

3148

An die

Vorsitzende des Hauptausschusses

über

den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei – G Sen –

Auflage Nr. 11 zum Haushalt 2020/2021- Gender Budgeting

Vorgang: 51. Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 12.12.2019,
- Drucksache Nr. 18/2400 (A.11 b) -

Das Abgeordnetenhaus hat in Nr. 11 seiner Ermächtigungen, Ersuchen, Auflagen und sonstigen Beschlüsse aus Anlass der Beratung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 – Auflagen zum Haushalt 2020/2021 – Folgendes beschlossen:

„a) Die Senatsverwaltungen und die Bezirke haben im Rahmen der Haushaltsaufstellung darzustellen, wie die **gleichberechtigte Teilhabe von Frauen, Männern und Berliner*innen mit dem Personenstand „divers“** sowie die Förderung von Frauen gegen Benachteiligungen und Diskriminierungen bei der Haushaltsplanaufstellung gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Verfassung von Berlin gesichert wird. Dies ist entsprechend der bisherigen Praxis fortzusetzen.“

„b) Der Senat wird aufgefordert gemeinsam mit den Bezirken eine konzeptionelle Weiterentwicklung der Erfassung von gendersensiblen Daten, die eine Vergleichbarkeit und ein Controlling ermöglichen, sowohl für den Landes-, als auch die Bezirkshaushalte vorzunehmen. Das weiterentwickelte Gender-Budgeting-Konzept soll bereits bei der Aufstellung des nächsten regulären Haushalts (sowohl auf Landes- als auch auf Bezirksebene) verbindlich angewendet werden. Dieses Konzept ist dem Hauptausschuss bis zum 30. September 2020 vorzulegen.“

Bei der Konzepterstellung müssen folgende Punkte Eingang finden:

- eine Prüfung aller Haushaltstitel und Produkte auf ihre Darstellbarkeit gendersensibler Daten und die verbindliche Ausweitung der Darstellung von Genderdaten
- die konzeptionelle Weiterentwicklung der Beschäftigungstabelle und der Tabelle der Durchschnittsgehälter nach VZÄ (inkl. Bereinigung der Gehaltsangaben) zur Herstellung von Vergleichbarkeit
- Bei einer unparitätischen Beschäftigungsquote, ist eine Begründung dieses Umstands anzuführen. Liegt die Beschäftigungsquote von Frauen unter 30 Prozent, ist zusätzlich ein Konzept zur Erhöhung des Frauenanteils bei den Beschäftigten darzustellen.
- Die Angaben zu Beschäftigungsstruktur sind als Gesamtüberblick auch unter „Allgemeine Erläuterungen“ für den jeweiligen Einzelplan anzufügen.
- die Entwicklung einer einheitlichen Systematik der Darstellung von Nutzenanalysen und Umsteuerungsmaßnahmen, die einen Vergleich der Senatsverwaltungen ermöglicht
- Entwicklung eines Konzeptes zur Einführung eines zentralen Controlling-Systems für Gender Budgeting
- Darstellung und konzeptionelle Weiterentwicklung der Gender-Informationen für alle Titel der Hauptgruppe 6 und relevante Titel der Hauptgruppe 5 (52610, 53111, 53101, 54043) anhand folgender Kriterien:
 - Angabe einer Nutzenanalyse mit Berücksichtigung von Nutzer*innen, Auftragnehmer*innen, Empfänger*innen, Zielen und Zielgruppen
 - Konsequente Angabe von Umsteuerungsbedarfen; bzw. Begründung bei der Nicht-Feststellung dieser
 - Einheitliche Darstellung von Gender-Informationen, Durchführung und Ergebnisse der Nutzenanalyse sowie die Formulierung von Zielen und Umsteuerungsinstrumenten.“

Ich bitte, den nachfolgenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

In Vertretung

Frédéric Verrycken
Senatsverwaltung für Finanzen

Einleitung

Der Verfassungsauftrag der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern gemäß Artikel 10 Abs. 3 wird in Berlin unter anderem seit 2002/2003 durch Senatsbeschlüsse und seit 2004/2005 durch Parlamentsauflagen konkretisiert.

Bis heute ist Berlin eines der wenigen Länder in Deutschland, welches die Umsetzung von Gender Budgeting im Landeshaushalt explizit formuliert und zu einem integralen Bestandteil seiner Haushaltspolitik erklärt hat. Ausgangspunkt war die Einführung und Umsetzung der gleichstellungspolitischen Handlungsstrategie Gender Mainstreaming in der Berliner Verwaltung im Jahr 2003, deren Ziel es war und ist, Chancengleichheit und Geschlechtergerechtigkeit zwischen Frauen und Männern herzustellen und weiter zu befördern. Nach einer Gender-Budget-Nutzenanalyse im Jahr 2004 wurde die Anwendung des Gender-Mainstreaming-Prinzips auf die Haushaltsprozesse durchgesetzt mit der Absicht, einen geschlechtersensiblen Haushalt zu institutionalisieren.

Der Text der Auflage zum Gender Budgeting wurde mit dem Doppelhaushalt 2020/2021 grundlegend überarbeitet. Dadurch werden die bisherigen, zu den Ersten Lesungen vorgelegten Sammelvorlagen zur Hauptverwaltung und zu den Bezirken über den aktuellen Umsetzungsstand der Bereiche weiterentwickelt.

Die AG Geschlechtergerechte Haushaltssteuerung (Gender Budgeting) ist ein treibender und strukturgebender Faktor der Entwicklung in Berlin. Darin arbeiten Vertreterinnen und Vertreter aus Hauptverwaltung und Bezirken, Externe sowie Parlamentarierinnen und Parlamentarier in einem selbstlernenden Prozess an Feinjustierungen und Weiterentwicklungen. Die Beteiligten erarbeiten ein Konzept im Sinne der Auflage.

Für den ersten Teil der Auflage, Nr. 11. a), wurde als Berichtstermin der 1. September 2021 festgesetzt, für den zweiten Teil Nr. 11. b) der 30. September 2020. Durch die Pandemie-bedingten Einschränkungen konnten noch nicht alle anfangs beabsichtigten Details im gewünschten Umfang ausgearbeitet und abgestimmt werden, so dass über einige Aspekte gemeinsam mit dem Teil Nr. 11. a) in 2021 berichtet werden soll.

Der Verfassungsauftrag

Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland besagt: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ In Artikel 10 Abs. 3 der Verfassung von Berlin heißt es: „Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Das Land ist verpflichtet, die Gleichstellung und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens herzustellen und zu sichern. Zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten sind Maßnahmen zur Förderung zulässig.“

Diesem Anspruch wird auch in den Richtlinien der Regierungspolitik der 18. Legislaturperiode entsprochen, indem der Senat sich dazu bekennt „die Umsetzung von Gender Budgeting und Gender Mainstreaming als Teil seiner aktiven Gleichstellungspolitik voran[zuzutreiben“ (Richtlinien der Regierungspolitik, S. 32) mit dem Ziel öffentliche Mittel geschlechtergerecht auszugeben. Ergänzend zum Gender Mainstreaming, welches mit dem Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramm in allen Senatsverwaltungen und Bezirken planmäßig umgesetzt wird, soll der Themenkomplex Gender Budgeting und somit eine geschlechtergerechte Haushaltspolitik befördert werden.

Der Überprüfungsausschuss der Vereinten Nationen zum Abkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) empfiehlt der Bundesregierung und den Ländern ebenfalls regelmäßig seit 2004 in Auslegung des Abkommens, Gender Budgeting umzusetzen. Berlin wird dabei bereits als Modell erwähnt.

Das Erreichte

Die Besonderheit des Berliner Weges zum Gender Budgeting (Geschlechtergerechte Haushaltssteuerung) ist, dass Gender-Informationen von früh an systematischer Bestandteil des Haushaltsplans waren. So sind die Informationen eng mit den Mitteln verknüpft, und so bieten die mit Artikel 10 der Verfassung formulierten Aufträge Geschlechtergerechtigkeit und Gleichstellung sowohl ein Instrument der Haushaltstransparenz als auch ein Werkzeug zur gezielten Steuerung des Budgets neben fachpolitischen, sozialpolitischen, migrationspolitischen und weiteren Fachzielen.

Dabei stand immer der „nutzungsorientierte Ansatz“ im Vordergrund, also die Analyse, wie sich Haushaltsmittel auf Bürgerinnen und Bürger verteilen. Es wurde mit den Daten begonnen, die bereits vorlagen, und es wurde überlegt, welche Bereiche sich eignen für weitere Datenerhebungen. Nachdem zuerst nur „Primärnutzende“, also die direkt von den Mitteln Profitierenden, berücksichtigt wurden, konnten weitere mit den Mitteln zusammenhängende Aspekte und Personenkreise einbezogen werden. Durch die geschlechtsspezifische Analyse von Haushaltsmitteln unter verschiedenen Blickwinkeln, z. B. nach geförderten Personen, nach Förderbeträgen, nach Beschäftigtenstruktur der fördernden Bereiche, lassen sich gelegentlich erst mittelbar Unterrepräsentanzen aufdecken. Das kann unter Umständen erst nach längerer Zeit und von einem übergeordneten Standpunkt aus transparent werden. Dafür kann der jeweilige berlinweite Vergleich Hilfestellung leisten.

Die reine Abbildung von geschlechterdifferenziertem Nutzungsverhalten der Mittel („Sex-Counting“) alleine ist aber nur bedingt aussagekräftig. So wurde nach einigen

Jahren des „Datensammelns“ verstärkt dazu angeregt, dass durch weitere Angaben zusätzlicher Nutzen generiert werden kann, nämlich eine analytische Bewertung der Daten unter fachlichen Gesichtspunkten („Ist dieses Geschlechterverhältnis in Bezug auf das Thema angemessen?“), verbunden mit der Bildung fachpolitischer Ziele („Wie sollte das Verhältnis sein und warum?“), und daraus folgenden konkreten Umsteuerungsmaßnahmen („Was können wir tun, um das Verhältnis zu beeinflussen?“). So wird der Begriff Gender Budgeting mit greifbaren Informationen gefüllt.

Die konkrete Ausgestaltung und flächendeckende Anwendung im Land Berlin wird durch die Vorgaben im Aufstellungsroundschreiben zum jeweiligen Haushalt Berlins gewährleistet. Darin sind auch Muster für eine einheitliche Darstellung im Haushaltsplan enthalten, die die unterschiedlichen operativen Ebenen zwischen Hauptverwaltung und Bezirken berücksichtigen.

Die Objekte, an denen in der Hauptverwaltung die geschlechtsspezifischen Informationen gekoppelt sind, sind Einzelplan-, Kapitel- und Titelerläuterungen. Auf der Titelsebene sind die meisten Sachausgaben (konsumtive und Zuweisungen) berücksichtigt; auf der Kapitelebene vorwiegend die Personalausgaben (genderpolitische Analyse der Beschäftigtenstruktur und geschlechterdifferenziertes Durchschnittseinkommen).

Bei den Bezirkshaushalten sind die Angaben an die Produkte geknüpft, weil Kosten- und Leistungsrechnung in den Bezirken eine konsequente Outputorientierung abbildet und die Berechnung der Globalsummen auf dieser Grundlage durchgeführt wird; darüber hinaus liegt den Produkten in den Bezirken im Wesentlichen eine identische Definition zugrunde, wodurch eine hohe Vergleichbarkeit gewährleistet ist. Die Erläuterungen werden im Vorbericht oder in den Kapitelenerläuterungen aufgeführt.

Potentiale für eine Weiterentwicklung

Neben den schon länger im Aufstellungsroundschreiben als weitere quantitative und qualitative Ausweitung vorgeschlagenen Maßnahmen (z. B. weitere geeignete Titel und Bereiche untersuchen; Übergang vom reinen Sex-Counting zur Definition von Zielen und Steuerungsmaßnahmen) gibt es auch grundsätzliche konzeptionelle Überlegungen. Denn trotz der mittlerweile auch international beachteten und oft konsultierten Vorbildfunktion des Landes Berlin konnte der Eindruck entstehen, dass die Weiterentwicklung in der Umsetzung des Gender Budgeting wenige neue Impulse erhält. Als Indikator dafür kann auch gewertet werden, dass die Teilnahme am Gender-Budgeting-Wettbewerb – der auch dazu animieren soll, bereits konzipierte oder sogar erprobte Praxisbeispiele in anderen Bereichen zu übernehmen – in den letzten Jahren auf wenige bemerkenswerte Projekte beschränkt blieb.

Auf Basis der These, dass insbesondere Defizite in der Außenwahrnehmung zu minimieren seien, wurde in 2019 das Thema Öffentlichkeitsarbeit diskutiert, um eine Strategie zu entwickeln, mit der sowohl die Anwendung von Gender Budgeting in allen Berliner Verwaltungsbereichen systematisch umgesetzt als auch die Teilnahmebereitschaft am Gender-Budgeting-Wettbewerb erhöht werden kann. Im Spezifischen sollten interne und externe Zielgruppen identifiziert sowie mögliche Formate der Öffentlichkeitsarbeit durchdacht werden.

Die erarbeiteten Ergebnisse werden sukzessive zur Anwendung kommen. Dabei wurden sowohl verschiedene in Frage kommende Medien als auch Veranstaltungsformate diskutiert, die geeignet sind, um das Konzept der Geschlechtergerechten Haushaltssteuerung stärker zu transportieren. Ausgangspunkt war die Erkenntnis, dass Gender Budgeting in der Berliner Verwaltung weiterhin vor der Herausforderung steht, mittels fortgesetzter Kommunikation aus der Wahrnehmung als „Extra“, „Sonder-“ oder „Projekt“ herauszukommen und so zum impliziten Bestandteil des Verwaltungshandelns zu werden, um die geschlechtssensitive Betrachtung in allen Phasen des Haushaltskreislaufs selbstverständlicher zu machen.

Ein geeignetes Mittel dafür kann nach wie vor der Gender-Budgeting-Wettbewerb sein, wenn er die bisher im Wettbewerb unterrepräsentierte Hauptverwaltung stärker einbindet, indem erfolgreiche Wettbewerbsbeiträge aus Bezirken die fachliche Grundlage bieten, die Zusammenarbeit der Senatsverwaltungen und Bezirke in den jeweiligen Fachbereichen zu stärken.

Die neue Auflage Nr. 11

Die Erarbeitung eines Berichtes bzw. Konzeptes zur neuen Auflage Nr. 11 durch die AG Geschlechtergerechte Haushaltssteuerung (Gender Budgeting) erfolgt in zwei Teilen:

Da für den Teil Nr. 11. a) als Berichtstermin der 01.09.2021 benannt wurde, für den Teil 11. b) der 30.09.2020, wird zum ersten Teil hier nur kurz berichtet, damit die Einbeziehung des Personenstandsmerkmals „divers“ noch eingehender geprüft werden kann. Auch die aufgrund der Komplexität oder wegen der Corona-bedingten Einschränkungen bisher nicht geprüften Punkte werden dort mitberichtet werden.

Zu Nr. 11. a)

Der erste Absatz der Auflage 11. a) erweitert den bisherigen Auflagentext um den Personenstand „divers“:

„Die Senatsverwaltungen und die Bezirke haben im Rahmen der Haushaltsaufstellung darzustellen, wie die **gleichberechtigte Teilhabe von Frauen, Männern und Berliner*innen mit dem Personenstand „divers“** sowie die Förderung von Frauen gegen Benachteiligungen und Diskriminierungen bei der Haushaltsplanaufstellung gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Verfassung von Berlin gesichert wird.“

Durch die am 1. Januar 2019 in Kraft getretene Änderung des Personenstandsgesetzes (PStG), die jetzt auch die Möglichkeit der Angabe „divers“ im Geburtenregister vorsieht, wenn ein Kind weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden kann, wird aktuell eine mögliche Weiterentwicklung der geschlechtergerechten Sprache in der Berliner Verwaltung verstärkt thematisiert.

Hier ist zum Beispiel die Gemeinsame Geschäftsordnung des Berliner Senats (GGO) betroffen, die für den amtlichen Sprachgebrauch im Land Berlin maßgeblich ist. Die GGO schreibt die sprachliche Gleichbehandlung von Frauen und Männern verbindlich fest (§ 2 Abs. 2 Satz 1 GGO I, Anhang 1 zur GGO II, Nr. 2 Satz 3). Zugunsten der Klarheit und Lesbarkeit eines Textes sollte vorrangig eine neutrale Formulierung verwendet werden (z. B. Teilnehmende). Ist dies nicht möglich, sollen Paarformulierungen gewählt werden (z. B. Bürgerinnen und Bürger).

Unabhängig von der Sprachregelung wird es zukünftig auch darum gehen, Menschen mit dem neuen Personenstand „divers“ einzubinden. Hinsichtlich der quantitativen Verteilung der Haushaltsmittel wird dies vorrangig durch fachlich-politische Maßnahmen möglich sein, dennoch soll das von der AG Geschlechtergerechte Haushaltssteuerung (Gender Budgeting) zu erstellende Konzept mögliche Ansatzpunkte für eine Einbindung bei der Haushaltsaufstellung darstellen.

Zu Nr. 11. b)

„Der Senat wird aufgefordert gemeinsam mit den Bezirken eine konzeptionelle Weiterentwicklung der Erfassung von gendersensiblen Daten, die eine Vergleichbarkeit und ein Controlling ermöglichen, sowohl für den Landes-, als auch die Bezirkshaushalte vorzunehmen.“

Durch die Fokussierung auf unterschiedliche Steuerungsobjekte – Titel und Produkte – in der Berliner Verwaltung kommt es auch zu einer unterschiedlichen Darstellung der Genderinformationen.

Für die Hauptverwaltung sind die Informationen an die kameralen Größen gekoppelt, also die Grob- und Feingliederungsmerkmale des Haushaltsplans: Einzelplan, Kapitel und Titel.

Für die Bezirke haben die Produkte eine besondere Bedeutung, weil sie ihre Globalsummen anhand komplexer Berechnungen auf Grundlage der Produkte zugewiesen bekommen. Deshalb werden die genderrelevanten Informationen von mittlerweile 127 externen Produkten auch an die Produktinformationen gekoppelt. Die zu erhebenden Daten sind in den Produktblättern definiert.

Insofern wird sich eine in dem Auflagentext gewünschte Vergleichbarkeit von weiterentwickelten Gender-Daten in den folgenden Betrachtungen jeweils auf die beiden Ebenen Hauptverwaltung (und damit Einzelplan/Kapitel/Titel) und Bezirkshaushalte (und damit Produkte) beziehen.

Zu „Vergleichbarkeit“ und „Controlling“

Für ein über den Aspekt „Kontrolle“ hinausgehendes Controlling ist zunächst ein entsprechender Regelkreislauf zu installieren. Dafür müssen u. a. Ziele bei den zu untersuchenden Objekten so konkret gefasst werden, dass die Zielerfüllung anhand von geeigneten Größen überprüft werden kann. Diese Zielformulierung, die durchaus bereits einen relevanten Verbreitungsgrad bei den Titeln bzw. Produkten hat, muss als Basis für einen Controlling-Kreislauf weiter ausgebaut werden und durch weitere Controlling-Größen, insbesondere Kennzahlen, ergänzt werden. Hier ist noch ein weiterer Diskussions- und Abstimmungsprozess erforderlich, der zur Bildung eines umfassenderen Zielkatalogs führen wird. Dabei sollen auch die Erfahrungen der Stadt Hamburg hinsichtlich Gender-Kennzahlen ausgewertet werden; hierzu wird zusammen mit dem Teil 11. a) zum 01.09.2021 berichtet werden.

Die Bildung geeigneter Kennzahlen wie auch geeigneter Ziele ist eng mit den fachlichen Gegebenheiten verknüpft. Da die Senatsverwaltungen Berlins jeweils völlig unterschiedliche Politikbereiche verantworten, ist es – wie mit der bisherigen Darstellung der Gender-Daten üblich – weiterhin sinnvoll und notwendig, dass jede Senatsverwaltung in eigener Verantwortung ein Fach- und Finanzcontrolling für die Steuerung geschlechtergerechter Haushalte einrichtet. Die Solitäreigenschaften der Senatsverwaltungen lassen eine Vergleichbarkeit untereinander ungeeignet oder nur sehr eingeschränkt zu; allenfalls wenige genderrelevante Mittel, die sich bei allen wiederholen, wie z. B. Bewirtschaftungsausgaben, Geschäftsbedarf, oder Dienstreisen kämen dafür

in Frage. Weitergehende konzeptionelle Überlegungen zur organisatorischen Verankerung des Controllinggedankens werden ebenfalls im Zusammenhang mit der Berichterstattung zum Auflagenteil 11. a) eingehen.

Bei vielen geeigneten Titeln der Senatsverwaltungen, die für eine längerfristige Betrachtung interessant sind, können durch Zeitreihenvergleiche Entwicklungen aufgezeigt werden. So wird es bereits bei der Abbildung der Durchschnittsgehälter über drei Jahre praktiziert. Dies wird im nächsten Aufstellungsrundschreiben aufgenommen werden.

Unter der Voraussetzung, dass das Abgeordnetenhaus, der Senat oder der RdB (hier nur in Verbindung mit entsprechenden Beschlüssen der Bezirksämter) festlegt, für welche Dienstleistungen in welchem Umfang Gender Budgeting erfolgen soll, ist auf der Ebene der Bezirke ein entsprechendes bezirksübergreifendes genderorientiertes Fach- und Finanzcontrolling notwendig.

Durch die Gleichartigkeit der Aufgaben sind dann sowohl Vergleiche der Bezirke untereinander als auch Zeitreihenvergleiche möglich. Der auf die ergebnisorientierte Darstellung und Erfassung einzelner Leistungen und – viel häufiger – auf Leistungsbündel ausgerichtete Produktkatalog der Bezirke bildet hierfür den Ausgangspunkt und äußeren Rahmen.

Ein genderorientiertes Fach- und Finanzcontrolling wird in der Regel auf der Leistungs-, Aufgaben- und Projektebene der Ämter ansetzen. Auf Produktebene allenfalls für den Ausnahmefall, dass ein Produkt nur einer Leistung oder wenigen Leistungen entspricht.

Die Organisation des genderorientierten Fach- und Finanzcontrollings sollte durch ämterbezogene bezirksübergreifende Facharbeitsgruppen unter der fachlichen Verantwortung der Berliner Amtsleitungsrunden erfolgen. Das Finanzcontrolling sollte bezirksbezogen den Serviceeinheiten Finanzen und bezirksübergreifend deren Leitungsrunde obliegen.

Für die Feinstruktur der Ablauf- und Aufbauorganisation des genderorientierten Fach- und Finanzcontrollings bedarf es noch weiterer konzeptioneller Arbeiten sowie Abstimmungen mit den Bezirken. Hierzu wird ebenfalls zum 01.09.2021 berichtet.

Neben diesen fachlichen und organisatorischen Aspekten ist aber die zeitliche Dimension zu bedenken, die eine Einbindung in das übliche Haushaltsplan-Aufstellungsverfahren erschwert, oder sogar unmöglich macht. Das Aufstellungsverfahren ist aufgrund seiner zeitlichen Abläufe und seines Abstraktionsgrades als Trägerin eines Fach- und Finanzcontrollings für das weiterentwickelte Gender-Budgeting-Konzept ungeeignet, weil die schon jetzt sehr enge Taktung der Phasen des Aufstellungsprozesses für die Bezirkshaushalte gar kein zusätzliches Zeitfenster erkennen lässt; für die Hauptverwaltung blieben allenfalls die Sommerferien für erweiterte Darstellungen, was aber eine landesweite Umsetzung aufgrund urlaubsbedingter Abwesenheiten fragwürdig erscheinen lässt.

Deshalb sollte es bei der titel- und produktbezogenen Planung und Berichterstattung über den genderorientierten Einsatz von Finanzmitteln bleiben, also über die Erläuterungen im Haushaltsplan. Einzelne Details zur Weiterentwicklung des Konzeptes (z. B.

Zeitreihen) können in das zu erstellende Aufstellungsroundschreiben 2021 für den Haushalt 2022/2023 einfließen.

Anforderungen an die Konzepterstellung

Für den nächsten Absatz der Auflage („Bei der Konzepterstellung müssen folgende Punkte Eingang finden:

- eine Prüfung aller Haushaltstitel und Produkte auf ihre Darstellbarkeit gendersensibler Daten und die verbindliche Ausweitung der Darstellung von Genderdaten“) ist von der Grundannahme auszugehen, dass es keinen geschlechterneutralen Haushalt gibt, sondern dass alle Einnahmen und alle Ausgaben eine direkte oder indirekte Wirkung auf die Geschlechter haben. Die Definition des Europäischen Parlaments zu Gender Budgeting baut ebenso auf dieser Grundannahme auf: „Gender Budgeting ist die Anwendung von Gender Mainstreaming auf den Haushaltsprozess. Es besteht in einer Prüfung des Budgets aus der Geschlechterperspektive. Die Prüfung bezieht alle Phasen des Budgetprozesses mit ein. Ziel ist es, sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben unter der Zielsetzung der Geschlechtergerechtigkeit zu gestalten.“ (Council of Europe (2005): Gender budgeting. Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB). Strasbourg, Seite 10; <https://rm.coe.int/1680596143>).

Daraus muss keineswegs gefolgert werden, sämtliche Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan entsprechend geschlechtsspezifisch zu erläutern. Vielmehr sollte geprüft werden, welche Relevanz bestimmte Einnahme- und Ausgabearten hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Geschlechter entfalten. Dafür kann ein Anhaltspunkt die Größenordnung einzelner Titel sein. Weitere geeignete Kriterien, die evtl. zu einem Kriterienkatalog im Sinne eines Handbuchs führen sollen, werden noch diskutiert. Die Ergebnisse fließen in die Konzeption ein und werden entsprechend mit dem zweiten Teil berichtet.

Zu den verschiedenen Hauptgruppen der Ausgaben:

Die Personalausgaben (Hauptgruppe 4) werden in der Hauptverwaltung bereits flächendeckend untersucht durch die Abbildung des geschlechterdifferenzierten Durchschnittseinkommens in den betroffenen Kapitel Erläuterungen. Bislang wurde auf eine weitere Differenzierung verzichtet.

In der Hauptgruppe 5 – Konsumtive Sachausgaben – werden bislang einige geeignete Titel gendersensibel erläutert, so wie Ausgaben für Aus- und Fortbildungen oder Dienstreisen. Hier ist der Spielraum für aussagekräftige geschlechterdifferenzierte Analysen enger als bei den Zuschüssen und Zuwendungen. Im Aufstellungsroundschreiben werden bereits geeignete Titel beispielhaft genannt; weitere *können* erläutert werden, wenn sie von den Dienststellen für geeignet befunden werden. Deshalb wird das Aufstellungsroundschreiben um die im Aufagentext genannten Titel 52610 – Gutachten –, 53101 – Veröffentlichungen und Dokumentationen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit –, 53111 – Ausschreibungen, Bekanntmachungen – und 54043 – ÖPNV-Leistungen der BVG – verbindlich erweitert werden. Auch die Darstellungskriterien werden Eingang finden.

In der Hauptgruppe 6 – Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen – ist das Potenzial für geschlechterdifferenzierte Analysen nach wie vor am größten. Hier finden sich insbesondere die betragsgroßen Zuschusstitel mit teilweise ausführlichen Darstellungen, vor allem in der Obergruppe 68 – Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche. Da seit Jahren im Aufstellungs-rundschreiben angeregt wird, die Ausweitung der Gender-Erläuterungen auf weitere geeignete Titel insbesondere der Hauptgruppe 6 zu prüfen, ist kaum zu erwarten, dass eine Ausweitung auf *alle* Titel der Hauptgruppe 6 einen Zuwachs an Informationen ergeben würde, da in der Systematik des bundeseinheitlichen Gruppierungsplans Gruppen enthalten sind, z. B. Schuldendiensthilfen, die für eine geschlechterdifferenzierte Analyse ungeeignet erscheinen. Auch die Darstellungskriterien werden Eingang finden. Die Titel, bei denen es ungeeignet erscheint, werden im Aufstellungs-rundschreiben explizit genannt.

Die mit dem Aufstellungs-rundschreiben empfohlene Übersicht in der Einzelplanerläuterung „Anzahl der Titel Hauptgruppe 6 mit Gender-Erläuterungen“ nach vier möglichen Kategorien (mit Geschlechterverhältnis, mit/ohne Zielsetzung und Steuerung) ist grundsätzlich ein geeignetes Kriterium für den Umfang der Analysetätigkeit je Ressort. Ein Vergleich der Ressorts ist aber sinnvoll kaum möglich, da die haushaltssystematischen Strukturen sehr unterschiedlich sind.

In der wegen des Zuschusscharakters der Hauptgruppe 6 ähnlichen Hauptgruppe 8 – Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen – sind insbesondere die Beschaffungstitel und evtl. die Zuschuss-Baumaßnahmen für eine genderspezifische Betrachtung relevant.

Mittel für Investitionen (Hauptgruppe 7) können im Einzelfall für eine geschlechterdifferenzierte Analyse geeignet sein, z. B. hinsichtlich der Auswirkungen auf die Zielgruppe. Ein gutes Beispiel ist der auch als Wettbewerbsbeitrag prämierte Schritt des Bezirksamts Marzahn-Hellersdorf, eine Frauensporthalle einzurichten.

Obwohl die Investitionen der Bezirke durch die kalkulatorischen Kostenarten Kapitalbindungszins und Abschreibungen über die Budgetierung Bestandteil der *Produktkosten* werden, und damit indirekt in die Genderanalysen eingehen können, wird auch für die Bezirkshaushalte bei solchen Sonderfällen eine *titelweise* Darstellung der Genderdaten befürwortet.

Die Hauptgruppe 9 – Besondere Finanzierungsausgaben – ist für eine gendersensible Darstellung ungeeignet, weil es sich um interne Abbildungen von Finanzbewegungen handelt (Rücklagenbewegungen, Deckung von Fehlbeträgen, Verrechnungen).

Zu der Anforderung „Bei der Konzepterstellung müssen folgende Punkte Eingang finden: die konzeptionelle Weiterentwicklung der Beschäftigungstabelle und der Tabelle der Durchschnittsgehälter nach VZÄ (inkl. Bereinigung der Gehaltsangaben) zur Herstellung von Vergleichbarkeit“ ist zu präzisieren, dass sich die Angaben zu den Durchschnittsgehältern auf die Hauptverwaltung beziehen. Aufgrund der unterschiedlichen fachlichen Themen der Senatsverwaltungen ist die entgeltbezogene Zusammensetzung des Personals sehr unterschiedlich, so dass eine Bereinigung jeweils vor der Herausforderung steht, nicht die eigentlichen Unterschiede, um die es unter Steuerungsgesichtspunkten gehen muss, zu bereinigen.

Deshalb soll der bisherige Durchschnittswert nach Vollzeitäquivalenten (VZÄ), dem somit bereits eine umfassende Bereinigung zugrunde liegt, unterteilt werden in die Kategorien Führungskräfte und Mitarbeitende. Es wird dabei in Kauf genommen, dass es kleinere Unterschiede zwischen den Bereichen weiterhin geben kann, da die Definition für „Führungskräfte“ nicht eindeutig an der Eingruppierung festgemacht werden kann; ein Merkmal¹ ist jedoch „Personalverantwortung“, an dessen Auswertbarkeit gearbeitet wird.

Dem Aspekt der möglichen Identifizierbarkeit von Einzelpersonen bei geringer Quantität wird dabei hinsichtlich Datenschutz Rechnung getragen.

Darüber hinaus wird künftig anstelle des bislang beispielhaft gewählten Januargehalts ein Durchschnittswert aus dem Jahresgehalt gebildet werden. Damit wären auch Zulagen, Sonderzahlungen usw. erfasst, und auch Beschäftigte, die nur für Teile des Jahres aktiv sind (Neuzugänge, Ausscheidende).

Hinzu tritt eine zusätzliche Angabe mit der Darstellung einer Zeitreihe für Durchschnittseinkommen; ebenfalls in der Gliederungstiefe „Führungskräfte und Mitarbeitende“. Diese Änderungen sollen bereits in das nächste Aufstellungsroundschreiben einfließen.

Dem Auftrag „Bei einer unparitätischen Beschäftigungsquote, ist eine Begründung dieses Umstands anzuführen. Liegt die Beschäftigungsquote von Frauen unter 30 Prozent, ist zusätzlich ein Konzept zur Erhöhung des Frauenanteils bei den Beschäftigten darzustellen“ wird bereits durch das Landesgleichstellungsgesetz (LGG) Rechnung getragen. Die Instrumente des LGG, wie beispielsweise Frauenförderpläne, die Vorgaben für Stellenausschreibungen und Auswahlverfahren bei bestehender Unterrepräsentanz sowie das Beanstandungsrecht der Frauenvertreterin, wirken Unterrepräsentanzen entgegen. Der alle zwei Jahre erscheinende LGG-Bericht ist daher als Berichtserstattung auch zu diesem Fragenkomplex zu verstehen, zur Vermeidung von Redundanzen wird empfohlen, auf eine weitere Berichterstattung im Kontext des Haushaltsaufstellungsverfahrens zu verzichten.

Dies gilt auch für den nächsten Satz der Auflage: „Die Angaben zu Beschäftigungsstruktur sind als Gesamtüberblick auch unter „Allgemeine Erläuterungen“ für den jeweiligen Einzelplan anzufügen.“ (Ifd. Nr. 10). Eine reine Wiederholung aller Kapitelangaben zur Beschäftigungsstruktur zusätzlich in der Einzelplan-Erläuterung hat keinen zusätzlichen Informationsgehalt; es soll bei *einem* Darstellungsort bleiben, nämlich künftig der Erläuterung des Einzelplans. Das wird im Aufstellungsroundschreiben geregelt.

Sinnvoll ist unter Umständen die Zusammenfassung bei den übergreifenden Kapitel-Erläuterungen wie Polizei, Feuerwehr, LABO und LVwA, wie bereits überwiegend praktiziert.

¹ siehe Nr. 2.1 des Rundschreibens IV Nr. 27/2019 der Senatsverwaltung für Finanzen

Der Auflageaspekt zur Darstellung und konzeptionellen Weiterentwicklung der Gender-Informationen für alle Titel der Hauptgruppe 6 und die ausgewählten Titel der Hauptgruppe 5 anhand folgender Kriterien „Angabe einer Nutzenanalyse mit Berücksichtigung von Nutzerinnen und Nutzern, Auftragnehmerinnen und Auftragnehmern, Empfängerinnen und Empfänger, Zielen und Zielgruppen“ wird bereits mit dem jeweiligen Aufstellungsroundschreiben transportiert: Geschlechtsspezifische Daten sind in den Erläuterungen der Zuwendungstitel der Hauptgruppen 6 und 8, insbesondere der Obergruppen 68 und 89 (ebenso für die oben Genannten) zu erheben und auszuweisen. Auch in anderen Titelgruppen werden Ausführungen erbeten, wenn es einen geeigneten Bezug gibt, so z. B. bei Fortbildungen und Dienstreisen. Auch bei Investitionsausgaben der Hauptgruppen 7 und 8 können solche Angaben in vielen Fällen sinnvoll sein, wie z. B. der Beitrag „Frauensporthalle“ des Bezirkswettbewerbs Gender-Budgeting-Verfahren gezeigt hat.

Dieser Passus wird im nächsten Aufstellungsroundschreiben entsprechend umformuliert werden.

Die in der Auflage definierte Anforderung „Konsequente Angabe von Umsteuerungsbedarfen; bzw. Begründung bei der Nicht-Feststellung dieser“ ist ebenfalls regelmäßiger Bestandteil des Aufstellungsprozesses und die Umsetzung nimmt erkennbar zu. Um die Begründungsnotwendigkeit noch stärker herauszuarbeiten, wird dies in die im Aufstellungsroundschreiben (2020/2021) verwendeten Muster für die Erläuterungen der Anlage 7 (Hauptverwaltung) bzw. Anlage 9 (Bezirke) eingearbeitet werden.

Für die Arbeit speziell an den Gender-Erläuterungen wird im Rahmen des Aufstellungsroundschreibens regelmäßig auf den Leitfaden „Umsetzung von Gender Budgeting im Rahmen des Haushaltsplanaufstellungsverfahrens“ verwiesen. Darin gibt es ein Erfassungsraster für Gender-Budgeting-Informationen (1.), welches unter dem Feld D) die Frage: „grundsätzlich Steuerung möglich? Ja: wie? / nein: begründen“ enthält. Diese Angabe wird durch Aufnahme in die vorerwähnten Muster berücksichtigt.

Die im letzten Punkt der Auflage genannte „Einheitliche Darstellung von Gender-Informationen, Durchführung und Ergebnisse der Nutzenanalyse sowie die Formulierung von Zielen und Umsteuerungsinstrumenten“ hält Anforderungen an ein einheitliches Format der Darstellung fest. Auch hier werden bereits jetzt Vorgaben und Muster im Aufstellungsroundschreiben definiert, die ebenfalls mit Blick auf das nächste Haushaltsplanaufstellungsverfahren präzisiert werden.

Weitere Untersuchungsergebnisse werden zusammen mit dem ersten Teil der Auflage (Nr. 11. a) zum 1. September 2021 berichtet werden.