

# Mieke Verloo

## Überlegungen zu Gender Mainstreaming in den Niederlanden

Da es sich bei Gender Mainstreaming immer noch um eine ziemlich neue Strategie handelt, liegen erst in einigen wenigen Ländern etwas längere Erfahrungen damit vor. Zwar haben Länder wie etwa Deutschland seit der Jahrtausendwende diesbezüglich rasch aufgeholt, dennoch finden sich die am weitesten entwickelten Beispiele für Gender Mainstreaming als Strategie weiterhin in Schweden, Norwegen und in den Niederlanden. In Schweden wurde die Strategie auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene implementiert. In sehr kurzer Zeit (begonnen wurde damit erst 1994) entstanden Pilotprojekte, wurden Verfahren und zahlreiche neue und innovative Instrumente entwickelt; am bekanntesten ist wohl die 3-R-Methode. Als eines der ersten Länder, in denen Gender Mainstreaming als Ziel verankert wurde, befasste sich Norwegen nicht so sehr mit der Entwicklung von Instrumenten, sondern erhebt den Anspruch, Geschlechtergleichstellung in seinen konsensorientierten politischen Entscheidungsstil integriert zu haben. Die Erfahrungen in den Niederlanden sind nicht so umfassend, reichen jedoch schon in die 1980er Jahre zurück und beinhalten auch die Entwicklung innovativer Instrumente und Infrastrukturen. Wie können wir die Fortschritte beurteilen, die im Bereich Gender Mainstreaming in den Niederlanden erzielt wurden? Sehen wir uns zunächst näher an, was Gender Mainstreaming bedeutet.

### Gender Mainstreaming

Es gibt mehrere Definitionen von Gender Mainstreaming. Vielfach wurde die Definition der Sachverständigengruppe für Gender Mainstreaming beim Europarat übernommen, die den Schwerpunkt auf Geschlechtergleichstellung als Zielsetzung statt auf Frauen als Zielgruppe legt und ausdrücklich klar macht, dass es sich bei Gender Mainstreaming um eine Strategie handelt. Diese Definition besagt: "Gender Mainstreaming besteht in der (Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung politischer Prozesse mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle an politischen Entscheidungen beteiligten AkteurInnen einzubeziehen. (Council of Europe 1998: 15)"

Das Wesentliche an dieser Definition von Gender Mainstreaming als Strategie ist, dass sie das in den Vordergrund stellt, was verändert werden muss, und politische Prozesse als wichtigsten Gegenstand der Veränderung betrachtet. Gender Mainstreaming besteht dieser Definition zufolge in der (Re-) Organisation von Prozessen und Routinen, von Verantwortlichkeiten und Kapazitäten für die Einbeziehung einer geschlechterbezogenen Sichtweise. In einem weiteren Entwicklungsschritt werden bei dieser Strategie mehrere Taktiken unterschieden, die sich auf verschiedene Aspekte konzentrieren können: entweder auf Gender-Expertise in der Politikentwicklung oder den Einsatz von Gleichstellungsverträglichkeitsanalysen in Entscheidungsprozessen oder die Einbeziehung und Beteiligung relevanter Gruppen und Organisationen in diesem Prozess. Darüber hinaus liegt bei Gender Mainstreaming die Betonung auf Gender und beschränkt sich nicht auf Frauen als Zielgruppe.

Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die traditionelle Politik eben nicht geschlechtsneutral ist und dass soziale Institutionen als grundlegende Bestandteile unserer Strukturen eine wichtige Rolle bei der Fortschreibung von Geschlechterungleichheit spielen. Mit Gender Mainstreaming geht im Allgemeinen eine Reorganisation politischer Prozesse einher, da bestehende Prozesse und Routinen allzu oft gleichstellungsindifferent oder geschlechterdiskriminierend sind. Im Gegensatz zur bei

politischen EntscheidungsträgerInnen und Organisationen verbreiteten Annahme, ihre Arbeit sei geschlechterneutral, wurde zur Genüge bewiesen, dass geschlechtsspezifische Unterschiede in der traditionellen Politik nicht erkannt werden und dass derlei unreflektierten Annahmen (zumeist unbeabsichtigte) Vorurteile zugrunde liegen, die die bestehenden geschlechtsspezifischen Ungleichheiten fortschreiben (Verloo & Roggeband 1996; Siim 1988).

Mit Gender Mainstreaming als Strategie soll diesen geschlechtsspezifischen Vorurteilen aktiv entgegengewirkt werden und das normale Mandat politischer EntscheidungsträgerInnen dazu genutzt werden, gerechtere Verhältnisse zwischen Frauen und Männern zu fördern (Verloo 2000: 13). Gender Mainstreaming setzt an bei "den Systemen und Strukturen selbst – eben jenen institutionalisierten Praktiken, die die Benachteiligung sowohl von Individuen als auch von Gruppen überhaupt erst hervorrufen" (Rees 2000: 3). Indem somit ein systemischer Ansatz in den Mittelpunkt gestellt wird, "hat Gender Mainstreaming mit viel höherer Wahrscheinlichkeit als andere Strategien ernsthafte Auswirkungen auf die Geschlechtergleichstellung" (Rees 2000).

Derzeit scheint das Hauptaugenmerk auf die Klärung der Strategie und die Entwicklung von Instrumenten, Methoden und Pilotprojekten für die Implementierung gerichtet zu sein. Wenig oder gar keine Beachtung wird den verschiedenen Definitionen von Geschlechtergleichstellung gewidmet, die sich hinter dieser Strategie verbergen. Daher enthält die vorliegende Arbeit nicht nur eine genaue Beschreibung von Gender Mainstreaming in den Niederlanden, sondern bezieht sich auch auf die Interaktion zwischen Prozess und Inhalt, zwischen Strategie und Ziel.

In dieser Hinsicht analysiert diese Arbeit das niederländische Handbuch für Gender Mainstreaming ("Emancipatie in beleid: Handleiding Mainstreaming") und befasst sich mit der von der Regierung in Auftrag gegebenen, im Jahr 2000 erstellten Bestandsaufnahme vorbildlicher Praktiken im Bereich Gender Mainstreaming in den Niederlanden. Bevor wir uns dieser Fallstudie zuwenden, soll uns ein Überblick über bestehende Studien zum Thema Gender Mainstreaming ermöglichen, die Frage allgemeiner zu betrachten.

## **Aktueller Stand der Gender-Mainstreaming-Forschung**

Gender Mainstreaming ist eine neue Strategie, und die wenigen Studien, die zu diesem Thema durchgeführt wurden, unterstreichen, dass es für eine Evaluation noch zu früh ist. Dennoch sollen in diesem Abschnitt die derzeit vorliegenden Untersuchungen kurz vorgestellt werden, um einen Überblick über den aktuellen Wissensstand in diesem Bereich zu vermitteln. Eine der ersten Studien ist die von Rees (1998); ihre bahnbrechende Arbeit über Gender Mainstreaming im Bereich Schul- und Berufsbildung und Arbeitsmarktpolitik gilt als Referenzwerk. Rees erörtert, dass Gender Mainstreaming ein vielversprechendes Potenzial hat, aber konzeptuell unzureichend ausgearbeitet ist und oft zu wenig verstanden wird; es sei daher notwendig, sich mit dem grundlegenden Wesen von Geschlechterverträgen und der diesen zugrunde liegenden Ideologie der weißen Kernfamilie, auf der so viele unserer sozialen Institutionen beruhen, zu befassen.

Eine weitere Arbeit, auf die alle Gender-Mainstreaming-ForscherInnen häufig Bezug nehmen, ist der Abschlussbericht der Sachverständigengruppe für Gender Mainstreaming beim Europarat (1998). Seine Definition von Gender Mainstreaming als "(Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung politischer Prozesse mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte auf allen Ebenen und in allen Phasen durch alle an politischen Entscheidungen beteiligten Akteure und Akteurinnen einzubeziehen" hat weite Verbreitung gefunden. Dieser Abschlussbericht enthält hauptsächlich eine systematische Untersuchung der Strategie sowie Beispiele für bewährte Praktiken. Berichte dieser Art haben ihre Grenzen. Studien, die sich schwerpunktmäßig mit der Erfassung bewährter Praktiken befassen, enthalten meist

keine ausreichend klare Darstellung von Kriterien dafür, was eine bewährte Lösung ist und warum. Da der Großteil dieser Untersuchungen darüber hinaus eine weitere Verbreitung von Gender Mainstreaming als Strategie propagiert, enthalten sie eine Überdosis Begeisterung und zu wenig kritische Distanz.

Bei Durchsicht dieser Studien sticht ins Auge, dass viele davon die Herangehensweise des Europaratsberichts teilen. Sie schlagen Ideen für Gestaltung und Implementierung der Strategie vor und erfassen bewährte Praktiken (Recipes, Athens report Council of Europe, McKay & Bilton 2000). Es gibt nur eine geringe Zahl tiefer gehender Studien und sehr wenig wissenschaftliche Forschung. Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über die vielversprechendsten darunter, um herausarbeiten zu können, was noch zu tun bleibt. Obwohl derzeit nur wenige und größtenteils fragmentarische Untersuchungen vorliegen, fällt auf, dass ihre Schlussfolgerungen in ähnliche Richtungen zu weisen scheinen.

## **Beschäftigungsverhältnisse und Arbeit**

Einer der Hauptschwerpunkte bei Gender Mainstreaming liegt eindeutig im Bereich Beschäftigung und Arbeitsmarkt. Behning & Serrano Pascual (2001a & 2001b) befassen sich mit den Auswirkungen des Gender-Mainstreaming-Konzepts auf die nationalen Beschäftigungsprogramme von zwölf westeuropäischen Ländern. Sie finden Parallelen zwischen den Unterschieden beim Mainstreaming und den divergenten Wegen zum Ziel der Geschlechtergleichstellung in den einzelnen Staaten. Wie aus den Länderberichten in ihrem Buch hervorgeht, variieren Auffassung und Umsetzung des Gender-Mainstreaming-Konzepts in den EU-Mitgliedsstaaten stark. Teilweise wird es mit dem Konzept der Chancengleichheit und Gleichberechtigung gleichgesetzt, anderswo impliziert es Fördermaßnahmen, Gleichbehandlung, gleiche Beteiligung und Regierungsreformen. Daraus folgt, so stellen sie fest, dass es kein allgemein verbreitetes Verständnis des Konzepts in den verschiedenen Mitgliedsstaaten gibt, ja, dass der Großteil der in den Mitgliedsstaaten implementierten Politiken nur eine Fortschreibung früherer Politiken ist. Das Hauptproblem ist die Fokussierung auf Frauen als Gegenstand der Veränderung und auf ihre Anpassung an einen Status quo statt einer Veränderung des Status quo. In Spanien etwa besteht Gender Mainstreaming in einer Verstärkung von positiven Diskriminierungsmaßnahmen. Für Behning und Serrano Pascual stehen die Unterschiede bei der Implementierung von Gender Mainstreaming in Relation zu den länderspezifischen Unterschieden je nach vorherrschendem Geschlechtervertrag, wobei sie die Niederlande und Österreich einem Modell zuordnen, in dem der Mann Familienerhalter, die Frau teilzeitbeschäftigt und Hausfrau ist, Griechenland und Spanien dagegen einem Übergangmodell von traditioneller Arbeitsteilung zu einem Doppelverdienermodell.

Behning und Serrano Pascual betonen die Wichtigkeit eines klaren Gender-Mainstreaming-Konzepts, da eine adäquate Implementierung die Einbeziehung der Gender-Perspektive bei allen Entscheidungsprozessen erfordert. Aus ihrer Untersuchung geht hervor, dass einige der Emanzipationskonzepte, die von den Frauenbewegungen in den Mitgliedsstaaten entwickelt wurden, möglicherweise unvereinbar mit dem Grundprinzip von Gender Mainstreaming sein könnten, weil sich dieses auf Gender und auf beide Geschlechter bezieht, wohingegen manche (Teile der) Frauenbewegungen die spezifischen Besonderheiten weiblicher Identitäten betonen und diesen Ansatz dem Streben nach Gleichstellung der Geschlechter zugrunde legen. Bei ihrer Analyse von Gender Mainstreaming in der EU als Top-down-Strategie, die den Versuch der Harmonisierung europäischer Geschlechterkulturen voraussetzt, bedauern sie, dass es seitens institutioneller AkteurInnen versäumt wurde, Akteurinnen aus den Frauenbewegungen in die Entwicklung der Strategie einzubeziehen. Sie plädieren für eine stärkere Einbindung von BürgerInnen- und Frauenbewegungen, um zu verhindern, dass ein großes Potenzial an Wissen und Möglichkeiten zur Implementierung verloren geht.

Abschließend bemerken sie, dass es besonders wichtig ist, die Bedeutung von Gender Mainstreaming zu klären.

## **Gender-Mainstreaming-Instrumente**

Eine weitere Untersuchung befasst sich vor allem mit spezifischen Gender-Mainstreaming-Instrumenten. Die Sachverständigengruppe für Gender und Beschäftigung der Europäischen Kommission (EGGE) veröffentlichte kürzlich einen Bericht über die Gleichstellungsverträglichkeitsprüfung (Gender Impact Assessment, im Folgenden kurz GIA genannt, Anm. d. Ü.) und die europäische Beschäftigungsstrategie (Rubery & Fagan 2000). GIA ist eines der am weitesten entwickelten Gender-Mainstreaming-Instrumente (Partner 2 1996). Mit GIA werden positive oder negative Auswirkungen geplanter Maßnahmen auf die Geschlechtergleichstellung identifiziert; die Ergebnisse sollen zu einem frühen Zeitpunkt in den Entscheidungsfindungsprozess eingebracht werden, um nötigenfalls eine Neuorientierung oder Nuancierung der Maßnahmen zu ermöglichen. Die Sachverständigengruppe kommt zu dem Schluss, dass sich GIA als Instrument in den einzelnen Mitgliedsstaaten unterschiedlich schnell entwickelt, wobei Schweden und den Niederlanden eine Vorreiterrolle zukommt. In dem Bericht wird hervorgehoben, dass die GIA-Methodik nicht nur in Hinblick auf die Praxis, sondern vor allem auf konzeptueller Ebene dringlichst weiterzuentwickeln ist. Die im Bericht so genannte Bottom-up-Weiterentwicklung erfordert die Verortung der Richtlinien in einer weiter gefassten und eindeutigeren theoretischen Formulierung der Frage, wie Ungleichheit zwischen den Geschlechtern in der Gesellschaft reproduziert wird, sowie eine systematische Anpassung von Gleichstellungskonzepten. Aus dieser konzeptuellen Einordnung von Geschlechterverhältnissen und Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern ergibt sich in der Folge die praxisorientiertere Top-down- Weiterentwicklung . Dem Bericht zufolge kann eine Weiterentwicklung der konzeptuellen Struktur sich auf GIA auswirken, zu einer Verbesserung der GIA-Methodik führen und so verhindern, dass eine Gleichstellungsverträglichkeitsprüfung Gender zwar sichtbar macht, aber nicht gendersensibel ist. Dies ist umso wichtiger, als in dem Bericht Mängel in punkto Sachkenntnis bei der Bewertung politischer Maßnahmen im Allgemeinen und in punkto Methoden für die Bewertung von Gender Mainstreaming im Besonderen festgestellt werden.

Ein weiterer wichtiger Punkt, der in dem Bericht deutlich gemacht wird, ist die Frage, wie sich GIA mit der Berücksichtigung anderer Formen struktureller Ungleichheiten kombinieren lässt. Dem Bericht zufolge wird diese Frage zunehmend in den Vordergrund rücken, da die neue sozialpolitische Agenda der EU eine Reihe von Maßnahmen gegen Diskriminierung aufgrund anderer Kriterien als Gender vorsieht. Insofern sind fundierte Kenntnisse hinsichtlich der Dimensionen von Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern im Zusammenhang mit anderen strukturellen Ungleichheiten wie etwa Ethnizität, Alter, Klasse, sexuelle Orientierung und körperliche Leistungsfähigkeit gefordert.

## **Vergleichende Untersuchung im Rahmen des TSER-Programms**

Das TSER-Projekt "Predicting the Impact of Policy" (ex-ante-Analyse potenzieller Auswirkungen von Maßnahmen) legt zunächst dar, dass "die Auffassung von der grundlegenden Bedeutung des Gleichstellungskonzepts und seiner bestmöglichen Umsetzung von historischen und gegenwärtigen nationalen Machtverhältnissen beeinflusst ist, die ständig revidiert und erneuert werden". Den Forscherinnen zufolge sind divergente Ansätze bei Gleichstellungskonzepten unvermeidlich und haben sowohl positive als auch negative Konsequenzen. Aufgrund dieser Unterschiedlichkeiten müssen Strategien auch demokratisch sein. Aus einer pluralistischen Perspektive kann dies als eine Facette von Subsidiarität angesehen werden, die ihrerseits ein Bestandteil von Demokratie ist. Sie stellen fest, dass der Weg zur Geschlechtergleichstellung in den einzelnen Staaten nicht nur mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten, sondern auch mit

unterschiedlichen rechtlichen und außerrechtlichen Strategien zur Bekämpfung von Ungleichheiten, mit unterschiedlichen Gleichstellungskonzepten und einer unterschiedlichen Verteilung von Vor- und Nachteilen aus Gleichstellungsmaßnahmen einhergeht. Sie kommen zu dem Schluss, dass, auch wenn formelle Einhaltung von Gesetzen nicht mit Konvergenz zwischen den Politiken der EU und der Mitgliedsstaaten gleichzusetzen ist, die Effizienz der Gleichstellungsvorschriften sehr stark von der Übereinstimmung zwischen diesen Vorschriften und dem politischen Umfeld jener Staaten abhängt, in die sie importiert werden (Nott, Beveridge & Stephen 2000). In diesem Sinn unterstreichen sie die Abhängigkeit der EU von den Mitgliedsstaaten, wenn es um die Implementierung von Gender Mainstreaming geht.

## **Gender Mainstreaming und Politikanpassung in der EU**

Die ersten wissenschaftlichen Untersuchungen konzentrieren sich darauf, die Bedingungen für eine erfolgreiche Einführung von Gender Mainstreaming aufzuzeigen (Mazey 2000; Hafner-Burton & Pollack 2000). Mazey zeigt, dass Gender Mainstreaming ein deutliches Beispiel für Politikübernahme bzw. Politikanpassung darstellt. Dahinter steht der Wunsch, die Einschränkungen bestehender Politiken zu überwinden, und das Bedürfnis, auf ein verändertes politisches Umfeld zu reagieren. In Hafner-Burtons und Pollacks Analysen von Gender Mainstreaming in der EU wird dargelegt, dass die EU bis vor kurzem ihre ambitionierte Geschlechtergleichstellungspolitik hauptsächlich im verhältnismäßig eingeschränkten neoliberalen Bereich des Arbeitsrechts verfolgte, in den 90er Jahren aber begann, eine weitreichende- re Agenda mit potenziell wesentlichen Konsequenzen für die europäischen Frauen und für die EU als progressive politische Ordnung zu verfolgen. Ihre Arbeit konzentriert sich darauf, diese Ausweitung der EU-Agenda und die Abweichungen vom Querschnitt bei Einführung und Implementierung von Gender Mainstreaming zu erklären. Sie untersuchen fünf Bereiche: Strukturfonds, Beschäftigung und Soziales, Entwicklung, Wettbewerb und Wissenschaft sowie Forschung und Entwicklung.

Obwohl ihre Analyse der entsprechenden politischen Rahmenbedingungen und der damit verbundenen Gestaltungsprozesse einigermaßen verallgemeinernd ausfällt, deuten sie die Neugestaltung des vorhandenen Rahmens als wichtigen Aspekt beim Erklären der Anfänge und der erfolgreichen Einführung von Gender Mainstreaming. Sie verwenden das Konzept des strategischen Umbaus als dynamisches Konzept, das sichtbar macht, wie verschiedene AkteurInnen den bestehenden politischen Rahmen verändern, um ihre jeweiligen Ziele zu erreichen. Aus ihren Fallstudien ergeben sich zwei Schlussfolgerungen: die Variabilität der Ergebnisse sowie die Fähigkeit strategischer AkteurInnen, strukturelle Hindernisse durch einen geschickten strategischen Gestaltungsprozess zu überwinden.

Abschließend warnen sie, dass die Bemühungen der EU um Gender Mainstreaming zu einem integrativen Ansatz geraten könnten, bei dem Frauen und Gender-Aspekte in spezifische Politiken integriert werden, statt die grundlegenden Ziele der EU aus einer Gender-Perspektive neu zu überdenken. Das sehen sie als unvermeidliches Ergebnis der strategischen Gestaltungsprozesse: Sie können zur Folge haben, dass Gender Mainstreaming als wirkungsvolles Mittel zum von den politischen EntscheidungsträgerInnen angestrebten Zweck "verkauft" wird, statt eben diese Ziele in Frage zu stellen. Dies stellt vor allem insofern eine Bedrohung für das inhärente Veränderungspotenzial von Gender Mainstreaming dar, als die EU eine der bisher erfolgreichsten Implementorinnen ist.

Die Untersuchung von Braithwaite (1999) befasst sich ausschließlich mit Gender Mainstreaming in den Strukturfonds, die als der bislang am weitesten entwickelte Bereich innerhalb der EU gelten können. Ihre Untersuchung kommt zu ähnlichen Schlussfolgerungen wie die oben angeführte Forschungsarbeit. Sie stellt fest, dass viele

wichtige Bereiche von Strukturfondsinterventionen hinsichtlich der Geschlechtergleichstellung keine Beachtung finden und dass die Relevanz von Gender manchmal massiv bestritten wird. Sie hebt hervor, dass eine der mit dem Gender-Mainstreaming-Ansatz verbundenen Gefahren darin besteht, dass das Thema Gender in Ermangelung genauer Zielsetzungen für die Verringerung von Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern leicht in anderen Politikbereichen – etwa Schaffung von Arbeitsplätzen, Wirtschaftswachstum oder Armutsbekämpfung – verortet und diesen in der Folge untergeordnet werden kann. Bisher, so die Untersuchung, besteht das Hauptziel bei Strukturfonds und Geschlechtergleichstellung in einer stärkeren Beteiligung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Die Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben wird als ein Mittel behandelt, die aktivere Beteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu fördern, und nicht als ein Ziel der Geschlechtergleichstellung als solches. Im Gegensatz zur Rhetorik von Gender Mainstreaming gilt "Gleichbehandlung" in der Praxis als lange nicht so überzeugendes Argument für die Integration von Gleichstellungsangelegenheiten in Strukturfondsprogramme wie Effizienz und Effektivität.

## **Gender Mainstreaming europaweit**

Ein Evaluationsbericht an den Europarat (Verloo 1999a) kommt unter anderem zu dem Schluss, dass Geschlechtergleichstellung als eindeutig definiertes Ziel unzureichend ausgearbeitet ist und es eines kontinuierlichen Dialogs darüber bedarf, was Geschlechtergleichstellung sein sollte. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass der Schwerpunkt bei Gender Mainstreaming bislang auf Instrumenten zur Analyse und Schulung lag (ausgenommen auf lokaler und regionaler Ebene) und dass Einbindung und Beteiligung von BürgerInnen oder AnwenderInnen weniger üblich ist, wodurch die Gefahr entsteht, dass sich Gender Mainstreaming zu einem technokratischen Unterfangen entwickelt. Der Bericht ist einer der wenigen, die auf Mittel- und Osteuropa Bezug nehmen; er zeigt auf, dass nur in Slowenien mit der Implementierung von Gender Mainstreaming begonnen wurde und dass insgesamt die Implementierung von Gender Mainstreaming in den Bewerberländern auf eine Vielzahl von Hindernissen stößt, etwa beim Versuch, Geschlechtergleichstellung zum politischen Thema zu machen.

Die einzige weitere Untersuchung über Gender Mainstreaming in Verbindung mit Mittel- und Osteuropa ist jene von Bretherton (2001). Sie kommt zu dem Schluss, dass trotz des Engagements der EU zur Integration von Geschlechtergleichstellung in alle ihre Aktivitäten das Thema Mainstreaming aus der Politik gegenüber Staaten Mittel- und Osteuropas bisher auffallend ausgeklammert war. Sie hebt besonders den Fall Polen hervor und stellt fest, dass an der Erweiterungspolitik anschaulich ein Konflikt zwischen Ideen und Interessen deutlich wird, der dazu dient, die Institutionalisierung von Mainstreaming-Grundsätzen und -Praktiken zu verhindern, nicht nur in Bezug auf die Erweiterung, sondern quer durch die Politikbereiche der EU und darüber hinaus. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die EU beim Einbeziehen der Gender-Perspektive in erweiterungsrelevante Politikbereiche bislang gescheitert ist und dass die Nichteinbeziehung der Genderproblematik in die Agenda 2000 zu starken Befürchtungen Anlass gibt, die Erweiterung könnte eine allgemeine Abschwächung der EU-Gleichstellungspolitik zur Folge haben (KEG 1997; EP 1997, 1998; KEG 1999). In Hinblick auf die Zivilgesellschaft zeigt ihre Studie auf, dass zugleich mit der rückläufigen Repräsentation von Frauen in den Staaten Mittel- und Osteuropas eine deutliche Entwicklung im Bereich der transnationalen Vernetzung mittel- und osteuropäischer Frauenorganisationen zu beobachten ist. Diese Organisationen haben sich für das Lobbying zu Gender-Themen bislang vorwiegend der UNO-Strukturen bedient, konzentrieren sich aber immer stärker auf die EU-BeamtenInnen, um auf die Regierungen der Staaten Mittel- und Osteuropas in Hinblick auf Ziele der Geschlechtergleichstellung Einfluss zu nehmen.

## Gender Mainstreaming in den Niederlanden

Die Gender-Mainstreaming-Strategie ist in den Niederlanden gewiss nichts Neues. Sie kann in der Tat als Weiterentwicklung der in den 1970er Jahren entwickelten "Facettenpolitik" angesehen werden, einer von zwei gleichzeitig verfolgten Strategien. Die Facettenpolitik besagte, dass Gleichstellung eine Facette aller Politikbereiche darstellen sollte. Sie erwies sich jedoch als schwer umsetzbar, da die Infrastruktur zunächst auf einen Staatssekretär (1977) und eine Koordinationsstelle (DCE) für die so genannte "Emanzipationspolitik" beschränkt war. Bis in die 1990er Jahre gab es Geschlechtergleichstellungsinitiativen in mehreren Ministerien, die sich jedoch zumeist auf gezielte Maßnahmen beschränkten. Ebenfalls 1977 wurde eine interministerielle Schwerpunktgruppe für Geschlechtergleichstellung (ICE) eingesetzt, deren Bedeutung allerdings rasch schwand, da ihre Mitglieder innerhalb ihrer eigenen Ministerien zumeist keine wirklichen Entscheidungspositionen inne hatten und darüber hinaus häufig wechselten.

Einen entscheidenden Schritt bedeutete in den 1980er Jahren die Definition von Geschlechterungleichheit im Sinne einer ungleichen Machtverteilung zwischen Männern und Frauen. Das Augenmerk der politischen EntscheidungsträgerInnen erweiterte sich in der Folge vom Aspekt der "Kultur" und Bewusstseinsbildung in Richtung Veränderung gesellschaftlicher Strukturen. Obwohl in den darauf folgenden Jahren die Definition der Geschlechterproblematik als Problem der ungleichen Machtverteilung offiziell weiterhin Gültigkeit hatte, beschränkte sich die niederländische Gleichstellungspolitik in der Praxis immer mehr auf Arbeitsmarktpolitik. In Anlehnung an die Hauptziele der damaligen niederländischen Regierungen schien die Kernfrage die Verstärkung der Präsenz von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu sein. Zwar führte diese Schwerpunktsetzung zu einer Reihe von politischen Veränderungen, die von feministischer Seite sehr begrüßt wurden, etwa zum Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen und zu einer Politik, die für alle mehr Teilzeitarbeit ermöglichte; die traurige Konsequenz war jedoch, dass von der Facettenpolitik fast nichts mehr übrig blieb. Gegen Ende der 1980er Jahre waren die Versuche, Geschlechtergleichstellung in die bestehenden Ministerien einzubinden, ins Stocken geraten; übrig geblieben war eine Liste von drei konkreten Maßnahmen pro Ministerium. Diese konkreten Maßnahmen bestanden hauptsächlich aus spezifischen gezielten Maßnahmen, die ad hoc entwickelt wurden und nicht Teil einer langfristigen Strategie waren.

Die Initiative zur Entwicklung einer Gleichstellungsverträglichkeitsprüfung kann als neuerlicher Versuch zur Umsetzung der Facettenpolitik angesehen werden. Anfang der 1990er Jahre waren die Niederlande nicht nur eines der wenigen Länder, die auf nationaler Ebene ein spezielles Gender-Mainstreaming-Instrumentarium entwickelten (eine Gleichstellungsverträglichkeitsprüfung mit der Bezeichnung EER, Emancipation Effect Report), sondern – noch wichtiger – sie waren das einzige Land, in dem dieses Instrument tatsächlich zur Anwendung kam. Eine kürzlich veröffentlichte Untersuchung (van der Graaf, Mossink & Gröflin, 1999) zur Evaluierung der ersten sieben EERs zeigte, dass das Instrument als solches brauchbar ist. Der politische Wille zur weiteren Verwendung dieses Instruments ist vorhanden.

Ein schwerwiegendes Problem bei diesem Instrument liegt jedoch in seiner Positionierung im Entscheidungsprozess, da es bis heute kein systematisches Verfahren zu seiner verpflichtenden Durchführung gibt. Die Politikentwicklung ist innerhalb der niederländischen Regierung je nach Bereich und Problematik beträchtlichen Schwankungen unterworfen. Der Ressortautonomie der BeamtInnen steht auf der anderen Seite die Autonomie der MinisterInnen des Kabinetts gegenüber. Der öffentliche Dienst in den Niederlanden gilt als relativ unkoordiniert. Im "Reich der verfeindeten Ministerien" gibt es leider immer noch kein Verfahren, bei dem die Auswirkung einer Maßnahme auf die Geschlechterverhältnisse ein Kriterium für den verpflichtenden Einsatz

des EER oder einer anderen Mainstreaming- Strategie ist. Man sähe es lieber, wenn auf der Basis von Information und Beratung durch Sachverständige (innerhalb oder außerhalb der Bürokratie) eine Ministerin / ein Minister und in der Folge der MinisterInnenrat darüber entschiede. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die EER bisher in einem relativ späten Stadium des politischen Entscheidungsprozesses durchgeführt wurde und dass in der Folge der Einfluss auf die entsprechenden politischen Maßnahmen eher die Ausnahme denn die Regel darstellte. Der Evaluierungsbericht anerkennt diese Probleme und gibt Empfehlungen zu ihrer Lösung. Derzeit ist es noch zu früh, um festzustellen, ob diese Empfehlungen in der Praxis Veränderungen hervorrufen. Die EER bleibt hinsichtlich der Einbeziehung der Gender-Perspektive in politische Entscheidungen weiterhin mehr Versprechen als Wirklichkeit.

Die unterschiedliche Entwicklung der beiden in den Niederlanden entwickelten Instrumente – EER und Gender Bias Research Guidelines (Leitlinien zur Untersuchung geschlechtsspezifischer Vorurteile) – zeigen klar auf, dass es für Mainstreaming mehr als nur der Entwicklung eines Instruments bedarf. Die EER wurde vom niederländischen Gleichstellungsreferat umfassend beworben, und mehrere lokale frauenpolitische Einrichtungen und einige NGOs betrieben Lobbying dafür; das zweite Instrument wurde weder beworben noch unterstützt und verschwand in der Schublade. Daraus lässt sich die Lehre ziehen, dass das bloße Vorhandensein von Instrumenten nicht ausreicht und dass die Festlegung von Zuständigkeiten für den Einsatz des Instruments von entscheidender Bedeutung ist. In der Anfangsphase sind vermutlich unterstützende Maßnahmen erforderlich, etwa Workshops, Artikel in internen Newsletters etc., um BeamtenInnen, für die das Thema Geschlechtergleichstellung etwas Neues ist, einen Anreiz zu geben, das Instrument einzusetzen. Die Erfahrungen aus den Niederlanden zeigen auch, wie wichtig es ist, Gender Mainstreaming auf höchster Ebene zu organisieren und fördern. Es erfordert nicht nur Engagement von Seiten führender PolitikerInnen, sondern auch ein klares Engagement bei der Politikformulierung. In den Niederlanden beruht dieses Engagement auf der Grundlage der früheren Facettenpolitik.

Hinsichtlich der Infrastruktur zur Geschlechtergleichstellung bestehen heute auf nationaler Ebene weiterhin sowohl eine Koordinationsstelle (DCE, beim Ministerium für Soziales und Arbeit) als auch ein interministerielles Schwerpunktnetzwerk (ICE). Die meisten Ministerien haben zudem interne Komitees für Geschlechtergleichstellung eingerichtet. Nachdem in den vergangenen zehn Jahren ständige Umstrukturierungen und Chaos innerhalb der DCE zu einem Verlust von Routine und Einfluss gegenüber anderen Ministerien, ja sogar einer versuchten Auflösung der DCE zu Beginn der 1990er Jahre (aufgrund von Mainstreaming!) geführt hatten, scheint die Koordinationsstelle zu Beginn des neuen Jahrtausends wieder auf dem richtigen Weg zu sein (Outshoorn & Swiebel 1998).

## **Gender Mainstreaming in den Niederlanden näher besehen**

Betrachtet man die Bestandsaufnahme vorbildlicher Praktiken im Bereich Gender Mainstreaming in den Niederlanden, so stechen zwei Phänomene ins Auge: Erstens ist weit und breit keine Rede vom Ziel, das mit dieser Strategie verfolgt wird. Die Bestandsaufnahme beruht auf den Antworten zu einem Fragebogen; dieser beginnt mit der Frage: "Können Sie die Mainstreaming- Maßnahmen beschreiben, mit denen Sie befasst waren?" und fragt weiter: "Was war die Zielsetzung dieser Initiative?" Der Bericht gibt keine Auskunft darüber, was unter der Zielsetzung Geschlechtergleichstellung zu verstehen sein könnte und analysiert auch die Antworten auf die zweite Frage nicht, die typischerweise etwa folgendermaßen lauten: "Wir wollen ein Brainstorming zu Gender Mainstreaming machen" oder "Wir wollen Informationen verbreiten". Selten wird darauf verwiesen, dass das Ziel etwas mit Geschlechtergleichstellung zu tun hat. Zweitens enthält die Bestandsaufnahme keine klaren Kriterien dafür, was als Gender Mainstreaming betrachtet wird, sondern hat die Tendenz, kritiklos die Präsentation von



Maßnahmen als Gender Mainstreaming zu akzeptieren – mit dem Ergebnis, dass Maßnahmen wie ein spezieller Frauenfonds, ein Plan zur Förderung des Frauenanteils in Entscheidungspositionen im Sportbereich, eine Datenbank über feministische Dokumentationszentren, eine Untersuchung über Frauen in leitenden Positionen alle als Gender-Mainstreaming- Maßnahmen angeführt werden, obwohl sie eindeutige Beispiele für gezielte Geschlechtergleichstellungsmaßnahmen sind. Sie werden in einem Atemzug mit Gender-Mainstreaming-Instrumenten wie GIA, mit zahlreichen Konferenzen, Untersuchungen und Studien genannt. Wir können getrost annehmen, dass mit dieser Bestandsaufnahme eine Gelegenheit verpasst wurde, sowohl Konzept als auch Praktiken von Gender Mainstreaming klarzustellen.

Der Beibrif des Staatssekretärs für Emanzipation zum Gutachten "Gender Mainstreaming – eine Strategie zur Verbesserung der Qualität" hat da schon mehr zu bieten: Er schlägt ein unabhängiges Evaluationskomitee vor, das regelmäßig über die Resultate der Gender Mainstreaming-Bemühungen in den einzelnen Ressorts berichten soll.

In der vorliegenden Untersuchung beziehe ich mich vor allem auf den Bezug zwischen Strategie und Ziel; die bloße Tatsache, dass ein solches Komitee eingesetzt wird, reicht für die Bewertung der Bedeutung eines solchen Komitees noch nicht aus. Wir müssten mehr über seinen Aufgabenbereich erfahren, etwa ob dieses Komitee hauptsächlich die Strategie oder auch das Ziel und die Interaktion zwischen Strategie und Ziel bewerten soll.

Betrachten wir das Handbuch für Gender Mainstreaming, so können wir kaum umhin, uns erneut kritisch zu äußern. Um zunächst einen positiven Aspekt zu erwähnen: Das Handbuch beschreibt Gender Mainstreaming zutreffend als Strategie. Es erwähnt auch, dass diese Strategie kontinuierlich, prozessorientiert und niemals abgeschlossen ist. Es legt hingegen nicht dar, dass das bedeutet, dass es wesentlich ist, die Einbeziehung der Gender- Perspektive zu organisieren (oder zu verankern), und macht entsprechend auch keine Vorschläge, wie das geschehen könnte.

Die beiden Kritikpunkte, auf die ich mich im Folgenden konzentriere, sind das mangelnde Augenmerk auf das Ziel der Gender-Mainstreaming-Strategie und die Art, wie in diesem Handbuch auf die Notwendigkeit der strategischen Gestaltung der Rahmenbedingungen hingewiesen wird. Das Handbuch erklärt nicht, dass Gender Mainstreaming eine Strategie zur Erreichung von Geschlechtergleichstellung ist. In der Einleitung wird dieses entscheidende Element sogar heruntergespielt, indem nur in allgemeinen Worten erklärt wird, dass es sich bei Mainstreaming um eine Strategie zur Einbeziehung eines spezifischen Aspekts in die reguläre Politik handelt. Im Weiteren wird erwähnt, dass Emanzipation ein "Beispiel" für einen derartigen spezifischen Aspekt ist! Der einzige weitere Verweis auf ein Ziel ist im darauf folgenden Abschnitt zu finden (S. 70), in dem zwei Fragen als entscheidend für Gender Mainstreaming erwähnt werden: In welchem Zusammenhang stehen Gender-Aspekte mit den Problemen und den gewählten Lösungen von Maßnahmen, und was ist das Ergebnis von Maßnahmen für unterschiedliche Gruppen, etwa Frauen und Männer (Auch hier ist das Herunterspielen von Gender in der Formulierung "etwa" zu beachten.)? Es überrascht daher nicht, dass das Handbuch keine Erklärung über das angestrebte Ziel von Gender Mainstreaming, Geschlechtergleichstellung oder Emanzipation enthält. Das verblüfft insofern, als sich Gender Mainstreaming als Strategie auch an AkteurInnen wendet, von denen nicht zu erwarten ist, dass sie entsprechende Kenntnisse haben.

Wie nimmt das Handbuch überhaupt Bezug auf "Inhalte"? Es bezieht sich auf Inhalte unter Verwendung des Konzepts von Problemdefinitionen. Der Abschnitt "Engagement und Unterstützung" (draagvlak) beginnt mit der Erklärung, dass eine gemeinsam erarbeitete Problemdefinition, eine gemeinsame Analyse und ein klarer politischer

Rahmen wesentliche Voraussetzungen für Engagement und Unterstützung sind (S. 9). Einige Seiten später (S. 18) wird dies detaillierter ausgeführt. Das Handbuch erklärt, dass Problemdefinitionen entscheidend für die Verbesserung der Chancen sind, Probleme auf die Tagesordnung zu bringen. Es führt als Beispiel an, dass der Begriff "Emanzipation" (nicht wirklich ein Problem, sondern ein Ziel – dies nur nebenbei bemerkt) zu viel Widerstand hervorrief, ähnlich wie etwa die Begriffe "Gender" oder "Frauen". Und weiter im Text: Es komme auf die Wahl der Begriffe an, daher würden oft Begriffe wie "Diversität", "Gleichstellung" oder "gesellschaftliche Beteiligung" gewählt, anstatt von Gender oder Frauen oder Emanzipation zu sprechen. Dieser Abschnitt über Problemdefinitionen schließt damit, eine gute Strategie, um den Aspekt der Emanzipation auf die Tagesordnung zu bringen, bestehe darin, sie mit bestehenden Leitbildern, Zielen oder Organisationskonzepten in Verbindung zu bringen.

Nach genauer Lektüre des Textes kommen wir zu dem Schluss, dass das Handbuch nicht klarstellt, was das Ziel von Geschlechtergleichstellung ist oder sein sollte, sondern eher einen Ansatz à la "anything goes, as long as it sells" propagiert: Alles ist möglich, wenn es sich nur gut verkaufen lässt. Es bleibt abzuwarten, ob dies zu einem verstärkten Auftreten interessanter Konzeptualisierungen des Ziels führt, oder ob es Gender Mainstreaming lediglich auf eine leere Strategie reduziert, die für jedes beliebige Ziel einsetzbar ist, so lange sich irgendeine Verbindung mit Emanzipation herstellen lässt. Ich befürchte, dass die letzte Möglichkeit die einzig realistische ist, insbesondere da es scheint, als wende sich die neue niederländische Regierung unter Balkenende wieder einer liberalen Perspektive der Geschlechtergleichstellung zu, wobei die strukturelle Analyse in den Hintergrund gedrängt wird und stattdessen von der unkomplizierten Möglichkeit der freien Wahl und einem neutralen Staat ausgegangen wird. Erforderlich wäre ein Handbuch, das nicht nur politische Prozesse erklärt, sondern auch eine deutliche Vision von Geschlechtergleichstellung als Ziel beinhaltet, eingebettet in eine Analyse der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Machtdynamik, aus der sich Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern ergeben, sowie in eine umfassende Gender-Mainstreaming-Politik.

---

## Literatur

Behning, Ute & Amparo Serrano Pascual. 2001a. "Rethinking the gender contract? Gender mainstreaming in the European employment strategy. In: European Trade Union Yearbook 2000. Edited by Emilio Gabaglio and Reiner Hoffmann. ETUI, Brussels.

Behning, Ute & Amparo Serrano Pascual (eds). 2001b. Gender mainstreaming in the European Employment Strategy. ETUI: Brussels

Braithwaite, Mary, 1999. "Mainstreaming Equal Opportunities into the Structural Funds: How Regions in Germany, France and the United Kingdom are Putting into Practice the New Approach. Final Report of the Survey of Current Practice and Findings of the Seminar at Gelsenkirchen, January 21–22, 1999," Report produced for the European Commission, DG XVI (Regional Policy and Cohesion), April.

Bretherton C (2001), "Gender mainstreaming and European Union enlargement: Swimming against the tide?", *Journal of European Public Policy*, 8, 1, 60–81

Council of Europe, 1998. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices: Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming [EG-S-MS (98) 2].

Strasbourg. <http://www.dhdirhr.coe.fr/equality/Eng/Final%20Report%20Mainstreaming.html>.

Graaf, H. van de, Mossink, M. en J. Gröflin, Van de eer geleerd. De evaluatie van emancipatie- effectrapportage, werkdocument nr. 110 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag: Ministerie SZW, 1999

Hafner-Burton, Emilie & Mark Pollack, 2000. Mainstreaming Gender in Global Governance. Paper for the Mainstreaming gender in European Public Policy Workshop, University of Wisconsin-Madison, October 14–15.

Hafner-Burton, Emilie & Mark Pollack, 2000. "Mainstreaming gender in the European Union," *Journal of European Public Policy* 7:3 Special issue 432–56.

Marktplan, 2000. In beleid verankerd. Inventarisatie best practises Gender Mainstreaming. Marktplan: Bussum.

Mazey, Sonia, 2000. "Introduction: Integrating Gender- intellectual and 'real world' mainstreaming," *Special Issue Journal of European Public Policy*, 7:3, pp. 333– 345.

McKay, F and K. Bilton, 2000. Learning From Experience: Lessons In Mainstreaming Equal Opportunities. Governance of Scotland Forum: University of Edinburgh.

Nott, Sue, Fiona Beveridge & Kylie Stephen (eds), 2000. Making Women Count. Integrating gender into Law and Policy making, Aldershot: Ashgate.

Outshoorn, Joyce and Joke Swiebel (1998). Feminism and the state in the Netherlands, in: G. Lyclama, A. Nijeholt, V. Vargas, S. Wierenga (eds), *Women's movements and public policy in Europe, Latin America and the Caribbean*, New York: Garland Publishing, pp. 143–189.

Recipes, 2000. Best practices of Gender Mainstreaming. <http://www.infcom.it/arcidonna/mainstreaming/Ligth/inglese/Recipes/recipesenl.html>

Rees, Teresa, 1998. Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training, and Labor Market Policies. New York: Routledge.

Rubery, J., et.al., 1999. Gender Mainstreaming in European Employment Policy. A Report in the Framework of the Fourth Action Programme for Equal Opportunities for Women and Men, March.

Rubery, J. & C. Fagan, 2000. Gender Impact Assessment and European Employment Strategy. EWERC/UMIST: Manchester.

TECENA (2000). Emancipatie in de hoofdstroom. Tecena's rapportage van het onderzoek naar de effectiviteit van de departementale taakstellingen emancipatie voor het proces van duurzame integratie. Den Haag.

Verloo, Mieke, 1999a. Gender mainstreaming: Practice and prospects. Report prepared for the Council of Europe. EG (99) 13

Verloo, Mieke, 2000a. "Making Women Count in the Netherlands", Sue Nott, Fiona Beveridge & Kylie Stephen (eds.), *Making Women Count. Integrating gender into Law and Policy making*. Aldershot: Ashgate, pp. 49–77.

Verloo, M., 2001. Another velvet revolution. Gender mainstreaming and the politics of implementation. IWM Working Paper 2001. IWM: Vienna

Verloo, M. 2002. De kwestie van de samenhang. In: Yvonne Benschop & Freda Dröes, Op de voet gevolgd. Gender en emancipatiebeleid. SWP: Amsterdam pp.158– 168.