

Marion Böker/ Dr. Viola Schubert-Lehnhardt

# Bericht zum Workshop “Gespräche über die Einführung von Gender Budgeting in den Ländern und Kommunen“ vom 19.10.07 in Halle/Saale

Für die Veranstaltung erwies es sich von großem Vorteil, dass die Gleichstellungsbeauftragte der Stadt Halle, Susanne Wildner, Mitveranstalterin war. Wir danken ihr noch einmal herzlich. Wir danken auch Frau Kloweit für Ihre kabarettistisch-konstruktive Kritik!

## Zielstellung der Veranstaltung

Ziel der Veranstaltung war es, in Form eines Erfahrungsaustausches auszuloten, welche Chancen und Hindernisse mit der Einführung von Gender Budgeting in Deutschland verbunden werden. In über 60 Staaten weltweit wird an Gender Budgeting seit Jahren aktiv gearbeitet. Rechtlich wird seitens der UN sowie von der Europäischen Union erwartet, dass die Mitgliedsstaaten bis 2015 Gender Budgeting umsetzen. Seit 2002 bekennt sich die Bundesregierung in Koalitionsverträgen zur Einführung. Dennoch ist bislang bis auf einige Ansätze in den Ministerien Sachsen-Anhalts und in NRW auf Bundesländerebene nicht viel geschehen. Allein im Land Berlin wird Gender Budgeting seit 2002 systematisch umgesetzt.

Gleichwohl gibt es in den alten und neuen Bundesländern seitens der (Frauen-)Verbände, Politik, Kommunen (s. München/Köln) und auch Verwaltung seit langem ein Interesse an der Einführung.

## Eckpunkte des Erfahrungsaustausches

In der Veranstaltung gelang, was konzipiert war: EntscheidungsträgerInnen und Verantwortliche aus Kommunen, Verwaltung, Politik, Verbänden und ExpertInnen traten in eine fortgeschrittene Diskussion um die Einführung, um Hindernisse und Chancen von Gender Budgeting. Es erfolgte eine Vernetzung. Ein E-Mailverteiler wurde erstellt und allen zur Verfügung gestellt. Es wurden Arbeitsverabredungen getroffen. Die Vernetzung und konkrete Schritte könnten durch die rls in Form von Fortbildungen und Informationsveranstaltungen für diesen Kreis und weitere MultiplikatorInnen unterstützt und forciert werden.

### I.

Zuerst begrüßte Frau Wildner (Stadt Halle) das Thema als ein auch für Halle wichtiges. Sie begrüßt den Anstoß von Außen. Man stehe erst am Beginn des Prozesses einer Transparenz öffentlicher Haushalte. Obgleich man wisse, dass Geldströme Männern und Frauen zufließen, wisse man nicht genau wie und könne dies bislang nicht veranschaulichen, welche Wirkungen erzielt würden. Aktuell habe es einen Austausch auf Landesebene gegeben, wo dies auch angesprochen worden sei. Sie wünscht sich einen Einstieg in das Gender Budgeting als eine machbare, niedrigschwellige Annäherung.

Dr. Viola Schubert-Lehnhardt (freie Mitarbeiterin der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Autorin mehrerer Studien zum Thema) führte in die gemeinsam mit Marion Böker (boeker-consult, Beratung für Menschenrechte und Genderfragen, insb. mit Gender Budgeting/ Mainstreaming Implementierung & CEDAW befasst, 3 Jahre Mitglied, jetzt Gast der AG Gender Budget der Landeskommission GM und GB Berlin) konzipierte Zielstellung ein.

Im ersten Teil der Gesprächsrunde ging es vor allem um Widerstände und Chancen für Gender Budgeting. Hierzu wurde betont, dass geschlechtergerechte Haushaltsführung kein vordergründig frauenpolitisches Thema ist, sondern von Anfang an ein breiter Ansatz gewählt werden muss. Vor allem große Verbände wie Gewerkschaften, DPNV, Kirchen, Landessportbünde usw. müssen von Anfang an einbezogen werden. Es geht darum, BündnispartnerInnen sowohl innerhalb wie außerhalb der Verwaltungen zu gewinnen. In den Planungen zur Entwicklung und Umsetzung dieser Strategie muss darauf geachtet werden, von Anfang an das notwendige Geld für die Umsetzungsprozesse zu beschließen und einzustellen. Außerdem sollten alle Parteien, insbesondere die Opposition, mit einbezogen werden, so dass der Prozess nach Wahlen und Neubildung einer Regierung auch unter anderen Voraussetzungen fortgeführt werden kann. Dies entspricht dem Auftrag, GB als Regelverfahren einzuführen. Es muss dazu im Haushaltsgesetz verankert werden. Dies kann an höchster Stelle auf Bundesebene geschehen. Dazu wäre eine Länderkooperation wichtig.

Auf Landesebene führte Marianne Hürten (langj. MdL in NRW, Frauen- und Genderpolitische Sprecherin im Landtag gewesen, führte Gender Mainstreaming und ansatzweise Gender Budgeting ein) an, sei es ins Haushaltsbegleitgesetz einschreibbar, ebenso die nötigen Mittel zur Umsetzung und Begleitung. In Berlin, so führte Marion Böker aus, begann der Prozess ausführlich damit, die organisatorische Struktur sowie die Ressourcen festzulegen. Sie waren minimal, aber notwendig.

Marianne Hürten berichtet, dass es in NRW hilfreich war, das GB-Verfahren mit einem regelmäßigen Prüf- und Berichtsauftrag zu verbinden (wie in Berlin).

Bei der Datenerhebung und -Auswertung ist beim Gender Budgeting immer ein Augenmerk auf den Beschäftigungseffekt und das Verhältnisses von bezahlter und unbezahlter Arbeit, Einkommensäquivalenten und Zeitbudgets zu richten.

Im Unterschied zu vorschnell geäußerten Reaktionen sind beim Gender Budgeting nicht nur die „Daten der Gleichstellungspolitik der letzten 30 Jahre“ relevant. Wichtig sind vor allem Daten über die Nutzung und Wirkung aller anderen Haushaltstitel oder durch öffentliche Mittel finanzierte Zuwendungen sowie über die je damit in einem Auswirkungsverhältnis auf die Geschlechterverhältnisse stehenden Bereiche. Oft müssen mangels geeigneter Daten erst genderspezifische neue Daten erhoben werden.

Ein niedrigschwelliger Einstieg ist die Nutzenanalyse. Was die Ausweisung der Daten über (hier: öffentliche) Stellen und Bezahlung angeht, muss beachtet werden, dass eine Teilzeitstelle nicht automatisch eine halbe Vollzeitstelle sein muss. Der Stellen-, Zeit- und Bezahlungszuschnitt unterscheidet sich heute sehr weitgehend durch die Flexibilisierung (Fragmentarisierung) der letzten Jahre. So kann es sein, dass sich hinter der Angabe „10 Stellen mit Frauen/10 Stellen mit Männern besetzt“ keine erfolgreiche Gleichstellung sondern genau das Gegenteil verbirgt. Bei den Frauen kann ein erheblicher Teil in Teilzeitäquivalenten zu 19 Stunden, aber auch darunter beschäftigt sein (10 Wochen-St. Putzdienst oder 10 Wochen-St. wissenschaftliche Auswertung). Es könnte sogar im öffentlichen Sektor, sowie bei Zuwendungsnehmenden (Freien Trägern/ GMBHs) für einige Stelleninhabenden bedeuten, dass es sich um sog. 1-Euro-Jobs handelt. Und so können bei den 10 von Männern besetzten Stellen Vollzeitäquivalente gemeint sein, und/oder auch nur weniger geringere Teilzeitäquivalente zu höheren Bezahlungstarifen (in Führungsfunktionen). Es geht darum, Transparenz zu schaffen. Frau Böker verweist auf die ersten im Berliner Haushaltsaufstellungsverfahren 08/09 integrierten Gender-Daten. Hier wird bei manchen gut bezahlten Vollzeitstellen angemerkt, dass sie noch vertraglich längere Jahre an die (männlichen) Inhaber gebunden bleiben, d.h. mit einer Gleichstellung von Frauen für längere Zeit nicht zu rechnen ist. Mancher Gleichstellungserfolg ist auch dadurch erkauft, dass viel mehr Frauen als Männer in den unteren und mittleren Bezahlungsgruppen beschäftigt seien, aber nur wenige in den höheren, leitenden Gruppen (Beispiel der vielen weiblichen TrainerInnen mit Aufwandsentschädigung im Kinder- und Jugendsport, jedoch bei den hochdotierten Anstellungen im Spitzensport ausschließlich Männer). Der Effekt kann Rollenstereotype betreffen, sie verfestigen, wo etwa Mädchen und Jungen hinsichtlich der späteren Berufswahl im Sportbereich unterschiedliche Optionen für sich ableiten, und ihr Verhalten daraus ableiten: Jungen können Trainer als Beruf wählen, Mädchen eher nicht, oder sie müssten noch eine Weile je „die Erste“ sein.

Die auf den ersten Blick nicht monetären Entsendung in bestimmte Gremien und Schulungen kann differenziert analysiert werden, denn solche Erfahrung und Prestige fördernden Tätigkeiten befördern die Karriere und führen z.B. zur Beförderung und höheren Eingruppierungen (nach Leistung neuerdings). Weitere nicht monetäre Vorteile/Privilegien wie Ansehen, Dienstwagen, Fortbildungen, Vergünstigungen lassen sich analysieren. Sie bedingen alle Effekte auf Un-/Gleichstellung. Hierbei hilft die 5-R-Methode und weitere Analyseraster, die je nach Erkenntnisinteresse verwandt und ergänzt werden können.

Das ganze Haushaltsaufstellungsverfahren muss generell dahingehend hinterfragt werden:

Welche (Gender- und Gleichstellungs-) Ziele sollen mit den jeweiligen Mittelansätzen verfolgt werden? Und: „Wie kommen wir zu einer zielorientierten Haushaltsausrichtung?“

- A) im Vorfeld durch eine Folgekostenabschätzung
- B) durch eine je nachträgliche Wirkungsanalysen.
- C) durch eine kontinuierlich im Haushaltsaufstellungsverfahren und Haushaltskreislauf integrierte, stetig fortgeschriebene Gender-Budget-Analyse.

Als ein mögliches Feld – vor allem in Sachsen-Anhalt- für eine Gender-Budget-Analyse wird u.a. der Bereich der Kontrolle der EU-Strukturfondmittel identifiziert. Welche Gender-/Gleichstellungs-Indikatoren gibt es für deren Vergabe und wie werden diese eingehalten?

Marianne Hürten verweist auf die gerade erschienene Evaluation der EU-Kommission dazu, die besagt, dass die Gender-Vorgaben ungenau abgearbeitet werden und vor allem die Kommission keine Sanktionen für unvollständige Beachtung ansetzt. Zudem wird eine Schwäche im Management der Projekte- und Programme festgestellt. Da Sachsen-

Anhalt ein sog. „C 1-Gebiet“ ist, machen diese Mittel immer noch einen großen Teil der im Land umgesetzten Mittel aus, die Frauen und Männer und ihrer Gleichstellung dienen müssen.

Weiterhin ließen sich die politischen Ansätze dazu in Sachsen-Anhalt, wie Frau Prof. Dr. Dienel (Staatssekretärin im Ministerium für Gesundheit und Soziales, Sachsen-Anhalt, Autorin einer Studie über die Abwanderung junger Frauen) ausführte, gut mit den derzeit dort laufenden Untersuchungen zu demografischen Prozessen und Strategien zum Gegensteuern verbinden. Beispiel: wenn Sachsen-Anhalt vor allem junge Frauen im Land halten will, müssen nicht beliebige Studienplätze ausgebaut werden, sondern gerade solche, die wie z.B. Heilpädagogik von jungen Frauen bevorzugt nachgefragt werden. Dies sagte sie vor dem Hintergrund der 3000 neu zu schaffenden Studienplätze im Land. Sie betrachte solche Maßnahme als Steuerungsoption. Die Darstellung dieser Zusammenhänge und das Controlling der Auswirkungen könnten durch Gender Budgeting geschehen, das halte sie für hilfreich.

Bei der Einführung müsse man allerdings alle mitnehmen, d.h. Win-Win-Situationen für alle AkteurInnen schaffen. Die Einführung müsse innerhalb eines Bewusstseinsprozesses stattfinden. Im Moment leide die Haushaltsplanaufstellung unter einem Mangel an Zielorientiertheit. Wenn GB helfe, würde man hieran ansetzen können, denn bessere Zielorientierung sei überall erwünscht.

Sie beobachte auch, dass die Gleichstellungspolitik in ihrer Wirkung überprüft werden müsse. Auch dies sei bisher nicht ausreichend geschehen und müsste im Rahmen von GB erfolgen. Ihr reichten die Gleichstellungsberichte manchmal nicht aus. Vor allem, weil keine unmittelbaren Rollenveränderungen der Geschlechter mittel- und langfristig deutlich geworden seien. Entweder entdeckte man sie nicht, oder sie erfolgten also nicht, d.h. auch Gleichstellungspolitiken seien nachzukorrigieren.

Sie unterstrich ebenfalls M. Hürtens Bemerkung, dass für die Einführung von GB ausreichend Ressourcen, sie meinte auch Personal freizustellen sei. Der Aufwand dürfe nicht dauerhaft zu groß sein. Frau Prof. Dienel führte noch aus, dass sie sich dann auch andere Kriterien der Wirkungsprüfungen nach Umwelt-, Demografie-, u. a. Gesichtspunkten vorstellen könne. Sie hielt es für sinnvoll darüber nachzudenken, ob man nicht parallel verschiedene Prüfanalysen in das Haushaltsaufstellungsverfahren einführen könne. Das würde auch verschiedene AkteurInnen gemeinsam an den Prozess binden.

Anne Neugebauer (1993 Mitveranstalterin der ersten Gender Budgeting Konferenz und Mitautorin des Buchs „Nichts ist unmöglich. Frauen fordern Geld in den Kommunen“ Münster 1995, Münster/NRW, seitdem dort u.a. am Thema aktiv, an Einnahmeseite interessiert) führte kurz aus, wie sie in Münster damals 1993/94 mit Marion Böker begonnen hätte, einen Anfang zu machen, und dass selbst diese Anfänge nachhaltige Wirkung hätten. Allerdings denke man seit Jahren in Münster im Rat nur in Oppositionskreisen über ein GB im Rahmen eines Gender Planning Prozesses nach. Die Verbindung mit Bürgerhaushalt führe beständig zu einer Unterordnung von GB im Sinne eines sog. Haupt- und Nebenwidersprucharguments. Wobei dann die AkteurInnen aufgrund ihrer Prämissen (Konkurrenzen) jedes mal die Gender Komponente wegließen und marginalisierten, zuletzt wohl auch weil die meisten keine Genderkompetenz und/oder kein Interesse an Änderungen im Geschlechterverhältnis hätten. Sie wies auf die Einnahmeseite des GB hin. Dazu verteilte sie einen Text. Ihrer Meinung nach müsse hierzu eine Studie gemacht werden, müssten die wohl vorhandenen Daten, die aber nicht leicht aus den Bundesbehörden zu bekommen seien, untersucht und zusammengetragen werden. Sie habe erste Versuche unternommen.

Marion Böker stellte den Prozess in Berlin vor. Sie wies daraufhin, dass es sich gelohnt habe, ein ganzes Jahr in den Aufbau der Strategie, der Organisation und Vorbereitung gesteckt zu haben. Dazu gehörten die Geschäftsstelle und die Gelder für externe Beratungsprozesse. Auch das ambitionierte Verfahren einer flächendeckenden systematischen Einführung stecke das Ziel hoch und helfe, keine Vermutungen über Desinteresse aufkommen zu lassen. Nun sei zu den Haushaltsberatungen erstmals eine integrierte Darstellung von Gender Informationen im Haushaltsplan erfolgt. Erstmals ausgiebiger beschäftigten sich die Ausschüsse damit. Der Prozess werde weiter vertieft und ausgeweitet. Es sei in Berlin sichtbar, dass das Gender Budgeting Verfahren der Motor der Umsetzung von Gender Mainstreaming sei. Neben anderen kritischen Betrachtungsweisen, z.B. auf die Gleichstellungseffekte der Gleichstellungspolitiken, erlaube es jetzt schon Einblicke in Schief lagen. Dennoch müsste immer hinter den Zahlen (gender counting) eine sorgsame Analyse erfolgen. Der Arbeitsaufwand hingegen müsse in die Regelarbeit der einzelnen Abteilungen integriert werden. Das sei Teil der erfolgreichen Implementierungsstrategie. Dazu wird z.B. in Berlin (wie in anderen Prozessen, an denen M. Böker beratend beteiligt sei) auch externe Beratung in Anspruch genommen, dies jedoch immer nur sporadisch. Gender Budgeting müsse in die Finanz/Haushaltsgesetze eingeschrieben werden, auch auf der Bundesebene. Bislang sei darin nichts zu direkten noch zu mittelbaren Auswirkungen auf natürliche Personen zu lesen. Das Eintragen von GB als Regelaufgabe im Finanzgesetz würde verhindern, dass bei Regierungswechseln das Verfahren aus ideologischen Gründen abgebrochen werde. Deshalb sei es ratsam, in die Einführungssteuerungsprozesse auch OppositionspolitikerInnen wie auch NGO-Vertreterinnen von Frauen- und Fachverbänden einzubeziehen. Prinzipiell sei GB international verpflichtend umzusetzen und die Entscheidung darüber stünde nicht frei nach ideologischem Belieben.

Der Prozess müsse beständig im Top-Down-Verfahren weitergeführt werden.

Kritisch zu sehen sei in Berlin, dass das Verfahren wenig in die Öffentlichkeit kommuniziert werde. Außerdem wurden abgesehen von der „Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin“ keine weiteren NGOs einbezogen. Dafür informiere aber die GB-Initiative weitere Frauenverbände in Schulungen. D.h. sie biete es an, denn sie stoße hier vor allem bei den traditionellen Verbänden auf viel Informationsbedarf. Es müsste eine bessere Kommunikationsstrategie seitens des Landes geben. Immerhin; für ExpertInnen finde sich weitgehend alles auf den Internetseiten der Geschäftsstelle GM/GB des Landes.

Gut findet Böker, dass die Ausweitung im Prozess sich zwar von den anfänglichen verpflichtenden auf nun 56 Produkte erstreckt hätte und die ZuwendungsempfängerInnen einbezogen würden. Eine weitere Binnendifferenzierungen nach Alter, Staatsbürgerschaft, Qualifikations- und Einkommenshintergrund würden jedoch nicht vorgenommen. Dies sei kritisch zu sehen, da es später nachgeholt werden müsste. Gender allein sei nicht immer das alleinige sozial-, ökonomische oder den Status unterscheidende (Un-) Gleichheitsmerkmal.

Zumeist treten Schwierigkeit, solche Daten mit denen der Nutzenanalyse zu verbinden, wegen der mangelnden Datenlage auf. Es wäre besser, solche Prozesse positiv mit den nötigen Datenerhebungen und -Verknüpfung von Beginn an einzuplanen. Das bedeute, dass in die Datengewinnung investiert würde, heißt aber auch, dass ohnehin von der EU und der UN abgeforderte Daten endlich geliefert werden könnten.

GB-Analysen und Prozesse sind von der Datenversorgung abhängig. Dennoch dürfe man es nicht wegen der oft in Deutschland noch mangelhaften Datenlage verschieben, es ginge darum, endlich aufzuholen. Dazu seien gemeinsame Anstrengungen von Bund und Ländern nötig.

Heike Werner (MdL Sachsen) griff die Möglichkeit auf, im Kabinett Vorlagen zum Finanzgesetz zu machen. Sie merkte auch an, dass wie etwa in Berlin ein stärkeres Hinzuziehen von NGOs nötig sei.

Elke Schilling (ESCOM: Coaching-Organisationsentwicklung-Mediation, Freie Beraterin im GM und GB Verfahren Berlin, Staatssekretärin Sachsen-Anhalt a.d.) meinte, man müsse Kirchen, Gewerkschaften u.a. in die Prozesse einbinden. Sie hoffte, dass man in der Politik an den zwischen 1989 und 2002 mit EU-Hilfe aufgebauten guten Genderstrukturen anknüpfe. So etwa am GISA (Gender Institut Sachsen-Anhalt), das eine wichtige Aufgabe übernehmen könnte und dafür vorgesehen war nur in den letzten Jahren nicht mehr dafür genutzt wurde. Sie regte auch an, das Landesstatistikgesetz von Sachsen-Anhalt zu nutzen, das hier weiter als andere Landesgesetze gehe.

In der Diskussion wurde klargestellt, dass es bei der Umsetzung der EU-Strategien des Gender Mainstreamings und Budgetings nicht um „mehr Mittel für Frauen“ geht, sondern um die Durchsetzung von Menschenrechten, denen sich Deutschland längst verpflichtet hat, die direkt in das deutsche Recht übergegangen sind. Die EU-Vorgaben oder die UN-Vorgaben orientieren sich an dem Ziel der Beseitigung jeglicher Diskriminierung, wie sie in den acht Menschenrechtsabkommen festgehalten sind.<sup>1</sup> So müssen auch die öffentlichen Ausgaben diskriminierungsfrei (ohne diskriminierende Wirkungen zu bestätigen, hervorzurufen) vergeben und eingesetzt werden. Zudem darf die Finanz- und Haushaltspolitik nicht kontraproduktiv zu den internationalen bis grundgesetzlich verankerten Zielen u.a. der Geschlechtergleichstellung geschaffen und wirkend sein. Die Begriffe Gerechtigkeit und Transparenz bei Haushaltsentscheidungen sind Eckpfeiler der notwendigen neuen Strategien.

Es wurde die Meinung geäußert, dass zu überlegen sei, wie geschlechtergerechte Haushaltsführung sinnvoll mit „Bürgerhaushalt“ zusammengebracht oder von Anfang an einheitlich konzipiert und durchgeführt werden könne. Böker betonte, dass es zwei Prozesse erfordere:

1. Die Regierung legt einen transparenten Haushalt samt Gender-Informationen vor, der verständlich ist und kümmert sich um
2. Die Genderkompetenz und die Haushaltskompetenz der BürgerInnen im Sinne des Empowerments und der Eröffnung von partizipativen Prozessorganisation.

Diese Informations- und Beteiligungsformen verhandeln auch die Gender-Analyse (sie darf nicht beliebig sein und nicht untergehen); es bedarf also der Moderation.

Dienel betonte noch einmal, unterstützt von allen, dass die Einführung solch umfassenden Prozesses einer psychologisch strategischen und langfristigen Planung bedürfte, um erfolgreich zu sein.

### **Machbarkeitsaspekte:**

Es wurde von verschiedener Seite angemerkt, dass es ein großes positives Potential gäbe:

Es ein positiver und überzeugender Aspekt sein könne, dass Gender Budgeting ‚Geldwert‘ sei.

Es müsse auf die Rolle der UN und EU verwiesen werden, auf die rechtlichen Verbindlichkeiten.

Man könne es im Rahmen mehrere Reformprozesse integriert und mit Synergieeffekten einsetzen: Gender Budgeting & Produkthaushalt/ Analytisches Budget & neues kommunales Management & Verwaltungsreform u..v.m; hieran sein je GB anzudocken, das sei eine Chance. Seine Steuerungsorientiertheit würde in der aktuellen Abwanderungstendenz eine willkommene Qualität bieten, aufgrund aufbereiteter Daten und Analyseergebnissen einzugreifen

Überzeugen könnte auch Geld aus dem ESF für GB wie eben auch das, was die EU-Studie besagt, wenn nämlich die EU auch strenger auf Umsetzung achten würde

Positiv könne auch sein, wenn Sachsen-Anhalt wieder an seine alte Vorreiterinnenrolle anknüpfen könne.

Speziell in Sachsen-Anhalt:

Man kann an den Gender-Check anknüpfen, der Führungskräfte zu Schulungen verpflichte, auch hier könne man mit GISA anknüpfen

Es gäbe zwei Landkreise und 2 Städte in Sachsen-Anhalt, wo es schon einen Weg zum GB gab sowie einige ReferatsleiterInnen, die man zusammenbringen könne; eben doch eine Kompetenz im Lande, auf die aufgebaut werden könne. Eines davon sei das CEDAW (UN – Abkommen zur Beseitigung jeglicher Form der Diskriminierung der Frau), weiter könnte man auf das Abkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Bezug nehmen (WSK).

Im Landesfinanzministerium gäbe es eine Genderbeauftragte

Es gibt zahlreiche Querschnittsziele, die über GB verfolgt werden könnten oder damit verbunden umgesetzt werden könnten, wo es hilfreich sein würde

Es gibt eine starke Verzahnung des sehr aktiven Landesfrauenrates mit den Frauen- und Fachverbänden

## II.

*Am Beginn des Einstiegs zum 2. Teil lieferte Frau Kloweit ein Feuerwerk an Ideen für eine erfolgreiche Umsetzung von Gender Budgeting. Hier die Stichworte: Man solle eine Kampagne machen – ein Zugpferd dafür finden, zwischen Anne Will und Harald Schmidt oder gleich Herrn Köhler – der Slogan Transparenz für Gerechtigkeit liege auf der Hand – oder: Lege den Finger auf jeden Posten – Darum prüfe was der Haushalt bindet - ...*

Zur Einleitung des zweiten Teils der Gesprächsrunde wurde durch den Beitrag von Frau K. Rodriguez Osario ein Perspektivenwechsel ermöglicht. Sie berichtete über ihre Erfahrungen bei der Einführung von Gender Budgeting im Auftrag des ded (Deutscher Entwicklungsdienst) und der GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) für das BMZ (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit) in Afghanistan von 2004 - 2007. Dadurch konnten die internationale Dimension und dazu vorliegende Erfahrungen ins Gespräch integriert werden. Frau R. Osario ist eine Expertin, die vom BMZ/ d.h. von DED (Deutscher Entwicklungsdienst) und GTZ entsandt wird, die Einführung zu begleiten.

In Afghanistan ist GB national direkt aus CEDAW, aus der Verfassung, aus den Millenniumszielen für Afghanistan (Aktionsplan), aus den Benchmarks der Weltbank, aus dem Gesetz zu den öffentlichen Finanzen und einer Anzahl von Verordnungen abzuleiten; es ist unausweichlich eine rechtlich verbindliche Pflichtaufgabe.

Es wird alljährlich im Budgetentwurf reflektiert und der Finanzminister hält dazu alljährlich eine Haushaltsrede. Es ist ein Instrument, das die Gleichbehandlung der Frauen und Männer in allen Bereichen und Vorhaben der Regierung sicherstellen soll.

UNIFEM leistet Unterstützung. Dazu sind im Hintergrund die starken sozialen und kulturellen Ungleichheiten der Geschlechter in Afghanistan zu sehen (Daten über Bildungspartizipation, u.a. ...). Hauptverantwortlich ist das Afghanische Finanzministerium auf nationaler Ebene. Seit Dezember 2004 gibt es eine AG Gender Mainstreaming am Finanzministerium. Es wurde eine GB-AG im Laufe des Prozesses gegründet. Seit März 2007 arbeitet sie am Finanzministerium. Es arbeitet ein TrainerInnen Team aus Indien mit den Verwaltungs- und Regierungsleuten. 2004 begann der ded/gtz-finanzierte Prozess. Seit 2006 arbeitet der Planungsworkshop an einer Vision, die der Finanz-Minister für seine Strategien und Reden möchte. Ziel ist eine systematische Anwendung in allen Ministerien und die Erstellung von Indikatoren, die ein regelmäßiges Controlling möglich machen. Im Parlament sind die ParlamentarierInnen für GB.

Osario schilderte auch Einschränkungen, die aus der Lage des Landes und der allgegenwärtigen Misere und Armut sowie Kriegszerstörung herrühren. Umso bewundernswerter, dass die Menschen den Prozess tragen. Sie schilderte aber auch, dass ein hoher Motivationsfaktor Top-Down entsteht, bei allen positiven Faktoren im Land, da viele auf das Instrument mit Hoffnung setzen, zuletzt aber erwarteten die Geberländer- und Institutionen den Nachweis des Prozesses.

Heike Werner fragte, was sie tun würde, wenn sie gefragt werde, wie das in Deutschland umgesetzt würde, antwortete sie, sie habe bisher ausweichen müssen. Nun sei sie froh, dass sie wenigstens auf Berlin verweisen könne.

In der Diskussion wurde die Diskrepanz zwischen Innen- und Außenpolitischer (Gender-, Finanz- und Entwicklungs-) Politikinhalten und der vermutete Hintergrund behandelt.

Allgemein wurde ein Auseinanderklaffen kritisiert: Es müsse eine Zwei-Wege-Ausrichtung auf gleicher Augenhöhe geben, so könnten wir in Deutschland uns auch entwickeln.

Zu fragen ist:

Was macht Deutschland als Geberland eigentlich mit den Ergebnissen? Warum werden sie nicht öffentlich gemacht?

Wo bleibt der Transfer? Ist er gar nicht vorgesehen? Wie ist er einzufordern?

Wie kann deutscher Überheblichkeit im Ausland begegnet werden?

Wie kann man Austausch der AkteurInnen und Vernetzung schaffen (dt./afghanisch)?

Frau Wildner erinnerte die schnelle Umsetzung in Afghanistan und die Bedingungen an die Situation in Ostdeutschland nach der Wende, natürlich unter ganz anderen spezifischen Bedingungen. Eine Reihe von Faktoren sind „positiv“ forcierend für ein solches Vorhaben

- Not/ Armut - Daher der Zwang geringe Ressourcen auf effektivste Weise und dem höchsten Effekt einzusetzen
- Hoher Anteil der NGOs am Aufbau/Umbau
- Wirtschaftliche Abhängigkeit von GeldgeberInnen und deren Vorgaben
- Top Down Ansatz (dadurch) - Druck von Außen
- Vergleichsmöglichkeiten durch die internationale Einbindung/ Austausch und Lernbeispielen
- Maßnahme der Armutsbekämpfung kann keineR aus dem Weg gehen

Nach der Wende sei in Ostdeutschland Gleichstellung mit enormen Schwung und Anerkennung gestartet- in manchen Punkten ähnlich wie oben:

- Schwung
- Nach einigen Jahren gilt jetzt alles angeglichen an Westverhältnisse
- Der politische Druck entfällt
- Es verlangsamt sich

Es stelle sich nun folgende Fragen:

- Es stellt sich die Frage: Was bringt das für die Handelnden?
- Wie kann man hier punkten?
- Kann GB die nichtsichtbare Ungleichheit sichtbar machen?
- Wie gestaltet man die Anfangsphase?
- Wie überzeugt man die EntscheiderInnen von Wertabschöpfung?
- Wie ist man dabei strategisch listig und zugleich geradlinig?

Dabei wurde u.a. das Instrument der sog. „Schattenberichte“ und deren Bedeutung erläutert.

Hier wurde auf einen dazu im Dezember in Berlin stattfindenden Workshop zu CEDAW hingewiesen. InteressentInnen daran konnten sich bei Marion Böker direkt melden. Hier würden so kritische Fragen an die Bundesregierung Platz finden können. Die GB-Initiativen werden ja auch einen spezifischen Bericht einreichen.

Generell wird seitens der anwesenden Frauen geprüft, aus der Perspektive Sachsen-Anhalts einen solchen Bericht zu erstellen. Ähnlich warf Marianne Hürten noch einmal den Gedanken auf, zu den ESF-Mittel-Vergabekriterien und Prüfkriterien einen solchen parallelen und kritischen Bericht zu schreiben.

### III.

Im dritten Teil der Veranstaltung wurden folgende weitere Schritte und Maßnahmen vereinbart:

## 1. Handlungsbedarf auf kommunaler Ebene

Es wurde Bedarf an den folgenden zwei Veranstaltungsangeboten formuliert:

- eine Weiterbildung für ParlamentarierInnen zum GB; Zielgruppe hier wären die Fraktionsmitglieder, die MitarbeiterInnen der Fraktion, insb. die HaushälterInnen; es geht um eine qualifizierte Fortbildung, wie Gender Budgeting systematisch einführbar ist und in den Haushaltskreislauf integriert werden kann.
- Veranstaltungen für BürgermeisterInnen und KommunalpolitikerInnen – auch offen für Interessierte NGO's wie Landesfrauenrat, u.a., um das Verfahren vorzustellen, an einzelnen Haushaltsbeispielen die Methodik vorzuführen, den Mehrwert durch das Verfahren deutlich aufzuzeigen; Die AkteurInnen sollen in den Stand versetzt werden, sich durch fundiertes Wissen in den einzelnen Kommunen für die Einführung GB einzusetzen; Die TeilnehmerInnen hoben hervor: GB müsse als Teil des Leitbildes moderner Kommunen betrachtet werden;

Für beide Veranstaltungen wünschten sich die TeilnehmerInnen begleitende Materialien, die an die jeweilige Zielgruppe/ den Inhalt (es auf der landespolitischen Ebene im Haushaltsverfahren verankern/ es in der Kommune X einführen) angepasst sein müssten;

## 2. Sachsen-Anhalt hat in der Gender Methodik (s. GISA und vormalige Politik, insb. innerhalb der ESF-Projekte, Zielkriterien der Regierung...) früher eine Vorreiterrolle gespielt, daran soll wieder angeknüpft werden!

- hierzu soll ein offener Brief initiiert werden (zusammen mit dem Landesfrauenrat)
- zusammen mit dem Landesfrauenrat soll eine Weiterbildung organisiert werden, der LFR wird dazu einladen
- Promis sollten für das Lobbying gefunden werden
- Druck müsse in der Öffentlichkeit erzeugt werden (auch unter Hinweis, dass EU und UN die Einführung forderten, Deutschland sich verpflichtet habe, es das RECHT der BürgerInnen sei)

## 3. Bundesländer vernetzen

- der „Mehrwert“ dieser Methode muss vermittelt werden: Dazu sollten gute Beispiele aus dem deutschsprachigen Raum in die Öffentlichkeit gebracht werden

Dabei sei zu definieren, welche Öffentlichkeit effektiv/zielgerichtet zu adressieren sei:

- vor allem soll an das Mitteldeutsche Länder-Treffen der Gleichstellungsbeauftragten angeknüpft werden; es funktioniert gut, einige TeilnehmerInnen werden dort berichten
- es sind weitere BündnispartnerInnen und/sprich Netzwerke zu gewinnen u.a. die Gewerkschaften
- Die BAG Gleichstellungsbeauftragte (an die SprecherInnen richten, s. Internet)
- andere Netzwerke sind zu informieren (nach Priorität; wie effektiv, aktiv sind sie)
- Landessportbund sei effektiv, so die Teilnehmerin, und in Sachen ‚Gender‘ aufgeschlossen
- Hochschulen – Vernetzung der Gleichstellungsbeauftragten sollte informiert werden
- GB sei auf die Agenda des Deutschen Frauenrates zu bringen

## 4. Modell guter (notwendiger) Rahmenbedingungen auszuarbeiten:

- hierzu wäre es schön, wenn durch die rls an alle TeilnehmerInnen die erste Studie von Viola Schubert-Lehnhardt versandt werden könnte, da diese die entsprechenden Beispiele auflistet. Weitere best-practice Modelle sind z.B. nach internationaler/ nationaler europäischer und regionaler Erfahrung (Asien/Afrika...)

Und: dies auch das Fazit aus dem Input zum Prozess der GB-Einführung in Afghanistan, in Berlin, in Luxemburg, Schweiz...:

*Gute und notwendige Rahmenbedingungen sind:*

- Das Finanzministerium/ Kämmerei übernimmt Steuerung
- Es gibt ein verwaltungsübergreifendes Steuerungsgremium
- In die Steuerung werden externe ExpertInnen und NGOs eingebunden
- Es werden Ressourcen bereitgestellt
- Es wird eine systematische Strategie über Jahre hin erst ausgearbeitet, dann umgesetzt

- Die AkteurInnen werden befähigt (Fortbildungen werden eingeplant/ Verwaltungsakademien einbezogen)
- Die Statistik wird verpflichtet weitere GenderDaten zu liefern, wird Teil des Prozesses
- Es gibt Zeitvorgaben (Benchmarks) für den Prozess
- Es wird als gemeinsamer Lernprozess definiert/erfahren
- Es wird öffentlich kommuniziert
- Es gibt Berichtspflicht
- Es wird über die jeweiligen KoalitionspartnerInnen hinaus verankert (mit der Opposition/Einbindung), um bei Regierungswechseln den Prozess auch in Blick auf die internationalen Verpflichtungen weiterzuführen
- Das GB wird in das Haushaltsgesetz eingeschrieben

Auf der jeweiligen Arbeitsebene müssen vor der Einführung von GB die jeweiligen positiven/negativen Bedingungen ausgelotet werden:

Es gibt immer ein offenes Fenster, aber auch Widerstand, auf den hin eine Strategie entwickelt werden muss, meist die Aufklärung/Einbindung von Personen, denen Wissen über die Möglichkeiten von GB fehlt. Oft werden andere Vorhaben konkurrenzlos dagegen gehandelt: dann bedarf es einer Machtstrategie und der Vorkenntnis, wie mit der Haupt/Nebenwiderspruchsthematik umzugehen ist und echte gemeinsame Win-Win-Situationen als tragende Bündnisse entwickelt werden können. Wichtig dabei: Auch Jungen/Männer/Schwule/MigrantInnen/SeniorInnen/... haben Vorteile durch das GB-Verfahren aufbereitete Haushaltsplanungsdokument, ein Recht auf haushälterische Transparenz und zielgerechte Mittelvergabe oder pro-aktive vorübergehende Fördermaßnahmen.

Gute Ansatzpunkte können sein:

- aktuelle haushaltsrelevante öffentliche Debatten sein (Streit um Großprojekte, ...) oder wie in Sachsen-Anhalt, etc. wo sowieso Übergänge/Reformen zum Produkthaushalt und neuen Steuerungsverfahren stattfinden

Es sollen Beispiele „Guter Praxis“ gesammelt und kommuniziert werden (d.h. von dort, wo die Analyse den Mehrwert aufweist, wie etwa nach der Nutzenanalyse (Datenlieferung über Gender- und Budgetierungsverhältnisse) und Wirkungsprüfungen schon fortgeschrittene Resultate zeigt, auch Umsteuerungen zu mehr Gerechtigkeit und zielgerichtete Gleichstellung ermöglicht hat (oder z.B. kontraproduktive bisherige Steuerung aufgedeckt hat).

## 5. Definitionsmacht erhalten:

- AkteurInnen, die genderkompetent sind, sollten selbst die andere Impact-Kriterien definieren (Umwelt, Gerechtigkeit, „Demografie“, ...)
- Kompetenz muss pro-aktiv gebildet und ausgebaut werden und vor Beteiligungsverfahren an die BürgerInnen vermittelt werden (Empowerment)
- strategische Bündnisse sind zu suchen und zu bilden: etwa mit Beteiligungs- und/oder BürgerInnenhaushaltsprozess-AkteurInnen (dabei aber fundierte Verfahren zur Zusammenführung der beiden unterschiedlichen Ansätze verankern)

## 6. EU-Strukturfonds

Eine Teilnehmerin wies darauf hin, das gerade eine Studie zum Gender Mainstreaming in den ESF-Mitteln vorliege, die zeige, dass zwar Vorgaben gemacht wurden, aber wenig insbesondere seitens Deutschland umgesetzt würden, da die Sanktionen seitens der EU im Nachgang nicht folgten.

Hieraus entstand eine Debatte darum, GB auch hinsichtlich der ESF-Mittel zu verfolgen, und zwar:

Zu den OPs der ESF-Vergabe wollen TeilnehmerInnen parlamentarische Anfragen starten, NGOs und ExpertInnen einbeziehen, um eine Festigung der Umsetzung der GM-Vorgaben zu bewirken

TN wollen Schattenberichte schreiben: wie wurden in den einzelnen Bundesländern die ESF-Mittel nach Gender Kriterien vergeben und wie setzten die Länder die OPs zu den ESF-Anträgen fest;

für Sachsen-Anhalt sind die Dinge noch im Fluß, es mache also Sinn, einen entsprechenden Bericht an die EU-Kommission zu schreiben, da dies wie andere B-Länder noch immer Zielgebiete des ESF sind

am 6.12.2007 findet in Berlin eine Tagung zu NGO-Schattenberichten unter CEDAW statt. Marion Böker lädt für das Deutsche Institut für Menschenrechte einzelne Interessierte ein, die sich bei Ihr im Nachgang der Tagung melden

werden und auch zu CEDAW einen kurzen SB zu der (Nicht-)Einhaltung und mangelnden OP-Vorgabe bei ESF-Verwendung (kurz) beitragen wollen

### **7. Angesprochene Literatur/Dokumente (nur eine kleinste Auswahl):**

Bergmann, Nadja, Luise Gubitzer, Elisabeth Klatzer (Hg.)(2004): Gender Budgeting – Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budgetgestaltung, Wien  
Council of Europe (2005): Gender budgeting. Final report of the group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB). Strassbourg. [www.coe.int/equality](http://www.coe.int/equality)  
Elson, Diane (2006): Budgeting for Women's Rights Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW. UNIFEM New York; download [www.unifem.org](http://www.unifem.org)  
Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union, Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik CSIL, Milano und IRS, Istituto per la Ricerca Sociale (2007): GENDER MAINSTREAMING BEI DER VERWENDUNG DER STRUKTURFONDSMITTEL. STUDIE, IP/B/REGI/IC/2006-200 22.5.2007; PE 379.206 DE. Brüssel; Quelle: <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=DE>  
Klatzer, Elisabeth und Michaela Neumayr (Hg.) (2006): Gender Budgeting in Europa. Konferenzdokumentation. Hg. von der Abteilung Wirtschaftswissenschaften und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (Materialien zur Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 99), Wien

Materialien von unifem [[www.unifem.org](http://www.unifem.org)] und dem Commonwealth Sekretariat oder die Info-Pakete von Bridge sind noch vielen unbekannt. Hier einige der wichtigsten Seiten im Internet:

<http://www.gender-budgets.de> [Berliner/ Deutsche Initiativen]

<http://www.ebg.org.uk> [Women's budget group, UK]

<http://www.gender-budgets.org> [unifem zu GB]

<http://www.genie.ids.ac.uk>

<http://www.gtz.de/gender-budgets>

<http://www.internationalbudget.org>

<http://www.thecommonwealth.org/gender>

<http://www.thecommonwealth.org/gender/index1.htm>

<http://www.undp.org/gender/CD-Gender-and-Budgets-2004/>

[http://www.undp.org/poverty/resources/gender\\_budgets.htm](http://www.undp.org/poverty/resources/gender_budgets.htm)

<http://www.unifem.undp.org/progressww>

[http://www.unifem.undp.org/gender\\_budgets/](http://www.unifem.undp.org/gender_budgets/)

<http://www.worldbank.org/participation/tn23.htm>

[http://www.bridge.ids.ac.uk/gender\\_budgets\\_cd/8.6-northamerica.htm](http://www.bridge.ids.ac.uk/gender_budgets_cd/8.6-northamerica.htm) - 23k -

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/GenderBudget.pdf>

BRIDGE, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton BN1 9RE, UK

E-mail: [bridge@ids.ac.uk](mailto:bridge@ids.ac.uk) , Phone: ++44 1273 606261, Fax: ++44 1273 621202