

**Gender Controlling –
Eine Methode zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in
öffentlichen Verwaltungen**

Freie wissenschaftliche Arbeit zur Erlangung des Grades einer Magistra Artium

an der

Humboldt Universität zu Berlin

Eingereicht bei:
Prof. Dr. Susanne Baer, LL.M.

Verfasserin:
Martine Wiltzius

Berlin am 23.Oktober 2003

Dank

Mein ganz besonderer Dank gilt Tanja Schmidt. Sie hat mich tatkräftig unterstützt, gab mir wertvolle Tipps und half mir durch das „unwegsames Gelände“.

Katrin Gielow und Rosemarie Rustemeyer haben mich während dieser Arbeit auf großartige Weise begleitet: Sie waren stets zur Seite und haben mich aufgemuntert, wenn der „Magistraberg“ zu hoch war. Danke schön.

Ein herzliches Dankeschön geht auch an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Planungsstabes vom BMVEL. Sie haben mich bei so manchen Ungereimtheiten beraten. Vor allem möchte ich Herrn Gießübel danken, der meinen Arbeitsprozess mit ehrlicher Kritik und anregenden Gesprächen begleitet hat.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	7
1. Gender Mainstreaming	9
1.1. Ursprung und Entwicklung von Gender Mainstreaming.....	9
1.2. Bedeutung und Ziel von Gender Mainstreaming	12
1.3. Voraussetzungen und Instrumente zur Umsetzung von Gender Mainstreaming	14
2. Controlling in der Betriebswirtschaft	16
2.1. Theoretische Grundlagen und Anforderungen von Controlling.....	17
2.2. Verschiedene Definitionen von Controlling.....	20
2.2.1. Controlling Definition der schweizerischen Trägerschaft	21
2.2.2. Controlling Definition aus der Unternehmenspraxis der Berliner Verwaltung ...	22
2.2.3. Controlling Definition nach Nau und Wallner.....	23
2.2.4. Controlling Definition nach Horváth	24
2.2.5. Controlling Definition nach Weber.....	25
2.2.6. Controlling Definition aus dem betriebswirtschaftlichen Lexikon.....	26
2.2.7. Zusammenfassende Darstellung der Controlling Definitionen.....	27
2.3. Elemente von Controlling.....	30
2.3.1. Strategisches Controlling	31
2.3.2. Operatives Controlling	33
2.3.3. Vergleich von strategischem und operativem Controlling.....	34
3. Gender Controlling in öffentlichen Verwaltungen	37
3.1. Verschiedene Definitionen von Gender Controlling.....	39
3.1.1. Gender Controlling Definition nach Ulshöfer.....	39
3.1.2. Gender Controlling nach Faulstich-Wieland	40
3.1.3. Gender Controlling Definition der schweizerischen Trägerschaft.....	41
3.1.4. Zusammenfassende Darstellung der Gender Controlling Definitionen	43
3.2. Ideale Umsetzung eines Gender Controlling.....	45
3.2.1. Fiktive Verwaltung mit Gender Controlling	46
3.2.2. Kriterien für ein gender-gerechtes Controlling	53
4. Controlling und Gender Mainstreaming in der Verwaltungspraxis.....	55

4.1. Controlling am Beispiel der Berliner Verwaltung	
insbesondere der Berliner Senatsverwaltung für Finanzen (SenFin).....	56
4.1.1. Profil der Berliner Verwaltung.....	56
4.1.2. Gender Mainstreaming in der Berliner Verwaltung.....	57
4.1.3. Controlling in der Berliner Verwaltung	59
4.1.4. Gender Controlling in der Berliner Verwaltung	61
4.1.5. Fazit und Aussichten	62
4.2. Controlling am Beispiel der Europäischen Strukturfonds insbesondere den	
Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)..	63
4.2.1. Profil der Strukturfonds und des EAGFL	63
4.2.2. Gender Mainstreaming in den Strukturfonds und im EAGFL.....	64
4.2.3. Controlling in den Strukturfonds und im EAGFL	67
4.2.4. Gender Controlling im EAGFL	70
4.2.5. Fazit und Aussichten	70
4.3. Controlling am Beispiel der Stadtverwaltung Hannover.....	71
4.3.1. Profil der Stadtverwaltung Hannover.....	71
4.3.2. Gender Mainstreaming in der Stadtverwaltung Hannover.....	73
4.3.3. Controlling in der Stadtverwaltung Hannover	76
4.3.4. Gleichstellungscontrolling in der Stadtverwaltung Hannover	79
4.3.5. Fazit und Aussichten	83
5. Ergebnisse.....	86
5.1. Gender Controlling Definition vs. Gender Controlling Praxis.....	86
5.2. Kriterien für ein gender-gerechtes Controlling vs. Verwaltungen	88
5.3. Vergleich der Verwaltungen auf den Ebenen der rechtlichen Grundlage, der	
Organisationsebene und der Aktionsebene	90
5.4. Fazit	96
6. Ausblick.....	98
Literaturverzeichnis	101
Anhang.....	106
Erklärung	117

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 : Übereinstimmende Controlling-Merkmale im Vergleich.....	27
Tabelle 2: Für Gender Controlling geeignete und nicht geeignete Elemente aus den Controlling Definitionen	29
Tabelle 3: Vergleichende Darstellung von strategischem und operativem Controlling.....	35
Tabelle 4: Geeignete und nicht geeignete Aspekte aus den Definitionen zu Gender Controlling	44
Tabelle 5: Controlling-Funktionen in den Strukturfonds und im EAGFL	69
Tabelle 6: Gender Controlling in der Theorie vs. Gender Controlling in der Praxis	87
Tabelle 7: Einordnung der Praxisbeispiele nach Gender-Kriterien	88
Tabelle 8: Drei-Ebenen-Vergleich der dargestellten Verwaltungen.....	92

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Controlling als Navigationssystem.....	17
Abbildung 2: Controlling als Schnittstelle in einer Organisation.....	19
Abbildung 3: Strategische Erfolgsfaktoren.....	33
Abbildung 4: Profil der fiktiven Stadtverwaltung von Genderingen.....	47
Abbildung 5: Beispielhafter Ablauf eines Gender Controlling Prozesses.....	52
Abbildung 6: Zielsystem der Berliner Verwaltung.....	59
Abbildung 7: Strategische Zielsetzungen der Stadt Hannover	78

Einleitung

In dieser Arbeit stelle ich die Funktion des betriebswirtschaftlichen Systems Controlling vor und prüfe anhand des Instrumentes ‚Gender-Controlling‘ ob oder inwiefern das Konzept geeignet ist, in öffentlichen Verwaltungen die Zielsetzung von Gender Mainstreaming¹ durchzusetzen.

In der Bundesrepublik Deutschland beschloß das Bundeskabinett 1999 die Gleichstellung von Frauen und Männer mittels Gender Mainstreaming zu fördern und verankerte die Aufgabe 2000 in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (§ 2 GGO) (vgl. Bundesministerium des Inneren, 2000). Der Bund signalisierte auf diese Weise, Gender Mainstreaming in die Prozesse der (Bundes)Verwaltungsstrukturen aufzunehmen. Die Verwaltungspraxis ist seitdem bemüht, auf unterschiedliche Art und Weise und mit unterschiedlicher Geschwindigkeit, Gender Mainstreaming in das Verwaltungshandeln einzubeziehen. Der zugrundeliegende theoretische und rechtliche Rahmen der Strategie Gender Mainstreaming wird in Kapitel 1 vorgestellt.

Mit dem Programm ‚Moderner Staat – Moderne Verwaltung‘ will die Bundesregierung neue Maßstäbe setzen und zielt dabei auch auf einen bürgerInnenorientierten Staat mit einer effizienten und effektiven Verwaltung. Vor dem Hintergrund, *„als Verwaltung mehr zu leisten und weniger zu kosten“* (Bundesministerium des Inneren, 1999: 16), wurden betriebswirtschaftliche Instrumente in die öffentliche Verwaltung importiert, zu denen auch das Controlling zählt. Das theoretische und praktische Konzept von Controlling wird in Kapitel 2 erläutert.

Inwiefern Controlling als Steuerungs- und Kontrollinstrument dazu beitragen soll, die Ziele von Gender Mainstreaming in der Verwaltungen durchzusetzen fragt, wieviel ‚Gender‘ ein Controlling Konzept für diesen Zweck benötigt. In Kapitel 3 wird der theoretische Rahmen

¹ Bei Gender Mainstreaming handelt es sich um eine Strategie, die darauf zielt, bei *„allen gesellschaftlichen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern von vornherein und regelmäßig zu berücksichtigen [...]“* (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2002: 5) (siehe ausführlich Kapitel 1.2).

von Gender Controlling dargestellt und die ideale Umsetzung eines Gender Controlling skizziert.

In Kapitel 4 zeige ich anhand von empirischen Beispielen wie Controlling und Gender Mainstreaming in der Verwaltungspraxis aufeinandertreffen können. In Kapitel 5 untersuche ich die dargestellten Verwaltungen daraufhin, wie Gender Mainstreaming durch das Controlling umgesetzt wird und stelle die Ergebnisse der Untersuchung dar. Der empirische Teil dieser Arbeit trägt dazu bei, die Controlling Konzepte anhand einer Kriterienliste zu prüfen, um daraus Voraussetzungen aufzuzeigen, die für die Umsetzung eines Gender Controlling erforderlich sind.

1. Gender Mainstreaming

In diesem Kapitel wird die politische Strategie Gender Mainstreaming vorgestellt. Es wird erklärt, welchen Ursprung sie hat und welche rechtliche Verbindlichkeit Gender Mainstreaming auf europäischer und deutscher Ebene besitzt. Anschließend wird die Bedeutung und Zielsetzung von Gender Mainstreaming erläutert und ihr strategisches Vorgehen verdeutlicht. Die Umsetzung von Gender Mainstreaming bildet in dieser Arbeit sowohl den theoretischen Bezugsrahmen als auch das Fundament, auf dem das Instrument Gender Controlling aufbaut.

1.1. Ursprung und Entwicklung von Gender Mainstreaming

a. Vereinte Nationen

Den Namen erhielt die Strategie Gender Mainstreaming 1995 auf der Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen in Beijing (vgl. Stiegler, 2000). Aus der Perspektive der Frauenpolitik hatte Gender Mainstreaming die Bedeutung, alle politischen Prozesse auf die Auswirkungen auf Frauen zu überprüfen. Damit sollte die unterschiedliche Lebenssituation von Frauen –im Unterschied zur sozialen Situation von Männern- sichtbar gemacht werden. In Beijing wurde eine Arbeitsplattform verabschiedet, aus der sich für alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Verpflichtung ergab, ein Konzept zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in der nationalen Landespolitik zu entwickeln (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Internet, 2002a).

b. Europäische Union

Auf europäischer Ebene wies bereits 1993 eine Zielvorgabe der Strukturfonds auf die ‚Chancengleichheit für Frauen und Männer‘ (vgl. Stiegler, 2000) hin und machte auf diese Weise auf die unterschiedlichen Lebensverhältnisse von Frauen und Männern aufmerksam. Zwei Jahre später, 1995, wurde im Vierten Aktionsprogramm der Europäischen Kommission zur Chancengleichheit die Förderung der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern mittels Gender Mainstreaming (vgl. Stiegler, 2000).

1997 wurde das Prinzip Gender Mainstreaming im Amsterdamer Vertrag zum ersten Mal rechtlich verankert.² Die Gleichstellung von Frauen und Männern wurde in Artikel 2 und Artikel 3 Absatz 2 wie folgt festgehalten:

▪ Artikel 2 des Amsterdamer Vertrages:

„Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft [...] die Gleichstellung von Männern und Frauen [...] zu fördern“ (Europäische Kommission, 2002).

▪ Artikel 3 Absatz 2 des Amsterdamer Vertrages:

„Bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern“ (ebenda).

In Artikel 2 und Artikel 3 Absatz 2 EG-Vertrag wird festgehalten, dass die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie der Abbau von Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern eine Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft ist. Mit der Unterzeichnung des Vertrages verpflichten sich alle Mitgliedstaaten *„zu einer aktiven Gleichstellungspolitik im Sinne des Gender Mainstreaming“* (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2000: 26). In diesem Zusammenhang wurden 1998 von der Europäischen Kommission beschäftigungspolitische Leitlinien entwickelt (und vom Europäischen Rat bestätigt), die auf vier Säulen³ beruhen. Die Leitlinien sind rechtliche Grundlage und verpflichten die Mitgliedstaaten, den Aspekt der Chancengleichheit in die nationale Beschäftigungspolitik ihrer nationalen Aktionspläne

² Der Vertrag von Amsterdam wurde am 17. Juni 1997 von den Mitgliedstaaten unterschrieben und trat am 1. Mai 1999 in Kraft.

³ Die vier Säulen sind: (1) Verbesserung der Beschäftigungschancen; (2) Entwicklung des Unternehmensgeistes; (3) Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und (4) Stärkung der Maßnahmen für Chancengleichheit (zwischen Frauen und Männern) auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Internet, unter: europa.eu.int/scadplus/leg/leg/de/cha/c10228.htm)

einzu beziehen. Das gilt ebenfalls für alle Maßnahmen, die im Rahmen der Europäischen Strukturfonds unterstützt werden.

c. Bundesrepublik Deutschland

Auf der nationalen Ebene der Bundesrepublik basiert die Förderung der Chancengleichheit auf Artikel 3 Abs.2 S.2 des Grundgesetzes: *„Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“*. Diese Ergänzung wurde 1994 der Verfassung hinzugefügt und verpflichtet den Staat zu einer aktiven Gleichstellungspolitik.

Für die Politik auf der Bundesebene trat Gender Mainstreaming auf die politische Tagesordnung, als der Amsterdamer Vertrag in Kraft trat. Im Juni 1999 beschloss das Bundeskabinett, die Gleichstellung von Frauen und Männer mittels der Strategie Gender Mainstreaming zu fördern und erkannte diese Aufgabe als *„durchgängiges Leitprinzip“* (Bundesministerium des Inneren, 2000) der Bundesregierung an.

Im Juli 2000 wurde Gender Mainstreaming durch einen Kabinettsbeschluss in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (§ 2 GGO) verankert.⁴ Alle Ressorts der Bundesregierung wurden somit vor die Aufgabe gestellt, das Prinzip von Gender Mainstreaming in alle Abläufe von politischen, administrativen und rechtssetzenden Maßnahmen einzu beziehen.

Auch auf der Länderebene wurde die Förderung der Gleichberechtigung und Gleichstellung von Frauen und Männern in einigen Verfassungen (z.B. die Niedersächsische Verfassung oder Verfassung des Landes Schleswig-Holstein) verankert oder durch Kabinettsbeschlüsse festgelegt (z.B. in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Hamburg).

⁴ *„Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist durchgängiges Leitprinzip und soll bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien in ihren Bereichen gefördert werden (Gender Mainstreaming)“* (Bundesministerium des Inneren, 2000: 11).

1.2. Bedeutung und Ziel von Gender Mainstreaming

Die inhaltliche Bedeutung von Gender Mainstreaming hat der Europarat 1999 in folgender Definition formuliert: *„Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making“* (Europarat, 1999).

Gender Mainstreaming bedeutet, den Gleichstellungs-Aspekt in alle politischen Prozesse zu integrieren und zwar in jeden Bereich und auf jeder Ebene der Planung, Durchführung und Evaluation. Gleichzeitig bedeutet Gender Mainstreaming auch politischen Maßnahmen zu verbessern und gegebenenfalls neu zu gestalten, indem der Aspekt der Gleichstellung von den Akteurinnen und Akteuren berücksichtigt wird. Da sich Gender Mainstreaming nicht nur auf einen politischen Bereich, sondern auf die Gesamtpolitik bezieht, wird die Umsetzung von Gender Mainstreaming zu einer prozess- und fachübergreifenden Querschnittsaufgabe.

Die begriffliche Bedeutung von Gender Mainstreaming lässt sich nicht in einem Wort erfassen. Im englischen Sprachgebrauch wird zwischen dem biologischen Geschlecht (sex) und dem sozialen Geschlecht (gender) unterschieden. Mit der Bezeichnung ‚gender‘ sind die Normen, Pflichten, Werte und „Klischees“ gemeint, die mit dem biologischen Geschlecht verbunden sind. Dieser Gender-Codex⁵ hat keine allgemeine und feste Gültigkeit. Er ist von Kultur zu Kultur unterschiedlich und ist -im Gegensatz zum (relativ) gleichbleibenden biologischen Geschlecht- ein wandelbares Produkt seiner Zeit. Das bedeutet, dass genderspezifische Normen und Werte verändert werden können (vgl. Maihofer, 1995).

Der Begriff ‚Mainstreaming‘ bezieht sich auf das englische Wort ‚mainstream‘, das übersetzt ‚Hauptrichtung‘ bedeutet. In diesem Zusammenhang heißt das, die unterschiedlichen Lebensrealitäten von Frauen und Männern erkennen und ihre Bedeutung bei politischen und administrativen Vorhaben und Entscheidungen hinterfragen.

⁵ Mit diesem Begriff bezeichne ich alle geschlechtsspezifischen Verhaltensmuster und Werte.

Genderbewusstes Handeln bedeutet, diesen Unterschied in der täglichen Facharbeit zu berücksichtigen. Auf diese Weise gelangt der Gender-Aspekt auch in den gesellschaftlichen Mainstream, mit anderen Worten, ins Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger.

In der theoretischen Diskussion wird die Trennung zwischen dem biologischen und dem sozialen Geschlecht von unterschiedlichen Standpunkten und Ansätzen aus diskutiert (vgl. Butler, 1991; Laqueur, 1992; Foucault, 1998 u.a.). Aus diesem Grund soll -ohne die Diskussion an dieser Stelle aufgreifen zu wollen- die Bedeutung von ‚Gender‘ und ‚Geschlecht‘ für diese Arbeit erläutert werden. So bezeichnet ‚Gender‘, wie bereits oben dargelegt, das soziale Geschlecht und mit ihm ein variables Gefüge an gesellschaftlich produzierten Normen und Werten. Mit gendersensiblem Handeln bezeichne ich demzufolge ein Handeln, das sich diesem Gefüge bewusst ist und damit verhindern kann, bestehende Muster zu reproduzieren. Der Begriff ‚Geschlecht‘ bezeichnet das biologische Geschlecht und ordnet den „weiblichen“ Körper in die Kategorie „Frau“ und den „männlichen“ Körper in die Kategorie „Mann“ ein. In diesem Sinn befasst sich Gender Mainstreaming nicht nur mit den Kategorien „Frau“ und „Mann“, sondern auch mit den dahinter liegenden Normen und Werten.

Im Gegensatz zur bisherigen Frauen- und Gleichstellungspolitik impliziert der Begriff ‚Gender‘ Frauen und Männer. Gender Mainstreaming prüft gleichermaßen bei der Umsetzung von politischen Maßnahmen die Ausgangsbedingungen von Frauen und Männern und die Auswirkungen von Vorhaben auf Frauen und Männer. Dennoch sind punktuelle Maßnahmen, die zum Abbau geschlechtsspezifischer Hierarchien beitragen, nach wie vor erforderlich. Während die Umsetzung von Gender Mainstreaming langfristig zu einer Gleichstellung von Frauen und Männern führen soll, ist es Aufgabe von einzelnen Fördermaßnahmen, bestehende Benachteiligungen von Frauen oder Männern abzubauen.

Im folgenden Abschnitt wird dargestellt, welche Voraussetzungen für die Implementierung von Gender Mainstreaming gegeben sein müssen und welche Instrumente für diesen Zweck zur Verfügung stehen und eingesetzt werden.

1.3. Voraussetzungen und Instrumente zur Umsetzung von Gender Mainstreaming

Die Anwendung von Gender Mainstreaming erfolgt nach dem ‚top-down‘-Prinzip. Das bedeutet, die Verantwortlichkeit für die Umsetzung liegt bei der Führungsspitze des Staates (oder einer Organisation). Sie muss dafür sorgen, dass die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern herzustellen. Zu den Rahmenbedingungen gehören zum Beispiel rechtliche Grundlagen, die durch Beschlüsse bereitgestellt werden oder das Bereitstellen von finanziellen und personellen Ressourcen.

Zusätzlich bedarf es auch an Instrumenten und Methoden, um das Prinzip der Gleichstellung in Organisationsstrukturen einzuführen. Gender Mainstreaming gibt zwar als Strategie die Zielrichtung an; die Methode, wie das Ziel erreicht werden kann, muss jedoch erarbeitet werden. Mittlerweile haben verschiedene Instrumente Anwendung gefunden, um dem gewünschten Ziel näher zu kommen.⁶ Die entwickelten Instrumente sind vielfältig und je nach Anwendungsbereich haben sie einen unterschiedlichen Ansatz. Sie lassen sich in drei Gruppen unterteilen:

- Die **analytischen Instrumente**, dazu gehören geschlechtersegregierte Daten, Checklisten, Gender Budgets oder das Gender Impact Assessment⁷ etc.
- **Bildungsinstrumente** wie Fortbildungen („flying experts“), Trainings, Informationsmaterial etc.
- **Beratende und begleitende Instrumente** wie zum Beispiel Steuerungs- oder Arbeitsgruppen, Tagungen, Seminare etc.

(vgl. Europarat, 1999; Schweikert, 2002).

⁶ In Deutschland wurde zur Umsetzung von Gender Mainstreaming auf der Bundesebene das Sechs-Schritte-Konzept entwickelt (Ausführlich dazu siehe Schweikert, 2001). In Schweden hat sich die 3-R-Methode durchgesetzt (Ausführlich dazu siehe Stiegler, 2000).

⁷ Das Gender Impact Assessment (GIA) überprüft die Genderrelevanz von politischen Vorhaben und untersucht die Auswirkungen von politischen Maßnahmen auf die Lebenssituation von Frauen und Männern (vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Internet, 2003).

Jedes der Instrumente wurde für einen bestimmten Zweck entwickelt und besitzt unterschiedliche Qualitäten. In der Praxis werden häufig die drei Instrumentengruppen miteinander kombiniert, um auf diese Weise schnelle Erfolge erzielen zu können. Im Rahmen der bundesweiten Verwaltungsmodernisierung tritt noch ein anderes Instrument auf den Plan. Mit dem Ziel, das Verwaltungshandeln zukünftig kostengünstiger zu gestalten und zu steuern, wurde das betriebswirtschaftliche Controlling eingeführt. Im folgenden Verlauf dieser Arbeit wird geklärt, ob das Controlling als Steuerungsinstrument dazu geeignet ist, Gender Mainstreaming in öffentlichen Verwaltungen umzusetzen.

Neben der rechtlichen Grundlage zu Gender Mainstreaming und der instrumentellen Ebene gibt es noch eine dritte Komponente, die für die Umsetzung von Gender Mainstreaming eine erhebliche Rolle spielt: die Aktionsebene oder auch die AkteurInnenebene. Die Akteurinnen und Akteure⁸ bilden die aktive Komponente in Organisationen und sind damit verantwortlich für die Auseinandersetzung und Anwendung der zur Verfügung stehenden Instrumente. Ob und inwiefern der Erfolg der Umsetzung von Gender Mainstreaming abhängig von den AkteurInnen ist, wird in Kapitel 5 näher untersucht.

⁸ AkteurInnen meint alle Verantwortliche, die an der Umsetzung von Gender Mainstreaming beteiligt sind. Dazu gehören die politischen und administrativen Führungskräfte ebenso wie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einer Verwaltung.

2. Controlling in der Betriebswirtschaft

Die Bezeichnung ‚Controlling‘ hängt zusammen mit dem Begriff ‚Control‘, der in der englischen Fachliteratur mit „Beherrschung, Lenkung, Steuerung, Regelung von Prozessen“ übersetzt wird. Eine sinngemäße Übersetzung für den Begriff ‚Control‘ könnte nach Horváth „*Unternehmenssteuerung*“ (Horváth, 1994: 25) sein. Controlling wird synonym für ‚Control‘ verwendet und bezeichnet in diesem Sinne ein Konzept, das für die Steuerung von Abläufen innerhalb der Unternehmensstruktur verantwortlich ist. Die Zügel für die Durchführung dieses Konzeptes liegen in der Hand einer Controllerin bzw. eines Controllers. Entgegen etwaiger Annahmen, ist Controlling nicht mit ‚Kontrolle‘ zu übersetzen, auch wenn Kontrolle ein Teilaspekt des gesamten Controlling Systems darstellt.

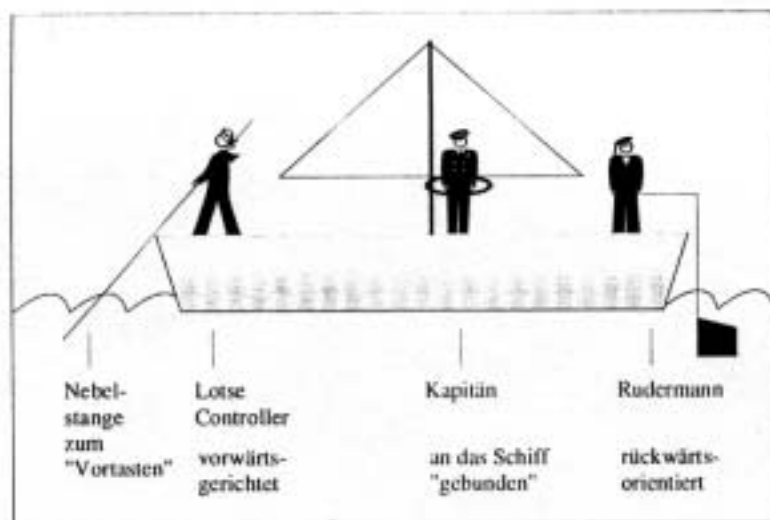
Controlling ist ein institutionalisiertes System der Organisationssteuerung. Das bedeutet nach Nau und Wallner (1998), dass durch die „*Installation eines Systems von generellen Regelungen improvisierte Führungsentscheidungen vermieden werden*“ sollen (Nau/Wallner, 1998: 143). Zu den improvisierten Entscheidungen gehören auch personenabhängige, motivierte Entscheidungen, die ein Unternehmen auf einen unbeabsichtigten Kurs bringen könnten.

Controlling, wie es heute in der Unternehmensorganisation verwendet wird, entstand mit der industriellen Entwicklung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in den USA. Die Controllingaufgaben entstanden aus den Aufgaben des „*secretary*“ (Schriftführer) und des „*treasurer*“ (Schatzmeister) (Horváth, 1994: 26). Mit der zunehmenden Komplexität vom Rechnungswesen in Unternehmen (z.B. Steuerwesen, Finanzierungen) entstand die Stelle des „*Comptroller*“ (ebenda.). Er oder sie war für den finanzwirtschaftlichen Bereich im Unternehmen verantwortlich. Durch die Jahre der Wirtschaftskrisen wurde eine gezielte Planung im Umgang mit den finanziellen Ressourcen unerlässlich, so dass die Funktion des „Comptrollers“ einen festen Platz in Unternehmen erhielt.

2.1. Theoretische Grundlagen und Anforderungen von Controlling

In den 1950er Jahren zog das Controlling als Planungs- und Steuerungssystem in die deutschen Unternehmen ein (vgl. Horváth, 1994). Controlling ist ein praktisches Konzept, das die Führung in einer Organisation unterstützt. Controlling richtet sich daher konkret auf die Zielerreichung in einem Unternehmen und damit gleichzeitig auch auf die gewünschten Ergebnisse. Da häufig der Weg auch das Ziel ist, ist die Prozessorientierung ein wichtiges Controllingmerkmal. Prozessorientierung meint die Verlaufsbeobachtung eines Vorhabens oder Projektes vom Beginn der Planung über die Durchführung bis hin zum Ziel. Controlling arbeitet nach dem Leitbild: Nur ein Unternehmen, das weiß, wo es hin will, kommt auch an (vgl. Nau/Wallner, 1998). Welche Position Controlling in einer Organisationsstruktur einnimmt, verdeutlicht die folgende Abbildung.

Abbildung 1: Controlling als Navigationssystem



(Quelle: Weber/Liessmann/Mayer, 1993: 21)

Das Schiff symbolisiert das gesamte Unternehmen oder die gesamte Organisation. Der Kapitän steht für die Leitungsebene, der für die Entscheidungen verantwortlich ist. Der Lotse repräsentiert auf dieser Abbildung die Controllingfunktion. Controlling operiert als Navigationssystem und steuert das Schiff zu den vorgesehenen Zielkoordinaten. Die

Nebelstange des Lotsen dient als Werkzeug bzw. Instrument, um die Schiffsleitung vor eventuell auftauchenden Hindernissen rechtzeitig warnen zu können.⁹

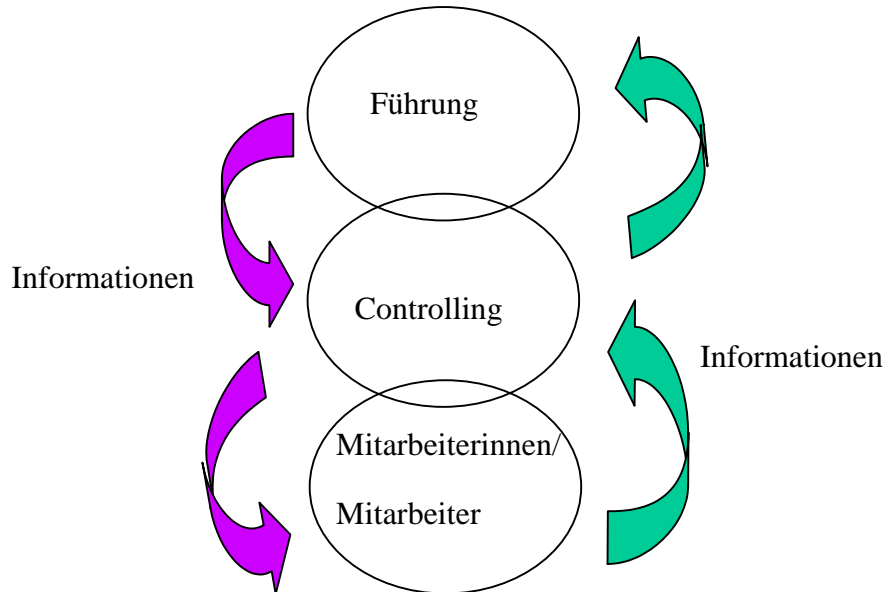
Controlling unterscheidet sich von der Steuerung im ‚herkömmlichen‘ Sinn. Üblicherweise liegt in einer Unternehmensstruktur sowohl die Steuerung als auch die Entscheidungsverantwortung direkt bei der Führungsspitze. Die Organisation von Planung, Durchführung und Kontrolle ist auf der ‚oberen‘ Ebene angesiedelt.

Controlling hingegen funktioniert nach dem ‚top-down‘- ‚bottom-up‘ Prinzip und bildet in einem Unternehmen die Schnittstelle zwischen der Führungsebene und den Mitarbeitenden. Die Controllingstelle oder die Controllerin bzw. der Controller versorgt die Führung mit Informationen den Gebieten der Planung, Durchführung und Kontrolle. Die Informationen - das sind zum Beispiel Daten über die Kosten, die für ein Projekt aufgewendet wurden oder Informationen in Form eines Berichtes über den Entwicklungsstand eines Projektes - werden von den Mitarbeitenden an die Controllingstelle weitergereicht, dort werden sie zuerst aufgearbeitet, das heißt ausgewertet und statistisch erfasst. Nur die für die Führung relevanten Daten werden nach ‚oben‘ weitergegeben (z.B. zu große Abweichungen zwischen dem geplanten Kostenaufwand und den tatsächlichen Kosten).

⁹ Obwohl Besatzung und Benennung der Abbildung nach Weber/Liessmann/Mayer (1993) männlich ist, sind ‚Kapitän‘, ‚Lotse‘ und ‚Rudermann‘ Berufe, die ebenfalls von Frauen ausgeführt werden können.

Folgende Abbildung stellt dieses anschaulich dar:

Abbildung 2: Controlling als Schnittstelle in einer Organisation



(Quelle: Eigene Darstellung)

Eine andere Besonderheit von Controlling ist, dass es als Frühwarnsystem arbeitet. Das bedeutet, wenn sich abzeichnet, dass die Ziele eines langfristig geplanten Projektes (z.B. bei drei oder fünf Jahren) aus diversen Gründen nicht erreicht werden, kann die Controllerin oder der Controller in den Prozessverlauf eingreifen. Dies ist möglich, weil das Controlling bei langfristigen Projekten in kürzeren Abständen (oftmals jährlich) ‚Meilensteine‘ setzt, anhand derer der Entwicklungsstand eines Projektes erkennbar ist. Entspricht der reale Entwicklungsstand (Ist-Zustand) nicht dem der Planung, berät die Führung zusammen mit der Controllingstelle, welche neuen, umsetzbaren Maßnahmen ergriffen werden. Die getroffenen Entscheidungen und Weisungen werden an die jeweiligen Mitarbeitenden weitergeleitet. Wie Controlling in der Praxis umgesetzt wird, stelle ich anhand des Gender Controlling in Kapitel 3 genauer vor.

Im folgenden Abschnitt gehe ich näher auf den theoretischen Rahmen von Controlling ein und verdeutliche anhand von verschiedenen Definitionen, den unterschiedlichen Zugang zur Funktion eines Controlling Konzeptes. Anschließend vergleiche ich die dargestellten

Definitionen und überprüfe, welche Merkmale als Basis für ein Gender Controlling genutzt werden können.

2.2. Verschiedene Definitionen von Controlling

In diesem Abschnitt werde ich den Begriff und das Konzept ‚Controlling‘ anhand von Definitionen aus der Fachliteratur genauer beleuchten. Das Verständnis des Controlling Konzeptes mit seinen Funktionen ist in der betriebswirtschaftlichen Fachliteratur unterschiedlich. Es lässt sich festhalten, dass es keine festgelegte und allgemeingültige Definition zu Controlling gibt. Aus diesem Grund stelle ich die verschiedenen Definitionen vor, um anschließend die spezifischen Merkmale, die Controlling charakterisieren, herauszuarbeiten. Diese Merkmale werden daraufhin untersucht, inwiefern sie als Grundlage geeignet sind, um daraus eine Gender Controlling Definition entwickeln zu können. Das Ergebnis, das aus dem Vergleich der Definitionen resultiert, ist eine neue Definition zu Controlling, die als Folie in dieser Arbeit verwendet wird. Die Controlling Definition schafft eine Basis, um sowohl die praktische Umsetzung von Controlling an sich, als auch die eines Gender Controlling nachvollziehen zu können.

Controlling ist ein betriebswirtschaftliches Konzept, das als System in die Verwaltungsstruktur übertragen wurde. Da sich jedoch der Aufbau (in Bezug auf die hierarchische Struktur oder die unterschiedlichen Fachbereiche) und die Aufgaben (z.B. die Erzielung von wirtschaftlichem Gewinn und Entwicklung von innovativen Produkten) eines Privatunternehmens von der Organisation einer Verwaltung unterscheidet, ist es erforderlich zu hinterfragen, ob und welchem Rahmen das Controlling für eine Verwaltung geeignet ist.¹⁰

Die folgenden sechs Definitionen sind zum Teil der betriebswirtschaftlichen Fachliteratur entnommen, zwei Definitionen beziehen sich auf die Verwaltungspraxis bzw. auf das

¹⁰ Controlling wurde im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform in den meisten Verwaltungen eingeführt. Die Umsetzung und Zielstellung des Konzeptes kann jedoch von Verwaltung zu Verwaltung sehr unterschiedlich sein. Anhand der Verwaltungen in Kapitel 4 wird dargestellt, wie Controlling in der Verwaltungspraxis aussehen kann.

Verwaltungs-Controlling, eine andere stammt aus dem Bereich des Gleichstellungs-Controlling.

2.2.1. Controlling Definition der schweizerischen Trägerschaft

Die erste Definition stammt von einer schweizerischen Trägerschaft¹¹, die mit dem Projekt „Gleichstellungs-Controlling“ eine konkrete Umsetzung von Gender Mainstreaming erreichen will. Das Gleichstellungs-Controlling hat die Aufgabe, den Aspekt Gleichstellung in bestehende Managementinstrumente zu integrieren. Die Trägerschaft definiert Controlling folgendermaßen: *„Controlling ist nicht Kontrolle, sondern Planung, Zielbestimmung und Steuerung im finanz- und leistungswirtschaftlichen Bereich. Es leitet sich aus der Führungsverantwortung ab, Resultate zu erreichen. Resultate werden in Form von Jahreszielen mit den Führungskräften vereinbart“* (Internet, unter: www.gleichstellungs-controlling.org/gleichstellcontrolling/controlling.html).

Laut dieser Definition ist Controlling mit Planung, Zielbestimmung und Steuerung zu übersetzen. Controlling ist ein Teil der Unternehmensführung und funktioniert im Hinblick auf Effizienz und Effektivität. Um effiziente und effektive Resultate zu erreichen, werden nach Absprache mit den Führungsverantwortlichen Ziele in zeitlichen Abständen (Meilensteine) festgelegt.

Die Definition erläutert in knapper Form die wichtigsten Elemente des Controlling, jedoch ohne es in einen konzeptionellen und strukturellen Kontext einzubinden. Das heißt, es ist nicht deutlich, worum es sich beim Controlling handelt und welchen Zweck es in einem Unternehmen erfüllen soll, bzw. welche Ziele Controlling verfolgt. Entgegen der oben getroffenen Aussage, dass Kontrolle ein Teilaspekt des Controlling ist, schließt diese Definition Kontrolle explizit aus.

¹¹ Die Trägerschaft setzt sich aus zwei Gewerkschaften zusammen: (1) Dem Schweizerische Verband des Personals öffentlicher Dienste (vpod), Gewerkschaft im Service Public und für den Service Public und (2) Dem Schweizer Syndikat Medienschaffender (SSM), Gewerkschaft für alle in den elektronischen Medien tätigen Frauen und Männer (Internet, unter www.gleichstellungs-controlling.org/traegerschaft.html).

Daraus ergibt sich die Frage, wie der Aspekt der Qualitätssicherung in einem Unternehmen, ohne Überprüfung der Prozesse, gewährleistet werden kann? Ebenso fehlt die Funktion der Informationsversorgung zwischen der Führungsebene und der Controllingstelle bzw. den Mitarbeitenden.

2.2.2. Controlling Definition aus der Unternehmenspraxis der Berliner Verwaltung

In der Unternehmenspraxis der Berliner Verwaltung wird Controlling als „[...] *ein Konzept der Unterstützung der Verwaltungsführung auf allen Ebenen und zur Steuerung der Verwaltung verstanden, das die Funktionen ergebnisorientierte Planung, Analyse, Steuerung und Überwachung beinhaltet*“ (Berlin,1995 :4).

Die Definition erwähnt explizit, dass es sich bei Controlling um ein Konzept der Steuerung handelt, das die Führung der Verwaltung auf allen Ebenen unterstützt. Dieses Detail (auf allen Ebenen) ist für eine Verwaltungsorganisation insofern wichtig, weil sie nicht nur eine Hierarchiespitze besitzt, sondern mehrere. Ein Unternehmen besitzt in der Regel (je nach Größe) eine Führungskraft, die von ‚oben‘ den gesamten Betrieb leitet. Eine Verwaltung hingegen gliedert sich in mehrere Abteilungen, die wiederum je nach Größe der Verwaltung in mehrere Referate unterteilt sind. Sowohl die Abteilungen als auch die Referate werden von einer Person geleitet. Ein Controlling, das also auf allen Ebenen funktioniert, bedeutet, dass jede Abteilung ein eigenes Controllingsystem besitzt. Auf diese Weise wird die Referats- oder Abteilungsleitung über die Vorgänge innerhalb des Fachbereich kontinuierlich und systematisch informiert und kann –falls erforderlich- in den Ablauf eines Vorhabens eingreifen. Durch den ständigen Informationsaustausch können Maßnahmen oder Projekte von vornherein zielgerichteter und damit auch ergebnisorientierter geplant werden. Dazu dienen die in der Definition erwähnten Analysen (Datenerhebungen). Diese können am Anfang eines Vorhabens durchgeführt werden, um die Ausgangsbedingungen für ein Projekt zu ermitteln (Planung und Steuerung) oder am Schluss eines Vorhabens (Überwachung). In diesem Fall geben die Daten Aufschluss über

den Erfolg eines Projektes. Der Fokus des Controlling liegt in jeder Hinsicht auf dem gewünschten Ergebnis.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass diese Controlling Definition auf die Verwaltungsstruktur zugeschnitten ist. Im Vergleich zur Vorherigen enthält sie wesentliche Punkte, die ein Controlling Konzept in der Verwaltungsorganisation berücksichtigen sollte. Dazu kommt, dass hier der Wirkungsbereich von Controlling nicht auf den finanz- und leistungswirtschaftlichen Bereich eingegrenzt wird. Das heißt, Controlling steuert nicht ausschließlich die Kosten- und Leistungsbereiche, sondern es kann auch qualitative Faktoren wie zum Beispiel die Zufriedenheit der MitarbeiterInnen und/oder die der KundInnen erfassen.

2.2.3. Controlling Definition nach Nau und Wallner

Bei den Autoren Nau und Wallner (1998) steht das Verwaltungs-Controlling im Mittelpunkt. Als theoretischen Rahmen für das Controlling in der öffentlichen Verwaltung kennzeichnen sie Controlling als „[...] *ein Konzept zur Planung und Steuerung in Organisationen mit den Funktionen: Zielsetzung/Planung; Information; Soll-Ist-Kontrolle; Abweichungsanalyse; Steuerung und Kontrolle*“ (Nau/Wallner, 1998: 141). Alle genannten Funktionen des Controlling wirken nach deren Ansicht in einem geschlossenen System (Regelkreissystem). Das bedeutet, alle Elemente sind miteinander verbunden, wobei die Steuerung sowohl der Endpunkt als auch der Ausgangspunkt für eine neue oder korrigierte Zielsetzung oder Planung darstellt. Controlling wird als Planungs- und Steuerungskonzept von Organisationen charakterisiert; die Handlungsebene von Controlling, der Nutzen und das Ziel dieses Konzeptes ist jedoch nicht dargestellt. Die Funktionen, welche das Controlling in einer Organisation übernimmt, sind dagegen sehr detailliert aufgeführt. Sie liefern einen umfangreichen Einblick in das Aufgabenfeld des Controlling.

2.2.4. Controlling Definition nach Horváth

Für den Betriebswirt Péter Horváth (1994) ist Controlling „[...] *funktional gesehen- ein Subsystem der Führung, das Planung und Kontrolle sowie Informationsversorgung systembildend und systemkoppelnd koordiniert. ...Controlling stellt damit eine Unterstützung der Führung dar*“ (Horváth, 1994: 144).

Begriffe wie „Subsystem“ oder „systembildend“ und „systemkoppelnd“ spielen für Horváth eine bedeutende Rolle im Zusammenhang mit seinem Systemansatz. Um seine Definition zu Controlling verstehen zu können, ist es daher notwendig, sein Verständnis des Systembegriffs kurz darzustellen.

Sowohl Controlling als auch ein Unternehmen sind für Horváth ein System. Er beschreibt ein Unternehmen daher als ein „Supersystem“, das sich in einzelne Bestandteile („Subsysteme“) gliedert. Controlling ist als Bestandteil eines Unternehmens ebenfalls ein „Subsystem“. Die einzelnen „Subsysteme“ unterscheiden sich durch ihre Funktionen (Aufgaben), wie zum Beispiel marktbezogene Funktionen oder betriebsbezogene Funktionen. Die beiden Begriffe „systembildend“ und „systemkoppelnd“ sind unmittelbar mit der Koordination in einem Unternehmen verbunden. Mit „systembildender Koordination“ meint Horváth die „Schaffung einer Prozessstruktur, die zur Abstimmung von Aufgaben beiträgt“. Durch die Abstimmung der Aufgaben in einem System können Störungen im voraus verringert werden. So ist das Planungs- und Kontrollsystem ein Ergebnis systembildender Koordination. Unter dem Begriff „systemkoppelnde Koordination“ meint Horváth alle Aktivitäten, die zur Problemlösung in einer Systemstruktur eingesetzt werden bzw. die als Reaktion auf „Störungen“ stattfinden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Controlling nach Horváth, in Bezug auf seine zu erfüllenden Aufgaben, ein Bestandteil der Führung ist. Controlling koordiniert in einem Unternehmen Planung, Kontrolle und die Informationsversorgung mit dem Ziel, Störungen in dem Unternehmenssystem zu verringern bzw. adäquat auf Probleme reagieren zu können (vergleichbar mit dem Lotsen auf einem Schiff). Horváths Controlling Definition hat einen

sehr spezifischen und komplexen Ansatz, der ohne eine Auseinandersetzung mit seinem Systembegriff sehr undurchsichtig und schwierig nachzuvollziehen ist. Daher ist die Anwendung von Horváths Definition für eine praktische Handhabung eher ungeeignet.

2.2.5. Controlling Definition nach Weber

Jürgen Weber (1988) lehnt eine knappe Formulierung des Controlling Begriffes ab und berücksichtigt in seinem Definitionsvorschlag mehrere, für ihn wichtige Aspekte. In seiner ‚Einführung in das Controlling‘ (1988) definiert er Controlling in seinen Funktionen als *„[...] ein Subsystem der Unternehmensführung, das teils durch die Übernahme, teils durch die Unterstützung von Planungs-, Steuerungs- und Kontrollprozessen eine Koordination des Führungsgesamtsystems ermöglicht. Controlling geht in seinem operativen Teil von einem gegebenen Umfeld aus (insbesondere gegebene Ziele). In seinem strategischen Teil will es bewußt exogene und endogene Änderungen dieses Umfeldes aufzeigen, anregen und berücksichtigen.“* In Bezug auf die institutionelle Realisierung schreibt Weber: *„Controlling bedarf als Führungsfunktion nicht unbedingt spezifischer Aufgabenträger. Vorteile einer Aufgabenspezialisierung lassen es aber nur in kleinen Unternehmen als sinnvoll erscheinen, auf die Einrichtung einer Controller-Organisation zu verzichten“* (Weber, 1988: 25).

Für Weber ist Controlling ein Teilsystem oder Bestandteil der Unternehmensführung, das die Verantwortung für die verschiedenen Elemente Planung, Steuerung und Kontrolle entweder ganz übernimmt oder die Führung bei diesen Prozessabläufen unterstützt. Controlling erhält die Aufgabe, diese Elemente in einem Unternehmen besser aufeinander abzustimmen. Nach Weber gliedert sich Controlling in zwei Teilbereiche. Auf der einen Seite der operative Teil, der auf vorhandene Strukturen zurückgreift und auf der anderen Seite der strategische Teil, der sowohl auf äußere als auch auf innere Veränderungen dieser Strukturen aufmerksam macht.

Ein weiterer Vorteil des Controlling ist laut Weber die „Aufgabenspezialisierung“. Das bedeutet, dass ein (kleines) Unternehmen eher auf die Einrichtung einer Controllingstelle

verzichten kann, denn die Controllingaufgaben können von der Unternehmensleitung übernommen werden.

Webers Definition von Controlling bildet eine gute Ausgangsbasis. Die umfassende Darlegung des Konzeptes ermöglicht, seine praktische Anwendung in einer Unternehmensstruktur nachvollziehen zu können. Ein Manko an dieser Auslegung ist der fehlende Hinweis auf die Funktion der Informationsversorgung.

2.2.6. Controlling Definition aus dem betriebswirtschaftlichen Lexikon

Im Lexikon des Controlling (1996) wird das Konzept Controlling wie folgt charakterisiert: *„Controlling ist eine Managementfunktion. Es dient der zielorientierten Steuerung der Unternehmensprozesse durch Planung, Informationsversorgung und Kontrolle in einem durch Vor- und Rückkopplungen gekennzeichneten Prozess. Controlling ist für betriebliche Informationsrechnungen verantwortlich; es sorgt für die relevanten Informationen zur Planung, Steuerung und Kontrolle von Erfolg, Liquidität und Sicherheit in lang- und kurzfristiger Sicht“* (Schulte, 1996: 144).

In dieser Definition wird Controlling selbst als Funktion des Management gekennzeichnet. Es hat die Aufgabe, Prozesse in einem Unternehmen zielgerichtet zu steuern. Die Steuerung erfolgt durch die Planung der Abläufe, die Beschaffung von Informationen, die für die Realisierung erforderlich sind sowie durch die Kontrolle während und am Ende eines Prozesses. „Vor- und Rückkopplungen“ bezeichnen den kreisförmigen Informationsverlauf beim Controlling, das bedeutet, Informationen (Anfragen oder Vorgaben) werden von der Controllingstelle (Sender) an die MitarbeiterInnen (Empfänger) geschickt und wieder zurück. Die Controllingstelle wertet die Informationen aus und leitet diese an die Führungsspitze weiter.

Die Definition ist klar und umfassend formuliert; die Zielsetzungen, Funktionen sowie die praktische Wirkungsweise des Controlling sind deutlich hervorgehoben.

2.2.7. Zusammenfassende Darstellung der Controlling Definitionen

In der folgenden Tabelle sind die übereinstimmenden Merkmale zu Controlling aus den sechs Definitionen herausgefiltert, um sie überschaubarer gegenüber stellen zu können. Spezifische Merkmale, die nur in einzelnen Definitionen vorkommen, werden in der Tabelle 2 deutlicher hervorgehoben.

Tabelle 1 : Übereinstimmende Controlling-Merkmale im Vergleich

Definitionen/ Merkmale	Schweizerische Trägerschaft	Berliner Verwaltung	Nau/Wallner	Horváth	Weber	Controlling Lexikon
Planung	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Steuerung	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kontrolle	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	ja
Information	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja
Führungs- unterstützung	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein
Analyse	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein
Summe	2 Ja 4 Nein	5 Ja 1 Nein	5 Ja 1 Nein	5 Ja 1 Nein	4 Ja 2 Nein	4 Ja 2 Nein

Ja = Merkmal ist in der Definition enthalten, wird hervorgehoben durch die graue Markierung
 Nein = Merkmal ist nicht in der Definition enthalten, wird hervorgehoben durch die gelbe Markierung
 (Quelle: Eigene Darstellung)

Der Vergleich zeigt, dass die Merkmale ‚Planung‘ und ‚Steuerung‘ in allen Definitionen enthalten sind. Unabhängig davon, ob es sich beim Controlling um ein Konzept, einen Teilbereich der Führung oder um eine Managementfunktion handelt, sind Planung und Steuerung die wesentlichen Merkmale von Controlling. Bis auf die Definition der schweizerischen Trägerschaft kommen alle zu dem Schluss, dass Kontrolle/Überwachung ebenfalls ein Teilaspekt des Controlling ist. Bei den Merkmalen ‚Informationsversorgung‘ und ‚Führungsunterstützung‘ liegt der Konsens bei der Hälfte der Definitionen (drei enthalten das Merkmal – drei enthalten es nicht).

Anhand der gelben Markierung ist zu erkennen, dass die Definition der schweizerischen Trägerschaft besonders hervorgehoben ist. Diese Definition enthält nur zwei der sechs

wesentlichen Controlling-Merkmale, das bedeutet, die Anforderungen an ein Controlling Konzept sind hier nur geringfügig erfüllt. Die Definitionen der Berliner Verwaltung, von Nau und Wallner und von Horváth dagegen enthalten fünf der sechs Merkmale und werden damit den Anforderungen, die ein Controlling-Konzept stellt, eher gerecht. Die drei genannten Definitionen stammen aus unterschiedlichen Praxis- und Theoriefeldern. Die Definition der schweizerischen Trägerschaft wurde von Gewerkschaften formuliert, die sich in der Praxis mit Gleichstellungs-Controlling in Unternehmen und Verwaltungen befassen. Die Definitionen der Berliner Verwaltung und von Nau/Wallner befassen sich dagegen explizit mit Verwaltungs-Controlling (siehe näher Berlin, 1995 und Nau/Wallner, 1998), während Horváth sich in seiner Definition auf Controlling als betriebswirtschaftliches Konzept bezieht. Hier ergibt sich die Frage, wie das Gleichstellungs-Controlling in der Praxis angewendet wird, wenn die wesentlichen Merkmale eines Controlling-Konzeptes nicht gegeben sind.

Inwiefern die dargestellten Definitionen als Grundlage für eine Gender Controlling Definition geeignet, zeigt die folgende Übersicht. Die Tabelle verdeutlicht die ‚geeigneten‘ und nicht ‚geeigneten‘ Elemente aus den Definitionen. Zu den geeigneten Elementen gehören solche, die für die Erarbeitung der neuen Controlling-Definition und damit auch für das Gender Controlling genutzt werden. Die Kategorie der nicht geeigneten Elemente verdeutlicht, welche Merkmale in einer Definition fehlen oder nicht in die neue Definition einbezogen werden können. Für die Bewertung der Definitionen habe ich die Kriterien:

- wesentliche Merkmale von Controlling
- Nähe zur (Verwaltungs-)Praxis und
- inhaltliche/sprachliche Komplexität gewählt.

Tabelle 2: Für Gender Controlling geeignete und nicht geeignete Elemente aus den Controlling Definitionen

Definitionen	Geeignete Elemente	Nicht geeignete Elemente
(1) Schweizerische Trägerschaft	<ul style="list-style-type: none"> - informiert über den Wirkungsbereich - Hinweis auf die Festlegung von Jahreszielen (Meilensteine) 	<ul style="list-style-type: none"> - konzeptioneller & struktureller Rahmen fehlt - Funktion der Kontrolle & Informationsversorgung fehlt - Ziele sind nicht formuliert - zeitlicher Rahmen nicht abgesteckt
(2) Berliner Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> - ist auf eine Verwaltungsstruktur zugeschnitten - Funktionen sind ergebnisorientiert 	<ul style="list-style-type: none"> - Funktion der Informationsversorgung fehlt - keine Ziele festgelegt - zeitlicher Rahmen fehlt
(3) Nau/Wallner	<ul style="list-style-type: none"> - genaue Aufführung der Funktionen gewähren einen detaillierten Einblick ins Aufgabenfeld des Controlling 	<ul style="list-style-type: none"> - Definition ist zu knapp formuliert - Ziel des Konzeptes ist nicht formuliert - zeitlicher Rahmen fehlt
(4) Horváth	<ul style="list-style-type: none"> - Definition enthält wesentliche Ziele & Merkmale von Controlling 	<ul style="list-style-type: none"> - Definition ist inhaltlich & sprachlich sehr komplex - Zeitlicher Rahmen nicht festgehalten
(5) Weber	<ul style="list-style-type: none"> - Ziele von Controlling sind (zum Teil) dargelegt - Definition ist ausführlich & praxisnah 	<ul style="list-style-type: none"> - Definition ist zu detailliert - Funktion der Informationsversorgung fehlt - kein zeitlicher Rahmen
(6) Controlling Lexikon	<ul style="list-style-type: none"> - Definition ist knapp & umfassend definiert - Nennt als einzigsten einen zeitlichen Rahmen - Definition ist praxisnah 	<ul style="list-style-type: none"> - Controlling als Managementfunktion

Hellgraue Markierung: hervorgehobene Merkmale, die als geeignete Merkmale bewertet wurden
 Gelbe Markierung: hervorgehobene Merkmale, die als nicht geeignete Merkmale bewertet wurden

(Quelle: Eigene Darstellung)

Definitionen, die keine markierten Merkmale bei den nutzbaren Elementen haben (1-3), sind für die Bewertung nicht ausschlaggebend. Das heißt, die geeigneten Elemente von (1) und (3) sind im Kontext der Definition nicht sehr aussagekräftig und tragen nur geringfügig zum Verständnis des Controlling-Konzeptes bei. Auf Grund der ungeeigneten Merkmale aus beiden Definitionen können diese nicht als theoretische Grundlage verwendet werden. Die markierten Merkmale dagegen heben die Besonderheiten der Merkmale beider Kategorien hervor. Es zeigt sich, dass insbesondere die Definition (6) dazu geeignet ist, als theoretischer Rahmen für das Controlling-Konzept zu dienen. Die markierten Merkmale werden in den Bezugsrahmen eingesetzt.

In Anlehnung an die geeigneten Elemente aus den Definitionen ergibt sich meines Erachtens folgende Controllingdefinition:

Controlling ist ein Konzept der Unterstützung der Verwaltungsführung auf allen Ebenen. Es dient der ziel- und ergebnisorientierten Steuerung der Verwaltungsprozesse durch Planung, Analyse, Informationsversorgung und Kontrolle in einem durch Vor- und Rückkopplungen gekennzeichneten Prozess. Controlling funktioniert mit dem Ziel, Störungen in dem Verwaltungssystem zu verringern bzw. adäquat auf Probleme reagieren zu können.

Im Anschluss an die theoretische Auseinandersetzung mit dem Controlling-Konzept geht es im nächsten Kapitel um die praktische Funktionsweise von Controlling in einer Organisation. Die Vorstellung der beiden Elemente ‚strategisches und operatives‘ Controlling ist an dieser Stelle erforderlich, um den praktischen Ablauf von Gender Controlling in Kapitel 3, aber auch die Controlling Konzepte der Praxisbeispiele in Kapitel 4 verständlicher nachvollziehen zu können.

2.3. Elemente von Controlling

Die Darstellung der Controlling-Elemente verdeutlicht zum einen, wie das Instrument in der Praxis umgesetzt wird, und bereitet gleichzeitig auf die Anwendung von Gender Controlling in der Praxis vor.

Wie Jürgen Weber (1988) in seiner Definition bereits dargestellt hat, teilt sich der praktische Aufgabenbereich des Controlling in einen operativen und einen strategischen Teil. Als Teil des Managementsystems knüpft Controlling in seiner Arbeitsweise an die strategische und operative Unternehmensführung an. Strategische Unternehmensführung hat das langfristige Ziel, zur „*Schaffung und Erhaltung von Erfolgspotentialen*“ (Schulte, 1996: 135) beizutragen. Die operative Unternehmensführung hingegen ist zuständig für eine „*effiziente Ausschöpfung der Erfolgspotentiale*“ (Schulte, 1996: 138). Operatives Controlling unterstützt das operative Management durch die Entwicklung von kurzfristigen Maßnahmen, die erforderlich sind, um die strategischen Ziele zu erreichen und arbeitet somit dem strategischen Controlling zu. Planungs-, Steuerungs- und Kontrollaufgaben der beiden Teilbereiche unterscheiden sich voneinander und laufen in der Praxis auf unterschiedlichen Ebenen ab.

In den folgenden Abschnitten beschreibe ich detailliert das strategische und operative Controlling.

2.3.1. Strategisches Controlling

Die meisten Unternehmen verfügen heute über ein strategisches Controlling oder ein strategisches Management. Die Aufgaben- und Zielfunktionen des strategischen Controlling sind in der Fachliteratur ebenso vielfältig besprochen wie das theoretische Controlling Konzept an sich.

Der Autor Jürgen Witt (2000) bezieht sich in erster Linie auf die zeitliche Dimension des strategischen Controlling: „[...] *strategisches Controlling bezieht sich auf die meist langfristig ausgerichteten Controllingperspektiven. Ist der Unternehmenskurs richtig; sind die Ziele entsprechend abgesteckt*“ [...] (Witt, 2000: 44). Schulte (1996) sieht das strategische Controlling als Wegbereiter für das operative Controlling: „[...] *strategisches Controlling bemüht sich darum, die organisatorischen Voraussetzungen der Planerstellung und der Kontrolle zu schaffen und diese mit dem operativen Management abzustimmen* [...]“ (Schulte, 1996: 136). Die Autoren Weber, Liessmann und Mayer (1993) sehen die

Zuständigkeit des strategischen Controlling in der Beantwortung von betrieblichen Grundsatzfragen wie:

- „*Wer sind wir (Leitbild) ?*
- *Was können wir (Ressourcenanalyse) ?*
- *Was geschieht um uns herum (Umfeldanalyse)?“*

(Weber/Liessmann/Mayer, 1993: 26).

Jürgen Weber (1988) stellt eine detaillierte Übersicht zum Aufgabenspektrum des strategischen Controlling vor. Er unterteilt die Aufgaben thematisch in drei Schwerpunkte:

- Unterstützung der strategischen Planung
- Umsetzung der strategischen Planung in die operative Planung
- Aufbau und Durchführung der strategischen Kontrolle

(vgl. Weber, 1988).

Für Weber spielt vor allem Kontrolle eine große Rolle. Die Überwachung des gesamten Prozesses ist für ihn ein wichtiger Teil der Steuerung, um unrealistische Vorhaben oder Abweichungen von den Zielsetzungen durch neue Maßnahmen korrigieren zu können.

Methodisch wird strategisches Controlling mit Hilfe von verschiedenen Instrumenten umgesetzt. Dazu zählt u.a. das Benchmarking, die Portfolio-Analyse oder das Balanced Scorecard. Alle drei Instrumente stammen aus dem betriebswirtschaftlichen Bereich und haben in der Verwaltungspraxis bislang noch nicht Fuß gefaßt oder sie stehen erst am Anfang der Planungsphase. Aus diesem Grund findet in dieser Arbeit eine nähere Erläuterung der Instrumente nicht statt.

Was sind die gewünschten Ergebnisse, die aus dem strategischen Controlling hervorgehen sollen? Diese Frage führt zum ‚out-put‘ dieses Controlling Elementes. Strategisches Controlling dient dazu, den langfristigen Erfolg eines Unternehmens sichern zu helfen. Die folgende Abbildung zeigt nach Weber, Liessmann und Mayer (1993) die wichtigsten Säulen des langfristigen Erfolgs.

Abbildung 3: Strategische Erfolgsfaktoren



(Quelle: Weber/Liessmann/Mayer, 1993: 75)

Die Erfolgsfaktoren, die zu dem strategischen Controlling gehören sind:

- Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden und das
- Image für ein Unternehmen durch innovative Produkte.

Die Richtungspfeile, die von den Aspekten Nutzenvorteil, Innovation und Motivation ausgehen, verdeutlichen den Einfluss auf den langfristigen Erfolg eines Unternehmens. Diese Faktoren bieten einen Ansatzpunkt für die Erfolgserwartung einer Verwaltung bei der Umsetzung eines Gender Controlling.

2.3.2. Operatives Controlling

Operatives Controlling gehört als Teilbereich des Controlling ebenfalls zum Führungskonzept eines Unternehmens. Als ‚Zulieferer‘ des strategischen Controlling ergänzen sich beide Elemente durch ihre unterschiedlichen Aufgaben- und Wirkungsbereiche. Die wesentlichen Aufgaben des operativen Controlling beziehen sich

auf die Unterstützung und Übernahme von kurz- und mittelfristigen Planungs-, Steuerungs- und Kontrolltätigkeiten zur Koordination des Führungssystems. Thematisch lassen sich die verschiedenen Aufgaben in drei Schwerpunkte unterteilen:

- Aufbau und Durchführung der operativen Planung und Kontrolle
- Unterstützung der Budgetierung (Haushaltsplanung der Fachbereiche im Hinblick auf das Unternehmensgesamtbudget)
- Unterstützung der Fachabteilungen (Controlling als „interne Unternehmensberatung“ und „Informationsdrehscheibe“ zwischen den Fachbereichen)

(vgl. Weber, 1988).

Die Zielsetzung des operativen Controlling ist auf die Gewinnsteuerung ausgerichtet und auf die Vermeidung unerwünschter ‚Nebeneffekte‘ bei der Umsetzung von Maßnahmen. In diesem Sinne müssen Zielabweichungen kurzfristig festgestellt und verändert werden. Die Wirkungsorientierung des operativen Controlling ist auf die innere Unternehmensstruktur (z.B. Kosten, Umsätze, Investitionen, etc.) gerichtet. Das heißt, interne Prozesse werden geplant, analysiert und zielgerichtet gesteuert.

Operatives Controlling unterliegt der Einschränkung einer *„kurzfristig nicht veränderbaren institutionellen Struktur“* (Weber/Liessmann/Mayer, 1993: 69), das bedeutet, eines relativ festgelegten Ziel-, Ressourcen- und Handlungsspielraums. Operatives Controlling ermittelt den Erfolg eines Planungsziels durch Plan-Ist-Abweichungen mittels entwickelter Kennzahlen. Quantitative Messgrößen bilden die Grundlage für den operativen Steuerungsprozess.

2.3.3. Vergleich von strategischem und operativem Controlling

Die wesentlichen Unterschiede zwischen dem strategischen und operativen Controlling sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

Tabelle 3: Vergleichende Darstellung von strategischem und operativem Controlling

CONTROLLING TEILBEREICH/ MERKMALE	STRATEGISCHES CONTROLLING	OPERATIVES CONTROLLING
Zielsetzung	Existenz des Unternehmens sichern	Gewinn erzielen
Planung & Zeitraum	Schaffung oder Erhaltung von Leistungsfähigkeit als Basis zukünftiger Erfolgchancen, keine zeitliche Begrenzung	Effiziente Ausschöpfung der Erfolgspotentiale, kurz- und mittelfristige Planungszeiträume (1-3 Jahre)
Informationsweg	Berichtswesen (Reporting in größeren Abständen)	Berichtswesen (Reporting in kurzen Abständen)
Kontrolle	„Frühwarnsystem“, Soll-Ist- Analyse	Plan-Ist-Vergleiche
Steuerungsgrößen (Messgrößen)	Qualitative Faktoren (Stärken & Schwächen)	Quantitative Größen (Budgets)
Wirkungsorientierung	Auseinandersetzung mit der Umwelt des Unternehmens	Interne Unternehmensprozesse (Kosten, Umsätze, etc.)
Steuerung	Anpassung operativer Ziele an strategische Potentiale	Kurseinhaltung, Gewinnsteuerung

(Quelle: Eigene Darstellung)

Die Tabelle zeigt die wesentlichen Unterschiede zwischen dem operativen und dem strategischen Controlling in Bezug auf die Merkmale Zielsetzung, Planung & Zeitraum, Informationsweg, Kontrolle, Steuerungsgrößen, Wirkungsorientierung und Steuerung auf. Die beiden Aufgabenbereiche unterscheiden sich vor allem in der Gestaltung der Planung, der Wirkungsebene sowie dem Wirkungsbereich. Strategisches Controlling plant in weiter Voraussicht und in ‚größeren‘ Zusammenhängen (z.B. Einbeziehen von Umweltfaktoren in die Planung), es operiert sozusagen auf der Makroebene, während operatives Controlling auf der Mikroebene eines Unternehmens agiert. Der Planungszeitraum ist enger gefasst und

die wesentliche Aufgabe besteht in der Umsetzung der strategischen Unternehmensziele. Beide Elemente ergänzen sich in ihren Funktionen und wirken effektiver, wenn sie kombiniert in einer Organisationsstruktur eingesetzt werden.

Aus dieser vergleichenden Darstellung geht hervor, dass sowohl strategisches als auch operatives Controlling, verglichen an ihrer Aufgaben und ihrer Wirkungsebene, in eine Verwaltung importiert werden können. Unterschiede wird es zweifellos bei der inhaltlichen Zielsetzung und Planung geben. Wie bei der Controllingdefinition bereits erwähnt, orientiert sich eine öffentliche Verwaltung vor allem an politischen Vorhaben und gesellschaftlichen Anliegen. Ziele wie ‚Gewinne erzielen‘ und ‚die Unternehmensexistenz sichern‘ stehen nicht auf der Prioritätenliste. Auf Grund der Verwaltungsstruktur (gegliedert in Fachbereiche, Abteilungen und Referate) wird der Schwerpunkt von Controlling eher auf der operativen Ebene liegen. Demnach dürfte sich auch die Umsetzung des Gender Controlling überwiegend auf dieser Ebene konzentrieren.

Die Erläuterung von Gender Controlling steht im Mittelpunkt des folgenden Kapitels. Es wird herausgearbeitet, was Gender Controlling ist, welche Aufgaben und Ziele es hat und wie diese in der Praxis umgesetzt werden können. Im wesentlichen soll verdeutlicht werden, wie der Gender Aspekt in die Controllingprozesse einer Verwaltung integriert werden kann und welche Kriterien einem gender-gerechten Controlling zu Grunde liegen.

3. Gender Controlling in öffentlichen Verwaltungen

Im vorhergehenden Kapitel wurde die theoretische Grundlage des betriebswirtschaftlichen Controlling dargestellt und ihre praktische Anwendung erläutert. Wie Gender Controlling in den öffentlichen Verwaltungen implementiert werden kann und welche Aufgaben es dort erfüllen soll, steht im Mittelpunkt dieses Kapitels.

Der Begriff Gender Controlling setzt sich zusammen aus Gender [Mainstreaming] und Controlling. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Gender Controlling das Fundament des Controlling Konzeptes aus der Betriebswirtschaft nutzt und im Sinne der Zielsetzung des Gender Mainstreaming Prinzips funktioniert. Controlling hat in der Verwaltung das Ziel, Abläufe ziel- und ergebnisgerichtet zu planen und zu steuern. Gender Controlling erweitert diese Funktion um das Ziel, den Gender Aspekt in die Abläufe der Verwaltungsprozesse zu integrieren; zum Beispiel unter Berücksichtigung von geschlechterdifferenzierten Daten, durch genderspezifische Evaluationen und die Integration der Geschlechterkategorien in die Zielsetzung eines Vorhabens. Es dient somit der Durchsetzung von Gender Mainstreaming in der öffentlichen Verwaltung und funktioniert in diesem Sinn als Instrument von Gender Mainstreaming.

Es stellt sich die Frage, warum Gender Mainstreaming in der öffentlichen Verwaltung durch ein Steuerungsinstrument umgesetzt werden soll? Die praktische Umsetzung von Gender Mainstreaming ist mit einigen Widerständen verbunden. Die Widerstände kommen zum Teil aus der Politik, liegen jedoch ebenso bei den Mitarbeitenden in der Verwaltung. Die Gründe für eine distanzierte bis ablehnende Haltung gegenüber Gleichstellung sind unterschiedlicher Natur. Die Umsetzung von Gender Mainstreaming oder besser die Berücksichtigung des Gender Aspektes in der täglichen Facharbeit bedeutet einen zusätzlichen zeitlichen Aufwand. Es steht die Auseinandersetzung auf abstrakter Ebene an, der Ansatz muss von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verstanden werden, bevor er in der täglichen Arbeit angewendet werden kann. Häufig gibt es genau an diesem Punkt, zwischen diesen beiden Schritten, keine Brücke, sondern einen Bruch in der Umsetzung. Die Ursachen dafür könnten sein, dass die Strategie zu abstrakt ist, dass Mitarbeitende nur

über wenig Gender Kompetenz verfügen, dass es wenig Ansatzpunkte für die Umsetzung in die tägliche Arbeit gibt, dass der Nutzen der Umsetzung für die eigene Arbeit nicht erkennbar ist, und dass zu wenig Zeit für eine intensive Auseinandersetzung fehlt (vgl. ExperInnengespräch Nr.7 und ExpertInnengespräch Nr.8).

Deshalb ist die Umsetzung der Strategie oftmals vom Interesse einzelner Personen oder Personengruppen abhängig. Anstelle der ‚top-down‘-Strategie vermehrt sich das Wissen um Gender Mainstreaming eher nach dem ‚trickle-down‘ Effekt.¹² Das heißt, die Umsetzung erfolgt nicht auf direktem Weg von ‚oben‘ nach ‚unten‘, sondern tröpfchenweise, mit der Gefahr, dass sie in der Verwaltungsstruktur versickert. Aus dieser Dynamik heraus resultiert der Ansatz, die Strategie Gender Mainstreaming in ein System einzubinden, das auf der obersten Ebene einer Struktur angesiedelt ist und wie ein Netzwerk mit allen Ebenen innerhalb einer Verwaltung verbunden ist. Gender Mainstreaming wird durch Controlling institutionalisiert, um die Ziele sowohl auf der strategischen als auch der operativen Ebene umzusetzen.

Die Berücksichtigung von Gender in Planung und Steuerung von politischen Maßnahmen nützt sowohl der Öffentlichkeit als auch den Mitarbeitenden der Verwaltung. Controlling bedeutet, effizientes und effektives Handeln durch gezieltes Planen zu begünstigen. Bürgerinnen und Bürger profitieren vom ‚Gender‘ im Controlling insofern, als dass ihre Bedürfnisse und Lebenssituationen bei der Umsetzung von politischen Maßnahmen genauer berücksichtigt werden (z.B. in Folge durchgeführter Bedarfsanalysen oder Analysen zur Ist-Situation vor Beginn der Durchführung). Die umgesetzten Maßnahmen sind dadurch qualitativ anspruchsvoller und müssen im Nachhinein -durch entstandene Barrieren- nicht aufwendig nachgebessert werden. Erfolgreiche Maßnahmen fördern die Zufriedenheit bei der Zielgruppe und in der breiten Öffentlichkeit und begünstigen durch ein positives ‚feed-back‘ die Motivation bei den Mitarbeitenden, die an der Umsetzung beteiligt waren. Mitarbeitende fühlen sich somit in ihrer Arbeit bestätigt und erkennen den Nutzen von Gender Controlling. Zudem erhöht der Erfolg einer gelungenen Umsetzung auch das Prestige einer Verwaltung. Es ist denkbar, dass auf diese Weise ein (politisches) Wettbewerbsverhalten angeregt wird.

¹² Diesen Begriff habe ich selbst kreiert.

Für die internen Verwaltungsstrukturen kann die Auseinandersetzung mit Gender Controlling als Anreizmittel für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen genutzt werden, zum Beispiel als Bewertungskriterium bei Beförderungen oder bei der Besetzung von Führungsstellen. Der Einsatz von Anreizmittel in einer Verwaltung ist zweifellos eine vielversprechende Methode, Mitarbeitende für die Auseinandersetzung mit Gender Mainstreaming zu motivieren.

3.1. Verschiedene Definitionen von Gender Controlling

Um zu veranschaulichen, welches Verständnis dem Instrument Gender Controlling zu Grunde gelegt wird, stelle ich einige Definitionen vor, die aus unterschiedlicher Fachliteratur zu Gender Mainstreaming entnommen sind. Die Gegenüberstellung der Definitionen hat das Ziel, aus den unterschiedlichen Ansätzen eine eigene Definition zu formulieren, die als theoretische Grundlage für die Arbeit verwendet wird. Wie beim betriebswirtschaftlichen Controlling Konzept gibt es auch für das Gender Controlling keinen definitorischen Konsens. Die Sichtweise über Aufgaben und Ziele variiert mit dem praktischen Arbeitsfeld der Autorinnen. Inwiefern die dargestellten Definitionen zum theoretischen Verständnis von Gender-Controlling beitragen können, zeigt die vergleichende Übersicht.

3.1.1. Gender Controlling Definition nach Ulshöfer

Petra Ulshöfer (2002) von der ‚International Labour Organization‘ schreibt: *„Gender Controlling verfolgt das Prinzip, alle Entscheidungsprozesse generell unter der Geschlechter-Perspektive zu steuern und zu begleiten. Gender Controlling überprüft, ob Geschlechterverhältnisse angemessen berücksichtigt worden sind und bestimmte Ziele erreicht wurden“* (Ulshöfer, Internet, 2002).

Für Ulshöfer besteht die Aufgabe des Controlling zunächst darin, bei allen Entscheidungsprozessen zu hinterfragen, ob Männer und Frauen angemessen berücksichtigt

worden sind. Es geht darum, Maßnahmen unter diesem Blickwinkel zielgerichtet zu steuern, zu begleiten und auch zu kontrollieren. Zum Beispiel: wie werden die unterschiedlichen Lebenssituationen und Bedürfnisse von Frauen und Männern bei Maßnahmen in der Beschäftigungspolitik berücksichtigt?

Der Konzeptansatz des Controlling beginnt bei Ulshöfer erst am Ende eines Prozesses. Will das Controlling seiner Aufgabe als Steuerungsinstrument jedoch gerecht werden, reicht es nicht aus, so wie hier, lediglich die Entscheidungsprozesse zu steuern. An dieser Stelle verfehlt das System seine Aufgabe, Prozessabläufe von Planungsbeginn bis hin zur Endphase zu steuern. Die Option, in ein laufendes Projekt zu intervenieren, wäre laut dieser Definition nicht möglich.

In Bezug auf die Kontrollfunktion ist es nicht die Aufgabe des Gender Controlling, Geschlechterverhältnisse zu analysieren. Gender Controlling arbeitet als operatives und nicht als analytisches System. Das heißt, Gender Controlling überprüft entlang der genderspezifischen Indikatoren, ob die durchgeführten Maßnahmen ihre Zielkoordinaten erreicht haben. Es sind die Projektziele, welche die Geschlechterverhältnisse angemessen berücksichtigen müssen.

Die Autorin schreibt, dass Gender Controlling das Prinzip verfolgt, unter der Geschlechter-Perspektive zu steuern und zu begleiten. In dieser Aussage stehen sich die Begriffe ‚Gender‘ und ‚Geschlecht‘ gegenüber. Gender Controlling soll im Prozessablauf den Aspekt ‚Gender‘ und nicht nur die Kategorien ‚Frauen‘ und ‚Männer‘ auf allen Stufen berücksichtigen. Wie bereits in Kapitel 1 erläutert, hinterfragt ‚Gender‘ die bestehenden Normen und Werte, die sich hinter der Kategorie ‚Frau‘ oder ‚Mann‘ verbergen und kann somit veraltete Muster aufbrechen.

3.1.2. Gender Controlling nach Faulstich-Wieland

Hannelore Faulstich-Wieland (2000) schreibt in ihrem Aufsatz, dass das neue am Ansatz von Gender Mainstreaming im Gender Controlling liegt, das heißt „*in der Analyse jeder*

politischen Aktivität unter der Fragestellung, welchen Beitrag sie zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit leistet. Damit eine solche Analyse erfolgreich sein kann, müssen Fachwissen, Gender-Kompetenz und Macht zusammen kommen“ (Faulstich-Wieland, Internet, 2000).

Der Autorin zufolge bezieht sich Gender Controlling auf die Analyse von politischen Aktivitäten mit dem Ziel, Geschlechtergerechtigkeit herzustellen. Fachwissen, so erklärt Faulstich-Wieland, heißt, sich mit den rechtlichen, politischen und bürokratischen Bedingungen in einem bestimmten Handlungsfeld auszukennen. Gender Kompetenz meint in diesem Fall „die Entwicklung des kritischen Geschlechterblicks“, um auch subtile Prozesse von geschlechterhierarchischen Verhältnissen zu erkennen. Der Begriff ‚Macht‘ bedeutet hier die „*Definitionsmacht von Problemen*“ (Faulstich-Wieland, Internet, 2000), das heißt, wann wird von wem ein Thema als Problem erkannt und formuliert. Wirken diese drei Elemente zusammen, schaffen sie günstige Voraussetzungen, um politische Aktivitäten zu analysieren. Mit anderen Worten, um Gender Controlling erfolgreich durchführen zu können, benötigen die Verantwortlichen die drei aufgeführten Qualitäten.

Was aus dieser Definition nicht hervorgeht, ist, in welchen konzeptionellen und strukturellen Rahmen Gender Controlling eingebunden ist. Es wird nicht erläutert, worum es sich beim Gender Controlling handelt, wo und mit welchem Ziel es eingesetzt wird. Die Definition lässt keine Rückschlüsse auf ein Controlling-Konzept zu; die Analyse von politischen Aktivitäten ist nur ein Teilaspekt des Gesamtkonzeptes, aber nicht das gesamte Konzept.

3.1.3. Gender Controlling Definition der schweizerischen Trägerschaft

Die dritte Definition stammt von der schweizerischen Trägerschaft¹³, die im Zusammenhang mit ‚Gleichstellungs-Controlling‘ häufig zitiert wird: „*Gleichstellungs-*

¹³ Bei der schweizerischen Trägerschaft handelt es sich um zwei Gewerkschaften: 1. Des Schweizerischen Verband des Personals öffentlicher Dienste (vpod) und 2. Des Schweizer Syndikat Medienschaffender (SSM) (vgl. Internet, unter: www.gleichstellungs-controlling.org/traegerschaft.html).

Controlling ist die Integration der Gleichstellungsanliegen in die laufenden Planungs- und Steuerungsprozesse in Organisationen. Es ergänzt das Projektdenken im Gleichstellungsbereich durch den selbstverständlichen Einbezug in die institutionalisierte Planungs- und Steuerungspraxis im Unternehmen oder in der Verwaltung“ (Internet, unter: www.gleichstellungs-controlling.org).

Aus dieser Definition geht hervor, dass Gleichstellungs-Controlling kein separates Steuerungsinstrument in einer Organisation ist, sondern dass der Aspekt der Gleichstellung in bereits vorhandene (institutionalisierte) Strukturen eines Controlling Konzeptes integriert wird. Die Planungs- und Steuerungsprozesse von Organisationen werden um den Blickwinkel der Gleichstellungsthematik erweitert. Auf diese Weise wird der Gleichstellungs-Aspekt systematisch berücksichtigt und in die tägliche Facharbeit eines Unternehmens oder einer Verwaltung eingebunden.

Die Erläuterung des Gleichstellungs-Controlling basiert auf der Voraussetzung eines installierten und funktionierenden Controlling Konzeptes in einer Organisationsstruktur. Der Bezug zu Controlling als Planungs- und Steuerungsinstrument ist explizit dargestellt. Was hier jedoch fehlt, ist der Aspekt der Kontrolle, der wesentlich zur Steuerung eines Projektablaufs beiträgt.

Ein besonderes Merkmal zeigt diese Definition in seiner begrifflichen Differenzierung. In diesem Fall ist die Rede von ‚Gleichstellungs-Controlling‘ und nicht wie bisher von ‚Gender Controlling‘. Gender Controlling fragt bei der Planung und Durchführung von Projekten nach der Lebensrealität und Ausgangssituation von Frauen und Männern; nach den Normen und Werten, die damit verbunden sind und ob dieses Gerüst vielleicht veraltet ist und abgebaut werden muss. Wenn es zum Beispiel um das Thema ‚Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit‘ geht, wird in der Regel der Frau die Verantwortung für die Familie, sprich für die Kinder, zugeschrieben. Daher werden Maßnahmen so zugeschnitten, dass Frauen Kind und Karriere einfacher ‚managen‘ können. Genderpolitisch betrachtet, gilt der Verantwortungsbereich ‚Familie‘ gleichermaßen für den Vater. Folglich müsste in der Praxis ein Angebot an Maßnahmen bestehen, die es Männern ebenfalls ermöglichen, Kinder und Karriere vereinbaren zu können.

Während Gender Controlling auf die Gleichstellung der Geschlechter fokussiert, bezieht das Gleichstellungs-Controlling auch andere Kategorien in die Gleichstellungsthematik mit ein (z.B. alte und junge Menschen, Lesben und Schwulen, Menschen mit Behinderung etc.). Gleichstellungs-Controlling bedeutet nicht nur Gleichstellung von Frauen und Männern, sondern die Gleichstellung von Bürgerinnen und Bürgern. Während Gender-Controlling eher in die ‚Tiefe‘ geht -mit den dahinterliegenden Normen und Verhaltensregeln-, erfasst Gleichstellungs-Controlling auch andere Zielgruppen. Inwiefern auf diese Weise traditionelle Rollenverteilungen aufgebrochen oder vorhandene Geschlechterordnungen verändert werden, kann theoretisch hier nicht beurteilt werden.

Diese Unterscheidung wirft die Frage auf, ob Gender-Controlling, das sich ausschließlich auf ein Merkmal bezieht, Gleichstellungsanliegen gegenüber anderer Zielgruppen gerecht werden kann. Unterschiedliche Lebensrealitäten von Frauen und Männern berücksichtigen, kann meines Erachtens ebenfalls das Bewusstsein und die Sensibilität für andere Lebensrealitäten erhöhen. Immerhin lassen sich alte und jungen Menschen, Lesben und Schwule auch den Kategorien ‚Frauen‘ und ‚Männer‘ zuordnen. In diesem Sinne erschließt die Auseinandersetzung mit Gender auch die Diversität zwischen den Frauen und zwischen den Männern. Für diese Arbeit verwende ich sowohl den Begriff ‚Gender-Controlling‘ als auch die Bedeutung, die ich bereits oben dargelegt habe.

3.1.4. Zusammenfassende Darstellung der Gender Controlling Definitionen

Im folgenden Abschnitt unterteile ich die unterschiedlichen Ansätze der Definitionen vergleichend in ‚geeignete‘ und ‚nicht geeignete‘ Aspekte. Die Definitionen zu Gender Controlling habe ich mit der erarbeiteten Controlling-Definition vergleichen und auf ihre gemeinsamen Merkmale hin untersucht. Alle geeigneten Aspekte zeichnen sich durch ihre Nähe zum Controlling-Konzept aus und können für die neue Definition zu Gender Controlling genutzt werden. Die nicht geeigneten Aspekte sind zum Teil nicht in den dargestellten Definitionen enthalten oder entsprechen nicht der Controlling-Funktion.

Tabelle 4: Geeignete und nicht geeignete Aspekte aus den Definitionen zu Gender Controlling

Definitionen	Geeignete Aspekte	Nicht geeignete Aspekte
(1)Ulshöfer	<ul style="list-style-type: none"> - Aufgaben des Controlling: begleitende Steuerung & Überprüfung - Bezug zu Controlling Konzept ist zu erkennen 	<ul style="list-style-type: none"> - Controlling wirkt am Ende eines Prozesses - konzeptioneller & struktureller Rahmen fehlt - Gender Controlling als analytisches System
(2) Faulstich-Wieland	<ul style="list-style-type: none"> - Voraussetzungen für erfolgreiches Controlling: - Fachwissen - Gender-Kompetenz - Macht 	<ul style="list-style-type: none"> - Gender Controlling als analytisches Instrument - konzeptioneller & struktureller Rahmen fehlt - keine Rückschlüsse auf ein Controlling-Konzept möglich
(3) Schweizerische Trägerschaft	<ul style="list-style-type: none"> - setzt ein installiertes Controlling-Konzept voraus - Integration von Gleichstellung in das bestehende Konzept 	<ul style="list-style-type: none"> - Aspekt der Kontrolle fehlt - Gleichstellungs-Controlling vs. Gender Controlling

(Quelle: Eigene Darstellung)

Der Vergleich zeigt, dass die Definitionen (1) und (2) weniger geeignete als nicht geeignete Aspekte aufweisen. Vor allem Definition (2) erweist sich als Grundlage ungeeignet, da sie Gender Controlling als analytisches Instrument charakterisiert und keine Verbindung zu dem Konzept Controlling herstellt. Die Definition (1) hingegen erkennt in den Aufgaben eines Gender Controlling die Steuerung und Begleitung von Prozessen und macht den

Bezug zu einem Controlling Konzept deutlich. Dennoch ist Gender Controlling als ein analytisches Instrument definiert und wird somit der Funktion des Controlling als operatives Instrument nicht gerecht. Sie ist daher als Definitionsgrundlage gleichermaßen nicht geeignet. Trotz der begrifflichen Differenzierung in Definition (3) nutzt sie den Rahmen eines Controlling Systems, um ihr Anliegen durchzusetzen. Dieser Rahmen bildet die Voraussetzung für die Umsetzung des Gender Aspektes und verdeutlicht, dass Gender Controlling nicht ausserhalb eines Controlling Systems existiert. Ein Element, das in dieser Definition nicht erwähnt wird, ist die Kontrollfunktion, die im wesentlichen zur Steuerung von Prozessen beiträgt. Es lässt sich jedoch vermuten, dass ‚Kontrolle‘ implizit zur ‚Steuerungspraxis‘ in Organisationen gezählt wurde. Grundsätzlich ist sie als Ansatz für eine Definition zu Gender Controlling geeignet.

Vor der Folie der besprochenen Definitionen und der erarbeiteten Controlling Definition in Kapitel 2 definiere ich Gender Controlling folgendermaßen:

Gender Controlling ist die Integration des Gender Aspektes in die Planungs- und Steuerungsprozesse eines Unternehmens oder einer Verwaltung. Es ergänzt ein bestehendes Controlling Konzept bei seinen Funktionen Planung, Analyse und Kontrolle um den Gender Aspekt. Gender Controlling dient der systematischen Durchsetzung von Gender Mainstreaming in Unternehmen und Verwaltungen.

Mittels dieser Definition werde ich in den folgenden Abschnitten die ideale Umsetzung eines Gender Controlling darstellen und anschließend Kriterien für ein gender-gerechtes Controlling aufstellen, die als Schablone zur Idealtypisierung von Controlling-Konzepten dienen.

3.2. Ideale Umsetzung eines Gender Controlling

In diesem Abschnitt möchte ich verdeutlichen, wo und wie Gender Aspekte in einem Controllingsystem berücksichtigt werden können. Das Einbeziehen des Gender Aspekts in ein Controllingsystem bedeutet, die Kategorie Geschlecht im gesamten Controllingprozess, das heißt in der Planung, der Analyse, der Steuerung und der Überwachung von Abläufen

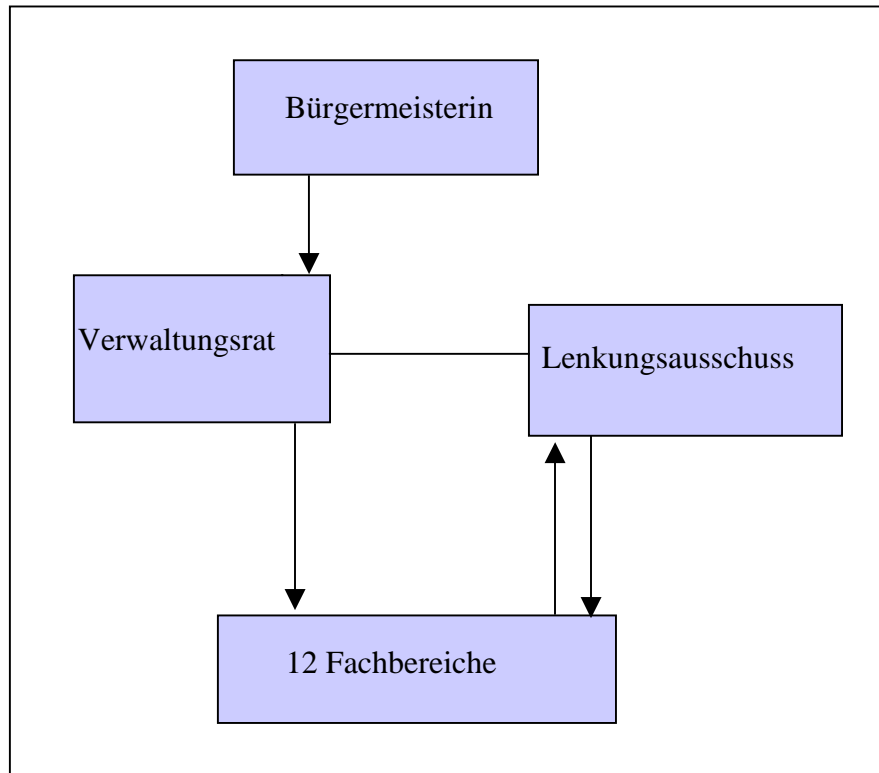
in einer Organisationsstruktur, zu berücksichtigen. Wie die Umsetzung dieser Prozessschritte in der Verwaltungspraxis ablaufen könnte, werde ich anhand eines fiktiven Beispiels darstellen. Die Profilbeschreibung verdeutlicht den möglichen Aufbau einer Verwaltung. Dazu verwende ich eine fiktive Stadtverwaltung namens Genderingen.

3.2.1. Fiktive Verwaltung mit Gender Controlling

Genderingen ist eine Stadt mit ungefähr 300.000 EinwohnerInnen. An der Spitze der Verwaltung steht das Amt der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters. Die Stadtverwaltung unterteilt sich in zwölf Fachbereiche mit den folgenden Schwerpunkten:

- Zentraler Planungs- und Steuerungsdienst
- Fachbereich für Verwaltungsmodernisierung und Öffentlichkeitsarbeit
- Fachbereich für Personalentwicklung
- Fachbereich für Finanzen
- Fachbereich für Wirtschaft und Arbeit
- Fachbereich für Recht und gleichberechtigte Lebensweisen
- Fachbereich für Bildung und Kultur
- Fachbereich für Gesellschafts- und Sozialpolitik
- Fachbereich für Jugend, Familie und Senioren
- Fachbereich für Stadtentwicklung und –Planung
- Fachbereich für Umwelt
- Fachbereich für Gesundheit

Abbildung 4: Profil der fiktiven Stadtverwaltung von Genderingen



(Quelle: Eigene Darstellung)

Das Hauptorgan der Stadt ist der Verwaltungsrat. Er setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der politischen Parteien, die direkt von den Bürgerinnen und Bürgern in den Rat gewählt werden. Der Verwaltungsrat beschließt Maßnahmen, die zur Umsetzung von politischen Vorhaben erforderlich sind und leitet sie an die zuständigen Fachbereiche weiter. Der Lenkungsausschuss, unter der Federführung des Zentralen Planungs- und Steuerungsdienstes, besteht aus 12 Vertreterinnen und Vertretern aus jeweils einem Fachbereich. Der Ausschuss erhält von jedem Fachbereich einen Abschlussbericht über die Durchführung der Maßnahmen. Er überprüft, inwieweit diese den Zielsetzungen der politischen Vorhaben entsprechen und gibt in einem Bericht an den Verwaltungsrat gegebenenfalls Empfehlungen für weitere Projekte. Bei Verzögerungen der Umsetzung oder Abweichungen beim Einsatz von Finanzmitteln besitzt der Lenkungsausschuss die Befugnis, von den betreffenden Fachbereichen eine Stellungnahme einzufordern.

Auf Weisung der Bürgermeisterin und auf Beschluss des Verwaltungsrates soll nun für die gesamte Stadtverwaltung ein Controllingssystem eingeführt werden, das die Maßnahmen nicht nur nach der Durchführung evaluiert, sondern den gesamten Prozess unterstützend begleitet. Der Lenkungsausschuss erhält die Aufgabe, mit Unterstützung von externen Expertinnen und Experten ein geeignetes Controlling Konzept zu entwickeln. In einem früheren Beschluss des Verwaltungsrates ist bereits festgehalten, dass alle Fachbereiche dazu aufgefordert sind, die Ziele von Gender Mainstreaming in die tägliche Facharbeit einzubeziehen. Vor diesem Hintergrund soll auch der Gender Aspekt in das Controllingssystem integriert werden.

Zusammen mit den ExpertInnen entscheidet der Lenkungsausschuss, Controlling in Form eines Projektes einzuführen. Nach Absprache mit dem Verwaltungsrat soll ein geeignetes Projekt dem ‚Aktionsplan Verbraucherschutz‘ entnommen werden, den die Stadtverwaltung für die gegenwärtige Legislaturperiode aufgestellt hat. Als Leitlinie für die Einführung des Controlling dienen folgende Eckpunkte:

- Projektbestimmung
- Analyse
- Planung/Zielsetzung/messbare Indikatoren
- Überwachung/Kontrolle.

Um ein Projekt aus der Verbraucherpolitik entwickeln zu können, ist es notwendig, die Zielausrichtung und Grundsätze des Aktionsplans zu kennen. Die Schwerpunkte, welche die Stadt Genderingen der Verbraucherpolitik zu Grund legt, sind:

- das Vorsorgeprinzip beim Schutz von Gesundheit und Sicherheit
- die Stärkung der Eigenverantwortung bei der Auswahl von Produkten
- die Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher als Teilnehmende am Markt

Angesichts der Tatsache, dass die Anforderungen an Menschen auf dem Arbeitsmarkt wachsen, steigen auch die psychischen und körperlichen Beschwerden. Die Zunahme von chronischen Krankheiten oder Herz-Kreislaufkrankungen durch mangelnde Bewegung

und unausgewogene Ernährung sind nicht nur für die betroffenen Menschen belastend, sondern auch für das Krankenkassen- und Sozialsystem. Auf Grund dieser aktuellen Thematik, die aus den Berichten der Krankenkassen hervorgeht, wählt der Ausschuss die Bereiche Ernährung und Gesundheit als Projektansatz. Für den Bereich ‚Ernährung und Gesundheit‘ ist zu berücksichtigen, ob sich das Gesundheits- bzw. Krankheitsbild von Frauen und Männern unterscheidet -falls ja, in welchen Bereichen und mit welcher Intensität- und inwiefern Krankheiten als typisch „weiblich“ oder typisch „männlich“ definiert sind.

Um in Erfahrung zu bringen, wie die aktuelle Ernährungs- und Gesundheitssituation bei den Bürgerinnen und Bürgern aussieht, entschließt sich der Ausschuss für eine **Status quo Analyse**. Diese soll auch die Freizeit- und Sportinteressen sowie Anregungen und die Zufriedenheit zu bestehenden Angeboten im Ernährungs- und Gesundheitsbereich ermitteln. Die Datenerhebung erfolgt durch einen Fragebogen, der an eine Stichprobe (in diesem Fall sind es Haushalte) verschickt wird. Bei der Datenauswertung muss beachtet werden, wie das Verhältnis der beantworteten Fragebögen von Männern und Frauen aussieht (der Rücklauf an Fragebögen gibt bereits Aufschluss über das Interesse der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen am Thema) und inwiefern die unterschiedlichen Interessen und Bedürfnisse geschlechtsspezifisch sind. Die Frage nach der Lebenswirklichkeit von Frauen und Männern kommt bei den Ergebnissen der Analyse zum Ausdruck. In diesem Fall bezieht sich die Wirklichkeit auf die Interessen und Bedürfnisse im Gesundheits- und Ernährungsbereich. Möglicherweise werden durch die Analyse Interessensgebiete einer Geschlechterkategorie beleuchtet, die bislang nicht berücksichtigt wurden. Auf diese Weise können spezifische Angebote für diese Zielgruppen geschaffen werden. Mit anderen Worten, die Ergebnisse einer Status Quo Analyse sind für die Zielbestimmung und damit auch für die Festlegung von Indikatoren von großer Bedeutung. Je nach Angebot, ob nun geschlechterhomogene oder gemischte Kurse, variieren auch die Indikatoren, die zur Bewertung festgelegt werden. Ein Kochkurs zum Beispiel, der ausschließlich für Männer ausgeschrieben wurde, kann als erfolgreich bewertet werden, wenn eine geplante Teilnehmerzahl von 50 Männern festgelegt und 75% der Plätze belegt wurden.

Nachdem die Datenauswertung abgeschlossen ist, kann die **Projektplanung** entlang der vorliegenden Ergebnisse stattfinden. Die Informationen, welche aus der Analyse resultieren (z.B. Erwerbstätigkeit: Vollzeit- oder Halbzeit, mit oder ohne Kinder, etc.), erleichtern somit die Steuerung des Projektes bei der praktischen Umsetzung. Für den genderspezifischen Aspekt heißt das, dass Maßnahmen und Angebote zielgerechter nach den Interessen und Bedürfnissen von Frauen und Männern gestaltet werden können. Die Auswertung der Datenerhebung könnte zum Beispiel ergeben, dass erwerbstätige Männer, die Vollzeit arbeiten, Interesse an Kursen für autogenes Training haben, diese aber nur Vormittags für Frauen und Kinder angeboten werden.

Der Ausschuss tauft das Projekt auf den Namen „Fit und selbstsicher durchs Lebens“ und soll für die nächsten drei Jahre in Genderingen erprobt werden. **Ziel** des ganzen Projektes ist es, die Bürgerinnen und Bürger über eine gesunderhaltende Ernährungs- und Bewegungsweise zu informieren und Anreize zu schaffen, sich aktiv am Projekt zu beteiligen. Dabei ist wichtig, die unterschiedlichen Lebensstile und –konzepte der Kundinnen und Kunden einzubeziehen. Zur Planung gehört neben der genauen Zielbestimmung auch die Ressourcenplanung. Zu den Ressourcen zählen in erster Linie die finanziellen Mittel, aber auch die personellen Ressourcen, die für die Durchführung eines Vorhabens benötigt werden (Projektverantwortliche, Fachkompetenz für methodische Datenerhebungen, etc.). Des weiteren entschließt sich der Ausschuss, Projektpartner wie örtliche Krankenkassen, Ernährungsverbände, Ärztinnen und Ärzte, Apotheken und Sport- und Tanzstudios in das Projekt einzubinden. Die Möglichkeit der Angebote wird somit vielfältiger und attraktiver.

Untrennbar mit der Zielsetzung des Projektes verbunden ist die Festlegung von **messbaren Indikatoren** (Kennzahlen). Sie gelten als Maßstab für die erwünschten Ergebnisse des Projektes und verdeutlichen bei der Bewertung, ob und inwiefern das Projekt erfolgreich bzw. nicht erfolgreich war. Messbare Indikatoren können bei einem Ziel das langfristige Auswirkungen hat, nur schätzungsweise festgelegt werden. Die Kennzahlen werden daher für die einzelnen Angebote getrennt formuliert. Folgende Aktivitäten sollen im Rahmen des Projektes angeboten werden:

- Kochkurse an der Volkshochschule mit thematischen Schwerpunkten
- Entspannungskurse für erwerbstätige Frauen und Männer
- Freizeitgruppen für sportliche Unternehmungen
- Informationsveranstaltungen zu Ernährung und Gesundheit
- Einrichtung von zusätzlichen Beratungsstellen für Menschen mit Essstörungen und Burn-out Syndrom [etc...].

Die einzelnen Kurse verfolgen unterschiedliche Ziele. Der Ausschuss definiert die Indikatoren nach der Zielgruppe. Das heißt, bei geschlechterdurchmischten Kursen gilt eine jährliche Beteiligung von mindestens 50 Teilnehmenden pro Angebot mit einer Quote von ungefähr 50% Männern und 50% Frauen. Bei geschlechterhomogenen Kursen wird nur die Anzahl der Teilnehmenden bewertet, die Quote entfällt. Um die Effektivität der Projektmaßnahmen zu überprüfen, soll nach dem ersten Jahr eine **Evaluation** durchgeführt werden. Die Evaluation hat das Ziel, den Erfolg der Angebote anhand der Indikatoren zu messen. Die Ergebnisse zeigen, inwiefern die Ziele, die zu Beginn der Planung festgelegt wurden, auch erreicht wurden. Anhand der Teilnahmelisten und KlientInnen in den Beratungsstellen wird ersichtlich, wie viele Männer und Frauen die Angebote für sich in Anspruch genommen haben. Bei zu großen Abweichungen zwischen dem geplanten Ziel (50 Teilnehmende à 25 Frauen und Männer) und der Ist-Situation (z.B. durchschnittlich nur 25 Teilnehmende bei einer Verteilung von 20 Frauen zu 5 Männern oder umgekehrt je nach Angebot), soll eine KundInnenbefragung genaue Informationen über die Akzeptanz der Angebote liefern. Die zusätzliche Einrichtung eines Projektforums bietet Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, Anregungen, Kritikpunkte und Wünsche einzureichen.

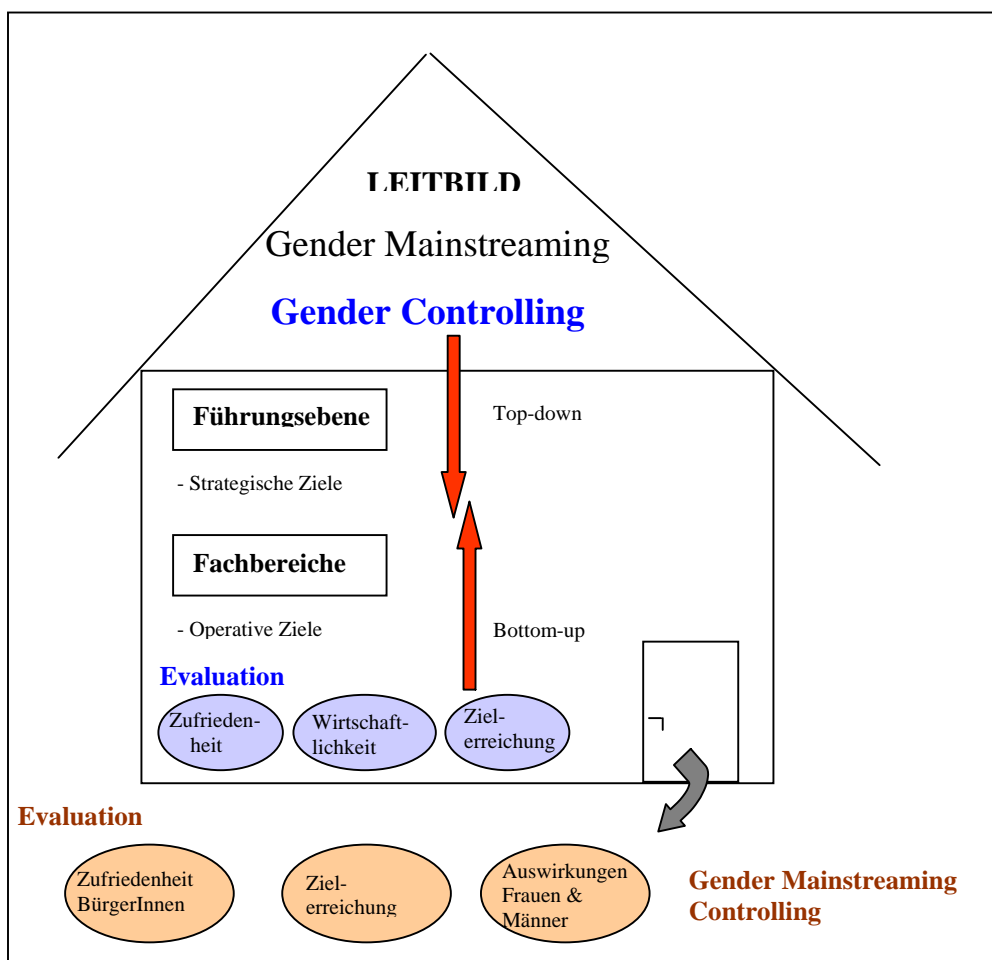
Auf diese Art und Weise können Gründe für die Nicht-Beteiligung oder für die Unzufriedenheit der AdressatInnen aufgedeckt und als Ansatzpunkt genutzt werden, die Angebotspalette neu auszurichten (Steuerung innerhalb des Projektes). Gegebenenfalls kann auch die Zielsetzung des Projektes erweitert oder neu formuliert werden.

Diese Form der **Prozessüberwachung oder Kontrolle** bietet die Möglichkeit, ein Projekt effektiv nach den Wünschen und Bedürfnissen der KundInnen auszurichten und bringt auch effiziente Wirkungen mit sich. In diesem Zusammenhang bedeutet Effizienz eine

langfristige Entlastung der Krankenkassen und Sozialleistungen durch aufgeklärte und gesunde Bürgerinnen und Bürger. Das Projekt kann als effektiv eingestuft werden, weil die geschlechterspezifischen (und ‚anders spezifischen‘) Ausgangssituationen bei der Planung und Durchführung berücksichtigt wurden. Anhand dieses Implementierungsbeispiels zeigte ich, wie die Integration des Gender Aspektes in ein Controllingssystem im Idealfall aussehen kann.

Die folgende Abbildung stellt den Verlauf eines Gender Controlling-Prozesses in einer Verwaltung bildlich dar.

Abbildung 5: Beispielhafter Ablauf eines Gender Controlling Prozesses



(Quelle: Eigene Darstellung)

Das gesamte Haus repräsentiert die Verwaltung und ist in die Umwelt eingebunden. Das Dach stellt die übergeordneten Leitprinzipien der Verwaltung dar, die unabhängig von einem Personalwechsel im Haus bestehen bleiben. Das Leitbild kann in einer „Hausordnung“ festgehalten sein, die für das gesamte Haus Gültigkeit hat. Das Prinzip Gender Mainstreaming wird durch ein Gender Controlling von der Führungsebene zu den Fachbereichen transportiert. Die strategischen Ziele werden entlang der politischen Vorgaben in einem zeitlichen Rahmen festgelegt und in den Fachbereichen durch zielgerichtete Maßnahmen umgesetzt. Die Umsetzung der strategischen Ziele erfolgt in Etappen, die durch Zwischenziele (operative Ziele) gekennzeichnet werden. Die Meilensteine markieren den zeitlichen Abschnitt eines Prozesses, der mit einer Evaluation abgeschlossen wird. Die Ergebnisse geben Auskunft über den Umsetzungsstand der Ziele und fließen von unten nach oben in den Prozess der Steuerung ein. Neben der Evaluation, welche die Kosten und die Zielerreichung überprüft, findet zusätzlich eine Evaluation von den Projekten, die nach ‚außen‘ wirken, statt. Mit ‚außen‘ ist hier die Umwelt gemeint, also die Bürgerinnen und Bürger, daher auch die begriffliche Differenzierung Gender Mainstreaming Controlling. Die Evaluationen tragen maßgeblich zu der Informationsversorgung bei, die durch den Prozess der Vor- und Rückkopplungen („top-down/bottom-up“) getragen wird. Die Ergebnisse der abschließenden Evaluation bilden gleichzeitig die Grundlage für das Beibehalten oder eine Änderung bzw. Ergänzung der Ziele.

Der folgende Abschnitt geht darauf ein, welche Kriterien vorliegen sollten, damit ein gender-gerechtes Controlling durchgeführt werden kann.

3.2.2. Kriterien für ein gender-gerechtes Controlling

Ausgehend von den oben ermittelten Gender-Aspekten bildet die konsequente Berücksichtigung der Kategorie Geschlecht in einem Controlling das Kriterium für ein gender-gerechtes Controlling. Um diese Genderkonsequenz (damit ist die Berücksichtigung des Gender-Aspektes im gesamten Controlling-Prozess gemeint) systematisch einhalten zu können, sind im Vorfeld einige Kriterien zu erfüllen (vgl. Fitzgerald, 2002):

1. Die Verantwortlichkeit für ein Gender (Mainstreaming) Controlling liegt bei der Führungsspitze bzw. bei der oberen Organisationsleitung.
2. Die Genderperspektive ist explizit Teil des strategischen Leitbildes, in Bezug auf die interne Umsetzung von Gender Mainstreaming aber auch für die externe Arbeit (AdressatInnenorientiertes Arbeiten).
3. Der „Motor“ für die Umsetzung ist die Führungsebene und nicht die Gender-Beauftragte oder die Personalabteilung („top-down“-Prinzip).
4. Es besteht eine klare Zielsetzung mit festgelegten Indikatoren.
5. Geschlechterdifferenzierte Daten werden bereitgestellt.
6. Es existiert ein konsequentes Evaluationssystem (z.B. intern: Berichtswesen; extern: Gender Impact Assessment¹⁴).
7. Gender Mainstreaming Kompetenz ist bei den Führungskräften bzw. der Steuerungsgruppe für Controlling vorhanden.
8. Kontinuierliche Weiterbildungen auf allen Ebenen werden angeboten (nachhaltige Qualifizierung von Fachleuten, Vermittlung von Gender Mainstreaming Kompetenzen).

Diese Kriterienliste dient bei der Einordnung der Controlling Konzepte als Checkliste, zur Typisierung von Controlling-Systemen in ein gender-fernes, gender-nahes und gegendertes Controlling. ‚Gender-fern‘ bedeutet, dass der Gender-Aspekt im Controlling nicht berücksichtigt wird. Ein ‚gender-nahes‘ Controlling bezieht den Gender-Aspekt nur in einzelnen Prozessabläufen mit ein. Im ‚gegenderten‘ Controlling ist der Gender-Aspekt im gesamten Prozessablauf berücksichtigt. Diese Idealtypisierung wird als Schablone und Meßlatte zur Besprechung vorhandener Verwaltungsbeispiele im nächsten Kapitel benutzt und verifiziert bzw. falsifiziert die mit Kriterien unterlegten Beispiele.

¹⁴„Gender Impact Assessment (GIA) is an analytical tool for assessment and monitoring of policies and legislation to determine whether they are likely affect men or women adversely“ (Fitzgerald, 2002: 10).

4. Controlling und Gender Mainstreaming in der Verwaltungspraxis

In diesem Kapitel wird anhand dreier Verwaltungen beschrieben, wie Controlling in der Verwaltungspraxis eingesetzt wird und wie Gender Mainstreaming damit umgesetzt wird.

Vor diesem Hintergrund wird ebenfalls der politische Bezugsrahmen skizziert, in dem Controlling und Gender Mainstreaming eingebunden sind. Eine kurze Profilbeschreibung der Verwaltung und der Strukturfonds verdeutlicht die Voraussetzungen, um zwischen beiden Elementen Controlling und Gender Mainstreaming eine Schnittmenge herstellen zu können. Inwiefern andere Faktoren eine Einbindung des Gender Aspektes in das Controlling begünstigen oder hemmen, wird ebenfalls ermittelt. Das Ziel dieses empirischen Teils ist herauszufinden, welche Kriterien eine Verwaltungsstruktur (Organisationsstruktur) und ein Controlling erfüllen müssen, um Gender Mainstreaming effektiv¹⁵ durchsetzen zu können. Die Ergebnisse werden im anschließenden Kapitel vorgestellt.

Bei den Verwaltungen handelt es sich um die Stadtverwaltung der Niedersächsischen Landeshauptstadt Hannover und um die Senatsverwaltung für Finanzen der Berliner Landesverwaltung. Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), der zu den Europäischen Strukturfonds gehört, ist im engeren Sinne keine öffentliche Verwaltung, die Fondsmittel werden jedoch von der Europäischen Kommission entlang des Leitprinzips von Gender Mainstreaming und der Charakteristika eines Controlling Konzeptes vergeben.¹⁶

Die Auswahl der Praxisbeispiele erfolgte nach verschiedenen Kriterien: in erster Linie war es die Zugänglichkeit zu Literatur und zu Informationsmaterial, die Aktualität der Literatur (aktuelle Controlling-, Gleichstellungs- oder Evaluationsberichte), die Quantität (ist die vorhandene Literatur für eine Profildarstellung ausreichend) und Qualität (verwendbarer

¹⁵ Unter Effektivität verstehe ich, in Anlehnung an Zenz, eine „Maßgröße für die Erreichung der Ziele und dem zu Folge auch für die Wirksamkeit der Verwaltungsleistungen“ (Zenz, 1999 :61).

¹⁶ Im weiteren Verlauf der Arbeit ist EAGFL ebenfalls im Begriff ‚Verwaltungen‘ enthalten.

Informationsgehalt für das Verwaltungsprofil) der Literatur. In Bezug auf die Berliner Landesverwaltung fiel die Wahl auf die Senatsverwaltung für Finanzen, weil federführend im Querschnittscontrolling ist. Bei den Strukturfonds fiel die Wahl auf den EAGFL, weil die „Popularität“ dieses Fonds im Gegensatz zum Europäischen Sozialfonds wesentlich geringer ist und über die Umsetzung von Gender Mainstreaming in diesem Bereich wenig an die Öffentlichkeit gelangt.

Ein großer Teil der Informationen zu den Verwaltungen stammt aus der Literatur. Der Großteil der empirischen Daten stammt aus Gesprächen mit ExpertInnen aus den jeweiligen Verwaltungen, die ich im Zeitraum von Juli-Oktober 2003 geführt habe. Die Gespräche wurden persönlich und entlang eines Fragebogens geführt sowie telefonisch und über Email. Alle Profilbeschreibungen der Verwaltungen wurden von den ExpertInnen auf ihre inhaltliche Richtigkeit überprüft. Die Fragebögen sind im Anhang –nach Absprache mit den ExpertInnen- ohne Namenangaben zu finden.

4.1. Controlling am Beispiel der Berliner Verwaltung insbesondere der Berliner Senatsverwaltung für Finanzen (SenFin)

4.1.1. Profil der Berliner Verwaltung

Die Berliner Verwaltung teilt sich in eine unmittelbare und mittelbare Landesverwaltung auf. Zur mittelbaren Landesverwaltung zählen die Körperschaften (z.B. Universitäten, Berufskammern, etc.), rechtsfähige Anstalten (z.B. Sender Freies Berlin, Studentenwerk, etc.) und Stiftungen (z.B. Preussische Schlösser und Gärten u.a.). Die unmittelbare Landesverwaltung unterteilt sich in die Hauptverwaltung mit dem Senat und in die Bezirksverwaltungen. Der Aufbau der Berliner Landesverwaltung ist sehr komplex. Da sich der Fokus in diesem Beispiel auf die Senatsverwaltung für Finanzen bezieht, werde ich mich aus diesem Grund in der Profilbeschreibung ausschließlich auf die Hauptverwaltung beziehen.

Zur Hauptverwaltung zählt in Berlin der Senat. Er fungiert als Landesregierung und Exekutivspitze und bildet das leitende Kollegialorgan, das aus dem Regierenden

Bürgermeister und acht Senatsmitgliedern besteht (zur Zeit sechs Senatoren und zwei Senatorinnen). Der Regierende Bürgermeister hat die Aufgabe, die Einhaltung der Richtlinien der Regierungspolitik zu überwachen. Er kann Auskunft über die Amtsgeschäfte der Senatsmitglieder verlangen und Senatsentscheidungen beantragen, falls diese die Richtlinien der Regierungspolitik betreffen. Ansonsten ist er nicht befugt, in die Angelegenheiten der Senatsverwaltungen einzugreifen. Die Senatsmitglieder leiten „selbständig und eigenverantwortlich die ihrem Geschäftsbereich entsprechenden Senatsverwaltungen“ (Musil/Kirchner, 2002: 36) und tragen somit „die parlamentarische Verantwortlichkeit für das Handeln der Hauptverwaltung“ (ebenda: 40). Die Senatsverwaltungen sind die Leitungsorgane der Hauptverwaltung und gleichzeitig die obersten Landesbehörden. Die Senatsbeschlüsse werden je nach politischer Bedeutung und Priorität entlang der Richtlinien der Berliner Regierungspolitik getroffen (z.B. für die Einbringung von Gesetzesvorlagen in das Berliner Abgeordnetenhaus). Die allgemeinen Verwaltungsaufgaben der Hauptverwaltung sind im Zuständigkeitskatalog (ZustKatAZG) aufgeführt. Alle darin nicht enthaltenen Aufgaben sind die Angelegenheiten der Bezirksverwaltungen.

4.1.2. Gender Mainstreaming in der Berliner Verwaltung

Seit 1995 ist die Gleichberechtigung von Frauen und Männer in der Berliner Verfassung festgehalten. Hier heißt es in Artikel 10 Absatz 3 Satz 2: „*das Land ist verpflichtet, die Gleichstellung und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens herzustellen und zu sichern*“ (Verfassung von Berlin, 1995).

In der Koalitionsvereinbarung 2001-2006 wurde die Gleichberechtigung der Geschlechter in allen Lebens- und Arbeitsbereichen zum zentralen Politikziel erklärt und Gender Mainstreaming sowohl als politische Querschnittsaufgabe und als gleichstellungspolitische Reformstrategie charakterisiert (vgl. Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und der PDS, 2002).

Im Jahr 2002 folgte der Senatsbeschluss, Gender Mainstreaming in der Berliner Politik und Verwaltung aktiv umzusetzen: „*Die geschlechterdifferenzierende Dimension ist in allen Phasen politischen Handelns, d.h. von der Konzeption bis hin zur Evaluation der realen Auswirkungen, systematisch zu berücksichtigen*“ (Senatsbeschluss Nr.225/02 vom 14. Mai 2002). Zur Implementierung wurde die Geschäftsstelle Gender Mainstreaming bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen im Januar 2003 eingerichtet. Sie wurde für einen befristeten Zeitraum von drei Jahren aufgebaut und begleitet den landesweiten Umsetzungsprozess in beratender und koordinierender Funktion. Der erste Teil ihrer Arbeit bestand hauptsächlich in der Schaffung der administrativen, konzeptionellen und kooperativen Voraussetzung für die Implementierung von Gender Mainstreaming in der Berliner Verwaltung.¹⁷ Der nächste Schritt der Geschäftsstelle ist die Erarbeitung von genderanalytischen Instrumenten in Kooperation mit Steuerungs- und Lenkungsorganen der Berliner Verwaltung.

Die vom Senat eingesetzte Landeskommission (Senatsbeschluss Nr. 948/03 vom 4. März 2003) steuert den Implementierungsprozess von Gender Mainstreaming in der Verwaltung. Sie besteht aus Staatssekretärinnen und Staatssekretären und verdeutlicht die „*Initiativ-Rolle der politisch Verantwortlichen*“ (Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Geschäftsstelle Gender Mainstreaming, Internet, 2003) an dem ‚top-down‘-Prinzip.

In der Senatsverwaltung für Finanzen begann die Umsetzung von Gender Mainstreaming mit der Einführungsveranstaltung für die Führungskräfte (Senatsbeschluss Nr.720/02 vom 26. November 2002). Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der anderen Verwaltungsebenen wurden mit Hilfe der Broschüre ‚Gender Mainstreaming. Was ist das?‘ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2002b) über die Ziele und Wirkungsweise dieser politischen Strategie informiert. Der vorgesehene Informationsweg über die Führungskräfte erfolgte in diesem Fall nicht oder nur spärlich. Für die Steuerungsstelle war die Broschüre die erste ‚offizielle‘ Informationsquelle zu Gender Mainstreaming, so dass der Gender Aspekt bis dahin im Controlling-Konzept der

¹⁷ Im April 2003 starteten in vier Senatsverwaltungen (Senatsverwaltung für Justiz, Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, Stadtentwicklung und Wirtschaft, Arbeit und Frauen) einjährige Pilotprojekte zu Gender Mainstreaming (vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Geschäftsstelle Gender Mainstreaming, 2003).

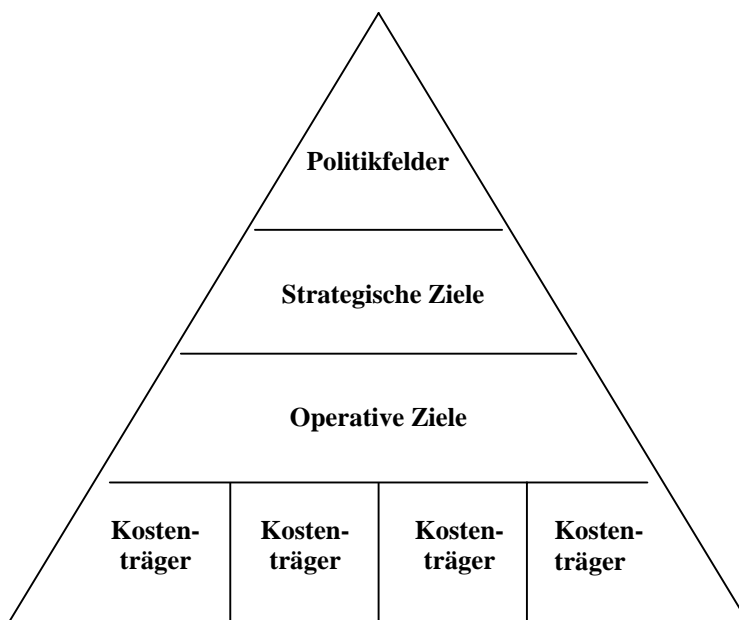
Senatsverwaltung für Finanzen noch nicht berücksichtigt werden konnte (vgl. ExpertInnengespräch Nr.1).

4.1.3. Controlling in der Berliner Verwaltung

Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung wurde 1994 in die Berliner Verwaltung ein Controlling-System integriert (Senatsbeschluss Nr. 4741/94 vom 10. Mai 1994). Es wurde als Steuerungs- und Überwachungsinstrument eingesetzt und hat die Aufgabe, zwischen dem Produktkatalog (Verwaltungsleistungen), der Kostenrechnung (Kosten-Leistungs-Rechnung), der Budgetierung (Einnahmen/Ausgaben) und der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung eine Verbindung herzustellen.

Wie das Zielsystem der Berliner Verwaltung und damit auch die Steuerungsschritte des Controlling aussehen, verdeutlicht die Zielpyramide:

Abbildung 6: Zielsystem der Berliner Verwaltung



(Quelle: ExpertInnengespräch Nr.1)

Die Zielpyramide ‚funktioniert‘ von oben nach unten. Die Spitze der Pyramide, die Politikfelder, kennzeichnen die Senatsverwaltungen. Sie formulieren je nach politischer Vorgabe und Fachressort die strategischen Ziele, die langfristig erreicht werden sollen. Die operativen Ziele werden von den Senatsverwaltungen und Bezirksverwaltungen bereichsintern festgelegt und durch die Kostenträger umgesetzt. Die Kostenträger bilden die Ebene (hier die Basis der Pyramide), auf der die Aufträge ausgeführt werden. Zu den Kostenträgern zählen die Produkte, Projekte und ministeriellen Geschäftsfelder (z.B. ad hoc Leistungen für Ministerien oder andere Verwaltungen).

Von der Basis werden die Informationen zum Stand und zu den Ergebnissen der Umsetzung über den automatisierten Berichtsweg nach oben weitergeleitet. Die Berichterstattung erfolgt in regelmäßigen Abständen durch sogenannte Standardberichte. Sie enthalten im Wesentlichen Informationen zur Kostenrechnung (Kosten der erbrachten Leistungen und Menge der Leistungen) und stellen durch die Anwendung von Kennzahlen eine Verknüpfung zwischen den Informationen her, z.B. Personalkosten pro Stück des erbrachten Produkts (vgl. Berlin, 1995).

Um die Aufgaben zwischen den Verwaltungen besser koordinieren zu können, wurde das Querschnittscontrolling eingerichtet (vgl. Senatsverwaltung für Finanzen, 1998). Die Federführung hat die Senatsverwaltung für Finanzen übernommen. Das Querschnittscontrolling operiert bereichsübergreifend, das heißt im Berliner Kontext, zwischen den Senatsverwaltungen und den Bezirksverwaltungen. Das Berichtswesen fokussiert im Querschnitt ausschließlich die Kostendaten. Aufgrund der Ressorthoheit der Fachverwaltungen besitzt die federführende Verwaltung keine Weisungspflicht zur Ermittlung von Fachdaten, so dass eine Verknüpfung zwischen den Datensäulen nicht gewährleistet ist. Die Organisation der Abläufe innerhalb der Verwaltung, sprich innerhalb einer Senats- oder Bezirksverwaltung, wird durch ein bereichsinternes Controlling geregelt. Auf diese Weise liegt die Fach- und damit auch Ergebnisverantwortung bei den einzelnen Verwaltungen (Dezentralisierung der Verantwortung) (vgl. ExpertInnengespräch, Nr.1).

Die Controllingstelle in der Senatsverwaltung für Finanzen erfüllt die Funktion der strategischen Steuerungsunterstützung und des Controlling im Sinne der Ermittlung und

Aufarbeitung von Finanzdaten und Fachdaten. Die Kategorie der Finanzdaten teilt sich auf in Daten aus dem Haushaltswesen (z.B. Einnahmen/Ausgaben) und Kostendaten (Kosten-Leistungs-Rechnung: KLR). Die Fachdaten werden in den verschiedenen Fachbereichen (Abteilungen) in Form von statistischen Kennzahlen zusammengestellt (z.B. im Jahr 2002 sind X Anträge für Sozialhilfe bearbeitet wurden). Beide dargestellten Kategorien oder Datensäulen werden in den Berichten nicht miteinander verknüpft, das heißt, die Daten werden nicht miteinander verbunden, z.B. die X bearbeiteten Sozialhilfeanträge kosten X Euro (vgl. ExpertInnengespräch Nr.1).

Der Fokus des Controlling richtet sich in der Senatverwaltung für Finanzen auf die Kosten-Leistungs-Rechnung. Die eingeführte Berichtspflicht soll alle dafür erforderlichen Daten aus den Abteilungen an die Controllingstelle liefern. Das Berichtswesen erfasst die Personalkosten, die Sachkosten, die Anlagenbuchhaltung, Investitionen, Erträge und die interne Leistungsverrechnung. Die eingegangenen Daten werden aufgearbeitet, das heißt statistisch erfasst und dienen der zukünftigen, finanzwirtschaftlichen Planung und Zielsetzung in den einzelnen Fachbereichen (vgl. ExpertInnengespräch Nr.1).

4.1.4. Gender Controlling in der Berliner Verwaltung

Obschon ein politisches und konzeptionelles Fundament hinsichtlich Verwaltungsmodernisierung und Gender Mainstreaming geschaffen wurde (vgl. Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und der PDS für die Legislaturperiode 2001-2006, Senatsbeschluss Nr.211/02 vom 7. Mai 2002; Internet, unter: www.berlin.de/Verwaltungsmodernisierung/qualitaet.html), geht der tatsächliche Implementierungsprozess von gendersensiblen Steuerungsinstrumenten nur in kleinen Schritten voran.¹⁸ Die Gründe dafür liegen zum Teil bei der Prioritätensetzung seitens der politischen Führung, aber auch in den Verwaltungsstrukturen. Eine Hürde, die einer Auseinandersetzung mit ‚Gender‘ im Controlling im Wege steht, ist die Knappheit an personellen Ressourcen und die zum Teil unzureichender Gender Kompetenz in den

¹⁸ An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die Akzentuierung der Berliner Verwaltung in Bezug auf Steuerung vielmehr auf die Budgetierung und damit auf die Einführung eines Gender Budgets gerichtet ist, und weniger auf einem gendersensiblen Controlling basiert.

Controllingstellen bzw. bei den ControllerInnen. Im Fall der Senatsverwaltung für Finanzen ist die Steuerungsstelle mit einer Arbeitskraft besetzt. Unabhängig vom fehlenden Informationsangebot zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Verwaltung ist eine thematische Auseinandersetzung -auf Grund nicht vorhandener Ressourcen- nicht zu erfüllen (vgl. ExpertInnengespräch Nr.2).

4.1.5. Fazit und Aussichten

Die Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Senatsverwaltung für Finanzen befindet sich im Beginn der Implementierungsphase. Der Fokus des Controlling ist ausschließlich auf die Kostenrechnung gerichtet. Kostentransparenz sagt nichts über die Qualität der Leistungen aus. *„Mit isolierten KLR-Daten war bislang keine wirksame zielorientierte Steuerung möglich gewesen, da sie nur die Kostenseite und die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns abbilden können“* (Internet, unter: www.berlin.de/Verwaltungsmodernisierung/controlling.html).

Gender Mainstreaming ließe sich meines Erachtens in die oberste Ebene (Politikfelder) der Zielpyramide aufnehmen, um die Ziele anschließend von der strategischen Ebene auf die Ebene der Kostenträger bringen zu können. Um diese Schritte zu ermöglichen, ist sowohl der Wille der Führungskräfte der Fachressorts als auch der politische Wille eine grundlegende Voraussetzung. Des weiteren müsste ein Kontingent an Ressourcen zur Verfügung stehen, um ein ziel- und wirkungsorientiertes Gender-Controlling in die Verwaltungsstruktur integrieren zu können. Mit Ressourcen sind in erster Linie personelle und damit auch zeitliche Ressourcen gemeint, die jedoch mit den nötigen (Gender Mainstreaming-)Kompetenzen ausgestattet sein sollten.

Hinsichtlich des bestehenden Controllingsystem in der Senatsverwaltung für Finanzen wäre eine erste Ansatzmöglichkeit für den Gender-Aspekt die Budgetierung und a priori die geschlechterdifferenzierte Aufschlüsselung der Kosten- und Fachdaten im Berichtswesen. In diesem Zusammenhang hat die Senatsverwaltung für Finanzen die Federführung der Arbeitsgruppe „Gender Budget“ übernommen. Die Arbeitsgruppe entstand mit der

Entscheidung der Landeskommision Gender Mainstreaming im Mai 2003, Gender Budget als finanzpolitisches Steuerungsinstrument von Gender Mainstreaming in der Berliner Verwaltung zu etablieren. Damit setzte die Kommission am Beschluss des Abgeordnetenhauses von 2002 (Drucksache 15/415) an, um weitere Voraussetzungen zu schaffen, die Haushaltspläne zukünftig gendersensibel zu analysieren. Die ersten Ergebnisse, wie Gender Budget in die Haushaltsplanung von 2006 einbezogen werden kann, sind im Herbst 2003 zu erwarten.

Des weiteren steht mit einer Verbesserung der Steuerungsprozesse in der Berliner Verwaltung auch für die Senatsverwaltung für Finanzen die Einführung einer Balanced Scorecard zur Debatte. Balanced Scorecard ist ein strategisches Instrument von Controlling und erweitert die Perspektive auf die Komponenten MitarbeiterInnen, Qualität und KundInnen (vgl. Kaplan/Norton, 1997). Ob und inwieweit dieses strategische Controlling-Instrument zum Einsatz kommt, ist noch ungewiss (vgl. ExpertInnengespräch Nr.1).

4.2. Controlling am Beispiel der Europäischen Strukturfonds insbesondere den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)

4.2.1. Profil der Strukturfonds und des EAGFL

Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft unterstützt Maßnahmen, die zur *„Entwicklung des ländlichen Raums im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten“* beitragen (Artikel 2, Verordnung (EG) Nr.1257/1999). Der EAGFL gehört neben drei anderen Europäischen Fonds¹⁹ zu den Europäischen Strukturfonds. Die Strukturfonds sind Finanzinstrumente, die von der Europäischen Union eingesetzt werden, um *„die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln,*

¹⁹ Diese sind der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP).

einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern“ (Artikel 158 des Amsterdamer Vertrages, Europäische Kommission, 2002).

Die Strukturfonds fokussieren auf folgende Hauptentwicklungsziele:

Ziel 1: umfasst die strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand.

Ziel 2: dient der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen (ländliche Gebiete, von der Fischerei abhängige Gebiete, Industriegebiete, etc.).

Ziel 3: unterstützt die Anpassung und Modernisierung der Bildungs- Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken –system (Entwicklung der Humanressourcen).

(vgl. Niedersächsisches EU-Beratungsnetzwerk, Internet, 2003; Internet, unter: europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions2_de.htm).

Alle Mitgliedstaaten müssen sich in der Regel mit ungefähr 50% an der Finanzierung der Vorhaben beteiligen. Die Strukturfonds haben nicht die Aufgabe, die Etats der Mitgliedstaaten zu entlasten, sondern sollen konkrete ‚Entwicklungsprojekte‘ durch ihre finanzielle Unterstützung fördern. Die Mittel aus dem EAGFL werden für zwei Förderbereiche eingesetzt: zum einen für die Förderung der ländliche Entwicklung (Strukturpolitik) und zum anderen für die Förderung von agrarpolitischen Projekten (Landwirtschaft).

4.2.2. Gender Mainstreaming in den Strukturfonds und im EAGFL

Der Aspekt der Chancengleichheit für Männer und Frauen wurde bereits 1996 durch eine Entschließung des Ministerrates in die Strukturfondsmaßnahmen einbezogen und 1999 als vorrangiges Ziel in der allgemeinen Strukturverordnung definiert (Ausführlich dazu: Verordnung (EG) Nr.1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmung über die Strukturfonds). Für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 wurde in dem Technischen Papier 3 der Europäischen Kommission die Zieldefinition von Gender Mainstreaming für die Strukturfonds niedergeschrieben:

„Gender Mainstreaming bedeutet, dass bei der Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Bewertung aller allgemeinen Maßnahmen und Tätigkeiten die Auswirkungen auf die jeweiligen Situationen der Frauen und Männer erkennbar und aktiv berücksichtigt werden. [...]

Die Pläne und Programme sollen insgesamt zur Gleichstellung von Männern und Frauen beitragen und so gestaltet sein, dass ihre Wirkung vor, während und nach der Durchführung erkennbar ist“ (Europäische Kommission, 2000b: 4).

Dieser Ansatz findet sich ebenfalls in der Verordnung des EAGFL²⁰ wieder. Die praktische Übernahme von Gender Mainstreaming in die Entwicklungspläne und Operationellen Pläne eines Mitgliedstaates, das durch den EAGFL gefördert wird, ist hingegen problematischer. Der EAGFL unterstützt sowohl Maßnahmen, die zur Entwicklung des ländlichen Raumes beitragen, als auch Projekte im landwirtschaftlichen Bereich. Bei Projekten im ländlichen Raum handelt es sich oft um einen materiellen Einsatz (z.B. Ausbau der Infrastruktur u.ä.), so dass die Auswirkungen auf Frauen und Männer schwieriger zu messen sind. Der Agrarsektor gehört -verglichen anhand fachbezogener Statistiken zu den Arbeitskräften in landwirtschaftlichen Betrieben oder der praktischen Berufsbildung in der Landwirtschaft-eindeutig zur „männlichen“ Domäne. Laut Statistischem Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten waren 2001 von **174,1** Betriebsinhabern (Haupterwerb), die vollbeschäftigt im landwirtschaftlichen Betrieb gearbeitet haben, **164,1 männlich** (Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 2002: 62). Auch im Bereich der Berufsausbildung zeigt sich eine eindeutig „männliche“ Dominanz im Bereich der Landwirtschaft. So verzeichnet das Berichtsjahr 2001 von insgesamt **7.867** Jugendlichen in der Ausbildung zur Landwirtin bzw. zum Landwirt 732 weibliche Auszubildende gegenüber **7.135 männlichen** Auszubildenden (ebenda: 67).

²⁰ „Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen, Beseitigung von Ungleichheiten“, Artikel 2, Verordnung (EG) Nr.1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen

Aus den Zahlen wird ersichtlich, dass den Frauen bei der Vergabe von Fördermitteln im landwirtschaftlichen Bereich nur ein geringer Teil zukommt. Da sich die meisten Maßnahmen auf den landwirtschaftlichen Betrieb beziehen, sind demnach überwiegend Männer die direkten Nutzer der Fondsmittel. Daher ist die Genderfrage bei der Vergabe von Mitteln aus dem EAGFL hervorzuheben. Dazu gehört unter anderem auch, wie Maßnahmen geplant werden, das heißt, wie die Zielausrichtung aussieht. Richten sie sich in erster Linie auf den Betrieb oder umfassen sie auch die ländliche Entwicklung in einem Gebiet. In welchem Umfang sind die Maßnahmen hinsichtlich der Verteilung der Ressourcen auf Männer und Frauen geprüft worden? Wie verhalten sich die Komponenten Zeit, Zugang zu Krediten, zu Aus- und Weiterbildungen, Anreizmittel oder Prämien in Bezug auf Frauen und Männer zueinander? Wer verfügt über Land, neue Technologien oder Mobilität? Wie ist das Verhältnis der Partizipation von Frauen und Männern bei Projekten, sowohl in der Planungsgruppe als auch bei den AdressatInnen? Gibt es bestehende Normen und Werte über Frauen und Männer in diesem Bereich, die sich auf ein Projekt oder eine Maßnahme auswirken.

Dieser Fragekatalog, der die Relevanz der Genderthematik oder -problematik identifiziert, bietet als Instrument einen Ansatzpunkt bei der praktischen Umsetzung von Gender Mainstreaming. Bei der Programmplanung von Fondsprojekten²¹ könnte ein vergleichbarer Fragekatalog als Checkliste für deren Durchführung angewendet werden. Ein durchgeführtes Fondsprojekt, das den Gender Aspekt bei der Programmplanung, der Ex-ante Bewertung sowie der Bewertung berücksichtigt hat, enthält folgende Komponenten:

- eine Umfeldanalyse der Region (unter Berücksichtigung der thematischen Ausrichtung), wo das Projekt oder die Maßnahme umgesetzt wird
- eine genaue Planung der Vorgehensweise, wie die spezifischen Themen ins Programm eingebunden werden (z.B. Prioritätenliste)
- Nachhaltigkeit des Projektes in Bezug auf Kompetenzen bei den Projektbeteiligten
- eine Evaluation des Projektes und ein Monitoring System

(vgl. Fitzgerald, 2002).

²¹ Fondsprojekte sind alle Projekte, welche durch die Mittel der Strukturfonds kofinanziert werden.

Im Vergleich zu den anderen Fonds zeigt sich, dass es eine starke Differenzierung bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming in den Strukturfonds gibt. Vor allem beim Europäischen Sozialfonds (ESF) wird der Aspekt der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern deutlicher hervorgehoben und öfter berücksichtigt als im EAGFL (vgl. hierzu Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen, 1999; Seeland/Wielpütz, 2002). Eine Begründung für die stärkere Betonung von Chancengleichheit bei dem ESF ist die personenbezogene Förderung in diesem Fonds (vgl. ErxpertInnengespräch Nr.3).

4.2.3. Controlling in den Strukturfonds und im EAGFL

Die Europäischen Strukturfonds oder besser die Europäische Kommission -als verwaltendes Organ- besitzt keine eingerichtete Controllingstelle, die sozusagen als ‚Schaltzentrale‘ die Steuerungsprozesse der Fonds überwacht und koordiniert. Die vier Eckpunkte Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Bewertung, die im Zusammenhang mit der Implementierung von Gender Mainstreaming genannt wurden, entsprechen im Vergleich der Struktur des Controlling Konzeptes, wie bereits in Kapitel 2 und 3 dargestellt wurde. Zu den Funktionen von Controlling gehören Planung, Analyse, Informationsversorgung und Kontrolle. Die Planung eines Projektes ist vergleichbar mit der Vorbereitung. Dazu gehört die Zielbestimmung und die Ex-ante-Bewertung (Status quo Analyse). Die Durchführung eines Projektes enthält die Begleitung und Beobachtung des Projektverlaufs durch die Versorgung mit Informationen zum Beispiel über den Berichtsweg. Die Bewertung des Projektes erfolgt durch die Evaluation als Kontrollinstrument.

Neben der vorgesehenen Endevaluation wird ebenfalls eine Halbzeitüberprüfung durchgeführt. Sie findet nach der Hälfte der Programmlaufzeit statt und bewertet den Umsetzungsstand der verschiedenen Projekte. Bei dieser Überprüfung wird entschieden, an welches Projekt die Reserve vergeben wird und ob gegebenenfalls Ziele, Prioritäten oder Mittelzuweisungen den Maßnahmen neu angepasst werden müssen. Die Halbzeitüberprüfung hat den Charakter einer formativen (fortlaufenden) Evaluation und

kann als steuernde Maßnahme verstanden werden, die ebenfalls Teil eines Controlling Prozess ist.

Des weiteren besitzt der Ausrichtungs- und Garantiefonds ein sogenanntes ‚Frühwarnsystem‘. Die Kommission legt der Haushaltsbehörde monatlich ein Arbeitsdokument zur Haushaltslage vor. Diese Form der Kontrolle hat den Zweck, dass die Ausgaben die zur Verfügung stehenden Mittel nicht übersteigen. Dieser Überwachungsmechanismus in Form der Berichterstattung dient ausschließlich der Haushaltsüberprüfung.

Eine Förderbedingung von der Europäischen Kommission an die Mitgliedstaaten ist ‚Information und Publizität‘, das heißt, die Bewertungsberichte, die während der Förderperiode und im Anschluss an ein Fondsprojekt verfasst werden, müssen für die Öffentlichkeit und alle Beteiligten an den Strukturfonds zugänglich sein (vgl. AGRA-EUROPE, 1999).

Die folgende Tabelle fasst die wesentlichen Controlling Funktionen in den Strukturfonds und im EAGFL zusammen.

Tabelle 5: Controlling-Funktionen in den Strukturfonds und im EAGFL

Steuerung	Jährliches Treffen zwischen der Kommission und den Verwaltungsbehörden, um die Ergebnisse der Projekte des vorangegangenen Jahres auszuwerten. Die Kommission kann anhand der Auswertungen Empfehlungen gegenüber der Verwaltungsbehörde aussprechen, um die Durchführung zu verbessern.
Kontrolle (Finanzkontrolle)	Jährliche Treffen zwischen den Staaten und der Kommission, um die Programme und Kontrollmethoden zu koordinieren und die Maßnahmen auszuwerten.
Bewertung (Verantwortlichkeit)	a.Ex-ante: Mitgliedstaaten (zuständige Stellen für die Vorbereitung der Pläne) b.Halbzeit: Verwaltungsbehörde in Zusammenarbeit mit der Kommission c.Ex-post: Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und der zuständigen Verwaltungsbehörde
Begleitung	Sie erfolgt durch die Kommission und die Mitgliedstaaten entlang spezifischer materieller und finanzieller Indikatoren, die vor Beginn des Programms vereinbart und festgelegt werden. Die Mitgliedstaaten legen der Kommission jährlich einen Lagebericht vor (vgl. Verordnung (EG) Nr.1257/1999 des Rates, Titel III, Kapitel V, Artikel 48).
Sanktionen	Bei finanziellen Unregelmäßigkeiten interveniert die Kommission; sie fordert eine Stellungnahme des betroffenen Staates an und im Falle ausbleibender Berichtigung droht sie mit Kürzung oder Aussetzung der gesamten bzw. eines Teils der Gemeinschaftsbeteiligung für das beanstandete Programm

(vgl. AGRA-EUROPE, 1999, eigene Darstellung)

Die Aspekte Steuerung, (Finanz-)Kontrolle, Bewertung, Begleitung und Sanktionen bilden die Controlling-Funktionen in den Strukturfonds. Die Tabelle verdeutlicht die praktische Vorgehensweise (rechte Spalte), wie die einzelnen Funktionen ausgeführt werden. Bei den Controlling-Funktionen Steuerung, (Finanz-)Kontrolle, Begleitung und Bewertung (außer a.) liegt die Zuständigkeit und Verantwortung sowohl bei der Europäischen Kommission als auch bei den Mitgliedstaaten. Das heißt, die Berücksichtigung des Gender-Aspektes im Controlling ist gleichermaßen Aufgabe der Kommission und der Mitgliedstaaten. In Bezug auf die Sanktionen verfügt nur die Kommission über die ‚Handlungsmacht‘ Mittel zu kürzen oder auszusetzen. Nach persönlicher Ansicht, könnte die Funktion der Sanktionen ebenfalls genutzt werden, um die Bedeutung des Gender-Aspektes und somit auch der Gender Mainstreaming Strategie hervor zu heben.

4.2.4. Gender Controlling im EAGFL

Aus den Gesprächen mit den Experten zum EAGFL, ging hervor, dass Gender Mainstreaming, insbesondere bei diesem Fonds, erst am Anfang des Umsetzungsprozesses steht. Obschon die Entschließung des Europäischen Parlamentes zur Chancengleichheit von Frauen und Männern in den Strukturfonds verstärkt darauf hinweist, die Gleichstellung von Frauen und Männern in den Fondsprojekten zu fördern (vgl. Europäisches Parlament, Internet, 2003), gibt es auf der Umsetzungsebene der Länder wenige Projektverantwortliche, die den Gender Mainstreaming Ansatz verfolgen (vgl. ExpertInnengespräch Nr.8). Eine operationalisierte Vorgehensweise gibt es zur Zeit in den laufenden Programmen in Bezug auf Gender Mainstreaming nicht. Ein Gender Monitoring besteht erst in Ansätzen; entsprechende Indikatoren für ein gendersensibles Evaluationssystem sind in Bearbeitung (vgl. ExpertInnengespräch Nr.5).

4.2.5. Fazit und Aussichten

Obschon das Europäische Parlament auf die unzureichende Umsetzung von Gender Mainstreaming in den Strukturfonds aufmerksam macht, wurde dem Gender-Aspekt für die

laufende Förderperiode 2000-2006 bei der Planung, Begleitung und Bewertung der Programme lediglich als generelles Ziel in den Verordnungen Rechnung getragen.

Um den Implementierungsprozess von Gender Mainstreaming bei der Umsetzung der Programme in den Bereichen ländliche Entwicklung und Strukturförderung zu steuern und zu unterstützen, wird zur Zeit auf Bundesebene eine fondsübergreifende Arbeitsgruppe gebildet. Diese Arbeitsgruppe versteht sich als Steuerungsgruppe für den Bereich Gender Mainstreaming und soll in nächster Zukunft einen „Leitfaden zur Überprüfung der geschlechtssensiblen Gestaltung strukturförderter Vorhaben“ erarbeiten (vgl. ExpertInnengespräch Nr.5).

4.3. Controlling am Beispiel der Stadtverwaltung Hannover

Am Beispiel der Stadtverwaltung Hannover soll veranschaulicht werden, wie ein Gender Controlling in einer öffentlichen Verwaltung aussehen kann und welche Voraussetzungen dafür erforderlich sind. Inwieweit die Umsetzung und Anwendung eines Gender-Controlling dazu beitragen kann, die Ziele von Gender Mainstreaming durchzusetzen, steht im Mittelpunkt dieses Beispiels.

4.3.1. Profil der Stadtverwaltung Hannover

Zu den wichtigsten Organen der Stadt Hannover gehören der Rat und der Verwaltungsausschuss. Der Oberbürgermeister der Stadt leitet und beaufsichtigt die Verwaltung, regelt die Geschäftsverteilung des Rates und ist Vorsitzender des Verwaltungsausschusses. Der Rat von Hannover ist das Hauptorgan der Stadt und beschließt über alle Selbstverwaltungsangelegenheiten, zum Beispiel über die Festsetzung öffentlicher Gelder, die Haushaltsplanung, die Aufnahme von Krediten etc. Er kann zudem Richtlinien aufstellen, nach denen die Verwaltung geführt werden soll. Der Rat überwacht die Durchführung seiner Beschlüsse und den sonstigen Ablauf der

Verwaltungsangelegenheiten (vgl. Internet, unter: www.hannover.de/deutsch/politik/pol_Ihh/rat_bez/rat.htm).

Der Verwaltungsausschuss ist das zweite Organ der Stadt Hannover. Seine wesentliche Aufgabe besteht darin, die Beschlüsse des Rates vorzubereiten. Für diesen Zweck erhält er in den meisten Fällen Empfehlungen von den Fachausschüssen und Bezirksräten. Dem Verwaltungsausschuss sind neun Fachausschüsse untergeordnet, zu denen auch der Gleichstellungsausschuss gehört (vgl. Internet, unter: www.hannover.de/deutsch/politik/pol_Ihh/rat_bez/verw_aus.htm). Der Gleichstellungsausschuss ist, so wie die übrigen, ein Gremium des Rates, das durch dessen Mitglieder gewählt wird. Er befasst sich mit Gleichstellungsfragen innerhalb der Stadtverwaltung und in der Landeshauptstadt Hannover. Er berät und beschließt:

- *„über die Grundsätze der Frauenförderung und Gleichstellungspolitik [...] insbesondere Ziele und Programme der Gleichstellung im Sinne des Gender Mainstreaming sowie Grundsatzfragen der Personalplanung und Personalentwicklung in der Stadtverwaltung*
- *über die Drucksachen, die unter der Federführung der Frauenbeauftragten erarbeitet werden (z.B. Verträge FrauenNachtTaxi oder Frauenhaus) und*
- *über gleichstellungspolitische Themen, wie z.B. Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Schwulen und Lesben u.ä.“* (Beschlussdrucksache Nr. 0214/2002 vom 24. Januar 2002, Hannover).

Im Zuge der Verwaltungsreform wurde 2003 die Stadtverwaltung von 44 Ämtern in 16 Fachbereiche unterteilt. Hierarchien wurden somit abgebaut und Aufgabenbereiche miteinander verbunden. Die neue Gliederung der Verwaltung hatte den Zweck, Verwaltungskosten einzusparen. Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Gender Mainstreaming rückt eine Stelle in den Vordergrund: die ‚Zentrale Steuerung und Verwaltungsentwicklung‘. Dieser Bereich wurde im Juli 2002 eingerichtet und widmet sich neben Aufgaben der Verwaltungsentwicklung, des Personal- und Zuwendungscontrolling auch der Umsetzung von Gender Mainstreaming und des Gleichstellungscontrolling.

Die Stadtverwaltung verfügt seit 1986 über eine Frauenbeauftragte als Leiterin des 'Referats für Gleichstellungsfragen' (seit 2001 'Referat für Frauen und Gleichstellung'), das für die Entwicklung, Konzeption und Initiierung von Maßnahmen - im Interesse der Frauen und (seit 2000) der Gender Mainstreaming Strategie - tätig ist (verantwortlich für die Umsetzung der Maßnahmen ist letztendlich der Oberbürgermeister und der Rat, denn nur sie haben Entscheidungsgewalt). Das Referat ist seit Anfang 2003 der Stelle für ‚Zentrale Steuerung und Verwaltungsentwicklung‘ zugeordnet und untersteht direkt dem Oberbürgermeister.

4.3.2. Gender Mainstreaming in der Stadtverwaltung Hannover

Die Umsetzung von Gender Mainstreaming als europäische Strategie begann in Hannover mit dem Beschluss des Rates, Gender Mainstreaming in der Stadtverwaltung umzusetzen.²² Damit wurde das Thema ‚Gleichstellung‘ zur Gemeinschaftsaufgabe der gesamten Verwaltung. Gleichstellung war in Hannover schon vor 2001 Teilbestand des städtischen Leitbildes. Die Auseinandersetzung mit der gleichen Berechtigung für Frauen und Männer zeigt sich in der Niedersächsischen Verfassung, die 1993 überarbeitet wurde. Die Gleichstellungsaufgabe ist seitdem in Artikel 3 Absatz 2 Satz 3 festgehalten: *„Die Achtung der Grundrechte, insbesondere die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen, ist eine ständige Aufgabe des Landes, der Gemeinden und der Landkreise“* (Neumann, 2000). Der Begriff der ‚Verwirklichung‘ meint nicht nur die formale Verwirklichung von Gleichberechtigung, sondern auch deren tatsächliche Umsetzung. In diesem Sinne befasst sich auch die Stadt Hannover seit längerem mit dem Thema Gleichstellung.

Im Zusammenhang mit der neuen Verwaltungsreform, die in Hannover zu Beginn der 90er Jahre begann und seitdem etappenweise immer wieder Neuerungen mit sich brachte, wurde 1997 von der Stadtverwaltung eine Lenkungsgruppe für Verwaltungsreform und

²² Obwohl der Beschluss des Rates erst in diesem Jahr in einer Beschlussdrucksache niedergeschrieben wurde (Beschlussdrucksache Nr. 1278/2003 vom 3.Juli 2003), wurde die Umsetzung bereits in einer früheren Ratssitzung beschlossen. Die Mitglieder des Rates erhielten eine Einführungsveranstaltung zu Gender Mainstreaming, die bei einer Ratssitzung von einer externen Expertin durchgeführt wurde.

Haushaltskonsolidierung installiert. Neben der Erfüllung von Aufgaben, die der Verwaltungsmodernisierung dienen, entwarf diese Gruppe für die Stadt Hannover ein Leitbild und unterlegte es mit strategischen Zielen. In diesem Leitbild festgehalten ist ebenfalls das strategische Ziel der Chancengleichheit und einer EinwohnerInnenorientierten Stadtverwaltung. Die Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Interessen der Bürgerinnen und Bürger sollte auf diese Weise gewährleistet werden.

Die Umsetzung von Gender Mainstreaming wurde in einer Ratssitzung einstimmig beschlossen und im „Handlungsprogramm zur Stadtentwicklung 2001-2005“²³ als Leitziel niedergeschrieben. Drei Pilotprojekte starteten im Jugendamt, im Stadtplanungsamt und im Amt für Personal und Organisation mit dem Ziel, ‚best practices‘ für die anderen Fachbereiche zu entwickeln. Die Projekte sind alle abgeschlossen (das letzte in diesem Jahr) und bereits ausgewertet worden (vgl. Informationsdrucksachen Nr.1212/2002 vom 30. April 2002; Nr.3090/2002 vom 25. November 2002; Nr. 0430/2003 24. Februar 2003, Hannover).

Seit 2003 gibt es auch eine Gender Mainstreaming-Steuerungsgruppe, die sich aus MitarbeiterInnen der Stelle für ‚Zentrale Steuerung und Verwaltungsentwicklung‘, dem Fachbereich für Personal und Organisation, dem Fachbereich für Finanzen sowie dem Referat für Frauen und Gleichstellung und dem Gesamtpersonalrat zusammensetzt. Die VertreterInnen kommen aus unterschiedlichen Hierarchieebenen, das heißt, Fachbereichs-, Bereichs-, Sachgebiets- und SachbearbeiterInnen arbeiten in der Gruppe zusammen. Die Steuerungsgruppe funktioniert unter der Federführung des Fachbereichs für Personal und Organisation als Untergruppe der Lenkungsgruppe und wurde von der Stelle für ‚Zentrale Steuerung und Verwaltungsentwicklung‘ initiiert. Ihre Aufgaben sind:

- Auswertung der Erfahrungen in den Pilotprojekten im Hinblick auf die verwendeten Bewertungskriterien
- Entscheidung über projektmäßiges Vorgehen bei der Einführung von Gender Mainstreaming

²³ Das Handlungsprogramm zur Stadtentwicklung ist das städtische Arbeitsprogramm von Hannover. Es enthält die Planungsschritte und Perspektiven für die Stadt und wird alle vier Jahre neu aufgestellt.

- Entwicklung eines Verfahrens für die flächendeckende Einführung von Gender Mainstreaming
- Organisation und Festlegung der Inhalte der Schulungen von Gender Mainstreaming
- Controlling der Prozessabläufe.

Zur Umsetzung von Gender Mainstreaming zählt in Hannover auch die Implementierung eines Gleichstellungscontrolling. 2002 wurde in einem interfraktionellen Antrag die Umsetzung eines Gleichstellungscontrolling einstimmig beschlossen: *„Die Verwaltung wird beauftragt, ein einheitliches und stadtweites verbindliches Gleichstellungscontrolling einzurichten, um eine effiziente Steuerungsunterstützung und die Überprüfung der Wirksamkeit und der Qualität von städtischen Maßnahmen zu sichern. Hierzu wird ein Prüfverfahren erarbeitet, das alle städtischen Maßnahmen -beginnend mit der Planungs- kontinuierlich daraufhin überprüft, wie sie sich auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern auswirken. Auch die bisher vorhandenen Regeln und Maßnahmen werden im Hinblick auf ihre Wirkungen auf Frauen und Männer überprüft“* (Drucksache Nr. 1210/2002 vom 26. April 2002, Hannover).

Im Mai 2003 wurde in einem Antrag der Fraktionen die Geschlechtsdifferenzierung in Drucksachen beschlossen. Das bedeutet, dass zukünftig in allen Anträgen, die an den Rat gehen, zu vermerken ist, ob *„die verwendeten Daten geschlechtsdifferenziert erhoben und ausgewertet wurden und inwieweit Frauen von der geplanten Maßnahme anders betroffen sind als Männer- in Hinblick auf Rechte, Ressourcen, Beteiligung u.ä.“* (Interfraktioneller Antrag vom 5. Mai 2003, Hannover). Alle Drucksachen, die die Umsetzung von Gender Mainstreaming nicht beachten, werden zur Beratung an den Gleichstellungsausschuss verwiesen. Dort werden sie auf Gleichstellungsrelevanz geprüft und werden bei einem positiven Ergebnis an die Fachbereiche zurückgeschickt. Dieser Vermerk impliziert die Aufforderung, sich in der täglichen Arbeitspraxis mit dem Thema Gleichstellung auseinander zu setzen. Jeder Fachbereich und jeder Ausschuss ist bemüht, seine Vorhaben möglichst zügig durchzusetzen. Daher ist dieser „Widerstand“, der ein Vorhaben um einige Wochen in die Länge ziehen könnte geeignet, sich genauer mit der Lebenssituation von Frauen und Männern zu befassen. Hier kann zur Diskussion gestellt werden, ob und

inwieweit die Gleichstellungsvermerke in den Drucksachen auch qualitative Kriterien erfüllen können bzw. müssen.

Im folgenden wird der „Gleichstellungs-Werdegang“ der Stadt Hannover noch einmal kurz zusammengefasst:

1. Einrichtung des Referats für Gleichstellungsfragen (1986)
2. Lenkungsgruppe für Verwaltungsreform und Haushaltskonsolidierung (1997) entwirft ein
3. Leitbild und strategische Ziele für die Stadt Hannover (1999)
4. bis 2001: Frauenförderung und Gleichstellung
5. ab 2001: zusätzlich Gender Mainstreaming
6. Gleichstellungsausschuss (kam nach der Kommunalwahl 2001 neu zu den Fachausschüssen hinzu)
7. Einrichtung der Stelle: ‚Zentrale Steuerung und Verwaltungsentwicklung‘ (2002)
8. Referat für Frauen und Gleichstellung wird der Stelle ‚Zentrale Steuerung und Verwaltungsentwicklung‘ zugeordnet (2003)
9. Gender Mainstreaming-Steuerungsgruppe (2003).

4.3.3. Controlling in der Stadtverwaltung Hannover

Das erste Controlling wurde 1999 mit der Einführung des Berichtswesen in die Stadtverwaltung integriert und im Dezernat für Personal und Organisation angesiedelt. Bis 2001 gab es für die Aufgabe des Controlling einen eigenen Dezernenten. Nach der Kommunalwahl (2001) wurde das Referat dem Oberbürgermeister zugeordnet und als deutlich wurde, dass die Controlling Aufgaben höhere organisatorische Anforderungen mit sich bringen, wurde die Stelle ‚Zentrale Steuerung und Verwaltungsentwicklung‘ beim Oberbürgermeister eingerichtet.

Alle sechs Monate werden in jedem Fachbereich Leistungsberichte (Berichte über den Ablauf von Maßnahmen und Projekten) und Finanzberichte erstellt und den jeweiligen

Fachausschüssen zur Diskussion gestellt. Zum Controlling gehört z.B. die Durchführung von Ist-Analysen, Befragungen zur KundInnenzufriedenheit oder das Aufstellen von Nutzungsprotokollen). Sie werden von den Fachämtern durchgeführt und haben die Aufgabe und das Ziel, Informationen und Daten zu den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen zu liefern.

Im Jahr 2001 wurde das Personalcontrolling eingeführt. Es erfasst die Personalkosten und - unter Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts- die Personalentwicklung. Seit 2003 ist das Controlling bei der Stelle ‚Zentrale Steuerung und Verwaltungsentwicklung‘ angesiedelt. Das Controlling wurde seit 2003 auch auf die Zuwendungen erweitert. Das Konzept für das Zuwendungscontrolling wurde in einer Arbeitsgruppe, die aus VertreterInnen aus der Politik und Verwaltung besteht, entwickelt und befindet sich noch am Anfang der Implementierungsphase. Zuwendungscontrolling überprüft, ob die von der Stadt Hannover an freie Träger und Initiativen vergebenen Beihilfen (finanzielle Zuwendungen) sinnvoll, effektiv, wirtschaftlich und den Zielsetzungen des Rates der Stadt entsprechend eingesetzt werden. Daher müssen die Zuwendungsempfänger (Institutionen) bei der Beantragung von Beihilfen einen ausführlichen Fragekatalog ausfüllen. Die darin enthaltenen Daten müssen geschlechtsdifferenziert ausgewiesen sein und die Projektanträge werden anschließend den strategischen Zielen der Stadt zugeordnet (siehe Übersicht). Jeder Fachbereich, der Zuwendungen vergibt, beteiligt sich auch am Controlling. Die Fragenkataloge werden von den Fachbereichen an die Stelle für ‚Zentrale Steuerung und Verwaltungsentwicklung‘ weitergeleitet, wo sich eine zuständige Untergruppe mit dem Zuwendungscontrolling befasst. Diese führt die Ergebnisse aus den Fachbereichen zusammen und überprüft sie auf Plausibilität und Stichprobe, das heißt, sie überprüft, inwieweit die angegebenen Daten realistisch sind und führt Stichproben durch, ob die Gelder auch wirklich für die angegeben Zwecke verwendet wurden (diese Aufgabe sollen die Fachbereiche selbst übernehmen). Die Zuwendungscontrolling-Gruppe fasst die Ergebnisse zusammen und leitet sie an den Rat der Stadt zur Haushaltsplanberatung weiter.

Die folgende Abbildung zeigt übersichtlich die festgelegten strategischen Ziele der Stadt Hannover.

Abbildung 7: Strategische Zielsetzungen der Stadt Hannover

4.3.4. Gleichstellungscontrolling in der Stadtverwaltung Hannover

Die Bezeichnung ‚Gleichstellungscontrolling‘ bedeutet in der Stadtverwaltung von Hannover, dass nicht nur der Gender-Aspekt berücksichtigt wird, so wie es beim Gender-Controlling der Fall ist, sondern die Gleichstellung der Bürgerinnen und Bürger im allgemeinen. Daher wird in diesem Abschnitt der Begriff ‚Gleichstellungscontrolling‘ statt Gender-Controlling verwendet.

Das Gleichstellungscontrolling ist kein separates Controlling Konzept, sondern bedeutet das Einbeziehen des Gleichstellungs-Aspektes in alle bestehenden Controlling Konzepte, das heisst in das Berichtswesen und in das Personal- und Zuwendungscontrolling. Das Gleichstellungscontrolling wurde sowohl als Steuerungsinstrument mit dem Ziel, den Gender Aspekt in die Abläufe der Verwaltungspraxis zu integrieren, und als Informationssystem mit dem Ziel, Daten aus den Fachbereichen zu sammeln und aufzubereiten, installiert. Durch das Einbeziehen des Gender Aspektes in das bestehende Controlling-System wird Gender Mainstreaming zur Querschnittsaufgabe der Stadtverwaltung und bleibt keine zu erfüllende Sonderleistung.

Die konkrete Implementierung des Controlling erfolgt über ein Computerprogramm: das Drucksachenverwaltungssystem der Stadtverwaltung. Die Fachbereiche tragen ihre Daten (z.B. Kosten, Leistungen) in dafür vorgesehene Kästchen ein. Bleibt ein Kästchen unausgefüllt, blockiert das System und kann nicht weiter geführt werden. In diesem Jahr wurde auch Gender Mainstreaming in die Software integriert, so dass alle Mitarbeitende auch dieses Kästchen ausfüllen müssen. Bevor der Gender-Aspekt ins Controlling-System eingeführt wurde, war es den Mitarbeitenden freigestellt, geschlechterdifferenzierte Daten und Ergebnisse in ihren Berichten aufzuführen; eine vollständige Datenübersicht konnte nicht gewährleistet werden (vgl. ExpertInnengespräch Nr.7).

Das Gleichstellungscontrolling wurde mit dem Ziel eingeführt, genaue Daten für die Haushaltsplanberatung zu erhalten, um damit Zuwendungen und Ausgaben der Stadt im Sinne der Chancengleichheit zielgerichteter steuern zu können. Zu diesem Zweck wird

noch ein Prüfverfahren zu erarbeiten sein, um die Auswirkungen von Maßnahmen auf Frauen und Männer bewerten zu können. Zu den Auswertungskriterien für das Prüfverfahren ist die Festlegung von Kennzahlen nicht vorgesehen (keine der Aufgaben in der Stadtverwaltung von Hannover ist mit Kennzahlen verbunden). Ein Teil dieses Prüfverfahrens ist die Geschlechterdifferenzierung in Drucksachen. Es ist Ziel und Plan der Stadtverwaltung, alle Ausgaben nach Zielgruppen aufzuschlüsseln (z.B. Einnahmen und Ausgaben von Ressourcen, Ausgaben für Maßnahmen verglichen mit der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, etc.), um auf diese Weise die Mittelverteilung transparenter zu machen. Ob dieser Plan tatsächlich umgesetzt wird, entscheidet sich bei der Aufstellung für den neuen Haushalt 2004 (vgl. ExpertInnengespräch Nr.7).

Alle Maßnahmen, die in und von der Stadtverwaltung umgesetzt werden, durchlaufen ebenfalls den Prozess einer Evaluation. Die Durchführung von KundInnenbefragungen und die systematische Auswertung von Beschwerden und Anfragen geben Aufschluss über die Meinungen und Einstellungen von Bürgerinnen und Bürgern. Über das interne Berichtswesen werden die Informationen über den Stand der vereinbarten Ziele aus den Fachbereichen an die Stelle für ‚Zentrale Steuerung und Verwaltungsentwicklung‘ geliefert. Dort werden die Daten aufgearbeitet und entlang bestimmter Auswertungskriterien den operativen Zielen und Maßnahmen zugeordnet. Wie das Prüfverfahren im Detail funktionieren soll, wird zur Zeit von der Stelle für ‚Zentrale Steuerung und Verwaltungsentwicklung‘ und von der Gender Mainstreaming-Steuerungsgruppe entwickelt. An der Entwicklung sind ebenfalls VertreterInnen aus der Politik und die Frauenbeauftragte beteiligt.

Bei der Implementierung wurden Schulungen angeboten und der oberen Führungsebene die Teilnahme nahegelegt. Diese sollten ihre Kenntnisse nach dem Kaskaden-Modell nach unten weitergeben. Diese Dynamik hat nicht in allen Fachbereichen funktioniert. Zur Zeit werden Schulungen und Fortbildungen für Mitarbeitende auf allen Ebenen angeboten, die jedoch auf Grund mangelnder Zeit nur wenig angenommen werden. Das Ziel ist, dass die Mitarbeitenden erkennen, dass die Anwendung von Gender Mainstreaming einen Nutzen für die eigene Facharbeit bringt (z.B. gutes Feed-back aus der Öffentlichkeit bei den Stadtplatz-Projekten).

Dieser Ansatz führt zur Frage, welchen Nutzen bzw. Anreiz das Gleichstellungscontrolling für eine Verwaltung hat. Die Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse von verschiedenen Zielgruppen (Frauen, Männer, junge und alte Menschen etc.), anders formuliert, KundInnenorientierte Planung ist effizienter und effektiver im Sinne der KundInnenzufriedenheit. Bei dem Projekt „Prävention durch Bau“ ging es zum Beispiel darum, ein Wohngebiet so anzulegen, dass keine „dunklen Ecken“ oder „Barrieren“ für Menschen entstehen. Unbedachtes Planen hätte zur Folge, dass im Nachhinein solche „Gefahrencken“ aufwendig umgebaut werden müssen oder eine verstärkte Polizeipräsenz für einen hohen Kostenaufwand sorgt. Werden solche Aspekte bei der Planung berücksichtigt, können Projekte erfolgreich umgesetzt werden und fördern gleichzeitig zufriedene Bürgerinnen und Bürger und Kundinnen und Kunden, da sie die Orte auch für sich nutzen können. In diesem Zusammenhang wirkt sich eine zufriedene Öffentlichkeit auch positiv auf die Politik aus (vgl. ExpertInnengespräch Nr.7).

Bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming und des Gleichstellungs-Controlling in der Stadtverwaltung Hannover gibt es einige Faktoren, die bei den meisten Prozessabläufen eine wesentliche Rolle spielen. Sie bilden bei der Implementierung eine Art Grundlagenfolie und werden daher in diesem Abschnitt hervorgehoben.

Motivation der Mitarbeitenden

Die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter spielt eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming. Noch nicht alle Fachbereiche der Stadtverwaltung haben sich dafür entschlossen, an der Durchführung von Pilotprojekten zu Gender Mainstreaming teilzunehmen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind bzw. wurden unterschiedlich motiviert. Zunächst gibt es bei vielen ein persönliches Interesse, sich mit der Genderthematik auseinander zu setzen, besonders wenn der eigene Nutzen für die tägliche Facharbeit erkennbar ist. Die Motivation wurde zusätzlich gefördert durch Informations- und Diskussionsveranstaltungen und durch Anreizmittel (z.B. Aufstiegsmöglichkeiten - die Haltung zur Gleichstellungspolitik wird bei Stellenbesetzungen berücksichtigt, wenn die Frauenbeauftragte dies in die Auswahlverfahren einbringt). Die Einführung von Gleichstellungsanliegen im Berichtswesen brachte für die Mitarbeitenden eine verpflichtete Motivation, sich damit

auseinander zu setzen. Es werden weiterhin Schulungen für alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den Fachbereichen angeboten.

Wettbewerb

Vergleichbar mit der persönlichen Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, gibt es ebenfalls eine Motivation in den Fachbereichen, durch die FachbereichsleiterInnen. Im Mittelpunkt steht die Profilierung durch repräsentative Umsetzungserfolge, die zu einer wettbewerbsähnlichen Dynamik führen kann. Da bekanntlich Wettbewerb durch die Nachfrage geregelt wird, heißt das übersetzt für eine Verwaltung, dass ein Interesse aus der Politik und der breiten Öffentlichkeit besteht, Umsetzungserfolge im Bereich der Gleichstellung zu erzielen.

Anreizmittel und Sanktionen

Anreizmittel können durch ein deutliches Sichtbarmachen von Prioritäten angeboten werden. Zum Beispiel Prioritäten setzen bei der Besetzung von Führungsstellen, indem Gender Mainstreaming Kenntnisse als Kriterium bei der Einstellung von Führungskräften abgefragt werden. Wird das Thema von der betreffenden Person ernst genommen, so liegt es in deren Interesse, als Führungskraft die Umsetzung voran zu bringen und nicht als „Schlusslicht“ in der Reihe zu stehen.

Die Anreize für die Mitarbeitenden auf den „unteren“ Ebenen sind verbunden mit den Impulsen, die von „oben“ kommen. Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die sich an Umsetzungsprozessen beteiligen, die Moderation bei Reformprozessen übernehmen oder an Weiterbildungen teilnehmen etc., haben bessere Chancen auf eine höherwertige Stelle. Das Engagement der einzelnen fließt auch bereits vereinzelt in die Bewertung bei den MitarbeiterInnengespräche ein.

Die Diskussion über Sanktionen oder Konsequenzen (für Mitarbeitende oder ganze Fachbereiche) im Zusammenhang mit Controlling ist in Verwaltungen ein heikles Thema. Mit dem Beschluss, alle Drucksachen, die nicht geschlechterdifferenziert sind, an den

Gleichstellungsausschuss weiterzuleiten, setzt die Politik ein mahnendes Zeichen, falls Vorlagen den Gender-Aspekt nicht berücksichtigen sollten.

Nutzung vorhandener „Strukturen“ in den Fachbereichen

Unter diesem Punkt ist die Stellung der örtlichen Frauenbeauftragten in den Fachbereichen gemeint. Sie haben die Aufgabe zu überprüfen, ob die MitarbeiterInnen im Stellenplan gleichwertig berücksichtigt worden sind und inwiefern der Gender Aspekt bei der Umsetzung von Maßnahmen integriert wurde. Die Frauenbeauftragten nehmen ebenso an den Planungsgruppen in den Fachbereichen teil. Alle Vorlagen, die von einem Fachbereich an die Personalstelle geschickt werden, müssen die Unterschrift der örtlichen Frauenbeauftragten oder die von der Leiterin des Frauen- und Gleichstellungsreferates tragen. Fehlt diese Unterschrift, gehen die Vorlagen postwendend an den jeweiligen Fachbereich zurück. Die Position der Frauenbeauftragten wird durch diese Handlungskompetenz gestärkt und die Berücksichtigung von Gleichstellungspolitik ‚automatisiert‘.

4.3.5. Fazit und Aussichten

Es gibt grundsätzliche Voraussetzungen, um das Gleichstellungs-Controlling in der Verwaltung umzusetzen. Der Rückhalt von „oben“ muss bei der Umsetzung gewährleistet sein, das heißt, der politische Wille und der Wille seitens der Führungsspitze in der Verwaltung ist unerlässlich. Gleichstellungspolitik muss ein Teil der Verwaltungsmodernisierung sein, ebenso wie Nachhaltigkeit oder effektives Haushalten. Erkennt eine Verwaltung Gender Mainstreaming als Qualitätsmerkmal und Gender Kompetenz als Qualitätskriterium an, werden Gleichstellungsangelegenheiten ernst genommen und nicht als „lästig“ empfunden. Die Verwaltungsebene der Stadt Hannover kennt die Beschlüsse und sie werden schrittweise umgesetzt. Vor allem bei Nachfragen aus der Politik müssen Daten zum Umsetzungsstand der gefassten Beschlüsse geliefert und Erfolge vorgewiesen werden. Es ist wichtig, dass die Politik die Implementierungsprozesse begleitet und überwacht; wäre dies nicht der Fall, würde der Umsetzungsprozess länger dauern. Das ‚Frauen- und Gleichstellungsreferat‘ und der Gleichstellungsausschuss spielt

als impulsgebende Instanz eine wesentliche Rolle. Zum Beispiel wird die Haltung zur Gleichstellungspolitik meistens dann berücksichtigt, wenn die Frauenbeauftragte diesen Aspekt in die Auswahlverfahren einbringt. Aus diesem Grund ist sie bei allen Treffen von FachbereichsleiterInnenforen anwesend, um -falls erforderlich- auf Punkte hinzuweisen, die genderrelevant sind (vgl. ExpertInnengespräch Nr.7).

Am Beispiel der Stadtverwaltung von Hannover wurde deutlich, dass Gender Controlling (oder hier Gleichstellungscontrolling) als Informations- und Steuerungsinstrument geeignet ist, die Ziele von Gender Mainstreaming in der Verwaltung umzusetzen bzw. durchzusetzen. Mit der Einführung dieses Instrumentes entsteht für die Mitarbeitenden die Notwendigkeit, sich mit Gender- und Gleichstellungsanliegen auseinander zu setzen, Veränderungen zu sehen und auch fehlende Veränderungen zu erkennen. Die Unterstützung durch die Controlling-Software ist ein wesentlicher Schritt, systematisch und kontinuierlich Daten und Informationen über den Umsetzungsstand von Maßnahmen aus den Fachbereichen zu erhalten. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können auf diese Weise die Umsetzung von Gender Mainstreaming nicht ignorieren.

Die wohl größte Hürde bei der Umsetzung des Gleichstellungscontrolling ist die Ressource Zeit der MitarbeiterInnen. Die Bearbeitung von alltäglichen Themen unterliegt einem Termindruck und die Arbeitsverdichtung in den Fachbereichen ist extrem hoch. Zweifellos bedeutet die Auseinandersetzung mit der Strategie Gender Mainstreaming zunächst einen zeitlichen Aufwand. Daher ist es erforderlich, Prioritäten klar zu setzen, und den Verwaltungsebenen mitzuteilen, dass Gleichstellung ebenso wichtig ist wie Haushaltskonsolidierung und nicht beiläufig erledigt werden kann, wenn dafür Zeit übrig ist. Aus diesem Grund unterliegt die Umsetzung und Steuerung des Gleichstellungscontrolling zum Teil auch dem Tempo der Verwaltung. Anders als in einem Privatunternehmen dauern die Prozesse und Abläufe in einer Verwaltung auf Grund der bürokratischen und politischen Vorgänge länger. Eingearbeitete Anreize in das Verwaltungssystem sind sicherlich eine attraktive Methode, Umsetzungshürden zu schmälern (vgl. ExpertInnengespräch Nr.7).

Für die Stadtverwaltung von Hannover sind die nächsten Umsetzungsschritte die Entwicklung eines Prüfverfahrens für das Gleichstellungscontrolling – in diesem Zusammenhang wird auch über die Kriterienliste für das Gleichstellungscontrolling der Stadtverwaltung diskutiert- und die Auswertung des Zuwendungscontrolling. Die Ergebnisse der Auswertung sollen Ende des Jahres bei der Haushaltsplanung 2004 berücksichtigt werden. Der Einsatz eines Gender-Budgets wird in Aussicht gestellt (vgl. ExpertInnengespräch Nr.7).

5. Ergebnisse

In diesem Kapitel werden die drei Verwaltungen daraufhin untersucht, wie Gender Mainstreaming durch das Controlling umgesetzt wird. Die Auswertung der Praxisprofile erfolgt in zwei Schritten: zunächst wird die Definition von Gender Controlling, wie sie in Kapitel 4 erarbeitet wurde, als Folie genutzt, um sie mit den Controlling Systemen aus den Verwaltungen zu vergleichen. Damit soll verdeutlicht werden, in welchen Punkten sich die Definition mit der praktischen Umsetzung von Gender Controlling überschneiden. Diesen Schritt werde ich in Abschnitt 6.1 darstellen.

Anschließend wird die erarbeitete Kriterienliste für ein gender-gerechtes Controlling als Checkliste angewendet, um die Verwaltungen drei Controlling-Typen zuzuordnen: (1) gender-fernes Controlling; (2) gender-nahes Controlling und (3) gegendertes Controlling. Zusammen mit dem oben genannten Vergleich erfolgt die Bewertung der Controlling-Systeme hinsichtlich der Integration des Gender Aspektes. Anschließend wird untersucht, auf Grund welcher Ursachen die einzelnen Verwaltungen die Kriterien erfüllen bzw. nicht erfüllen. Dazu werden unterschiedliche Ebenen miteinander verglichen:

- die rechtliche Ebene (Beschlusslage)
- die Organisationsebene (Instrumente)
- die Aktionsebene (Akteurinnen und Akteure).

Der Vergleich soll verdeutlichen, wie sich die Verwaltungen auf diesen drei Ebenen voneinander unterscheiden, um daraus resultierend einen Zusammenhang zur Umsetzung von Gender Mainstreaming durch ein Gender Controlling herstellen zu können.

5.1. Gender Controlling Definition vs. Gender Controlling Praxis

In diesem Abschnitt werden die Überschneidungen von den Controlling-Systemen aus der Verwaltungspraxis mit der Definition zu Gender Controlling herausgearbeitet. Die entwickelte Definition wurde wie folgt formuliert:

Gender Controlling ist die Integration des Gender Aspektes in die Planungs- und Steuerungsprozesse eines Unternehmens oder einer Verwaltung. Es ergänzt ein bestehendes Controlling Konzept bei seinen Funktionen Planung, Analyse und Kontrolle um den Gender Aspekt. Gender Controlling dient der systematischen Durchsetzung von Gender Mainstreaming in Unternehmen und Verwaltungen.

In folgender Tabelle fasse ich zusammen, inwieweit die Controlling-Systeme aus den vorgestellten Verwaltungen dem Inhalt der Definition entsprechen.

Tabelle 6: Gender Controlling in der Theorie vs. Gender Controlling in der Praxis

Gender Controlling (Theorie)	Gender Controlling (Praxis)		
	Senatsverwaltung für Finanzen	EAGFL	Stadtverwaltung von Hannover
Integration des Gender-Aspektes in die Planungs- und Steuerungsprozesse	Nein	Nein	Ja

Es ergänzt das Controlling bei seinen Funktionen:

- Planung	Nein	Nein	Ja
- Analyse	Nein	Nein	Ja
- Kontrolle	Nein	Nein	Ja

(Quelle: Eigene Darstellung)

Aus der Übersicht geht hervor, dass die Senatverwaltung für Finanzen und der EAGFL die theoretischen Vorgaben aus der Definition in der Praxis nicht erfüllen. Die Stadtverwaltung von Hannover berücksichtigt den Gender-Aspekt bei allen drei Controlling Funktionen Planung, Analyse und Kontrolle.

Im zweiten Durchgang prüfe ich, inwiefern die Verwaltungen die Kriterien für ein gendergerechtes Controlling erfüllen.

5.2. Kriterien für ein gender-gerechtes Controlling vs. Verwaltungen

Die Erfüllung der Kriterien für ein gender-gerechtes Controlling bildet die Voraussetzung, um Gender Controlling effektiv anwenden zu können. Die Checkliste bezieht sich beim EAGFL auf die Umsetzungsebene, das bedeutet auf die Ebene der Länder. Die Länder tragen in der Bundesrepublik Deutschland die Verantwortung für die Umsetzung der Fondsprojekte.

Tabelle 7: Einordnung der Praxisbeispiele nach Gender-Kriterien

Verwaltung/ Kriterien	Berliner Senats- verwaltung für Finanzen	EAGFL	Stadtverwaltung Hannover
Verantwortung für Gender Controlling bei der Führungs- spitze	Nein	Nein	Ja
Gender Mainstreaming im strategischen Leitbild	Nein	Ja	Ja
Top-down Prinzip	Nein	Nein	Ja
Zielsetzung	Nein	Zum Teil	Ja
Indikatoren	Nein	Zum Teil	Nein
Geschlechter-spezifische Daten	Nein	Nein	Ja
Gendersensibles Evaluationssystem oder Gender Monitoring	Nein	Zum Teil	Ja
Gender Mainstreaming Kompetenz	Zum Teil	Zum Teil	Ja

Nachhaltigkeit durch Weiterbildungen	Nein	Nein	Ja
Summe	8 Nein 0 Ja	4 Nein 1 Ja	1 Nein 8 Ja

(Quelle: eigene Darstellung)

Vor der Folie der Kriterienliste wird noch einmal deutlich, welche Verwaltungen die Voraussetzungen für ein gender-gerechtes Controlling erfüllen. Auch in diesem zweiten Durchgang ist zu erkennen, dass die Berliner Senatsverwaltung für Finanzen die neun Checkpunkte mit acht ‚Nein‘ beantwortet. Der EAGFL erhält in diesem Durchgang nur eine Ja-Antwort. Auffallend beim EAGFL ist, dass er ebenfalls vier ‚zum Teil‘ Antworten hat. Dieses Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass diese Kriterien von den Projektverantwortlichen in manchen Bundesländern erfüllt werden. Die Stadtverwaltung von Hannover erfüllt mit acht Ja-Antworten die meisten Kriterien der Checkliste.

Zusammen mit den Resultaten aus der vorigen Tabelle ergibt sich folgendes Ergebnis:

- 1) Berlin: 12 Nein Antworten
- 2) EAGFL: 8 Nein Antworten; 1 Ja Antwort
- 3) Hannover: 1 Nein Antwort; 12 Ja Antworten

Daraus lässt sich ableiten, dass das Controlling der Senatsverwaltung für Finanzen mit zwölf Nein Antworten die Voraussetzungen für ein gender-gerechtes Controlling nicht erfüllt. Es wird daher als ‚gender-fernes‘ Controlling charakterisiert. Auf der anderen Seite wird das Controlling der Stadtverwaltung Hannover, auf Grund der zwölf Ja Antworten, der Kategorie gegendertes Controlling zugeordnet. Die Zuordnung des Controlling beim EAGFL gestaltet sich etwas schwieriger. Obschon einige Bundesländer auf der Umsetzungsebene manche Kriterien für ein gender-gerechtes Controlling erfüllen, ist eine Grundlage für ein Gender Controlling in der Praxis beim EAGFL nicht gegeben (siehe Resultat Tabelle 6). Dieser Unterschied verdeutlicht, dass der Gender-Aspekt beim EAGFL abhängig vom Einsatz auf der AkteurInnenebene berücksichtigt wird und nicht durch ein systematisches Gender Controlling. Aus diesem Grund wird das Controlling beim EAGFL

ebenfalls als ‚gender-fernes‘ Controlling gekennzeichnet. Die zwei Controlling-Typen: (1) gender-fernes Controlling und (2) gegendertes Controlling sind vergleichbar mit der qualitativen Zuordnung: (1) überhaupt nicht gegendert und (2) vollkommen gegendert²⁴.

Die Einordnung der Verwaltungen in diese Kategorien verdeutlicht zwar das ‚Maß‘ an ‚Gender‘ in dem Controlling-System, lässt aber keine Rückschlüsse zu, warum eine Verwaltung die Voraussetzungen für ein Gender Controlling erfüllt und die andere nicht.

Aus diesem Grund werden im nächsten Abschnitt die Verwaltungen auf verschiedenen Ebenen miteinander verglichen. Wie bereits in Kapitel 2.3 angesprochen, tragen verschiedene Komponenten zu der Umsetzung von Gender Mainstreaming bei. Zum einen sind die rechtlichen Rahmenbedingungen zu nennen, dann die Umsetzung auf der Organisationsebene und die Handlungsebene von Akteurinnen und Akteuren. Der Vergleich soll Aufschluss darüber geben, ob und inwiefern sich die Verwaltungen auf diesen Ebenen voneinander unterscheiden und welche Rückschlüsse auf das Gender Controlling gezogen werden können.

5.3. Vergleich der Verwaltungen auf den Ebenen der rechtlichen Grundlage, der Organisationsebene und der Aktionsebene

Zu Beginn dieses Abschnittes wird zunächst geklärt, welche Bedeutung den drei Ebenen zukommt. Die Ebene der rechtlichen Grundlage erfasst alle Beschlüsse (der Stadt Berlin und der Landeshauptstadt Hannover) und Verordnungen (Strukturfonds), die zur Umsetzung von Gender Mainstreaming getroffen wurden (Beschlusslage). Die Organisationsebene bezieht sich auf die Instrumente, die zur Umsetzung von Gender Mainstreaming eingesetzt werden. Zu den Instrumenten zählen analytische Instrumente, z.B. Checklisten, Gender Budgets, etc., Bildungsinstrumente, z.B. Fortbildungen, Informationsmaterial, etc. und die begleitenden und beratende Instrumente, z.B. Arbeitsgruppen, Ausschüsse, etc. (vgl. Kapitel 2.3). Die Aktionsebene oder Handlungsebene bezieht sich auf die Akteurinnen und Akteure, die am Umsetzungsprozess von Gender Mainstreaming beteiligt sind. Dazu zählen nicht nur die politischen und

²⁴ Der Begriff ‚vollkommen‘ steht nicht für eine absolute Bewertung, sondern steht der Kategorie ‚überhaupt nicht‘ gegenüber.

administrativen Führungskräfte, sondern alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einer Verwaltung.

Die folgende Übersicht vergleicht die drei Verwaltungen in Bezug auf die oben genannten Ebenen. Die rechtliche Ebene zeigt alle Beschlüsse und Verordnungen, die von der Stadt Berlin, der EU-Ebene und der Landeshauptstadt Hannover zur Umsetzung von Gender Mainstreaming gefasst wurden. Die Organisationsebene stellt alle Instrumente auf der Umsetzungsebene vor, das heißt dort, wo Gender Mainstreaming umgesetzt werden soll. Damit ist die Senatsverwaltung für Finanzen gemeint, die Bundesländer und die Stadtverwaltung von Hannover. Zur Aktionsebene zählen alle Akteurinnen und Akteure, die (nach dem Top-down-Ansatz) maßgeblich an der Umsetzung von Gender Mainstreaming in den vorgestellten Verwaltungen beteiligt sind.

Tabelle 8: Drei-Ebenen-Vergleich der dargestellten Verwaltungen

Verwaltungen/ Ebenen	Berlin	EAGFL	Hannover
Rechtliche Ebene	Stadt Berlin	EU-Ebene	Landeshauptstadt Hannover
	Berliner Verfassung (1995) Koalitionsvereinbarung 2001-2006 Senatsbeschluss (2002) Beschluss Abgeordnetenhaus: Gender Budget (2002) Senatsbeschluss: Einführungs- veranstaltung auf Führungsebene (2002) Senatsbeschluss (2003): Landeskommission	Verordnung (EG) des Europäischen Rates: Chancengleichheit im EAGFL (1999) Verordnung (EG) des Europäischen Rates: GM in allen Strukturfonds (1999) Verordnungen (EG) des Europäischen Parlamentes und des Rates: GM in EFRE und ESF (1999)	Niedersächsische Verfassung (Gleichberechtigung) (1993) Interfraktioneller Beschluss: Gleichstellungs- Controlling (2002) Beschluss des Rates: Geschlechterdifferenzierung in Drucksachen (2003) Beschluss des Rates: Umsetzung GM* (2003)
Organisationsebene	Senatsverwaltung für Finanzen	Bundesländer	Stadtverwaltung von Hannover
	Analytische Instrumente Gender Budget Bildungsinstrumente Einführungsveranstaltung Führungsebene (Senatsbeschluss) Broschüre Gender Mainstreaming. Was ist das? Begleitende Instrumente Arbeitsgruppe ‚Gender Budget‘	Analytische Instrumente Bildungsinstrumente Arbeitspapiere (Ex-ante Bewertung; Indikatoren) Begleitende Instrumente Begleitausschüsse	Analytische Instrumente Geschlechterdifferenzierte Daten KundInnenbefragungen Nutzungsprotokolle Bildungsinstrumente Einführungsveranstaltungen und Schulungen (für die politische und administrative Führungsebene und alle MitarbeiterInnen) Begleitende Instrumente Gleichstellungsausschuss

	(Federführung Senatsverwaltungen für Finanzen)		GM- Steuerungsgruppe Operatives Instrument Gleichstellungs-Controlling
Aktionsebene	Berliner Hauptverwaltung	EU-Ebene & Mitgliedstaaten	Stadt Hannover
	Senat (Regierender Bürgermeister & SenatorInnen) Führungsebene SenFin Geschäftsstelle GM (MitarbeiterInnen) Landeskommission GM (MitarbeiterInnen) Frauenreferentin SenFin MitarbeiterInnen SenFin	Europäische Kommission Mitgliedstaaten (koordinierende AkteurInnen) AkteurInnen der zuständigen Behörde für die Umsetzung der Fondsprojekte Begleitausschüsse (begleitende & beratende AkteurInnen) Sachverständige für die Evaluation	Oberbürgermeister Rat Gleichstellungsausschuss Referat für Frauen & Gleichstellung GM-Steuerungsgruppe Frauenbeauftragte in den Fachbereichen MitarbeiterInnen der Fachbereiche

*GM steht für Gender Mainstreaming

(Quelle: Eigene Darstellung)

Auf der **rechtlichen Ebene** zeigt sich beim EAGFL, dass die Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern in einer Verordnung festgehalten wurde und die Umsetzung von Gender Mainstreaming sich auf alle Strukturfonds bezieht, also auch den EAGFL mit einbezieht. Die Umsetzung von Gender Mainstreaming ist beim EAGFL nur durch zwei Verordnungen verankert.

Der Vergleich zwischen Berlin und Hannover zeigt, dass die Beschlüsse zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in Hannover inhaltlich konkreter und zielgerichteter sind als in Berlin. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Städten ist die Wahl des Instrumentes zur Umsetzung von Gender Mainstreaming: Berlin beschloss 2002 die Einführung eines Gender Budgets als analytisches Instrument und Hannover beschloss die Einführung eines Gleichstellungs-Controlling, welches ein operatives Instrument darstellt. Hier zeigt sich, dass die rechtliche Grundlage richtungsweisend ist für die Entwicklung von spezifischen Instrumenten auf der organisatorischen Ebene. Anhand dieser unterschiedlichen Fokussierung wird die Gender-nähe bzw. Gender-ferne der beiden Controlling Systeme in Berlin und Hannover zum Teil nachvollziehbar.

Auf der Organisationsebene ist der geringe Einsatz von Gender-Instrumenten besonders beim EAGFL erkennbar. Auch bei der Senatsverwaltung für Finanzen ist der Umgang mit Gender-Instrumenten eher bescheiden. Auf der anderen Seite ist zu erkennen, dass bei der Stadtverwaltung von Hannover umfangreiche Instrumente eingesetzt werden. Die angewendeten Instrumente betreffen zum Teil alle Verwaltungsebenen (z.B. Einführungsveranstaltungen oder Schulungen) oder beziehen sich auf interne und externe Vorhaben (z.B. Gender Mainstreaming Steuerungsgruppe oder KundInnenbefragungen). Das bedeutet, die eingesetzten Instrumente erreichen zum einen alle Mitarbeitenden der Verwaltung und zum anderen unterstützen sie die Funktionen Planung und Kontrolle des Gleichstellungs-Controlling.

Bei diesen drei Verwaltungen ist deutlich zu erkennen, welche Wirkung die rechtliche Ebene für die organisatorische mit sich bringt. Die wenigen rechtlichen Verpflichtungen beim EAGFL zeigen auf der Umsetzungsebene fast keinen Einsatz an Instrumenten. Diese „schwache“ Rechtsgrundlage bringt für die Mitgliedstaaten und damit auch für die

Umsetzungsverantwortlichen der Fondsprojekte nur geringfügige Verpflichtungen mit sich, Gender Mainstreaming bei der Umsetzung der Fondsprojekte zu berücksichtigen. Der rechtliche „Druck“ und damit auch der ‚top-down‘-Ansatz hat nur wenig (Aus)Wirkung auf die Beteiligten der Projekte.

Eine ähnliche Verbindung zeigt sich auch bei Berlin. Obschon die Beschlusslage hier deutlich besser ist als beim EAGFL, bezieht sie sich eher allgemein auf die Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Politik und Verwaltung. Damit sind die rechtlichen Vorgaben für die Implementierung zwar gegeben, der Handlungsrahmen für die Senatsverwaltungen ist jedoch sehr weit gefasst. Die Beschlüsse, die sich gezielt auf eine Maßnahme beziehen (Einführungsveranstaltung auf der Führungsebene und die Entwicklung eines Gender Budgets) werden auf der Organisationsebene auch umgesetzt. Allerdings ist zu erkennen, dass keine weiteren Instrumente, die nicht mit einer rechtlichen Vorgabe verbunden sind, eingesetzt werden.

Bei der Stadt Hannover zeigt sich deutlich, dass durch eine zielgerichtete rechtliche Vorgabe (Implementierung eines Gleichstellungs-Controlling und Geschlechterdifferenzierung in Drucksachen) auf der Organisationsebene spezifische Instrumente eingesetzt werden (müssen), um der rechtlichen Grundlage Rechnung tragen zu können. Des weiteren bringt die Umsetzung des operativen Instrumentes Gleichstellungs-Controlling die Anwendung und Entwicklung von grundlegenden Methoden mit sich, die für die Umsetzung von Gender Mainstreaming erforderlich sind (z.B. Geschlechterbezogene Daten oder KundInnenbefragungen).

Die dritte Ebene, die Aktionsebene, verdeutlicht, wer an der Umsetzung von Gender Mainstreaming beteiligt ist und hebt damit den ‚top-down‘-Ansatz noch einmal hervor. Die Ebene der Akteurinnen und Akteure ist von allen drei die Plattform, die für die Umsetzungserfolge von Gender Mainstreaming in der Verwaltung verantwortlich ist. Die politischen Akteurinnen und Akteure (Führungsspitze) bestimmen die Handlungen auf der rechtlichen Ebene, die administrativen AkteurInnen (die Verwaltungsleitung und die MitarbeiterInnen) sind für die Umsetzung auf der organisatorischen Ebene zuständig. Mit anderen Worten, die AkteurInnen besitzen die Handlungsmacht und bilden daher eine

wichtige Zielgruppe, um den Ansatz von Gender Mainstreaming in der Praxis umzusetzen. Um an dieser Stelle noch mal den Vergleich von Controlling als Navigationssystem einzubringen, bedeutet das mit anderen Worten, dass auch das größte und sicherste Schiff ohne Besatzung nicht steuerungsfähig ist.

5.4. Fazit

Anhand der Darstellung des Gleichstellungscontrolling der Stadt Hannover und anhand der Ergebnisse aus dem Vergleich kann festgestellt werden, dass Controlling als Instrument geeignet ist, die Ziele von Gender Mainstreaming umzusetzen. Als Schlussfolgerung ergeben sich daraus einige wichtige Voraussetzungen, die für die erfolgreiche Umsetzung erforderlich sind:

- Der Gender-Aspekt ist in die Controlling Funktionen Planung, Analyse und Kontrolle integriert (Definition Gender Controlling).
- Der ‚top-down‘-Ansatz ist gewährleistet.
- Die Umsetzung von Gender Controlling ist rechtlich verankert (politischer Wille).
- Gender-Kompetenz ist bei den Controlling-Verantwortlichen und der Führungsspitze vorhanden
- Konsequenzen (im Sinne von „Sanktionen“), die an das Controlling gebunden sind.

Dennoch ist Controlling als betriebswirtschaftliches Element in einer öffentlichen Verwaltung Einschränkungen unterlegen. Die Einschränkungen beziehen sich auf die Funktionen des Controlling in der Verwaltungspraxis, welche durch die Besonderheiten oder spezifischen Bedingungen entstehen. In erster Linie sind die knappen personellen und zeitlichen Ressourcen zu nennen. Die Arbeitsverdichtung in öffentlichen Verwaltungen ist im Verhältnis zu den Mitarbeitenden recht hoch. Aus diesem Grund bedeutet das Zusammenstellen von Gender-Daten einen zusätzlichen Aufwand an Zeit. Anders als in der Betriebswirtschaft, wo der Einsatz von Controlling (auf der operativen Ebene) zur Gewinnerzielung eingesetzt wird, wird die Auseinandersetzung mit (Gender) Controlling als weitere Verpflichtung wahrgenommen.

Eine andere Schwierigkeit des Controlling in der öffentlichen Verwaltung ist die Festlegung von Indikatoren, also messbaren Größen. Indikatoren werden in der Betriebswirtschaft mit den Zielsetzungen eines Vorhabens als Meilensteine festgelegt, um den Umsetzungsstand einer Maßnahme und damit auch ihren Erfolg messen zu können. Sie dienen zudem als Orientierungshilfe bei der Steuerungsfunktion des Controlling. Zum einem besteht die Schwierigkeit darin, dass die durchzuführenden Maßnahmen in den einzelnen Fachbereichen sehr spezifisch sind und die Indikatoren nahezu jedes Mal neu definiert werden müssen. Ein anderer Aspekt ist die politische „Gefährlichkeit“, Kennzahlen in einer öffentlichen Verwaltung festzulegen. Die Umsetzung von Maßnahmen ist oft mit politischen Vorgaben verbunden. Daher könnten Maßnahmen, die den festgelegten Kennzahlen und damit auch Zielsetzungen nicht entsprechen würden, als „politisch gescheitert“ dargestellt werden (Informelles Gespräch, 2003). In diesem Zusammenhang kann Controlling eher die Funktion eines Informationssystems erfüllen, als die eines ergebnisgerichteten Steuerungssystems.

Inwiefern Controlling ergebnisorientiert steuern kann, lässt sich bereits anhand den Ausgangsbedingungen erkennen, die zu Beginn des eingesetzten Instruments gegeben sind. Wie die Auswertung der Verwaltungsprofile in 6.3 gezeigt hat, konnte durch die Anwendung der Kriterienliste eine Aussage über den verwaltungs-politischen Kontext, in dem Controlling operiert, getroffen werden. Eine Checkliste ist daher ein geeignetes Instrument, um im Vorfeld die Rahmenbedingungen zu klären, die das Controlling Konzept für die Erfüllung seiner Funktionen benötigt.

Kritisch betrachtet lässt sich die Kriterienliste für die Stadtverwaltung und die Senatsverwaltungen als Schablone einfacher anlegen, als dies für den EAGFL der Fall war. Der Grund dafür ist die vielschichtige Umsetzungsebene beim EAGFL. Das bedeutet, es gibt mehrere Gruppen an Beteiligten, die zwar unabhängig von einander, aber dennoch für das gleiche Programm arbeiten (z.B. zuständige Behörde für die Projektumsetzung, Begleitausschüsse und die Sachverständigen für die Evaluation). In diesem Fall müsste die Kriterienliste spezifischer auf diese Strukturen zugeschnitten sein.

6. Ausblick

Die Intention dieser Arbeit war, das betriebswirtschaftliche Instrument Controlling daraufhin zu überprüfen, ob es zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in öffentlichen Verwaltungen geeignet ist. Die Auswertung der Praxisbeispiele zeigte, dass Controlling dazu geeignet ist, wenn bestimmte Rahmenbedingungen gegeben sind. Um zu diesem Ergebnis zu gelangen, habe ich das Instrument Controlling theoretisch und praktisch erläutert und eine Definition erarbeitet, die als theoretische Grundlage für das Gender Controlling dient. Anschließend habe ich am (fiktiven) Aktionsprogramm einer fiktiven Stadtverwaltung veranschaulicht, wie der Gender-Aspekt in die Controllingabläufe integriert werden kann. Anhand dieser Darstellung habe ich Kriterien für ein gendergerechtes Controlling abgeleitet, die als Voraussetzung betrachtet werden können, um die Funktionen des Controlling zu erfüllen. Vor dem Hintergrund, wie viel ‚Gender‘ ein Controlling-System braucht, um den Mainstreaming-Ansatz durchzusetzen, habe ich das Controlling der Berliner Senatsverwaltung für Finanzen, des EAGFL und der Stadtverwaltung von Hannover vorgestellt und daraufhin untersucht, in welchen Maßen der Gender-Aspekt in die Controllingprozesse integriert ist. Um die vorliegenden Ergebnisse in dieser Arbeit zu bestätigen und weiter differenzieren zu können, wären weitere Vergleiche von Verwaltungen mit gleicher Struktur und Komplexität erforderlich. Das bedeutete, den Vergleich von mehreren Stadtverwaltungen, Senatsverwaltungen oder Bundesverwaltungen untereinander. Dies kann in einer Magisterarbeit jedoch nicht geleistet werden. Es ist anzunehmen, dass die Integration eines Gender Controlling in die Abläufe einer komplexeren Verwaltungsstruktur (z.B. in einer Bundesverwaltung) sowohl auf der Organisationsebene als auch auf der Aktionsebene komplizierter sein dürfte, als dies bei einer Stadtverwaltung der Fall ist. Grund dafür sind vermutlich die verschiedenen Unterteilungen (z.B. Abteilungen, die sich in Referate aufteilen) und somit auch verschiedene Hierarchieebenen (z.B. AbteilungsleiterInnen, ReferatsleiterInnen o.ä.) in der Verwaltung. In diesem Fall wäre es effektiver, in den Abteilungen dezentrale Controllingstellen einzurichten, um auf der operativen Ebene, also in den Referaten, die Maßnahmen zielgerichteter durchführen zu können.

Es stellte sich heraus, dass die rechtliche Grundlage von Bedeutung ist, um die Entwicklung von gender-spezifischen Instrumenten auf der Organisationsebene zu begünstigen. Gleichmaßen spielt auch der Wille und die Motivation der Akteurinnen und Akteure bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming eine große Rolle. Sowohl auf der AkteurInnenebene der politischen und administrativen Führungsebene als auch bei den Mitarbeitenden einer Verwaltung steht die Frage nach dem (persönlichen) Nutzen durch die Anwendung von Gender Mainstreaming vor der Motivation der Umsetzung. Für die erst genannte AkteurInnengruppe wäre eine ökonomische Betrachtungsweise in Bezug auf die Umsetzung von Gender Mainstreaming erforderlich, um den Nutzen der Strategie erkennen zu können. Wie Brigitte Young (1998) bereits formuliert hat, sind Frauen Angestellte, Klientinnen und Konsumentinnen in dieser Gesellschaft (vgl. Young, 1998). Das heißt, Frauen sind in dreierlei Hinsicht mit dem Staat verbunden und somit auch an den ökonomischen Prozessen beteiligt. So wie in Ziel 3 der Strukturfonds formuliert, ist es zweifellos erforderlich, durch Aktionen in der Bildungs- oder Beschäftigungspolitik die Entwicklung von Humanressourcen zu fördern. Auf der anderen Seite ist es ebenso erforderlich, den vorhandenen Humanressourcen die Rahmenbedingungen zu liefern, um ihre Potentiale ausschöpfen zu können. Mit anderen Worten, die Berücksichtigung der Lebensverhältnisse und Bedürfnisse beider Geschlechter hat ebenso einen wirtschaftlichen Nutzen.

Für die Mitarbeitenden in einer Verwaltung ist der Nutzen für die tägliche Arbeit nicht zu erkennen. Da vielmehr das Gegenteil der Fall ist und der ‚Unnutzen‘ erkannt wird (auf Grund eines intensiven Zeitaufwands), könnte auf dieser Ebene die Anwendung von Anreizmitteln dazu dienen, die Auseinandersetzung mit Gender Mainstreaming zu fördern (vgl. Baumann, 2000). Auf welche Art und Weise Anreizmittel als ‚Motivationsschub‘ für die Mitarbeitenden eingesetzt werden könnten, müsste je nach Verwaltungsstruktur untersucht werden. Denkbar wäre beispielsweise, Gender-Kompetenz als zentrales Kriterium in die Beurteilungsrichtlinien für Beförderungen einzubeziehen. Andere Anreize könnten z.B. finanzielle „Leistungsboni“ sein oder Formen von nicht materiellen Anreizen wie zum Beispiel Sonderurlaube oder besondere Fortbildungen.

Obwohl die Modernisierung der Verwaltung zum Ziel hat, ein Dienstleistungsunternehmen zu werden, reicht es nicht aus, nur die betriebswirtschaftlichen Systeme zu übernehmen. Es ist auch nötig, diese neuen Methoden in die Spezifik der Verwaltung zu integrieren, oder auch die Spezifik dieser Methoden in die Verwaltung zu übernehmen. Controlling, wie es in der Betriebswirtschaft angewendet wird, ist in ein Konzept eingebettet, zu dem auch Öffentlichkeit, Wettbewerb und Erfolg gehört. Auch Verwaltungen können sich dieses Konzept zu eigen machen, da alle drei Aspekte einen starken politischen Bezug besitzen. In diesem Gefüge könnte Gender Controlling als Steuerungsinstrument eingebunden sein. Politische Vorhaben könnten auf diese Weise zielgerichteter, oder besser kundInnengerechter umgesetzt werden. Die Wirkungsweise und damit auch die Zielsetzung von Gender Mainstreaming würde somit auch für die Öffentlichkeit sichtbar und praxisnah werden.

Literaturverzeichnis

- AGRA-EUROPE (AgE) (1999): ‚Reform der EU-Strukturfonds 2000-2006‘, Dokumentation, Nr.39/99
- Baumann, Stefan (2000): ‚Kundenorientierung und Anreizsysteme: externe und interne Kundenzufriedenheit als Bemessungsgrundlagen von Anreizsystemen, Deutscher Sparkassen-Verlag, Stuttgart
- Berlin (1995): ‚Controlling und Berichtswesen in der Berliner Verwaltung‘
- Beschluss des Abgeordnetenhauses, Drucksache Nr.15/601 vom 27. Juni 2002 über: Finanzpolitische Instrumente des Gender-Mainstreaming (Gender Budget), Berlin
- Beschlussdrucksache Nr. 0214/2002 vom 24. Januar 2002: ‚Zuständigkeit des Gleichstellungsausschuss‘, Hannover
- Butler, Judith (1991): ‚Das Unbehagen der Geschlechter‘, Suhrkamp Verlag, Frankfurt/Main
- Bundesministerium des Inneren (1999): ‚Moderner Staat- Moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung‘, Berlin
- Bundesministerium des Inneren (2000): ‚Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien‘, Berlin
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002a): Herkunft und Entwicklung (von Gender Mainstreaming) auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene, Internet, unter: www.bmfsfj.de/dokumente/purehtml/ix69698.html, [Stand: 18.02.02]
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002b): ‚Gender Mainstreaming. Was ist das?‘, Berlin
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2003): Internet, unter: www.bmu.bund.de/files/gender_zwischenbericht.pdf [Stand: 20.10.03]
- Drucksache Nr. 1210/2002 vom 26. April 2002 zu Gleichstellungscontrolling, Hannover
- Europäische Kommission (2000a): ‚Für eine Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männer (2001-2005)‘, [KOM(2000)335 endgültig], Brüssel, Internet, unter: europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/strategy/com2000_335_de.pdf [Stand: 09.10.2003]

- Europäische Kommission (2000b): Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: technische Themenpapiere: Technisches Papier 3: ‚Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen‘
- Europäische Kommission (2000c): Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: methodische Arbeitspapiere: Arbeitspapier 2: ‚Die Ex-ante-Bewertung der Strukturfondsinterventionen‘
- Europäische Kommission (2000d): Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: methodische Arbeitspapiere: Arbeitspapier 3: ‚Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: Eine indikative Methode‘
- Europäische Kommission (2002): ‚Konsolidierte Fassung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft‘, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002/C325/33, Internet, unter: europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/EC_consol.pdf [Stand: 09.10.2003]
- Europäisches Parlament, Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit (2003): ‚Bericht über die Ziele der Chancengleichheit von Frauen und Männer im Rahmen der Strukturfonds (2002/2210 (INI))‘, Plenarsitzungsdokument A5-0059/2003 vom 24. Februar 2003
- Europarat (1999): ‚Gender Mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming‘ (EG-S-MS), Straßburg
- Faulstich-Wieland, Hannelore (2000): ‚Gender Mainstreaming‘, Internet, unter: www.bildungplus.forum-bildung.de/templates_text/imfokus_inhalt.php?artid=90 [Stand: 24.09.03]
- Fitzgerald, Rona (2002): ‚Making mainstreaming work‘, European Policies Research Center, University of Strathclyde, Internet, unter: europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/pgm_external_en.pdf [Stand: 14.10.03]
- Foucault, Michel (1998): ‚Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit 1‘, Suhrkamp Verlag, Frankfurt/Main
- Horváth, Péter (1994): ‚Controlling‘, 5. überarbeitete Auflage, Verlag Franz Vahlen GmbH, München
- Informationsdrucksache Nr.1212/2002 vom 30. April 2002: ‚Zur Umsetzung von Gender Mainstreaming‘, Hannover
- Informationsdrucksache Nr. 3090/2002 vom 25. November 2002: ‚Gender-Mainstreaming im Amt für Jugend und Familie am Beispiel der FerienCard‘, Hannover

- Informationsdrucksache Nr. 0430/2003 vom 24. Februar 2003: ‚Gender Mainstreaming als Leitprinzip im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung – Ein Projekt des Fachbereichs Personal und Organisation‘, Hannover
- Interfraktioneller Antrag vom 5. Mai 2003, zur ‚Geschlechterdifferenzierung in Drucksachen‘, Hannover
- Kaplan, Robert S./Norton, David P. (1997): ‚Balanced Scorecard - Strategien erfolgreich umsetzen‘, Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart
- Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Landesverband Berlin und der Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS), Landesverband Berlin für die Legislaturperiode 2001-2006, Berlin, 2002
- Laqueur, Thomas (1992): ‚Auf den Leib geschrieben. Die Inszenierung der Geschlechter von der Antike bis Freud‘, Campus-Verlag, Frankfurt/Main
- Nau, Hans-Rainer/Wallner, Gerhard (1998): ‚Verwaltungscontrolling für Einsteiger‘, Haufe Verlag, Freiburg
- Niedersächsisches EU-Beratungsnetzwerk, Internet, unter: www.eu-beratungsnetzwerk.niedersachsen.de [Stand: 14.10.03]
- Neumann, Heinzgeorg (2000): ‚Die Niedersächsische Verfassung. Handkommentar‘, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart (u.a.)
- Maihofer, Andrea (1995): ‚Geschlecht als Existenzweise‘, Ulrike Helmer Verlag, Frankfurt/Main
- Musil, Andreas/Kirchner, Sören (2002): ‚Das Recht der Berliner Verwaltung. Unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge‘, Springer, Heidelberg
- Ratsdrucksache Nr.1180/2003 vom 10. September 2003: ‚Strategische Zielsetzungen der Stadt‘, Hannover
- Schulte, Christof [Hrsg.] (1996): ‚Lexikon des Controlling‘, Oldenbourg, München (u.a.)
- Seeland, Suzanne/Wielpütz, Renate (2002): ‚Studie: Gender Mainstreaming beim ESF-Einsatz in Berlin. Vortragsfolien zur Fachtagung Chancen erkennen- Gleichheit sichern: Gender Controlling am Beispiel der Europäischen Sozialfonds, Internet, unter: www.zfbt.de/chance/gender_tagung/seeland_folien.pdf [Stand:14.10.03]
- Senatsbeschluss Nr.4741/94 vom 10. Mai 1994: Einführung eines neuen Führungs- und Steuerungssystems einschließlich einer betriebswirtschaftlichen Kosten- und Leistungsrechnung in der Berliner Verwaltung, Berlin
- Senatsbeschluss Nr.225/02 vom 14. Mai 2002: Umsetzung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes in der Berliner Politik und Verwaltung, Berlin

- Senatsbeschluss Nr.720/02 vom 26. November 2002: Verankerung der Chancengleichheit in allen Politikfeldern –(3) der obersten Führungskräfte in der Berliner Verwaltung, Berlin
- Senatsbeschluss Nr.948/03 vom 4. März 2003: Einsetzung der Berlin Landeskommision, Berlin
- Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, ESF-Fondsverwaltung (SE 3-L) (1999): ‚Berliner Strategie zum Einsatz des Europäischen Sozialfonds (ESF) für die Planungsperiode 2000-2006‘, Berlin
- Senatsverwaltung für Finanzen (1998): ‚Einführung in das Querschnittscontrolling. Informationen zu den Aufgaben, Funktionen, Beteiligten und Instrumenten des Berliner Querschnittscontrollings‘, Berlin
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Geschäftsstelle Gender Mainstreaming (2003): ‚Erster Bericht über Gender Mainstreaming in der Berliner Politik und Verwaltung. Berichtszeitraum 2002/2003, Internet, unter: www.berlin.de/SenWiArbFrau/frauen/gender_gs/berichte.htm [Stand: 09.10.2003]
- Schweikert, Birgit (2002): ‚Alles Gender – oder? Die Implementierung von Gender Mainstreaming auf Bundesebene, in: Bothfeld, Silke, Gronbach, Sigrid, Riedmüller, Barbara (Hg.): ‚Gender Mainstreaming- eine Innovation in der Gleichstellungspolitik‘, Campus Verlag, Frankfurt/Main, S. 83-105
- Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2002), Landwirtschaftsverlag GmbH, Münster-Hiltrup
- Stiegler, Barbara (2000): ‚Wie Gender in den Mainstream kommt. Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming‘, Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Ulshöfer, Petra (2002): ‚Chancen erkennen - Gleichheit sichern. Gender Controlling am Beispiel des Europäischen Sozialfonds‘, Internet, unter: www.zfbt.de/chance/gender_tagung/ulshoefer.folien [Stand: 11.07.2003]
- Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (1990), Internet, unter: www.landesregierung-sh.de/landesrecht/100-1.htm [Stand: 09.10.2003]
- Verfassung von Berlin vom 23. November 1995 in der ab dem 18.11.1999 geltenden Fassung, Internet, unter: www.berlin.de/rbmskzl/landesregierung/abschnitt2.html [Stand: 14.10.03]
- Verordnung (EG) Nr.1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über: Die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und

Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L160/80

Verordnung (EG) Nr.1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L161/1, Internet, unter: www.leaderplus.de/downloads/free/1260_de.pdf [Stand: 14.10.03]

Weber, Jürgen (1988): ‚Einführung in das Controlling‘, Poeschel, Stuttgart

Weber, Peter W./ Liessmann, Konrad/ Mayer, Elmar (1993): ‚Unternehmenserfolg durch Controlling‘, Gabler, Wiesbaden

Witt, Frank-Jürgen (2000): ‚Controlling‘, Verlag W.Kohlhammer, Stuttgart

Young, Brigitte (1998): ‚Genderregime und Staat in der globalen Netzwerk-Ökonomie, in Pro-Kla 111, S.188-196

Zenz, Andreas (1999): ‚Strategisches Qualitätscontrolling. Konzeption als Metaführungsfunktions‘, Deutscher Universitäts Verlag, Wiesbaden

Internet:

- www.berlin.de/Verwaltungsmodernisierung/controlling.html [Stand:14.10.03]
- www.berlin.de/Verwaltungsmodernisierung/qualität.html [Stand:14.10.03]
- europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions2_de.htm [Stand:14.10.03]
- europa.eu.int/scadplus/leg/leg/de/cha/c10228.htm [Stand: 20.10.03]
- www2.europarl.eu.int/omk/sipade2? [Stand: 20.10.03]
- www.gleichstellungs-controlling.org [Stand:01.10.03]
- www.gleichstellungs-controlling.org/gleichstellcontrolling/controlling.html [Stand:01.10.03]
- www.gleichstellungs-controlling.org/traegerschaft.html [Stand:01.10.03]
- www.hannover.de/deutsch/politik/pol_Ihh/rat_bez.htm [Stand:14.10.03]
- www.hannover.de/deutsch/politik/pol_Ihh/rat_bez/rat.htm [Stand: 14.10.03]
- www.hannover.de/deutsch/politik/pol_Ihh/rat_bez/verw_aus.htm [Stand: 14.10.03]

Anhang

Fragebögen und Gesprächsbögen mit ExpertInnen aus den dargestellten Verwaltungen:

1. ExpertInnengespräch Nr.1: Controlling und Gender Mainstreaming in der Berliner Senatsverwaltung für Finanzen, persönliches Gespräch in der Senatsverwaltung für Finanzen in Berlin am 22. Juli 2003
2. ExpertInnengespräch Nr.2: Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Senatsverwaltung für Finanzen, telefonisches Gespräch am 7. Oktober 2003, ExpertIn aus der Senatsverwaltung für Finanzen in Berlin
3. ExpertInnengespräch Nr.3: Controlling und Gender Mainstreaming in den Europäischen Strukturfonds, telefonisches Gespräch am 26. August 2003, ExpertIn aus einem Fortbildungszentrums in Berlin
4. ExpertInnengespräch Nr.4: Controlling und Gender Mainstreaming im EAGFL, telefonisches Gespräch am 22. September 2003, ExpertIn des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL)
5. ExpertInnengespräch Nr.5: Controlling und Gender Mainstreaming im EAGFL, Email vom 23. September 2003, ExpertIn aus dem BMVEL
6. ExpertInnengespräch Nr.6: Gender Controlling in Hannover, Email vom 13. August 2003, ExperIn aus der Stadtverwaltung Hannover
7. ExpertInnengespräch Nr.7: Gender Controlling in der Stadtverwaltung Hannover, persönliches Gespräch in der Stadtverwaltung Hannover am 8. September 2003
8. ExpertInnengespräch Nr.8: Controlling und Gender Mainstreaming im BMVEL, in den Strukturfonds und im EAGFL, persönliche Gespräche im BMVEL im Rahmen eines Praktikums während den Monaten Mai-August 2003, keine Aufzeichnungen vorhanden.

1. ExpertInnengespräch Nr.1: Controlling und Gender Mainstreaming in der Berliner Senatsverwaltung für Finanzen

➤ Persönliches Gespräch in der Senatsverwaltung für Finanzen in Berlin am 22. Juli 2003

Ziel der Fragen:

Kann Gender Mainstreaming durch das Steuerungsinstrument Controlling in der öffentlichen Verwaltung systematisch umgesetzt werden?

1. Entspricht das bereichsübergreifende Controlling dem externen Controlling?
2. Ist die Senatsverwaltung für Finanzen federführend für das Querschnittscontrolling?
3. Wie funktioniert das Controlling in der Senatsverwaltung für Finanzen?
4. Welche Controllinginstrumente werden eingesetzt (z.B. Berichtswesen etc.)?
5. Wie ist Gender Mainstreaming im Controlling der Senatsverwaltung umgesetzt?
6. An welchen Stellen kann ‚Gender‘ (Mainstreaming) ins Controlling integriert werden?
7. Was ist eine Portfolio-Analyse?
8. Was sagt eine Kostentransparenz über die Qualität der Verwaltungsleistungen aus?

2. ExpertInnengespräch Nr.2: Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Senatsverwaltung für Finanzen

➤ Telefonisches Gespräch am 7. Oktober 2003, ExpertIn aus der Senatsverwaltung für Finanzen in Berlin

Ziel der Fragen:

Umsetzung von Gender Mainstreaming in der SenFin

1. Wie sieht der aktuelle Umsetzungsstand von Gender Mainstreaming in der SenFin aus?
2. Welche Vorgaben kommen von der Führungsebene (top-down)?
3. Wo liegt die Problematik bei der hausinternen Umsetzung von Gender Mainstreaming?
4. Was ist Ihre Aufgabe bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming?
5. Wie sieht das Gender-Wissen bei den MitarbeiterInnen aus?

3. ExpertInnengespräch Nr.3: Controlling und Gender Mainstreaming in den Europäischen Strukturfonds

➤ Telefonisches Gespräch am 26. August 2003, ExpertIn aus einem Fortbildungszentrum in Berlin

Ziel der Fragen:

Wie wird Gender Mainstreaming im Controlling-System der Europäischen Strukturfonds berücksichtigt?

1. Ist die Durchführung einer Ex-ante-Bewertung und die Anwendung von Indikatoren in der Programmplanung der Mitgliedstaaten ein Vergabekriterium für die Fondsmittel?
2. Von wem wird die Ex-ante-Bewertung durchgeführt?
3. Sind beide Arbeitspapiere der Kommission auf Grund nicht zufriedenstellender Ergebnisse aus der vergangenen Förderperiode entstanden?
4. Was müsste seitens der Europäischen Kommission erfolgen, um die Ziele von Gender Mainstreaming in den Strukturfonds durchzusetzen?
5. Wo liegen die Schwierigkeiten Gender Mainstreaming ‚konsequenter‘ umzusetzen?
6. Obwohl Gender Mainstreaming ein Vergabekriterium ist, gibt es in der Umsetzung einen Bruch zwischen der Europäischen Ebene und den Mitgliedstaaten. Was könnten die Gründe sein?
7. Wie könnte nach Ihrer Ansicht ein Gender Controlling in den Strukturfonds umgesetzt werden?
8. Wie wird Gender Mainstreaming in den anderen Fonds (z.B. im ESF) berücksichtigt?

4. ExpertInnengespräch Nr.4: Controlling und Gender Mainstreaming im EAGFL

➤ Telefonisches Interview und Email mit einem Ministerialbeamten des BMVEL am 22. September 2003

Ziel der Fragen:

- Informationen zum EAGFL allgemein
 - Wie wird der Gender Aspekt bei der Vergabe der Mittel berücksichtigt? In Bezug auf die Controlling-Funktionen Planung, Bewertung (ex-ante; Halbzeit; ex-post), Steuerung und Kontrolle
-

1. Wie setzen sich die Begleitausschüsse zusammen?
2. Was ist ihre Aufgabe während der operationellen Phase?
3. Gibt es einen Ausschuss, der ebenfalls für Gender-Angelegenheiten zuständig ist?
4. Wie wird der Gender Aspekt bei der Mittelvergabe des EAGFL berücksichtigt?
 - bei den Bewertungen Ex-ante; Halbzeit und Ex-post (Indikatoren)
 - bei den Finanzvorschriften und der Finanzkontrolle (seitens der Kommission und den Mitgliedstaaten)
 - bei den jährlichen Lageberichte der Mitgliedstaaten an die Kommission
 - bei der Auswahl der zuständigen Verwaltungsbehörde
 - bei den Sachverständigen, die die Evaluationen durchführen?
5. Wie funktioniert die Mittelvergabe in der Praxis (operationelle Phase)?

5. ExpertInnengespräch Nr.5: Controlling und Gender Mainstreaming im EAGFL

➤ Email vom 23. September 2003, Ergänzung zum telefonischen Gespräch vom 22. September 2003 (gleiche Person wie ExpertInnengespräch Nr.4)

Ziel der Fragen:

Umsetzung von Gender Mainstreaming im EAGFL

„Mit Fragen des Gender-Mainstreaming und ihrer konsequenten EU- und Deutschlandweiten Umsetzung in den Programmen stehen wir zz. im Bereich der ländlichen Entwicklung (EAGFL-Garantie) wie auch im Bereich der Strukturfonds (hier u.a. im EAGFL-Ausrichtung) noch am Anfang. Die Durchführung entsprechender Programme obliegt den Bundesländern, während dem Bund hierbei die Koordinierungsfunktion zukommt.

Bei der Planung sowie der Begleitung und Bewertung der Programme in der laufenden Förderperiode 2000-2006 wurde bzw. wird dem Gender-Aspekt lediglich als generelles Ziel Rechnung getragen. Eine operationalisierte Vorgehensweise gibt es dagegen in den laufenden Programmen in Bezug auf Gender-Mainstreaming bisher nicht. Ein Gender-Monitoring existiert erst in Ansätzen, entsprechende Indikatoren sind in Be- und Erarbeitung. In den Begleitausschüssen können Gender-Aspekte daher zz. auch nur sehr allgemein behandelt werden.

Um den weiteren Implementierungsprozess des Gender-Mainstreaming bei der Umsetzung der Programme in den Bereichen ländliche Entwicklung und Strukturförderung zu steuern und zu unterstützen, wird zz. auf Bundesebene eine fondsübergreifende Arbeitsgruppe gebildet, die sich als Steuerungsgruppe in diesem Bereich versteht und die zunächst einen "Leitfaden zur Überprüfung der geschlechtssensiblen Gestaltung strukturfondsgeförderter Vorhaben" erarbeiten soll.“

6. ExpertInnengespräch Nr.6: Gender Controlling in Hannover

➤ Email vom 13. August 2003, ExpertIn aus der Stadtverwaltung Hannover

Ziel der Fragen:

Funktion des Controlling und Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Stadtverwaltung Hannover

I= Interviewerin

E= Expertin

I: Welches Controlling Konzept (mit welchem Schwerpunkt z.B. Kosten-Leistungs-Rechnung) war in der Verwaltung bereits vorhanden?

E: „Regelmäßig halbjährlich zu erstellender Leistungsbericht und Finanzbericht in jedem Fachbereich.“

I: Fand die Implementierung des Gender-Aspekts im Controlling durch die Steuerungsgruppe statt?

E: „Nein, Gleichstellungspolitik ins Berichtswesen zu integrieren, wurde auf meinen Vorschlag hin durch das Dezernat für Personal und Organisation und den Verwaltungsausschuss bereits beschlossen, bevor die Steuerungsgruppe GM (Gender Mainstreaming) eingerichtet war.“

I: Welche Rolle und Aufgabe hat die Steuerungsgruppe?

E: „Als Ziel der Verwaltungsreform ist im Verwaltungsreformprogramm 1997 und seiner Fortschreibung 2001 u.a. die ‚Gleichstellung von Männern und Frauen im Sinne von Gender Mainstreaming‘ genannt. Damit ist das Thema auch dem Entscheidungsgremium Lenkungsgruppe Verwaltungsreform und Haushaltskonsolidierung zugeordnet. Die Einrichtung einer „neuen“ Lenkungsgruppe GM ist damit nicht erforderlich.

Zur weiteren Bearbeitung ist jedoch eine arbeitsfähige GM-Steuerungsgruppe – ähnlich wie für das Thema Personalentwicklung- eingesetzt worden.
TeilnehmerInnen: Zentrale Steuerung, Frauenbüro, Fachbereich Personal und Organisation, Fachbereich Finanzen und Gesamtpersonalrat (GPR).

Aufgaben der GM-Steuerungsgruppe sind:

- Auswertung der Erfahrungen in den Pilotprojekten im Hinblick auf die verwendeten Bewertungskriterien
- Entscheidung über projektmäßiges Vorgehen bei der Einführung von Gender Mainstreaming
- Entwicklung eines Verfahrens für flächendeckende Einführung von Gender Mainstreaming
- Organisation und Festlegung der Inhalte von Gender Mainstreaming Schulungen
- Controlling des Prozesses

Federführung/Geschäftsführung (Einladung, Protokolle, Raumplanung):
Fachbereich für Personal und Organisation.“

I: Gehören die MitarbeiterInnen der Steuerungsgruppe zu unterschiedlichen Hierarchieebenen (von SachbearbeiterInnen bis AbteilungsleiterInnen)?

E: „Ja, in der Steuerungsgruppe sind Fachbereichs-, Bereichs-, SachgebietsleiterInnen und SachbearbeiterInnen vertreten.“

I: Welche strategischen Instrumente werden in der Praxis angewendet (z.B. Ist-Analysen, Bedarfsanalysen oder Umfeldanalysen etc.)?

E: „Derzeit in der Regel Ist-Analysen (Nutzungsprotokolle) und Zielvereinbarungen.“

I: Was ist ein Zuwendungscontrolling?

E: „Es soll überprüft werden, ob die von der Stadt Hannover freie Träger und Initiativen vergebenen Beihilfen (=finanzielle Zuwendungen) sinnvoll, effektiv, wirtschaftlich und den Zielsetzungen des Rates der Stadt entsprechend eingesetzt werden. Deshalb muss bei der Beantragung von Beihilfen ein ausführlicher Fragekatalog ausgefüllt werden, die Daten geschlechtsdifferenziert ausgewiesen und die Projektanträge der strategischen Zielen der Stadt zugeordnet werden.“

I: Ganz besonders relevant in der Verwaltung: die Motivation der MitarbeiterInnen. Wie sind die MitarbeiterInnen an der Umsetzung von Gender Mainstreaming bzw. Gender Controlling beteiligt?

E: „Es beteiligen sich noch nicht alle Fachbereiche. Bei denen, die sich beteiligen, wurden (und sind) die Mitarbeitenden unterschiedlich dazu motiviert: Durch Informations- und Diskussionsveranstaltungen, durch Verpflichtung (Berichtswesen, Beschluss der Planungsrunde/Fachbereichsleitung des jeweiligen

Fachbereichs), durch Interesse (Erkennen des Nutzens von Gender Mainstreaming für ihre tägliche Arbeit) und um sich bei internen Stellenbesetzungen gut darstellen zu können (Aufstiegs motivation).“

I: Werden die umgesetzten Maßnahmen evaluiert?

E: „Ja, z.B. durch die Durchführung von KundInnenbefragungen, systematische Auswertung von Beschwerden und anfragen, Berichte über das Erreichen der vereinbarten Ziele u.ä. (Gender Impact Assessment gibt es hier noch nicht).“

I: Wurde zu den Auswertungskriterien für das Prüfverfahren des Gleichstellungscontrolling auch Kennzahlen (also messbare Werte) festgelegt, um die festgelegten Ziele bewerten zu können?

E: „Zu den Auswertungskriterien für das Prüfverfahren des Gleichstellungscontrolling sind keine Kennzahlen festgelegt (die gibt es bei uns zu keiner Aufgabe).“

I: Ich habe Ihnen meine Kriterienliste zur Beurteilung mitgeschickt und Sie bestätigen diese für ein gender-gerechtes Controlling. Sind Kriterien für das Gleichstellungscontrolling der Stadtverwaltung Hannover niedergeschrieben wurden?

E: „Kriterien für das Gleichstellungscontrolling der Stadtverwaltung Hannover sind bisher noch nicht niedergeschrieben – wir sind noch in einer intensiven Diskussionsphase.“

7. ExpertInnengespräch Nr.7: Gender Controlling in der Stadtverwaltung Hannover

➤ Persönliches Interview mit einer Mitarbeiterin der Stadtverwaltung am 8. September 2003

Ziel der Fragen:

- Informationen über die Umsetzung des Gleichstellungscontrolling in der Verwaltungspraxis.
 - Wie wurde der Gender-Aspekt in die Controllingstrukturen bzw. Verwaltungsstrukturen integriert.
 - Inwieweit kann Gleichstellungscontrolling dazu beitragen, die Ziele von Gender Mainstreaming in der Stadtverwaltung umzusetzen.
-

1. Wo wurde das Leitbild und die strategischen Ziele der Stadtverwaltung Hannover festgelegt? Wann wurden sie niedergeschrieben?
2. Seit wann gibt es das Referat für Frauen und Gleichstellung? Gründete es sich als Aufgabenbereich der Stelle für ‚Zentrale Steuerung und Verwaltungsentwicklung‘?
3. Welche Aufgaben hat der Gleichstellungsausschuss? Wie setzt er sich zusammen? Wo ist er angesiedelt und über welche Handlungsmacht verfügt er?
4. Wann wurde der Aspekt der Gleichstellung in die Niedersächsische Verfassung aufgenommen?
5. Wann hat der Rat der Stadt Hannover die Umsetzung von Gender Mainstreaming beschlossen?
6. Drucksachen, die Gender Mainstreaming nicht berücksichtigt haben, gehen zur Beratung in den Gleichstellungsausschuss. Wie sieht diese Beratung aus? Wer nimmt daran teil?
7. Sind die Gender Mainstreaming-Projekte im Jugendamt, Stadtplanungsamt, Amt für Personal und Organisation Pilotprojekte, die aus dem Handlungsprogramm zur Stadtentwicklung hervorgehen?
8. Ist das Handlungsprogramm zur Stadtentwicklung 2001-2005 ein Teil des städtischen Programmplans?

9. Sind aus den Ist-Analysen Bereiche hervorgegangen, in denen Männer bislang zu wenig berücksichtigt worden sind bzw. wo Männer einen Nutzen aus Gender Mainstreaming ziehen könnten?
10. Welche Auswirkungen hat nach Ihrer Ansicht ein gendersensibles Verwaltungshandeln?
11. Wann wurde das erste Controlling Konzept in die Stadtverwaltung integriert? Wann folgte das Personal- und Zuwendungscontrolling?
12. Wer führt die Kontrollen beim Controlling durch? Wer wertet sie aus? Welche Konsequenzen resultieren aus den Ergebnissen?
13. Gleichstellungscontrolling wurde in einem interfraktionellen Antrag verabschiedet. Wann war das?
14. Funktioniert das Gleichstellungscontrolling als Steuerungsinstrument oder primär als Informationssystem?
15. Für das Gleichstellungscontrolling soll ein Prüfverfahren erarbeitet werden. Um welches Prüfverfahren handelt es sich? Wer wird die Überprüfung durchführen?
16. Ist es möglich, in einer Verwaltung Sanktionen für Fachbereiche und/oder für Mitarbeitende einzuführen? Falls ja, wie können solche Sanktionen aussehen und auf welche Weise können sie eingesetzt werden? Wie sieht es mit Anreizmitteln aus?
17. Was ist Ihrer Meinung nach die größte Hürde oder Schwierigkeit bei der Umsetzung des Gleichstellungscontrolling?
18. Wie wurden die MitarbeiterInnen aus den Fachbereichen an der Einführung des Gleichstellungscontrolling beteiligt?
19. Welches sind aus Ihrer Sicht die positiven Argumente, ein Gleichstellungscontrolling einzuführen?
20. Wie viel ‚top‘ braucht es, um ein Gleichstellungscontrolling effektiv durchsetzen zu können?
21. Kann Controlling als Steuerungsinstrument dazu beitragen, Gender Mainstreaming in der öffentlichen Verwaltung zu institutionalisieren?
22. Welchen Einschränkungen unterliegt das (Gleichstellungs-)Controlling Konzept in einer öffentlichen Verwaltung?

Erklärung

Ich versichere hiermit schriftlich, dass ich diese Magisterarbeit selbst verfasst habe und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe.

Berlin, am 23. Oktober 2003

Martine Wiltzius