

Einführung und Implementierung der Gender-Mainstreaming Strategie

Referat von Frau Dr. Mieke Verloo
Universität von Nijmegen, Niederlande
im Rahmen der 1. Sitzung
der interministeriellen Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming
Wien, am 10. November 2000
m.verloo@mailbox.knn.nl

Geschichte des Gender Mainstreaming

Ein kurzer Exkurs in die Geschichte des Gender Mainstreaming ist hilfreich, um die Bedeutung dieser Strategie vollständiger zu erfassen. Die meisten von Ihnen werden wissen, wie wichtig die Konferenz von Peking für die Verbreitung und Einführung des Gender Mainstreaming war; seine Ursprünge sind jedoch schon wesentlich früher zu finden. Staaten wie Kanada und die Niederlande waren Mitte der Siebziger Jahre, dem Beginn der Gleichstellungspolitiken, unter den ersten Staaten, die betonten, wie wichtig es sei, „zu versuchen, Veränderung durch die vollständige Integration von Frauen und deren politischer Anliegen in den gesamten grundsatzpolitischen Prozess herbeizuführen.“ Dies ist die Formulierung Kanadas. Die Niederlande legten Gleichstellungspolitiken von Anfang an als eine zweigleisige Politik aus, wobei sie gleichzeitig darauf abzielten, einerseits spezifische, gezielte Politiken (genannt Sektorpolitiken) zu produzieren, und andererseits die so genannte Facettenpolitik, die Integration der Emanzipation der Frau als eine Facette der allgemeinen Politiken. Sowohl in Kanada als auch in den Niederlanden erwies sich die Integration der Gleichstellung in allgemeine Politiken als wesentlich schwieriger als erwartet, nicht zuletzt auf Grund mangelnden politischen Willens und einer bürokratischen Mauer der Gleichgültigkeit, wenn nicht sogar Feindseligkeit.

Seit Peking hat sich die politische Unterstützung für Gender Mainstreaming wesentlich verbessert. Gemeinsam mit der „Plattform for Action“ wurde die Idee des Gender Mainstreaming, „die geschlechtsspezifischen Auswirkungen in Betracht zu ziehen, bevor Entscheidungen getroffen werden“, weit verbreitet, und ein weltweiter Prozess zur weiteren Entwicklung dieser Strategie hat begonnen. Alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union haben nun diese Strategie eingeführt.

Es ist interessant zu wissen, dass ein früherer Versuch des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, kurz CEDAW, dies zu empfehlen, nicht dieselbe Aufmerksamkeit erhielt. Ich beziehe mich auf die Resolution 42/60, die empfiehlt, dass „die Staatsparteien eine effiziente nationale Maschinerie, Institutionen und Prozessabläufe auf einer hohen Regierungsebene einrichten und stärken, und unter Bereitstellung adäquater Ressourcen, Engagement und Autorität (unter anderem) über die Auswirkung aller Regierungspolitiken auf Frauen beraten.“ Das Problem bei der CEDAW-Empfehlung ähnelt jenen Problemen, mit denen früher Kanada und die Niederlande konfrontiert waren. Es gibt einen Vorschlag, dass viele Politiken Gender-relevant sind, das Ziel der Integration der geschlechtsspezifischen Sichtweise in alle Gender-relevanten Politiken wird übernommen, es ist jedoch absolut unklar, wie dieses Ziel erreicht werden kann.

Seitdem wurde die Strategie des Gender Mainstreaming glücklicherweise als Ergebnis der Arbeit vieler engagierter Beamten und Beamtinnen, Politiker und Politikerinnen, Forscher und Forscherinnen und Gender Experten und Expertinnen sowie feministischer NGO's klarer entwickelt, und in zahlreichen Fällen sogar implementiert. Ich werde in meinem heutigen Vortrag über diese Erfahrungen sprechen.

Was ist Gender Mainstreaming?

Die Definition der Expertengruppe des Europarates über Gender Mainstreaming wurde weitgehend übernommen, schlicht deswegen, weil sie die Tatsache betont, dass Gender Mainstreaming eine Strategie darstellt. Sie alle kennen diese Definition:

„Gender Mainstreaming ist die (Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung grundsatzpolitischer Prozesse, mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle normalerweise an politischen Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure und Akteurinnen einzubringen.“¹

Das wesentliche Element in der Definition von Gender Mainstreaming liegt im Augenmerk auf den grundsatzpolitischen Prozessen. Gender Mainstreaming ist dabei, Prozesse und Routinen, Verantwortlichkeiten und Kapazitäten für die Einbeziehung einer geschlechterbezogenen Sichtweise zu organisieren. Gender Mainstreaming geht daran, die Anwendung von Gender-Expertise in der politischen Entscheidungsfindung zu organisieren, ebenso wie den Einsatz der Gender Impact Analysis (Gleichstellungsverträglichkeitsanalyse) in diesem Prozess; gleichermaßen organisiert es die Konsultation und Teilhabe relevanter Gruppen und Organisationen an diesem Prozess. Wenn nichts dergleichen geschieht, so ist Gender Mainstreaming nur eine leere Worthülse geblieben.

Gender Mainstreaming birgt gewöhnlich eine Reorganisation der politischen Prozesse in sich, denn existierende Abläufe und Routinen sind allzu oft geschlechterblind oder geschlechtervoreingenommen. Im Gegensatz zu der Standard-Annahme von politischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsträgerinnen und Organisationen der politischen Entscheidungsfindung, dass ihre Arbeit geschlechterneutral sei, hat es sich immer wieder erwiesen, dass geschlechterbezogene Unterschiede nicht erkannt werden, und dass unreflektierte Annahmen Voreingenommenheiten zu Gunsten der existierenden geschlechtsspezifischen Ungleichheiten beinhalten. Gender Mainstreaming soll als Strategie hier aktiv gegensteuern, und sich das normale Mandat der politischen Entscheidungsträger und -trägerinnen zu Nutze machen, mehr Gleichheit in den Beziehungen zwischen Frauen und Männern zu fördern.²

¹ Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Council of Europe: Strasbourg, May 1998, p.15

² M.Verloo, GENDER MAINSTREAMING: PRACTICE AND PROSPECTS, Council of Europe: Strasbourg, 7 January 2000. EG (99) 13.

Die Betonung liegt auf Gender und Gender Mainstreaming, nicht nur - im eingeschränkteren Sinn - auf „Frauen“. Tatsächlich stellt die oft zu begrenzte und enge Auffassung von Gleichstellung eines der Hauptprobleme dar, die den Fortschritt in der Entwicklung des Gender Mainstreaming hemmen. In Ländern, wo ein „traditioneller“ Gleichstellungs-Ansatz vorherrscht, gilt es, die Konzepte, worauf die Gender-Politiken beruhen, zu revidieren, und einen Gender-Ansatz zu entwickeln.

Gender Mainstreaming und gezielte Gleichstellungspolitiken

Gender Mainstreaming und gezielte Gleichstellungspolitiken ergänzen einander. Den Anfangspunkt für gezielte Politiken bildet ein spezifisches Problem, das aus einer geschlechtsspezifischen Ungleichheit resultiert. Die Gleichstellungs-Maschinerie entwickelt sodann eine auf dieses Problem abzielende Politik. Den Anfangspunkt für Gender Mainstreaming bilden Politiken, die bereits existieren, und die darauf abzielen, etwas zu regeln, was für alle Bürger und Bürgerinnen bestimmt ist, oder für die Gesellschaft als Ganzes. Mainstreaming ist eine grundlegende Strategie. Es bedarf vielleicht einiger Zeit, bis sie implementiert wird, sie ist jedoch auf umwälzende und nachhaltige Veränderung ausgerichtet. Gezielte (oder spezifische) Politiken können viel schneller agieren, sind jedoch gewöhnlich in ihrer Reichweite begrenzt und oft einmalig.

Auch wenn der Bericht des Europarates (und viele andere, wie die Berichte der Europäischen Kommission) die Bedeutung einer doppelgleisigen Strategie sowohl des Gender Mainstreaming als auch der gezielten Politiken betonen, gab es eine Reihe von Fällen, wo die zunehmende Aufmerksamkeit für Gender Mainstreaming zum Verschwinden der gezielten Gleichstellungspolitiken geführt hat, wie dies auf lokaler Ebene in den Niederlanden der Fall war.

Die schwedische Erfahrung zeigt, dass „Gender Impact Analyses (Gleichstellungsverträglichkeitsanalysen) von politischen Vorschlägen die spezifischen Bedürfnisse von Frauen und Männern sichtbar machen, was zu neuen Anforderungen für spezifische Massnahmen und „positive action“ („positiver Handlung“ führt)³. Der Einsatz von Gender Mainstreaming als Strategie kann außerdem die Rolle der Gleichstellungs-Maschinerie verändern oder neu fokussieren. Wenn wir das schwedische Beispiel nehmen, bedeutet dies, dass die Abteilung für Gleichstellung nun eine proaktive, koordinierende und beratende Rolle in Bezug auf die Ministerien ausübt. In ihrer koordinierenden Eigenschaft verfolgt die Abteilung die Implementierung von Gender Mainstreaming. Zusammenfassungen und Analysen werden in Dialogform an die jeweiligen Ministerien zurückgeleitet. Die Gleichstellungsexperten und -expertinnen auf regionaler Ebene in Schweden haben nun die Rolle von Beratern und Beraterinnen, nicht die Rolle der Verantwortung für Gleichstellung, da diese Verantwortung bei den Verwaltungsspitzen liegt.

Wie ich einem früheren CDEG Bericht über Gender Mainstreaming entnommen habe, wollte Österreich 1999 immer noch der „positive action“ („positiver Handlung“) Vorrang geben, da die Strategie des Gender Mainstreaming nicht voll entwickelt war.

³ Gender Mainstreaming in Sweden. A Gender Equality Perspective in all policy areas. Fact Sheet. Ministry of Industry, Employment and Communications. June 1999, See also: Address by Ms. Margareta Wimberg, Minister for Gender Equality Sweden at the Council of Europe Conference GENDER MAINSTREAMING: A STEP INTO THE 21st CENTURY, Athens, 16-18 September 1999, p.2.

Es wurde jedoch auch festgestellt, dass damit begonnen worden war, an der Entwicklung der notwendigen Voraussetzungen für Gender Mainstreaming zu arbeiten. Ich bin sehr interessiert, von Ihnen mehr über die Entscheidung zu erfahren, Gender Mainstreaming zu beginnen. Und sogar dann bleibt die Frage der erforderlichen Voraussetzungen relevant. Gender Mainstreaming kann nur beginnen, wenn einige wesentliche Voraussetzungen erfüllt werden, und die Einführung der Strategie involviert die Entwicklung dieser Voraussetzungen. Dies ist der allererste Schritt. Ich werde nun auf Erfahrungen mit Gender Mainstreaming in den Niederlanden, Belgien und der Europäischen Union zu sprechen kommen, um über die Probleme und die Erfolgsaussichten zu reflektieren, die mit der Einführung und Implementierung von Gender Mainstreaming einher gehen.

Die Niederlande: Erfahrungen mit Gender Impact Assessment (GIA)

Im Vorjahr, 1999, sprach Herr Ad Melkert, der koordinierende Minister für Gleichstellungspolitik in den Niederlanden, auf einer Konferenz über Gender Impact Assessment (Gleichstellungsverträglichkeitsprüfung) auf allen Ebenen der Regierungs- und Verwaltungsstruktur. Er gab zu, in der Vergangenheit ernsthafte Zweifel gegenüber dem niederländischen Instrument EER (Emancipation Effect Report) (Bericht über die Auswirkungen der Emanzipation, Anm.d.Übers.), gehegt zu haben: zu mühsam, zu zeitaufwändig, zu teuer. Er sagte jedoch, er habe sich vom Gegenteil überzeugen lassen und sei sicher, dass das Instrument offensichtlich „funktioniere“, dass es das tue, was man von ihm erwarte: zu zeigen, wie und wo eine Politik, die als eine allgemeine, geschlechter-neutrale Politik gemeint war, Auswirkungen auf Geschlechterbeziehungen habe. Er war einer von zahlreichen Politikern und Politikerinnen und politischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsträgerinnen auf dieser Konferenz, die den Instrumenten begeistert und positiv gegenüberstanden.

Der EER ist das Ergebnis des politischen Ziels der Integration von Emanzipation in die allgemeinen Regierungspolitik. Emanzipationspolitiken in den Niederlanden waren niemals dazu gedacht, nur auf spezielle oder gezielte Politiken für Frauen eingeschränkt zu sein. Bis 1994 gab es jedoch keine speziellen Instrumente zur Verbesserung dieser Integration. Der EER wurde 1994 entworfen, um ex ante die potenziellen Auswirkungen neuer Regierungspolitik auf Geschlechterbeziehungen in der niederländischen Gesellschaft zu analysieren. Seitdem hat dieses Instrument eine kleine Familie von Variationen seiner Art hervorgebracht. Vor kurzem wurde eine umfassende Evaluierungsstudie über die EERs auf nationaler Ebene publiziert. Es ist nun genügend Erfahrung vorhanden, um die Frage zu beantworten, ob es stimmt, dass das niederländische Instrument, der EER, ein Erfolg sei.

Das Ziel eines jedweden Impact Assessments liegt darin, die potenziellen Auswirkungen neuer politischer Pläne oder Programme zu analysieren, bevor sie implementiert werden. Allgemein wird diese Art von Studien, am bekanntesten im Bereich der Umweltpolitik, in fünf Schritten angelegt:

1. Beschreibung der gegenwärtigen Situation.
2. Beschreibung der wahrscheinlichen Entwicklung ohne neue Politik.
3. Beschreibung und Analyse des neuen politischen Plans.
4. Beschreibung der potenziellen Auswirkungen.
5. Evaluierung der möglichen positiven und negativen Auswirkungen.

Diese Hauptstruktur eines jedweden Impact Assessment bildet auch die Hauptstruktur des Emancipation Impact Assessment. Es gibt im allgemeinen auch noch einen sechsten Schritt, der jedoch ursprünglich nicht Teil des EER war. Der sechste Schritt, der beinahe immer Teil des Impact Assessment ist, liegt in der „Entwicklung von Alternativen, um mögliche negative Auswirkungen zu vermeiden oder abzuschwächen“. Das Beiseite lassen des sechsten Schrittes ist das Ergebnis eines Kompromisses. Als der EER erstellt wurde, gab es nur wenige Personen, die an dessen Möglichkeiten glaubten. Es waren keine früheren Beispiele bekannt. Alles, was es gab, war politischer Wille auf hoher Ebene (Elske ter Vold, der Staatssekretär für Emanzipationspolitiken), einen starken Willen in der Gleichstellungs-Bürokratie (Joke Swiebel, der bei DCE arbeitete und sich das Vakuum an der Spitze zu Nutze machte) und zwei Forscherinnen, die entschlossen waren, ihn umzusetzen. (Es wird übrigens oft beschrieben, wie diese Kombination politische Innovation möglich machen kann.)

Die Entwicklung eines neuen politischen Instrumentes ist ein heikler Prozess, der technische, theoretische, aber vielleicht in erster Linie strategische Probleme mit sich bringt. Er involviert auch das Eingehen von Kompromissen in allen Teilen des Entwicklungsprozesses. Die Entscheidung, das Grundmodell jedweden Impact Assessments zu benutzen, löste nicht nur ein technisches Problem sondern erleichterte die Akzeptanz des Instrumentes auf Grund dieses Bezugs zu einem vorhandenen und erfolgreichen Instrument. Andererseits konnte dieser Bezug nicht zu weit gedehnt werden, denn die Punkte zur Entwicklung des Instruments machten klar, dass das Instrument nicht zu fordernd sein sollte (was Kosten, Zeit oder sogar Expertise anbelangt). Für einen EER gab es nicht, wie dies bei seiner Schwester im Umweltbereich der Fall war, die politische Unterstützung, die diesen verpflichtend oder sehr technisch ausgereift machte. Der Einsatz von Gender-Experten und Expertinnen zur Durchführung des EER konnte empfohlen, jedoch nicht als Forderung formuliert werden. Einige der Diskussionspartner und -partnerinnen im Ministerium hätten ein idiotensicheres Instrument bevorzugt, das überhaupt keine Expertise benötigte und in weniger als einem Tag angewandt werden konnte. Das Problem lag darin, wie dieser „Wunsch“ mit einer Realität in Einklang gebracht werden soll, wo Geschlechterbeziehungen sehr komplex sind und jedwedes Gender Impact Assessment unbedingt einen gewissen Grad an Ausgereiftheit verlangt. Die Einführung eines theoretischen Rahmens, basierend auf fundiertem akademischem Wissen, der doch auch mit der existierenden Geschichte der Emanzipationspolitik in Bezug gesetzt werden konnte, löste dieses Problem.

Der theoretische Rahmen bezieht sich auf drei Fragen in seinen drei Hauptelementen.

1. Wo können die strukturell ungleichen Machtbeziehungen zwischen Männern und Frauen gefunden werden?
2. Wie funktionieren sie? Von welchen Mechanismen werden sie produziert?
3. Wie müssen sie evaluiert werden?

Das erste Element, Strukturen, bezieht sich auf den Kern der Geschlechterbeziehungen und zeigt, welche Institutionen und Organisationen am wichtigsten sind. Das zweite Element, Prozesse, betont die formelle, theoretische Ebene: welche Mechanismen produzieren und reproduzieren

Geschlechterbeziehungen? Und das dritte Element, Kriterien, ist das normative Element, das erforderlich ist, um entscheiden zu können, ob eine gewisse Situation positiv oder negativ beurteilt werden soll.

Für eine Beschreibung der wichtigsten Strukturen konnte ein Bezug zu einer „Analysis of the Women’s Question“ (Analyse der Frauenfragen, Anm. d. Übers.) hergestellt werden, die im Jahr 1982 für die Regierung erstellt worden war (und noch immer als gültig erachtet wurde). Basierend auf dieser Analyse und auf jüngerem Wissen, wurden die beiden Hauptstrukturen als erstens Arbeitsteilung, und zweitens die Organisation von Intimität und Sexualität beschrieben. Die Bedeutung der Unterschiede zwischen Frauen wurde hervorgehoben, aber nicht weiter ausgearbeitet.

Bei der Operationalisierung der Prozesse, der Mechanismen der Geschlechterbeziehungen, des akademischen Wissens über Mechanismen der Macht bildete Anthony Giddens die Hauptquelle. Hier gab es eine etablierte Problemdefinition in den Emanzipationspolitiken, die besagte, dass es „ungleiche Machtbeziehungen zwischen den Geschlechtern“ gab. Zwei Mechanismen wurden beschrieben, erstens, die Verteilung der Ressourcen und der Zugang zu denselben, und zweitens die Regeln (Interpretationen und Normen) über oder in Beziehung zu Gender.

Für die Evaluierung wurden zwei Kriterien verwendet, die ihren Ursprung in verschiedenen Politikbereichen hatten. Das erste Kriterium ist die Gleichstellung im Sinne der Gleichheit vor dem Gesetz und Gleichbehandlung in ähnlichen Umständen. Um Gleichstellung im Sinne von Gleichmachung oder Anpassung an ein männliches Substantiv zu vermeiden, wurde das Kriterium der Autonomie hinzugefügt: „die Möglichkeit für Frauen, selbst zu entscheiden, was ein gutes Leben darstellt“, und das Kriterium der Pluriformität: eine Gesellschaft, in der Unterschiede nicht hierarchisch sind.

Dieser theoretische Rahmen des Instruments wird mit den grundlegenden Schritten des Impact Assessments kombiniert. Dies bedeutet, dass die gegenwärtige und zukünftige Situation in einem Politikbereich für beide Strukturen beschrieben und analysiert werden muss, dass es das potenzielle Ergebnis eines politischen Plans dann in Bezug auf Gleichstellung, Autonomie und Pluriformität zu evaluieren gilt.

Die Entwicklung des Instruments zeigt, dass es wichtig ist, den Bezug zu vorhandenen politischen Rahmen herzustellen. In den Niederlanden konnten politische Rahmen über die Problemdefinition in Bezug auf Macht in der vorhandenen „Analysis of the Women’s Question“ (Analyse der Frauenfrage, Anm. d. Übers.) gefunden werden. Politische Rahmen für die Kriterien konnten auch gefunden werden. Das vorhandene Environmental Impact Assessment (Impact Assessment im Umweltbereich, Anm. d. Übers.) funktionierte als politischer Rahmen und verstärkte die politischen und bürokratischen Möglichkeiten. Diese Verbindung zu vorhandenen politischen Rahmen war von höchster Bedeutung.

Folglich ist der EER nicht leicht exportierbar. Nicht wegen seiner Qualitäten im akademischen Sinn sondern wegen seiner Qualitäten in Bezug zu politischen Verträgen, politischen Kontexten, seinen Qualitäten, die ihm zu Akzeptanz und Anwendung verhelfen können. Als Petra Meier und Allison Woodward gebeten wurden, ein ähnliches Instrument für Flandern (ein Teil Belgiens) zu entwickeln,

hatten sie in vier Punkten kritische Vorbehalte: im erforderlichen hohen Maß an Spezialisierung; den Kosten in Zeit und Geld; der Abhängigkeit von der Qualität der Information und dem Fehlen der Bereitstellung von Alternativen.

Das Problem in Flandern lag darin, dass noch weniger Expertise über Gender verfügbar war, weniger Daten über Geschlechterbeziehungen und weniger Unterstützung, um das Problem in Angriff zu nehmen. Auch der theoretische Rahmen hatte keinen Bezug zur jungen politischen Geschichte von Flandern. Eigentlich gab es fast keine politische Geschichte über Gleichstellung in Flandern. Sie hatten andere Möglichkeiten. Sie beschlossen, ein Instrument zu entwickeln, das wesentlich Bildungs- und Prozess-orientierter ist, das ähnlicher den kanadischen und neuseeländischen Beispielen ist, die seitdem entwickelt wurden, und die versuchen, das Gender-Bewusstsein zu erhöhen, indem sie zu jedem Zeitpunkt im politischen Prozess Fragen stellen. Leider wurde das flämische Instrument seit seiner Fertigstellung 1997 nicht verwendet.

Die Stärke des niederländischen EER Instruments liegt darin, dass es verwendet wurde. Sieben EERs wurden auf nationaler Ebene fertig gestellt, und zwei sind in Ausarbeitung. Die Schlussfolgerungen des jüngsten Evaluierungsberichtes sind positiv. Er wird grundlegend als ein gutes Instrument bezeichnet, bedarf nur verstärkter Aufmerksamkeit und weiterer Entwicklung; nicht in Bezug auf die Qualität des Instruments sondern auf den ihn umgebenden Kontext: seine Position im politischen Entscheidungsfindungsprozess, die politische Unterstützung, die Umsetzung seiner Schlussfolgerungen in Alternativen, Empfehlungen und Richtlinien zur Anwendung durch jene, die ihn in Auftrag geben. Laut Evaluierung waren die oben stehenden Kritikpunkte kein Problem in den Niederlanden: es gab genügend Expertise - oft von außen angeheuert - das Instrument war nicht zu zeit- und kostenaufwändig, und in Wirklichkeit enthielt es fast immer Empfehlungen oder Alternativen.

Zwei Elemente des Evaluierungsberichtes sind am wichtigsten. Es wird betont, dass die Analyse des politischen Plans eine sehr präzise Analyse der Kombination Problem/Lösung beinhalten sollte. Sie sollte nicht nur die vorgeschlagenen Lösungen analysieren sondern auch die Problemdefinition in Bezug auf die geschlechtsspezifischen Auswirkungen. Da es in den Herzen vieler politischer Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen noch immer einen heimlichen Wunsch nach einem einfachen, idiotensicheren Instrument gibt, ist diese Betonung eines hohen Grades der Ausgereiftheit wichtig. Die Evaluierungen warnen vor einer Vereinfachung des Instruments (auf der Grundlage von Erfahrungen auf lokaler Ebene mit vereinfachten Checklisten), wobei gesagt wird, dass die geschlechterbezogene Sichtweise dort leicht verloren geht, und zu „Geschlecht ohne Gender“ führt, wobei Frauen oft wiederum nur als verletzliche Opfer dargestellt werden.

Der zweite Punkt des Evaluierungsberichtes bezieht sich auf den Platz des Instruments im grundsatzpolitischen Prozess. Die Evaluierungen stellten eine Tendenz fest, wonach Impact Assessment zu einem zu späten Zeitpunkt durchgeführt wird, wenn die politischen Pläne kaum mehr geändert werden können. Außerdem konnten in den Evaluierungen die Arbeit von „internen“, „externen“ und „joint venture“ Teams verglichen werden. Es stellte sich heraus, dass „joint venture“ Teams am besten arbeiteten, da sie die Vorteile der Distanz (die externen Experten und Expertinnen) und Definitionsstärke (die internen politischen Entscheidungsträger

und Entscheidungsträgerinnen) in sich vereinten. Als zweit bestes erwies sich ein externes Team, da sich ein gewisses Maß an Distanz als notwendig erwies, um kritisch zu sein.

Dem können noch einige Überlegungen hinzugefügt werden. Bei seiner Entwicklung wurde der EER als ein Instrument angelegt, das für alle Politiken, die nur irgendwie Gender-relevant sind, verwendet werden könnte (und idealerweise würde). Nun, fünf Jahre später, wurden neun Berichte fertig gestellt, zwei weitere befinden sich in Ausarbeitung. Während dieser fünf Jahre wurden wahrscheinlich mehr als hundert neue Politiken vom Stapel gelassen (dies ist eine sehr niedrige Schätzung). Der Selektionsprozess von Politiken für einen EER ist deshalb von großer Bedeutung. Wenn der EER ein Instrument für Gender Mainstreaming ist, wäre es erforderlich, den politischen Prozess so zu (re-)organisieren, dass ein EER für die wichtigsten, die bedeutendsten Politiken erstellt wird. Bis jetzt wurde dies noch nicht organisiert. Das Instrument soll sich von selbst verkaufen. Eigentlich hat es sich ja selbst verkauft, aber zu langsam. Nur das Bildungsministerium versuchte, eine Strategie für alle Teile seiner Organisation einzuführen, um das Instrument in einem Pilotprojekt anzuwenden; diese Strategie scheiterte jedoch, da es an Unterstützern und Unterstützerinnen und an Expertise fehlte. Es ist nicht schwierig, mögliche Lösungen für einen besseren Selektionsprozess zu finden, diese hängen jedoch von politischem und bürokratischem Willen ab. Eine Lösung wäre ein EER-Prüfungsausschuss, der für alle Politiken entscheiden sollte, ob ein EER erforderlich ist oder nicht (parallel zur Vorgangsweise für ein Environmental Impact Assessment in den Niederlanden). Eine weitere Lösung würde in der Institutionalisierung der Anwendung eines Prüfungsinstruments wie SMART liegen.

Eine zweite Überlegung bezieht sich auf die Weiterentwicklung einer Gender Mainstreaming Theorie. Für ein erfolgreiches Gender Mainstreaming wird wesentlich mehr erforderlich sein als nur die Anwendung dieses ersten Instruments. Zuerst bedarf es der Verbesserung des EER. Wie könnte der Kritik begegnet werden, die dahingehend lautet, dass er sich nur auf geschlechtsspezifische Ungleichheiten bezieht und nicht auf andere strukturelle Ungleichheiten? Es ist natürlich unakzeptabel, nur zu „sagen“, dass wir den anderen strukturellen Ungleichheiten Aufmerksamkeit schenken werden. Die Beziehung zwischen Gender und Ethnizität/oder Rasse, zwischen Gender und Sexualität, oder zwischen Gender und Klasse, um nur drei der wichtigsten strukturellen Ungleichheiten zu nennen, sind dazu viel zu komplex. In den Niederlanden wurde der EER konzipiert, um die wichtigsten Strukturen, Mechanismen und Kriterien betreffend Gender aufzuzeigen. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass genau dieselben Strukturen, Mechanismen und Kriterien richtig sind, wenn es sich um andere strukturelle Ungleichheiten handelt. Um nur einige Beispiele zu geben: wir haben gleiche gesetzliche Rechte für beide Geschlechter, nicht jedoch für Heterosexuelle und Homosexuelle. Wir können die „Organisation der Intimität“ als eine grundlegende Struktur für geschlechtsspezifische Ungleichheit analysieren; warum jedoch sollte dies auch eine der Strukturen von Ungleichheit in Bezug auf Rasse und Ethnizität sein? Menschen können der Homophobie und der Diskriminierung aus Gründen der Sexualität entkommen, indem sie sich im Schrank verstecken, Menschen können jedoch Rassismus und Sexismus nicht auf dieselbe Art entkommen, es ist zu schwierig, Geschlecht oder Farbe zu verstecken. Deshalb sollten jene analytischen Elemente, die für andere strukturelle Ungleichheiten wichtig sind, zuerst erstellt werden, bevor

wir ein Diversity Impact Assessment oder jedwede andere Mainstreaming Strategie entwerfen können, die in diese Ungleichheiten einbezogen werden kann.

Eine letzte Überlegung bezieht sich auf den Platz des EER in einer umfassenderen Strategie für Gender Mainstreaming. Leider hat die niederländische Regierung bis jetzt keinen umfassenden Mainstreaming Plan erstellt. Gender Mainstreaming bedeutet nicht nur die Überprüfung politischer Vorschläge durch ein technisches Instrument, es involviert auch die ständige Erziehung von politischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsträgerinnen, damit sowohl Frauen als auch Männer konsultiert werden können. Vor kurzem begann die niederländische Regierung, die Entwicklung eines umfassenderen Ansatzes über Gender Mainstreaming in Betracht zu ziehen, einschließlich der weiteren Ausarbeitung des EER. Diese neue Initiative könnte sehr verheißungsvoll sein.

Belgien: Erfahrungen mit Gender in Balance im Ministerium der Flämischen Gemeinschaft

Die meisten bis jetzt für die Einführung und Entwicklung von Gender Mainstreaming ausgewählten Politiken haben externe Politiken betroffen. Es war mehr oder weniger eine Sache des Hausverstands, interne Politiken zu betrachten, d.h. Politiken, die auf das Personal öffentlicher Verwaltung ausgerichtet und synonym sind mit „positive action“ („positiver Handlung“, Anm.d.Übers.), und daher mit gezielten Gleichstellungspolitikern. Eine jüngste Initiative des Ministeriums der Flämischen Gemeinschaft zeigt, dass dies nicht der Fall zu sein braucht. Diese Initiative, wobei es sich um ein gemeinsames Projekt des Ministeriums mit akademischen Experten zum Mainstreaming ihres Humanressourcen-Managements (HRM) handelt, wurde 1999 erfolgreich entwickelt. Seitdem verbreitet eine ähnliche Initiative die Erfahrungen des Projekts in sechs flämischen öffentlichen Institutionen.

Das Ministerium der Flämischen Gemeinschaft wurde 1992 auf Grund der staatlichen Umgestaltung Belgiens in Richtung Föderalisierung (<http://www.vlaanderen.be/>) ins Leben gerufen. Die Flämische Regierung war seitdem am ambitionösen Umgestaltungsprozess der neuen Bürokratien beteiligt, wobei Kundenorientierung, Effizienz und Leistung als zentrale Werte positioniert werden. Für ihr Personalmanagement war ein ausgefeiltes Programm für Humanressourcen-Management erforderlich, das den jährlichen Zyklus der individuellen Leistungsplanung, Coaching, Evaluierung und Beurteilung umfasst. Das Gender in BALANCE Projekt bestand aus sechs Schritten.

Basis	Konsultation mit Opinion Leaders zur Erstellung eines Mission Statements über Gender Mainstreaming im HRM.
Annahme	Ein Seminar führt zur Annahme des Mission Statements durch die Spitzen der Bürokratie.
Lernen	Das Instrument der Selbstbeurteilungen wird verwendet, um Gender Expertise an die Organisation weiterzuleiten und Wissen über die Organisation an die Forscher und Forscherinnen.
Analyse	Selbstbewertungen sind der Input für eine SWOT-Analyse, die theoretisch begründet ist und zu einem vorbereitenden Aktionsplan führt.
Nuancierung	Intensive Konsultation führt zu einem differenzierten, maßgeschneiderten Ansatz, in dem Checklisten, verpflichtende

	Vorgangsweisen und Training zentrale Elemente darstellen.
Selektion	Die Erfahrungen mit dem Projekt werden evaluiert und führen zur Auswahl der für die Zukunft zu setzenden Maßnahmen und Schritte.

Die ersten beiden Schritte sollen eine gemeinsame Definition des Geschlechterproblems in der Organisation darstellen. Ein Mission Statement ist das Ergebnis der Konsultation der Spitzen der Bürokratie und der Gender Expertise der Forscher und Forscherinnen. Der dritte und vierte Schritt involvieren die Teilhabe des Mittleren Managements, des Personals, das normalerweise an der Erstellung und Implementierung der Personalpolitik und der darauf folgenden Analyse durch die Forscher und Forscherinnen beteiligt ist. Im fünften und sechsten Schritt bildet wiederum Konsultation die Grundlage für die Forscher und Forscherinnen, um die Analyse auf ein vorgeschlagenes Set an Instrumenten und Werkzeugen für die Zukunft hin maßzuschneidern. Die Akzeptanz dieser Werkzeuge stellt einen integralen Bestandteil des Projekts dar.

Das Projekt ergab 28 Aktionspunkte, die speziellen Beamten und Beamtinnen zugeordnet waren. Diese Aktionen und Vorschläge müssen noch vom Ausschuss der Generalsekretäre bestätigt werden, und sie werden dann in die normalen jährlichen Pläne der Abteilungen integriert. Die Überwachung des Gender in Balance Projekts liegt in den Händen des Dienstes für Belange der Emanzipation, und dieser Dienst wird in seinen regelmäßigen Berichten darüber informieren.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen einige wichtige Stärken und Schwächen dieses Ansatzes auf. Gesamt gesehen hat das Projekt in seinen Auswirkungen zu einer Stärkung der Wesentlichkeit und Bedeutung der Gleichstellungsfrage geführt. Der „Kluft“ zwischen akademischer Gender-Expertise und administrativem Wissen muss jedoch weiterhin kontinuierlich Aufmerksamkeit geschenkt werden. Der kooperative Charakter des Projekts hat sich positiv auf die Urheberschaft der entwickelten Aktionspunkte ausgewirkt. Es bleibt jedoch noch zu sehen, wie „sicher“ die Übereinkommen im Kontext der in der flämischen Staatsbürokratie im Gange befindlichen Veränderungen sein werden.

Europäische Union: Erfahrungen mit Gender Mainstreaming

Die Europäische Union wird in jüngster Zeit als eine der progressivsten Staatengemeinschaft der Welt beschrieben, was die Geschwindigkeit und die Effizienz betrifft, mit welcher es der Kommission gelungen ist, eine geschlechterbezogene Sichtweise quer durch einen weitgestreuten Bereich von Fragen, einschließlich der Strukturfonds, der Beschäftigung, Entwicklung, Forschung, Bildung und Landwirtschaft⁴ zu organisieren.

Auf dem Gebiet der *Strukturfonds* lagen die Ergebnisse der Versuche, Gender Mainstreaming einzuführen, bis jetzt darin, dass im Jahr 1999 neue Verordnungen verabschiedet wurden. 10 wesentliche Bestimmungen legen in diesen neuen Verordnungen spezifische Anforderungen für die Integration einer geschlechterbezogenen Sichtweise in jedem wichtigen Stadium fest, einschließlich: allgemeiner Zielsetzungen, einer ex ante Evaluierung der Situation in Regionen in

⁴ Mark Pollack & Emilie Hafner-Burton, 2000

Bezug auf Gleichstellung, eines Gender Impact Assessment, der Bereitstellung von nach Geschlechtern aufgeschlüsselten Statistiken, ausgewogener Teilhabe von Männern und Frauen in allen Prüfungsausschüssen, einer Forderung, dass in den Dreijahresberichten speziell auf Gender Bezug genommen wird. Ebenso ist jetzt die Beseitigung von geschlechterbezogenen Ungleichheiten als Kernziel in jedem entsprechenden Fonds enthalten.

Pollack und Haffner-Burton führen diesen Erfolg auf die Verfügbarkeit vieler politischer Möglichkeiten, starke mobilisierende Strukturen und das strategische Framing (dem zueinander in Beziehung setzen von Rahmen, Anm.d. Übers.) der Strategie des Gender Mainstreaming zurück. Im Falle von Gender Mainstreaming in den Strukturfonds gab es vielfältige Zugangspunkte und eine Elite an Verbündeten, und es gab ein Fenster der Möglichkeit auf Grund der Revision der Verordnungen. Es existierten auch starke mobilisierende Netzwerke, ein gut entwickeltes Netzwerk feministischer Aktivistinnen quer durch alle EU-Mitgliedsstaaten. Außerdem haben die drei involvierten GD's einen interventionistischen „Rahmen“, und sie hatten das Ziel der Gleichstellung (wie im NOW Programm, New Opportunities for Women, Neue Möglichkeiten für Frauen, klar geworden war) bereits übernommen. Das Ergebnis des Framing von Gender Mainstreaming sowohl in Bezug auf Effizienz als auch soziale Gerechtigkeit, lag in einem hohen Grad an Resonanz mit vorhandenen politischen Rahmen.

Im *Wettbewerbsbereich* hingegen war das Ergebnis der Versuche, Gender Mainstreaming einzuführen, gleich null. Pollack und Haffner Burton erklären dieses Scheitern auf ähnliche Art und Weise. Die involvierte GD ist eine sehr geschlossene GD, nur private Firmen spielen in deren Netzwerk eine Rolle. Für die Teilhabe von Konsumentengruppen oder anderen NGO's ist wenig Vorsorge getroffen. Es gibt wenige Verbündete, und die GD hat sich ereilt, der rechtlichen Grundlage der Gender-Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages Widerstand zu leisten. Die feministischen europäischen NGO's haben sich selten um die Frage der Wettbewerbsfrage mobilisiert. Der vorherrschende politische Rahmen ist neo-liberal (nicht interventionistisch), und widersetzt sich den Bemühungen, Nicht-Markt Faktoren zu berücksichtigen. Außerdem gibt es keinen Rahmen, der die Relevanz der Wettbewerbspolitik für Gender erklärt.

Für die Europäische Union können weitere Beispiele gegeben werden. Im Forschungsbereich waren Versuche, Gender Mainstreaming einzuführen, erfolgreich, weil es gute politische Möglichkeiten gab (vielfache Zugangspunkte, gute Verbündete), viele Aktivisten auf nationaler Ebene und Netzwerke für Frauenstudien, sogar einige Gruppen auf europäischer Ebene, sowie ein erfolgreiches Framing, das die technische Effizienz und hervorragende Qualität in der Wissenschaft betonte.

Das allgemeine Muster sollte jetzt klar sein. Ich werde dieselben drei Dimensionen verwenden, um über die vorher beschriebenen Erfahrungen in den Niederlanden und in Belgien zu reflektieren.

Überlegungen betreffend die Erfahrungen

Wir wollen die drei in der Analyse der Abenteuer von Gender Mainstreaming in der Europäischen Kommission beschriebenen Faktoren verwenden, um weiter über die Einführung und Implementierung von Gender Mainstreaming zu reflektieren. Die drei

verwendeten Konzepte werden in der Theorie der gesellschaftlichen Bewegung entwickelt, erklären, warum und wie sich gesellschaftliche Bewegungen entwickeln und legen deren Aufstieg und Niedergang klar. Das Konzept der *politischen Möglichkeiten* bezieht sich auf die Offenheit der politischen und administrativen Arena, auf das Vorhandensein von Verbündeten innerhalb des politischen und bürokratischen Systems, und auf das Fehlen von weiteren wichtigen Spaltungen. Das Konzept der *mobilisierenden Netzwerke* bezieht sich auf die bereits vorhandenen Gruppen und Netzwerke, die ein Startpunkt für die Bildung anderer Gruppen sein können, oder einfach Druck auf das System ausüben. Das Konzept des *strategischen Framing* bezieht sich auf „die bewussten strategischen Bemühungen von Menschen, ein gemeinsames Verständnis zu erarbeiten, das Handlung in Richtung eines Ziels (hier die Gleichstellung) legitimiert und motiviert. Strategisches Framing versucht ein Bindeglied oder eine Resonanz zu schaffen zwischen vorhandenen Rahmen und dem Rahmen des Akteurs, der Akteurin, welcher oder welche die Veränderung herbeiführen will.

Wenn wir unsere Aufmerksamkeit wiederum dem niederländischen Gender Impact Assessment zuwenden, können wir klar die Relevanz aller drei Faktoren bei der Erklärung dessen relativen Erfolges erkennen. Es gab gute politische Möglichkeiten, da der Staatssekretär es wollte, und weil eine interministerielle Gruppe vorhanden war. Später nahmen die politischen Möglichkeiten ab, besonders die Unterstützung der Spitzenpolitiker und der Spitzen der Bürokratie. Insgesamt gesehen blicken die Niederlande auf eine relativ lange Geschichte der Gleichstellungspolitik zurück, und auf eine allgemeine Offenheit gegenüber NGO's. Es gab auch starke mobilisierende Netzwerke. Als die politischen Möglichkeiten abnahmen, übten Frauen-NGO's großen Druck auf staatliche Akteure und Akteurinnen aus, den EER einzusetzen. Die Unterstützung und die Stärke der Gleichstellungs-Abteilung innerhalb der staatlichen Bürokratie hat sich wesentlich verändert. Der theoretische Rahmen des EER wurde aus bereits „eingeführten“ Elementen vorsichtig konstruiert.

Wenn wir einen genaueren Blick auf das flämische *Gender in Balance Projekt* werfen, bestätigt die Ausgangssituation auch die Bedeutung der drei Faktoren. Es gab genügend politische Möglichkeiten, da eine neue Organisation existierte, die danach strebte, eine moderne und offene Organisation zu sein, und es gab einige Verbündete. Weiters waren auch genügend mobilisierende Netzwerke vorhanden, am aller wichtigsten externe Experten und Expertinnen, und eine interne Gleichstellungs-Abteilung. Das Projekt schuf vorsichtig den Rahmen für das Ziel der Gleichstellung, insofern als vertraute Konzepte des Humanressourcen-Managements verwendet wurden. Was jedoch noch verblüffender ist, ist die Tatsache, dass das gesamte Design von Gender in Balance aktiv versucht, für alle drei Faktoren positiv zu punkten. Der Basis-Schritt soll das strategische Framing des Ziels von Gender Mainstreaming im Mission Statement sicherstellen. In der Annahme-Phase wird das Mission Statement in eine politische Möglichkeit umgewandelt. Die Phase des Lernens organisiert eine Resonanz zwischen dem vorherrschenden Rahmen der relevanten Akteure und Akteurinnen, den an der Entwicklung und an der Implementierung der Personalpolitik involvierten Beamten und Beamtinnen, und dem Gleichstellungsrahmen der Experten und Expertinnen. Diese Phase transferiert Expertise und mobilisiert dadurch Expertise innerhalb der Organisation.

Allgemeiner betrachtet kooperieren die externen Experten und Expertinnen mit der internen Gleichstellungs-Abteilung dabei, die regulären Akteure und Akteurinnen zu

„mobilisieren“. Die externen Experten und Expertinnen erstellen den Entwurf eines Aktionsplans auf der Grundlage von „internen“ Selbstbeurteilungen und Konsultation darüber, dass der endgültige Plan wieder in die existierenden Rahmen passt. Die Erfahrungen mit dem Gender in Balance Projekt zeigen, dass bei der Implementierung von Gender Mainstreaming politische Möglichkeiten, mobilisierende Netzwerke und strategisches Framing wesentlich sind; was jedoch am aller wichtigsten ist, sie zeigen, dass diese Faktoren nicht etwas Gegebenes sind. Die gegebenen Möglichkeiten, mobilisierenden Netzwerke und Rahmen zu Beginn einer Gender Mainstreaming Initiative sollten vielmehr als ein Startpunkt für einen dynamischeren Ansatz gesehen werden. Ein guter Gender Mainstreaming Plan versucht, gute politische Möglichkeiten, mobilisierende Netzwerke und strategisches Framing zu organisieren.

Ich hoffe, dass dieser kurze Exkurs in die Geschichte, Definition und Erfahrungen mit Gender Mainstreaming Sie in die Lage versetzen wird, Gender Mainstreaming in Österreich zu einem guten Start zu verhelfen....

Referenzen

Benschop, Y. & M. Verloo. *Mainstreaming gender in Human Resource Management. The development of participatory processes and techniques*. Paper presented at the Public Sector Stream of the 1999 Critical Management Conference, 14-16th July, Manchester.

Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Council of Europe, Strasbourg, May 1998

Pollack, Mark A. & Emilie Hafner-Burton, Mainstreaming gender in the European Union, in: *Journal of European Public Policy* 2000

Rees, T. Managing Diversity and Mainstreaming Equality. ESRC Seminar Series *the Interface between Public Policy and Gender Equality*, Seminar Two, Sheffield Hallam University 1999, p.1-16.

Verloo, M. On the conceptual and theoretical roots of gender mainstreaming. ESRC Seminar Series *The Interface between Public Policy and Gender Equality*, Seminar One, Sheffield Hallam University 1999, p.1-10

Verloo, M. and C. Roggeband. 1996. Gender Impact Assessment: the development of a new instrument in the Netherlands. In: *Impact Assessment*. Vol. 14, nr 1, pp 3-21.

Verloo, M. Integrating gender into law and policy-making: the Netherlands. In: *Making Women Count*. Sue Nott, Fiona Beveridge and Kylie Stephen (eds.) Aldershot: Ashgate 2000.

Woodward, A. and P. Meier. *Gender Impact Assessment: Tool in Mainstreaming or Tool to Begin Mainstreaming? A comparison of Dutch and Flemish approaches*. Paper for the ECPR. Joint Sessions, Bern 1997.