

Gleichstellung von Frauen und Männern im Österreichischen Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums – eine kritische Bilanz

Gender equality in the Rural Development Program in Austria – a critical review

Theresia OEDL-WIESER

Zusammenfassung

Die Gleichstellung von Frauen und Männern wurde durch die Verträge von Amsterdam und Lissabon als wichtiges Ziel im Primär-recht der EU verankert. Bereits in den frühen 1990er Jahren wurde die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern als Zielvorgabe für alle Strukturfonds in einer Rahmenverordnung festgeschrieben. In den Mitgliedsstaaten wurden jedoch in den ländlichen Entwicklungsprogrammen bislang wenige Akzente zum Abbau von geschlechterspezifischen Ungleichheiten und zur Förderung von Frauen gesetzt. In diesem Beitrag wird die Umsetzung von Gleichstellung im Österreichischen Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums analysiert. Ausgehend von dessen Halbzeitbewertung erfolgt die Bewertung sowohl fachlich-inhaltlich als auch politisch-institutionell. Abschließend werden Handlungsempfehlungen diskutiert und es wird eine kritische Bilanz gezogen.

Schlagnworte: Geschlechtergleichheit, Ländliche Entwicklung, Gender Mainstreaming, Gender-Kompetenz

Summary

Through the Treaties of Amsterdam and Lisbon gender equality became a fundamental right and value in the EU. Since the early 1990s the promotion of gender equality was integrated in the framework of

Structural Funds. But in the EU-Member States there was only little emphasis to implement the objective of gender equality in Rural Development Programs. This paper analyses the integration of gender equality issues in the Austrian Rural Development Program. The analysis is mainly based on the results of the Mid-Term Review of the Program. Finally, recommendations for a better integration and implementation of gender equality will be presented and a critical review will be given.

Keywords: gender equality, rural development, gender mainstreaming, gender competence

1. Einleitung

In Österreich fließen in der aktuellen Förderperiode des Programms für die Ländliche Entwicklung (Programm LE 07-13) rd. € 8 Mrd. an öffentlichen Mitteln in den ländlichen Raum (BMLFUW, 2011, 489ff). Der Schwerpunkt liegt hierbei auf sektorbezogenen Förderungen, die sich neben investiven Maßnahmen für die landwirtschaftlichen Betriebe vor allem auf Agrarumweltmaßnahmen sowie auf Ausgleichszahlungen im benachteiligten Gebiet und Berggebiet konzentrieren. Angesichts dieser Ausrichtung stellt sich die Frage, welche Anknüpfungspunkte es zum Thema Gleichstellung von Frauen und Männern gibt. Ländliche Entwicklungspolitik wird in ihren Wirkungen von den meisten AkteurInnen in diesem Politikfeld als „geschlechter-neutral“ wahrgenommen. Auf Grund der unterschiedlichen Lebenszusammenhänge von Frauen und Männern in Hinblick auf Verteilung der Erwerbs- und Versorgungsarbeit, Qualifikation, Arbeitsplatzangebot, Einkommen und Mobilität, sind die Wirkungen regional-politischer Maßnahmen und Instrumente auf sie jedoch unterschiedlich (AUFHAUSER et al., 2003). So liegt Österreich im EU-weiten Vergleich hinsichtlich geschlechterspezifischer Verdienstunterschiede – gender pay gap – mit 25,5% an drittletzter Stelle. Der österreichische Gender-Index 2008, zusammengesetzt aus 11 Indikatoren zur Arbeitsmarktlage (8), zu Einkommen (2) und zu Bildung (1), weist für NUTS 3-Regionen sehr unterschiedliche Werte aus: in den überwiegend städtischen Regionen sowie in intermediären Regionen lag die Chancenungleichheit bei < 15%. In knapp der Hälfte der ländlichen Regionen lag diese ebenfalls bei ≤ 15%. In den übrigen

ländlichen Regionen jedoch war die Chancenungleichheit deutlich ausgeprägter (BOCK-SCHAPPELWEIN, 2010, 74).

Aus Geschlechterperspektive ist daher zu fragen, ob Frauen in ländlichen Regionen im selben Ausmaß wie Männer Nutznießerinnen der Maßnahmen dieses finanziell sehr gut dotierten Förderprogrammes sind. In der politischen Praxis zeigt sich, dass es im Falle der ländlichen Entwicklung meist männliche politische und administrative Akteure sind, die über die Ausrichtung der Maßnahmen und Förderprogramme bestimmen. Sie entscheiden damit auch über den Zugang von Frauen und Männern zu Ressourcen in ländlichen Regionen (OEDL-WIESER, 2010). Bestehende Benachteiligungen von Frauen sowie Ausschließungsmechanismen führen zur Forderung, die Geschlechterperspektive stärker in die Gestaltung ländlicher Entwicklung einzubeziehen, was bisher nicht mit der dafür erforderlichen Professionalität und Nachhaltigkeit geschehen ist. Folgende Forschungsfragen werden im Zuge dieses Beitrages gestellt:

- Werden im Programm LE 07-13 strukturell bedingte geschlechterspezifische Ungleichheiten sowie die Frage der Gleichstellung von Frauen und Männern ausreichend adressiert?
- Wird die Frage der Gleichstellung von Frauen und Männern im gesamten Programmzyklus - Planung, Implementierung, Evaluierung - entsprechend berücksichtigt?
- Werden im Programm LE 07-13 geschlechterspezifische Maßnahmen /fördernde Aktionen für das benachteiligte Geschlecht formuliert?
- Wird die Frage der Gleichstellung von Frauen und Männern über die öffentliche Verwaltung ausreichend in das Politikfeld Ländliche Entwicklung hineingetragen?

Zur Beantwortung dieser Fragen wird vorerst die Entwicklung der Gleichstellungspolitik der EU skizziert, eine Begriffsbestimmung von Gleichstellung und Gender Mainstreaming vorgenommen sowie differierende Einschätzungen in Bezug auf die gleichstellungspolitische Strategie des Gender Mainstreaming vorgestellt. Nach Erläuterung der methodischen Vorgangsweise werden die Ergebnisse der Bewertung der Umsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männer im Programm LE 07-13 sowohl auf fachlich-inhaltlicher als auch auf politisch-institutioneller Ebene präsentiert und daraus Handlungsempfehlungen für unterschiedliche

räumliche Ebenen abgeleitet. Den Abschluss bildet eine kritische Bilanz.

2. Entwicklung von Gleichstellung und Gender Mainstreaming in der EU

Die EU hat sich seit den 1990er Jahren verstärkt zu einem eigenständigen und fortschrittlichen supranationalen Geschlechterregime entwickelt. Schrittweise wurden über den Erwerbsbezug hinausgehende gesellschaftliche Bereiche wie z. B. Vereinbarkeit von Beruf und Familie in die Gleichstellungspolitik miteinbezogen (ABELS, 2008, 306f). Im Jahr 1996 wurde Gender Mainstreaming erstmals offiziell als Handlungsorientierung in der Mitteilung der Europäischen Kommission zur „Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politische Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft“ vorgestellt. Ohne zivilgesellschaftliches Engagement der (internationalen) Frauenbewegung und wichtige Impulse von Politikerinnen- und Expertinnennetzwerken sowie der Offenheit der EU-Institutionen (Kommission, Parlament) hätte sich die Gleichstellungspolitik in der EU nicht so dynamisch entwickeln können (STRATIGAKI, 2005, 168; KANTOLA, 2010, 127ff). Im Bereich der Strukturfonds und der Ländlichen Entwicklung wurde erstmals ab Mitte der 1990er Jahre die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern festgeschrieben.

2.1 Begriffsdefinitionen

Für die Analyse der Gleichstellungsorientierung des Programms LE 07-13 sind folgende Begriffe von Bedeutung (OEDL-WIESER, 2011, 5):

- *Gleichstellung* ist „eine Situation, in der alle Menschen ihre persönlichen Fähigkeiten frei entwickeln und freie Entscheidungen treffen können, ohne durch strikte geschlechterspezifische Rollen eingeschränkt zu werden und in der unterschiedliche Verhaltensweisen, Ziele und Bedürfnisse von Frauen und Männern in gleicher Weise berücksichtigt, anerkannt und gefördert werden.“
- *Gender Mainstreaming* bedeutet die Einbeziehung der Dimension der Gleichstellung von Frauen und Männern in alle Politikfelder und Aktivitäten der EU. In allen Phasen des politischen Prozesses – Planung, Durchführung, Monitoring, Evaluation – muss der Geschlechterperspektive Rechnung getragen werden. Ziel ist die Förderung der

Gleichstellung von Frauen und Männern. Nach dem Gender Mainstreaming-Konzept sind politische Maßnahmen stets daraufhin zu prüfen, wie sie sich auf die Lebenssituation von Frauen und Männern auswirken, und gegebenenfalls neu zu überdenken.

2.2 Einschätzungen der Wirkung der gleichstellungspolitischen Strategie des Gender Mainstreaming

Die Einschätzungen über die politischen Wirkungsmöglichkeiten von Gender Mainstreaming gehen zum Teil sehr weit auseinander. Während die BefürworterInnen darin eine effektive Strategie zur Weiterentwicklung der Gleichstellungspolitik in der EU sehen, bemängeln KritikerInnen vor allem, dass es keine klaren Formulierungen hinsichtlich eines gleichstellungspolitischen Zieles gibt und Gender Mainstreaming ein sehr vage ausformuliertes Politikinstrument darstellt. Die EU hat zwar die Weichen für ein fortschrittliches Geschlechterregime gestellt, die Umsetzung liegt aber in den Händen der Mitgliedstaaten. Wird Gender Mainstreaming als *transformative Strategie* angesehen, so zielt sie nicht nur auf eine Transformation der Politikinhalt sondern auch auf jene der institutionellen Strukturen und Kulturen sowie des Rollenverhaltens von Frauen und Männern ab. Das Ziel der Gleichstellung nimmt dadurch im politischen Agenda setting eine wichtige Rolle ein. (REES, 2005, 555f; BOOTH und BENNETT, 2002, 43). Dieser Weg der Umsetzung ist sehr fordernd und viele Studien haben gezeigt, dass in der politischen Praxis eher die *integrative Strategie* gewählt wird, d.h. dass Gleichstellungsfragen in bestehende Politiken integriert werden und den allgemeinen politischen Zielen untergeordnet werden (REES, 2005; KANTOLA, 2010, 133).

3. Methodisches Vorgehen

Für die Bewertung der Gleichstellungsorientierung des Programms LE 07-13 wurde auf Berichte der Halbzeitbewertung (HZB) für den Zeitraum 2007-2009 Bezug genommen. Die Ergebnisse basierten größtenteils auf der quantitativen Auswertung der Monitoringdaten. Des Weiteren wurden quantitative Ergebnisse einer Erhebung unter LAG-ManagerInnen sowie des Qualitätsmanagements der Lokalen Aktionsgruppen (LAGs) von Leader herangezogen (BMLFUW, 2010; DAX et al., 2011; RESCH, 2010). Darüber hinaus wurden qualitative

Ergebnisse zum Thema Chancengleichheit von Frauen und Jugendlichen herangezogen (MARCHNER und PIRCHER, 2010).

4. Bewertung der Umsetzung der Gleichstellung im Programm LE 07-13

Generell ist festzuhalten, dass im Programm LE 07-13 zwar auf den Grundsatz der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung Bezug genommen und Zielsetzungen in Richtung pro-aktiver Förderung von Frauen und Bevorzugung von frauen- und genderspezifischen Projekten formuliert wurden. In weiterer Folge wurden jedoch keine expliziten Umsetzungsschritte für diese Vorhaben getätigt (BMLFUW, 2011, 534ff). Erfahrungen aus früheren Evaluierungsstudien zeigen, dass insbesondere in den Bereichen Weiter-/Bildung, Diversifizierung und Unternehmensgründung große Potenziale von Frauen in ländlichen Regionen vorhanden sind (vgl. OEDL-WIESER, 2004). Die bisherigen Ausgaben für diese Maßnahmen sind für den Zeitraum 2007-2009 jedoch als marginal anzusehen: M 111 Berufsbildung 0,7%, M 311 Diversifizierung 1,49% des Budgets 2007-2009 (BMLFUW, 2010, 39ff).

4.1 Barrieren durch fachlich-inhaltliche Ausrichtung der Maßnahmen

Im Zuge der HZB wurde Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern als horizontale Frage nur sehr kurz behandelt. Es gab folglich keine detaillierte Evaluierung einzelner Maßnahmen in Hinblick auf Gleichstellung. Auch wurden für die einzelnen Maßnahmen des Programms LE 07-13 nur in sehr eingeschränktem Maße (Achse 1, 3 und 4) Indikatoren wie *gesicherte oder neu geschaffene Arbeitsplätze* oder *Teilnahme an Bildungsveranstaltungen* geschlechter-disaggregiert erfasst und analysiert. Bei den für die Förderung von Frauen wichtigen Maßnahmen der Bildung (M 111, M 331) schwankt der Anteil der teilnehmenden Frauen zwischen 30% und 50%. Allerdings war es aufgrund der Qualität der Monitoring-Daten nicht möglich, detaillierte Aussagen bezüglich der Zuordenbarkeit des Geschlechts zu inhaltlichen Schwerpunkten der Kurse zu treffen. Auch bezüglich der Altersstruktur der Teilnehmenden wurde nur eine sehr eingeschränkte Kohortenbildung vorgenommen. Im Bereich der Achse 4 (Leader) konnten im Förderzeitraum 2007-2009 2.357 Arbeitsplätze gesichert

sowie 331 neu geschaffen werden. Dabei zeigt sich, dass vor allem Frauen in einem höheren Maße von den neu geschaffenen Arbeitsplätzen (60%) profitieren konnten. Bei der Maßnahme Gründung von Kleinstunternehmen (M 312) liegen die Frauen mit 17% weit abgeschlagen hinter den männlichen Gründern (BMLFUW, 2010). Im Zuge der qualitativen Befragung von VertreterInnen der Programmverantwortlichen Landesstellen (PVLs) wurde festgestellt, dass bislang lediglich 32 Chancengleichheitsprojekte in ganz Österreich durchgeführt wurden (MARCHNER und PIRCHER, 2010).

4.2 Barrieren durch politisch-institutionelle Strukturen

Qualitative Evaluierungsergebnisse zeigen, dass bei den Umsetzungsverantwortlichen für das Programm LE 07-13 vor allem auf Bundesländerebene Gender-Kompetenz nur ansatzweise gegeben ist. Des Weiteren gibt es in den PVLs keine spezifischen Schwerpunkte, Zuständigkeiten und Ressourcen in Bezug auf die Gleichstellung von Frauen und Männern. Es mangelt überdies an einer gezielten Kooperation mit den Frauen- und Gleichstellungsreferaten auf Landesebene (MARCHNER und PIRCHER, 2010, 5). Als weitere wesentliche Barrieren für die Umsetzung von gleichstellungsorientierten Themen, die oft Querschnittscharakter haben, erweisen sich die mangelnden administrativen Spielräume in den Landesverwaltungen und die Programmgestaltung selber. Die Befragung von LAG-ManagerInnen zeigte, dass 38% der LAGs Zuordenbarkeit von sektorübergreifenden Projektanträgen Probleme haben (RESCH, 2010, 22/49f). Genderkompetenz und Commitment für Geschlechtergleichstellung sind demnach nur in geringem Ausmaß vorhanden. Auf regionaler Ebene sind beispielsweise in den LAGs im Rahmen von Leader einige Fortschritte in Hinblick auf eine verstärkte Mitwirkung von Frauen in Entscheidungsgremien festzustellen. Dies wurde in den Projektauswahlgremien durch eine Quote erreicht. Die Selbstevaluierung der LAGs zeigt, dass der Anteil der Frauen in ihren Gremien bei durchschnittlich 20% und 30% liegt. In der Geschäftsleitung der LAGs beträgt der Frauenanteil mittlerweile 40%, allerdings ist die Zahl der Obfrauen in den LAGs mit 5,8% sehr gering (DAX et al., 2011).

Aufgrund der zunehmenden Wahrnehmung der Problematik richtete der Begleitausschuss für das Programm LE 07-13 unter Koordination des BMLFUW im Jahr 2010 eine Arbeitsgruppe zum Thema

Chancengleichheit ein, in der Vorschläge für eine stärkere Verankerung dieses Querschnittsthemas erarbeitet wurden und bis 2014 auch umgesetzt werden sollen (Gender-Trainings für VertreterInnen der PVLs, Weiterbildung für Frauen im Bereich Regionalentwicklung, Beratung der LAGs zur Integration des Themas Chancengleichheit in die Lokale Entwicklungsstrategie).

5. Handlungsempfehlungen

Die nun folgenden Handlungsempfehlungen beziehen sich sowohl auf die aktuelle als auch auf die künftige Förderperiode. Dabei wird im Speziellen auf die Handlungserfordernisse der unterschiedlichen räumlichen Ebenen (EU, national, regional) eingegangen¹:

EU-Ebene

- Die Anliegen der Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung sollen durch die Kommission in allen Dokumenten zur Entwicklung des ländlichen Raumes der EU gestärkt werden, sodass sich dies auch in der Maßnahmengestaltung von Programmen niederschlägt.

Nationale Ebene

- Das BMFLUW soll eine systematische Implementierung der Strategie des Gender Mainstreaming durch klare Zielformulierungen, Controlling sowie personelle und finanzielle Ressourcen sicherstellen.
- Das BMLFUW soll eine adäquate Partizipation von Frauen in Gremien sicherstellen, die mit dem Programm LE 07-13 befasst sind.
- Im Rahmen der Maßnahmengestaltung soll das BMLFUW spezifische Frauenmaßnahmen formulieren und Projekte von Frauen bevorzugt behandeln - positive Diskriminierung.

Bundesländerebene

- Die Verantwortlichen in den PVLs sollen Gender-Kompetenz aufbauen.

¹ Eine detailliertere Darstellung der Handlungsempfehlungen für alle Ebenen des politischen Mehrebenensystems findet sich unter OEDL-WIESER, 2011, 29ff.

- Die PVLs sollen enger mit den Abteilungen für Gleichstellung und Jugend zusammenarbeiten und Konzepte für eine verstärkte Umsetzung von Gleichstellung erarbeiten.
- Die Verantwortlichen sollen Projekte mit Querschnittscharakter zu den Themen Gender, Soziales und Kultur verstärkt fördern.

Regionale Ebene

- Es ist notwendig, dass die Gender-Sensibilität der Verantwortlichen und AkteurInnen, die in ländliche Entwicklungsprozesse (z.B. LAGs) involviert sind, gestärkt wird.
- LAGs brauchen Unterstützung bei der Formulierung von Aktionsfeldern/Projekten im Bereich Gleichstellung.

6. Fazit

Resümierend ist festzustellen, dass das Programm LE 07-13 in Österreich eher strukturkonservierend wirkt, als dass es aktiv Maßnahmen zur Veränderung der Benachteiligung von Frauen in ländlichen Regionen vorsieht. Jene Förderbereiche, die Frauen bislang verstärkt nutzen – wie Bildung oder Maßnahmen im Schwerpunkt Lebensqualität und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft – beinhalten nur begrenzte Mittel. Um das Thema Gleichstellung von Frauen und Männern im Programm LE 07-13 stärker zu verankern, braucht es das Commitment für diese Querschnittsthematik auf allen Handlungsebenen. Angesichts der bestehenden Situation ist es zentral, dass spürbare Initiativen gesetzt werden und personelle Ressourcen und klar definierte Budgetansätze dafür zur Verfügung gestellt werden. Wesentlich ist es, dass diese Ziele von allen Beteiligten auch mit Kompetenz, Engagement und Verantwortung umgesetzt werden.

Literatur

- ABELS, G. (2008): Geschlechterpolitik. In: Heinelt, Hubert und Knodt, Michèle (Hrsg.): Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens. Baden-Baden: Nomos, 293-310.
- AUFHAUSER, E., HERZOG, S., HINTERLEITNER V., OEDL-WIESER, T. und REISINGER, E. (2003): Grundlagen für eine Gleichstellungsorientierte Regionalentwicklung. Hauptband. Studie im Auftrag des Bundeskanzleramtes, Abteilung IV/4. Wien.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2011): Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raumes 2007-2013. Fassung nach 5. Programmänderung. Wien.

- BMLFUW (2010): Evaluierungsbericht 2010. Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums. Wien.
- BOCK-SCHAPPELWEIN, J. (2010): Arbeitsmarktlage von Frauen und Männern in der Region. In: Sinabell, F. (Koord.): Indikatoren für die Auswirkungen des Programms der Ländlichen Entwicklung 2007/2013 in Österreich. Wien, S. 64-87.
- BOOTH, C. und BENNETT, C. (2002): Gender Mainstreaming in the European Union: Towards a New Conception and Practice of Equal Opportunities? *European Journal of Women's Studies*, 2002, 9, 430-446.
- DAX, T., OEDL-WIESER, T. und STRAHL, W. (2011): Halbzeitbewertung des Schwerpunktes 4 - Leader. Facts & Features Nr. 47 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Wien: BABF.
- KANTOLA, J. (2010): *Gender and the European Union*. Hampshire: palgrave macmillan.
- MARCHNER, G. und PIRCHER, E. (2010). Evaluierung des Programms LE 07-13 für den Bereich Chancengleichheit Frauen und Jugendliche. Salzburg.
- OEDL-WIESER, T. (2004): Chancengleichheit im Rahmen des österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raumes. Mid-Term Evaluierung 2003. Facts & Features Nr. 28 der BA für Bergbauernfragen. Wien: BABF.
- Oedl-Wieser, T. (2010): Politische Mitbestimmung von Frauen in ländlichen Regionen - Empirische Befunde aus Österreich. In: SGA (Hrsg.): *Yearbook of Socioeconomics in Agriculture 2011*. Ort unbekannt (Schweiz), 285-309.
- OEDL-WIESER, T. (2011): Umsetzung von Gleichstellung von Frauen und Männern in den Ländlichen Entwicklungsprogrammen in Österreich. Eine kritische Bilanz und Empfehlungen für einen Perspektivenwechsel. Facts & Features Nr. 48 der BA für Bergbauernfragen. Wien.
- REES, T. (2005): Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics*, 7, 4, 555-574.
- RESCH, A. (2010): Befragung von Leader-AkteurInnen im Zusammenhang mit der Evaluierung des Leader-Schwerpunktes im Österreichischen Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raumes 2007-2013. Endbericht. Wien.
- STRATIGAKI, M. (2005): Gender Mainstreaming vs Positive Action. An ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy. *European Journal of Women's Studies*, 12, 2, 165-186.

Anschrift der Verfasserin

*Mag.^a DI^m Dr.^m Theresia Oedl-Wieser
Bundesanstalt für Bergbauernfragen
Marxergasse 2/Mez., 1030 Wien, Österreich
Tel.: +43 1 504 88 69 - 18
eMail: theresia.oedl-wieser@berggebiete.at*