

Gleichstellung von Frauen und Männern in der ländlichen Entwicklung in Österreich – eine kritische Bilanz

Theresia Oedl-Wieser¹

Abstract - Die Gleichstellung von Frauen und Männern stellt laut Vertrag von Lissabon (2007) einen zentralen Wert der Europäischen Union (EU) dar. Bereits in den frühen 1990er Jahren wurde die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern als Zielvorgabe für alle Strukturfonds in einer Rahmenverordnung festgeschrieben. Es folgten zahlreiche Bekenntnisse und Empfehlungen des Rates der EU sowie der Kommission zur bedeutenden Rolle von Frauen im ländlichen Raum. In den Mitgliedsstaaten wurden in den ländlichen Entwicklungsprogrammen bislang jedoch wenig Akzente zum Abbau von geschlechterspezifischen Ungleichheiten gesetzt. In diesem Beitrag wird die Umsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männern im Österreichischen Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes (Programm LE 07-13) analysiert. Dies erfolgt auf Grundlage der Halbzeitbewertung (HZB) sowohl auf fachlich-inhaltlicher als auch auf politisch-institutioneller Ebene. Abschließend werden Empfehlungen für eine verstärkte Integration von Gleichstellung für die laufende und zukünftige Förderperiode präsentiert.

EINLEITUNG

Ländliche Entwicklungspolitik wird in ihren Wirkungen meist als „geschlechterneutral“ wahrgenommen, d.h. es wird angenommen, dass sie auf Frauen und Männer gleich wirkt. Aufgrund der unterschiedlichen Lebenszusammenhänge von Frauen und Männern (Verteilung der Erwerbs- und Versorgungsarbeit, Qualifikation, Arbeitsplatzangebot, Einkommen und Mobilität) wirken sich regionalpolitische Maßnahmen und Instrumente jedoch unterschiedlich auf sie aus. Zieht man beispielsweise die Verteilung der Fördermittel in der aktuellen Förderperiode (2007 bis 2013) heran, so zeigt sich, dass die Mittel für Bildung sowie für sektorübergreifende Maßnahmen und Projekte – auch im sozialen und kulturellen Bereich – nur sehr gering dotiert sind. Maßnahmen mit gesellschaftlich transformativem Charakter, die auch Geschlechterverhältnisse verändern (können), werden demnach nur in geringem Ausmaß gefördert.

Im Falle der ländlichen Entwicklung sind es meist männliche politische und administrative Akteure, 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. Bestehende Benachteiligungen von Frauen und Ausschließungsmecha-

nismen führen zur verstärkten Forderung, die Geschlechterperspektive in die ländliche Entwicklung einzubeziehen, was bisher nicht mit der dafür erforderlichen Professionalität und Nachhaltigkeit geschehen ist.

EU-weite Studien und nationale Analysen zeigen, dass die Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern in struktur- und regionalpolitischen Politikfeldern, Programmen und Projekten sehr stark von Personen abhängt, die Gleichstellung für wichtig erachten, weitertragen und vorantreiben wollen (Hafner-Burton und Pollack, 2009; Aufhauser et al., 2003). Das Thema ist stark emotionalisiert, da die Berücksichtigung der Gleichstellung der Geschlechter gesellschaftliche Veränderungen impliziert, die Männer in stärkerem Ausmaß betreffen als Frauen, da sie Gestaltungsmacht abgeben müssen, wenn Frauen in höherem Maße wirtschaftliche und politische Positionen bekleiden.

Als programmverantwortliche Stelle ist das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) für die Koordination des Programms zuständig und der zentrale Akteur im Bereich der ländlichen Entwicklung in Österreich. Es liegt im Ermessen und in der Funktion des BMLFUW, Vorgaben in Hinblick auf die Umsetzung und Einbindung der Gleichstellung von Frauen und Männern für programm- und schwerpunktverantwortliche Landesstellen (PVL, SVL) zu formulieren.

Folgende Forschungsfragen werden im Zuge der gegenständlichen Analyse im Beitrag behandelt:

- *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) genügend berücksichtigt?*
- *Wurden im Programm LE 07-13 geschlechterspezifische Formulierungen bzw. 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?*

¹ Theresia Oedl-Wieser arbeitet an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien (theresia.oedl-wieser@berggebiete.at).

METHODIK

Zur Beantwortung dieser Forschungsfragen kann auf eine Reihe einschlägiger Evaluierungsarbeiten zurückgegriffen werden: im Zuge des Auswahlverfahrens der Lokalen Entwicklungsstrategien der 86 österreichischen Lokalen Aktionsgruppen (LAG) für Leader (Förderperiode 2007-2013) wurde von der Autorin die Bewertung der Formulierung konkreter sozialer Zielsetzungen und Aktionsfelder im Hinblick auf Chancengleichheit, Geschlechtergleichstellung, Nichtdiskriminierung sowie hinsichtlich der Einbindung von sozialer Expertise und Vielfalt in den Regionen vorgenommen (Oedl-Wieser, 2008). Die Analyseergebnisse der HZB des Programms LE 07-13, welche zur Bewertung herangezogen werden, basieren auf einer quantitativen Auswertung der Monitoringdaten des Bundes, der Analyse des Qualitätsmanagements der LAGs von Leader, sowie den Ergebnissen externer Evaluierungsstudien (Chancengleichheit von Frauen und Jugendlichen; Indikatoren) (BMLFUW 2010; Marchner und Pircher, 2010).

ERGEBNISSE

Generell ist festzuhalten, dass im Programm LE 07-13 auf den Grundsatz der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung zwar Bezug genommen wird, spezifische Maßnahmenformulierungen in Hinblick auf die Gleichstellung von Frauen und Männern jedoch ausblieben. Einzig im Schwerpunkt 4: Leader wurden Quoten für das Projektauswahlgremium in Hinblick auf eine angemessene Vertretung aller gesellschaftlich relevanter Gruppen (darunter Sozialpartner, Frauen, Jugendliche, NROs etc.) festgelegt. Die Auswertung der einzelnen Maßnahmen im Rahmen der HZB zeigt, dass nur für einen Teil der Maßnahmen geschlechterspezifische Auswertungen in Hinblick auf gesicherte oder neu geschaffene Arbeitsplätze durchgeführt wurden. Bei den für die Förderung von Frauen so wichtigen Maßnahmen der Bildung (M 111; M311) war es aufgrund der Qualität der Monitoring-Daten des Bundes nicht möglich, detaillierte Aussagen bezüglich der Zuordenbarkeit von weiblichen und männlichen Teilnehmern zur inhaltlichen Ausrichtung der Kurse zu treffen. Auch bezüglich der Altersstruktur der Teilnehmenden konnte nur eine eingeschränkte Kohortenbildung vorgenommen werden. Im Bereich der Achse 4 (Leader) konnten im Förderzeitraum 2007-2009 2357 Arbeitsplätze gesichert sowie 331 neu geschaffen werden, wobei unter den neu geschaffenen über 60% Frauenarbeitsplätze waren.

Qualitative Evaluierungsergebnisse zeigen, dass bei den Umsetzungsverantwortlichen vor allem auf Länderebene (PVL, SVL) Gender-Kompetenz nur ansatzweise gegeben ist. Des Weiteren gibt es in den PVLs und SVLs keine spezifischen Schwerpunkte, Zuständigkeiten und Ressourcen in Bezug auf die Gleichstellung von Frauen und Männern. Es mangelt überdies an einer gezielten Kooperation dieser Stellen mit den Frauen- und Gleichstellungsreferaten auf Landesebene (Marchner und Pircher 2010, 5). Wesentliche Barrieren für die Umsetzung von querschnittsorientierten Projekten mit Bezug auf Gleichstellung und Chancengleichheit der Geschlechter, stellen die mangelnden

administrativen Spielräume in den Landesverwaltungen und die Programmgestaltung selbst dar. Die Möglichkeiten für themen- und sektorübergreifende Projekte sind bislang äußerst begrenzt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND DISKUSSION

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 verstärkt nutzen wie Bildung oder Maßnahmen im Schwerpunkt Lebensqualität und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft sowie Leader, beinhalten nur begrenzte Mittel. Unter Einbeziehung vergangener Förderperioden, zeigen sich jahrelange Versäumnisse, die Frage der Gleichstellung sowohl in der inhaltlichen Gestaltung (Maßnahmen, Pilotprojekte etc.) als auch im Umsetzungsprozess (Programmierung, Durchführung, Evaluierung) effektiv zu verankern. Damit wurde der Transformationscharakter, der eigentlich in der Umsetzung von Gleichstellung enthalten ist, nicht genutzt – vielmehr wurden die bestehenden Verhältnisse aufrecht erhalten.

Angesichts der noch immer benachteiligten Situation von Frauen am Land ist es zentral, dass die gut dotierten Programme zur ländlichen Entwicklung klare Akzente, v.a. in Form von finanziellen Ressourcen setzen, und dass sich die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung Gender-Kompetenz aneignen und sich dieser Verantwortung stellen. Denn, auch wenn Frauen die „normalen“ Fördermöglichkeiten offen stehen, so erscheint ein aktives Vorgehen in Form eigener „Förderschienen“ oder Pilotprojekten etwa im Bereich Bildung, Vernetzungsstrukturen von Frauen oder Unternehmensgründung durch Frauen erforderlich, um die bestehenden Ungleichheitsstrukturen in ländlichen Regionen abzubauen.

REFERENCES

- 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 (2010). Evaluierungsbericht 2010. Halbzweijahresbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums. Wien.
- Hafner-Burton, E. M. und Pollack, M. A. (2009). Mainstreaming Gender in the European Union: Getting the Incentives Right. *Comparative European Politics 1: 114-138*.
- Marchner, G. und Pircher, E. (2010). Evaluierung des Programms LE 07-13 für den Bereich Chancengleichheit Frauen und Jugendliche. Salzburg.
- Oedl-Wieser, T. (2008). Chancengleichheit in den Leader-Strategien 2007-2013. In: Netzwerkstelle Leader+ Österreich. *GenderTIPPs*. Wien.
- Oedl-Wieser, T. (2010). Umsetzung von Gender Mainstreaming in der ländlichen Entwicklung in Österreich. *SWS-Rundschau 50(2): 207-227*.