

Mieke Verloo:

Gutes Gender Mainstreaming in der Praxis

Einführung

Mehr als zehn Jahre nach Peking wird Gender Mainstreaming in vielen Ländern und in fast allen internationalen Organisationen praktiziert. Seit 1995 wurde Gender Mainstreaming von den meisten Regierungen (True/Mintrom 2001), von der Europäischen Union (Spoden/Theisen/Verloo/Walby 2005) und von "fast allen wichtigen internationalen Organisationen" (Hafner-Burton/Pollack 2002) unterstützt und eingeführt.

Allmählich erscheinen erste Studien über die Einführung, die Entwicklung und die Implementierung von Gender Mainstreaming und über die Bedingungen für den relativen Erfolg dieser Strategie auf der einen Seite; andererseits Analysen der Gründe für eine oft zu beobachtende Langsamkeit der tatsächlichen Implementierung sowie über Nachteile für andere Gleichstellungsstrategien. Der vorliegende Artikel basiert auf den wenigen vorhandenen fundierten Evaluationen und ergänzt diese um Bewertungen und Kritiken, die von AkademikerInnen und verschiedenen Interessengruppen formuliert wurden.

Zwar wird die Strategie des Gender Mainstreaming schon seit einem guten Jahrzehnt angewendet, aber dennoch ist es mit Schwierigkeiten verbunden, ihren Erfolg, ihre Gefahren, ihre Potentiale und ihre Schwächen richtig einzuschätzen und daraus Schlüsse für die Zukunft des Gender Mainstreaming zu ziehen. Der Versuch einer Bewertung der Erfolge und Misserfolge von Gender Mainstreaming bringt eine ganze Reihe grundlegender Probleme mit sich. Das größte Problem ist, dass es grundsätzlich relativ schwierig ist, den spezifischen Beitrag und die

spezifischen Auswirkungen von politischen Strategien auf Gesellschaften einzuschätzen. Gesellschaften verändern sich stetig, und es ist kaum möglich, Veränderungen einer bestimmten Politik zuzuschreiben. Bestimmte Eigenschaften von Gleichstellungsprogrammen und vor allem von Gender Mainstreaming stehen mit der Schwierigkeit dieses Vorhabens im Zusammenhang. Gender Mainstreaming unterscheidet sich zwar analytisch von anderen Gleichstellungsstrategien wie z. B. Gleichbehandlung, Gleichheit vor dem Gesetz, allgemeine Frauenförderungsmaßnahmen oder spezifische Frauenförderungsprojekte; in der Praxis jedoch sind diese Maßnahmen oft nicht leicht voneinander unterscheidbar oder werden nicht als deutlich verschieden gekennzeichnet. Dementsprechend unterscheiden Maßnahmenkataloge und Bewertungsversuche normalerweise nicht zwischen Gender Mainstreaming und anderen Strategien und verkomplizieren so die Versuche einer eindeutigen Bewertung der spezifischen Stärken und Schwächen von Gender Mainstreaming. Hinzu kommt, dass Gender Mainstreaming oft ein ganzes Set von Praxen und Tätigkeiten für einen bestimmten Kontext umfasst, was die Einschätzung der Auswirkungen dieser Strategie zusätzlich erschwert.

Zur Zeit befindet sich die ganze Frage, was als Erfolg von Gender Mainstreaming gelten kann, noch an einem Anfangsstadium. Walby (2005) bezeichnet das Erstellen von Erfolgskriterien für Gender Mainstreaming sogar als einen der umstrittensten Punkte im Kontext der gesamten Strategie. Dies muss im Zusammenhang mit der allgemeinen Schwäche der Politikfeldforschung gesehen werden, Erfolg und Misserfolg zu theoretisieren. Vor allem jedoch ist die Frage, was als Erfolg oder gute Praxis im Gender Mainstreaming zählen würde, multidimensional. Dieser Artikel gibt einen bündigen Überblick und eine Beschreibung dieser Dimensionen, um Ideen zu entwickeln, wie zukünftige Forschungen und geteilte Erfahrungen zu der weiteren Entwicklung von Gender Mainstreaming beitragen können.

'Erfolg' und 'Scheitern' von Gender Mainstreaming

Gender Mainstreaming ist eine relativ neue Strategie. Insofern muss der Aktivitätsgrad der Institutionen und Organisationen bewertet werden, die sich zu

Gender Mainstreaming bekennen: Dies ist die Dimension des *Vorhandenseins oder Nichtvorhandenseins von Gender Mainstreaming-Aktivitäten*. Sie lässt sich zu dem Vorhandensein oder Nichtvorhandensein dessen in Bezug setzen, was Gender Mainstreaming-Handbücher 'Grundvoraussetzungen' nennen, und was in akademischer Literatur bezeichnet wird als politische Gelegenheiten, strategisches Framing [d. i. die Ausarbeitung und Verwendung von sinnhaften bzw. handlungsleitenden 'Bezugsrahmen']. Der englische Begriff wird hier i. F. beibehalten; A.d.Ü.] und mobilisierende Strukturen (Hafner-Burton/Pollack 2002). Über die Grundvoraussetzungen von Gender Mainstreaming wurde schon einiges geschrieben. In Handbüchern werden normalerweise genannt: der politische Wille (in den oberen Ebenen der Organisationen); adäquate Ressourcen; nach Geschlecht aufgeschlüsselte Statistiken; Trainings für Angestellte des öffentlichen Dienstes; die Entwicklung einer Infrastruktur durch Schwerpunktsetzung; ein hoher Frauenanteil in Entscheidungsprozessen; Offenheit bzw. Transparenz der Politikprozesse (Europarat 1998; Verloo 1999). Diesen Grundvoraussetzungen muss eine gut funktionierende Demokratie zugrunde liegen. Erste Bewertungen des Erfolgs und Scheiterns von Gender Mainstreaming zeigen, dass die Existenz von politischen Gelegenheiten im Zusammenspiel mit zivilgesellschaftlicher Mobilisierung und dem Framing von Gender Mainstreaming bzw. einem Abzielen auf den Mainstream die (relativen) Erfolge erklären kann (Hafner-Burton/Pollack 2002).

Zweitens können Erfolg und Scheitern auch entlang der Phasen und des Outputs politischer Maßnahmen beurteilt werden: Gelungenes Gender Mainstreaming beschränkt sich nicht auf die Planungsphase, sondern ist auch in der Implementierung und Evaluierung klar erkennbar. Dies ist die Dimension der *Phasen des Gender Mainstreaming-Prozesses*. Die Befürchtung, dass Gender Mainstreaming als 'weiche' Politik praktiziert wird, aber oft nicht in 'harte' Maßnahmen umgesetzt wird, ist weit verbreitet. Eine Herangehensweise, die die Phasen des Politikprozesses berücksichtigt, kann erfassen, wie weit die Entwicklung von Gender Mainstreaming-Praxen vorangeschritten ist.

Die dritte Dimension ist *der Inhalt von Gender Mainstreaming*: Was sind seine Ziele, und wie soll es sie erreichen? Neuere Studien über Erfolge und Misserfolge von Gender Mainstreaming betonen die Bedeutung einer Tiefenanalyse von

Geschlechterverhältnissen (d. h. eine strukturelle Herangehensweise) und die Notwendigkeit, Frauen in den Gender Mainstreaming-Prozess einzubeziehen (Empowerment). Dies sind wichtige Elemente für die Bewertung der Ausarbeitung und Implementierung von Gender Mainstreaming. Unter der Bezugnahme auf die Arbeit von Verloo und Squires soll hier ein struktureller und kritischer prozessorientierter Ansatz für eine qualitative (inhaltliche) Bewertung von Gender Mainstreaming vorgestellt werden.

Viertens und letztens ist die Dimension der *Ergebnisse von Gender Mainstreaming-Strategien* zu nennen: Welche Veränderungen in Richtung einer geschlechtergerechten Gesellschaft sind festzustellen und können Gender Mainstreaming-Maßnahmen zugeschrieben werden? Zur Zeit gibt es noch wenig Wissen darüber, welche Gründe in welchem Ausmaß zu politischen Veränderungen beitragen; Faktoren wie Timing und administrative und politische Unterstützung spielen scheinbar eine gewisse Rolle. Die Lage verkompliziert sich außerdem durch einen beträchtlichen Mangel an Vergleichsdaten über das Davor und das Danach.

Zur Zeit ist neben dem theoretischen Problem, wie eine Bewertung des Erfolgs oder Scheiterns von Gender Mainstreaming konzeptualisiert werden sollte, auch ein dramatischer Mangel an Aktivitäten zur Qualitätsprüfung und an Indikatoren zur Messung der Fortschritte zu beklagen. Das gilt für die Bewertung sowohl des Gender Mainstreaming-Prozesses als auch für die Beurteilung der durch Gender Mainstreaming angestrebten Verbesserung der Geschlechterverhältnisse in den konkreten Gesellschaften. Die schrittweise Einführung von Verfahren zur Überprüfung von Verbesserungen in der Geschlechtergleichheit, der Entwicklung von Gender Mainstreaming und der Effizienz neuer politischer Strategien ist relativ neu, und bisher hat kaum eine internationale Organisation oder nationale Administration Kontrollverfahren eingeführt. Dieser Mangel an unabhängiger Evaluation ist der Definition gelungener Maßnahmen abträglich. In den meisten Ländern sind die Regierung bzw. die gleichen Organe, die für die Entwicklung und/oder die Implementierung von Gleichstellungspolitik zuständig sind, ebenfalls verantwortlich für ihre Überprüfung oder Evaluation, zumeist in Form eines jährlichen Berichts (Luxembourg Presidency Report 2005). Teilweise gibt es spezifische Überprüfungsverfahren für bestimmte Politikbereiche wie z. B. die

Observatories on Violence against Women. Das bisher beste Verfahren haben die Niederlande vorzuweisen, in denen erstens eine unabhängige Forschungsinstitution alle zwei Jahre den *Gender Equality Monitor* erstellt und zweitens ein unabhängiges Bewertungsgremium die Verbesserungen und die Probleme hinsichtlich Gleichstellung und Gender Mainstreaming in allen Ministerien überprüft (Portegijs/Boelens/Oltshoom 2004; Visitatiecommissie Emancipatie 2005).

(Nicht-) Vorhandensein von Gender Mainstreaming-Aktivitäten

Der Europarat definiert Gender Mainstreaming als die "(Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung von Politikprozessen dahingehend, dass in allen politischen Prozessen auf sämtlichen Ebenen, in allen Phasen und von allen normalerweise beteiligten AkteurInnen eine geschlechtergerechte Perspektive eingenommen wird." (Europarat 1998:15). Diese Definition umreißt die Kriterien für die Bewertung von Gender Mainstreaming-Aktivitäten. Das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von Gender Mainstreaming-Praxen und der Grad ihrer Implementierung kann daran gemessen werden, inwieweit Politikprozesse sich verändert haben und wie diese Veränderungen zu einer nachhaltigen Eingliederung einer geschlechtergerechten Perspektive innerhalb konkreter Politiken beitragen können. Das bedeutet auch, dass es ein klar artikuliertes Konzept davon geben sollte, was eine geschlechtergerechte Perspektive ist. Zudem impliziert es, dass eine Gender Mainstreaming-Initiative sich auf den 'Mainstream' richtet und dass Maßnahmen dafür getroffen werden müssen, dass Veränderungen nicht punktuell bleiben, sondern stattdessen die nachhaltige Eingliederung einer Genderperspektive und entsprechende Veränderungen garantiert ist. Das *Gender Impact Assessment* in den Niederlanden etwa ist ein adäquates Instrument – aber es ist nicht verpflichtend, es ist nicht Teil der politischen Routine in den Ministerien. Es wird ebenfalls nicht erkennbar daran gearbeitet, es in die normalen Abläufe zu integrieren. Insofern gilt: Auch die Existenz eines geeigneten Instruments für Gender Mainstreaming ist nicht gleichzusetzen mit wirklichen Bemühungen um Gender Mainstreaming.

Für günstige Startbedingungen von Gender Mainstreaming werden bestimmte Faktoren als Grundvoraussetzungen benötigt. Die meistgenannten lauten: politischer Wille; spezifische Gleichstellungsmaßnahmen; nach Geschlecht aufgeschlüsselte Statistiken; ein tiefgreifendes Gender-Wissen; Kenntnisse der Verwaltung, die Gender Mainstreaming einführt; adäquate Gelder und Ressourcen und eine hohe Anzahl Frauen unter den EntscheidungsträgerInnen (vgl. z. B. Europarat 1998).

Die universitäre Forschung hat ein umfassenderes Set von Faktoren herausgearbeitet, die zu Erfolg oder Scheitern beitragen können. Das hierfür verwendete Modell ist der Theorie der sozialen Bewegungen entliehen (Tarrow 1998). Es hebt die Bedeutung von politischen Gelegenheiten, strategischem Framing und mobilisierenden Strukturen hervor. Das Konzept der politischen Gelegenheiten umfasst: das Vorhandensein politischer Parteien, die Gleichstellungspolitik aktiv unterstützen; das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von vorherrschenden politischen Konfliktlinien; die Offenheit politischer Institutionen für Veränderungen und für zivilgesellschaftliche Initiativen (vgl. Kriesi et al. 1995). Mobilisierende Strukturen sind nicht nur Bewegungen oder Lobbyorganisationen, die Gleichstellungspolitik aktiv vorantreiben, sondern auch institutionelle Gegebenheiten, die ihr Engagement in politischen Entwicklungen erleichtern oder erschweren.

Strategisches Framing wird definiert als Versuch, bereits bestehende Frames [Bezugsrahmen, s. o.; A.d.Ü.], Übereinkünfte über inhaltliche Überzeugungen und Handlungsoptionen und die Bezugsrahmen der AkteurInnen politischer Veränderung zusammenzuführen. Beim Gender Mainstreaming kann oft festgestellt werden, dass Akteure strategisches Framing benutzen, um Gender Mainstreaming als effizientes Mittel zu einem Zweck zu 'verkaufen', der von PolitikerInnen und anderen Politikbetreibenden verfolgt wird, und nicht stattdessen als eine offene Herausforderung dieser Zwecke. Darüber hinaus gibt es im Gender Mainstreaming fast immer eine zweifache Agenda: das feministische Ziel und ein anderes Ziel, das in der Organisation, die Gender Mainstreaming betreibt, vorherrschend ist. Prozesse des strategischen Framings spielen sich in einem Feld von Machtbeziehungen ab, in dem die Logik der zweifachen Agenda zunächst zu einer Öffnung gegenüber der feministischen

Agenda führt, anschließend jedoch zu einer Verengung des feministischen Blickwinkels bis hin zum teilweise gänzlichen Verlust der Gender(-gerechten) -Perspektive. Diese Logik ist an Machtmechanismen gebunden: Die beiden Agenden sind nicht gleich stark, da sie in den regulären Organisationen, die das für Gender Mainstreaming relevante Umfeld bilden, unterschiedlich viel Unterstützung und Ressourcen bekommen. Insbesondere dann, wenn Gender Mainstreaming technokratisch konzeptualisiert wird, kann die feministische Zielsetzung selten beibehalten werden. Insgesamt wird das Verfahren des strategischen Framings als bedrohlich für das Umgestaltungspotential von Gender Mainstreaming angesehen, auch wenn es eine erfolgreiche Einführung von Gender Mainstreaming ermöglicht.

Gemeinsam illustrieren diese drei Faktoren die Schwierigkeiten, die bei der Implementierung von 'echtem' Gender Mainstreaming zu erwarten sind: Einer schnellen und tiefgreifenden Implementierung sollte nicht mit zu viel Optimismus entgegengesehen werden.

Modelle zur Beurteilung der Reichweite von Gender Mainstreaming

Moser hat eine der wenigen Studien erstellt, die sowohl einen Überblick über die Praxis von Gender Mainstreaming als auch ein Modell zur Bewertung anbieten. Moser (2005) diskutiert Gender Mainstreaming-Erfolge auf vier zusammenhängenden Ebenen: zunächst auf der Ebene der Terminologie von Geschlechtergleichberechtigung und Gender Mainstreaming; das ist die Phase der rhetorischen Übernahme der Strategie. An zweiter Stelle geht es darum, wie eine Gender Mainstreaming-Strategie durch einen Gender Mainstreaming-Planungsprozess umgesetzt wird. Die dritte Ebene ist die Ebene der Implementierung von Gender Mainstreaming in der Praxis und die vierte die Evaluierung oder Überprüfung der Umsetzung von Gender Mainstreaming.

Durch die Verwendung dieses prozessorientierten Ansatzes kann Moser zu dem Ergebnis kommen, dass alle Entwicklungsorganisationen, nationalen Organisationen und internationalen NGOs eine Gleichstellungs- bzw. Gender Mainstreaming-Terminologie verwenden. Zu diesem Ergebnis kommen auch

Berichte und Studien aus Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (Luxembourg Presidency Report 2005). Unter Verwendung einer Untersuchung zu Gender Mainstreaming in internationalen und Entwicklungsorganisationen kann Moser außerdem für die meisten Organisationen eine zweifache Gender Mainstreaming-Strategie feststellen, mit der Gleichstellungsanliegen in allen Politikbereichen, Programmen und Projekten berücksichtigt werden und gleichzeitig gezielte Gleichstellungsaktivitäten unternommen werden (Moser/Moser 2003). Eine ExpertInnenkommission hat für die Planungsphase sieben zentrale Punkte herausgearbeitet: eine große öffentliche Sensibilität; eine deutliche Stärkung von Frauenorganisationen; die Stärkung von Frauen in der parlamentarischen Politik; die Vergabe von mehr Ressourcen an soziale Sektoren; Gesetzesreformen; die Bezugnahme auf Menschenrechte; beträchtliche Verbesserungen in der Erstellung geschlechtsspezifischer Statistiken. Eine große Mehrheit (80-90%) arbeitet mit Gendertrainings sowie mit Systemen und Instrumenten zur Überprüfung und Evaluierung und irgendeiner Form der Analyse von Geschlechterverhältnissen und unterstützt außerdem die aktive Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen (Moser 2005).

Die praktische Umsetzung von Gender Mainstreaming ist allerdings um einiges schwieriger, und Fortschritte sind weniger sichtbar. Moser kommt zu dem Schluss, dass das Mängeln bei der Implementierung zuzuschreiben ist. Sie analysiert die fehlende Umsetzung mit Hilfe dreier Konzepte: Verflüchtigung (gute Absichten werden nicht praktisch umgesetzt); Unsichtbarmachung (Überprüfungs- und Evaluationsstrategien können nicht erfassen, was tatsächlich an der Basis geschieht); Widerstand (politische – nicht: technische – Blockaden von Gender Mainstreaming). In einigen Studien werden die meisten Bemühungen um Gender Mainstreaming (zumeist am Beispiel von bilateralen Dienststellen) als unzureichend, inkonsistent oder lückenhaft bewertet (vgl. z. B. Danida 2000).

Mosers Ansatz eignet sich für die Bewertung der Phasen von Gender Mainstreaming-Prozessen. Die Orientierung an den Phasen des Politikprozesses (hier sind es vier Phasen, es können aber auch mehr oder weniger sein) ermöglicht eine Analyse des Ausmaßes, in dem Gender Mainstreaming eine politische 'Realität' geworden ist, und kann dabei helfen, zu analysieren, warum eine bestimmte Phase erreicht werden konnte oder warum im Gegenteil ein

Prozess an einem bestimmten Punkt zum Stillstand kommt. Hier kann wiederum das weiter oben skizzierte Modell (politische Gelegenheiten, strategisches Framing, mobilisierende Strukturen) zum Einsatz kommen, um nachvollziehbar zu machen, warum Gender Mainstreaming ein bestimmtes Level erreicht oder nicht erreicht.

Ein struktureller und kritischer prozessorientierter Ansatz für eine qualitative Bewertung von Gender Mainstreaming

An dieser Stelle braucht es eine kurze Darstellung der Strategie von Gender Mainstreaming, damit der Inhalt von Gender Mainstreaming-Praxen bewertet werden kann. Zwei normative Kriterien werden für Gender Mainstreaming verwendet: Erstens sollte Gender Mainstreaming transformativ, d. h. umgestaltend sein, da es Systeme und Prozesse als hergestellt begreift. Das bedeutet auch, dass es eine strukturelle Herangehensweise ist. Gender Mainstreaming sollte außerdem eine Empowerment-Strategie sein, indem es der (nicht-hegemonialen) Zivilgesellschaft Räume öffnet.

Der Strategie des Gender Mainstreaming liegt die Erkenntnis zugrunde, dass Geschlechterungleichheit nicht nur das Verhalten und die Erfahrungen von Menschen durchdringt, sondern außerdem so tief in Systemen, Institutionen und Strukturen verankert ist, dass eine Transformation dieser Systeme, Institutionen und Strukturen notwendig ist, damit Geschlechtergerechtigkeit entstehen kann. Das ist auch in der Gender Mainstreaming-Definition des Europarates ersichtlich, die von vielen politischen AkteurInnen übernommen wurde. Diese Definition fordert die "(Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung von Politikprozessen dahingehend, dass in allen politischen Prozessen auf sämtlichen Ebenen, in allen Phasen und von allen normalerweise beteiligten AkteurInnen eine geschlechtergerechte Perspektive eingenommen wird." (Europarat 1998:15) Gender Mainstreaming gilt als eine Umgestaltungsstrategie, weil es den Anspruch formuliert, den hergestellten Charakter von Systemen und Prozessen aufzudecken und diese zu transformieren.

Hieraus leitet sich das erste Kriterium zu der Bewertung (der Qualität bzw. des Erfolgs) von Gender Mainstreaming ab. Gender Mainstreaming sollte mehr als eine bloße Inklusionsstrategie sein, die sich mit Geschlechterneutralität begnügt und es als ausreichend ansieht, Frauen in die bestehenden Verhältnisse bzw. in eine Politik einzubeziehen, von der sie bisher ausgeschlossen waren. Gender Mainstreaming ist eher eine "Verschiebungs"-Strategie (Squires 1999), deren Ziel es ist, "über Gender hinauszukommen", patriarchale Geschlechterhierarchien zu verschieben und diskursive Regimes zu dekonstruieren, in denen Subjekte erzeugt werden. Nicht nur der allgegenwärtige Ausschluss von Frauen oder die männliche Norm wird problematisiert, sondern die vergeschlechtlichte Welt als solche. Insofern zielt die Strategie des Gender Mainstreaming auf Strukturen ab, und es könnte ein Kriterium für Erfolg oder Scheitern sein, ob die strukturelle Ebene berücksichtigt wird. Dazu gehört auch, dass Gender Mainstreaming sich zwar in erster Linie auf Ungerechtigkeit zwischen den Geschlechtern konzentriert, aber auch die wichtigsten anderen strukturellen Ungleichheiten nicht aus dem Blick verlieren sollte: Ethnozentrismus, Heteronormativität oder Ageism (Altersdiskriminierung). Gender Mainstreaming sollte außerdem Differenzen zwischen Frauen (und Männern) berücksichtigen und so auf die vereinheitlichende Kategorie 'Frau' (bzw. 'Mann') verzichten.

Ein zweites, in neueren Debatten oft verwendetes Kriterium neben der 'Verschiebung', mit der die strukturelle Perspektive von Gender Mainstreaming erfasst werden soll, ist 'Empowerment'. Das, was von Jahan die zielbetonte Herangehensweise von Gender Mainstreaming genannt wird, basiert auf der "Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen: Frauen partizipieren an allen Entwicklungsentscheidungen und führen auf diese Weise grundlegende Veränderungen des bestehenden Entwicklungsparadigmas herbei." (Jahan 1995:15) In Jahans Analyse ist es von Bedeutung, dass Veränderungen von Frauen gesteuert werden. Natürlich ist es zu vereinfachend, anzunehmen, dass allein die Partizipation von Frauen direkte und grundlegende Veränderungen zur Folge haben wird – und es wäre auch eine Verleugnung von verschiedenen von Frauen vertretenen politischen Positionen und von hegemonialen Dynamiken innerhalb des Feminismus –, aber auf ein Konzept einer politischen Stimme kann nicht verzichtet werden. Hier könnte Frasers Konzept von "subalternen oder

nicht-hegemonialen Gegenöffentlichkeiten" von Nutzen sein, da es eine Perspektive auf AkteurInnen und Kämpfe bei der Implementierung von Gender Mainstreaming eröffnet (Fraser 1989; Fraser 1997).

Aus Frasers Sicht tendieren Aushandlungsprozesse unter Bedingungen von Ungleichheit dazu, dominanten Gruppen zu dienen, während untergeordnete Gruppen keine Möglichkeit haben, ihre Interessen systematisch herauszuarbeiten und zu artikulieren. Mit anderen Worten: Eine Transformation (der hegemonialen Ordnung) wird nicht durch die bloße Partizipation von Frauen zustandekommen, da diese Partizipation unter den Bedingungen der Ungleichheit schnell absorbiert wird; und nur wenn es Raum für eine subalterne Gegenöffentlichkeit gibt, gibt es auch eine Möglichkeit, der laufenden 'Hegemonisierung' entgegenzuwirken.

Um tatsächlich umgestaltend zu sein, sollte Gender Mainstreaming also nicht nur eine Verschiebungsstrategie sein, sondern auch eine Empowerment-Strategie, die Raum für nichthegemoniale AkteurInnen schafft, damit diese für die Förderung und Umsetzung von Gleichstellungsmaßnahmen kämpfen können. Hierbei ist entscheidend, mit welchen Mitteln Gender Mainstreaming betrieben wird. Wenn hauptsächlich ExpertInnen und Angestellte des öffentlichen Dienstes analytische Instrumente und Strategien anwenden und es keinen Raum für feministische Interessen und Gruppen gibt, kann Gender Mainstreaming technokratisch werden. Maßnahmen, die die Artikulation unterschiedlicher feministischer Interessen ermöglichen, begünstigen dagegen Empowerment.

Veränderung der Politik – Veränderung der Geschlechterverhältnisse in den Gesellschaften

In den bisherigen Abschnitten dieses Artikels wurden die Dimensionen umrissen, die bei der theoretischen Bewertung der Erfolge, Gefahren, Potentiale und Schwächen von Gender Mainstreaming berücksichtigt werden müssen. In der Praxis ist Qualitätskontrolle immer auf Messungen und Verfahren angewiesen, anhand derer Indikatoren bereitgestellt, Daten erhoben und Überprüfungsergebnisse in konkrete Handlungen umgesetzt werden können. Die bisher dargestellten Probleme verkomplizieren sich hier noch einmal beträchtlich.

Um beurteilen zu können, ob Gleichstellungspolitik funktioniert, müssen Indikatoren für Geschlechtergerechtigkeit entwickelt und entsprechende Daten erhoben werden (Walby 2005). Zur Zeit gibt es europaweit nicht ausreichend Indikatoren und entsprechende Daten (Luxembourg Presidency Report 2005). Das Ergebnis der Entwicklung von Indikatoren auf europäischer Ebene ist eine unvollständige Reihe von Indikatoren, von denen die meisten im Bereich der Wirtschaft zu finden sind und Aspekte hinsichtlich Bildung, sozialer Inklusion und Armut beinhalten (Walby 2005). Moser zeigt, dass in bisherigen Untersuchungen über Gender Mainstreaming in internationalen und Entwicklungsorganisationen vor allem Indikatoren für das Empowerment von Frauen verwendet werden, unter Rückgriff auf Fokusgruppen oder Personalinterviews (Moser 2005). Es gibt keine vergleichenden Untersuchungen über das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von Indikatoren auf nationaler Ebene und zu wenig Arbeit an der Entwicklung von aussagekräftige Indikatoren.

Es ist schwierig, geeignete Indikatoren zu konstruieren, umso mehr, wenn Fortschritte in Richtung Geschlechtergleichheit eigentlich strukturellen Fortschritt bedeuten und nicht einfach Inklusion, wenn Empowerment beurteilt werden soll und wenn eine vereinheitlichende Kategorie 'Frau' vermieden werden soll. Die Erhebung von Daten zum 'Ausfüllen' dieser Indikatoren bringt weitere Schwierigkeiten mit sich. Hierfür wäre ein Gender Mainstreaming-Prozess auf der Ebene derjenigen Institute vonnöten, die die offiziellen Statistiken erstellen, und es gibt bis heute kaum verlässliche Angaben über Gender Mainstreaming in solchen Institutionen. Das bedeutet auch, dass, wenn ganz von vorn angefangen würde, es selbst unter den denkbar guten Bedingungen mehrere Jahre dauern wird, bis verlässliche Indikatoren zur Verfügung stehen und eine umfassende Qualitätskontrolle möglich ist.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Einschätzung von Verbesserungen des Geschlechterverhältnisses in den Gesellschaften besteht darin, dass es noch wenig Erfahrung mit unabhängiger Evaluation oder Qualitätskontrolle gibt. Die Niederlande haben eines der wenigen Beispiele für eine unabhängige Überprüfung sowohl des Gender Mainstreaming-Prozesses als auch seiner Ergebnisse vorzuweisen. Der zweijährlich vorgelegte Prüfungsbericht über Gleichberechtigung in den Niederlanden beurteilt allerdings in erster Linie den

gesamtgesellschaftlichen Fortschritt in Richtung Gleichberechtigung und bezieht diese Verbesserungen oder Verschlechterungen nicht auf die Bemühungen der Gleichstellungspolitik im Allgemeinen und von Gender Mainstreaming im Besonderen (Portegijs/Boelens/Oltshoorn 2004). Das unabhängige Bewertungsgremium, das derzeit für die Qualitätskontrolle von Gender Mainstreaming in den niederländischen Ministerien zuständig ist, hat dem Parlament gerade seinen Zwischenbericht vorgelegt (Visitatiecommissie Emancipatie 2005). Es wird sich zeigen, ob diese Auswertung auf die weitere Richtungsgebung von Gender Mainstreaming in den Niederlanden Einfluss nehmen kann.

Schluss

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Erfolg von Gender Mainstreaming hinsichtlich des Ausmaßes entsprechender Aktivitäten, der Integration in die Phasen politischer Prozesse, des strukturellen und ermächtigenden (empowernden) Charakters der Herangehensweise und hinsichtlich seiner gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen in Richtung einer umfassenden Geschlechtergerechtigkeit bewertet werden kann. Eine gute Praxis sollte die Artikulation eines Konzeptes von Gleichberechtigung der Geschlechter beinhalten und auf die Politikroutine abzielen bzw. diese verändern. Qualitativ gutes Gender Mainstreaming kann ebenfalls hinsichtlich seiner Integration in die Phasen des Politikprozesses gemessen werden: daran, ob bzw. in welcher Form die Grundbedingungen und die entsprechende Terminologie vorhanden sind, ob es Pläne für die Implementierung gibt und ob Pläne in die Tat umgesetzt werden. Gute Praxen sollten strukturell und im Sinne eines Empowerment ausgerichtet sein. Gender Mainstreaming sollte auf Strukturen und Institutionen abzielen und Raum für Frauen in politischen Prozessen schaffen: Frauen müssen sich in allen Gender Mainstreaming-Prozessen Gehör verschaffen können. Des Weiteren müssen, damit die Auswirkungen von Gender Mainstreaming beurteilt werden können, fundierte Indikatoren entwickelt und angewendet werden, so dass Entwicklungen hin zu einer geschlechtergerechteren Gesellschaft nachvollzogen

werden können. Außerdem sollten unabhängige Kontroll- und Evaluationsinstanzen eingesetzt werden und entsprechende Maßnahmen folgen. Nach Möglichkeit sollte Gender Mainstreaming entschiedener durch 'harte' Maßnahmen in Politikprozesse eingegliedert werden.

Dieser Artikel sollte verdeutlichen, dass es in allen erwähnten Dimensionen ernstzunehmende theoretische Schwierigkeiten gibt. Es konnte gezeigt werden, dass die gängigen Gender Mainstreaming-Praxen zur Zeit noch weit von ihrer erfolgreichen Implementierung und ihrer unabhängigen Bewertung bzw. Evaluation entfernt sind. Entsprechend bleibt es fraglich, wie viel Gender Mainstreaming tatsächlich 'passiert' und inwiefern es zu einer geschlechtergerechten Gesellschaft beiträgt.

Die Darstellung all dieser Schwierigkeiten und Probleme zeigt, wie komplex und vielschichtig Gender Mainstreaming ist und wie viel es in diesem Bereich noch zu tun gibt. Angesichts der Schwierigkeiten bei der Implementierung von Gender Mainstreaming liegt es auf der Hand, dass noch einiges getan werden muss. Gemessen an den Erfolgsfaktoren, die im zweiten Abschnitt dargelegt wurden, brauchen die AkteurInnen von Gender Mainstreaming auch zukünftig einen guten Blick für politische Gelegenheiten, eine ausgewogene Mischung von strategischem Framing und dem Festhalten an feministischen Zielen sowie die Fähigkeit, die Mobilisierung weiterer AkteurInnen zu fördern. Ihre Erfahrungen werden weitere Diskussionen über die Kriterien für eine gute Gender Mainstreaming-Praxis ermöglichen. Geteilte Erfahrungen über erfolgreiche Gender Mainstreaming-Praxen besitzen eine nicht zu überschätzende Bedeutung für weitere Verbesserungen der Strategie und ihr Potential, unsere Gesellschaften zu geschlechtergerechteren Orten zu machen.

Das englische Original dieses Textes ist veröffentlicht in:

Baer, Susanne / Hildebrandt, Karin (Hrsg.): *Gender Works! Gender Mainstreaming: Gute Beispiele aus der Facharbeit*, Peter Lang Verlag, Frankfurt/M. 2007 (im Druck).

Literatur

- Council of Europe, Group of Specialists 1998: Gender mainstreaming; conceptual framework. Methodology and presentation of good practices. Strasbourg.
- Danida 2000: Gender equality in Danish development co-operation: A contribution to the revision of Danish development policy. Copenhagen.
- European Commission 1996: Incorporating equal opportunities for women and men into all community policies and activities. Communication from the Commission COM (96) 67 final.
- Fraser, Nancy 1989: Unruly practices: Power, discourse and gender in contemporary social theory. Cambridge.
- Fraser, Nancy 1997: Justice Interruptus. London.
- Hafner-Burton, Emilie; Pollack, Mark A. 2002: Mainstreaming gender in the European Union. *Journal of European Public Policy* 7: 3 Special issue pp.432-56.
- Jahan, Rounad 1995: The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development. London.
- Kriesi, Hans Peter; Koopmans, Rund; Duyvendak, Jan Willem, Guingi M. 1995: New social movements. In: *Western Europe. A Comparative Analysis*. Minneapolis.
- Luxembourg Presidency 2005: Report of the Luxembourg Presidency on the Progress made by the Enlarged EU following the Beijing Platform for Action (Beijing+10). Prepared by: Theisen, A. M.; Spoden, N.; Verloo, M.; Walby, S., Luxembourg.
- Moser, Caroline; Moser, Annalise 2003: Gender mainstreaming since Beijing: A review of success and limitations in international institutions.
- Moser, Caroline 2005: Has gender mainstreaming failed? A comment on international development agency experiences in the South. *International Feminist Journal of Politics*. 7: 4. pp. 576-590.
- Portegijs, Will; Boelens, Annemarie; Olsthoorn, Linda 2004: *Emancipatiemonitor*. Den Haag.
- Squires, Judith 1999: *Gender and political theory*. Cambridge.
- Tarrow, Sidney 1998: *Power in Movement. Social movements and contentious politics*. Cambridge.
- Theisen, Anne-Marie; Spoden, Nadine; Verloo, Mieke; Walby, Sylvia 2005: *Beijing +10: Progress Made within the European Union*. Report of the Luxembourg presidency of the Council of Europe. European Union.
- True, Jacqui; Mintrom, Michael 2001: Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming. *International Studies Quarterly*. Vol. 45: 1. pp. 27-57.
- Verloo, Mieke 1999: *Gender mainstreaming: Practice and prospects*. Report prepared for the Council of Europe. EG (99) 13. Strasbourg.
- Verloo, Mieke 2005: Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality. *Social Politics* 12, 3, pp. 344-365.
- Visitatiecommissie Emancipatie 2005: *Dat moet echt beter. Emancipatiebeleid en gender mainstreaming bij de rijksoverheid*. In: *Voorlopig beeld*. Den Haag.
- Walby, Sylvia 2005a: Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice. *Social Politics* 12, 3, pp. 321-343.
- Walby, Sylvia 2005b: Measuring women's progress in a global era. UNESCO. pp. 371-387.