

Joyce Outshoorn

Ein mühseliger Kampf: Gender Mainstreaming in den Niederlanden*

Vor zwei Jahren stellte der niederländische Arbeits- und Sozialminister Aart Jan de Geus (CDA), der auch Beauftragter für Gleichstellungspolitik ist, bei einem öffentlichen Auftritt zum Thema Gender Mainstreaming fest: „Es ist mein Bestreben, im kommenden Jahr diesen integralen Ansatz so zu entwickeln, dass bei der nächsten Kabinettsbildung ein spezieller Minister für Gleichstellungspolitik überflüssig sein wird.“¹ Diese Erklärung hatte einen Aufschrei von Frauengruppen und Experten zur Folge. Sie löste bei vielen die Befürchtung aus, dass der angesprochene integrale Ansatz die Gleichstellung von der politischen Tagesordnung streichen und zur Abschaffung der Agentur für Frauenpolitik, der Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE), führen werde. Für de Geus gab es, wenn denn das Gender Mainstreaming – eine Strategie, die auf die Integration der Geschlechterperspektive in alle politischen Felder abzielt – erst einmal eingeführt sein würde, keine Notwendigkeit mehr für eine spezielle Politikagentur für Frauenfragen. Für Frauenaktivistinnen läuft die anvisierte Integration jedoch auf eine Auflösung hinaus, wie sie bereits in der Vergangenheit mehrfach bei einigen politischen Programmen und Institutionen erfolgte.² Ist der Optimismus des Ministers begründet? Sind die Befürchtungen der Feministinnen und Wissenschaftler übertrieben pessimistisch?

In diesem Artikel wird dargelegt, dass das Gender Mainstreaming in den Niederlanden keine ausreichenden Fortschritte macht, weil die notwendigen Bedingungen hierfür nicht vorhanden sind. Dies mag ein internationales Publikum verwundern, haben doch die Niederlande international eine bemerkenswerte Reputation für ihre Gleichstellungspolitik. Aufgrund der frühen

* Aus dem Niederländischen übersetzt von Annegret Klinzmann, M.A.

¹ Zitiert nach: *NOS Journaal*, 15. November 2003. Der niederländische Begriff für Gleichstellungspolitik lautet emancipatiebeleid. Man beachte, dass dieser Begriff geschlechtsneutral ist und keinen Hinweis auf die Gleichheit als ein zu erreichendes Ziel beinhaltet.

² Eine solche Entwicklung ist vielen Initiativen der Frauenbewegung im Bereich der Erwachsenenbildung, der Gesundheit und des Wiedereinstiegs von Frauen in den Arbeitsmarkt widerfahren, wenn diese nach vielen Jahren der staatlichen Unterstützung gezwungen wurden, sich in die Mainstream-Institutionen zu integrieren. Es kam oftmals im Ergebnis zu ihrer Auflösung und gleichzeitig zu einem Verlust von Sachkenntnis.

und stark mobilisierten Frauenbewegung der 70er und 80er Jahre des vergangenen Jahrhunderts waren bereits Mitte der 70er Jahre politische Ansatzpunkte zur Stärkung der Stellung der Frau geschaffen worden. Das entsprechende Politiknetzwerk konnte bis Mitte der 90er Jahre stark institutionalisiert werden. Die vergleichende Forschung zeigte zudem, dass die Niederlande bei der Erfüllung der von den Frauen in verschiedenen Politikfeldern gestellten Forderungen – beispielsweise hinsichtlich des Themas Abtreibung, der Gewalt gegen Frauen und der staatlichen Unterstützung von Fraueninitiativen – verhältnismäßig erfolgreich waren.³ Ein typisches Gender Mainstreaming-Instrument wie das Gender Impact Assessment, das niederländische ‚femocrats‘ und Wissenschaftler 1994 entwickelten, wurde erfolgreich in andere Länder ‚exportiert‘.⁴ Bekannte niederländische Politikerinnen wie Hedy d’Ancona und Hanja May-Weggen übernahmen im Europäischen Parlament zu Themen wie der Gewalt gegen Frauen eine Führungsrolle. Beide informierten das Parlament zudem über die großen Berichte zur Stellung der Frauen. Niederländische Delegationen nahmen bei den UN-Frauen- und Weltbevölkerungskonferenzen eine wichtige Rolle ein, indem sie Themen wie das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung auf die internationale Tagesordnung setzten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Was behindert den Fortschritt des Gender Mainstreamings in den Niederlanden?

An dieser Stelle soll nicht im Detail auf die Stellung der Frauen in den Niederlanden und die Notwendigkeit zur Förderung der Gleichstellung eingegangen werden. Es genügt die Feststellung, dass es die drei folgenden hartnäckigen Probleme gibt: obwohl sich mittlerweile 67 Prozent der Frauen aktiv am Erwerbsleben beteiligen, verdient nur ein Drittel dieser Frauen genug, um wirtschaftlich unabhängig zu sein. Der Grund hierfür liegt vor allem darin, dass die meisten Frauen in den Niederlanden nur kleine Teilzeitstellen besitzen. Zum Zweiten sind Frauen weiterhin in hohem Maße in der Politik und bei Entscheidungsprozessen unterrepräsentiert. Der Frauenanteil in der Zweiten Kammer des niederländischen Parlaments liegt bei 38,6 Prozent, in der Ersten Kammer beträgt er nur 29,2 Prozent und auf lokaler Ebene verharrt er bei rund 24 Prozent. Behörden, Aufsichtsräte und Vorstände sind immer noch stark von Männern dominiert. Dies gilt auch für die Spitze der

³ Vgl. J. OUTSHOORN, *Administrative Accommodation in the Netherlands. The Department for Coordination of Equality Policy*, in: D. MCBRIDE STETSON/A. MAZUR (Hrsg.), *Comparative State Feminism*, London 1995, S. 168–186; J. OUTSHOORN, *Policy-Making on Abortion: Arena’s, Actors and Arguments in the Netherlands*, in: D. MCBRIDE STETSON (Hrsg.), *Abortion Politics, Women’s Movements and the State*, New York/Oxford 2001, S. 205–228; J. OUTSHOORN, *Voluntary and Forced Prostitution: the ‚realistic approach‘ of the Netherlands*, in: J. OUTSHOORN (Hrsg.), *The Politics of Prostitution. Women’s Movements, Democratic States and the Globalisation of Sex Commerce*, Cambridge 2004, S. 85–205; J. OLDERSMA, *High Tides in a Low Country: gendering political representation in the Netherlands*, in: J. LOVENDUSKI/P. MEIER/D. SAINSBURY/M. GUADAGNINI/C. BAUDINO (Hrsg.), *State Feminism and Political Representation*, Cambridge 2005, S. 153–173.

⁴ M. VERLOO/C. ROGGBAND, *Emanicipatie-effectrapportage: theoretisch kader, methodiek en voorbeeldrapportages*, Den Haag 1994. ‚Femocrats‘ ist ein australischer Begriff, der zur Bezeichnung feministischer Bürokraten geprägt wurde.

nationalen Bürokratie und das gesamte Firmenleben. Schließlich ist drittens (sexuelle) Gewalt gegen Frauen weit verbreitet. Man hat Anstrengungen unternommen, die aktuellen Debatten zur Sicherheit, die eher auf die Gewalt im öffentlichen Raum ausgerichtet sind, aus der Geschlechterperspektive heraus zu führen. Die am häufigsten vorkommende Gewalt gegen niederländische Bürger ist jedoch die Gewalt gegen Frauen im häuslichen Umfeld. Im Zuge der wiederauflebenden Kontroverse zum Thema Gewalt gegen Frauen wird diese allzu oft als ein Problem dargestellt, das nur muslimische Migrantinnen betrifft. Die Gewalt gegenüber anderen Gruppen von Frauen findet hingegen oftmals nicht genug Beachtung.

Im Folgenden soll zunächst kurz erklärt werden, was Gender Mainstreaming ist und was es beabsichtigt. Die Ausführungen dienen auch dem Zweck, es gegenüber vorherigen Richtungen der Gleichstellungspolitik abzugrenzen. Anschließend soll die späte Einführung des Gender Mainstreamings in den Niederlanden erklärt werden: die Niederländer dachten nämlich, dass sie bereits Gender Mainstreaming betrieben, als es auf den Tagesordnungen der UN und der EU auftauchte. Dieser Sachverhalt, auf den im Verlauf der Betrachtung ausführlicher eingegangen wird, kann als das ‚Erbe der Vergangenheit‘ bezeichnet werden. Im Anschluss sollen wichtige Bedingungen für ein erfolgreiches Gender Mainstreaming in den Niederlanden analysiert werden. Die Ausführungen finden dabei auf der Grundlage einiger besonders bedeutsamer Kriterien statt. Konkret handelt es sich bei diesen Kriterien um Engagement von Seiten der politischen Eliten, um klar formulierte politische Ziele, um die Festlegung von Verantwortlichkeiten und Aufgaben, um Sachkompetenz hinsichtlich der Geschlechterfrage sowie abschließend um die notwendigen Ressourcen und Instrumente.⁵

Gender Mainstreaming

Gender Mainstreaming gelangte auf die politische Tagesordnung Europas und der UN-Mitgliedsstaaten, nachdem es die UN-Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking als eine Strategie für die Zukunft empfohlen und in ihre Aktionsplattform aufgenommen hatte. Die Grundidee, dass eine geschlechterbezogene Perspektive in alle Politikbereiche aufgenommen werden muss, war nach vielen Jahren des Kampfes und des Widerstandes im Bereich Frauen und Entwicklung erarbeitet worden. Es war die Erfahrung von Expertinnen und Aktivistinnen gewesen, dass auf Frauen ausgerichtete Politik ständig auf spezielle Projekte in einem ‚frauenpolitischen Ghetto‘ zurückfiel. In der Praxis war dies gleichbedeutend mit einer zumeist geringen finanziellen Ausstattung und einem Mangel an Kontinuität. Insgesamt wirkte sich die Kritik nicht auf die Entwicklungspolitik aus, die weiterhin ohne Berücksichtigung einer geschlechterspezifischen Perspektive betrieben wurde und die Bedürfnisse und Rechte von Frauen ignorierte. Feministische Expertinnen und Aktivistinnen

⁵ MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, *Nota Gender Mainstreaming. Een strategie voor kwaliteitsverbetering*, Den Haag 2001; M. MEESTERS/A. OUDEJANS, *Handleiding Gender Mainstreaming*, Den Haag 2002.

tinnen fanden schließlich eine Lösung, indem sie sich so früh wie möglich in den politischen Prozess einschalteten und ihn in jedem weiteren Stadium bis zur Umsetzung von Entscheidungen verfolgten und beeinflussten. Dies ermöglichte eine Intervention bei der Vereinbarung politischer Ziele, bei der Formulierung der Arbeitskonzepte, bei der Überwachung des Implementierungsprozesses und der Evaluierung der Politik. Zur Bezeichnung dieses Prozesses wurde der Begriff Gender Mainstreaming geprägt. Das Vorgehen sollte auf innovative und revolutionäre Art und Weise sicherstellen, dass Politik in Zukunft auch die weibliche Hälfte der Weltbevölkerung berücksichtigt. Von der Ebene der Vereinten Nationen aus wurde der Begriff von europäischen Institutionen wie dem Europarat und dem Europäischen Parlament aufgegriffen. Viele Einzelstaaten sind seitdem gefolgt.

Gender Mainstreaming kann am besten definiert werden als „(Re)organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluation des politischen Prozesses, sodass auf allen politischen Ebenen und in jedem Entwicklungsstadium von den normalerweise in den politischen Prozess involvierten Akteuren eine Gleichstellungsperspektive integriert wird.“⁶ Wie die niederländische Wissenschaftlerin Mieke Verloo darlegt, zielt diese Strategie auf die Veränderung politischer Prozesse sowie die Reorganisation von Verfahrensweisen und Routinen ab. Sie weist zudem Verantwortungen und Kapazitäten zu, um die Gleichstellungsperspektive zu integrieren.⁷ Es gehört zum normalen und regulären Auftrag aller derjenigen in der Regierung, die für die Entwicklung von politischen Programmen und deren Umsetzung verantwortlich sind, die geschlechterspezifische Perspektive zu berücksichtigen. Es gibt unterschiedliche Taktiken zur Implementierung des Gender Mainstreams. Eine Möglichkeit besteht beispielsweise darin, durch die Konsultation oder Beteiligung relevanter Gruppen gender-spezifisches Fachwissen in den politischen Prozess einzubringen. Man kann auch das Gender Impact Assessment bei der Politikplanung nutzen. Alle diese Maßnahmen zielen darauf ab, Vorurteilen entgegenzutreten – nicht nur hinsichtlich des politischen Inhalts der Geschlechterproblematik, sondern auch hinsichtlich des politischen Prozesses selbst, da die vorhandenen Verfahrensweisen und Routinen in Bezug auf die Geschlechterfrage oft blind oder voreingenommen sind.⁸ Die zugrunde liegende Theorie, die für diesen Bereich gut dokumentiert ist, lautet, dass nahezu jede Art von Politik unter dem geschlechterspezifischen Gesichtspunkt betrachtet werden kann und dass politische Programme die hauptsächlichen, grundlegenden Elemente zur Reproduktion von geschlechterspezifischer Ungleichbehandlung sind.

Beim Gender Mainstreaming geht es nicht ausschließlich um Frauen. Es berücksichtigt, dass Gesellschaften eine geschlechterbezogene Ordnung besitzen – Normen, Prinzipien und politische Programme, die über die Zuwei-

⁶ EUROPARAT, *Gender Mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Final Report of the Group of Specialists on Mainstreaming*, Straßburg 1998, S. 15.

⁷ M. VERLOO, *Another velvet revolution? Gender mainstreaming and the politics of implementation*, Wien 2001.

⁸ VERLOO (wie Anm.7).

sung von Aufgaben, Rechten und Lebenschancen von Frauen und Männern Auskunft geben.⁹ Die geschlechterspezifische Ordnung untermauert die großen gesellschaftlichen Institutionen wie die geschlechterspezifische Aufteilung der Arbeit zu Hause und am Arbeitsplatz, die Organisation der menschlichen Fortpflanzung und Sexualität sowie die Bürgerrechte. Sie ist in den verschiedenen Typen der westeuropäischen Sozialstaaten enkodiert und zeichnet sich im Allgemeinen durch die Schaffung eines Alleinverdiener-/ Hausfrauensystems aus. Die Befürworter der Geschlechtergleichstellung haben sich gegen dieses Erbe wehren und dagegen antreten müssen, dass die Familiengesetzgebung noch Überbleibsel der Vorherrschaft des Vaters und der umstrittenen Bereiche der weiblichen körperlichen Integrität und Sexualität aufweist.

Gender Mainstreaming verfügt über das Potential, die geschlechterbezogenen Ungleichbehandlungen, die aus der geschlechterspezifischen Ordnung entstehen, ausfindig zu machen und sie in Frage zu stellen. Es handelt sich dabei um eine strukturelle Herangehensweise, die über andere im Allgemeinen angewandte Strategien hinausgeht. Die Verwirklichung formaler Gleichheit durch die Abschaffung der Ungleichheit im Gesetz und in den Richtlinien war in den meisten europäischen Ländern seit dem Aufkommen der zweiten Emanzipationswelle in den späten 60er und 70er Jahren ein bedeutender Vorgang. Die Erkenntnis, dass formale Gleichheit nicht den Genuss und die Nutzung gleicher Rechte garantiert, hat dazu geführt, dass in allen Ländern politische Maßnahmen zur Förderung und zur positiven Diskriminierung entwickelt wurden, die – vor allem auf dem Arbeitsmarkt, in der öffentlichen Verwaltung und, in manchen Ländern, in der Politik – spezifische politische Programme für Frauen ermöglichten.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Gender Mainstreaming eine Strategie ist, die über derartige politische Programme, die lediglich auf Frauen als eine Gruppe mit einem ‚Problem‘ abzielen, hinausgehen möchte. Sie will die gängige Politik, die gender-neutral entwickelt worden ist oder die sogar von der Annahme ausgeht, Männer könnten für die Menschheit im Allgemeinen stehen, herausfordern. Die Programme einer solchen Politik sind blind gegenüber dem unterschiedlichen Einfluss staatlichen Handelns auf Frauen und Männer, der auf unterschiedlichen Lebenschancen innerhalb der vorherrschenden Geschlechterordnung beruht. Politische Fehlentscheidungen wie im Falle der Entwicklung neuer Wohnviertel in den Vorstädten (die so genannten VINEX-Viertel) könnten dann vermieden werden. Die Planer entwickelten die Wohnviertel mit Häusern, die sich nur Haushalte mit zwei Gehaltsempfängern leisten können. Ein Platz für Kindertagesbetreuung fehlt gänzlich.

⁹ I. OSTNER/J. LEWIS, *Gender and the Evolution of European Social Policies*, in: S. LEIB-FRIED/P. PIERSON (Hrsg.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington 1995, S. 169, Anm. 7.

Das ‚Erbe der Vergangenheit‘: Gleichstellungspolitik vor 2001

Die Reaktion der niederländischen Teilnehmer an der Weltkonferenz auf das Konzept des Gender Mainstreamings lautete: „Das ist nichts Neues, das haben wir schon die ganze Zeit so gemacht!“ Sie hatten nicht unrecht – seit die Frauenbewegung Mitte der 70er Jahre die Gleichstellung von Mann und Frau auf die politische Tagesordnung gesetzt hatte, war die niederländische Gleichstellungspolitik immer als so genannte ‚Facettenpolitik‘ konzipiert worden, also als eine Politik, die einen bestimmten Aspekt in verschiedene Bereiche einbrachte.¹⁰ Dies ergab sich aus der Definition des Politikproblems: der Status von Frauen wird durch (nahezu) alle politischen Bereiche bestimmt, und daher muss auch Gleichstellungspolitik in allen politischen Bereichen entwickelt werden.

Das in den Niederlanden für die Gleichstellungspolitik entwickelte politische Netzwerk stand im Einklang mit dieser Vorstellung. Eine zentrale Koordinationsagentur, die Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE), die seit 1981 im Arbeits- und Sozialministerium angesiedelt war, koordinierte die Frauenpolitik zwischen den verschiedenen Ministerien und entwickelte darüber hinaus eigene Programme, die auf bestimmte Gruppen von Frauen abzielten.¹¹ Es bietet sich in diesem Kontext die Metapher der ‚Spinne im Netz‘ an: die DCE im Zentrum des Gleichstellungs-Netzwerks. Die DCE entwickelte die großen politischen Pläne für das Kabinett, die immer den angesprochenen ‚Facettencharakter‘ hatten. Je nachdem, welches Kabinett amtiert, ist der politische Kopf der Institution entweder der Sozialminister, wenn zu dessen Geschäftsbereich die Gleichstellung gehört, oder ein Staatssekretär des Ministeriums, der mit dieser Aufgabe betraut wird. Die koordinierende Rolle der DCE ermöglichte es ihr, in anderen Politikbereichen zu intervenieren, Lobbyarbeit für die Interessen der Frauen zu leisten und beratend tätig zu sein. Die beratende Tätigkeit wurde als ‚Missionsarbeit‘ betrachtet. Viele der ‚femocrats‘, die in der Agentur arbeiteten, sahen sich selbst als Verfechterinnen der Frauenbewegung oder als ‚Missionarinnen‘, die Beamte anderer Ministerien ‚bekehrten‘. Verschiedene andere Ressorts übernahmen in ihren jeweils eigenen Politikbereichen die Verantwortung für Gleichstellungsthemen und gründeten Abteilungen, die sich mit der Geschlechterfrage beschäftigten. Positive Beispiele hierfür waren das Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft und das Ministerium für Gesundheit, Gemeinwohl und Sport. Das Direktorat für Entwicklung und Zusammenarbeit im Außen- und Entwicklungshilfeministerium griff das Thema Frauen und Entwicklung bereits in den 70er Jahren auf und bewahrte bis heute ein starkes geschlechterspezifisches Profil.

Ab Mitte der 90er Jahre war jedoch eine weit verbreitete Unzufriedenheit mit der Gleichstellungspolitik vorhanden, da viele Themen bis dahin nicht

¹⁰ Im Niederländischen lautet der entsprechende Terminus *facetbeleid*. Er wird normalerweise dem Begriff *specifiek beleid* gegenübergestellt.

¹¹ Vgl. J. OUTSHOORN, *Administrative Accommodation in the Netherlands. The Department for Coordination of Equality Policy*, in: D. MCBRIDE STETSON/A. MAZUR (Hrsg.), *Comparative State Feminism*, London 1995, S. 173–175.

zufriedenstellend behandelt worden waren. Die Arbeit in Form der ‚Facettenpolitik‘ bildete eine ständige Quelle des Ärgers und in einigen Hauptfeldern – am deutlichsten im sozioökonomischen Bereich – hatte die Gleichstellungspolitik kaum Einfluss.¹² Manche Analytiker sahen die Schuld für die politische Stagnation beim ‚Facettencharakter‘ der Politik selbst und betrachteten das Vorgehen als zu ambitioniert und zu umständlich. Andere wiesen auf das fehlende politische Engagement der politischen und bürokratischen Spitze für die Gleichstellung hin. Wieder andere gaben der Frauenbewegung die Schuld: sie setze Insider-Taktiken, wie beispielsweise die Lobbyarbeit, ineffektiv ein und sie mobilisiere außerhalb der ‚Korridore der Macht‘ sowie zu einem falschen Zeitpunkt innerhalb des politischen Prozesses.

Es war den für die DCE arbeitenden ‚femocrats‘ bewusst, dass ein großer Teil der Gleichstellungspolitik rein spartenbezogen war und keine Auswirkungen auf politische Schlüsselbereiche hatte. So ergriffen sie im Jahr 1994 die Initiative zur Schaffung der *Emancipatie Effect Rapportage* (EER), eines Mainstreaming-Instruments *avant la lettre*. Dieses Instrument bietet zu Beginn der Entwicklung eines politischen Programms, wenn Staatsbeamte eine neue politische Strategie erkunden, ein detailliertes Gerüst für die Einschätzung der politischen Auswirkungen.¹³ Da dies ein umfassendes Wissen im Bereich der Geschlechterproblematik erforderte, war die Implementierung kostspielig. Daher wurde den politischen Planern auch eine kurze Check-Liste zur Verfügung gestellt. Dieses Instrument wurde in den Niederlanden mehrmals angewandt. Eines der Ergebnisse der in der Folgezeit vorgenommenen Evaluationsaktivitäten bestand in der Erkenntnis, dass es innerhalb des politischen Prozesses oft zu spät eingesetzt wird, um eine Auswirkung zu haben.¹⁴ Eine andere Lehre lag darin, dass politische Programme gut entworfen sein und über eine präzise Problemdefinition und politische Lösungen verfügen müssen, damit die EER angewandt werden kann.¹⁵

Als Gender Mainstreaming 1997 eingeführt wurde, empfand man keinen Unterschied zur bis dahin ausgeübten ‚Facettenpolitik‘, und weder die DCE noch das Kabinett sahen einen Grund, eine Anleitung für die Durchführung von Gender Mainstreaming zu entwickeln.¹⁶ Der neue Ansatz diente in erster Linie als Grundlage dafür, alle Ministerien dazu aufzufordern, ihre eigenen Handlungsschwerpunkte zu formulieren. Dabei war es bemerkenswert, dass die Ministerien hauptsächlich spartenbezogene politische Programme auflegten, die auf spezifische Frauengruppen abzielten. Die politischen Entschei-

¹² Dies resultierte zum Teil aus der korporativen Struktur des politischen Netzwerks aber auch aus der Tatsache, dass eine Gleichbehandlung sowohl von Arbeitgebern als auch von der Regierung als zu teuer erachtet wurde. Erst als die niederländische Regierung EU-Richtlinien erfüllen musste, wurde Gleichbehandlung wirklich in der nationalen Gesetzgebung umgesetzt. Diese hat sich im Umgang mit Lohnunterschieden als nicht effektiv erwiesen und greift nicht die getrennten Arbeitsmärkte auf.

¹³ VERLOO/ROGGE BRAND (wie Anm. 4).

¹⁴ H. DE GRAAF/M. MOSSNIK/J. GRÖFLIN, *Van de eer geleerd: een evaluatie van emancipatie effectrapportage*, Den Haag 1999.

¹⁵ VERLOO (wie Anm. 7), S. 19.

¹⁶ DE GRAAF/MOSSINK/GRÖFLIN (wie Anm. 14).

dungsträger brauchten einige Jahre, bevor ihnen klar wurde, dass Gender Mainstreaming etwas anderes war als die ‚Facettenpolitik‘, die sie bisher betrieben hatten. ‚Facettenpolitik‘ fiel immer wieder auf eine dezentralisierte, spartenbezogene Politik zurück, wie sie – mit Ausnahme der DCE – von anderen Ministerien und Abteilungen durchgeführt wurde.¹⁷ So war es also die Struktur der vor der Einführung des Gender Mainstreamings existierenden Gleichstellungspolitik, die einer frühen Einführung und Implementierung des neuen Konzepts im Wege stand.

Erst 2001 wurde in der *Nota Gender Mainstreaming* ein ernsthafter Versuch unternommen, die zentralen Vorstellungen des Gender Mainstreamings zu entwickeln. Neben einer verkürzenden Definition des Konzepts – „die relevanten Unterschiede zwischen Männern und Frauen zu berücksichtigen, damit die Qualität der Politik verbessert wird“¹⁸ –, listete das politische Grundsatzpapier die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Ministerien und der DCE auf. Es stellte zudem ein Organisationsmodell für die weitere Vorgehensweise zur Verfügung. Die Bedingungen für ein erfolgreiches Mainstreaming wurden spezifiziert, und es wurden einige Instrumente für seine Implementierung entwickelt. Seitdem ist das Gender Mainstreaming zur Hauptstütze der Gleichstellungspolitik geworden. Zur Überwachung des Prozesses gründete das Kabinett 2004 die *Visitatiecommissie Emancipatiebeleid* (VCE), eine Gruppe unabhängiger Gleichstellungsexperten unter der Leitung eines ehemaligen Vorsitzenden der christdemokratischen Partei.¹⁹ Die im Folgenden vertretenen Einschätzungen hinsichtlich der Kriterien für ein erfolgreiches Mainstreaming beruhen zum Teil auf den ersten Ergebnissen der VCE sowie auf anderen Forschungsarbeiten.²⁰

Einbindung der politischen und bürokratischen Spitze

Experten und Beamte, die sich mit dem Thema befassen, haben seit langem die Notwendigkeit erkannt, die politische und bürokratische Spitze in die Entwicklung und Implementierung einer starken und wirkungsvollen Politik einzubinden. Obwohl es immer wieder wohlwollende Minister im Vorstand der DCE und ebensolche Führungskräfte in anderen Ministerien gegeben hat, besaß die Gleichstellungspolitik seit ihren Anfängen keine hohe Priorität. Es existierten stets übergeordnete politische Ziele, die die Zielsetzungen der Gleichstellungspolitik unterminiert oder den politischen Gestaltungsspiel-

¹⁷ VERLOO (wie Anm. 7), S. 19.

¹⁸ MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (wie Anm. 5), S. 6.

¹⁹ Man beachte, dass das Komitee den alten Begriff ‚emancipatiebeleid‘ verwendet. Dieser ist aus strategischen Erwägungen gewählt worden, da der Begriff Gender Mainstreaming im Allgemeinen von Politikern und vielen Beamten nicht richtig verstanden wird.

²⁰ Vgl. VISITATIECOMMISSIE EMANCIPATIEBELEID, *Dat moet echt beter. Emancipatiebeleid en gender mainstreaming bij de rijkssoeverheid in 2005*, Den Haag 2006. Die Autorin ist Mitglied der Kommission. Der vorliegende Beitrag ist jedoch ausschließlich in eigenem Namen verfasst.

raum reduziert haben. In den 70er Jahren stand die Gleichstellung der Geschlechter im Einklang mit der Zielsetzung des Mitte-Links-Kabinetts von Joop den Uyl, eine gerechte Verteilung von Wissen, Macht und Einkommen zu erreichen. Das größte Problem des damaligen Kabinetts lag jedoch darin, im Kontext der polarisierten politischen Atmosphäre jener Zeit zu überleben. Für die Mitte-Rechts-Kabinette hatte die Reduzierung des Sozialstaates Mitte der 80er Jahre die vordringlichste Priorität. Dies führte zu den großen Misserfolgen der Gleichstellungspolitik im Bereich der sozialen Sicherheit. Gleichzeitig ermöglichte die Gleichstellungspolitik in Bezug auf das Thema Gewalt gegen Frauen jedoch auch wichtige Fortschritte. Gewaltthemen sind Valenzthemen: es besteht Konsens über die Notwendigkeit zu handeln aber oftmals Dissens über die richtige Strategie. Eine kompetente feministische Lobby setzte die relevanten Fragestellungen gemeinsam mit der DCE in den frühen 80er Jahren auf die politische Tagesordnung.²¹

Ab 1986 wurde der Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt – mit der Zielsetzung, die Ausgaben für Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zu reduzieren – ein zentrales politisches Thema. Der Staat versäumte es allerdings, die notwendigen Bedingungen zu schaffen. Da es vor allem an Möglichkeiten zur Kinderbetreuung mangelte, konnten Frauen Betreuungsarbeit und Erwerbsarbeit in vielen Fällen kaum miteinander in Einklang bringen. Unter den ‚violetten‘ Kabinetten aus Sozialdemokraten, Liberalen und Links-Liberalen, wurden Mitte der 90er Jahre – als die Christdemokraten mit ihrer konservativen Familienideologie zum ersten Mal seit 1917 in der Opposition waren – verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen geschaffen. Unter anderem wurden Gesetze zur Gleichstellung der Teilzeitarbeit, für längere Ladenöffnungszeiten sowie für erweiterte Möglichkeiten der Kinderbetreuung verabschiedet. Nach den Wahlen des Jahres 2002 gestanden die nachfolgenden Kabinette dem Geschlechterthema – abgesehen von der Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen und der Stärkung der Stellung von Zuwanderinnen – nur eine geringe Priorität zu. Genauer gesagt, muslimische Frauen wurden als die Gruppe herausgestellt, die emanzipiert werden musste. Dies hieß implizit, dass die anderen Frauen bereits emanzipiert sind und keine besondere Politik benötigen. Nur sehr wenige Mitglieder des ersten und des zweiten Kabinetts Balkenende betrachten die Gleichstellung der Geschlechter oder Gender Mainstreaming als eine wichtige Angelegenheit. Ausnahmen bilden in dieser Hinsicht das Verteidigungsministerium, das nach der Aussetzung der Wehrpflicht weibliche Soldaten rekrutieren muss, um die Personalstärke der Armee aufrecht zu erhalten, und das zum Außenministerium gehörende Direktorat für Entwicklung und Zusammenarbeit mit seiner langen Tradition, die Geschlechterperspektive in seine Arbeit einzubeziehen.

21 C. ROGGEBRAND, *Over de grenzen van de politiek. Een vergelijkende studie naar de opkomst en de ontwikkeling van de vrouwenbeweging tegen seksueel geweld in Nederland en Spanje*, Assen 2003; J. OUTSHOORN, *Voluntary and Forced Prostitution: the ‚realistic approach‘ of the Netherlands*, in: J. OUTSHOORN (Hrsg.), *The Politics of Prostitution. Women's Movements, Democratic States and the Globalisation of Sex Commerce*, Cambridge 2004, S. 191.

Die Notwendigkeit klar formulierter politischer Ziele

Gleichstellungspolitik hat in den Niederlanden immer umstrittene Ziele verfolgt, wobei diese entweder vage blieben oder, wenn sie eindeutig waren, nicht wirklich in konkrete Politik umgesetzt wurden. Das letztgenannte Problem findet sich beispielsweise in dem 1985 formulierten Hauptziel der Gleichstellungspolitik, das bis in die frühen Jahre des 21. Jahrhunderts Eingang in die politischen Programme fand. Es lautete: „Die Weiterentwicklung der gegenwärtigen Gesellschaft, in der der Unterschied zwischen den Geschlechtern immer noch in so starkem Maße institutionalisiert ist, in Richtung auf eine pluralistische Gesellschaft zu fördern, in der jedes Individuum – unabhängig von Geschlecht oder Familienstand – die Möglichkeit hat, wirtschaftlich unabhängig zu werden, und in der Frauen und Männer gleiche Rechte, Chancen, Freiheiten und Verantwortung erlangen können.“²² Für viele der in diesem Zusammenhang relevanten untergeordneten Zielsetzungen war jedoch weder eine Finanzierung eingeplant noch wurden die erforderlichen Instrumente eingerichtet.

Ein Grund für verschwommene, nicht eindeutige Ziele liegt darin, dass politische Programme oft einen Kompromiss darstellen, der die Konflikte hinsichtlich der Stellung und Rolle der Frauen in der niederländischen Gesellschaft widerspiegelt. Die politischen Parteien vertraten mit Blick auf diese Themen immer sehr unterschiedliche Meinungen. Die Christdemokraten waren anfangs gegen die Gleichstellung der Geschlechter, die sie als eine Bedrohung der Familie betrachteten. Als der Feminismus Mitte der 80er Jahre auch die eher traditionell orientierten Teile der niederländischen Bevölkerung erreicht hatte, wandten sie sich der ‚Wahlmöglichkeit‘ zu. Hierbei handelte es sich im Grunde um eine liberale Konzeption, die besagte, dass die Frauen sich entscheiden konnten, Hausfrau zu bleiben, anstatt ‚auf den Arbeitsmarkt gezwungen zu werden‘, wie der christdemokratische Lieblingssatz lautet. Liberale und Sozialisten waren mit Blick auf die Gleichstellung der Geschlechter einer Meinung, entzweiten sich aber unter anderem über das Thema der Chancengleichheit.

Der zweite Zankapfel, der zur Vernebelung der politischen Ziele führte, war die Debatte über die Rolle des Staates und sein Recht, in die Privatsphäre einzugreifen. Diese Problematik machte jegliche Politik, die die Arbeitsteilung im Haushalt sowie das Eingreifen bei innerfamiliärer Gewalt gegen Frauen berührte, zum Tabu. Die säkulare Seite des politischen Spektrums hatte das Eingreifen des Staates in die Bereiche Abtreibung, Empfängnisverhütung und sexuelle Orientierung bekämpft, während die religiösen Parteien bei diesen Themen an die repressive öffentliche Moral geglaubt hatten. Die Forderung der Frauenbewegung hinsichtlich der Themen Gewalt gegen Frauen und Vergewaltigung in der Ehe kehrten die Debatte um: Nun wollten die Weltlichen den staatlichen Eingriff in die Privatsphäre und die Religiösen priesen die Unantastbarkeit der Familie. Diese beiden ideologischen Hindernisse führten das Thema Gleichstellung der Geschlechter in eine Pattsituation.

²² TWEEDE KAMER, *Beleidsplan 1985, Handelingen Tweede Kamer 1984-1985*, Den Haag 1985, S. 12.

Wenn Ziele formuliert wurden, dann wurden sie nur zum Teil in konkrete Regelungen und Maßnahmen umgesetzt.

So hatte die Gleichstellungspolitik in vielen Bereichen eine ‚weiche‘ Politik zur Folge: es wurde intensive Forschung betrieben, es gab eine großzügige finanzielle Unterstützung durch den Staat und man führte viele experimentelle Projekte durch. Allgemeine, wirksame und verbindliche Regelungen blieben jedoch häufig aus. Dennoch lagen Anfang der 80er Jahre die Gleichstellungsgesetze auf dem Tisch, und jegliche formale Diskriminierung von Frauen war bis Ende der 80er Jahre aus den Gesetzen entfernt worden, wodurch man sich auf eine formale Gleichstellung zu bewegte. Mit dem ‚violetten‘ Kabinett wurden politische Pläne konkreter. Die Regierung setzte Prioritäten und nannte auch Handlungsziele, deren Realisierung nachvollziehbar gestaltet wurde. Der Staat sprach mehr Direktiven mit Blick auf den Arbeitsmarkteintritt aus, besonders im Falle der Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger, wobei er zum ersten Mal auf Frauen mit Kleinkindern abzielte.

Trotz der Veränderungen hat sich mit Blick auf die Gleichstellung der Geschlechter die Spannung zwischen den Christdemokraten einerseits und den Liberalen und den Sozialliberalen andererseits nicht gelöst. Dies zeigte sich zu Beginn des neuen Jahrhunderts, als die rechts ausgerichteten Kabinette gebildet wurden. Das zweite Kabinett Balkenende – bestehend aus CDA, VVD und D66 – sieht sich vor dem Dilemma, einen geschrumpften Sozialstaat erreichen und die Zahl der Beschäftigten erhöhen zu müssen, um mit dem demographischen Wandel zurecht zu kommen. Es hat sich dafür entschieden, die Frührenten für ältere Männer abzuschaffen und über ein späteres Renteneintrittsalter zu diskutieren, anstatt sich mit der verhältnismäßig niedrigen Erwerbsbeteiligung der Frauen zu beschäftigen. Dieses Thema wäre für die Stärkung des Sozialstaates, die Sicherung der Renten und anderer Sozialleistungen viel effektiver. Es würde jedoch umfassende Verbesserungen in den Bereichen Kinder- und Ganztagsbetreuung erfordern, die der starken Familien- und Mutterschaftsideologie, wie sie traditionell von den Christdemokraten unterstützt wird, zuwiderlaufen würde. Das Kabinett müsste sich dann auch dem eklatanten Widerspruch stellen, dass es, während es einerseits auf den Eintritt der Frauen in den Arbeitsmarkt abzielt, andererseits im Bereich der Pflege von Alten und Behinderten zu mehr als 80 Prozent von der unbezahlten Arbeit von Frauen abhängt.²³ Es muss konstatiert werden, dass die Ideologie, die Frauen in erster Linie in der Rolle der Fürsorgepersonen sieht, in der Gesellschaft breite Zustimmung findet. Rund ein Drittel der Frauen möchte für die Kindererziehung zu Hause bleiben. Das bedeutet aber, dass das Kabinett weiterhin die Wünsche und Bedürfnisse der Hälfte aller Paare in den Niederlanden ignoriert, die sich die Pflege und Fürsorge sowie die Erwerbsarbeit teilen möchten.

²³ J. OLDERSMA/J. OUTSHOORN, *The ‚home care gap‘: neoliberalism, feminism and the state in the Netherlands*, in: M. HAUSSMAN/B. SAUER (Hrsg.), *Gendering the State in the Age of Globalisation. Women's Movements and State Feminism in Post Industrial Democracies*, im Druck.

Festlegung der Verantwortlichkeiten und Aufgaben

Damit das Gender Mainstreaming Erfolg haben kann, muss es zur Begleitung des politischen Prozesses einen institutionellen Rahmen und bestimmte Verfahrensweisen geben. Es muss vor allem deutlich sein, wer für was verantwortlich ist. Hierzu ist ein klarer Aktionsplan erforderlich, der Verantwortung zuweist und der formuliert, welche Aktivitäten entwickelt und welche Instrumente benutzt werden. Es muss ein Zeitpunkt für die Überwachung der Fortschritte festgelegt werden und es müssen Entscheidungen darüber getroffen werden, wie das relevante Wissen über die Geschlechterfrage gesammelt und wie die Ausbildung der Beamten für die Implementierung des Gender Mainstreamings erfolgen soll.

Die Arbeit des im Vorgegangenen angesprochenen Beurteilungskomitees hat ergeben, dass die Gleichstellungs-Strukturen in den Ministerien allgemein seit 2002 zusammengebrochen sind, was zu unklaren Verantwortlichkeiten und Mandaten sowie einem allgemeinen Verlust an Sachkenntnis geführt hat. Dies war bereits sichtbar, als die Ministerien nicht mehr dazu aufgefordert wurden, ihre eigenen politischen Ziele zu formulieren, was vor 2002 regelmäßig der Fall gewesen war. Es erwies sich häufig als schwierig, herauszufinden, welche Beamten im jeweiligen Ministerium mit der Gleichstellungspolitik betraut waren, und trotz des offiziellen Status des Komitees stieß dieses nicht in allen Ministerien auf Kooperationsbereitschaft.

Dieser Zustand spiegelt die niedrige politische Priorität und das mangelnde systematische Engagement von der Spitze her wider. In vielen Teilen der nationalen Bürokratie hat man kaum eine Vorstellung davon, wie Gender Mainstreaming implementiert werden oder wie man den grundsätzlichen Unterschied zwischen Spartenpolitik und einer am Gender Mainstreaming orientierten Herangehensweise erkennen könnte.²⁴

Sachkenntnis in der Geschlechterfrage

Die ‚Facettenpolitik‘ geriet in Schwierigkeiten, als sich zeigte, dass Beamte in anderen Ministerien nicht über die Sachkenntnis verfügten, die Gleichstellungspolitik auf ihr jeweils eigenes Politikfeld zu übertragen. Sie konnten sich in punkto Hilfestellung jedoch immer auf die DCE stützen. Allerdings gab es beim Personal der DCE nach einer Periode der Reorganisation ab Mitte der 90er Jahre eine drastische Fluktuation. Der damit einhergehende Kompetenzverlust konnte in den darauf folgenden Jahren niemals wirklich kompensiert werden. Der Bericht der Beurteilungskommission hat gezeigt, dass andere Ministerien sich nun darüber beschwerten, dass die DCE nicht mehr in der Lage ist, sie zu unterstützen.²⁵ In der Vergangenheit hatte die DCE immer gute Beziehungen zur Frauenforschung unterhalten – die Erkenntnisse der Forscher fanden regelmäßig ihren Weg in die politischen Programme. Sie ist auch immer noch in der Lage, an den Universitäten und im Sociaal en Cultu-

²⁴ Vgl. VISITATIECOMMISSIE EMANCIPATIEBELEID (wie Anm. 20).

²⁵ Vgl. VISITATIECOMMISSIE EMANCIPATIEBELEID (wie Anm. 20).

reel Planbureau (SCP) Sachkenntnis zur Gender-Frage zu mobilisieren, auch wenn dies im Vergleich zu früher viel aufwändiger geworden ist. Es gibt ein staatlich subventioniertes Wissenszentrum, E-quality, das sich mit der Gender-Frage und der Problematik der ethnischen Minderheiten befasst. Dieses Zentrum hat jedoch weder die personelle Kapazität, die notwendigen Informationen zu liefern, noch hat es als ‚Außenseiter‘, den Status, die ‚Insider‘ vom Wert einer solchen Sachkenntnis zu überzeugen. Auch in den anderen Ministerien ist Sachkenntnis im Bereich des Gender Mainstreamings nicht vorhanden. Eine allgemeine Schulung der Beamten im Bereich der Geschlechterproblematik ist ebenso dringend notwendig wie ausreichende Ressourcen, um in allen Ministerien zeitlich befristet sachkundige Berater von außen einstellen zu können.

Ressourcen und Instrumente

Potentiell stehen alle Ressourcen und Instrumente zur Verfügung: Es gibt Gender-Experten, die das Personal in den Behörden unterrichten können, und es gibt Gender Mainstreaming-Instrumente wie Checklisten, Gender Impact Assessments und Schnelltests. In Bezug auf diesen Bereich ist somit festzuhalten, dass es eher darum geht, die vorhandenen Möglichkeiten zu aktivieren als darum, sie neu zu schaffen.

Schlussfolgerungen

Die Bedingungen für das Gender Mainstreaming sind in den politischen Programmen der niederländischen Regierungen angemessen dargestellt worden. Papier ist in diesem Fall jedoch geduldig. In den Ministerien ist die Gender-Politik kaum institutionalisiert worden, und die DCE hat ihren Status, ihre Sachkenntnis und im Jahr 2005 auch noch ihre koordinierende Rolle verloren. Die Spitzen in Politik und Verwaltung geben der Gleichstellungspolitik und dem Mainstreaming wenig Priorität. Insgesamt herrscht nicht das Gefühl, dass dringend etwas getan werden müsse.

Gender Mainstreaming hängt daher vom guten Willen einiger Minister und einiger engagierter Mitarbeiter in der staatlichen Bürokratie ab. Dies läuft nicht auf eine effektive Strategie hinaus. Viele Ministerien können einige akzeptable, spartenbezogene politische Programme für einige Frauengruppen durchführen. Dabei bleiben aber die großen Umstrukturierungsaufgaben im niederländischen Sozialstaat und im Thorbecke-System (politisch-konstitutionelle Reform) unberührt, die beide weiterhin gegenüber der Gender-Frage blind bleiben. Ein Beispiel jüngerer Datums ist die Reform des nationalen Gesundheitssystems, die im Jahr 2006 in Kraft treten soll. Es wurde vom Ministerium für Gesundheit, Gemeinwohl und Sport in der Entwicklungsphase keine Einschätzung der Auswirkungen auf die Gender-Frage vorgenommen. Ein weiteres Beispiel ist der Versuch, das niederländische Wahlsystem vom Verhältniswahlrecht auf ein wahlkreisbasiertes Wahlrecht umzustellen. Es gehört zu den eindeutigen Erkenntnissen der Politikwissenschaft,

dass das letztgenannte System für die Repräsentation von Frauen katastrophal ist, während das Verhältniswahlrecht zu einer hohen Zahl gewählter Frauen führt. Das Innenministerium stritt die Gültigkeit dieser Forschung ab und widersetzt sich bis heute erfolgreich der Einschätzung der Auswirkungen auf die Geschlechterfrage.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass Minister de Geus mit seiner Ansicht, ein Portfolio für Gleichstellungspolitik oder eine Agentur für Frauenpolitik seien nicht mehr notwendig, recht voreilig war, da sich das Gender Mainstreaming offenkundig noch nicht zu einem Prozess entwickelt hat, der sich selbst aufrecht erhält. Gegenwärtig wird de Geus vermutlich keines von beiden abschaffen, da er den symbolischen Wert dieser Institutionen für die Legitimität des Kabinetts erkannt hat, das angesichts der sehr geringen öffentlichen Unterstützung Hilfe gebrauchen kann.