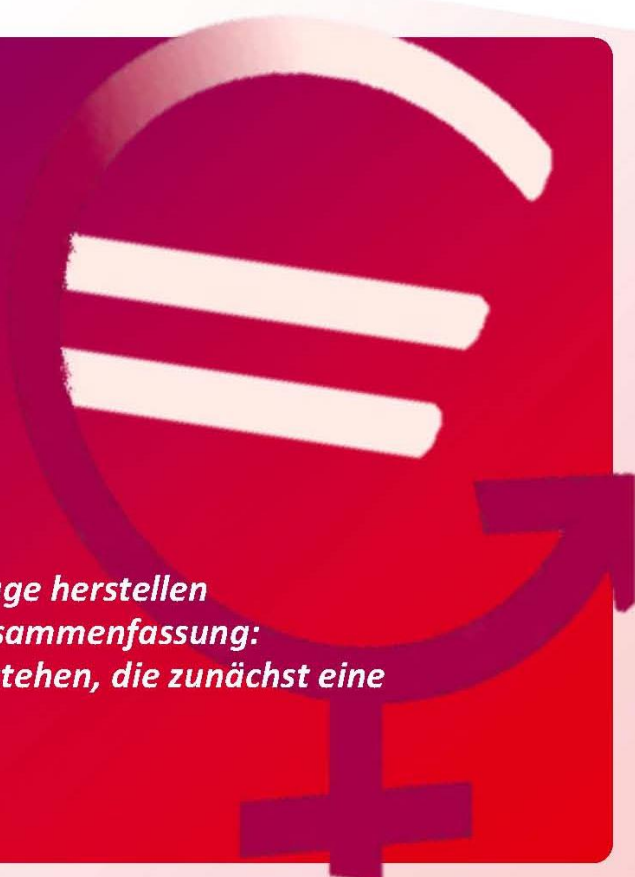


# Gender Budgeting in der Arbeit des Europäischen Parlaments und im EU-Haushalt – Gelebte Praxis oder Graue Theorie?

Birgit Eigelsreiter



*Europa lässt sich nicht mit einem Schlage herstellen  
und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung:  
Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine  
Solidarität der Tat schaffen.*

*Robert Schuman*

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	3
Entwicklung von Gender Budgeting als europäisches Ziel .....	4
Gender Budgeting im „Verwaltungsapparat EU“ .....	6
Wer sich im Europäischen Parlament speziell mit Gender Mainstreaming beschäftigt? .....	6
Der EU-Haushalt – Inwieweit wurde Gender Budgeting in der Vergangenheit bereits berücksichtigt? .....	7
Der EU-Haushalt – Status Quo .....	8
Conclusio .....	14

## Einleitung

Wie wird Gender Budgeting im europäischen Institutionengefüge gelebt? Übt die Europäische Union als wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Motor Europas auch in diesem Bereich eine Vorbildwirkung aus? Die tatsächliche Geschlechtergleichstellung ist bekanntlich primärrechtlich verankert. Nicht zu vergessen: Die beachtliche Etat-Größe dieser Verwaltungseinheit. Eine kurze Analyse soll zeigen, wie es tatsächlich um das Thema Gender Budgeting in der EU steht und ob hier vielleicht Wasser gepredigt und Wein getrunken wird. Beleuchtet werden dazu sowohl wie / wann Gender Budgeting auf die EU-Agenda gesetzt wurde und nach außen gerichteten Politiken in diesem Bereich als auch ausgewählte aktuelle Entschlüsse, Fahrpläne und Studien zu Gender Budgeting im EU-Haushalt und im Europäischen Parlament

---

*Europa lässt sich nicht mit einem Schlage herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung: Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen.*

*Robert Schuman*

---

# Entwicklung von Gender Budgeting als europäisches Ziel

Nachdem Gender Mainstreaming seit den 1990ern vermehrt auf EU-Ebene diskutiert wird<sup>1</sup>, ist mit dem Übergang in ein neues Millennium auch Gender Budgeting – sowohl als ein nach innen als auch als ein nach außen gerichtetes Ziel – ein supranational beachtetes Anliegen. Maßgeblich ist die EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu „Gender Budgeting“-Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten<sup>2</sup> von 2003, wo Gender Budgeting als Anwendungsfall von Gender Mainstreaming im Haushaltsverfahren<sup>3</sup> bezeichnet wird.<sup>4</sup> Damit wird Gender Budgeting nicht nur zum deklarierten europäischen Ziel, in der EntschlieÙung werden darüber hinaus allgemeine Grundsätze für die Aufstellung eines öffentlichen Haushalts unter geschlechterspezifischen Gesichtspunkten dargelegt:

**Tabelle 1: Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechterspezifischen Gesichtspunkten**

**Gender Budgeting gemäß EP-EntschlieÙung**

- quantitativ-qualitative Bewertung der unterschiedlichen haushaltspolitischen und umverteilungsbedingten Auswirkungen öffentlicher Ausgaben und Einnahmen auf Frauen und Männer (Geld, Dienstleistungen, Zeit und Sozial- und Hausarbeit, soziale Reproduktion,...)
- Festlegung aussagefähiger politischer Prioritäten im öffentlichen Haushalt und Ermittlung spezifischer Instrumente zur Verwirklichung der Geschlechtergleichstellung.
- Schrittweise GB-Einführung in allen Politikbereichen (z.B. Bildung, Gesundheit Beschäftigung, Verkehr,...)
- Gewährleistung der gebührenden Berücksichtigung geschlechterspezifischer Analysen und Auswirkungen in allen Phasen des Haushaltsverfahrens (Entwurf, Beschluss, Durchführung, Kontrolle und Bewertung des Haushaltsplans).
- Konzeption eines „Bottom-up“-Haushaltsverfahrens und Förderung der Mitwirkung von Zivilgesellschaft und drittem Sektor zur Bestimmung konkreter Bedürfnisse + Politiken / Maßnahmen.
- Prüfung der geschlechterspezifischen Angemessenheit und Ausgewogenheit der Mittelzuteilung
- Wirksamkeits- und Effizienzüberprüfung / Rechenschaftsablegung bei öffentlichen Ausgaben, bei der Umverteilung der Ressourcen und den öffentlichen Diensten.
- Neufestsetzung von Prioritäten und Neuzuweisung öffentlicher Ausgaben ohne zwangsläufige Aufstockung des Gesamtvolumens des öffentlichen Haushalts.

Quelle: Eigene Abbildung basierend auf: Europäisches Parlament, EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu „Gender Budgeting“ 2003 (2002/2198(INI)), Rz 8

<sup>1</sup> Vgl. [blog.imag-gendermainstreaming.at/index.php/faq/](http://blog.imag-gendermainstreaming.at/index.php/faq/)

<sup>2</sup> Vgl. dazu auch die Sitzung vom 10. Oktober 2002, in der der Präsident des Europäischen Parlaments bekannt gab, dass der Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit die Genehmigung zur Ausarbeitung eines Initiativberichts gemäß Art 163 der Geschäftsordnung über "Gender Budgeting"-Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten erhalten hat.

<sup>3</sup> EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu "Gender Budgeting"-Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten (2002/2198(INI)); ErwGr G u F; : Damals sollte sie insbesondere zur Umsetzung des Kommissions-Commitments für Gender Mainstreaming von 1996 dienen.

<sup>4</sup> Anzumerken ist, dass es sich bei dieser Definition um eine limitierte Auslegung von Gender Budgeting handelt.

Dieser bedeutenden EntschlieÙung folgten beispielsweise der **Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2006 – 2010)**<sup>5</sup>, in der sich die Kommission zu Gender Budgeting und Gender Impact Assessments bekennt,<sup>6</sup> die Strategie der EU für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010 – 2015 etc.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> KOM(2006) 92 final, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern. 2006 – 2010.

<sup>6</sup> Nicht zu vergessen, wenngleich Produkt des Europarats, ist das 2009 herausgegebene GB-Handbuch von Quinn, Sheila, Gender Budgeting: practical implementation, Handbook, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe, April 2009.

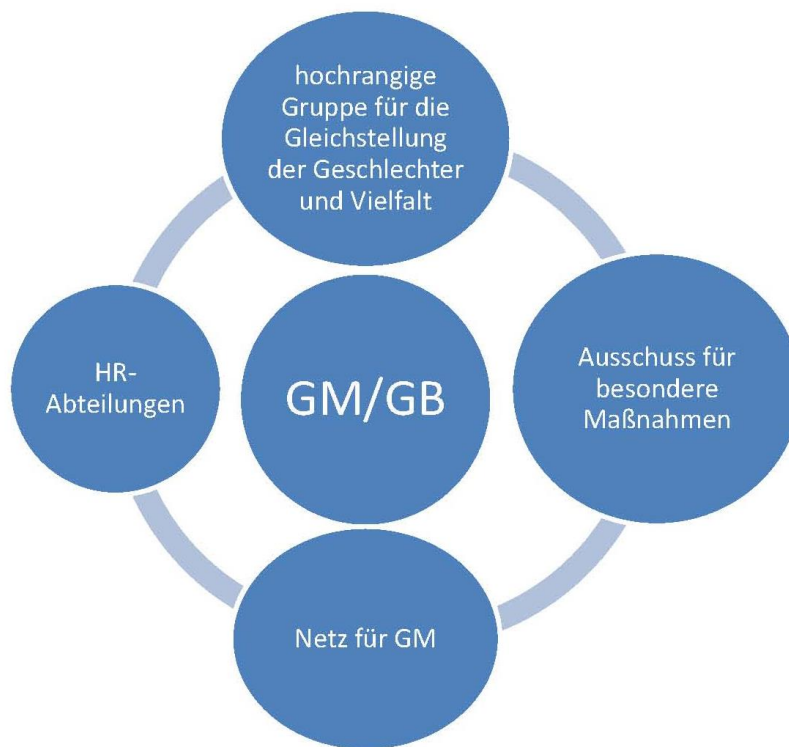
<sup>7</sup> Die Studie nimmt explizit Bezug auf Österreich und seine VorreiterInnenrolle im Bereich Gender Budgeting Österreich befindet sich demnach unter der Gruppe der Mitgliedstaaten mit einem ausgeprägten Wohlfahrtsstaat wie die skandinavischen Länder, Deutschland, und Belgien, welche Gender Budgeting eher übernommen haben, während südliche Mitgliedstaaten Gender Budgeting, wenn, dann eher auf lokaler Ebene mittels punktueller Initiativen ohne Folgemaßnahmen auf nationaler Ebene durchführen. Siehe auch Europäische Kommission, 2014: Exchange of good practices on gender equality, Discussion Paper Austria, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/exchange\\_of\\_good\\_practices\\_at/at\\_discussion\\_paper\\_at\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/exchange_of_good_practices_at/at_discussion_paper_at_2014_en.pdf)

# Gender Budgeting im „Verwaltungsapparat EU“

## Wer sich im Europäischen Parlament speziell mit Gender Mainstreaming beschäftigt?

In der Organisationsstruktur des Europäischen Parlaments sind unterschiedliche Gremien dafür zuständig, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern sowohl auf politischer Ebene als auch auf Arbeitsebene die durchgängig berücksichtigt wird:

**Abbildung 1: zuständige AkteurInnen für GM im europäischen Parlament**



Quelle: BMBF basierend auf der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. März 2016 zum Gender Mainstreaming in der Arbeit des Europäischen Parlaments

Blickt man über das Europäische Parlament hinaus auf die EU-Organe und Institutionen ist unter anderem auf die High Level Group on Gender Mainstreaming, das EIGE und die DG Justice hinzuweisen.

Den oben genannten AkteurInnen mangelt es jedoch an Koordination, und interparlamentarischer bzw. interinstitutioneller Zusammenarbeit. So zumindest auch die jüngste Entschließung des Europäischen Parlaments zu Gender Mainstreaming in der Arbeit des Europäischen Parlament von

2016.<sup>8</sup> Gemäß letzterer hat sich **in puncto** Gender Budgeting im Europäischen Parlament nämlich wenig geändert. Und die Herausforderungen liegen nicht „nur“ im Gender Budgeting, sondern beginnen schon beim Gender Mainstreaming im Europäischen Parlament, denn auch in dieser Beziehung haben – wie vielerorts – Frauen wenn, dann häufig den Vorsitz von Ausschüssen inne, die weniger an der Zuweisung von Ressourcen und der wirtschaftlichen Beschlussfassung beteiligt sind. Ebenso ist die Vertretung von Frauen in wichtigen Entscheidungspositionen auf politischer und administrativer Ebene in den Fraktionen des Parlaments weiterhin niedrig.<sup>9</sup>

## Der EU-Haushalt – Inwieweit wurde Gender Budgeting in der Vergangenheit bereits berücksichtigt?

Nach allgemeinen Entschlüssen, Studien und Roadmaps zu Gender Budgeting als europäisches Ziel wurde 2008 von der Generaldirektion „Budget“ der Europäischen Kommission erstmals eine Machbarkeitsstudie beauftragt, in der beleuchtet werden sollte, ob und wie weit es möglich ist, Gender Budgeting auch in den EU-Haushalt zu integrieren.<sup>10</sup> Unbeschadet einiger auf die Besonderheit des EU-Haushalts hinweisender Gegenstimmen, zeigte die Studie, dass Gender Budgeting von der Planung bis zum Audit und zur Evaluierung auf jeder Stufe der Haushaltsplanung eingesetzt werden kann.<sup>11</sup> Aufgrund der Art und Weise des Zustandekommens des Budgets sei es nötig, Gender Budgeting zuerst im mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), der mittelfristig für den Zeitraum von 7 Jahren politische Ziele und Ausgabenpläne aufzeigt, zu berücksichtigen und erst dann im Strategie- und Programmplanungszyklus der Kommission (= SPP) zu übernehmen.

Im Anschluss an diese positive Evaluierung folgte 2011 die erste Entschließung zu Gender Budgeting in der Arbeit des Europäischen Parlaments.<sup>12</sup> Die Entschließung schlägt mit Blick auf die tatsächliche Umsetzung vor, in den kommenden 3 Jahren eine Geschlechteranalyse in sämtlichen Phasen der Budgeterstellung durchzuführen und dafür auch die geeigneten Instrumente zur effektiven Aufschlüsselung bzw. zum effektiven Datenhandling zu entwickeln<sup>13, 14</sup> um klar zu erkennen, welche Auswirkungen die EU-Finzen auf Frauen und Männer haben.<sup>15</sup> Den Worten dieser Entschlüssen folgten jedoch nur wenige Taten. Dies wird an der jüngsten Entschließung zu Gender Mainstreaming in der Arbeit des Europäischen Parlaments von 2016 klar.<sup>16</sup> So verweist letztere (weiterhin) auf unzureichende finanzielle Mittel und Personalressourcen für Gender

---

<sup>8</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. März 2016 zum Gender Mainstreaming in der Arbeit des Europäischen Parlaments (2015/2230(INI))

<sup>9</sup> Die Mehrheit der weiblichen Beamten des EP ist weiterhin Teil der Funktionsgruppe Assistenz (AST). Die 2006 vom Präsidium angenommenen Ziele der ausgewogenen Vertretung von Frauen und Männern auf der höheren und mittleren Leitungsebene wurden bei Ablauf der Frist im Jahr 2009 nicht erreicht waren und sind bis heute nicht erreicht worden sind.

<sup>10</sup> European Commission DG Budget Specific contract ABAC 132007, under frameworkContract BUDG 06/PO/01/Lot 002?ABAC-101922, Study to assess the feasibility and options for the introduction of elements of gender budgeting into EU budgetary process.

<sup>11</sup> European Commission DG Budget Specific contract ABAC 132007, under frameworkContract BUDG 06/PO/01/Lot 002?ABAC-101922, Study to assess the feasibility and options for the introduction of elements of gender budgeting into EU budgetary process.

<sup>12</sup> P7\_TA(2011)0515 of 17 November 2011, report A7-0351(2011), rapporteur Mikael Gustafsson.

<sup>13</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. Oktober 2011 zum Gender Mainstreaming in der Arbeit des Europäischen Parlaments (2011/2151(INI)); Rz 6; In der Entschließung wird Gender Budgeting als Instrument für Good Governance, Effizienzsteigerung und Fairness beschrieben und auf die Bedeutung eines guten Monitorings in der Verteilung von Finanzmitteln zur wirtschaftlichen und sozialen Nachhaltigkeit und Gleichstellung von Frauen und Männern hingewiesen.

<sup>14</sup> Bekräftigt werden die Forderungen und Pläne der Entschließung im ebenfalls aus 2011 stammenden Bericht des SURE-Ausschuss (Sonderausschusses zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln für eine nachhaltige Europäische Union nach 2013), A7-0193/2011, Berichterstatter Salvador Garriga Polledo, T7\_0266/2011.

<sup>15</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. Oktober 2011 zum Gender Mainstreaming in der Arbeit des Europäischen Parlaments (2011/2151(INI)), Rz 2 lit d.

<sup>16</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. März 2016 zum Gender Mainstreaming in der Arbeit des Europäischen Parlaments (2015/2230(INI)).

Mainstreaming und mangelnde Koordination und Datenerfassung bzw. -analyse nach Geschlecht für Gender Budgeting wären seriöse Daten jedoch äußerst wichtig, kann doch damit die Wirkung der dazugehörigen Instrumente ermittelt werden, die letztendlich für politische Ergebnisse, Entschlüsse und Legislativtexte ausschlaggebend sein könnten. Ebenso fordert in der Entschliessung des Europäischen Parlaments zur Strategie der EU für die Gleichstellung von Frauen und Männern nach 2015 das Parlament **in puncto** Gender Budgeting

*„die Kommission [dazu] auffordert] Verwendung von Gender Mainstreaming, Gender Budgeting und Gender Impact Assessment in allen Bereichen und im Falle eines jeden Legislativvorschlags auf allen Regierungsebenen zu fördern und so für konkrete Ziele im Bereich der Gleichstellung zu sorgen; [...] den Rechnungshof [dazu] auffordert], auch die Geschlechterperspektive in die Bewertung des EU-Haushalts zu integrieren; [...] die Mitgliedstaaten [dazu] auffordert], auch den Gleichstellungsaspekt in ihre Haushalte aufzunehmen, um die Regierungsprogramme und -politik, ihre Auswirkungen auf die Zuweisung von Mitteln und ihren Beitrag zur Gleichstellung von Frauen und Männern zu überprüfen;“<sup>17</sup>*

## Der EU-Haushalt – Status Quo

Zwar ist das Bewusstsein für Gender Budgeting in der EU und im eigenen Haushalt deutlich gewachsen, Gender Budgeting wurde im „Verwaltungsapparat EU“ trotz Forderungen von Seiten existierender Frauenrechtsorganisationen und dem Europäischen Parlament bislang aber nicht in das Haushaltsverfahren integriert<sup>18, 19</sup>.

Die von der Fachabteilung des Europäischen Parlaments 2015 für den FEMM-Ausschuss erstellte Studie *„Der EU-Haushalt für die Gleichstellung von Frauen und Männern“*<sup>20</sup> untersuchte jedoch kürzlich das EU-Budget auf geschlechtspolitische Auswirkungen bzgl. Fähigkeiten<sup>21</sup> und stützt sich dabei auf den Fähigkeitenansatz<sup>22</sup> von Amartya Sen<sup>23</sup> (vgl. weiter unten). Analysiert wurde, dies gilt es vorab zu erwähnen, jedoch nicht der gesamte Haushalt mitsamt seinen Dutzend Teilbereichen (=Teile) und den Einzelplänen der verschiedenen Organe und Einrichtungen, sondern es erfolgte eine partielle Analyse folgender Titel<sup>24</sup> des der Kommission zuzurechnenden Einzelplans III:<sup>25</sup>

---

<sup>17</sup> Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 9. Juni 2015 zu der Strategie der EU für die Gleichstellung von Frauen und Männern nach 2015 (2014/2152(INI)); Rz 75

<sup>18</sup> Vgl. dazu auch die Legislative Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 19. November 2013 zum Entwurf einer Verordnung des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014 – 2020 (11791/2013 – C7-0238/2013 – 2011/0177(APP)): „Wobei berücksichtigt wird, wie der gesamte Finanzrahmen der Union zu einer stärkeren Gleichstellung der Geschlechter beitragen (und das Gender Mainstreaming gewährleisten) kann“.

<sup>19</sup> Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 3. Juli 2003 zu Gender Budgeting-Aufstellung öffentlicher Haushalte unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten (2002/2198(INI)); European Women’s Lobby, WIDE and CONCORD Statement: „Towards a Gender Responsive, Accountable and Participatory Post-2013 EU Multi-Annual Financial Framework and EU financing Instruments“, Mai 2011.

<sup>20</sup> GD Interne Politikbereiche (2015), „Der EU-Haushalt für die Gleichstellung von Frauen und Männern“, Studie für den FEMM-Ausschuss

<sup>21</sup> Wenn davon ausgegangen wird, dass bestimmte Politikbereiche zudem Auswirkungen auf intersektionale Ungleichheiten haben, wie Minderheiten- und Migrantenstatus, sexuelle und geschlechtliche Identität, soziale Schicht, Einkommensniveau und Bildungsstand, geografische Lage, Alter usw. wurden die potenziellen Auswirkungen hierauf ebenfalls hervorgehoben.

<sup>22</sup> Vgl. dazu die Argumentation in der Studie GD Interne Politikbereiche (2016), „Der EU-Haushalt für die Gleichstellung von Frauen und Männern“, Studie für den FEMM-Ausschuss: „Im Wesentlichen bietet dieser Ansatz einen externen Rahmen, anhand dessen sowohl interne EU-Ziele als auch Haushaltshilfen für EU-Maßnahmen zum Erreichen dieser Ziele beurteilt werden können. Mit diesem Ansatz soll sichergestellt werden, dass die Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts bei der Haushaltsplanung in der EU nicht auf eine umständliche Selbstbewertung reduziert wird, sondern dass Fortschritte an extern festgelegten Referenzwerten gemessen werden.“

<sup>23</sup> Vgl. dazu: Ingrid Robeyns: „Sen’s Capability Approach and Gender Inequality“, in Bina Agarwal, Jane Humphries and Ingrid Robeyns (Hrsg.), Amartya Sen’s Work and Ideas – A Gender Perspective, Routledge, 2005, S. 66.

<sup>24</sup> Von den 34 Haushaltstiteln (Mit Ausnahme der Verwaltungskosten für den Betrieb dieses Organs vereint der Haushalt der Kommission 27 Haushaltstitel für verschiedene Politikbereiche) betrifft die Analyse der hierin diskutierten Studie die Haushaltstitel Beschäftigung,



- Beschäftigung, Soziales und Integration (Titel 04),
- Inneres<sup>26</sup> (Titel 18),
- Justiz (Titel 33),
- Entwicklung und Zusammenarbeit (Titel 21),
- Forschung und Innovation (Titel 08) und
- Bildung und Kultur (Titel 15)

## Methode der Studie

Der verwendete Fähigkeitenansatz folgt einer Bottom-Up-Logik: Hauptindikatoren für das Wohlergehen stellen nicht makroökonomische Indikatoren, wie etwa Einnahmen, dar, sondern Elemente des Wesens der Personen und Zielsetzungen, die als wesentlich für ein glückliches und erfülltes Leben erachtet werden (können).<sup>27</sup> Anstatt auf in der Literatur bereits definierte Fähigkeiten zurückzugreifen, wählte die Studie jedoch einen flexibleren Ansatz generischer Fähigkeiten,<sup>28</sup> wobei Fähigkeiten, die in verschiedenen Listen als wesentlich für das Wohlergehen angesehen werden; herangezogen und in fünf Gruppen eingeteilt wurden.<sup>29</sup>

---

Soziales und Integration (Titel 04), Inneres (Titel 18), Justiz (Titel 33), Entwicklung und Zusammenarbeit (Titel 21), Forschung und Innovation (Titel 08) und zuletzt Bildung und Kultur (Titel 15). Die Auswahl unterliegt dahingehend einem „Bias“, da sie basierend auf den erwarteten geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Maßnahmen getroffen wird. Interessant wäre es, auch Haushaltstitel zu untersuchen, wo sich Auswirkungen auf indirekt(er)e oder versteckt(er)e Weise feststellen lassen.

<sup>25</sup> GD Interne Politikbereiche (2015), „Der EU-Haushalt für die Gleichstellung von Frauen und Männern“: Gewählt wurde Einzelplan III, „da darin die Ausgaben der EU für grundlegende Strategien festgelegt werden“. Anzumerken ist, dass explizit Bereiche ausgewählt wurde, wo ein derartiges Ergebnis zu erwarten war. Ebenfalls unberücksichtigt blieb die Fähigkeit der Mitgliedstaaten bzw. der EU-Agenturen, Mängel im Gender Mainstreaming mit Durchführungsmaßnahmen zu beheben.

<sup>26</sup> GD Interne Politikbereiche (2015), „Der EU-Haushalt für die Gleichstellung von Frauen und Männern“: Auf dem Gebiet „Inneres“ ist die Entstehung von geschlechtsspezifischen Problemen im Zusammenhang mit der Einwanderungs- und Asylpolitik besonders wahrscheinlich, denn Europa wird durch Migrationsströme aus den restlichen Teilen der Welt einem immer größeren Druck ausgesetzt. Damit einher gehen Sicherheits- und Menschenrechtsfragestellungen und -folgen, wobei ersteren in der Praxis oftmals mehr Gewicht eingeräumt wird. So heißt es in der Studie: „Es ist wahrscheinlich, dass Frauen und Männer den Einwanderer- und Flüchtlingsstatus aufgrund der ihnen zugewiesenen Geschlechterrollen unterschiedlich erleben. Der geschlechtsspezifische Kontext von Asyl und Einwanderung wurde jedoch erst vor Kurzem und nur teilweise auf internationaler und auf EU-Ebene anerkannt.“ In der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 wurde nicht auf das Geschlecht als Grund für Diskriminierung Bezug genommen, da Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu dieser Zeit als Sache des nationalen Rechts und der nationalen Politik angesehen wurden. Art 18 Charta der Grundrechte der Europäischen Union bezieht sich jedoch „lediglich“ auf diese Konvention. Der Rest des EU-Rechtsrahmens nimmt jedoch fast überhaupt nicht Bezug auf die geschlechtsspezifischen Aspekte der Einwanderungs- und Asylpolitik. Auch die Anerkennungsrichtlinie beschränkt sich auf einige wenige, sehr begrenzte Verweise auf geschlechtsspezifische Aspekte, während die Asylverfahrensrichtlinie und die Richtlinie über Aufnahmebedingungen überhaupt nicht auf geschlechtsspezifische Aspekte eingehen.

<sup>27</sup> GD Interne Politikbereiche (2015), „Der EU-Haushalt für die Gleichstellung von Frauen und Männern“, S. 15: Exemplarisch genannt werden die Fähigkeiten zu arbeiten, Beruf und Familie innerhalb der Familie auf gleichgestellte Weise zu vereinen, Freizeitaktivitäten nachzugehen, frei von Gewalt zu leben usw.

<sup>28</sup> Im Wesentlichen gehen alle Fähigkeiten-Listen von Frauen und Männern aus, die ein glückliches und erfülltes Leben führen und ihr Potenzial frei gemäß ihren Wünschen entfalten können.

<sup>29</sup> GD Interne Politikbereiche (2015), „Der EU-Haushalt für die Gleichstellung von Frauen und Männern“, S. 16.

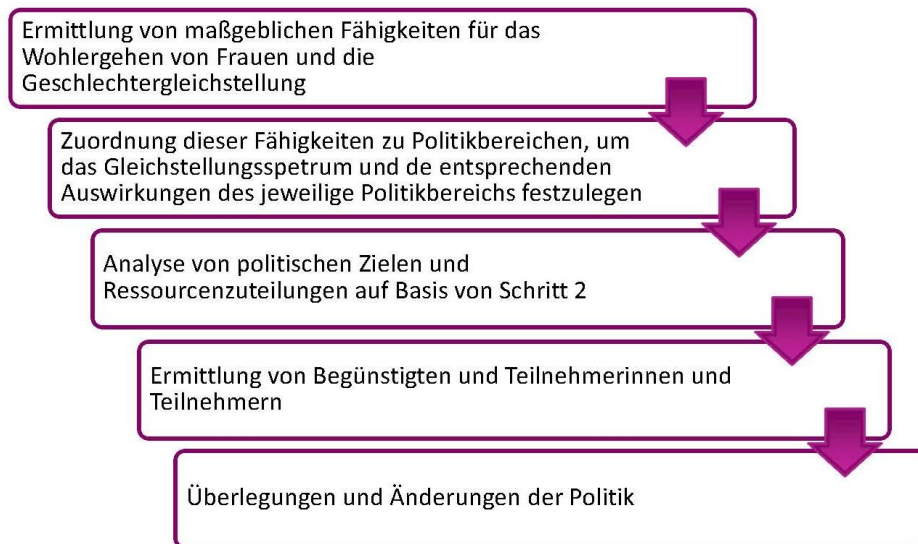
**Tabelle 2: Untersuchte Fähigkeiten bei der Analyse des EU-Haushalts 2015**

Kategorie <sup>30</sup>	Beschreibung
Einbindung von Frauen und Männern in die Gesellschaft	<i>Fähigkeiten, gleichberechtigt an Tätigkeiten außerhalb des Arbeitsmarktes und der Fürsorgewirtschaft teilzunehmen, gleichberechtigt Entscheidungen innerhalb der Familie zu treffen, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, sich frei zu bewegen, usw.</i>
Einbindung von Frauen und Männern in das politische und soziale System	<i>Fähigkeiten im Hinblick auf einen gleichberechtigten Zugang zu Bildung, zum Markt, zur Beschäftigung, zur Politik usw.</i>
Einbindung von Frauen und Männern in die Umwelt	<i>Fähigkeiten, einen Wohnraum zu haben in einer sicheren, sauberen Umgebung in Harmonie mit der Umwelt und anderen Arten zu leben usw</i>
Auseinandersetzung von Frauen und Männern mit ihrer Persönlichkeit	<i>Fähigkeiten, die Zeit selbst einzuteilen, Hobbies zu haben, spirituellen und religiösen Aktivitäten nachzugehen, die gewünschte Bildung und den gewünschten Beruf zu wählen usw.</i>
Auseinandersetzung von Frauen und Männern mit ihrer Körperlichkeit	<i>Fähigkeiten, sich sicher zu fühlen, ein würdevolles Leben zu leben, frei von physischer, psychologischer oder emotionaler Gewalt zu sein, Gedanken, Wünsche und die Persönlichkeit auf jegliche Art und Weise zu äußern, einschließlich des Aussehens, ohne Angst vor Gewalt und Einschüchterung haben zu müssen</i>

Quelle: Eigene Tabelle, basierend auf GD Interne Politikbereiche (2015), „Der EU-Haushalt für die Gleichstellung von Frauen und Männern“, S. 16.

Vorgegangen wurde dabei wie folgt:

**Abbildung 2: Fähigkeitenansatz-Methode**



Quelle: Eigene Tabelle, basierend auf GD Interne Politikbereiche (2015), „Der EU-Haushalt für die Gleichstellung von Frauen und Männern“.

<sup>30</sup> Die Kategorien schließen sich nicht gegenseitig aus: „Zum Beispiel schließt die Fähigkeit, sich sicher zu fühlen, unweigerlich eine finanzielle und wirtschaftliche Sicherheit sowie den Zugang zu einer Unterkunft ein und überschneidet sich damit mit der Einbindung im Hinblick auf das politische und soziale System, die Umwelt und die Körperlichkeit. Ebenso ist die Beschäftigung einer Person mit ihrer Persönlichkeit eng mit ihrer Einbindung in das politische und soziale System verbunden, da die Fähigkeit des gleichberechtigten Zugangs zu Beschäftigung, zum Markt und zur Politik die Fähigkeit des Zugangs zur gewünschten Ausbildung voraussetzt. Es gibt viele solcher Beispiele für derartige Querschnittskategorien. Das ist selbstverständlich, da das menschliche Wohlergehen ein komplexes Phänomen mit mehreren übergreifenden und einander überschneidenden Dimensionen ist.“

Nach Ermittlung der Anzahl von Fähigkeiten wurden Auswirkungen auf jede einzelne in Bezug auf Geschlechtergleichstellung als „direkt“ oder „indirekt“ bzw. „keine“, „gering“, „moderat“ oder „hoch“ eingestuft und auch intersektorale Auswirkungen bewertet.<sup>31</sup>

## Fazit der Studie

Das Fazit der Studie ist nicht durchgehend positiv und schließt sich im Wesentlichen der Kritik der hierin ebenfalls referenzierten Entschließung des Europäischen Parlaments zu Gender Mainstreaming im Europäischen Parlament von 2016<sup>32</sup> an.

Dass Gender Budgeting nicht durchgehend im Haushaltsprozess angewendet wird, führt zu folgenden Problemen: Gender Budgeting spiegelt nicht zwingend die politischen Ziele der Haushaltstitel wider; außerdem wird die durchgängige Berücksichtigung von Frauen und Männern gar nicht erst bei allen Haushaltstiteln systematisch und durchgängig als Umsetzungsmethode anerkannt.<sup>33</sup> Es fehlen Angaben zu Betragsvolumina für einzelne politische Ziele oder Maßnahmen oder Ausgaben werden einfach in übergreifenden Posten zusammengefasst<sup>34, 35</sup>. Während in manchen Haushaltsposten die Geschlechtergleichstellung als politisches Ziel gar nicht anerkannt wird<sup>36</sup>, gibt es in anderen, in denen die Geschlechtergleichstellung auf Makroebene sehr wohl Berücksichtigung findet, Widersprüchlichkeiten in Bezug auf ihre Integration in die Leitlinien für das jeweilige Mikroprojekt oder Programm.<sup>37</sup> Ebenfalls nicht immer anerkannt werden<sup>38</sup> mögliche Auswirkungen auf eine Reihe intersektionaler Ungleichheiten, einschließlich des sozialen und wirtschaftlichen Status und der Klasse, der geografischen Lage und des Minderheitenstatus.<sup>39</sup>

Im Detail kam die Studie zu folgenden Ergebnissen:

---

<sup>31</sup> Wie beispielsweise aufgrund eines Status als Minderheit oder Zuwanderer, der sexuellen Identität und der Geschlechtsidentität, der sozialen Klasse, des Einkommens- und Bildungsniveaus, des geografischen Standorts, des Alters usw.

<sup>32</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. März 2016 zum Gender Mainstreaming in der Arbeit des Europäischen Parlaments (2015/2230(INI)).

<sup>33</sup> Dazu heißt es in GD Interne Politikbereiche (2015), „Der EU-Haushalt für die Gleichstellung von Frauen und Männern“, S. 8: „Insbesondere im Zusammenhang mit übergreifenden Geschlechterfragen, die in den Zuständigkeitsbereich mehrerer Politikbereiche fallen (wie Armut, Migration und Asylsuchende, Gewalt gegen Frauen, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung), kann ein starkes Engagement innerhalb eines Politikbereiches in Bezug auf die Geschlechtergleichstellung wirkungslos werden, wenn ebenso wichtige Ziele in Bezug auf die Geschlechtergleichstellung in anderen relevanten Politikbereichen nicht verfolgt werden. Daher ist es entscheidend, dass in allen Haushaltstitel ähnlich starke Ziele in Bezug auf die Geschlechtergleichstellung und gleich hohe Gender-Mainstreaming-Standards verfolgt werden.“

<sup>34</sup> Dies kann etwaige Ziele der Geschlechtergleichstellung überschatten, sodass ihnen bei den tatsächlichen Ausgabenentscheidungen ein geringer Stellenwert beigemessen werden könnte. Beispiel: Im Titel „Justiz“ (Titel 33) wurden die früheren Programme mit den Titeln „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“, „Daphne III“ und „Progress“ durch ein einziges übergeordnetes Programm mit dem Titel „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ ersetzt. Angesichts des früheren Erfolges und der Vorreiterrolle besonders von Daphne bei der Bekämpfung von geschlechtsbezogener Gewalt muss geklärt werden, wie die Gleichstellungsziele der früheren Programme im Rahmen des neuen übergreifenden Programms verfolgt werden.

<sup>35</sup> Die gilt insbesondere für die Titel „Inneres“ (Titel 18) und „Justiz“ (Titel 33).

<sup>36</sup> Vgl. den Posten „Arbeitsbeziehungen und sozialer Dialog“, wo eine Anerkennung als politisches Ziel trotz des potenziell großen Einflusses dieses Postens auf die Förderung der Teilhabe von Frauen am Arbeitsplatz nicht erfolgt.

<sup>37</sup> So wird die Geschlechtergleichstellung in den Programmleitlinien der „Beschäftigungsinitiative für Jugendliche“ (Artikel 04 02 64), die den ESF-Vorschriften unterliegt, nur beiläufig erwähnt. Im Zusammenhang mit „Mikrofinanzierung und soziales Unternehmertum“ (Posten 04 03 02 03) wird das Gender Budgeting hingegen als Umsetzungsmethode anerkannt. Und schließlich wurden die potenziellen Auswirkungen auf intersektionale Ungleichheiten in keiner der Rechtsvorschriften und in keinem der Strategiepapiere zu den hier analysierten Haushaltsposten gewürdigt oder direkt behandelt.

<sup>38</sup> Weder in den Rechtsvorschriften auf Makroebene noch in den politischen Leitlinien.

<sup>39</sup> Beispielhaft heißt es darin ferner in GD Interne Politikbereiche (2015), „Der EU-Haushalt für die Gleichstellung von Frauen und Männern“, S. 42: „So werden etwa in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik geschlechtsspezifische Fragen nur ganz beiläufig erwähnt, ohne zu spezifizieren, um welche geschlechtsspezifischen Fragen es sich handelt, oder die Verpflichtungen der EU und der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Geschlechtergleichstellung zu erwähnen. Das ist insbesondere angesichts der starken Auswirkungen der Beschäftigungspolitik auf die Geschlechtergleichstellung besorgniserregend.“

- Mangelnde Anerkennung der Geschlechtergleichstellung als politisches Ziel und des Gender Mainstreaming als Umsetzungsmethode in allen Haushaltstiteln; somit bleiben derlei Aspekte bei manchen Ausgabenentscheidungen unberücksichtigt;<sup>40</sup>
- Mangelnde Transparenz bei Haushaltstiteln, was dazu führt, dass Ziele in Bezug auf die Geschlechtergleichstellung unberücksichtigt oder unsichtbar bleiben;
- Mangel an Gleichstellungsindikatoren bei mehreren Haushaltstiteln;
- Datenlücke: Fehlende Datenaufschlüsselung nach Geschlecht (bzw. fehlende Verpflichtung dazu); dies
  - behindert die Evaluierung der tatsächlichen Auswirkungen der politischen Maßnahmen der EU auf die Gleichstellung der Geschlechter
  - unterminiert die finanzielle und haushaltspolitische Rechenschaftspflicht.<sup>41</sup>

Zur Datenlücke ist anzumerken, dass sogar in Haushaltsposten, bei denen die Erhebung von geschlechtsbezogenen Daten gemäß den Projekt- und Programmleitlinien vorgeschrieben ist, meist nur sehr wenige und oberflächliche Daten verfügbar sind und die Daten lediglich die Zahl der Frauen und Männer umfassen, die in einem bestimmten Jahr von dem jeweiligen Programm profitiert haben.<sup>42</sup>

Als „besondere Herausforderung“ werden darüber hinaus querschnittsübergreifende Gleichstellungsfragen bezeichnet, die im Rahmen von mehreren verschiedenen politischen Maßnahmen (und Haushaltstiteln) der EU angegangen werden (z.B. Armut, Zuwanderung und Asylsuche, Gewalt gegen Frauen, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung):

*„Selbst wenn in einem Haushaltstitel mit Relevanz für ein Querschnittsthema [...]ein starkes Bekenntnis zur Gleichstellung der Geschlechter vorhanden ist, [können] Ziele realistischerweise nicht erreicht werden [...], wenn dasselbe Maß an Engagement nicht auch in anderen Titeln vorhanden ist, die für dasselbe Thema relevant sind.“<sup>43</sup>*

Nicht zu vergessen – und dies wird auch in der Studie angemerkt – ist das Problem einer „Gender-Mainstreaming-Ermüdung“, die auf (zu) komplexe Strukturen der Politikgestaltung zurückzuführen ist: sie schließt mehrere Ebenen ein, wodurch die Umsetzung etwaiger Projekte bzw. Programme wesentlich erschwert wird, insbesondere, wenn die Geschlechtergleichstellung sowohl ein Ziel auf Mikro- als auch auf Makroebene ist.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Definitiv ein beachtetes Ziel stellt die Geschlechtergleichstellung lediglich im Rahmen des ESF dar. Dies ist insbesondere angesichts der zentralen Bedeutung dieses Gebiets für die Geschlechtergleichstellung durchaus beunruhigend, so wären doch durchgängig direkte und starke Auswirkungen bei den meisten Haushaltsposten zu erwarten.

<sup>41</sup> Ebenso werden bei verschiedenen EU-Maßnahmen und -Fonds keine Zielgruppen auf der Grundlage des Geschlechts und weiterer Merkmale definiert. Wenn keine Zielgruppen vorhanden sind, die für die Beantwortung der Frage, ob mit EU-Maßnahmen und -Finanzmitteln dafür infrage kommende Begünstigte und Teilnehmer erreicht wurden, als Bezugspunkt dienen können, verlieren die bereits nur äußerst spärlich vorhandenen nach Geschlecht aufgeschlüsselten Daten gänzlich ihre Aussagekraft, wenn es darum geht, die geschlechtsspezifischen Auswirkungen der EU-Ausgaben zu bewerten.

<sup>42</sup> GD Interne Politikbereiche (2015), „Der EU-Haushalt für die Gleichstellung von Frauen und Männern“, S 43: „Aus diesen Daten geht teilweise hervor, dass die potenziell starken geschlechtsspezifischen Auswirkungen bestimmter Haushaltsposten nicht umgesetzt worden sind: So waren 2012 nur 38 % der Begünstigten des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung Frauen. Es gibt zum Beispiel auch keine öffentlich zugänglichen Daten zu den Gesamtbeträgen, die für Frauen und Männer ausgegeben worden sind, dazu, wie diese Ausgaben sich tatsächlich auf die Geschlechtergleichstellung oder speziell auf die Fähigkeiten von Frauen ausgewirkt haben, es fehlt die Aufschlüsselung der Beträge, die auf der Ebene der Mitgliedstaaten investiert worden sind, ebenso wie Daten zu den Auswirkungen auf die intersektionalen Ungleichheiten, mit denen die Teilnehmer / Begünstigten konfrontiert sind.“

<sup>43</sup> GD Interne Politikbereiche (2015), „Der EU-Haushalt für die Gleichstellung von Frauen und Männern“, S. 92: Als Beispiel wird das Zusammenwirken von „Justiz“, „Inneres“ sowie „Entwicklung und Zusammenarbeit“ genannt.

<sup>44</sup> Als Beispiel wird der ESF genannt, da hier nationale als auch EU-Ebene die notwendigen Ressourcen für eine intensive Bewertung der Geschlechtergleichstellung bereitstellen müssen und eine Zusammenarbeit auf lokaler, regionaler und supranationaler Ebene erfolgt.

Angesichts des im Vorhergehenden Beschriebenen trifft die Studie unter anderem folgende Empfehlungen:<sup>45</sup>

- Verankerung der Geschlechtergleichstellung als eigenständiges politisches Ziel in allen EU-Haushaltstiteln: Das auf makropolitische Ebene erklärte Bekenntnis sollte im Zusammenhang mit sämtlichen politischen Maßnahmen, für die Finanzmittel aus dem EU-Haushalt bereitgestellt werden, konsequent bis zur mikropolitischen Ebene in die Tat umgesetzt werden;
- Insbesondere bei Querschnittsthemen ist es entscheidend, dass Gleichstellungsziele und Pflichten zum Gender Mainstreaming konsequent in sämtlichen Haushaltstiteln verfolgt werden, die für das betreffende Thema relevant sind;
- Für mehr Transparenz im Haushalt sollten die genauen Beträge, die für einzelne Maßnahmen und politische Ziele vorgesehen sind, im Haushalt ausgewiesen werden;
- Bei sämtlichen Maßnahmen, für die Finanzmittel aus dem EU-Haushalt bereitgestellt werden, sollte der Einsatz von geschlechtsspezifischen Indikatoren in den Phasen der Projektauswahl, -überwachung und -evaluierung beschlossen werden. Auf der Grundlage des Geschlechts und sonstiger relevanter Merkmale sollten Zielgruppen benannt werden. Ebenso sollten nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten im Hinblick auf die Begünstigten und TeilnehmerInnen sämtlicher Maßnahmen, für die Finanzmittel aus dem EU-Haushalt bereitgestellt werden, systematisch im Rahmen der Überwachung und Evaluierung der Maßnahmen erhoben werden. Um die finanzielle Rechenschaftspflicht und die Transparenz sicherzustellen, sollten die Daten der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden;
- aktive Einbindung sämtlicher Stakeholder (NGO, Frauen- und Genderorganisationen) bei allen Schritten des Gender Budgeting;
- Allgemeine Leitlinien bei der Ausarbeitung des Haushalts: Klarstellung des Gender-Mainstreaming-Einflusses etwaiger Ausgabenziele bei der Ausarbeitung ihrer Einzelhaushalte durch die EU-Organe und -Gremien. Wenn die Kommission den Haushaltsentwurf beim Rat und beim Parlament vorlegt, sollte das Europäische Parlament darüber wachen, dass diese Leitlinien beim Prozess der Ausarbeitung des Haushalts eingehalten wurden.<sup>46</sup>
- Sichtung der Rechtsgrundlagen der Haushaltstitel<sup>47</sup> und Sicherstellung, dass in sämtlichen Haushaltstiteln eine horizontale Anerkennung der Geschlechtergleichstellung sowie des Gender Mainstreaming erfolgt.
- Initiierung eines Rechtsetzungsprozesses<sup>48</sup> für Titel, bei denen die Gleichstellung der Geschlechter und das Gender Mainstreaming nicht im Rechtsrahmen verankert sind, bzw. Änderung der betreffenden Rechtsvorschriften
- Bereitstellung von Daten auf Grundlage von Indikatoren für die Gleichstellung der Geschlechter aus denen hervorgeht, wie sich ihre Ausgabenentscheidungen auf die Gleichstellung der Geschlechter ausgewirkt haben.

---

<sup>45</sup> GD Interne Politikbereiche (2015), „Der EU-Haushalt für die Gleichstellung von Frauen und Männern“, S 11.

<sup>46</sup> Vergleichbare Leitlinien sollten auch beim Haushaltsentlastungsverfahren befolgt werden. So GD Interne Politikbereiche (2015), „Der EU-Haushalt für die Gleichstellung von Frauen und Männern“, S 92: „Im Rahmen seiner Rolle als wichtigstes Forum für die Rechenschaftspflicht im Haushaltsbereich im Zusammenhang mit dem Haushaltsentlastungsverfahren (Art. 319 AEUV) sollte das Europäische Parlament darüber wachen, dass derartige Daten systematisch erhoben und für die Öffentlichkeit sowie weitere EU-Organe zur Verfügung gestellt werden.“

<sup>47</sup> Wobei die Studie lediglich auf die untersuchten Bereiche referenziert.

<sup>48</sup> Durch die Europäische Kommission.

## Conclusio

Wie im Vorhergehenden dargestellt, mehren sich die Bemühungen, Gender Budgeting auf EU-Ebene und innerhalb des EU-Haushalts zu implementieren. Wenngleich der Weg ein langer ist, ist er allemal von Bedeutung: Denn auch auf EU-Ebene verstärkt Gender Budgeting die Transparenz<sup>49</sup> und Legitimität des EU-Haushaltsverfahrens<sup>50</sup>. Auf dieser Ebene ist diesbezüglich sogar eine Katalysatorwirkung zu erwarten, da die politischen Strategien der EU eine Anreizwirkung (und geschlechtspolitische Auswirkung) auf sowohl nationale und lokale als auch öffentliche und private bzw. halböffentliche Akteurinnen und Akteure entfalten (könnten). Anzumerken ist, dass der EU-Haushalt mit staatlichen Budgets nur bedingt vergleichbar ist, da er erstens über keine makroökonomische oder fiskalische Politik mit Ausnahme der Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion verfügt, und da er zweitens keine Ausgaben eines Wohlfahrtsstaates zu tätigen hat. Eine Umverteilung im klassischen Sinn nimmt das EU-Budget nicht vor.

---

<sup>49</sup> Wäre eine unzureichende Haushaltstransparenz doch ein Hindernis für die finanzielle Rechenschaftspflicht der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament und EU-Bürgerinnen und Bürgern.

<sup>50</sup> Das EU-Haushaltsverfahren unterliegt rigorosen Fristen, ist in Art 314 AEUV dargelegt und sieht wie folgt aus: 1) die einzelnen EU-Organe und Gremien arbeiten Haushaltsvoranschläge aus, 2) diese werden dann von der Europäischen Kommission in einem allgemeinen Entwurf zusammengefasst, 3) Annahme nach Einigung mit dem Europäischen Parlament und dem Rat angenommen werden. Für sämtliche Phasen des Verfahrens gelten strenge Fristen.



**Herausgeber, Medieninhaber und Hersteller:**  
BM für Gesundheit und Frauen, IMAG GMB

**Layout:**  
BMGF, Abt. IV/6

**Redaktion:**  
Birgit EIGELSREITER

**Für den Inhalt verantwortlich:**  
BMGF, Abteilung IV/1