

Gleichstellungspolitik in den Niederlanden

Inhalt

Daten über die Entwicklung von Gleichstellung	2
Ökonomische Unabhängigkeit.....	2
Arbeitsteilung.....	4
Partizipation in Bildung, Wirtschaft und Politik	5
Ziele und Politikfelder von Gleichstellungspolitik.....	6
Hintergrund.....	6
Entwicklung seit den 70er Jahren	6
Aktuelle Ziele der Gleichstellungspolitik.....	9
Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik – die nationale „Gender equality machinery“	10
Rückblick: Entwicklung seit den 70er Jahren.....	10
Gender Mainstreaming.....	11
Einschätzungen zur niederländischen Gleichstellungspolitik	13
Evaluation.....	13
Wissenschaft.....	14
NGOs.....	15
UN.....	15
Quellen.....	16

Ähnlich wie in Deutschland ist auch in den Niederlanden ein wohlfahrtsstaatliches Geschlechterregime zu finden, das am tradierten Modell des Familienernährers ausgerichtet ist. Wie in Deutschland finden sich entsprechende rollenstereotype Vorstellungen. Anders als in Deutschland ist der westliche Nachbar jedoch mit

einem Querschnittsansatz seit den 70er Jahren im internationalen Vergleich Vorreiter in der Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik. Zudem legen Regierung und Parlament seitdem in nationalen Rahmenprogrammen die Ziele ihrer Gleichstellungspolitik fest. Heute ist das zentrale Ziel der niederländischen Gleichstellungspolitik, die ökonomische Unabhängigkeit von Frauen durch eine stärkere Erwerbsbeteiligung zu erhöhen – mit wachsendem Erfolg, wie die Daten über die quantifizierbare Entwicklung von Gleichstellung zeigen. Die geschlechterstereotype Arbeitsteilung bleibt davon allerdings bislang unberührt. Mit der europaweit höchsten Frauen-Teilzeitquote stehen die Niederlande für ein Modell, in dem anderthalb Personen verdienen: Männer in Vollzeit und Frauen in Teilzeit. Trotz der guten institutionellen Strukturen kann also Gleichstellungspolitik auch stagnieren oder sogar Rückschritte machen: Die Einschätzungen der niederländischen Gleichstellungspolitik von Seiten der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft oder der internationalen Staatengemeinschaft fällt zunehmend kritisch aus.

Daten über die Entwicklung von Gleichstellung

Ökonomische Unabhängigkeit

Erwerbstätig sein ist die Grundlage ökonomischer Unabhängigkeit. Die Erwerbstätigkeit von Frauen ist in den Niederlanden mit 66,4 Prozent im Jahr 2005 im europäischen Vergleich hoch, besser schneiden nur die skandinavischen Länder ab (Eurostat 2007: 135). Die niederländische Statistik weist allerdings eine deutlich geringere Frauen-Beschäftigungsquote aus. Das ist eine Folge des unterschiedlichen Bewertungsmaßstabs: Während das europäische Statistikamt Eurostat bereits ab einer Stunde pro Woche eine Erwerbstätigkeit verbucht, legt die niederländische Statistik zwölf Stunden pro Woche als Messlatte an. Der niederländische „Emanzipationsmonitor“ von 2006 zeigt, dass die Frauen-Beschäftigungsquote stetig steigt: Im Jahr 2005 gingen 54,1 Prozent der niederländischen Frauen zwischen 15 und 64 Jahren einer Erwerbstätigkeit von mindestens 12 Stunden pro Woche nach. Trotz der wirtschaftlichen Rezession ist das im Vergleich mit dem Jahr 2000 eine Steigerung um 2 Prozentpunkte. Die Beschäftigungsrate aller Männer war dagegen 2005 auf 72 Prozent gesunken, gegenüber 2002 ein Rückgang um vier Prozentpunkte. Die Beschäftigungsquote von Frauen aus ethnischen Minderheiten lag auch 2005 mit 38 Prozent deutlich unter dem niederländischen Durchschnitt (Emanzipationsmonitor

2006: 318). Zu einer weiteren (wünschenswerten) Ausdifferenzierung über die Beschäftigungsraten von Männern und Frauen im Hinblick auf Bildung, Lebensweise oder Behinderung liegen keine Daten (auf englisch) vor.

Seit 2000 gibt die niederländische Regierung im Zwei-Jahresrhythmus den „Emanzipationsmonitor“ heraus, der die Entwicklung gesellschaftlicher Geschlechterverhältnisse in Bereichen wie Arbeitsmarkt, Einkommen, politische Partizipation, Bildung und Zeitverwendung bzw. Arbeitsteilung abbildet. Damit gibt sie eine bemerkenswerte statistische Grundlage für Gleichstellungspolitik an die Hand. Der Emanzipationsmonitor bildet das Zusammenspiel von Arbeitsvolumen und Einkommen mit dem Indikator „ökonomische Unabhängigkeit“ ab. Als Maßstab für die Fähigkeit, auf Grundlage der eigenen Arbeit den Lebensunterhalt bestreiten zu können, wird ein Einkommen gesetzt, das sich mindestens in Höhe von 70 Prozent des gesetzlichen Mindestlohns bewegt. Die Niederlande haben eine lange Tradition von Mindestlöhnen, die bis in die 20er Jahre zurückreicht. Derzeit liegt die Lohnuntergrenze bei monatlich 1.272,60 Euro Brutto; sie ist an die allgemeine Lohn- und Preisentwicklung gekoppelt. Bei einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 37 Stunden sind das 7,96 Euro Brutto pro Stunde (http://www.mindestlohn.de/meldung/mindestlohn_anderswo/niederlande/). Nur 42 Prozent aller erwerbsfähigen Frauen verdienten allerdings im Jahr 2004 so viel, dass sie ökonomisch unabhängig waren, also ein Einkommen in Höhe von mindestens 890 Euro zur Verfügung hatten. Der Anteil wirtschaftlich unabhängiger Männer sank von 72 Prozent im Jahr 2001 auf 69 Prozent 2005. Bei Frauen aus ethnischen Minderheiten lag dieser Anteil noch niedriger: Nur jede fünfte der Frauen türkischer oder marokkanischer Herkunft hatte 2004 ein Einkommen, das sie wirtschaftlich unabhängig machte. Frauen mit surinamesischer Herkunft dagegen waren sogar in einem höheren Maß ökonomisch unabhängig als „einheimische“ Frauen (Emanzipationsmonitor 2006: 320).

Die geschlechtsspezifische Einkommensungleichheit, der „Pay Gap“, trägt dazu bei, die ökonomische Unabhängigkeit von Frauen zu drosseln: 2005 war die Verdienstschere zu 18 Prozent geöffnet, d.h. Frauen verdienten 82 Prozent des durchschnittlichen Stundenlohns, den Männer erzielen. Damit bewegen sich die Niederlande im europäischen Vergleich im unteren Drittel: Sie stehen auf dem neuntletzten Platz der

EU-Staaten. Schlusslicht ist Zypern, gefolgt von Estland, der Slowakei und Deutschland (KOM(2007) 424: 22).

Arbeitsteilung

Trotz der relativ hohen Frauen-Beschäftigungsrate in den Niederlanden bleibt die geschlechtstypisierende Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern bestehen: Frauen arbeiten in Teilzeit und leisten das Gros der unbezahlten Arbeit in Familie und Haushalt, während Männer einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen.

Wird die Frauen-Beschäftigungsrate von 54,1 Prozent auf ein Vollzeit-Arbeitsvolumen umgerechnet, bewegt sich diese Quote nur bei 42 Prozent (Emanzipationsmonitor 2006: 319). Ursache hierfür ist das hohe Maß an Teilzeitarbeit: Mit 75 Prozent weisen die Niederlande die höchste Teilzeitquote von Frauen in der Eurozone auf, sowie mit knapp 25 Prozent auch die höchste Teilzeitquote von Männern (Eurostat 2007: 138). Hintergrund für diese große Verbreitung von Teilzeit ist einmal die Zeitpolitik, mit der die Niederlanden seit Ende der 90er Jahre auf eine bessere Work-Life-Balance für Frauen und Männer sowie auf eine partnerschaftliche Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zielen. Allerdings sind es eher junge und alte Männer, die ihre Arbeitszeit reduzieren, und weniger die anvisierten aktiven Väter. Diese Politik hat ein Anderthalb-Verdienenden-Modell gefördert, aber nicht die Zeitverwendung zwischen den Geschlechtern verändert (Pascall/Lewis 2004: 378, 286). So ist es weiterhin die Verantwortung für unbezahlte Arbeit in Familie und Haushalt, die zu der hohen Teilzeitquote von Frauen beiträgt: 2005 erbrachten Männer lediglich 35,7 Prozent der Stunden, die für diese Arbeit im privaten Bereich aufgewandt wird (Emanzipationsmonitor 2006: 321).

Zwar stößt der Gedanke, dass Mütter bezahlt und außer Haus arbeiten, auf immer mehr Akzeptanz, berichtet der Emanzipationsmonitor. Gleichzeitig ist aber die Anzahl der Frauen und Männer, die Mütter in einer Vollzeittätigkeit mit Skepsis betrachten, gegenüber 1991 gestiegen. Der Großteil der niederländischen Frauen und Männer denkt, dass für Mütter eine Beschäftigung in Teilzeit ideal ist, unabhängig vom Alter der Kinder. Hinzu kommt, dass ein Großteil der Niederländer und Niederländerinnen öffentlicher Kinderbetreuung ablehnend gegenübersteht, auch wenn diese Vorbehalte seit 2002 abgenommen haben (Emanzipationsmonitor 2006: 322).

Im Jahr 2003 wurden nur etwa 30 Prozent des Kinderbetreuungsbedarfs durch öffentliche Angebote abgedeckt, die restlichen 70 Prozent durch informelle Arrangements innerhalb der Verwandtschaft oder im Freundeskreis. Ursache war vor allem der Mangel an öffentlichen Betreuungsangeboten. Mit dem Inkrafttreten des Kinderbetreuungsgesetz aus dem Jahr 2005 sind die Wartelisten für Plätze zwar abgebaut worden – allerdings hat das Umstellen auf ein rein privatwirtschaftliches Betreuungsangebot zu einem Rückgang der Nachfrage geführt. Zwar geben (auf freiwilliger Basis) Arbeitgeber und der Staat Zuschüsse – da diese aber mit der Höhe des Einkommens sinken, hat sich für gut verdienende Eltern die Kinderbetreuung enorm verteuert. Bei einem jährlichen Familieneinkommen von 45.000 Euro trägt der Staat ein Drittel der Kosten, bei einem Jahreseinkommen von 72.000 Euro sind es noch 1,8 Prozent. Profitiert haben dagegen Familien mit einem kleinen Verdienst – bei einem jährlichen Einkommen der Familie unter 16.000 Euro liegen die Zuschüsse bei 63 Prozent -, diese nehmen verstärkt die öffentliche Kinderbetreuung in Anspruch (www.niederlanden.net)

Partizipation in Bildung, Wirtschaft und Politik

Im Hinblick auf politische Partizipation stehen die Niederlande im europäischen Vergleich gut da: Im Kabinett waren 2006 64 Prozent Männer und 36 Prozent Frauen vertreten, also 13 Prozentpunkte mehr Frauen als im EU-Durchschnitt. Das Parlament setzte sich zu 61 Prozent aus Männer und zu 39 Prozent aus Frauen zusammen, das sind 16 Prozent mehr Frauen als im EU-Schnitt. Ein Fünftel der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen waren in diesem Jahr Frauen, vier Fünftel Männer. In den Vorständen und Aufsichtsräten der 100 größten Firmen der Niederlande dominieren dagegen Männer mit 94 %, in den Top-Positionen der Verwaltung mit 87 Prozent. Der Bildungserfolg von Frauen spiegelt sich damit wie in anderen europäischen Ländern auch derzeit nicht in beruflichen Karrieren wider. Bei den höheren Bildungsabschlüssen besteht inzwischen eine annähernde Balance zwischen Frauen und Männern. Junge Frauen schließen ihre akademische Ausbildung schneller ab als ihre Altersgenossen. 40 Prozent der Promotionen werden heute von Frauen geschrieben gegenüber 18 Prozent im Jahr 1990. 2004 waren allerdings über 90 Prozent der Professuren mit Männern, beziehungsweise nur 9,4 Prozent der Professuren mit Frauen besetzt.

Ziele und Politikfelder von Gleichstellungspolitik

Hintergrund

Die Forschung zu Wohlfahrtsstaaten bietet ein reichhaltiges Instrumentarium für den Ländervergleich. In Abgrenzung zur Forschung des Schweden Gösta Esping-Andersen, auf den die Typologie des konservativen, sozialdemokratischen und liberalen Wohlfahrtregimes zurückgeht (Esping-Andersen 1990), hat die feministische Forschung die Typologie der Geschlechterregime entwickelt. Diese beschreiben das institutionelle Ensemble sozialer Leistungen im Zusammenspiel von Markt, Familie und Staat und damit einhergehende symbolisch-normative Zuschreibungen und stratifizierende Wirkungen im Geschlechterverhältnis. Nach Esping-Andersens Typologie können die Niederlande dem sozialdemokratischen und Deutschland dem konservativen Wohlfahrtregime zugeordnet werden. Quer dazu weisen beide Länder eine starke Orientierung am männlichen Ernährermodell auf, während beispielsweise Schweden am Individual-Modell ausgerichtet ist (Lewis/Ostner 1994). Nach neueren Forschungen sind die Niederlande einem dritten Typus der „getrennten Geschlechterrollen“ zuzuordnen, da Mütter unabhängig vom Ehestand an die Fürsorgearbeit anknüpfende Leistungen erhalten (Sainsbury 1999, Forschungsüberblick bei Kulawik 2005 5ff.).

Entwicklung seit den 70er Jahren

Seit den 70er Jahren hat die niederländische Regierung anhand von Programmen die Linien ihrer Gleichstellungspolitik festgelegt (1977, 1985, 1992, 2000). Von Anfang an folgte sie einem zweigleisigen Ansatz: Zum einen lancierte sie spezifische Maßnahmen, um die Situation von Frauen zu verbessern – besonders mit Blick auf ihre Arbeitsmarktbeteiligung. Zum anderen folgte sie dem Ansatz, Gleichstellungspolitik als Querschnitt in verschiedenen Themenfeldern zu verankern.

Das erste Gleichstellungs-Programm „Emanzipation: ein Prozess des Wandels und Wachstums“ („Emancipation: a Process of Change and Growth“) veröffentlichte die Regierung 1977. Es zielte darauf, die individuelle Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Lebensentwürfen zu erleichtern. Ansatzpunkt der damaligen Politik war ein Mentalitätswandel, der weg von traditionellen Geschlechterstereotypen führen sollte, erläutert die Regierung 1992 rückblickend in ihrem ersten Bericht darüber, wie sie die

Konvention zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) umgesetzt (1. CEDAW-Bericht 1992: 50).

Anfang der 80er Jahre erweiterte sich der Blick hin zur Lage von Frauen am Arbeitsmarkt und in den sozialen Sicherungssystemen. Mit dem Emanzipations-Programm aus dem Jahr 1985 erfolgte eine Verlagerung hin zu einem strukturellen Ansatz: Gesellschaftliche (Macht-)Strukturen müssen verändert werden, damit die soziale Ordnung nicht länger die ungleichen Chancen zwischen den Geschlechtern reproduziert. Die tatsächlichen politischen Maßnahmen konzentrierten sich jedoch darauf, die ökonomische Unabhängigkeit von Frauen zu erhöhen (Verloo/van Lamoen 2003: 11).

Das Emanzipations-Programm aus dem Jahr 1992 „Mit dem Blick auf 1995“ („With a view to 1995“) untermauerte die Ziele von 1985. Als weitere dringliche Aktionsfelder stellte es in den Vordergrund

- den Anteil von Frauen in sozialen und politischen Entscheidungspositionen erhöhen,
- unbezahlte Arbeit neu zwischen den Geschlechtern zu verteilen
- sowie die traditionelle Wahrnehmung von Weiblichkeit und Männlichkeit abzubauen.

In der praktischen Umsetzung dieser Ziele konzentrierte sich die Regierung erneut auf den Schwerpunkt Erwerb und ökonomische Unabhängigkeit und legte ein größeres Augenmerk auf die Kombination von bezahlter und unbezahlter Arbeit. Gleichzeitig erfolgte eine gewisse Verknüpfung mit dem Konzept der Diversity, denn seit Mitte der 90er Jahre richtete sich Gleichstellungspolitik zunehmend auch auf Migrantinnen bzw. Frauen aus ethnischen Minderheiten (Verloo/van Lamoen 2003: 5).

Im Jahr 2000 verabschiedete die Regierung ein Mehr-Jahres-Emanzipations-Programm. Der Plan legte in den fünf Bereichen

- Erwerb, Fürsorgearbeit und Einkommen,
- Alltagsroutinen,
- Teilhabe an Macht und Entscheidungen,
- Frauenrechte als Menschenrechte
- sowie der Wissensgesellschaft

konkrete Ziele und Maßnahmen fest, die bis 2010 umgesetzt bzw. erreicht werden sollen. Im Mittelpunkt stand weiterhin, die Gleichberechtigung von Frauen am Arbeitsmarkt zu fördern und dadurch die Zahl ökonomisch unabhängiger Frauen zu erhöhen. 2005 legte die niederländische Regierung eine Zwischenbilanz vor. Sie hielt an den 2000 festgelegten Zielen fest, ergänzte jedoch den Politikbereich „Soziale Teilhabe“ und beschloss, die Belange von Migrantinnen noch stärker zu berücksichtigen.

Das *Mehr-Jahres-Emanzipations-Programm 2000-2010* legte in fünf Politikbereichen konkrete Ziele von Gleichstellungspolitik fest:

1. Erwerb, Fürsorgearbeit und Einkommen (Work, care and income):

Frauen und Männer können ökonomische Unabhängigkeit mit Fürsorgeverantwortung in ihrem Lebensverlauf vereinbaren

Konkrete Ziele:

- Frauenerwerbstätigkeit bis 2010 auf 65 Prozent steigern;
- Anteil ökonomisch unabhängiger Frauen bis 2010 auf 60 Prozent erhöhen;
- Die Teilhabe von Frauen am Gesamteinkommen aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit auf 35 Prozent erhöhen;
- die Beteiligung von Männern an unbezahlter Arbeit auf wenigstens 40 Prozent steigern

2. Alltagsroutinen (Daily Routine):

Die gesellschaftliche Organisation von Zeit und Raum muss Frauen und Männern die gleiche Chance bieten, Erwerb, Care, soziale Aktivitäten und Freizeit in Balance zu halten

3. Teilhabe an Macht und Entscheidungen (Power and decision-making):

Frauenanteil in Führungspositionen in Politik, Verwaltung und Wirtschaft steigern, bis Frauen und Männer gleichermaßen in Entscheidungspositionen präsentiert sind; konkrete gestaffelte Ziele bis 2010, bspw.

- Ein Frauenanteil von 50 Prozent im Parlament,
- 40 Prozent Frauen unter den Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen
- 20-30 Prozent Frauen in den Führungspositionen der Polizei

4. Frauenrechte als Menschenrechte (Women´s human rights):

Schwerpunkt: Gewalt gegen Frauen eindämmen

Frauenrechte international/in der Entwicklungspolitik

5. Wissensgesellschaft (The Knowledge Society):

Potenzial von IT/Neuen Medien für Gleichstellung von Frauen nutzen;

konkretes Ziel:

- bis 2010 Anteil von Frauen in IT-Branche auf 30 Prozent erhöhen

Aktuelle Ziele der Gleichstellungspolitik

Im Jahr 2002 wurde die seit 1994 regierende links-liberale Koalition unter dem Sozialdemokraten Wim Kok (Partei der Arbeit) von einer Mitte-Rechts-Koalition mit Jan Peter Balkenende (Christlich-Demokratischer Appell) als Regierungschef abgelöst. Seit Februar 2007 regiert eine Koalition aus Christ- und Sozialdemokraten sowie der Christen Union (CU). Balkenende ist weiter Premierminister. Diese große Koalition verabschiedete im September 2007 das Emanzipations-Programm „Mehr Chancen für Frauen“ („Meer kansen voor vrouwen“) für die Jahre 2008-2011. Dies löst das vorherige Mehr-Jahres-Emanzipations-Programm 2000-2010 vorzeitig ab. Die Zuständigkeit für die Gleichstellungspolitik wechselte vom Sozial- ins Bildungsministerium. Sie erfuhr eine gewisse Aufwertung, da die Verantwortung nun beim Minister liegt und nicht länger auf der Ebene des Staatssekretärs angesiedelt ist, wirkt auf andere aber auch institutionell geschwächt, da sie nunmehr Stabstellenfunktion hat. Bildungsminister Ronald Plasterk (Partei der Arbeit) setzt angesichts der Stagnation im Emanzipationsprozess, welche etwa die Evaluierung des GM-Prozesses deutlich gemacht habe, nun auf „neue Impulse“, so Plasterk im Vorwort des Politikprogramms.

Das zentrale Thema der niederländischen Gleichstellungspolitik ist weiter eine stärkere Partizipation von Frauen am Arbeitsmarkt. Angestrebt ist eine Frauen-Beschäftigungsrate von 74 Prozent im Jahr 2016. Ein neuer Akzent liegt darauf, eine höhere Erwerbsbeteiligung beider Geschlechter anzuvisieren und die Anzahl von Frauen in Führungspositionen weiter zu steigern. Das Programm adressiert allerdings explizit deutlicher Frauen als Männer oder gar Geschlechterverhältnisse.

Weitere Kernthemen der Gleichstellungspolitik zwischen 2008 und 2011 sind in den Niederlanden:

- Frauen und Mädchen aus ethnischen Minderheiten (Arbeitsmarkt, Stereotype, Männer),
- Gewalt gegen Frauen (häusliche Gewalt, Prostitution, Genitalverstümmelung)
- sowie Frauenrechte im internationalen Kontext.

Abstand genommen wurde von dem Ziel, Männer stärker an Fürsorgearbeit zu beteiligen, wie es noch im Mehr-Jahres-Emanzipations-Programm 2000-2010 formuliert war. Ziel von Gleichstellungspolitik sei nicht, die private Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern vorzugeben, sondern Frauen wie Männern eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Inwiefern das angesichts der tradierten Arbeitsteilung tatsächlich Veränderungen zeitigt, ist offen.

Institutionell ist jedes Ministerium aufgefordert, die übergeordneten Ziele des Emanzipation-Programms auf die eigene Facharbeit herunter zu brechen und für die eigene Arbeit gleichstellungspolitische Ziele der nächsten vier Jahre definieren. Diese unterliegen – je nach politischen Interessen – einer parlamentarischen Kontrolle.

Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik – die nationale „Gender equality machinery“

Rückblick: Entwicklung seit den 70er Jahren

Seit den 70er Jahren haben sich in den Niederlanden institutionalisierte Strukturen von staatlicher Gleichstellungspolitik entwickelt. Hervorzuheben ist, wie früh die Niederlande Gleichstellung als Querschnitt anlegten.

Bereits 1976 rief die niederländische Regierung den interministeriellen Ausschuss für die Koordination der Emanzipationspolitik (Interdepartmental Coordination Commission on Emancipation Policy, ICE) ins Leben. Dort war jedes Ministerium vertreten. Das Gremium hatte die Aufgabe, die niederländischen Minister/Ministerinnen in Gleichstellungsfragen zu beraten. 1977 wurde im Ministerium für Freizeit, Wohlfahrt und Kultur auf Ebene des Staatssekretärs die Verantwortung für Gleichstellungspolitik angesiedelt. 1978 erfolgte dann die Gründung einer eigenen

Abteilung für die Koordinierung der Emanzipationspolitik (Department for the Coordination of Emancipation Policy, DCE). Diese gehörte zunächst zum Kulturministerium – diese Zuordnung spiegelt das damalige Politikverständnis von Gleichstellung als Mentalitätswandel wider, durch welches das erste niederländische Gleichstellungs-Programm [link Ziele und Politikfelder – Abriss seit den 70er Jahren] aus dem Jahr 1977 geprägt ist. Von 1981 bis 2007 war das DCE dann dem Ministerium für Soziales und Beschäftigung angegliedert. 2007 ist das DCE vom Ministerium für Beschäftigung und Soziales wieder zum Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft gewechselt.

1986 versuchte die Regierung erneut, Gleichstellung als Querschnitt zu institutionalisieren. Sie installierte einen Kabinetts-Ausschuss für Emanzipation. Dieser bestand bis 1991, wenn auch ohne große Auswirkungen auf die Arbeit der Ministerien. Anfang der 90er Jahre war dann sogar die Gleichstellungsabteilung, das DCE, von der Auflösung bedroht, blieb aber bestehen. Der parlamentarische Ausschuss für Emanzipation wurde 1994 demontiert, Emanzipationsfragen gingen auf den parlamentarischen Ausschuss für Soziales und Arbeit über. 1998 verschwand auch das Amt des Staatssekretärs für Emanzipation und der Staatssekretär für Soziales und Arbeit übernahm die Verantwortung für Emanzipationsfragen (Verloo/van Lamoen 2003: 5ff.).

Gender Mainstreaming

Seit 1998 verfolgt die niederländische Regierung ihre alte Strategie aus Frauenförderung und der Integration von Gleichstellungsfragen in alle Politikfelder auch unter dem Namen, den die 4. Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 dafür prägte: Gender Mainstreaming (GM). Im interministeriellen Aktionsplan für GM für die Jahre 1998 – 2002 hat das Kabinett jedes Ministerium aufgefordert, im eigenen Zuständigkeitsbereich wenigstens drei konkrete Gleichstellungsziele zu benennen und innerhalb von vier Jahren entsprechende Maßnahmen umzusetzen. Von den 46 Zielen, welche die Ministerien 1999 formulierten, waren bis 2002 74 Prozent in Projekte überführt, berichtet die niederländische Regierung in ihrem Report „Die Niederlande zehn Jahre nach Peking“ („The Netherlands ten years after Beijing“, 2004: 8).

Der Kabinettsbeschluss „Gender Mainstreaming, eine Strategie für Qualitätsentwicklung“ aus dem Jahr 2001 legte den heute gültigen Rahmen für die

Implementierung von GM fest:

- Die politische Verantwortung für die Koordinierung von Gleichstellungspolitik liegt beim zuständigen *Minister* bzw. Staatssekretär, derzeit also Bildungsminister Plasterk (Partei der Arbeit).
- Die im Bildungsministerium angesiedelte *Fachabteilung für Gleichstellung*, dem DCE, hat die zentrale Aufgabe des Agenda Settings. Sie ist dafür zuständig, die Gleichstellungspolitik der anderen Ministerien zu stimulieren, zu unterstützen und zu überwachen. Nach Angaben des seit 2003 amtierenden DCE-Direktors, Ferdinand Licher, setzt seine Abteilung jedoch derzeit auf einen „pragmatischen Ansatz“: Die Abteilung konzentriert sich auf einzelne Kooperations-Projekte mit anderen Ministerien, die sie mit Fachwissen und im Wege der Finanzierung fördert. Leitend ist die Frage, was unter den jeweiligen politischen Mehrheiten und Prioritäten machbar ist, weniger das Erreichen der langfristigen Ziele.
- Daneben ist *jedes Ministerium* selbst dafür verantwortlich, im eigenen Zuständigkeitsbereich Gleichstellungsziele umzusetzen. Konkrete Vorgaben, wie dies zu geschehen hat, enthält der Kabinettsbeschluss nicht. Es gibt lediglich detaillierte Ratschläge, wie ein GM-Prozess strukturiert sein muss und wie die institutionelle Implementierung aussehen sollte. Einige Ministerien haben interne koordinierende Einheiten, meist ein „Emanzipationskomitee“. Deren Bedeutung und deren praktischer Einfluss variiert von Ministerium zu Ministerium.
- Im *Interministeriellen Ausschuss für Emanzipationspolitik* (Interdepartmental Committee for Emanzipation Policy, ICE) sind alle Ministerien vertreten; geleitet wird es vom DCE-Direktor. Es hat die Aufgabe, die Zusammenarbeit zwischen den Ministerien zu koordinieren.
- Die politische Verantwortung und Kontrolle der Gleichstellungspolitik liegt beim *Parlament*. Es kontrolliert die vom zuständigen Ministerium umgesetzte Politik und bzw. die vom Kabinett vorgelegten Leitlinien der Gleichstellungspolitik. Der parlamentarische Ausschuss für Bildung, Kultur und Wissenschaft befasst sich

mit den generellen Linien der Gleichstellungspolitik, während Sachthemen wie häusliche Gewalt, Erziehung oder Gesundheit in den jeweils zuständigen Ausschüssen des Parlaments diskutiert werden (www.emancipatieweb.nl).

Einschätzungen zur niederländischen Gleichstellungspolitik

Evaluation

Die Niederlande sind eines der wenigen Länder, die den GM-Prozess eigens evaluieren lassen. 2004 berief der damalige Minister für Soziales und Beschäftigung, Aart Jan de Gues (Christlich-Demokratischer Appell, CDA) das „Komitee zur Überwachung der Emanzipation in den Niederlanden“ (Netherlands Emancipation Review Committee, VCE) mit dem Auftrag, bis 2007 den GM-Prozess zu begutachten, zu bewerten und zu stimulieren. In dem Abschlussbericht „A little better is not good enough“ (2007) zieht das Komitee eine sehr kritische Bilanz:

- Seit den 90ern ist kein Fortschritt, sondern ein besorgniserregender Rückgang in der Qualität von Gleichstellungspolitik zu verzeichnen;
- in den Ministerien mangelt es an Engagement für beziehungsweise Fachwissen über Gleichstellungspolitik;
- gute Instrumente wie das Gender Impact Assessment (GIA) oder Gender Budgeting (GB) werden nur selten angewandt;
- insgesamt ist eine Fragmentierung von Gleichstellungspolitik zu beobachten. Institutionelle Mechanismen, um dieser Zersplitterung entgegenzuwirken, fehlen.

Bereits in dem Zwischenbericht „Koordination von Gleichstellungspolitik und Gender Mainstreaming auf Ebene der nationalen Regierung“ („Coordination of gender equality policies and gender mainstreaming at the level of the national government“) aus dem Jahr 2005 kam das VCE zu dem Schluss, dass zwischen den Ministerien ein großer Bedarf nach mehr Koordination besteht.

Wissenschaft

Auch wenn die Niederlande seit den 70er Jahren daran arbeiten, im Sinne eines Querschnittsansatzes Gleichstellung in die regulären Politikbereiche zu integrieren, waren diese Anstrengungen insgesamt nicht erfolgreich. Zu dieser Einschätzung kommt die Politikwissenschaftlerin Dr. Mieke Verloo von der Universität Nijmegen. Zudem fehle ein konzeptioneller Rahmen. Verloo hat das europäische Forschungsprojekt mageeq – Mainstreaming Gender Equality – geleitet und 2003 zusammen mit Ilse van Lamoen den niederländischen Länderbericht zum Status Quo der Erfahrungen mit der Strategie des Gender Mainstreaming erstellt. Sie kommen zu einer kritischen Einschätzung des Erreichten:

- GM in den Niederlanden ist durch eine *zu starke Ausrichtung auf organisatorische Aspekte* geprägt; trotz des frühen (institutionellen) Querschnittsansatzes wurde dieser nicht mit Leben gefüllt,
- ein fundiertes, *kohärentes Gleichstellungskonzept* als Grundlage von GM fehlt.
- Beispiel: Der Aktionsplan GM aus dem Jahr 1998 hat zwar jedes Ministerium auf drei konkrete Gleichstellungsprojekte verpflichtet, doch fehlte diesen ad-hoc-Maßnahmen eine langfristige Vision als Rahmen.
- Die starke Ausrichtung der Gleichstellungspolitik auf die Partizipation von Frauen am Arbeitsmarkt hat Männer zu spät in den Blick genommen; Folge: der Arbeitsmarkt hat sich zu einem Anderthalb-Verdienenden-Modell entwickelt, in dem Frauen weiter für Fürsorgearbeit zuständig sind und in Teilzeit arbeiten.
- Als grundsätzlich falsch bewerten Verloo und Lamoen die Abkehr von einem *strukturellen Ansatz*, der mit dem Mehr-Jahres-Emanzipations-Programm 2000 – 2010 erfolgte. Die eigentliche Chance von Gender Mainstreaming, gesellschaftliche Geschlechterverhältnisse zu verändern, sei damit nicht einmal in den Blick genommen worden (Verloo/van Loemen 2003: 1ff.).

NGOs

Auch einige niederländische NGOs der Frauenbewegung üben in dem von ihnen verfassten 2. Schattenreport (2006) zum 4. CEDAW-Bericht der Regierung scharfe Kritik:

- Unter dem Label von Gender Mainstreaming sei Gleichstellungspolitik zum Verschiebebahnhof geworden. Der zuständige Minister verlagere im Namen von GM das Thema Gleichstellung in den Verantwortungsbereich anderer Ministerien. Unter dem Deckmantel von Dezentralisierung werde Verantwortung auf lokale Institutionen abgewälzt.
- Es sei Aufgabe der Regierung zu überwachen, ob Ziele erreicht werden und gegebenenfalls gegenzusteuern, fordern die knapp 30 beteiligten Frauenverbände im 2. Schattenreport. Die Emanzipationsabteilung der Regierung, das DCE, komme seiner Rolle als Koordinator nicht nach und vernachlässige zudem seine Funktion als Stimulator und Initiator.
- Zudem bemängeln die Frauenverbände eine Engführung von Gleichstellungspolitik auf die Integration von Frauen mit Migrationshintergrund (2. Schattenreport 2006: 11ff.).

UN

Der UN-Ausschuss für die „Beseitigung der Diskriminierung der Frau“ zeigte sich im Februar 2007 besorgt über den Stand der Umsetzung von GM in den niederländischen Ministerien. Die Koordination und das Controlling über die Art und Weise, wie Gleichstellung als Querschnitt in den Politikfelder der verschiedenen Ministerien verwirklicht werde, sei nicht sichergestellt, bemängelte der CEDAW-Ausschuss in seiner abschließenden Bewertung des 4. CEDAW-Berichts der niederländischen Regierung. Der Ausschuss empfahl, die Verantwortung für das Koordinieren, Überwachen und Bewerten des GM-Prozesses in die Hand eines federführenden Ministeriums zu legen. Darüber hinaus bemängelte das UN-Gremium, dass die tatsächliche Gleichstellung in vielen gesellschaftlichen Gebieten noch nicht genügend Fortschritte gemacht habe: Die weiterhin starke Präsenz von Geschlechterstereotypen

spiegele sich in dem hohen Anteil von Frauen an Teilzeitarbeit oder ihrer geringen Partizipation am öffentlichen Leben oder in Führungspositionen wider. Insbesondere die Mehrfachdiskriminierung von Frauen mit Migrationshintergrund in Bildung, Beschäftigung, Gesundheit und Gewaltschutz sei besorgniserregend (UN-CEDAW-Ausschuss 2007: 3ff.).

Quellen

Beschlüsse der niederländischen Regierung im Gleichstellungsbereich

- Interdepartmental Plan of Action on Gender Mainstreaming 1998 – 2002 (Interministerieller Aktionsplan Gender Mainstreaming 1998 – 2002)
- Ministry of Social Affairs and Employment: [Medium Term Emancipation Policy Plan 2000-2010](#), The Hague 2000
(Niederländische Version: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: [Meerjarenbeleidsplan Emancipatie – Het Emancipatiebeleid voor de korte en middellange Termijn](#), Den Haag 2000)
- Interdepartmental Working Group on Mainstreaming (IWM): [Gender Mainstreaming – A Strategy for Quality Improvement](#), Advisory Report to the State Secretary for Social Affairs and Employment, The Hague 2001.
- Ministry of Social Affairs and Employment: [Dutch Multi-Year Emancipation Policy Plan 2006-2010. Emancipation: Self-evident but not yet self-supporting](#), The Hague 2005 (Niederländische Version: [Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Meerjarenbeleidsplan Emancipatie 2006-2010. Emancipatie: Vanzelfsprekend, maar het gaat niet vanzelf](#), Den Haag 2005)
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: [Meer kansen voor vrouwen - Emancipatiebeleid 2008 – 2011](#), („Mehr Chancen für Frauen - Emanzipationsplan 2008-2011“, bislang nur in Niederländisch erhältlich)

Berichte der niederländischen Regierung über ihre Gleichstellungspolitik:

- Dutch government: [The Netherlands Five Years after Beijing - National Implementation Report](#), The Hague 1999
- Dutch government: [The Netherlands Ten Years after Beijing - Second national implementation report](#), The Hague 2004

- [Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women the Netherlands: Initial report](#), 1992
- [Second Report of the Netherlands to the UN-Committee for the Elimination of all Forms of Discrimination against Women](#), 1998
- [Third Dutch Implementation Report on the UN-Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women](#), 2000
- [Fourth Dutch Implementation Report on the UN-Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women](#), 2005

Homepage zur Gleichstellungspolitik des Ministeriums für Bildung, Kultur und Wissenschaft: www.emancipatieweb.nl (niederländisch und englisch)

Einschätzungen der Niederländischen Gleichstellungspolitik

- Committee on the Elimination of Discrimination against Women: [Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Netherlands](#), Stated in the Thirty-seventh session, 15 January-2 February 2007
- de Boer, Margreet/Wijers, Marjan: [Taking Women's Rights seriously? An Examination of The Fourth Report by the Government of the Netherlands On Implementation of the UN Convention on the Elimination of all Forms fo Discrimination against Women \(CEDAW\)](#), 2000-2004 , Written by on behalf of the NJCM (Dutch Section of the International Commission of Jurists, www.njcm.nl) and the 'Netwerk VN-Vrouwenverdrag' (Dutch CEDAW-Network), with the support of Saskia Bakker and Zahra Achouak, of the Humanist Committee on Human Rights, Juni 2006
- E-Quality, Experts on Gender and Ethnicity: [Defective Acceleration: The Dutch Emancipation Policy. The Implementation of the UN Women's Convention in the Netherlands in 1999](#). Shadow report based on the Second and Third Government Reports (November 1998 and September 2000) and prepared on behalf of the 25th session of CEDAW in New York, June/July 2001

Weiterführende Literatur

- Esping-Andersen, Gösta: The three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Polity Press 1990
- Europäische Kommission: [Europa in Zahlen – Eurostat-Jahrbuch 2006-07](#), Luxemburg 2007
- Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: [Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles \(KOM\(2007\) 424\)](#)

Sie finden diesen Text mitsamt allen Links auch auf der Homepage des GenderKompetenzZentrums unter:

<http://www.genderkompetenz.info/gendermainstreaming/strategie/gleichstellungspolitik/eu/mitgliedsstaaten/niederlande/>

Stand 12/2007, erarbeitet von Miriam Hoheisel