



Programm „Voneinander Lernen“ auf dem Gebiet der Geschlechtergleichstellung

Gender Mainstreaming und Gender Budgeting in den Struktur- und Investitionsfonds und in einzelstaatlichen Haushalten

Bratislava, 4.-5. Februar 2020

Zusammenfassung



Ein Unternehmen der ÖSB Gruppe.

*Die in der vorliegenden Veröffentlichung enthaltenen Informationen und Meinungen sind die der Verfasser*innen und geben nicht notwendigerweise die Auffassung der Europäischen Kommission wieder. Weder die Europäische Kommission noch Personen, die in ihrem Namen handeln, sind für die Verwendung der hierin enthaltenen Informationen verantwortlich.*



Diese Veröffentlichung wird unterstützt durch das EU-Programm Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft 2014-2020.

Dieses Programm wird von der Europäischen Kommission umgesetzt. Sein Ziel ist es, einen Beitrag zur Weiterentwicklung eines Raums zu leisten, in dem die Gleichstellung und die Rechte von Personen – wie sie im Vertrag, in der Charta und in internationalen Menschenrechtsübereinkommen verankert sind – gefördert und geschützt werden.

Weitere Informationen unter: http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index_en.htm

Einleitung

Dieses im Zuge des Programms „Voneinander lernen“ veranstaltete Seminar fand am 4. und 5. Februar 2020 in Bratislava statt. Die Themenschwerpunkte waren „Gender Mainstreaming“ und „Gender Budgeting“, wobei auf zwei Perspektiven Bezug genommen wurde: die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) und die Haushalte einzelner Mitgliedstaaten. Gastgeberland war die Slowakische Republik, als assoziierte Länder waren Österreich und die Tschechische Republik beteiligt. Weitere elf Mitgliedstaaten nahmen teil: Belgien, Estland, Finnland, Irland, Malta, die Niederlande, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowenien und Spanien. Darüber hinaus waren die Europäische Kommission und das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen vertreten.

1. Bewährte Verfahren aus dem Gastgeberland und den assoziierten Ländern

1.1 Slowakische Republik: Gender Mainstreaming im Rahmen der ESI-Fonds

Die EU gibt über die ESI-Fonds auch den gemeinschaftlichen Rahmen für Gender Mainstreaming vor. Die entsprechenden Verordnungen enthalten das Erfordernis, dass die Geschlechtergleichstellung in den ESI-Fonds als bereichsübergreifender Grundsatz in den Fokus zu stellen ist¹ und zu ihrer Förderung gezielte Maßnahmen zu treffen sind.² Olga Pietruchova, Direktorin der Abteilung für Gleichstellung und Chancengleichheit im slowakischen Ministerium für Arbeit, Soziales und Familie, bekräftigte diese Architektur als wesentlichen Ankerpunkt und stellte den systemischen Ansatz für Gender Mainstreaming vor, der im Rahmen der ESI-Fonds zum Tragen kommt.

Die hauptverantwortliche Einrichtung für die Umsetzung dieses Politikschwerpunkts ist das Ministerium für Gleichstellung und Chancengleichheit, allen voran die Abteilung für bereichsübergreifende Grundsätze sowie die Koordinationsstelle für bereichsübergreifende Grundsätze. Die Abteilung für bereichsübergreifende Grundsätze kümmert sich um Fragen der Geschlechtergleichstellung, der Nichtdiskriminierung sowie der Integration von Menschen mit Behinderung. Die wichtigsten angewendeten Mechanismen sind die „Partnerschaftsvereinbarung“, in der die Grundprinzipien festgelegt sind, und das „ESI-Verwaltungssystem“, in dem die Zuständigkeiten der Abteilung definiert sind.

¹ [Verordnung \(EU\) Nr. 1303/2013](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013.

² [Verordnung \(EU\) Nr. 1304/2013](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds

Die zentralen Abläufe sehen vor, dass die Abteilung in Zusammenarbeit mit der zentralen Verwaltungsbehörde alle Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen und alle nationalen Projekte vor der Veröffentlichung aus der Gender-Perspektive kontrolliert und ggf. anpasst. Finanzierten Projekten muss eine schriftliche Bestätigung beigefügt sein, dass die Gleichstellungsprinzipien eingehalten wurden. Anderenfalls werden Abkommen aufgelöst. Die Überwachung erfolgt durch Verwaltungskontrollen, unabhängige Monitoringmechanismen mit spezifischen Indikatoren sowie durch Vor-Ort-Kontrollen durch das Ministerium. Die Umsetzung des bereichsübergreifenden Grundsatzes wird im Rahmen des OP Technische Unterstützung begleitet.

Anna Mondekova (slowakisches Ministerium für Arbeit, Soziales und Familie) berichtete über zielgerichtete Sondermaßnahmen zugunsten der Geschlechtergleichstellung, die aus dem ESF finanziert werden. Die zwei Schwerpunkte dieser Maßnahmen sind: Erhöhung der Erwerbsteilhabe von Personen mit Erziehungs- und Betreuungspflichten durch Maßnahmen zugunsten der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben; und die Bekämpfung, Verringerung und Beseitigung der horizontalen und vertikalen Segregation auf dem Arbeitsmarkt bzw. in dessen Vorfeld. Folgende Unterstützungsarten kommen dabei zum Zug: Förderung der Kinderbetreuung; Begünstigung flexibler Arbeitsregelungen; Bildung und Sensibilisierung für die Gleichstellung von Frauen und Männern; Unterstützung wirksamer Mechanismen zur Beseitigung von Diskriminierung; und Förderung des Ausbaus von Dienstleistungen und Maßnahmen für Opfer von Gewalt gegen Frauen.

Lubica Rozborova, unabhängige Expertin, stellte fest, dass sich dank der bestehenden Vereinbarungen, Prozesse und Verfahren das bereichsübergreifende Prinzip als festes Erfordernis für alle Programme und Projekte – und in allen Projektphasen – etablieren konnte. Dass der Grundsatz verpflichtend und übergreifend angelegt ist, stellt einen bedeutenden Vorteil des Instrumentariums dar. Das Fachwissen in der Abteilung und die Bereitschaft zum Rückgriff auf externes Fachwissen, insbesondere von NROen, haben sich als wertvoll erwiesen. Ein offensichtliches Defizit an einschlägigem Wissen herrscht indessen in verschiedensten öffentlichen Einrichtungen und Verwaltungsbehörden.

Es erweist sich als Herausforderung, Gleichstellungsinitiativen aufzuwerten und ihre Ergebnisse zu fördern. Es wurden zwar nachfrageabhängige Gleichstellungsvorhaben abgewickelt, was an sich positiv sei, doch der damit verbundene Verwaltungsaufwand stellte insbesondere für die NROen eine Hürde dar. Der Mangel an qualitativen Daten zur Geschlechtergleichstellung ist problematisch, da dadurch ein formalistischer, quantitativer Ansatz überhand nehmen könnte.

1.2 Tschechische Republik: Gender Mainstreaming im Rahmen der ESI-Fonds

Lucie Hradecká und Nikola Viktorinová, Ministerium für Arbeit und Soziales der Tschechischen Republik, gingen auf den Stellenwert des ESF als Instrument zur

Slowakische Republik, 4.-5. Februar 2020

Förderung der Geschlechtergleichstellung ein. Das OP Beschäftigung hat die Umsetzung der Regierungsstrategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern sowohl in Prag als auch in den weniger entwickelten Regionen vorangebracht und systemfokussierte Projekte ermöglicht.

Bei den unterstützten Initiativen lag das Hauptaugenmerk auf Mechanismen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung und auf der Ausarbeitung entsprechender Methoden. Dazu zählen: Materialien zur Förderung von Gender Budgeting im Sport; ein methodischer Leitfaden „Berufswahl ohne Stereotypen“; Veröffentlichung eines Handbuchs, einer Methodik und von Analysen zum geschlechtsspezifischen Lohngefälle; Einrichtung eines Online-Rechners für Gehälter und Löhne; Umsetzung des Analysewerkzeugs „Logib“; jährliche Gleichstellungsberichte; und Weiterbildung im Bereich der geschlechtsspezifischen Folgenabschätzung.

Bei der Durchführung solcher Initiativen sind deutliche Fortschritte zu verzeichnen. Die geringe Zahl an Anträgen bei Kampagnen zur Einreichung von Vorschlägen, die mangelhafte Unterstützung für Gleichstellungsprojekte in manchen Ministerien und der ungewisse Fortbestand von Initiativen nach Auslaufen von Projekten sind indes als Herausforderungen zu betrachten.

Adela Purschova Seredova, Ministerium für Arbeit und Soziales der Tschechischen Republik, präsentierte den Ausbau der Gleichstellungskontrollen mit ESF-Unterstützung. Auf der Grundlage der verschiedenen verfügbaren Methoden wurde ein einheitlicher Standard für den Inhalt von Gleichstellungskontrollen, für alle damit zusammenhängenden Einzelschritte sowie für die Qualifikationsanforderungen an Kontrolleurinnen und Kontrolleure ausgearbeitet. Der Inhalt umfasst: Gleichstellungsziele, den institutionellen Hintergrund für die Gleichstellung von Frauen und Männern, Arbeitsumfeld und -bedingungen, Unternehmenskultur, Merkmale der Organisation sowie deren interner und externer Kontext.

Es wurden Mittel bereitgestellt, um die Berücksichtigung des Standards bei Prüfungen in Organisationen des öffentlichen und privaten Sektors zu festigen (insgesamt 52 Projekte). In einer zweiten Projektphase erhielten 60 Arbeitgeber*innen Unterstützung, um anknüpfend an frühere Audits Maßnahmen auf den Weg zu bringen und eine erneute Prüfung vorzubereiten. Eine Herausforderung betrifft den Umstand, dass Unternehmen nur wenig Interesse daran zeigen, Unterstützung für Gleichstellungskontrollen in Anspruch zu nehmen.

Vanda Maufras Černožská, Vertreterin der tschechischen Frauenlobby, begrüßte den nachdrücklichen Fokus auf Gleichstellungsagenden, die von der Öffentlichkeit sofort verstanden werden – geschlechtsspezifischer Verdienstabstand, Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, Kinderbetreuung und flexible Arbeitsplätze. Die Verwaltungsbehörde hat bei den Kampagnen zur Einreichung von Vorschlägen, bei der Ausarbeitung von Handbüchern und bei der Evaluierung von Projekten mehrfach externe Sachverständige (Einzelpersonen und Organisationen) einbezogen, was sich als nützlich erwiesen hat. Diese Vorgehensweise könnte vertieft und auf die Prioritätenfindung für OPs ausgedehnt werden.

Eine Herausforderung besteht darin, den auf den Arbeitsmarkt beschränkten Fokus zu erweitern. Die Geschlechtergleichstellung ist eine Querschnittsaufgabe, die in allen Bereichen angegangen werden muss, insbesondere im Hinblick auf die soziale Inklusion (vor allem im Vorgehen gegen häusliche und sexuelle Gewalt), das Bildungswesen, das Gesundheitswesen sowie auf eine geschlechtergerechte Entwicklungspolitik und Stadtplanung. Unter Projektantragstellenden und Mitarbeiter*innen der Verwaltungsbehörde ist das Gender-Fachwissen begrenzt – es müssen Kapazitäten aufgebaut werden. Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen müssen nachdrücklicher betrieben werden. Um Datendefizite zu beheben, sind Qualitätsmaßnahmen hinsichtlich der Sammlung und Systematisierung von Daten erforderlich. Es könnten Vorlaufprojekte unterstützt werden, damit die Antragstellenden die Möglichkeit erhalten, zunächst Feldforschung oder Bedarfsanalysen durchzuführen. Dies würde die bedarfsgerechte Ausgestaltung von Projekten und wirksamere geschlechtsbezogene Wirkungsanalysen begünstigen.

1.3 Österreich: Gender Budgeting

Ute Schreiner, Bundeskanzleramt Österreich, beschrieb das Gender Budgeting, wie es im Rahmen der österreichischen Haushaltsplanung angewendet wird. Unter Gender Budgeting wird verstanden, die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Lebenswelt von Frauen und Männern zu analysieren und an den Gleichstellungszielen auszurichten. Das Gender Budgeting wurde im Rahmen einer Haushaltsreform auf Bundesebene eingeführt. Der Mechanismus beruht auf einem System der ergebnisorientierten Haushaltsführung. Im Vordergrund stehen dabei Auswirkungen und Resultate, und nicht nur die Ausgangsparameter und Ressourcen. Gender Budgeting wurde 2009 in der Verfassung sowie im Bundeshaushaltsgesetz 2013 verankert.

Jedes Bundesministerium muss für jeden Haushaltstitel fünf Ergebnisziele formulieren, von denen sich eines auf die Geschlechtergleichstellung beziehen muss. Zu jeder Zielgröße müssen konkrete Maßnahmen und Indikatoren definiert werden. Diese Informationen zur Wirkungsorientierung werden auf allen Ebenen der Haushaltsstruktur dargestellt. Auf Mikroebene kommt als Instrument der Haushaltsführung eine Gesetzesfolgenabschätzung zum Tragen, die eine Bewertung geschlechtsbezogener Auswirkungen beinhaltet. Eine interministerielle Arbeitsgruppe für Gender Mainstreaming und Gender Budgeting wurde ins Leben gerufen.

Julia Bachtrögler vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung konnte zwar nicht persönlich am Seminar teilnehmen, beleuchtete in ihrem Paper für dieses Seminar jedoch die Stärken und Schwächen dieses Modells. Das umgesetzte Gender Budgeting stützt sich auf eine solide Rechtsgrundlage und einen breiten politischen Konsens. Es ist ein nützlicher Baustein einer großen Haushaltsreform. Das Instrumentarium ist umfassend, da es alle Bundesministerien abdeckt und sowohl die öffentlichen Ausgaben als auch das Steuerwesen einschließt.

Der Umsetzung steht jedoch das Fehlen einer übergreifenden Gleichstellungszielsetzung gegenüber. Die von den einzelnen Ministerien formulierten Maßnahmen zur Erreichung ihrer gleichstellungsbezogenen Ergebnisse sind von unterschiedlicher Qualität. Es ist notwendig, den Bezug zwischen Ergebnisdaten und dem eigentlichen Budget deutlicher zu bestimmen. Es mangelt außerdem an Koordination mit anderen Gender-Mainstreaming-Aktivitäten, was eine strukturelle Schwäche für die Bewertung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen darstellt. Darüber hinaus bleibt die Mitwirkung von Interessengruppen an der Bewertung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen begrenzt, und es findet keine Abstimmung mit den subnationalen Regierungsebenen statt, die die Reform nur teilweise umgesetzt haben.

2. Situation in den übrigen teilnehmenden Staaten³

Die teilnehmenden Mitgliedstaaten haben eine Reihe von beispielhaften Initiativen ergriffen, um die **Geschlechtergleichstellung als bereichsübergreifenden Grundsatz in den ESI-Fonds** anzugehen. Hier ein zusammenfassender Überblick.

In **Estland** wurden 2014 Richtlinien zu bereichsübergreifenden Grundsätzen in Entwicklungsplänen verabschiedet und für die Planung, Überwachung und Berichterstattung der ESI-Fonds 2014-2020 angewendet. Die Richtlinien umfassen: Geschlechtergleichstellung; Gleichbehandlung aufgrund des Alters; Behinderungen; und ethnische Zugehörigkeit. Die Entwicklungspläne müssen eine Wirkungsanalyse enthalten. In Zusammenhang mit der Gleichstellung werden die Auswirkungen aufgrund folgender Kriterien bewertet: Wirkt sich die geplante Maßnahme auf das Leben von Frauen und Männern aus? Gibt es Diskrepanzen zwischen Frauen und Männern in diesem Politikbereich? 2013 wurde von der Gleichbehandlungsstelle das „Gleichstellungs-Kompetenzzentrum für die Nutzung der kohäsionspolitischen Fördermittel“ eingerichtet. Es soll politische Entscheidungstragende sowie Projektverantwortliche im Bereich Gender Mainstreaming bei der Planung, Durchführung, Überwachung und Evaluierung von ESI-Programmen und -Projekten unterstützen. 2019 wurde das Zentrum ins Ministerium für soziale Angelegenheiten verlagert.

In **Finnland** gibt es keine spezifische Infrastruktur zur Gewährleistung der Geschlechtergleichstellung in der Verwaltung von ESF und EFRE. Nach Angaben der Verwaltungsbehörde (im Ministerium für Wirtschaft und Beschäftigung) sind nunmehr alle erforderlichen Leitlinien für das Gender Mainstreaming im operationellen Programm bzw. in anderen offiziellen Leitlinien für

³ Weitere Einzelheiten zu den am Seminar beteiligten Staaten können den Länderbeiträgen zum Seminar entnommen werden. Die Beiträge sind auf der Website des Programms verfügbar: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/who-we-work-gender-equality/mutual-learning-programme-gender-equality_en

leistungserbringende Organe, für Projekte sowie für Projektantragstellende enthalten. Die Verwaltungsbehörde koordiniert den Entwurf des operationellen Programms für die nächste ESI-Förderperiode 2021-2027. Für die Beteiligten gibt es Schulungs- und Beratungsangebote im Hinblick auf die Berücksichtigung der Gender-Perspektive bei der Analyse von operationellen Programmen sowie bei der Erstellung dazugehöriger Leitfäden. Der Aktionsplan der Regierung für die Geschlechtergleichstellung ist ebenfalls in Vorbereitung. Dieses Instrument soll der Steuerung der nationalen Gleichstellungspolitik und als Grundlage für die ESI-Vorkehrungen dienen.

In **Malta** gibt es nur begrenzte Infrastrukturen für die Umsetzung von Gender Mainstreaming. Die Gleichbehandlungsstelle NCPE versucht indes, einen wichtigen Beitrag zu leisten. Zwischen 2012 und 2018 hielt die NCPE 47 Schulungsveranstaltungen zum Thema Gender Mainstreaming für über 700 Beschäftigte des öffentlichen Sektors ab. Sie überwachte die Auswirkungen dieser Maßnahmen anhand von Berichten, die 2018 von verschiedenen Regierungsabteilungen übermittelt wurden, und lieferte eine kritische Überprüfung, die ein Anreiz für weitere Maßnahmen sein sollte.

In **Rumänien** wurde ein Leitfaden zur Einflechtung bereichsübergreifender Themen in die aus den ESI-Fonds 2014-2020 finanzierten Projekte ausgearbeitet, um die Umsetzung entsprechender Themen zu erleichtern und zu Aktionen und wirksamen Maßnahmen bei der Ausarbeitung und Durchführung von Projekten anzuregen. Ein im Rahmen des ESF finanziertes Projekt soll den Kapazitätsaufbau in NROen fördern, damit diese sich im Bereich des Gender Budgeting in die Ausgestaltung und Förderung politischer Alternativen zu den von der Regierung angeregten Initiativen einbringen können. Ziel ist es, eine angemessene Mittelverteilung unter Berücksichtigung der Gender-Dimension voranzubringen.

In **Slowenien** wurden die potentiellen Hindernisse im Zusammenhang mit dem bürokratischen Aufwand der Projekte mit einer aus ESF-Mitteln kofinanzierten Initiative namens „Stopp der Bürokratie“ angegangen. Das Projekt setzt systematisch bei der Vorbeugung administrativer Barrieren an und informiert Einzelpersonen und Unternehmen über Innovationen und Neuigkeiten im Bereich einer besseren Rechtsetzung, über bewährte Verfahrensweisen sowie über Nutzer*innen-Initiativen. Das geschaffene Portal richtet sich auch an Verfasser*innen von Rechtsvorschriften und andere Mitarbeiter*innen der öffentlichen Verwaltung, die mit Verwaltungsverfahren zu tun haben.

Was das **Gender Budgeting** in den teilnehmenden Mitgliedstaaten anbelangt, wurden ebenfalls mehrere Beispiele präsentiert.

In **Belgien** sind die Anforderungen in puncto Gender Budgeting auf föderaler Ebene in einem Verwaltungsinstrument (Rundschreiben vom 29. April 2010) für alle relevanten föderalen Abteilungen und Institutionen festgelegt. Gender Budgeting sieht vor, dass Haushaltslinien in Kategorien eingeteilt werden: (1) Linien ohne Gender-Perspektive; (2) auf Gleichstellungsförderung abzielende Linien; und (3) Linien mit potentiellen Auswirkungen auf die jeweilige Situation von Frauen und

Männern. Fallen beantragte Mittel in Kategorie (3), muss von den Verantwortlichen in einem „Gleichstellungskommentar“ kurz dargestellt werden, wie die Gender-Perspektive berücksichtigt wurde oder wird. Bei Mittelbeantragungen in Kategorie (2) ist von den Verantwortlichen nach einem vorgegebenen Muster ein Gleichstellungsvermerk zu verfassen. Das Institut für die Gleichstellung von Frauen und Männern hat ein Handbuch zur Unterstützung dieses Prozesses erstellt, überwacht dessen Umsetzung und fungiert als beratendes Organ zur Unterstützung des Prozesses.

In **Finnland** muss in allen Vorbereitungsphasen des Haushaltsprozesses eine Gender-Perspektive zur Anwendung gelangen. Als Methode kommt die geschlechtsspezifische Folgenabschätzung zum Tragen. Da der Großteil der Ausgaben und Finanzierungen im Rahmen des Staatshaushalts auf Gesetzen beruht, ist die Bewertung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Haushaltsgesetze (Finanz- und Ausgabengesetze) ein wichtiges Instrument für eine geschlechtergerechte Haushaltsplanung. Das Finanzministerium gibt hierfür Leitfäden heraus. Die Ministerien müssen in ihren Haushaltsvorschlag auch eine Zusammenfassung jener Aktivitäten aufnehmen, die erhebliche gleichstellungsrelevante Auswirkungen haben.

In **Irland** wurde parallel zu einer Initiative für eine umweltorientierte Haushaltsplanung auch ein Paket für einen geschlechtergerechten Haushalt ausgearbeitet. Es ist Teil eines Modells für eine ergebnisorientierte Haushaltsführung. Die Geschlechterdimension wurde neben Behinderung, sozioökonomischem Status und Alter als eines der Fundamente für eine auf Gleichberechtigung abzielende Budgetplanung erkannt.

In den **Niederlanden** ist die Datenaufschlüsselung nach Geschlecht und anderen Indikatoren weit verbreitet. Dementsprechend ist ein solides Fachwissen über Geschlechtergleichstellung, Gender Mainstreaming und Intersektionalität vorhanden. Dieses Wissen ist meist außerhalb staatlicher Stellen angesiedelt, wird aber durch Partnerschaften zwischen Regierung und NROen sinnvoll genutzt. Dies ist ein interessanter Weg, um Interessengruppen systematisch einzubeziehen, wenngleich diese Partnerschaften zeitlich begrenzt sind und institutionalisiert werden müssen, um sie ergiebiger zu machen.

In **Portugal** wurde Gender Budgeting im Haushaltsgesetz 2018 eingeführt. Es sieht vor, dass die Regierungsstellen in einem Bericht eine Analyse der geschlechtsspezifischen Auswirkungen ihrer sektoralen Politik anstellen müssen. Im Juli 2018 wurde durch einen gemeinsamen Erlass des Staatssekretariats für Staatsbürger*innenfragen und Gleichstellung sowie des Staatssekretariats für Haushaltsfragen ein Pilotprojekt initiiert, an dem sieben Ministerien beteiligt waren. Diese wählten jeweils eine begrenzte Anzahl von politischen Maßnahmen oder Aktionen aus, die einer geschlechtsspezifischen Evaluierung unterzogen werden sollten. Das Pilotprojekt sollte als Grundlage für eine schrittweise Umsetzung des Gender Budgeting dienen. Für das Projekt wurde eine Arbeitsgruppe mit Angehörigen der zuständigen Ministerien eingesetzt. Die Kommission für Bürger*innenrechte und Geschlechtergleichstellung war für die Zusammenstellung

und Präsentation des Abschlussberichts verantwortlich und wurde dabei vom technischen Team einer NRO (Portugiesische Plattform für Frauenrechte) unterstützt.

In **Spanien** müssen die Haushalte des Staates, der 17 autonomen Regionen und der Kommunen gemäß Artikel 15 des Gleichstellungsgesetzes („LOIMH“) die Geschlechterperspektive berücksichtigen. Der verpflichtende Bericht über die geschlechtsspezifischen Auswirkungen ist das Schlüsselinstrument für das Gender Budgeting. Ein Bericht über die geschlechtsspezifischen Auswirkungen wird für Haushalte mit einer Gender-Perspektive als Ex-ante-Analyse erstellt. Seit Kurzem kommt dafür eine neue Methode zum Tragen.

In **Schweden** enthält das jährliche Haushaltsrundsreiben seit 2016 Anweisungen zur Anwendung von Gender Budgeting im gesamten Haushaltsprozess. Gender Mainstreaming als übergreifende Strategie bedeutet, dass in allen Ausgabenbereichen des Staatshaushalts gleichstellungspolitische Prioritäten und Maßnahmen erwartet werden können. Die Gleichstellungsbehörde (2019) hat untersucht, wie und in welchem Kontext gleichstellungspolitische Ziele oder Ambitionen im Haushaltsentwurf für 2018 berichtet wurden, und gelangte zu der Feststellung, dass in 12 Ausgabenbereichen explizite Gleichstellungsziele vorhanden sind. In 25 der 27 Ausgabenbereiche konnten Gleichstellungsambitionen ermittelt werden. Ein Anhang mit dem Titel „Wirtschaftliche Gleichstellung von Frauen und Männern“ ist dem Haushaltsentwurf jedes Jahr beigefügt. In diesem Anhang wird die Entwicklung hinsichtlich der Verteilung der wirtschaftlichen Ressourcen zwischen Frauen und Männern beschrieben und analysiert. In der Analyse wird betrachtet, wie sich das Verhältnis zwischen Erwerbseinkünften, Kapitaleinkommen, Transferleistungen und Steuern einerseits und dem verfügbaren Individualeinkommen andererseits entwickelt. Sie macht sichtbar, wie sich geschlechtsbezogene Ungleichheiten aus wirtschaftlicher Sicht niederschlagen, verdeutlichen aber auch, wie Transferleistungen und Steuerregelungen die geschlechtsspezifische Einkommenskluft verringern.

3. Zentrale Diskussionspunkte des Seminars

3.1 ESI-Fonds

Die ESI-Fonds sind eine wichtige Quelle für Investitionen in die Gleichstellung der Geschlechter, insbesondere in Kontexten, in denen die Unterstützung aus den nationalen Haushalten begrenzt ist. Von den Fonds gingen bisher wichtige Impulse für gezielte Aktionen aus, darunter auch Initiativen zugunsten eines Systemwandels (u. a. Herausgabe von Leitfäden). Es ist wichtig, auch bei themenspezifischen Interventionen einen ganzheitlichen Ansatz zu verfolgen. Darüber hinaus ist es notwendig, über vereinzelte, spezifische Aktionen hinaus die Gleichstellungsagenda auf einer eher strukturellen Ebene anzugehen.

Es besteht eine gewisse Besorgnis über die geringe Tragweite der ESI-Fonds-Ziele und über die Gefahr einer einseitigen Fokussierung auf den Arbeitsmarkt. Die

Konzentration auf soziale Inklusion kann jedoch dazu beitragen, dass sich das Spektrum der Gleichstellungsagenda ausweitet. Das Ziel Soziales Europa im nächsten Zyklus könnte dem zugutekommen. Die degressiv gestaffelte Mittelzuweisung im Rahmen der ESI-Fonds wurde als weiterer Sorgenpunkt zur Sprache gebracht. Dies wird Fortschritte bei Gleichstellungsvorhaben auf Dauer beeinträchtigen.

Es stellt sich möglicherweise die Herausforderung, Anreize für die Inanspruchnahme spezifischer Projekte zur Geschlechtergleichstellung zu schaffen. Mögliche Maßnahmen sind die Einführung eines „Gleichstellungssiegels“ für Projektträger*innen oder die Schaffung einer Grundlage für den Zugang zu anderen Projektfinanzierungsquellen.

Der Arbeitskontext für NROen, die sich mit der Gleichstellungsagenda befassen, ist von Unsicherheit geprägt. Oft spielen dafür politische Gründe eine Rolle, durch die Geschlechtergerechtigkeit nicht die nötige Wertung erhält. Finanzierungen aus den ESI-Fonds leisten vor diesem Hintergrund einen wichtigen Beitrag. Der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Projektabwicklung stellt vor allem für kleine NROen eine Barriere dar. Es besteht die Gefahr, dass vor allem zum Zug kommt, wer sich auf dem Papier gut präsentieren und alle Formulare richtig ausfüllen kann. Die Vereinfachung der Verfahren wäre begrüßenswert.

Die beiden Stränge des Gender Mainstreaming müssen weiterverfolgt werden. Es ist eine Herausforderung, das Gender Mainstreaming in allen Programmbereichen über punktuelle Maßnahmen hinaus umzusetzen.

Der Zugang zu Expertise in Sachen Geschlechtergleichstellung, Gender Mainstreaming und Gender Budgeting ist eine Herausforderung. Das Budget für technische Unterstützung kann sinnvoll in den Aufbau dieses gleichstellungspolitischen Fachwissens investiert werden. Den Verwaltungsbehörden fehlt mitunter Verständnis und Fachwissen in diesen Bereichen. Das Engagement und Fachwissen derjenigen, die Projekte für die Durchführungsbehörden bewerten, muss ebenfalls Beachtung finden. Die Bereitstellung von Schulungsmaterial und Leitfäden ist eine wichtige Maßnahme. Das EIGE hat hilfreiche Online-Werkzeuge entwickelt, um Gender Budgeting als Instrument der durchgängigen Gleichstellungsorientierung in den mit EU-Fonds verbundenen Prozessen umzusetzen. Der Werkzeugsatz wird noch im Laufe dieses Jahres veröffentlicht. Es besteht die Notwendigkeit, EU-weit alle Gender-Mainstreaming-Verantwortlichen zu vernetzen und Möglichkeiten zur gegenseitigen Unterstützung und zum Austausch bewährter Verfahren zu schaffen.

Die Verwaltungsbehörden könnten in ihrer Vorgehensweise auf partnerschaftliche Weise Fachwissen von NROen übernehmen. Dabei ist es notwendig, bei NROen und Gleichstellungsfachleuten vorhandene Wissensdefizite in Bezug auf die ESI-Fonds und die entsprechenden Regelungen abzubauen. NROen könnten auch in die Überlegungen über den aktuellen ESI-Zyklus und in die Vorbereitung von Gleichstellungsmechanismen auf einzelstaatlicher Ebene einbezogen werden. Das hätte für sie wichtiges Lernpotential.

Ein gleichstellungspolitischer Schwerpunkt in den ESI-Fonds wäre hilfreich. Es würde einen wertvollen Beitrag leisten, wenn die Kommission Gender-Mainstreaming-Ziele in den ESI-Fonds formulieren würde. Die bevorstehende EU-Strategie für Geschlechtergleichstellung könnte in dieser Hinsicht genutzt werden, wenngleich einzuräumen ist, dass sich politische Ziele auf diesem Gebiet nur schwer für die gesamte Union festlegen lassen.

Die endgültige Verordnung zu den ESI-Fonds ist noch nicht veröffentlicht. Die derzeit geltende Fassung enthält Gleichstellungsbestimmungen in Form von horizontalen Bestimmungen für alle ESI-Fonds. Es besteht eine diesbezügliche Mitteilungspflicht an die einzelstaatlichen Behörden. Die Verordnung sieht zudem „grundlegende Voraussetzungen“ vor. Sie enthalten Anforderungen in Bezug auf die Umsetzung der Grundrechtecharta für alle Ziele sowie nationale gleichstellungspolitische Rahmenvorgaben für die Zielsetzungen im Instrument „Soziales Europa“. Es bedarf einer Anleitung für die wirksame Berücksichtigung dieser grundlegenden Voraussetzungen, insbesondere in Bezug auf die Charta.

3.2 Einzelstaatliche Haushalte

Eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedstaaten hat sich mit dem Gender Budgeting befasst, einige in institutionalisierter Form, andere auf Pilotbasis und wieder andere im Rahmen von Sondierungsgesprächen. Es gibt eine Reihe von Definitionen und Methoden. Beim Gender Budgeting geht es nicht darum, Geld für Frauen auszugeben, sondern Mittel effizienter für Geschlechtergleichstellung aufzuwenden. Gender Budgeting impliziert die Neugestaltung öffentlicher Aufwendungen. Die Begriffsbestimmung des Europarates wurde als hilfreich erachtet; Gender Budgeting ist dort definiert als *„eine geschlechterspezifische Bewertung der Haushaltspolitik, das heißt die Einbeziehung einer Geschlechterperspektive in sämtliche Ebenen des Haushaltsverfahrens und die Umstrukturierung von Einnahmen und Ausgaben mit Blick auf die Förderung der Geschlechtergleichstellung“*.⁴

Gleichstellungsbezogene Analysen sind ein zentraler Bestandteil des Gender Budgeting. Es ist eine Herausforderung, diese Analysen mit vereinbarten Zielen zu verknüpfen. Eine nationale Strategie und ein Aktionsplan für die Geschlechtergleichstellung spielen in dieser Hinsicht eine entscheidende Rolle. Solche gleichstellungspolitischen Rahmenvorgaben können auf einzelstaatlicher Ebene Schwerpunktbereiche und strategische Ziele abstecken und fördern eine vorausschauende Perspektive.

Pilotprojekte oder die schrittweise Einführung von Gender Budgeting haben sich bewährt, was die freigesetzten Lernpotentiale anbelangt. Die Politikbereiche mit den meisten unmittelbaren Auswirkungen für die Menschen bieten nützliche Ansatzpunkte für ein solches Modell. Neben der Beschäftigung zählen dazu auch Bildung, Gesundheit und Soziales. Monitoring und Evaluierung haben bei einem

⁴ [Gender budgeting](#), Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB).
Generaldirektion Menschenrechte, Europarat, Straßburg, 2005.

solchen Vorgehen eine zentrale Bedeutung, wenn es darum geht, die Institutionalisierung des Gender Budgeting noch fester zu verankern. Bei der Evaluierung muss geprüft werden, ob die Geschlechtergleichstellung im Prozess in ihrer ganzen Komplexität berücksichtigt ist.

Das Finanzministerium ist der Hauptakteur des Gender Budgeting. Gender Budgeting muss im Haushaltsverfahren institutionalisiert werden. Das Finanzministerium muss sich den Prozess zu eigen machen und dabei so vorgehen, dass alle anderen relevanten Ministerien eingebunden und in die Pflicht genommen werden. Das Schlüsselpersonal, darunter die Gleichstellungsfachleute in den Ministerien, muss in einen kooperativen Prozess einbezogen werden. Externe Akteurinnen und Akteure können einen wichtigen Beitrag leisten. NROen haben teilweise umfangreiches Fachwissen und Handlungsanleitungen parat. Sie sind möglicherweise ein wertvoller externer Faktor für die Nachfrage nach Gender Budgeting und können eine nützliche Überwachungsfunktion bei der Umsetzung einnehmen.

Es ist eine Herausforderung, die Finanzmittel des Haushalts im Fokus zu behalten. Eine Ex-ante-Bewertung schafft die Voraussetzung, um Ressourcenzuweisungen für die Geschlechtergleichstellung nachzuverfolgen. Ex-post-Bewertungen wiederum sind notwendig, um die tatsächlichen Ausgaben zu verfolgen, finden aber nur selten statt und sind schwierig umzusetzen. Begleitsysteme und Evaluierungen sind im Gender Budgeting wichtige Instrumente, um die Leistungen der einzelnen Ministerien zu beurteilen. Gender Budgeting muss das Gender Mainstreaming über seine eigenen Grenzen hinaus in die öffentlichen Ausgaben- und Einnahmenmechanismen einbetten.

Teilweise muss das Gender Budgeting darauf Bedacht nehmen, um welche Budgetform es sich handelt. Das gilt insbesondere bei der Planung einzelner Haushaltslinien und bei ergebnisorientierten Budgets. Die ergebnisorientierte Haushaltsführung bietet in der Praxis Ansatzpunkte, um das Gender Budgeting voranzubringen. Es besteht die Gefahr, dass die Wirkungsindikatoren der Komplexität der Geschlechtergleichstellung nicht gerecht werden und letztlich einer Priorisierung leicht messbarer Faktoren Vorschub leisten, während schwer fassbare Aspekte durch das Raster fallen.

Gender Budgeting kann im schlechtesten Fall als rein formalistische Übung gehandhabt werden, die sich mit dem Ausfüllen von Fragebogen erschöpft. Im Vorgang spielen zwar auch formale und technische Schritte eine Rolle, nichtsdestotrotz muss es ein lebendiger Prozess sein. Dieser Aspekt sollte ständig überprüft werden. Ein kurzes Memo als Anhang zum Ex-ante-Prozess oder ein Gleichstellungsvermerk zu jedem Kategorisierungsvorgang hat sich bewährt.

Gender Budgeting erfordert Fachwissen. Interne Fachkenntnisse müssen verstärkt werden. Schulung ist wichtig, wobei Führungskräfte teilweise nur schwer dafür zu gewinnen sind. Es könnte Abhilfe geleistet werden, indem Beurteilungssysteme für Führungskräfte diesem Problem Rechnung tragen. Externe Sachverständige – etwa bei Gleichbehandlungsstellen und NROen – können einbezogen werden.

Gender Budgeting kann Synergien für mehrgleisige Vorgehensweisen und für Querverbindungen mit umwelt- und nachhaltigkeitsorientierten Haushaltsansätzen ausloten. Allerdings ist darauf zu achten, dass die Gender-Perspektive nicht verloren geht.

Öffentliche Transparenz ist wichtig für das Gender Budgeting. Sie sorgt für Aufklärung und prägt das Erwartungsverhalten der Bürger*innen. Dies hat wiederum Einfluss auf die politische Akzeptanz. Politisches Engagement ist von entscheidender Bedeutung und in vielen Rechtssystemen gegeben, während es in anderen zunehmend unter Druck gerät. Die Argumente für Gender Budgeting können sowohl auf wirtschaftliche als auch soziale Gerechtigkeit Bezug nehmen. Für das wirtschaftliche Argument ist das Vorliegen von Investitionen zugunsten der Geschlechtergleichstellung ins Treffen zu führen. Das Argument der sozialen Gerechtigkeit konzentriert sich auf Rechte und untermauert die positiven Auswirkungen auf Bürger*innen und Gesellschaft.

Das politische Engagement ist dort stark ausgeprägt, wo das EU-weite Anliegen für Gender Mainstreaming und Gender Budgeting aufgegriffen wird. Dies wird in den Schlussfolgerungen des EPSCO-Rates vom 10. Dezember 2019 deutlich. Darin ergeht der Aufruf an die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten, *„die wirksame und systematische Umsetzung und Kontinuität des Gender Mainstreaming in allen Politikbereichen sicherzustellen, indem die praktischen Instrumente für das Mainstreaming, auch durch die Einführung geschlechtsspezifischer Ziele und Indikatoren, die geschlechterdifferenzierte Folgenabschätzung für legislative und politische Maßnahmen und die Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts bei der Haushaltsplanung, gestärkt (...) werden“*.⁵

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

4.1. Schlussfolgerungen

Die ESI-Fonds spielen in vielen Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle, um gleichstellungspolitische Maßnahmen auf den Weg zu bringen. Die Vergaberegeln der ESI-Fonds mit der ausdrücklichen Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung als bereichsübergreifenden Grundsatz sind diesbezüglich von entscheidender Bedeutung. Zielgerichtete Gleichstellungsmaßnahmen hatten und haben eine wichtige Funktion. Es gilt jedoch, an Probleme ganzheitlich heranzugehen und auf eine duale Gleichstellungspolitik zu setzen, d. h. eine Kombination aus Gender Mainstreaming und spezifischen Maßnahmen zur Bewältigung gleichstellungsrelevanter Herausforderungen.

⁵ [Gleichstellungsorientierte Volkswirtschaften in der EU: Der Weg in die Zukunft – Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates](#). Rat der Europäischen Union, Brüssel, den 22. November 2019.

In der Praxis der Mitgliedstaaten zeichnet sich ein systemischer Ansatz ab. Er umfasst institutionelle Strukturen, die im Hinblick auf die Geschlechtergleichstellung in den ESI-Fonds eine leitende Funktion übernehmen, für die Förderung des Prozesses zuständig sind und die Fortschrittsmessung wahrnehmen. Ein weiterer Baustein sind Verwaltungsinstrumente, die den Gleichstellungsfokus in den ESI-Fonds gewährleisten. Der Ansatz zeichnet sich durch spezifische Abläufe aus, mit Verpflichtungen für die Beteiligten und einer Überwachung der entsprechenden Umsetzung. Das Budget für technische Unterstützung leistet einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung dieses Ansatzes.

In immer mehr Mitgliedstaaten gibt es nachweislich Gender-Budgeting-Initiativen. Diese umfassen unterschiedliche Budgetansätze: Planung einzelner Haushaltslinien und ergebnisorientierte Budgets. Es ist ein schrittweiser Umsetzungsprozess von Gender Budgeting erkennbar, mit Pilotinitiativen oder einer gestaffelten Umsetzung über Ministerien und Haushaltslinien hinweg.

Dabei lassen sich zahlreiche verschiedene Modelle unterscheiden. Es ist wichtig, dass sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite des Haushalts berücksichtigt ist. Der Aufwand für die Ergebnisbeurteilung und Nachverfolgung der tatsächlichen Ausgaben erfordert Aufmerksamkeit, möglicherweise im Rahmen einer Ex-post-Bewertung.

Fachwissen in den Bereichen Gender Mainstreaming und Gender Budgeting ist von zentraler Bedeutung, aber vielfach begrenzt. Interne Maßnahmen sind unbedingt erforderlich, um die Kapazitäten und das Engagement seitens des Schlüsselpersonals zu stärken und um sicherzustellen, dass die Möglichkeiten zum Kapazitätenaufbau ausgeschöpft werden. Externe Unterstützung durch NROen, Gleichbehandlungsstellen und Forschungseinrichtungen sowie die Bereitschaft zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit externen Sachverständigen sind wichtig.

Es erleichtert die öffentliche Debatte und liefert Anhaltspunkte für das politische Engagement, wenn Initiativen im Bereich Gender Mainstreaming und Gender Budgeting ebenso wie die Ergebnisbewertung für verschiedene Profile aufgeschlüsselt werden. Politisches Engagement ist der Schlüssel zu Fortschritten bei Gender Mainstreaming und Gender Budgeting. Hierin liegt eine Herausforderung vor dem Hintergrund zunehmenden Widerstands gegen Gleichstellungsbemühungen. Es braucht innovative Initiativen, um diesem „Backlash“ zu begegnen.

4.2 Empfehlungen

Die führende Rolle der EU im Zusammenhang mit Geschlechtergleichstellung, Gender Mainstreaming und Gender Budgeting muss gefestigt werden und in weitere Teilbereiche vordringen. Dies sollte bei der Fertigstellung der ESI-Fonds-Verordnungen und in der weiteren Bearbeitung der Schlussfolgerungen des EPSCO-Rates vom 10. Dezember 2019 seinen Niederschlag finden.

Transnationale Netzwerke zur Geschlechtergleichstellung in den ESI-Fonds, zum Gender Mainstreaming und zum Gender Budgeting müssen einberufen, gepflegt

und gefördert werden. Diese Netzwerke sollten gegenseitige Unterstützung, wechselseitige Anregungen und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen. Sie sollten sich im Idealfall aus Mitgliedern einzelstaatlicher Behörden, aber auch unabhängigen Sachverständigen zusammensetzen.

Auf europäischer Ebene bestehende Netzwerke im Bereich der Geschlechtergleichstellung, die von der Europäischen Kommission einberufen werden, sollten ermutigt werden, sich auf diese Aspekte der Umsetzung von Gender Mainstreaming und Gender Budgeting zu konzentrieren.

Angesichts der offenkundigen Meinungsverschiedenheit unter öffentlich Bediensteten hinsichtlich der Berücksichtigung von Geschlechtergleichstellung als bereichsübergreifenden Grundsatz in der nächsten ESI-Programmperiode sollte die Europäische Kommission die neuen Verordnungen mit dem nötigen Nachdruck kommunizieren.

Die Mitgliedstaaten sollten bei der Umsetzung der neuen Verordnungen und im Hinblick auf die Durchsetzung der grundlegenden Voraussetzungen in besonderem Maße unterstützt werden.

Zivilgesellschaftliche Organisationen, die auf einzelstaatlicher Ebene im Gleichstellungsbereich tätig sind, sollten Zugang zu spezifischer Unterstützung von europäischer Ebene erhalten, damit sie ihren Beitrag zum Gender Mainstreaming und Gender Budgeting auf nachhaltige und ausreichende Weise leisten können.

Auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene sollten Kommunikationsinitiativen zu Gender Mainstreaming und Gender Budgeting und den daraus resultierenden Ergebnissen durchgeführt werden.

Es sollte auf besondere Kommunikationsstrategien und -initiativen zurückgegriffen werden, um Situationen zu begegnen, in denen ein Rückschlag für die Geschlechtergleichstellung zu befürchten ist.