteilung von öffentlichen Geldern hat unterschiedliche Wirkungen auf die Lebensrealität von Frauen und Männern und muss deshalb im Rahmen der Gender-Mainstreaming-Strategie besondere Berücksichtigung finden.

Mit dem Begriff Gender Budgeting wird international die Integration der Geschlechterperspektive in die öffentlichen Haushalte mit dem Ziel der Durchsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männern bezeichnet. Gender Budgeting umfasst – im Rahmen der Strategie des Gender Mainstreaming (GM) – ein Bündel von Instrumenten wie die geschlechterdifferenzierte Analyse der Einnahmen und Ausgaben, mit denen Haushalte auf ihre Wirkungen für die Gleichstellung der Geschlechter hin überprüft werden können.

Der Vertrag von Amsterdam (1999) verpflichtet alle EU-Mitgliedstaaten, Gender Mainstreaming in allen relevanten Politikbereichen und damit auch in der Haushaltspolitik umzusetzen. In der EU wurde das Ziel formuliert, Gender Budgeting bis zum Jahr 2015 umzusetzen. Das Europäische Parlament forderte im Juli 2003 die Mitgliedstaaten sowie die kommunalen und regionalen Regierungen auf, Gender Budgeting in die Praxis umzusetzen. Mit der Strategie Gender Budgeting verfolgt die EU das Ziel, durch eine veränderte Haushaltspolitik Geschlechtergerechtigkeit herzustellen.

Gender Budgeting hat sich in den letzten Jahren international zu einem wichtigen finanz- und wirtschaftspolitischen Instrument entwickelt, das in der Schweiz, Österreich, Großbritannien, Frankreich, Australien, Kanada, vielen Ländern des Südens und in Deutschland – hier auf kommunaler und Länderebene – bereits Anwendung findet.

Der Haushalt ist für die Umsetzung von Gender Mainstreaming von besonderer Bedeutung. Der Haushaltsplanung kommt durch die Anreiz- und Steuerungswirkungen, die die Strukturierung der Ein- und Ausgaben hat, besondere Bedeutung zu. Mit der Verteilung von Ressourcen im Haushaltsplan werden Aufgabenstellungen definiert und (politische) Prioritäten gesetzt. Mithilfe des Gender Budgeting können dann die unterschiedlichen Auswirkungen der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auf Frauen und Männer im Allgemeinen und auf nach sozialen und wirtschaftlichen Lebenslagen zu unterscheidenden Gruppen von Frauen und von Männern im Besonderen ermittelt werden.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 15. September 2008 Nr. 2–0422/7 nimmt das Finanzministerium im Einvernehmen mit dem Innenministerium und dem Ministerium für Arbeit und Soziales zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen

zu berichten,

- 1. welche Konsequenzen der Ministerratsbeschluss vom 9. Juli 2002, der die Implementierung von Gender Mainstreaming in der baden-württembergischen Landesverwaltung beschlossen hat, für den Prozess der Haushaltsaufstellung und den Haushaltsvollzug hat;*
- 2. wie dem Gender-Mainstreaming-Grundsatz, nach dem bei allen politischen Entscheidungen und Maßnahmen der Verwaltung die unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern von vornherein und regelmäßig berücksichtigt werden sollen, bei der Haushaltsaufstellung und im Haushaltsvollzug Rechnung getragen wird;*

Zu 1. und 2.:

Durch Ministerratsbeschluss vom 9. Juli 2002 nahm die Landesregierung von der Konzeption des Sozialministeriums zur Berücksichtigung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Landesverwaltung – Gender Mainstreaming – Kenntnis und beauftragte die Ministerien, mit den vorgeschlagenen Umsetzungsschritten im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel zu beginnen. Dem strukturellen Ansatz der Gender-Mainstreaming-Strategie folgend erfordert die Einführung von Gender Mainstreaming in der Landesverwaltung einen Reform- und Modernisierungsprozess, der sich in mehreren Phasen vollzieht. Nach dem Aufbau einer Implementationsstruktur standen zunächst die Vermittlung von Fachwissen und die Sammlung praktischer Erfahrung in Modellprojekten in einzelnen Fachpolitikbereichen im Vordergrund. Der Stand der Umsetzung von Gender Mainstreaming wurde in den Berichten „Chancengleichheit als Leitprinzip. Gender Mainstreaming in der Landesverwaltung. Bericht über Phase 1“ (September 2004) und „Chancengleichheit als Leitprinzip. Gender Mainstreaming in der Landesverwaltung.

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

Fortschrittsbericht“ (Oktober 2004 bis September 2007) dokumentiert und veröffentlicht. Die Umsetzung von Gender Mainstreaming soll im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel sowie im Rahmen der Bearbeitung ohnehin anstehender Maßnahmen erfolgen, d. h. im Rahmen einer aktuellen Vorschriftenanpassung wird gemäß Vorschriftenanordnung regelmäßig eine Genderrelevanzprüfung durchgeführt.

Der eigentliche Prozess der Haushaltsaufstellung und der Haushaltsvollzug war bisher nicht direkt, sondern lediglich über die Berücksichtigung von Gender-Aspekten im jeweiligen Fachpolitikbereich, d. h. bei der Ausgestaltung und dem Vollzug von Fachgesetzen, Förderprogrammen und Einzelmaßnahmen durch die Fachressorts, mittelbar betroffen.

3. ob aus ihrer Sicht Gender Budgeting ein geeignetes Instrument ist, um die unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern bei der Haushaltsaufstellung und im Haushaltsvollzug zu berücksichtigen;

Zu 3.:

Gender Budgeting ist eine geeignete Strategie, um in steuerbaren Einnahme- und Ausgabenbereichen einen Beitrag zur Chancengleichheit der Geschlechter und zu einer größeren Verteilungsgerechtigkeit zu leisten. Gender Budgeting kann eine an Gender Mainstreaming ausgerichtete Fachpolitik in den einzelnen landespolitischen Handlungsfeldern nicht ersetzen, sondern ist als finanzpolitische Ergänzung von geschlechtergerecht gestalteten Fachpolitiken zu verstehen.

Grundsätzlich können zu Zwecken des Gender Budgeting erfasste, im Zeitreihenvergleich aufbereitete geschlechterspezifische Daten zu einzelnen Haushaltspositionen zusätzliche Transparenz bringen und die Planung und Entscheidungsfindung in einzelnen Politikbereichen verbessern. Aus Sicht des Finanzministeriums ist jedoch fraglich, ob zur Ermittlung einer umfassenden geschlechterspezifischen Haushaltsdatenbasis der Ansatz, über das (technische) Haushaltsverfahren eine erhöhte Chancengleichheit herzustellen, entscheidende Vorteile und Ergebnisse bringt. Die Steuerungsmöglichkeiten sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch beim Vollzug sind aufgrund zwangsläufiger, gesetzlicher, rechtlicher sowie im Vorfeld der Haushaltsaufstellung eingegangener politischer Verpflichtungen verhältnismäßig gering.

Zu diesem Ergebnis ist auch die in Ziffer 5 des Antrags zitierte, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellte umfangreiche Machbarkeitsstudie gekommen. In Ziff. 0.2.5 der Studie wird für den Bundeshaushalt festgestellt, dass nur ca. 10 % des Finanzvolumens unmittelbarer Bestandteil der Entscheidungsfindung im Rahmen des Haushaltsverfahrens sind.

Unabhängig vom Haushaltsverfahren selbst sind die Landesministerien daher stets in der Pflicht, in ihrem jeweiligen Fachbereich die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Leitprinzip bei allen Maßnahmen zu fördern. Insbesondere sind nach der Vorschriftenanordnung der Landesregierung und der Ministerien bei der Rechtsfolgenabschätzung stets die Auswirkungen auf die Lebenssituation von Frauen und Männern zu untersuchen. Soweit es sich um Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen handelt, ist somit die geschlechterdifferenzierte Abschätzung der Wirkungen bereits heute Teil der Facharbeit der Ressorts. Entscheidungsgrundlagen sind hierbei häufig Fachstatistiken der amtlichen Statistik, die die Daten bereits heute – soweit möglich – geschlechterspezifisch ausweisen.

4. welche Erfahrungen mit Gender Budgeting auf kommunaler Ebene und in anderen Bundesländern gemacht wurden;

Zu 4.:

Nach Auskunft der Kommunalen Landesverbände liegen nur vereinzelt Erfahrungen mit Gender Budgeting auf kommunaler Ebene vor. So beabsichtigt beispielsweise die Stadt Mannheim, Gender Budgeting im Zuge der Entwicklung des dortigen Produkthaushalts einzuführen. Erstmals im Rahmen des Haushalts 2008/2009 wurden genderorientierte Daten ausgewiesen, soweit diese aus bestehenden Daten gewonnen werden konnten. Insgesamt betrafen diese geschlechterdifferenzierten Daten rd. 11 % der Produkte und ca. 35 % des Kostenvolumens. Der Ansatz, Gender Mainstreaming als Kriterium bei Entscheidungen im Rahmen der Haushaltsplanung und -bewirtschaftung zu berücksichtigen (Gender Budgeting), soll in Mannheim weiter systematisch ausgebaut werden. In der Stadt Freiburg werden im Rahmen des Kooperationsprojekts „Geschlechtersensibler Beteiligungshaushalt Freiburg 2009/2010“, das im Rahmen des Programms „Chancen=Gleichheit. Gleiche Chancen für Frauen und Männer“ der Landesstiftung Baden-Württemberg realisiert wird, ebenfalls geschlechterspezifische Aspekte berücksichtigt; hierzu wurden auch Informationsveranstaltungen durchgeführt und Infomaterial veröffentlicht (auch im Internet).

Auf Länderebene werden Verfahren und Möglichkeiten eines Gender Budgeting in unterschiedlicher Intensität geprüft und diskutiert. In Berlin ist seit 2003 eine Arbeitsgruppe Gender Budgeting tätig, deren Ziel es ist, institutionelle und konzeptionelle Grundlagen für die Erstellung eines geschlechtersensiblen Haushalts in der Berliner Verwaltung zu schaffen, um auf dieser Grundlage die Auswirkungen von Maßnahmen auf die Lebensverhältnisse von Frauen und Männern zu analysieren und die öffentlichen Gelder geschlechtergerecht zu verteilen. Berlin ist – nach eigenen Angaben – bisher das einzige Bundesland, das „die Umsetzung von Gender Budgeting im Landshaushalt explizit formulierte und inzwischen dabei ist, Gender Budgeting in die übliche Haushaltspolitik zu integrieren“. Die bislang in der Berliner Verwaltung eingeführte Gender-Budget-Nutzen-Analyse ermittelt bei ausgewählten Titeln der Hauptgruppe 6 (Zuwendungen und Zuschüsse), ob die Programme, Angebote und Leistungen vermehrt von Frauen oder Männern in Anspruch genommen werden. Inwiefern die Gender-Budget-Nutzen-Analyse Einfluss auf die Budgetausstattung hatte, ist nicht bekannt.

5. wie sie die im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellte Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene beurteilt und welche Möglichkeiten sie sieht, die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie auf Landesebene umzusetzen;

6. ob es nach ihrer Auffassung sinnvoll ist, Gender Budgeting als mittel- und langfristiges Ziel institutionell zu verankern und dazu eine ressortübergreifende Koordinierungsstelle einzurichten.

Zu 5. und 6.:

Die Machbarkeitsstudie zum Gender Budgeting auf Bundesebene stellt dem Auftrag entsprechend ein umfassendes Werk zur Thematik dar und enthält Vorschläge für mögliche Modelle der Erprobung und Hinweise für Beteiligungs- und Organisationsstrukturen in einer Modellphase. Die Vorschläge und Hinweise sind grundsätzlich auch für andere Gebietskörperschaften relevant. Neben den konkreten Umsetzungsempfehlungen für die Bundesverwaltung sieht die Machbarkeitsstudie auch allgemeingültige Hinweise zur Einführung von Gender Budgeting vor. Danach wird eine stufenweise Einfüh-

rung und eine jährlich schrittweise Verbesserung der Genderwirkungsanalysen vorgeschlagen sowie ein Mix aus allgemein verbindlicher Prioritätensetzung und eigener Prioritätensetzung der Ressorts (vgl. Ziffer 15.1.2 Diskussion zu Nutzen, Möglichkeiten und Herausforderungen).

Die Bundesregierung weist in ihren Anmerkungen zur Machbarkeitsstudie jedoch darauf hin, dass es zu der Thematik insgesamt noch der Klärung grundsätzlicher Fragen bedarf. Insbesondere weil die Vorschläge zum Teil mit erheblichem bürokratischen Aufwand verbunden sind, im Zuge der Verwaltungsmodernisierung aber bereits zunehmend Verfahren eingesetzt werden, die eine Steuerung nach Zielen zum Inhalt haben, betont die Bundesregierung zu recht, dass noch zu prüfen ist, ob und in welchem Maße die zusätzlichen geschlechterspezifischen Informationen im Haushaltsverfahren überhaupt entscheidungsrelevant sind.

Auf die verstärkte Berücksichtigung und Erhebung geeigneter geschlechterspezifischer Kennzahlen kann im Rahmen der allgemeinen Haushaltsmodernisierung geachtet werden. Die Landesregierung sieht sich durch die Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene bestätigt, dass die Umsetzung von Gender Budgeting nur schrittweise und bei gleichzeitiger Anpassung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen sollte. Dies entspricht der in der vom Ministerrat am 9. Juli 2002 beschlossenen Konzeption vorgesehenen Vorgehensweise.

In Vertretung

Dr. Meister-Scheufelen
Ministerialdirektorin