

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

**Gender Mainstreaming
in der Entwicklungszusammenarbeit
der Europäischen Kommission:**
Rahmenbedingungen, Konzepte, Umsetzung

Birte Rodenberg

Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Februar 2003

©

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn
Telefon +49 (0)228) 94927-0 · Telefax +49 (0)228) 94927-130
E-Mail: DIE@die-gdi.de
Internet: <http://www.die-gdi.de>

Vorwort

Trotz der Fortschritte, die in den vergangenen Jahren zur Verbesserung des sozialen und wirtschaftlichen Status von Frauen und Mädchen erzielt wurden, sind die Geschlechterverhältnisse weltweit immer noch von struktureller Ungleichheit gekennzeichnet. Entwicklungspolitische Konzepte tragen diesem Umstand Rechnung, indem sie zunehmend die Notwendigkeit, Chancengleichheit von Frauen zu fördern, berücksichtigen und die rechtliche und politische Gleichstellung der Geschlechter als wichtige Querschnittsaufgabe in die Leitlinien und Maßnahmen der internationalen Zusammenarbeit integrieren.

In Abstimmung mit dem Referat „Gleichberechtigung, Frauen- und Kinderrechte, Partizipation und soziokulturelle Faktoren“ (406) hat das Forschungsreferat (304) des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) an das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) den Auftrag erteilt, ein Forschungs- und Beratungsvorhaben zu Fragen der „Integration von Gender in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit“ durchzuführen.

Im Rahmen dieses Vorhabens wurde die Gutachterin beauftragt, den Stand der Diskussion und die Umsetzung von Gender-Mainstreaming-Strategien in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Kommission (EU-EZ) zu dokumentieren, sowie praxisorientierte Vorschläge für das BMZ zu erarbeiten, um zu einer besseren Verankerung der Thematik auf europäischer Ebene beitragen zu können.

Da zum Zeitpunkt der Durchführung des Auftrags weder Evaluierungen noch Wirkungskontrollen durchgeführter Maßnahmen vorlagen, beschränkt sich die Auswertung im Wesentlichen auf die wenigen vorliegenden Analysen unabhängiger Gender-Expert(inn)en, die aufgrund ihrer Zusammenarbeit mit der EU-Kommission über detaillierte Kenntnisse zum Stand der Umsetzung von Gender Mainstreaming in der EU-EZ verfügen.

Allen Gesprächspartner(innen)n und Gutachter(innen)n, insbesondere der Leiterin des Gender *Desks* in der GD Entwicklung, Eva Joelsdotter-Berg, sei an dieser Stelle sehr herzlich dafür gedankt, dass sie ihr Wissen, ihre Informationen und Kontakte mit mir geteilt haben.

Berlin/Bonn, im Februar 2003

Birte Rodenberg

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	I
1 Einleitung	1
1.1 Fragestellung	2
1.2 Vorgehensweise	3
2 Die Frauenpolitik der EU-Kommission	4
2.1 Die Kommission als frauenpolitische Akteurin	4
2.2 Zwischenbilanzen: Zwei Schritte vor, einer zurück	6
2.3 Gender Mainstreaming: Verständnis und Auslegung	8
2.3.1 Gender Mainstreaming: Komparative Vorteile und Gefahren	11
3 Die EU-Entwicklungspolitik zwischen Krisenmanagement und Neukonzipierung	12
3.1 Komplementarität durch Schwerpunktsetzung und Arbeitsteilung	12
3.2 „Operative Koordinierung“ durch Standardisierung von Politikinstrumenten	14
3.3 Oberziel Armutsbekämpfung: Das neue Kohärenzgebot	15
3.4 Die Verwaltungsreformen und die Zukunft der EU-Entwicklungspolitik	16
4 Die Gleichstellung der Geschlechter als Querschnittsaufgabe in der EU-EZ	18
4.1 Gender Mainstreaming: Ansatz und Programmatik in der EU-EZ	18
4.2 Das Aktionsprogramm Gender Mainstreaming in der EU-EZ (2001 – 2006)	19
4.2.1 Reaktionen von Kommission, Rat und NRO	20
4.2.2 Reaktionen der Mitgliedsländer und der Gebergemeinschaft	22
4.3 Gender Mainstreaming in Politikinstrumenten	24
4.3.1 Gender in den Länderstrategiepapieren	24
4.3.2 Gender in den Leitlinien der regionalen Zusammenarbeit	28
4.4 Gender in den Schwerpunktbereichen der Außenbeziehungen	31
4.4.1 GD Handel	31
4.4.2 Humanitäre Hilfe (ECHO)	32
4.4.3 Menschenrechte und Demokratisierung (GD <i>External Relations</i> ; <i>EuropeAid</i>)	33
4.5 Zur Umsetzung von Gender Mainstreaming	34
4.5.1 Instrumente	35
4.5.2 Strukturen	36

5	Perspektiven der EU-Genderpolitik	41
6	Empfehlungen zur Gender-Politik deutscher Entwicklungszusammenarbeit	43
	Literaturverzeichnis	49
	Anhang	57

Abkürzungsverzeichnis

ACP	Countries of Africa, Caribbean and Pacific Regions
AIDCO	<i>EuropeAid</i> Co-operation Office
AKP	Afrikanische, karibische und pazifische Staaten
ALA	Entwicklungsprogramm für Asien und Lateinamerika
APRODEV	Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe
ASEM	Asia-Europe Meeting
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CDF	Comprehensive Development Framework
CEDAW	Convention for the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women
CSP	Country Strategy Paper(s)
DAC	Development Assistance Committee
DNE	Detached National Expert
ECHO	European Community Humanitarian Aid Office
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft
EIDHR	European Initiative on Human Rights and Democracy
EK	Europäische Kommission
EL	Entwicklungsländer
EPA	Economic Partnership Agreement
EQUAL	Gemeinschaftsinitiative der EU zur Bekämpfung von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt
ESF	Europäischer Wirtschafts- und Sozialfonds
EU	Europäische Union
EU-EZ	Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWL	European Women's Lobby
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GAD	Gender and Development
GD	Generaldirektion (engl.: DG: Directorate General)

GIA	Gender Impact Assessment
GM	Gender Mainstreaming
IQSG	Inter-service Quality Support Group
LDC	Least Developed Countries
LSP	Länderstrategiepapiere (engl.: CSP)
MEDA	Programme for Mediterranean Countries
NIP	Nationales Indikativprogramm (engl: National Indicative Programme)
NRO	Nichtregierungsorganisation (engl.: NGO: non-governmental organisation)
NOW	New Opportunities for Women (Programm des ESF)
ODA	Official Development Assistance (öffentliche Entwicklungshilfe)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RELEX	<i>(Relations Exterieures)</i> Generaldirektion für Außenbeziehungen. Unter "RELEX-Familie" werden die GD für Außenbeziehungen, GD Entwicklung, GD Handel, <i>EuropeAid</i> und ECHO gefasst
RSP	Regional Strategy Paper
SIA	Sustainable Impact Assessment
UN	United Nations
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen
WFK	Weltfrauenkonferenz (hier mit Bezug auf die 4. UN-WFK,1995, in Peking)
WID	Women in Development ("Integration von Frauen in die Entwicklung")
WIDE	Network Women in Development Europe
WTO	World Trade Organisation

Zusammenfassung

„Die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter ist ein wesentlicher Aspekt in den Außenbeziehungen der EU und in ihrer Politik der EZ. Insbesondere die Förderung und der Schutz der Frauenrechte sind integraler Bestandteil der von der EU in Drittländern betriebenen Menschenrechtspolitik“ (Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, 2001-2005).

Fragestellung und Vorgehensweise

Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit steht die Verankerung und Umsetzung von Gender Mainstreaming in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit (hier: EU-EZ). Weder sollen die Frauenpolitik noch die Entwicklungspolitik der Europäischen Union in ihrer jeweiligen Gesamtheit analysiert werden. Gleichwohl lässt die enge Verflechtung von entwicklungs-politischen mit außenpolitisch relevanten Fragestellungen keine isolierte Betrachtung der EU-EZ zu, so dass zunächst die Entwicklung der allgemeinen EU-Genderpolitik vorgenommen wird, an die sich die Erläuterung der EU-Entwicklungspolitik anschließt.

Die ursprünglich als Auswertung empirischer Evaluierungen geplante Untersuchung beruht auf Expert(inn)eninterviews und Sekundäranalysen, da zum Zeitpunkt der Bearbeitung weder Evaluierungen noch Wirkungs- oder Projektfortschrittskontrollen jüngeren Datums zum Thema verfügbar waren. Der Bestandsaufnahme liegen deshalb neuere Stellungnahmen und Analysen von Gender-Expertinnen zugrunde, die ihr Wissen entweder aus der direkten Zusammenarbeit mit der Kommission beziehen oder die europäische Sozial- und Wirtschaftspolitik zum Gegenstand ihrer feministischen Forschung gemacht haben.

Was ist Gender Mainstreaming?

Eine zentrale Strategie bei der Verwirklichung des Zieles der Beseitigung von Ungleichheit zwischen den Geschlechtern ist *Gender Mainstreaming*. Die Integration einer Geschlechterperspektive in den „Hauptstrom“ setzt die Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern in allen Prozessen der Planung, (Re)Organisation, Umsetzung und Evaluierung gesellschaftlicher Institutionen und Vorhaben voraus. Ziel der Strategie ist es, die De-facto-Gleichstellung von Frauen und Männern zu verwirklichen. Der Auftrag, bei allen gesellschaftlichen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und geschlechtsspezifischen Interessen von Frauen und Männern bereits ex ante zu berücksichtigen, richtet sich vorrangig an die Spitze von Unternehmen, Institutionen und Organisationen.

Im Kontext entwicklungspolitischer Debatten entstanden, zielt der Ansatz zum einen auf eine Integration geschlechtsspezifischer Sichtweisen in vorhandene institutionelle Strukturen ab; zum anderen beinhaltet er das Ziel der gesellschaftlichen Transformation. Auch der Weg zu diesem doppelten Ziel ist durch eine Doppelstrategie gekennzeichnet: zum einen steht die

Veränderung des ungleichen Geschlechterverhältnisses im Vordergrund sozialpolitischer Maßnahmen, zum anderen sollen die Fähigkeiten und Möglichkeiten von Frauen durch gezielte Maßnahmen verbessert werden, wo ihr Zugang zu den natürlichen und gesellschaftlichen Ressourcen beschränkt ist (*empowerment* bzw. Frauenförderung).

Mit der Verbreitung durch die Aktionsplattform der Pekinger UN-Weltfrauenkonferenz 1995 fand der Begriff über internationale Entwicklungsorganisationen hinaus Eingang in die frauenpolitischen Institutionen Europas. Die Verankerung im **Amsterdamer Vertrag** von 1997 gilt als ein Meilenstein supranationaler Frauen- und Gleichberechtigungspolitik, denn damit haben die Mitgliedsländer der Europäischen Union die Gleichstellung von Frauen und Männern als aktiv zu fördernde Gemeinschaftsaufgabe in *allen* Politikfeldern der EU anerkannt und sich verpflichtet, bei allen Tätigkeiten darauf hinzuwirken, soziale und ökonomische Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern zu beseitigen.

Zuvor hatte die Europäische Kommission sich mit einer Mitteilung aktiv für die "Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politische Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft" eingesetzt (1995). Die umfassende „Rahmenstrategie zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern“ (2001-2005) dient der Konsolidierung und Operationalisierung der Bemühungen der Kommission und soll dazu beitragen, die Gleichstellung der Geschlechter als Bestandteil des europäischen Grundwerts einer integrativen Demokratie zu verwirklichen.

Die Frauen- und Genderpolitik der EU-Kommission

Die EU-Kommission hat vor allem in den 1990er Jahren eine pro-aktive Rolle für eine fortschrittliche Gleichstellungspolitik eingenommen und wichtige Vorschläge für eine progressivere Rechtsgrundlage aufgestellt. Gleichwohl steht die Umsetzung ihrer Geschlechterpolitik heutzutage auf dem Prüfstand. Kritisiert werden insbesondere drei Strukturmerkmale :

1. Europäische Gleichstellungspolitik reicht im allgemeinen nicht über Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hinaus. Dabei folgt sie einer Effizienzlogik, die Chancengleichheit letztendlich als Leistungs- und Wettbewerbsfaktor versteht. Es gelingt darüber hinaus nicht, frauenpolitische Fragen und geschlechtsspezifische Herangehensweisen in den zentralen Bereichen der EU-Politik zu verankern. Handel, Landwirtschaft, Außen- und Sicherheitspolitik, Wettbewerb, Umwelt und Transport zeigen keinerlei Durchlässigkeit für Genderpolitik.
2. Europäische Gleichstellungspolitik reduziert den Gender Mainstreaming-Ansatz von der Doppelstrategie auf die „Integrationsstrategie“. Damit besteht die reale Gefahr, dass etablierte und weiterhin notwendige Strategien der Frauenförderung gänzlich abgeschafft, während geschlechtsunspezifische Programme zur allgemeinen Beschäftigungsförderung ausgeweitet werden.
3. Es besteht eine Kluft zwischen Theorie und Praxis: Die politischen Vereinbarungen und Richtlinien werden nicht oder nur schleppend in die politische Praxis aller Politik-

III

felder umgesetzt. Geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselte Statistiken, die eine differenzierte Analyse der Situation von Frauen in der EU ermöglichen, fehlen ebenso wie Evaluierungskriterien und Indikatoren. Unterlassene Umsetzung wird nicht sanktioniert, und es gibt keine positiven Anreizmechanismen. Finanzielle und personelle Ressourcen sind mangelhaft und kennzeichnend für einen fehlenden politischen Willen zur Umsetzung.

Gender in der Entwicklungszusammenarbeit der EU

Neben der Ratsresolution zur Integration von Genderfragen in der Entwicklungszusammenarbeit von 1995 betont das neue „Aktionsprogramm zur Gleichstellung der Geschlechter als Querschnittsaufgabe für die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft“ (2001) den großen programmatischen und politischen Stellenwert von Gleichstellungsfragen im Entwicklungsprozess. Nachdem mit dem Rahmendokument zur neuen Entwicklungspolitik der Gemeinschaft (April 2000) die Bekämpfung der Armut als übergeordnetes Ziel der EU festgehalten wurde, wird nun der Gleichstellung der Geschlechter eine ausschlaggebende Rolle bei der Armutsbekämpfung zugeordnet. Im Vordergrund stehen Maßnahmen zur Umsetzung der vorliegenden politischen Vereinbarungen in der Europäischen Kommission und – vor dem Hintergrund der aktuellen Dezentralisierungspolitik – sowohl in den Partnerländern als auch in den EU-Delegationen vor Ort.

Die drei Ziele des Gender-Aktionsprogramms

1. Analyse der Geschlechterproblematik und deren Einbeziehung in die sechs Schwerpunktbereiche der EU-EZ (1. Handel und Entwicklung, 2. regionale Integration, 3. makroökonomische Politik mit Armutsbezug, 4. Verkehrswesen, 5. Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung, 6. Aufbau institutioneller Kapazitäten); Entwicklung von geschlechtsspezifischen Indikatoren.
2. Systematische Integration der Geschlechterproblematik im gesamten Projektzyklus auf Länder- und regionaler Ebene; Erhebung geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselter Daten sowie die Verankerung von Gender in Länderstrategiepapieren.
3. Aufbau von Kapazitäten und Entwicklung von Genderkompetenz innerhalb der Kommission durch Fortbildung (integrative und begleitende Maßnahmen); Erstellen von Fach- und Handbüchern.

Der parlamentarische Ausschuss für Frauenrechte der EU-Kommission begrüßt das Aktionsprogramm als eine umfassende Strategie, die zahlreiche, zeitgebundene Maßnahmen zur Vermeidung von „Verflüchtigungstendenzen“ (*policy evaporation*) und damit zur Qualitätssicherung enthält. Demgegenüber wird – auch von EU-Mitgliedstaaten – bedauert, dass Genderfragen und Gleichstellungsbemühungen vorrangig als Mittel zur Reduzierung von Armut angesehen werden und nicht ausdrücklich als eigenständige Entwicklungsziele. Problematisiert wird auch die Einführung einer gewichteten Neuordnung der sechs Handlungsfelder der

EU-EZ (1. Makroökonomische Politiken, Armutsbekämpfung und Sozialprogramme für Bildung und Gesundheit; 2. Ernährungssicherung und nachhaltige ländliche Entwicklung; 3. Verkehrswesen; 4. Aufbau institutioneller Kapazitäten und gute Regierungsführung; 5. Handel und Entwicklung; 6. Regionale Integration). Während die Priorisierung von Armutsbekämpfung durch makroökonomische wie soziale Programme und Strategien im Aktionsprogramm befürwortet wird, wird die Vorrangigkeit vom Schwerpunkt „Verkehrswesen“ gegenüber den für die EU-Politik zentralen Bereiche „Handel“ und „Regionale Integration“ als Schlusslichter kritisiert. Diese Hierarchisierung spiegelt nicht die tatsächlichen Anforderungen an politisches Handeln im Sinne der Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Interessen. Unter Kohärenzaspekten ist es auch erforderlich, gerade in den Politikfeldern 3-6, die im Allgemeinen als „geschlechtsneutral“ verstanden werden, die negativen Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse zu untersuchen und zu vermeiden (*Gender Impact Assessment*).

Gender Mainstreaming durch Politikinstrumente

Über wirkungsvolle Ansätze für eine praxisorientierte Umsetzung der in politischen Leitlinien geäußerten Verpflichtungen zum Gender Mainstreaming geben Politikinstrumente Auskunft. Zu den zentralen Strategiepapieren im Politikdialog und für die Zusammenarbeit mit Partnerländern gehören die Länderstrategiepapiere (LSP). Eine Querschnittsanalyse von 40 Papieren, die aus Geschlechterperspektive durchgeführt wurde, kommt zu dem Ergebnis, dass zwischen der Analyse zur Situation von Frauen in den jeweiligen Partnerländern, der daraus abgeleiteten Aktionsstrategie und der länderspezifischen Schwerpunktsetzung der EU-Programme keine konzeptionelle Verbindung hergestellt wird. Trotz der wiederholten Referenz auf das Gender-Konzept und die Doppelstrategie der EU steht die Situation von Frauen im Vordergrund, nicht das Geschlechterverhältnis, und trotz der Verpflichtung zum Gender Mainstreaming in allen Politikbereichen richtet sich die Aufmerksamkeit primär auf die Sektoren Gesundheit und Bildung. Darüber hinaus werden die erwähnten Gender-Mainstreaming-Maßnahmen als Bestandteil einer Länderstrategie nicht in den Zusammenhang der drei zentralen Aspekte „Komplementarität“, „Koordination“, „Kohärenz“ gestellt. Dieses Defizit ist umso problematischer, da Länderstrategiepapieren ein großer instrumenteller Stellenwert als Steuerungsinstrumente zur Komplementarität europäischer EZ beigemessen wird. Denn sie sollen zum einen mit dem umfassenden Entwicklungsrahmen (CDF), zum anderen mit Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) der Weltbank abgestimmt werden.

Die Leitlinien für die regionale Zusammenarbeit ergeben ein differenzierteres Bild, wenn sie einer Gender-Analyse unterzogen werden: Das Cotonou-Abkommen ist eine völkerrechtliche Vereinbarung, die die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten regelt. Sie beinhaltet eine klare Verpflichtung der unterzeichnenden Staaten zur Gleichstellung der Geschlechter. Darüber hinaus fehlen jedoch weitere Hinweise auf diese Verpflichtung in den für das Abkommen zentralen Abschnitten wie Wirtschaft und Handel. Bei den bis 2008 zu verhandelnden regionalen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements*) zum Cotonou-Abkommen muss den Gender-Aspekten eine besondere Aufmerksamkeit zukommen,

damit die Auswirkungen der Verträge auf die konkreten Lebensbedingungen von Frauen und Männern in den Partnerländern ausreichend berücksichtigt werden.

Die derzeit noch geltende ALA-Verordnung von 1992, welche die Grundlinien der Kooperation zwischen der Europäischen Gemeinschaft mit Asien und Lateinamerika regelt, bezieht sich explizit auf die Grundsätze der EU, die der Stellung der Frau und den geschlechterspezifischen Aspekten in allen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereichen systematisch Rechnung tragen und dies durch die Doppelstrategie – Gender Mainstreaming und Förderung spezifischer positiver Maßnahmen – verwirklichen wollen. Auch für die derzeit nur im Entwurf vorliegende ALA-Neuverordnung ist der Grundsatz der systematischen Berücksichtigung „horizontaler Aspekte“, verankert in der Gemeinsamen Erklärung des Rates und der Kommission zur Entwicklungspolitik (2000), bindend. Demgegenüber weisen jedoch insbesondere die regionalen Strategiepaper für Asien keinen Bezug zu Gender auf.

Mechanismen der Umsetzung

Wichtigste Anknüpfungspunkte für ein wirkungsvolles Gender Mainstreaming in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit sind die Mechanismen und Instrumente praktischer Umsetzung. In den Bereichen Geberkoordinierung, Politikdialog zwischen Partnerländern und der EU sowie der Partizipation nicht-staatlicher Akteurinnen und Akteure ist jedoch zu beobachten, dass sich Genderfragen nicht an relevanter Stelle auf der politischen Agenda wieder finden. Der Blick auf die institutionellen Strukturen in Brüssel, die im Bereich der Außenbeziehungen (GD RELEX) für die Umsetzung von Gender Mainstreaming verantwortlich sind, verdeutlicht eine mangelhafte Ausstattung mit personellen und finanziellen Ressourcen. Dabei zeigen Untersuchungen, dass die Auseinandersetzung mit der Frage, ob Geschlechterfragen als Querschnittsaufgabe in *allen* Bereichen angesiedelt sein sollten oder ob spezifische Ansprechstellen einzurichten wären, nicht eindeutig in die eine oder die andere Richtung beantwortet werden kann. Vielmehr kommt es bei der Umsetzung der Doppelstrategie auch auf eine komplementäre Struktur an: einerseits sollte die Verantwortung aller Mitarbeiter/-innen in der Kommission und in den Delegationen für die Berücksichtigung des Themas durch Fortbildungen vermittelt werden, andererseits bedarf es auch einer spezifischen Ansprechstelle, wie es mit dem Referat für Genderfragen (*Gender Desk*) in der GD Entwicklung der Fall ist.

Seit der Verabschiedung der Pekingener Aktionsplattform, für deren progressive Ausrichtung sich auch die EU-Kommission eingesetzt hatte, bzw. seit der Verabschiedung der Richtlinie zur Integration von Genderfragen in die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft 1995, konnten wesentliche Fortschritte in Bezug auf die Verankerung der Gender-Mainstreaming-Strategie erreicht werden. Die EU-Kommission hat in verschiedenen Vereinbarungen wiederholt auf die Relevanz der Doppelstrategie hingewiesen. Diese Verbindung von Maßnahmen zur Integration von Genderaspekten mit spezifischen Fördermaßnahmen zur Beseitigung von Ungleichheit kontinuierlich aufrecht zu erhalten, verlangt jedoch einen politischen Willen, die strukturelle Einbettung der Prinzipien in finanzielle und personelle Res-

sources sowie regelmäßige Überprüfungsmechanismen zur Wirksamkeit der Umsetzung. Dahingehende Bemühungen wurden zwar mit dem praxisorientierten Aktionsprogramm (2001) dokumentiert. Doch sind die Fortschritte der Gender-Mainstreaming-Politik in der EU-EZ vor allem durch die übergreifenden Reformen bedroht, die zu einer Schwächung der eigenständigen entwicklungspolitischen Strukturen innerhalb der EU, in der Kommission wie im Parlament, geführt haben. Um zukünftig eine wirkungsvolle Implementierung von Gender Mainstreaming und damit eine ganzheitliche Entwicklungspolitik zu erreichen, wird eine stärkere Koordination zwischen den für Außenbeziehungen und für soziale Entwicklung zuständigen Ressorts innerhalb der Europäischen Kommission, zwischen den Mitgliedsländern, aber auch innerhalb der einzelnen Mitgliedsländer notwendig sein.

Die übergeordneten Entwicklungsziele der Armutsbekämpfung, Friedenssicherung und Nachhaltigkeit im Umweltschutz, des Schutzes der Menschenrechte und der sozialen Gerechtigkeit erhalten in der Ausrichtung der europäischen Außen- und Wirtschaftspolitik eine zunehmende Bedeutung. Die Überwindung der Ungleichheit der Geschlechter und das Erreichen der Gleichstellung von Frauen und Männern ist – das haben die EU und ihre Mitgliedsländer hinreichend dokumentiert – ein elementarer Bestandteil dieser Politik, als mittelbares, wie als eigenständiges Entwicklungsziel. Ohne eine Anwendung der drei zentralen Strukturelemente europäischer Entwicklungspolitik, Komplementarität, Kohärenz und Koordination auf die soziale Aufgabe der Geschlechtergleichstellung wird das Prinzip Gender Mainstreaming jedoch zur abgelegenen Spielwiese, von der keine politische Wirkung auf die „eigentliche Politik“ ausgeht.

Empfehlungen

Unter Berücksichtigung der politischen Leitbilder europäischer EZ, Komplementarität, Koordination und Kohärenz, ergeben sich in zweierlei Hinsicht Anknüpfungspunkte, den Beitrag des BMZ zur Förderung des Gender Mainstreaming (GM) in der EU-EZ zu stärken: Zum einen wird nach den rechtlichen und konzeptionellen Vorgaben der EU für Gender Mainstreaming gefragt, die das BMZ in der bilateralen EZ berücksichtigen sollte. Zum anderen werden mögliche Beiträge des BMZ zum Thema auf EU-Ebene heraus kristallisiert.

Die rechtlichen Vorgaben der EU sind im BMZ als verbindliche Leitprinzipien anerkannt. Unter Beteiligung verschiedener Stellen (Querschnittsreferat „Gleichberechtigung“, Organisations- und Qualitätssicherungsreferat) wird eine aktive Gleichstellungspolitik betrieben. Um jedoch den Anforderungen an eine verbesserte Integration des Themas in allen Bereichen gerecht zu werden, muss das für GM zuständige Querschnittsreferat mit mehr personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet werden.

Mit dem Gleichberechtigungskonzept des BMZ ist auch die zentrale konzeptionelle Vorgabe der EU-Politik, die Doppelstrategie, verankert. Anknüpfend an die wichtigsten Elemente, die das EU-Aktionsprogramm zu GM enthält, kristallisieren sich folgende Ansatzpunkte zur Verbesserung der BMZ-Politik heraus:

- **Analyse:** Durchführung von Analysen zur Geschlechterproblematik und deren Einbeziehung in die zentralen Bereiche der globalen Strukturpolitik des BMZ (Entwicklungsfinanzierung, Handel, armenorientierte Wirtschaftsförderung und Friedenssicherung). Die Hinwendung bilateraler EZ zur Budgetförderung sollte auch in Bezug auf mögliche Auswirkungen auf Frauenförderung und Geschlechterverhältnisse untersucht werden.
- Eine umfangreiche, aktualisierte **Evaluierung** der durchgeführten Maßnahmen des BMZ im Themenfeld Gender ist dringend erforderlich. Die Ergebnisse der laufenden EU-Evaluierung zu GM sollten hierfür ausgewertet werden.
- **Kapazitätenaufbau:** Zur Förderung der Genderkompetenz ist die bedarfsorientierte Fortbildungsreihe der Mitarbeiter/innen im BMZ fortzusetzen.
- **Politikdialog und Geberkoordination:** In der Zusammenarbeit mit Partnerländern und den EU-Delegationen vor Ort sollten Fragen der Geschlechtergleichheit stärker betont und auf die Agenda des bi- und multilateralen Politikdialogs gesetzt werden. Der Aufbau der *In-country gender donor co-ordination groups* sollte aktiv unterstützt, eine engere Zusammenarbeit mit *like-minded donor countries* in Partnerländern angestrebt werden.

Der eigene Beitrag des BMZ in der EU sollte grundsätzlich gestärkt und die Präsenz des BMZ im Themenfeld Gender verbessert werden. Erfahrungen und gute Praktiken (Überarbeitung der SSP, Fortbildungskonzept) sollten zukünftig besser ausgewertet und für die Verbreitung in den EU-Mitgliedstaaten aufbereitet bzw. dem *Gender Desk/ GD* Entwicklung zur Verfügung gestellt werden. Das BMZ sollte prüfen, inwieweit es den *Gender Desk* personell – durch Entsendung eines/einer DNE nach Brüssel – unterstützen kann.

- **Koordination:** Je schwächer die eigenständigen entwicklungspolitischen Strukturen in der EU-Kommission werden, umso dringender muss ein regelmäßiger Informationsaustausch zur Genderpolitik mit anderen Ressorts und deren Vertreter/innen in der EU stattfinden; v.a. mit BMFSFJ und AA. Angesichts der Strukturreformen in der EU-EZ sollten die Dienststellen-**Zuständigkeiten** für Gender in der EU geklärt und weitere Ansprechpartner/-innen der Thematik in der EU-Kommission (*EuropeAid*), im Rat und im Parlament gesucht werden.
- **Monitoring:** Die an der Bearbeitung von Politikinstrumenten (z.B. ALA-Verordnung) beteiligten BMZ-Referate sollten dafür Sorge tragen, dass Neuentwürfe nicht hinter bereits erreichte Standards zur Berücksichtigung von Genderfragen in den ursprünglichen Dokumenten zurückfallen. Die Verhandlungen zum Cotonou-Abkommen, zu EPAs, ASEMs und anderen Handelsabkommen sollten von der Bundesregierung und den an Verhandlungen beteiligten Ressorts auf die kohärente und hinreichende Berücksichtigung der Querschnittsaufgabe Gender überprüft werden.
- **Kohärenz im Konvent:** Das BMZ sollte alle Möglichkeiten des politischen Dialogs nutzen, um im Rahmen der europäischen Verfassungsreform eine ganzheitliche Entwicklungspolitik zu verankern, in der das Querschnittsthema Gender angemessen vertreten ist. Zur Förderung einer repräsentativen Demokratie sollten zivilgesellschaftliche

VIII

Kräfte entwicklungspolitischer Ausrichtung, die im Konvent derzeit nicht vertreten sind, auf nationaler Ebene konsultiert und die Zusammenarbeit mit ihnen gestärkt werden. Die Zukunft Europas sollte in öffentlichen Foren diskutiert werden – auch aus frauen- und entwicklungspolitischer Perspektive!

1 Einleitung

Die soziale und wirtschaftliche Kluft zwischen den Geschlechtern ist längst als ein wesentliches Hindernis auf dem Weg zu einer gerechten sozio-ökonomischen Entwicklung und der nachhaltigen Bekämpfung von Armut erkannt worden. Verbunden mit dem langfristigen Ziel, Ungleichheit durch verschiedene Förder- und Anti-Diskriminierungsmaßnahmen zu überwinden und die Gleichheit der Geschlechter als eigenständiges Entwicklungsziel zu sichern, haben sich „Chancengleichheit“ (*gender equity*) und „Gleichstellung“ (*gender equality*) als zentrale Ziele entwicklungspolitischer Konzepte und weithin akzeptierte Bestandteile der politischen Agenda von offizieller, institutionalisierter Entwicklungszusammenarbeit etabliert.

Als wichtigste Strategie auf diesem Weg gilt *Gender Mainstreaming* (GM). Mit der Verbreitung durch die Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz von Peking hat der Begriff auch über Entwicklungsorganisationen hinaus Eingang in die institutionalisierte Frauenpolitik Europas gefunden. Als Meilenstein für supranationale Frauen- und Gleichberechtigungspolitik wurde die Verankerung von Gender Mainstreaming im **Amsterdamer Vertrag** von 1997 gefeiert. Mit dessen Ratifizierung am 1. Mai 1999 haben die Mitgliedsländer der Europäischen Union die Gleichstellung von Frauen und Männern als aktiv zu fördernde Gemeinschaftsaufgabe in allen Politikfeldern der EU anerkannt und sich verpflichtet, bei allen Tätigkeiten darauf hin zu wirken, soziale Ungleichheiten zu beseitigen.

Die Geschichte der vergleichsweise progressiven Gleichstellungspolitik der EU und ihrer Organe reicht bis in die 1970er Jahre zurück. Mit Beginn der Verhandlungen zur Revision des Maastrichter Vertrags, Mitte der 1990er Jahre, tritt insbesondere die Europäische Kommission als aktive Unterstützerin einer über Arbeitsmarktfragen hinaus gehenden Frauenpolitik auf. Dennoch bedurfte es vor allem der engagierten Lobby-Arbeit europäischer Nichtregierungsorganisationen, um die Gleichstellung von Männern und Frauen erstmals als *Rechtsgrundsatz* der Gemeinschaft zu bestätigen.

Im Jahr Fünf nach dieser rechtlichen Verankerung steht nunmehr die Frage nach der erfolgreichen Umsetzung des vereinbarten Anti-Diskriminierungsziels auf dem Prüfstand. Insbesondere das neue Aktionsprogramm zur Förderung der Gleichstellung und zu den Mechanismen des Mainstreaming (2001-2005) erhebt den Anspruch, durch kohärente Maßnahmen in unterschiedlichen Aktionsbereichen (u.a. Wirtschaft, politische Beteiligung, soziale Rechte) zur Implementierung der Gleichstellungsziels beizutragen.

Auch im Politikfeld der europäischen Entwicklungszusammenarbeit betonen eine Vielzahl von Richtlinien, Erklärungen und EU-Partnerschaftsabkommen ausdrücklich die notwendige Förderung der Gleichstellung der Geschlechter als Querschnittsaufgabe. Mit dem im Juni 2001 verabschiedeten Aktionsprogramm zu Gender Mainstreaming soll die Umsetzung von

Gender Mainstreaming im Rahmen eines Fünfjahreszeitplans (2001-2006) durch konkrete Aktionen in den als prioritär ausgewiesenen Bereichen der EU unterstützt werden.¹

Doch besteht diese Selbstverpflichtung zur Förderung von Gender Mainstreaming in allen Bereichen entwicklungspolitischer Zusammenarbeit der EU überwiegend auf dem Papier. Denn neuere Untersuchungen zur politischen Praxis der Genderpolitik in der Entwicklungszusammenarbeit der EU geben kaum Anlass zum Optimismus²: fehlende Kohärenz zwischen der Politik in den Schwerpunktbereichen, institutionell schwach verankerte Mechanismen, eine geringfügige Personalausstattung sowie eine Reihe von zentralen, aber kaum gendersensiblen Instrumenten der EU-EZ sprechen für einen dringenden Handlungsbedarf bei der supranationalen Akteurin EU, um die anvisierten Entwicklungsziele Chancengleichheit und soziale Gerechtigkeit in der Entwicklungspolitik zu erreichen.

1.1 Fragestellung

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, die Bemühungen der EU-Kommission zur Umsetzung von Maßnahmen zum Gender Mainstreaming in ihrer Entwicklungszusammenarbeit zu dokumentieren und auszuwerten. Auf dieser Grundlage sind praxisorientierte Vorschläge abzuleiten, die das BMZ in die europäische Diskussion einbringen kann, um zur Verankerung der Querschnittsaufgabe "Förderung der Gleichstellung der Geschlechter" beizutragen.³

Zentraler Gegenstand dieser Sekundäranalyse ist deshalb die Gender-Politik der EU-EZ. Weder sollen die Frauenpolitik noch die Entwicklungspolitik der Europäischen Union in ihrer jeweiligen Gesamtheit analysiert werden. Gleichwohl lässt die enge Verflechtung von entwicklungspolitischen mit außenpolitisch relevanten Fragestellungen keine isolierte Betrachtung der EU-EZ zu.

Auch wenn der Gender-Mainstreaming-Ansatz auf entwicklungspolitische Debatten zurückzuführen ist, kann die Querschnittsaufgabe nicht vorrangig oder allein im Bereich der EU-Entwicklungspolitik verortet und damit als eine von der GD „Entwicklung“ zu verantwortende Politik analysiert werden. Das würde nicht nur dem Sinn und Zweck einer Querschnittsaufgabe widersprechen, sondern auch der Organisationsstruktur der EU. Denn diese ordnet der GD „Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten“ die Hauptverantwortung für die Gleichstellung der Geschlechter zu, während der Schwerpunkt der Umsetzung von Gender Mainstreaming auf europäischer Ebene bei den Europäischen Sozialfonds liegt.

1 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Gleichstellung der Geschlechter als Querschnittsaufgabe für die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft. Ein Aktionsprogramm, KOM(2001)295 endgültig, Brüssel, 21.06. 2001.

2 Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird zur Vereinfachung das Kürzel „EU-EZ“ verwendet.

3 Vgl. die Beschreibung der *Terms of Reference* im Anhang.

Im Politikfeld Entwicklungszusammenarbeit hat die Gründung von *EuropeAid* dazu geführt, dass die Verantwortlichkeit für Gender Mainstreaming nicht mehr allein bei einer Stelle liegt. Doch die daraus resultierende, nicht immer eindeutige Arbeitsteilung und Zuständigkeit für Genderfragen in der EU-Kommission, bringt nicht nur die Gefahr mit sich, dass das Thema "überall und nirgends"⁴ bearbeitet wird, sondern erfordert – zur besseren Einschätzung – auch eine Betrachtung der frauenpolitisch relevanten Instanzen und deren Verständnis von Gender Mainstreaming in der EU generell (vgl. Abschnitt 2). In Abschnitt 3 wird zunächst die eingangs erwähnte Reform der EU-EZ dargestellt, da diese auch Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Gender-Mainstreaming-Strategie hat.

1.2 Vorgehensweise

Das vorliegende Gutachten zum Gender-Mainstreaming-Ansatz in der EU-EZ geht auf einen Auftrag des Ref. 406 im BMZ zurück, welches – aus gutem Grund – einen Bedarf identifizierte, den vielen progressiven Leit- und Richtlinien zum Gender Mainstreaming "auf den Zahn zu fühlen" und die Umsetzung der Absichtserklärungen in der Praxis entwicklungspolitischer Zusammenarbeit zu überprüfen. Deshalb war die Untersuchung ursprünglich als Recherche (Zusammenstellung und Auswertung) über empirisches Material zum Thema konzipiert. Nachforschungen in den entsprechenden Einheiten im BMZ wie auch in der EU-Kommission ergaben aber, dass weder Evaluierungen noch Wirkungs- oder Projektfortschrittskontrollen jüngeren Datums vorhanden oder verfügbar sind.⁵

Um diese – auch der Kommission bekannte – Lücke zu schließen, hat das "Amt für Zusammenarbeit", *EuropeAid*, die Evaluierungseinheit der Kommission im November 2001 beauftragt, eine Evaluierung zur Integration von Genderfragen in der Zusammenarbeit der EU mit Drittstaaten durchzuführen. Neben einer Auswertung schriftlichen Materials und Interviews mit zentralen Akteur(innen)en aus der RELEX-Einheit werden in der zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch laufenden Evaluierungsstudie exemplarisch vier Länder-Fallstudien durchgeführt.⁶

4 Painter/Ulmer (2002): "Gender is everywhere and nowhere".

5 Gutachterinnen der EU-Kommission bestätigen das Fehlen neuerer Evaluierungen auf empirischer Datenbasis (Braithwaite (2001a); Hailé, mündlich). In den Jahren 1997/1998 wurde allerdings in Mittel- und Südamerika jeweils eine umfangreiche Evaluierung zu Projekt- und Programmmaßnahmen „Gender Mainstreaming“ durchgeführt (s. Meentzen/Gomáriz, 1997, 1998). Das lässt die Frage offen, ob vereinzelt erstellte Gutachten nicht systematisch ausgewertet und *zugänglich* gemacht wurden. Inwiefern Genderaspekte in den allgemeinen ToR länderspezifischer Evaluierungen berücksichtigt wurden, konnte hier nicht untersucht werden.

6 Die „Thematic Integration of Gender in EC Co-operation with Third Countries“ entspricht Art. 11 der EU-Richtlinie vom 22.12. 1998 zur Integration von Genderfragen in die EU-EZ. In jeweils einem Land der vier Regionen der EU-Kooperation werden zwei Programme auf die Wirkungen ihrer institutionellen Entwicklung und politischen Prozesse hin untersucht. AKP-Länder: Mali; Asien: Philippinen; Lateinamerika: Bolivien; Mittelmeerraum (MED): Jordanien (s. EU-Kommission/Evaluierung: Terms of Reference; o.J.).

Laut Fragestellung und vorliegender *Terms of Reference* sollen u.a. in verschiedenen Sektoren Synergieeffekte zwischen dem Gender-Ansatz und anderen Querschnittsthemen der EU überprüft und die Integration von Gender in politische Prozesse und Management-Instrumente der EU-EZ sowie die Wirkung auf bestehende Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern untersucht werden.⁷ Die Ergebnisse dieser ebenso relevanten wie überfälligen Evaluierung werden allerdings erst nach Fertigstellung der hier vorliegenden Bestandsaufnahme vorliegen, so dass sie im Rahmen dieser Arbeit nicht mehr berücksichtigt werden konnten.

Neben Interviews mit Expertinnen und Experten wurde deshalb eine Literaturrecherche zu der Frage durchgeführt, inwieweit der politisch-normative Anspruch – Förderung der Geschlechtergleichheit als Querschnittsaufgabe in der Praxis der EU-EZ – bisher umgesetzt wurde. So wurden für die vorliegende Studie zugängliche offizielle Dokumente der Europäischen Kommission und des Rats (Richtlinien, Mitteilungen, Fortschrittskontrollen) ausgewertet. Richtungweisend für die Bestandsaufnahme waren jedoch neuere Stellungnahmen und Analysen von Gender-Expert(inn)en, die ihr Wissen entweder aus der direkten Zusammenarbeit mit der Kommission beziehen⁸ oder Europapolitik zum Gegenstand ihrer feministischen Forschung gemacht haben.⁹ Darüber hinaus wurde die Sekundäranalyse durch einzelne Gespräche mit Vertreter/-innen der Kommission, des BMZ, von NRO und Lobbyorganisationen sowie Gutachterinnen ergänzt (s. Anhang). Der Analyse liegen die zentralen Kriterien der EU-Entwicklungspolitik, Komplementarität, Koordinierung und Kohärenz, zugrunde.

Obwohl es schwierig ist, einzelne Beiträge von Mitgliedsländern zu identifizieren, ermöglichen die Ergebnisse der Bestandsaufnahme es, Handlungsbedarf zu identifizieren, der einerseits für die EU und andererseits für das Mitgliedsland Deutschland entsteht, sollen die formulierten Ziele in absehbarer Zeit erreicht werden. Mit einer – sicherlich nicht vollständigen – Auflistung möglicher Anknüpfungspunkte schließt die Bestandsaufnahme ab.

2 Die Frauenpolitik der EU-Kommission

2.1 Die Kommission als frauenpolitische Akteurin

Es werden vier Phasen der EU-Frauenpolitik unterschieden¹⁰: Von der Gründung der EWG bis in die 1970er Jahre erschöpft sich die als „deklamatorisch“ gekennzeichnete Gleichstellungspolitik im Prinzip der Lohngleichheit (Art. 119, Römische Verträge). In der zweiten

7 Ausführliche ToR liegen vor. Sie listen sieben zentrale Fragestellungen, deren Erläuterungen und Zeitpläne auf (s. EU-Kommission/Evaluierung: Terms of Reference – Addendum, Juni 2002).

8 Vgl. u.a. Hailé (2002), Braithwaite (2000, 2001a), Braunmühl (2001), Painter/Ulmer (2002).

9 Vgl. u.a. Liebert (1998), Schmidt (2000), Schunter-Kleemann (1999, 2002), Woodward (2001).

10 Ausführliche Übersicht in Erbe (2002, S. 12 ff.).

Phase (1975–1990) werden die Ende der 70er Jahre verabschiedeten Richtlinien¹¹ des Ministerrats zur Lohngleichheit durch Schwerpunktmaßnahmen gegen die überhöhte Frauenarbeitslosigkeit und für bessere berufliche Bildung unterstützt. Es entstehen die ersten Aktionsprogramme zur Chancengleichheit (1982-1986; 1986-1990). Erst in der dritten Phase (1991-1997) lässt sich eine Mobilisierung in der europäischen Frauenpolitik erkennen, die über die Gleichstellung von Frauen und Männern in Bezug auf Beschäftigung, Ausbildung und Arbeitsbedingungen hinaus weist. Von den Organen der EU sind es insbesondere der Rat und die Kommission, die bereits vor der Vierten Weltfrauenkonferenz eine Politik des Gender Mainstreaming unterstützten.

So setzte der Rat der Europäischen Union¹² 1995 eine Expert(inn)engruppe ein, die Strategien zur systematischen Einführung von Gender Mainstreaming in der EU erarbeitete.¹³ Der Mainstreaming-Ansatz wurde vom Rat 1996 im Strukturfonds, 1999 in der Beschäftigungspolitik und 2000 in der Entwicklungspolitik festgeschrieben.

Die Europäische Kommission¹⁴ macht in diesen Jahren vielfach von ihrem Initiativrecht Gebrauch und bringt Vorschläge zur Chancengleichheit in den Rat ein. Obwohl Frauen in der Kommission bis heute in entscheidungsrelevanten Positionen auffällig gering vertreten und stark unterrepräsentiert sind¹⁵, tritt sie gerade in den 90er Jahren deutlich sichtbar als Akteurin einer vergleichsweise progressiven Politik auf. Die ihr obliegende Vertretung der Gemeinschaft nach außen nutzte sie bei den internationalen Verhandlungen zur Aktionsplattform der

11 Richtlinien (*regulations*) werden von der Kommission vorgeschlagen und vom Ministerrat erlassen. Sie formulieren eine Zielvorgabe, die in einem bestimmten Zeitrahmen von den Mitgliedsländern durch die nationale Gesetzgebung umgesetzt werden muss.

12 Im Rat der Europäischen Union sind die Regierungen der Mitgliedsländer repräsentiert. Gemeinsam mit dem Europäischen Parlament teilt er sich die Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnis. Fragen der Chancengleichheit und Gleichberechtigungspolitik werden meist von den im Ministerrat vertretenen Arbeits- und Sozialminister/innen entschieden, obwohl fünf der Mitgliedstaaten auch ein Frauenministerium unterhalten. Es gelang im Rat bisher noch nicht, einzelne Initiativen für ein regelmäßiges Arbeitsforum zur Politik von Gleichberechtigung und Gender Mainstreaming zu institutionalisieren. Zu frauenpolitischen Aufgaben und Mandaten der EU-Organen und Ausschüsse, vgl. die Übersicht in Schmidt (2000), S. 207.

13 Vgl. Braunmühl (2001, S. 191 f.) und Europarat/Berichterstattungsgruppe für die Gleichberechtigung von Frauen und Männern (1998).

14 Die Europäische Kommission ist ein supranationales, unabhängiges Organ, das die gemeinsamen Interessen der Gemeinschaft gegenüber den Mitgliedstaaten vertritt. Als „Hüterin der Verträge“ sorgt sie für die Einhaltung der Richtlinien durch die Mitgliedsländer und ist für die Verwaltung und Umsetzung der gemeinsamen Programme in verschiedenen Bereichen verantwortlich. Zur Durchführung ihrer Tätigkeit wird sie von Dienststellen (*commission services*), v.a. 36, nach Sektoren eingeteilt, Generaldirektionen (GD) unterstützt (s. Anhang). Zudem hat sie - gerade zur Durchsetzung von Chancengleichheit - zahlreiche Ausschüsse und Netzwerke initiiert (vgl. Schmidt, 2000). In der 20-Köpfigen Kommission sind derzeit fünf weibliche Mitglieder: Transport und Energie, Bildung und Kultur, Haushalt, Umwelt, Beschäftigung und Soziales.

15 48 % aller Mitarbeitenden in der Kommission sind weiblich, davon arbeiten 15,6 % im mittleren Management und nur 10,4 % als leitende Angestellte. Diese Stellensegregation lässt Rückschlüsse auf gravierende Einkommensunterschiede zu, auch wenn hierüber keine exakten Zahlen vorliegen (Pressemitteilung Diamantopoulou vom 29.3. 2001; 01/149; www.europa.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh; Zugriff: 15.11. 2002).

Vierten UN-Weltfrauenkonferenz offensiv für fortschrittliche Positionen, und als "Motor gesetzgeberischer Prozesse der EU" hat sie darüber hinaus eine augenfällige Politik der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und transnationaler Frauenorganisationen verbunden. Vor allem die Europäische Frauenlobby (*European Women's Lobby*, EWL) wird seit Anfang der 1990er Jahre von der EU finanziert und in ihrer intensiven Lobbyarbeit zur Durchsetzung von Gender-Interessen in EU-Prozessen (wie z.B. bei der Revision des Maastrichter Vertrags oder neuerdings bei der Begleitung des EU-Konvents) unterstützt. Die Kommission hatte damit die international ausgerichtete Frauenpolitik frühzeitig genutzt, um ihre Kompetenzen in einem von den Sozialpartnern kaum beachteten Bereich zu erweitern. Damit versuchte sie zugleich, die Legitimität der EU nach außen zu erhöhen und die zum Teil erhebliche Skepsis bei Frauen gegenüber der EU auszuräumen.¹⁶ Doch es gibt auch strategische Gründe für eine Erhöhung der Legitimität nach innen, denn durch den Rückbezug auf transnationale politische Akteursgruppen intendierte die Kommission, ihre schwache Position als supranationale Institution gegenüber dem Ministerrat zu stärken.

Mit dem Amsterdamer Vertrag wurden die verschiedenen Aktivitäten und Vorstöße der Kommission zum Gender Mainstreaming formalisiert. Die neu in Artikel 3, Absatz 2 verankerte Querschnittsaufgabe, die die Gemeinschaft dazu verpflichtet, in *allen* Politikfeldern und Tätigkeitsbereichen, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern, leitete die vierte Phase europäischer Frauenpolitik ein (seit 1997). Eine wirksame Umsetzung des Prinzips erfordert jedoch entsprechende institutionelle Mechanismen, Strukturen der Wirkungsüberprüfung und finanzielle Ressourcen für die Mobilisierung und Weiterbildung des Personals ebenso wie Schaffung von verantwortlichen Stellen und letztlich politischen Willen und eine Verpflichtung bis in die Führungsbereiche der Gemeinschaftsorgane. Gerade diese Bedingungen sind in dem komplexen Mehrebenensystem der EU nicht ausreichend erfüllt, so dass es trotz elementarer Richtlinien und Aktionsplänen nicht zu einem „take-off-Effekt“ in der Institution, sondern vielmehr zu einer „Berg- und Talfahrt“¹⁷, d.h. zu ständigen Wechseln zwischen Fort- und Rückschritten in der Umsetzung von Gender Mainstreaming gekommen ist.

2.2 Zwischenbilanzen: Zwei Schritte vor, einer zurück

Die Genderpolitik der EU-Kommission hat durch die Neubesetzung der Generaldirektionen 1999 neue Impulse erhalten und ist seitdem gekennzeichnet von Bemühungen zur Implementierung kommissionseigener Beschlüsse.

16 Exemplarisch wird in diesem Zusammenhang auf den eklatanten geschlechtsspezifischen Unterschied (*gender gap*) in der Zustimmung zur EU verwiesen. Bei dem dänischen EU-Referendum 1992 stimmten Frauen mehrheitlich gegen den Maastrichter Vertrag, weil sie um Rückschritte bezüglich des bestehenden nationalen Rechts fürchteten, so dass der Vertrag zunächst abgelehnt wurde. Vgl. hierzu Liebert (1998).

17 Braithwaite (2001a).

Die Kommissarin der GD „Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten“, Anna Diamantopoulou, setzt sich dabei insbesondere für die Schaffung konkreter Zielvorgaben (*targets*) ein. Mit der Verabschiedung des gemeinschaftlichen Rahmenprogramms zur Geschlechtergleichheit und dem dazugehörigen Aktionsprogramm zu dessen Umsetzung hat die engagierte Frauenpolitikerin bereits neue Verbindlichkeiten geschaffen. So soll die Beschäftigungsrate von Frauen auf dem europäischen Arbeitsmarkt bis zum Jahre 2010 von 54 % auf 60 % ansteigen.

Für eine qualitativ andere, fortschrittliche Genderpolitik der EU ist jedoch die aktive Beteiligung der Mitgliedsländer bedeutsam, denn „die Rechtsvorschriften zur Gleichstellung von Frauen und Männern laufen ins Leere, wenn sie nicht vor Ort durchgesetzt werden“.¹⁸ Doch haben bislang erst vier Mitgliedsländer die eher moderate Zielvorgabe zur Erhöhung der weiblichen Beschäftigung aufgestellt.¹⁹ Die vom EU-Ministerrat verabschiedeten Richtlinien, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen, sind daher ein wichtiges Verbindungsglied zwischen europäischem Recht und nationaler Gleichstellungspolitik.

In Bezug auf Ansätze, das notwendige Monitoring zur Umsetzung zu institutionalisieren, ist positiv hervorzuheben, dass die EU-Organe (Kommission, Rat, Strukturfonds) ihre *Mainstreaming*-Politik seit Mitte der 90er Jahre systematisch ausgewertet haben. Von den allenthalben bekräftigenden Äußerungen abgesehen, dass die Strategie ein weit reichendes Potenzial für das Erreichen von Geschlechtergerechtigkeit enthält und fortgeführt wird, werden zahlreiche gute Erfahrungen und Initiativen – sowohl innerhalb der EU-Strukturen als auch in den Mitgliedsländern – vorgestellt.²⁰

Demgegenüber offenbaren die Evaluierungen jedoch umfangreiche Schwächen in der Praxis. Denn bei der großen Anzahl von Aktivitäten zur Gleichstellungsförderung handelt es sich „zumeist um isolierte Maßnahmen ohne größeren Einfluss auf die Gesamtsituation der Geschlechtergleichstellung“. Zudem gelingt es nicht, über einzelne, durchaus erfolgreiche Maßnahmen hinaus, einen „wesentlichen Einfluss auf die Ausrichtung der politischen Konzepte der Gemeinschaft“ geltend zu machen.²¹ In einer zusammenfassenden Auswertung werden weitere strukturelle Mängel benannt:

„Die Führungsebenen machen sich den Ansatz nur unzureichend zu eigen, auf entscheidungsrelevanten Ebenen ist der Frauenanteil nur vernachlässigenswert gestiegen, es fehlt an Mitteln, Kompetenzengpässe zu überwinden, über die Aufnahme entsprechender Passagen in Formularen ist die Etablierung verbindlicher Mechanismen kaum hinaus gekommen. (...) Ein von Indikatoren und Zielvorgaben

18 Diamantopoulou, in: Pressemitteilung der EU-Kommission vom 21.01. 2001; IP/01/81, a.A.o.

19 Vgl. Launch of the Programme relating to the Community Framework Strategy on Gender Equality (2001-2005), Brüssel, 13.9. 2001.

20 Europarat (1998); Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998); Europäische Kommission (2000b); vgl. auch Braunmühl (2001).

21 Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998, S.3, zitiert in Braunmühl (2001), S. 194.

*gestütztes Erfolgskontrollsystem ist noch kaum entwickelt. Erhobene Daten beschränken sich weitgehend auf den öffentlichen Bereich und beziehen für privat erklärte häusliche Geschlechterstrukturen nicht ein. Unterlassene Umsetzung wie z.B. bei den Agrarfonds bleibt völlig unsanktioniert.*²²

2.3 Gender Mainstreaming: Verständnis und Auslegung

Aus internationaler Perspektive betrachtet, entstand die Strategie des „Gender Mainstreaming“ im Rahmen des entwicklungspolitischen Gender-Ansatzes.²³ Gemeint ist die Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern in allen Prozessen der Planung, (Re)Organisation, Umsetzung und Evaluierung gesellschaftlicher Institutionen und Vorhaben.²⁴ Ziel der Strategie, eine Geschlechterperspektive auf allen Ebenen zu integrieren, ist eine umfassende Geschlechtergerechtigkeit, d.h. die Verwirklichung der De-facto-Gleichstellung von Frauen und Männern. Gender Mainstreaming beinhaltet ursprünglich nicht nur den Ansatz der Integration, sondern vor allem der gesellschaftlichen Transformation. Im Zuge seiner Institutionalisierung wird er oft als „*Top-Down-Ansatz*“ vermittelt, d.h. als Auftrag an die Spitze der Verwaltung einer Organisation oder eines Unternehmens. Voraussetzung für den Erfolg sind eine lernbereite und offene Organisationskultur sowie der politische Wille, insbesondere der Führungsebene.

Zur Überwindung der strukturellen Ungleichheit zwischen den Geschlechtern wird jedoch auch auf die Notwendigkeit einer **strategischen Doppelgleisigkeit** (*dual* oder *twin track*) verwiesen: Dort, wo die Kluft zwischen den Geschlechtern hinsichtlich der Verfügungsmacht über natürliche und gesellschaftliche Ressourcen Frauen gegenüber Männern diskriminiert, sollten die Fähigkeiten und Möglichkeiten von Frauen durch gezielte Maßnahmen verbessert werden.

Ein im Zusammenhang mit dem Gender-Mainstreaming-Ansatz der Institutionen zunehmend vernachlässigter Ansatz, der – stärker als Anti-Diskriminierungs- und Frauenfördermaßnahmen – auf das ungleiche Machtverhältnis zwischen den Geschlechtern abzielt, findet sich im

22 Braunmühl (2001), S. 194.

23 Vor dem Hintergrund der Kritik am Frauenförderansatz (*Women in Development, WID*), der nicht die strukturellen Bedingungen in Frage stellte, die zu einer hierarchischen Geschlechterordnung führen, entwickelte sich zu Beginn der 1990er Jahre der Gender-Ansatz (*Gender and Development, GAD*). Dieser stellt das Geschlechterverhältnis in den Vordergrund. Wichtigstes Instrument ist die Gender-Analyse, aus der geschlechtsspezifische Interessen und Prioritäten für Entwicklungsvorhaben abgeleitet werden.

24 Diese Definition geht auf UNIFEM zurück, das sich seit der Dritten Weltfrauenkonferenz in Nairobi als „Mainstreaming-Agentur der Vereinten Nationen“ (Braunmühl 2001, S. 185) versteht. Der zunächst auf entwicklungspolitische Programm- und Projektinterventionen bezogene Ansatz wurde mit der Verbreitung der Pekinger Aktionsplattform in viele nationale und kommunale Gleichstellungsprogramme integriert. Vgl. u.a. BMFSFJ (2002) sowie die Beiträge zur Fachtagung „Europäische Beispiele zur Praxis des Gender Mainstreaming“ (Januar 2002) unter www.hgdoe.de/pol/gender/gender.htm (Zugriff 05.11. 2002).

Empowerment-Konzept. *Empowerment* meint von außen angestoßene, aber kollektiv getragene, Prozesse des Machtgewinns, die sowohl zu einer individuellen Emanzipation als auch zum sozialen Wandel von Gesellschaft und Strukturen führen. Im Gegensatz zu Gender Mainstreaming ist Empowerment ein Prozess, der – ausgehend von den Gruppen der gesellschaftlich Benachteiligten – „von unten“ getragen wird.²⁵

Vor diesem Hintergrund müssen das Verständnis und die Auslegung des Konzepts von Gender Mainstreaming in der EU kritisch hinterfragt werden. Denn die von der Kommission 1996 in der EU eingeführte **Doppelstrategie**, mit der parallel zum Gender Mainstreaming spezifische Frauenfördermaßnahmen durchgeführt werden sollen, wird zwar seitdem als leitendes Prinzip in allen Vertragsnovellen und Richtlinien, Mitteilungen und Projekten von der Kommission und vom Rat bekräftigt²⁶, konkrete Projekte zum *Empowerment* werden jedoch zunehmend zu Gunsten einer weit gefassten Definition von Gender Mainstreaming abgeschafft. Die Auslegung des Prinzips in der Praxis spricht für ein verkürztes und teilweise verfehltes Verständnis von Gender Mainstreaming: denn entweder wird es mit der herkömmlichen Frauenförderung – vor allem auf dem Binnen-Arbeitsmarkt – gleichgesetzt, oder aber es wird als Möglichkeit völliger „Absorption“ und Auflösung jedweder geschlechtsspezifischer Herangehensweise verstanden.

Kritische Beobachterinnen der EU-Frauenpolitik bemängeln in diesem Zusammenhang insbesondere die Einstellung der erfolgreichen Initiative „NOW“ (*New Opportunities for Women*), die durch das Programm „EQUAL“ ersetzt wurde. EQUAL sieht keine pro-aktive Frauenförderung vor, sondern wendet sich gegen „jede Art von Diskriminierungen und Ungleichheiten“.²⁷ Auf unbeugsamen Protest stieß der letztlich gescheiterte Versuch des Europäischen Parlaments, im Rahmen einer Ausschussreform (1999) die parlamentarische Frauenrechtskommission abzuschaffen. Mit der Begründung, dass Chancengleichheit nun in jedem Ausschuss behandelt werden könne, machte man sich ebenfalls wieder nur die eine Seite des Gender-Mainstreaming-Prinzips, die der Integration, zu eigen.²⁸ Dabei wird jedoch grundsätzlich übersehen, dass es sich bei dem Geschlechterverhältnis um ein asymmetrisches *Machtverhältnis* handelt. Um diese strukturelle Hierarchie auf allen Ebenen abzubauen, d.h. in dem Institutionengeflecht der EU einerseits und in der von ihr nach außen vertretenen Politik ander-

25 Zur Doppelstrategie („*dual track*“), der Gender Mainstreaming mit *Empowerment* von Frauen verbindet, s. BMZ (2000a) und (2001).

26 Mitteilung der Kommission vom 21.2. 1996: "Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politische Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft", KOM(96) 67 endg.; s. auch KOM(2000)335, S. 3.

27 „Die Gemeinschaftsinitiative EQUAL ist Teil der Strategie der Europäischen Union, die darauf abzielt, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen und sicherzustellen, dass niemandem der Zugang zu diesen Arbeitsplätzen verwehrt wird. Die aus dem ESF finanzierte Initiative dient dazu, neue Wege der Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichbehandlung von Arbeitenden und Arbeitssuchenden zu erproben“ (Europäische Kommission [2000], S. 1). Der Abbau geschlechtsspezifischer Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt ist einer von fünf Schwerpunktbereichen des Programms (Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmergeist, Anpassungsfähigkeit, Chancengleichheit für Frauen und Männer, Asylbewerber).

28 Küppers (1999), S. 2.

rerseits, bedarf es mehr als wiederholter Verpflichtungserklärungen und einzelner gelungener Implementierungsversuche – die zudem meist in den Mainstreaming-erfahrenen Mitglieds-ländern durchgeführt wurden.

Die ungleiche Machtverteilung zwischen den Geschlechtern wird allerdings auch nicht im Amsterdamer Vertrag in Frage gestellt. Trotz der Erweiterungen knüpft dieser an die Verträge von Rom und Maastricht und damit an den „Traditionsbestand von Gleichstellungspolitik im Erwerbsleben an“.²⁹ Mit der Formulierung der "spezifischen Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht" soll der Gleichbehandlungsgrundsatz unterstrichen werden. Tatsächlich wird er jedoch verwässert, da er die De-facto-Benachteiligung von Frauen relativiert.³⁰ Ein grundlegender Bezug auf „Geschlecht“ als soziale Strukturkategorie fehlt gänzlich.

Dass in der Umsetzung durch Politik und Programme die Doppelstrategie unterlaufen wird und die „Integration von Gender in den so genannten Hauptstrom“ quasi zur Neutralisierung der Geschlechterfrage führt, ist jedoch auch auf eine weit verbreitete Unklarheit des Begriffes und die Vielfältigkeit seiner Definition zurück zu führen. Die Gleichsetzung der *Strategie* und der Mechanismen ihrer *Operationalisierung* (Gender Mainstreaming) mit dem übergeordneten gesellschaftlichen *Ziel* (Geschlechtergleichheit, Geschlechtergerechtigkeit) ist für den Erfolg des Prinzips ein entscheidender Punkt.

Zudem hat sich die EU mit der Verankerung von GM nur *formal* verpflichtet. Tatsächlich zeigen die Evaluierungen zur Umsetzung von GM jedoch, dass weder Kenntnisse über Genderfragen in den leitenden und entscheidungsrelevanten Gremien vorhanden sind, noch die zur Vermittlung der formalen (Be-)Kenntnisse notwendigen „informellen“ Netzwerke von Personen mit Genderkompetenz und Engagement für die Sache bestehen. Stattdessen findet sich die Genderexpertise in den Politikfeldern, denen ohnehin eine gewisse Nähe zu sozialen und Geschlechterfragen zugerechnet wird, wie Entwicklung, Bildung und neuerdings Forschung und Wissenschaft.³¹ Die zentralen Bereiche der EU-Politik – Handel, Landwirtschaft,

29 Braunmühl (2001), S. 195. Vgl. Artikel 141 (1) des Amsterdamer Vertrags (ex-Art. 119 der Römischen Verträge): „Jeder Mitgliedsstaat stellt die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sicher.“

30 Vielfach kritisiert wurde der Passus vor allem, weil er der Verdrängung von Frauen in von ihnen dominierten Bereichen Tür und Tor öffnet. Mit Rückbezug auf den Amsterdamer Vertrag könnten Männer sich hierüber – z.B. in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit – als unterrepräsentiertes Geschlecht einklagen. Vgl. Erbe (2002), S. 16.

31 “*Formally there is commitment to a gender mission, but informally there is no really widespread network of femocrat policy entrepreneurs. They are instead located in pockets of gender awareness and commitment close to policy areas of traditional “female” concern: gender, development, education to some extent, and recently Research and Science policy*” (Woodward, 2001, S.21). Vgl. auch Braithwaite (2001a).

Außen- und Sicherheitspolitik, Wettbewerb, Umwelt und Transport – zeigen hingegen keinerlei Durchlässigkeit für frauenpolitische Fragen.³²

2.3.1 Gender Mainstreaming: Komparative Vorteile und Gefahren

Auch die feministische Europaforschung nimmt sich der Gefahr einer verkürzten Interpretation von Gender Mainstreaming ausführlich an. Der Vergleich verschiedener internationaler und multilateraler Organisationen der Vereinten Nationen oder von Geberzusammenschlüssen (EU, OECD/DAC, *Nordic Council of Ministers*, ILO etc.) zeigt, dass ihrem Gender-Mainstreaming-Verständnis sehr unterschiedliche Definitionen zugrunde liegen.³³ Dies führt in vielen Institutionen zu Missverständnissen und Verwirrungen, aber auch zu einer sehr unterschiedlichen Auslegung und Gewichtung des komplexen Ansatzes. In manchen Fällen wird Mainstreaming als 'Instrument' (*tool*) verstanden, in anderen eher als „Prozess“ oder „Methode“, in wiederum anderen Fällen hingegen als „Strategie“. Alison Woodward weist darauf hin, dass die häufigste Verwechslung zwischen den Elementen 'Chancengleichheit' (*equal opportunities*) und der „positiven Diskriminierung“ bzw. Förderung (*affirmative action*) geschieht.³⁴ Wie im DAC *Sourcebook* erläutert, ist die „Chancengleichheit“ eng mit einem Humankapitalansatz verbunden, der darauf abzielt, gleiche Chancen für Männer und Frauen auf dem Arbeitsmarkt herzustellen. Ohne die legale Grundlage des Amsterdamer Vertrags musste die Europäische Kommission bei der Übernahme der Gender Mainstreaming-Strategie 1996 diese eng an Fragen der Wettbewerbsfähigkeit und Chancengleichheit auf dem europäischen Binnen- und Arbeitsmarkt knüpfen. Der innovative und vor allem transformatorische Charakter des Ansatzes ist jedoch bei dieser engen Auslegung verloren gegangen. In der Summe – so konstatieren die kritischen Stimmen am Ende des 20. Jahrhunderts – fehlt in der europäischen Emanzipationspolitik eine ebenso umfassende wie klare Vision.

Der für politische Institutionen notwendigen Auseinandersetzung um Vorteile und Gefahren, "Erneuerung oder Trugschluss" des Gender-Mainstreaming-Ansatzes³⁵, kann hier nicht im Detail nachgegangen werden. Doch seien hier drei Gründe genannt, die für Gender

32 Sieht man von dem zu begrüßenden Beschluss der GD Handel ab, zukünftig Analysen zu den Auswirkungen internationaler und regionaler Handelsabkommen (SIA) durchführen zu wollen (s. Abschnitt 4.4.1 und Fußnote), ist die Politik der oben genannten Bereiche quasi „geschlechtsneutral“ gestaltet. Zum Zusammenhang von 'Geschlecht und Landwirtschaft' in der Entwicklungszusammenarbeit liegt seit Boserup eine exzellent dokumentierte Debatte vor; zum Themenfeld „Umwelt und Transport“ hat die Debatte im Vorfeld des Johannesburg-Gipfels wertvolle feministische Analysen geliefert (vgl. u.a. BMU/HBS/UNED Forum 2001). Im Themenfeld Außen- und Sicherheitspolitik sei hier für eine erst neu begonnene Debatte und feministische Forschung auf Harders/Ross (2001) verwiesen. Die genannte Literatur fokussiert jedoch nicht speziell auf die Politik der EU.

33 Vgl. Woodward (2001), S. 6 ff.

34 Ebd., S. 9.

35 Woodward (2001), S. 21.

Mainstreaming als einen analytisch differenzierten wie systematischen Ansatz zur Veränderung der Geschlechterverhältnisse institutioneller Politik – auch in der EU – sprechen³⁶:

- GM befördert Genderfragen und soziale Fragen vom Rand politischer Diskussionen ins Zentrum: Eine eher vertikale, in gesonderten Einheiten verankerte Frauenpolitik in den Institutionen wird abgelöst durch eine horizontale, den gesamten Politikrahmen und das Prozedere beeinflussende Planung (so genanntes *change management*) .
- Es entstehen neue politische Instrumente: Zur Einschätzung institutioneller Rahmenbedingungen und der Wirksamkeit politischer Maßnahmen wurden zahlreiche Instrumente und (Beobachtungs-)Techniken entwickelt, wie „Gender Analysis“, „Gender Proofing“, „Gender Impact Assessment“, „Emancipation Effect Reporting“, „Gender Indicator“, „Checklists of Actions for GM“, „Gender Audit“, „Gender Training“ .
- Sieht man an dieser Stelle einmal von der Gefahr einer technokratischen Vorgehensweise ab, liegt das innovative Potenzial dieser Instrumente darin, dass sie Idee und Ziel einer komplexen sozialen und politischen Frage in eine rationale Sprache des Organisationsmanagements übersetzen, d.h.:

*„Gender Mainstreaming links an “irrational”, transformative social movement goal – the end of sexual inequality – to rational public administrative tools”.*³⁷

3 Die EU-Entwicklungspolitik zwischen Krisenmanagement und Neukonzipierung

Die Balance im Verhältnis zwischen ökonomischen Interessen einerseits und ethisch-sozialpolitischen Ansprüchen andererseits steht nicht nur hinsichtlich der Gleichberechtigung der Geschlechter auf dem Prüfstand, sondern auch in Bezug auf die Entwicklungspolitik der EU. Bereits im Maastrichter Vertrag (Artikel 130) wurden die Grundprinzipien der europäischen EZ, Komplementarität, Koordination und Kohärenz festgelegt. Im Amsterdamer Vertrag wurden sie mit den Artikeln 177 – 181 bekräftigt, im Rahmen der von der Kommission seit 2000 eingeleiteten Reformen jedoch z.T. mit neuen Prioritäten versehen.

3.1 Komplementarität durch Schwerpunktsetzung und Arbeitsteilung

Ein zentrales Kriterium auf dem Weg zu einer „europäischen Entwicklungspolitik aus einem Guss“ ist Komplementarität. Sie soll – laut Gemeinsamer Erklärung des Rats und der Kommission – zum einen durch die Bündelung der Gemeinschaftsaktivitäten, zum anderen durch eine bessere Arbeitsteilung, die an die vorhandenen Kompetenzen und Kapazitäten der jewei-

³⁶ In Anlehnung an Woodward (2001), S.12 ff. Vgl. auch Europäischer Rat/Berichterstattungsgruppe (1998).

³⁷ Woodward (2001), S. 12.

ligen Mitgliedsländer anknüpft, zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten verstärkt werden.³⁸

Um die Komplementarität durch „Bündelung der gemeinschaftlichen Aktivitäten“ zu verbessern, konzentriert sich die EZ der Kommission seitdem auf sechs **Schwerpunktbereiche**:

- Handel und Entwicklung
- Regionale Integration
- Unterstützung makroökonomischer Politik mit Bezug zu Armutsminderungsstrategien, v.a. Sektorprogrammen in sozialen Bereichen (Gesundheit, Bildung)
- Verkehrswesen
- Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung
- Aufbau institutioneller Kapazitäten, *Good Governance* und Rechtsstaatlichkeit.³⁹

Diese Schwerpunktsetzung durchzieht nunmehr alle Leitlinien und politischen Programme. Sie wurde sowohl von NRO als auch von einigen Mitgliedsländern dahingehend kritisiert, dass die Auswahl am Status quo orientiert (Verkehrswesen) sei. In einigen Bereichen wird der "komparative Vorteil", den die Kommission zur Begründung ihrer Schwerpunktwahl geltend macht, stark angezweifelt (Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung). Aus Geschlechterperspektive wurde die Schwerpunktsetzung vor allem im Zusammenhang mit der Reihenfolge kritisiert, die sie im Aktionsprogramm „Gender Mainstreaming in der EU-EZ“ erhalten hat. Denn hier bewirkt die Schwerpunktsetzung eine problematische Gewichtung von Genderfragen, wie in 4.2.1 erläutert wird.

Im Rahmen der Neukonzipierung der europäischen Entwicklungspolitik hat sich die Bundesrepublik als Fürsprecherin einer effektiveren Aufteilung der Aufgaben hervorgetan. Mit Bezug auf Querschnittsthemen setzt sie sich bei dieser meist informellen **Arbeitsteilung** vorrangig für Umweltfragen und Nachhaltigkeitsaspekte ein, während es bekanntermaßen die nordischen EU-Mitgliedstaaten (Dänemark, Schweden, Finnland) sind, die vor allem für die Berücksichtigung der Genderfragen und die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern eintreten.⁴⁰ So sinnvoll die Aufteilung von thematischen Zuständigkeiten innerhalb der Mitgliedsländer ist, um Doppelungen bei den Programmen vor Ort einerseits und die breite, unspezifische Streuung der Programmatik von Mitgliedstaaten andererseits zu vermeiden, so sollte es nicht zu einer informellen, aber fixen „Zuschreibung“ der Aufgabenbereiche an einzelne Mitgliedsländer kommen, da diese zwar zu einer Profilierung des jeweiligen Mitglieds-

38 Rat der Europäischen Union (13458/00), 16.11. 2000, S. 9.

39 In allen übrigen Sektoren will sich die Kommission zukünftig nicht mehr direkt engagieren, sondern sich lediglich im Rahmen von Kofinanzierungen beteiligen. Die Konzentration auf die genannten Schwerpunktbereiche ist für die Mitgliedsländer allerdings nicht bindend.

40 Informationen: BMZ und DG DEV mündlich (08/02).

landes führen kann, nicht aber unbedingt in gleichem Maße das Thema und seine internationale Relevanz bekräftigt. Diese Askription scheint jedoch in der europäischen Gebergemeinschaft in Bezug auf „Gender“ und die skandinavischen Länder gegeben. In Hinblick auf die Frage nach Möglichkeiten der Förderung von Gender Mainstreaming in der EU besteht hier deshalb ein Anknüpfungspunkt für das BMZ, das auch in diesem Themenfeld eine stärkere, d.h. pro-aktive Rolle übernehmen und die *like-minded-countries* mit seiner vorhandenen Genderkompetenz unterstützen kann.

Positiv ist hervorzuheben, dass das BMZ im Entstehungsprozess der Gemeinsamen Erklärung von Rat und Kommission zur EZ sowie bei den Entwürfen des Gemeinschaftlichen Aktionsprogramms zur Entwicklungspolitik immer wieder auf die Notwendigkeit hingewiesen hat, dass Genderfragen in *allen* Bereichen zu berücksichtigen sind.⁴¹

3.2 „Operative Koordinierung“ durch Standardisierung von Politikinstrumenten

Die Verpflichtung zur **Koordinierung** der EU-EZ und ihrer Mitgliedsländer soll Prozesse der Abstimmung von Hilfsprogrammen der Mitgliedsländer gewährleisten. Doch nach wie vor gibt es außer einigen Pilotprojekten zur „operativen Koordinierung“ von Projektarbeit in ausgewählten Ländern, keine umfassenden Politikansätze, die zu einer deutlichen Harmonisierung der unterschiedlichen und mitunter konkurrierenden Entwicklungspolitik der Mitgliedsländer und der Kommission führen.⁴² Ein „Standardrahmen zur Erstellung von Länderstrategiepapieren“, der auf dem Entwicklungsministerrat 11/2000 verabschiedet wurde, stellt einen weiteren Versuch der Koordination auf Länderebene dar. Die Leitlinien zur Erstellung von Länderstrategiepapieren sowie die LSP selbst gehören zu den wichtigsten Instrumenten einer koordinierten EU-EZ und werden unter dem Aspekt der Berücksichtigung von Genderfragen in 4.3.1 analysiert.

41 Diese Feststellung bezieht sich auf interne Dokumente aus dem Umlaufverfahren, das im Vorfeld der Erklärung Stellungnahmen zur Konzipierung gesammelt hat. Insbesondere das Aktionsprogramm der EU zur Entwicklungszusammenarbeit enthält kaum Bezüge und keine konkreten Aktivitäten zu Genderfragen. Auffallend ist, dass zum ansonsten im Dokument hervorgehobenen Aspekt der Qualitätssicherung der EU-EZ keine Verbindung zum GM hergestellt wird (s. European Community's Development Policy: Programme of Action, 2000).

42 Um die „Wirksamkeit der außenpolitischen Maßnahmen der EU“ zu verstärken und um eine „wirksame Koordinierung der externen Hilfsmaßnahmen zu gewährleisten“, hat der Rat der Europäischen Union am 18.01. 2001 „Leitlinien für die operative Koordinierung“ verabschiedet (5431/01). In den Leitlinien sollen zusammen mit dem Standardrahmen für Länderstrategiepapiere angewendet werden. In der Durchführung wird den Partnerländern eine wichtige Rolle beigemessen, insbesondere bei der Festlegung und Durchführung geeigneter Sektorpolitiken (ebd., S. 5).

3.3 Oberziel Armutsbekämpfung: Das neue Kohärenzgebot

Das im Amsterdamer Vertrag, Art. 177, festgehaltene Kohärenzgebot verpflichtet die Mitgliedsländer, bei allen entwicklungspolitischen Entscheidungen die möglichen negativen Auswirkungen auf Entwicklungsländer zu berücksichtigen.⁴³ Die Politik der Gemeinschaft sollte nicht nur zu einer schrittweisen Eingliederung der EL in die Weltwirtschaft beitragen, sondern auch zur Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung innerhalb der Länder. Die Handels-, Landwirtschafts- und Fischereipolitik der EU stehen einer Umsetzung dieser Verpflichtung im Wege. So wird allenthalben gerügt, dass die EU mit Handelsbeschränkungen einerseits und Exportsubventionen andererseits vielfach lokale Märkte zerstört und einen eigenständigen, sozio-ökonomischen Wandel in EL nachgerade verhindert.⁴⁴

Mit der Verabschiedung einer gemeinsamen Erklärung von Kommission und Mitgliedsländern auf dem Entwicklungsministerrat 11/2000 wurde nicht nur die Verpflichtung zu einer Politik der Kohärenz bekräftigt, sondern diese unter das Oberziel der Armutsbekämpfung gestellt: Im Einklang mit den im September 2000 verabschiedeten Millenniumszielen und in Anlehnung an multilaterale Programme zur Entschuldung und Armutsbekämpfung soll die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft fortan

„die Strategien der Armutsminderung unterstützen, (...) und auf die Festigung der demokratischen Prozesse, den Frieden und die Konfliktverhütung, die Entwicklung sozialpolitischer Konzepte, die Einbeziehung der gesellschafts- und umweltpolitischen Ziele in die makroökonomischen Reformprogramme, [und] die Berücksichtigung der Gleichheit zwischen Männern und Frauen (...) abzielen.“⁴⁵

Europäische Netzwerke mit entwicklungspolitischer Ausrichtung kritisieren an der neuen Ausrichtung der EU-Entwicklungspolitik, dass die EU-Hilfe weder auf die Sicherung der Grundbedürfnisse in den armen Ländern ausgerichtet ist, noch überwiegend die armen und ärmsten Länder erreicht.⁴⁶

43 Die Diskussion um eine „Verbesserung der Kohärenz zwischen der Entwicklungspolitik und anderen Politiken“ – auch auf EU-Ebene – wurde erneut von Ashoff (2002) angestoßen.

44 Auf diesen Widerspruch weist die OECD/DAC Peer Review vom 6.6. 2002, S. 3, in Bezug auf Mängel in der Politikkohärenz hin.

45 Erklärung des Rates und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, 16.11. 2000, S. 3.

46 Mit einem Anteil von über 55 % weltweit gilt die EU als der größte Geber öffentlicher Entwicklungshilfe. Der Anteil der Kommission beträgt darin allerdings nur knapp 20 %, während die Mitgliedstaaten über 80 % durch bilaterale Hilfeleistungen aufbringen. Das DAC beziffert die Erhöhung der ODA mit 13,4 % auf 4,91 Mrd. US-Dollar im Jahre 2000. Bei LDCs sank der Anteil der ODA-Leistungen durch Mitgliedsländer von 31,2 % in 1990 auf 13,05 % in 2000 (OECD/DAC Peer Review 2002, S. 2).

Vielmehr mangle es der armutsorientierten Politik an konkreten, überprüfbaren Zielsetzungen, Zeitplänen und dem politischen Willen zur Umsetzung, um eine Kohärenz zwischen Außenpolitik und Armutsbekämpfung zu erzielen.⁴⁷ Auch aus Geschlechterperspektive wird in Frage gestellt, dass eine Politik der Kohärenz gegeben sein (s. u.).

3.4 Die Verwaltungsreformen und die Zukunft der EU-Entwicklungspolitik

Die neue sektorale Schwerpunktsetzung auf Projekte und Programme, die Entwicklung von Leitlinien und Aktionsprogrammen sowie die Verabschiedung der Erklärung des Rates und der Kommission vom November 2000 sind Antworten der EU-Kommission auf die profunde Kritik an ihrer mangelnden konzeptionellen Schärfe, einer ungenügenden Koordinierung mit den Mitgliedsländern und der fehlenden Berücksichtigung internationaler Debatten zur Lösung globaler Probleme, wie z.B. der Armutsbekämpfung.⁴⁸ Diese Versuche der jetzigen EU-Kommission, inhaltlich den Anschluss an die bi- und multilaterale Gebergemeinschaft herzustellen, wurden in der im Juni 2002 durchgeführten **OECD/DAC Peer Review** positiv gewertet und als "Neudefinition der entwicklungspolitischen Arbeitsweise" sowie als „strategische Neuorientierung hin zu einer ambitionierten Agenda“ gewürdigt. Moderat bemängelt das DAC hingegen eine weiterhin zu geringe Kohärenz zwischen den übergeordneten Themenfeldern (Armutsbekämpfung, Partizipation, *Governance* und *Ownership*) und der Außenhandels- und Wirtschaftspolitik der EU. Ebenso mahnt es verstärkte Bemühungen zur Umsetzung der beschriebenen Ziele an.

Eine mangelnde Anwendung und Umsetzung von Leitideen und programmatischen Zielvorgaben in der EU wird nicht nur von zivilgesellschaftlichen Akteuren als das größte Manko europäischer (Entwicklungs-)Politik kritisiert. Denn seit im August 2000 bekannt wurde, dass über 20 Mrd. Euro im Bereich der Auslandshilfe nicht ausgegeben wurden, müssen die für Außenbeziehungen und Entwicklung zuständigen Generaldirektionen der EU-Kommission versuchen, den negativen Eindruck von ihrer mangelhaften Umsetzungskapazität und unwirksamen Politik zu entkräften.⁴⁹ Um der Aufgabe als weltweit größter Geber und „wichtigster Partner der Entwicklungsländer“ gerecht zu werden, richtete sich der mit dem Kommissionswechsel eingeleitete Reformprozess deshalb nicht nur auf die Vorlage neuer Rahmenkonzepte und politischer Leitlinien⁵⁰, sondern auch auf die unflexiblen, übermäßig bürokratischen Strukturen der Verwaltung. Neben der Reduzierung von Haushaltslinien sollen zukünftig verstärkt mehrjährige Programme anstelle von Einzelprojekten gefördert werden. Durch Ausla-

47 VENRO (2002), S. 7. Zu EU-Konzeptionen zur Armutsbekämpfung vgl. Ay/Kappel (1999).

48 Für richtungsweisende Vorschläge zur notwendigen Neuorientierung europäischer EZ vor der Missionskrise vgl. u.a. Cox/Koning (1997), Cox/Chapman (1999) und Wiemann (1999).

49 „Die Auslandshilfeprogramme der EG sind bekannt für ihre schleppende und unflexible Durchführung, für schlechte Qualität und übermäßig zentral gesteuerte und starre Verfahren“, urteilt die EU-Kommission in einem Papier vom 16.5. 2000, zitiert in Wardenbach (2002), S. 5 f.

50 Pressemitteilung der EU-Kommission /IP/00/410 vom 26.04. 2000, in VENRO (2000), S. 9 f.

gerung des Projekt- und Programm-Managements von Brüssel in die EU-Botschaften, die "Delegationen", werden allerdings die Mitsprachemöglichkeiten der Mitgliedsländer auf eine strategische Beratung im Vorfeld reduziert.⁵¹

Wichtigste institutionelle Neuerung im Feld entwicklungspolitischer Zusammenarbeit ist die Gründung des „Amtes für Zusammenarbeit“, *EuropeAid*, im Januar 2001. Aufgabe dieser gemeinsamen Durchführungsorganisation aller im Bereich „Außenbeziehungen“ wirkenden EU-Generaldirektionen ist es, die Projektarbeit der EU zu koordinieren und zu vereinheitlichen.⁵² Ohne hier die Wirksamkeit des neuen Amtes im Detail diskutieren zu können, ist deutlich geworden, dass sowohl der programmatische Politikwechsel als auch die Strukturformen zu einer gravierenden Schwächung der EU-Generaldirektion für Entwicklung geführt haben, die erhebliche Mittel und Kompetenzen an die „GD für Auswärtiges“ abgeben musste. Trotz der als weithin berechtigt angesehenen Kritik an der Arbeit der „GD Entwicklung“ stellen entwicklungspolitische Beobachter/-innen und NRO die Frage nach den Zuständigkeiten und der Zukunftsfähigkeit europäischer Entwicklungspolitik, wenn – wie es derzeit zu beobachten ist – die eigenen und v.a. eigenständigen Strukturen für EZ innerhalb der EU aufgelöst werden. Nachdem der Europäische Rat in Sevilla im Juni 2002 die Integration (und damit de-facto-Auflösung) des Entwicklungsministerrats in die neu geschaffene Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ beschloss, werden derzeit die Kompetenzen des Entwicklungsausschusses im Europäischen Parlament durch den „Ausschuss für Auswärtiges, Menschenrechte, Sicherheit und Verteidigung“ in Frage gestellt. Hierbei geht es vor allem um die Zuständigkeit für Menschenrechtsfragen, die sich im Entwicklungsausschuss zukünftig auf die Menschenrechtsfragen in den AKP-Ländern und Nordafrika beschränken sollen. Da jedoch die *ACP/EU Joint Assembly*, die bislang ohne Entscheidungsmacht tagt, zukünftig einen höheren, d.h. den parlamentarischen Ausschüssen entsprechenden Status erhalten wird, ist höchst fraglich, welche inhaltliche und machtpolitische Domäne für den Entwicklungsausschuss bleibt?⁵³

51 Vgl. Wardenbach (2002), S. 6.

52 In *EuropeAid* sind sechs Direktionen für die Durchführung der Maßnahmen zuständig; davon die Direktionen A bis E für geographisch zugeordnete Programme und Direktion F für die Verwaltung horizontaler Programme, u.a. „zur sozialen Entwicklung (Drogenbekämpfung, geschlechterspezifische Aspekte usw.)“. Die Direktionen G, H sind für administrative Unterstützung der Maßnahmen zuständig. *EuropeAid* arbeitet mit über 150 Ländern und Organisationen zusammen, umfasst die europäischen Entwicklungsfonds und ca. 70 Haushaltlinien. Im Jahr 2000 beliefen sich die neuen Finanzhilfen auf ca. 7,6 Mrd. Euro. Mit Ausnahme der humanitären Hilfe, die auch zukünftig durch ECHO abgedeckt wird, ist das Amt für Zusammenarbeit für das gesamte für Außenhilfe geschaffene Instrumentarium verantwortlich (www.europa.eu.int/comm/europeaid).

53 Der Ausschuss für Entwicklung und Zusammenarbeit (*Committee on Development and Cooperation*) ist einer von derzeit 17 parlamentarischen Ausschüssen, die aufgefordert sind, die Politik der Gemeinschaft – hier im Bereich Entwicklungszusammenarbeit – zu überwachen und zu fördern. In den Aufgabenbereich des Entwicklungsausschusses fällt neben einem Monitoring zu wirtschaftlichen Handelsbeziehungen, humanitärer Hilfe und technischer Zusammenarbeit, explizit auch die Überprüfung der EU-Entwicklungspolitik in den Bereichen Demokratisierung, *good governance* und Menschenrechte.

Vor diesem Hintergrund erscheint es durchaus angebracht, das Fortbestehen der Generaldirektion Entwicklung über das Jahr 2003 hinaus zu bezweifeln.⁵⁴

4 Die Gleichstellung der Geschlechter als Querschnittsaufgabe in der EU-EZ

Der Stellenwert von Entwicklungspolitik als konzeptionelle Verbindung zwischen "Handel und Hilfe" ist auch aus einer frauenpolitischen Perspektive und für das Anliegen von Querschnittsaufgaben wie der Förderung von Gender Mainstreaming von großer Bedeutung. Es stellen sich nicht nur Fragen der Verantwortlichkeit (*accountability*) für diese sozialpolitische Aufgabe, sondern auch der politischen Gewichtung, die Genderfragen in den neuen Strukturen beigemessen wird. Da für die Beurteilung der Umsetzung von Gender-Mainstreaming-Zielen empirische Evaluierungsergebnisse fehlen und zum jetzigen Zeitpunkt keine aktuellen Aussagen getroffen werden können, stehen im folgenden die im Rahmen der Reform entstandenen Leitlinien im Vordergrund der kritischen Betrachtung. Welches Verständnis von Gender Mainstreaming liegt in den verschiedenen, mit Außenbeziehungen und Entwicklungspolitik betrauten EU-Institutionen vor? Wie effizient ist die Weitervermittlung von Gender-Kompetenz und Fachwissen zu Fragen der Geschlechtergleichstellung? Auf der Grundlage aktueller Einschätzungen⁵⁵ werden im folgenden Antworten gesucht.

4.1 Gender Mainstreaming: Ansatz und Programmatik in der EU-EZ

Die Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005) stellt die besondere Verpflichtung der EU zur Förderung der Gleichstellung in der Entwicklungszusammenarbeit heraus:

„Die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter ist ein wesentlicher Aspekt in den Außenbeziehungen der EU und in ihrer Politik der EZ. Insbesondere die Förderung und der Schutz der Frauenrechte sind integraler Bestandteil der von der EU in Drittländern betriebenen Menschenrechtspolitik“.

Das grundlegende Verständnis der Kommission in Bezug auf Geschlechter- und Entwicklungsfragen hat sich seit den 1980er Jahren sehr verändert: nachdem in den 80er Jahren der Schwerpunkt auf Ansätzen der Frauenförderung (*Women in Development*) lag, wurde ab Mitte der 90er Jahre der Gender-Ansatz (*Gender and Development*) übernommen. Der politische

54 Die nicht-staatlichen EU-EZ-Strukturen und Vernetzungsmöglichkeiten wurden bereits mit der Auflösung des „Liaison Committee of Development NGOs to the European Union“ geschwächt. Zur Reform der EU-EZ aus NRO-Perspektive s. VENRO (2000).

55 Vgl. APRODEV (2002), Braithwaite (2001a), Hailé (2002), Painter/Ulmer (2002).

Rahmen für die Integration einer Geschlechterperspektive in entwicklungspolitische Vorhaben der EU wurde durch verschiedene Erklärungen des Rats etabliert.⁵⁶

Dem aktuellen Verständnis nach besteht der Gender-Ansatz der EU-EZ aus zwei Elementen: nämlich der Integration von Gender-Aspekten in allen Aktivitäten mit Partnerländern einerseits sowie andererseits der besonderen Förderung von Frauen, wo diese in der Wahrnehmung und Ausübung ihrer sozialen und politischen Rechte benachteiligt werden. Trotz dieses **doppelgleisigen** Ansatzes ist die Verpflichtung zum Gender Mainstreaming innerhalb der RELEX-Einheiten nicht einheitlich. Auch das konzeptionelle Verständnis bewegt sich auf einer Bandbreite zwischen Effizienzdenken und Menschenrechtsansatz, die oftmals unverbunden nebeneinander stehen. Während im Cotonou-Abkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten die Gleichberechtigung als Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen und Mädchen anerkannt wird, sieht das Aktionsprogramm (2001) in der Gleichstellung ein effizientes Instrument zur Erreichung von nachhaltiger Armutsbekämpfung. Befragungen von Vertreter(innen)n der Kommission ergaben zudem, dass unter „Gender“ im allgemeinen doch wieder nur „Frauen“ und unter „Gender Mainstreaming“ „Frauenförderung“ verstanden wird.⁵⁷

4.2 Das Aktionsprogramm Gender Mainstreaming in der EU-EZ (2001 – 2006)

Das Aktionsprogramm knüpft an die verbindlichen Dokumente an, die sich zum Prinzip der Förderung der Geschlechtergleichheit in allen politischen Bereichen und Aktivitäten der Gemeinschaft bekennen: Pekinger Aktionsplattform, Amsterdamer Vertrag, die Grundrechtscharta der EU (Nizza 2000) und die Rahmenstrategie der EU. Der Gender-Ansatz mit seinen beiden Komponenten: Mainstreaming durch Integration einer Geschlechterperspektive in sämtliche Strategien sowie spezifische Projekte zur Verbesserung der Situation von Frauen, steht im Mittelpunkt des Konzepts. Zugleich zeigt sich die Kommission bewusst darüber, dass es im Zusammenhang mit der verbreiteten Gleichstellungsstrategie zu einem so genannten „Verflüchtigungsphänomen“ kommt und – um dieser Verflüchtigung entgegen zu wirken, ein dringender Handlungsbedarf an politischen **Aktionen** zur systematischen Integration der Gleichstellungsproblematik besteht.⁵⁸ Deshalb ist dem Aktionsprogramm ein detaillierter Arbeits- und Zeitplan für die geplanten Maßnahmen angefügt.

Drei zentrale Ziele strukturieren das Dokument:

56 Council Resolution, Dez. 1995; Council Conclusions, Mai 1998; Council Regulation, Dez. 1998 (2836/98).

57 Aus einer Untersuchung von One World Action (im Erscheinen), zitiert in Painter/Ulmer (2002), S. 12.

58 „*Gender policy evaporation*“, in: European Commission (2001a): „Programme of Action for the mainstreaming of gender equality in Community Development Co-operation“, COM (2001) 295 final, S. 5 (deutsch, a.A.o., S. 6).

1. Analyse der Geschlechterproblematik und deren Einbeziehung in die sechs vorrangigen Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit der EU. Wichtigste Aktionen sind a) die Entwicklung von geschlechtsspezifischen Indikatoren und b) die Fortbildung der Delegierten für die Zusammenarbeit mit Partnerländern; Qualitätssicherung soll durch eine von der GD Beschäftigung geleitete *Inter-service Quality Support Group* gewährleistet sein, die z.B. Länderstrategiepapiere analysiert;
2. Systematische Integration der Geschlechterproblematik im gesamten Projektzyklus auf Länder- und regionaler Ebene, insbesondere durch Erhebung geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselter Daten und Statistiken sowie die Verankerung von Gender in Länderstrategiepapieren und *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP); verbesserte Koordinierung vor Ort durch Mitarbeit der EK in den (ggf. mit Unterstützung der Kommission zu gründenden) "*In-country gender donor co-ordination groups*";
3. Kapazitätenaufbau ("Entwicklung von Genderkompetenz") für den Bereich Gleichstellung innerhalb der Kommission durch Fortbildung (integrative und begleitende Maßnahmen), Erstellen von Fach- und Handbüchern (z.B. *Gender Source Book*), aber auch Verbreitung von Websites im EU-Intranet sowie die verstärkte Zusammenarbeit mit Gender-erfahrenen Partnerländern, Mitgliedstaaten, UN-Organisationen und zivilgesellschaftlichen Kräften.

4.2.1 Reaktionen von Kommission, Rat und NRO

Das Aktionsprogramm wurde sowohl von den Vertreter(innen)n der Kommission und der Mitgliedsländer als auch von den entwicklungspolitischen NRO, die den Entstehungsprozess konstruktiv-kritisch begleitet hatten, als ein großer Schritt in Richtung eines wirkungsvollen Gender Mainstreaming begrüßt.⁵⁹ Der Bericht des Frauenrechtskomitees des europäischen Parlaments⁶⁰ hebt dabei besonders hervor, dass

- eine alle Ebenen und Phasen umfassende, dreiteilige Strategie entwickelt wurde, die zahlreiche praktische Maßnahmen zur Vermeidung von "Verflüchtigungstendenzen" und damit zur Qualitätssicherung (z.B. Evaluierungen und das Einsetzen einer „*Inter-service Quality Support Group*“) enthält,

59 Der federführende „Gender Desk“ des Referats für Soziale und menschliche Entwicklung in der GD Entwicklung betont die wichtige Unterstützung und Lobbyarbeit, die das Referat durch die in Brüssel ansässigen NRO APRODEV und WIDE sowie One World Action erhalten hat (EU-Gender Expert Meeting, Brüssel, 18.06. 2002). Zur Kommentierung des Aktionsprogramms Gender Mainstreaming aus NRO-Perspektive s. APRODEV (2001) bzw. www.aprodev.net/GenderMainstreaming.htm (23.06. 2002).

60 European Parliament/Committee on Women's Rights and Equal Opportunities (2002): Report on the communication from the commission to the Council and the European Parliament on the programme of action for the mainstreaming of gender equality in Community development cooperation; 27.02. 2002 (A5-0066/2002). Dabei handelt es sich um den so genannten „Martens-Report“.

- die Verantwortlichkeit für Gleichstellungsaktionen explizit der EU und nicht in erster Linie den Mitgliedstaaten oder NRO zugeschrieben wird und
- sich die Kommission darauf verpflichtet, die Berichterstattung zur Umsetzung des Programms zum inhärenten Bestandteil ihres entwicklungspolitischen Jahresberichts an den Rat und das Parlament zu machen.

Neben zahlreichen Detailanmerkungen zum Aktionsprogramm, die hier nicht weiter ausgeführt werden können, kritisieren sowohl die genannten NRO als auch das Frauenrechtskomitee im Martens-Report folgende zentrale Punkte:

- Es wird bedauert, dass es mehr als sechs Jahre brauchte, bis die seit 1995 verankerten Richtlinien zum Gender Mainstreaming in ein Aktionsprogramm für die Entwicklungszusammenarbeit der EU umgesetzt wurden.
- Gender-Fragen und Gleichstellungsbemühungen werden vorrangig als Mittel zur Reduzierung von Armut angesehen, und weniger als eigenständige Entwicklungsziele. Das Aktionsprogramm stellt Gender Mainstreaming eher als Strategie zur Erhöhung der Produktivität von Entwicklungszusammenarbeit dar, denn als zentrales Element zur Verwirklichung von Menschenrechten. Die Kommission sollte weiterhin deutlich machen, dass ihre Gender-Politik aus zwei Elementen (*twin track*) besteht und die fortwährende Wichtigkeit von *Empowerment*-Maßnahmen für Frauen und Mädchen betonen. Andererseits werden trotz des Fokus auf „Gender“ und nicht auf Frauen, Männer nicht als Zielgruppe, z.B. in Gesundheitsprogrammen genannt.
- Trotz des zu begrüßenden neuen Oberziels Armutsbekämpfung sollte berücksichtigt werden, dass die Kluft zwischen den Geschlechtern nicht allein und ausschließlich im Zusammenhang zur Armut steht, sondern darüber hinaus ein globales, sozio-ökonomisches und kulturelles Phänomen ist.
- Die sechs vorrangigen Handlungsfelder der EU werden im Aktionsprogramm neu gewertet, was zu einer problematischen Hierarchisierung führt: Während die Priorisierung von 1.) Makroökonomie, Armutsbekämpfung und Sozialprogrammen in den Sektoren Bildung und Gesundheit sowie 2.) Ernährungssicherung und nachhaltige ländliche Entwicklung ihre Berechtigung hat, dürfen die Bereiche 5.) Handel und Entwicklung sowie 6.) regionale Integration und Kooperation bei der Integration von Genderfragen nicht vernachlässigt werden. Gerade vor dem Hintergrund der bekannten Auswirkungen internationaler Handelsverträge auf Frauen in Ländern des Südens einerseits⁶¹ sowie des Selbstverständnisses der EU als Wirtschaftsgemeinschaft andererseits, muss diesen Punkten unter Kohärenzaspekten ein höherer Stellenwert beigemessen werden. Auch dem 4. Schwerpunkt: Verwaltungsaufbau, gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit sollte größeres Gewicht gegeben werden, da – wie im Aktionsprogramm zurecht konstatiert – „Frauen in den politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen

61 Vgl. u.a. APRODEV (2002), WIDE (1997, 1998).

auf Landesebene, ebenso wie auf lokaler Ebene häufig nur Randfiguren (sind)“, was zu einer „geschlechterblinden“ Politik führt.⁶² In diesem Sinne der größeren Gewichtung von 4.) und 5.) ist auch der im Aktionsprogramm bereits an dritter Stelle genannte Schwerpunkt 'Verkehrswesen' kritisch zu beurteilen. Angesichts knapper Finanzen muss die Bedeutung dieses traditionellen EU-Entwicklungsbereichs für Gleichstellungsmaßnahmen in Frage gestellt werden. Andererseits sind – zumindest schlagwortartig – in das Aktionsprogramm Positionen einer Gender-Analyse zur Verkehrspolitik eingeflossen (Zusammenhang Verkehrswesen und Sozialgefälle, d.h. eingeschränkte Mobilität von Frauen), womit schließlich auch einer zentralen feministischen Kritik an der scheinbaren „Geschlechtsneutralität“ dieses Bereichs entsprochen wird. Solange dem Bereich „Verkehrswesen“ jedoch im Rahmen der Schwerpunktsetzung der EU-EZ ein vergleichsweise hoher Stellenwert beigemessen wird, ist es auch von Bedeutung, dass eine Geschlechterperspektive und Gleichstellungsanliegen systematisch in den Sektor integriert werden. Um dieses zu erreichen, müsste das Aktionsprogramm differenzierte Vorschläge vorweisen.⁶³

- Ein weiterer Bereich kritischer Anmerkungen betrifft die Umsetzung bzw. Kriterien der Erfolgs- bzw. Wirkungsmessung: Trotz der im Programm verankerten Berichtspflicht der Kommission fehlen klare **Indikatoren**, an der sich die Fortschritte der Umsetzung messen lassen. Als Hauptziel der Umsetzung deklariert das Aktionsprogramm, "dass das gesamte in der Kommission mit der EZ befasste Personal bis 2006 die erforderliche Sachkompetenz erlangt haben wird, um im Dialog mit EL die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern".⁶⁴ Dabei wird allerdings übersehen, dass insbesondere die Personalausstattung der RELEX-Einheiten zu gering ist. Expertinnen schätzen, dass mindestens fünf feste Stellen zusätzlich in den mit Außenbeziehungen befassten Diensten eingerichtet werden müssen, um die gesteckten Ziele zu erreichen.⁶⁵ Darüber hinaus stehen – auch bedingt durch die Ausgabenverspätung – für die Jahre 2001 und 2002 lediglich 2,2 Mio. Euro zur Verfügung.

4.2.2 Reaktionen der Mitgliedsländer und der Gebergemeinschaft

Die Erfolge der EU-Arbeit hängen zu einem großen Teil von der Beteiligung der Mitgliedsländer ab. Während das federführende Gender-Referat (*gender desk*) der GD Entwicklung die geringen Beiträge der Mitgliedsländer zum Erfahrungsaustausch über Gender-Mainstreaming-Politiken – nicht nur während des Entstehungsprozesses des Programms – beklagte, kritisierten einige Mitgliedsländer mangelnde Transparenz und fehlende Informationsvermittlung im

62 Aktionsprogramm (2001), S. 14.

63 Weitere Anmerkungen zu Gender in den Schwerpunktbereichen in Painter/Ulmer (2002), S. 16 ff.

64 Aktionsprogramm (2001), S. 18.

65 APRODEV (2001).

langwierigen Fortgang des Verfahrens. Im Ergebnis wird das Aktionsprogramm insbesondere von den skandinavischen EU-Mitgliedsländern als Kennzeichen einer signifikanten Weiterentwicklung der EU in Bezug auf Gender Mainstreaming begrüßt. Dennoch stimmen gerade die Mitgliedsländer, die auf eine hohe Gender-Kompetenz in ihren Außendienststellen verweisen können⁶⁶, darin überein, dass mittlerweile zahlreiche gute Politikpapiere vorliegen, während die Umsetzung weiterhin mangelhaft bliebe. Schweden, das sich bereits seit mehreren Jahren durch die personelle Besetzung des *gender desks* engagiert, schlägt folgende Ansatzpunkte vor:

- Entwicklung sektorspezifischer Indikatoren (*sectoral bound indicators*);
- Entwicklung standardisierter Kriterien für Gender-Kompetenz, die für alle Gutachter/-innen und Berater/-innen in der EU bindend ist;
- Institutionalisierung des Erfahrungsaustauschs der Mitgliedstaaten (*good practices* und *lessons learnt*).

Entgegen den weiter oben erläuterten, z.T. umfassenden und profunden Einschätzungen von Vertreter/innen der Zivilgesellschaft, Mitgliedsländern, aber auch von Kommissions- und Ratsvertreter/innen zur neueren Entwicklung des Gender-Mainstreaming-Konzepts in der EU-EZ, enthält die **OECD/DAC Peer Review 2002** keine angemessenen Reflexionen zu diesem Thema. Ganz dem Duktus früherer Kommissionspapiere entsprechend, die die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter immer wieder als Zielvorhaben formulieren, würdigt die DAC-Evaluierung ausführlich die pro-aktive Rolle der Kommission, welche diese im Vorbereitungsprozess zur 4. Weltfrauenkonferenz (vor 1995!) eingenommen hatte. Zu Recht wird zwar herausgestellt, dass sich die Kommission seit vielen Jahren für „Frauen in der Entwicklung“ einsetze und dass die Integration von Gleichheitsfragen in die EZ eine langfristige Aufgabe sei. Doch entbehren beide Feststellungen eines innovativen Erkenntnisgewinns. Auch der eher nebenbei fallende Hinweis auf den Aktionsplan, der ebenso wie neuere Analyse-Instrumente (*gender screening instruments*) eine verbesserte Ausgangssituation für die Bemühungen um Chancengleichheit schaffe, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die DAC Peer Review auf eine wenig innovative Rückschau zur Problematik beschränkt und in den Schlussfolgerungen nicht über die Standardformel, das Aktionsprogramm brauche weiterhin die Unterstützung der Kommission, hinaus gelangt. Die Evaluierung zum Bereich Gender, die sich über eine knappe halbe Seite erstreckt, hätte gewonnen, wenn das DAC, als wichtigstes Gremium zur Qualitätssicherung der Entwicklungspolitik der OECD-Länder, zumindest auf die dringend notwendigen empirischen Auswertungen, die Notwendigkeit neuer

66 Neben den skandinavischen Ländern, Finnland, Schweden und Dänemark, können vor allem die Niederlande auf ein Netz von Gender-Expert/inn/en im In- und Ausland verweisen (sechs Gender-Expert(inn)en in der Zentrale, 20 in den Botschaften). Dies ermöglicht auch die geplante stärkere Fokussierung auf Strategien der Umsetzung, denn auf Debatten um Politikinstrumente und Konzepte. Diese wie andere Aussagen zu den Mitgliedsländern gehen auf das EU-Gender Expert Meeting, 18.06. 2002 in Brüssel zurück.

Richtlinien (auch zur Finanzierung) und die Aufstockung des fachlich kompetenten Personals hingewiesen hätte.⁶⁷

4.3 Gender Mainstreaming in Politikinstrumenten

4.3.1 Gender in den Länderstrategiepapieren

Eine der ersten Untersuchungen, die im Rahmen des Aktionsprogramms zur systematischen Verankerung einer Geschlechterperspektive durchgeführt wurden, war die Querschnittsanalyse von 40 Länderstrategiepapieren (LSP).⁶⁸ Das neu eingerichtete Gremium der Dienst übergreifenden Qualitätssicherungsgruppe hatte zuvor 40 LSP daraufhin untersucht, inwiefern sie dem gegebenen Standardrahmen⁶⁹ entsprechen und damit dem Ziel der besseren Komplementarität, Koordination und Kohärenz in der europäischen Entwicklungspolitik näher kommen. Die Analyse zeigt vielfältige strukturelle Schwächen der Papiere im Ergebnis und einen erheblichen Bedarf an Verbesserungen im Entstehungsprozess sowie ihrer Konzeption auf. So wurden die Aktionsstrategien nicht hinreichend problemorientiert entwickelt oder vorliegende Erfahrungen nicht adäquat ausgewertet. Mit Blick auf das erklärte Oberziel der Armutsbekämpfung erfüllen 40 % der Papiere diese Zielsetzung nicht. Darüber hinaus haben Querschnittsaufgaben kaum Eingang in die LSP gefunden. In der allgemeinen Auswertung durch die IQSG trifft die Nicht-Berücksichtigung von Umweltfragen auf 27 %, von Gender auf 35 % der Papiere zu.⁷⁰

Alarmiert von diesem Ergebnis über die Mainstreaming-Anstrengungen in den zentralen entwicklungspolitischen Politikinstrumenten der Kommission, analysierte der „Gender Desk“ der

67 OECD/DAC Peer Review (2002), S. 87. Die Erfahrungen mit den Peer Reviews zeigen, dass es notwendig ist, Gender in allen Phasen der Evaluierungen zu verankern. Deshalb sollte zukünftig sichergestellt werden, dass Gender-Aspekte sowohl in den Terms of Reference als auch in den Ergebnisberichten der Prüfverfahren hinreichend berücksichtigt wurden.

68 Inter-service Quality Support Group/DG Development: Assessment of Country Strategy Papers (CSPs) with Reference to Gender (12.11. 2001). CSPs sowie Regional Strategy Papers (RSPs) wurden 2001 auf Empfehlung des DAC als Planungsinstrument der EU-EZ eingeführt. Vergleichbar den Schwerpunktstrategiepapieren des BMZ sollen sie projektübergreifende Förderstrategien entwickeln, die zu einem kohärenten und komplementären Programm der Kommission in den jeweiligen Empfängerländern führen. Der Aufbau der LSP/RSP sieht sowohl eine profunde Analyse der politischen, ökonomischen und sozialen Situation des Landes als auch eine Auswertung der vorhandenen Erfahrungen laufender Aktivitäten vor. Zusammen mit der Aktionsstrategie münden sie in ein Arbeitsprogramm oder ein Nationales Indikativprogramm (NIP) ein.

69 Rat der EU: Die EZ der Gemeinschaft: Standardrahmen für die Länderstrategiepapiere. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen (21.06. 2000). Eine aktualisierte Übersicht über die formal anerkannten LSP ist unter www.europa.eu.int/comm/development/strat_papers/index_fr.htm abrufbar.

70 Hier wird Bezug genommen auf ein Vortragsmanuskript von Herrn Bernard Petit, Leiter der Abteilung „Development policy and sectoral issues“ in der GD Entwicklung, (o.Datum).

„GD Entwicklung“ die Defizite im Detail und entlang der vorgegebenen Standardelemente der LSP. Es ergibt sich folgendes Bild⁷¹:

– *Entwicklungspolitische Zielsetzungen der EU-Kommission:*

Die Verpflichtung der EU zum Gender Mainstreaming findet sich als standardisierte Referenz in vielen LSP. Mit Bezug auf die zugrunde liegenden Richtlinien wird das Verständnis von Gender als Querschnittsaufgabe verdeutlicht.

– *Entwicklungspolitisches Programm des Empfängerlandes:*

Nur 7 von 40 LSP nehmen Bezug auf die jeweilige nationale bzw. staatliche Genderpolitik, obwohl die 4. WFK in den meisten Ländern zu einer umfassenden Institutionalisierung von Gleichstellungsbemühungen geführt hat. Angaben hierzu sollten systematischer Bestandteil des Länderprofils sein.

– *Länderanalyse:*

Während Beschreibungen zur politischen und sozio-kulturellen Situation von Frauen in zahlreichen LSP vorhanden sind, fehlen im allgemeinen Aussagen zum politischen und ökonomischen Geschlechterverhältnis (keine disaggregierten Daten). Positiv ist, dass einige LSP den Zusammenhang von „Gender und Armut“ differenziert erläutern; dies wird allerdings nicht in eine kohärente Strategie übersetzt (s.u.).

Der Zusammenhang „Gender und kriegerische Konflikte/Friedenssicherung“ bleibt – mit einer Ausnahme – unerwähnt, trotz des großen Stellenwerts der Thematik in den LSP insgesamt.

Als ausgesprochen besorgniserregend wird konstatiert, dass die osteuropäischen LSP geradezu "geschlechterblind" verfasst wurden – und das, obwohl sich die Geschlechterkluft mit der sozio-ökonomischen Transformation strukturell vertieft hat.

– *Koordination, Komplementarität und Kohärenz:*

Außer einigen Hinweisen auf Projekte anderer Geber finden sich auffallend wenige Aussagen zur Geschlechterfrage in diesem Zusammenhang. Es ist bemerkenswert, dass der Gender-Bereich offenbar nicht mit dem zentralen Anliegen der europäischen Strukturreform in Verbindung gebracht wird.

– *Aktionsstrategie (response strategy):*

Hier zeigt sich ein klassisches Manko von Politikpapieren der EZ: Die z.T. differenzierten, interdisziplinären Analysen der Länderanalysen werden nicht in eine der problemorientierten Beschreibung entsprechende Strategie übersetzt.

71 Vgl. Standardrahmen für die Länderstrategiepapiere. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen (21.06. 2000), S. 5. sowie "Assessment of CSPs with Reference to Gender" (12.11. 2001), S. 2 f.

Die Bereiche „Unterstützung makro-ökonomischer Reformen“, „Verkehrswesen“ und „Handel“ sind in der EU-EZ von herausragender Bedeutung und nehmen einen entsprechend großen Raum in den LSP ein. In den LSP finden sich in diesem Bereich besonders wenige und kaum ausdifferenzierte Hinweise darauf, wie die von der EU geförderten Bereichsprogramme unterstützend auf die Geschlechtergleichheit einwirken wollen.⁷²

– *Nationale Indikativprogramme:*

Die auf der Grundlage der LSP entwickelten Fünfjahrespläne für die Programmhilfe lassen keine Aussagen darüber zu, welche Maßnahmen zum Gender Mainstreaming im Rahmen der EU-Programme angestrebt werden bzw. möglich sind. Nicht erwähnt, aber unbedingt zu berücksichtigen sind die in vielen Ländern aktiven geschlechtersensiblen Haushaltsinitiativen (*gender sensitive budget initiatives*), die zu einer partizipativen und geschlechtergerechten Finanzierung der Hilfe beitragen können.

Zusammenfassend zeigt die qualitative Analyse von 40 LSP, dass Gender entsprechend den Leit- und Richtlinien als Querschnittsthema häufig benannt wird. Dabei bleibt es in 50 % der untersuchten LSP bei der Begriffsnennung. Ebenfalls wird Gender – als Begriff oder als Problemzusammenhang – in 50 % der untersuchten LSP nur in einem Abschnitt der Papiere genannt. Dies ist überwiegend in den ersten drei Kapiteln „Zielsetzungen“, „Programm des Empfängerlandes“ und „Länderanalyse“ der Fall. Eine konzeptionelle Verbindung zur Aktionsstrategie und der Schwerpunktsetzung der EU-Programme wird jedoch nicht hergestellt. Trotz der wiederholten Referenz auf das Gender-Konzept steht die Situation von Frauen im Vordergrund, nicht das Geschlechterverhältnis und trotz der Verpflichtung zum Gender Mainstreaming in allen Politikbereichen richtet sich die Aufmerksamkeit primär auf die Sektoren Gesundheit und Bildung.⁷³ Hinsichtlich des developmentpolitischen Oberziels Armutsbekämpfung und Grundbedürfnisbefriedigung macht diese Schwerpunktsetzung durchaus Sinn; in Anbetracht der tatsächlichen Ressourcenverteilung in der EU ist sie jedoch fraglich.

Die festgestellten Defizite in den LSP sind ebenso bekannt wie erstaunlich. Bekannt bzw. geradezu „vertraut“ ist die Kluft zwischen den gemachten rhetorischen Referenzen auf Begriffe und Konzepte der Gender-Debatte einerseits und dem „Verflüchtigungsphänomen“ der geschlechtsspezifischen Fragestellungen von der Analyse bis zur Strategieentwicklung ande-

72 Vor dem Hintergrund der derzeitigen Verhandlungen mit der WTO, bei denen die EU eine große Rolle spielt, fällt das Beispiel des LSP China ins Auge: Hier wird der Tatbestand erläutert, dass Frauen durch den Beitritt Chinas zur WTO und die damit zusammen hängenden Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt außerordentlich betroffen sind: „*Special attention will be paid to gender issues notably because women represent over half of newly redundant workers, whereas they represent only one-third of the workforce*“ (CSP China, S. 26, in: „Assessment of CSPs with Reference to Gender“ (a.A.o., S. 4). Welche Maßnahmen die EU-Kommission ergreifen will, um diese Auswirkungen zu mildern oder zu verhindern, wird jedoch nicht deutlich.

73 Vgl. „Assessment of CSPs with Reference to Gender“ (a.A.o.), S. 5. Zusammenfassung und Empfehlungen der Analyse im Anhang.

rerseits.⁷⁴ Für die LSP wie für andere politische Leitlinien gilt, was Painter/Ulmer für die Politik der EU-EZ insgesamt heraus stellen:

*„Analysis of coherence among EC co-operation policy does not include gender policy commitments. These policies do not categorically ignore gender equality concerns – almost all policies make some reference to gender. But the attention to gender evaporates in the move from general introductory statements to the core of the policy. The overall picture is of gender as rhetoric, not practice.“*⁷⁵

Diese, durch die Querschnittsanalyse der LSP gestützten Erkenntnisse, zeigen ebenfalls bekannte Parallelen zu den Analysen hinsichtlich Gender Mainstreaming in Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) auf. Es liegen mittlerweile zahlreiche Untersuchungsergebnisse vor, die auf zu kurz greifende und oberflächliche Gender-Analysen in den Armutsbekämpfungspapieren verweisen, die Reduktion frauenpolitischer Interessen auf praktische Bedürfnisse rügen, oder die fehlende Verankerung langfristiger geschlechtergerechter Entwicklungsstrategien im übergeordneten politischen und makro-ökonomischen Rahmen anmahnen.⁷⁶

Vor dem Hintergrund der Maßgabe für LSP, die im Sinne einer verbesserten "Komplementarität der nach außen gerichteten Hilfe der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten (...) mit der Initiative der Weltbank im Sinne eines umfassenden Entwicklungsrahmens (CDF) und der von Weltbank und IWF gemeinsam geförderten Armutsbekämpfungsstrategie abgestimmt werden (müssen)"⁷⁷, ist es jedoch umso erstaunlicher, dass hinlänglich bekannte und dokumentierte Defizite wiederholt und gesammelte Erfahrungen nicht ausgewertet werden.⁷⁸ Durch die Weiterentwicklung von Instrumenten und Indikatoren, Trainings und Leitli-

74 Eine Untersuchung erster Entwürfe zu den Schwerpunktstrategiepapieren (SSP) des BMZ kommt zu einem ähnlichen Ergebnis und zeigt viele Parallelen einer mangelhaften Berücksichtigung von Querschnittsaufgaben allgemein und Gender im besonderen, auf. So z.B. hinsichtlich der zunächst geschlechtsneutral gehaltenen Schwerpunkte Umweltschutz, berufliche Bildung und Verwaltung sowie in Bezug auf die „Verflüchtigung“ von Gender-Fragen von der Analyse bis zur Strategieentwicklung (vgl. Rodenberg, 2001a). Um Gender Mainstreaming zu fördern und die Integration von Querschnittsthemen (Armut, Umwelt, Partizipation, HIV/AIDS) zu gewährleisten, werden die SSP in einem Mehr-Phasen-Prozess überprüft, mit den Partnerländern diskutiert und ggf. neu formuliert. Dies hat bereits bei einigen der SSP zu bemerkenswerten Erfolgen bezüglich der Integration von Gender-Aspekten geführt.

75 Painter/Ulmer (2002), S. 21.

76 Hier kann nicht weiter auf diese aktuelle Debatte eingegangen werden; zur Diskussion um Gender in PRSP-Prozessen vgl. u.a. Rodenberg (2001b), World Bank (2002).

77 Standardrahmen für die Länderstrategiepapiere. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen (21.06.2000), S. 1.

78 Die Weltbank selbst hat bereits – außer umfangreichen Handbüchern zu Mechanismen von Gender Mainstreaming in PRSP – Anfang 2001 eine kritische Bestandsaufnahme erster PRSP-Papiere vorgelegt (World Bank 2001) und die Quintessenz dieser mangelhaften Berücksichtigung in ihre umfassende PRSP-Review (World Bank 2002) aufgenommen. Im Bemühen um eine Politik der Kohärenz und Koordination auf europäischer Ebene sollte deshalb auch seitens der Mitgliedsländer zukünftig auf diese Erfahrungen Bezug genommen werden.

nien wird nun eine Verbesserung des programmatischen Entstehungsprozesses der LSP (*reinforcing the programming process*) angestrebt.

Das Aktionsprogramm Gender Mainstreaming in der EU-EZ sieht für den gesamten Zeitraum die Überprüfung und Analyse der strategischen Leitlinien vor, so dass sie in „gleichstellungsverträglichen“ und „gleichstellungsgerechten“ Strategiedokumenten und Leitlinien münden. Darüber hinaus ist die "Kompetenzverstärkung des Kommissionspersonals in den Delegationen mit Blick auf deren Katalysatorfunktion bei der Einführung der (...) Querschnittsaufgabe in den einzelnen Ländern und Regionen" geplant.⁷⁹

4.3.2 Gender in den Leitlinien der regionalen Zusammenarbeit

Die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit der EU mit Drittländern wird durch eine Reihe von Richt- und Leitlinien für die regionale Zusammenarbeit sowie eine Vielzahl subregionaler (Handels-)Verträge geregelt.⁸⁰ Da allein die Auflistung dieser unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Übereinkünfte den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen würde, die zudem größtenteils einer Revision durch Neuverhandlungen unterzogen werden, beschränkt sich die Kommentierung im folgenden Abschnitt auf die zentralen Dokumente zur Zusammenarbeit mit AKP-Ländern einerseits sowie mit Asien und Lateinamerika andererseits. Letztere fällt ebenso wie die Nahost-Politik der EU und ihre Zusammenarbeit mit den Mittelmeer-Anrainern in den Verantwortungsbereich der GD für Außenbeziehungen.⁸¹

In den MEDA-Verordnungen vom 23. 07. 1996 und vom 27. 11. 2000 wird die Berücksichtigung von Gender-Aspekten bei der Planung konkreter Maßnahmen gefordert.⁸² Das MEDA-Programm bezieht sich auf drei Themenbereiche: 1) politische und Sicherheitsbeziehungen, 2) wirtschaftliche und finanzielle Beziehungen sowie 3) soziale, kulturelle und humanitäre Beziehungen. Oberziel ist die Einrichtung einer Freihandelszone im Mittelmeerraum.⁸³ Inwieweit mittlerweile eine umfassende Gender-Perspektive in die grundlegenden Vereinbarungen für die EU-MEDA-Kooperation übernommen und umgesetzt wurde, werden die Ergebnisse der Evaluierung konkreter Projekte und Programme zeigen.

79 Aktionsprogramm, S. 29.

80 Einen übersichtlichen Zugang zu den regionalen wie sektoralen Schwerpunkten der EU-Entwicklungspolitik und den hierfür geltenden Übereinkünften bietet folgende Website der EU-Kommission: http://europa.eu.int/comm/development/politique_en.htm.

81 Die Beziehungen zu den drei mediterranen EU-Beitrittsländern Malta, Zypern, Türkei fallen zudem in den Zuständigkeitsbereich der GD Erweiterung. Für eine Übersicht zur Kooperation EU-Mittelmeerraum s. http://europa.eu.int/comm/external_relations/med_mideast/intro/index.htm.

82 Vgl. MEDA-Verordnungen 1996 (Nr. 1488/96) und 2000 (Nr. 2698/2000), Klausel V, Anhang II.

83 Vgl. "Council Regulation on financial and technical measures to accompany the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership (MEDA)", Brüssel, 23.07.1996, in: Hailé (1999), Abschnitt 5.

— *Das Abkommen von Cotonou*

Die EU-Kooperation mit den AKP-Ländern umfasst heute 77 Staaten, von denen der überwiegende Teil Länder Subsahara-Afrikas sind. Das Abkommen von Cotonou, Nachfolger des Lomé-Vertrags, ist eine völkerrechtliche Vereinbarung. Es regelt die Beziehungen der EU zu 77 der 78 AKP-Staaten und enthält eine klare Verpflichtung, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern. Mit Bezug auf die völkerrechtlich verbindliche Anti-Diskriminierungs-Konvention (CEDAW), auf die Aktionsplattform von Peking und die Grundrechtecharta der EU, wird in den Grundsatzartikeln und in Artikel 31 („Geschlechterspezifische Fragen“) festgehalten, dass mit dem Abkommen, „der Stellung der Frau und den geschlechterspezifischen Aspekten in allen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereichen systematisch Rechnung getragen“ wird.⁸⁴ Zudem wollen die Vertragsparteien mit ihrer Zusammenarbeit – z.B. durch die Förderung spezifischer positiver Maßnahmen zugunsten von Frauen – den Zugang von Frauen zu allen Ressourcen, die sie zur uneingeschränkten Ausübung ihrer Grundrechte benötigen, erleichtern.⁸⁵

Trotz der Betonung von Gender als Querschnittsaufgabe fehlen konkrete Ansätze zur Umsetzung der Verpflichtungserklärungen sowie Bezüge zur Querschnittsfrage in den für den Vertrag so zentralen Abschnitten wie Wirtschaft und Handel, Strukturanpassung, Schulden und Tourismus.⁸⁶ Einen hohen Stellenwert für die nachhaltige Sicherung der Lebensbedingungen (*livelihoods*) vor allem von Frauen haben insbesondere die Wirtschaftspartnerschafts-Abkommen (*Economic Partnership Agreements*, EPAs), die im Rahmen des Cotonou-Abkommens die WTO-konforme Neugestaltung des Handels der EU mit fünf bis sechs regionalen Zusammenschlüssen der AKP-Staaten regeln werden. In einer Studie des ökumenischen Dachverbands APRODEV werden anhand der exportorientierten Wirtschaftszweige Blumenzucht, Fleischproduktion und Zuckerrohranbau konkrete Auswirkungen – positiv wie negativ – aufgezeigt, die durch Freihandelsabkommen insbesondere die arme Bevölkerung bzw. Frauen betreffen.⁸⁷ Bereits jetzt werden die EPAs kritisch dahingehend beobachtet, dass sie die Regionalintegration in Afrika gefährden, weil „weiter verstandene Integrations- und Entwicklungsziele wie politische Stabilität und friedliche Konfliktbearbeitung in den Regionen angesichts der Prioritäten, die die EPA-Verhandlungen setzen, hinter rein handels- und wirtschaftspolitische Ziele zurücktreten“.⁸⁸ Empirische Untersuchungen wie diese sind bestens dazu

84 Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits (2000), S. 8 und 46 (http://europa.eu.int/comm/development/cotonou/agr01_de.pdf).

85 Ebd., S. 46.

86 Vgl. „WIDE-Position Paper on Gender Aspects of the Cotonou Agreement“, Brüssel (2000), zitiert in: Painter/Ulmer (2002), S. 12.

87 APRODEV (2002a): *Women in Zimbabwe: Issues in Future Trade Negotiations with the EU*, Brüssel.

88 Qualmann/Rojahn (2002), S. 355.

geeignet, nicht nur auf der nationalen oder regionalen Ebene, sondern auch auf der Mikroebene konkrete Einflüsse internationaler Wirtschaftspolitik auf die Bevölkerung aufzuzeigen. Das ermöglicht es, Widersprüche und Inkohärenzen zwischen Vereinbarungen zur Förderung der Geschlechtergleichheit einerseits und der Handels- und Wirtschaftspolitik andererseits zu erkennen.

— *Die Verordnung zur Zusammenarbeit mit Asien und Lateinamerika (ALA)*

Seit 1976 besteht eine finanzielle und technische Zusammenarbeit der EU mit den Entwicklungsländern Asiens und Lateinamerikas. Die Ziele dieser Zusammenarbeit werden durch die ALA-Verordnung festgelegt. Die Verordnung Nr. 443/92 des Rates von 1992, die bisherige Wirtschaftsabkommen durch die Aufnahme u.a. von Menschenrechtsklauseln erweitert, fällt durch eine deutliche Berücksichtigung von Gender-Aspekten auf. In ihrer politischen und sozialen Dimension wird das Ziel einer gleichberechtigten Teilnahme aller Individuen und Gruppen am gesellschaftlichen Leben bekräftigt, „wobei insbesondere der Rolle der Frauen Rechnung getragen wird“. Neben dem Bezug auf die Rechte ethnischer Minderheiten und der Stärkung von Demokratisierungsprozessen, die in beiden Regionen von Bedeutung sind, wird auch auf die gleichberechtigte Teilnahme der Frau am Produktionsprozess und dessen Ergebnissen, am gesellschaftlichen Leben und Entscheidungsprozess hingewiesen. Deshalb sieht die ALA-Verordnung in Artikel 5 die Durchführung spezifischer Maßnahmen bzw. Projekte vor.

Die derzeit im Beratungsprozess befindliche Neufassung der ALA-Verordnung wird die in der Gemeinsamen Erklärung des Rates der Europäischen Union und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft genannten Ziele berücksichtigen. Dort wurde verankert, dass die Gemeinschaft auf allen Stufen der Durchführung ihrer Maßnahmen die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter einbeziehen muss.⁸⁹ Selbst wenn in der voraussichtlich erst in 2004 verabschiedeten Neuformulierung der Verordnung keine Verpflichtung zum Gender Mainstreaming im ALA-Bereich verankert werden sollte, ist das „systematische Augenmerk auf die Gleichberechtigung der Geschlechter“⁹⁰ bindend für die regionale Zusammenarbeit. In dem seit 2002 andauernden Verfahren hat sich das BMZ für eine explizite Berücksichtigung von Gender-Interessen eingesetzt.

Im Gegensatz zum regionalen Strategiepapier für Lateinamerika (2002-2006), in dem verschiedentlich auf Frauen als „verletzliche Gruppe“ hingewiesen wird, weist die Regionalstrategie zu Asien jedoch keinen Bezug zu Gender auf.⁹¹ Auch aus der Übersichtsdarstellung der politischen, ökonomischen, sozialen, kulturellen und intellektuel-

89 Vgl. Rat der Europäischen Union (2000b), insbesondere Ziffer 20, S. 7.

90 In der Zusammenfassung der gemeinsamen Erklärung heißt es: „Die Gemeinschaft wird ihr Augenmerk systematisch auf die Menschenrechte, den Umweltschutz, die Gleichberechtigung von Männern und Frauen und die verantwortungsvolle Staatsführung richten“ (ebd., 2000b, S. 11).

91 Die Angaben beziehen sich auf die Untersuchung von Painter/Ulmer (2002), S. 13.

len Säulen der ASEM-Aktivitäten geht nicht hervor, dass der Förderung von Gender Mainstreaming besondere Aufmerksamkeit beigemessen wird.⁹²

4.4 Gender in den Schwerpunktbereichen der Außenbeziehungen

In den Verantwortungsbereich der für Außenbeziehungen zuständigen RELEX-Einheiten fallen die bereits erwähnten Bereich des Handels (GD Handel), der Humanitären Hilfe (ECHO) sowie der Menschenrechte und Demokratisierung (GD Außenbeziehungen).

Im folgenden Abschnitt werden Anknüpfungspunkte für weiter reichende Gender-Analysen der jeweiligen Bereiche vorgestellt.⁹³

4.4.1 GD Handel

Der Tatsache bewusst, dass sich eine Ausweitung des Freihandels auf die nachhaltige Entwicklung, für Menschen und Umwelt negativ auswirken kann, sollen zukünftig im Auftrag der Kommission vor der Vereinbarung wichtiger multi- und bilateraler Handelsabkommen, z.B. bei der neuen WTO-Runde, den EPAs oder dem EU-MERCOSUR-Abkommen, Wirkungsstudien zu deren Nachhaltigkeit durchgeführt werden.⁹⁴ In diesen *Sustainability Impact Assessments* (SIA) sind die Auswirkungen auf Frauen bzw. die Geschlechterverträglichkeit des geplanten Abkommens als ein möglicher sozialer Indikator festgehalten. Diese Ex-ante-Analysen bedeuten einen großen Fortschritt hinsichtlich der Verträglichkeit und Kohärenz der EU-Handelspolitik, da sie sowohl zu einem besseren Verständnis vom Zusammenhang „Gender und internationaler Handel“ beitragen als auch die Identifizierung negativer Auswirkungen ermöglichen können.

Mit Bezug auf die Mitteilung der Kommission an den Rat und das EU-Parlament vom 18.7. 2001 („*Promoting core labour standards and improving social governance in the context of globalisation*“) hat sich GD Handel auch zur Einführung der Politikinstrumente *Corporate Social Responsibility* (CSR) und Arbeits- und Sozialstandards verpflichtet, die ebenfalls eine zunehmende Ungleichheit zwischen den Geschlechtern vermindern bzw. verhindern sollen. Gleichwohl besteht die Gefahr, dass die Einführung dieser Überprüfungsinstrumente folgenlos bleibt, solange sie nicht zu einer anderen Ausrichtung der EU-Politik führen. Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren vor allem, dass die Generaldirektion kein umfassendes

92 Vgl. http://europa.eu.int/comm/external_relations/asia/index.htm.

93 Dieser Einschätzung liegen die Studien von Painter/Ulmer (2002) sowie Hailé (2002) zugrunde.

94 “*Sustainability Impact Assessments are now carried out in relation to all major trade negotiations, i.e. WTO round negotiations, but also in relation to bilateral agreements such as EU-ACP EPAs, EU-Chile, EU-Mercosur etc. Non-discrimination and gender impact are among the markers used in assessing the impact on sustainable development of trade agreements/negotiations*”, in: Hailé (2000), S. 17.

Verständnis von Gender Mainstreaming hat und die Beseitigung bzw. Verhinderung der negativen Auswirkungen ihrer Politik in andere Zuständigkeitsbereiche (z.B. die der GD Entwicklung) verwiesen werden.⁹⁵

4.4.2 Humanitäre Hilfe (ECHO)

Gegründet 1992, ist es die Aufgabe des Büros für Humanitäre Hilfe der EU, Opfern von Naturkatastrophen und bewaffneten Konflikten außerhalb der EU Nothilfe und direkte Unterstützung zukommen zu lassen. Grundlage der aktuellen Genderpolitik der Kommission ist die „ECHO Aid Strategy 2002“, die zur besseren Umsetzung eines ganzheitlichen Ansatzes beitragen soll. Dabei sollen die wesentlichen Eckpfeiler der Echo-Arbeit (*relief, rehabilitation, rights-related issues*) mit Entwicklungsansätzen verbunden werden.⁹⁶ Die Verknüpfung von Genderfragen und Kinderrechten mit Soforthilfemaßnahmen und Menschenrechtsschutz soll dazu beitragen, die Qualität humanitärer Hilfe zu verbessern. Im Rahmen des Partnerschaftsabkommens mit NRO (*Framework Partnership Agreement NGOs*) wurde eine Geschlechterperspektive für alle Phasen der Projekte – von der Planung bis zur Abschlussevaluierung – verankert. Geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselte Daten in den Berichten sollen zukünftig zum einen dazu beitragen, die Rollenveränderung bei den Geschlechtern zu verstehen, die mit gewaltsamen Konflikten einher geht. Zum anderen kann die Gender-Analyse die Entwicklung adäquater Hilfsmaßnahmen unterstützen, die die Kluft zwischen den Geschlechtern langfristig verringern. ECHO finanziert weiterhin auch zielgruppenspezifische Projekte sowie Maßnahmen zur Sensibilisierung für geschlechtsspezifische Menschenrechtsverletzungen. Die genannten Vorhaben sind wichtige Schritte zur Realisierung von Gender Mainstreaming, wie sie im Aktionsprogramm festgehalten wurden, doch wird auch kritisiert, dass es bereits 1995 umfassende Leitlinien zu dieser Frage gegeben habe – es komme jetzt allein auf die Realisierung der Vorhaben an.⁹⁷

95 Painter/Ulmer (2002), S. 14. Der regelmäßige Dialog mit der Zivilgesellschaft und NRO, der sich insbesondere sozialen Fragen, in einem Fall auch Genderfragen widmet, wurde ebenfalls im Rahmen der innovativen Maßnahmen durch GD Handel eingeführt. Vgl. Hailé (2002), S. 17 f. Ausführliche Analysen zu internationalen Handelsabkommen, ihren Auswirkungen auf Geschlechterverhältnisse und der Entwicklung von Indikatoren und Instrumenten zur Förderung der Geschlechtergleichheit s. WIDE (2001a, 2001b).

96 "Linking relief, rehabilitation and development", ECHO Aid Strategy (2002).

97 Painter/Ulmer (2002), S. 15 und APRODEV (2002b).

4.4.3 Menschenrechte und Demokratisierung (GD *External Relations*; *EuropeAid*)

Die Mitteilung der Kommission an Rat und Parlament bezüglich der Rolle der EU bei der Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung in Drittländern vom 8.5. 2001⁹⁸, soll dazu beitragen, die Kohärenz aller außenpolitischen Aktivitäten zur Förderung von Globalisierung und Handelsliberalisierung zu sichern und in den politischen Rahmen übergeordneter Ziele wie Armutsbekämpfung einzufügen.⁹⁹ Die Effektivität aller nach außen gerichteten Bemühungen hängt in hohem Maße von Prozessen der Demokratisierung und der Respektierung der Menschenrechte ab.

Die Kommission bezieht sich auf das 1993 in der Wiener UN-Menschenrechtskonferenz festgehaltene Prinzip der universellen und unteilbaren Menschenrechte, in denen die Menschenrechte von Frauen und Mädchen einen unveräußerlichen, integralen Bestandteil darstellen.¹⁰⁰ Mit der von *EuropeAid* geleiteten Europäischen Initiative für Menschenrechte und Demokratie (*European Initiative on Human Rights and Democracy*, EIDHR) soll nun ein strategischer, stärker pro-aktiver Ansatz umgesetzt werden. Die Integration von Frauen-Menschenrechten (*women's human rights*) und von Gender-Fragen werden als wichtige Instrumente in der Umsetzung angesehen.

Die ausdrückliche Berücksichtigung von ungleichen Geschlechterverhältnissen und Frauen-Menschenrechten im Rahmen dieser Initiative, die grundlegenden Freiheiten und Menschenrechte in der EU-Politik zu stärken, ist zu begrüßen. Gleichwohl ist zu bedenken, dass Frauen-Menschenrechte nicht nur ein Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte sind oder gar ein Instrument zur besseren Durchsetzung dieser, sondern ein **eigenständiges Entwicklungsziel** darstellen. Deshalb fehlt in den bisherigen Dokumenten und Kommissionsmitteilungen ein deutlicher Verweis auf CEDAW, das „Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“ von 1979. Das Frauenrechtsübereinkommen war gerade unter Anerkennung des Tatbestands geschrieben worden, dass die allgemeinen Vereinbarungen zum Schutz der Menschenrechte deren geschlechtsspezifische Verletzung, wie häusliche Gewalt, sexuelle Folter, die besondere Verletzlichkeit von Frauen in gewaltsamen Konflikten und ihre wichtige Rolle in Prozessen der Friedenssicherung, nicht (genügend) anerkennen.¹⁰¹

98 “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament concerning the European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries”, COM (2001) 252 Final, 8.5. 2001.

99 Die Kommission bemüht sich seit den 1990er Jahren um eine Berücksichtigung von Menschenrechtsklauseln in bilaterale Handelsabkommen und Kooperationsvereinbarungen. Vgl. die Übersicht unter http://europa.int/comm/external_relations/human_rights/intro/index.htm.

100 Die EU-eigene rechtliche Basis dieses Prinzips ist sowohl im Amsterdamer Vertrag als auch in der auf dem Gipfel in Nizza verabschiedeten Grundrechtscharta (Dezember 2000) festgehalten.

101 Vgl. Hailé (2002), S.10 f. sowie BMFSFJ (2000).

Mit Blick auf die Umsetzung des EIDHR-Programms und seine Projekte¹⁰² sollte das Frauenrechtsübereinkommen auch als Instrument begriffen und genutzt werden, denn die regelmäßig erstellten Staatenberichte sowie die Schattenberichte der NRO liefern äußerst wichtige Daten und Informationen für eine geschlechterdifferenzierte Planung, Umsetzung und Evaluierung von entwicklungspolitischen Programmen. Zur Förderung von Frauen-Menschenrechten werden wiederholt „Maßnahmen zur Unterstützung von Menschenrechten und Demokratisierung“ in Aussicht gestellt. Sinnvoller als diese allgemeine Empfehlung wären jedoch konkrete Maßnahmen identifiziert werden, wie z.B. die Förderung des Rechtsbewusstseins (*legal literacy*) bei Männern und Frauen, regelmäßiges Training von Staatsbeamten sowie spezifische Maßnahmen zum Schutz von Frauenrechten und zur Stärkung ihrer politischen Partizipation, insbesondere in Konfliktsituationen.

4.5 Zur Umsetzung von Gender Mainstreaming

Die vorhergehende Analyse zu Politikleitlinien und Politikinstrumenten, die zur Förderung von Gender Mainstreaming seit Ende der 1980er Jahre entwickelt wurden, zeigt, dass die EU-Kommission nicht nur in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik innerhalb der Gemeinschaft, sondern auch in der Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit mit Drittländern einen Handlungsbedarf für geschlechtergerechte Politik identifiziert hat.

Dennoch kommen Gender-Expertinnen der EU-EZ zu keinem positiven Gesamtergebnis bezüglich der Verankerung und Umsetzung von Gender Mainstreaming in der aktuellen RELEX-Politik. Geschlechterpolitik wird als inkonsistent und fragmentarisch wahrgenommen. Dabei treffe insbesondere das Fehlen systematischer Überprüfungen eine Aussage über den Mangel an politischem Willen zur Umsetzung der Leitlinien. In ihrer vergleichenden Analyse zur Gender-Mainstreaming-Politik in der GD Entwicklung, den Strukturfonds sowie der GD Forschung und Wissenschaft führt die EU-Gender-Expertin Braithwaite die vergleichsweise geringen Fortschritte bei der Verankerung von Gender-Interessen in der Entwicklungszusammenarbeit auf diese fehlenden Evaluierungen zurück. Für die Wirksamkeit neuer Richtlinien ist die Auswertung konkreter Erfahrungen nötig, denn sonst bleiben die Konzepte zur Erreichung von Chancengleichheit theoretische Abhandlungen.¹⁰³ Mit den im Aktionspro-

102 Im EIDHR Arbeitsprogramm (2002-2004) wird die Berücksichtigung der Genderperspektive als zentraler Faktor heraus gestellt, der sicherstellen soll, dass die EIDHR-Projekte den oben skizzierten, weiteren Politikrahmen der Kommission erfüllen. Das Instrument des Evaluierungsrasters (*technical evaluation grid*) wurde 2002 stärker auf die Berücksichtigung von Geschlechterfragen ausgerichtet. Konkrete Ergebnisse werden von der derzeit durchgeführten Evaluierung zum Themenfeld erwartet (Hailé, 2002, S. 9 f.).

103 *“The studies and evaluations undertaken by member states and the Commission on the impact of previous Structural Fund programmes on gender equality were vital to putting the case in the regulations. (...) The lack of proven evidence of the impact of EC development co-operation on the ground and of the consequences of integrating gender or not has without a doubt hindered progress in EC-ACP development co-operation. Without this proof, the arguments in support of gender mainstreaming can be – and are – treated as largely theoretical, born of Western feminist concerns that are not relevant to the developing countries.*

gramm 2001 festgelegten umfangreichen Programmevaluierungen hat die Kommission jedoch eine richtige Konsequenz aus der bisherigen Situation gezogen. Schlussfolgerungen und weitere Schritte bleiben abzuwarten, wenn die Ergebnisse der eingangs genannten Evaluierung vorliegen werden.

4.5.1 Instrumente

Vor der Analyse von Schwächen institutioneller Strukturen werden drei zentrale Instrumente erläutert, die – tatsächlich genutzt – die Umsetzung von Gender Mainstreaming vor Ort erheblich verbessern können:

– Geberkoordination

Die Koordination von Gebern in den Partnerländern ist seit langem eine zentrale Herausforderung der Entwicklungspolitik, deren Bedeutung wächst. Sie wird vor allem durch die neueren, multilateral gesteuerten Programme zur Armutsbekämpfung, wie *Sector-wide Approaches*, PRSPs und die Umsetzung der Millenniumsziele vorangebracht. Auch zur Umsetzung der Querschnittsaufgabe Gender existieren in manchen Ländern institutionen- und sektorübergreifende „WID/GAD-Gruppen“, in denen u.a. EU-Delegationen vertreten sind. Allerdings gibt es kaum Informationen oder gar einen Erfahrungsaustausch über die geleistete Arbeit, deren Wirkungen und Probleme. Painter/Ulmer stellen heraus, dass Gender in der Geberkoordination nur dann zum Gegenstand des Treffens wird, wenn es sich um ein genderspezifisches Programm handelt. Langfristige Kooperationen, die auch ein effektives „Ressourcen-pooling“ ermöglichen, sind kaum vorhanden:

*„There is a need for further institutionalisation and for a higher profile of existing gender mainstreaming and co-ordination efforts”.*¹⁰⁴

– Politikdialog

Der Politikdialog der EU-Delegationen mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ist von großer Bedeutung für die Unterstützung von Gleichheitszielen. Die Kommission hat sich verpflichtet, sich bei anderen Gebern für dieses Ziel einzusetzen, indem auf der Ebene der Delegationen die Kapazitäten für den politischen Dialog mit Regierungen der Partnerländer in Sektoren verbessert werden sollen. Im Rahmen der Verhandlungen zum Cotonou-Abkommen wurde Gender als Bestandteil des Politikdialogs auf die Agenda globalpolitischer Themen gesetzt, doch bislang wurde das Thema kaum und vor

(...) *Evidence-based policy and strategy is therefore a critical factor in sustaining gender mainstreaming*” (Braithwaite, 2001a, S. 13). Den folgenden Ausführungen liegen die Auswertungen von Braithwaite (2001a) und Painter/Ulmer (2002) zugrunde.

104 Painter/Ulmer (2002), S. 22 f.

allem nicht tiefgründig diskutiert. Auch die Kooperationen zwischen Asien-Europa (ASEM) sowie der EU und Lateinamerika nehmen auf die Gender-Mainstreaming-Verpflichtung der EU-Kommission Bezug; Detailangaben zur Umsetzung dieses Ziel werden jedoch nicht festgehalten.¹⁰⁵

— *Partizipation*

Der Politikdialog mit nicht-staatlichen Akteur(inn)en, der zur Stärkung von Gender-Interessen führen soll, setzt eine wirkungsvolle Partizipation von Frauenorganisationen voraus. Ob im Rahmen der regionalen Kooperationen, der bilateralen Verträge oder auf nationaler Ebene, bei der Erarbeitung von Länderstrategiepapieren, die aktive Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Kräften, insbesondere NRO, wird von diesen grundsätzlich als zu gering und vordergründig eingeschätzt. Wie erwähnt, sollen Länderstrategiepapiere an den internationalen Rahmen zur Erstellung von Armutsstrategiepapieren angepasst werden. Deshalb sollten auch die bei PRSP zentralen Aspekte von *ownership* und Partizipation stärker in den von der Kommission gesteuerten Programmen berücksichtigt werden. Dass die Beteiligung von frauenpolitischen Organisationen für das Erreichen umfassender politischer Zielsetzungen, wie nachhaltige Armutsbekämpfung, Friedenssicherung und sozialer Gerechtigkeit eine zentrale Voraussetzung ist, haben die Debatten zur Integration von Gender in PRS-Prozesse gezeigt.¹⁰⁶

4.5.2 Strukturen

Neben einer klaren Aussage in Politikpapieren, langfristigen und sektorübergreifenden Strategien der Implementierung, bedarf es einer tragenden institutionellen Struktur, um Gender Mainstreaming in die Praxis umzusetzen. Eine dem Ziel förderliche institutionelle Struktur besteht jedoch nicht nur aus motivierten Fachkräften im Ausführungsbereich und politisch überzeugtem Personal auf der Managementebene, aus ausreichenden Finanzen und Fortbildungsmöglichkeiten. Vielmehr müssen auch Faktoren wie die Institutionenkultur¹⁰⁷ und allgemeine Rahmenbedingungen des Umfelds berücksichtigt werden, um die Wirksamkeit der Querschnittsaufgabe bewerten zu können.

105 Painter/Ulmer verweisen u.a. auf folgende neuere Kommissionspapiere: European Commission (23 July 2002): „Commission Staff Working Paper: Fourth Asia Europe Meeting Summit in Copenhagen, September 22-24 2002. Unity and Strength in Diversity“; EU-Latin America & the Caribbean Summit (17-18 May 2002): “Conclusions – Political Declaration” und “Conclusions – Common values and positions”, Madrid.

106 Vgl. hierzu Rodenberg (2001b).

107 Aus der vergleichenden Analyse von Braithwaite (2001a, S. 10 f.) geht hervor, dass die institutionelle Kultur in GD Entwicklung weitgehend maskulin dominiert und strukturiert ist: lange Arbeitszeiten, Abwertung von Teilzeitarbeit, signifikante Geschlechtersegregation der Arbeits- und Jobverteilung. Zudem spricht sie von einer „Kultur der Ablehnung“ gegenüber Gender und Feminismus.

Aus Perspektive der konsultierten Gender-Expertinnen der EU ist bereits das Umfeld für Querschnittsthemen allgemein und Gender Mainstreaming im besonderen nicht förderlich, denn erstens bestehen aufgrund der aufgeschobenen Zahlungen enorme Anforderungen in Bezug auf einen zügigen Mittelabfluss; zweitens ist der Zeitaufwand für verfahrenstechnische Bestandteile in der Abwicklung sehr hoch (und wird durch die Berücksichtigung von Querschnittsthemen noch erhöht) und drittens ist die Ausstattung mit Personal viel zu gering. Unter diesen Bedingungen nimmt das Interesse der Kommissionsmitarbeiter/-innen an Themen wie Gender stetig ab. Aufgrund des langwierigen und komplexen Prozesses sind nicht sofort direkte Wirkungen zu beobachten, so dass der „Mehrwert“, der durch die Auseinandersetzung mit dem Thema entsteht, nicht spürbar ist. Die sprachliche Sperrigkeit des Begriffes 'Gender Mainstreaming' und seine Verankerung im anglophonen Diskurs erschwert zudem die Verbreitung unter frankophonen Delegierten und Mitarbeiter/innen.

– *Institutionelle Strukturen*

Am Ältesten, aber derzeit auch daselbst am stärksten gefährdet, sind die gender-relevanten Strukturen in der GD Entwicklung. Bereits 1982 wurde dort ein Referat zur „Integration von Frauen in die Entwicklung“ (*WID desk*) gegründet. Seit 1996 als „*GAD desk*“ oder „*Gender desk*“ bezeichnet, war die Stelle des oder der Gender-Expert(en)in zumeist von den „Gender-fortschrittlichen“ Mitgliedstaaten Niederlande, Dänemark – und seit 1997 Schweden – finanziert und mit nationalen Sachverständigen¹⁰⁸ besetzt worden. Seit der Einrichtung als „*WID desk*“ gab es nur wenige Perioden, in denen die oder der externe Berater/-in länger als drei Jahre im Amt blieb. Die Vollzeitstelle, die heute mit einer Teilzeit-Verwaltungskraft ausgestattet ist, wird nun zwar durch einen „*Gender Help Desk*“ unterstützt, der auf Anfrage von Mitarbeiter(innen)n anderer Generaldirektionen technische Hilfe, z.B. im Projektmanagement, anbietet. Doch ist die generelle Unterstützung für die Arbeit des *Gender Desks* in anderen Generaldirektionen sehr schwach. Im Zusammenhang mit der vom *Gender Desk* ausgehenden Expertise konstatiert Braithwaite für die erste Hälfte der 1990er Jahre einen Aufbruch in der Genderpolitik in der Entwicklungszusammenarbeit der EU. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hingegen, zeigte sich insbesondere in der Phase der Umsetzung der Ratsresolution zur "Integration von Geschlechterfragen in die Entwicklungszusammenarbeit" (1995), dass das Engagement nicht über punktuelle Aktionen (Trainings, „*Engendering*“ der Projektmanagementmethoden etc.) hinaus auf die Strukturen wirkte; z.B. durch Schaffung informeller Netzwerke für Genderkompetenzen. Die Initiative zur Erstellung eines mit Zeitzielen verbundenen Aktionsplans zum Gender Mainstreaming ging ebenfalls vom *Gender Desk* aus. Doch auch hier indizieren die langwierigen, Dienststellen übergreifenden Verhandlungen zwischen 1999 und 2001, dass Unterstützung und Kapazitäten für Gender Mainstreaming in der EU-EZ grundsätzlich fehlen.¹⁰⁹

108 So genannte *Detached National Experts* (DNE).

109 "In summary (...) the dynamic and coherency of the gender mainstreaming initiative in EC development co-operation with ACP countries has tailed off considerably". Vgl. Braithwaite (2001a), S. 4.

Daran ändert auch die Existenz der „*Inter-service Quality Group*“ nichts – eine im Zusammenhang mit der Reform der EU-EZ im Jahr 2000 geschaffene Arbeitseinheit, die institutionelle Unterstützung für mehr Kohärenz und Berücksichtigung von Querschnittsthemen in der GD Entwicklung anbietet. Doch die Querschnittsevaluierung der LSP hat den geringen Einfluss bzw. die geringe Einflussnahme der Qualitätssicherungsgruppe auf die Verankerung von Genderfragen verdeutlicht.

Der Querschnittsthemengruppe aus der nicht zuletzt durch die Strukturreformen geschwächten GD Entwicklung steht eine „*Inter-service Group on Gender Equality*“ gegenüber. Mit der Aufgabe betraut, die Verpflichtung der Kommission zum Mainstreaming zu überwachen und bei der Umsetzung zu stärken, setzt sie sich aus Mitgliedern aller Kommissionen zusammen. Unter der Leitung der GD Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten ist die Qualitätssicherung der Querschnittsaufgabe Gender jedoch eine zusätzliche Aufgabe eines/einer jeden im Team. Painter/Ulmer stellen fest, dass die Gruppe bislang keine wichtige Rolle gespielt hat; nicht zuletzt, weil viele der Beschäftigten, z.B. in den GD RELEX, diese „Querschnittskontrolle“ als eine unzulässige Einmischung ablehnen.¹¹⁰

Mit der Schaffung von *EuropeAid* Anfang 2001 sind auch erhebliche Anstrengungen unternommen worden, im Amt für Zusammenarbeit Gender als Querschnittsaufgabe strukturell zu verankern. Jede der Direktionen mit regionalen Schwerpunkten (A-E) ist Gender Mainstreaming im Rahmen der Durchführung seiner Programme verpflichtet. Zusätzlich ist die Direktion F für die Verwaltung horizontaler Programme, u.a. auch für soziale Entwicklung und Gender verantwortlich. Diese Struktur entspricht theoretisch der ursprünglichen Idee von Gender Mainstreaming als Doppelstrategie. So gesehen, wäre diese Struktur bestens geeignet, ein System von *checks and balances* zu schaffen, um Gender Mainstreaming systematisch zu integrieren. Doch letztendlich kommt es zum Paradoxon, so die Untersuchungsergebnisse von Painter/Ulmer, dass Gender zwischen alle Strukturen hindurch fällt: die umfassende Verantwortlichkeit führt dazu, dass Gender überall und nirgends verortet ist¹¹¹ und sich niemand dafür zuständig fühlt – außer der einzigen Verwaltungskraft, die die entsprechende Haushaltslinie verwaltet.

Diese Tendenz wird verstärkt durch den Prozess der Dezentralisierung und Delegierung von öffentlicher Hilfe in die EU-Delegationen vor Ort. Unter den bei *EuropeAid* angesiedelten zehn thematischen Arbeitsgruppen, welche die EU-Delegationen beraten sollen, ist keine zu Genderfragen. So bleibt es bei der allgemein ausgesprochenen Verantwortlichkeit aller für das Thema, dem sich erfahrungsgemäß nur angenommen wird, wenn es im Stab der Mitarbeiter/-innen und in der Institution eine ausgewiesene politi-

110 Painter/Ulmer (2002), S. 29. Woodward geht noch einen Schritt weiter, indem sie auf die grundlegende Kultur des Widerstands innerhalb der EU verweist, die Gender nicht aus dem „Ghetto der Chancengleichheit“ entkommen lassen will (2001, S. 22).

111 Ebd., S. 27.

sche Verbindlichkeit für Gender gibt. Dabei ist nicht nur die inhaltliche und zeitliche Kapazität der einzelnen von Bedeutung, sondern vor allem die Aufhängung des Themas in der Hierarchie der Organisation. Doch ist Gender zumindest in der GD Entwicklung keinem Rang von politischer Entscheidungsmacht zugeordnet.¹¹²

In Anbetracht der Strukturreformen in der EU-Entwicklungspolitik und vor dem Hintergrund der zunehmenden, aber nicht klar zugeordneten Verantwortlichkeiten von *EuropeAid* für Gender Mainstreaming sowie dem mit der Dezentralisierung anwachsenden Aufgabenbereich von GD Beschäftigung,¹¹³ ist die Zukunft des Gender *Desks* und damit die institutionelle Verankerung des Gender-Themas mehr als ungewiss.

— *Personelle Strukturen und Wissensmanagement*

Die Ausstattung mit quantitativ ausreichendem und qualitativ hinreichend qualifiziertem Personal wurde in der Richtlinie von 1995 festgehalten. Sowohl die Fortschrittsberichte zur Umsetzung der Richtlinie als auch verschiedene unabhängige Gutachten stellen hingegen eine permanente personelle Unterbesetzung für Gender-Fragen fest. Gender-Expertise wird in GD Entwicklung allein durch die so genannten *Detached National Experts*, z.Zt. von SIDA bereit gestellt. Auch *EuropeAid* mangelt es – trotz guter institutioneller Ansätze – an Personal für die Aufgabe, während in der GD Außenbeziehungen und in der GD Handel überhaupt keine Stelle für Gender existiert. Stattdessen wird der Großteil der in RELEX anfallenden Beratungsarbeit an unabhängige Gutachter/innen und externe Expert/innen vergeben und damit ausgelagert. Trotz der teilweise langfristigen Verträge mit den hochqualifizierten Berater(innen)n, führt ihre Arbeit nicht zu einer "Institutionalisierung des akkumulierten Wissens". Die Bindung von Gender-Kompetenz an Externe führt nicht nur zur Assoziation, dass Gender ein reines Expert(inn)enwissen sei, sondern verhindert die Bildung einer institutionellen „*Ownership*“ und damit eines institutionellen Gedächtnisses: Das Wissen geht mit den wenigen Personen, die es besitzen, verloren. Zum Mandat des Gender Mainstreaming in der EU gehört jedoch auch die Aufgabe der Zuverlässigkeit von Selbstbeobachtung und des Wissensmanagements.¹¹⁴ Wo es jedoch kein „*Wissens-Pooling*“ gibt, ist auch die Koordination eines effektiven Gender Mainstreamings in den entwicklungspolitischen Programmen zwischen der EU und ihren Mitgliedsländern schwierig.

112 “Even when GAD staff [was] in place, responsibility for gender was located at too low a level (and marginal to decision-making) to have any effect. [There have been] attempts to establish networks of gender focal points, but [these were] too junior, [with] too much turnover, [and] too little support”, Braithwaite (2001a), S. 11.

113 Z.B. ist das Kabinett von Diamantopoulou zuständig für das Briefing von Kommissar(inn)en und Delegationsleiter(innen)n, die in EU-Partnerländer reisen.

114 Braunmühl und Braithwaite (mündlich); Braithwaite (2001a), S. 5; vgl. auch Painter/Ulmer (2002), S. 30.

— *Fortbildungen*

Fortbildungen ("Gender-Training") der Mitarbeiter/-innen in der Kommission wurden mit dem Aktionsprogramm erneut als zentrale Maßnahme der Umsetzung festgeschrieben. Erklärtes Ziel ist es, „dass das gesamte in der Kommission mit der Entwicklungszusammenarbeit befasste Personal die erforderliche Sachkompetenz haben wird, um im Dialog mit Entwicklungsländern die Gleichstellung von Frauen und Männern zu haben.“¹¹⁵ Im Einzelnen schließen die Fortbildungsmaßnahmen auch Führungskräfte (*High Level Trainings*) sowie die Delegationen vor Ort mit ein. Neu ist nicht die Maßnahme als solche – denn erfolgreiche Fortbildungen hat es bereits seit der Verabschiedung der 1995er-Richtlinie gegeben – sondern das Angebot so genannter „maßgeschneiderter Veranstaltungen“ in verschiedenen Sachbereichen, z.B. in den nationalen Haushaltsplänen. Allerdings sind Fortbildungen innerhalb der GD Entwicklung und RELEX allein nicht ausreichend, denn bisherige Erfahrungen mit der Institutionalisierung von GM zeigen, dass es ebenfalls einer „kritischen Masse“ in den anderen Schwerpunktbereichen der EU-Politik bedarf.

— *Budgetfragen*

Das vorhandene Budget des Aktionsprogramms ist begrenzt und weitgehend verplant. Im Rahmen des Gender Expert Meetings der EU und innerhalb der interessierten Gender-Gemeinschaft wird jedoch diskutiert, ob die Erstellung eines Handbuchs und einige wenige Gender-Trainings für Führungskräfte tatsächlich zielorientiert wirken oder ob das geringe Finanzvolumen von 2,2 Mio. Euro jährlich nicht sinnvoller in „Trainings für Trainer“ in den AKP-Staaten bzw. in den Entwicklungsländern verwendet werden sollte. Auf Länderebene ist das Interesse an Instrumenten zur Operationalisierung und Handhabung konkreter Probleme wesentlich größer als in der EU-Zentrale. Andererseits ist es unumstritten, dass es innerhalb der EU an politischem Willen zur Umsetzung von GM mangelt, und dieser sollte durch die entsprechende Bewusstseinsbildung auf den Führungsebenen erreicht werden.

Mainstreaming-Befürworterinnen plädieren deshalb auch bei den Haushaltslinien für die Verankerung einer Doppelstrategie: neben der spezifischen Gender-Haushaltslinie (B7-6220) sollten die allgemeinen Haushaltslinien Ressourcen für die Berücksichtigung geschlechterrelevanter Fragen und Initiativen zur Verfügung stellen.

Die Erfahrungen mit Gender Mainstreaming in der GD Entwicklung haben allerdings einige Gender-Expertinnen zu der Position geführt, die Aufrechterhaltung einer speziellen Gender-Budgetline grundsätzlich in Frage zu stellen. Obwohl über die Finanzierung aus dem spezifischen Haushalt wichtige Aktivitäten realisiert werden können, führe das Vorhandensein und die Verwendung von Mitteln aus der eher niedrigen Gender-

115 Aktionsprogramm (2001), S. 18.

Haushaltlinie oft dazu, dass sich die zentralen Akteure und politisch Verantwortlichen nicht verpflichtet sehen, eigene Ressourcen für Gender-Mainstreaming-Aktivitäten aufzuwenden. Die Erfahrungen in der GD Regionalpolitik und GD Forschung, in denen keine separate Geschlechterhaushaltlinie existiert, zeigen, dass teilweise eine größere Verpflichtung gegenüber dem Thema besteht, da der gesamte Haushalt von den Maßnahmen berührt ist.¹¹⁶

Im Sinne der Doppelgleisigkeit von Gender Mainstreaming, die auch spezifische Maßnahmen für ein *Empowerment* von Frauen beinhalten sollte, sowie vor dem Hintergrund der weiter oben ausführlich dargelegten Verflüchtigungsgefahr politischer Wirksamkeit des Gender-Ansatzes im „Hauptstrom“, sollten auch die geringfügigen eigenständigen Haushaltsmittel aufrechterhalten werden, denn:

“Unless transparent and concrete steps are taken by the Commission to mainstream gender and other cross-cutting themes into geographical budget lines (...), the budget line on integrating gender issues will be the main mechanism to ensure implementation of the EU's policy commitment. In the current policy and institutional environment, an end to this source of financial support might result in the total evaporation of gender policies.”¹¹⁷

5 Perspektiven der EU-Genderpolitik

Seit der Verabschiedung der Pekingener Aktionsplattform, für deren progressive Ausrichtung sich auch die EU-Kommission eingesetzt hatte, bzw. seit der Verabschiedung der Richtlinie zur Integration von Genderfragen in die Entwicklungspolitik der europäischen Gemeinschaft 1995, sind wesentliche Fortschritte bei der Verankerung der Gender-Mainstreaming-Strategie zu verzeichnen. Die Kommission hat in verschiedenen Dokumenten wiederholt die Relevanz einer Doppelstrategie des Prinzips anerkannt und betont, dass neben den Maßnahmen zur Integration von Gender-Aspekten auch spezifische Fördermaßnahmen zur Beseitigung von Ungleichheit notwendig sind. Diese Doppelstrategie kontinuierlich aufrecht zu erhalten, verlangt jedoch einen umfassenden politischen Willen, eine strukturelle Einbettung der Prinzipien in finanzielle und personelle Ressourcen sowie regelmäßige Überprüfungsmechanismen der Umsetzung. Hier zeigt die Umsetzung der Gender-Mainstreaming-Politik in der Entwicklungszusammenarbeit der Kommission allerdings nur geringe Fortschritte, die zudem durch übergreifende Reformen bedroht sind.

116 Vgl. Braithwaite (2001a), S.11 ff. sowie (2001b).

117 Painter/Ulmer (2002), S. 31.

Langfristig und nur unter Vorlage empirischer Ergebnisse wird zu klären sein, ob und inwiefern die hier in Kürze vorgestellte Reform der „RELEX-Familie“ auch zu einer Weiterentwicklung des Gender-Ansatzes in der EU-EZ führt. Da frauenpolitische Erfahrung gezeigt hat, dass „Familienstrukturen“ die bestehenden Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen eher verstärken, als dass sie zu ihrer Überwindung beitragen, erscheint die Einschätzung im DAC *Peer Review* aus Gender-Perspektive zu optimistisch:

„... the RELEX reform has strengthened the organisational structure of the European Commission by integrating the services dealing with political, trade and development more strongly within a 'RELEX family'”.¹¹⁸

Längst ist die Politik der Europäischen Union nicht mehr allein auf die Aushandlung von Handelsverträgen und die Stabilisierung der europäischen Wirtschaftspolitik ausgerichtet. Fragen der sozialen und der Geschlechtergleichheit, Schutz der Menschenrechte, Bekämpfung der Armut sowie ökologische und soziale Verträglichkeit von Globalisierungsprozessen sind wesentlich für das weitere Politikverständnis der Europäischen Union, die sie in der Charta der Grundrechte festgehalten hat. Das Bekenntnis zu den fundamentalen Freiheitsrechten, zu denen selbstverständlich auch die Nicht-Diskriminierung (Art. 21) und die Gleichheit von Männern und Frauen (Art. 23) gehören, ist als eine Antwort auf die Herausforderungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Globalisierungsprozesse zu verstehen.

Im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft um zwölf neue Mitgliedstaaten im Mai 2004 sind weitere Reformen vonnöten. Mit der Erklärung von Laeken vom 15.12. 2001 wurde der Europäische Konvent eingesetzt, dessen Aufgabe es ist, ein Verfassungsdokument zu erstellen, das ein Mehr an Demokratie, Transparenz und Effizienz in der EU verankert. Die EU-Reform und die Erweiterungsdebatte sind in Hinblick auf ihre Ziele der Gestaltung einer integrativen und repräsentativen Demokratie auch aus der Geschlechterperspektive relevant und sollten kritisch begleitet werden.

Zwar hat die EU-Kommission den Beschluss, in den von ihr eingerichteten Ausschüssen und Sachverständigengruppen zur Verfassungsreform auf die ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern zu achten, mit einer Mitteilung vom 7. 7. 2000 als Gemeinschaftsstrategie erneuert und entspricht damit einer wiederholten Forderung nach Geschlechtergleichheit in Entscheidungsprozessen. Doch tatsächlich spiegeln weder die Debatten um die Osterweiterung noch der verfassungsgebende Prozess eine relevante Beteiligung von Frauen.¹¹⁹ In den Entscheidungsorganen zum Reformprozess sind Frauen stark unterrepräsentiert; so besteht sowohl im Präsidium des Konvents als auch im Konvent selbst ein starkes Ungleichgewicht der

118 Unter „RELEX-Familie“ werden die GD für Außenbeziehungen, GD Entwicklung, GD Handel, *EuropeAid* und ECHO gefasst. Quelle des Zitats: OECD/DAC Peer Review (2002), S. 2.

119 Zur Diskussion um Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Beziehungen der EU mit Entwicklungsländern s. die Ergebnisse der EADI-Konferenz 2002 (www.eadi.org/genconf2002/session_B.htm), insbesondere van Reisen (2002) und Wiemann (2002). Zur Debatte um Gender-Aspekte in der Erweiterungsdiskussion vgl. Steinhilber (2002).

Geschlechter (zwei Frauen gegenüber 10 Männern im Präsidium; 16 zu 87 im Konvent). Auch inhaltlich wird in keinem der politischen Prozesse zum jetzigen Zeitpunkt weder der unterschiedlichen Lebensrealität noch den Interessensunterschieden von Frauen und Männern ausreichend Rechnung getragen.

Der im Herbst 2002 vorgelegte erste Verfassungsentwurf bezieht sich weder explizit auf die gleichen Rechte für Männer und Frauen als Grundwert der Gemeinschaft, noch wird in ihm die Notwendigkeit zur Herstellung von Geschlechtergleichheit betont. Diese Tendenz widerspricht nicht nur den rechtlich verbindlichen Vereinbarungen zur europäischen Gleichstellungspolitik, sondern ist auch Ausdruck eines Defizits repräsentativer Demokratie auf europäischer Ebene.

Um die Lücke zwischen Theorie und Praxis, Rhetorik und Realität, Richtlinien und Umsetzung zu schließen und damit den übergeordneten politischen Zielen näher zu kommen, bedarf es regelmäßig angewandter Überprüfungsmechanismen und einer wirkungsvollen Partizipation insbesondere der pro-aktiven staatlichen und nicht-staatlichen frauenpolitischen Kräfte.

6 Empfehlungen zur Gender-Politik deutscher Entwicklungszusammenarbeit

Die folgenden Empfehlungen richten sich nicht an die EU-Kommission, sondern an das BMZ.¹²⁰ Im Vordergrund stehen dessen Möglichkeiten, den eigenen Beitrag zur Förderung des Gender Mainstreaming in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft zu stärken und die Kooperation mit anderen Mitgliedsländern auszubauen. Unter Berücksichtigung der politischen Leitbilder europäischer EZ, Komplementarität, Koordination und Kohärenz, ergeben sich Anknüpfungspunkte an die europäische Debatte in zweierlei Hinsicht: Zum einen wird nach den rechtlichen und konzeptionellen Vorgaben der EU für Gender Mainstreaming gefragt, die das BMZ in der bilateralen EZ berücksichtigen sollte. Zum anderen werden seine möglichen Beiträge zum Thema auf EU-Ebene herauskristallisiert.

Rechtliche Vorgaben der EU zu Gender Mainstreaming:

Die rechtlichen Vorgaben der EU¹²¹ und die entsprechenden Gesetze auf der Ebene der Bundesrepublik¹²² sind auch im BMZ als verbindliche Leitprinzipien anerkannt. Für die Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes (12/2001) ist das Personalreferat zuständig. Für das GM „nach innen“ liegt die Federführung beim Organisationsreferat. Beide werden in ihrer Arbeit

120 Ausführliche Empfehlungen an die Kommission, zu den Handlungsfeldern „Politische Verpflichtungen“, „Umsetzung der Programme“, „Mechanismen“ und „Politischer Wille“, legen Painter/Ulmer (2002), S. 36 ff. vor.

121 Art. 2, Art. 3 (2) und Art. 141 des Amsterdamer Vertrags.

122 Art. 3 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland; Gleichstellungsgesetz (1999).

durch die Gleichstellungsbeauftragte unterstützt. Das Gleichbegriffungskonzept (1997 bzw. 2001) verankert GM als verbindliches Prinzip für die Politik des BMZ und seine Durchführungsorganisationen nach "außen". Die Federführung für seine Umsetzung liegt beim Querschnittsreferat 406.

Sowohl in seiner Gender-Politik nach innen als auch in vielen Bereichen der BMZ-Politik nach außen wird das Thema im BMZ ernst genommen und eine aktive Gleichstellungspolitik betrieben. Dennoch sind weitere Anstrengungen nötig, Gleichstellung, *empowerment* und Gender Mainstreaming tatsächlich in *allen* Politikfeldern, insbesondere in den Bereichen Finanzierung von Entwicklung, Welthandel und Umwelt sowie den Länderreferaten umzusetzen. Hier ist vor allem das für GM zuständige Querschnittsreferat gefordert, das – gemessen an den Aufgaben, die sich ihm stellen – mit viel zu geringen personellen und materiellen Ressourcen ausgestattet ist.

Konzeptionelle Vorgaben der EU zur Berücksichtigung im BMZ:

Zentrale konzeptionelle Vorgabe der EU-Politik zu GM ist die Verankerung der **Doppelstrategie**, die sowohl eine Integration des Themas in alle anderen Politikfelder vorsieht, als auch spezifische Fördermaßnahmen zur Beseitigung einer besonderen bzw. strukturellen Benachteiligung von Frauen. Diese Vorgabe ist mit dem Gleichbegriffungskonzept des BMZ ebenfalls zum leitenden Prinzip erklärt.

Darüber hinaus sind die wichtigsten Elemente des aktuellen Aktionsprogramms zum GM in der EU-EZ für die Umsetzung der Genderpolitik des BMZ richtungsweisend (vgl. 4.2). Hier kristallisieren sich folgende Ansatzpunkte für die bilaterale EZ des BMZ heraus:

- **Analyse:** Anknüpfend an die vorliegenden Analysen zur Integration von Gender in die Armutsbekämpfungspolitik bzw. das Armutsprogramm des BMZ, sollten – in Zusammenarbeit mit Partnerländern – Analysen der Geschlechterproblematik und deren Einbeziehung in die globale Strukturpolitik, insbesondere in den Bereichen Finanzierung von Entwicklung, Handel und Wirtschaftsförderung, soziale Sicherung sowie Friedenssicherung und Konfliktprävention, durchgeführt werden. Sektorale geschlechtsspezifische Indikatoren sollten entwickelt werden.
- **Integration:** Um die systematische Integration von Gender in den gesamten Projektzyklus auf Länder- und regionaler Ebene zu gewährleisten, müssen Erhebung und Auswertung disaggregierter Daten gefördert werden. Die bisherigen Bemühungen zur Berücksichtigung von Gender in SSP und PRSP sollten unbedingt fortgeführt und ausgewertet werden. Die Programmorientierung der bilateralen Geber, die sukzessive die Projektförderung ersetzt, sowie die Auswirkungen (Chancen, Gefahren) der Hinwendung bilateraler EZ zur Budgetförderung sollten nicht nur in Hinblick auf die Armutsorientierung, sondern auch auf ihre geschlechtsspezifische Dimension hin untersucht werden.
- **Kapazitätenaufbau:** Im Sinne der Entwicklung einer Gender-Kompetenz sollte die bereits begonnene Fortbildungsreihe der Mitarbeiter/-innen im BMZ fortgesetzt und auch für Partnerländer angeboten (bzw. dort gefördert) werden.

- **Politikdialog:** Das BMZ sollte den Aufbau und die breite Beteiligung der Gebergemeinschaft an den im Aktionsprogramm genannten *In-country gender donor coordination groups* aktiv unterstützen. Die Zusammenarbeit mit den EU-Delegationen vor Ort sollte die Fragen der Geschlechtergleichheit betonen. Möglichkeiten, Gender auf die Agenda des bi- und multilateralen Politikdialogs zu setzen, sollten überprüft werden.
- **Geberkoordination:** Eine engere Zusammenarbeit mit *like-minded-donor-countries* in Partnerländern sollte angestrebt werden. Das BMZ könnte einen informellen, thematisch eingegrenzten Erfahrungsaustausch zum Gender Mainstreaming unter EU-Mitgliedstaaten anregen und die Gastgeberschaft dafür übernehmen.
- **Evaluierung:** Das BMZ sollte seine „komparativen Vorteile“ kennen. In welchem Themenfeld der Gender-Politik kann es eine stärkere, d.h. pro-aktive Rolle übernehmen? Voraussetzung dazu sind Bestandsaufnahmen und Evaluierungen der eigenen Arbeit: Die einzig existente Auswertung von Maßnahmen mit Gender-Relevanz, beruhend auf drei Länderstudien, ist überholt¹²³ und eine umfangreiche Bestandsaufnahme der aktuell durchgeführten Maßnahmen des BMZ dringend erforderlich: Welche Maßnahmen sind gender-relevant, welche basieren auf gezielter Frauenförderung bzw. *empowerment*? Welche Gender-Maßnahmen werden derzeit im Bereich der Armutsbekämpfung durchgeführt? Welche Wirkung haben sie erzielt?¹²⁴ Die ToRs der laufenden EU-Evaluierung zu GM sollten ebenso wie die Ergebnisse als Bewertungskriterien ausgewertet und für eigene Evaluierungen hinzu gezogen werden, ebenso die neueren Evaluierungen anderer Mitgliedstaaten.¹²⁵

Der Beitrag des BMZ in der EU

Die EU ist mehr als die Summe ihrer Teile, aber jedes Mitgliedsland kann und sollte wichtige Beiträge liefern. Insbesondere der Gender *Desk* ist auf die Erfahrungen der Mitgliedstaaten angewiesen. Das BMZ hat in den letzten Jahren zahlreiche Politik-Papiere und gute Praktiken im Bereich Gender Mainstreaming entwickelt (Überarbeitung der SSP, Fortbildungskonzept), diese jedoch kaum für die Verbreitung in der Gebergemeinschaft aufbereitet. Das sollte zukünftig anders gehandhabt werden. Der Gender *Desk* bietet für nötige Übersetzungen den Sprachendienst der Kommission an.

- **Koordination und Kohärenz:** Je schwächer die eigenständigen entwicklungspolitischen Strukturen in der EU-Kommission werden, je geringer deren Einfluss, umso dringender müssen Absprachen getroffen werden und muss ein regelmäßiger Informations-

123 BMZ (2000b): Serienevaluierung 1997-1999: „Geschlechterspezifische Differenzierung der Zielgruppe“ in ausgewählten FZ/TZ-Vorhaben.

124 Hier sind konkrete Projekt- und Programmauswertungen gefordert, wie sie derzeit im Zusammenhang von PRSP durchgeführt werden, nicht jedoch eine ressort-unspezifische Auflistung aller Aktivitäten.

¹²⁵ Vgl. insbesondere den SIDA-Bericht: „Mainstreaming Gender Equality“ (Mikkelsen et al., 2002).

austausch zur Genderpolitik mit anderen Ressorts und deren Vertreter/innen in der EU stattfinden; v.a. mit BMFSFJ und AA. Angesichts der durchgeführten und zu erwartenden Strukturreformen im Bereich Entwicklungszusammenarbeit sollten die Dienststellen-**Zuständigkeiten** für Gender in der EU-EZ geklärt und ggf. weitere Ansprechpartner/-innen bzw. Fürsprecher/-innen der Thematik in der EU-Kommission (*EuropeAid*), im Rat und im Parlament (beratende Ausschüsse) gesucht werden.¹²⁶

- **Komplementarität** sollte auch weiterhin das leitende Prinzip beim Gender-Ansatz der Bundesregierung sein und dieser in seiner Komplexität – Integration und Frauenförderung/*empowerment* – gegenüber der EU und anderen Mitgliedstaaten mit Nachdruck vertreten werden.
- **Monitoring:** Die Überarbeitung und Neuerstellung von Politikinstrumenten, wie z.B. der ALA-Verordnung sollte die Gender-Problematik integrieren und Fragen der Gleichberechtigung wirkungsvoll berücksichtigen. Die an der Überarbeitung beteiligten BMZ-Referate sollten dafür Sorge tragen, dass Neuentwürfe nicht hinter bereits erreichte Standards, die in den ursprünglichen Dokumenten oder verbindlichen Politikleitlinien verankert sind, zurück fallen. Auch die Verhandlungen zum Cotonou-Vertrag, regionale EPAs, ASEMs und andere Handelsabkommen sollten von der Bundesregierung und den an Verhandlungen beteiligten Ressorts, dahin gehend überprüft werden, dass die Querschnittsaufgabe Gender hinreichend und kohärent berücksichtigt wurde.

In Kenntnis der laufenden politischen Prozesse zur Umsetzung des Aktionsprogramms (s. Zeitplan) sollten zu erwartende Ergebnisse und Dokumente regelmäßig vom BMZ nachgefragt werden (z.B. EU-Gender-Evaluierung 2003; High-Level-Gender-Training 2003). Es kann sich unterstützend auswirken, diese Anfragen nicht allein oder direkt an den ausführenden Gender *Desk* in GD Entwicklung zu richten, sondern an die Führungsebene. Anfragen zur Genderpolitik oder gender-relevanten Prozessen sollten auch an GD RELEX und GD Handel gerichtet werden.

- **Personelle Ressourcen:** Das BMZ sollte prüfen, inwieweit es den Gender *Desk* in GD Entwicklung personell unterstützen kann, durch zukünftige Entsendung eines/einer DNE oder zusätzlicher Kooperationspartner/-innen bzw. Expert(innen)en nach Brüssel. Darüber hinaus ist es dringend erforderlich, die personellen Ressourcen für Genderfragen im BMZ aufzustocken, um den Erwartungen der EU als Gebergemeinschaft an das Mitgliedsland Deutschland in diesem Themenfeld gerecht zu werden.
- **Finanzielle Ressourcen:** Ergänzend sollten dem Gender-Referat mehr finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, um verstärkt kurz- oder langzeitige externe Beratung (Studien, Fortbildungen, Evaluierungen, Briefings) hinzu zu ziehen, die sowohl

126 D.h.: Welche Verbindungen bestehen derzeit zwischen Vertreter/innen in den Parlamentsausschüssen, insbesondere „Committee on Women's Rights and Equal Opportunities“ und „Committee on Development and Cooperation“, insbesondere der „Arbeitsgruppe Menschenrechte“ im Entwicklungshilfesausschuss? Welche Lobby besteht für Genderfragen in der Entwicklungszusammenarbeit, wenn die Kompetenzen des Entwicklungsausschusses weiter reduziert werden?

das *In-House-Mainstreaming* (Gender-Auditing) als auch Mainstreaming-Projekte in den Partnerländern (z.B. Gender *Impact Assessments*, GIA) unterstützt.¹²⁷

Das BMZ sollte eine von der Kommission und den Mitgliedsländern getragene Studie anregen und – soweit möglich – koordinieren, in der die Auswirkungen der zunehmenden Budgetfinanzierung und Strukturreformen der Entwicklungsfinanzierung aus Geschlechterperspektive (GIA) untersucht werden: Können die Doppelstrategie und die Unterstützung von Maßnahmen zum *empowerment* von Frauen aufrechterhalten und sinnvoll weiter geführt werden? Ist die angestrebte Kohärenz auch in Bezug auf Querschnittsaufgaben gewährleistet?

- **Kohärenz im Konvent:** BMZ und Bundesregierung sollten alle Möglichkeiten des politischen Dialogs nutzen, um im Rahmen der europäischen Verfassungsreform eine arbeitsorientierte, ganzheitliche Entwicklungspolitik zu verankern, in der das Querschnittsthema Gender angemessen vertreten ist. Zur Förderung einer repräsentativen Demokratie sollten zivilgesellschaftliche Kräfte entwicklungspolitischer Ausrichtung, die im Konvent derzeit nicht vertreten sind, auf nationaler Ebene konsultiert werden. Die Zukunft Europas sollte in öffentlichen Foren diskutiert werden – auch aus frauen- und entwicklungspolitischer Perspektive!

¹²⁷Hier sei noch einmal auf die von Woodward aufgelisteten Ansätze zur Institutionalisierung von Gender Mainstreaming auf nationaler Ebene verwiesen (2001, S. 24 ff.), die von europäischen Mitgliedsländern, insbesondere Niederlande und Schweden angewendet wurden.

Literatur

Allroggen, Ulrike et al. (Hg.) (2002): Was bringt Europa den Frauen? Feministische Beiträge zu Chancen und Defiziten der Europäischen Union, Hamburg

APRODEV (2001): Presentation by APRODEV at EP Development Committee on EC Programme of Action on Gender Mainstreaming, Brüssel (18.12.2001), Manuskript

- (2002a): EPAs – What's in it for Women? A Gender Based Impact Assessment Study on 'Women in Zimbabwe: Issues in Future Trade Negotiations with the EU', Brüssel
- (2002b): Gender and Violent Conflict. A GOOD conference Report, Brüssel
- (2002c): Table summarizing some aspects of the ACP Country Strategies, Brüssel

Ashoff, Guido (2002): "Für eine Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken", in: E+Z (6/2002), S. 172 - 176

Ay, Peter / Robert **Kappel** (1999): "Hindernisse und Potentiale in EU-Konzeptionen zur Armutsbekämpfung", in: Journal für Entwicklungspolitik XV/2 (1999), S. 309 - 329

BOND (Hg.) (o.J.): Tackling Poverty. A Proposal for the European Union Aid Reform, London

Braithwaite, Mary (2000): "Mainstreaming Gender in the European Structural Funds. Paper prepared for the Mainstreaming Gender in European Public Policy Workshop, University of Wisconsin/Madison (10/2000)

- (2001a): Gender Mainstreaming in the European Commission: Explaining the Roller Coaster of Progress and Regression. Arbeitspapier, Brüssel (ursprüngl. Vortragsmanuskript für die DPU Konferenz "Mainstreaming Gender in Policy and Planning: South – North Experience", 28.6. - 1.7. 1999)
- (2001b): Gender in Research. Gender impact assessment of the FP % specific programmes – Improving human research potential and the socio-economic knowledge base. A study for the European Commission, Brüssel

Braunmühl, Claudia von (2001): "Gender Mainstreaming Worldwide – Rekonstruktion einer Reise um die Welt", in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 2/2001, S. 183 - 201

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2000): 20 Jahre Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Bonn

- (Hg.) (2002): Gender Mainstreaming. Was ist das?, Berlin

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2000a): "Empowerment" von Frauen in der entwicklungspolitischen Praxis. Die 40-Millionen-Dollar-Zusage von Peking für Projekte der Rechts- und sozialpolitischen Beratung, BMZ spezial Nr. 12 (2000), Bonn

- (2000b): Serienevaluierung "Geschlechterspezifische Differenzierung der Zielgruppe" in ausgewählten FZ/TZ-Vorhaben, Bonn
- (2001): Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess. Gleichberechtigungskonzept (Mai 2001), Bonn

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit / Heinrich Böll Stiftung / UNED Forum (Hg.) (2001): Gender Perspectives for Earth Summit 2002. Energy, Transport, Information for Decision-Making, Berlin

Cox, Aidan / Antonique Koning et al. (1997): Understanding European Community Aid. Aid Policies, Management and Distribution Explained, London/Brüssel

- / Jenny **Chapman** (1999): The European Community External Cooperation Programmes. Policies, Management and Distribution, Overseas Development Institute, London; www.europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/odi_report_en

Erbe, Birgit (2002): "Anpassung oder Emanzipation der Frauen? Die Gleichstellungspolitik der Europäischen Union", in: Allroggen, Ulrike, Tanja Berger, Birgit Erbe (Hg.) (2002): Was bringt Europa den Frauen? Feministische Beiträge zu Chancen und Defiziten der Europäischen Union, Hamburg, S. 11 - 30

Hailé, Jane (Hg.) (1999): Compilation of EC Documents on Gender in Development Cooperation. MEDA Team 8: "Gender, Population and Poverty Alleviation", Brüssel

- (2002): Review of the Integration of Gender Issues into European Commission Communications on Mainstreaming of Gender Equality in Community Development Co-operation, on the European Union Role's in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries, and on Conflict Prevention; and the Implementation in the External Relations Field, unveröffentlichtes Manuskript, Brüssel

Harders, Cilja / Bettina **Ross** (Hg.) (2001): Geschlechterverhältnisse in Krieg und Frieden. Perspektiven der feministischen Analyse internationaler Beziehungen, Opladen

Helfferrich, Barbara (1998): "Frauenpolitische Arbeit im Integrationsprozess: Die Aktivitäten der Europäischen Frauenlobby im Kontext der Regierungskonferenz", in: femina politica (2/1998), S. 35 - 44

Küppers, Gaby (1999): "Kennen Sie Mainstreaming? Von der Unsichtbarmachung der Frauenfrage in der EU", unveröffentlichtes Vortragsmanuskript zur Tagung "Aufbruch im Widerspruch", Zürich

Liaison Committee of Development NGOs to the European Union (1999): NGO Handbook, Part 2, Brüssel

Liebert, Ulrike (1998): "Das 'Demokratiedefizit' der EU im Spiegel weiblicher Öffentlichkeit", in: femina politica (2/1998), S. 19 - 35

Macdonald, Mandy (1995): Gender Mapping the European Union. Eurostep/WIDE, Brüssel

Meentzen, Angela mit Enrique **Gomáriz** (1997): Gender and Development Technical Advice for Central America. Recommendations for Country Strategies, Regional Strategy and for Projects. Results of monitoring Gender Mainstreaming. Evaluierungsbericht für die Europäische Kommission, DG 1B (ohne Ort)

- (1998): Gender and Development Technical Advice for South America. Recommendations for Country Strategies, Regional Strategy and for Projects. Results of Monitoring Gender Mainstreaming. Evaluierungsbericht für die Europäische Kommission, DG 1B (ohne Ort)

Mikkelsen, Britha et al. (2002): Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries. SIDA Evaluation Report 02/01, Stockholm

OECD (2001): Die DAC-Leitlinien Armutsbekämpfung, Paris

OECD/DAC (2002): Peer Review: Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of the European Community. DAC's Draft Main Findings and Recommendations (6.6. 2002), Paris

Painter, Genevieve / **Karin Ulmer** (2002): Everywhere and Nowhere: Assessing Gender Mainstreaming in European Community Development Cooperation, Brüssel

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.) (1999): Vertrag von Amsterdam, Bonn

Qualmann, Regine / **Anke Rojahn** (2002): "Der Cotonou-Vertrag. Gefährden die Verhandlungen die beginnende Regionalintegration in Afrika?", in: E+Z 12/2002, S. 354 - 355

Rodenberg, Birte (2001a): Von Sektorpapieren zum ganzheitlichen Ansatz deutscher EZ? Zur Berücksichtigung der Querschnittsthemen Partizipation- Armut - Gender in den Schwerpunktstrategien des BMZ, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn

- (2001b): Zur Integration von Gender in nationale Strategien der Armutsbekämpfung (PRSP): Das Beispiel Ghana, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn

Schmidt, Verena (2000): "Zum Wechselverhältnis zwischen europäischer Frauenpolitik und europäischen Frauenorganisationen", in: Lenz, Ilse, Michiko Mae und Karin Klose (Hg.): Frauenbewegungen weltweit. Aufbrüche, Kontinuitäten, Veränderungen. Opladen, S. 199 - 231

Schunter-Kleemann, Susanne (1999): Mainstreaming as an Innovative Approach of the EU Policy of Equal Opportunities? Discussion Paper (3/1999), Hochschule Bremen, Wissenschaftliche Einheit Frauenstudien und Frauenforschung, Bremen

- (2002): "Die Wirtschafts- und Finanzpolitik der EU unter die feministische Lupe genommen", in: Allroggen, Ulrike, Tanja Berger, Birgit Erbe (Hg.) (2002): Was bringt Europa den Frauen? Feministische Beiträge zu Chancen und Defiziten der Europäischen Union, Hamburg, S. 69-92

Steinhilber, Silke (2002): Women's Rights and Gender Equality in the EU-Enlargement – An Opportunity for Progress. A WIDE Briefing Paper (Oktober 2002), Brüssel

Van Reisen, Mirjam. (2002): "The enlarged European Union and the developing world: what future?", Vortrag im Rahmen der 10. EADI-Konferenz (19.-21. 2002): EU-Enlargement in a Changing World. Challenges for Development Co-operation in the 21st Century, Ljubljana, www.eadi.org/gc2002/reisen.pdf

VENRO (1999): Bilanzpapier zur deutschen EU-Präsidentschaft, Bonn

- (2000): Die Reform der EU-Entwicklungspolitik. Aufbruch oder Abbruch?, Dokumentation zum VENRO-Studententag, 18.9. 2000, Bonn
- (2002), (Hg.): Globale Armut – Europas Verantwortung. Ein Vorschlag zur Reform der EU-Entwicklungszusammenarbeit. Reihe "2015 im Gespräch", Nr. 3, Berlin/Bonn

Wardenbach, Klaus (2001): "Von Krise zu Krise. Die Entwicklungspolitik der EU", in: INKOTA-Brief 2/2001, S. 5 - 7

Wiemann, Jürgen (1999): Ein neuer Anlauf zu einer europäischen Entwicklungszusammenarbeit, Analysen und Stellungnahmen (3/1999), Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin

- (2002): "Beyond Fortress Europe: Bridges to the South. The Impact of Enlargement on EU Relations with the Developing World". Vortrag im Rahmen der 10. EADI-Konferenz (19.-21. 2002): a.A.o, Ljubljana, www.eadi.org/genconf2002/session_B.htm

Woodward, Alison E. (2001): Gender Mainstreaming in European Policy: Innovation or Deception?, Diskussionspapier FS I 01-103 des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin

WIDE (1997): Gender Mapping The European Union Trade Policy, Brüssel

- (1998): WIDE Position Paper on EU Negotiations with ACP Countries from a Gender Perspective, Brüssel
- (Hg.) (2001a): International Trade and Gender Inequality. A Gender Analysis of the Trade Agreements between the European Union and Latin America: Mexico and Mercosur, Brüssel, September 2001
- (2001b): Instruments for Gender Equality in Trade Agreements. European Union – Mercosur – Mexico, Brüssel, Dezember 2001
- (2002): Gender Mainstreaming for Invisibility or Women's Empowerment? A Report of WIDE's Annual Conference, Madrid, 4.-6.10.2001, Brüssel

Worldbank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Gender and Development Group (2002): Gender in the PRSPs: A Stocktaking; Washington, April 2002

Dem Gutachten zugrunde liegende Quellen der EU-Institutionen:

Council of the European Union (1995): Council Resolution on Integrating Gender Issues in Development Co-operation, 20.12. 1995, Brüssel

- (1996): Council Regulation on financial and technical measures to accompany the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership (MEDA), 23.07. 1996
- (1998): Council Resolution on Integrating Gender Issues in Development Co-operation, 22.12. 1998

DG Development / Petit, Bernard (2002): Programming of EC Aid. Experiences of the Country Strategy Process (Vortragsmanuskript)

Europäische Gemeinschaft (o.J.): Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits (ACP/CE/de), o.O.

European Commission (2000): The European's Community's Development Policy. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament (SEC 2000), Brüssel

- (2001a): "Programme of Action for the mainstreaming of gender equality in Community Development Co-operation", COM (2001) 295 final
- (2001b): Launch of the Programme relating to the Community Framework Strategy on Gender Equality (2001-2005), Brüssel, 13.9. 2001
- (2001c): The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries, COM (2001) 252 final, Brüssel, 08.05. 2001
- (2001d): Work Programme for 2002 for the implementation of the Framework Strategy on Gender Equality. Commission Staff Working Paper (17.12. 2001), Brüssel
- / **DG Development** (2000a): Action Plan for Poverty Reduction: Strengthening the Commission's Institutional Capacity to Achieve Poverty Reduction through Development Co-operation. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament (27.10.2000), Brüssel
- / **DG Development** (2000b): Gender Mainstreaming in the European Community Development Co-operation: Implementation Efforts by the European Commission Progress Report 1998-1999, Brüssel
- / **Inter-service Quality Support Group** (2001): Guidelines for implementation of the Common Framework for Country Strategy Papers (4.5. 2001), Brüssel
- **Inter-service Quality Support** (2002): Report on the CSP process in 2001 of The inter-service Quality Support Group (DEV/iQSG/CT D 2002), Brüssel
- / **EuropeAid Co-operation Office** (2002): Thematic Evaluation of the Integration of Gender in EC Co-operation with Third Countries. Terms of Reference, Brüssel

European Commission / Office for Official Publications (2001): Fighting Poverty. Development co-operation with the least developed countries, Brüssel

European Parliament/Committee on Women's Rights and Equal Opportunities (2002): Report on the communication from the commission to the Council and the European Parliament on the programme of action

for the mainstreaming of gender equality in Community development cooperation; 27.02. 2002; A5-0066/2002; Brüssel ("Martens-Report")

Europarat / Berichterstattungsgruppe für die Gleichberechtigung von Frauen und Männern (1998): Gender Mainstreaming. Konzeptioneller Rahmen, Methodologie und Beschreibung bewährter Praktiken, Schlussbericht, o.A.

Europäische Kommission (2000a): Für eine Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005), KOM (2000) 335, Brüssel

- (2000b): Gleichstellung von Frauen und Männern in der Europäischen Union. Beispiele für vorbildliche Praktiken (1996-2000), Luxemburg
- (2001): Gleichstellung der Geschlechter als Querschnittsaufgabe für die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft. Ein Aktionsprogramm. KOM (2001) 295 endg.

Europäische Kommission/ Amt für amtl. Veröffentlichungen (1999): Das ABC des Gemeinschaftsrechts, Luxemburg

- (2000a): Gleichstellung von Frauen und Männern in der Europäischen Union. Beispiele für vorbildliche Praktiken (1996-2000), Luxemburg
- (2000b): Glossar. Institutionen, Politiken und Erweiterung der Europäischen Union, Luxemburg
- (2000c): EQUAL: Neue Wege der Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheiten im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt, Luxemburg

Europäisches Parlament (2000): Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000/C 364), 18.12.2000, Brüssel

Inter-service Quality Support Group / DG Development (2001): Assessment of Country Strategy Papers (CSPs) with Reference to Gender. Unveröff. Manuskript (12.11. 2001)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000a): Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005), KOM (2000) 335 endg., Brüssel

- (2000b): Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss: Über die Umsetzung der Empfehlung 96/694 des Rates vom 2.12. 1996 Über die ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern am Entscheidungsprozess, KOM (2000) 120 endg., Brüssel
- (2000c): Strategische Ziele 2000-2005: "Das Neue Europa gestalten". Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM (2000) 154 endg., Brüssel
- (2001): Gleichstellung der Geschlechter als Querschnittsaufgabe für die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft. Ein Aktionsprogramm. KOM (2001) 295 endg., Brüssel

Rat der Europäischen Gemeinschaft (1992): EWG-Verordnung des Rates Nr. 443/92 über die finanzielle und technische Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer Asiens und Lateinamerikas sowie über die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Ländern (25.2. 1992), Brüssel

Rat der Europäischen Union (2000a): Die EZ der Gemeinschaft: Standardrahmen für die Länderstrategiepapiere. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen (21.06. 2000), Brüssel

- (2000b): Erklärung des Rates und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft (16.11. 2000), Brüssel
- (2001): Leitlinien zur Verstärkung der operativen Koordinierung zwischen der Gemeinschaft, vertreten durch die Kommission und den Mitgliedstaaten im Bereich der externen Hilfe (18.1. 2001), Brüssel

Anhang

1. Beschreibung des Auftrags (*Terms of Reference*)

Im Rahmen des Forschungsvorhabens „Armutsbekämpfung und Gender in der EZ“, der im Zeitraum von März 2002 bis Juni 2003 sechs Teilaufträge umfasst, wurde vereinbart, dass die Gutachterin in folgendem Auftrag für das BMZ und DIE tätig wird:

"Zur Förderung des Gender Mainstreaming in der EU-EZ – Ansätze für die deutsche EZ": Zusammenstellung und Auswertung verfügbaren Materials (Evaluierungen, Wirkungskontrollen und Beratungsauswertungen) zum Gender-Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit der EU. Vorgesehen ist die Durchführung und Auswertung von Gesprächen und Interviews mit Gesprächspartner(innen)n in Bonn, Berlin und Brüssel. Ziel ist die Erarbeitung eines Berichts und praxisorientierter Vorschläge, die das BMZ in die europäische Diskussion einbringen kann, um zur angemessenen Verankerung der Querschnittsaufgabe beizutragen. Die Arbeitsschritte umfassen

- Dienstreisen nach Brüssel und die Auswertung der Gespräche,
- Gespräche Berlin/Bonn und Auswertung,
- Bericht und Empfehlungen.

2. Liste der Gesprächspartner/innen:

- Bonn:** Referat 406 des BMZ, „Gleichberechtigung; Frauen- u. Kinderrechte; Partizipation“: Margarete Wenzel-Weckmann, Heike Paqué, Heike Pörksen
Referat 403 des BMZ, „Europäische Union und Zusammenarbeit der Industrieländer“: Dr. Josef Füllenbach, Stefan Kouker
Referat 112 des BMZ, „Organisation“: Dr. Simon Koppers
Referat 210 des BMZ, „Qualitätssicherung“: Ronald Meyer
Gleichstellungsbeauftragte des BMZ: Birgit Wendling
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik: Dr. Jürgen Wiemann, Dr. Susanne Neubert, Dr. Tatjana Chahoud, Markus Loewe, Regine Qualmann
- Brüssel:** Eva Joelsdotter-Berg / Gender Desk der DG Development, EU-Kommission
Jane Hailé, "Gender Works"/ Gutachterin
Mary Braithwaite, Gutachterin
Karin Ulmer, Gender Officer / APRODEV
Barbara Specht, Koordinatorin / WIDE
- Berlin:** Prof. Claudia von Braunmühl / FU Berlin, freie Gutachterin
Dr. Angela Meentzen, freie Gutachterin
Klaus Wardenbach / VENRO, Projekt 2015

Teilnahme an Gender Expert Meeting, 18.06. 2002, Brüssel

Teilnahme an OECD/DAC Working Group on Gender Equality, Paris, 14. - 15.10. 2002

3. Die 17 Ausschüsse des Europäischen Parlaments

1. AFET: Ausschuss f. auswärtige Angelegenheiten, Sicherheit, Verteidigungspolitik
2. BUDG: Haushalt
3. CONT: Haushaltskontrolle
4. LIBE: Freiheiten und Rechte der Bürger/innen, Recht der inneren Angelegenheiten
5. ECON: Wirtschaft und Finanzen
6. JURI: Recht und Binnenmarkt
7. INDU: Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie
8. EMPL: Beschäftigung und soziale Angelegenheiten
9. ENVI: Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz
10. AGRI: Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
11. PECH: Fischerei
12. REGI: Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr
13. CULT: Kultur, Bildung, Medien, Sport
14. DEVE: Entwicklung und Zusammenarbeit
15. AFCO: Verfassungsfragen
16. FEMM: Frauen und Gleichstellung
17. PETI: Petitionen

Quelle: Europäische Kommission (1999): Das ABC des Gemeinschaftsrechts, Luxemburg, S. 35

4. Die Verwaltungsstruktur der Europäischen Kommission

Kommission (20 Mitglieder)

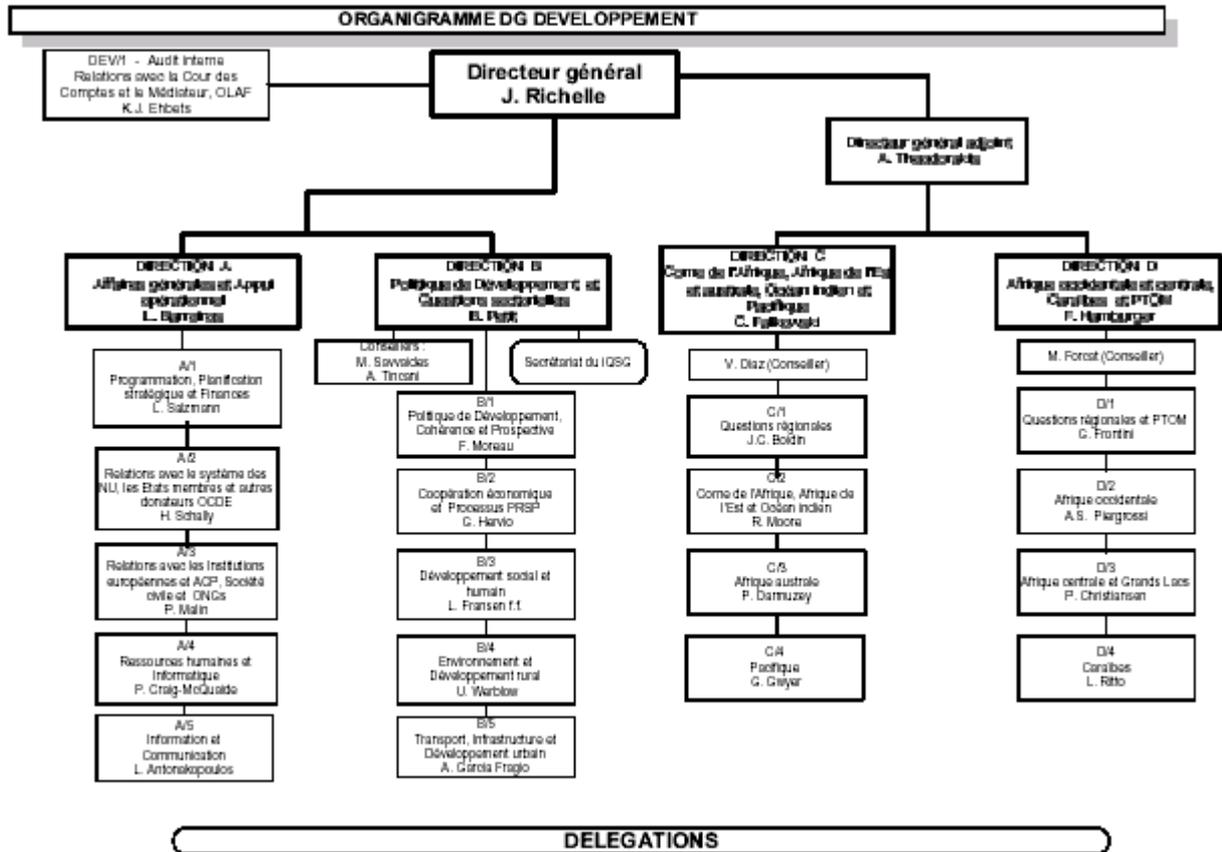
Kabinette

Generalsekretariat

Juristischer Dienst

Presse- und Informationsdienst

GD Wirtschaft und Finanzen	GD Justiz und Inneres
GD Unternehmen	GD Außenbeziehungen
GD Wettbewerb	GD Handel
GD Beschäftigung und Soziales	GD Entwicklung
GD Landwirtschaft	GD Erweiterung
GD Verkehr	Gemeinsamer Dienst für Außenbeziehungen
GD Umwelt	Amt für Humanitäre Hilfe
GD Forschung	Eurostat
Gemeinsame Forschungsstelle	GD Personal und Verwaltung
GD Informationsgesellschaft	Generalinspektion
GD Fischerei	GD Haushalt
GD Binnenmarkt	GD Finanzkontrolle
GD Regionalpolitik	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
GD Energie	Gemeinsamer Dolmetsch- und Konferenzdienst
GD Steuern und Zollunion	Übersetzungsdienst
GD Bildung und Kultur	Amt für Veröffentlichungen
GD Gesundheit und Verbraucherschutz	



5. Zusammenfassung der Querschnittsanalyse zur Berücksichtigung von Gender in 40 Länderstrategiepapieren

Concluding remarks and Recommendations

When gender (not only women and girls) is mentioned in the CSPs, it is mentioned as a cross-cutting theme. This corresponds with the “EC Guidelines for Implementation of the Common Framework for Country Strategy Papers, Cross-cutting topics” where it states: “At every stage of execution of the activities previously reviewed, a number of cross-cutting concerns have to be mainstreamed: the promotion of human rights, equality between men and women.....” Furthermore in part II of “Working Document from the Commission, the 9th EDF programming Process, Guidelines on specific issues and thematic guidelines”, on page 97, para 16.2 there is an extensive brief on how to analyse and mainstream gender in the programming process.

The screening of the 40 CSPs shows that. 3 % have mentioned gender in three and four sections of the CSP, 31 % of the sample have mentioned gender in two of the six sections of the CSP, whereas 50 % have mentioned gender in one section, mostly in the chapters on EC objectives, Country policy agenda and Country analysis.

The above implies that a minute part of the CSPs have established the linkage between the EC objective, the country analysis and the response strategy whereas 50 % of the sample only mention the terminology, maybe more as a gesture than giving the concept a serious consideration in relation to the programming of the EC development cooperation. While the integration of women in development seems well perceived and understood as it is regularly found as an objective and translated into social programs and indicators, the concept of gender and mainstreaming of gender equality is hardly found in the CSPs at all. It is also notable that in most CSPs, the focus is on women and women’s situation, whereas analyses on men and boys are missing.

When gender is mentioned, it is almost always under the social sector, (mostly education and health) and sometimes in the context of human rights and/or governance. The major sectors of concern are thus transport, macro-economy support and trade where the linkages between gender and the area is unclear.

Final conclusion: mainstreaming of gender equality has not been dealt with according to the intention and spirit of the EC guiding principals and therefore the question that remains to be answered is: “How will the EC Development Co-operation in a specific country contribute to gender equality under the present circumstances and what can be done in a short and long term perspective to improve the situation?”

Recommendations:

1. The link between gender and poverty needs to be strengthened. Analyses are required on the effects on men and women in EC focal sectors. In the preparation of the CSPs, NIPs and PRSPs there would be ample opportunities for strengthening this linkage.
2. As transport and macro-economic support are the heavy concentration sectors, it is suggested that gender mainstreaming efforts (applied research, improved policies and guidelines, training etc) should address those areas.
3. Gender and trade and gender and conflict are areas where more *research* would be required.
4. Mainstreaming gender equality in the national budgets should be further elaborated.
5. Mainstreaming gender equality in all programming documents and operational guidelines is a prerequisite for effective implementation of gender mainstreaming.
6. When preparing the future training program, analytical skills training would be a priority. Skills training on mainstreaming gender and how to apply it in programming and preparation of interventions/financial proposals; how to link gender analyses with the response strategy and carry it forward to the national indicative program.

(aus: *Assessment of Country Strategy Papers with Reference to Gender*; 2001, S. 5 f.)