

Birgit Sauer

Engendering Democracy Staatsfeminismus im Zeitalter der Restrukturierung von Staatlichkeit

1. Engendering democracy? Fragestellung des Textes¹

Frauenbewegungen haben in den vergangenen dreißig Jahren relativ erfolgreich westliche liberale Demokratien unter einer Frauenperspektive demokratisiert. Die quantitative Repräsentation von Frauen in politischen Entscheidungsgremien stieg kontinuierlich an: Im EU-Europa beispielsweise liegt der Frauenanteil in den nationalen Parlamenten sowie in den nationalen Regierungen im Durchschnitt inzwischen bei etwa 23% (European Commission 2005). Ergebnisse der vergleichenden geschlechtssensiblen Politikfeldforschung haben gezeigt (Mazur 2001; Stetson 2001; Outshoorn 2004; Lovenduski 2005), dass nicht nur die quantitativ-deskriptive Repräsentation von Frauen in Policy-Prozessen erhöht, sondern auch die inhaltlich-substantielle Repräsentation entscheidend im Sinne eines frauenfreundlichen Outputs beeinflusst werden konnte (zum Repräsentationsbegriff vgl. Pitkin 1967). Frauenthemen fanden allmählich Eingang in die politische Agenda (Inglehart/Norris 2003), Frauen- und Gleichstellungspolitik entwickelte sich zu einem eigenen Politikfeld, und Gender Mainstreaming wurde seit der Vierten Weltfrauenkonferenz in Beijing zu einer für den EU-Raum verbindlichen Politikstrategie. Geschlechterdemokratie, so scheint es, war in den letzten drei Dekaden durchaus möglich. Angesichts der Transformation von (National-)Staatlichkeit und Demokratie seit den 1990er Jahren stellt sich die Frage, ob diese frauenfreundliche Entwicklung stabil und nachhaltig ist.

Ganz zentral für die frauenbewegten "Demokratieerfolge" waren und sind Institutionen der Frauenförderung und der Gleichstellung wie beispielsweise Frauenministerien, Stabsstellen für Frauenförderung, Frauenbüros und Gleichstellungsbeauftragte. Sie fungieren als Vermittlerinnen zwischen nicht-staatlichen Frauengruppen, Frauenbewegungen und frauenbewegten Aktivistinnen, den Parteien und staatlichen Institutionen bzw. den jeweilig mit einem (frauen-)politischen Thema befassten politischen Entscheidungsumfeld in der Verwaltung.

Der Terminus "Staatsfeminismus" bezeichnet eben dieses Phänomen (Stetson/Mazur 1995), nämlich die Entstehung von staatlichen Institutionen zur Gleichstellung von Frauen bzw. zur Frauenförderung und dem Auftrag, politische Entscheidungsprozesse im Sinne von mehr Geschlechtergerechtigkeit zu verändern und somit staatliche Institutionen responsiver gegenüber Forderungen von Frauenbewegungen zu machen. Vergleichende Studien konnten die Entwicklung solcher "staatsfeministischen" Strukturen vor allem in jenen Politikbereichen belegen, die von Anbeginn auf der Agenda der zweiten Frauenbewegung standen, beispielsweise Abtreibung, Gewalt gegen Frauen, politische Teilnahme von Frauen sowie im Bereich Arbeit, Beruf und Bildung. Freilich machen diese Untersuchungen auch deutlich, dass

¹ Die hier präsentierten Ergebnisse basieren auf Studien, die im Rahmen des Research Networks on Gender, Politics and the State (RNGS) erhoben wurden (vgl. Hausman/Sauer 2006; Sauer/Hausman/McBride 2006). Die Autorinnen der Länderstudien sind: Barbara Sullivan (Australien), Alison Woodward (Belgien), Kathrin Braun (Deutschland), Terhi Alto und Anne Maria Holli (Finnland), Amy G. Mazur (Frankreich), Joni Lovenduski (Großbritannien), Marila Guadagnini (Italien), Misako Iwamoto (Japan), Melissa Hausman (Kanada), Jantine Oldersma und Joyce Outshoorn (Niederlande), Birgit Sauer (Österreich), Christina Bergqvist (Schweden), Celia Valente (Spanien), Dorothy McBride (USA): Ich danke Melissa Hausman und Dorothy McBride für die Unterstützung bei der Auswertung der Daten und Monika Mayrhofer bei der Übertragung ins Deutsche.

dies zäh zu erringende Erfolge der Frauenbewegungen waren. Die Themen kamen nicht automatisch als vergeschlechtlichte oder frauenpolitische Themen auf die politische Agenda, sondern erst Frauenbewegungen formulierten die Themen so, dass der Aspekt der Benachteiligung von Frauen bzw. die Geschlechterdimension des Problems deutlich wurde und dass die Themen zum Teil des Politikfelds Frauenpolitik werden konnten. Auch wurden diese Problemstellungen in post-industriellen Staaten mit durchaus unterschiedlicher frauenpolitischer Verve behandelt: Während das "engendering" – die Geschlechtssensibilisierung – von Demokratien bei Abtreibungsgesetzgebungen, in Prostitutionsdebatten und bei der Frage politischer Repräsentation von Frauen in vergleichsweise vielen Ländern gelang (Stetson 2001; Outshoorn 2004; Lovenduski 2005) blieb beispielsweise der Problembereich weibliche Arbeit und Berufsausbildung lange resistent gegenüber frauenpolitischen Interventionen (Mazur 2001).

Die Herausbildung staatsfeministischer Strukturen veränderte auch frauenbewegten Aktivismus: Frauenbewegungen in westlichen Ländern konsolidierten sich seit den 1980er Jahren, sie institutionalisierten und professionalisierten sich und wurden zu "semi-staatlichen" Projekten, d.h. sie wurden durch staatliche Stellen finanziert und kooperieren mit staatlichen Einrichtungen. Im Unterschied zu den 1970er Jahren, als der Staat als patriarchal und männerdominiert wahrgenommen wurde, wird er im Zuge der Entstehung staatsfeministischer Institutionen und Politikformen zumindest als partieller Verbündeter für die Realisierung frauenbewegter Ziele gesehen (vgl. z.B. Rai 2003: 20).

Seit Mitte der 1990er Jahre wandelte sich nun der Kontext für Frauenpolitik in post-industriellen Demokratien. Nicht zuletzt die Debatten um das Ende der Frauenbewegungen verlangsamte die frauenpolitische Dynamik. Insbesondere aber die Globalisierung der Ökonomie und die damit verbundenen Veränderung des Verhältnisses von Staat und Ökonomie, aber auch von Staat und Gesellschaft führten zur Transformation nationalstaatlicher Politik. Der Abbau von sozialstaatlichen Regulierungen, die Internationalisierung von Politik, neue "post-nationale" Demokratieformen und neue politische Steuerungsmodi – "Governance" in transnationalen Mehrebenensystemen, aber auch in regionalen und lokalen verhandlungsstaatlichen Einheiten – sind Indizien und Formen der Transformation von Staatlichkeit (Holland-Cunz/Ruppert 2000; Sauer 2003). Lee Ann Banaszak, Karen Beckwith und Dieter Rucht (2003) beschreiben die Veränderung von Staatlichkeit als eine vierfältige Transformationsbewegung: "Uploading" bedeutet die Verlagerung staatlicher Entscheidungsmacht auf die supra- bzw. transnationale Ebene, "downloading" meint die Dezentralisierung politischer Entscheidung, die Devolution im Kontext von Nationalstaaten, "lateral loading" impliziert eine Verlagerung politischer Entscheidungsmacht in neuartige Entscheidungsgremien, während "off-loading" die Verlagerung staatlicher Aufgaben und Entscheidungsbereiche in gesellschaftliche Institutionen, z.B. die Familie, aber auch zivilgesellschaftliche Institutionen hinein bezeichnet (ebd.: 4-7).

Diese Prozesse und Verschiebungen bilden neuartige Kontexte für frauenbewegtes Engagement und frauenpolitische Handlungsmöglichkeiten. Obgleich diese Prozesse auf Geschlechterverhältnissen und vergeschlechtlichten Diskursen basieren und das Verhältnis zwischen Männern und Frauen massiv verändern (Marchand/Runyan 2000: 7), werden sie in der Regel von politischen AkteurInnen und von den Medien zwar als wichtig, nicht aber vorderhand als "Geschlechterpolitiken" wahrgenommen. Deshalb stellt sich die Frage, ob es in Zeiten globalisierter Ökonomien und transformierter Staatlichkeit überhaupt noch einen Platz für staatsfeministisches Handeln gibt: Waren Frauenbewegungen seit den 1990er Jahren in der Lage, in für Nationalstaaten wichtigen und zentralen Politikentscheidungen im Kontext der Veränderung des Verhältnisses von Staat, Ökonomie und Gesellschaft ihre Themen und Forderungen einzubringen? Konnten "Femokratinnen" weiterhin als Vermittlerinnen zwischen den Zielen der Frauenbewegungen und staatlichen Einrichtungen fungieren? Erhielten frauenpolitische Akteurinnen in durch staatliche Restrukturierungen angestoßenen politischen

Entscheidungsprozessen deskriptive und substantielle Repräsentation? Oder anders formuliert: Welchen Einfluss besitzt die Restrukturierung von Staatlichkeit auf die Einflusschancen von Frauenpolitikerinnen und Frauenbewegung auf Politikformulierung und politische Entscheidungen? Ist also eine geschlechterpolitische Demokratisierung weiterhin möglich oder sind die geschlechterdemokratischen Handlungsmöglichkeiten in diesem transformatorischen Setting reduziert, wenn nicht gar völlig unmöglich?

Die Vermutung liegt nahe, dass sowohl Frauenbewegungen als auch staatliche frauenpolitische Akteurinnen weniger erfolgreich darin sind, Einfluss auf solche politischen Entscheidungen zu nehmen, die nicht als "frauenpolitische" Themen gelten, sondern vielmehr im Zentrum des jeweiligen nationalen Interesses der Transformation von Staat und Ökonomie angesiedelt sind. Umgekehrt würde eine erfolgreiche Einflussnahme, so sie nachweisbar ist, auf die steigende Bedeutung dieser AkteurInnen im politischen Prozess postindustrieller Demokratien sowie auf eine nachhaltige Geschlechterdemokratisierung hinweisen.

Um diese Fragen zu beantworten, wurden im Rahmen des RNGS-Projekts zentrale politische Entscheidungen bzw. Gesetzesvorhaben in vierzehn post-industriellen Demokratien seit Mitte der 1990er Jahre analysiert, in Australien, Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Niederlande Österreich, Schweden, Spanien und USA. Die Analyseeinheit des RNGS-Projekts sind Policy-Debatten, d.h. politische Prozesse, die mit einer politischen Entscheidung enden. Grundlage der Analyse war pro Land eine Politikdebatte von höchster nationaler Priorität (Hausman/Sauer 2006). Der folgende Text präsentiert die Ergebnisse dieser ländervergleichenden Studie (Sauer/Hausman/McBride 2006). Zunächst werden die "heißen", d.h. wichtigen Politikdebatten in den vierzehn Ländern skizziert und typologisiert. Im Anschluss daran wird das Untersuchungsdesign dargestellt, um dann die zentralen Variablen für die Analyse frauenpolitischen Veränderungspotenzials darzulegen. Abschließend werden schließlich die Ergebnisse der Studie präsentiert und diskutiert, um die Chancenstrukturen für "Staatsfeminismus" und Geschlechterdemokratie zu beurteilen.

2. Restrukturierung von Staatlichkeit und "heiße" Politikdebatten in den 1990ern

"Heiße" Politikdebatten sind politische Themen bzw. Probleme von hoher politischer Priorität in den vierzehn untersuchten Nationalstaaten. Für die vergleichende Studie wurden in einem gemeinsamen Verfahren für das jeweilige Land vier bis fünf solcher wichtiger Politikbereiche anhand folgender Kriterien bestimmt: *Erstens* musste eine große Anzahl der BürgerInnen von der Maßnahme betroffen sein, *zweitens* sollte das Thema öffentlich umstritten sein, *drittens* musste es ein hohes Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit erhalten und *viertens* sollte es bei den wichtigsten politischen AkteurInnen Priorität besessen haben (Hausman/Sauer 2006).

Viele der mehr als fünfzig heißen Themen reflektieren den durch die ökonomische Globalisierung auf die nationale politische Agenda ausgeübten budgetären Druck. 70% der untersuchten Länder reorganisierten in der Folge ihre wohlfahrtsstaatlichen Arrangements, ihre Gesundheits- und Pensionssysteme und die öffentliche Kinderbetreuung, so z.B. Finnland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Österreich, Schweden, Spanien und die USA. In sechs Ländern standen Arbeitslosigkeit und Steuerreform mit höchster Priorität auf der nationalen Agenda, so in Australien, Finnland, Deutschland, Japan, Spanien und Schweden. Eng verbunden mit dieser Thematik waren Fragen der Deregulierung der Industrie, der Neuorganisation der öffentlichen Verwaltung, der Privatisierung von verstaatlichten Betrieben, aber auch der Re-Regulation des Arbeitsmarktes, so beispielsweise in Australien, Belgien, Frankreich, Großbritannien und Österreich.

Ökonomische Globalisierung und politische Internationalisierung rückten die Themen Immigration, Staatsangehörigkeit und Asyl, aber auch indigene Rechte in zehn Ländern ins Zentrum nationaler Debatten (Australien, Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Kanada, Niederlande, Österreich und Spanien). Die Intensivierung regionaler oder transnationaler Integration wie EU-, NAFTA- oder NATO-Beitritt wirkte sich auf sieben Länder aus, auf Österreich, Kanada, Finnland, Italien, Schweden, Großbritannien und die USA. Darüber hinaus standen in sieben Ländern Umgestaltungen des Staatsapparates – z.B. Verfassungsänderungen, Reformen des Parlaments oder des Polizei- und Justizapparats sowie Regionalisierung und Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung – zur Debatte (Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada und USA). Fragen zur Expansion des Staates in neue Politikfelder und die Re-Regulierung von gesellschaftlichen Bereichen waren ebenfalls in einigen Ländern von hoher Priorität, beispielsweise die Regulierung von Biotechnologie (Deutschland), Kriminalität (Niederlande, Spanien und USA), Rechte von Homosexuellen (Finnland), Tierkrankheiten (Belgien) und Gewalt gegen alte Menschen im sozialen Nahbereich (Japan). Darüber hinaus avancierten in einigen Ländern länderspezifischer Ereignisse, so z.B. die deutsche Wiedervereinigung oder der Terrorismus der ETA in Spanien zu brennenden politischen Themen, die in keinem direkten Zusammenhang mit der Globalisierung stehen. Diese zentralen politischen Themen waren häufig mit Diskursen über das "Schicksal" eines Staates verknüpft, beispielsweise ökonomische Krisen oder bedrohliche demographische Entwicklungen. So genannte Frauenfragen waren nicht auf der politischen Top-Agenda selten an zentraler Stelle.

Von dieser Liste der Themen von höchster Priorität wurde dann jenes ausgesucht, das ein Kernthema bei der staatlichen Restrukturierung darstellte, das also zentral für die Reorganisation des Verhältnisses von Staat, Ökonomie und Gesellschaft war. Diese vierzehn Politikprozesse um die Restrukturierung von Staatlichkeit, die dann einer Analyse unterzogen wurden, lassen ein Muster erkennen: Staatliche Restrukturierung ist *erstens* als "Staatsreduktion" beschreibbar – der klassisch neo-liberale Abbau von sozialstaatlichen Sicherheiten, die Umverteilung von Budgets zulasten von sozialpolitischen Ausgaben, Deregulierung des Arbeitsmarkts und der Produktion oder der Transfer von einst staatlichen Aufgaben in den Privatbereich (z. B. Pflege, Gesundheit). Beispiele dafür sind die Gesundheitsreform in Kanada, die Wohlfahrtsreform in den USA, die Reform der Kinderbetreuung in Finnland, die Arbeitslosenregelung in Spanien oder die Frage häuslicher Pflege in den Niederlanden. Ein *zweiter Aspekt* von Staatsumbau ist die *Expansion* von Staatstätigkeit, also die Ausweitung staatlicher Regulierung gegebener Politikbereiche oder in neue gesellschaftliche Bereiche hinein, wie z.B. familienpolitische Erweiterung und Ausgabenerhöhungen in Österreich und Schweden, biotechnologische Regulierungen in Deutschland und die 35-Stunden-Woche in Frankreich. Ein *dritter Bereich* schließlich umfasst den *Umbau der Staatsarchitektur* (Regionalisierung in Italien, Reorganisation des "House of Lords" in Großbritannien und die Wahlrechtsreform in Japan) sowie die Neugestaltung von Staatsangehörigkeit und damit verbundene Rechte (Australien und Belgien).

3. Das RNGS-Forschungsdesign

Das Forschungsdesign des RNGS-Projekts ist ein qualitatives Design, das Variablen testet (<http://libarts.wsu.edu/polisci/rngs/>): Die *abhängige Variable*, also jenes Phänomen, das erklärt werden soll, ist der Einfluss von Frauenbewegungen auf politische Prozesse. Der Einfluss wird anhand zweier Dimensionen gemessen: *Erstens* im Ausmaß des prozedural-quantitativen Erfolgs – also waren frauenbewegte Akteurinnen an der Politikdebatte beteiligt, und fanden sie Zugang zu öffentlichen Policy-Arenen – und *zweitens* im substantiellen Erfolg – d.h. entsprach der Policy-Outcome, also beispielsweise ein Gesetz oder eine andere verbindliche Maßnahme, den Zielen der Frauenbewegung. Aus diesen beiden Kriterien ergibt sich eine Vierfelder-Tafel

des Einflusses der Frauenbewegung (s. Abbildung 1) – nämlich zweifacher Erfolg, wenn sowohl frauenbewegte Akteurinnen an der Debatte teilnahmen wie auch den Zielen der Frauenbewegung mit der Maßnahme entsprochen wurde, keine Responsivität, wenn der staatliche Politikprozess weder Frauen als Policy-Akteurinnen akzeptierte noch den Zielen der Frauenbewegung entgegenkam, Kooptation, wenn lediglich Frauenbewegungsakteurinnen an der Policy-Diskussion teilnehmen konnten, aber die Entscheidung bzw. Maßnahme letztlich nicht den Zielen der Frauenbewegung entsprach, und schließlich Vorwegnahme, wenn keine frauenbewegten Akteurinnen in den Politikprozess involviert waren, die Maßnahme aber dennoch den Zielen der Frauenbewegung entsprach.

Abbildung 1: Typologie des Einflusses der Frauenbewegung und Staatsresponsivität

		Policy stimmt mit Zielen der Frauenbewegung überein	
		ja	nein
Frauen sind im Politikprozess repräsentiert	ja	zweifacher Erfolg	Kooptation
	nein	Vorwegnahme	keine Responsivität

Die Beschaffenheit der frauenpolitischen Institutionen (z.B. Leitungsperson der Einrichtung, bürokratischer oder politischer Bestellmodus, Ressourcenausstattung, Reichweite des Mandats) bildet die *intervenierende Variable*. *Unabhängige Variablen* sind erstens das Politikumfeld (Partei(en) an der Macht, Offenheit oder Geschlossenheit des Policy-Umfelds, Kompatibilität der *frames* des Policy-Umfelds und der Frauenbewegung, Gegenbewegungen) und zweitens die Frauenbewegung (Stadium, Priorität des Themas und Kohärenz in Bezug auf das Thema, Nähe zu linken Parteien).

Eine weitere Fragestellung ist die nach der Rolle der Frauen- oder Gleichstellungseinrichtung. Dieser Frage liegt die Annahme zugrunde, dass frauenpolitische Institutionen als Vermittlerinnen zwischen frauenbewegten Akteurinnen und staatlichen Einrichtungen bzw. dem konkreten Politikumfeld, in dem eine Maßnahme diskutiert, vorbereitet und entschieden wird, fungieren. Die Effektivität bzw. die Art der Aktivität der Gleichstellungsinstitution wird wiederum in einer Vierfelder-Typologie erfasst (s. Abbildung 2): Wenn die Frauengleichstellungseinrichtung die Ziele der Frauenbewegung vertritt und den Politikprozess vergeschlechtlicht, d.h. die Geschlechterdimension des Politikproblems vertritt, dann handelt sie als *Insider*. Wenn sie zwar die Ziele der Frauenbewegung vertritt, aber nicht in der Lage ist, den Politikprozess zu vergeschlechtlichen, dann nimmt sie eine bloß marginale Rolle ein. Nichtfeministisch agiert sie, wenn sie in den Politikformulierungsprozess zwar das Geschlecht als Kategorie einführt, aber nicht die Ziele der Frauenbewegung vertritt. Symbolisch schließlich wird die Aktivität von Gleichstellungsstellen bezeichnet, wenn sie weder geschlechtsbewusst agiert, noch die Ziele der Frauenbewegung vertritt.

Abbildung 2: Typologie der Aktivität von frauenpolitischen Einrichtungen (FPE)

			FPE vertritt Ziele der Frauenbewegung		
			ja	nein	
FPE	vergeschlechtlicht	die	ja	Insider	nicht-feministisch
Policy-Debatte			nein	marginal	symbolisch

In den folgenden Abschnitten werden die frauenpolitischen AkteurInnen und Prozesse geschildert, die einen Einfluss auf frauenpolitischen Erfolg oder aber Misserfolg haben.

4. Frauenbewegungen und frauenpolitische Einrichtungen seit den 1990er Jahren

Alle Frauenbewegungen in den vierzehn Ländern veränderten sich in den 1990er Jahren im Vergleich zu früheren Dekaden ganz signifikant. In elf der vierzehn untersuchten postindustriellen Demokratien befinden sich autonome Frauenbewegungen in einer Konsolidierungsphase. Frauenbewegungen in der Konsolidierungsphase sind durch Diversifizierung auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene sowie durch Pluralisierung (von Themen, Arbeitsfeldern, Mobilisierungsweisen und Organisationsformen), durch Professionalisierung (von Dienstleistungen oder in der Beschaffung von Finanzierung) und Institutionalisierung charakterisiert. Waren in einigen Ländern die Bewegungen in den 1970ern und 1980ern in einen eher liberalen, gleichheits- und Rechte-orientierten und einen autonomen, radikalen Flügel gespalten, so lösten sich diese scharfen Trennlinien allmählich auf und die Frauenbewegungen wurden offener und pluraler, aber auch fragmentierter. Frauenbewegtes Engagement entwickelte sich zu einem Beruf: Frauengruppen stellen spezifische Dienstleistungen für Frauen zur Verfügung, z.B. im Bildungs-, Aus- und Weiterbildungsbereich, in Gesundheitszentren, im Gewaltschutzbereich und als spezifisches Kulturangebot.

Nur in Deutschland und in den Niederlanden ist ein Rückgang der Frauenbewegungen festzustellen. In drei Ländern lebten die Frauenbewegungen – wenn auch oft nur kurzfristig – wieder auf und wurden in der Öffentlichkeit sichtbar, so in Österreich und Schweden als Reaktion auf staatliche Sparpolitik. In Frankreich entstand eine Bewegung junger Frauen ethnischer Minderheiten. In Japan entstand eine Frauenbewegung überhaupt erst in der Folge der UN-Konferenzen in Wien (1993) und Beijing (1995).

In den 1970ern und 1980ern hatten Frauenbewegungen nur in drei der untersuchten Länder, in Finnland, Kanada und Schweden, ein Naheverhältnis zu politischer Macht, zu Regierungen, Parteien und Gewerkschaften, während in den meisten Ländern frauenbewegte Aktivistinnen eher skeptisch und distanziert gegenüber staatlichen Einrichtungen waren. In nahezu allen untersuchten Staaten orientierten sich Frauenbewegungen in den 1990er Jahren in Richtung Institutionen und Organisationen des politischen Systems. So bildete sich eine Art Arbeitsteilung zwischen "integrierter" Frauenbewegung, autonomen, frauenbewegten Gruppierungen und Projekten heraus. In den meisten Staaten wurden Akteurinnen der Frauenbewegung Regierungs- und Parteimitglieder, Abgeordnete des Parlaments oder Angestellte in der öffentlichen Verwaltung.

Allerdings und trotz Konsolidierung zeichnen sich die 1990er Jahre auch durch eine Verengung des Handlungsspielraums frauenpolitischen Engagements aus: In vielen Ländern erhielten die Projekte weniger staatliche Subventionen, insbesondere in solchen, in denen konservative Regierungen an die Macht kamen wie in Australien 1996, in Österreich 2000, in Schweden 1991 und in den Niederlanden 2002. Anders als in Australien, Österreich und den Niederlanden, wo frauenpolitische Themen systematisch desartikuliert und Finanzierung

gestrichen wurde, führte der konservative Wechsel in Schweden zu einem Wiedererstarken der Frauenbewegung.

Ein weiteres wichtiges Merkmal der Frauenbewegungen seit den 1990er Jahren ist die Herausbildung eines transnationalen Feminismus und die aktive Teilnahme an bzw. der aktive Bezug nationaler Gruppierungen auf transnationale Netzwerke wie z.B. der European Women's Lobby, den UN-Konferenzen in Wien und Beijing und auf die "UN-Konvention "Convention of the Elimination on Discrimination Against Women" (CEDAW).

In allen untersuchten Ländern entstanden seit den 1980er Jahren staatliche Einrichtungen der Frauenförderung und Geschlechtergleichstellungen. Diese Einrichtungen durchliefen unterschiedliche und ungleichzeitige Phasen der Institutionalisierung, der Expansion und der Deinstitutionalisierung. In mehr als der Hälfte der vierzehn Länder waren die frauen- und gleichstellungspolitischen Institutionen seit den 1990ern mit Einschränkungen konfrontiert. Vor allem, aber nicht nur in jenen Ländern, die von konservativen Parteien regiert wurden, wie in Australien, Österreich und Schweden. Die Institutionen wurden entmachtet, entweder durch innerministerielle Umstrukturierungen, die mit Budgetkürzungen und einer geringeren Reichweite des Mandats bzw. minimierten Einflussmöglichkeit einhergingen. In Österreich wurde beispielsweise das einst selbstständige Frauenministerium aufgelöst und zu einer Frauensektion im Sozialministerium umgebildet (Sauer 2004). Doch auch in Deutschland zeigte die rot-grüne Koalition wenig Interesse an der frauenpolitischen Agenda, was in der abfälligen Bemerkung des damaligen Kanzlers Schröder vom "Gedöns" öffentlichen Ausdruck fand und in der Marginalisierung der ersten Frauenministerin manifest wurde.

Ironischerweise bezogen sich nicht wenige Regierungen bei der Deinstitutionalisierung ihrer Frauen- und Gleichstellungsministerien auf das in Beijing auf die globale Reise geschickte Prinzip des Gender Mainstreamings – so offensiv die Regierungen in Österreich und den Niederlanden: Dies mache spezifische Fraueneinrichtungen überflüssig.

5. Staatsfeminismus und Restrukturierung des Staates in den 1990ern. Die Untersuchungsergebnisse

5.1 "Engendering" im Prozess nationalstaatlicher Restrukturierung

Eine der Ausgangsvermutungen der Studie war, dass Frauenbewegungen im Vergleich zu den frauenbewegten Themen der 1970er und 1980er Jahre größere Schwierigkeiten in den zentralen Politikdebatten der 1990er Jahre hatten, um substantielle und prozedurale Repräsentation von Frauen zu erreichen. In der Tat ist es so, dass nur in 28% aller untersuchten Politikdebatten seit den 1990er Jahren ein doppelter Erfolg zu verzeichnen war, d.h. nur in vier von vierzehn Fällen konnten Frauen an den Debatten partizipieren und sie waren zugleich in der Lage, ihre Sichtweisen in die Entscheidungen einzubringen. Damit unterscheiden sich solche politisch als wichtig erachteten Debatten und Entscheidungsprozesse zwar nicht von der Erfolgsquote im Themenfeld berufliche Aus- und Fortbildung (Mazur 2001), wohl aber deutlich von den Politikfeldern politische Repräsentation von Frauen, in dem die Erfolgsquote bei 54% aller Debatten lag (Lovenduski 2005), sowie in den Feldern Abtreibung und Prostitution mit je 53% doppelten Erfolgen in allen untersuchten Politikdebatten seit den 1970er Jahren (Stetson 2001; Outshoorn 2004).

Auf der anderen Seite war die Frauenbewegung bei den zentralen Politikthemen seit den 1990er Jahren in keiner Debatte völlig erfolglos, wie dies bei den frauenbewegten Themen der Fall war. Es gab keine einzige Debatte, in der Frauen *weder* deskriptiv *noch* substantiell

repräsentiert waren. In immerhin 86% der Fälle (zwölf von vierzehn) waren Frauen an den Debatten beteiligt, freilich ohne Garantie dafür, dass sie dann auch frauenpolitische Inhalte realisieren konnten. Bei Debatten zur Berufsausbildung waren hingegen in 50% der Fälle Frauenbewegungen völlig erfolglos im Versuch, den Politikprozess geschlechterpolitisch zu demokratisieren (Mazur 2001). Ganz selten waren in den "heißen" Debatten jene Fälle, bei denen die PolitikerInnen den frauenpolitischen Akteurinnen zuvorkamen und politische Maßnahmen ohne deren Beteiligung geschlechtersensibel veränderten ohne eine Präsenz von frauenpolitischen Akteurinnen: bei der Veränderung der Arbeitslosenversicherung in Spanien und der Diskussion um die 35 Stunden-Woche in Frankreich.

Ob Staaten auf Interventionen der Frauenbewegung reagieren, hängt – auch das Ergebnis der Studien – nicht unmittelbar mit dem Typus der staatlichen Restrukturierung zusammen. Jene vier Fälle mit doppeltem Erfolg sind im Bereich von *Staatsreduktion* – die Restrukturierung des Wohlfahrtsstaats in Finnland –, der *Expansion* von staatlichen Leistungen in Belgien und Deutschland sowie dem *Umbau des Staatsapparates* – die Verfassungsreformen in Italien – angesiedelt. Ganz ähnlich über die drei Typen von Staatsrestrukturierung verteilt sind Fälle von Kooptation, d.h. der Beteiligung von Frauen ohne frauenpolitisch inhaltlichen Erfolg: drei Fälle im Kontext von Staatsabbau, beispielsweise der Umbau der Wohlfahrtsstaaten in Kanada, den Niederlanden und den USA, zwei Fälle der Expansion staatlicher Leistungen in Österreich und Schweden, zwei Politikdebatten um die Verfassungsreformen in Großbritannien und Japan sowie bei der Frage der Aborigenes in Australien.

Die Resultate belegen, dass Frauenbewegungen seit den 1990er Jahren auch bei Themen, die nicht von vornherein als "Frauenthemen" auf der Agenda stehen, in der Lage waren, politische Prozesse zu vergeschlechtlichen und frauenpolitische Aspekte zu thematisieren. Die Repräsentation von Frauen, ihre Präsenz im politischen Prozess und das Recht, die eigene Stimme zu erheben, ist also einer der Erfolge der Frauenbewegung bis in das neue Jahrtausend hinein. Bei keiner der analysierten Debatten wurde Frauen der Zugang zum politischen Diskurs bzw. Entscheidungsprozess verwehrt. Andererseits kann aber aus der Präsenz von Frauen nicht automatisch geschlossen werden, dass damit ein Anstieg auch der substantiellen Repräsentation verbunden wäre, denn nur in vier Fällen, bei denen Frauen im politischen Prozess vertreten waren, konnten sie auch den Inhalt der politischen Regulierung frauenfreundlich beeinflussen. Dieses Ergebnis verstärkt die Skepsis bisheriger Forschung, dass die Präsenz von Frauen in politischen Institutionen und Organisationen zwar wichtig und eine Frage der Gerechtigkeit zwischen Frauen und Männern ist, dass damit aber keineswegs ein "endgendering" von Themen verknüpft ist und substantielle Geschlechterdemokratie erreicht wird (Dahlerup 2006; Phillips 1995; Tremblay/Pelletier 2000).

Dennoch, beide Resultate bedürfen einer Erklärung – sowohl der erfolgreiche Zugang zum politischen Prozess bei Themen von höchster nationaler Priorität als auch Fehlschläge bei der Vergeschlechtlichung von Themen. Dies soll im Folgenden durch die Auswertung der Variablen geschehen.

5.2 Framing und Vergeschlechtlichung als Bedingungen für frauenpolitischen Erfolg

Bei keinem der Themen von hoher nationaler Priorität waren Frauenbewegungen oder frauenpolitische Institutionen aktiv daran beteiligt, das jeweilige Thema ins Zentrum der nationalen Agenda zu rücken. In den meisten Fällen waren Regierungen die Hauptakteure bei der Bestimmung eines zur Lösung anstehenden Problems. In der Regel wurden innenpolitische, in den meisten Fällen aber externe Sachzwänge angeführt, um das Thema auf die politische Agenda zu setzen. Kurzum: Die als wichtig erachteten Problemstellungen hatten in der öffentlichen Darstellung keine geschlechtsspezifische Dimension – im Gegenteil: Sie wurden als

nicht-geschlechtliche Themen präsentiert, und staatliche Institutionen besaßen diesbezügliche Definitionsmacht.

Die soziale Bewegungsforschung wie auch die Policy-Forschung haben herausgearbeitet, dass die Formulierung und Präsentation – das *framing* – von politischen Problemdefinitionen ganz zentral ist dafür, welche Problemlösung in politischen Entscheidungsprozessen gewählt wird (Fischer 2003; Bacchi 1999; Marx Ferree et al. 2005; Verloo 2005). Auch der Einfluss der Frauenbewegung hängt mithin ganz entscheidend davon ab, ob es ihr gelingt, ein politisches Problem auch als ein Problem der Geschlechterdifferenz und der Benachteiligung von Frauen zu präsentieren und mithin einen Lösungsweg einzuschlagen, der Geschlechterdiskriminierung nicht perpetuiert, sondern überwindet. Eine zentrale Strategie der Frauenbewegung ist es mithin bzw. sollte es sein, ihre frauenpolitischen Vorstellungen und *frames* in dominierende und hegemoniale Diskurse einzubringen, um einen prozeduralen (deskriptiven) und inhaltlichen (substantiellen) Erfolg zu erzielen – d.h. um geschlechtsspezifische Ungleichheiten als Folge der politischen Maßnahme zu verhindern. Die Vergeschlechtlichung von "heißen" politischen Problemen könnte z.B. eine Sensibilisierung von PolitikerInnen in Bezug auf Geschlechterdifferenzen bei politischen Maßnahmen bedeuten und deren unterschiedliche Auswirkungen ebendieser auf Männer und Frauen sichtbar machen. Andererseits kann, wie andere Studien zur Abtreibungsdebatte zeigen, eine *Entgeschlechtlichung* – also eine explizite Intervention mit geschlechtsneutralen Begriffen – eine Strategie der Frauenbewegung sein, um einen prozeduralen und inhaltlichen Erfolg zu erreichen (Marx Ferree et al. 2002). Beide Strategien des *framings* sind in den analysierten Debatten erkennbar.

Die dominanten *frames* – also jene, welche von den meisten politikentscheidenden AkteurInnen geteilt werden –, die in den zentralen politischen Themen gefunden wurden, lokalisieren die Probleme in neuen Situationen und Herausforderungen für den Nationalstaat. Sie dramatisieren die Zukunft des Nationalstaats unter "neuen" Bedingungen, die beispielsweise durch ökonomische Globalisierung und eine dadurch notwendige Neuorganisation der Ökonomie, durch die demographische Entwicklung, durch steigende Immigration oder durch den Beitritt beispielsweise zur NAFTA oder zur EU provoziert wurden.

Nur in einigen wenigen Fällen gelang es frauenpolitischen Akteurinnen, den Politikprozess geschlechtssensibel zu *framen*. Dementsprechend reflektiert der politische Output nur in ganz wenigen Ländern die Ziele der Frauenbewegung. Interessanterweise ging in Belgien die bewusste Entgeschlechtlichung des Themas Einwanderung und Staatsangehörigkeit einher mit einem Erfolg der Frauenbewegung. Die Entgeschlechtlichung eines Themas – d.h. die offensive Deutung durch frauenpolitische Akteurinnen als nicht ausschließliches Frauenthema, sondern die Betonung der Intersektionalität mit Ethnizität (Woodward 2006) – war also auch eine erfolgreiche Strategie.

Die Ergebnisse der Länderstudien machen aber insgesamt deutlich, dass die Vergeschlechtlichung von Policy-Frames eine notwendige Voraussetzung für doppelten Erfolg von Frauenbewegungen ist: In drei der vier Fälle, in denen die Frauenbewegung prozeduralen *und* substantiellen Erfolg verzeichnete, waren die *frames* zumindest am Ende der politischen Debatte vergeschlechtlicht – in der finnischen Debatte um Kinderbetreuung, in der deutschen Biotechnologie-Debatte und in der italienischen Frage der Devolution.

Interessant ist weiterhin, dass in insgesamt acht von vierzehn Debatten die Policy-Frames vergeschlechtlicht waren (57%). D.h. in etwas mehr als der Hälfte der Länder ist es frauenbewegten Akteurinnen oder Frauenpolitikerinnen gelungen, die Frauenfrage in die "heißen" politischen Debatten einzubringen. Die Studien machen zudem eine weitere Tendenz deutlich: Es war einfacher, *frames* in jenen Politiken zu vergeschlechtlichen, in denen der Staat

expandierte (alle dieser Debatten hatten vergeschlechtlichte *frames*), während es sich als schwierig erwies, Debatten im Kontext von Staatsreduktion zu vergeschlechtlichen (zwei waren vergeschlechtlicht, drei nicht). Zwei der Debatten im Rahmen der Umarbeitung des Staatsapparates waren vergeschlechtlicht (Devolution in Italien und Reform des Parlaments in Großbritannien), doch nur die italienische war erfolgreich. Drei solcher Politikprozesse konnten nicht vergeschlechtlicht werden (Die Frage von Rechten der Aborigenes in Australien, Einbürgerung in Belgien und Wahlrechtsreform in Japan), doch eine davon, die belgische war dennoch oder trotzdem erfolgreich.

5.3 Verbündete der Frauenbewegung? Die Rolle von frauenpolitischen Institutionen

Eine weitere Hypothesen des Projekts war, dass Frauenbewegungen dann erfolgreich sind, wenn politisch institutionalisierte Frauenpolitikerinnen gleichsam als Insiderinnen im Politikfeld mitgearbeitet haben, d.h. wenn sie die Ziele der Frauenbewegungen vertreten und zugleich die Policy-Debatten vergeschlechtlichen. Die vorliegende Analyse ergab, dass institutionalisierte Frauenpolitik keine Rolle als Verbündete oder Beraterin der Akteurinnen der Frauenbewegung in den zentralen Politikdebatten seit den 1990er Jahren einnahmen, ja sie konnten dies nicht, weil sie in der Mehrzahl der Fälle aus der Debatte völlig ausgeschlossen waren. Doch selbst wenn sie präsent waren, haben sie in den seltensten Fällen weder die Ziele der Frauenbewegung vertreten, noch die Debatte vergeschlechtlicht: In zehn von vierzehn Fällen (71%) handelten sie symbolisch. Dies ist ein auffälliger Unterschied zu den politischen Debatten um Abtreibung, Prostitution und politische Repräsentation von Frauen, in denen frauenpolitische Einrichtungen weit häufiger als Verbündete der Frauenbewegungen agierten. Bei Themen von höchster nationaler Priorität in den 1990er und frühen 2000er Jahren dienen frauenpolitische Einrichtungen vielfach als Feigenblatt. Doch die Ergebnisse der Analyse frauenpolitischer Institutionen in zentralen Politikdebatten ähneln wiederum denen der Politikprozesse um Berufsausbildung. Frauenpolitischen Einrichtungen agierten in den meisten Fällen lediglich symbolisch und waren deshalb nicht in der Lage, die Frauenbewegung bei der Realisierung ihrer Ziele zu unterstützen. In nur drei Debatten, in Italien, Schweden und den USA, hatten Gleichstellungspolitikern als Insiderinnen Einfluss auf die Debatte und agierten somit als Mediatorinnen für frauenbewegte Ziele im Staatsapparat. In der 35-Stunden-Woche-Debatte in Frankreich hatte die Frauenministerin eine marginale Position in der Debatte: Sie vertrat zwar die Ziele der Frauenbewegung, doch eine Vergeschlechtlichung des Themas gelang nicht.

Insgesamt, so das Resümee, lässt sich kein Zusammenhang zwischen der Rolle von institutionalisierter Frauenpolitik und dem geschlechtssensiblen Resultat der Entscheidungsprozesse feststellen. Während in drei der zweifach erfolgreichen Debatten – in Belgien, Deutschland und Finnland– die frauenpolitischen Institutionen nur symbolisch handelten, agierten sie nur in Italien bei der Debatte um die Verfassungsreform als Insider. Umgekehrt führten zwei von drei Insider-Fällen (Familienunterstützung in Schweden und die Debatte um Wohlfahrtsreformen in den USA) lediglich zur Kooptation von frauenpolitischen Akteurinnen, d.h. Frauenpolitikerinnen waren in die Debatte involviert, die Ziele der Frauenbewegung fanden aber keine Berücksichtigung in der Politikentscheidung. Dies bedeutet, dass in Fällen, in denen frauenpolitische Institutionen als Insider agierten, ein doppelter Erfolg nicht öfter vorkam als in Fällen, in die sie nur symbolisch involviert waren. In den acht Fällen von Kooptation – wenn Frauen an den Debatten teilnahmen, es ihnen aber nicht möglich war, die Ziele der Frauenbewegung einzubringen – war die Einbeziehung der frauenpolitischen Einrichtungen ebenfalls nur symbolisch.

Und umgekehrt ist es so, dass Frauenbewegungen sich in den Debatten immerhin Gehör verschafften (sechs Debatten), selbst wenn frauenpolitische Institutionen nur symbolisch

agierten (Australien, Japan, Kanada, Österreich, Niederlande und Großbritannien). Bei der französischen Debatte um die 35-Stunden-Woche waren Frauen im politischen Diskurs nicht einmal akzeptiert, und doch stimmte das Resultat der *policy* mit den Vorstellungen der französischen Frauenbewegung überein. Darüber hinaus gab es drei Fälle zweifachen Erfolgs, obwohl die frauenpolitischen Institutionen symbolisch agierten, nämlich in der Einbürgerungsdebatte in Belgien, in der Frage der Kinderbetreuung in Finnland und in der deutschen Biotechnologie-Diskussion.

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass sich frauenpolitische Institutionen in Politikdebatten um Themen von hoher nationaler Priorität nicht aktiv im Sinne der Frauenbewegung und der Vergeschlechtlichung des Themas einsetzen, dass sie also keine Bedeutung für geschlechterdemokratischen Erfolg oder Misserfolg hatten. Staatsfeminismus, so ein Ergebnis der Studien, existiert in diesen zentralen Politikentscheidungen nicht. Die Ursache dafür könnte darin liegen, dass die politische Exekutive die Aktivitäten von Femokratinnen bei Themen, die von zentraler Bedeutung sind, von denen unter Umständen Wahlsiege oder -niederlagen abhängen, einschränken. Darüber hinaus lagen die zur Debatte stehenden Themen in der Regel nicht in den Zuständigkeitsbereichen der frauenpolitischen Institutionen, und es gelang auch nicht, frauenpolitische Zuständigkeit zu erringen.

5.4 Charakteristika der frauenpolitischen Institutionen und Erfolg der Frauenbewegung

Eine weitere Vorannahme der Untersuchung war, dass frauenpolitische Institutionen, die auf umfassende administrative Kapazitäten zurückgreifen können, bei der Bildung von Allianzen mit der Frauenbewegung effektiver sind als jene, die nur über geringe administrative Möglichkeiten verfügen. Bei der Analyse von gelungenen Allianzen der Frauenbewegungen mit staatlichen Gleichstellungsinstitutionen, also in den drei Insider-Fällen (Italien, Schweden und USA) fällt auf, dass die Ressourcen der frauenpolitischen Institutionen sehr eingeschränkt waren. Auch die symbolischen frauenpolitischen Institutionen variieren in Bezug auf ihre Institutionalisierungsform und ihre Ressourcen. Die finanzielle oder personelle Ausstattung scheint also für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit der Frauenbewegung nicht ausschlaggebend zu sein. Doch zwei andere Merkmale waren sehr wohl von Bedeutung: sowohl die Nähe der frauenpolitischen Institutionen zum Machtzentrum (alle drei Fälle) als auch die Tatsache, dass an der Spitze dieser Einrichtung eine (selbstdeklarierte) Feministin stand (ebenfalls alle drei Fälle).

Bemerkenswert ist zudem, dass die Hälfte der untersuchten Gleichstellungsinstitutionen Einrichtungen innerhalb von Ministerien (wie beispielsweise in Ministerien für Arbeit und Soziales) ohne spezifisches Frauen-Portfolio waren. Gerade diese Institutionalisierungsweise macht den Ausschluss aus Debatten von hoher politischer Priorität wahrscheinlich. Darüber hinaus war in mehr als der Hälfte der nur symbolischen Gleichstellungsinstitution die Leitungsposition nicht mit einer Feministin besetzt (fünf von acht), während alle als Insiderinnen agierenden frauenpolitischen Institutionen von Führungspersönlichkeiten profitierten, die Erfahrungen in der und Kontakte zur Frauenbewegung besaßen. Kurz: Die drei "Insider"-Einrichtungen waren näher zur politischen Macht und besaßen eine feministische Leitung, aber ein höheres Budget oder mehr Personal als marginale oder symbolische Institutionen besaßen sie nicht.

5.5 Frauenbewegung und Policy-Umfeld als Faktoren für geschlechterdemokratischen Policy-Erfolg

Eine weitere Hypothese war, dass Variationen in den Merkmalen von Frauenbewegung und Policy-Umfeld den unterschiedlichen Erfolg der Frauenbewegungen begründen. Die Ergebnisse belegen nun in der Tat, dass die Charakteristika der Frauenbewegungen sowie der unterschiedlichen Politikumfelder wesentlich für den Erfolg der Frauenbewegung sind. Die Chancen auf Erfolg sind dann am größten, wenn das zur Debatte stehende Thema höchste Priorität auf der Agenda der jeweiligen Frauenbewegung hat und der dominierende *frame* des Entscheidungsumfeldes mit dem Diskurs der Frauenbewegung kompatibel ist. Darüber hinaus ist der Erfolg dann am wahrscheinlichsten, wenn das politische Subsystem für Input von "außen" offen ist, d.h. wenn frauenbewegte Akteurinnen Zugang zum Policy-Umfeld bekommen.

Keine Rolle für geschlechterdemokratischen Erfolg spielte die Situation der Frauenbewegung, d.h. ob sie eher konsolidiert war, sich (noch) in der Mobilisierungsphase oder eher im Abschwung befand. Fast alle Frauenbewegungen befanden sich in der Konsolidierungsphase, waren also etabliert. Nur in zwei Fällen (Deutschland und Niederlande) befand sich die Frauenbewegung im Niedergang, während in Japan ein Expandieren der Frauenbewegung festgestellt werden konnte. Auch in Bezug auf die Kooperation mit linken oder alternativen Parteien waren keine großen Unterschiede in den vierzehn Ländern erkennbar. Außer in Japan wiesen alle Frauenbewegungen seit den 1990ern eine vergleichsweise große Nähe zur Linken auf. Aufgrund der geringen Unterschiede stellen diese Kategorien keine eindeutige Erklärung für staatliche Reaktionen auf geschlechterdemokratische Forderungen dar.

Die Priorität, die das Thema für die Frauenbewegung besitzt, ist demgegenüber ein aussagekräftigerer Faktor für Erfolg oder Misserfolg. In allen Fällen, bei denen ein zweifacher Erfolg vorliegt, war das zur Debatte stehende Thema für die Frauenbewegung von großer Wichtigkeit – bei der Kinderbetreuung in Finnland, der Immigration und Staatsangehörigkeit in Belgien, der Biotechnologien in Deutschland und bei der Devolution in Italien. Bei den acht Fällen von Kooptation gab es nur eine Debatte, in der die Frauenbewegung das Thema ebenfalls als höchste Priorität einstufte (Familiendebatte in Schweden). In allen anderen Fällen war das Thema von geringer Priorität für die Frauenbewegung. Die untersuchten Politikprozesse variieren auch in der Kohäsion, die die frauenbewegten Akteurinnen in Bezug auf das jeweilige politisch prioritäre Thema besaßen, d.h. ob die Frauenbewegungen eine gemeinsame Position gefunden haben oder ob sie gespalten waren über das Thema. Allerdings ist kein Muster hinsichtlich des Zusammenhangs von Einheitlichkeit und zweifachem Erfolg erkennbar. In den beiden Fällen, in denen der Staat den Akteurinnen der Frauenbewegung zugekommen ist (Frankreich und Spanien), ist sowohl die Priorität des Themas wie auch der Zusammenhalt innerhalb der Bewegung sehr stark, was der Frauenbewegung aber keinen Zutritt zum politischen Entscheidungsprozess verschaffte.

Das Policy-Umfeld einer politischen Entscheidung wurde anhand von vier Merkmalen analysiert: die Partei oder Koalitionen an der Regierung, die Offenheit bzw. Zugänglichkeit des politischen Subsystems, die Kompatibilität der dominierenden *frames* des politischen Subsystems mit den *frames* der Frauenbewegung sowie Gegenbewegungen gegen die Frauenbewegung, die im Politikumfeld aktiv waren. Die Ergebnisse machen deutlich, dass in der Beschaffenheit des Politikumfeldes überzeugende Erklärungen für den Erfolg der Frauenbewegung liegen. In allen vier doppelt erfolgreichen Fällen fanden die Akteurinnen der Frauenbewegung ein Politikumfeld vor, das zugänglich war. Darüber hinaus waren zumindest am Ende der Debatte die Definitionen des politischen Subsystems kompatibel mit dem *framing* der Frauenbewegung. Schließlich waren in drei der vier Fälle linke Parteien an der Macht, die mehr Nähe zu frauenpolitischen Akteurinnen aufweisen als konservative Parteien – in Belgien, wo eine

Linkskoalition an der Regierung war, in Deutschland und in Italien. Allerdings muss einschränkender Weise gesagt werden, dass in Großbritannien und Japan das Politikumfeld zwar alle drei erfolgversprechenden Merkmale aufwies, die Frauenbewegungen aber dennoch nicht erfolgreich waren.

Signifikant ist, dass die sechs Fällen von Kooptation kein günstiges Policy-Umfeld besaßen: Das Subsystem war entweder nicht offen (Australien, Österreich), es war keine linke Partei in der Regierung (Australien, Kanada, Österreich, Schweden) und/oder die *frames* der Debatten waren nicht kompatibel (Australien, Niederlande, Österreich, Schweden, USA).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Inkompatibilität von dominierenden *frames* mit Vorstellungen der Frauenbewegungen das ausschlaggebende Merkmal des Politikumfeldes ist, das den Erfolg der Frauenbewegung verhindern kann. Dies bildet eine diskursive Verhinderungsstruktur für frauenpolitische Vorstellungen, so dass diese nicht in die politischen Entscheidungsprozesse von höchster Priorität Eingang finden.

Auch die Existenz bzw. Nicht-Existenz einer Gegenbewegung gegen die Ziele und Vorstellungen der Frauenbewegung in Bezug auf das "heiße Thema" hatte keine signifikanten Auswirkungen auf Erfolge oder Misserfolge der Frauenbewegung: Während in Belgien (Einbürgerungsdebatte) eine mäßige und in Finnland (Kinderbetreuung) eine starke Gegenbewegung existierte und dennoch ein zweifacher Erfolg der Frauenbewegung zu verzeichnen war, hatten die Debatten in Deutschland und Italien, ebenfalls Fälle von doppeltem Erfolg, mit keiner Gegenbewegungen zu kämpfen. Andererseits waren in drei Debatten, in denen frauenpolitische Akteurinnen kooptiert wurden, Gegenbewegungen vorhanden (Australien, Österreich und USA), in fünf Kooptationsfälle aber keine oder nur schwache Gegenbewegungen (Kanada, Japan, Niederlande, Schweden und Großbritannien). Nahe liegt daher die Vermutung, dass Gegenbewegungen keine große Bedeutung weder für die Präsenz von frauenbewegten Akteurinnen in den politischen Entscheidungsprozessen noch für ihren substantiellen Einfluss hatten.

5.6 Einfluss der Frauenbewegung und Themenbereiche

Eine weitere Annahme war, dass Akteurinnen der Frauenbewegungen bei Politikproblemen, die im Bereich von *Staatsausdehnung* und *Staatsumbau* erfolgreicher sind als in jenen Entscheidungen, in denen der Staat sich aus politischer Regulierung zurückzieht oder Budgets kürzt, also in Fällen von *Staatsabbau*. In der Tat legen die Länderergebnisse nahe, dass bei politischen Entscheidungen über Staatsumbau die Chancen auf doppelten frauenpolitischen Erfolg leicht höher sind: Zwei der fünf Fälle waren volle Erfolge, nämlich Belgien und Italien und drei Debatten waren Kooptationen. Bei Diskussionen im Kontext von Staatsausdehnung war eine der vier Debatten ein voller Erfolg (25%), nämlich die Deutsche Diskussion, die französische Entscheidung war eine Vorwegnahme und zwei der Politikprozesse endeten mit der Kooptation von Akteurinnen (Österreich und Schweden). Demgegenüber waren die Akteurinnen der Frauenbewegung bei politischen Debatten um die Einschränkung von Reichweite und Kompetenzen staatlicher Interventionen am erfolglosesten. In nur 12% der fünf untersuchten Debatten, also in nur einer Debatte, nämlich der finnischen, wurde ein doppelter Erfolg erreicht. Diese Resultate sind aber nicht sehr stark und belegen die Hypothese nicht eindeutig.

6. Staatsfeminismus und die Restrukturierung von Staatlichkeit. Ist Geschlechterdemokratie möglich?

Zusammenfassend lässt sich Folgendes aus diesen Fallstudien folgern: Die eindeutigste Korrelation liegt in Bezug auf die Rolle von Parteien vor: Parties do matter. Rechte und konservative Parteien beschneiden frauenpolitische Institution und schließen sie zunehmend aus politischen Entscheidungsprozessen aus (Australien, Japan, Österreich). Die umgekehrte Aussage trifft freilich nicht zu: Linke Regierungen unterstützen frauenpolitische Akteurinnen nicht immer, wie die Fallbeispiele in Deutschland, Frankreich und Großbritannien zeigen. In den 1990er Jahren boten auch sozialdemokratische Regierungen frauenpolitischen Institutionen eher ein frostiges Umfeld.

Die generell feststellbare Schwäche von gleichstellungspolitischen Einrichtungen seit den 1990ern kann als ein Grund dafür gelten, dass staatsfeministisches Handeln nicht mehr in dem Maße existiert wie in den Jahren zuvor: In nur drei der vierzehn untersuchten Fällen handelten die Institutionen als Insider, Italien, Schweden und USA, und erzielten damit einen doppelten frauenpolitischen Erfolg, nämlich in der italienischen Regionalisierungsdiskussion.

Insgesamt ist die Chance von geschlechterdemokratischem Handeln in als politisch wichtig erachteten Debatten bemerkenswert gering: In nur vier von vierzehn Fallstudien hatte die Frauenbewegung einen doppelten Erfolg und nur in einem dieser vier Fälle kam das Resultat aufgrund der Vermittlung von staatlichen frauenpolitischen Einrichtungen zustande (Italien). In der Mehrzahl der analysierten Fälle büßten die Institutionen der Frauenpolitik Gestaltungsmacht und Handlungsspielraum ein – vielfach mit dem Argument von Gender Mainstreaming wie in Kanada, den Niederlande und in Österreich. In nur wenigen Fällen wurde Gender Mainstreaming wie in Frankreich und Italien im Interesse von Frauen eingesetzt.

Aber immerhin – je nachdem, ob man das Glas halb leer oder halb voll sieht: Eine Erfolgsrate von 28% in Debatten, die weder von der Frauenbewegung auf die Agenda gesetzt wurden, noch von vornherein vergeschlechtlicht waren, sondern im Gegenteil Politikthemen waren, die von den zentralen politischen und gesellschaftlichen Akteuren im Kontext von ökonomischer und politischer Veränderungen seit den 1990er Jahren als wichtig empfunden wurden, zeigt, dass es durchaus ein Potenzial für Geschlechterdemokratisierung gibt. Und dieses Potenzial hängt ganz stark von frauenbewegten Akteurinnen innerhalb und außerhalb staatlicher Institutionen sowie von deren Zugang zum jeweiligen Thema ab – also von der Wichtigkeit, die sie dem politischen Problem geben.

So betrachtet stellt die Tatsache, dass Akteurinnen der Frauenbewegung und frauenpolitische Institutionen die Öffentlichkeit und PolitikerInnen überhaupt in irgendeiner Weise von der geschlechterpolitischen Relevanz der "heißen Themen" überzeugen konnten, bereits einen Erfolg dar. Dieser Erfolg ist nicht nur als Einfluss auf politische Prozesse zu sehen, also als Erfolg in der geschlechtssensiblen Demokratisierung moderner Demokratien, sondern auch als Lernprozess der frauenbewegten Akteurinnen und frauenpolitischer Institutionen. Frauenpolitische Akteurinnen innerhalb und außerhalb des Staatsapparates entdeckten bzw. entwarfen Mittel und Wege politischer Intervention und Handlungsfähigkeit, sie erweiterten im Vergleich zu den 1970er und 1980er Jahren ihr politisches Handlungsrepertoire sowie das frauenpolitisch relevante Themenspektrum. Geschlechterdemokratie ist einen Schritt vorwärts gekommen, wie viele dafür seit den 1990ern zurückgegangen werden mussten ist noch nicht ausmachbar.

Literaturangaben

- Bacchi, Carol Lee (1999): *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*, London et al.: Sage.
- Banaszak, Lee Ann/ Beckwith, Karen/Rucht Dieter (Hrsg.) (2003). *Women's Movements Facing the Reconfigured State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahlerup, Drude (2006) (Hrsg.): *Women, Quotas and Politics*, London/New York: Routledge
- European Commission (2005): *Women and Men in Decision-Making. A Question of Balance*. Brüssel.
- Fischer, Frank 2003: *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Hausmann, Melissa/Sauer, Birgit (2006): *Gendering the State in the Age of Globalisation*, Boulder: Rowman & Littlefield (forthcoming)
- Holland-Cunz, Barbara/Ruppert, Uta (Hrsg.) (2000): *Frauenpolitische Chancen globaler Politik. Verhandlungsverfahren im internationalen Kontext*, Opladen: Leske und Budrich.
- Inglehart, Ronald/Norris, Pippa (2003): *Rising Tide. Gender Equality and Cultural Change Around the World*, Cambridge: Cambridge University Press
- Lovenduski, Joni (Hg.) (2005): *State Feminism and Political Representation*, Cambridge: Cambridge University Press
- Marchand, Marianne H./Anne Sisson Runyan (2000): Introduction. *Feminist Sightings of Global Restructuring: Conceptualizations and Reconceptualizations*", in: Dies. (Hrsg.): *Gender and Global Restructuring: Sightings, Sites and Resistances*. London: Routledge, S. 1-22.
- Marx Ferree et al. (2005): *Shaping Abortion Discourse. Democracy and the Public Sphere in Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mazur, Amy (Hrsg.) (2001): *State Feminism, Women's Movements, & Job Training: Making Democracies Work in a Global Economy*. New York and London: Routledge.
- Mazur, Amy G. (2002): *Theorizing Feminist Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Outshoorn, Joyce (Hrsg.) (2004): *The Politics of Prostitution: Women's Movements, Democratic States, and the Globalization of Sex Commerce*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Phillips, Anne (1995): *The Politics of Presence*, New York: Oxford University Press.
- Pitkin, Hannah F. (1967): *The Concept of Political Representation*, Berkeley et al.: University of California Press.
- Rai, Shirin M. (Hrsg.) (2003): *Mainstreaming gender, Democratizing the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. Manchester: Manchester University Press.
- Sauer, Birgit (2003): *Die Internationalisierung von Staatlichkeit. Geschlechterpolitische Perspektiven*, in: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, 51, H. 4, S. 621-637.
- Sauer, Birgit (2004): *Ein ewiges Pilotprojekt? Gender Mainstreaming in Österreich*, in: Meuser, Michael/Neusüß, Claudia (Hrsg.): *Gender Mainstreaming. Konzepte – Handlungsfelder – Instrumente*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 169-181.
- Sauer, Birgit/Hausman, Melissa/McBride, Dorothy (2006): *Conclusion*, in: Hausman/Sauer (Hrsg.) (2006) (forthcoming).
- Stetson, Dorothy McBride (Hrsg.) (2001): *Abortion Politics, Women's Movements and the Democratic State: A Comparative Study of State Feminism*. Oxford: Oxford University Press.
- Stetson, Dorothy McBride/Mazur, Amy G. (Hrsg.) (1995): *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Tremblay, Manon/Pelletier, Réjean (2000): *More Feminist or More Women?* in: *International Political Science Review*, Vol. 21, No. 4, S. 381-405.
- Verloo, Mieke (2005): *Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Frame Analysis Approach*, in: *The Greek Review of Social Research* 117, 2005, (Special Issue: Differences in the Framing of gender inequality as a policy problem across Europe), S. 11-34.