

Equality Governance via Policy Analysis? The Implementation of Gender Impact Assessment in the European Union and Gender-based Analysis in Canada

Vortrag von Arn Sauer, 11.05.2017

18. Treffen Arbeitskreis Gender Mainstreaming
der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V.

Chancen feministischer Evaluation. Methodische Herausforderungen bei der
Evaluation von Gender Mainstreaming und Gleichstellungspolitiken

Inhalt

1. Forschungsthema
2. Forschungsmotivation, -these und -fragen
3. Einordnung der Forschung in den Evaluationsbereich
4. Methodologie und Theorie
5. Die wesentlichen Ergebnisse
 - 5.1 Methodisch-konzeptionelle Ergebnisse
 - 5.2 Empirische Ergebnisse:
 - 5.3 Theoriegeleitete Ergebnisse
6. Zusammenfassung

1. Thema

“Equality Governance via Policy Analysis? The Implementation of Gender Impact Assessment in the European Union and Gender-based Analysis in Canada”

Ich habe also **gleichstellungsorientiertes Regieren mittels Politikfolgenabschätzung** untersucht, anhand der Implementierung der beiden Instrumente der gleichstellungsbasierten Folgenabschätzung (GBA) in der kanadischen Förderaladministration und der gleichstellungsorientierten Folgenabschätzung (GIA) im Folgenabschätzungssystem der Europäischen Kommission. Im europäischen Kontext habe ich zusätzlich die integrierte Folgenabschätzung untersucht, in die Gleichstellungsfragen Fragen als Teil der Sozialfolgenabschätzung eingeflossen sind.

2. Forschungsmotivation & -hypothese

- 20 Jahre nach Einführung von GM kaum empirische Studien, speziell nicht zum gleichstellungsorientierten FA-Instrumentarium (aber viel theoretische Kritik an GM generell) (damals 15 Jahre GM, jetzt 20 Jahre Vertrag von Amsterdam)
- IA/FA *en vogue*: ex-ante, parallel und ex-post Folgenabschätzungen entwickelten sich zur ‚Third Way Governance‘
- Potenzial , aber auch Gefahren: Expertokratie mit male-bias vs. szientistische Demokratisierung mit Gelegenheitsfenster auch für deliberative, gleichstellungsorientierte FA)
- Kernthese: Gender in der integrierten FA findet eher Anwendung als Einzelinstrument gFA (GIA; GBA)

3.2 Einordnung der Arbeit

- Transdisziplinär:
 - Gender Studies (feministische Staatstheorie, Governance Studies, Rechtssoziologie) Folgenabschätzungsforschung (Forschung zu Folgenabschätzung), Verwaltungswissenschaften, kritische Managementwissenschaften
 - Politikwissenschaften (Governance, Policy Forschung und vergleichende Politikwissenschaft)
 - Soziologie (Politische Soziologie; Organisationssoziologie; Institutionalisierungstheorien)
- Formative Evaluation:
 - Implementierungsstudie (Mangel an Zielen, Standards)

2. Forschungsfragen

- Haupt-Forschungsfragen zum Einfluss von Geschlechterperspektiven im (v.a. ex-ante) Folgenabschätzungsbereich:
 1. Wie sehen bestehende gFA-Instrumente aus (inkl. Entwicklung zu Intersektionalität/Diversität) und wie/wo werden sie eingesetzt (*intra-instrumentell / intra-institutionell*)?
 2. Wie müssen Instrumente beschaffen sein, damit sie a) angewandt werden und b) Gender Mainstreaming Qualitätskriterien genügen (*Intra-instrumentell*)?
 3. Welches institutionelle Umfeld würde den Instrumenteneinsatz befördern nach Einschätzung der Akteur_innen die mit diesen Instrumenten arbeiten (Institutionalisierung von gFA) (*Inter-personell / intra-institutionell*)?

4.1 Methodologie: Methoden

Auswahl Untersuchungsgegenstand:

GM International; GM als „traveling strategy“ mit „traveling instruments“? Interessiert an transnationaler Umsetzung ähnlicher Instrumente in unterschiedlichen Umgebungen (transnationaler, synchroner Vergleich):

- Kanada erschien bei GBA-Implementierung fortschrittlich („Best-practice“ Ansatz), Hinweise in der Literatur ohne empirische Implementierungsforschung
- EU als Gleichstellungsmotor gelobt; hat 2005 ein neues, integriertes IA System eingeführt, innerhalb dessen die Stellung von Genderaspekten noch nicht untersucht war (weder in Instrumentendesign noch –praxis; Forschungslücke)
- Transnationale Forschung im globalen Norden in post-industriellen, kolonialisierenden Gesellschaften (Vergleichbarkeit)

4.1 Methodologie: Methoden

- Qualitativer ‚mixed-method‘ Ansatz: empirisch-komparativ
- Literaturanalyse DE, EN tw. FR (inkl. grauer Literatur): Primär- und Sekundärliteratur bis 2015 (bei nachlassender GM-Publizierfreude ab Mitte 2000er)
- Dokumentenanalyse (inkl. grauer Literatur) von Instrumenten, Gleichstellungsplänen, FA-Roadmaps etc.
- Entwicklung eines Institutionalisierrungsframeworks
- Empirisch: 25 leitfadengestützte Experteninterviews (Meuser & Nagel) & in vivo Kodierung (Coding Tree [17 thematisch-übergeordnete Codes; 1.649 Einzelcodes])
 - CAN: 12 Interviews (10 Departments + 2 Wissenschaftl.)
 - EU: 13 Interviews (9 DGs, 1 Wissenschaftl. + 1 ex EU MA)
- Internationaler Vergleich Kanada / EU hat 3 kanadische Fallstudien ergeben

4.2 Methodologie: Standpunkt Theorie

Erfüllt drei Funktionen in der Dissertation:

- Forschungsparadigma:
 - Einsatz von gFA führt zu weniger Bias, besserer Evidenz, demokratischerer und zielgruppenspezifischerer Forschung, die zu einer geschlechtergerechteren Gesellschaft beitragen kann.
- Reflexion über (eigenen und den von gFA) Standpunkt in den Forschungsfeldern (Epistemische Communities: IA-/Governance Studies und Gender Studies)
- Theoriegestützte Interpretation der Empirie

5. Wesentlichen Ergebnisse

- 1) Methodisch-konzeptionelle Ergebnisse:
- 2) Empirische Ergebnisse:
- 3) Theoriegeleitete Ergebnisse:

5.1 Methodisch-konzeptionelle Ergebnisse: Typologien & Qualitätskriterien

- Erstellung einer IA-Taxonomie aus IA Literatur (v.a. Umwelt-, Nachhaltigkeits-FA, Gesetzes-FA) zur Einordnung von gFA
Was ist ein IA Instrument (bzw. Tool)? Um gFA Instrumente einzuordnen.
- Ausarbeitung von GM Qualitätskriterien für IA Instrumente:
 - 1) *GM cross-cutting* (gleichstellungsorientiert) oder *Gender as focal issue* (gleichstellungszentriert) 2) feministische, intersektionale Theoriebasiertheit 3) Kohärente Begriffe/Konzepte/Ziele, konsistente Umsetzung ins Design 4) Implementation fitness, entwickelt für Einsatzumfeld 5) Partizipation und Accountability (Rechenschaftslegung)
- Institutionalisierung von gFA (Analytic Framework, ausgehend von Moser & Moser 2004, erweitert um GBA Organisational Capacity Assessment 2007):
 - 1.) Instrumente 2) Zuständigkeiten 3) Training & Kompetenzaufbau 4) (finanz. & human) Ressourcen 5) Wissen/Daten 6) Rechenschaftspflicht

5.1 Kodierungssystem

Codes	Number of Individual Codes	
	Canada	EU
Accountability / Controlling	165	62
Staffing / Budget	54	28
Commitment / Political Will	38	13
Consultation / Participation	57	14
Data / Indicators	85	60
Departmental Implementation Structure	90	47
Employment Equity / Staff Diversity	20	16
Goal Gender Equality	13	1
Frameworks / Policies	17	9
Incentives / Sanctions	13	17
Intersectionality / Diversity	76	39
Challenges / Obstacles	123	183
Gender Equality Machinery	21	17
Gender Roles / Stereotypes	25	2
History of Tools / of Training	34	31
Tool Design / Implementation	101	37
Training	96	45
Total	1028	621

5.1 Kodierungshäufigkeiten

Codes	CAN	EU	Total	Ranking
Accountability / Controlling	165	62	227	2
Staffing / Budget	54	28	82	8
Commitment / Political Will	38	13	51	11
Consultation / Participation	57	14	71	9
Data / Indicators	85	60	145	3
Departmental Implementation Structure	90	47	137	6
Employment Equity / Staff Diversity	20	16	36	13
Goal Gender Equality	13	1	14	17
Frameworks / Policies	17	9	26	16
Incentives / Sanctions	13	17	30	14
Intersectionality / Diversity	76	39	115	7
Challenges / Obstacles	123	183	306	1
Gender Equality Machinery	21	17	38	12
Gender Roles / Stereotypes	25	2	27	15
History of Tools / of Training	34	31	65	10
Tool Design / Implementation	101	37	138	5
Training	96	45	141	4
Sub-Codes Total	1028	621	1649	

5.2 Empirische Ergebnisse - Beispielgebend

- Ausgangsthese nicht bewahrheitet: die integrierter FA garantiert ebenso wenig für eine gFA-Praxis wie das kanadische Stand-alone Tool GBA.
- Entscheidend: Rechenschaftspflichten / Controlling (gesteuerter Implementierungsrahmen), Sichtbarkeit des Tools (Subordination).
- Kanadas neue, ministeriale NPM-Planungs- und Accountability-Strukturen:
 - 2007 Intra-administrative Verfahrensvorgaben: TBS & PCO überwachen („Challenge“) GBA Einsatz. Zentrale Rolle von SWC: von Gender-Polizei zu „partner in crime“ durch Kompetenzaufbau und Beratung der zentralen Agenturen TBS & PCO.
 - 2009 OAG Performance-Audits (2 Berichte 2009, 2015): führten zur Ausweitung von GBA Rahmenwerken und Aktivitäten).
- Europäische Kommission:
 - Transparenz durch die Veröffentlichungspraktiken von FA
 - Unabhängige Qualitätssicherung durch IAB Einschätzungen („Opinions“).

5.3 Theoriebasierte Ergebnisse

- Mit poststrukturalistischer , feministischer Standpunkt-Perspektive kann FA als selbstreflexiver Prozess wahrgenommen werden, der an einem bestimmten Entwicklungspunkt steht („experimental turn“? „postnormal Science“?).
- Mittels eines postmodernem feministischen Empirismus kann IA kann durch gFA lernen, positivistische, kausale Wirkungsmodelle zu hinterfragen („less distorted truth“)
- Reflexiver, demokratischer Moment in IA wird gestärkt durch gFA - epistemischer Vorteil
- Das Vor-politische ist politisch! Politisierung von FA allgemein, nicht nur gFA.

5.3 Wege aus der epistemologischen Falle

- Gender in der doppelten epistemologischen Falle:
1.) in der akademischen Wissensvermittlung; 2.) in der Bürokratie mit derart gender-unsensibel ausgebildeten Akteuren und unreflektiert andro-zentrischen Systemen und Prozessen
- „Subject positions matter“, Kontext „matters“ und „Matter matters“ – **3E's**:
 1. **Embodied**: verkörpert in Menschen, deren Hintergründe und Wissen
 2. **Embedded**: eingebettet in akademische Wissenskulturen und IA-Epistemologie
 3. **Entrenched**: verankert in Institutionen und Rechenschaftspflichten

6. Zusammenfassung

„Bridging 4 gaps“

1. ‚Quality Gap‘: Entwicklung und Testing von Qualitätskriterien für Gender Mainstreaming Instrumente im Impact Assessment Bereich
2. ‚Science to Gender-Research Gap‘: Stellung von gFA in einer IA Taxonomie – Verbindung der epistemischen IA und Gender Studies Communities
3. ‚Science to User Gap‘: Kommunikation mit den Anwender_innen der Instrumente (Expert_innen-Interviews = Forschung als Intervention)
4. ‚Institutionalisierungs-Gap‘: Vorschlag und empirisches Testing eines Institutionalisierungs-Frameworks für gFA (Eigene Weiterentwicklung von Moser & Moser 2004)

6. Zusammenfassung

„To be perfectly honest with you, I'm deeply surprised that we managed to have a one hour interview on this topic, because we thought we basically don't have not that much to contribute. So, I think, we have ... more, much more at least than we initially thought.” (EU25)

“I have every confidence that sooner or later... it will. The way it is going to change will probably going to be like a baptism-by-fire. [...] ***let's get our act together [...] !!!***” (CAN6)

Ich bedanke mich Danke für Ihre
Aufmerksamkeit – und bitte fire
ahead with your questions.

Kontakt: arn.sauer@uba.de