

Gender Mainstreaming als Papiertiger oder Handlungsanweisung? *Gender mainstreaming as a paper tiger or a guide for action?*

Summary:

Insights into German structural funds support

1. *Gender Mainstreaming (GM) as a primary structural principle has not been conceptually integrated into the structural funds' programme planning. There remains a need for a codified definition of gender mainstreaming, strategic planning for its implementation, obligatory requirements for those involved in the process, both the final beneficiaries and the supervisory bodies. The requirement that assessment and approval of a measure be based on the criterion of "equal opportunities neutrality" has had a particularly negative impact.*
2. *Gender mainstreaming in the European Social Funds (ESF) has in effect become restricted to just one domain, the original specific support for women of section E (equal opportunities for women and men). As a result the significant content of the two-pronged strategy, an integral approach to equal opportunities in all areas and specific assistance for women in one specific area, has been made meaningless. There is no budget for gender mainstreaming. Impressions from the new member countries/accession countries*
3. *The ideological problem: A social discourse which protagonists could link into with GM is lacking in Eastern Europe. The attempt to implement gender mainstreaming in Eastern Europe is therefore perceived as an attempt to import an exaggerated Western notion. There exists a feeling that it is more necessary to solve "more important" problems. This stands in the way of a positive interpretation and adoption of GM.*
4. *"Pragmatism" will win: The main instrument for implementing gender mainstreaming will be the structural funds, in particular the ESF. Implementation through the structural funds (and in particular the ESF) will be "pragmatic", i.e. it will take place within existing structures. Programmes will not be used to undertake experiments but rather as instruments to finance the status quo; any alternatives which differ in terms of concept (including cross sectional goals and gender mainstreaming) will be "sacrificed" for the dominant aim of successful administrative implementation.*
5. *The basis for implementation is missing: There is a lack of a sufficiently strong independent sector – NGOs committed to equal opportunities policy for example – which could take up the issue, occupy the field positively, and ensure that the EU programmes (and particularly the ESF) could be shaped to any great degree by the service providers. There is also a lack of personnel experienced in project management who could meet these programmes' very high formal requirements. This circumstance aggravates the trend towards a "pragmatic" implementation of the programmes.*
6. *Both there and here: Gender mainstreaming requires a strongly political public which is in a position to go into the decision-making bodies and develop adjustments to the existing mainstream, "gender neutral" course.*

Die ursprüngliche Idee für unseren Workshop bestand darin, ein Streitgespräch zum Thema Gender Mainstreaming in der Strukturfondsförderung der EU zu führen. Im Laufe der Vorbereitung, stellten wir jedoch fest, dass es für ein Streitgespräch zu wenig „Stoff“ zwischen uns gibt: Wir sind uns in vielen Einschätzungen einig. Der Fokus unseres gemeinsamen Vortrags liegt nun darin, einige faktische Entwicklungslinien dieser voraussetzungsvollen Gender Mainstreaming-Strategie zu skizzieren. Diese basieren auf vorangegangenen Untersuchungen (BRD)¹ und Erfahrungswerten im Rahmen von Twinnings (Heranführungsprojekte für die Verwaltungen der Beitrittsländer) in Osteuropa. Wir stellen im folgenden sechs

¹ Beispielsweise im Rahmen des Projektes „Von der Strategie zur Praxis – Gender Mainstreaming in Förderprojekten der Europäischen Strukturfonds“ des BMFSFJ, 2002–2003 sowie im Rahmen der Programmevaluierung der GI EQUAL

Thesen vor. Diese ersten beiden Thesen beziehen sich auf die Bundesrepublik Deutschland, die Thesen drei bis fünf stellen Erfahrungen aus Osteuropa dar. Abschließend gehen wir in der sechsten These auf die aktuellen Entwicklungen ein, dass unter dem Label von Gender Mainstreaming die Frauenförderung abgeschafft bzw. reduziert wird und schlagen ferner vor, strategische Planungen für die kommende Programmperiode vorzunehmen.

These 1: Gender Mainstreaming als übergeordnetes Strukturprinzip ist konzeptionell nicht in die Programmplanungen der Strukturfonds integriert worden.

Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern ist ein grundlegendes Prinzip der EU-Verfassung bzw. des Amsterdamer Vertrags. Sie ist entsprechend als Querschnittsziel der EU-Strukturpolitiken verankert – wie auch Nachhaltigkeit und Umweltschutz, Förderung der IuK-Technologie oder die Bekämpfung des Rassismus. Gender Mainstreaming dient als Strategie zur Erreichung des Ziels der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern bzw. der Gleichstellung. Demgemäß ist Gender Mainstreaming selbst kein Querschnittsziel, sondern ein übergeordnetes Steuerungs- und Strukturprinzip.

Das Problem besteht nun darin, dass Gender Mainstreaming oftmals synonym mit Chancengleichheit bzw. Gleichstellung verwendet wird. Häufig wird weder strategisch noch analytisch zwischen diesen Begriffen unterschieden. Aus Gender Mainstreaming wird so ein Querschnittsziel nicht im Sinne einer Querschnittsaufgabe, sondern eher im Sinne eines „zusätzlichen“ Aufgabenbereiches.

Was bedeutet das?

Die grundsätzliche thematische Schwerpunktsetzung innerhalb der ESF-Programmatik beinhaltet die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern – bekannt als Politikfeld E (EPPD) oder Maßnahmebereich 4.5 (GFK bzw. OP der neuen Bundesländer). Diesem Politikfeld waren bis zur Halbzeitbewertung der EU-Strukturfonds 10 % der Mittel zugewiesen. Zugleich soll – gemäß Amsterdamer Vertrag – Gender Mainstreaming als übergeordnete Zielsetzung gelten und die Chancengleichheit von Frauen und Männern quer zu allen Politikfeldern umgesetzt werden.

Nach diesen Vorgaben gälte es drei Aufgaben zu bewältigen:

1. Die top-down Implementierung von Gender Mainstreaming als durchgängigem Steuerungs- und Strukturprinzip, in sämtlichen internen und externen Aktivitäten aller Steuerungs- und Begleitgremien sowie aller Umsetzungsinstanzen bis hin zur Bewertung/Evaluation.
2. Die Umsetzung der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern in allen Politikfeldern. Hierbei richtet sich die Aktivität auf die geplanten Maßnahmen und Aktivitäten, die durch alle Politikfelder finanziell unterstützt werden – beispielsweise die Berücksichtigung der Chancengleichheit im Politikfeld der „Beschäftigungsfähigkeit“.
3. Die Förderung von Frauen im Rahmen des Politikfeldes E – als Kompensation für bestehende Diskriminierungen.

These 2: Gender Mainstreaming wird planerisch de facto auf einen Wirkungsbereich reduziert

Derzeit fehlt in dieser Anordnung von Schwerpunkten und Querschnittszielen eine grundsätzliche Systematisierung dahingehend, innerhalb welchen Wirkungsbereiches und mit welchen konkreten Aktivitäten welche gleichstellungspolitischen Ziele zu erreichen sind. Mit anderen Worten: Es fehlt eine Zielarchitektur inklusive einer Operationalisierung der Vorhaben, die mit den jeweiligen Elementen der Programmplanung realisiert werden sollen. Diese konzeptionelle Unklarheit führt u. a. dazu, dass der zentrale Ort des Geschehens sämtlicher relevanter Aktivitäten zu Gender Mainstreaming und Chancengleichheit lediglich im Politikfeld E liegt. Hinzu kommt, dass in diesem Politikfeld nunmehr Männer gefördert werden, was nicht aus inhaltlichen Erwägungen zu problematisieren ist, sondern aus systematischen Gründen. Innerhalb der anderen Politikfelder wird lediglich die quantitative Berücksichtigung von Frauen festgelegt. Die quantitative Berücksichtigung der Frauen entsprechend ihres Anteils an den Arbeitslosen oder Erwerbstätigen reproduziert lediglich den Status Quo und kann somit keinen Beitrag zum Abbau der Diskriminierung leisten.

Fazit: Das Fehlen einer kodifizierten Definition und Interpretation von Gender Mainstreaming hat zur Folge, dass

- keine verbindlichen Vorgaben für die Prozessbeteiligten, EntscheidungsträgerInnen und umsetzenden AkteurInnen existieren und
- der Sinngehalt der Doppelstrategie (integraler Ansatz zur Förderung der Gleichstellung zwischen den Geschlechtern und spezifische Frauenförderung) verloren geht.

Die Intention, Gender Mainstreaming als systematischen, integrierten, geschlechtersensiblen Handlungsansatz für alle Interventionen, in allen Phasen, unter Beteiligung aller Akteure zu implementieren, wird im Ergebnis faktisch auf einen einzigen Wirkungsbereich reduziert, der explizit für positive Aktionen bezüglich des Abbaus der Diskriminierung von Frauen vorgesehen ist.

Als negativ wirkender Aspekt kommt die „Gleichstellungsneutralität“ als Bewertungskriterium im Rahmen des Prüfungs- und Bewilligungsverfahrens hinzu.

„Gender Mainstreaming bedeutet, bei allen gesellschaftlichen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern von vornherein und regelmäßig zu berücksichtigen, da es keine geschlechtsneutrale Wirklichkeit gibt.“ (BMFSFJ, 2002). Dennoch wurde in einer Vielzahl von Interventionen im Kontext der Entwicklung von Bewertungskriterien die Kategorie der „Gleichstellungsneutralität“ – analog zum Technischen Papier 3 der Europäischen Kommission – aufgenommen. Diese Bewertungskategorie ist nicht nur problematisch, da sie implizit eine Bewertung unter dem Gender-Fokus ausschließt, sondern die Verwendung dieses Begriffes trägt mit dazu bei, die Relevanz der Geschlechtsspezifität kategorisch für bestimmte Interventionen zu negieren. Letzteres läuft der Gender Mainstreaming-Strategie diametral entgegen und verhindert deren Umsetzung. Diese Bewertungskategorie sollte daher grundsätzlich nicht herangezogen werden.

Eindrücke aus den neuen Mitgliedsländern/Beitrittskandidaten

Die Implementierung des Politikfeldes Chancengleichheit von Männern und Frauen und der hierfür vorgesehenen Strategie des Gender Mainstreamings im Rahmen der Europäischen Strukturfonds ist in den Beitrittsländern aus unserer Sicht mit drei strukturellen Problemen konfrontiert (Thesen 3–5). Diese hängen sowohl mit spezifischen kulturellen Momenten als auch mit Problemen der Strukturfondseinführung an sich zusammen. Letztere bestanden – wenngleich in entschärfter Form – auch bei der Einführung der Strukturfonds in den bisherigen Mitgliedsländern.



Henriette Meseke, Benno Savioli

These 3: Das ideologische Problem

In Osteuropa fehlt ein gesellschaftlicher Diskurs zum Thema Chancengleichheit von Männern und Frauen, der vergleichbar mit z.B. der westeuropäischen Diskussion seit den späten 60er Jahren wäre und an den osteuropäische AkteurInnen mit Gender Mainstreaming anknüpfen könnten. Der Versuch Gender Mainstreaming in Osteuropa zu implementieren wird daher vielfach als verordnete Überstülpung eines überspannten West-Importes wahrgenommen. Es gilt „wichtigere“ Probleme zu lösen. Dies steht einer positiven Interpretation und Aneignung im Wege.

Die bisweilen in der hiesigen Diskussion anzutreffende Annahme bzw. Hoffnung, die hohe Frauenerwerbstätigkeit in der Vergangenheit sei ein positiver Anknüpfungspunkt für eine Debatte um Emanzipation mit und durch wirtschaftliche Eigenständigkeit, verkennt, dass es sich hierbei weniger um das Ergebnis emanzipativer Bestrebungen als vielmehr um einen Ausdruck allgemeiner Knappheit – auch an Human-Ressourcen – gehandelt hat.

Der augenfällig hohe Anteil junger und gut ausgebildeter Frauen z.B. in den – für die Implementierung der Strukturfonds und ihrer Vorläuferprogramme zuständigen – internationalen Abteilungen der Ministerien kann leicht darüber hinwegtäuschen, dass diese vielfach relativ schlecht bezahlt und auch institutionell nicht gut abgesichert sind. Gleichwohl ist in diesem scheinbar „frauendominierten“ Umfeld eine Diskriminierungsdebatte schwer zu führen; am ehesten bieten Fragen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf einen Ansatzpunkt.

Vergleichbar mit der Entwicklung in den neuen Bundesländern sind Frauen zudem von Erwerbslosigkeit in höherem Maße betroffen als Männer.

These 4: Der Pragmatismus wird siegen

Das vorrangige Instrument zur Implementierung von Gender Mainstreaming werden die Strukturfonds bilden, speziell der ESF. Die Implementierung der Strukturfonds wird zunächst „pragmatisch“, d.h. in den bestehenden Strukturen erfolgen. Die Programme werden nicht experimentell genutzt werden, sondern als Finanzierungsinstrumente gängiger Politikansätze, was Modernisierungen – z.B. Existenzgründungsförderungen, Konzentration auf KMU (Kleine und Mittlere Unternehmen) etc. – nicht ausschließt.

Aufgrund der Komplexität der Programme und ihres administrativen Aufwands – insbesondere zur Sicherstellung der rechtmäßigen finanziellen Verwaltung – ist dieser Pragmatismus nachvollziehbar und weitgehend sinnvoll: An bestehende Strukturen und Routinen muss zunächst angeknüpft werden, diese müssen verbessert und gestärkt werden, um überhaupt eine relevante quantitative Umsetzung der verfügbaren Fördermittel sicherstellen zu können. Alle weitergehenden inhaltlich-konzeptionellen Differenzierungen – darunter die Querschnittsziele und Gender Mainstreaming – werden zunächst dem Primat der erfolgreichen administrativen Umsetzung bzw. der Mittelbindung „geopfert“ werden.

Darin unterscheidet sich die Situation zunächst einmal nicht grundsätzlich von der Situation bei „uns“. Allerdings wird eine integrierte bzw. fachübergreifende Diskussion – wie sie für die Implementierung der Querschnittsziele angezeigt ist – erschwert durch eine einerseits ausgeprägtere zentralistische Denktradition und durch eine andererseits kaum entwickelte Kultur der Zusammenarbeit über administrative Grenzen hinweg. Die Idee der EU-Kommission, mittels einer sogenannten „Offenen Methode der Koordination“ subsidiäre Partner – sogar Hierarchieebenen übergreifend – zu einer kompromissbasierten Form der Zusammenarbeit zusammenzuführen, trifft hier auf ein nicht entsprechend vorbereitetes kulturelles Umfeld von Verwaltungen und sonstiger Institutionen.

Regionalisierte Gegenmacht (wie z.B. insbesondere in Deutschland die Bundesländer), die als Träger des Subsidiaritätsgedankens ein politisch-institutionelles Gegengewicht gegenüber der politischen Zentrale darstellen könnte, existiert vielfach überhaupt nicht. Regionen sind zumeist – wenn überhaupt – als Verwaltungsgebiete vorhanden bzw. in Vorbereitung, aber nicht als Ebenen politischer Selbstverwaltung. Insofern bedarf es entsprechend starker Institutionen bzw. Organisationen außerhalb des administrativ-politischen Zentrums, um trotz der beschriebenen Tendenzen zur „pragmatischen“ Herangehensweise einer Strategie wie Gender Mainstreaming „Leben einzuhauchen“.

Soweit Zuständigkeiten für das Themengebiet „Chancengleichheit und Gender Mainstreaming“ in den Verwaltungen festgelegt wurden – was in der Regel schon allein auf Druck seitens der EU-Kommission der Fall ist – bedürfen die entsprechend zuständigen Personen der direkten bzw. indirekten Unterstützung von außen. Ohne dass eine Umsetzung entsprechender Politiken von außen eingefordert wird, sind verwaltungsinterne Spielräume nur gering und strategische Bündnisse kaum etablierbar.

These 5: Fehlende gleichstellungsorientierte Implementierungsbasis

Eine unabhängige Trägerszene – speziell gleichstellungspolitisch engagierte NGOs – die grundsätzlich das Thema aufgreifen und positiv besetzen könnte, ist einerseits politisch nicht hinreichend stark, um die EU-Programme (speziell ESF) direkt mitzugestalten. Andererseits ist sie auch nicht in der Lage, diese anbieterseitig, d.h. durch viele, qualifizierte Projektangebote, in relevantem Umfang mitzugestalten – wie es bei uns frauenpolitisch orientierten Beratungsstellen sowie Beschäftigungs- und Qualifizierungsträgern zumindest teil- und zeitweise gelungen war.

Es fehlt außerdem an Erfahrung im Projektmanagement, um den inzwischen sehr hohen formalen Anforderungen dieser Programme entsprechen zu können. Dies verstärkt die Tendenz zur „pragmatischen“ Implementierung der Programme seitens der Verwaltungen (und auch der EU-Kommission). Insofern sollten hier Empowerment-Strategien systematisch verfolgt werden und versucht werden, diese wiederum unter Rückgriff auf Strukturfondsprogramme (Stichwort: Verbesserung der Systeme und Projectpipeline) finanziell abzusichern, wie es im übrigen auch in den alten Mitgliedsstaaten geschehen ist.

These 6: Hier wie dort gilt: Gender Mainstreaming braucht starke politische Öffentlichkeit, die Kurskorrekturen in den steuerungrelevanten Gremien zum bisherigen „gender-neutralen“ Mainstream entwickelt.

Soweit die Strukturfonds bereits formal implementiert wurden und damit auch die Verwaltungsbehörden und zugehörigen Begleitausschüsse, stellen diese einen formalen politischen Ort der Gestaltung der Programme dar. Zum Teil werden entsprechende Gremien nicht nur auf zentralstaatlicher sondern auch auf regionalisierten Ebenen eingerichtet (z.B. bei regionalen operationellen Programmen). Gemäß dem Prinzip der Partnerschaftlichkeit sind in den Begleitausschüssen auch Organe der Zivilgesellschaft zu berücksichtigen – dass hier nicht nur die „üblichen Verdächtigen“ zum Zuge kommen, sollte ein Anliegen gleichstellungsorientierter Politik sein. Ihre Berücksichtigung setzt den eigenverantwortlichen Aufbau entsprechender Bündnisse mit politischer Außenwirksamkeit und Durchsetzungsfähigkeit voraus.

In jedem Fall lohnt ein Blick in die Dokumente zu den Beitrittsverhandlungen, insbesondere die regelmäßigen Fortschrittsberichte der Kommission und die Angaben zu Kapitel 21 des Common Acquis, da dort die Selbstverpflichtungen der Beitrittsländer bzw. -kandidaten zu den Strukturfonds dokumentiert sind, worauf politische Initiativen zur Mitgestaltung der Fonds Bezug nehmen könnten.