

Mitteilung – zur Kenntnisnahme –

Umsetzung des Gesamtkonzepts „Gender-Budgeting-Controlling“ sowie Ergebnisse des operativen und strategischen Controllings

Drucksache 19/1350 – Bericht zu Auflagen-Teil Nr. 12c

Der Senat von Berlin
FIN - II LGH - HB 5302-8/2024-1-2
+49 151 18852992

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Mitteilung

- zur Kenntnisnahme -

über

Umsetzung des Gesamtkonzepts „Gender-Budgeting-Controlling“ sowie Ergebnisse des operativen und strategischen Controllings

- Drucksache Nr. 19/1350 - Bericht zu Auflagen-Teil Nr. 12c

Der Senat legt nachstehende Mitteilung dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Das Abgeordnetenhaus hat in Nr. 12 seiner Ermächtigungen, Ersuchen, Auflagen und sonstigen Beschlüsse aus Anlass der Beratung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2024 und 2025 - Auflagen zum Haushalt 2024/2025 (Drucksache Nr. 19/1350) - Folgendes beschlossen:

„a) Die Hauptverwaltung und die Bezirke haben die bisherige Praxis der geschlechtergerechten Haushaltssteuerung zur Sicherung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen, Männern und Berliner*innen mit dem Personenstand „divers“ sowie die Förderung von Frauen gegen Benachteiligungen und Diskriminierungen gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Verfassung von Berlin fortzusetzen und weiterzuentwickeln.

b) Der Senat wird aufgefordert, auf der in den letzten Jahren erfolgten Novellierung des Gender-Budgeting-Konzepts aufzubauen und gemeinsam mit den Bezirken die konzeptionelle Weiterentwicklung des Gender Budgeting sowohl für den Landes-, als auch die Bezirkshaushalte für den gesamten Haushaltzyklus fortzuführen. Dabei sollen auch die Ergebnisse aus dem durchzuführenden Gender-Budgeting-Controlling eine maßgebliche Rolle spielen. Die Weiterentwicklung der Gender-Budgeting-Verfahren und -Vorgaben soll bei der Aufstellung des nächsten regulären Haushalts (sowohl auf Landes- als auch auf Bezirksebene) verbindlich angewendet werden. Folgende Schwerpunkte sind dabei sicherzustellen:

- eine vergleichbare Erfassung von gendersensiblen Daten für vergleichbare Titel und Produkte;
- eine einheitliche Systematik bei der Darstellung von Zielgruppe, Zielsetzung und Steuerungsmaßnahmen;
- die Weiterentwicklung der Datenerfassung gemäß der Kriterien Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Sinnhaftigkeit;
- die Implementierung von Gender-Budgeting
 - für neue Produkte und neue Titel,
 - für Titel, für die bisher keine Daten vorliegen, insbesondere in den Hauptgruppen 5 und 6 in der Hauptverwaltung,
 - verpflichtend für alle Titel der Hauptgruppe 6 mit einem Ansatz ab 1 Million Euro;
- das teilansatzgenaue Ausweisen von Daten für Zuwendungstitel, sofern diese vorliegen;
- die steuerungsorientierte Aufbereitung von Daten für eine geschlechtergerechte Haushaltssteuerung.

Ein Bericht zur Umsetzung im Haushaltsaufstellungsverfahren und weiteren Fortentwicklung ist dem Hauptausschuss von der Leitstelle für Geschlechtergerechte Haushaltssteuerung (LGH) bis zum 1. Juli 2025 vorzulegen.

c) Der Senat wird aufgefordert, aufbauend auf dem vorgelegten Gesamtkonzept „Gender-Budgeting-Controlling“ dessen Implementierung voranzutreiben. Von der Umsetzung des Konzeptes sowie den Ergebnissen des operativen und strategischen Controllings in Bezug auf den Haushaltsplan 2024/2025 gemäß dem vorgelegten Zeitplan ist dem Hauptausschuss zum 1. November 2024 zu berichten.

d) Der Gender Budgeting Wettbewerb wird evaluiert. Der Evaluationsbericht ist dem Hauptausschuss zum 1. Januar 2025 vorzulegen.“

Der Bericht zum Auflagen-Teil Nr. 12c wird aufgrund des engen sachlichen Zusammenhangs verbunden mit

Vorgang: 55. Sitzung des Hauptausschusses am 6. Dezember 2023

Der Hauptausschuss hat in seiner oben bezeichneten Sitzung Folgendes beschlossen:

„SenFin wird gebeten, dem Hauptausschuss bis zum 30.09.2024 einen Folgebericht zur Überarbeitung des Leitfadens zur „Umsetzung von Gender Budgeting im Rahmen des Haushaltsplanaufstellungsverfahrens“ und der Entwicklung des Gender Budgeting Controllingkonzepts einschließlich dessen Umsetzung aufzuliefern. Wie sollen die Qualitätsstandards bei der Erhebung der Steuerungsdaten definiert werden? Wie kann eine Vergleichbarkeit hergestellt werden? Welche übergeordneten Kriterien gibt es? Wie ist der Umsetzungsstand beim operativen Controlling? Welche Maßnahmen wurden konkret eingeleitet? Wie wird der Aspekt des Controllings und der Kontrolle umgesetzt?“

Mit der Bitte um Kenntnisnahme wird hierzu wie folgt berichtet:

0 Zusammenfassung

Berlin setzt Gender Budgeting bereits seit 20 Jahren systematisch im Haushaltsplan um – dabei erfolgt eine stetige Weiterentwicklung und Ausweitung. Als wichtiger Schritt wurde ein Controlling-Konzept entwickelt und nun im ersten Durchlauf umgesetzt.

Im Rahmen des Controllings wurden sämtliche Einzelpläne der Hauptverwaltung sowie Bezirksverwaltungen und die dahinterliegenden Prozesse und Vorgaben einem strukturierten Analyseprozess unterzogen. Daraus gewonnene Erkenntnisse werden sowohl für eine individuelle Unterstützung einzelner Bereiche genutzt (operatives Controlling), als auch für die Weiterentwicklung von Prozessen und Standards (strategisches Controlling).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich der Prozess des Geschlechtergerechten Haushalts in der Berliner Verwaltung etabliert hat. In allen

Einzelplänen der Senats- und Bezirksverwaltungen wird dieser umgesetzt und hat neben Transparenz an verschiedenen Stellen zu einer zielgerechten Verwendung der Haushaltsmittel geführt.

Im Rahmen des Controllings konnte festgestellt werden, dass einige Vorgaben weiter präzisiert und erläutert werden müssen – insbesondere in Bezug auf Datenerhebungen und die Definition gleichstellungspolitischen Handlungsbedarfs. Mithilfe der Sammlung guter Beispiele, Aus- und Fortbildungsangeboten, kollegialer Beratung und in kollaborativer Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen wird die Handlungssicherheit erhöht.

Aus den Analysen der Einzelpläne wurden Schlussfolgerungen für das strategische Controlling gezogen und werden mit konkreten Maßnahmen für die Weiterentwicklung der Prozesse des Geschlechtergerechten Haushalts umgesetzt.

Dazu gehört unter anderem eine Weiterentwicklung des Aufstellungs- sowie Haushaltswirtschaftsrundschreibens, die Zentralisierung der Zulieferung der Personaldaten durch die Statistikstelle Personal oder die Zusammenarbeit mit Produktmentorengruppen für eine Qualitätsverbesserung der bezirklichen Daten, die mit der Produktmentorengruppe Kultur erprobt wurde.

Der Controlling-Prozess ist langfristig und inkrementell angelegt und ist ein neuer fester Bestandteil des Berliner Prozesses des Geschlechtergerechten Haushalts.

1 Einführung

Dieser Bericht ist der erste von drei Teilen zur Auflage 12 zum Haushalt 2024/2025 (Drs. 19/1350). Der vorliegende Bericht widmet sich dem Auflagen-Teil Nr. 12c zur Implementierung des „Gender-Budgeting-Controlling“. Zugleich berichtet er zu den Nachfragen des Hauptausschusses vom 06.12.2023 zum selben Thema.

Das Regierungshandeln des Senats stellt die Bedürfnisse der Berlinerinnen und Berliner in den Mittelpunkt. Dementsprechend sind oberste Leitsätze der Arbeit und der laufenden Verwaltungsmodernisierung „Bürgerorientierung“ und „Wirkungsorientierung“. Ziel des Senats ist eine an den realen Bedarfen der Menschen ausgerichtete, wirkungsvolle Aufgabenerfüllung. Die Arbeit der Berliner Verwaltung wird daher einer strukturierten Aufgabenkritik unterzogen, die sie effizienter machen und Überregulierungen beseitigen soll.

Auch in der Haushaltspolitik des Senats stehen die Belange der Bürgerinnen und Bürger im Mittelpunkt: Neben dem Abbau von Überregulierung und der Beschleunigung von

Verfahren ist die Bedarfsgerechtigkeit der Schlüssel zu einer effizienteren Verwendung der begrenzten öffentlichen Mittel. Gender Budgeting ist international eines der zentralen Instrumente für die Modernisierung von öffentlichen Haushalten: Transparenz, Bedarfsgerechtigkeit und absichtsvolle, aktive Steuerung zur Erreichung der Zwecke des Mitteleinsatzes werden durch den Prozess des Gender Budgeting, in Berlin Geschlechtergerechter Haushalt genannt, gefördert.

Berlin ist beim Thema „Good Financial Governance“ durch seine Vorgehensweise und seine Ergebnisse weiterhin ein internationales Vorzeigebispiel. Das wird auch durch das ungebrochene Interesse internationaler Delegationen, welche die Berliner Senatsverwaltung für Finanzen besuchen, sowie die Einladungen zu Konferenzen internationaler Organisationen deutlich.

Die Senatsverwaltung für Finanzen, die sich als moderne Verwaltung weiterentwickelt, setzt zunehmend auf neue agile Verfahren und Kooperationsformen, die beim Berliner Geschlechtergerechten Haushalt seit über 20 Jahren Teil des Verfahrens sind. Dazu gehört beispielsweise die institutionell abgesicherte, strukturierte Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung unter Wahrung des Zuständigkeitsprinzips und das iterativaufgabenkritische Vorgehen, bei dem der Prozess stetig weiterentwickelt wird.

Konkret wird beim Geschlechtergerechten Haushalt die Verwaltung ebenenübergreifend und aufgabenbezogen zusammengebracht, um Prozesse im Haushaltsverfahren gemeinsam auf ihre übergeordnete Zielerreichung (Art. 10 Abs. 3 VvB in Verbindung mit den Haushaltsgrundsätzen der LHO) auszurichten. Die Verfahren werden weiterentwickelt und im Zuge des Controllings tiefergehend analysiert. Der Geschlechtergerechte Haushalt setzt damit die engagierte Modernisierungspolitik des Senats um und stellt Transparenz bei der Mittelverwendung her.

2 Umsetzung und Ergebnisse des Gender-Budgeting-Controllings

Mit dem hier vorgelegten Controlling-Bericht wird die landesweite und systematische Umsetzung des Geschlechtergerechten Haushalts sichtbar gemacht und anhand der auch durch das Parlament entwickelten Qualitätsvorgaben bewertet. Über das Controlling soll eine Optimierung für die folgenden Haushaltsaufstellungsprozesse schrittweise erreicht werden:

- Die Datenqualität, die Voraussetzung für evidenzbasiertes Steuern durch Führungskräfte ist, wird auf ein einheitliches Niveau gebracht und die Vergleichbarkeit gestärkt,

- Verfahren werden effizient(er) gestaltet,
- die berlinweite AG Geschlechtergerechter Haushalt wird als die Institution für die gemeinsame Verfahrenskompetenz und den kollegialen Wissensaustausch als Arbeitsgremium gestärkt. In der AG Geschlechtergerechter Haushalt sind alle Senats- und Bezirksverwaltungen mit ihren Haushälterinnen und Haushältern vertreten und arbeiten kollegial zusammen.

Dabei ist der Controlling-Prozess aufgrund seiner Komplexität längerfristig ausgelegt. Um alle Vorgaben der Auflagen, wie die Einbindung aller Phasen des Haushaltszyklus und die steuerungorientierte Aufbereitung der Haushaltsinformationen für eine geschlechtergerechte Haushaltssteuerung zu erfüllen, arbeitet die Verwaltung in dieser Phase daran, die Voraussetzungen hierfür zu schaffen. Dies betrifft insbesondere die Vorgaben zur Datenqualität (Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Sinnhaftigkeit).

Der Leitfaden „Umsetzung von Gender Budgeting im Rahmen des Haushaltsplanaufstellungsverfahrens“ wird dann basierend auf den Erkenntnissen des Controllings überarbeitet, um die optimierten Verfahren und die fachlichen Qualitätsstandards aufzunehmen und abzubilden. Darüber hinaus muss die Frage beantwortet werden, welche moderneren didaktischen und auch digitalen Formate sich ggf. besser eignen und in welche verbindlichen Prozesse ein Leitfaden im Sinne der Qualitätssicherung von Aus- und Fortbildung einzubinden ist, damit der beabsichtigte Wissenstransfer in die Praxis stattfindet. Eine Sammlung guter Umsetzungsbeispiele kann hier unterstützend wirken. Ebenso soll auf eine Differenzierung für verschiedene Zielgruppen geachtet werden – bspw. für Hauptverwaltung und Bezirke oder Fach- und Haushaltsbereiche.

Für das Controlling wurde jeder Einzelplan und jeder Bezirkshaushaltsplan auf die formale Umsetzung der Anforderungen hin geprüft, die im Aufstellungsroundschreiben auf Basis der Auflagenbeschlüsse formuliert sind. Des Weiteren wurde auch die Qualität der von der jeweiligen Fachebene zugelieferten Informationen geprüft (operatives Controlling).

Hier ist längerfristig das Monitoring der Soll-Ist-Vergleiche der Nutzendenanalysen – also die Frage, wie das gesetzte Soll erreicht worden ist – der Titel in der Hauptverwaltung vorgesehen. Die Nutzendenanalyse legt dar, wie sich die Geschlechterverteilung in der Zielgruppe einer Maßnahme bzw. in Bezug auf die Beschäftigten von Zuschussempfängenden verhält. Aufgrund der Tatsache, dass die Gender Budgeting Daten zum jetzigen Zeitpunkt nicht digital über mehrere Haushaltsjahre hinweg

ausgewertet und abgeglichen werden können, kann eine Analyse und ein Vergleich von Soll-Ist-Entwicklungen einzelner Titel und Produkte nur punktuell erfolgen.

Die Diskussion der Ergebnisse und das Feedback an die einzelnen Verwaltungen ist Teil des Controlling-Kreislaufs und erfolgt in den entsprechenden Gremien sowie im direkten Austausch mit der Hauptverwaltung und den Bezirksverwaltungen. In diesem Bericht folgt die Zusammenfassung der Umsetzung und der Ergebnisse des Controllings.

Die Einzelergebnisse des operativen Controllings werden analysiert und dienen als Grundlage für das strategische Controlling. Dazu gehört etwa die Eignung bestimmter Titel für das Verfahren des Geschlechtergerechten Haushalts und die bisherigen Verfahren im Haushaltsaufstellungsprozess. In der Hauptverwaltung liegt ein Fokus auf der Frage, wie die Fach- und Ressourcenverantwortung besser zusammengeführt werden kann. In den Bezirksverwaltungen sind diese Verantwortungen institutionell oftmals bereits enger zusammengeführt. Dieser Prozess führt auch immer wieder zu Synergien zu parallelen Prozessen der Verwaltungsmodernisierung.

Zielsetzung ist die Entwicklung von Mindeststandards und Kriterien für die Arbeit, um Daten vergleichbar zu erheben und die Prozesse des Geschlechtergerechten Haushalts effizient zu gestalten sowie stärker synergetisch mit den Regelverfahren zu verzahnen. Langfristig sollen die Daten wie vorgegeben in guter und vergleichbarer Qualität als Wissensgrundlage für Leitungsentscheidungen und damit zur Steuerung dienlich werden.

Eine große Herausforderung bei der Umsetzung stellten die derzeitigen technischen Möglichkeiten dar. Die Durchführung des Controllings erfolgte weitgehend händisch. Es erfolgt nun innerhalb der Senatsverwaltung für Finanzen eine Abstimmung und Weiterentwicklung von IT-Lösungen mit den zuständigen Stellen. Zukünftig soll ein Teil dieser Arbeit mit Einführung neuer IT-Lösungen für die Haushaltsverfahren digitalisiert werden.

2.1 Operatives Controlling

Im Bericht zum Konzept des Gender Budgeting Controlling (Drs. 19/1123) wurden das operative Controlling und seine Ziele wie folgt definiert:

„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?“

Im Folgenden werden die Ergebnisse des operativen Controllings nach Themenblöcken zusammengefasst. Es erfolgt als eine Gesamtübersicht über das Ergebnis der Arbeit der Hauptverwaltung und Bezirke für das Ziel des Geschlechtergerechten Haushalts. Die Ergebnisse sind auch für das strategische Controlling, das nicht die Qualität der Daten, sondern die Qualität des Prozesses abbildet, relevant – denn die Qualität der Daten verweist auf die aktuellen Prozesse. Das operative und das strategische Controlling sind also eng verknüpft.

Übergreifend kann festgestellt werden, dass sich der Geschlechtergerechte Haushalt in den vergangenen 20 Jahren fest in der Berliner Verwaltung etabliert hat. Er wird in allen Einzelplänen der Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen engagiert umgesetzt und hat an verschiedenen Stellen zu einer zielgerechteren Mittelverwendung geführt. Damit wird nicht nur eine beispielgebende Transparenz des Berliner Haushalts ermöglicht, sondern auch die Prüfung der Wirksamkeit des eigenen Handelns durch die Verwaltung selbst gefördert. Bei der Analyse der Einzelergebnisse hat sich auch gezeigt, dass bei einzelnen Vorgaben des Geschlechtergerechten Haushalts Präzisierungs- und Erläuterungsbedarf besteht. Dies gilt sowohl für die Erhebung der Daten also auch für die Definition des gleichstellungspolitischen Handlungsbedarfs. Hier ist das Ziel, durch die Sammlung guter Umsetzungsbeispiele, Aus- und Fortbildungsangebote sowie kollegiale Beratung die Handlungssicherheit der Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen zu erhöhen.

2.1.1 Stand der Umsetzung des Geschlechtergerechten Haushalts in den Bezirken

Auf Beschluss des Rats der Bürgermeister werden im jährlichen Produktkatalog die Produkte festgelegt, für die geschlechtssensitive Daten zu erheben sind. Diese finden sich in Anlage 3 zum Beschluss. Die Produkte im Genderverfahren werden als Pflichtprodukte und optionale Produkte definiert. Für die Pflichtprodukte ist zumindest eine Nutzendenanalyse durchzuführen. Aktuell weist der Produktkatalog 114 Genderprodukte auf, davon sind 110 Pflichtprodukte und 4 optionale Produkte.

Die Bezirke führen dabei im Vorbericht ihrer Haushaltspläne übersichtliche Analysen auf, die Grundinformationen über die Produkte und zugehörige Nutzendenanalysen liefern.

Darüber hinaus formulieren sie zumeist in den Fachkapiteln gleichstellungsorientierte Fachziele sowie Steuerungsmaßnahmen in Produktanalysen. Für die Darstellung im Vorbericht und in den Fachkapiteln werden im Aufstellungsroundschreiben Mustertabellen zur Verfügung gestellt. Aufgrund der einheitlichen Struktur der Produkte und der im Produktkatalog festgelegten Vorgaben besteht bei den Bezirken das Potenzial für eine gute Vergleichbarkeit der gelieferten Informationen zum Geschlechtergerechten Haushalt. Allerdings kann festgestellt werden, dass die Erhebung von Daten für die Nutzendenanalyse nicht immer einheitlich erfolgt und aufgrund unterschiedlicher Zählweisen die Analysen zwischen den Bezirken nicht miteinander verglichen werden können. Hier bietet sich auch ein Prüfen und Optimieren der Vorgaben in den Produktblättern an (s. unten 2.2.4 Evaluation Gender Budgeting Wettbewerb – Ausrichtung auf nachhaltige Effekte für das Verwaltungshandeln).

Obwohl bei den Bezirken keine Pflicht besteht, eine allgemeine Einleitung zum Gender Budgeting im Vorbericht anzugeben, legen einige Bezirke eine sehr gute Darstellung mit Informationen zum Gender Budgeting Prozess in ihrem Bezirk an und geben Hinweise zum Vorbericht. Zielsetzungen und Steuerungsmaßnahmen in den ausführlicheren Produktanalysen erlauben eine weitere Einschätzung der Umsetzung in den Bezirken. Eine sehr gute Qualität dieser Erläuterung findet sich bereits in einigen Bezirken und Fachbereichen. Die Stärkung der Gender Mainstreaming Kompetenzen für die Erarbeitung von Erläuterungen stellt einen kontinuierlichen Prozess in Zusammenarbeit mit Abteilung Gleichstellung der SenASGIVA dar.

Zentrale Erkenntnis ist das Erfordernis, die Vorgaben im Rahmen des Geschlechtergerechten Haushalts zu präzisieren, um einheitlich qualitativ aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten. Die Nutzendenanalysen, die der erste Ausgangspunkt für den Geschlechtergerechten Haushalt sind, müssen vergleichbar werden. Dazu gilt es, eine gemeinsame Grundlage für die Zählweisen herzustellen. Die Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle Produktkatalog wird fortgesetzt und in Zusammenarbeit mit den Produktmentorengruppen soll die Datenqualität verbessert werden. Hierzu gehört es auch, bestehende Erhebungen und Fachverfahren und damit das bereits im Bezirk vorhandene Wissen systematisch und effizient für den Geschlechtergerechten Haushalt zu nutzen.

Die Einbindung der bezirklichen Fachleute aus der Verwaltung sichert, dass die Lösungen vor Ort auch umsetzbar und nützlich sind. Optimierungsvorschläge werden im Produktänderungsverfahren aufgenommen. Als Auftaktprojekt wurde diese Zusammenarbeit in Bezug auf die bezirklichen Kulturprodukte erprobt.

2.1.2 Stand der Umsetzung des Geschlechtergerechten Haushalts in der Hauptverwaltung

Neben einer titel- und teilansatzgenauen Auswertung stellen einige Verwaltung auch einzelplanumfassende Analysen sowie einleitende Erläuterungen zur Verfügung. Hiermit wird bspw. gleichstellungsrelevantes, fachliches Grundwissen zum betroffenen Themenfeld für das ganze Kapitel bereitgestellt. Ebenso hilfreich erweisen sich Übersichten zu den analysierten Titeln. Der Ausbau dieser vorbildlichen qualitativen einleitenden Erläuterungen sowie von Übersichtsdarstellungen ist auch Teil des Feedbackprozesses, der im Rahmen des Controllings stattfindet.

Auch in der Hauptverwaltung zeigt sich das große Engagement, mit dem viele Fachverwaltungen schon seit Jahren den Geschlechtergerechten Haushalt voranbringen. Die Darstellungen innerhalb eines Einzelplans der Hauptverwaltung weisen dabei mitunter eine große Heterogenität auf. Im Arbeitsgremium AG Geschlechtergerechter Haushalt wurden beispielhaft Analysen aus Einzelplänen vorgestellt und diskutiert, um herauszuarbeiten, welche Änderungen es bei Vorgaben bspw. bei der Titelauswahl für eine verbesserte Datenqualität und effektivere Bearbeitungsprozesse bedarf. Die Ergebnisse der Einzelplanprüfungen wurden bezogen auf die kamerale Haushaltsystematik nach Hauptgruppen ausgewertet.

2.1.2.1 Hauptgruppe 4

Im Bereich der Hauptgruppe 4 werden zumeist kapitelweise Daten zur Personalstruktur sowie dem durchschnittlichen Haushaltsbrutto pro Vollzeitäquivalent dargestellt. Darüber hinaus erfolgt eine Erläuterung der Daten, die etwaige Unterschiede im Haushaltsbrutto oder (langfristige) Erfolge von Gleichstellungsmaßnahmen erklären sollen. Dies erlaubt einen Einblick in die Geschlechterverteilung und Personalstrukturen der Abteilungen bzw. Behörden. Hierbei erfolgt durch Bezüge zu den Frauenförderplänen eine Verknüpfung mit Maßnahmen des Landesgleichstellungsgesetzes (LGG). Wie im Bericht zum Auflagen-Teil Nr. 10c zum Haushalt 2022/2023 (Drs. 19/1123) dargestellt, ist bei der Angabe des durchschnittlichen Haushaltsbruttos bereits ein neuer Prozess aufgesetzt worden. Dieser wird die Datenqualität und Vergleichbarkeit erhöhen und die Fachbereiche entlasten (s. unten, 2.2.3 Personaldaten zu Gender Budgeting in Einzelplänen).

Daten zur Hauptgruppe 4 werden in fast allen Kapiteln vorgelegt. In Bezug auf die Erläuterung der Personaldaten finden sich bereits gute Beispiele, die strukturelle

Unterschiede in einzelnen Abteilungen gut erläutern und auf Steuerungsvorhaben im Zuge der Frauenförderpläne verweisen.

2.1.2.2 Hauptgruppe 5

In der Hauptgruppe 5 eignen sich vor allem die sächlichen Verwaltungsausgaben in den Obergruppen 51 bis 54 für vergleichende Analysen für den Geschlechtergerechten Haushalt. Hier wurden in der Vergangenheit aufgrund von Auflagenbeschlüssen durch das Abgeordnetenhaus konkrete Titel benannt (52610, 53111, 53101, 54043), welche durch die Hauptverwaltung zu analysieren sind. Das Controlling hat aufgezeigt, dass neben diesen Pflichttiteln auch gerade personennahe Titel von einer Vielzahl der Dienststellen erfasst und dargestellt werden. Dies betrifft v.a. Daten in den Themenbereichen Aus- und Fortbildung sowie Dienstreisen.

Das Controlling hat darüber hinaus auch gezeigt, dass manche der o.g. Pflichttitel weniger für die Analysen im Rahmen des Geschlechtergerechten Haushalts geeignet sind, sondern sich eher für eine Bearbeitung im Rahmen der gleichstellungsorientierten Facharbeit (Gender Mainstreaming) sinnvoll nutzen lassen. Dies gilt bspw. für Gutachten und Veröffentlichungen.

2.1.2.3 Hauptgruppe 6

Titel der Hauptgruppe 6 eignen sich nur bedingt für einen übergreifenden Vergleich, da die darin gefassten Maßnahmen auf für den Fachbereich spezialisierte Projekte abzielen, die sich in ihren Zielgruppen und Durchführungsmaßnahmen deutlich unterscheiden. Folglich sind die Datenerfassungen heterogen. Dies betrifft insbesondere die Methodik der Datenerfassung und Zählweise – teils werden Schätzungen durch Zuwendungsempfangende geliefert und manuell aufbereitet, teils handelt es sich um statistische Meldedaten, die in Fachverfahren hinterlegt sind.

Eine strukturelle und bereits lange bekannte Herausforderung ist die Frage der Aggregation, also ob Gender Budgeting Analysen für einen Titel als Einheit oder auf Basis der ggf. vorhandenen Teilansätze erfolgen, um zu aussagekräftigen Ergebnissen zu kommen. In den meisten Fällen ist die teilansatzgenaue Ausweisung für Titel der Hauptgruppe 6, wie sie im Auflagenbeschluss festgehalten ist, jedoch sinnvoll und notwendig, um von der Datenerfassung auch Erkenntnisgewinne zu erzielen. Denn wenn im Titel Ansätze mit unterschiedlichen Zielgruppen ausgewiesen sind, liefern nur die Nutzendenanalysen für einzelne Teilansätze oder Gruppen von Teilansätzen die

notwendige Transparenz. Die Zusammenfassung von sehr heterogenen Nutzendengruppen über einen Titel mit vielen Teilansätzen hinweg führt dagegen zu weniger aussagekräftigen Durchschnittsergebnissen. Bei Titeln, die ähnliche Projekte mit gleicher Zielsetzung und Zielgruppe fördern, kann eine Zusammenfassung der Daten hingegen auch sinnvoll und effizient erscheinen.

2.1.2.4 Hauptgruppen 7 und 8

Für die Hauptgruppen 7 und 8 finden sich Gender Budgeting Daten bisher kaum in Einzelplänen. Hier besteht jedoch durchaus Potenzial, da Analysen auch in diesen Titeln für Transparenz und steuerungsrelevante Erkenntnisse sorgen können. Dies könnte auch die Tendenz ausgleichen, vor allem Titel mit personennahen Maßnahmen in den Blick zu nehmen und investive oder branchenbezogene Mittel außen vor zu lassen.

2.1.3 Zusammenfassung operatives Controlling

Die Erkenntnisse des operativen Controllings zeigen auf, dass die Klarstellung und Erläuterung der Vorgaben im Aufstellungsroundschreiben und auch im Haushaltswirtschaftsroundschreiben (s. unten, 2.2.5 Weiterentwicklung der Aufstellungs- und Haushaltswirtschaftsroundschreiben) eine wichtige Voraussetzung für effiziente Arbeitsprozesse, die valide und vergleichbare Daten liefern, sind.

Um die in der Auflage 12 formulierten Ziele der besseren und vergleichbaren Qualität der Daten zu erfüllen, bedarf es perspektivisch eines Kriterienkatalogs für die Auswahl von Pflichttiteln, um Nutzendenanalysen in Bezug auf die erreichte Zielgruppe sowie Beschäftigtenstrukturen der Zuschussempfängenden aussagekräftig erarbeiten zu können. Hierzu gehört auch die Klärung, wann eine teilansatzgenaue Darstellung von Daten, Zielen und Steuerungsmechanismen erforderlich und wann Informationen zum Gesamttitel aussagekräftig sind. Auch die Ebene der Nutzendenanalyse ist einzelfallbezogen zu klären: Zu welcher Nutzendengruppe sollen Daten auf welche Art und Weise erhoben und dargestellt werden? Handelt es sich um Daten zu Teilnehmenden bzw. Nutzenden von Angeboten oder bspw. zum Personal von zuwendungsempfängenden Organisationen bzw. Institutionen?

Deutlich wurde auch, dass allein die Transparenz zur Mittelverwendung einen Mehrwert hat, selbst wenn z.B. bei gesetzlichen Leistungen oftmals nur mittelbare Steuerungsmöglichkeiten gegeben sind. Die Daten des Geschlechtergerechten Haushalts machen aber die Mittelverwendung allgemein transparent und erfüllen damit ein zentrales Kriterium moderner Haushaltsführung.

2.2 Strategisches Controlling

Das strategische Controlling wurde im Konzept zum Gender Budgeting Controlling wie folgt definiert:

„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?‘“

Im Folgenden werden die Ergebnisse des strategischen Controllings nach Themenblöcken zusammengefasst.

2.2.1 Schlussfolgerungen aus dem operativen Controlling für das strategische Controlling

Aus den Analysen der Einzelpläne wurden Schlussfolgerungen für das strategische Controlling gezogen und mit konkreten Maßnahmen für die Weiterentwicklung der Prozesse des Geschlechtergerechten Haushalts umgesetzt. So wurde das Haushaltswirtschaftsrundschreiben mit überarbeiteten Mustertabellen und einer weiterführenden Erläuterung ergänzt. Die Erkenntnisse zu den Herausforderungen der Datenzulieferung zu Titeln der Hauptgruppen 5 und 6 wurden in der AG Geschlechtergerechter Haushalt umsetzungsorientiert bewertet.

Die Schlussfolgerungen aus dem Prozess werden in die regulären Haushaltssteuerungsinstrumente (s. unten, 2.2.5 Weiterentwicklung der Aufstellungs- und Haushaltswirtschaftsrundschreiben) einfließen. Die Fortbildungsangebote in der VAK zur Umsetzung des Berliner Geschlechtergerechten Haushalts werden entsprechend des aktuellen Standes weiterentwickelt.

2.2.2 Status Quo Indikator des Berliner Geschlechtergerechten Haushalts

Bereits im vergangenen Jahr wurden im Zuge der Haushaltsberatungen die Einzelpläne 03, 05 bis 13 und 15 einer ersten quantitativen Analyse unterzogen. Dabei sollte der Budgetanteil bestimmt werden, der Gender Budgeting unterliegt – wo also Gender Budgeting angewendet wird (s. Rote Nummer 1219). Hierzu wurden zum einen die Personaltitel, die in das geschlechterdifferenziert ausgewiesenen durchschnittliche

Haushaltsbrutto eingeflossen sind, zum anderen alle weiteren Ausgabetitel, bei denen das Geschlechterverhältnis (Nutzendenanalyse) erhoben wurde, berücksichtigt. Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass bezogen auf den Ansatz 2024 39,8 % der Ausgaben der genannten Einzelpläne Gender Budgeting unterliegen. Ein Großteil dieser gut 9 Mrd. Euro betrifft Personalausgaben, fast 2 Mrd. Euro aber auch Ausgaben der Hauptgruppe 6, bei der die Gender Budgeting-Quote bei 25,8 % liegt.

Diese Ergebnisse werden als Indikator für ein quantitatives Monitoring genutzt, um auch eine nationale und internationale Vergleichbarkeit des Geschlechtergerechten Haushalts in Berlin zu ermöglichen.

2.2.3 Personaldaten zu Gender Budgeting in Einzelplänen

Der Bereich Personal ist Vorreiter bei der Optimierung der Prozesse zum Geschlechtergerechten Haushalt in Berlin. Das Verfahren zur Erfassung der Personaldaten zu Gender Budgeting ändert sich zum kommenden Haushaltsaufstellungsprozess grundlegend, da zukünftig die Statistikstelle Personal (PStat) die Daten in hoher und einheitlicher Qualität bereitstellen wird.

Die Neuorganisation des Verfahrens ist auf die Ergebnisse der ersten Analysen zur Einheitlichkeit der Daten und der Vergleichbarkeit aufgrund ihrer Abbildung zurückzuführen: Hier fand sich in Bezug auf die Darstellung des durchschnittlichen Haushaltsbruttos sowie auf die Differenzierung zwischen tarifbeschäftigten und verbeamteten Dienstkräften Optimierungspotenzial. Sowohl die Anforderungen an die Daten (Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Sinnhaftigkeit) als auch an ein zuständigkeitskonformes, effizientes Verfahren sind nun erfüllt.

Hiermit werden große Effizienzgewinne und eine Aufgabenentlastung durch die Zuordnung an die zuständige Stelle innerhalb der Berliner Verwaltung ermöglicht. Für die Bezirke werden erstmalig Personaldaten im Rahmen des Geschlechtergerechten Haushalts ausgewiesen.

Ab dem kommenden Haushaltsaufstellungsverfahren wird damit eine wichtige Zielsetzung für die Weiterentwicklung des Geschlechtergerechten Haushalts – gute Daten als Voraussetzung für Steuerung – erreicht. Durch die Neuorganisation der Datenbereitstellung werden nun außerdem die Anforderungen des Datenschutzes beim Ausweis der Personaldaten im Rahmen des Geschlechtergerechten Haushalts vollständig erfüllt.

Neben der in Zukunft zentralen Bereitstellung quantitativer Daten soll auch die Aussagekraft der qualitativen Erläuterungen verbessert werden. Ziel ist, die Transparenz zu Finanzdaten im Hinblick auf den geschlechtergerechten Einsatz zu erhöhen.

2.2.4 Evaluation Gender Budgeting Wettbewerb – Ausrichtung auf nachhaltige Effekte für das Verwaltungshandeln

Das Thema dieser Aktivitäten war die Aufgabenkritik eines zentralen Bausteins des Berliner Geschlechtergerechten Haushalts. Der Gender Budgeting Wettbewerb ist ein verwaltungsinterner Wettbewerb, der seit 2012 durchgeführt wird. Hier werden besondere Leistungen der Verwaltung im Bereich der geschlechtergerechten Mittelverwendung prämiert.

Ziel der Evaluation des Wettbewerbs sollte sein, zu prüfen, ob der Gender Budgeting Wettbewerb noch zeitgemäß ist, seinen Ansprüchen auf Wissensdiffusion gerecht wird, ob er für den Geschlechtergerechten Haushalt zielführend ist und ob er neu bzw. besser ausgerichtet werden kann. Im Rahmen der aufgabenkritischen Verfahren in der AG Geschlechtergerechter Haushalt wurde der Berliner Gender Budgeting Wettbewerb untersucht. Das Ergebnis machte deutlich, dass der Wettbewerb insgesamt seinen Ansprüchen gerecht wird, jedoch beim Wissenstransfer und der nachhaltigen Nutzung der innovativen Verwaltungserfahrungen nachgesteuert werden muss. Als Mehrwert dieser Evaluation ergaben sich auch Ideen zur verbesserten Steuerung des Gender Budgeting in den bezirklichen Produkten.

Der Bericht zur Evaluation des Gender Budgeting Wettbewerbs wird entsprechend des Auftrags des Abgeordnetenhauses (Drs. 19/1350, Auflagen-Teil Nr. 12d) zum 01. Januar 2025 vorgelegt.

2.2.5 Weiterentwicklung der Aufstellungs- und Haushaltswirtschaftsrundschreiben

Die zentralen Steuerungsinstrumente des Geschlechtergerechten Haushalts – auch das eine Stärke des Berliner Prozesses – sind die regulären Instrumente des Haushalts. So werden die Rundschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen auch bezogen auf den Geschlechtergerechten Haushalt im Zuge der Erkenntnisse des strategischen Controllings weiterentwickelt und den aktuellen Auflagen und Anforderungen angepasst. Die Vorgaben werden auf der Grundlage der Erkenntnisse aus dem Controlling z.B. durch überarbeitete Mustertabellen und Erläuterungen in die Rundschreiben in Hauptverwaltung und Bezirken integriert.

3 Ausblick

Der Berliner Prozess des Geschlechtergerechten Haushalts, der im nationalen und internationalen Vergleich als Vorbild dient, setzt vielfältig die bürgerzentrierte und an Wirkung und Zielen ausgerichtete Arbeit des Berliner Senats um. Der Bericht zum Controlling zeigt auf, dass die Berliner Verwaltung ihre fachliche und Verfahrens-Expertise synergetisch nutzt, um praxistaugliche Lösungen zu finden, welche die Bedarfe der Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt stellen. Die Weiterentwicklung des Geschlechtergerechten Haushalts ist geprägt durch eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen. Ziel ist eine umsetzungsorientierte Optimierung von Vorgaben und Prozessen in dezentraler Verantwortung.

Dabei wird das Controlling auch zukünftig einen weiteren wesentlichen Baustein des darstellen. Ein kontinuierliches Monitoring und Evaluieren der Prozesse und der konkreten Umsetzungsergebnisse ist mit diesem ersten Durchgang des Controllings begonnen und wird in den kommenden Haushaltsaufstellungsverfahren weitere Anwendung finden.

Berlin, den 15.10.2024

Der Senat von Berlin

Kai Wegner
Regierender Bürgermeister

Stefan Evers
Senator für Finanzen