VENRO
VERBAND ENTWICKLUNGSPOLITIK
UND HUMANITÄRE HILFE

Geschlechtergerechte Mittelverteilung im Entwicklungshaushalt

Ein Lobby-Leitfaden für Gender Budgeting

2015

Inhalt

Vorwort – 1

1. Warum diese Studie? – 2

2. Was ist Gender Budgeting – und wo steht die deutsche Entwicklungszusammenarbeit? – 3
Exkurs: Wie wird derzeit Geschlechtergerechtigkeit »gemessen«? – 6

3. Wie kann es gehen? Entry Points für mehr Gleichberechtigung im bundesdeutschen Haushaltskreislauf für Entwicklungszusammenarbeit – 9
3.1 Die Haushaltssystematik und der Haushaltskreislauf – 9
Exkurs: Gender Budgeting und humanitäre Hilfe? – 10
3.2 Der Finanzplan – 11
3.3 Was wann fordern? Gender Budgeting in den drei Haushaltsphasen – 11

4. Kernbotschaften und Tipps – 17
4.1 Kernbotschaften – 17
4.2 Fazit: Tipps für die Lobbyarbeit – 18

5. Quellen – 19

6. Anhang – 22
6.1 Rechtsgrundlagen und andere wichtige Regelungen – 22
6.1 Informationen zu den Interviews – 22
6.2 Verzeichnis der Abkürzungen – 23

VENRO-Mitglieder – 24
Impressum – 25

Vorwort

2015 ist nicht nur das Jahr der Post-2015-Agenda, der Bilanz der Millenniumsentwicklungsziele und 15 Jahre Resolution 1325 der Vereinten Nationen (UN). 2015 ist auch das Jubiläumsjahr für die Aktionsplattform von Peking. 1995 beschlossen die UN-Regierungen eine Aktionsplattform zur Gleichstellung von Frauen und Männern, legten den Finger in die Wunde der Ungleichheit und Diskriminierung, forderten ein Ende von Unfreiheit, Ungleichheit und Armut. Die strategischen Ziele von Armutsbekämpfung und Zugang zu Bildung und Gesundheit reichten bis zum wirtschaftlichen, politischen und sozialen Empowerment von Frauen. Diesen Zielen wird die Weltgemeinschaft auch mit einer komplexen transformativen und ökonomisch, ökologisch, sozial sowie kulturell verträglichen neuen Weltordnung verpflichtet bleiben müssen. Genderkonzepte und Genderaktionspläne auf allen regionalen, nationalen und internationalen Ebenen werden gebraucht, um Versprechen von 1995 endlich einzulösen. Selbst die Bundesregierung sieht die Aktionsplattform immer noch als Herausforderung und Verpflichtung.

Mit der Aktionsplattform wurden neue Strategien entwickelt. Neben die Frauenförderung trat die Strategie des Gender Mainstreaming. Gender Budgeting als Teilstrategie des Gender Mainstreaming bezieht sich auf die ökonomischen, fiskalischen und finanzpolitischen Aspekte des staatlichen Handelns und vertieft insoweit die Gender Mainstreaming-Strategie. »Gender Budgeting ist eine Anwendung von Gender Mainstreaming im Haushaltsprozess. Es beinhaltet eine geschlechtsbasierte Bestandsaufnahme der Haushalte, die eine Gender-Perspektive auf allen Ebenen des Haushaltsprozesses einschließt und die Einnahmen und Ausgaben umverteilt, um die Geschlechtergleichstellung zu fördern.« (Europarat-Definition) Die VENRO-AG Gender sieht im Gender Budgeting eine Chance, um zu mehr Transparenz, Rechenschaftspflichtigkeit und Partizipation von Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit beizutragen. Die von ihr initiierte Studie soll zum Umsteuern aus Gendersicht anregen – in der staatlichen Zusammenarbeit, aber auch innerhalb der Nichtregierungsorganisationen.

Gender Budgeting ist für viele ein Fremdwort. Österreich praktiziert Gender Budgeting, das in der Verfassung verankert ist, in allen Bereichen, auch in der Entwicklungszusammenarbeit. In Deutschland ist Gender Budgeting eine Ausnahmeerscheinung. Berlin ist ein Leuchtturm. Aber mehr und mehr UN-Staaten bekennen sich zur Methode und Strategie, weil Armut, Unwissenheit und Hunger nicht zu überwinden sind, wenn die Geschlechterungleichheit weiterhin besteht und Frauen nicht wie Männern die gleichberechtigte gesellschaftliche Partizipation zugestanden wird. Gender Budgeting bildet schließlich einen Schwerpunkt innerhalb der neuen Partnerschaft für Entwicklung, die beim vierten High Level Forum in Busan 2011 verabschiedet wurde. Für den Bereich Gender wurde zudem ein Indikator festgelegt, mit dessen Hilfe gemessen werden soll, inwieweit Regierungen ihre Ausgaben für Frauen und Männer sichtbar machen und ob öffentliche Ausgaben Frauen und Männern in gleicher Weise zugutekommen. Dieser Beschluss von Busan soll zu einer geschlechtergerechteren Ausgabenpolitik in Entwicklungsländern beitragen. Die Ausbeute bisher: mager. Afrikanische Frauen ermutigen uns insbesondere im Afrika südlich der Sahara: Sie bestehen auf Gender Budgeting und nutzen diese Strategie zur Durchsetzung von Gleichstellung und Geschlechtergerechtigkeit, aber auch zur Transparenz der Haushalte, zur Bekämpfung der Korruption und auf lokaler und regionaler Ebene sogar zum Aufbau demokratischer Strukturen.

Professor Dr. h. c. Christa Randzio-Plath
Stellvertretende Vorsitzende von VENRO

1. Warum diese Studie?

Eine »geschlechtergerechte Entwicklungsfinanzierung« ist Bestandteil des neuen übersektoralen Konzepts des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zur Gleichberechtigung der Geschlechter in der Entwicklungspolitik (BMZ 2014: 4). Aber wie schlägt sich dies konkret in den finanziellen Mittelverteilungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nieder? Ein Blick in den Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 zeigt, dass sich bisher ein Bekenntnis zu Gleichberechtigung noch nicht im Haushalt widerspiegelt: Zwar werden erstmals »[w]esentliche Politikbereiche und Ziele« für den Haushalt des BMZ (Einzelplan 23) dargestellt – Geschlechtergerechtigkeit wird jedoch hier nicht benannt. Der Haushalt gibt auch ansonsten keine Auskunft über die zentrale Frage, wer tatsächlich aus der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit einen Nutzen zieht und mit welchen finanziellen Mitteln das Ziel der Gleichberechtigung ausgestattet ist. Dabei hat sich die Bundesregierung in internationalen Abkommen zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit und zum Empowerment von Frauen verpflichtet, zum Beispiel in der Erklärung von Doha, in der es unter anderem heißt: »(…) [W]ir erklären erneut, dass es notwendig ist, die Geschlechterperspektive systematisch in die Formulierung und Umsetzung von Entwicklungspolitiken, einschließlich der Entwicklungsfinanzierungspolitiken, einzubeziehen und zweckgebundene Mittel bereitzustellen.« (UN 2008: 3)

Der vorliegende Leitfaden zielt auf die Lücke zwischen politischen Deklarationen und tatsächlich nachweisbaren monetären Wirkungen auf die Gleichberechtigung der Geschlechter im Haushalt. Die international etablierte Strategie hierzu ist das Gender Budgeting, das die deutsche Bundesregierung im Rahmen der Förderung von Good Governance vielfach in anderen Ländern unterstützt – aber für sich selbst bisher nicht in Betracht zieht (siehe unten).

Der Leitfaden zeigt auf, wie der Haushalt (nicht nur) im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit geplant und gesteuert wird und welche Möglichkeiten es im Prozess des Haushaltskreislaufs gäbe, Gender Budgeting umzusetzen. Es wird entlang der Phasen des Budgetkreislaufs gezeigt, wo entsprechende Eingangspunkte für politische Lobbyarbeit sind. Mit der vorliegenden Studie ermöglicht der Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO) also gezielte Advocacy-Arbeit, um auf diese Weise zu einer Stärkung der Gender-Perspektive im Einzelplan 23 für Entwicklungszusammenarbeit beizutragen.

Die Studie wurde vom genderbüro im Auftrag von VENRO von Ende 2013 bis Mitte 2014 durchgeführt. Neben der Analyse von relevanten Dokumenten wurden auch Interviews mit einer Reihe von Akteurinnen und Akteuren aus Politik und Verwaltung sowie einer international tätigen Gender-Budgeting-Expertin durchgeführt.[1]

1 An dieser Stelle sei Birte Rodenberg für ihre wertvollen Anmerkungen gedankt.

2. Was ist Gender Budgeting – und wo steht die deutsche Entwicklungszusammenarbeit?

Gender Budgeting hat sich international als eine Strategie durchgesetzt, mit der ein Monitoring der Umsetzung von internationalen und nationalen Verpflichtungen zur Gleichberechtigung der Geschlechter ermöglicht wird. Dabei gibt es verschiedene Ansätze und Definitionen des Gender Budgeting. Für die vorliegende Studie ist die Beschreibung von UN WOMEN dienlich:

»Gender-responsive budgeting (GRB) is government planning, programming and budgeting that contributes to the advancement of gender equality and the fulfilment of women's rights. It entails identifying and reflecting needed interventions to address gender gaps in sector and local government policies, plans and budgets. GRB also aims to analyze the gender-differentiated impact of revenue-raising policies and the allocation of domestic resources and Official Development Assistance.«[2]

Es geht bei Gender Budgeting also darum, den Haushalt systematisch darauf zu überprüfen, welche Wirkungen auf die Gleichberechtigung der Geschlechter eine bestimmte Einnahmen- und Ausgabenstruktur hat sowie ob und wie sich die Erfüllung von internationalen und nationalen Vorgaben zur Gleichberechtigung der Geschlechter im Haushalt niederschlägt. Da ein nationaler Haushalt den Spiegel der politischen Prioritäten bildet, ist er nicht geschlechtsneutral.

Es gibt heute eine Reihe von praxisnahen Arbeitshilfen, wie Gender Budgeting in einem Bundeshaushalt und auch in der Programm- und Projektförderung umgesetzt werden kann.[3] Im Rahmen dieser Studie soll nicht die Vorgehensweise des Gender Budgeting dargestellt werden, sondern es wird am Beispiel des Entwicklungshaushalts aufgezeigt, was wann erfolgen sollte, um zu einem geschlechtergerecht(er)en Haushalt zu gelangen. Wichtig dabei ist: Es geht im Rahmen von Gender Budgeting nicht um »Sonder-« oder Mehrausgaben für die Gleichberechtigung der Geschlechter – es geht um eine geschlechtergerechte Verteilung der Budgetmittel, aber auch darum, dass Kürzungen im Haushalt für Entwicklungszusammenarbeit nicht überproportional zulasten von bestimmten Vorhaben oder Ausgaben für die Gleichberechtigung der Geschlechter gehen.

International hat sich Gender Budgeting inzwischen zu einem Standard entwickelt, der im Zusammenhang mit Good Governance diskutiert und umgesetzt wird (vgl. z. B. Sharp 2003; VENRO 2010a: 3). So fördert die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die Umsetzung von Gender Budgeting in verschiedenen Ländern des Südens. Unter der Überschrift »Genderansatz im Bereich Good Governance« wird zum Beispiel als ein Förderansatz auch »geschlechtergerechte[s] Haushaltsmanagement« genannt (BMZ 2012: 17).[4] In einer anderen Broschüre heißt es: »Der Begriff Good Financial Governance steht für transparente, leistungsfähige und gerechte Systeme der öffentlichen Finanzen, die eine Grundvoraussetzung für Armutsreduzierung und nachhaltige Entwicklung sind. Wie und wofür die öffentlichen Mittel verausgabt werden, hat enorme Auswirkungen auf die Bevölkerung – auch auf das Leben von Mädchen und Frauen.« (BMZ 2011a: 9). Entsprechend wird unter dem Absatz zu »Ansatzpunkte[n] für Gleichberechtigung im Bereich von Good Governance« unter anderem aufgeführt: »(…) die Beteiligung von Frauen an Verhandlungen über öffentliche Haushalte fördern und geschlechtergerechtes Haushaltsmanagement – Gender Responsive Budgeting – propagieren« (ebd.: 10).

Hierzulande wird Gender Budgeting in einigen Kommunen und Bundesländern umgesetzt – die Bundesregierung hat bisher hingegen wenig getan, um systematisch für die Geschlechtergerechtigkeit im eigenen Haushalt zu sorgen. Zwar wurde 2006 eine Machbarkeitsstudie für die Bundesebene veröffentlicht (vgl. BMFSFJ 2006), deren Empfehlungen wurden jedoch nicht umgesetzt. Im Vor-

2 Quelle: http://www.gender-budgets.org.

3 Siehe z. B. Färber (2008), Quinn (2009), Frey/Köhnen (2007), für Programme siehe Frey (2012).

4 Siehe auch das BMZ-Konzept zur »Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik«. Hier heißt es unter Förderansätzen zu Good Financial Governance: »Förderung von Ansätzen der Haushaltsaufstellung, die die Auswirkungen auf relevante Zielgruppen berücksichtigen (zum Beispiel Gender Responsive Budgeting).« (BMZ 2009b: 18).

wort der damaligen Bundesregierung zur Studie wird die Aufgabe, die Gleichberechtigung zu fördern und zu sichern, an die einzelnen Ressorts delegiert. Es heißt hier: »[D]ie Bundesministerien [sind] nach § 2 GGO [Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, R.F.] in der Pflicht, in ihrem jeweiligen Fachbereich die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Leitprinzip bei allen Maßnahmen zu fördern. Soweit es sich dabei um Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen handelt, ist auch insoweit die geschlechterdifferenzierte Abschätzung der Wirkungen bereits jetzt Teil der Facharbeit der Ressorts.« (BMFSFJ 2006: 1) Mit dieser Formulierung wird jedoch Gender Budgeting verunmöglicht, denn die Ressorts stellen ja keinen parallelen (geschlechtergerechten) Haushalt auf. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF), das für den Bundeshaushalt federführend ist, entzieht sich damit der in der GGO festgelegten Pflicht zur durchgängigen Gleichstellungsorientierung. Denn der Haushalt wird als Gesetz verabschiedet, Gesetze sind jedoch laut GGO einer Gleichstellungsprüfung zu unterziehen (vgl. Lewalter 2013: 8, zu den Rechtsgrundlagen vgl. auch Kap. 7.1).

Im Vorwort zur Machbarkeitsstudie bezog die damalige Bundesregierung Stellung zu den hierin unterbreiteten Vorschlägen. Die Einführung des Gender Budgeting würde einen hohen Verwaltungsaufwand erfordern, heißt es hier. Auch prüfe man derzeit ohnehin eine Reform des

Haushalts- und Rechnungswesens: »Unabhängig davon prüft die Bundesregierung derzeit ergebnisoffen die Frage einer grundsätzlichen Reform des Haushalts- und Rechnungswesens. Im Vordergrund stehen dabei grundlegende konzeptionelle Fragen und Modernisierungsstrukturen. Orientierungs- und Beurteilungsmaßstab für die Prüfung, ob und ggf. welche zusätzlichen – z. B. gleichstellungsorientierten – Informationsmechanismen künftig hierbei einzubeziehen wären, ist dabei die Frage, ob und in welchem Maße diese Informationen im Rahmen des Haushaltsverfahrens entscheidungsrelevant sind.« (BMFSFJ 2006, Vorwort)

Ende 2012 antwortete die Bundesregierung auf eine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu Gender Budgeting eindeutig: »Aus Sicht der Bundesregierung ist Gender Budgeting im Rahmen des Bundeshaushalts kein geeignetes Instrument, um die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen. (…) Die Anwendung dieses Prinzips bei den jeweiligen Fachpolitiken im Rahmen von Artikel 2 GGO bleibt davon unberührt.[5]

Aber auch die derzeitige Regierung verfolgt den Ansatz der »Delegation« von Gleichberechtigung an die Ressorts. Im Haushaltsentwurf 2014 heißt es einführend: »Unter dem Gesichtspunkt der Gleichstellung wurden die Regelungen des Haushaltsgesetzes 2014 daraufhin untersucht, ob sie den unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern gerecht werden. Dabei wurde festgestellt, dass mit dem Haushaltsgesetz 2014 im engeren Sinne, dem Gesamtplan und den Übersichten zum Bundeshaushaltsplan 2014 sowie den Einzelplänen lediglich der finanzielle Rahmen der Fachpolitiken beschrieben wird. Mit dem Haushalt werden daher geschlechtsspezifische Rollen- und Aufgabenverteilungen nicht festgeschrieben oder verändert. Es bleibt Aufgabe der jeweiligen Fachpolitik, bei Inanspruchnahme des finanziellen Ermächtigungsrahmens Gender-Wirkungen zu berücksichtigen.«[6]

Die hier zutage kommende Annahme einer »Geschlechtsneutralität« des Haushalts widerspricht dem internationalen Diskurs über Gender Budgeting und einschlägigen Studien zum Thema. Auch ist diese Annahme vor dem Hintergrund der großen Anzahl an Umsetzungsbeispielen weltweit und hierzulande erstaunlich. Es wird zweierlei deutlich: Die deutsche Bundesregierung setzt als Gesamtorganisation Gender Budgeting nicht um. Auch eine Haushaltsreform, im Rahmen derer eine Einführung von Gender Budgeting dann (laut Aussagen der Regierung von 2006) immerhin geprüft werden würde, hat bisher nicht stattgefunden.[7] Die Verantwortung für die Prüfung der Auswirkungen von Vorhaben auf Geschlechtergerechtigkeit wird auf die einzelnen Ressorts delegiert. Das heißt für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, dass das BMZ als einzelnes Ressort Gender Budgeting nicht umsetzen wird und kann, denn ein einzelnes Ministerium stellt keinen geschlechtergerechten Haushalt im Alleingang auf – es sei denn, es würde eine Art internen »Gender-Schattenhaushalt« anfertigen. Im Entwurf des Einzelplans 23 für das Jahr 2014 bestätigt sich dann auch, dass das BMZ im eigenen Wirkungsbereich Gender Budgeting nicht umsetzt: Zwar finden sich das erste Mal Ausführungen zu »[w]esentlichen Politikbereichen und Zielen« in der Einführung, Gleichberechtigung oder Empowerment von Frauen als Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit werden hier aber nicht benannt. Dies steht bereits im Widerspruch zu den einführenden Aussagen des Haushaltsentwurfes, in denen ja die Ressorts in die Pflicht genommen werden.

Fazit: Während Gender Budgeting als Teil von Good Governance mit Mitteln der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Ländern des Südens unterstützt wird, bleibt die Bundesregierung für den eigenen Haushalt untätig. Das Finanzressort schiebt die Verantwortung für eine Gleichstellungsprüfung auf die anderen Ressorts – was dem Grundgedanken des Gender Budgeting entgegensteht. Auch steht eine solches Vorgehen im Widerspruch zur Umsetzungspraxis in Europa (siehe Kasten) und weltweit.

Eine Lobbystrategie für die Umsetzung von Gender Budgeting sollte deswegen immer wieder deutlich machen, dass die deutsche Regierung mit ihrer Annahme des geschlechtsneutralen Haushalts einerseits widersprüchlich und andererseits sachlich fragwürdig argumentiert.

5 Quelle: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/114/1711410.pdf, S. 3.

6 Quelle: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/007/1800700.pdf, S. 14.

7 Das Argument, Gender Budgeting an Haushaltsreformen zu knüpfen, ist auch in sich problematisch: Viele internationale Umsetzungsbeispiele zeigen, dass eine solche Reform keine Voraussetzung für die Einführung darstellt.

Beispiel 1 – Gender Budgeting in der Österreichischen Bundesregierung[8]

Die österreichische Regierung setzt bereits seit Jahren Gender Budgeting um und hat den Ansatz im Rahmen ihrer Haushaltsreform verpflichtend gemacht. Jedes Ressort leistet durch das Gender Budgeting einen Beitrag zur Gleichstellung. Das Finanzressort steuert und koordiniert den Prozess. Flankierend dazu setzt die österreichische Regierung weiterhin Gender Mainstreaming um.

Das Bundeshaushaltsgesetz von 2013 legt fest: »Die Haushaltsführung gemäß § 3 hat der Erfüllung der Aufgaben des Bundes durch die Ermittlung und Bereitstellung der hierfür benötigten finanziellen und personellen Ressourcen unter Beachtung der Grundsätze der Wirkungsorientierung insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu dienen.« Und: »Der Wirkungsorientierung ist insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern als integraler Bestandteil der Haushaltsführung von allen Organen der Haushaltsführung auf jeder Gliederungsebene des Bundesvoranschlags Rechnung zu tragen.«

Für die Aufstellung eines Haushalts bedeutet dies, dass jedes Ressort Wirkungsziele im Haushalt definiert. Von fünf Wirkungszielen soll sich dabei mindestens ein Wirkungsziel auf Gleichstellung beziehen. Diese werden in der weiteren Detaillierung des Haushalts in Maßnahmen übersetzt – natürlich inklusive der entsprechenden Gleichstellungsmaßnahmen. Für die Wirkungsziele werden jeweils Begründungen abgegeben. Es wird erläutert, wie das Ziel erreicht werden soll und wie Erfolg aussieht – inklusive konkreter Kennzahlen.

Diese Informationen können im Haushaltsentwurf nachgelesen werden. So lautet für den Haushaltsentwurf 2015 das vierte Wirkungsziel des Ressorts »Äußeres« (Untergliederung 12): »Nachhaltige Verringerung der Armut, Festigung von Frieden und menschlicher Sicherheit sowie Erhaltung der Umwelt in den Partnerländern im Rahmen der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie den Bedürfnissen von Kindern und Menschen mit Behinderung wird dabei in besonderer Weise Rechnung getragen.« (BMF 2014: 8). Als eine Kennzahl wird hier ein Anteil der Programme/Projekte der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern genannt, als Zielgröße wird der Anteil der Projekte/Programme mit dem Gender-Marker 1 oder 2 der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) von 75 Prozent genannt (ebd.: 9).

Exkurs: Wie wird derzeit Geschlechtergerechtigkeit »gemessen«?

Seit 2000 wird in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ein Gender Policy Marker angewendet: die Kennung über die Gleichberechtigung der Geschlechter (heute genannt GG-Kennung). Dieser Gender-Marker dient dem Monitoring der Ausrichtung der Arbeit des BMZ und der Qualitätssicherung, aber auch der verbesserten internationalen Koordination (vgl. BMZ 2014: 14 f.). Der Marker unterscheidet zwischen Gleichberechtigung der Geschlechter als Hauptziel einer Maßnahme (GG2) oder Nebenziel (GG1) oder markiert Maßnahmen, die nicht auf die Gleichberechtigung der Geschlechter ausgerichtet sind (GG0). Die Einschätzung beruht auf einer Gender-Analyse, die in Vorbereitung von Maßnahmen verpflichtend durchzuführen ist. Die Kennungen werden in der Machbarkeitsstudie zu Gender Budgeting des Bundes aufgegriffen und als Beispiel dafür herangezogen, dass es möglich ist, auf Basis von »Gender-Informationen«, die durch diese Kategorisierung geschaffen wurden, eine Steuerung entsprechend eines Gender Budgeting zu befördern (BMFSFJ 2006: 205 f.).

Die GG-Kennungen könnten verdeutlichen, wie sich Mittel verteilen. Die Kategorisierung von Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit durch GG-Kennungen und die regelmäßige Analyse der entsprechen-

8 Vgl. auch Meszarits (2011).

den Mittelverteilungen auf GG1-, GG2- und GG0-Vorhaben kann jedoch nicht als Umsetzung von Gender Budgeting betrachtet werden, denn:

- Es wird mit ihnen nur ein Teil des Haushalts für Entwicklungszusammenarbeit erfasst.
- Es werden nicht Mittelverteilungen nach tatsächlich festgestellten Wirkungen (Ex-post-Analyse) analysiert; die GG-Kennungen sind eine Kategorisierung im Rahmen der Planung von Maßnahmen, also eine Ex-ante-Einschätzung. Gerade GG1-Vorhaben können sehr unterschiedliche Wirkungen haben, eine Querschnitts-Evaluierung hierzu hat in den letzten Jahren nicht stattgefunden.
- Zwar wird bei GG1-Vorhaben die Gleichberechtigung der Geschlechter als ein Nebenziel verfolgt und auch mit einem Indikator unterlegt – allerdings werden weder die Nutzenstruktur noch die Mittelverteilungen erfasst. Sie pauschal als »geschlechtergerecht« zu typisieren, ist aus einer Logik der gerechten Mittelverteilung zumindest problematisch.
- Auch Vorhaben mit der Kennung GG0 haben eine Wirkung auf die Gleichberechtigung der Geschlechter – eventuell sogar eine negative. Zwar gibt es regelmäßige Berichte zu den Vorhaben sowie weitere Berichtsformate mit geschlechterrelevanten Informationen, wie zum Beispiel den entwicklungspolitischen Jahresbericht der Botschaften, Länderstrategien, den Menschenrechtsbericht

des Auswärtigen Amtes sowie Ex-post-Analysen von ausgewählten Projekten. Diese werden jedoch nicht für eine systematische gleichstellungspolitische Steuerung im Sinne von Gender Budgeting verwertet.

- Auch wenn die GG-Kennungen offensichtlich Unschärfen aufweisen, dienen sie bis zu einem gewissen Grad als Monitoring Tool. Allerdings fließen entsprechende Erkenntnisse bisher nicht in die Aufstellung des Einzelplans 23 ein – zumindest ist dies in den Haushaltsunterlagen nicht sichtbar.

Dass es durchaus möglich ist, Teilnahmen nach Geschlecht und gegebenenfalls weiteren Kategorien zu erfassen, zeigt ein Beispiel aus der bundesdeutschen Förderung durch Mittel der Europäischen Union:

Beispiel 2 – Europäischer Strukturfonds: Gender Budgeting im Europäischen Sozialfonds (ESF)

Der ESF kann als »Entwicklungsprogramm« auf europäischer Ebene betrachtet werden. Auch hier werden Programme und Projekte umgesetzt, um zum Beispiel Armut zu mindern oder Innovationen zu fördern. Das Beispiel zeigt, wie Gender Budgeting auch mit einer Erfassung von Teilnahmen von Frauen und Männern als Nutzerinnen und Nutzern von Förderung möglich ist. Das Operationelle Programm des Bundes für den ESF – als verbindliche Handlungsgrundlage – schreibt Gender Budgeting im ESF für die Förderperiode 2007 bis 2013 fest: »Gender-Budgeting ermöglicht [...] die systematische Analyse, Steuerung und Evaluation einer geschlechtergerechten Verteilung der Programmmittel über alle Prioritätsachsen.« (Operationelles Programm: 218) Entsprechend ist ein Ziel im Hinblick auf die finanzielle Teilhabe von Frauen an den Programmausgaben formuliert und mit einem Zielwert von mindestens 50 Prozent Frauenanteil[9] unterlegt. Für die Jahre 2009 bis 2012 wurde jährlich eine entsprechende Analyse der Mittelverteilung zwischen Frauen und Männern im ESF vorgenommen, um so den Zielwert zu überprüfen. Flankierend wurde eine »qualitative« Gender-Budgeting-Analyse durchgeführt: Hier wurden Programme integriert, die keine Teilnahmen ausweisen. Im qualitativen Budgeting wurde auf Grundlage der potenziellen beziehungsweise zu erwartenden Gleichstellungswirkungen der Programme eine Quantifizierung über eine gleichstellungsbezogene Gewichtung der jeweiligen Programmmittel vorgenommen.

Dieser bisher verfolgte Gender-Budgeting-Ansatz ist in der Phase der Begleitung beziehungsweise Kontrolle verortet und stellt also eine Ex-post-Analyse dar. Gender Budgeting ist also nicht in den Haushaltskreislauf integriert, sondern es werden Konsequenzen erfasst, die sich aus den vorherigen Phasen der Planung und des Vollzugs ergeben haben.

Siehe hierzu: Frey (2012), Frey/Savioli (2013) sowie http://www.esf-gleichstellung.de/145.html

9 »Es wird angestrebt, Frauen adäquat zum Anteil an der Gesamtbevölkerung in Höhe von 49,5 % sowie deren Anteil an den Arbeitslosen von 47,9 % in 2006 mit einem Anteil von rd. 50 % an den teilnahmebezogenen Programmausgaben zu beteiligen, d. h. diese Zielgröße bezieht sich auf Vorhaben, in denen Teilnehmende gezählt werden, und auf spezifische Vorhaben im Bereich Chancengleichheit.« (Operationelles Programm: 218 f., zitiert nach Frey/Savioli 2013: 3).

3. Wie kann es gehen? Entry Points für mehr Gleichberechtigung im bundesdeutschen Haushaltskreislauf für Entwicklungszusammenarbeit

Der Haushaltskreislauf ist in drei Phasen unterteilt: die Aufstellung, Ausführung und Kontrolle des Haushalts. Dabei ist die Phase der Aufstellung entscheidend, um Forderungen an die verschiedenen Beteiligten heranzutragen. Dieses Kapitel gibt zunächst eine kurze Einführung in die Haushaltssystematik des Bundes und in den Finanzplan. Es behandelt dann die drei Phasen und erläutert, welche Forderungen und Schlüsselbotschaften im Rahmen politischer Arbeit an die politisch Verantwortlichen herangetragen werden können.

3.1 Die Haushaltssystematik und der Haushaltskreislauf

Der Haushalt wird nach der Systematik »Finanzplan«, »Gesamtplan«, »Einzelplan«, »Kapitel« und »Titel« erstellt. Jedem Ressort ist ein Einzelplan zugewiesen. In den Einzelplänen sind die Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen[10], Planstellen und Stellen veranschlagt. Die Einzelpläne gliedern sich in Kapitel. Die Titel stellen die unterste Stufe der Gliederung des Haushaltsplans dar. Dem Gruppierungsplan entsprechend werden die Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund und die Ausgaben nach ihrem Zweck titelweise veranschlagt (BMF 2008: 8).

Es bestehen im Rahmen der derzeitigen Systematik Grenzen für Gender Budgeting, denn der bundesdeutsche Haushalt funktioniert nach einem kameralen System, das heißt: Er bildet Einnahmen und Ausgaben ab, ohne dass diese bestimmten Zielen zugeschlagen werden. Im Haushaltsentwurf werden zwar neuerdings einführend Ziele auf Ebene eines Einzelplans sowie der Kapitel erläutert, weiterhin ist jedoch unklar, welche Kosten für welche Ziele und Leistungen anfallen. Vor allem werden weder Gleichstellungsziele benannt noch wird unterlegt, mit welchen Mitteln dies bewerkstelligt werden soll. Dabei besteht ja gerade im Einzelplan 23 durch das Vorhandensein eines

Info: Gender-Informationen im BMZ-Haushaltsentwurf 2014

Der Einzelplan 23 des BMZ ist in die Bereiche bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit unterteilt. Es gibt hier fünf Kapitel: 2301: Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, 2302: »Zivilgesellschaftliches, kommunales und wirtschaftliches Engagement«, 2303: »Europäische Entwicklungszusammenarbeit, Beiträge an die Vereinten Nationen sowie andere internationale Einrichtungen«. Das Kapitel 2304 bildet »Beiträge an multilaterale Entwicklungsbanken« ab. Ein weiteres Kapitel 2305 wird der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zugeordnet: »Forschung, Evaluierung und Qualifizierung in der Entwicklungszusammenarbeit«. Für jedes Kapitel gibt es eingangs Ausführungen zu den »[w]esentliche[n] Ziele[n], die mit den veranschlagten Mitteln erreicht werden sollen«. Während auf das Thema Umwelt mehrmals explizit Bezug genommen wird, taucht Gleichberechtigung der Geschlechter als Ziel hier in keinem der Kapitel auf.[11] In Kapitel 2303 wird der Beitrag für UN WOMEN benannt (zwei Millionen Euro). Ansonsten finden sich keine Ausführungen zu Ausgaben, die der Gleichberechtigung der Geschlechter dienen könnten.

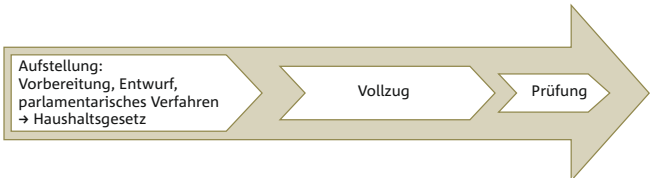
10 Dies heißt, dass in einem Haushaltsplan finanzielle Verpflichtungen über ein Haushaltsjahr hinaus festgelegt werden. Bestimmte Haushaltstitel werden hier also vorbelastet, was dem Prinzip der Jährlichkeit des Haushalts widerspricht.

11 Lediglich bei den Erläuterungen für Förderkriterien für die finanzielle Zusammenarbeit werden die »Verbesserung der gesellschaftlichen Stellung von Frauen« und fünf weitere Kriterien benannt (Entwurf 2014: 16).

Konzepts zur Gleichberechtigung der Geschlechter und der GG-Kennungen die Möglichkeit, hier detailliertere Informationen zu geben. Wie oben erläutert, stellen die GG-Kennungen noch kein Gender Budgeting dar, allerdings könnten sie mit einer gewissen Ausschärfung und Darstellung in den Erläuterungen im Einzelplan 23 einen guten ersten Ansatz bieten (so auch die Machbarkeitsstudie zu Gender Budgeting 2006, siehe oben).

Ein Grundproblem ist hier: Selbst wenn im BMZ die am Haushaltsprozess Beteiligten zu Gender Budgeting geschult wären und Gleichberechtigung thematisieren würden, würde dieses Wissen im Rahmen der Haushaltsverhandlungen nicht zur Anwendung gebracht werden können. Im BMZ werden neue Mitarbeitende in einem gewissen Rahmen in das Thema Gleichberechtigung der Geschlechter eingeführt. Auch in den Regionalreferaten ist teilweise Gender-Kompetenz vorhanden. Das zuständige Referat kann Inhalte zum Thema Gleichberechtigung zuliefern. Durch die Art und Weise der Haushaltsführung und -verhandlung kann dieses Wissen jedoch im Prozess nicht fruchtbar gemacht werden.

Es dauert ungefähr dreieinhalb Jahre bis der Haushaltskreislauf abgeschlossen ist, wobei sich die Prozesse natürlich aufgrund der Jährlichkeit des Haushaltsgesetzes überlappen. Für eine geschlechtergerechte Ausrichtung des Haushalts ist die Phase der Vorbereitung und Aufstellung des Haushalts entscheidend: Hier werden die Weichen gestellt. Deswegen wird in der nachfolgenden Beschreibung der drei Phasen auch ausführlich auf die Aufstellung eingegangen.



Grafik 1: Die drei Phasen des Haushaltskreislaufs

Erfolgversprechend ist nach Aussagen von Interviewpersonen eine langfristige und kontinuierliche Strategie, die entlang der Phasen des Haushaltskreislaufs konzipiert ist und die gleichzeitig internationale Ereignisse und Prozesse aufgreift.

Exkurs: Gender Budgeting und humanitäre Hilfe?

Es gibt keine Gender-Strategie des Auswärtigen Amtes, auch nicht für den Bereich der humanitären Hilfe. Allerdings enthält die Ausfüllhilfe für entsprechende Projektanträge einen Abschnitt zur Beschreibung von Zielgruppen. Hier soll erläutert werden, ob die Zielgruppe aus »besonderen Gruppen« besteht, also »Frauen/Kinder/Menschen mit Behinderung/Ältere …« (S. 6). Des Weiteren wird bei den Fragen zu Querschnittsthemen Gleichberechtigung der Geschlechter abgefragt. Hier heißt es: »Inwieweit werden im Projektdesign Querschnittsthemen berücksichtigt? Gibt es beispielsweise eine Strategie, gezielt Frauen in die Zielgruppe einzubinden bzw. die Zielgruppe nach Geschlecht aufzuschlüsseln (…)?«. Drei Monate nach Beginn eines Projekts gibt es einen Zwischenbericht (der sich am Antrag orientiert) – hier wird die Zielgruppe teilweise noch detaillierter beschrieben. Hier bestünden also Ansatzpunkte, Fragen der Gleichberechtigung der Geschlechter in und durch humanitäre Hilfe systematisch und auch in ihrer budgetären Dimension auszuwerten. Der Gender-Marker findet hier wiederum keine Anwendung – außer wenn Maßnahmen über so genannte *Consolidated Appeals Processes* gefördert werden.[12] Nach Einschätzung des zuständigen Referats hat die große Mehrheit der kooperierenden Nichtregierungsorganisationen aber eigene Arbeitsstandards und Leitlinien, in denen Gleichberechtigung der Geschlechter als Ziel definiert ist.

Auch wenn im Bereich der humanitären Hilfe eine Steuerung und ein Monitoring in Sachen Gleichberechtigung der Geschlechter aufgrund der Kurzfristigkeit der Intervention schwieriger ist als in langfristig angelegten Vorhaben: Es wird deutlich, dass im Bereich der humanitären Hilfe auf Ebene des Auswärtigen Amtes hinsichtlich der systematischen und nachhaltigen Verankerung von Gleichberechtigung noch Potenzial besteht. Es verwundert kaum, dass im Einzelplan 05 des Auswärtigen Amts keine Bezüge zu Gleichberechtigung der Geschlechter zu finden sind. In Kapitel 0501 ist die Titelgruppe 03 »Humanitäre Hilfe und

12 Dieser weicht etwas von dem oben beschriebenen Marker des Fachausschusses für Entwicklungszusammenarbeit der OECD ab, siehe: https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/Gender%20Marker%20FAQ%2029%20July%202011.pdf.

Krisenprävention« enthalten. In den Ausführungen zu den Schwerpunkten des Kapitels gibt es keinen Bezug zur Gleichberechtigung der Geschlechter – es wird hier festgestellt: »Inhaltliche Schwerpunkte der deutschen Arbeit bilden hier die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte sowie der weltweite Schutz von Kindern.« (Einzelplan 05: 5)

3.2 Der Finanzplan

Der mittelfristige Finanzplan des Bundes über fünf Jahre steckt zukünftige Mittelverteilungen und Schwerpunkte ab. Er stellt eine Ergänzung zur Haushaltsplanung dar, an ihm orientiert sich der jährliche Haushalt. Allerdings hat er keinen Gesetzescharakter, sondern ist ein Regierungsplan. Er wird jedoch dem Parlament vorgelegt und auch im parlamentarischen Verfahren zusammen mit dem jeweiligen Entwurf des Haushaltsgesetzes beraten.

Deswegen ist es wichtig, bereits hier anzusetzen. Der Finanzplan des Bundes 2013 bis 2017 enthält im Kapitel zu wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Entwicklung keine Bezüge zur Gleichberechtigung, allerdings wird ein Bekenntnis zu den Millenniumsentwicklungszielen abgegeben.[13] Eine erste Forderung könnte deswegen sein, das Ziel der Gleichberechtigung der Geschlechter bereits im Finanzplan explizit zu benennen.

Hinweis: Das Informationsportal des BMF über den Haushalt (www.bundeshaushalt-info.de) gibt grafisch bunt aufbereitete Informationen über Einnahmen und Ausgaben des Bundes, aufgeschlüsselt nach Gruppen, Einzelplänen und Funktionen. Informationen darüber, welche Mittel für Gleichstellungsvorhaben zur Verfügung stehen oder welche sozialen Gruppen konkret von den Ausgaben einen Nutzen ziehen, kann das Portal aufgrund der Haushaltssystematik jedoch nicht bieten, denn Wirkungen werden nicht abgebildet. Wer einen Eindruck bekommen möchte, wie sich die Ausgaben des Einzelplans 23 im Bereich »Allgemeine Bewilligungen« zusammensetzen, findet dies hier: http://www.bundeshaushalt-info.de/startseite/#/2013/soll/ausgaben/einzelplan/2302.html

3.3 Was wann fordern? Gender Budgeting in den drei Haushaltsphasen

Im Folgenden wird ein Überblick über die drei Phasen des Haushalts gegeben. Für die erste Phase der Aufstellung wird auf die einzelnen Schritte eingegangen. Es wird aufgezeigt, wer jeweils involviert ist und welche politischen Forderungen für den jeweiligen Schritt erhoben werden können. Im Vordergrund steht hierbei der Einzelplan 23. Es wird jedoch auch auf den Einzelplan 05 eingegangen, da hier die Ausgaben für humanitäre Hilfe veranschlagt sind.

13 Vgl. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt_2013/2013-08-13-finanzplan-2013-2017.pdf?__blob=publikationFile&v=2, S. 35.

Vorbereitung und Aufstellung des Haushaltsentwurfs

Die Phase der Aufstellung ist entscheidend, weswegen hier besondere Lobbyanstrengungen nötig sind, wenn Gender Budgeting im Bundeshaushalt umgesetzt werden soll. Agenda Setting ist hier ein Stichwort: So kann gezielte Öffentlichkeitsarbeit einerseits die Präsenz eines Themas in der öffentlichen Debatte stärken und eine große Zahl von Menschen sensibilisieren. Andererseits entsteht so ein größerer Druck auf politische Akteurinnen und Akteure, Forderungen der Zivilgesellschaft, in diesem Fall jene nach Geschlechtergerechtigkeit, in ihre Entscheidungen einzubeziehen. Hier sind der Zeitpunkt sowie die Adressatinnen und Adressaten von großer Bedeutung, es sollten sämtliche *Windows of Opportunity* genutzt werden. Sobald sich Veränderungsprozesse ankündigen oder wichtige Ereignisse anstehen (zum Beispiel Nachfolgeprozesse der Weltfrauenkonferenz in Peking), sollten gut in die politische und administrative Landschaft vernetzte Akteurinnen und Akteure aktiv werden. In Österreich wurde zum Beispiel eine »Watch-Group« ins Leben gerufen, die über längere Zeiträume hinweg immer wieder politische Forderungen an unterschiedliche administrative oder politische Akteure stellte oder zu bestimmten Zeitpunkten Veranstaltungen organisierte.

a) Administratives Verfahren

Das Verfahren ist intern, die Entwürfe sind der Öffentlichkeit nicht bekannt. Das Verfahren beginnt üblicherweise im Dezember des Vorvorjahres eines Haushalts – wenn (wie in diesem Jahr) keine Wahlen und Regierungsbildungen stattfinden, die die Abläufe verzögern. Es schließt sich das parlamentarische Verfahren an, hier wird der Haushaltsentwurf dann auch veröffentlicht.

Schritt und zeitlicher Ablauf	Geschlechterpolitische Forderung	Anmerkung
Beginn des administrativen Verfahrens: Das BMF formuliert das »Aufstellungsrundschreiben« an die Ressorts (Dezember).	Bereits im Aufstellungsrundschreiben sollte ein Hinweis enthalten sein, dass auch das Ziel der Gleichberechtigung der Geschlechter auf der Ebene des Einzelplans und der Kapitel mit darzustellen ist und es mit Haushaltsmitteln unterlegt werden sollte.	Die Forderung richtet sich an das BMF, das bisher der Auffassung ist, die Ressorts seien alleine verantwortlich für Geschlechtergerechtigkeit. Zur Problematik dieser Auffassung siehe Kapitel 2.
Im BMZ wird der Haushalt vorbereitet, dabei gibt es natürlich auch interne Verhandlungen über Mittelverteilungen – besonders wenn Kürzungen anstehen (Januar/Februar).	In dieser Phase geht es weniger um inhaltliche Ausrichtungen, sondern lediglich um die Höhe des Entwicklungshaushaltes. Dennoch wäre eine wichtige Forderung in dieser Phase, wieder eine verbindliche und nach außen kommunizierte (!) Mindestzielgröße für Geschlechtergerechtigkeit einzuführen.	Die Forderung sollte sich an die Hausspitze des BMZ richten, also an den Minister und die parlamentarischen Staatssekretäre. Der geringe und in der Tendenz sinkende Anteil an Vorhaben mit GG2-Kennung ist hier ein zentraler Ansatzpunkt. Auch der Verweis auf nationale und internationale Verpflichtungen (siehe Anhang 6.1) ist hier wichtig. So ist im BMZ-Konzeptpapier zur Geschlechtergerechtigkeit zu lesen: »Gender rentiert sich, braucht aber Investitionen.« (BMZ 2014: 23)
Aktualisierung des Finanzplans (noch vor Eingang der Voranschläge aus den Ministerien).	Geschlechtergerechtigkeit soll explizit im Finanzplan als Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit benannt sein.	Die Forderung richtet sich an das BMF, das für den Finanzplan verantwortlich ist. Sie sollte aber zusammen mit der prinzipiellen Forderung einer stärkeren Orientierung an Geschlechtergerechtigkeit in der Haushaltspolitik gestellt werden.

Schritt und zeitlicher Ablauf	Geschlechterpolitische Forderung	Anmerkung
Voranschläge der Ressorts werden dem BMF übersandt, das BMF prüft die Voranschläge, es folgen Verhandlungen zwischen BMF und Ressorts auf Arbeitsebene. Darauf folgen Haushaltsverhandlungen zwischen BMF und Ressort auf Abteilungsleitungs-Ebene (März bis Mai) und dann Verhandlungen auf Ministerebene (»Chef«-Gespräche) (Juni).	Bereits der Voranschlag des BMZ sollte einen Mindestanteil an Mitteln für Geschlechtergerechtigkeit ausweisen (Zielquote). Dieser kann sich einerseits auf den finanziellen Anteil der Vorhaben mit GG2-Kennungen beziehen, sollte aber auch die Forderung der Schärfung der GG-Kennungen beinhalten (siehe unten). Auch die weiteren Kapitel des Einzelplans 23 sollten Information über Mittel für Geschlechtergerechtigkeit enthalten. Entscheidungen über Länderquoten sollten explizit unter Berücksichtigung der Informationen zum Thema Gleichberechtigungssituation in einem Land erfolgen, dies sollte ein transparenter Prozess sein.	Das BMZ-Referat 304 (zuständig unter anderem für die Gleichberechtigung der Geschlechter) ist nicht in die hausinternen Prozesse der Planung des Haushalts eingebunden. Forderungen sollten deswegen vor allem an die Länderabteilung gerichtet werden – sie liefert zum Beispiel die Länderquoten, die unter anderem die Grundlage für Mittelzuweisungen bilden. Dieser Prozess ist jedoch intern und somit nicht transparent. Es ist unklar, inwieweit Gleichberechtigung der Geschlechter hier eine Rolle spielt.
Kabinettsentscheidung zum Haushaltsentwurf und Finanzplan (August).		

b) Parlamentarisches Verfahren

Das parlamentarische Verfahren beginnt in der Regel mit der Übersendung des Haushaltsentwurfs spätestens in der ersten Sitzungswoche des Bundestages nach dem 1. September. Besonders in dieser Phase sollte eine kontinuierliche und abgestimmte Lobbyarbeit erfolgen.

Schritt und zeitlicher Ablauf	Geschlechterpolitische Forderung	Anmerkung
Übersendung des Haushaltentwurfs an Bundestag und Bundesrat zur Beratung und des Finanzplans zur Kenntnis (August).	Da abzusehen ist, dass auch der nächste Haushalt geschlechtsblind sein wird, kann hier die prinzipielle Forderung nach Einführung von Gender Budgeting unter Bezugnahme auf internationale Beispiele und die Machbarkeitsstudie zu Gender Budgeting gestellt werden.	Die Forderung nach der Umsetzung von Gender Budgeting sollte sich vor allem an die Regierungsparteien richten. Aber auch eine überfraktionelle Vernetzung in Parlament und Ausschüssen ist in dieser Phase zielführend.
Erste Lesung im Bundestag Erste Beratung im Bundesrat (September).	Da der Haushalt den Charakter eines Gesetzes hat, muss eigentlich eine Gesetzesfolgenabschätzung nach Gleichstellungswirkungen durchgeführt werden (BMFSFJ 2007). Da die Aussagen im Entwurf für den Haushalt 2014 unbefriedigend sind (siehe oben), wäre hier zu fordern, dass diese Prüfung unter der Maßgabe erfolgt, dass der Haushalt als Gesetz durchaus Auswirkungen auf Frauen, Männer und Gleichstellung hat.	Die Abgeordneten beraten den Entwurf in der so genannten Haushaltswoche im Bundestag. Hier sollte deswegen die Lobbyarbeit Abgeordnete (möglichst verschiedener Parteien) adressieren.

Schritt und zeitlicher Ablauf	Geschlechterpolitische Forderung	Anmerkung
Beginn der Beratungen in den Ausschüssen (Haushaltsausschuss und Fachausschüsse) (September, Oktober). Abschlusssitzung »Bereinigungssitzung« im Haushaltsausschuss (November).	Sowohl an den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) als auch an den Haushaltsausschuss (siehe Kasten unten) sollten die wichtigsten Botschaften aus Kapitel 4.1 vermittelt werden.	Nach der ersten Lesung im Bundestag wird der Haushaltsentwurf an den Haushaltsausschuss sowie gleichzeitig an alle anderen Ausschüsse verwiesen. In dieser Phase können noch entscheidende Veränderungen erzielt werden. Insbesondere die abschließende »Bereinigungssitzung« ist entscheidend, da hier den Ministerinnen und Ministern durchaus kritische Fragen gestellt werden.

Information zur Arbeit des Haushaltsausschusses: Der Haushaltsausschuss hat die Federführung im parlamentarischen Verfahren über den Haushaltsplan und deswegen weitreichende Befugnisse. Falls die Bemühungen während des administrativen Verfahrens keine zufriedenstellenden Ergebnisse erbracht haben, sollten sich Lobbyanstrengungen verstärkt auf die Mitglieder des Haushaltsausschusses konzentrieren. Denn Veränderungen im Haushaltsentwurf sind in dieser Phase noch möglich, wenn zum Beispiel die Exekutive Veränderungen anregt oder wenn Änderungen von den Koalitionsparteien vorgenommen werden. Auch kann die Opposition einen Antrag einbringen. In der Regel kann die Koalitionsentscheidung aber auch über eine gute Zusammenarbeit erreicht werden. Die Berichterstattergruppen im Haushaltsausschuss haben in dieser Phase großen Einfluss, da sie informelle Gespräche in den Ministerien führen. Hier zählt gute, konstruktive Zusammenarbeit unter den Abgeordneten oft mehr als Fraktionszugehörigkeit.

In die Beratungen des Haushaltsausschusses fließen die Stellungnahmen der Fachausschüsse und des Bundesrates ein. Punkte, die bei der Beratung der Einzelpläne im Haushaltsausschuss nicht abschließend ›abgehakt‹ werden, stellt der Ausschuss bis zur so genannten Bereinigungssitzung zurück. Beteiligt sind hier neben den Ausschussmitgliedern (Berichterstatter/Mitberichterstatter) Vertreterinnen und Vertreter der obersten Bundesbehörden, des BMF und des Bundesrechnungshofes. Dies sind – je nach politischer Konstellation – sowohl Mitglieder der Regierungsfraktionen als auch der Opposition.

Schritt und zeitlicher Ablauf	Geschlechterpolitische Forderung	Anmerkung
Zweite und dritte Lesung im Bundestag (November).	Falls die bisherige Lobbyarbeit wenig gefruchtet hat, können an dieser Stelle wieder grundsätzliche Forderungen gestellt werden. Diese finden sich in Kapitel 4.1 (Kernbotschaften).	Die Einzelpläne beschließt der Bundestag jeweils einzeln, hier können Abgeordnete noch Änderungsanträge stellen.
Zweite Beratung im Bundesrat. Gegebenenfalls Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat.	Zwar ist es unwahrscheinlich, dass Fragen der Geschlechtergerechtigkeit in dieser späten Phase noch mit Erfolg eingebracht werden können. Dennoch ist es möglich, auch jetzt noch weitere Forderungen zu stellen (siehe Kapitel 4.1 Kernbotschaften).	Wenn der Bundesrat mit dem Haushalt nicht einverstanden ist, kann er binnen drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses den Vermittlungsausschuss anrufen. Über mögliche Änderungsvorschläge des Vermittlungsausschusses muss der Bundestag gegebenenfalls erneut beschließen.
Rundschreiben des BMF an die Ressorts zur Haushaltsführung (Dezember). Beginn der Haushaltsausführung. (Weiter mit der Phase der Umsetzung.)		

Phase der Haushaltsausführung

Die Haushaltsausführung beginnt im Januar und richtet sich nach dem vom Parlament beschlossenen Haushalt – das heißt, es muss in dieser Phase mit dem bestehenden Haushaltsplan und den darin enthaltenen Mittelverteilungen gearbeitet werden. Dies gibt allerdings Gelegenheit, die bestehenden Prioritätensetzungen zur Geschlechtergerechtigkeit und die entsprechenden Mittelverteilungen sichtbar zu machen. Wichtig ist es hier, die Regierung an bereits formulierte Ziele oder auch Zielgrößen zur Geschlechtergerechtigkeit zu erinnern oder neue Ziele einzufordern. So formuliert das BMZ-Gleichberechtigungskonzept von 2014 bereits Ziele und Ansätze, es stellt die »entwicklungspolitische Vorgabe des (…) BMZ« dar (BMZ 2014: 4). Das Konzept verweist außerdem im Kapitel zu den Anforderungen an eine geschlechtergerechte Entwicklungsfinanzierung auf die »Verpflichtung, öffentliche Ausgaben angemessen und zielgerichtet gleichermaßen zum Nutzen von Männern und Frauen zu verwenden« (ebd.: 19). Die GG-Kennungen leisten dies – wie oben gezeigt – nur für einen bestimmten Teil der Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit und für die GG1-Vorhaben auf nicht befriedigende Weise.

Die Auswertung »Gender Equality Focus of Donor's Aid Programme« gibt einen Überblick darüber, wie hoch in der Vergangenheit die Volumina der Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit waren, die als GG-Hauptziel oder als GG-Nebenziel gefördert wurden. Auch wird ausgewiesen, wie hoch die Volumina der Maßnahmen waren, die nicht nach GG-ausgerichtet waren oder die gar nicht erst nach den GG-Kennungen geprüft wurden. Dabei schneidet Deutschland im Vergleich gut ab, wenn es um die Anzahl der Maßnahmen geht, die entweder als GG2 (»principal objective«) oder als GG1 (»significant objective«) kategorisiert wurden. Danach hat Deutschland im Jahr 2011 die Hälfte der Mittel an »gender equality focused aid« geleistet, im Jahr 2012 waren es 45 Prozent (OECD-DAC 2014: 14). Die Auswertung nach dem Anteil alleine der GG2 Maßnahmen ergibt jedoch ein anderes Bild, hier lag der Wert der letzten beiden Jahr bei unter zwei Prozent – insbesondere ist hier eher ein *Abwärtstrend* zu beobachten.

Tabelle: Anteil des Volumens der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nach Gender-Markern

Jahr	principal objective	significant objective	not targeted	not screened	Summe	% GG 2 inkl. not screened	Summe exkl. not screened	% GG 2 exkl. not screened
2012	201.909	4.141.255	5.243.409	2.666.297	12.252.870	1,65 %	9.586.573	2,11 %
2011	182.976	4.583.966	4.813.565	2.156.534	11.737.041	1,56 %	9.580.507	1,91 %
2010	246.223	3.948.410	4.871.864	2.127.720	11.194.217	2,20 %	9.066.497	2,72 %
2009	206.751	3.810.729	2.967.448	2.070.230	9.055.158	2,28 %	6.984.928	2,96 %
2008	242.207	3.727.105	3.031.949	4.795.660	11.796.921	2,05 %	7.001.261	3,46 %
2007	175.027	2.620.480	4.511.108	2.276.471	9.583.086	1,83 %	7.306.615	2,40 %

Quelle: OECD-DAC: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GENDER (Zugriff 10.06.2014), Angaben in 1.000 US-Dollar (Stand 2011), eigene Berechnungen.

Hinweis: Auch Nichtregierungsorganisationen setzen öffentliche Gelder um. Sie könnten mit gutem Beispiel vorangehen und ihre Vorhaben im In- und Ausland hinsichtlich ihrer potenziellen oder tatsächlichen Wirkung auf die Gleichberechtigung der Geschlechter kategorisieren und dies auch budgetär darstellen. Auch interne Zielgrößen zum Finanzvolumen für Vorhaben zur Förderung von Geschlechtergerechtigkeit sind hier möglich.

Phase der Rechnungsprüfung (Kontrolle des Haushalts)

Verantwortlich für die Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes ist der Bundesrechnungshof; er fasst die wichtigsten Ergebnisse seiner Prüfung jährlich in Bemerkungen zusammen und veröffentlicht sie in einem Jahresbericht im Internet. Er greift hier verschiedenste Themen auf – Geschlechtergerechtigkeit war jedoch bisher nicht Gegenstand der Prüfung und Kommentierung des Bundesrechnungshofes. Da dieser für die Rechtmäßigkeit des Haushalts sorgen soll, wäre es interessant, wie auf die Forderung reagiert wird, die Prüfung solle sich im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes (Gleichberechtigung von Frauen und Männern) und den Regelungen in der GGO (siehe Kapitel 6.1 Punkt 3) auch auf die Gleichberechtigung der Geschlechter beziehen.

Der letzte Bericht des Bundesrechnungshofes über den Haushalt 2013[14] geht auch auf den Einzelplan 23 ein (Bundesrechnungshof: 288 ff.). Hier wird zwar auch auf Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eingegangen, nicht jedoch auf Gleichberechtigung und Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit auf diese.

14 Vgl. https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/2013.

4. Kernbotschaften und Tipps

4.1 Kernbotschaften

1. Es bestehen Inkonsistenzen zwischen internationalen Verpflichtungen, eigenen Konzepten und der Haushaltspolitik in der Entwicklungszusammenarbeit
Das neue Konzept für die Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik (BMZ Strategiepapier 2/2014) zielt unter anderem auf »eine geschlechtergerechte Entwicklungsfinanzierung und eine transparente Rechenschaftslegung durch Monitoring und Evaluierung« ab (BMZ 2014: 3). Dies sollte genauso für den deutschen Entwicklungshaushalt gelten, die Geschlechtergerechtigkeit sollte sich konkret im Haushalt abbilden.

2. Gender Budgeting: für Länder des Südens förderungswürdig – für die Bundesregierung nicht geeignet?
Das BMZ fördert unter dem Vorzeichen der guten Regierungsführung (Good Governance) Projekte zur Umsetzung von *Gender Responsive Budgeting* in vielen Ländern der Welt (siehe z. B. BMZ 2009b). Gender Budgeting sollte deswegen auch im eigenen (Entwicklungs-)Haushalt als Teil einer guten und transparenten Regierungsführung umgesetzt werden.

3. Nur marginale Mittel explizit für Gleichberechtigung der Geschlechter
Die Auswertung der Kennungen für die Gleichberechtigung der Geschlechter zeigte, dass der Anteil der Mittel für Vorhaben, die Gleichberechtigung als Hauptziel benannt haben (GG2-Kennung) im Jahr 2012 bei unter zwei Prozent der gesamten Mittel lag. Dies passt nicht zu der Aussage, dass Gleichberechtigung und starke Frauenrechte (…) ein Schlüsselelement [sind], um den bislang unvollendeten Auftrag der internationalen Staatengemeinschaft, die weltweite Armut zu bekämpfen, wirksam zu erfüllen« (BMZ 2014: 4). Es ist deswegen erforderlich, eine Zielgröße für den Anteil des Mittelvolumens zu setzen, der für Vorhaben mit GG2-Kennung veranschlagt wird.

4. Es bestehen entwicklungspolitische Ansatzpunkte für Gender Budgeting durch die GG-Kennungen – diese gilt es zu nutzen, weiterzuentwickeln und auszudifferenzieren
Zwar kann das BMZ als Einzelressort Gender Budgeting nicht umsetzen; es kann jedoch zeigen, dass es durchaus möglich ist, Mittel geschlechtergerecht zu steuern. Die GG-Kennungen bieten hierfür einen guten ersten Ansatzpunkt. Allerdings müssten auch Vorhaben in die GG-Kennung einbezogen werden, die nicht durch das

BMZ umgesetzt werden – also zum Beispiel im Bereich der humanitären Hilfe (im Bereich des Auswärtigen Amtes). Vor allem aber müssten zusätzlich bei GG1-Vorhaben auch (soweit möglich) Nutzenstruktur und Mittelverteilungen nach Geschlecht erfasst werden (siehe Exkurs zur Messung von Geschlechtergerechtigkeit sowie Beispiel 2 – ESF).

Eine Zielgröße für GG2-Vorhaben sollte dafür sorgen, dass die explizit gleichstellungsorientierten Vorhaben einen Mindestanteil an den Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit ausmachen. Eine solche Zielgröße gab es bereits, sie wurde jedoch wieder abgeschafft und lediglich als internes Instrument fortgeführt – mit der Folge, dass es für die Öffentlichkeit nicht mehr nachvollziehbar war, wie sich das proklamierte Ziel der Gleichberechtigung in der Mittelverteilung niederschlägt. Hier wäre jedoch Transparenz wichtig, denn eine solche Zielgröße müsste die von der Regierung proklamierten Ziele zur Gleichberechtigung widerspiegeln; und es müsste möglich sein, dies politisch einzufordern. Mit dem derzeitigen Anteil von weniger als zwei Prozent (siehe Seite 15) werden diese Ziele kaum zu erreichen sein; gleichzeitig verweist der niedrige Wert auf die Notwendigkeit der Widereinführung der Zielgröße.

Die Befunde dieser Studie zeigen ein Paradox: Einerseits wird Geschlechtergerechtigkeit beziehungsweise Gender Budgeting im Bundeshaushalt nicht umgesetzt. Andererseits fördert das BMZ Gender Budgeting in seinen Projekten weltweit. Bei der Haushaltsaufstellung werden Gender-Aspekte weitgehend ignoriert, obwohl eine Machbarkeitsstudie des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) bereits 2006 gezeigt hat, dass eine Umsetzung von Gender Budgeting möglich und sinnvoll wäre.

4.2 Fazit: Tipps für die Lobbyarbeit

Der Haushalt für Entwicklungszusammenarbeit ist in die generelle Haushaltssystematik der Bundesregierung eingebettet. Es ist deswegen sinnvoll zu fordern, dass Gender Budgeting in der gesamten Haushaltspolitik des Bundes eingeführt wird. Hierzu könnten mit frauen- oder geschlechterpolitischen Institutionen auch außerhalb des Spektrums der Entwicklungszusammenarbeit Koalitionen gebildet werden, zum Beispiel mit dem Deutschen Frauenrat oder dem Deutschen Juristinnenbund (diese Institutionen beteiligen sich zum Beispiel an den Alternativberichten des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau – CEDAW – der UN).

Wichtig ist auch, eine langfristige Lobbystrategie zu entwickeln, die sich an den Haushaltsphasen orientiert. Dabei ist das BMF als federführendes Ressort die erste Ansprechadresse – das Ressort sollte immer (mit)adressiert werden, auch wenn es um Forderungen geht, die sich an einzelne Ressorts oder externe Akteurinnen und Akteure richten.

Aus den Befunden lassen sich Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche Lobbyarbeit ableiten. Zentrale Punkte sind dabei:

- Entwicklung einer langfristigen und nachhaltigen Advocacy-Strategie (dabei: frühzeitiges Intervenieren in die Planung des Bundeshaushalts).
- Übergeordnete haushaltspolitische Themen und Kontroversen wie die Haushaltsreform sollten aufgegriffen werden. Dabei sollte aber keinesfalls nahegelegt werden, eine Haushaltsreform sei Voraussetzung für Gender Budgeting.
- Vernetzung in das Parlament, in die Ausschüsse, Ministerien, entsprechende Referate und internationale Organisationen ist wichtig; es sollte ein Dialog mit den Koalitionsfraktionen und der Opposition zu Gender Budgeting initiiert werden – hier helfen auch öffentliche Veranstaltungen, wie zum Beispiel Diskussionsrunden und parlamentarische Abende.
- Proaktive Nutzung von Veränderungsprozessen (insbesondere Regierungswechsel, aber auch Haushaltsreformen).
- Proaktive und vorausschauende Nutzung internationaler Konferenzen, Jubiläen oder Diskurse. Zum Beispiel bietet es sich an, die Erstellung des CEDAW-Alternativberichtes zu nutzen, um Gender Budgeting einzufordern – auch in Vernetzung anderer zivilgesellschaftlicher Gruppen. Auch der Prozess um Peking+20 kann hier genutzt werden.[15]
- Gezielte flankierende Öffentlichkeitsarbeit zu den Vorteilen und der Notwendigkeit von Gender Budgeting wirkt unterstützend.

15 Siehe z. B.: http://www.frauenrat.de/deutsch/infopool/nachrichten/informationdetail/article/bundesregierung-sieht-sich-auf-richtigem-gleichstellungskurz.html.

5. Quellen

Bundesministerium des Innern (BMI) (2011): Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?__blob=publicationFile (10.12.2013).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2006): Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene. (Autor/innen: Färber, Christine / Dohmen, Dieter / Parlar, Renée / Köhnen, Manfred und Cleuvers, Birgitt A.). http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/machbarkeitsstudie-gender-budgeting-pdf,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf (10.12.2013).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2007): Arbeitshilfe Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung »Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften«. http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/gender-mainstreaming-bei-der-vorbereitung-von-rechtsvorschriften,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (5.12.2013).

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2008): Das System der öffentlichen Haushalte. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (5.12.2013).

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2014): Teilheft Bundesvoranschlag 2015. Untergliederung 12: Äußeres, Wien. https://service.bmf.gv.at/BUDGET/Budgets/2014_2015/bfg2014/teilhefte/UG12/UG12_Teilheft_2014.pdf (11.6.2014).

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (o. J.): Glossar: Finanzplan. http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Service/Glossar/Functions/glossar.html?lv2=206378&lv3=175624#lvl3 (22.10.2013).

Bundesministerium der Finanzen (BMF): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Finanzplan des Bundes 2013 bis 2017. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt_2013/2013-08-13-finanzplan-2013-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (8.10.2014).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (o. J. a): Frauenrechte und Gender. http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/menschenrechte/frauenrechte/index.html (22.7.2014).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (o. J. b): Good Financial Governance – Hintergrund: Good Financial Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/goodgovernance/goodfinancegov/hintergrund/index.html (17.9.2013).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (o. J. c): Ziele: Schwerpunkte der deutschen Entwicklungspolitik.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2009a): BMZ Konzepte 173. Entwicklungspolitischer Gender-Aktionsplan 2009–2012. Frauenrechte stärken, denn keine Hälfte der Welt kann ohne die andere überleben.

Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2009b): Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik. Reihe BMZ Konzepte 172. http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/konzept172.pdf (6.6.2014).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2011): Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik: Konzept. http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf (5.12.2013).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2011a): Gleichberechtigung konkret. Fact Sheets zur Gleichberechtigung in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, Informationsbroschüre Nr. 3. http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie211_Informationsbroschuere_03_2011.pdf (5.9.2014).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2011b): Konzept der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Globalen Entwicklungspartnern (2011–

2015). BMZ-Strategiepapier 6/2011. http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier305_06_2011.pdf (5.12.2013).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2012): Gute Regierungsführung konkret. Ansätze und Beispiele aus der entwicklungspolitischen Praxis. http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie223_Informationsbroschuere_04_2012.pdf (6.6.2014).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2013): 14. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung: Weißbuch zur Entwicklungspolitik. http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Weissbuch_lang.pdf (5.12.2013).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2014): Gleichberechtigung der Geschlechter in der Entwicklungspolitik. Übersektorales Konzept. BMZ-Strategiepapier 2/2014. Bonn/Berlin. http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/menschenrechte/Strategiepapier_02_2014_280514.pdf (10.6.2014).

Bundesrechnungshof (2013): Bemerkungen 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/2013/inhalt/2013-bemerkungen-gesamtbericht-pdf (11.12.2013).

Bundesregierung Deutschland (2012): Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung. http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/169965/Gestaltungsmaechtekonzept.pdf (10.12.2013).

Deutscher Bundestag (2011): Fragen für die Fragestunde der 70. Sitzung des Deutschen Bundestages am Mittwoch, dem 10. November 2010: Kleine Anfrage der Grünen Bundestagsfraktion sowie Frage der Abgeordneten der Karin Roth (SPD). Drucksache 17/3619. http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/036/1703619.pdf (10.12.2013).

Deutscher Bundestag (2012): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sven-Christian Kindler, Monika Lazar, Katja Dörner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 17/11124. http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/114/1711410.pdf (8.10.2014).

Deutscher Bundestag (2013): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014). Drucksache 17/14300. http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/143/1714300.pdf (12.12.2013).

Deutscher Bundestag (2014): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014). http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/007/1800700.pdf (8.10.2014).

Deutscher Frauenrat (2014): Peking+20. Bundesregierung sieht sich auf richtigem Gleichstellungskurs. http://www.frauenrat.de/deutsch/infopool/nachrichten/informationdetail/article/bundesregierung-sieht-sich-auf-richtigem-gleichstellungskurz.html (8.10.2014).

Färber, Christine (2008): Gender Budgeting. Hamburg: Verlag Dashöfer.

Frey, Regina (2003): Ansätze des Gender Budgeting in der Projektzusammenarbeit des Evangelischen Entwicklungsdienstes. Unveröffentlichtes Manuskript.

Frey, Regina (2012): Gender Budgeting im ESF – Qualitative Analyse. Agentur für Gleichstellung im ESF (Hg.). Berlin. (Unter Mitarbeit von Benno Savioli und Talke Flörcken). http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/qual_gb_2011_agentur-gleichstellung-esf.pdf (7.6.2014).

Frey, Regina/Köhnen, Manfred (2007): Arbeitshilfe Gender Budgeting in der Verwaltung. Im Auftrag des österreichischen Bundeskanzleramtes. Wien. http://www.genderkompetenz.info/w/files/gkompzpdf/gb_at_ah_gb_2007.pdf (11.12.2013).

Frey, Regina/Savioli, Benno (2013): Gender Budgeting im ESF-Bund. Bericht über das Förderjahr 2012. Berlin. http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/gender-budgeting-bericht-2012_agentur_gleichstellung_esf.pdf (11.12.2013).

Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (2006): Wirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter in Vorhaben der EZ: G-Kennungen in TZ und FZ. Anwendungsbeispiele und Standards. Arbeitsmaterialien. http://www2.gtz.de/dokumente/bib/06–0364.pdf (11.12.2013).

Gubitzer, Luise/Klatzer, Elisabeth/Mader, Katharina/Muhr, Katharina (2009): Gender Budgeting als Gleichstellungsstrategie in der EZA? Studie zu »Geschlechtergerechtigkeit und die Rolle

der zivilgesellschaftlichen Organisationen unter veränderten Rahmenbedingungen der EZA«. Wiener Institut für Internationalen Dialog und Zusammenarbeit (vidc), Wien. http://www.vidc.org/fileadmin/Bibliothek/DP/pdfs/GenderBudgetingAlsGleichstellungsinstrument.pdf (5.5.2014).

Lewalter, Sandra (2013): Gender in der Verwaltungswissenschaft konkret: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung. Harriet Taylor Mill-Institut für Ökonomie und Geschlechterforschung Discussion Paper 20, 01/2013. Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (Hg.). http://www.harriet-taylor-mill.de/pdfs/discuss/DiscPap20.pdf (7.5.2014).

Meszarits, Veronika (2011): Performance Budgeting in der österreichischen Bundesverwaltung. In: Schauer, Reinbert / Thom, Norbert / Hilgers, Dennis (Hg.): Innovative Verwaltungen. Innovationsmanagement als Instrument von Verwaltungsreformen. Dokumentation des Internationalen Forschungscolloquiums »Public Management«. Johannes Kepler Universität Linz, S. 343–356.

O'Neill, Patti (2012): Follow the Money – Tracking Financing for Gender Equality. UN Commission on the Status of Women, 1. March 2012, Financing for Gender Equality (Panel 2). http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/50273454.pdf (4.12.2013).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2005): The Paris Declaration on Aid Effectiveness. http://www.oecd.org/development/effectiveness/34428351.pdf (11.12.2013).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008a): Accra Agenda for Action. http://www.oecd.org/development/effectiveness/34428351.pdf (11.12.2013).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008b): The DAC Gender Equality Policy Marker. Excerpt from: Reporting Directives for the Creditor Reporting System [DCD/DAC/(2007)39/FINAL]. Joint Biennial Workshop of the DAC Network on Gender Equality (GENDERNET) and the UN's Inter-Agency Network on Women and Gender Equality (IANWGE), 28–29, January 2008. http://www.oecd.org/social/gender-development/39903666.pdf (4.12.2013).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) / Development Assistance Committee (DAC) Secretariat (2013): Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Donor Charts.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) / Development Assistance Committee (DAC) Secretariat (2014): Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment-Donor Charts. April 2014. http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/Aid-support-gender.pdf (3.6.2014).

Quinn, Sheila (2009): Gender Budgeting: Practical Implementation. Handbook. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/CDEG%282008%2915_en.pdf (11.6.2014).

Sharp, Ronda (2003): Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives within a Framework of Performance Oriented Budgeting. UN WOMEN. http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2003/1/budgeting-for-equity-gender-budget-initiatives-within-a-framework-of-performance-oriented-budgeting (22.7.2014).

Vereinte Nationen (UN) (2008): Erklärung von Doha über Entwicklungsfinanzierung. Ergebnisdokument der Internationalen Folgekonferenz über Entwicklungsfinanzierung zur Überprüfung der Umsetzung des Konsenses von Monterrey. http://www.un.org/depts/german/conf/a-conf-212-l.1-rev.1.pdf (2.6.2014).

United Nations Development Programme (UNDP) (o. J.): Gender Inequality Index (GII). http://hdr.undp.org/en/statistics/gii/ (12.12.2013).

United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (o. J.): Gender Responsive Budgeting. http://www.gender-budgets.org/ (11.12.2013).

VENRO (2010a): Gender Budgeting and Democratic Governance: Experience from Africa and Europe. http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/2010_Afrika_EU_Gender_Budgeting_englisch.pdf (12.3.2014).

VENRO (2010b): Gewusst wie – Gender in der Entwicklungszusammenarbeit. VENRO Gender-Handbuch. http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/2010_Handbuch_Gender.pdf (12.3.2014).

6. Anhang

6.1 Rechtsgrundlagen und andere wichtige Regelungen

1. Das BMZ-Strategiepapier zur Gleichberechtigung der Geschlechter enthält eine »Übersicht über UN-Konventionen und frauenpolitische Ergebnisse von internationalen Konferenzen und Initiativen« (BMZ 2014: 30 f.).
2. Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz: »Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.«
3. § 2 GGO (Gleichstellung von Frauen und Männern): »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)«. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?__blob=publicationFile.
4. Der Haushalt wird als Gesetz verabschiedet. Hier greift die Arbeitshilfe geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2007). http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/gender-mainstreaming-bei-der-vorbereitung-von-rechtsvorschriften,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (05.12.2013).
5. Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG). http://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/BJNR012730969.html.
6. Der Bundesrechnungshof prüft den Haushalt. In der Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes (POBRH) heißt es unter § 3 (Ziele der Aufgabenerfüllung): »Die Prüfungs- und Beratungstätigkeit zielt darauf ab, die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Handelns der Verwaltung zu sichern, ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern und Fehlentwicklungen zu vermeiden.« (http://www.bundesrechnungshof.de/de/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen/pruefungsordnung-brh). Insofern könnte der Bundesrechnungshof auch prüfen, ob neben dem grundgesetzlichen Gleichstellungsauftrag die oben genannten Rechtsvorschriften berücksichtigt werden.

6.1 Informationen zu den Interviews

Mit Personen in den folgenden Funktionen wurden Interviews durchgeführt:

- BMZ, Referat Menschenrechte, Gleichberechtigung der Geschlechter, Kultur und Entwicklung (inzwischen: Menschenrechte; Religionsfreiheit; Gleichberechtigung der Geschlechter; Kultur und Entwicklung)
- Auswärtiges Amt, Referat für Humanitäre Hilfe und Humanitäres Minen- und Kampfmittelräumen
- Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Mitglied der CDU-Fraktion
- Haushaltsausschuss: Fraktion DIE LINKE
- International tätige Gender-Budgeting-Expertin (aus Österreich)

Es wurde ein Interviewleitfaden eingesetzt, der an die jeweilige Funktion angepasst war. Der Leitfaden enthielt die folgenden Themenblöcke:

- Allgemeine Einschätzung zum Thema Gleichberechtigung
- Fragen zu Abläufen in einem Ausschuss beziehungsweise in einem Ressort bei der Aufstellung des Haushalts
- Fragen zu den Wirkungen und zur Funktionsweise der GG-Kennungen und deren Rolle bei der Haushaltsaufstellung
- Fragen zur derzeitigen Haushaltssteuerung aus Gleichstellungsperspektive
- Fragen nach internationalen Beispielen für die Umsetzung von Gender Budgeting
- Abschließendes Fazit der Interviewperson und Schlussfrage nach Ergänzung

6.2 Verzeichnis der Abkürzungen

AwZ	Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CEDAW	UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau
ESF	Europäischer Sozialfonds
GG	Gleichberechtigung der Geschlechter
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GRB	Gender Responsive Budgeting
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OECD-DAC	Fachausschuss für Entwicklungszusammenarbeit der OECD
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
VENRO	Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen
UN	Vereinte Nationen

VENRO-Mitglieder

A
- action medeor
- ADRA Deutschland
- Aktion Canchanabury
- AMICA e. V.
- Andheri-Hilfe Bonn
- Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland
- Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke in Deutschland (agl)
- Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in Deutschland (aej)
- Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsethnologie
- Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH)
- arche noVa
- Ärzte der Welt
- ASW – Aktionsgemeinschaft Solidarische Welt
- AT-Verband
- AWO International

B
- Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit (bezev)
- BONO-Direkthilfe
- Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst
- Bund der Deutschen Katholischen Jugend (BDKJ)
- Bundesvereinigung Lebenshilfe

C
- CARE Deutschland-Luxemburg
- Caritas International
- Casa Alianza – Kinderhilfe Guatemala
- Change e. V.*
- ChildFund Deutschland
- Christliche Initiative Romero
- Christoffel-Blindenmission Deutschland

D
- Dachverband Entwicklungspolitik Baden-Württemberg (DEAB)
- Das Hunger Projekt
- Deutsche Entwicklungshilfe für soziales Wohnungs- und Siedlungswesen (DESWOS)
- Deutsche Kommission Justitia et Pax
- Deutsche Lepra- und Tuberkulosehilfe (DAHW)
- Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (DSW)
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
- Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge
- DGB-Bildungswerk BUND – Nord-Süd-Netz
- Difäm – Deutsches Institut für Ärztliche Mission
- Don Bosco Mondo
- DVV International – Institut für Internationale Zusammenarbeit des deutschen Volkshochschul-Verbandes

E
- Eine Welt Netz NRW
- Eine Welt Netzwerk Hamburg
- EIRENE – Internationaler Christlicher Friedensdienst
- EMA – Euro-Mediterranean Association for Cooperation and Development
- Evangelische Akademien in Deutschland (EAD)

F
- Fairventures Worldwide
- FIAN Deutschland
- FUTURO SÍ

G
- Gemeinschaft Sant´Egidio
- German Doctors
- German Toilet Organisation
- Germanwatch

H
- Habitat for Humanity Deutschland
- Handicap International
- Help – Hilfe zur Selbsthilfe*
- HelpAge Deutschland
- Hilfswerk der Deutschen Lions
- Hoffnungszeichen/Sign of Hope
- humedica

I
- Indienhilfe
- INKOTA-netzwerk
- Internationaler Bund (IB)
- Internationaler Hilfsfonds
- Internationaler Ländlicher Entwicklungsdienst (ILD)
- Internationaler Verband Westfälischer Kinderdörfer
- Islamic Relief Deutschland

J
- Jambo Bukoba*
- Johanniter-Auslandshilfe

K
- KAIROS Europa
- Karl Kübel Stiftung für Kind und Familie
- KATE – Kontaktstelle für Umwelt und Entwicklung
- Kindernothilfe
- Kinderrechte Afrika

L
- Lateinamerika-Zentrum
- Lichtbrücke

M
- Malteser International
- Marie-Schlei-Verein
- materra – Stiftung Frau und Gesundheit
- medica mondiale
- medico international
- MISEREOR
- Missionsärztliches Institut Würzburg*

N
- NETZ Bangladesch

O
- Ökumenische Initiative Eine Welt
- OIKOS EINE WELT
- Opportunity International Deutschland
- Ora International Deutschland
- OroVerde – Die Tropenwaldstiftung
- Oxfam Deutschland

P
- Plan International Deutschland

R
- Rhein-Donau-Stiftung

S
- SALEM International
- Samhathi – Hilfe für Indien
- Save the Children Deutschland
- Senegalhilfe-Verein
- Senior Experten Service (SES)
- Society for International Development Chapter Bonn (SID)
- SODI – Solidaritätsdienst-international
- Sozial- und Entwicklungshilfe des Kolpingwerkes (SEK)
- Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)
- Stiftung Nord-Süd-Brücken
- SÜDWIND – Institut für Ökonomie und Ökumene
- Susila Dharma – Soziale Dienste

T
- Terra Tech Förderprojekte
- TERRE DES FEMMES
- terre des hommes Deutschland
- Tierärzte ohne Grenzen
- TransFair

V
- Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen (VEN)
- Verbund Entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen Brandenburgs (VENROB)

W
- W. P. Schmitz-Stiftung
- WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
- Weltfriedensdienst
- Weltgebetstag der Frauen – Deutsches Komitee
- Welthaus Bielefeld
- Welthungerhilfe
- Weltladen-Dachverband
- Weltnotwerk der KAB Deutschlands
- Werkhof Darmstadt
- Werkstatt Ökonomie
- World University Service
- World Vision Deutschland

Z
- Zukunftsstiftung Entwicklung bei der GLS Treuhand

VENRO hat aktuell 122 Mitglieder.

* Gastmitglied

(Stand: Januar 2015)

Impressum

Herausgeber:
Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe
deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)
Stresemannstr. 72
10963 Berlin

Telefon: 030/2 63 92 99-10
Fax: 030/2 63 92 99-99

E-Mail: sekretariat@venro.org
Internet: www.venro.org

Autorin: Regina Frey
Endredaktion: Nina Schröder

Fotonachweis: Flickr/Ulrike Parnow (Titelbild, S. 17), Flickr/Stevie Spiers (S. 4), Flickr/Shun Trieu (S. 7), Flickr/A+S (S. 11), Flickr/ShellyS (S. 16)

Layout: just in print
Druck: www.hinkelstein-druck.de
Auflage: 1000 Exemplare

Diese Broschüre wurde klimaneutral mit Druckfarben auf Basis nachwachsender Rohstoffe auf 100 Prozent Recyclingpapier gedruckt.

Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers

Berlin, Januar 2015

VENRO
VERBAND ENTWICKLUNGSPOLITIK
UND HUMANITÄRE HILFE

VENRO ist der Dachverband der entwicklungspolitischen und humanitären Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Deutschland. Der Verband wurde im Jahr 1995 gegründet. Ihm gehören aktuell mehr als 120 Organisationen an. Sie kommen aus der privaten und kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Humanitären Hilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit.

Das zentrale Ziel von VENRO ist die gerechte Gestaltung der Globalisierung, insbesondere die Überwindung der weltweiten Armut. Der Verband setzt sich für die Verwirklichung der Menschenrechte und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen ein.

VENRO

- vertritt die Interessen der entwicklungspolitischen und humanitären NRO gegenüber der Politik
- stärkt die Rolle von NRO und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik und Humanitären Hilfe
- vertritt die Interessen der Entwicklungsländer und armer Bevölkerungsgruppen
- schärft das öffentliche Bewusstsein für entwicklungspolitische und humanitäre Themen

VENRO – Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe
deutscher Nichtregierungsorganisationen
www.venro.org