



## Institutionelle Voraussetzungen einer geschlechtergerechten Haushaltsführung

### Hintergrund

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie die gezielte Frauenförderung in Entwicklungsländern. Verpflichtungen hierzu sind sowohl im Gleichberechtigungskonzept (2001) als auch im Gender-Aktionsplan 2009-2012 des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verankert.<sup>1</sup>

Die erfolgreiche Umsetzung einer gezielten Gleichberechtigungspolitik hängt jedoch nicht nur von politischen Bekenntnissen und den daraus resultierenden Verpflichtungen der Regierungsebene ab. Zur verstärkten öffentlichen Diskussion um Gleichberechtigungspolitik tragen auch die erfolgreiche Lobbyarbeit von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und ein klar artikuliertes Interesse von Medien und Wissenschaft bei. Um eine die Gleichberechtigung und Frauen fördernde Politik erfolgreich realisieren zu können, bedarf es darüber hinaus der notwendigen finanziellen Mittel. Der jährliche Haushalt eines Landes zeigt, ob der Staat bereit ist, die ihm zur Verfügung stehenden Mittel entsprechend dieser Zielsetzungen einzuplanen. Die Verantwortung hierfür ist, aufgrund des themenübergreifenden Charakters der Gleichberechtigung, auf unterschiedliche Akteure verteilt. Dem mit Gleichstellungs- und Frauenförderungsbelangen beauftragten Fachministerium<sup>2</sup> – oder einer vergleichbaren Institution – kann jedoch schon zu Beginn des Haushaltsprozesses eine besondere Stellung zukommen. Abhängig von der institutionellen und prozeduralen Ausgestaltung des Haushaltsprozesses kann das Ministerium schon bei der Haushaltsplanung auf eine die

<sup>1</sup> Vgl. BMZ (2001), Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern sowie BMZ (2009), Entwicklungspolitische Gender-Aktionsplan 2009-2012, BMZ Konzepte 173.

<sup>2</sup> Dieses Ministerium wird im Folgenden als Gleichstellungsministerium bezeichnet.

Gleichberechtigung und Frauen fördernde Verteilung öffentlicher Mittel hinwirken. Die im Folgenden dargestellten Thesen versuchen, grundlegende Ansatzpunkte aufzuzeigen, die es erlauben, dem Gleichstellungsministerium diese Rolle zuzuweisen – sowohl durch die Stärkung des Ministeriums gegenüber dem Finanzministerium als auch durch seine Positionierung gegenüber anderen Fachministerien. Schließlich werden Möglichkeiten aufgezeigt, die angesprochenen Reformprozesse durch den Aufbau geeigneter Kapazitäten zu unterstützen.

### Die Bedeutung verschiedener Akteure und ihrer Interaktion im Haushaltsprozess

Bei der Ausgestaltung des Haushaltes spielen verschiedene Akteure eine Rolle.<sup>3</sup> Die Gesamtverantwortung für die Planung, Aufstellung und Umsetzung des nationalen Haushaltes liegt in den Händen des Finanzministeriums. Dieses koordiniert den Haushaltsprozess und ist letztlich für die angemessene Verausgabung der öffentlichen Mittel verantwortlich. Die Integration von Sektorstrategien in den Haushalt ist dabei für das Finanzministerium von eher untergeordneter Bedeutung, solange der haushaltspolitische und -rechtliche Rahmen eingehalten wird. Die Umsetzung politischer Strategien in einen Sektorhaushalt ist dagegen die Aufgabe von Fachministerien.<sup>4</sup> Dies gilt grundsätzlich auch im Fall der Gleichberechtigungspolitik: Die Ausarbeitung des Sektorhaushaltes, der die politischen Zielsetzungen widerspiegeln soll, übernimmt das Gleichstellungsministerium.

<sup>3</sup> Der allgemeine Ablauf des Haushaltsprozesses ist exemplarisch für Deutschland dargestellt in: Bundesministerium der Finanzen (2006), Das System der öffentlichen Haushalte.

<sup>4</sup> Vgl. z. B. OECD (2001), Managing Public Expenditure, S. 69 sowie SIDA (2007), Public Finance Management in Development Co-operation, S. 37.

den. Zudem ist es möglich, bei der institutionellen Aufstellung des Referates zu beraten. Dabei steht zunächst der organisatorische Aufbau im Vordergrund. Ein wesentlicher Teil der Unterstützung gilt darüber hinaus der angemessenen personellen Ausstattung des Haushaltsreferates.

→ Ein wesentliches Ziel ist es, dem Haushaltsreferat des Gleichstellungsministeriums im Haushaltsprozess eine präzise Rollenzuschreibung und Interventionsmöglichkeiten zu geben. Dies betrifft vor allem seine Rolle bei der Haushaltsaufstellung, d. h. ganz zu Beginn des Haushaltsprozesses. Dabei ist denkbar, dem Haushaltsreferat eine Kommentierungsfunktion der übrigen Haushaltsvorschläge zu übertragen, um die regierungsweite Umsetzung der Gleichstellungspolitik zu prüfen. Die TZ kann bei hierfür notwendigen Änderungen der bereits vorhandenen Strukturen und Prozesse unterstützen. Ergänzend gilt es, neue Strukturen durch entsprechende rechtliche Regelungen auch mittel- bis langfristig abzusichern. Hierdurch können Prozesse institutionalisiert und auf geregelter Basis ausgestaltet werden. Rechtsberatung ist eines der möglichen Instrumente.

→ Darüber hinaus können auch NRO und Wissenschaft in die Beratung mit einbezogen werden, um die notwendige Expertise für einen nachhaltigen Dialog zwischen den verschiedenen Akteuren aufzubauen.

→ Schließlich berät die TZ individuell, um die notwendigen Kapazitäten der am Haushaltsprozess beteiligten Personen aufzubauen und zu intensivieren. Dabei stehen das technische Wissen um die Akteure und der Ablauf des Haushaltsprozesses ebenso im Vordergrund wie die Kenntnisse über die informellen Abläufe und Strukturen der beteiligten Ministerien.

→ Erfolgreiche Beratungsansätze und die Veränderung von Prozessen werden durch ein auf Wirkungen und Ergebnisse ausgelegtes Monitoring aufgezeigt.

Letztlich muss darauf geachtet werden, die einzelnen unterstützenden Maßnahmen miteinander zu verknüpfen. So sollte z. B. die institutionelle Festigung des Gleichstellungsministeriums durch die rechtliche Schaffung eines Haushaltsreferates mit dem Aufbau geeigneter individueller Kapazitäten der dort angestellten Personen einhergehen. Gleichzeitig ist es von Bedeutung, die neu geschaffene Struktur in den gesamten Haushaltsprozess einzugliedern, um einerseits Doppelstrukturen zu verhindern, andererseits aber auch das Vorhandensein rechtlicher und institutioneller Schnittstellen zu gewährleisten.

Capacity Development bedeutet demnach die gleichzeitige Förderung auf der organisatorisch-institutionellen, der rechtlichen und der individuellen Ebene. Diese Art der Unterstützung hat sich bereits in anderen Reformprozessen als hilfreich erwiesen. Wird dieser Ansatz verfolgt, so können die haushalterische Situation des Gleichstellungsministeriums gefestigt und eine verstärkte Umsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie der gezielten Frauenförderung realisiert werden.



Impressum: November 2009

**Herausgeber:**  
Deutsche Gesellschaft für Technische  
Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn

T: +49 6196 79 - 0  
F: +49 6196 79 - 11 15  
E: info@gtz.de  
I: www.gtz.de

**Kontakt**

**Autorin**  
Dr. Kristin Säger  
E: kristin.saenger@gtz.de

**Editorial**  
Judith Frickenstein  
E: judith.frickenstein@gtz.de

Laura Winter  
E: laura.winter@gtz.de

**Verantwortlich**  
Christine Brendel  
Programmlinierin „Gleichberechtigung und  
Frauenrechte fördern“  
E: christine.brendel@gtz.de  
T: +49 6196 79 - 41 21  
I: www.gtz.de/gender

Dr. Stefanie Harter  
Leiterin des Sektorvorhabens  
„Öffentliche Finanzen, Verwaltungsreform  
und Dezentralisierung“  
T: +49 6196 79 - 20 75  
E: stefanie.harther@gtz.de  
I: www.gtz.de/public-finance

**Fotos:**  
© Agenda Fototext, iStock,  
phototek, GTZ



Im Fall von Gleichstellung und Frauenförderung ist jedoch nicht nur dieses eine Fachministerium von Relevanz, wenn es um die Verwendung öffentlicher Mittel geht. Denn: Ein wesentliches Spezifikum der Gleichstellungspolitik ist, dass ihre Umsetzung nicht nur von der Mittelausstattung des Gleichstellungsministeriums abhängig ist, sondern auch von der Umsetzung der Gleichstellungspolitik durch andere Fachministerien, wie z. B. des Gesundheits-, Wirtschafts-, Bildungs- oder Innenministeriums. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass es sich bei Genderfragestellungen nicht um ein strikt abtrennbares Fachgebiet handelt, sondern vielmehr um ein Schlüsselthema, das auch für alle übrigen Fachgebiete wichtig ist. Die tatsächliche Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern ist also nur dann möglich, wenn die vom Gleichstellungsministerium angestrebte Politik auch *de facto* von den übrigen Fachministerien verfolgt wird.

Analysen des Haushaltes selbst wie z. B. im Rahmen des Gender Responsive Budgeting können aufzeigen, ob eine solche Verteilung öffentlicher Mittel realisiert wird. Wichtiger ist aber, bereits *ex-ante* die Planung des Haushaltes auf die Ziele Gleichstellung und Frauenförderung auszurichten. Dabei sind die Kompetenzen und die Positionierung des Gleichstellungsministeriums gegenüber dem Finanzministerium im Haushaltsprozess von Bedeutung (siehe These 1). Darüber hinaus sind die inter-institutionelle Aufstellung (siehe These 2) des Gleichstellungsministeriums sowie seine Möglichkeiten, die Öffentlichkeit auch für haushalterische Fragen zu begeistern (siehe These 3), bedeutsam.

**These 1: Die Existenz eines Haushaltsreferates ist die Grundlage effektiver Politikumsetzung.** Idealerweise findet die Planung der Ausgaben im verantwortlichen Fachministerium auf der Basis der vorgesehenen politischen Aktivitäten statt. Anschließend wird die Planung mit dem Finanzministerium diskutiert und ihm gegenüber verteidigt.

Fachwissen, technisches Wissen über den Haushaltsprozess und die dazugehörigen Finanzplanungen sowie Kompetenz im politischen Aushandlungsprozess sind ausschlaggebend für eine erfolgreiche Vertretung der Interessen eines Fachministeriums gegenüber dem Finanzministerium.<sup>5</sup> Dies gilt auch für das Ministerium, das für Frauen- und Gleichstellungsfragen verantwortlich ist. Das Haushaltsreferat dieses Fachministeriums verfügt idealerweise über die genannten Fähigkeiten und bildet hierdurch die Schnittstelle zwischen Fach- und Finanzministerium. Ohne eine solche Schnittstelle würde die Planung der benötigten Mittel unter Umständen eigenmächtig vom Finanzministerium übernommen werden, welches in der Regel weniger an der Umsetzung einzelnen Politiken interessiert ist. Eine Folge fehlender haushaltspolitischer und haushaltsrechtlicher Kompetenzen ist dann möglicherweise die Unterausstattung des Fachministeriums mit notwendigen Haushaltsmitteln. Dies ist auch hinsichtlich der Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu vermuten: In diesem Fall könnte die fehlende politische Motivation des Finanzministeriums bei gleichzeitig unzureichenden Kompetenzen oder mangelndem Durchsetzungsvermögen des entsprechenden Fachministeriums dazu führen, dass effektiv zu wenig öffentliche Mittel für Gleichstellungsangelegenheiten bereitgestellt werden. Dieser Effekt wird zusätzlich verstärkt, wenn die geplanten Ausgaben die insgesamt zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel übersteigen.



**These 2: Der Wirkungsgrad des Haushaltsreferates wird maßgeblich durch die inter-institutionellen Beziehungen beeinflusst.** Um seine Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können, benötigt das Haushaltsreferat innerhalb des Fachministeriums eine bedeutende Positionierung. Dies

<sup>5</sup> Vgl. OECD (2001), *Managing Public Expenditure*, S. 69.

gilt sowohl für die Ausgabenplanung und -umsetzung innerhalb des eigenen Ministeriums als auch für den Aushandlungsprozess bezüglich der Mittelverteilung und -verwendung mit dem Finanzministerium und anderen Ministerien. Diese Positionierung des Haushaltsreferates bestimmt seine Möglichkeiten, im Haushaltsprozess zu intervenieren. Sie wirkt sich daher nicht nur maßgeblich auf die Mittelausstattung des eigenen Ministeriums aus, sondern beeinflusst darüber hinaus auch eine die Gleichberechtigung fördernde Verwendung öffentlicher Mittel durch andere Fachministerien.

Bestimmt werden die Positionierung des Referates und seine Interventionsmöglichkeiten zunächst durch die rechtliche Ausgestaltung des Haushaltsprozesses, also z. B. den Vorgaben der Verfassung und der Haushaltsgesetzgebung sowie den internationalen politischen Zusagen der Regierung. So ist denkbar, dem Gleichstellungsministerium rechtlich eine Kommentierungsfunktion der Haushaltsvorschläge anderer Ministerien zu übertragen.

Darüber hinaus kann das informelle Verhältnis zum Finanzministerium, dem Parlament oder dem Rechnungshof die Interventionsmöglichkeiten des Haushaltsreferates maßgeblich mit beeinflussen. Sieht dagegen der rechtlich festgelegte Prozess keine wesentliche Beteiligung des Haushaltsreferates eines Gleichstellungsministeriums in der gesamten Haushaltsplanung vor und ermöglicht auch das informelle Verhältnis des Referates zu anderen Akteuren kaum Gestaltungsspielraum, sinkt die Wahrscheinlichkeit, öffentliche Mittel für Gleichstellungsbelange zu erhalten – und zwar sowohl für das eigene Ministerium als auch für andere Fachministerien.

#### Australia's Office of the Status of Women

Ein positives Beispiel für die institutionelle Platzierung stellt das australische Office of the Status of Women (OSW) dar, das 1984 eingerichtet wurde. Das OSW, das für die Prüfung aller Gesetzesvorlagen – und später auch von Ausgabeprogrammen – hinsichtlich der Gleichberechtigung von Männern und Frauen zuständig war, wurde im Amt des Premierministers angesiedelt. Dadurch erlangte es eine bedeutende Positionierung, die ihm die nötige Sonderstellung im institutionellen Geflecht verlieh. Diese Stellung ermöglichte es dem OSW, die ihm übertragene Aufgabe angemessen auszuüben. Mit dem Wechsel der Regierung verlor das OSW 1996 diese bedeutende Positionierung jedoch wieder.



**These 3: Regierungsexterner Druck beeinflusst das Machtverhältnis von Haushaltsreferat und Finanzministerium und fördert gleichstellungsorientierte Politik.** Lobbyarbeit kann die Ausgestaltung des formellen und informellen Verhältnisses zwischen Fach- und Finanzministerium sowie die rechtlichen Regelungen des Haushaltsprozesses wirksam beeinflussen. Regierungsexterner Druck, ausgeübt von Interessengruppen, der Wissenschaft, zivilgesellschaftlichen Gruppen oder den Medien, kann die Politikgestaltung und -umsetzung grundlegend verändern. Dies kann zu politischen Zugeständnissen und zu einem intensiveren Dialog zwischen Finanz- und Gleichstellungsministerium führen, oder im weitestgehenden Fall Veränderungen des rechtlichen Rahmens ermöglichen. Ob dieser regierungsexterne Druck jedoch von Seiten des Gleichstellungsministeriums aufgebaut werden kann, ist fraglich. Der Einfluss von Wissenschaft, Medien und NRO auf das Ministerium oder auch umgekehrt müsste so groß sein, dass die Interessen bezüglich der Ausstattung mit öffentlichen Mitteln durchgesetzt werden können.

#### Die Rolle von Capacity Development bei der institutionellen Stärkung des Gleichstellungsministeriums

Die effektive Umsetzung von Gleichstellungspolitik erfordert geeignete institutionelle Strukturen, die in vielen Ländern noch nicht ausreichend aufgebaut sind. Mit Hilfe von Reformen können die hierzu notwendigen organisatorischen, prozeduralen und individuellen Kapazitäten auf- und ausgebaut werden. Capacity Development bildet dafür den wesentlichen Ansatz in der Technischen Zusammenarbeit (TZ). Folgende Unterstützungsmöglichkeiten könnten eine geschlechtergerechte Gestaltung von Haushaltsprozessen fördern:

→ Sollte kein, oder ein nur peripher existierendes Haushaltsreferat im Gleichstellungsministerium bestehen, kann die Notwendigkeit eines solchen aufgezeigt wer-