

Nicole Watson

Von innen nach außen: Warum organisatorische Veränderungen und Kapazitätsaufbau die Gleichstellung von Frauen und Männern in der OSZE fördern¹

Einführung

Vertreter von 189 Regierungen und über 5.000 Mitarbeiter von 2.100 nicht-staatlichen Organisationen nahmen 1995 an der Vierten Weltfrauenkonferenz in Beijing teil, die unter dem Motto „Handeln für Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden“ stand.

Die Themen der Konferenz waren Förderung und *Empowerment*² von Frauen im Kontext der Menschenrechte von Frauen, Frauen und Armut, Frauen in Macht- und Entscheidungspositionen, Mädchen sowie Gewalt gegen Frauen. Auf der Konferenz wurden zwei zentrale Dokumente angenommen: die Erklärung von Beijing und die Aktionsplattform.

Die wichtigste Botschaft der Vierten Weltfrauenkonferenz lautete: Die in der Aktionsplattform angesprochenen Themen sind global und universell. Tief verwurzelte Einstellungen und Gebräuche sorgen dafür, dass Ungleichheit und Diskriminierung von Frauen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Leben überall auf der Welt aufrechterhalten bleiben. Die Umsetzung der Plattform erfordert dementsprechend einen Wertewandel und ein Umdenken bei Einstellungen, Praktiken und Prioritäten auf allen Ebenen. Die Konferenz signalisierte das klare Bekenntnis zu internationalen Normen und Standards in Bezug auf die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die uneingeschränkte Zustimmung dazu, dass allem Handeln Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte von Frauen und Mädchen als integraler Bestandteil der universellen Menschenrechte zugrunde liegen müssen und dass Institutionen auf allen Ebenen darauf ausgerichtet sein müssen, die Implementierung zu beschleunigen. Die Regierungen und die Vereinten Na-

1 Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autorin wieder.
2 „*Empowerment*“ als politisches Konzept bedeutet die Erhöhung von Eigenverantwortlichkeit und Eigenständigkeit, Gestaltungs- und Entscheidungsmacht, insbesondere von Frauen, Familien und sozial bzw. wirtschaftlich Benachteiligten. Der englische Begriff wird im Folgenden beibehalten.

tionen einigten sich darauf, *Gender Mainstreaming*³ in allen politischen Konzepten und Programmen zu fördern.⁴

Auf politischer Ebene haben sich die OSZE-Teilnehmerstaaten eindeutig zur Gleichstellung von Frauen und Männern verpflichtet; sie haben erkannt, dass es eine wesentliche Voraussetzung für ein friedlicheres, wohlhabenderes und demokratischeres OSZE-Gebiet ist, dass Frauen ihre Menschenrechte uneingeschränkt und gleichberechtigt ausüben können. Mit der Annahme des OSZE-Aktionsplans zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, der 2004 auf dem Ministerratstreffen in Sofia verabschiedet wurde, demonstrierte die OSZE auch ihr kritisches Bewusstsein dafür, dass „Fragen der Gleichberechtigung von Mann und Frau“ nicht nur „externe“ Probleme sind, die es in den einzelnen Teilnehmerstaaten oder mit Hilfe von OSZE-Programmen zu bewältigen gilt. Die Frage der Gleichberechtigung betrifft vielmehr auch die Organisation selbst und die OSZE kann die Gleichstellung von Frauen und Männern nur dann wirklich fördern, wenn sie sich gleichermaßen mit externen wie mit internen Problemen auseinandersetzt. Mit anderen Worten: *Gender Mainstreaming* durch die OSZE hat nur dann außerhalb der Organisation Erfolg, wenn es auch im Innern praktiziert wird.

Erscheinungsformen der Ungleichheit von Männern und Frauen sind in der OSZE-Region weit verbreitet. Die OSZE versucht sie dadurch zu bekämpfen, dass sie *Gender Mainstreaming* zu einem Bestandteil all ihrer politischen Strategien, Programme und Aktivitäten macht oder die Teilnehmerstaaten direkt dazu anhält. Gleichwohl stehen im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags „interne“ Fragen und die innere Leistungsfähigkeit der Organisation im Bereich *Gender Mainstreaming*. Dabei wird zunächst *Gender Mainstreaming* als Strategie zur Gleichstellung von Frauen und Männern kurz vorgestellt. Es folgt eine ebenfalls kurze Erläuterung des konzeptionellen Rahmens für *Gender Mainstreaming* in der OSZE, bevor im Anschluss an die Darstellung der wichtigsten Problembereiche bezüglich *Gender Mainstreaming* innerhalb der Organisation nach der Bedeutung organisatorischer Veränderungen für *Gender Mainstreaming* gefragt wird. Abschließend werden einige der Herausforderungen aufgezeigt, mit denen die OSZE heute konfrontiert ist.⁵

3 „*Gender Mainstreaming*“ bezeichnet eine Strategie, die die Gleichstellungsperspektive, d.h. das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern, konsequent in alle politischen Konzepte, Programme, Projekte und Aktivitäten z.B. von Organisationen und Institutionen einbezieht. In der deutschen Fassung des OSZE-Aktionsplans 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern wird „*Gender Mainstreaming*“ mit „durchgängige Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts“ übersetzt; der englische Begriff wird jedoch im Folgenden beibehalten. Vgl. auch Anmerkung 7.

4 Mehr Informationen zur Konferenz von Beijing sowie Dokumente und Folgemaßnahmen finden sich unter: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>.

5 Auch wenn „interne“ Fragen im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags stehen, ist der Einfluss, den externe Faktoren auf diese haben können, zu berücksichtigen. So ist die OSZE z.B. bei der Einstellung von Personal nicht allein für die statistische Verteilung der Geschlechter verantwortlich, da sie bei der Vergabe von Posten, die durch Abordnung besetzt werden, von der Nominierung durch die Teilnehmerstaaten abhängig ist. Dementsprechend sind die OSZE-Teilnehmerstaaten auf der Grundlage des OSZE-Aktionsplans 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern aufgefordert, vermehrt

Gender Mainstreaming – eine Strategie zur Gleichstellung von Frauen und Männern

Mit der Unterzeichnung der Aktionsplattform von Beijing im Jahr 1995 befürworteten Regierungen aus aller Welt eine Strategie zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie zum *Empowerment* von Frauen und erklärten *Gender Mainstreaming* zum wichtigsten Instrument zur Verwirklichung der ehrgeizigen Ziele, die die Plattform gesteckt hatte. Der Pionierarbeit von Beijing folgten die Vereinten Nationen 1997, indem sie *Gender Mainstreaming* als ein für alle politischen Strategien und Programme der VN verbindliches Konzept übernahmen. In den folgenden zehn Jahren bemühten sich Regierungen und zivilgesellschaftliche Organisationen in aller Welt um die Implementierung der Plattform und begaben sich dabei auf die Suche nach erfolgreichen *Gender-Mainstreaming*-Konzepten, -Strategien und -Methoden.⁶

Was aber ist *Gender Mainstreaming* nun eigentlich genau? Die Definition für *Gender Mainstreaming*, die die OSZE von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in den OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern übernommen hat, lautet: „Die durchgängige Integration einer Gleichstellungsperspektive [im englischen Original: *Gender Mainstreaming*, d. Verf.] ist der Prozess der Beurteilung aller geplanten Maßnahmen, einschließlich solcher rechtlicher Natur, Politiken und Programme in allen Bereichen und auf allen Ebenen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Frauen und Männer. Sie ist eine Strategie, um die Anliegen und Erfahrungen von Frauen und Männern zu einem festen Bestandteil der Ausarbeitung, Umsetzung, Begleitung und Bewertung von Politiken und Programmen in allen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereichen zu machen, damit Frauen und Männer daraus gleichermaßen Nutzen ziehen und Ungleichheiten nicht fortgeschrieben werden. Letztes Ziel ist die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern.“⁷ Die meisten Definitionen von *Gender Mainstreaming* halten sich eng an diese Definition, die 1997 vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen formuliert wurde.⁸

Der Begriff „*Gender Mainstreaming*“ ist in den internationalen Institutionen zu einem regelrechten Mantra geworden und gilt als *die* Antwort auf die Ungleichbehandlung von Frauen und Männern schlechthin. *Gender Main-*

qualifizierte Frauen für Posten innerhalb der OSZE, insbesondere für leitende Funktionen, zu nominieren.

6 Vgl. Caroline Moser, Has Gender Mainstreaming Failed?, in: International Feminist Journal of Politics, 4. Dezember 2005, S. 576-590, hier: S. 576.

7 Offizielles Protokoll der Generalversammlung, Zweiundfünfzigste Tagung, Beilage 3 (A/52/3/Rev.1), Kapitel IV Ziffer 4. Zitiert nach: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, MC.DOC/1/04, 7. Dezember 2004, Sofia 2004, Beschluss Nr. 14/04, OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, MC.DEC/14/04 vom 7. Dezember 2004, S. 41-58, hier: S. 42, Fußnote 4.

8 Vgl. Moser, a.a.O. (Anm. 6), S. 577.

streaming spiegelt den Gedanken wider, dass Gleichstellungsfragen sich in der Arbeit großer, etablierter („*mainstream*“), „normaler“ Institutionen wiederfinden müssen und nicht als Randthema speziellen Frauenorganisationen überlassen werden dürfen.⁹

Das Konzept als solches ist eigentlich ganz einfach; was sich jedoch als schwierig und mühsam erwiesen hat, ist seine Umsetzung. Das ist zumindest teilweise darauf zurückzuführen, dass uns die Definition von *Gender Mainstreaming* zwar sagt, was zu tun ist; auch gibt es haufenweise Literatur, die uns bestätigt, dass es getan werden muss; was es aber nicht gibt, sind universell anwendbare Kriterien zur Messung des Erfolgs. Nach Caroline Moser ist es am sinnvollsten, Fortschritte im *Gender Mainstreaming* anhand von vier aufeinanderfolgenden Phasen zu erörtern: Die erste Phase betrifft die Übernahme der Terminologie von Geschlechtergleichstellung und *Gender Mainstreaming*; in der zweiten Phase geht es um die Annahme einer *Gender-Mainstreaming*-Strategie; in der dritten erfolgt die Umsetzung von *Gender Mainstreaming* in die Praxis, die anschließend in der vierten Phase zu überprüfen und zu evaluieren ist.¹⁰ Wie steht es gemessen an diesen Kriterien nun um die OSZE? Die Antwort bewegt sich irgendwo zwischen „großartig“ und „erbärmlich“. Terminologie und Strategie sind vorhanden, die Ergebnisse in der Praxis sind jedoch begrenzt. Warum ist das so? Hier können die „üblichen Verdächtigen“ angeführt werden: Mangel an Personal und finanziellen Ressourcen, fehlende Kenntnisse und Fertigkeiten, fehlender politischer Wille. Das ist nichts Neues.

Tatsächlich hat sich eine fast zehn Jahre währende *Gender-Mainstreaming*-Praxis als nur begrenzt wirksam erwiesen. Die Übernahme der *Mainstreaming*-Rhetorik fiel zwar noch leicht; Anzeichen einer Überprüfung oder irgendwelcher Folgemaßnahmen lassen sich jedoch kaum ausmachen. Das Problem aller Organisationen, die sich *Gender Mainstreaming* auf die Fahnen geschrieben haben, ist und bleibt stets die Umsetzung der Selbstverpflichtung in konkretes Handeln.¹¹ Warum aber ist das so schwer? Wenn es so einfach ist, eine entsprechende Verpflichtung einzugehen, und auch niemand das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern ernsthaft in Frage stellen würde, warum ist es dann solch eine Herkules-Aufgabe, diese Verpflichtung in Taten umzusetzen? Sollten wir *Gender Mainstreaming* als Strategie zur Erreichung der Gleichstellung von Frauen und Männern wieder aufgeben, wenn sie keine Resultate bringt? Wieweit wiegen die Stärken der Strategie ihre Schwächen auf? Finden wir eine Alternative, die funktioniert und klarer und einfacher umzusetzen ist? Diese Fragen stehen ohne Zweifel zur Debatte, aber eines ist sicher: Als Mittel zum Zweck muss das Konzept *Gender Mainstreaming*, so

9 Vgl. Hilary Charlesworth, Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations, in: Harvard Human Rights Journal, Frühjahr 2005, S. 1-18.

10 Vgl. Moser, a.a.O. (Anm. 6), S. 576.

11 Vgl. Charlesworth, a.a.O. (Anm. 9), S. 11.

wie die Dinge liegen, weiterentwickelt werden – und das erfordert eine weitere genaue Prüfung.

Ein anderes Problem im Zusammenhang mit *Gender Mainstreaming* ist die Frage, wie Fortschritte gemessen werden können. Die Ansiedlung der Sprachregelungen des *Gender Mainstreaming* im Bereich der Menschenrechte erscheint erfolversprechend, zumindest gemessen daran, dass sie in aller Munde sind. Es scheint aber bisher nur wenig unternommen worden zu sein, um die bislang erzielten Fortschritte zu messen.¹² Wieweit hat *Gender Mainstreaming* tatsächlich zu sozialen Veränderungen in Richtung auf die Gleichstellung von Frauen und Männern geführt? Welche konkreten Auswirkungen haben im Sinne von *Gender Mainstreaming* durchgeführte Projekte auf die Situation von Frauen? Wer überwacht die Fortschritte – und nach welchen Kriterien? Noch einmal: Dies alles sind schwierige Fragen, aber es sind Fragen, die sich die OSZE und auch andere Organisationen, die *Gender Mainstreaming* betreiben, stellen müssen, um herauszufinden, ob uns die Strategie, so wie sie derzeit angewandt wird, dem Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern auch wirklich näher bringt.

Fachleute fragen sich zehn Jahre nach der Unterzeichnung der Aktionsplattform von Beijing durch Regierungen in aller Welt, ob *Gender Mainstreaming* sein Ziel erreicht hat. Moser kommt nach eingehender Analyse zu dem Schluss, dass „die Aktionsplattform von Beijing im Nachhinein betrachtet enorm ambitioniert war, nicht nur wegen des kühnen Ziels, das sie sich gesetzt hat, sondern auch angesichts der fehlenden Klarheit darüber oder Anleitung dazu, was Gender Mainstreaming in der Praxis eigentlich heißt“.¹³ Es gehe, so Moser „weniger um die Frage, ob Gender Mainstreaming gescheitert ist oder sein Ziel erreicht hat, sondern vielmehr darum, wie das Konzept und seine einzelnen Phasen in einen praktikablen, tragfähigen Implementierungsprozess mit geeigneten Kriterien zur Überwachung und zur Evaluierung überführt werden können“.¹⁴

Wichtiger noch ist Charlesworths Argument, dass „Gender Mainstreaming im Bereich der Menschenrechte eine gemischte Bilanz aufweist, die durch das Beharrungsvermögen der Institutionen und innere Widerstände erfolgreich auf eine rein rhetorische Wirkung beschränkt werden konnte. Gender Mainstreaming hat bislang weder zu einer Untersuchung der internationalen Institutionen selbst hinsichtlich der Ungleichbehandlung von Frauen und Männern geführt noch wirksame organisatorische Veränderungen gefordert.“¹⁵ Die Feststellung, dass „organisatorische Veränderungen“ ein entscheidender, aber häufig übersehener Faktor dafür sind, dass das Konzept des *Gender Mainstreaming* kein Papiertiger bleibt, wird im Folgenden näher untersucht.

12 Vgl. ebenda, S. 13-16.

13 Moser, a.a.O. (Anm. 6), S. 585 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

14 Ebenda.

15 Charlesworth, a.a.O. (Anm. 9), S. 16.

Voraussetzungen für Gender Mainstreaming in der OSZE

Die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 bekräftigt in ihrer „Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten“, dass diese „die Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion achten“¹⁶ werden. Die Verpflichtungen, die die Teilnehmerstaaten seither eingegangen sind, haben sich von der bloßen Verurteilung der Diskriminierung auf der Grundlage des – in diesem Falle – Geschlechts weiterentwickelt. Die Teilnehmerstaaten erkennen nun explizit an, dass „eine volle und echte Gleichstellung von Mann und Frau ein grundlegender Aspekt einer gerechten und demokratischen, auf Rechtsstaatlichkeit beruhenden Gesellschaft ist“ und „dass die volle Entfaltung einer Gesellschaft und das Wohlergehen aller ihrer Mitglieder Chancengleichheit im Hinblick auf eine volle Teilnahme von Mann und Frau erfordern“.¹⁷

Im Jahr 2000 verabschiedete die OSZE den „OSZE-Aktionsplan zu Fragen der Gleichberechtigung von Mann und Frau“¹⁸ (im Folgenden: Aktionsplan 2000), der verstärkte Bemühungen um die Gleichbehandlung von Frauen und Männern in allen Bereichen innerhalb der Organisation, darunter Personal- und Einstellungspolitik sowie die Einbeziehung einer geschlechtsbezogenen Perspektive in die Aktivitäten der Organisation, forderte. Die Implementierung des Aktionsplans 2000 wies jedoch, insbesondere in den Bereichen Training und Einstellungspolitik, aber auch in der gesamten Praxis des *Gender Mainstreaming* innerhalb der OSZE selbst und in den Teilnehmerstaaten, Defizite auf. Der Ruf nach neuen Anstrengungen wurde laut. 2004 verabschiedete der Ministerrat von Sofia daraufhin „eingedenk der Notwendigkeit, dass in den unter der Schirmherrschaft der OSZE durchgeführten Aktivitäten eine Geschlechterperspektive angemessen berücksichtigt wird und die Teilnehmerstaaten alle erforderlichen Maßnahmen treffen, um die verstärkte Sensibilisierung für die Geschlechterproblematik zu unterstützen und gleiche Rechte und die vollständige und gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in der Gesellschaft zu fördern, mit dem Ziel, die praktische Anwendung der Gleichstellung der Geschlechter und der durchgängigen Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts im OSZE-Gebiet zu fördern, was we-

-
- 16 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.1, S. 7.
- 17 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, Absatz 40.7, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 16), Kap. H.4, Absatz 40, S. 20; siehe hier auch die Absätze 40.1-40.13, S. 20-22.
- 18 Der Aktionsplan 2000 wurde als „Katalog von Leitlinien, durch die die Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern gewährleistet werden soll“, angenommen. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 353, OSZE-Aktionsplan zu Fragen der Gleichberechtigung von Mann und Frau, PC.DEC/353, 1. Juni 2000.

sentlich für die umfassende Sicherheit ist“¹⁹ den OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (im Folgenden: Aktionsplan 2004).²⁰

Der Ministerrat betonte die „Notwendigkeit, dass die OSZE einen fortlaufenden und dauerhaften Prozess der durchgängigen Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts weiter entwickelt und verstärkt, um ein geschlechterbewusstes und professionelles Arbeitsumfeld und eine entsprechende Führungskultur zu fördern, und von Bemühungen um ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis bei der Einstellung von Personal insbesondere auf Ebene des höheren Dienstes im Einklang mit dem Personalstatut der OSZE“²¹

Der Aktionsplan 2004 hob drei Problemfelder für die OSZE als Organisation besonders hervor: (1) Frauen sind in der OSZE nach wie vor unterrepräsentiert, insbesondere auf der Führungs- und Entscheidungsebene, und die Statistiken lassen vermuten, dass weibliche Bewerber im Vergleich zu Männern geringere Chancen auf eine Anstellung bei der Organisation haben; (2) die Schulung und Sensibilisierung von Führungskräften für geschlechtsbezogene Fragen und für die diesbezügliche Verantwortung des gesamten Personals im Rahmen seiner Aufgaben und Themenbereiche hat nicht die erhofften Ergebnisse erbracht; (3) obwohl der Aktionsplan 2000 die Einrichtung eines umfassenden Rahmens für Projekte zur durchgängigen Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts sowie die Analyse von Daten und Forschungsergebnissen zu geschlechtsbezogenen Fragen und deren Berücksichtigung bei der Planung neuer Programme gefordert hatte, wurde dieser Prozess nicht konsequent genug weiterentwickelt.²²

Unklar ist, warum die erwarteten Ergebnisse ausblieben und warum *Gender-Mainstreaming*-Prozesse nicht konsequent genug weiterentwickelt wurden. Es gibt einzelne Berichte, die einige der möglichen Gründe detailliert auflisten wie z.B. Personalmangel und Schulungsdefizite; eine eingehendere Analyse hätte jedoch wichtige Erkenntnisse darüber erbringen können, warum einige Dinge in der Vergangenheit nicht funktioniert haben und was geändert werden müsste, damit sie in der Zukunft funktionieren. Solche Erkenntnisse hätten wiederum in eine zukünftige OSZE-Politik zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern einfließen und die Einführung einer Strategie gewährleisten können, die dem Bedarf und den Fähigkeiten der Organisation angemessener wäre.

Der Aktionsplan 2004 ist zusammen mit einem entsprechenden Durchführungsplan das Strategiedokument, mit dem die Gleichstellung von Männern und Frauen erreicht werden soll. Es bezeichnet eine Reihe von Zielsetzungen als vorrangig, darunter (1) spezielle Schulungsprogramme für das OSZE-Personal zum Thema Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung für die Gleich-

19 Beschluss Nr. 14/04, a.a.O. (Anm. 7), S. 41-42.

20 OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, Anhang zu Beschluss Nr. 14/04, a.a.O. (Anm. 7), S. 42-58.

21 Beschluss Nr. 14/04, a.a.O. (Anm. 7), S. 42.

22 Vgl. OSZE-Aktionsplan 2004, a.a.O. (Anm. 20), S. 44.

stellung der Geschlechter am Arbeitsplatz; (2) die Förderung einer professionellen und für Gleichstellungsfragen sensiblen Führungskultur und eines solchen Arbeitsumfelds; (3) eine verbesserte und neue Einstellungspolitik in der OSZE, um Chancengleichheit für alle zu fördern und dafür zu sorgen, dass hoch qualifizierte Frauen ausfindig gemacht und gewonnen werden können, mit dem Ziel, den Anteil der Frauen in leitenden Positionen in der OSZE zu erhöhen; und (4) die durchgängige Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts in den Aktivitäten und politischen Konzepten der OSZE und ebenso in den Aktivitäten und politischen Konzepten der Teilnehmerstaaten.²³

Der Aktionsplan enthält durchaus eine Reihe lobenswerter und ambitionierter Ziele, es fehlt ihm jedoch an Klarheit in Bezug auf einige Schlüsselbegriffe. Wie ist z.B. eine „für Gleichstellungsfragen sensible Führungskultur“ zu definieren? Wie sieht eine „neue Einstellungspolitik“ aus? Was bedeutet die „durchgängige Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts am Arbeitsplatz“, wenn man nicht gerade an Programmen oder Projekten arbeitet? Das sind berechnete Fragen, die derzeit auch in der Organisation selbst thematisiert werden; konzeptionelle Klarheit hätte jedoch schon bei der Ausarbeitung des Aktionsplans herrschen und nicht erst im Nachhinein hergestellt werden müssen. Jedenfalls sind keine allzu großen Fortschritte zu erwarten, solange diese Fragen nicht geklärt sind.

Prioritäten innerhalb der OSZE

Der Aktionsplan 2004 hebt drei wesentliche Bereiche hervor, in denen gezielt gehandelt werden muss, um die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern: die Einstellungspolitik, den Bereich Schulung und die Führungsebene. Durch die möglichst enge Zusammenarbeit dieser drei Bereiche soll eine Organisationsstruktur entstehen, die die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die Erfüllung diesbezüglicher Verpflichtungen begünstigt. Die nachfolgende Untersuchung lässt vermuten, dass an allen drei Fronten größere Anstrengungen notwendig sind.

Ausgewogenes Geschlechterverhältnis und Einstellungspolitik

Was die Zahl der in der Organisation beschäftigten Frauen und Männer angeht, lässt ein flüchtiger Blick auf die Gesamtstatistik zunächst kein größeres Ungleichgewicht erkennen: Frauen besetzen 51 Prozent der Stellen im Sekretariat und in den Institutionen (Männer: 49 Prozent) und 41 Prozent der Stellen in Missionen und anderen Feldoperationen (Männer: 59 Prozent). Die Zahlen sind zwar nicht gleich hoch, aber doch weit davon entfernt, dass „Frauen praktisch nicht vorhanden sind“, wie oft in Diskussionen über ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis und die Einstellungspolitik der OSZE

23 Vgl. ebenda, S. 45-46.

geklagt wird. Wie ist das zu erklären? Ganz einfach: Die Gesamtstatistik umfasst alle Personalgruppen auf allen Ebenen. Die Aufschlüsselung nach Berufsgruppen und Arbeitsbereichen ergibt da schon ein ganz anderes Bild: Der Anteil der Frauen in Führungspositionen im Sekretariat und in den Institutionen beträgt 18 Prozent, im Mitarbeiterstab hingegen 70 Prozent. Auch in den Missionen und Feldoperationen beträgt der Anteil von Frauen in Führungspositionen 18 Prozent, im Mitarbeiterstab 42 Prozent.

Bei Führungspositionen auf der Ebene von Missionsleitern in OSZE-Feldpräsenzen sind Frauen allerdings nicht nur „praktisch“, sondern „tatsächlich“ nicht vorhanden: Mit Stand vom Dezember 2005 gab es keine einzige OSZE-Missionsleiterin. Frauen stellten lediglich 23 Prozent der stellvertretenden Missionsleiter und besetzten 24 Prozent anderer Führungspositionen in den OSZE-Missionen.²⁴ In diesem Zusammenhang ist auch die wichtige Rolle der Teilnehmerstaaten bei der Herstellung eines ausgewogenen Geschlechterverhältnisses durch die verstärkte Nominierung qualifizierter Bewerberinnen, insbesondere für Führungspositionen, zu erwähnen.

Schärfung des Bewusstseins und Kapazitätsaufbau bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

Im März 2006 führte die Trainingssektion des OSZE-Sekretariats die erste umfassende organisationsweite Erhebung des Bedarfs an Schulungen zu Gleichstellungsfragen durch. Mit der Befragung sollte auf mangelndes Verständnis in der Organisation und das Fehlen einer Analyse der Hindernisse, die der Gleichstellung von Frauen und Männern im Wege stehen, aufmerksam gemacht werden.²⁵

45 Prozent der Befragten gaben an, mit den Inhalten des Aktionsplans 2004 nur wenig oder gar nicht vertraut zu sein. Fast die Hälfte aller Befragten wusste nicht, ob es in ihrer Mission oder Institution einen schriftlichen Durchführungsplan für den Aktionsplan 2004 gab. Diese doch alarmierenden Zahlen veranschaulichen den Bekanntheitsgrad der OSZE-Strategie zur Gleichstellung von Frauen und Männern bei den OSZE-Mitarbeitern – und

24 Weitere statistische Angaben zur Ausgewogenheit der Geschlechter in der OSZE sind dem ersten jährlichen Evaluierungsbericht des Generalsekretärs zur Implementierung des OSZE-Aktionsplans 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern zu entnehmen. OSCE, The Secretary General's Annual Evaluation Report on the Implementation of the 2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality, SEC.GAL/96/06/Rev.1, June 2006, 4. Oktober 2006. Die Statistiken sind auf dem Stand von Dezember 2005.

25 Einladungen zur Teilnahme an der Online-Erhebung wurden an die Kontaktpersonen für Gleichstellungsfragen, Programmmanager, die Leiter der Haushaltsverwaltung und deren Vertreter und Vertreterinnen sowie an die Teilnehmer und Teilnehmerinnen des Allgemeinen Orientierungsprogramms von 2005 verschickt. Insgesamt erhielten 437 OSZE-Bedienstete im Sekretariat, in den Institutionen und den Feldoperationen eine Einladung. 273 (234 vollständig ausgefüllte und 39 nicht vollständig ausgefüllte) Antworten wurden zurückgesandt. Die Befragten verteilten sich auf alle Sektionen der Organisation, einschließlich aller Personalebene und geographischen Regionen. Die Befragung kann daher als repräsentativ gelten.

somit auch ihrer eigenen Verpflichtungen im Zusammenhang mit *Gender Mainstreaming*.

Die Umfrage brachte allerdings auch einige positive Aspekte ans Licht. So waren beispielsweise 61 Prozent der Befragten davon überzeugt, dass der Erwerb von Kenntnissen und Fähigkeiten im Bereich *Gender Mainstreaming* ihre Arbeitsleistung als OSZE-Bedienstete insgesamt verbessern würde; 60 Prozent der Befragten wollten ihre Kenntnisse und Fähigkeiten beim *Gender Mainstreaming* ausbauen und 59 Prozent waren der Meinung, dass jeder OSZE-Bedienstete wissen sollte, wie man eine *Gender*-Analyse durchführt. Diese Zahlen sind ein gutes Zeichen. Sie zeigen, dass sich die OSZE-Bediensteten der Relevanz des Geschlechteraspekts in ihrer Arbeit bewusst sind und die Mehrheit der Befragten dazu bereit ist, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten auf diesem Gebiet als Mittel zur persönlichen Leistungssteigerung weiterzuentwickeln.

Geschlechterbewusstes Management

Die Ergebnisse der Umfrage förderten jedoch auch weitere beunruhigende Aspekte zutage: Nur 38 Prozent der Befragten stimmten der Aussage zu, dass die OSZE-Führungsebene den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vermittelt, das *Gender Mainstreaming* ein vorrangiges Thema ist, und nur 37 Prozent der Befragten gaben an, dass die Leiter von Missionen und Institutionen sie zur Berücksichtigung der Gleichstellungsperspektive bei ihrer Arbeit aufforderten. Auf die Frage, ob und inwieweit Gleichstellungsfragen „auf der Tagsordnung“ stehen, antworteten 47 Prozent der Befragten, dass solche Fragen bei den Planungstreffen ihrer Mission oder Institution nur selten besonders herausgestellt würden; 17 Prozent gaben an, dass Gleichstellungsfragen auf solchen Treffen überhaupt keine Rolle spielten. Zu den Gründen, die dafür angegeben wurden, gehörten: (1) Andere Themen werden für vorrangiger gehalten; (2) es gelingt nicht, die Geschlechterperspektive mit anderen Themen zu verknüpfen; (3) es fehlt das Verständnis für die Wichtigkeit von Gleichstellungsfragen; und (4) der oberen Führungsebene fehlt das notwendige Engagement.

Mehrere der Befragten der Schulungsbedarfserhebung hielten es für notwendig, insbesondere die obere Führungsebene in Gleichstellungsfragen und *Gender Mainstreaming* zu schulen, da „die kleinen Leute“ ohne derartige Maßnahmen nicht viel erreichen könnten.²⁶

Und schließlich ließ sich auch kein Konsens darüber erkennen, was eigentlich unter einer „für Gleichstellungsfragen sensiblen Führungskultur“ und einem ebensolchen Arbeitsumfeld zu verstehen ist, obwohl der Aktionsplan 2004 genau das fordert. Die Aufgabe für die OSZE lautet also, die Begriffe praxis-

26 Vgl. Gender Training Needs Assessment Report, Training Section, Department of Human Resources, Mai 2006.

tauglich so zu definieren, dass sie von der Führungsebene unterstützt und vom Personal verstanden werden.

Die Hindernisse, die der Umsetzung des Aktionsplans 2004 bislang im Wege standen und von der Befragung aufgedeckt wurden, scheinen endemisch zu sein. Sie hängen weitgehend damit zusammen, dass die OSZE-Strategie zur Gleichstellung von Frauen und Männern kaum bekannt ist, dass Kenntnisse und Fähigkeiten fehlen, die zur Durchführung einer *Gender*-Analyse notwendig sind und mit denen gewährleistet werden kann, dass die Gleichstellungsperspektive in die Strategien, Programme und Aktivitäten der OSZE einbezogen wird, sowie damit, dass das Engagement seitens der oberen Führungsebene als unzureichend wahrgenommen wird.

Die genannten Probleme erklären zu einem großen Teil, warum sich Fortschritte auf diesem Gebiet nur so langsam einstellen und warum die „erwarteten Ergebnisse“ nach der Verabschiedung des Aktionsplans 2000 ausgeblieben sind: Die Mitarbeiter wissen weder genau, was sie tun sollen, noch, wie sie es tun sollen, und sie haben nicht den Eindruck, dass diejenigen „an der Spitze“ überhaupt von der Sache überzeugt sind. Das ist keine solide Basis, auf der Ergebnisse eingefordert werden könnten, und es ist nicht verwunderlich, dass der *Gender-Mainstreaming*-Prozess innerhalb der OSZE weder handlungs- noch ergebnisorientiert, weder kohärent noch systematisch ist. Dort wo wirklich etwas geschieht, beruht es eher auf Eigeninitiative als auf institutioneller Dynamik.

Aber auch wenn die Probleme ernst sind und Aufmerksamkeit verlangen, haben wir dennoch keinen Grund, mit erhobenen Händen unsere Niederlage einzugestehen oder zu behaupten, die vor uns liegende Aufgabe sei nicht zu bewältigen. Keines der beschriebenen Hindernisse ist unüberwindbar, alle können vielmehr durch gezielte Schulungs- und Ausbildungsinitiativen zur Unterstützung gebotener organisatorischer Veränderungen beseitigt werden.

Auch sollte angemerkt werden, dass es die angeführten Hindernisse nicht nur in der OSZE gibt. Tatsächlich trifft *Gender Mainstreaming* in der Praxis auf anhaltenden Widerstand von verschiedenen Seiten. So ergab z.B. die Überprüfung einer unter der Ägide des UNDP, der Weltbank und der ILO durchgeführten *Gender-Mainstreaming*-Strategie eine unzureichende Finanzierung der *Gender*-Komponenten von Projekten, unzulängliche analytische Fähigkeiten, eine lückenhafte Überwachung der Implementierung von *Gender*-Komponenten und einen grundsätzlichen Mangel an politischem Engagement sowohl in der jeweiligen Organisation als auch auf Länderebene.²⁷ Die Tatsache, dass die OSZE unter den internationalen Organisationen nicht die einzige ist, der es schwer fällt, Veränderungen herbeizuführen, sagt vielleicht mehr über den *Gender-Mainstreaming*-Prozess aus, als einige Leute bereit sind zuzugeben. Zumindest aber weist es auf die Tatsache hin, dass es dringend geboten ist, mit vereinten Kräften wirksamere Mittel zur Implementierung und Evaluierung zu entwickeln.

27 Vgl. Charlesworth, a.a.O. (Anm. 9), S. 11.

Vor welchen Herausforderungen steht die OSZE beim Gender Mainstreaming?

Bei der Vorstellung des ersten OSZE-weiten Evaluierungsberichts zur Umsetzung des OSZE-Aktionsplans 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern lobte der OSZE-Generalsekretär die bis dahin in der gesamten Organisation bereits unternommenen Anstrengungen und wies darauf hin, dass die Anforderungen des Aktionsplans 2004 dem *Gender-Mainstreaming*-Prozess in der OSZE sowohl mit Blick auf das Arbeitsumfeld als auch bei der Entwicklung von Strategien, Programmen und Aktivitäten großen Auftrieb gegeben habe. Er schloss jedoch mit den Worten, dass „es noch viel zu tun gibt und jede Komponente der OSZE, einschließlich der einzelnen Teilnehmerstaaten, sich zu ihrer Verantwortung bekennen muss“.²⁸ Da die OSZE sich nun also daran macht, die vor ihr liegenden Aufgaben in Angriff zu nehmen, stellt sich die Frage, auf welche Herausforderungen sie dabei stoßen könnte.

Als „globale Strategie“ wird *Gender Mainstreaming* von vielen verschiedenen Organisationen und Regierungen befürwortet. Und in der Tat gibt es wohl kaum jemanden, der – vernunftsmäßig – bestreiten würde, dass es sinnvoll ist, die möglicherweise unterschiedlichen Auswirkungen eines Programms, einer Strategie oder einer Aktion auf Frauen und Männer zu beurteilen. Dennoch gibt es mindestens drei Formen von Widerstand, mit denen man sich auseinandersetzen muss, will man die Wirksamkeit von *Gender Mainstreaming* innerhalb der OSZE maximieren.

- (1) Skepsis: Diese Form des Widerstands resultiert aus der Unfähigkeit, eine Geschlechterperspektive mit bestimmten Arbeitsbereichen in Verbindung zu bringen (das betrifft vor allem traditionell von Männern dominierte und „administrative“ Bereiche). Da viele hier keinen Zusammenhang erkennen, sind sie auch nicht bereit oder in der Lage, ihre Arbeit aus einer anderen Perspektive zu betrachten, und widersetzen sich schlicht der „Aufforderung“, eine Geschlechterperspektive zu berücksichtigen.
- (2) Assoziation: Diese Form des Widerstands entsteht dann, wenn Menschen ein bestimmtes Ziel mit negativen Assoziationen verbinden. Manche wehren sich schon gegen den Begriff „*Gender Mainstreaming*“, da sie ihn als „feministisch“ oder als „Frauenthema“ wahrnehmen. Sie wollen sich nicht mit *Gender Mainstreaming* befassen, weil sie nicht mit Feminismus in Verbindung gebracht werden wollen.
- (3) Mangelnde Eindeutigkeit: Diese Form des Widerstandes ist auf die Spannungen zurückzuführen, die entstehen, wenn man uneindeutigen

28 Einleitende Bemerkungen des Generalsekretärs bei der Präsentation des ersten jährlichen Evaluierungsberichts zur Implementierung des OSZE-Aktionsplans 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, 29. Juni 2006.

Erwartungen gerecht werden muss. Die Genauigkeit, mit der Ziele oder Erwartungen vorgegeben werden, ist von großer Bedeutung – äußert sich die Leitung nicht präzise dazu, was sie von den Mitarbeitern erwartet, werden zumindest einige Mitarbeiter es falsch verstehen. Wenn die Erwartungen nicht eindeutig formuliert sind, halten viele Mitarbeiter die Ziele für unerreichbar und verweigern sich sogar schon entsprechenden Versuchen.

Ein *Gender-Mainstreaming*-Ansatz, der sich nicht mit den beschriebenen Formen des Widerstandes auseinandersetzt und sich stattdessen nur auf den technischen Handlungsprozess konzentriert, kann keinen Erfolg haben, da er die Rolle des Individuums als „Agent des Wandels“ ebenso ignoriert wie die Bedeutung von Einstellungen und Verhaltensweisen für die Entscheidung eines Individuums, sich dem Wandel zu öffnen oder sich ihm zu widersetzen. Gerade ein solcher Ansatz erlaubt es einem Vorgesetzten, den Nutzen und den Zweck von *Gender Mainstreaming* persönlich abzulehnen, gleichzeitig aber zu behaupten, genau diese Strategie in seinen Aktivitäten in die Praxis umzusetzen, indem er eine Veranstaltung zu dem Thema organisiert. Die Botschaft, die von einem solchem Verhalten ausgeht, lautet „Lippenbekenntnisse reichen völlig, Fortschritte sind optional“. Je mehr diese Botschaft eine Organisation durchdringt, desto schädlicher wirkt sie sich aus und umso größer wird das Risiko, dass sie die gut gemeinte und produktive Arbeit wirklich engagierter Mitarbeiter konterkariert; umso größer ist aber auch das Risiko, dass Menschen sich von einer Botschaft, die sie als unaufrichtig empfinden, distanzieren.

Bedeutet das nun aber, dass die Strategie als solche irrelevant ist und der Erfolg einzig und allein vom Willen der Betroffenen abhängig ist, Veränderungen herbeizuführen, und zwar erst dann, wenn sie selbst einen Nutzen darin erkennen können? Die Antwort lautet nein. Die „politische Dimension“ in Form politischer Verpflichtungen und strategischer Aktionspläne ist entscheidend; sie ist die Voraussetzung dafür, dass wir die Dinge verstehen, die wir in Angriff nehmen wollen, indem sie die individuellen und kollektiven Aufgaben beschreibt und Mechanismen zur Berichterstattung über die Fortschritte schafft. Allerdings wäre es gefährlich und auch ein Fehler, die Rolle des „menschlichen Faktors“ in Gestalt der OSZE-Mitarbeiter auf allen Ebenen, in den Partnerorganisationen, den Zivilgesellschaften, mit denen die OSZE zusammenarbeitet, und der Nutznießer der Arbeit der OSZE zu ignorieren oder zu unterschätzen. Die Strategie bestimmt, worum es geht, aber es sind die Menschen, die Veränderungen herbeiführen. Der Schlüssel zum Erfolg liegt darin, die Strategie und die Menschen als Ergänzung zueinander zu sehen und nicht als Konkurrenz; eines funktioniert nicht ohne das andere.

Sensibilisierung für Gleichstellungsfragen, organisatorischer und sozialer Wandel: Die Bedeutung von Ausbildung und Schulung

Wie Joni Johnston in ihrem Buch „*Surviving the Twilight Zone: the Psychology of Organizational Change*“ feststellt, ist „es oftmals nicht das Ziel, das den Mitarbeitern Sorgen bereitet, sondern der Weg dorthin“.²⁹ Mitarbeiter, so Johnson, müssen wissen, was der Weg von A nach B mit sich bringt, wo es Schlaglöcher geben könnte, wo sie das Netz finden können, das sie auffängt, und wie sie sich auf dem Weg die Kräfte einteilen sollen. Tatsächlich haben – wenn überhaupt – nur wenige OSZE-Bedienstete Bedenken, was die Gleichstellung von Frauen und Männern als Ziel angeht; der erhebliche Widerstand, der einem entgegenschlägt, wenn es um Fragen in diesem Zusammenhang geht, deutet aber auf ein erhebliches Maß an Unbehagen angesichts des vor ihnen liegenden Weges hin.

Es ist nicht einfach, Einstellungen und Verhaltensweisen zu verändern, gerade weil ein solcher Prozess von außen – also auch von Trainern und Ausbildern – nur angeleitet, nicht aber gesteuert werden kann. Aber gibt es vielleicht Indikatoren, die mit einiger Wahrscheinlichkeit eine erfolgreiche, weniger schmerzhaft und dauerhafte Veränderung vorhersagen können? Nach Emily Lawson und Colin Price kennt man aus der Psychologie vier Voraussetzungen, die notwendig sind, um Individuen in die Lage zu versetzen, eine Verhaltensänderung zu beginnen, durchzuführen und zu beenden. Diese Voraussetzungen können auch auf den Prozess des *Gender Mainstreaming* in der OSZE angewandt werden, da auch die Umsetzung dieser Verpflichtung in den meisten Fällen eine Veränderung in den persönlichen Einstellungen und Verhaltensweisen erfordert. Grundlegend erforderlich für die Veränderung einer Denkweise ist demnach Folgendes:

- Der Einzelne muss den Zweck der Veränderung erkennen können und mit ihm einverstanden sein.
- Belohnung und Anerkennung müssen das neue Verhalten unterstützen.
- Der Einzelne muss über die für das neue Verhalten notwendigen Fähigkeiten verfügen.
- Wichtige Personen mit Vorbildfunktion müssen das neue Verhalten sichtbar „vorleben“.³⁰

Veränderungen können natürlich auch stillschweigend von Leuten sabotiert werden, die sie zwar fordern, aber dann nicht als erste umsetzen.³¹ Das gilt für eine Reihe von Organisationen, die – mit Hilfe von Aktionsplänen, Dienstanweisungen und anderen Methoden – verlangen, dass die Mitarbeiter

29 Joni Johnston, *Surviving the Twilight Zone: the Psychology of Organizational Change*, unter: http://www.workrelationships.com/site/articles/organizational_change.htm.

30 Vgl. Emily Lawson/Colin Price, *The psychology of change management*, in: *The McKinsey Quarterly* 2/2003.

31 Vgl. Ebenda.

eine bestimmte Verhaltensweise an den Tag legen, die diese jedoch im Verhalten des Führungspersonals in keiner Weise erkennen können. Vielleicht ist das der einzige wirklich wichtige Grund, warum organisatorische Veränderungen scheitern – und das stärkste Argument für eine aktive Führungsspitze. Es treten weder soziale noch organisatorische Veränderungen ein, solange sich der Einzelne nicht verändert. Der wirksamste und nachhaltigste Weg zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der OSZE selbst und im OSZE-Gebiet besteht demnach in der individuellen und kollektiven Veränderung von Einstellungen und Verhaltensweisen. Die wirksamsten und nachhaltigsten Mittel hierzu wiederum sind Ausbildung und Schulung.

Um die Fallstricke des Status quo und den Zweck der Veränderung erkennen zu können und um die für das neue Verhalten notwendigen Fähigkeiten zu erwerben, sind Aus- und Weiterbildung innerhalb der Organisation absolut entscheidend. Ausbildungsinitiativen sind das Vehikel, mit dem neue Werte und Fertigkeiten transportiert werden; gleichzeitig sind sie auch das Forum, das eine individuelle Selbsteinschätzung und die Reflexion über sich selbst und das eigene Verhalten ermöglicht; beides kann zu Veränderungen in den eigenen Einstellungen und im persönlichen Verhalten führen. Erfolgreiche Schulungsprogramme müssen konsistent, aufeinander abgestimmt und fortlaufend sein. Einmalige Schulungsmaßnahmen werden nur geringe Wirkung zeigen. Die Botschaft, die Gleichstellung von Frauen und Männern fördern zu wollen, muss sichtbar sein und ständig wiederholt werden, und die Mitarbeiter müssen die Gelegenheit erhalten, ihre neuen Fähigkeiten, die sie unter der Anleitung erfahrener Ausbilder erwerben, auch einzusetzen. Wenn schließlich mit der Zeit eigene Kapazitäten in der Organisation aufgebaut worden sind, verringert sich der Bedarf an externem Know-how.

Was kann die OSZE zusätzlich tun?

Die OSZE kann mehrere Schritte unternehmen, um ihre Arbeit in diesem Bereich zu verbessern und sich selbst als führende internationale Organisation bei der Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern zu positionieren. Zuerst muss die Führungsebene die Mitarbeiter durch Taten und nicht nur durch Worte davon überzeugen, dass *Gender Mainstreaming* wichtig ist. Das Signal, das die obere Führungsebene aussendet, wenn es darum geht, wie wichtig es ist, die Gleichstellung von Frauen und Männern innerhalb der OSZE-Region und der OSZE selbst zu fördern, wird weitgehend darüber entscheiden, wie viel Unterstützung sie von den Mitarbeitern erhält. Es sind die Führungskräfte, die mit gutem Beispiel vorangehen müssen – und das bedeutet, auch selber an den angebotenen Schulungen zur Sensibilisierung für Gleichstellungsfragen und zum *Gender Mainstreaming* teilzunehmen; es bedeutet auch, Gleichstellungsfragen bei regulären Planungstreffen auf die Tagesordnung zu setzen; es bedeutet, Kontaktstellen für

Gleichstellungsfragen auf möglichst hoher Ebene einzurichten und sie in Entscheidungsprozesse einzubeziehen; es bedeutet, sich selbst dazu zu verpflichten zu lernen, wie man eine Geschlechterperspektive erkennt und in die eigene tägliche Arbeit einbezieht (wenn man es nicht schon weiß); es bedeutet, Mitarbeitern, die exzellente Arbeit bei der Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern leisten und dafür sorgen, dass diese Praxis auch nach außen sichtbar wird, Anerkennung und Lob zu zollen. Vor allem aber geht es dabei um die persönliche Überzeugung, dass die Ungleichbehandlung von Frauen und Männern ein untragbarer Zustand ist und die OSZE alles in ihrer Macht Stehende unternehmen wird, diesen Zustand zu ändern. Die Verpflichtung der Führungsebene, nicht mit hochtrabenden Versprechen, sondern in der Praxis ein geschlechterbewusstes Arbeitsumfeld zu gewährleisten, ist ebenfalls ein wichtiger Indikator für das Gewicht, das sie dem Thema beimisst.

Zweitens muss ein Umfeld geschaffen werden, das *Gender Mainstreaming* überhaupt ermöglicht; dieses Umfeld muss durch fortgesetzte und breit angelegte Bewusstseinsbildung sowie durch kontinuierlichen Kapazitätsaufbau bei den Mitarbeitern aufrechterhalten werden. Die Fähigkeit, eine Geschlechterperspektive zu erkennen und in die tägliche Arbeit einzubeziehen, fällt nicht jedem leicht – einigen gelingt es instinktiv, andere können es erlernen, und für einige wird es wohl immer ein Problem bleiben. Es müssen jedoch Mechanismen vorhanden sein, mit deren Hilfe die Mitarbeiter sich der Problematik bewusst werden und sie besser verstehen sowie die Fähigkeiten erwerben können, sich mit ihr zu befassen. In der Praxis bedeutet das, regelmäßige Schulungen zu den Themen Bewusstseinsbildung und *Gender Mainstreaming* anzubieten und sie um einfache, aber konsequente OSZE-weite Kampagnen zu ergänzen, die die Aufmerksamkeit auf geschlechtsspezifische Fragen lenken, insbesondere innerhalb der Organisation selbst. Die Kampagnen könnten nach dem Vorbild erfolgreicher Aktionen anderer Organisationen und Institutionen gestaltet werden, wie z.B. der *Equal Opportunities Commission* in Großbritannien, deren Posterserie für Chancengleichheit sehr wirkungsvoll war. Zusätzlich könnte eine Vortragsreihe zur Geschlechterproblematik außerhalb des OSZE-Rahmens sinnvoll sein, um das Verständnis dafür zu entwickeln, dass geschlechtsspezifische Fragen allgegenwärtig sind und dass man die Gleichstellung von Frauen und Männern weit über den Rahmen der OSZE hinaus thematisieren und fördern muss, will man größere soziale Veränderungen erreichen. Diese Herangehensweise könnte ein Forum für wichtige Debatten schaffen und zu einer Selbstreflexion beitragen, in deren Verlauf man seine eigene Rolle bei der Unterstützung oder Perpetuierung bestehender Ungleichheitsstrukturen kritisch hinterfragt.

Drittens müssen geeignete Maßnahmen zur Erhöhung der Rechenschaftspflicht in den *Gender-Mainstreaming*-Prozess innerhalb der OSZE eingeführt werden. „Befehle nicht, wo dir die Macht gebricht“, sagte schon Sophokles. Und in der Tat hält sich oft niemand an etwas, was nicht auch durchgesetzt

werden kann. Die Entwicklung von Kriterien zur Erfolgsmessung beim *Gender Mainstreaming* und deren Aufnahme in das Leistungsbewertungssystem wären eine Möglichkeit, größere Rechenschaftspflicht sicherzustellen; damit könnte ein System von Anreizen und Belohnungen geschaffen werden, die vielleicht zu Fortschritten innerhalb der Organisation anspornen. Zusätzlich könnten Abteilungen oder Gruppen innerhalb der OSZE, die in dem Bereich außergewöhnlich gute Arbeit leisten, dafür belohnt werden; die Erfahrung zeigt, dass Abteilungen oder Gruppen im Leistungsvergleich mit anderen Abteilungen nicht schlechter abschneiden wollen und dass ein Belohnungssystem ein wichtiger Motivator ist. Ebenso sollte es ein System geben, mit dem diejenigen Abteilungen und Gruppen zur Rechenschaft gezogen werden können, die keine positiven Ergebnisse auf diesem Gebiet vorweisen können. Der Gedanke, dass es „Konsequenzen“ hat, wenn es nicht gelingt, ein geschlechterbewusstes Arbeitsumfeld sicherzustellen, oder wenn die OSZE-Verpflichtungen zum *Gender Mainstreaming* nicht erfüllt werden, sollte wörtlich genommen werden und nicht nur im übertragenen Sinne gemeint sein.

Schließlich könnte sich die OSZE noch stärker auf das so genannte „*Benchmarking*“, den systematischen Leistungsvergleich mit anderen Organisationen, einlassen. Das könnte dazu führen, dass der Diskurs und die Debatte über die Gleichstellung von Frauen und Männern in internationalen Organisationen „neu belebt“ werden und dass die besten Verfahren zum Wohle aller von den anderen kopiert werden können.

Schlussfolgerung

Die OSZE ist in ihrer Arbeit zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern durch zahlreiche Maßnahmen an einem Wendepunkt angelangt: durch die verstärkten Verpflichtungen und Aufgaben, die im OSZE-Aktionsplan 2004 enthalten sind, infolge des erneuten Auftriebs und die Richtung, die ihr die Erarbeitung besonderer Durchführungspläne zum Aktionsplan 2004 gegeben hat, und aufgrund der Erkenntnisse des ersten jährlichen Evaluierungsberichts des Generalsekretärs zur Implementierung des Aktionsplans 2004.

Natürlich hat die OSZE noch genügend Möglichkeiten, ihre Anstrengungen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowohl innerhalb als auch außerhalb der Organisation noch weiter zu erhöhen und zu verbessern. Damit das jedoch auch wirklich geschieht, muss man sich darüber klar werden, dass tief greifende Veränderungen komplexe Prozesse sind, die mehr erfordern als schön formulierte und wortgewandte Willenserklärungen. Nur durch Kapazitätsaufbau in der eigenen Organisation und durch strategische organisatorische Veränderungen kann die OSZE den ambitionierten Zielen näherkommen, die sie sich selbst im Aktionsplan 2004 gesetzt hat. Das wird

kein leichter Weg sein – er verlangt Geduld, Beharrlichkeit, eine präzise Planung und eine gewisse Vorsorge gegen Unbehagen, das den Fortschritt verzögern könnte. Er verlangt ebenso eine ernsthafte Selbstreflexion und eine Analyse der Konsequenzen der bisherigen Vorgehensweise. Dieser Prozess wird vielleicht nicht sofort zu Veränderungen führen; sie werden vielleicht nur langsam und verhalten eintreten, aber sie werden von einer Basis und von Strukturen getragen sein, die sich der ehrlichen Reflexion darüber verschrieben haben, wie sie in der Vergangenheit selber zur Ungleichbehandlung beigetragen haben und wie sie in Zukunft die Gleichstellung fördern können, so dass die Veränderungen wahrscheinlich erträglich sein werden. Wie Carl G. Jung einst schrieb: „Wer nach außen schaut, träumt. Wer nach innen blickt, erwacht.“