

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie
und Tourismus | Postfach 71 28 | 24171 Kiel

Vorsitzenden des
Finanzausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Stefan Weber, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Minister

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/6068

nachrichtlich:
Frau Präsidentin des
Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein
Dr. Gaby Schäfer
Berliner Platz 2
24103 Kiel

gesehen
und weitergeleitet
Kiel, den 03.08.2021



über das
Finanzministerium
des Landes Schleswig-Holstein
24105 Kiel

26. Juli 2021

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

der Finanzausschuss hat in seiner Sitzung am 3. Juni 2021 um einen schriftlichen Bericht über die Umsetzung von Gender Budgeting Kriterien in den EU-Förderprogrammen gebeten. Sie finden den Bericht in der Anlage.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Bernd Buchholz

Anlage

Bericht über die Berücksichtigung von Gender Budgeting Kriterien bei der Umsetzung der EU-Förderprogramme in Schleswig-Holstein (EFRE und ESF)

Vorbemerkung:

In der Diskussion um „Gender Budgeting“ werden unterschiedliche Definitionen verwendet. Im Wesentlichen beziehen sich diese auf die haushalterische Steuerung, Umsetzung und Bewertung in Bezug auf die Gleichstellung von Frauen und Männern.

Exemplarisch hierfür ist zum einen die Begriffsbestimmung des Europarats. Danach ist Gender Budgeting „[...] eine Anwendung von Gender Mainstreaming im Haushaltsprozess. Es umfasst eine geschlechtsbezogene Analyse der Haushalte, die auf allen Ebenen des Haushaltsprozesses eine Gleichstellungsperspektive integriert und die Einnahmen und Ausgaben so umverteilt, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern gefördert wird.“¹

In einer Machbarkeitsstudie im Auftrag des BMFSFJ aus dem Jahr 2006 wird Gender Budgeting als Teilstrategie des „Gender Mainstreaming“ definiert. Diese sieht „die systematische Prüfung aller Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsprozess bei der Aufstellung, Ausführung und Rechnungslegung sowie aller haushaltsbezogenen Maßnahmen auf die ökonomischen Effekte für Frauen und Männer sowie auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse“ vor.²

Der Kern des „Gender Budgeting“ ist also die Anwendung von „Gender Mainstreaming“ in Bezug auf den Haushalt, d.h. finanzwirtschaftliche Entscheidungen sollen Genderaspekte wie die Gleichstellung von Frauen und Männern, berücksichtigen.

¹ Agentur für Gleichstellung im ESF, Im Fokus: Gender Budgeting, Infoletter 1/2010, S.5, . aus: Europarat (2005), Gender Budgeting - Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB),

² (Forschungsgemeinschaft, Competence Consulting, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie: Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, März 2006)

1. EU-Vorgaben für die EU-Strukturfonds:

In den Strukturfondsverordnungen der Europäischen Union für die Förderperiode 2014 bis 2020 sowie für die bevorstehende Förderperiode 2021 bis 2027 sind keine Vorgaben zum Gender Budgeting enthalten. Vorgaben gibt es aber für die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die Berücksichtigung des Gleichstellungsaspektes. Diese werden selbstverständlich bei der Umsetzung der EFRE und ESF-Förderprogramme in Schleswig-Holstein vollständig berücksichtigt. Hinweise der EU-Kommission auf eine unzureichende Umsetzung gibt es nicht.

Die Gleichstellung der Geschlechter ist als Querschnittsziel in der derzeitigen Förderperiode 2014 – 2020 in Artikel 7 (Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung) in der sog. Dachverordnung³ verankert:

„Die Mitgliedstaaten und die Kommission stellen sicher, dass die Gleichstellung von Männern und Frauen und die Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts während der gesamten Vorbereitung und Umsetzung der Programme auch in Bezug auf Begleitung, Berichterstattung und Bewertung berücksichtigt und gefördert werden. Die Mitgliedstaaten und die Kommission treffen die erforderlichen Maßnahmen gegen jede Form der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung während der Vorbereitung und Durchführung der Programme.“

In Art. 7 der ESF-Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 vom 17. Dezember 2013 sind zudem gleichstellungsspezifische Maßnahmen gefordert, die die verschiedenen Gleichstellungsziele direkt adressieren. Genannt werden dabei die Erhöhung der dauerhaften Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben und ihr berufliches Fortkommen zu verbessern und dadurch gegen die Feminisierung der Armut vorzugehen, die geschlechtsspezifische Segregation abzubauen, Geschlechterstereotypen auf dem Arbeitsmarkt und in der allgemeinen und beruflichen Bildung zu bekämpfen, sowie die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben für alle und die gleichberechtigte Verteilung von Betreuungspflichten zwischen Frauen und Männern zu fördern.

Die EFRE-Verordnung (EU) 1301/2013 enthält anders als im ESF keine die grundlegenden Vorgaben des Art. 7 der Dachverordnung ergänzenden zusätzlichen Regelungen zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen.

In den Verordnungen für die EU-Förderperiode 2021 bis 2027 wird an diese Vorgaben angeknüpft: Nach Artikel 9 (2) der sog. Dachverordnung⁴ stellen die Mitgliedstaaten und die Kommission sicher, „dass die Gleichstellung von Männern und Frauen, die durchgängige Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung und die

³ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013

⁴ Verordnung (EU) Nr. 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021

Einbeziehung einer Geschlechterperspektive während der gesamten Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Evaluierung der Programme sowie der Berichterstattung darüber berücksichtigt und gefördert werden.“

Gemäß Artikel 6. Absatz 2 der ESF+ Verordnung (EU) 2021/1057 vom 24. Juni 2021 verfolgen die Mitgliedstaaten und die Kommission das Ziel, „die Erwerbsbeteiligung von Frauen und die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben zu verbessern sowie gegen die Feminisierung der Armut und die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts auf dem Arbeitsmarkt und in der allgemeinen und beruflichen Bildung anzugehen.“

In der EFRE Verordnung (EU) 2021/1058 fehlt eine Regelung.

2. Umsetzung in Schleswig-Holstein

2.1. EFRE

Im Rahmen der EFRE-Förderung werden die Gleichstellung unterstützende Ziele und Maßnahmen in den Operationellen Programmen verankert und umgesetzt.

Die Bandbreite dieser Verankerung und Umsetzung der Gleichstellung korrespondiert dabei mit den großen Unterschieden sowohl beim Programmvolumen als auch der inhaltlichen Ausrichtung der 15 regionalen Operationellen EFRE Programme sowie eines Multifonds Programms in Deutschland in der Förderperiode 2014-2020. Dabei gibt es Gleichstellungsprojekte, die mit EFRE-Mitteln finanziert werden, und Unterstützungs- und Beratungsleistungen anbieten, die auf Verbesserungen der Vereinbarkeit von Privat- und Erwerbsleben zielen. Auch die Gleichstellung direkt unterstützende Ziele und Maßnahmen werden teilweise abgedeckt, z. B. indem der Ausbau von Kindertageseinrichtungen aus dem EFRE unterstützt wird. Bei geeigneten Maßnahmen kann das Thema Gleichstellung z. B. über entsprechende Projektauswahlkriterien berücksichtigt werden. Um die vorgegebenen Querschnittsziele (Gleichstellung, Nichtdiskriminierung, Nachhaltige Entwicklung) gemäß Artikel 7 und Artikel 8 der Dachverordnung bei der EFRE-Projektentwicklung, -bewertung und -umsetzung umfassend zu verfolgen, wurden in Schleswig-Holstein in der FP 2014-2020 zwei Stellen für sogenannte QZ-Fachkräfte etabliert. Dazu wurde ein umfangreiches Konzept entwickelt, das sich mit den Hilfestellungen zu den Querschnittszielen und der Beratung und Information zu den Querschnittszielen befasst, um damit die Projektträger in die Lage zu versetzen, das eigene Vorhaben frühzeitig mit Hinblick auf die Unterstützung der Querschnittsziele einzuschätzen und bei Bedarf zielgerecht zu modifizieren.

Zudem wird während der Verwaltungsüberprüfungen der Vorhaben die Umsetzung der Gleichstellungsmaßnahmen anhand von Checklisten überprüft.

Für die jährliche Berichterstattung werden die im Antragsverfahren erhobenen Querschnittsziel-daten ausgewertet und im Durchführungsbericht über die Umsetzung berichtet.

Während einer Halbzeitevaluierung wurden auch die Querschnittsverfahren evaluiert und im Anschluss die Mechanismen zur Umsetzung optimiert (z. B. durch Erstellung eines neuen Konzepts und Antragsformulare).

Grundsätzlich überwiegt in den EFRE-Programmen bei weitem die Verankerung der Gleichstellung als Querschnittsziel. Diese Verankerung wird unterschiedlich vorgenommen. So werden etwa die Zuwendungsempfänger über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf informiert. Es werden Informationsveranstaltungen für Antragsteller und für Wirtschafts- und Sozialpartner angeboten, ebenso wie Weiterbildungen für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den mit der Umsetzung der EU-Förderung betrauten Stellen. Unterstützt wird teilweise auch eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an den Diskussions- und Entscheidungsprozessen der Ausgestaltung und Umsetzung regionaler Strategien und Konzepte. Im Rahmen der EFRE-Förderung werden Projekte auf ihre Wirkung hinsichtlich des Ziels „Gleichstellung von Männern und Frauen“ geprüft und das Ergebnis dieser Prüfung bei der Projektauswahl berücksichtigt und in der Datenbank erfasst. Verschiedene EFRE-Programme fördern in hohem Maße Unternehmen und Einrichtungen, die – unabhängig von spezifischen Förderungen – Maßnahmen der Gleichstellung durchführen. Dazu zählen etwa Aktivitäten zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Privatleben, eine ausgewogene Beteiligung an betrieblicher Weiterbildung oder eine ausgewogene Besetzung von Leitungsfunktionen. Es gibt auch EFRE-Programme, die bei der Evaluierung Gleichstellung systematisch adressieren und insbesondere im Bereich Forschung und Entwicklung sowie bei der Wirtschaftsförderung bewerten.⁵ So ist ein Projekt, das konkret die Gleichstellung fördert, ist das „Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung und Weiterbildung Schleswig-Holstein (KoFW)“.

Das OP EFRE wurde partizipativ erarbeitet und innerhalb der Landesregierung und über die Lenkungsgruppe zum OP EFRE mit den Wirtschafts-, Sozial-, Regional-, Gleichstellungs- und Umweltpartnern abgestimmt. Die Partner, wie beispielsweise die Landesarbeitsgemeinschaft der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten Schleswig-Holsteins (LAG), wurden bei der Abstimmung und Beratung von Inhalten des OP EFRE sowie zur Implementierung des Querschnittsziels eingebunden. Zum anderen sind die Partner während der Umsetzung des OP EFRE im Begleitausschuss vertreten.

In der Regel zielen die EFRE-Projekte nicht auf das Thema Gleichstellung von Männern und Frauen ab und haben nur indirekt positive Auswirkung auf das Thema, weil im Unternehmen bereits familienfreundliche Arbeitsbedingungen etabliert sind. Dies trifft auf die meisten Unternehmen zu, resultiert aber nicht aus dem Förderprojekt.

⁵ Bt-Drs 1809630

2.2. ESF

Das Operationelle ESF-Programm Schleswig-Holsteins für die auslaufende Förderperiode 2014 bis 2020 sowie der ESF+ Programmentwurf Schleswig-Holsteins für die zukünftige Förderperiode 2021 bis 2027 verfolgen zur Gleichstellung von Männern und Frauen eine Doppelstrategie mit spezifischen gleichstellungsorientierten Maßnahmen und einem integrierten Gleichstellungsansatz in allen Aktionen.

Beiträge zur Umsetzung des Gleichstellungsgrundsatzes erbringen in der Förderperiode 2014 bis 2020 insbesondere fünf Aktionen:

- A1 – Beratungsnetzwerk Fachkräftesicherung;
- A3 – Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit;
- A4 – Frau & Beruf;
- B1 – Neue Wege in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung;
- C1 – Handlungskonzept PLS

In der Förderperiode 2021 bis 2027 werden Beiträge zur Gleichstellung insbesondere in den folgenden Aktionen erwartet:

- A1 - Fachkräfteservice;
- A3 - Weiterbildungsbonus SH;
- A4 - Frau & Beruf;
- B1 - HK STEP;
- B2 - BERAB (Berufsvorbereitung und Ausbildungsbetreuung);
- C1 - Innovative Wege in Beschäftigung
- C4 – Perspektive Arbeitsmarkt PAM – Netzwerk zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter

Unabhängig von diesen fachlichen Zielsetzungen wird das Prinzip des Gendermainstreaming im ESF/ESF+ durch eine Verpflichtung der Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger über die ergänzenden Förderkriterien im Zusammenhang mit den Rahmenrichtlinien umgesetzt. Diese sehen Ausführungen auch zur Gleichstellung von Frauen und Männern, Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung im Projektantrag bei der Projektkonzeption sowie in den jährlichen Sachberichten vor. Hierdurch erhalten die Verantwortlichen der einzelnen geförderten Aktionen einen konkreten Bericht zum Umsetzungsstand der Aktion und können ggf. Defizite erkennen und entsprechende Maßnahmen initiieren.

Zusätzlich werden über die Teilnehmererfassungsbögen des Landesprogramms Arbeit und das eingesetzte Monitoringsystem die Geschlechterverhältnisse auf der Projektebene systematisch erfasst, ausgewertet und jährlich berichtet.

Zur Unterstützung der Umsetzung hat die ESF-Verwaltungsbehörde im Jahr 2016 einen praxisorientierten Leitfaden zu Gendermainstreaming und Antidiskriminierung im Landesprogramm Arbeit erstellt, der sich insbesondere an Projektträger richtet. Entsprechendes ist für die kommende Förderperiode vorgesehen. Darüber hinaus ist ein

Angebot zur Trägerschulung zu den bereichsübergreifenden Grundsätzen einschließlich Gleichstellung geplant.

Im ESF-Begleitausschuss der auslaufenden und der kommenden Förderperiode ist das Frauennetzwerk zur Arbeitssituation e.V. vertreten.

Im Rahmen zweier Durchführungsevaluierungen 2017 und 2019 wurden auch die Maßnahmen zur Berücksichtigung der Grundsätze der Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen evaluiert. Als Fazit hielt der Evaluator „Moysies und Partner“ 2019 fest:

„Insgesamt zeigen die dargestellten Ergebnisse, dass die Angebote des ESF Schleswig-Holstein auch in nachvollziehbarer Weise den übergreifenden Fördergrundsatz der Gleichstellung von Männern und Frauen unterstützen. Insbesondere in Bezug auf die Situation von Frauen in der Arbeitswelt ist der ESF in hohem Maße als relevant zu erachten. So zeigen die Untersuchungsergebnisse, dass durch die Förderung Wege aus der Nichterwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit aufgezeigt werden und dadurch Beschäftigungspotenziale erschlossen werden können – nicht nur bezogen auf abhängige Beschäftigte, sondern auch auf Selbstständige (...). Zudem werden Unternehmen dabei unterstützt, sich stärker um familienfreundliche Personalstrukturen zu bemühen (...). Außerdem werden Frauen in ihrer beruflichen Weiterentwicklung und ihrem beruflichen Weiterkommen gefördert(...)“⁶

Die Analyse der übergreifenden Fördergrundsätze zeigen laut Evaluator systematische, angemessene und wirkungsvolle Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen im Hinblick auf die Verankerung der übergreifenden Fördergrundsätze nach Art. 7 und 8 VO (EU) 1303/2013.

Auch in der kommenden Förderperiode ist eine Evaluierung der Maßnahmen zur Umsetzung der bereichsübergreifenden Ziele vorgesehen.

⁶ Durchführungsevaluierung: Bewertung der Umsetzung und Ergebnisse der Kommunikationsstrategie, der Maßnahmen zur Berücksichtigung der übergreifenden Fördergrundsätze gemäß Art. 7 und 8 VO (EU) 1303/2013 sowie der Rolle der Partner, Moysies & Partner, Juni 2019