

**Mitteilung – zur Kenntnisnahme –**

**Entwicklung eines Gesamtkonzepts „Gender Budgeting Controlling“**  
Drucksache 19/0400 – Bericht zu Auflagen –Teil 10c –



Der Senat von Berlin  
FIN - II LGH - HB 5302-9/2023-2-2  
+49 151 29275385

An das  
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Mitteilung

- zur Kenntnisnahme -

über

Entwicklung eines Gesamtkonzepts „Gender Budgeting Controlling“

- Drucksache Nr. 19/0400 - Bericht zu Auflagen-Teil 10c -

---

Der Senat legt nachstehende Mitteilung dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Der Hauptausschuss hat in Nr. 10 seiner Ermächtigungen, Ersuchen, Auflagen und sonstigen Beschlüsse aus Anlass der Beratung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 - Auflagen zum Haushalt 2022/2023 (Drucksache Nr. 19/0400) - 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, auf der 2020/2021 erfolgten Novellierung des Gender-Budgeting-Konzepts aufzubauen und gemeinsam mit den Bezirken die konzeptionelle Weiterentwicklung des Gender Budgetings sowohl für den Landes-, als auch die Bezirkshaushalte fortzuführen. Die Weiterentwicklung des Gender-

Budgeting-Konzepts soll bei der Aufstellung des nächsten regulären Haushalts (sowohl auf Landes- als auch auf Bezirksebene) verbindlich angewendet werden. Der Bericht zur weiteren Fortentwicklung ist dem Hauptausschuss bis zum 1. Juli 2023 vorzulegen.

Bei der Weiterentwicklung sind folgende Schwerpunkte zu berücksichtigen:

- die Umsetzung einer einheitlichen Systematik bei der Darstellung von Zielgruppe, Zielsetzung und Steuerungsmaßnahmen, die einen Vergleich zwischen den Senatsverwaltungen ermöglicht
- eine Ausweitung der Gender-Budgeting-Daten, insbesondere in den Hauptgruppen 5 und 6
- die konsequente Angabe von Steuerungsmaßnahmen bei Nicht-Erfüllung der jeweiligen Zielsetzungen.

c) Der Senat wird aufgefordert, ein Gesamtkonzept „Gender-Budgeting-Controlling“ zu erarbeiten und zu implementieren. Das Gender-Budgeting-Controlling hat zum Ziel, alle Phasen (von der Haushaltsaufstellung bis hin zur -umsetzung) der Haushaltssteuerung sowohl auf Landes- wie auf Bezirksebene zu überprüfen, Fehlsteuerungen im Sinne des Gender Budgetings zu identifizieren, Zielsetzungen und Steuerungsmaßnahmen auf ihre Wirksamkeit hin zu bewerten und zu evaluieren. Dabei soll eine Vergleichbarkeit einzelplan- und bezirksübergreifend hergestellt werden.

Dem Hauptausschuss wird das Konzept zur Implementierung des Gender Budgeting-Controllings, inklusive Zeitplan, bis zum 1. September 2023 vorgelegt.

Bei der Konzepterstellung müssen folgende Punkte Eingang finden:

- Prüfung der Gender-Budgeting-Angaben zu Zielgruppe, Zielsetzung und Steuerungsmaßnahmen anhand der Kriterien Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Sinnhaftigkeit
- Überprüfung der Erreichung der Zielsetzung nach einem angemessenen Zeitraum
- die Erarbeitung sinnvoller Dateneinheiten, die einen Vergleich ermöglicht
- die Darstellung von Best-Practice-Beispielen.“

Mit der Bitte um Kenntnisnahme wird hierzu wie folgt berichtet:

## 1 Einführung

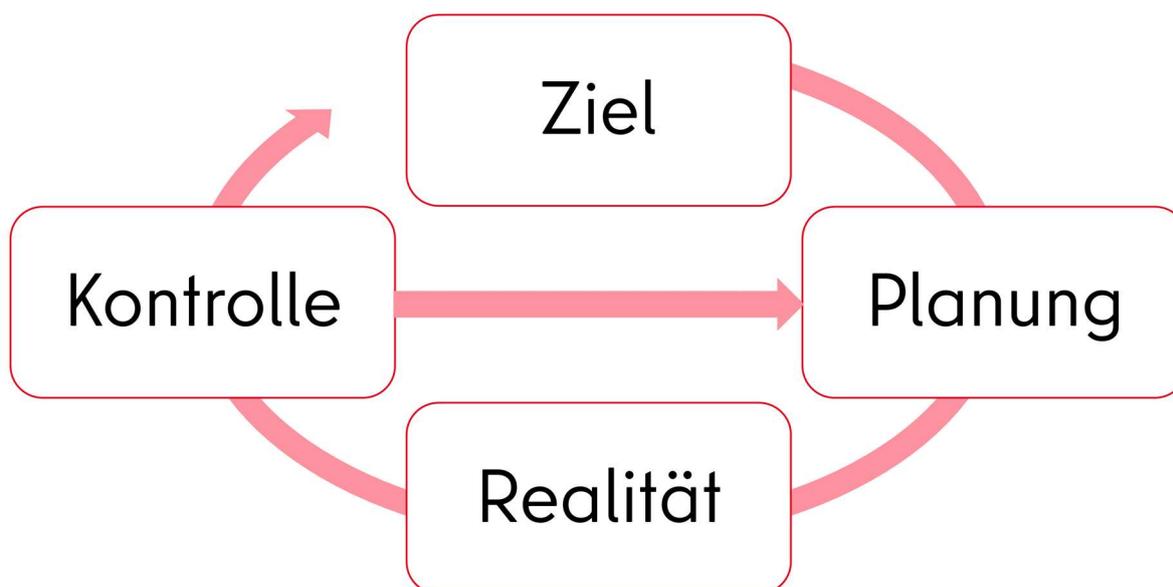
Dieser Bericht ist der dritte von drei Teilen zur Auflage 10 zum Haushalt 2022/2023 (Drucksache 19/0400). Der vorliegende Bericht widmet sich dem Auflagen-Teil Nr. 10c zur Entwicklung eines Gesamtkonzepts „Gender-Budgeting-Controlling“. Der Bericht zum Auflagen-Teilen Nr. 10a (Umsetzung des Gender Budgeting im aktuellen Haushaltsaufstellungsverfahren zum Doppelhaushalt 2024/2025) wird dem Hauptausschuss

zeitgleich zum 01. September 2023 vorgelegt, der Bericht zum Auflagen-Teil 10b (Weiterentwicklung des Gender Budgeting) wurde bereits vorgelegt (Rote Nummer 1029).

Gegenstand dieses Berichts ist das Konzept zur Implementierung des Gender Budgeting-Controllings, das von der Leitstelle für Geschlechtergerechte Haushaltssteuerung (LGH) in der Senatsverwaltung für Finanzen, Abteilung II Finanzpolitik und Haushalt, entwickelt wird. Diesem Konzept liegt ein Grundverständnis von Controlling als Prozess zugrunde, der die jeweiligen Leitungsebenen durch die Bereitstellung von Informationen in die Lage versetzt, rationale Steuerungsentscheidungen zu treffen. Dieser lernende Prozess lässt sich in vier Phasen unterteilen:

- die Festlegung der zu verfolgenden Ziele (Soll),
- die Planung von Maßnahmen zur Zielerreichung,
- die Messung der Zielerreichung in der Realität (Ist) und
- die Kontrolle durch Vergleich des gewünschten (Soll) mit dem erreichten (Ist) Zustand.

Bei der Feststellung von Abweichungen erfolgt die Anpassung der Pläne, wenn sich die darin enthaltenen Maßnahmen als unzureichend erwiesen haben, oder aber der Ziele, soweit diese anpassungsbedürftig sind.



Der Berliner Gender Budgeting Prozess hat für die Haushaltsplanaufstellung wichtige Grundlagen für ein Controlling gelegt. So werden bereits seit dem Doppelhaushalt 2012/2013 Ziele und Steuerungsmaßnahmen bei bestimmten Titeln und Produkten ausgewiesen.

Für die Weiterentwicklung zu einer Geschlechtergerechten Haushaltssteuerung wird die Unterscheidung zwischen operativem und strategischem Controlling etabliert, um Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Sinnhaftigkeit der Arbeit in allen Phasen und auf allen Ebenen des Prozesses zu gewährleisten:

- Ziel des operativen Controllings ist die Sicherung der Aufgabenerfüllung der Fachebene auf qualitativ hohem Niveau. Es ist vor allem auf interne, sich innerhalb der jeweiligen Verwaltung vollziehende Prozesse ausgerichtet und soll die Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns unter Beachtung der vorgegebenen Ziele und Strategien im Rahmen der bestehenden Aufgaben- und Tätigkeitsfelder verbessern. Die das operative Controlling leitende Frage lautet dementsprechend: „Tun wir die Dinge richtig?“
- Ziel des langfristig ausgerichteten strategischen Controllings ist es dagegen, eine dauerhafte Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung im Sinne der Geschlechtergerechtigkeit zu gewährleisten. Strategien, Verfahren und Programme der Verwaltung werden dafür unter Berücksichtigung der Umsetzungserfahrungen und sich ändernder Rahmenbedingungen regelmäßig überprüft und Veränderungsvorschläge erarbeitet. Die Leitfrage des strategischen Controllings lautet daher: „Tun wir die richtigen Dinge?“
- An der Schnittstelle zwischen strategischer und operativer Planung besteht die Unterstützungsfunktion des Controllings darin, mögliche Hindernisse und Schwierigkeiten bei der Übertragung in die Praxis auszuräumen. Das strategische Controlling ist folglich nicht nur Antriebsmotor, sondern auch Transmissionsriemen zur Umsetzung der strategischen Planung in operative Handlungen, z.B. durch die Entwicklung geeigneter Instrumente und die Unterstützung der operativen Ebene durch gute Steuerung.

## 2 Controlling Konzept

Das Controlling Konzept greift das bisherige Verfahren des Gender Budgeting auf und stärkt damit den Fokus auf die Haushaltssteuerung.

- Auf der operativen Ebene sollen Hauptverwaltung und Bezirke im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung schon heute zu geeigneten Titeln bzw. Produkten Zielgruppen definieren, die von den jeweiligen Mitteln profitieren, und die Zielsetzung zur Verwendung der Mittel gleichstellungsorientiert (re)formulieren. Dies setzt voraus, die unterschiedlichen Lebenslagen von Frauen und Männern in der Zielgruppe in den Blick zu nehmen, statt geschlechterblinde Formulierungen zu verwenden. In Abhängigkeit von den jeweils bestehenden Handlungsspielräumen werden sodann Steuerungsbedarfe geprüft und entsprechende Maßnahmen benannt. Grundlage dafür ist die Erhebung und Darstellung geschlechtsspezifischer Daten, die von der Fachebene fachkompetent und aus gleichstellungspolitischer Sicht analysiert und bewertet werden. Abhängig vom Ergebnis dieses Soll-Ist-Vergleichs kommt es im nächsten Haushaltszyklus zu einer Nachsteuerung. Gender Budgeting fragt auf dieser Ebene also, ob die Haushaltsmittel im Sinne des Art. 10

Abs. 3 Verfassung von Berlin richtig verwendet werden und sichert bei Fehlsteuerung die Nachbesserung.

- Die LGH ist im vergangenen Jahr bei der Senatsverwaltung für Finanzen u.a. mit dem Ziel eines umfassenderen strategischen Controllings eingerichtet worden. Mit ihr ist der Schwerpunkt des Gender Budgeting Prozesses auf das Ziel der Geschlechtergerechten Haushaltssteuerung im Land Berlin ausgerichtet. In Zusammenarbeit insbesondere mit der AG Geschlechtergerechte Haushaltssteuerung (AG GH) koordiniert und analysiert die LGH die operativen Prozesse und entwickelt sie unter systematischer Nutzung von Erfahrungswissen weiter. Die Entwicklung von Standards und Qualitätskriterien, die u.a. durch das Aufstellungsroundschreiben verbindlich gemacht werden, gehört zu den Kernaufgaben im Rahmen des Controllings. Anhand dieser Maßstäbe kann sodann die Vollständigkeit und Qualität der Ausführungen im Haushaltsplan (v.a. Zieldefinition, Datenqualität, Nachsteuerung) gesichert werden. Die LGH kann Angebote zur Wissensvermittlung und Unterstützung unterbreiten oder die Instrumente entsprechend anpassen, damit künftig die richtigen Dinge zur Erreichung eines Geschlechtergerechten Haushalts getan werden.

### **3 Effiziente Umstrukturierung durch Controlling - erste Ergebnisse**

Ein erstes Beispiel für die erfolgreiche Verzahnung von operativem und strategischem Controlling durch die LGH stellt die Neustrukturierung der in den Einzelplänen abgebildeten Personaldaten dar. Die im Rahmen des Geschlechtergerechten Haushalts von der Hauptverwaltung erfassten Personaldaten wurden von der LGH im Rahmen ihres strategischen Controllings unter den Kriterien Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Sinnhaftigkeit bewertet. Hierbei wurde die prozedurale Frage gestellt, wer die Daten wie erhebt, sowie welche Daten erhoben und dargestellt werden sollten. Im Ergebnis wurde durch die LGH die Erhebung der Personaldaten für den Geschlechtergerechten Haushalt dem Anspruch der Auflage entsprechend neu strukturiert.

Seit dem Doppelhaushalt 2010/2011 werden Angaben zum durchschnittlichen Haushaltsbrutto-Einkommen der Beschäftigten je Vollzeitäquivalent in den Einzelplänen der Hauptverwaltung ausgewiesen. Der bisherige Prozess sowie die im Haushalt abgebildeten Zahlen wurde von der LGH in einer Gesamtschau analysiert. Sie hat dabei nicht nur die Umsetzung in den Einzelplänen mit den Vorgaben im Aufstellungsroundschreiben abgeglichen, sondern diese Vorgaben, welche die bisherige dezentrale Zuständigkeit beschreiben, auch selbst in den Blick genommen.

Die dabei festgestellten Optimierungsmöglichkeiten waren Anlass, die Zusammenarbeit mit der Statistikstelle Personal (PStat) zu etablieren. PStat wird nun ab dem Doppelhaushalt 2026/2027 die Personaldaten für die Einzelpläne zentral zuliefern. Dies schafft zum einen einheitliche - und damit landesweit vergleichbare - Daten in wissenschaftlicher Qualität.

Zum anderen ermöglicht es die notwendige Differenzierung der Daten, die in Zukunft für Tarifbeschäftigte und verbeamtete Dienstkräfte ebenso getrennt ausgewiesen werden können wie für unterschiedliche Laufbahngruppen und Führungsebenen. Auf dieser Grundlage könnten Einkommensunterschiede für verschiedene Beschäftigtengruppen, auch im Vergleich unter den Verwaltungen, geschlechterdifferenziert dargestellt und analysiert werden. Beschränkungen bestehen hier allerdings noch aufgrund der Vorgaben des Personalstrukturstatistikgesetzes (PSSG), welches derzeit z.B. lediglich die Analyse von Haushaltsbrutto mit dem Merkmal Führungskraft auf Einzelplanebene erlaubt, sodass weitergehende Analysen nicht durchgeführt werden können.

Darüber hinaus wird die Datenbasis erweitert, indem auch die Daten in den Bezirkshaushaltsplänen abgebildet werden können, was einen vollständigen Überblick erlaubt. Neben dem Zugewinn an Datenqualität erfolgt durch dieses Controlling-Ergebnis auch eine sachgerechte Zuweisung an die für Personalstatistik zuständige Stelle. Damit ist der Prozess der Zuarbeit zentraler Daten für den Geschlechtergerechten Haushalt effizient organisiert und die Aufnahme der Bezirke in die Analyse im Sinne des Kriteriums Vollständigkeit wird ressourceneffizient ermöglicht. Auch in Zukunft ergänzen die im Haushalt dargestellten Personaldaten den Bericht über die Umsetzung des Berliner Landesgleichstellungsgesetzes (LGG) nach § 19 LGG.

#### **4 Kernaufgabe im Rahmen des Controlling-Konzepts**

Um entsprechend des Auflagenbeschlusses das Berliner Gender Budgeting zu einem vollständigen Prozess auf Landes- und Bezirksebene und in allen Phasen des Haushaltszyklus von der Haushaltsaufstellung bis zur Haushaltsumsetzung zu entwickeln, bedarf es eines umfassenden strategischen Controllings. Die LGH wird prüfen, welche Prozesse und gleichstellungsorientierten Optimierungen für das Erreichen eines Geschlechtergerechten Haushalts notwendig sind und wie die Haushaltsteuerung hierfür weiterentwickelt werden kann.

Gemeinsam mit der AG GH werden Veränderungsvorschläge erarbeitet, wobei neben einer Qualitätsentwicklung auch auf Effizienzgewinne und klare Zuständigkeiten zu achten sein wird. Im Ergebnis dieses Prozesses sollen Kriterien, Arbeitshilfen und weitere Instrumente zur Verfügung stehen, die zu einheitlichen Qualitäts- und Leistungsstandards führen.

Im Zusammenhang mit dem Controlling-Konzept, das die Umsetzung des Geschlechtergerechten Haushalts sichern soll, stehen folgende Aufgaben für die LGH im Mittelpunkt:

- Gleichstellungsorientierte Ziele: Wie im Bericht zum Auflagen-Teil Nr. 10b (Rote Nummer 1029) dargelegt, ist das Zusammenspiel von Haushalts- und Gleichstellungskompetenz für die Verbesserung der qualitativen Zielsetzungen im Bereich des Geschlechtergerechten Haushalts von entscheidender Bedeutung. Das

aufstellungsfreie Jahr 2024 soll daher dafür genutzt werden, die entsprechenden Kompetenzen der Verwaltungsmitarbeitenden in Zusammenarbeit zwischen LGH sowie den Fach- und Bezirksverwaltungen weiter zu stärken und damit den Haushaltsaufstellungsprozess im Jahr 2025 für den Doppelhaushalt 2026/2027 vorzubereiten.

- Steuerungsmaßnahmen: Vorschläge für Maßnahmen zur (Um)Steuerung sollen so weiterentwickelt werden, dass die fachlichen Ergebnisse von den jeweiligen Leitungen regelhaft und effizient aufgegriffen werden können. Dabei ist in den Blick zu nehmen, welche Handlungsspielräume aufgrund rechtlicher Vorgaben für Maßnahmen bestehen und welche Entscheidungsebene dafür adressiert werden muss. Anhand von Beispielen für gelungene Steuerung innerhalb der Berliner Verwaltung soll aufgezeigt werden, wo eine horizontale und wo eine vertikale Steuerung notwendig und zielführend ist, und welche Erfolgsbedingungen erfüllt sein müssen, damit die Akteurinnen und Akteure ihre Steuerungsrollen jeweils wahrnehmen können. Koordiniert von der LGH sollen so verschiedene Steuerungsinstrumente erarbeitet werden, die vor Ort zielgenau und zielführend eingesetzt werden können.
- Steuerungsdaten: Die Haupt- und Bezirksverwaltungen stellen bereits eine Vielzahl von Gender Budgeting Daten bereit, die im Haushaltsplan abgebildet werden. In den letzten 20 Jahren wurde die Datenerhebung in den Fach- und Bezirksverwaltungen ausgeweitet und verbessert. Hier gilt es, Qualitätsstandards anhand der Merkmale Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Sinnhaftigkeit, aber auch Lesbarkeit der Daten für Personen außerhalb der Verwaltung weiterzuentwickeln. Bei Titeln und Produkten, die zwischen den Senats- und Bezirksverwaltungen sinnvoll vergleichbar sein können, kommt die Vereinheitlichung der Datenerhebung hinzu. Das Herausarbeiten von Best Practice kann dabei helfen, eine gemeinsame Basis und ein geteiltes Verständnis für Praktiken der guten Datenerhebung und -bereitstellung zu finden. Die Qualitätskriterien werden kooperativ unter Leitung der LGH erarbeitet und deren Anwendung in der Praxis, z.B. durch die Mustertabellen im Aufstellungs Rundschreiben, angeleitet werden. Über die bisherige produkt- und titelscharfe Darstellung hinaus soll geprüft werden, inwieweit die vorhandenen Übersichten mit weiteren, steuerungsrelevanten Informationen angereichert werden können.
- Kontrolle: Schließlich ist zu prüfen, ob die Steuerung zu einer tatsächlichen positiven Entwicklung der Gleichstellung führt. Wie bisher im Berliner Prozess etabliert, sollen die erzielten Ergebnisse auf Ebene der Titel und Produkte mithilfe von Soll-Ist-Vergleichen geprüft werden. Die Entwicklung von Indikatoren und Kennzahlen könnte es darüber hinaus ermöglichen, Datenpakete zusammenzufassen und die Entwicklung in einzelnen Bereichen aggregiert darzustellen. Perspektivisch soll auch auf der Ebene des Gesamthaushaltes transparent werden, wie nah Berlin einem Geschlechtergerechten Haushalt ist. Welche Darstellungsformen und Übersetzung

der Daten aus dem Haushaltsplan in steuerungsrelevante Übersichten für die Leitungsebenen – auch mittels IT-Lösung – erfolgen können, ist Aufgabe des begonnenen Controllings.

Zeitplan	Operatives Controlling	Strategisches Controlling
2023	Ausarbeitung des operativen Controllings gemeinsam mit der AG GH	Beginn des strategischen Controllings; u.a. Prüfung der Phasen des Haushaltszyklus
2024	Vorbereitung und Erprobung des operativen Controllings mit Bezirken und Hauptverwaltung	Weiterführung und Weiterentwicklung des strategischen Controllings, v.a. zu steuerungsrelevanten Daten
2025	Umsetzung des operativen Controllings im Rahmen der Haushaltsaufstellung	Schlussfolgerung des strategischen Controlling für das Aufstellungsverfahren

Das hier dargestellte Controlling-Konzept wird gemeinsam mit der AG GH weiter ausgearbeitet. Wesentliche Umsetzungsschritte werden im aufstellungsfreien Jahr in der Praxis erprobt werden. Der kooperative und partizipative Gesamtprozess baut auf Formaten auf, mit denen die LGH das gewonnene Wissen zu Daten und Steuerung für den Geschlechtergerechten Haushalt sammelt und nutzbar macht. Diese strategische Weiterentwicklung des Gender Budgeting stärkt zugleich eine wirkungsorientierte und transparente Haushaltssteuerung.

Berlin, den 22. August 2023

Der Senat von Berlin

Franziska Giffey  
Bürgermeisterin

Stefan Evers  
Senator für Finanzen