

Bericht über die Umsetzung des Pilotvorhabens

Gender Budgeting im Landeshaushalt Schleswig-Holstein

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Konzeptionelles Vorgehen.....	3
2.1.	Definition	3
2.2.	Genderwirkungsanalyse und Erarbeitung von Handlungsempfehlungen.....	4
2.3.	Pilotierung im Landeshaushalt	4
3.	Wesentliche Ergebnisse der Pilotierung	5
3.1.	Fortbildungsausgaben	5
3.2.	Frei gewählte Pilottitel.....	6
3.2.1.	Staatskanzlei	6
3.2.2.	Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten.....	7
3.2.3.	Finanzministerium	7
3.2.4.	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie .	7
3.2.5.	Ministerium für Schule und Bildung.....	8
3.2.6.	Ministerium für Justiz, Kultur und Europa:	8
3.2.7.	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung	8
3.2.8.	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume	9
4.	Fazit	10
	Literaturverzeichnis	11

1. Einleitung

Im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über den Haushaltsentwurf 2014 hat das Kabinett zum Gender Budgeting gefordert, dass erste Auswertungen im Haushaltsvollzug 2014 erfolgen sollen.

Zur Umsetzung dieses Beschlusses wurde in enger Abstimmung zwischen dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung sowie dem Finanzministerium ein konzeptionelles Vorgehen erarbeitet. In weiteren Prozessschritten erfolgte die Implementierung des Pilotvorhabens „Gender Budgeting im Landeshaushalt Schleswig-Holstein“, deren konzeptioneller Hintergrund in Abschnitt 2 beschrieben wird. Dabei werden der Rahmen des Gender Budgeting sowie die Gender Wirkungsanalyse erläutert. Im Abschnitt 3 werden die wesentlichen Ergebnisse der Pilotierungsphase dargestellt. Der Bericht schließt mit einem Fazit, das eine Handlungsempfehlung beinhaltet (Abschnitt 4).

2. Konzeptionelles Vorgehen

2.1. Definition

„Gender Budgeting bedeutet die systematische Prüfung aller Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsprozess bei der Aufstellung, Ausführung und Rechnungslegung sowie aller haushaltsbezogenen Maßnahmen auf die ökonomischen Effekte für Frauen und Männer sowie auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse. Dabei sollte die gesellschaftliche Verteilung der Ressourcen Geld und Zeit sowie bezahlte und unbezahlte Arbeit berücksichtigt werden. Diese Prüfung bildet die Grundlage für gleichstellungswirksame finanzbezogene Maßnahmen.“¹

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

Gender Budgeting bedeutet, dass Genderaspekte eine Grundlage für finanzwirtschaftliche Entscheidungen bilden. Da Gender Mainstreaming gleichstellungsbezogene Politik nicht nur im Finanzressort, sondern in allen Ressorts verankert, spielen Genderaspekte in allen Ressorts und Einzelplänen eine Rolle. Es handelt sich dabei um eine klassische Querschnittsaufgabe der Landesverwaltung.

¹ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007), S. 21.

² Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007), S. 21.

2.2. Genderwirkungsanalyse und Erarbeitung von Handlungsempfehlungen

Das Herzstück von Gender Budgeting bildet die im Rahmen der seit dem Jahr 2002 über die Gender Mainstreaming-Methode durchgeführte Genderwirkungsanalyse. Diese Analyse ist am einfachsten über Leitfragen zu Qualität und Quantität durchzuführen. Die Kernfrage lautet dabei, welche Wirkungsdimension für die Darstellung und Bewertung der Gleichstellungswirkung wichtig ist.

Es erfolgt eine Überprüfung dahingehend, wie haushalts- und finanzpolitische Maßnahmen (un-)mittelbar auf die Gleichstellung der Geschlechter wirken. Zur Anwendung gelangt ein quantitatives Verfahren, eine Strukturanalyse, das den Faktor Geschlecht mit weiteren Sozialfaktoren verknüpft.

Nach Abschluss der Wirkungsanalyse haben die Titelverwaltungen regelmäßig einen Überblick über die quantitativen und qualitativen Aspekte der Genderwirkung ihres Haushaltstitels und können Gender Gaps oder Ungleichverteilungen feststellen oder zumindest prognostizieren. Auf der Basis dieser Erkenntnisse sind sie in der Lage, Gleichstellungsziele und Handlungsempfehlungen herauszuarbeiten. Zur Analyse lassen sich folgende Leitfragen heranziehen:

- Wie ist die Repräsentanz der Geschlechter?
- Ist eine abschließende Beurteilung der Wirkung von Einnahmen/ Ausgaben auf Geschlechter möglich?
- Entspricht die Mittelverteilung den Bedürfnissen von Frauen und Männern?
- Gibt es Wahlfreiheit für Frauen und Männer über die Geschlechterstereotype hinaus? (Vorfestlegungen über das Zustehende?)
- Wie tragen die Lebenslagen von Frauen und Männern zur Verursachung der Kosten bei?
- Welche Lebensstile und Lebenslagen von Frauen und Männern werden durch die haushalterischen Festlegungen befördert?

2.3. Pilotierung im Landeshaushalt

Gemäß Kabinettsbeschluss vom 25. Juni 2013 sollte Gender Budgeting im Landeshaushalt pilotiert werden:

„Die Landesregierung nimmt zur Kenntnis, dass weitere konzeptionelle Vorarbeiten zur Einführung von Gender Budgeting erforderlich sind und die Voraussetzungen für eine Umsetzung im Haushaltsentwurf 2014 noch nicht vorliegen. Erste Auswertungen werden im Haushaltsvollzug 2014 für die ausgewählten Pilottitel erfolgen.“

Das Pilotprojekt des Landes sieht eine stufenweise Einführung des Gender Budgeting vor, beginnend mit 2 Pilottiteln je Ressort vor. Neben dem für alle Ressorts vorgegebenen Fortbildungstitel hat jedes Ressort einen weiteren Pilottitel frei gewählt.

Ressort	Titel	Zweckbestimmung
StK	0301 – 534 02	Orden und Ehrenzeichen
MIB	0407 – 684 15 MG 02	Migrationssozialberatung
FM	0501 – 526 02	Arbeitsmedizinische Betreuung und ärztliche Untersuchungen
MWAVT	0601 – 683 11 MG 02	Zuschüsse an Unternehmen für stille Beteiligungen im Rahmen von Ausgründungen aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen
MSB	0710 – 536 06 MG 06	Begabungsförderung
MJKE	0901 – 533 02	Aufwendungen für Pförtnerdienste
MSGWG	1001 – 531 02	Öffentlichkeitsarbeit
MELUR	1318 – 684 02	Freiwilliges Ökologisches Jahr

3. Wesentliche Ergebnisse der Pilotierung

Die Ressorts haben dem Finanzministerium Berichte über die Ergebnisse der vorgenommenen Strukturanalyse für die Fortbildungstitel der Ministerien sowie den von jedem Ressort frei gewählten weiteren Titel übermittelt. In diesem Zusammenhang ist auch über die auf Basis der vorgenommenen Strukturanalyse entwickelten Ziele berichtet worden. Im Folgenden werden jeweils die Ergebnisse der Analyse, die ggf. ergriffenen Maßnahmen und der Grad der Zielerreichung skizziert.

3.1. Fortbildungsausgaben

Die Analyse der erhobenen Daten zu den Fortbildungsausgaben führt zu einem uneinheitlichen Bild. Unterschiedliche Erkenntnisse bzw. Einschätzungen gibt es in den Ressorts insbesondere bezogen auf:

- das Teilnahmeverhalten von männlichen und weiblichen Beschäftigten,
- das Teilnahmeverhalten von teilzeitbeschäftigten Mitarbeitern/-innen,
- das Angebot von Inhouse-Seminaren,

- eine Erweiterung des Fortbildungsangebots in Teilzeit (für Teilzeitkräfte),
- verpflichtende / spezielle Seminare für Führungskräfte.

Unabhängig davon werden von den Ressorts unterschiedliche Schlüsse aus den ermittelten Daten gezogen: Das FM hält aufgrund der seinerzeit abgeschlossenen Planungen konkrete Umsetzungsmaßnahmen überwiegend erst im Zeitablauf für realistisch. Vom MSB wird eine Veränderung der Fortbildungsplanung sowie des Einsatzes der Fortbildungsmittel für nicht erforderlich gehalten, da die Analyse in zwei aufeinanderfolgenden Jahren ergeben hat, dass die Fortbildungsmittel gendergerecht eingesetzt wurden. Das MJKE informiert regelmäßig und zeitig die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die bestehenden Fortbildungsangebote und greift Anregungen auch unter entsprechenden Gesichtspunkten auf. Daneben haben 2 Ressorts im Rahmen der Rückmeldung auf Probleme bei der Erfassung der abgefragten Daten hingewiesen (MWAVT und MELUR), während das MSB generell die Mittelverteilung für keinen geeigneten Indikator für eine gendergerechte Analyse hält, da sich der Fortbildungsbedarf der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an den dienstlichen Erfordernissen und persönlichen Fortbildungswünschen ausrichtet und nicht an den Kosten einer Fortbildung (insbesondere nicht an den Reisekosten).

Die Pilotierung hat damit zur Schaffung zusätzlicher Transparenz beigetragen. Die Zielsetzung beim Pilotierungstitel „Fortbildungsausgaben“ wurde erreicht. Die konkreten Ergebnisse sind insofern unproblematisch im Hinblick auf den gendergerechten Ressourceneinsatz als entweder keine Veränderung notwendig erscheint oder die Analyse aufgezeigt hat, welche Veränderungen vorgenommen werden sollten und diese in die jeweiligen Planungen Einzug gehalten haben.

3.2. Frei gewählte Pilottitel

Nachfolgend werden die wesentlichen Erkenntnisse und Planungen der Ressorts aus den von ihnen frei gewählten Pilottiteln zusammengefasst:

3.2.1. Staatskanzlei

➤ Frei gewählter Titel:

Orden und Ehrenzeichen

➤ Bewertung:

Nach Einschätzung der StK kann auch zukünftig kein direkter Einfluss auf die geschlechtsmäßige Zusammensetzung der zu Ehrenden genommen werden. Die bisherigen Bemühungen, mehr Frauen in den Kreis der Bewerberinnen und Bewerber und anschließend in den Kreis der zu Ehrenden zu bringen, werden weiter fortgesetzt. Die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatskanzlei sind für das Thema sensibilisiert. Zunächst fand jedoch kei-

ne gezielte auf das Thema Gender Budgeting zurückzuführende Steuerung der Mittelverteilung im Bereich Orden und Ehrenzeichen statt.

3.2.2. Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten

➤ Frei gewählter Titel:

Migrationsberatung Schleswig-Holstein

➤ Bewertung:

Auf Grundlage der intern gezogenen Schlussfolgerungen wurden durch das MIB folgende Maßnahmen zur Zielerreichung ergriffen:

- Thematisierung in Controllinggesprächen mit Beratungsstellen sowie in Gremien und Migrationsrunden
- Prüfung, ob Aufnahme in das neue geplante Beratungskonzept möglich ist
- Prüfung, ob Maßnahmen zur Erhöhung der Anzahl der männlichen Berater möglich sind

3.2.3. Finanzministerium

➤ Frei gewählter Titel:

Arbeitsmedizinische Betreuung und ärztliche Untersuchungen

➤ Bewertung:

Nach Feststellung des FM ist bei dem frei gewählten Titel keine grundsätzliche Beurteilung der Ausgaben hinsichtlich genderspezifischer Aspekte auf das laufende und künftige Haushaltsjahre möglich. Die Mittelverteilung entspricht gleichmäßig den Bedürfnissen von Männern und Frauen. Die Planung und der Ansatz der Haushaltsmittel entsprechen den Zielen, Planungen und Maßnahmen des Gesundheitsmanagements.

3.2.4. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie

➤ Frei gewählter Titel:

Zuschüsse an Unternehmen für stille Beteiligungen im Rahmen von Ausgründungen aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen

➤ Bewertung:

Eine geschlechterspezifische Auswahl steht zwar bei der Bewertung eines Geschäftskonzepts eines Gründers / einer Gründerin nicht im Fokus der Förderung, gleichwohl wird versucht, verstärkt auch Gründerinnen zu gewinnen. Eine Anzahl von bis zu fünf neuen Ausgründungsförderungen p.a. wird als

realistisch und erreichbar erachtet. Dies spiegelt letztlich auch der Ansatz des Titels wider. Vor diesem Hintergrund stellen geförderte Neugründungen in ihrer erreichten Anzahl ein befriedigendes Ergebnis dar. Bei künftigen Planungen wird an den vorgenannten Ausführungen festgehalten.

3.2.5. Ministerium für Schule und Bildung

➤ Frei gewählter Titel:

Begabungsförderung

➤ Bewertung:

Die Gleichstellung bei der Ressourcenverteilung im Bereich der Begabungsförderung ist prinzipiell gewährleistet. Allen an der Planung von Kursen und Auswahlprozessen beteiligten Personen wird die Aktualität des Themas kommuniziert. Die ritualisierte Planung und Evaluation von Maßnahmen wendet sich insbesondere dem Gender-Thema zu.

3.2.6. Ministerium für Justiz, Kultur und Europa:

➤ Frei gewählter Titel:

Aufwendungen für Pförtnerdienste

➤ Bewertung:

Es wird festgehalten, dass vertraglich keine Regelung existiert, die es dem MJKE ermöglicht, durch eine Fremdfirma gestelltes Personal aus Gründen der Gleichstellung abzulehnen. Das MJKE ist in dieser Hinsicht fremdbestimmt. Gender-Aspekte können demzufolge in diesem Bereich nur eine untergeordnete Rolle spielen. Mit Blick auf ein konzeptionelles Vorgehen bei der Umsetzung von Genderaspekten in der Finanzwirtschaft muss geklärt werden, ob Gleichstellung – bezogen auf jeden betrachteten Bereich – ein Ziel darstellen kann. Dies dürfte im Bereich der Leistungserbringung durch Dritte zumindest zu hinterfragen sein.

3.2.7. Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung

➤ Frei gewählter Titel:

Öffentlichkeitsarbeit

➤ Bewertung:

Das Ziel der Herstellung von Transparenz wurde mit der Strukturanalyse erreicht, soweit das möglich war. In Bezug auf das Finanzvolumen konnten die Ausgaben klar für einen Teilbereich geschlechterspezifisch definiert (weiblich)

werden. Grund dafür ist, dass aus diesem Titel Maßnahmen der im Sozialministerium befindlichen Referate für „Schutz von Frauen vor häuslicher und sonstiger Gewalt“ und „Gleichstellung“ finanziert wurden, die sich beide in erster Linie an Frauen richteten. Grundsätzlich richtet sich die Öffentlichkeitsarbeit an beide Geschlechter. Ein Bedarf, eine Prioritätensetzung weiter zu thematisieren und im Sinne von Gleichstellungszielen etwas daran zu verändern, ergab sich aufgrund der Analyse nicht. Vielmehr werden die Ausgaben im Öffentlichkeitsarbeitstitel nach den inhaltlich-fachlichen und politischen Bedarfen gesteuert. Eine nach Geschlechtern getrennte Steuerung wird problematisch in Bezug auf die Ziele echter Gleichstellung gesehen und könnte geschlechterspezifische Unterschiede eher zementieren, denn auflösen.

3.2.8. Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

➤ Frei gewählter Titel:

Freiwilliges Ökologisches Jahr (FÖJ)

➤ Bewertung:

Eine vergleichende Beurteilung nach Haushaltsjahren ist hinsichtlich des FÖJ nicht möglich, weil es zeitlich überlappend durchgeführt wird und sich sowohl die Genderanteile bei den Teilnehmenden als auch ggf. die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel jeweils nach 7 Monaten eines Haushaltsjahres ändern und dadurch stets andere Rahmenbedingungen entstehen.

Die Analysen zeigen, dass obwohl die Anzahl der zu besetzenden Plätze als auch die Höhe der Fördermittel anstiegen, sich die Aufteilung der Teilnehmenden auf die Geschlechter ähnlich verhält, nämlich etwa 2/3 weiblich, 1/3 männlich. Zu den Gründen liegen keine Daten vor. Da die Fördermittel als monatliche Festbeträge je besetztem FÖJ-Platz bewilligt werden und nicht danach, ob die betreffenden Teilnehmenden weiblich oder männlich sind, verhält sich die Förderung neutral zum Genderaspekt. Die Plätze in den Einsatzstellen stehen sämtlichen BewerberInnen offen. Da die Bewerbungen stets die zur Verfügung stehenden Plätze um ein Vielfaches übersteigen, werden die Plätze über ein Bewerbungsverfahren verteilt, bei dem neben den persönlichen Neigungen der BewerberInnen auch deren Eignung für die speziellen Anforderungen der Einsatzstelle maßgeblich sind. Ausschließlich Frauen oder Männern vorbehaltene Plätze gibt es im FÖJ nicht.

Es ist gerade Kennzeichen des FÖJ als Phase der Persönlichkeitsbildung und des Kompetenzerwerbs, dass Geschlechterstereotype vollkommen außer Acht gelassen werden können und auch sollen, wenn sich die Freiwilligen durch ihre Bewerbung erst einmal für das Ableisten eines FÖJ entschieden haben.

Es hat sich insgesamt gezeigt, dass der FÖJ-Fördertitel für eine besondere Betrachtung im Rahmen des Gender Budgeting nicht geeignet ist.

4. Fazit

Die Analyse der erhobenen Daten, sowohl bei den Fortbildungsausgaben als auch bei den jeweils frei gewählten Titeln, hat zusätzliche Transparenz geschaffen und deutlich vor Augen geführt, dass eine noch zielgerichtetere Steuerung des Mitteleinsatzes im Sinne des Gender Mainstreaming ermöglicht wird. Dies gilt unabhängig davon, ob auf Basis der jeweiligen Strukturanalyse Gleichstellungsziele und Handlungsempfehlungen erarbeitet wurden oder nicht. Allein die Erkenntnis darüber, ob Handlungsbedarf existiert oder nicht existiert, ist als Erfolg der Erprobungsphase zu bewerten.

Insgesamt gilt, dass die Strukturanalyse sowie die Erarbeitung von Gleichstellungszielen und Handlungsempfehlungen zum Gender Budgeting nur ein weiterer Einzelschritt auf dem Weg zu der bereits im Jahr 2002 beschlossenen flächendeckenden Umsetzung von Gender Mainstreaming als ein modernes Steuerungsinstrument für die Landesverwaltung sein kann. Es gilt jedoch auch, dass Gender Budgeting nur ein Kriterium bei der Erreichung eines effektiven und effizienten Mitteleinsatzes bezogen auf eine spezifische Zielsetzung darstellt.

Insofern wird empfohlen, die Pilotierung fortzusetzen und auch zukünftig Daten unter dem Gesichtspunkt der Genderwirkungswirkungsanalyse zu erheben. Dem Finanzministerium sollten bis zum 31. Oktober 2016 weitere Vorschläge für Titel oder Aufgabenbereiche übermittelt werden, in denen die Einführung von Gender Budgeting weiter vertiefend erprobt werden soll.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene, Berlin, 2006.

Herausgeber

Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein

Düsternbrooker Weg 64, 24105 Kiel

haushaltsabteilung@fimi.landsh.de

Die Landesregierung im Internet

www.landesregierung.schleswig-holstein.de