

WIFO

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT
FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

 **WORKING PAPERS**

**DIE ROLLE ZIVILGESELLSCHAFTLICHER
INSTITUTIONEN UND DES GENDER
MAINSTREAMING BEI DER
BEKÄMPFUNG VON SOZIAL- UND
GESELLSCHAFTSPOLITISCHER
BENACHTEILIGUNG**

GUDRUN BIFFL

**DIE ROLLE ZIVILGESELLSCHAFTLICHER
INSTITUTIONEN UND DES GENDER
MAINSTREAMING BEI DER
BEKÄMPFUNG VON SOZIAL- UND
GESELLSCHAFTSPOLITISCHER
BENACHTEILIGUNG**

GUDRUN BIFFL

WIFO Working Papers, Nr. 191
November 2002

Vortrag anlässlich der Fachtagung "Von der Effizienz zur Nachhaltigkeit in der aktiven Arbeitsmarktpolitik", 28./29. Oktober 2002, Salzburg, St. Virgil

DIE ROLLE ZIVILGESELLSCHAFTLICHER INSTITUTIONEN UND DES GENDER MAINSTREAMING BEI DER BEKÄMPFUNG VON SOZIAL- UND GESELLSCHAFTSPOLITISCHER BENACHTEILIGUNG

GUDRUN BIFFL

Kurzfassung

Gender Mainstreaming ist eine Strategie, die eine Reorganisation der wirtschafts-, gesellschafts-, bildungs-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen zum Ziel hat. Sie will sicherstellen, dass Männer und Frauen in allen Lebensbereichen gleiche Chancen eröffnet bekommen und dass sie an den Früchten der Gesellschaft gleichberechtigt Anteil haben. Die EU hat dieses Konzept, das auf der 3. Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen 1985 erstmals vorgeschlagen wurde, in den *Vertrag von Amsterdam* (1997) aufgenommen. Damit haben sich alle EU-Mitgliedsländer dazu verpflichtet, Wege zur Umsetzung des Ziels der Gleichbehandlung und Gleichstellung der Geschlechter zu entwickeln. Zur Umsetzung dieses Ziels bedient sich nicht nur die EU, sondern auch jedes einzelne Land der Dienste eines schnell wachsenden Netzes von zivilgesellschaftlichen Institutionen.

Zivilgesellschaftliche Institutionen gewinnen aus mehreren Gründen an Bedeutung. Ein Auslöser ist die Desillusionierung mit der traditionellen Politik, die nicht in ausreichendem Maße auf anstehende Probleme reagiert, ein weiterer ist die institutionalisierte Möglichkeit, sich selbst aktiv für eine gute Sache engagieren zu können, ohne politische Kompromisse eingehen zu müssen.

Der Staat macht sich zunehmend das Engagement der Individuen in zivilgesellschaftlichen Organisationen zunutze, und lagert über Förderverträge, Leistungsvereinbarungen etc. Aufgaben aus der öffentlichen Verwaltung auf diese Institutionen aus. Es bilden sich in der Folge hybride Organisationsformen heraus, in denen privatwirtschaftliche Organisations- und Verhaltensmuster mit nicht auf Gewinn ausgerichteter Arbeit verknüpft werden. Man spricht in dem Zusammenhang mit dem Entstehen eines dritten Sektors, der zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Sektor

angesiedelt ist. Dieser Sektor tritt entweder an die Stelle der vormaligen Partner der öffentlichen Verwaltung, meistens irgendeiner Form der Sozialpartner und karitativer Vereine, oder er arbeitet mit ihnen zusammen. Die Ausweitung der Zahl/Gruppen von politischen Akteuren ist notwendig, da es im Gefolge der Globalisierung der Märkte und der Fragmentierung der Gesellschaft zu einer zunehmenden Komplexität der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse kommt; die Lösung dieser Probleme erfordert die Einbindung des Spezialwissens, das sich in einer zunehmenden Vielfalt von Interessenvertretungen niederschlägt.

Die EU hofft, ebenso wie jedes einzelne Land, durch die Einbindung von NGOs, die als Garant für Transparenz und Fairness angesehen werden, zur Demokratisierung und Bürgernähe der Politik beizutragen. NGOs gelten als Mittler zwischen Markt und Staat sowie zwischen Bürger und Staat, die sich für die Nöte der Einzelnen, der Minderheiten und der Andersdenkenden einsetzen. So gesehen wird in ihnen ein Garant dafür gesehen, dass im Zusammenwirken mit den lokalen, nationalen und supranationalen wirtschafts- und sozialpolitischen Akteuren sozial- und gesellschaftspolitische Benachteiligungen effizient bekämpft werden.

Einführung

In den neunziger Jahren gewannen zivilgesellschaftliche Institutionen, die sogenannten Nicht-regierungsinstitutionen (NGOs, d. h. non-governmental organisations) und gemeinnützigen Unternehmen (NPOs – non-profit organisations), im Gefolge der verstärkten Internationalisierung einen Aufwind. Die Globalisierung erfasst nämlich nicht nur Märkte, sondern auch Bewegungen. Lokale gemeinnützige Institutionen schließen sich mit national und international agierenden gemeinnützigen Vereinen oder Unternehmen zusammen. Internationale Organisationen wie die Weltbank, die Vereinten Nationen aber auch die EU bedienen sich zunehmend der internationalen NGOs und ihrer lokalen Partner, um Projekte oder Maßnahmen zu entwickeln und auf die Beine zu stellen. Die Globalisierung trägt damit zur Bildung von internationalen Netzwerken zivilgesellschaftlicher Institutionen bei. Planung, Umsetzung und Monitoring von Projekten wie DAWN (Development of Alternatives with Women for a New Era) oder Human Rights Watch setzen nämlich nicht nur ein intimes Know How der lokalen Problemlagen und institutionellen Rahmenbedingungen voraus, sondern auch die Aktivierbarkeit der lokalen Akteure für die Umsetzung von Maßnahmen und Projekten und deren Evaluierung. Zwar sind NGOs keine demokratischen Institutionen im engeren Sinne – d. h. sie werden nicht gewählt und sind den Menschen, für die sie eintreten, auch keine Rechenschaft schuldig –, sie sind allerdings das Vehikel oder besser der Mechanismus, durch den Personengruppen oder Problembereiche, die in einem normalen demokratischen System keine (ausreichende) Beachtung finden, eine Stimme und Hilfestellung erhalten (z. B. Selbsthilfe- und karitative Fremdhilfegruppen, wie Frauenhäuser, Asylantenheime etc.). Interessengruppierungen der sogenannten zivilen Gesellschaft nehmen zunehmend direkt und indirekt auf die Politik Einfluss (Lobbying, Pressure group politics).

Zivilgesellschaftliche Institutionen haben die Domäne der Politik unter anderem dadurch ausgeweitet, dass sie Bereiche, die vormals als der Privatsphäre zugehörig angesehen wurden, in den Blickwinkel der Öffentlichkeit gerückt und damit – über die Konfrontation mit sozialen Normen – beeinflussbar gemacht haben. Auslöser für den Wandel waren einerseits sogenannte Bewegungen, wie der Feminismus und die Umweltbewegung, andererseits der Trend zur Liberalisierung und Privatisierung vormals öffentlicher (staatlicher) Tätigkeiten.

Der Feminismus hat, unter anderem auch über die Literatur (*Simone de Beauvoir*, 1949; *Betty Friedan*, 1963; *Elisabeth Badinter*, 1994), zur Bewusstmachung des 'malestream' in Gesellschaft, Politik, Wissenschaft und Forschung beigetragen. Er löste eine gesellschaftliche Gegenbewegung aus, die in Büchern wie "Der Eisenhans" (*Robert Bly*, 1991) ihren Niederschlag fand, die eine gewisse Korrektur der feministischen Sichtweise der sechziger und siebziger Jahre zur Rolle der Frau in der Gesellschaft zur Folge hatte. Das Resultat der zum Teil gegensätzlichen Strömungen war eine allgemeine Bewusstmachung der gesellschaftlichen Konstruktion der Geschlechterrollen, die mit Hilfe des Konzepts des Gender Mainstreaming der EU der neunziger Jahre einer Neubewertung unterzogen wird. In der Folge wird die Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen ein wichtiges gesellschaftspolitisches Querschnittsthema. Der Forschung kommt in der Evaluierung

der Instrumente der Politik der "Gleichstellung trotz Verschiedenheit" (ESF-Slogan) eine wichtige Rolle in der Weiterentwicklung der Politik zu. In der Evaluationsforschung wird der Frage nachgegangen, welchen Effekt die Gleichbehandlungspolitik auf die Lebensrealität der Männer und Frauen hat. Die Analysen müssen dabei berücksichtigen, dass sich die Gesellschaft in einer Phase eines zum Teil revolutionären Wandels befindet. Dieser Wandel ist unter anderem eine Folge technologischer (Informationsgesellschaft) und wirtschaftlicher (Globalisierung) Veränderungen, die in den Lebensalltag jedes Einzelnen massiv eingreifen. Die Arbeitswelt passt sich an die neuen Bedingungen sozusagen 'flexibel' an, was unter anderem zur Folge hat, dass traditionelle Abhängigkeiten zwischen den Geschlechtern aufgebrochen werden, dass die Versorgungssysteme der Industriegesellschaft ihre universelle Funktion verlieren, und dass das Individuum zunehmend einer eigenständigen Versorgung bedarf. In diesen Zusammenhang gestellt macht die Politik des Gender Mainstreaming viel Sinn – sie ist eine wichtige begleitende Maßnahme für alle sozial- und wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Sie hat das Ziel, Männer und Frauen an der Weiterentwicklung der Gesellschaft gleichberechtigt partizipieren zu lassen und an den Früchten des Resultats gleichermaßen zu beteiligen.

Aus dergleichen Überlegungen heraus hat die EU den Gedanken der Gleichbehandlung aus dem nationalen Einflussbereich herausgenommen und zu einem supranationalen Gestaltungsbereich gemacht. Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik ist heute in Österreich ebenso wenig ohne die Berücksichtigung der Frage der Rolle von Mann und Frau zu betreiben wie Struktur- und Regionalpolitik. Weder die Formulierung noch die Umsetzung der Gleichbehandlungspolitik liegt in der alleinigen Souveränität des österreichischen Staates; sie muss sowohl in der Beschäftigungs- und Bildungspolitik, als auch der sozialen Integrationspolitik und der Migrationspolitik den Leitlinien und Vorgaben der EU entsprechen.

Über die Rolle der EU im Zusammenhang mit der Gestaltung und Umsetzung der Gleichbehandlungspolitik über den esf spricht mein Vordredner Michael Förschner (BMWA) im Detail, über die Evaluierung des esf-Ziel 3 meine Kollegin Hedi Lutz. Ich konzentriere mich auf das Herausarbeiten der Rolle, die NGOs heute im Zusammenhang mit der Bekämpfung von sozial- und gesellschaftspolitischer Ausgrenzung spielen, wieso es zum Bedeutungsgewinn von NGOs im nationalen und internationalen Rahmen kam, und zur Etablierung einer internationalen zivilen Gesellschaft, und welche Implikationen sich daraus unter dem Blickwinkel der Nachhaltigkeit der Arbeitsmarktpolitik für Österreich ergeben.

Zunehmende Bedeutung zivilgesellschaftlicher Institutionen und die Entwicklung eines dritten Sektors

NGOs gewinnen einerseits im Gefolge der Durchsetzung von Werten wie der Gleichbehandlung der Geschlechter, der Antidiskriminierung und des Umweltschutzes an Bedeutung andererseits infolge der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben auf die Privatwirtschaft. Staatliche Betriebe

werden ebenso privatisiert wie öffentliche Dienstleistungen im Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich. Häufig übernehmen NPOs und NGOs die vormaligen staatlichen Agenden, wobei sich hybride Organisationsformen herauskristallisieren, in denen privatwirtschaftliche Organisations- und Verhaltensmuster mit nicht auf Gewinn orientierten Tätigkeiten verknüpft werden. In Österreich ist der Trend zu diesen neuen Formen der Zivilgesellschaft voll im Gang, wenngleich der Stellenwert der NPOs und NGOs als Arbeitgeber und als politische Akteure (Lobbies) insbesondere im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich noch relativ gering ist. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Staat lange Zeit die Organisation der Wohlfahrt als seine ureigene Domäne ansah, ergänzt nur um die Sozialpartner im Planungs- und zum Teil Umsetzungsbereich von Regelungen und Gesetzen. Erst in den neunziger Jahren, insbesondere als Folge der Einbindung Österreichs in die EU, setzte sich in Österreich die Idee der Auslagerung staatlicher Versorgungsaufgaben auf privatwirtschaftlich geführte, nicht auf Gewinn ausgerichtete Unternehmen und Vereine durch (*Mitterlehner – Kyrer, 1997*).

Die Reorganisation der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Institutionen ist nicht die Folge einer Vision oder Ideologie, d. h. eines revolutionären Systemwandels, weder in Österreich noch anderswo. Der organisatorische Strukturwandel ist die Folge schrittweiser Änderungen in Gesetzen und steuerlichen Bestimmungen, wie die steuerliche Begünstigung bzw. Steuerfreiheit von karitativen Institutionen und Stiftungen sowie Schenkungen, die altruistische Zwecke erfüllen. Ein weiterer Aspekt war das Ziel der Entlastung des Staates bei der Erfüllung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die zur Bildung von public-private partnerships führten (*Salamon, 1987*). Der öffentliche Sektor zog zunehmend gemeinnützige Vereine und Unternehmen (NGOs und NPOs) zur Unterstützung und Umsetzung öffentlicher Aufgaben heran, indem er einerseits die Tätigkeiten der Institutionen, die dem Wohle bestimmter Bevölkerungsgruppen (Zielgruppen) dienten, finanzierte oder die Finanzierung und Subventionierung auf neue Problemfelder (Zielgruppen) ausdehnte. Um die Flexibilität und Professionalität der gemeinnützigen Institutionen sicherzustellen, wurde das privatwirtschaftliche Prinzip der Ausschreibung und damit der interinstitutionelle Wettbewerb eingeführt. In der Folge etablierte sich ein dritter Sektor, zwischen dem privaten und öffentlichen, der vom Staat in finanzieller Hinsicht und in bezug auf die Aufgabenerfüllung (Staat als Auftraggeber und Financier) in hohem Maße abhängig ist. Der dritte Sektor ist heute in vielen Ländern, vor allem aber im angelsächsischen Bereich, den nordeuropäischen Ländern und den Niederlanden, ein integraler Bestandteil des öffentlichen Ordnungssystems (Teil des öffentlichen Organisationsraums).

NGOs und NPOs übernehmen somit zunehmend gemeinnützige Aufgaben und werden in diesem Sinn zu strategischen Partnern der öffentlichen Verwaltung. Sie lösen in dem Zusammenhang häufig die vormaligen Partnerinstitutionen ab, etwa in den USA in den achtziger Jahren die Handelskammern, der zunehmenden Komplexität der Problemlagen und den neuen institutionellen Rahmenbedingungen Rechnung tragend. Die lokalen und überregionalen Probleme bedürfen nämlich zunehmend der Einbindung aller sozial- und wirtschaftspolitischen (auch umweltpolitischen) Akteure, um Nachhaltigkeit sicherzustellen. Letzteres heißt unter anderem, dass keine Personen- und Interessengruppen von Entscheidungsprozessen ausgegrenzt werden soll. In der Folge arbeiten

lokale Behörden mit einer Vielzahl von Interessenvertretungen zusammen (Verkehrsvereine, VolksgruppenvertreterInnen, Frauenvereine, Kulturvereine, Kirchen und karitative Vereine etc.), die durchwegs Massenmitgliedschaften aufweisen. Diese zivilgesellschaftlichen Institutionen sind zunehmend nicht nur lokal organisiert, sondern haben nationale und supranationale Mutterorganisationen.

Im Laufe der Entwicklung eines 3. Sektors stellte sich heraus, dass die Auslagerung von Aufgaben des Staates auf NGOs und NPOs kein Nullsummenspiel war, d. h. dass netto mehr Arbeitsplätze geschaffen wurden als verloren gingen. Die Neuorganisation der Aufgaben und die steuerrechtliche Begünstigungen von Schenkungen etc, die an diese gemeinnützigen Institutionen gingen, stellten z. B. in den USA die Rahmenbedingung für ein dynamisches gesamtwirtschaftliches Beschäftigungswachstum in weiten Teilen des Dienstleistungssektors dar¹⁾.

Die NPOs agieren wie privatwirtschaftliche Unternehmen, die ihre Ausgaben einerseits durch den Verkauf von Gütern und Dienstleistungen am Markt, andererseits durch Mitgliedsbeiträge, Auftragsarbeit und Förderbeiträge seitens öffentlicher und privater Auftraggeber abdecken. Das ist prinzipiell eine andere Organisationsform als die frühere, in der im wesentlichen Schenkungen und Zuwendungen Privater die Finanzierung unabhängiger Vereine und ihrer selbstgewählten Aufgaben sicherstellten.

Rockefeller (1974) sah in den sozialen Bewegungen der sechziger und siebziger Jahren, also in Bewegungen, die den gesellschaftlichen Wandel zum Ziele hatten, eine "Second American Revolution", die zur Neugestaltung der Gesellschaft beitragen sollte, und zwar aufbauend auf privater Initiative ohne Gewinnstreben zum Wohl der Öffentlichkeit. Er sah in der Kombination von Individualismus, Spiritualität, Voluntarismus und Unternehmertum eine Neuorientierung, die die konventionellen politischen Kategorien und Denkungsweisen überwinden sollte. Die Linke und die Rechte unterstützten in den USA die Entwicklung eines Dritten Sektors, in den sich Individuen mit ihren privaten Überzeugungen einbringen konnten und womit sie gleichzeitig dem Gemeinwohl dienen konnten, ohne Kompromisse eingehen zu müssen, die in politischen und öffentlichen Verwaltungsprozessen üblich sind. Der 3. Sektor eröffnete engagierten modernen Menschen Gestaltungsräume, in denen sie ihre privaten Werte in öffentliche transformieren konnten, und damit aktiv die Gesellschaft mitgestalten konnten.

Hansmann (1996) lieferte die theoretische Untermauerung für die Notwendigkeit dieses Sektors mit dem Argument des Marktversagens im Bereich der Erstellung von öffentlichen Gütern einerseits und

¹⁾ Die Budgetpolitik entzog sich im Gefolge der Auslagerung von Aufgaben der Zentralgewalt. Sie wurde zu einem strategischen Instrument, das nicht mehr nur unter dem Blickwinkel eines Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben agieren konnte. Kontrollorgane wurden eingesetzt, das Council of Economic Advisors (CEA) und das Office of Management and Budget (OMB). Die Kontrolle der Budgetentwicklung seitens dieser Institutionen stellte eine Absicherung dar, die mit der Dezentralisierung des Budgetierungsprozesses – eine Notwendigkeit angesichts der Dezentralisierung der Politik und ihrer Umsetzung im Zusammenhang mit der Einbeziehung einer Vielzahl von NGOs – notwendig wurde.

dem Verlust des Vertrauens der Bevölkerung in das Wohlwollen und die Fähigkeiten der Politik und der öffentlichen Verwaltung andererseits.

Im 3. Sektor schwimmen nicht nur die Linien zwischen Links und Rechts, sondern auch zwischen karitativen und kommerziellen Institutionen, zwischen politischen und apolitischen Aktivitäten, zwischen kirchlichen und weltlichen Einrichtungen. Ein Wesensmerkmal dieses Sektors ist nur die Kooperation zwischen den NGOs und NPOs mit dem Staat mit dem Ziel der Weltverbesserung, entweder was die Umwelt anbelangt oder das Allgemeinwohl.

Zunehmende Internationalisierung der Zivilgesellschaft und des dritten Sektors

Auch *Ulrich Beck* (1999) sieht in der Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der traditionellen Politik und mit den Prozessen der repräsentativen Demokratie einen wesentlichen Grund für den Bedeutungsgewinn der NGOs, einen weiteren in der zunehmenden Internationalisierung der Probleme. Letztere ist dafür verantwortlich, dass nach neuen Ordnungssystemen und politischen Umsetzungsmodellen gesucht wird. Die spezifische Entwicklung der EU und ihr Bestreben, in einem interaktiven Prozess der Koordination Politikfelder zu besetzen, die vom Prinzip her in der nationalen Souveränität verhaftet bleiben sollen, aber in ihrer Stoßrichtung und Umsetzung einem internationalen (EU weiten) Konsens folgen sollen – dazu gehört auch das Konzept des Gender Mainstreaming – ist ein Ausdruck der Suche nach neuen Modellen der "Governance", d. h. der gesellschaftspolitischen Organisation und Verwaltung auf transnationaler Ebene (*Rucht*, 2000). Man hofft, mit der Einbindung der NGOS, die als Garant für Transparenz und individuelle Partizipation an öffentlichen und sozialen Aufgaben angesehen werden, zur Demokratisierung internationaler Politik beizutragen (*Altvater et al.*, 2000). Sie können das ohne demokratische Legitimation, d. h., ohne ein politisches Mandat, das aus Wahlen abgeleitet wird, über zwei Schienen erzielen: 1. über die Unterstützung des Aufbaus von Institutionen und Regelungen, die zur Vertiefung der Demokratie einerseits und der Ausweitung um neue Bereiche andererseits auf Makroebene dienen. 2. über die Ausweitung der derzeitigen Interessengruppierungen wie die Sozialpartner um neue Gruppen und Problemfelder, die aus der Internationalisierung und Globalisierung entstehen.

Gemeinnützige Vereine und NGOs agieren anders als traditionelle Interessengruppierungen, indem sie zwar auch Lobbying betreiben, aber nicht aus Profitstreben, nicht im Interesse ihrer Mitglieder (die sich ja häufig aus den unterschiedlichsten Gesellschaftsschichten und Ideologien zusammensetzen), auch nicht um der Beteiligung an traditionell definierter politischer Macht willen (Regierungsbeteiligung, politische Positionen wie Abgeordnete etc), sondern als Repräsentanten eines dritten Sektors zwischen Markt und Staat, als Mittler zwischen BürgerInnen und dem Staat, und damit als Akteure einer zivilen Gesellschaft, die eine "Mission" erfüllen wollen. Sie sehen sich als ethische Unternehmen (moral enterprise), die sich der Nöte des Einzelnen, der Umwelt, der Minderheiten und der Andersdenkenden annehmen. Sie sind international ausgerichtet (*Salamon* –

Anheier, 1999), und agieren in so unterschiedlichen Politikbereichen wie dem Umweltschutz, den Menschenrechten und humanitärer Hilfe, der Gentechnologie und der Gleichbehandlungspolitik (Gender politics)²⁾. Sie sind wettbewerbsorientiert, vor allem auch im Kampf um Ressourcen für die Finanzierung ihrer Ziele, professionell und effizient. Da sie keine Drohinstrumente wie die traditionellen Interessenvertretungen der Industriegesellschaft haben (Streik und Aussperrung) brauchen sie ExpertInnenwissen, das sie in hohem Masse über die Einbindung von Thinktanks und Forschungszentren erlangen, um zu überzeugen. Sie erhöhen somit unter anderem über das Einbringen von ExpertInnenwissen die Effizienz politischer Entscheidungsprozesse.

Die Internationalisierung von Bewegungen durch NGOs trägt zur Herausbildung einer internationalen Zivilgesellschaft bei (Klein, 2001, Brunnengräber et al., 2001). Sie sind Bindeglieder einer globalen Ordnungsstruktur, indem sie lokale mit supranationalen Gesellschaften in bestimmten Sachfragen und Wertestrukturen verknüpfen und damit das Konzept des Nationalstaates überwinden helfen. Sie lösen normative Diskussionen aus, d. h. Diskussionen über Wertehaltungen, die über die Marktlogik hinausgehen und damit den Aktionsrahmen multinationaler privatwirtschaftlicher Unternehmen einengen bzw. kontrollieren. Sie sind aber gleichzeitig selbst Vermittler westlicher Werte und der Ordnungssysteme des Westens (Meyer et al., 1997).

Gender Mainstreaming als Instrument zur Verringerung geschlechtsspezifischer Unterschiede der Lebenschancen

Wenn man in Zeiten rascher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Umwälzungen ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum erzielen will und die Wohlfahrt aller erhalten oder sogar verbessern will, müssen alle sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Kräfte eingesetzt werden, um die Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen zu organisieren. Ein Baustein in der Re-Organisation der Gesellschaft betrifft die Rolle von Mann und Frau.

Eine Schlüsselrolle in den ungleichen Beschäftigungs- und Einkommenschancen von Mann und Frau spielt ihre unterschiedliche Einbindung in den Haushaltssektor. Obschon es in unseren westlichen Industriegesellschaften im Gefolge der Flexibilisierung der Arbeitswelt und der sinkenden Stabilität der Lebensgemeinschaften (Nazzari, 1980) zu einer gewissen Aufweichung der Zuordnung von Rollen und Tätigkeiten auf das eine oder andere Geschlecht kommt, entfallen weiterhin zwischen 70% und 80% der Hausarbeit auf Frauen. Dafür gehen Männer in stärkerem Maße als Frauen einer eigenständigen sozialversicherungsrechtlich abgesicherten Erwerbsarbeit nach. Die Ausrichtung des Sozialversicherungssystems an gewissen Rollenmustern trägt dazu bei, dass Alleinerziehende in eine Armutsfalle kommen³⁾. Die EU will der Verarmung ebenso entgegenzutreten, wie den unterschiedlichen Bildungs-, Berufs- und Einkommenschancen von Männern und Frauen. Um dies zu erreichen, wurde das Konzept des Gender Mainstreaming in die EU-Politik aufgenommen.

²⁾ Hierzu siehe Holthaus (1996).

³⁾ Zur theoretischen Untermauerung dieser Verhaltensmuster siehe Biffi (1993).

Was bedeutet Gender Mainstreaming? Der Begriff setzt sich aus 2 Komponenten zusammen:

1. Gender: das Wort bezeichnet die gesellschaftlich, sozial und kulturell geprägte Rolle der Geschlechter; gender – Verhalten ist im Gegensatz zum biologischen (sex) angelernt und damit prinzipiell beeinflussbar.
2. Mainstream: ist der Zeitgeist, der das allgemeine Handeln bestimmt.

Gender Mainstreaming ist demzufolge ein Auftrag an die Politik, die Privatwirtschaft und öffentliche Verwaltung, also die Gesellschaft schlechthin, in allen Belangen die unterschiedlichen Interessen und Lebenslagen von Männern und Frauen zu berücksichtigen und so zu agieren, dass die Gleichstellung von Männern und Frauen verwirklicht werden kann.

Die Idee des Gender Mainstreaming wurde erstmals auf der 3. Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen in Nairobi im Jahr 1985 der Welt als gesellschaftspolitische Strategie vorgestellt. 1994 wurde dieses Konzept vom Europarat aufgegriffen. Auf der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking im Jahre 1995 wurde die Gender Mainstreaming Strategie verabschiedet, was die Mitgliedstaaten dazu verpflichtete, ein Konzept zur Umsetzung der Strategie zu entwickeln. Gleichzeitig verpflichteten sich die Vereinten Nationen, die Gleichstellung der Geschlechter in allen Programmen und Politiken zu berücksichtigen.

Auf EU-Ebene wurde der Gender Mainstreaming Ansatz im Amsterdamer Vertrag (Art. 2 und Art. 3)⁴⁾ rechtlich verbindlich für alle Mitgliedsländer festgeschrieben. 1998 veröffentlicht die Europäische Kommission den ersten Fortschrittsbericht zum Gender Mainstreaming. Das Gender Mainstreaming wird in den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU verankert, d. h. Maßnahmen der Förderung der Chancengleichheit werden nicht nur in der Säule 4 verfolgt, sondern sind als eine Querschnittsaufgabe in den anderen Säulen ebenfalls zu berücksichtigen. Damit unterscheidet sich das Konzept in wesentlichen Merkmalen von der früheren Frauenpolitik, ohne institutionelle Frauenpolitik überflüssig zu machen. Es ist aber ein umfassenderes Konzept, das auch Männer einbezieht, und alle Politikbereiche, auch solche, die auf den ersten Blick keine geschlechtsspezifische Problematik aufweisen. Demzufolge kann dieser Ansatz potenziell einen nachhaltigen Wandel im Verhalten aller Akteure und Akteurinnen und aller politischen Prozesse auslösen.

Die Umsetzung des Konzeptes erfordert viele Schritte, wie sie beispielhaft von *Krell – Mückenberger – Tondorf* (2000) formuliert wurden.

1. Analyse des Ist-Zustands und Definition von Zielen,

⁴⁾ Artikel 2: Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft (. . .) die Gleichstellung von Männern und Frauen (. . .) zu fördern.

Artikel 3: Bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.

2. Analyse der konkreten Hemmnisse für die Erzielung von Chancengleichheit bestimmter Personengruppen,
3. Entwicklung von Alternativen und Analyse der voraussichtlichen Wirkungsweisen von Maßnahmen,
4. Erfolgskontrolle und Evaluierung (Monitoring, Zielerreichung, Ursachenanalyse).

Es ist noch zu früh zu sagen, ob Gender Mainstreaming erfolgreich war und unsere Gesellschaft verändert hat. Derzeit sind wir erst am Anfang eines gesellschaftspolitischen Experiments, das allerdings, wenn es ernst genommen wird, einen nachhaltigen Effekt auf unser Zusammenleben haben wird. Vor allem kann das Konzept als Integrationsansatz gewertet werden, der dazu beitragen wird, dass Männer und Frauen in den verschiedenen Lebensphasen weder von der Arbeitswelt ausgeschlossen werden, noch von der Beteiligung am gesellschaftlichen und kulturellen Leben.

Literaturhinweise

- Altwater, Elmar, Brunnengräber, Achim, Haake, Markus, Walk, Heike (Hrsg.) Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster, Westfälisches Dampfboot.
- Badinter, Elisabeth (1994) XY, de l'identité masculine.
- Beck, Ulrich (1999), Was ist Globalisierung?, Frankfurt, Suhrkamp Verlag.
- Biffel, Gudrun (1993), Gleichstellung von Mann und Frau, in George Enderle, Karl Homann, Martin Honecker, Walter Kerber, Horst Steinmann (Hrsg.), Lexikon der Wirtschaftsethik: 393-402, Herder Verlag.
- Bly, Robert (1991), Der Eisenhans, Kindler Verlag.
- Brunnengräber, Achim, Klein, Ansgar, Walk, Heike (Hrsg.) (2001), NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess, Opladen, Leske und Budrich.
- De Beauvoir, Simone (1949), Le Deuxième Sexe, Vol. 1-2.
- Friedan, Betty (1963), The Feminine Mystique, New York.
- Hansmann, H. B. (1996), The Ownership of Enterprise, MA. : Harvard University Press.
- Holthaus, Ines (1996), Neuere Entwicklungen der internationalen Frauenbewegung. Reaktionen auf globale Proteste, in Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 9(2):61-69.
- Klein, Ansgar (2001), Der Diskurs der Zivilgesellschaft, Opladen, Leske und Budrich.
- Krell, Gertraude, Mückenberger, Ulrich, Tondorf, Karin (2000), Gender Mainstreaming. Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, www.niedersachsen.de/MS1.htm (>Publikationen).
- Meyer, J., Boli, J., Thomas, G., Ramirez, F.O. (1997), World Society and the Nation State, American Journal of Sociology, 103:144-81.
- Mitterlehner, Reinhold, Kyrer, Alfred (Hrsg.) (1997), New Public Management, Effizientes Verwaltungsmanagement zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Österreich, Schriftenreihe des Österreichischen Wirtschaftsverbundes 4/97, Österreichischer Wirtschaftsverlag, Wien.
- Nazzari, Muriel, The significance of present day changes in the institution of marriage, Review of Radical Political Economics, 12:63-75.
- Rockefeller 3rd, J. D. (1974), The Second American Revolution: Some Personal Observations, New York: Harper Collins.

- Rucht, Dieter (2000), Zur Europäisierung politischer Mobilisierung, in *Berliner Journal für Soziologie* 2:185-202.
- Salamon, L.M. (1987), Partners in Public Service: The Scope and Theory of Nonprofit-Government Relations, in W. W. Powell (Hrg), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, CT:Yale University Press.
- Salamon, Lester M., Anheier, Helmut K. (1999), *Der Dritte Sektor. Aktuelle internationale Trends*, Gütersloh, Bertelsmann Verlag.
- Sorrentino, C. (1990), The changing family in international perspective, *Monthly Labor Review*, March, pp. 41-58.
- Vertrag von Amsterdam (1997), wysiwyg://45/http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/a09000.htm.

© 2002 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung • Wien 3, Arsenal,
Objekt 20 • A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (43 1) 798 26 01-0 • Fax (43 1) 798 93 86 •
<http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Die Working Papers geben nicht notwendigerweise die Meinung des WIFO wieder

Verkaufspreis: EUR 8,00 • Download kostenlos:

http://titan.wsr.ac.at/wifosite/wifosite.get_abstract_type?p_language=1&pubid=23120&pub_language=-1