

# HAUSHALT*fair*TEILEN im LaDaDi

**Konzept zur Einführung zielgruppenorientierter und  
gleichstellungsorientierter Haushaltssteuerung - Gender Budgeting**

Erarbeitet von:  
Fachbereich Finanz- und Rechnungswesen  
Büro für Chancengleichheit

## **Vorwort**

Als Abschlussveranstaltung eines Lehrgangs an der Hochschule für Polizei und Verwaltung (HfPV) in Mühlheim fand im Jahr 2016 in der Kreisverwaltung Darmstadt-Dieburg eine Fachtagung mit dem Titel „Mit Gender Budgeting zu mehr Effizienz und Gerechtigkeit in öffentlichen Haushalten“ statt. Betreut wurde die Veranstaltung, die auf einem entsprechenden studentischen Projekt basierte, von der Leiterin des Büros für Chancengleichheit Monika Abendschein sowie dem stellvertretenden Rektor der Hochschule für Polizei und Verwaltung Thomas Fiedler.

Nachdem die Koalition aus SPD, Grünen und FDP vom möglichen Wert einer Einführung von Gender Budgeting überzeugt war, hat der Kreistag des Landkreises Darmstadt-Dieburg im Februar 2017 die stufenweise Einführung einer zielgruppenorientierten Haushaltssteuerung unter Gleichstellungsgesichtspunkten beschlossen und den Kreisausschuss beauftragt, ein Konzept zur Umsetzung zu erstellen. Bis dato wurde Gender Budgeting in keinem Landkreis eingeführt und kann damit zu einem neuen Alleinstellungsmerkmal für den Landkreis Darmstadt-Dieburg werden. Weiterhin kann das Interesse an den Inhalten des Haushaltsplanes für die Bürgerinnen und Bürger geweckt werden, wenn „nackte Zahlen“ plakativer und mit einem bestimmten Fokus aufbereitet werden.

Aufgrund des Beschlusses haben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Fachbereichs Finanz- und Rechnungswesen und des Büros für Chancengleichheit zusammen erste Umsetzungsschritte erarbeitet. Dazu wurde aus den drei Dezernaten jeweils ein Fachbereich ausgewählt, mit denen in einigen Gesprächen Umsetzungsmöglichkeiten erörtert wurden. Parallel hierzu fand mehrmals ein interkommunaler fachlicher Austausch mit der Stadt Marburg statt, bei der sich Gender Budgeting bereits in der Einführungsphase befindet.

Im Folgenden werden zunächst die (Rechts-) Grundlagen zu Gender Budgeting dargestellt. Anschließend folgen die Erkenntnisse aus den Gesprächen mit den Pilot-Fachbereichen und den Mitarbeitenden aus Marburg, woraus ein Konzept zur Einführung abgeleitet wird. Abschließend erfolgt eine exemplarische Darstellung zur möglichen Umsetzung von Gender Budgeting im Haushaltsplan des Landkreises.

## **Rechtsgrundlagen und Begriffsbestimmung**

Der Amsterdamer Vertrag der Europäischen Union, das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, das Bundesgleichstellungsgesetz, das Bundesgremienbesetzungsgesetz, die hessische Verfassung und das Hessische Gleichberechtigungsgesetz geben vor, dass der Staat aktiv in allen Bereichen auf die Gleichstellung hinwirken soll. Damit ist es in Deutschland und Europa rechtlich geboten, auch durch die Vergabe der öffentlichen Mittel, die Gleichstellung von Frauen und Männern entscheidend zu fördern.<sup>1</sup>

Im Jahr 2004 hat der Europarat Gender Budgeting wie folgt definiert: „Gender Budgeting ist eine Anwendung des Gender Mainstreaming im Haushaltsprozess. Es bedeutet eine geschlechterbezogene Bewertung von Haushalten und integriert eine Geschlechterperspektive in alle Ebenen des Haushaltsprozesses. Durch Gender Budgeting werden Einnahmen und Ausgaben mit dem Ziel restrukturiert, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern“.<sup>2</sup>

Im Landkreis Darmstadt-Dieburg hat der Kreistag bereits im Jahr 2002 die Einführung von Gender Mainstreaming als Leit- und Handlungsrichtlinie für Politik und Verwaltung beschlossen. Das Ziel dabei ist, jegliche Handlungen der Kreisverwaltung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern zu untersuchen und zu bewerten sowie gegebenenfalls Maßnahmen zur Gleichstellung zu ergreifen. Handlungsleitlinien zur Umsetzung wurden durch das Büro für

---

<sup>1</sup> Vgl. Prof. Dr. Färber, Christine; Dr. Hösl-Kulike, Cornelia; Gender Budgeting, Hamburg 2016

<sup>2</sup> EG-S-GB 2004, RAP FIN prov 2, S.11

Chancengleichheit erarbeitet und durchgeführt. Die Einführung von Gender Budgeting erfolgt demnach im Rahmen des Gender Mainstreaming.

## **Einführung in das Thema**

Im August 2017 erfolgte ein erstes Arbeitstreffen mit den Fachbereichsleitungen der ausgewählten Fachbereiche 533 Prävention und Bildung, 620 VHS - Bildungsbüro und 720 Ordnungs- und Gewerberecht. Um die Fachbereichsleitungen auf den gleichen Wissensstand zu bringen wurde erläutert, was unter der zielgruppenorientierten Haushaltssteuerung zu verstehen ist und mit welchem Ziel die Einführung verbunden ist.

Mit der zielgruppenorientierten Haushaltssteuerung unter Gleichstellungsgesichtspunkten kann im ersten Schritt die Verteilung der Finanzmittel festgestellt werden. Das bedeutet konkret, dass im Haushaltsplan zunächst dargestellt wird, wie sich das (Teil-) Produkt prozentual jeweils den Geschlechtern zuordnen lässt. Wenn diese Rohdaten anschließend genauer beleuchtet werden, bietet diese Grundlage eine tiefergehende Informationsquelle bezüglich des Status Quo und liefert Anhaltspunkte für eine Zielformulierung bzw. für die Überprüfung bestehender Ziele. Erst wenn messbare Ziele vorliegen, kann Gender Budgeting zur Beantwortung der folgenden Fragen beitragen:

- Wird die gewünschte Zielgruppe erreicht?
- Was kann verändert werden, um sie besser zu erreichen?

## **Erkenntnisse**

Während der Zusammenarbeit mit den Pilot-Fachbereichen und im Rahmen des interkommunalen fachlichen Austauschs mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadt Marburg wurden die folgenden wesentlichen Erkenntnisse für die Entwicklung des Konzeptes erlangt:

### **Verständliche Wortwahl**

Bereits zu Beginn der Konzeptentwicklung kam die Frage auf, ob der Begriff „Gender Budgeting“ für alle verständlich ist. In der Literatur wird er häufig als kritisch und missverständlich angesehen. Auch bei den Gesprächen bedurfte er oftmals Klärungsbedarf, da er weder selbsterklärend noch eindeutig ist. Unter „zielgruppenorientierter Haushaltssteuerung unter Gleichstellungsgesichtspunkten“ hingegen konnten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mehr vorstellen. Der Nachteil hierbei ist allerdings in der Länge des Ausdrucks zu sehen. Auf der Suche nach einem passenden Slogan, der auch pressewirksam ist und die Bürgerinnen und Bürger des Landkreises ansprechen könnte, fiel die Entscheidung auf den Münchner Slogan „Haushalt*fair*teilen“. Dieser weckt Interesse und regt zum Nachdenken an. Durch das „fair“ wird neben dem Fokus auf die Geschlechterperspektive der Blick auf eine gerechte Verteilung im Allgemeinen gelenkt. Zudem erfolgt eine Anlehnung an die Aktion „Fair in der Sprache“ des Büros für Chancengleichheit des Landkreises Darmstadt-Dieburg.

### **Individualität**

Im Zuge der Gespräche mit den Pilotbereichen wurde deutlich, dass jeder Fachbereich individuell zu betrachten ist. Es ist nicht möglich, ein Schema festzulegen, das auf alle Fachbereiche der Kreisverwaltung übertragbar ist. Jeder Fachbereich hat unterschiedliche Aufgaben, Zielgruppen und Steuerungsmöglichkeiten. Auch eignet sich nicht jedes (Teil-) Produkt für eine solche Datenerhebung. Um geeignete Bereiche herauszufiltern, sind Gespräche mit den Fachbereichsleitungen, in denen jedes (Teil-) Produkt einzeln betrachtet wird, unumgänglich. Dabei wird festgestellt, ob bereits geschlechtsspezifische Daten erhoben werden bzw. ob es mit einem im Verhältnis stehenden Aufwand möglich ist, diese zukünftig zu erheben. Ebenso ist zu betrachten, ob das (Teil-) Produkt überhaupt relevant sein und steuerbare Ergebnisse liefern kann. Gerade bei Pflichtaufgaben gestaltet sich der Handlungsspielraum oftmals schwierig.

### **Zielsystem notwendig**

Gender Budgeting kann nur in einem gut ausgearbeiteten Zielsystem seine volle Wirkung entfalten. Wie bereits der römische Philosoph Seneca sagte: „Wer den Hafen nicht kennt, in den er segeln will, für den ist kein Wind der richtige.“ Übertragen auf Gender Budgeting bedeutet dies, dass zwar geschlechtsspezifische Daten erhoben werden können, diese allein aber noch nichts bewirken, solange keine Ziele formuliert werden. Es muss klar sein, ob die Kreisverwaltung das „Richtige für die Richtigen“ tut, damit die erhobenen Daten als Basis für die Steuerung in Richtung Zielerreichung dienen können. Nur so kann Gender Budgeting eine Veränderung bewirken und als „Analyse- und Steuerungsinstrument [dienen], mit dem die Verteilung und Wirkung öffentlicher Mittel transparent gemacht werden“<sup>3</sup>.

Nach § 4 Abs. 2 Gemeindehaushaltsverordnung Hessen sollen in den Teilhaushalten Leistungsziele angegeben werden. Beim Landkreis Darmstadt-Dieburg steht diese gesetzliche Vorgabe zur Einführung von Zielen noch am Anfang. Im Haushaltsplan 2019 wurden erstmals produktorientierte Ziele aufgeführt. Die zielgruppenorientierte Haushaltssteuerung kann dazu beitragen, die ersten Schritte zum zielorientierten Haushaltsplan einfacher zu gestalten, da die Fachbereiche so an das Formulieren von Zielen und das Überprüfen deren Erreichung herangeführt werden. Sie können dieses Wissen anschließend nutzen, um weitere Ziele zu entwickeln.

### **Vorteile einer Einführung**

Bei der Befassung mit dem Thema Gender Budgeting sind diverse mögliche Vorteile festgestellt worden.

Wie im letzten Punkt erläutert, wird dadurch dem gesetzlichen Auftrag Rechnung getragen, im Haushaltsplan Ziele und Kennzahlen darzustellen. Die vorhandenen Ressourcen können sodann zielorientierter eingesetzt werden. Der Einsatz der Haushaltsmittel wird in den jeweiligen Fachbereichen durch das Befassen mit dem Thema näher unter die Lupe genommen und dadurch ggf. vielfältiger überdacht.

Weiterhin kann das Interesse der Bürgerinnen und Bürger am Haushaltsplan des Landkreises geweckt werden, wenn die Einführung in das Thema pressewirksam erfolgt.

### **Darstellung im Haushaltsplan**

Ein wesentlicher Punkt ist die Darstellung der geschlechtsspezifischen Daten im Haushaltsplan. Diesbezüglich wurden die Haushaltspläne von Berlin, Freiburg und München herangezogen und deren Darstellungsweise diskutiert.

Bei der Einführung von Gender Budgeting im Landkreis Darmstadt-Dieburg wird es als sinnvoll erachtet, die Daten als Anlage zum Vorbericht des Haushaltsplans aufzuführen. An dieser Stelle soll eine Erläuterung der Thematik und der Ziele sowie eine grafische Darstellung der ausgewählten Daten erfolgen.

Die Erhebung wird auf Produkt- bzw. Teilproduktebene vorgenommen, d.h. es soll eine eindeutige Zuordnung der geschlechterspezifischen Daten zu einem Produkt des Haushaltsplans erfolgen, z.B. „73% der Teilnehmenden an Volkshochschulkursen (Produkt 040401 Kursbetrieb) sind weiblich“. Nicht als sinnvoll erachtet wird eine rechnerische Verknüpfung mit einzelnen Haushaltsansätzen, weil der Fokus je nach Produkt unterschiedlich auf Erträgen, Aufwendungen oder dem Ergebnis liegt und aus dem Haushaltsansatz als Ganzes auf Grund seiner Zusammensetzung keine wirkliche Aussage abgeleitet werden kann. Auf das Beispiel übertragen macht es wenig Sinn, die Gebührenerträge nach dem o. g. Prozentsatz aufzuteilen, da diese sich aus einer Vielzahl an Kursen zusammensetzen, welche sich wiederum in der Geschlechterverteilung völlig unterschiedlich darstellen.

---

<sup>3</sup> Reiter, Dieter, Oberbürgermeister LH München, S. 62., Haushalt*fair*teilen, Dokumentation 2. Münchner Frauenkonferenz, Gleichstellungsorientierte Steuerung öffentlicher Finanzen, 2016

Ein Beispiel zur möglichen Darstellung im Vorbericht des Haushaltsplanes 2020 ist als Anlage diesem Konzept beigefügt.

### **Zeitlicher Aufwand**

Für einen ungefähren Einblick der erforderlichen zeitlichen Ressourcen wurden von den involvierten Personen die benötigten Zeiten dokumentiert. Der Fachbereich 230 (2 Mitarbeiterinnen) hat bis zur Entwicklung dieses Konzepts 120 Stunden notiert, der Fachbereich 111 (2 Mitarbeiterinnen) ungefähr 60 Stunden, die Pilotfachbereiche haben durchschnittlich 11 Stunden pro Fachbereich benötigt. Hierbei handelt es sich um einmalig angefallene Ressourcen zur Entwicklung des Konzeptes. Mit diesem Umfang ist künftig nicht mehr zu rechnen.

Bis zur vollständigen Umsetzung des Konzeptes werden noch weitere Stunden benötigt. Die beiden Mitarbeiterinnen des Fachbereichs 230 gehen dabei von insgesamt weiteren 20 Stunden aus, die des Fachbereichs 111 ebenfalls von 20 Stunden. Für die künftige Einführung in jedem einzelnen Fachbereich fallen pro Mitarbeiterin im Fachbereich 230 voraussichtlich ungefähr 5 Stunden und pro Mitarbeiterin des Fachbereichs 111 weitere 15 Stunden an. Hinzu kommen die Zeiten der einzelnen Fachbereiche, die derzeit nicht abschätzbar sind und stark vom Erhebungsaufwand der geschlechterspezifischen Daten abhängen. Die Stundenangaben sind geschätzt und basieren auf den bisherigen Erfahrungen. Sie sind von der Individualität der zu betrachtenden Fachbereiche abhängig.

Demnach war die bisherige Entwicklung des Konzeptes sehr zeitintensiv. Allerdings wurde damit eine große Vorarbeit geleistet, was die eigentliche Einführung beschleunigt. Es handelt sich hierbei um ein relativ neues, spezielles Thema, welches nicht zuletzt durch das Alleinstellungsmerkmal (erster Landkreis) viele Ressourcen in Anspruch genommen hat. Die Einführung lässt sich aber auch mit dem gesetzlichen Auftrag, Ziele im Haushaltsplan zu definieren, verknüpfen.

### **Vorschlag zur Einführung**

Die Einführung von Gender Budgeting ist bereits im Haushaltsplan 2020 möglich.

Es wird vorgeschlagen, im Vorbericht zum Haushaltsplan erstmals die Pilot-Fachbereiche 533 Prävention und Bildung, 620 Volkshochschule - Bildungsbüro und 720 Ordnungs- und Gewerbebereich mit genderspezifischen Daten darzustellen. Entsprechendes Datenmaterial steht in diesen Fachbereichen seit 2017/2018 zur Verfügung. Auf Basis dieser Daten werden Ziele unter gleichstellungspolitischen Gesichtspunkten - „Tun wir das Richtige für die Richtigen richtig?“ festgelegt und ebenfalls aufgeführt. Ein entsprechendes Beispiel für die Darstellung im Haushaltsplan 2020 befindet sich im Anhang.

Die Zieldefinition wird zur Fertigstellung des Haushaltsplanes 2020 unter Mitwirkung des Büros für Chancengleichheit durch die Pilot-Fachbereiche erarbeitet. Als sinnvoll erachtet wird, dass jeder Fachbereich eine Gender-Beauftragte oder einen -Beauftragten benennt, um die Fachbereichsleitungen zu entlasten. Die entwickelten Ziele werden anschließend mit den Fachbereichsleitungen und den zuständigen Dezernenten abgestimmt. Im Zuge der Zieldefinition werden zudem Maßnahmen benannt, die zur Zielerreichung als notwendig erachtet werden.

Die Einführung von „Haushalt*fair*teilen“ ist eine gute Möglichkeit, um das Interesse der Bürgerinnen und Bürger am Haushaltsplan des Landkreises zu wecken und sollte deshalb öffentlichkeitswirksam begleitet werden.

Nach erfolgreicher Einführung erfolgt eine Ausweitung auf weitere Fachbereiche. Das Büro für Chancengleichheit wählt diese zunächst aus und bespricht mit den Fachbereichsleitungen die mögliche Vorgehensweise (Umfang, Ressourcen).

Bei der Auswahl der Fachbereiche sowie der gewünschten Ziele sind Vorschläge seitens der politischen Gremien ausdrücklich erwünscht und werden in der Umsetzung berücksichtigt.

Zur kontinuierlichen Umsetzung von „Haushalt*fair*teilen“ im Landkreis Darmstadt-Dieburg wird vorgeschlagen, mit jeweils zwei Fachbereichen pro Jahr die entsprechenden Umsetzungsschritte zu erarbeiten. Dieses Vorgehen ist seitens der vorhandenen Ressourcen des Büros für Chancengleichheit maximal leistbar.

Um die erfolgreiche Fortführung der zielgruppenorientierten Haushaltssteuerung zu gewährleisten, werden vom Fachbereich 111 mit den Fachbereichen, die bereits erfolgreich Ziele definiert und Maßnahmen benannt haben, einmal jährlich Gespräche geführt.

## **Schlusswort**

Die ausgewählten Pilot-Fachbereichsleitungen äußern sich zu den Vorteilen einer Einführung von „Haushalt*fair*teilen“ wie folgt:

### **„Gender Budgeting ist nützlich,...“**

„...weil es den Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz und Prioritätensetzung bewusst macht und damit ein Steuerungselement in der Finanzplanung sein kann.“ *Anja Simon, VHS-Bildungsbüro*

„...weil Ressourcen damit zielgenau eingesetzt werden können.“ *Volker Schmitt, Ordnungs- und Gewerberecht*

„...um ziel- und passgenaue Angebote in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter zu initiieren und zu fördern.“ *Simone Weiser-Kärcher, Prävention und Bildung*

Auch die an diesem Konzept beteiligten Personen sehen bei der Einführung einer zielgruppenorientierten Haushaltssteuerung die bereits beschriebenen Vorteile. Diese können sich jedoch nur dann vollständig entfalten, wenn die mit Gender Budgeting verbundenen Ziele durchdacht formuliert, regelmäßig angepasst und gemessen werden sowie erforderliche Maßnahmen daraus abgeleitet und umgesetzt werden. Hier ist insbesondere die politische Ebene gefragt, die mit einer aktiven Steuerung belegen könnte, dass sie nicht nur der Einführung von Gender Budgeting zugestimmt hat, sondern dieses auch nachhaltig als Instrument der Haushaltssteuerung verwendet. Nicht zuletzt wäre dies der Akzeptanz in der Verwaltung zuträglich.

## Anlage:

### Mögliche Darstellung im Vorbericht des Haushaltsplanes 2020 am Beispiel des Produktes 040401 Kursbetrieb Volkshochschule

#### Teilnehmende an VHS-Kursen:

Im Rahmen der zielgruppenorientierten Haushaltssteuerung hat der Fachbereich 620 Volkshochschule, Bildungsbüro die Teilnehmenden an Kursen der VHS bzgl. ihres Geschlechts untersucht. Dabei kam es in den Jahren 2017 und 2018 im Produkt 040401 (Kursbetrieb) zu folgenden Ergebnissen:

Programmbereich	2017 (in %)		2018 (in %)	
	m	w	m	w
Politik	11	89	28	72
Sprachen	33	67	31	69
Kultur	31	69	26	74
Beruf	27	73	28	72
Gesundheit	20	80	18	82
Grundbildung	64	36	56	44
Insgesamt	27	73	27	73

Bei den aufgeführten Ergebnissen fällt auf, dass die Kurse der Volkshochschule überwiegend von Frauen besucht werden. Lediglich Kurse im Bereich Grundbildung werden überwiegend von Männern besucht. Auch spezielle Kurse für Männer im Gesundheitsbereich werden seit einigen Jahren gut angenommen.

Bei der anschließenden Erörterung dieser Ergebnisse konnte festgestellt werden, dass im Bereich Grundbildung mehr Männer an Kursen teilnehmen, weil die Jungen die Schule häufiger als Mädchen abbrechen. Die Folge sind fehlende Grundbildung für Job und Leben. Zudem hat ein Teil der Geflüchteten einen Grundbildungsbedarf und ein hoher Anteil der Geflüchteten ist männlich. Auch die bundesweite Grundbildungsstudie Leo kam zu dem Ergebnis, dass funktionaler Analphabetismus zu etwa 60% bei Männern und zu 40% bei Frauen anzutreffen ist.

Ferner kam die folgende zentrale Frage auf: „Sprechen unsere Angebotsformate Männer überwiegend nicht an?“ Dies würde dem gesetzlichen Auftrag entgegenstehen, dass Kurse für alle Bürgerinnen und Bürger angeboten werden sollen.

Daraus hat der FB 620 das Ziel entwickelt, die Teilnehmerzahlen bei den Männern kontinuierlich zu erhöhen.

Dazu sollen folgende Maßnahmen beitragen:

- Mehr selbstorganisiertes Lernen (online, ohne Präsenz)
- Andere Zeitformate
- Neue Kursformate, die Männer mehr ansprechen könnten (z.B. digitaler Art)
- Erhöhung des Anteils männlicher Mitarbeiter (hauptamtlich und als Kursleiter)

*Je nach Produkt ist eine Ergänzung der Darstellung um grafische Elemente möglich.*