

Umsetzungsbedingungen für eine europäische Gleichstellungsstrategie im post-kommunistischen Kontext: Gender Mainstreaming in Estland

Dem Promotionsausschuss der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der
Universität Potsdam zur Erlangung des akademischen Grades Doktorin der Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.) am 2. April 2007 vorgelegte Dissertation

von

Magistra Artium Mara Kuhl

Erstgutachter:

Prof. Dr. Werner Jann, Lehrstuhl für Verwaltung und Organisation

Zweitgutachter:

Prof. Dr. Klaus H. Goetz, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland und Europa

Universitätsverlag Potsdam, 2007

Universitätsverlag Potsdam, Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Fon +49 (0) 331 977 4517 / Fax 4625
e-mail: ubopus@uni-potsdam.de
<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Elektronisch veröffentlicht auf dem
Publikationsserver der Universität Potsdam:
<http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2007/1515/>
[urn:nbn:de:kobv:517-opus-15151](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-15151)
[<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-15151>]

Vorwort	5
Teil I. Einführung	8
I.1. Fragestellung und Ziel der Arbeit	8
I.2. Methoden und Daten.....	11
I.3. Entwicklung des Forschungsdesigns	13
I.3.1. Gender Mainstreaming als Gegenstand der Forschung zu Gleichstellungspolitik	14
I.3.2. Gender Mainstreaming als Gegenstand der Forschung zu Verwaltungsmodernisierung	18
I.3.3. Institutionelle Aspekte bei Gender Mainstreaming.....	22
I.3.3.1. Neo-Institutionalismus	23
I.3.3.2. Der neo-institutionalistische Ansatz dieser Arbeit.....	26
I.4. Forschungsdesign	28
I.5. Verortung der Studie	32
I.6. Abgrenzung.....	34
I.7. Interdisziplinarität	35
Teil II. Gesellschaft, Politik und Verwaltung in Estland.....	37
II.1. Kognitiv-normative Grundorientierungen in Estland.....	37
II.1.1. Die Estnische Selbstverständigung als junge Demokratie	39
II.1.1.1. Anti-Sowjetismus	40
II.1.1.2. Ahistorische Wiederanknüpfung.....	41
II.1.1.3. Turbo-Modernität	42
II.1.1.4. Veränderungen der Grundorientierungen.....	45
II.2. Das politische System	46
II.2.1. Unabhängigkeit und Staatsgründung Estlands.....	46
II.2.2. Die vertikale Staatsorganisation.....	49
II.2.2.1. Die Aufgabenteilung und die Budgetverteilung.....	52
II.2.2.2. Das Beschäftigtenverhältnis	53
II.2.3. Die politischen Akteure.....	55
II.2.3.1. Die estnische Regierung.....	55
II.2.3.2. Die Parteien in Estland	58
II.2.3.3. Das Parlament	62
II.2.4. „Nature of Government“: die demokratietheoretische Einordnung Estlands	63
II.3. Die Gesellschaft	71
II.3.1. Politische Kultur als Nachfragepotenzial für staatliche Gesellschaftspolitik	72
II.3.1.1. Kollektivismus als Indikator der Nachfrage nach sozialer Gesellschaftspolitik...	73

II.3.1.2. Anti-Feminismus als Indikator der Nachfrage nach Gleichstellungspolitik.....	79
II.3.1.3. Der Begriff der Gleichheit	84
II.3.1.4. Die Erwartungshaltung an den Staat als gesellschaftspolitischen Akteur	85
II.3.1.5. Das Verhältnis der Bürger/-innen zum Staat	88
II.3.2. Die Frauenorganisationen und die Wissenschaft als Lobbygruppen für Gleichstellungspolitik.....	92
II.3.2.1. Die Frauenorganisationen	94
II.3.2.2. Die Wissenschaft.....	98
II.4. Das administrative System	99
II.4.1. Der Öffentliche Dienst	100
II.4.1.1. Strukturelle Bedingungen für die Öffentliche Verwaltung in kleinen Transitionsländern.....	101
II.4.1.2. Die Rechtsgrundlagen des Öffentlichen Dienstes.....	107
II.4.1.3. Merkmale des estnischen Öffentlichen Dienstes: Offen und modern.....	109
II.4.1.4. Zuständigkeiten für den Öffentlichen Dienst: Heterogene Dezentralität.....	112
II.4.1.5. Die Größe des Öffentlichen Dienstes.....	114
II.4.1.6. Die Sozialstruktur des Personals.....	115
II.4.1.7. Fluktuation	121
II.4.1.8. Besoldungssystem.....	124
II.5. Die Ministerialverwaltung.....	129
II.5.1. Struktur und Hierarchie.....	130
II.5.1.1. Die Ministerebene	131
II.5.1.2. Die Staatssekretärssebene: der Kanzler als Verwaltungsleiter.....	132
II.5.1.3. Die Abteilungsebene: stellvertretende Kanzler als Fachebenenkoordinatoren...	133
II.5.1.4. Die Fachebene bzw. Referate: Vielzahl an Dienstgraden.....	134
II.5.2. Verwaltungskultur.....	138
II.5.2.1. Public Interest Orientierung als Ergebnis von Personalstruktur, Werteorientierung und Arbeitsbedingungen	140
II.5.2.2. Haltung zu Gleichstellung und Genderkompetenzen der Beschäftigten	144
II.5.3. Minister-Mandarin Verhältnis.....	146
II.5.3.1. Das Vertrauensverhältnis zwischen Politik und Verwaltung.....	148
II.5.3.2. Funktionale Politisierung und Patronage	152
II.5.3.3. Politische Steuerung.....	154
II.5.3.4. Fazit zum Minister-Mandarin-Verhältnis	156
II.5.4. Die Horizontale Koordination.....	157
II.6. Das Politikfeld Gleichstellung	160
II.6.1. Die Entwicklung des Politikfeldes Gleichstellung.....	162

II.6.2. Die Entwicklung der estnischen Gender Equality Executive.....	165
II.6.3. Das Samtene Dreieck	170
II.6.4. Zur Effektivität der estnischen Gender Equality Executive.....	174
Teil III. Gender Mainstreaming	180
III.1. Grundlagen zur Strategie Gender Mainstreaming.....	180
III.1.1. Die Begriffe Gender und Mainstreaming.....	181
III.1.2. Herkunft und Entwicklung.....	183
III.1.3. Rechtsgrundlagen in Europa	184
III.2. Kernaspekte und Struktur der Analyse von Gender Mainstreaming.....	187
III.2.1. Kernaspekte für die Analyse von Gender Mainstreaming	187
III.2.2. Zentrale Handlungsfelder der Ministerialverwaltung als Struktur für die Darstellung von Gender Mainstreaming in Estland	190
III.3. Gender Mainstreaming in Estland	191
III.3.1. Externe Steuerung	192
III.3.1.1. Das Gesetz über die Gleichstellung der Geschlechter	192
III.3.1.2. Erlass zu geschlechterdifferenzierten Statistiken.....	198
III.3.2. Interne Steuerung	199
III.3.2.1. Die Interministerielle Arbeitsgruppe „Strategy for Promotion of Gender Equality“	199
III.3.2.2. Planung eines Gender Management Systems.....	201
III.3.2.3. Bedarfsanalyse „Capacities of the Estonian civil servants in the field of Gender Mainstreaming – pre-training study prior to training of civil servants“	202
III.3.2.4. Fortbildung zu Gender Mainstreaming - Sensibilisierung und Grundlagenvermittlung	203
III.3.2.5. Daten und Statistiken	204
III.3.2.6. Broschüre zu Folgenabschätzung (Gender Impact Assessment)	206
III.3.2.7. Webseite Centre of Expertise: gender.sm.ee.....	206
III.3.3. Aktivierung Dritter.....	207
III.3.3.1. Stärkung der Zivilgesellschaft.....	207
III.3.3.2. Einbindung externer Akteur/-innen.....	208
III.3.3.3. Planungen für die Einrichtung eines Gleichstellungsrates.....	209
Teil IV. Analyse der Umsetzung von Gender Mainstreaming in Estland....	210
IV.1. Ist GM strukturell im Recht und in den Organisationsstrukturen verankert?	211
IV.2. Wer sind die Akteur/-innen der Umsetzung? Sind die Mainstream Akteur/-innen eingebunden?	213
IV.3. Ist Gender Mainstreaming inhaltlich in die Facharbeit verankert?	216

IV.4. Werden Gender Mainstreaming und Verwaltungsmodernisierung gekoppelt? Wie erfolgt die ressortübergreifende Koordination?	221
IV.5. Ist GM überall präsent: horizontal in den Ministerien, vertikal in den Gebietskörperschaften?	222
IV.6. Wird Gender Mainstreaming Top Down umgesetzt?	227
Literaturverzeichnis	238

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis:

Schematische Darstellung des Untersuchungsmodells	31
Schematische Darstellung der vertikalen Staatsstruktur	51
Tabelle Ministeriumshierarchie	134
Tabelle Vergleich estnischer und deutscher Ministerialposten.....	136
Tabelle Entwicklung der Gender Equality Executive.....	169
Schematische Darstellung Samtenes Dreieck	173
Übersicht über Variablen I: Variablen und ihre Erhebung	179
Übersicht über Variablen II: Variablen, ihre Erhebung und Ergebnisse	233
Liste der Interviewpartner/-innen und wichtiger Gesprächspartner/-innen	237

Vorwort

Estland ist ein kleines Land am nord-östlichsten Rande der Europäischen Union; ein Land, das aufgrund seiner von Besetzung und Fremdbestimmung geprägten Geschichte nicht mit „großer Nationalgeschichte“, sondern mit Widerstands- und Selbstbehauptungsgeschichten und Kulturgeschichte aufwarten kann; ein Land mit einer schwer zugänglichen Sprache für Menschen, die nicht gerade eine finno-ugrische Sprache (wie Finnisch oder Ungarisch) sprechen. Wie ich dazu kam, dieses kleine Land zum Gegenstand meiner Dissertation über Gender Mainstreaming zu machen, und wie es mir gelang, diese Arbeit zu schreiben, möchte ich kurz erläutern.

Zu meinem Untersuchungsgegenstand Gender Mainstreaming bin ich über meine dreijährige Tätigkeit im Team der Forschungsgruppe Gender Mainstreaming geführt worden. Dieses Team war die wissenschaftliche Begleitung der Bundesregierung bei der Einführung von Gender Mainstreaming in die Ministerialverwaltung (2001-2003) (s. z.B. <http://www.genderkompetenz.info/zentrum/geschichten/>). In dieser Zeit erwarb ich meine Kenntnisse und Kompetenzen im Bereich Gender Mainstreaming und Verwaltungsmodernisierung.

Meine Motivation mich mit Estland und seiner Verwaltung eingehend zu beschäftigen, entstand während meiner Arbeit als Expertin im EU Twinning-Projekt „Development of Administrative Capacity of National Authorities in the Field of Gender Mainstreaming“. Im Rahmen dieser Aufgabe erhielt ich Einblicke in die praktische Arbeit der estnischen Öffentlichen Verwaltung und hatte vielfach Gelegenheit zu Gesprächen formeller und informeller Art mit Beschäftigten. Die Realität des estnischen Verwaltungsalltags weckte meine Neugier und machte mir deutlich, dass Estland als junge Demokratie und neues Mitglied der Europäischen Union ein besonders interessantes Land ist. Diese Erfahrungen und die persönlichen Kontakte ermöglichten es mir, meine Fragestellungen, Vorannahmen und Erklärungsansätze diskutieren zu können, und sie waren ein wichtiges Korrektiv für meine von westdeutschen Erfahrungen geprägten Interpretationen und Verständnisse. Dieser Austausch unterstützte den produktiven Prozess einer Horizonterweiterung durch eine „Verosteuropäisierung“ meines Denkens.

Neben der persönlichen Motivation, Gender Mainstreaming in Estland zu untersuchen, sprachen auch sachliche und forschungspragmatische Gründe für diese Entscheidung. Zum einen bot es sich an, für den Anwendungsfall Gender Mainstreaming eine

Verwaltung zu wählen, die ein modernes Image hat. Bei einer Verwaltung, die sich wie die estnische auf Innovation und Fortschrittlichkeit beruft, ist davon auszugehen, dass die Untersuchung einer anspruchsvollen Querschnittsaufgabe wie Gender Mainstreaming besonders aufschlussreich ist. Zum anderen sind in Estland, ganz anders als in anderen mittel-, ost- und westeuropäischen Ländern, viele Verwaltungs- und Regierungsdokumente in Englisch und sogar – wie es dem Selbstverständnis einer modernen Verwaltung geziemt – im Internet verfügbar. Das estnische Postulat der transparenten Verwaltung macht sowohl interne Informationen, wie Ministeriumsstrukturen, Namen und Position von Beschäftigten als auch noch nicht veröffentlichte Statistiken, z.B. bei Anfragen per Mail, sehr leicht zugänglich. Estland ist somit, trotz der Unzugänglichkeit der finno-ugrischen Sprache, ein sehr forschungsfreundliches Untersuchungsobjekt.

Meinen praktischen Zugang zu Estland und seiner Verwaltung ergänzte das Seminar der Universität Potsdam zu Verwaltung in Mittel- und Osteuropa (Prof. Jann WS 04/05) mit einer systematischen Einführung in die Verwaltungswissenschaft zu post-sozialistischen Ländern. Prof. Jann stellte auch meinen Kontakt zu den Mitarbeiterinnen und dem Mitarbeiter des Forschungsprojekts „Entstehungsbedingungen, Organisation und Leistungsfähigkeit der zentralstaatlichen Ministerialverwaltung in Mittel- und Osteuropa“ her. Die Zusammenarbeit mit Stefanie Tragl, Astrid Strohbach und Olaf Dahmann, insbesondere die Unterstützung bei der Literatursuche und die fachlichen Diskussionen zu Detailfragen der estnischen Verwaltung, waren sehr hilfreich bei meinem Forschungsprozess.

Für die Vorarbeiten meiner Studie war insbesondere die Zusammenarbeit mit Dr. Marika Kirch (Beraterin der Abteilung wirtschaftliche und soziale Informationen der Kanzlei des estnischen Parlaments) wichtig und bereichernd, deren Diskussionsbereitschaft mich auch nach dem Projekt bei der Postulierung von Ergebnissen (insbesondere zu den Grundorientierungen) bestärkte. Gemeinsam mit ihr und Dr. Brigitte Sellach (Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauen- und Geschlechterforschung e.V.) hatten wir als deutsch-estnisches Team die Studie „Capacities of the Estonian civil servants in the field of Gender Mainstreaming“ erarbeitet, die das estnische Sozialministerium veröffentlichte (<http://gender.sm.ee/index.php?197903741>). Ergebnisse der Studien ermöglichten mir, wichtige Fragen meiner Dissertation zu bearbeiten.

Für die ermutigende fachliche Betreuung danke ich Herrn Prof. Jann und Herrn Prof. Goetz. Leocardia Franck de Rubio und meine Eltern Christine Rupp-Kuhl und Wolfgang Kuhl haben mich großzügig unterstützt. Mein Dank geht auch an meine langjährigen Mentorinnen Dr. Uta Enders-Dragässer und Dr. Brigitte Sellach für ihre vielfältige Förderung und Unterstützung sowie an meinen Mann Markus Wachowski.

Für die Bereitschaft, sich Zeit für meine Fragen zu nehmen, danke ich meinen Interview- und Gesprächspartner/-innen, insbesondere Ph.D. Marika Kirch, Ph.D. Ülle-Marike Papp, Riina Kütt, Aule Tali und meiner estnischen Doktoranden-Kollegin an der Humboldt-Universität Jane Angerjäv.

Ich danke auch den Repräsentantinnen des Landes Sachsen-Anhalt Isolde Hofmann und Ilona Oesterhaus als Twinning Partner des estnischen Sozialministeriums im EU Projekt „Development of Administrative Capacity of National Authorities in the Field of Gender Mainstreaming“ für ihre kollegiale Unterstützung, unter anderem indem sie mir die Nutzung interner Dokumente ermöglichten. Auch Herr Joachim Hülsmann als Vertreter der das Twinning-Projekt verwaltenden Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. hat meine Forschungsarbeit dankenswerterweise unterstützt.

Teil I. Einführung

I.1. Fragestellung und Ziel der Arbeit

Estland ist mit seinen 1,4 Millionen Einwohnern und einer Grundfläche von 45.100 qm ein sehr kleines europäisches Land. Es liegt als nördlichster der drei baltischen Staaten am Rande Europas. Die Est/-innen stellen mit etwas weniger als 70% die Bevölkerungsmehrheit. Die nächstgrößere Gruppe sind Russ/-innen mit ca. 24%. Nachdem Russisch lange die Amtssprache war, ist nun Estnisch – eine finno-ugrische Sprache mit 14 Fällen, dafür ohne Artikel und ohne grammatisches Geschlecht – wieder die einzige Amtssprache. Die estnische Sprache ist für die kleine Kulturnation, deren Geschichte vor allem durch eine fast durchgängige Besetzung u.a. durch Schweden, Deutschland und Russland geprägt ist, ein Anker nationaler Identität. Estland war die erste Republik der Sowjetunion, die ihre Souveränität erklärte (16. Nov. 1988) und gehörte zu den ersten Beitrittskandidaten der Osterweiterung der Europäischen Union. Die ersten Jahre der Transition seit der Unabhängigkeit am 20. August 1991 waren von großen Umbrüchen und Krisen geprägt (für die Entwicklung der Landwirtschaft s. z.B. Strohbach 2004). Parallel zum Zusammenbruch der etablierten Wirtschaftsbeziehungen nach Osten wurde in Estland der Staat gegründet und aufgebaut. Mittlerweile ist Estland mit seinem hohen Reformtempo und einer konsequenten Wirtschaftsliberalisierung zum „Hongkong des Nordens“ (Gilly 2002, S. 168) avanciert. Die Verwaltung ist ein Vorzeigebeispiel für eine Verwaltung, die online und transparent arbeitet.

Die Übernahme des Acquis Communautaire im Zuge des EU Beitritts 2004 beinhaltete die Umsetzung einer Reihe politischer und sozialer Standards und damit ein Bekenntnis zur europäischen Wertegemeinschaft. Zu diesen Werten gehört auch die Gleichberechtigung und Gleichstellung von Männern und Frauen. Die zentrale Strategie für die Umsetzung der Gleichstellung in der Europäischen Union ist das Gender Mainstreaming (GM). Mit GM wird die Umsetzung der Gleichstellung zum integrierten Politikziel in allen staatlichen Aufgabenbereiche erhoben und insbesondere durch Optimierung von Planungs- und Entscheidungsprozessen in der Verwaltung umgesetzt. Gender Mainstreaming entspricht somit der Umsetzung politischer, normativer Zielsetzungen mit den Mitteln der Verwaltungsreform.

Dieser Werteimport in ehemals totalitäre, kommunistische Länder ist besonders schwierig, wenn damit Ideale transportiert werden, die durch den Kommunismus

diskreditiert wurden. Dies trifft für das Ideal der Gleichheit, das ja ein Kernelement kommunistischer Ideologie war, zu. Darüber hinaus fehlen in dem Land, das über ein halbes Jahrhundert hinweg totalitär geprägt war, zivilgesellschaftliche Diskurse und liberale Praxen der bürgerlichen Emanzipation. Diese Traditionen sind in den westeuropäischen Ländern der Nähr- und Resonanzboden, auf denen gesellschaftliche Bewegungen für Gleichheit und soziale Gerechtigkeit, wie die Frauenbewegung, gedeihen konnten. Hinzu kommt, dass für ehemals durch die Sowjetunion besetzte Länder eine besondere Empfindlichkeit im Bereich der politischen Werte und Gestaltungsvorgaben besteht. Die Vorgabe politischer Werte trifft in ehemals kommunistischen Ländern auf Skepsis und ist dem Verdacht der Ideologie ausgesetzt, sofern die neuen Vorgaben nicht im offensichtlichen Gegensatz zu den alten kommunistischen Paradigmen stehen (vgl. Kuhl 2006).

Auch wenn es für Estland heute selbstverständlich erscheinen mag, soll doch darauf hingewiesen werden, dass zwei grundlegende Bedingungen in dem jungen Land erfüllt sind, die es möglich machen, es als politikwissenschaftlichen Untersuchungsgegenstand im Bereich der Umsetzung demokratischer Werte auszuwählen:

Eine grundlegende Voraussetzung für die Einrichtung von staatlichen Strukturen für neue Politikfelder, wie zum Beispiel Gleichstellung von Männern und Frauen, sind funktionierende staatliche politische und administrative Institutionen. Potenziellen Akteuren muss der Spielraum für die Etablierung eines neuen Politikfeldes überhaupt erst eröffnet sein und sie müssen in der Lage sein, diesen auch zu nutzen¹. In einem demokratisch verfassten Staat, der sich nicht im Kriegszustand oder im Besetzungszustand befindet oder aber nicht mehr am Beginn eines demokratischen Transformationsprozesses steht, kann davon ausgegangen werden, dass dieser Spielraum den politischen Akteuren zur Verfügung steht (vgl. Valiente 2005, o. Seitenzahl).

Eine weitere Voraussetzung ist die Kooperation von Staat bzw. Verwaltung mit zivilgesellschaftlichen Gruppen. Es bedarf eines Staat-Bürgerschaft-Verhältnisses, das von

¹ Diese zweistufige Differenzierung der Befähigung durch institutionelle Bedingungen (1. Spielraum eröffnen, 2. Befähigen zur Spielraumnutzung) schließt an eine grundlegende Unterscheidung in den Debatten um Freiheit und Gleichheit an: Sie ist vergleichbar mit den beiden Stufen der Gleichstellung „de jure“ und „de facto“ bzw. mit dem Konzept von „negative liberty“ und „positive liberty“ (Isaiah Berlin). Es geht um die Unterscheidung zwischen Recht auf Freiheit und Gleichheit und der tatsächlichen Möglichkeit, diese auch in Anspruch zu nehmen (s. z.B. Berlin 1984).

demokratischen Mindeststandards geprägt ist, so dass Bürgerinnen und Bürger Forderungen an den Staat richten können und staatliche Akteure sich zu einer wie auch immer gearteten Responsivität verpflichtet fühlen. Dies ist ein grundlegender Unterschied der staatlichen Strukturen für Gleichstellungspolitik² in Diktaturen (ebd.). Beide Voraussetzungen sind seit der Unabhängigkeit in Estland gegeben.

Die Situation Estlands als eines ehemals kommunistisch geprägten Transitionslandes, dessen Verwaltungsaufbau und Wirtschaftsentwicklung als vorbildlich gelten, und das nun im Zuge seiner Mitgliedschaft in der Europäischen Union die Gleichheit der Geschlechter durch Verwaltungshandeln umsetzen soll, wirft die Forschungsfragen dieser Studie auf:

- Was sind die Umsetzungsbedingungen der Querschnittsreformaufgabe Gender Mainstreaming in der Verwaltung eines kleinen Transitionslandes?
- Was sind die gesellschaftlichen Umsetzungsbedingungen für Gleichstellungspolitik im post-sowjetischen und nun demokratischen Nationalstaat Estland, insbesondere wenn diese Ideale von staatlicher Seite aus gefördert werden?
- Wie wird Gender Mainstreaming in Estland umgesetzt?
- Warum wird Gender Mainstreaming in Estland so umgesetzt?

Ziel der Arbeit ist es, am Beispiel von Gender Mainstreaming in Estland exemplarisch zu zeigen, wie politische Konzepte aus der EU in den neuen osteuropäischen Beitrittsländern aufgegriffen und ihre Umsetzung gestaltet wird. Neben dieser Fragestellung, die den allgemeinen Kontext betrifft, liegt der Schwerpunkt der Arbeit bei der Analyse der Bedingungen für die Umsetzung der gleichstellungsorientierten Strategie Gender Mainstreaming in der estnischen Verwaltung. Estland steht als Beitrittskandidat der ersten Runde der Osterweiterung am Anfang der Implementierung von Gender Mainstreaming, so dass die Studie prospektiven bzw. begleitenden Charakter hat. Sie ist darum auch nicht auf eine Evaluation ausgerichtet. Das methodische Ziel dieser Arbeit ist die Entwicklung eines Analyserasters für die Umsetzung von Gender Mainstreaming, das auch auf andere Länder übertragbar ist. Dieses Raster verknüpft die Stärken der

² Wenn im Folgenden der Begriff Gleichstellung benutzt wird, ist ausschließlich die Gleichstellung von Frauen und Männern gemeint. Wird auf die Gleichstellung anderer sozialer Gruppen Bezug genommen, wird dies explizit ausgewiesen.

Verwaltungsreformforschung mit denen der Forschung zu staatlichen Strukturen für Gleichstellungspolitik auf der Grundlage neo-institutionalistischer Ansätze.

Die Aktualität der Herangehensweise und des Themenkomplexes dieser Studie zeigt sich unter anderem daran, dass ein Bedarf an methodisch neuen Konzepten zur Gender Mainstreaming Forschung konstatiert wird (Sauer 2005) und dass zur Zeit Forschungsprojekte zur Gleichstellungspolitik in Osteuropa entwickelt werden³ und Forschungsprojekte an der Veröffentlichung ihrer Ergebnisse zu Verwaltungsreformen in Osteuropa arbeiten⁴. Das Thema Demokratieentwicklung durch Verwaltungshandeln bzw. Governance von Gleichstellung ist bisher jedoch in dieser Kombination noch nicht von der osteuropäischen Verwaltungswissenschaft entdeckt worden. Auch bei den Konferenzen des Network of Instituts and Schools on Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee) ist dieser Themenbereich bisher nicht auf die Tagesordnung gesetzt worden.

I.2. Methoden und Daten

Für die Studie wurde ein Untersuchungsmodell erstellt, das von den Erkenntnissen vergleichender Arbeiten der Verwaltungswissenschaft zu Verwaltungsreform und der Politikwissenschaft zu staatlichen Strukturen für Gleichstellungspolitik ausgeht. Diese Forschungszweige ermöglichten die Identifizierung der hier zu untersuchenden Einflussfaktoren. Sie werden anhand einer heuristischen Modellierung, wie sie in der Politikfeldanalyse gebräuchlich ist, in Beziehung zueinander gesetzt. In der Politikfeldanalyse werden die „formale, institutionelle Ordnung eines politischen Systems“ (*polity*) und der „Prozess der Politikgestaltung“ (*politics*) als die zentralen Faktoren für die Gestaltung der Politikinhalte (*policy*) aufgefasst (Schubert 1991, S. 13). Dabei wird davon ausgegangen, dass die formale Ordnung (*polity*) den „Rahmen bildet, innerhalb dessen über politische Konflikt- und Konsensstrategien [*politics*] materielle Politik [*policy*] gestaltet wird“ (Schubert 1991, S. 26, eckige Klammern MK). Dies ist nicht als kausaler Zusammenhang zwischen zwei unabhängigen Variablen und einer abhängigen zu verstehen (Feick/Jann 1989, S.8). Vielmehr stehen diese drei Dimensionen von

³ Siehe „Future Projects“ des Research Network on Gender and the State auf (RNGS) <http://libarts.wsu.edu/polisci/rngs/>.

⁴ So z.B. eine 15 Länder-Studie im Rahmen der Working Group on Public Sector Quality des NISPAcee, in der auch Estland zu „The Impact of Public Management Reforms in CEE and the CIS“ unter Leitung von Bouckaert und Pushkarev untersucht wird (http://www.nispa.sk/_portal/page.php?sid=213).

Politik in einem komplexen Wirkungs- und Abhängigkeitszusammenhang. Die Modellierung erleichtert jedoch, um den Preis der Komplexitätsreduktion zu analytischen Zwecken, die Sortierung und Strukturierung von Einflussfaktoren. Dieses Modell prägt die Grundstruktur der Untersuchung: Polity- und Politics-Aspekte der gesellschaftlichen, politischen und administrativen Arena Estlands sowie insbesondere des Politikfeldes Gleichstellung werden als Einflussgrößen („unabhängige Variablen“) für die Umsetzung und Ausgestaltung von Gender Mainstreaming („abhängige Variable“) betrachtet. Wenn im Folgenden darum von unabhängigen und abhängigen Variablen die Rede ist, bildet dies eine analytische Blickrichtung, aber nicht die Natur der Zusammenhänge zwischen den Einflussgrößen ab.

Für die Untersuchung der abhängigen Variable beziehe ich mich vor allem auf die politikwissenschaftliche Literatur zu Gender Mainstreaming. Die unabhängigen Variablen analysiere ich auf der Grundlage einer interdisziplinären Auswahl an Literatur zu Estland und Ost- und Mitteleuropa. Insbesondere verwaltungswissenschaftliche, aber auch kulturwissenschaftliche und psychologische Studien sowie Literatur der Geschlechterforschung werden genutzt. Ausgehend von meiner Erfahrung, dass osteuropäische Wissenschaftler/-innen einen Insiderblick auf ihre Gesellschaften haben, gleichzeitig aber auch sicher mit dem westlichen Wissenschaftskanon umgehen, habe ich gezielt deren Beiträge zu meinen Forschungsfragen recherchiert. Von besonderem Wert war hierbei das Internet. So sind beispielsweise die Konferenzpapiere der NISPAcee und das estnische Social Science Online, in dem sich u.a. ein Verzeichnis estnischer Dissertationen befindet, zugänglich. Darüber hinaus sind dort Dokumente von internationalen Organisationen wie der Weltbank und der UNO verfügbar.

Mein Zugang zur estnischen Verwaltung und meine Kontakte zu den Beschäftigten sind eine weitere wichtige Informationsquelle. Im Rahmen des im Vorwort erwähnten EU Projektes nahm ich beobachtend am Verwaltungsalltag teil. Hier erhielt ich auch Zugang zu teilweise unveröffentlichten Dokumenten. Zur Beantwortung von Detailfragen und zur Überprüfung erster Thesen und Ergebnisse führte ich Interviews und recherchierte in informellen Situationen wie beispielsweise Pausengespräche mit Verwaltungsbeschäftigten (s. Liste mit der Interview- und Gesprächspartner/-innen, S. 237). Die Interviews erfolgten als fokussierte Expertinneninterviews (Meuser 1991), in denen weiterführende Fragen, die sich mit den vorhandenen Texten nicht hinreichend klären ließen, thematisiert wurden, sowie die aus Literatur und Dokumenten gewonnen

Erkenntnisse geprüft und ergänzt werden konnten. Es sind offene, teilstrukturierte Interviews von ungefähr einer Stunde Dauer. Die Struktur der Interviewführung war an das Konzept des „narrativen Interviews“ angelehnt. Hierbei ist das „Grundelement (...) die von den Befragten frei entwickelte, durch eine Eingangsfrage – die ‚erzählgenerierende Frage‘ – angeregte Stehgreiferzählung“ (Hopf 2000, S. 355). Die Breite der Datenbasis garantiert die Validität und Zuverlässigkeit der Ergebnisse (Yin 1985, S. 79).

Die gewonnenen Erkenntnisse zu den unabhängigen Variablen werden daraufhin geprüft, welche Bedeutung sie für die Umsetzung von GM haben. Hierfür wird von den Wirkungsannahmen der Forschung zu Verwaltungsreform und zu staatlichen Strukturen für Gleichstellungspolitik ausgegangen. Diese werden kritisch daraufhin geprüft, ob sie für den estnischen Kontext und den Anwendungsfall GM Stand halten. Ist dies nicht der Fall, werden die ermittelten neuen Wirkungsweisen und Bewertungen dargestellt.

I.3. Entwicklung des Forschungsdesigns

Gender Mainstreaming ist eine neuartige Strategie zur Umsetzung von Gleichstellungspolitik. Der Ansatzpunkt ist, die Gleichstellungsorientierung durch Organisationsentwicklung zu einem integralen Bestandteil des Verwaltungshandelns zu machen. Politische Zielsetzungen werden also durch Verwaltungsreform umgesetzt. Gender Mainstreaming gehört damit zur „*Verwaltungspolitik als Verwaltungsreform*“ (Jann, 2001, S. 330, kursiv im Orig.) im Sinne einer „intentionalen Gestaltung und Veränderung der Strukturen und Verhaltensweisen“ (ebd., S. 328). Durch die Beeinflussung organisatorischer Strukturen, der Formen der Zusammenarbeit, durch die Auswahl und die Formulierung von Qualitätskriterien für genutzte Wissensressourcen der Organisation und für die Facharbeit soll staatliches Handeln einen Beitrag zur Umsetzung der Gleichstellung leisten. Der Ansatz zur Umsetzung ist die Reformierung der Verwaltung. Die Instrumente der Organisationsentwicklung, die im Rahmen der Umsetzung von Gender Mainstreaming Verwendung finden, sind Instrumente der Verwaltungsreform, wie zum Beispiel Folgenabschätzungen, Wissensmanagement, neue Kooperationsformen und modernisierte Personalentwicklungskonzepte. Für diese Untersuchung wird Gender Mainstreaming daher als Verwaltungsmodernisierung konzeptionalisiert. Sowohl die Erkenntnisse der Verwaltungswissenschaft als auch die

Erkenntnisse der Forschung zu staatlichen Strukturen für Gleichstellungspolitik werden genutzt.

Darüber hinaus spielt bei Reformprozessen immer auch die Frage nach Handlungsorientierungen (Mayntz/Scharpf 1995, S. 52) eine zentrale Rolle für die Interessen, die Akteure motiviert, sich auf Veränderungen einzulassen bzw. sich für sie zu engagieren. Insbesondere bei kontroversen Themen, die die persönliche Identität aller Personen unmittelbar und das Selbstverständnis von Organisationen (mittelbar) betreffen, wie dies bei der Geschlechterpolitik – in diesem Falle die Gleichstellung der Geschlechter – zutrifft, sind Werte, Normen und kognitive Vorstellungen zu psychologischen und gesellschaftlichen Zusammenhängen zentral. Erkenntnisleitende Ansätze für die Untersuchung solcher Aspekte bieten neo-institutionalistische Theorien.

Im Folgenden wird die Konzeptionalisierung von Gender Mainstreaming näher erläutert und die darauf beruhende Entwicklung des Forschungsdesigns dargestellt.

I.3.1. Gender Mainstreaming als Gegenstand der Forschung zu Gleichstellungspolitik

Eine Analyse von Gender Mainstreaming, das eine gleichstellungspolitische Strategie ist, muss sowohl Gleichstellung als Policy mit ihren spezifischen Merkmalen als auch das Politikfeld Gleichstellung als staatliches Handlungsfeld beinhalten.

Gesellschaften sind geschlechtlich strukturiert. Dies zeigt sich unter anderem an der geschlechtlichen Arbeitsteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit mit ihren Konsequenzen für materielle (Einkommen, soziale Sicherheit) und immaterielle (Zeit mit Familie) Ansprüche und an der horizontalen und vertikalen Segregation von Arbeitsmärkten mit den Effekten der Lohndiskriminierung von Frauen. Auch die Repräsentation von Frauen und Männern, sowohl deskriptiv im Sinne von Anwesenheit einer Gruppe als auch substantiell im Sinne der Vertretung der Interessen einer Gruppe, ist segregiert. Bei Gleichstellung geht es um die Veränderung von Geschlechterverhältnissen hin zu mehr Gleichheit zwischen Männern und Frauen und damit also im Kern um die Um- und Neuverteilung von Rechten und Pflichten und den Abbau von Privilegien und Benachteiligungen. Ein Aspekt ist hierbei die Veränderung von Wert- und Sinnzuschreibungen, um Geschlechterhierarchien abzubauen, die dem

„Männlichen“ und männlich Konnotiertem mehr Wert zumessen als „Weiblichem“ und weiblich Konnotiertem⁵. Bei Gleichstellungspolitik handelt es sich daher, stark vereinfacht, um eine redistributive Politik mit hohem Konflikt- und Widerstandspotenzial und Machtungleichheiten zwischen den Interessengruppen, bei der Diskurse und kognitive Vorstellungen von der „Ordnung der Geschlechter“ (Honegger 1996) eine Rolle spielen. Das Politikfeld Gleichstellung ist, nicht zuletzt wegen diskursiver Machtungleichheiten der Interessengruppen, von einem spezifischen Versagen demokratischer Mechanismen geprägt: Der Zugang und die Durchsetzung von Fraueninteressen unterliegt besonderen Restriktionen. So versagen vielfach klassische Verhandlungsmechanismen wie der Kompromiss, die Streitschlichtung durch Separation, der Mehrheitsentscheid, die Schlichtung durch Dritte, die Debatte und Aussprache, aber auch der Verweis aus der politischen Arena (ausführlich Offe 2003, S. 214ff). Gründe sind u.a., dass sich Geschlecht als Identitätskategorie in einer Art schizophrenem Legitimationskonflikt befindet: Auf der einen Seite herrschen implizite Vorstellungen von der Differenz der Geschlechter als vermeintlich apolitischer und vorkultureller Gegebenheit, die meist (sozio-)biologisch untermauert werden, und auf der anderen Seite stehen explizite, politische Leitbilder der Gleichheit, die sich aus dem liberalen, aufklärerischen Selbstverständnis westlicher Kulturen speisen (vgl. Andresen/Dölling 2005, Dölling 2003). Auch die Intersektionalität von Geschlecht mit anderen, eher akzeptierten Gruppenmerkmalen wie „Arbeitnehmer/-in“ schwächt Geschlecht als Strukturierungskategorie in seiner Adhäsionskraft für eine Interessenvertretung und die Legitimität von Gruppenansprüchen der Gruppe „Frau“. Darüber hinaus sind durch geschlechtlich strukturierte Machtungleichheiten in Diskursen und Entscheidungszentren die Chancen, Anliegen vorzubringen und auf ernsthafte Verhandlung zu dringen, zwischen den Interessengruppen sehr ungleich. Entsprechend effektiv wirken die klassischen Widerstandsstrategien gegen Gleichstellungspolitik⁶.

Die Untersuchung von Gender Mainstreaming muss also auch die Fragen nach der Verteilung des Interesses an einer Neuordnung der Geschlechterverhältnisse und nach

⁵ Ein Beispiel aus dem deutschen Kontext ist die Umwertung von Pflichten zu Rechten in der Diskussion um die Vätermonate. Hier wurde die Pflicht der weiblichen Geschlechterrolle zur Kinderbetreuung als Recht einer neuen männlichen Geschlechterrolle auf Zeit mit Kindern diskutiert („geframt“).

⁶ Zu diesen Strategien gehören Aussitzen, weil das Thema als nicht-prioritär oder irrelevant (z.B. „Nebenwiderspruch“) erachtet wird; Verwässern, weil es nur einer von vielen wichtigen Aspekten ist; Alibiaktionen im Sinne eines „Windowdressing“ und das Marginalisieren indem das Thema und seine

den Chancen solcher Interessen auf Aufnahme und Berücksichtigung in Machtzentren beinhalten. Die Analyse des Politikfeldes Gleichstellung umfasst außerdem die zentralen Akteurinnen und Akteure dieses Feldes und die Entstehung der staatlichen Institutionen, speziell der Ministeriumseinheiten, für Gleichstellungspolitik.

Die Einrichtung und Arbeitsweise staatlicher Strukturen für Gleichstellungspolitik der Geschlechter sind für viele Länder erforscht und in vergleichenden Arbeiten ausgewertet worden. Ein Klassiker dieser Forschung ist der Sammelband „Comparative State Feminism“ (Stetson und Mazur) aus dem Jahre 1995, in dem staatliche Strukturen für Gleichstellungspolitik in vierzehn Demokratien untersucht wurden⁷. Gegenstand waren der Prozess der Einrichtung und die Merkmale der organisatorischen Strukturen. Es galt zu erfassen, ob die Women’s Policy Machineries feministisch waren. „Feministisch“ wurde definiert als das politische Interesse an der „Verbesserung des Status der sozialen Gruppe Frau“ und am „Abbau geschlechterhierarchischer, gesellschaftlicher Strukturen“ (Stetson/Mazur 1995, S. 16). Dieses Verständnis des Begriffs „Feminismus“ wird für die vorliegende Studie übernommen. Eine Vielzahl von Variablen, wie die Frauenbewegung und ihr Zugang zur politischen Arena (policy access), die Kompetenzen der Femokratinnen (frauenpolitisch Engagierten in Verwaltung und Politik⁸) und ihre Persönlichkeit, der internationale Einfluss, das Staatsverständnis, Kirche und Medien und weitere Akteure wurden untersucht. Von der Summe der Variablen sind für die Untersuchung des konkreten Fallbeispiels Estlands nicht alle gleichermaßen relevant oder zugänglich. So ist beispielsweise der Einfluss der Kirche im post-kommunistischen, protestantisch geprägten Estland mit nur einem knappen Fünftel an Gläubigen (Knappe/Waack 2004, S. 86) zu vernachlässigen. Der Einfluss der Medien hingegen ist in einem Land, dessen Selbstverständnis durch den Begriff der „Kulturnation“ geprägt ist und das eine sehr hohe Dichte an Printprodukten

Akteurinnen und Akteure lächerlich gemacht werden und als unwichtig oder irrelevant dargestellt werden (s. Orion und Poupette 1999).

⁷ Dies waren Australien, Kanada, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Irland, Italien, Niederlande, Norwegen, Schweden und die Vereinigten Staaten von Amerika. Des Weiteren wurden zwei von der Vorgabe „Demokratien seit den 50iger Jahren“ abweichende Staaten – Spanien und das junge demokratische Polen – in den Vergleich aufgenommen.

⁸ Der Begriff „Femocrat“ wurde in Australien geprägt und bezeichnet „both feminists employed as administrators and bureaucrats in positions of power and (...) women politicians advocating gender equality policies“ (Siim 1991 in Stetson/Mazur 1995, S. 10).

aufweist⁹, von Bedeutung. Allerdings ist diese Variable ohne Sprachkenntnisse nicht zugänglich, so dass nur vereinzelt Hinweise hierzu gegeben werden können.

Die Auswahl und Definition des Merkmals Policy Access in der Literatur zeigt, dass implizit und explizit von einer zentralen Rolle der Frauenbewegung als entscheidendem Faktor ausgegangen wird. Diese Annahme wird in der vergleichenden Studie, die von Stetson und Mazur herausgegeben wurde, auch größtenteils als empirisch richtig nachgewiesen: In Phasen der Einrichtung haben frauenpolitische Gruppen über demokratische Protestformen wie Demonstrationen und Eingaben, Lobbyarbeit, Parteilarbeit und innovative Protesttaktiken wie Happenings und Kunst-, Stör- und anderen Aktionen Druck auf den Staat ausgeübt, so dass gleichstellungspolitische Strukturen eingerichtet wurden.

Insgesamt lässt sich folgende Frage der Forschung für die erste Hälfte der 90er Jahre mit "Ja" beantworten: „Does the literature on state feminism presume a particular relation between state and society, one that is seated on the assertion that the state has been created out of the ‚collection of practices and discourses‘ (Pringle/Watson, 1992, p. 63) embedded in liberal democratic histories and the existence of a civil society that enables various groups to articulate their interests and compete over power?“ (Robinson 1995, S. 204f.)

Erkenntnisse aus der Erforschung von mittel- und osteuropäischen Transitionsländern und Entwicklungsländern der südlichen Hemisphäre zeigten jedoch, dass diese Annahmen unzureichend bzw. nicht universell sind. Valiente hat in einer umfassenden Literaturstudie die unterschiedlichen Faktoren für Entwicklungsländer untersucht (Valiente Download: 10.07.2005). So ging die Festschreibung der zentralen Rolle der frauenpolitischen, zivilgesellschaftlichen Kräfte davon aus, dass solche Kräfte vorhanden sind und dass sie darüber hinaus auch über die Politikversiertheit verfügen, ihre Anliegen sichtbar zu machen und sie effektiv in die Politikgestaltungsprozesse einzubringen. Durch Untersuchungen von Staaten und Gesellschaften mit anderen Entstehungs- und Entwicklungsgeschichten als denjenigen westlicher Demokratien wurden den Faktoren aber auch andere Bedeutungen zugeschrieben und andere als die bisherigen Faktoren als entscheidend für die Entwicklung des Politikfeldes

⁹ Die 1,4 Millionen Estinnen und Esten können sich durch 11 (z.T. lokale) Tageszeitungen, mehrere TV- und Radiosender und natürlich das für europäische Verhältnisse stark verbreitete Internet (1999 ca. 11% der Bevölkerung) informieren (Lagerspetz/Maier 2004, S. 94ff).

Gleichstellung identifiziert. Die Auswahl der Variablen wurde durch die Forschung in Transitions- und Entwicklungsländern um die Variablen „Art der Institutionalisierung“ und „Rolle der Frauen- und Geschlechterforschung“ ergänzt (vgl. Valiente 2005, o.S.).

In der Forschung zu staatlichen Strukturen für Gleichstellungspolitik fehlt der verwaltungswissenschaftliche Blickwinkel, insbesondere der neo-institutionell inspirierte. Die Verwaltung als Kontext von Gleichstellungspolitik wird in der politikwissenschaftlichen Forschung zu staatlichen Strukturen für Gleichstellungspolitik nicht systematisch berücksichtigt (z.B. Stetson/Mazur 1995). Die Forschung zu Entwicklungsländern hat die Verwaltung zwar als weitere Variable mit großem Einfluss erkannt, jedoch hat sich diese Erkenntnis bisher in der Forschung zu Gender Mainstreaming nicht durchgesetzt (vgl. Bothfeld 2002, Behning, Sauer 2005)¹⁰. Die Betrachtung der Verwaltung als Kontext für staatliche Strukturen für Gleichstellungspolitik steht in diesem Forschungszweig also noch aus. Darum werden für die vorliegende Untersuchung Variablen aus der Verwaltungsforschung und der feministischen Institutionenforschung zu Entwicklungsländern mit aufgenommen, die in der bisherigen Forschung zu gleichstellungspolitischen Staatsstrukturen fehlen. Dies sind Fragen nach den Einstellungen, also den normativen Voraussetzungen, der Beschäftigten zum Reformgegenstand und zu ihren fachlichen Kompetenzen, in diesem Fall der Kompetenzen zur Umsetzung einer auf fachliche Qualitätssicherung ausgerichteten, gleichstellungspolitischen Verwaltungspolitik. Hierzu gehört auch die Ergänzung um die Variable „Legacies“ der sozialistischen Zeit für die Öffentliche Verwaltung, die jedoch in einem modifizierten Sinne als normativ-kognitive Grundorientierungen konzeptionalisiert werden.

I.3.2. Gender Mainstreaming als Gegenstand der Forschung zu Verwaltungsmodernisierung

Gender Mainstreaming ist eine gleichstellungspolitische Strategie. Sie wird durch Organisationsentwicklung und Verwaltungsmodernisierung umgesetzt. Sowohl vom Konzept her (s. z.B. Stiegler 2002) als auch in der bisherigen Umsetzungspraxis¹¹ sind

¹⁰ Die einzige Untersuchung zu staatlichen Strukturen für Gleichstellungspolitik, die Verwaltung berücksichtigt, ist die – allerdings verwaltungswissenschaftliche – Studie von Facon, Hondeghem und Nelen 2004.

¹¹ Siehe z.B. für die Umsetzung in der deutschen Ministerialverwaltung Sellach/Enders-Drägässer u.a. 2004, für England, Belgien und die Niederlande Facon/Hondeghem u.a. 2004.

neue Formen der Zusammenarbeit wie ressortübergreifende Steuerungs- und Projektgruppen, Gesetzesfolgenabschätzung, Wissensmanagement und Zielvereinbarungen gängige Instrumente für die Implementation in der Institution und für die Anwendung in der Facharbeit. Die Untersuchung von Gender Mainstreaming muss also nicht nur das Politikfeld Gleichstellung als staatliches Handlungsfeld, sondern auch die Öffentliche Verwaltung sowohl als Kontext der Umsetzung als auch als Akteurin der Umsetzung selbst in den Mittelpunkt rücken. Die entscheidenden Stellen – in diesem Fall die Ministerialverwaltung – sind damit bezüglich ihrer Implementierungsfähigkeit von Querschnittsaufgaben und den Bedingungen von Verwaltungsmodernisierung zu betrachten.

In der „eher vergleichbaren als vergleichenden“ (Derlin 1992, Übers. MK) komparativen Verwaltungswissenschaft gibt es seit vielen Jahren Ansätze, Methoden und Variablen zu identifizieren, die es erlauben, die Wirkungszusammenhänge für Verwaltungspolitik zu beschreiben und unterschiedliche Beispiele vergleichbarer zu machen (vgl. Schnapp 2004). Ein einheitliches Untersuchungsschema für die Untersuchung von Reformprozessen hat sich bisher jedoch nicht durchgesetzt. Es hat sich aber ein Kanon wirkungsmächtiger Variablen entwickelt und es sind Wirkungszusammenhänge formuliert, die plausibel und operationalisierbar sind. Hierbei ist die Studie von Pollitt und Bouckaert (2004), die sich auf westliche Demokratien konzentriert haben, eine der maßgeblichen Studien. Die Auswahl der Variablen für die vorliegende Studie orientiert sich vor allem an dieser Arbeit.

Von der langen Liste der Variablen, die für Verwaltungsmodernisierung relevant sein können (vgl. Pollitt/Bouckaert 2004), wurden für den Fall Gender Mainstreaming am Länderbeispiel Estland einige besonders bedeutsame ausgewählt und andere, lediglich vermittelt oder indirekt wirkende, vernachlässigt. Ein Auswahlkriterium war, ob die Variable plausiblerweise einen direkten Einfluss auf die Einführung von Gender Mainstreaming und auf die Chancen einer umfassenden und konsequenten Umsetzung hat. Gender Mainstreaming als Verwaltungsreform stellt, wie jede Querschnittsreform, recht hohe Ansprüche an die Koordinationsfähigkeit der Verwaltung. Hier sind Organisationsstrukturen und die Ausstattung zentraler Einheiten mit Ressourcen, zu denen auch Entscheidungsmacht gehört, von großer Bedeutung. Hierzu gehören Fragen des Aufbaus der Verwaltung, ihrer Koordinationsstrukturen und der fachlichen und instrumentellen Kompetenzen der Beschäftigten. Ein weiteres Auswahlkriterium, das

im Rahmen der explorativ angelegten Studie forschungspragmatisch begründet ist, war, ob die Variable eine zum Verständnis von Estland grundlegende Struktur betrifft, die im einführenden bzw. beschreibenden Teil nicht fehlen sollte. So wurde beispielsweise die Variable vertikale Staatsorganisation beibehalten. Sie spielt in der ersten Phase der Implementierung von Gender Mainstreaming auf nationaler Ebene eine geringere Rolle, ist aber für die Frage des „Durchsickerns“ in untere Gebietskörperschaften im weiteren Verlauf der Implementierung wichtig und gehört zudem zu den Grundlagen der estnischen Polity. Im Gegensatz dazu wurde auf andere Variablen, wie bspw. auf die Beschreibung der Verwaltungsgerichtshierarchie, verzichtet.

Gleichstellungspolitische Strukturen als Teil der Öffentlichen Verwaltung sind trotz ihrer interessanten Entstehungsgeschichte als Beispiel für die Responsivität des Staates auf neue soziale Bewegungen und auf den Wissenstransfer zwischen Gesellschaft und Staat bisher kaum verwaltungswissenschaftlich betrachtet worden. Auch Gleichstellungspolitik mit ihrer innovativen Instrumentenentwicklung (u.a. reflexive Institutionen (vgl. Schuppert 2005, S. 397) wie Gleichstellungsbeauftragte, neue Formen des Monitorings,...) ist in der in der Verwaltungsforschung, aber auch in der Politikfeldanalyse, unterbelichtet geblieben. In der aktuellen Debatte um „Governance“ scheint sich dieser Themenkreis weiterhin nicht als Untersuchungsgegenstand zu profilieren¹². Die bisherige Verwaltungsforschung bietet also relativ wenig Vorarbeiten zur Untersuchung von gesellschaftspolitisch motivierten Verwaltungsreformen, wie es Gender Mainstreaming ist, und dies trifft um so mehr auf den Fall der post-sozialistischen Demokratien zu. Der Variablenkanon der Verwaltungswissenschaft muss daher für die Untersuchung von Gender Mainstreaming mit dem der Forschung zu staatlichen Strukturen für Gleichstellungspolitik ergänzt werden. Dies geschieht vor allem auf der Grundlage der Publikationen Stetson/Mazur 1995 und Valiente 2005. Hierzu gehört beispielsweise die Analyse der Entstehung und Merkmale der organisatorischen Einheiten, die eine Schlüsselrolle bei der Implementierung von GM in der Organisation Verwaltung einnehmen sowie der ministeriellen Organisationsstrukturen für die Umsetzung von Gleichstellung. Fragestellungen der Verwaltungswissenschaften müssen für den Untersuchungsgegenstand neu formuliert werden, wie etwa die nach der Breite an Politikberatung. Hier wurde in der

¹² Anders das ebenfalls junge Politikfeld Umweltschutz, wie die Publikationen von Jauß/Stark 2004, Köck 2005 und Garrelts 2006 zeigen.

feministischen Institutionenanalyse zu Gleichstellungspolitik das analytische Konzept des „Samtenen Dreiecks“ entwickelt (u.a. Woodward 2003), das die Politikberatung in Form der Kooperation von Ministerialeinheiten mit der Frauenbewegung und der Geschlechterforschung betrachtet.

Darüber hinaus müssen für die Verwaltung auch die oben angesprochenen Fragen der Haltungen zu Geschlecht und Gleichstellung analysiert werden, da auch in der Verwaltung Geschlecht wirkungsmächtig ist: Geschlecht ist als „Differenzierungs- und Hierarchisierungsmuster sowohl in die Struktur von Organisationen [Arbeitsplatzsegregation, Arbeitsteilungen, ..., MK], wie auch in die Handlungs- und Wahrnehmungsmuster der Akteur/e/innen [Kompetenzzuschreibung, Stereotype, rollenkonformes Verhalten, ...] eingelassen“ (Andresen 2003, S. 33). Für die Arbeit gilt es also sowohl Werte und Normen zu Geschlecht, als auch kognitive Aspekte, wie die Vorstellungen über die „richtigen“ Positionen von Männern und Frauen zu berücksichtigen. Gender Mainstreaming stellt hohe Anforderungen an die Lernfähigkeit (Bothfeld 2005) und die Sachorientierung von Organisationen. Dies betrifft Fragen der Verwaltungskultur und die institutionellen Möglichkeiten für Lernen.

Auch müssen die Ergebnisse der Verwaltungsforschung zu Osteuropa in die Analyse von Gender Mainstreaming in Estland aufgenommen werden. Denn eine systematische Prüfung der Anwendbarkeit des bisherigen, im Wesentlichen an westlichen Demokratien entwickelten Variablenkanons und der Wirkungsannahmen in post-kommunistischen Settings steht noch aus. Eine solche Kritik etablierter Variablen ist in der vergleichenden Forschung zu staatlichen Strukturen für Gleichstellungspolitik durch die Anwendung in Nicht-Industrieländern geleistet worden (Valiente 2005, s.o.). Zur Zeit arbeitet ein verwaltungswissenschaftliches Forschungsteam zur Frage der Verwaltungsentwicklung in Mittel- und Osteuropa¹³, in dem auch Estland untersucht wird. Von einer solchen Studie ist zu erwarten, dass sie den Variablenkanon ergänzt und die Wirkungszusammenhänge für die jungen, ehemals sozialistischen Demokratien systematisch reformuliert. Allerdings sind Ergebnisse aus diesem Projekt zum aktuellen Zeitpunkt (Dez. 06) auch auf Anfrage noch nicht verfügbar. Die für die vorliegende Arbeit aus der Forschung zu westlichen Verwaltungen ausgewählten Variablen sollen darum kritisch hinterfragt werden, um die Wirkungsannahmen im Kontext einer jungen,

¹³ Siehe Fußnote 4 auf S. 11.

ehemals sozialistischen Verwaltung zu prüfen. Die Literatur zu Verwaltung in Mittel- und Osteuropa bietet hier vielfältige Hinweise und Anhaltspunkte¹⁴.

I.3.3. Institutionelle Aspekte bei Gender Mainstreaming

Gleichstellungspolitik hat ein normativ aufgeladenes, konfliktreiches Thema zum Gegenstand: „Geschlecht“ betrifft jede Person. In einer Gesellschaft, in der Menschen sich und andere – so verinnerlicht, dass nicht mehr bewusst – spontan und als erstes als männlich oder weiblich zuordnen, ist es unmöglich, sich konsistent geschlechtsneutral zu verstehen, auch wenn die vermeintlich geschlechtsneutralen aufklärerischen und liberalen Ideale vom Menschen als „freiem Subjekt“ und „Bürger“ dies nahe legen. Dies gilt nicht zuletzt, weil diese Konzepte selbst nicht frei von geschlechtlichen Implikationen sind. Den Nachweis des Androzentrismus in diesen modernen Selbstentwürfen hat die Geschlechterforschung geliefert (vgl. u.v.a. List 1986, Pateman 1988). Die Vorstellungen von Männlichkeit und Weiblichkeit bestehend aus die Zuschreibungen von Rollenbildern, von gesellschaftlichen Positionen, von (In-)Kompetenzen und Verhaltensweisen und die daraus entstehenden Konsequenzen für Handlungsspielräume sind bei Geschlechterpolitik immer, oft implizit, Verhandlungsgegenstand. Die Untersuchung von Gender Mainstreaming als Gleichstellungsstrategie muss also normative Haltungen zu Geschlecht und zu den gegebenen Geschlechterverhältnissen beinhalten. Hierzu gehören Fragen danach, welche Vorstellungen von Geschlecht, von Männlichkeit und Weiblichkeit hegemonial sind und wie sich diese mit emanzipatorischen Gleichheitsansprüchen vereinbaren lassen.

Dass der Staat Geschlechterverhältnisse als seinen Aufgabenbereich definiert, ist das Ergebnis der Verschiebung der Trennlinien zwischen Öffentlichkeit und Privatheit. Der öffentliche Raum als Ort der mit Bürgerrechten ausgestatteten Personen etablierte sich durch die Schaffung der Privatsphäre als einem Ort, der sowohl frei von obrigkeitsstaatlicher Willkür aber auch frei von der Wirksamkeit staatsbürgerlicher Ansprüche, wie dem Recht auf Selbst- und Mitbestimmung, auf Eigentum und körperliche Unversehrtheit war (vgl. Lang 1995, Sauer 2001). In diesen Ort wurden Frauen durch Versammlungs- und Vereinsrecht, Wahlrecht, Familien- und Eherecht und durch

¹⁴ Z.B. Jann 2004, Puzey 2003, Goetz 2001, Goetz/Wollmann 2001, Randma 2001b, Connaughton/Verheijen 2000, Goetz/Margetts 1999.

Geschlechterrollen und -normen verwiesen. Die Infragestellung des Privaten als apolitischem Raum war Kernanliegen der westlichen Frauenbewegungen, die dies mit dem Slogan „Das Private ist politisch“ zusammenfassten. Wenn der Staat also den Bereich der Geschlechterverhältnisse als Politikfeld definiert, sind Fragen nach der Rolle des Staates und nach der Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger an ihn berührt. Für Estland als ehemaliger Sowjetrepublik hat dies eine besondere Relevanz. Die Untersuchung von Gender Mainstreaming als Verwaltungspolitik muss also Normen und Werte bezüglich Staat und Staatlichkeit betrachten. Hierzu gehören Fragen der politischen Kultur und im Transformationskontext die Frage nach den Wirkungen historischer „Erbschaften“ bzw. nach den Strategien, wie diese verarbeitet werden.

Der Untersuchungsgegenstand Gender Mainstreaming erfordert folglich nicht nur die Betrachtung formeller Institutionen, wie Organisationen und kodifizierte Rechtsinstitutionen und öffentliche Einrichtungen, sondern auch die Betrachtung informeller Institutionen wie Kultur, Werte, Normen und Traditionen. Es bedarf also eines theoretischen Ansatzes, der es erlaubt, alle diese Aspekte aufzunehmen und sie erkenntnisleitend zu konzeptionalisieren, indem sie in Bezug zueinander gestellt werden. Eine hilfreiche Theoretisierung der Wirkungsweise der unterschiedlichen Einflussfaktoren muss außerdem Anhaltspunkte liefern, wie die Faktoren operationalisiert werden können. Neo-institutionalistische Ansätze, insbesondere der soziologische Institutionalismus, bieten mit ihrem weiten Institutionenbegriff für diese Anforderungen ein nützliches Instrumentarium. Die Ausführungen sind an Scott (1995) und Göhler (2004) angelehnt und greifen ihre Begrifflichkeiten und Konzeptionierungen für die Zwecke der vorliegenden Studie auf, ohne sie darüber hinausgehend auszuführen¹⁵.

1.3.3.1. Neo-Institutionalismus

Institutionen werden in neo-institutionalistischen Ansätzen verstanden als Regelsysteme, die kollektiv „verbindliche Entscheidungen“ produzieren und das Verhalten von Menschen strukturieren, regulieren und „Ordnung herstellen“ (Göhler 2004, S. 213). Sie sind gleichzeitig Filter und Formgeber (Modifikator) der vorherrschenden, gesellschaftlichen Interessen (Mayntz/Scharpf 1995, S. 43).

¹⁵ Zu Entwicklung und Differenzierungen des Neo-Institutionalismus siehe Scott 1995, für eine Zusammenfassung der wichtigsten Hauptströmungen siehe Tragl 2007.

Institutionen sind etablierte Systeme der Bedeutungszuschreibung, die es Menschen ermöglichen, sozialem Verhalten und gesellschaftlichen Phänomenen Bedeutung zu geben und ihnen Sinn und Wertigkeit zuzuschreiben. Damit haben sie neben der Ordnungsfunktion eine Orientierungsfunktion (vgl. Sauer 2005, S. 89). Institutionen bieten einen „stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden Handlungskontext“ (Mayntz/Scharpf 1995, S. 43, kursiv im Orig.). Sie eröffnen und beschränken also Erkenntnis- und Handlungsoptionen.

Institutionen entstehen dann, wenn Normen, Werte, Vorstellungen von Welt („Wahrheiten“ über das Wesen der Welt, des Menschen, des Marktes, ...) sowie Verhaltensweisen im folgenden Sinne institutionalisiert werden: sie sind kollektiv bekannt, allgemein akzeptiert und wirkungsmächtig, werden also angewandt und genutzt und damit reifiziert (vgl. Göhler 2004, S. 211). Der Institutionalisierungsprozess kann bis hin zur Materialisierung informeller Institutionen in kodifizierte Formen wie z.B. Benimmbücher oder Rechtsnormen gehen. Durch Recht und Organisationsstrukturen wird die Wahrung von Normen und „Wahrheiten“ festgeschrieben und garantiert.

Institutionen können in formelle und informelle Institutionen unterschieden werden. Formelle Institutionen sind solche, die haptische oder sichtbare Formen angenommen haben. Solche Formen können Gebäude oder Organisationsstrukturen, die sich z.B. in Organigrammen abbilden lassen, oder Rechtstexte sein. Informelle Institutionen sind solche, die ungeschrieben, aber dennoch kollektiv bekannt und wirkungsmächtig sind. Sie sind manchmal schwer benennbar oder explizierbar und wirken oft unbewusst oder unerkannt (Göhler 2004).

Scott (1995) benennt drei Aspekte, die Institutionen ausmachen: Es sind normative, kognitive und materielle Elemente, aus denen Institutionen bestehen. Sie werden auch als „Säulen“ beschrieben, auf denen die Institutionen stehen: „The columns contain the three elements – the three ‚pillars‘ – identified as making up or supporting institutions“ (S. 35). Gleichzeitig führt Scott Kultur, Strukturen und Handlungsrouninen als „Träger“ (carrier) ein (S. 33). Der defintorischen Klarheit wegen wird hier das Säulenbild nicht weiter verfolgt. Stattdessen werden die drei Elemente – normativ, kognitiv, materiell – als Stoff, aus dem Institutionen bestehen, verstanden. Kultur, Strukturen und Routinen werden als Form oder Träger von Institutionen verstanden.

Das normative Element der Institutionen sind Normen und Werte. Normen sind Vorgaben, wie Dinge, Menschen und Verhalten zu sein haben, um als legitim, angemessen, adäquat angesehen zu werden. Die Abweichung von Normen zieht in der Regel soziale Sanktionen nach sich. Werte sind Idealstandards an denen Dinge, Menschen und Verhalten gemessen und bewertet werden können (Scott 1995, S. 37). Beispiele für Normen und Werte sind solche guten Benehmens oder geschlechterkonformen Verhaltens (vgl. Scott zu „roles“, S. 37). Werte und Normen prägen die Erwartungshaltungen und Bewertungen des eigenen Verhaltens und das anderer. Kognitive Elemente sind ideelle Grundannahmen, „Wahrheiten“ darüber, wie die Welt und die Menschen beschaffen sind und funktionieren. Es sind Vorstellungen über die Realität und Ursache-Wirkungsvorstellungen, die die Erkenntnis- und Wahrnehmungsfähigkeit strukturieren (vgl. Scott 1995, S. 40ff). Das materielle Element von Institutionen sind formale und materielle Strukturen. Sie bestimmen den Handlungsspielraum von Menschen, indem sie den Handlungsnutzen und -nachteil vorkonfigurieren. Zu den materiellen Elementen werden hier auch diejenigen bei Scott unter dem Begriff „regulatives Element“ gefassten Regeln und Sanktionsmechanismen gezählt, die sich als Sanktions- und Restriktionsmechanismen, z.B. in Recht, Disziplinarmaßnahmen und Verhaltenskodizes, materialisiert haben. Zum materiellen Element von Institutionen zählen also auch solche, die eine regulative Wirkung auf soziales Verhalten haben. Beispiele materieller Elemente von Institutionen sind Recht und Organisationsstrukturen. Sie legen Menschen Verhaltensweise nahe, ermöglichen oder verhindern bzw. verbieten sie.

Die drei Elemente bedingen mit Blick auf die Funktionen von Institutionen

- das Denken, Wahrnehmen und Verstehen (kognitives Element),
- das Fühlen und Bewerten (normatives Element) und
- das Handeln und Entscheiden (materielles Element).

Alle diese Elemente wirken sich auf das Handeln von Akteuren aus, unter anderem indem sie internalisiert sind (z.B. Werte), Kosten und Nutzen von Entscheidungen implizieren (z.B. Recht, soziale Sanktionen), Wahrnehmung filtern (z.B. das Menschenbild), Handlungsoptionen eröffnen, verschließen oder aus dem Blickfeld nehmen (z.B. Organisationsstrukturen, Verfahrenswege).

Institutionen manifestieren sich bzw. werden sichtbar in der Kultur (z.B. die Institution „Nation“ in Sprache und Brauchtum), gesellschaftlichen, organisatorischen und rechtlichen Strukturen (z.B. die Institution „Ehe“ in ihren Rechtsnormen) und durch Verhaltensweisen und Verhaltensroutinen (z.B. die Institution „Kirche“ in Kirchenfeiertagen). Kultur, Strukturen und Routinen tragen wiederum dazu bei, dass sich Institutionen festigen und reproduzieren. Sie sind Vermittler und Träger von Institutionen (vgl. Scott 1995, S. 33). Hier wird auch deutlich, dass Institutionen auf ihre Reifizierung und Erhaltung durch soziale Praxen angewiesen sind. Sie geben also nicht nur Handlungsspielräume vor, sondern werden durch die Nutzung, Ausnutzung und Ausweitung oder Nichtnutzung dieser Spielräume verändert und – zum Teil absichtsvoll, zum Teil unbewusst – gestaltet (vgl. Mayntz/Scharpf 1995¹⁶).

I.3.3.2. Der neo-institutionalistische Ansatz dieser Arbeit

Der Neo-Institutionalismus versteht Institutionen als unabhängige Variablen, „die politischen und sozialen Wandel bzw. Stabilität erklären sollen“ (Sauer 2005, S. 90, vgl. auch Scott 1995, S. 63). Der Fokus der vorliegenden Forschungsarbeit ist jedoch zeitlich nicht auf die Erklärung eines schon stattgefundenen Wandels ausgerichtet, da es aufgrund des frühen Stadiums der Implementierung von Gender Mainstreaming noch keine großen Veränderungen zu untersuchen gibt. Die Frage dieser explorativen Studie ist darauf gerichtet, welches die institutionellen Voraussetzungen für eine Implementierung von Gender Mainstreaming sind und wie die Implementierung unter den gegebenen Bedingungen begonnen wurde. Eine Einschätzung, ob und wie Wandel oder Verharren aufgrund der institutionellen Rahmenbedingungen zu erwarten sind, wird durch die neo-institutionellen Wirkungsannahmen (Funktion von Institutionen) aber möglich. Der Nutzen der Neo-Institutionalismus für diese Arbeit ist also weniger, dass er das theoretische Modell an die Hand gibt, die Einführung von GM als organisatorische Veränderungen zu erklären, sondern dass er die für die Untersuchung notwendige Variablenauswahl theoretisch fundiert. Mit dem Neo-Institutionalismus lassen sich also der Forschungsgegenstand und die in der empirischen Forschung zu Gleichstellungs- und Verwaltungspolitik gängigen Variablen theoretisch zu einem Forschungsmodell modellieren und die Wirkungsannahmen begründen. Die

¹⁶ Mayntz' und Scharpfs Institutionenbegriff bezieht sich auf „Organisationsstrukturen des politischen Systems“, weshalb sie von einer absichtsvollen Gestaltung ausgehen (S. 43ff).

Institutionen „Geschlecht“ und „Staat“ werden anhand der Träger Kultur, Organisationsstrukturen und Verhaltensroutinen untersucht. Es gilt sie als Einflussfaktoren auf die Implementierung von Gender Mainstreaming zu erfassen und zu bewerten, ob sie als „Druck *für* oder als Widerstandsressourcen *gegen*“ die Implementierung von Gender Mainstreaming wirken (vgl. Pollitt/Bouckaert 2004, S. 37, kursiv im Original).

Gender Mainstreaming ist im neo-institutionalistischen Sinn als langfristig angelegter Versuch zu verstehen, die formelle Institution Öffentliche Verwaltung durch Verwaltungspolitik und die informellen Institutionen der Geschlechterverhältnisse durch Gleichstellungspolitik zu verändern. Durch die analytische Konzeption von Gender Mainstreaming als Geschlechter- und Verwaltungspolitik stehen die beiden Institutionen „Geschlecht“ und „Staat“ im Mittelpunkt. Zentrale unabhängige Variablen dieser Arbeit sind folglich ausgewählte normative, kognitive und materielle Aspekte der Institutionen „Staat“ und „Geschlecht“.

Gender Mainstreaming als Geschlechterpolitik ist im „Kontext nationaler Geschlechterregime“ (Dackweiler 2005, S. 117¹⁷) zu untersuchen. Das Geschlechterregime erstreckt sich in einem neo-institutionalistischen Forschungsansatz je nach Fragestellung von den „institutionalisierten wohlfahrtsstaatlichen Geschlechterpraktiken“ (wie z.B. den aus Geschlechterrollen abgeleiteten Zugangsrechten zu staatlichen Leistungen, wie Witwenrente) bis hin zu den „Geschlechterdiskursen in ihrer Gesamtheit“ (ebd., S. 124). Von den von Dackweiler vorgeschlagenen sechs Analyseebenen zur Institution Geschlecht werden der Zugang zu Gestaltungsmacht, Aspekte der ideologischen Orientierungen, der Demokratietypus und der Zugang von Feministinnen zu staatlichen Institutionen aufgenommen. Korporatistische Regulierungsmuster sowie das Privat- und Familienrecht als weitere Aspekte des Geschlechterregimes nach Dackweiler sind für die vorliegende Arbeit jedoch nicht zentral.

Gender Mainstreaming als Verwaltungspolitik erfordert die Betrachtung von Politischer Kultur und von Verwaltungskultur¹⁸. In dieser Arbeit gehören die Politische Kultur Estlands, bezogen auf die relevanten Indikatoren „Staatsverständnis“ und „Haltung zu

¹⁷ Dackweilers Analyseinteresse ist auf die Einschätzung der Chancenstrukturen von Gender Mainstreaming im Sinne des Transformationspotenzials auf Geschlechterverhältnisse und weniger auf Umsetzungserfolge des Implementationsprozesses in der Verwaltung ausgerichtet.

¹⁸ Für die in den Politik- und Verwaltungswissenschaften entwickelten Typologien von Kultur und Verwaltungskultur s. Jann 2002.

Gleichstellung“ der Bürgerinnen und Bürger dazu. Auch kollektive Verhaltensmuster oder Handlungsstile, die in politikwissenschaftlichen Untersuchungen als Politikstil („Nature of Government“) eines Landes erfasst werden, sind Teil der vorliegenden Studie. Die Einordnung der Kultur der nationalen Verwaltung erfolgt mit Hilfe des bipolaren Modells “Rechtsstaat” vs. “Public Interest Orientierung”.

Ein Problem dieser Operationalisierung ist, dass die Konzepte Institution und Kultur nicht trennscharf theoretisiert und auch nicht ohne weiteres voneinander abgrenzbar sind (vgl. Jann 2002, S. 429). Dies gilt darüber hinaus auch für den Begriff Verwaltungstradition (Handlungsroutinen). Peters definiert Verwaltungstradition nach Perez-Diaz wie folgt: “By tradition we refer to clusters of *institutions* and *cultural practices* that constitute a set of expectations about behaviour” (Peters Download: 24.09.2006). Diese Definition beinhaltet also ein ähnliches Verständnis als Grundstruktur für Verhalten wie der Kulturbegriff und betrachtet Institutionen und kulturelle Praxen als Bestandteile der Verwaltungstradition. Wenn daher in dieser Arbeit Kultur als ein Indikator für normative Elemente von Institutionen genutzt wird, der es ermöglicht, letztere näher zu beschreiben, so geschieht dies aus heuristischen Gründen und nicht mit dem Anspruch theoretischer Orthodoxie. Der Vorteil hiervon ist, dass zum einen das Konzept der Institution offen und umfassend belassen werden kann. Dies mag unbefriedigend erscheinen, ist aber redlich, da dadurch die nicht abschließend greifbare Komplexität der sozialen Realität vor Augen bleibt. Zum anderen können brauchbare Konzeptionalisierungen des Kulturbegriffs (s. z.B. Jann 2002) genutzt werden, um Bereiche der Institutionen fassbar und darstellbar zu machen.

I.4. Forschungsdesign

Um eine Forschungsheuristik zu entwickeln, die die Analyse grundlegend strukturiert, bietet sich wie erwähnt das Modell der Policy-Forschung an, das eine erste Sortierung der Komplexität erlaubt. Mit der heuristischen Dreiteilung in Polity, Politics und Policy sind vor allem formelle Elemente von Institutionen, Prozesse und Akteure erfasst, die jedoch durch den neo-institutionalistischen Ansatz der vorliegenden Studie um die informellen Dimensionen erweitert werden. In dieser Arbeit werden Polity und Politics als vermeintlich unabhängige Variablen modelliert, die in einem komplexen Wirkungsverhältnis zur vermeintlich abhängigen Variable, der Umsetzung und Ausprägung von Gender Mainstreaming, stehen. Zu den unabhängigen Variablen der Polity gehören der

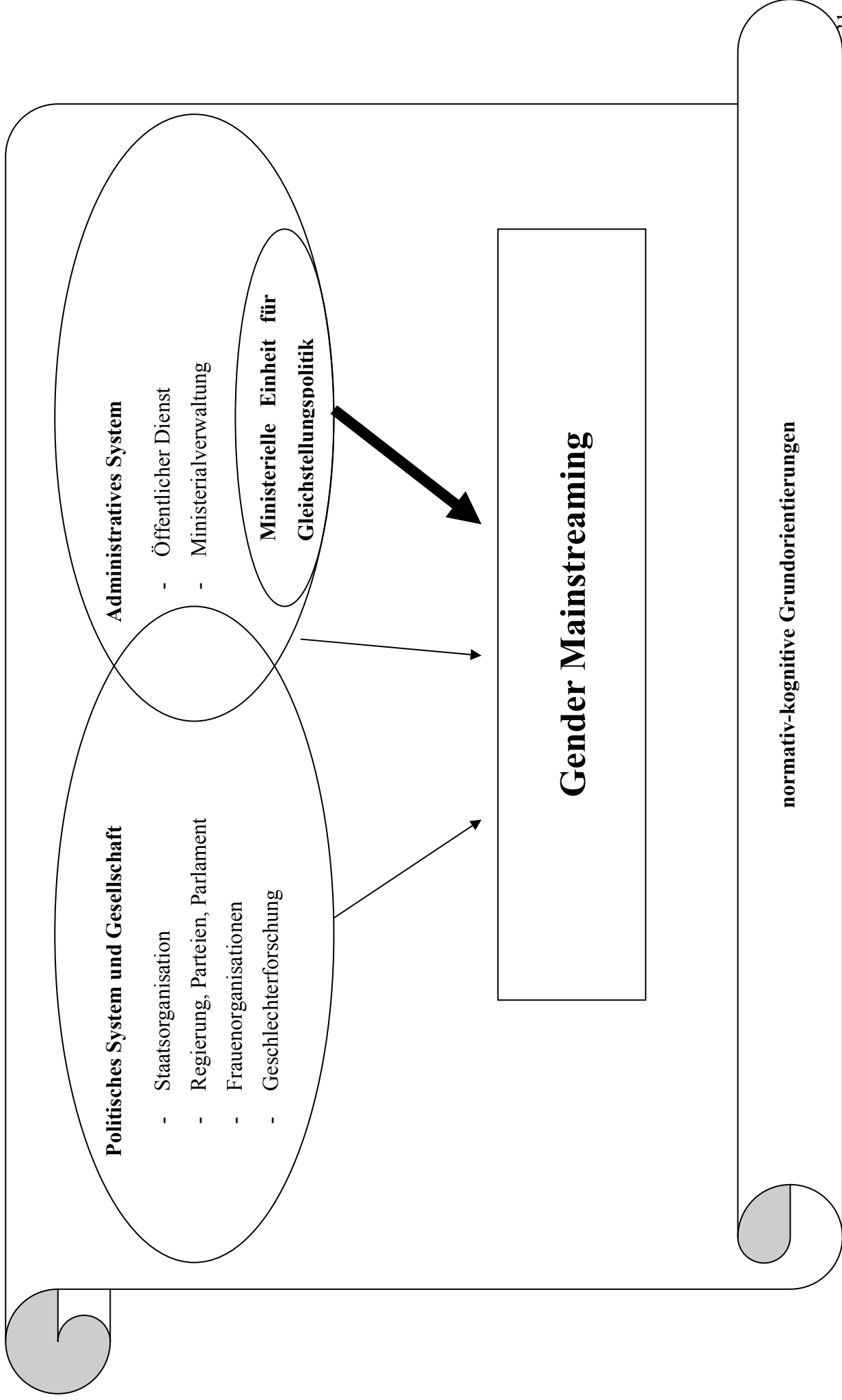
Staat mit den formellen und informellen Institutionen des politischen Systems und seinen Akteurinnen und Akteuren, die Öffentliche Verwaltung mit ihren Organisationsstrukturen, Kulturen und Beschäftigten sowie die Gesellschaft mit ihren Einstellungen und relevanten Akteursgruppen. Für die Strukturierung der Studie wurden die unabhängigen Variablen entsprechend ihrer Zugehörigkeit zur gesellschaftspolitischen Arena, also dem politischen System und der Gesellschaft sowie der Öffentlichen Verwaltung zugeordnet. Zu ersterem gehören die Staatsorganisation, die Regierung, die Parteien und das Parlament sowie der Demokratietypus. In der gesellschaftlichen Arena interessieren die zivilgesellschaftlichen Frauenorganisationen und die Frauen- und Geschlechterforschung. Zum administrativen System gehören der Öffentliche Dienst im Allgemeinen und die Ministerialverwaltung im Besonderen sowie die ministerielle Einheit für Gleichstellungspolitik. Bei den Politics geht es vornehmlich um Formen der Entscheidungsfindung und Kooperation in Politik und Verwaltung sowie zwischen Gesellschaft und Verwaltung, die wesentlich von informellen Elementen geprägt sind. Auch gleichstellungspolitische Grundlagen gehören als Voraussetzung für Gender Mainstreaming hierzu. Für die Arbeit interessieren konkret die Koordination innerhalb der Regierung, innerhalb der Verwaltung und die Kooperation zwischen Ministerial-einheiten für Gleichstellungspolitik, Frauenorganisationen und Wissenschaft („Samtenes Dreieck“).

Eine Erkenntnis, die sich aus dem neo-institutionalistischen Ansatz der Studie ergeben hat, zeigt, dass in Estland Werte und Vorstellungen (normative und kognitive Grundorientierungen) wirken, die aus der Verarbeitung der Vergangenheit resultieren. Diese nationalen normativ-kognitiven Elemente werden daher als allgemeiner Kontext in die Liste der unabhängigen Variablen des Untersuchungsmodells mit aufgenommen. Dies erlaubt es, die gesellschaftliche Atmosphäre für politische und gesellschaftliche Entwicklungen zu erfassen.

Anhand der folgenden Graphik soll das Forschungsdesign veranschaulicht und erläutert werden. Die Graphik (S. 31) gibt das Forschungsmodell wieder, das als ein heuristisches Werkzeug („heuristic device“, Pollitt/Bouckaert 2004, S. 25) zu verstehen ist: Sie bietet den Vorteil, die einzelnen Faktoren und die angenommenen Wirkungszusammenhänge übersichtlich und stark vereinfacht darstellen zu können und damit für die nun folgenden Darstellungen eine erste Orientierung zu bieten. Dies erleichtert die im empirischen Teil detaillierten Erläuterungen der Variablen, die hier nur kurz

einleitend genannt werden. Die Interdependenzen der Bereiche sind durch die Überschneidung der ovalen Bereichssymbole angedeutet. Die zentrale Bedeutung, die die ministerielle Einheit für Gleichstellungspolitik bei der Umsetzung der Strategie GM hat, ist durch die Dicke des Pfeils symbolisiert.

Schematische Darstellung des Untersuchungsmodells



I.5. Verortung der Studie

Estland ist bisher nicht lückenlos als politikwissenschaftlicher Untersuchungsgegenstand erschlossen worden.¹⁹ In vielen Studien wird dieses kleine Land nicht in die Liste der zu untersuchenden Länder aufgenommen. So fehlt die Einordnung Estlands und seiner Institutionen in gängige Kategorien der Politikwissenschaft, wie beispielsweise der Demokratietypus als Mehrheits- oder Konsensdemokratie oder die Untersuchung der estnischen Kultur in Standardwerken wie Hofstedes „Culture’s Consequences“ (Hofstede 2001). Allerdings ist das Thema Öffentliche Verwaltung in Mittel- und Osteuropa, auch wegen des EU Beitritts im Rahmen der Osterweiterung, in den 90er Jahren ein „hot issue“ in der vergleichenden Verwaltungswissenschaft geworden. Estland hat sich hier seinen Platz als Studienobjekt erobert. So wurde das Land in Deutschland bei zwei großen Forschungsprojekten²⁰ in vergleichende Studien aufgenommen und ist Gegenstand kleinerer Forschungs Kooperationen²¹. Diese lieferten wertvolle Erkenntnisse für die vorliegende Arbeit.

Auch Grundlagen zum Politikfeld Gleichstellung in Estland fehlen. So ist der Typus der staatlichen Strukturen für Gleichstellungspolitik nicht bestimmt und die Einordnung des Genderregimes – dem wohlfahrtsstaatlichen Arrangement der Geschlechterverhältnisse – bisher nicht erfolgt. Neben den Forschungsanforderungen der Länderbeispiele ist auch der Untersuchungsgegenstand Gender Mainstreaming als Umsetzung der Gleichstellung durch Verwaltungspolitik absolutes Neuland. Während sich die Politikwissenschaft schon länger mit allgemeiner Gleichstellungspolitik als Forschungsgegenstand beschäftigt, so scheint sich in der Verwaltungswissenschaft ein Interesse hierfür kaum zu entwickeln. Der Forschungsstand zu staatlichen Strukturen und Aktivitäten im Bereich Gleichstellung ist im Allgemeinen (vgl. Henninger/Ostendorf 2005, S. 9) und für die jungen EU

¹⁹ Dies gilt jedoch nicht für Estland als Untersuchungsgegenstand der Transitionsforschung, dessen Einordnung in analytische Kategorien gründlich erfolgt ist (s. Tragl 2007).

²⁰ „Entstehungsbedingungen, Organisation und Leistungsfähigkeit der zentralstaatlichen Ministerialverwaltung in Mittel- und Osteuropa“ am Lehrstuhl Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam (2001-2004), „Europäisierung von Ministerialverwaltungen in Mittel- und Osteuropa im Prozess von Transformation und Integration“ am Institut für Europäische Politik der Freien Universität Berlin (2000-2004).

²¹ So z.B. der Forschungs Kooperation zwischen Markku Temmes (Universität Helsinki), Georg Sootla (Universität Tallinn) und Guy B. Peters (Universität Pittsburgh).

Mitgliedsländer im Besonderen für Vergleiche von Gender Mainstreaming nicht hinreichend aufgearbeitet: Die im Rahmen des Monitorings für den EU Beitritt entstandenen Dokumente sind selten wissenschaftlich-analytisch, sondern deskriptiv orientiert und behandeln isolierte Politikbereiche ohne Einbettung in den größeren Kontext (Dackweiler 2006, S. 118f).

Das Forschungsprojekt MAGEEQ²², das sich mit der Analyse von Gleichstellungspolitik und insbesondere von Gender Mainstreaming beschäftigt, hat jedoch einen policy- und diskursanalytischen Schwerpunkt. Die mittel- und osteuropäischen Länder, die im Rahmen des Projekts untersucht werden, sind Slowenien und Ungarn. Die Publikationen bieten Beschreibungen der Verwaltungsstrukturen für Gleichstellungspolitik in ausgewählten Ländern und zu Gender Mainstreaming Aktivitäten sowie interessante diskurstheoretische Analysen zum Framing von Gleichstellungspolitik. Der hier interessierende institutionenanalytische oder gar verwaltungswissenschaftlich orientierte Blickwinkel wird jedoch nicht eingenommen. Das komparative Forschungsprojekt „Comparative State Feminism“ durch das „Research Network on Gender and the State“, dessen Verdienst die Typologien für gleichstellungspolitische Strukturen sind (Stetson/Mazur 1995), wird post-kommunistische Länder erst ab 2008 in seine Forschungsaktivitäten aufnehmen²³. Die bisher einzige verwaltungswissenschaftlich-vergleichende Analyse, die Gender Mainstreaming berücksichtigt (Facon, Hondegheem und Nelen 2004), hat kein mittel- oder osteuropäisches Land sondern Belgien, Niederlande und Großbritannien untersucht. Eine eindeutige Zuordnung dieser Studie zu einer Forschungstradition ist darum nicht möglich.

Grundlegende Kategorien, die in der Politikwissenschaft vielfach den Ausgangspunkt für Analysen darstellen, mussten für die vorliegende Untersuchung erst erarbeitet werden. Oft war es dafür auch nötig, Wissensressourcen jenseits der bisher bekannten und gängigen Quellen zu erschließen. Das Erfordernis der Grundlagenforschung begründet die Entscheidung für eine explorative und explanative Single Case Study²⁴. Fallstudien sind wichtige Forschungsgrundlagen für zukünftige vergleichende Arbeiten. Um die Ergebnisse dieser Studie für die

²² MAGEEQ ist die Abkürzung für *Mainstreaming Gender Equality*. Das Projekt ist am Institut für die Wissenschaften vom Menschen in Wien angesiedelt.

²³ Siehe die Webseite des Forschungsnetzwerkes <http://libarts.wsu.edu/polisci/rngs/>.

vergleichende Forschung anschlussfähig zu machen, ist das Forschungsdesign an vergleichende Arbeiten der Policy-Forschung zu staatlichen Strukturen für Gleichstellungspolitik und an der vergleichenden Verwaltungswissenschaft zu Verwaltungsreformen orientiert.

Als explorativ-explanative Studie werden hier die Fragen nach dem „Was“, dem „Wie“ und „Warum“ gestellt (Yin 1994): Was ist Gender Mainstreaming in Estland? Wie wird es implementiert und warum ist das so und nicht anders? Hierfür bedarf es einer substanziellen, dichten Beschreibung der politischen und gesellschaftlichen Grundlagen in Estland, um die Bedingungen und die Entwicklung des sich etablierenden Politikfeldes zu beschreiben („substantive area research“, Sabatier 1991, S. 144).

I.6. Abgrenzung

Bei jungen, post-sozialistischen Demokratien liegt es nahe, den Forschungsstrang der Transformationsforschung aufzugreifen und für ein junges EU Mitglied böte sich auch die Europäisierungsforschung als zentraler analytischer Ausgangspunkt an. Für meine Fragestellung ist der Blickwinkel der Transformationsforschung jedoch weniger interessant. Zum einen gibt es keine Hinweise darauf, dass unterschiedliche Transformationsverläufe zentrale Einflussfaktoren für staatliche Gleichstellungspolitik darstellen (Valiente 2005). Zum anderen spielt der Transformationsverlauf selbstverständlich für den Aufbau neuer, demokratischer politischer Institutionen wie Regierung und Öffentliche Verwaltung eine wichtige Rolle. Die hier interessierenden Aspekte können jedoch ausreichend ohne eine ausführliche Darstellung oder Analyse des prozeduralen, historischen Verlaufs der Transformation dargestellt werden, weil der Gegenstand der Betrachtung, Gender Mainstreaming, erst ab Ende der 1990er Jahre relevant wurde. Zu diesem Zeitpunkt war der Institutionenaufbau und damit die Transformation zur Demokratie weitgehend abgeschlossen (s. Lauristin/Vihalemm 1997).

Das Konzept der Europäisierung im Zusammenhang mit jungen Demokratien beinhaltet unterschiedliche Fragestellungen, wie zum Beispiel die Verteilung von Zuständigkeiten zwischen Europäischer Union und Nationalstaat (Mehrebenen-

²⁴ Siehe Yin 1985 und 1994 (2. Auflage) zu Stärken dieses Forschungsformats.

Governance), die Steuerung- und Interaktionsformen zwischen EU und Beitrittskandidaten, die Frage nach Institutionenexport und Angleichung von Institutionen sowie die Frage nach einem europäischen Verwaltungsraum²⁵. Die Forschung zu Europäisierung wird für diese Arbeit nicht als konzeptioneller Ausgangspunkt oder als „explanatory concept“, sondern als „attention-directing device“ und zur ergänzenden Erklärung herangezogen (Olson 2002, S. 921). Denn die Forschungsfragen dieser Studie sind endogen in dem Sinne, dass die EU Vorgabe des Gender Mainstreaming als gegeben angenommen wird, ohne den Mehrebenen-Governance-Prozess, also die Steuerungsformen zwischen Estland und der EU zu analysieren. Dies ist auch darin begründet, dass der Einfluss der EU für GM, das im Beitrittsprozess nicht unter Konditionalität gestellt worden ist, sich nur indirekt äußerte. Gender Mainstreaming war nicht im „Equal Opportunities Acquis“ enthalten, dessen Umsetzung – ähnlich wie die Vorgaben im Umweltschutzbereich – sowieso nur wenig streng beobachtet wurden. Die nationalen Akteur/-innen nutzten die EU Vorgaben also vor allem als „Window of Opportunity“ (ausf. Beveridge 2005). Auf solche Einflüsse der EU wird an den jeweiligen Stellen hingewiesen. Zentrale Analysegegenstände sind die nationalen institutionellen, kulturellen und akteursbezogenen Bedingungen der Implementierung und die Umsetzung selbst. Dies entspricht dem Vorgehen vieler Studien zu Verwaltungsreform, die nationale Einflüsse in den Mittelpunkt stellen (Goetz 2001, S. 1034).

I.7. Interdisziplinarität

Die vorliegende Studie ist eine verwaltungswissenschaftliche Analyse, die von der Policy-Forschung und der feministischen Politikwissenschaft und durch theoretische Ansätze des Neo-Institutionalismus inspiriert ist. Durch die Kombination dieser unterschiedlichen Forschungsperspektiven und durch die Notwendigkeit grundlegende Daten überhaupt erst zu erheben, wird eine große Bandbreite an Variablen und Fragestellungen behandelt. Um dem Anspruch gerecht zu werden, ein differenziertes und dichtes Bild Estlands („thick description“) zu zeichnen, wurde eine interdisziplinäre Vorgehensweise notwendig. Unter Interdisziplinarität verstehe ich zum einen die Nutzung der Erkenntnisse verschiedener Disziplinen zur

²⁵ Für eine systematische Übersicht über die Bandbreite des Konzepts Europäisierung siehe z.B. Olsen 2002. Zum aktuellen Stand der Diskussion s. Goetz 2006.

Beantwortung meiner als Politikwissenschaftlerin gestellten Fragen; insbesondere bei Variablen, die nicht genuin zum Untersuchungsgegenstand der Politikwissenschaft gehören. Schließlich sind manche interessierenden Aspekte der zentrale Untersuchungsgegenstand anderer Disziplinen als der Politikwissenschaft. Diese Disziplinen haben ein eigenes Instrumentarium, mit dem gesellschaftliche Phänomene beschrieben und analysiert werden. Die Auseinandersetzung mit der unterschiedlichen Literatur bereicherte die Fragestellungen und Grundannahmen und führte teilweise auch zu einer Schwerpunktverschiebung. Denn Interdisziplinarität bedeutet auch die Offenheit, durch die Auseinandersetzung mit anderen Disziplinen die eigenen disziplinären Wirkungsannahmen in Frage stellen zu lassen und neue Erklärungsansätze für den Untersuchungsgegenstand zu berücksichtigen. Dies beinhaltet auch, dass ich mich gegebenenfalls auf Kosten politikwissenschaftlicher „Klassiker“ für die Aufnahme anderer Erkenntnisbestände entschied. Dies ist im Falle der Beschreibung der Verwaltungskultur der Fall, die ohne die Hofstedeschen Kulturmerkmale erfolgt ist. Die interdisziplinäre Vorgehensweise dieser Studie hat es ermöglicht, zur Beantwortung der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschungsfragen unterschiedliche Blickwinkel einzunehmen und somit der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes habhaft(er) zu werden.

Teil II. Gesellschaft, Politik und Verwaltung in Estland

In diesem Teil der Studie werden die sogenannten unabhängigen Variablen vorgestellt. Als erstes werden die normativ-kognitiven Grundorientierungen in Estland als grundlegender, gesellschaftlicher Kontext eingeführt. Es folgen die „vertikale Staatsstruktur“, die politischen Akteure Regierung, Parteien, Parlament und die „Nature of Government“ als zentrale Aspekte des politischen Systems. Als gleichstellungspolitisch relevante Variablen der gesellschaftlichen Arena werden die politische Kultur, die Frauenorganisationen und die Wissenschaft erläutert. Die für die Studie zentralen Bereiche des administrativen Systems sind der Öffentliche Dienst und die Ministerialverwaltung und Merkmale des Politikfeldes Gleichstellung als staatliches Handlungsfeld.

Vor der Darstellung der Variablen werden je nach Bedarf ihre jeweilige Bedeutung und die methodischen Aspekte, die für die Erhebung relevant sind, näher erklärt. Da die Variablen häufig komplex und mehrdimensional sind, werden sie anhand ausgewählter Indikatoren erhoben. So ist beispielsweise ein Indikator für das Merkmal „vertikale Staatsstruktur“ der Anteil der Beschäftigten in der Öffentlichen Verwaltung.

Zur Orientierung über die Variablen und ihre Indikatoren dient die „Übersicht über die Variablen I: Variablen und ihre Erhebung“ auf S. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

II.1. Kognitiv-normative Grundorientierungen in Estland

Der Beschreibung der unterschiedlichen, für Gender Mainstreaming relevanten Aspekte in den gesellschaftlichen und politischen Arenen Estlands wird ein Abschnitt über die estnische Selbstverständigung als junge Demokratie vorangestellt. Dieser Vorspann erläutert normativ-kognitive Elemente, die für unterschiedliche gesellschaftliche und politische Institutionen in Estland relevant sind. Diese Elemente werden im Folgenden als Grundorientierungen bezeichnet. Für ihre Entdeckung und Beschreibung fehlten sowohl systematisch aufbereitete, empirische

Daten als auch theoretische Konzepte²⁶. Die Informationen, die während der Forschungen für diese Studie zu ihrer Identifizierung führten, waren neben kulturwissenschaftlicher Literatur, die teilnehmende Beobachtung und Gespräche. Aus diesem Material konnten die Grundorientierungen als Idealtypen im Sinne Max Webers herausgearbeitet werden.

Die hier dargestellten Grundorientierungen sind Symptome einer Gesellschaft, die ihre Handlungsfähigkeit und -freiheit zurückerobert hat und ihre Entwicklung in Auseinandersetzung mit den historischen Hinterlassenschaften selbst zu bestimmen beginnt. Sie sind das Ergebnis eines nicht notwendigerweise bewussten, jedoch produktiven Umgangs mit den politischen und kulturellen Hinterlassenschaften der Geschichte des 20. Jahrhunderts und resultieren in neuen, zukunftserschließenden Handlungsorientierungen. Sie können für die politische und gesellschaftliche Entwicklung und den Institutionenaufbau sowohl positive als auch negative Effekte haben. Die Grundorientierungen sind nicht statisch, sondern beeinflusst von der Entwicklung des Landes wandelbar. Sie sind im Sinne von „Zeitgeist“ oder „gesellschaftlicher Atmosphäre“ zu verstehen, die den grundlegenden Handlungskontext für politische Entscheidungsfindungen, auch den für oder gegen Gleichstellung, abstecken.

Damit sind sie nicht als historische „Hinterlassenschaften“ oder Gegenreaktionen auf die Transformation im Sinne von „kulturellen Legacies“ zu deuten. Denn Legacies werden – zumindest bisher – in der Transformationsforschung als Problem verstanden (vgl. Minkenberg/Beichelt 2003, S. 3). Diese Wertung ist implizit selbst dann enthalten, wenn der Legacy-Begriff auf Werteorientierungen angewandt wird, die sich aus Reaktionen auf den Transformationsprozess ergeben (ebd. S. 4 mit dem Beispiel ostdeutscher „Ostalgie“).²⁷ Die kognitiv-normativen Grundorientierungen aber sind nicht lediglich Hinterlassenschaften, die sich in Werteorientierungen oder Gegenreaktionen zeigen. Sie sind vielmehr das Ergebnis eines Prozesses der Auseinandersetzung und Sinngebung, der als eine Art „Tiefenstruktur“ in materiellen

²⁶ Auch auf der internationalen Tagung „The Political Relevance of History in Post-Socialist Change“ (18.-19. September 1998) in Tallinn wurden lediglich Anhaltspunkte und Hinweise, aber keine Beschreibung der normativ-kognitiven Wirkungen der unterschiedlichen historischen Phasen gegeben (vgl. Lagerspetz 1999).

²⁷ Für eine kritische und weiterführende Diskussion um „kulturelle Legacies“ als Faktoren des Transformationsprozesses s. Bönker/Wiegohls 2003.

und immateriellen Institutionen in Estland sichtbar ist. Dies wird beispielsweise im Institutionenaufbau der Verwaltung sichtbar. Auf die Wirkung der kognitiv-normativen Grundorientierungen wird im Verlauf der Studie an den entsprechenden Stellen immer wieder hingewiesen.

II.1.1. Die Estnische Selbstverständigung als junge Demokratie

Das Verständnis der Kultur- und Sozialwissenschaften von Kultur als „Form der Bearbeitung eines Problems“ (Baecker in Gilly 2002, S. 158)²⁸ hat sich als produktiv erwiesen. Damit konnten kognitive und normative Orientierungen in der estnischen Gesellschaft entdeckt und als grundlegende Elemente verschiedener Institutionen in Estland identifiziert werden. Diese Grundorientierungen werden im Folgenden als „Idealtypen“ im Weberschen Sinne erfasst. Denn „[j]ene, die Menschen einer Epoche beherrschenden, d.h. diffus in ihnen wirksamen ‚Ideen‘ *selbst* können wir, sobald es sich dabei um irgend kompliziertere Gedankengebilde handelt, mit begrifflicher Schärfe wiederum nur in Gestalt eines Idealtypus erfassen (...)“ (Weber 1973, S. 241, kursiv im Original). Beobachtungen und Hinweise in Texten wurden für die folgende Darstellung daher kondensiert durch „einseitige *Steigerung eines oder einiger Gesichtspunkte* und durch den Zusammenschluß einer Fülle von diffus und diskret, hier mehr, dort weniger, stellenweise gar nicht, vorhandenen *Einzelerscheinungen*, die sich jenen einseitig herausgehobenen Gesichtspunkten fügen, zu einem in sich einheitlichen *Gedankengebilde*“ – dem Idealtypus (Weber 1973, S. 235, kursiv im Original).

Seit der Unabhängigkeit Estlands wirken vor allem drei grundlegende normativ-kognitive Orientierungen, die hier idealtypisch dargestellt werden. Es sind anti-sowjetische, historisch rückwärtsgewandte und neo-liberale Einstellungen, die Gesellschaft, Politik und Gegenwart bestimmen. Diese grundlegenden Orientierungen können als Reaktion auf das Problem oder die Anforderung der Verarbeitung und Aneignung von Geschichte in der estnischen Gesellschaft

²⁸ Für die Kulturwissenschaft s. Gilly 2002, für die Verwaltungswissenschaft s. Jann 2002, S. 431 (Verwaltungstyp III).

verstanden werden.²⁹ Diese Werte, Normen und Weltbilder bedingen die Ausbildung eines neuen, nationalen Selbstverständnisses als moderne Gesellschaft und Demokratie. Die Herausforderungen, denen sich Estland stellen muss, sind die „Relikte aus der Zeit des realen Sozialismus“, die „Partizipation an einer globalisierten Welt“ (Gilly 2002, S. 161) und die Gestaltung der nationalen Identität, die unter den Bedingungen eines freien Nationalstaates lebbar geworden ist, oder anders gesagt: Das zentrale Problem Estlands ist die Selbstverständigung und Identitätskonstruktion als Demokratie, wobei die Aneignung und Verarbeitung von Geschichte den Nährboden der estnischen politischen und gesellschaftlichen Identität bildet. Diese historische Aufgabe Estlands führt zu den drei idealtypischen Grundorientierungen. Es sind

- der Anti-Sowjetismus,
- die ahistorische Wiederanknüpfung und
- die Turbo-Modernität.

Diese drei zum Teil gegensätzlichen Orientierungen ergänzen und verstärken sich: “The pressure between the new models from a liberal democracy and a modern market economy and the old models of [the] Communist regime or the historical models used before the Communist revolution seem to be against each other and at the same time linked” (Temmes/Peters/Sootla 2004, S. 3, kursiv, MK). Die Präsenz dieser Orientierungen lässt sich nachweisen, wenn Trends oder Muster politischer Entscheidungen näher betrachtet und als Reaktion auf die estnische Vergangenheit und als Problemlösungsverhalten interpretiert werden.

II.1.1.1. Anti-Sowjetismus

Die erste normativ-kognitive Grundorientierung kann als Anti-Sowjetismus bezeichnet werden. Sie führt dazu, dass die Sowjetunion und die Sowjetzeit abgelehnt und verdammt wird bis hin dahin, dass Teile dieser Geschichte ignoriert oder gar verleugnet werden. Dieses „nihilistische Interpretationsschema“ bzw. diese unkritische Negation der jüngsten Vergangenheit zielt auf die Tilgung alles Sowjetischen ohne Ansehen einzelner Elemente in ihrer Bedeutung im neuen

²⁹ Eine ausführliche Analyse der Wirkungen von Geschichte auf die nationale Identität Estlands aus historischer Sicht bietet Wulf (2005).

historischen Kontext. Die „Negation der existierenden Symbole, Bilder und Interpretationen“, die mit der „Entwertung von fast allen (...) staatlichen Werten einhergeht“, scheint eine typische Reaktion in Mittel- und Osteuropa zu sein, insbesondere in der ersten Phase des Systemwechsels, die als „Wertanomie“ beschrieben wurde, in der positive und integrierende Werte fehlen (vgl. u. Zitate Brokl 1996, S. 322). Dieser „Reflex“ ging in Estland so weit, dass selbst des Kommunismus an sich unverdächtige Konzepte aufgrund von Wortkomponenten, wie insbesondere dem Begriff „sozial“, diffamiert und tabuisiert wurden und somit als Handlungsalternative ausgeschlossen waren. So erging es beispielsweise dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft (Vihalemm/Lauristin/Tallo 1997, S. 210) und der Sozialdemokratie (vgl. Abschnitt zu Parteien, S. 58). Aber auch unpolitische Begriffe fielen dieser vermeintlichen Entideologisierung zum Opfer, wie das Beispiel des „Technischen Fortschritts“ zeigt: Die in Umfragen ermittelte Zustimmung zu „technischem Fortschritt“ nahm in den Jahren nach der Unabhängigkeit – als Estland eine technische Aufrüstung vorantrieb, die ihm heute den Platz des Paradebeispiels garantiert, etwa im Bereich Internet – massiv ab. „[T]echnological progress’ was one of the key symbols used by the official Soviet ideology. (...) The reduced prominence of [this value] could be interpreted as part of a general de-ideologization in post-Communist [sic!] society“ (Lauristin/Vihalemm 1997, S. 255).

Eine dezidierte Anti-Sowjetische-Politik der Tilgung der Hinterlassenschaften sollte die Sowjetzeit ungeschehen machen. Hierzu gehören auch anti-russische Entscheidungen, sowohl gegen die russische Bevölkerung als auch gegen die vormalige Besatzungsmacht Russland und die grundlegende Diskreditierung von Institutionen, die es zur Sowjetzeit gab. Dies betrifft auch den Staat, dem der Makel seiner Rolle in der Sowjetzeit weiter anhaftet.

II.1.1.2. Ahistorische Wiederanknüpfung

Da demnach auf die Grundlagen aus der Sowjetzeit, insbesondere bei der Staatsgründung, nicht zurückgegriffen werden sollte, bot sich die Zeit der ersten Unabhängigkeit zwischen den Weltkriegen als Orientierung und Anknüpfungspunkt an. Der erste Nationalstaat hatte damit eine zentrale, identitätsstiftende Funktion, unangesehen der autoritären „Ära der Stille“ von 1934-1938 (Estonian Institute Download 01.11.2006), in der die demokratischen Grundlagen außer Kraft gesetzt

waren. In Estland wird eine nationale und gesellschaftliche Kontinuität von damals bis heute konstruiert, indem die Sowjetzeit lediglich als eine unrechtmäßige „Pause“ betrachtet wird (vgl. Vihalemm/Lauristin/Tallo 1997, S. 204). Dies um so mehr, als die „Wende“ in Estland ein nationalistisches und weniger systempolitisches Projekt war. Sichtbar wird die Idee der Kontinuität der Nation in der Verfassung, die sich in der Präambel auf das schon 1918 affirmierte Recht auf nationale Selbstbestimmung beruft und als Fortschreibung der Verfassung von 1938 formuliert ist. Die damalige Zeit wurde lange idealisiert. Die Vorstellung einer vermeintlich nahtlosen Anknüpfung an diese Zeit der ersten Nationalstaatlichkeit wurde damit naheliegend. An verschiedenen Stellen wurden Diskurse, Rechtsmodelle und Gesellschaftsvorstellungen aus der Zeit des frühen 20. Jahrhunderts reaktiviert. Dies wird hier als ahistorische Wiederanknüpfung bezeichnet³⁰, weil Elemente aus der Vergangenheit nicht historisch im Sinne als zu einer vergangenen Zeit gehörig verstanden werden, sondern ahistorisch übernommen werden, ohne dass die Bedeutung für den aktuellen, gegenwärtigen Kontext geprüft werden. Dieser rückwärtsgewandte Zug wird durch die dritte Grundorientierung, die vorwärtsgewandt und stark auf die Zukunft ausgerichtet ist, kontrastiert.

II.1.1.3. Turbo-Modernität

Da der Rückgriff auf die Zeit der ersten Unabhängigkeit nicht ausreicht, um im 21. Jahrhundert Gesellschaft und Staat aufzubauen, entwickelte sich eine dritte Grundorientierung in Estland. Sie ist das Kernelement der Konstruktion der neuen nationalen Identität. Diese dritte Orientierung soll mit Turbo-Modernität benannt werden, und sie zeigt sich in der ostentativen Bejahung neoliberaler Ideen und der Selbstkonstruktion als extrem modernes Land, das alle anderen schon abgehängt hat. Statt „Turbo-Modernität“ hätte sich auch der Begriff „Turbo-Neo-Liberalismus“ angeboten. Liberalismus bezieht sich in Estland jedoch nicht auf die Ideentradition, die bis ins 18. Jahrhundert zurückreicht, sondern ausschließlich auf Wirtschaftsliberalismus.³¹ Mit „Turbo-Liberalismus“ wäre also der estnische Anspruch der Vorreiterschaft auch auf anderen Gebieten nicht berücksichtigt. Das

³⁰ Gilly (2002) benutzt unterschiedliche Begriffe wie „Besinnung auf nationale Identität“, „Rückwärtsgewandtheit“ und „Synthese mit einer zukunftsgerichteten Moderne“ (S. 161).

³¹ Dies wurde u.a. im Rahmen des EU Projekts zu „Capacity Building“ (s. Vorwort) in der Diskussion auszuwählender Begriffen für einen Fragebogen deutlich.

estnische Begriffsverständnis von Liberalismus erklärt sich aus der fehlenden Tradition desselben in dem baltischen Land. Die Tradition des klassischen, westeuropäischen Liberalismus beinhaltet an erster Stelle den Anspruch auf Gleichheit im Sinne der Menschen- und Bürgerrechte und Freiheit von Staatswillkür und erst an zweiter Stelle (bzw. historisch später) einen Rückzug des Staates zur Vermeidung der Verdrängung (Crowding-out) privatwirtschaftlicher Aktivitäten. Folgende, für die tschechische Eliten formulierte, überspitzte Beschreibung trifft in etwa auch für das Verständnis von Liberalismus in Estland zu: „Die von den Kommunisten verworfenen Werte blieben auch weiterhin jenseits des Horizonts, denn die neuen Eliten, dank ihrer durch die kommunistische Ära und die Parteizensur geprägte Bildung, kannten die Werte der demokratischen Elite nicht und waren unfähig, sich in der Tradition selbst zurechtzufinden und zu unterscheiden“ (Brokl 1996, S. 322).

Paradigmatisch wurde das turbo-moderne Selbstverständnis durch Igor Gräzin, Berater des estnischen Präsidenten (2000), formuliert: „The quality of Estonian political culture is proved by the fact that Estonia’s main political orientation (*economic libertarianism*, behavioural liberalism and social conservatism) [of] the right-[to]-the-centre in the political spectrum reflects traditional Estonian values and features. Modern Estonia is facing the danger to lose her political culture through close contact with the EU carrying less developed and less democratic political traditions and practices“³² (Gräzin 2000, kursiv MK). Diese Aussage verleugnet jegliche Spuren der jahrzehntelangen Diktatur auf die estnische politische Kultur, indem die heutige Kultur als Ergebnis traditioneller Werte und Merkmale dargestellt wird. In der Postulierung einer solchen Tradition zeigt sich die ahistorische Wiederanknüpfung, die es möglich macht, die kommunistische Vergangenheit auszublenden und eine demokratische Vergangenheit als Konstante bruchlos aufzugreifen. Aus diesen beiden Momenten – Verleugnung und idealisierte Wiederanknüpfung – entsteht die mit chauvinistischen Zügen versehene Turbo-Modernität Estlands, die andere Demokratien als unterentwickelt herabsetzt.

Die turbo-moderne Haltung ermöglichte Estlands Schocktherapie als Weg der Transformation mit einer stark neo-liberalen Politik in allen Bereichen. Dass die

radikal marktwirtschaftliche Ideologie von den neuen Eliten äußerst unkritisch aufgenommen wurde, mag der Jahrzehnte lang verordneten Kritiklosigkeit und einer nicht-demokratischen Diskussionskultur geschuldet sein. Diese ermöglicht das Zusammenspiel von Anti-Sowjetismus und Turbo-Modernität:

„The values that arose in post-communist societies were primarily in the form of negative extrapolation of the communist experiences to the options of future development. The experiences of the [recent, MK] past could not be options for the future. One absolute, official truth was replaced by new, *uncontested ideals*. The institutions of free society *which clearly contrasted* with communist political institutions were legitimised in the people’s eyes as abstract ideals. Other fragments of the previous reality, such as the state, the common good, equality and social justice on which the previous regime was built (albeit in their distorted forms), became unequivocally negatively valued“. (UNDP Estonia Download: 12.08.2004, kursiv MK).

Hinzu kommen der dringende Handlungsbedarf in der Umbruchszeit und die Tatsache, dass die neuen individualistisch orientierten Ideen post-kommunistischen Bedürfnissen entsprechen: „Nachdem über Jahrzehnte die Interessen des Individuums hinter jenen des Kollektivs haben zurückstehen müssen, äußert sich der Individualismus nun, da man den Sozialismus hinter sich gelassen hat, in einer extremen Form, indem ‚Partikularismus über das Wohl der Allgemeinheit‘ gestellt wird“ (Gilly 2002, S. 172, unter Verwendung von Lewada 1993).

Auch im Umgang mit der russischen Bevölkerung zeigt sich das Zusammenspiel der beiden Grundorientierungen Anti-Sowjetismus und ahistorische Wiederanknüpfung. Zum gesellschaftlichen Konsens in Estland gehört(e bisher) die Überzeugung, dass die Umbruchszeit Verlierer hervorbringen muss. Die Transformation ging vor allem auf Kosten der russischen Bevölkerung (s. Titma/Tuma/Silver 1998). Dass dies weitgehend nicht als Diskriminierungsproblem thematisiert wurde, ist durch die anti-sowjetische Orientierung der ethnisch estnischen Mehrheitsgesellschaft abgesichert. Das sowjetische Erbe, in diesem Fall die russische Bevölkerungsminderheit, gilt als vernachlässigbar, und individualistisch-liberale Ideale der Selbstverantwortlichkeit

³² Im Originalzitat sind offenbar die Präposition „of“ und „to“ vertauscht. Zum besseren Verständnis wurden sie hier ausgewechselt.

als Gegensatz zu solidarisch-kommunistischen Überzeugungen rechtfertigen die Diskriminierungseffekte als individuelles Problem.

II.1.1.4. Veränderungen der Grundorientierungen

Die Wandlung der politischen Kultur erfolgt in Transformationsländern relativ schnell und grundlegend – entgegen der allgemeinen Annahme vor allem des historischen Institutionalismus von der Veränderungsträgheit informeller Institutionen³³. Es wurde empirisch nachgewiesen (Bernik/Malnar 2003), dass tiefgreifende Veränderungen innerhalb von Jahrzehnten möglich sind und dass Werteorientierungen durch situative Faktoren wie der (Un-)Zufriedenheit mit der aktuellen Situation und der Hoffnung auf zukünftige Entwicklungen bestimmt sind. Die sich schnell und tiefgreifend verändernde Realität verschiebt und verändert die sozialen Positionen von Personen und damit ihre Einschätzungen, Bewertungen und Interessen (vgl. ebd.).³⁴

Auch die kognitiv-normativen Orientierungen sind in Estland im Fluss. Die ahistorische Wiederanknüpfung wurde und wird mit der Zeit im Verhältnis zur Turbo-Modernität unwichtiger³⁵ – nicht zuletzt, weil die ahistorische Wiederanknüpfung Probleme produziert und die Periode jetzt zunehmend kritisch hinterfragt wird³⁶. Aber auch der Turbo-Modernität könnte in Zukunft eine neue, vierte Grundorientierung zusetzen: „Nun aber, nach zehn Jahren Transformationsprozess, neigen auch im Baltikum jene, die in besonderem Maße unter den Folgen des Systemwechsels zu leiden haben, dazu, sich nach der sowjetischen Zeit zurückzusehnen und diese zu beschönigen“ (Gilly 2002, S. 172, vgl. auch Raitviir 2004). Diese neue Haltung geht in Estland einher mit einer differenzierteren Neubewertung der kommunistischen Zeit bezüglich ihrer sozialen Errungenschaften und ist durch die Unzufriedenheit mit der gesellschaftlichen Wohlstandsentwicklung induziert. Eine solche historisierende Reevaluation könnte

³³ Vgl. z.B. Bönker/Wiegohls 2003, S. 58.

³⁴ Siehe auch hier S. 82ff zu veränderten Bedeutungsinhalten politischer Begriffe.

³⁵ „Bezüglich der Besinnung auf die eigene Identität ist vor allem in Litauen und Estland eine verstärkte Tendenz zu beobachten, sich von einer rückwärtsgewandten Identitätssuche zu lösen und das Eigene mit einer zukunftsgerichteten Modern zu vereinen“ (Gilly 2002, S. 175).

³⁶ So z.B. durch Bücher wie das von Magnus Ilmjärv (2004, *Hääletu alistumine (Silent Surrender)*), das Marika Kirch als einen Grund für die zunehmende Distanz zur Zeit der ersten Unabhängigkeit anführt (per Mail).

ein zukünftiges Erstarren sozialer Wertorientierungen und die Rehabilitation des Sozialen in der Politik ermöglichen.

II.2. Das politische System

Im Folgenden³⁷ werden nach einer kurzen historischen Einführung ausgewählte Kontextvariablen des politischen Systems vorgestellt, die das Potenzial der Exekutive, Querschnittsreformen im Allgemeinen durchzuführen, maßgeblich beeinflussen. Hierzu gehören die vertikale Staatsstruktur und die zentralen politischen Akteure – die Regierung, die Parteien und das Parlament. Auf Aspekte, die für die Umsetzung von Gender Mainstreaming im Besonderen relevant sind, wird explizit eingegangen.

II.2.1. Unabhängigkeit und Staatsgründung Estlands

Anhand des Prozesses der Staatsgründung wird deutlich, inwiefern „die Nation“ für die Estinnen und Esten ein existenzielles Thema ist. Er ist ein zentraler gesellschaftspolitischer Hintergrund, der für das Verständnis der estnischen Politik unerlässlich ist. Aus diesem Grund wird im Rahmen der Einführung zu Estland darauf eingegangen.

Die estnische Transition wurde von estnischen Wissenschaftler/-innen in drei Phasen unterteilt: „(a) 1988-1991: Political breakthrough (Singing Revolution); (b) 1991-1994: Laying the foundation of the Estonian state; and (c) 1994-1997: Economic and cultural stabilization“ (Lauristin/Vihalemm 1997). Der Umbruch begann also in den späten 80er Jahren (vgl. Temmes/Peters/Sootla 2004, S. 8). Schon im Jahr 1987 wurde in der Estnischen Sozialistischen Sowjetrepublik ein Plan zur ökonomischen Selbstverwaltung Estlands aufgestellt (Estonian Institute 2002 Download: 12.1.2005). Im November 1988 verabschiedete der Oberste Rat der Sowjetrepublik eine Souveränitätserklärung, die die Gültigkeit von Gesetzen der Sowjetunion von der Zustimmung des estnischen Rates abhängig machte. Im März des Jahres 1989 wurden die ersten freien Wahlen in der Estnischen Sozialistischen Sowjetrepublik abgehalten (vgl. Urdze 2004, S. 103). Das neue Parlament erklärte das Referendum zum Beitritt zur Sowjetunion aus dem Jahre 1940 für unrechtmäßig.

Die Bevölkerung erhielt das Recht, im Umgang mit der Öffentlichen Verwaltung Estnisch und nicht nur Russisch sprechen zu können (s. Neukirch, S. 208ff). Im April 1990 organisierte die neu gewählte estnische Regierung die Staatsgeschäfte neu und verkündete die Statute für zu erneuernde (z.B. für das Auslandsministerium s. Eek-Pajuste 2003) und neu zu schaffende estnische Staatsinstitutionen. Ein Jahr später, am 5. September 1991, folgte der letzte Schritt zur Unabhängigkeit von Moskau und der Loslösung aus der Sowjetunion: Estland erklärte sich zum unabhängigen und souveränen Nationalstaat (vgl. Estonian Institute 2002). Das ethnisch estnische Volk gab sich am 28. Juni 1992 durch ein Referendum eine Verfassung und gründete so einen national souveränen Rechtsstaat mit parlamentarischer Demokratie.

Die Umbruchszeit und die Loslösung aus dem Sowjetimperium verlief für Estland glücklicherweise friedlich, aber die Konflikte, die unter anderem durch die demographischen Verhältnisse entstanden und heute noch schwelen, machten diese Zeit sehr brenzlich. Es ist vor allem der Intervention der OSZE und des Europarates zu danken (vgl. Neukirch 2003, S. 223 u. S. 224), dass die estnische Revolution und die Umbruchszeit keine Gewaltopfer forderten.

Die Gründung der jungen Demokratie erfolgte wenig demokratisch unter dem gezielten Ausschluss von etwa zwei Fünftel der Bevölkerung.³⁸ Die Phase nach der Erlangung der Unabhängigkeit war geprägt von einem radikalen Nationalismus, der auf Segregation und auf Auswanderung der Nicht-Est/-innen, insbesondere der russisch-stämmigen Bevölkerung, zielte. Über das Staatsbürgerschafts- und Eigentumsrecht und über Sprachpolitik wurden Nicht-Est/-innen aus dem Prozess der Politikgestaltung und der gesellschaftlichen Partizipation (Zugang zu Eigentum, Arbeitsmarkt, politischen Rechten³⁹) herausgehalten: wer nicht den Anforderungen an die ethnisch-estnische Zugehörigkeit (über Abstammung, Sprache, u.a.) entsprach, erhielt die Staatsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte nicht. Wer die Bedingungen erfüllte, die Einbürgerung zu beantragen, der konnte diese aufgrund von Fristen erst nach Abschluss des Verfassungsreferendums (28. Juni 1992) sowie der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen (20.9. 1992) erhalten. Russ/-innen,

³⁷ Funktionsbezeichnungen werden der Einfachheit halber meist mit dem generischen Maskulinum, also ohne weibliche Form, angeführt.

³⁸ Für diesen Abschnitt siehe Krimpe 2001 sowie Neukirch 2003, insbesondere S. 221 ff.

³⁹ Bis heute verbietet § 48 der estnischen Verfassung Nicht-Est/-innen die Mitgliedschaft in Parteien (§ 48, 1).

denen der Zugang zur estnischen Staatsbürgerschaft aufgrund der Anforderungen verwehrt war und die nicht die russische Staatsbürgerschaft beantragen wollten, erhielten den völkerrechtlich fragwürdigen Status der „ungeklärten Staatsbürgerschaft“ (indetermined citizenship). Um die 40 % der Einwohnerinnen und Einwohner Estlands hatten in dieser Zeit dadurch kein Wahlrecht⁴⁰. Nach 1992 verringerte sich der Anteil der Bevölkerung ohne estnische Nationalität auf 25%. Während im Obersten Sowjet von 1990 noch 18% der Personen ethnisch nicht-estnisch waren, war das Parlament von 1992 zu 100% estnisch. Heute haben etwas unter 80% der Bevölkerung die estnische Staatsangehörigkeit, ca. 15% sind „staatenlos“.

Dieser eklatante Ausschluss der nicht-estnischen Bevölkerung ist als Reaktion auf die gewaltsame Beeinflussung der Bevölkerungsentwicklung des estnischen Volkes zu verstehen. Seit dem Ende der ersten Unabhängigkeit 1940 ging der Anteil der estnischen Bevölkerung durch kriegs-, besatzungs-, exil- und annexionsbedingte Verluste als auch durch die wirtschaftspolitisch motivierte An siedlung von Russ/-innen durch die Moskauer Zentralregierung deutlich zurück.

Die „Sowjetisierung Estlands“ ab 1940, unterbrochen durch die zeitweilige Besetzung durch die Deutschen, erfolgte durch eine massive Verfolgung und Deportation der Staatselite und des estnischen Widerstandes sowie der Verstaatlichung von Industrie und Landbesitz (Raun 1991 in Neukirch 2003, S. 197). Der Anteil der Est/-innen an der Bevölkerung des Landes schrumpfte bis 1989 auf 62%, der der Russ/-innen betrug 30%, wobei in der Hauptstadt Tallin ihr Anteil um die 47% lag. Heute sind immer noch nur 68% der Bevölkerung ethnisch estnischer Herkunft, 25% sind russischer Abstammung. Andere Minderheiten (Ukrainer, Finnen, Weissrussen) kommen nicht über 2% (Ministry of Social Affairs 2004). Etwa ein Fünftel aller ethnischen Esten wird außerhalb Estlands geboren (Ministry of Social Affairs 2004).

All dies prägt bis heute nachhaltig das historische Selbstverständnis und die Haltung der estnischen Bevölkerung zu Russland und dem russischen Bevölkerungsteil und ist eine zentrale Ursache für den Anti-Sowjetismus. Die historisch gewachsene starke

⁴⁰ Anderes als die oben genannte Literatur sprechen die offiziellen Zahlen von 32% Personen mit „nicht festgelegter Staatsbürgerschaft“ im Jahre 1992 (Botschaft von Estland in Berlin Download:

sozioökonomische, kulturelle und geographische Segregation zwischen dem ethnisch-estnischen und dem ethnisch nicht-estnischen Bevölkerungsteil, insbesondere dem ethnisch russischen, ist bis heute deutlich sichtbar. Dies gilt insbesondere für Tallinn und die nord-östlichen (ehemaligen) Industrieregionen mit ihren sehr hohen Anteilen russischsprachiger Bevölkerung.

Die politische Wende in der Sowjetrepublik Estland war also in erster Linie eine nationale Frage und weniger eine Systemfrage. Die Unabhängigkeit wurde als Restitution der Nationalstaatlichkeit verstanden (vgl. auch Lagerspetz/Maier 2004, S. 71), die aus estnischer Sicht durch die Okkupationen, zuletzt durch Russland, und einem erpressten Beitritt zur Sowjetunion ausgesetzt worden war. Die nationale Identität und Souveränität waren das Vehikel für den politischen Kampf. Bürgerrechte waren anders als in anderen Revolutionen Osteuropas ein „Nebenziel“.

II.2.2. Die vertikale Staatsorganisation

Mit der vertikalen Staatsstruktur kann beschrieben werden, welche Macht die Zentralregierung hat, den unteren Gebietskörperschaften Vorgaben zu machen und diese durchzusetzen. Wie diese Zusammenhänge im einzelnen aussehen, ist auf der Grundlage empirischer Untersuchungen westlicher Demokratien formuliert worden (Pollitt/Bouckaert 2004). Die vertikale Staatsstruktur wird anhand von Budgetdaten – wie der Verteilung der Steuererhebung zwischen den Gebietskörperschaften und dem Anteil an den Staatsausgaben – und dem Verhältnis der Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes auf nationaler zu lokaler Ebene ablesbar (Pollitt/Bouckaert S. 41ff).

Estlands Gebietskörperschaftsstruktur entwickelte sich aus einem sowjetischen, zentralstaatlichen Modell ohne jede kommunale Selbstverwaltung zunächst zu einer dreistufigen Struktur mit Kommunen, Regionen und Zentralregierung. Dann wurde, insbesondere orientiert an den finnischen Erfahrungen, die heutige zweistufige Organisation mit Kommunen und einer zentralstaatlichen Ebene gebildet. Die Kommunen werden von der zentralstaatlichen Ebene durch die Landkreise kontrolliert. Die ursprüngliche historische, zaristisch geprägte Dezentralität mit sehr

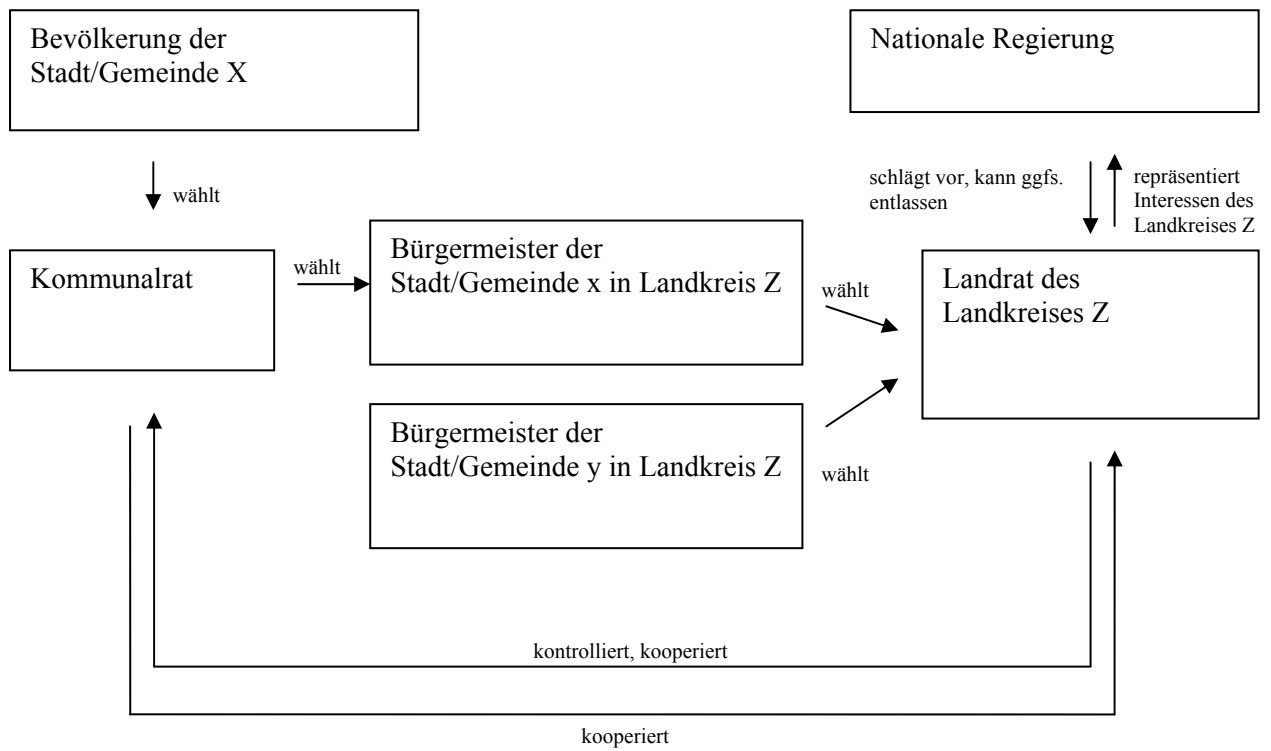
starken lokalen Regierungen wurde nicht wieder umgesetzt (vgl. Estonian Institute 2002 Download 12.1.2005).

Die vertikale Staatsstruktur in Estland ist also zweistufig: der nationalen Ebene unterstellt ist die kommunale Ebene mit eigenständigen repräsentativen und exekutiven Institutionen. Eine regionale Zwischenebene gibt es seit dem „County Administration Act“ aus dem Jahre 1993 nicht mehr: eigenständige Gebietskörperschaften zwischen nationaler und lokaler Ebene wurden abgeschafft und die Landkreise als repräsentative Instanzen der Zentralregierung mit Landräten an der Spitze (Estonian Institute 2002 Download 12.1.2005) eingesetzt. Die Zentralregierung ist auf regionaler Ebene mit regionalen Büros der Ministerialverwaltung und anderen nationalen Agenturen vertreten. Auch auf kommunaler Ebene gibt es Ableger nationaler Institutionen wie zum Beispiel kommunale Steuerbehörden und Statistikbehörden (Ministry of Internal Affairs o.J., S. 9).

Es gibt insgesamt 15 Landkreise, die fünf bis 26 Gemeinden umfassen können (Ministry of Internal Affairs o.J., S. 8) und in denen die insgesamt 42 Städte und 205 Gemeinden zusammengefasst sind. Auf kommunaler Ebene wird der Kommunalrat (Rat der kommunalen Selbstverwaltung) alle drei Jahre von allen dauerhaft dort lebenden Einwohnenden gewählt. Es besteht also ein kommunales Ausländerwahlrecht im Gegensatz zur nationalen Ebene, wo das Wahlrecht an die Staatsbürgerschaft gebunden ist. Der Kommunalrat bestellt die Regierung (Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung) und die Bürgermeister/-innen. Die Bürgermeister/-innen der zum Landkreis gehörenden Städte und Gemeinden wählen den von der Zentralregierung vorgeschlagenen Landrat.

Aufgabe der Landräte ist zum einen die Vertretung der nationalen Ebene. Sie kontrollieren die Kommunalregierung auf die Rechtmäßigkeit ihrer Arbeit hin als auch die Umsetzung der rechtlich übertragenen staatlichen Aufgaben an die Kommunen. Zum anderen vertreten die Landräte die regionalen Interessen bei der Zentralregierung.

Schematische Darstellung der vertikalen Staatsstruktur



II.2.2.1. Die Aufgabenteilung und die Budgetverteilung

Zu den Hauptaufgaben der Lokalregierungen gehört das Angebot öffentlicher Leistungen. Aufgaben, die die Kommunen zwar in Eigenregie, aber im Auftrag der Zentralregierung erledigen, sind u.a. die kommunale Infrastruktur wie Gemeindestraßen und Wohnungsbau, Feuerwehr und Gemeindezentren. Die nationale Ebene stellt die staatliche Polizei und die Kommunen stellen die kommunalen Sicherheitsdienste (§ 53 Gov. Org. Act). Zu den mit der nationalen Ebene gemeinsam erledigten Aufgaben gehören Sicherheit, Bildung und Freizeit, Gesundheit und Sozialhilfen (z.B. Arbeitslosigkeit, Altenhilfe) (Estonian Institute 2002 Download: 12.1.2005). Bezüglich der Bildung behält sich die Zentralregierung allerdings die höhere Bildung, die Lehrerausbildung und die Schulbuchkontrolle sowie die Bezahlung und soziale Absicherung des Lehrpersonals, auch an Grundschulen, vor. Die Lokalregierungen sind damit vor allem für den Bau und den Betrieb der nicht-universitären Bildungseinrichtungen zuständig (Ministry of Internal Affairs o.J., S. 15). Kommunen und Ländräte teilen sich die Zuständigkeit für Regionalentwicklung.

Vom Aufkommen national erhobener Steuern erhalten die Kommunen 56% der Einkommensteuer, was ca. die Hälfte der kommunalen Budgets ausmachen (Estonica Download: 12.01.2005, S. 3). Der Verteilungsschlüssel führt jedoch zu großen Differenzen der Zahlungen an die unterschiedlichen Kommunen (ebd.).⁴¹ An anderen Steuern mit hohem Aufkommen, wie der Mehrwertsteuer und der Körperschaftsteuer, werden die Kommunen nicht beteiligt. Zweckgebundene sowie allgemeine Zuweisungen der Zentralregierung machen zusammen weitere ca. 23% der kommunalen Haushalte aus (Estonica Download: 12.1.2005, S. 3). Über deren Verwendung wird jedoch auf nationaler Ebene entschieden (Estonian Institute 2002, S.5) und die Zentralregierung macht vielfach von ihren Einflussmöglichkeiten Gebrauch (Estonica Download: 12.01.2005, S. 2). Die Zuweisungen sind vor allem vorgesehen für die oben genannten, sowie weitere Aufgaben, die unter anderem im Local Government Organisation Act geregelt sind (Estonian Institute 2002: Download 12.01.2005, Estonica Download: 12.01.2005).

⁴¹ Zu Einzelheiten der Finanzstruktur zwischen Kommunen und Zentralregierung s. Pedast Saar Download 12.1.2005 und Ministry of Internal Affairs o.J.

Die lokalen Gebühren und Steuern (Wahl-, Schiffs-, Werbungssteuer, Straßenerschließungssteuer, Kfz-, Haustier- und Vergnügungssteuer) machen je nach Wirtschaftsstruktur nur einen geringen bis gar keinen Anteil am kommunalen Einkommen aus. Der Anteil lokaler Steuern beträgt im Durchschnitt ca. 5%, hinzu kommt der Anteil von Gebühren und anderen Einnahmen mit ca. 3% des Budgets (Estonica Download: 12.01.2005, S. 3, Estonian Institute 2002: Download 12.01.2005, S. 5, vgl. § 157, 2 der estnischen Verfassung). Zur Erfüllung der Aufgaben und dem Angebot an öffentlichen Leistungen sind die Kommunen also vollständig auf die Zentralregierung angewiesen. Sowohl die Schwankungen im lokalen Steueraufkommen als auch die Angewiesenheit auf die zentralstaatlichen Zuweisungen verhindern eine längerfristige, politische Projektplanung auf lokaler Ebene (Estonian Institute 2002 Download: 12.01.2005).

Auch auf der Ausgabenseite ist die Dominanz der Zentralregierung sichtbar. Im Gesundheitsbereich und Sozialhilfebereich trägt die nationale Ebene deutlich über 90% der Ausgaben. Im Bildungsbereich tragen die beiden Gebietskörperschaften jeweils um die 50% der Ausgaben (Ministry of Internal Affairs, o.J., S. 7). Der einzige Bereich, in dem die lokale Ebene klar dominiert ist der Wohnungsbau, wo die Ausgaben fast komplett von ihr allein getragen werden (Fuller 2001, S. 16). Hier liegt aber schließlich auch die Zuständigkeit ganz bei den Kommunen.

II.2.2.2. Das Beschäftigtenverhältnis

Die Dominanz der Zentralregierung zeigt sich auch im Verhältnis der Beschäftigten der nationalen und lokalen Ebene. Das Verhältnis von zentralstaatlichem Personalbestand zu lokalem beträgt 4:1 (s. auch hier „Öffentlicher Dienst“, S. 114).

Die Chance zu einer politisch besonderen Rolle auf nationaler Ebene haben die Kommunen bei der Präsidentschaftswahl, falls das Parlament Riigikogu keine 2/3 Mehrheit für einen Kandidaten bei maximal drei Wahlgängen zustande bringt. Dann wird ein Wahlgremium zusammengestellt, in dem Vertreter/-innen der Kommunalräte in der Mehrheit sind: zu den 101 Abgeordneten des Riigikogu kommen 273 Kommunalvertreter/-innen (Lagerspetz/Maier 2004, S. 76) – wobei auch kleine Kommunen unverhältnismäßig viel Gewicht erhalten. Die Wahl des vorherigen Präsidenten Arnold Rüütel (2001-2006), der sich als kommunistischer Politiker für die Unabhängigkeit verdient gemacht hatte und der in ländlichen

Gebieten sehr beliebt ist, wird auf diese Form der Beteiligung der Kommunen zurückgeführt (Estonica Download: 12.1.2005).

Zur Staatsstruktur gehört auch der Grad der Agencyfizierung (vgl. Pollitt/Bouckaert 2004, S. 41f). Ohne im Weiteren näher auf die Agencystruktur Estlands einzugehen⁴², soll hier lediglich festgehalten werden, dass das Verhältnis des Personalbestands von Ministerien zu nachgeordneten Aufsichtsbehörden und Agenturen in etwa 1:6 ist. Es kann also von einer ausgeprägten Agencystruktur gesprochen werden.

Es lässt sich also festhalten, dass in der zweistufigen vertikalen Staatsstruktur die kommunale Ebene von der zentralstaatlichen Ebene abhängig ist. Sie hat keine Gesetzgebungskompetenzen, sondern die verfassungsmäßige Aufgabe, die lokalen Angelegenheiten entsprechend der Gesetze zu organisieren und zu regulieren (§ 154, 1). Die Kommunen sind finanziell nicht autonom und mit geringen Steuererhebungsrechten ausgestattet. Sie sind in ihrer Aufgabenerfüllung sowohl finanziell als auch in der Aufgabenstruktur von den Vorgaben der nationalen Ebene abhängig. Steuern werden vornehmlich dort erhoben und mit Vorgaben für die Verwendung an die Kommunen verteilt. Auch die Aufgabenverteilung bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern zeigt, dass die zentralstaatliche Ebene wichtige Funktionen nicht vollständig in die Hände der Kommunen gibt. Allerdings ist die Aufgabenerfüllung an die untere Ebene abgegeben. Des Weiteren übt die Zentralregierung über die Landräte Kontrolle auf die kommunale Ebene aus. Bezüglich des Indikators vertikale Staatsstruktur ergibt sich die Einschätzung, dass Estland ein unitaristisch-zentralistischer „Einheitsstaat“ ist (Ismayr 2004b, S. 12, vgl. auch Fuller 2001, S. 16). Denn auch wenn bezüglich der staatlichen Service- und Dienstleistungen, insbesondere im Bereich Erziehung (vgl. Pollitt/Bouckaert 2004, S. 43) die nationale Ebene die Organisation und Durchführung auf die kommunale Ebene übertragen hat, kann dies aufgrund der Finanzierung und rechtlichen Aufgabendefinition durch die zentralstaatliche Ebene nicht als Indiz für Föderalität gewertet werden.

⁴² Zu Agencies s. einführend OECD 2001, zu estnischen Agencies im Telekommunikationssektor siehe Tragl 2004b, zum Agrarsektor Tragl/Strohbach 2004.

II.2.3. Die politischen Akteure

Im Folgenden werden die zentralen, staatsnahen politischen Akteure, also die Regierung, Parteien und das Parlament, vorgestellt. Da eine hohe Anwesenheit von Frauen in politischen Entscheidungsgremien als Indiz – nicht als Garant - für eine höhere Rezeptivität gleichstellungspolitischer Anliegen und damit für eine höhere Durchsetzungswahrscheinlichkeit gilt (s. z.B. Matland 2004), soll auf diesen Aspekt explizit eingegangen werden. Darüber hinaus soll auch beachtet werden, ob und inwiefern das Thema Gleichstellung als Distinktionsmerkmal und als Profilierungsthema von den Regierungen und Parteien genutzt wird.

II.2.3.1. Die estnische Regierung⁴³

Estland ist eine parlamentarische Demokratie mit einem Einkammersystem. Der Präsident wird in der Regel vom Parlament Riigikogu gewählt⁴⁴. Ein Präsident muss während seiner Amtszeit seine Parteimitgliedschaft inklusive Parteiämter ruhen lassen und eine eventuelle Beamtenstellung aufgeben (estn. Verf. § 84). Diese Trennung von Partei und Staat wird als „Abgrenzung zu den Parteiartikeln kommunistischer Systeme“ (Ismayr 2004, S. 13) interpretiert. Der Präsident hat vor allem repräsentative Funktionen und exekutive Aufgaben wie die Verkündung von Gesetzen, die Bestellung des Ministerpräsidenten und die formale Bestellung der Regierungsmitglieder (vgl. Lagerspetz/Maier 2004, S. 75, Estonica Download: 20.02.2006).

Der estnischen Regierung steht der Premierminister vor. Er wird vom Parlament Riigikogu auf Vorschlag des Präsidenten gewählt. Nicht immer ist der Premier Vorsitzender der größten im Parlament vertretenen Partei. Seine politische Autorität hängt von seiner Stellung innerhalb seiner eigenen Partei und von der Stärke der Partei im Vergleich zu den anderen Koalitionsparteien ab. Der Premierminister gilt als „Supervisor of the work of the government“ (Estonica Download 12.1.2005). Dies gilt jedoch eher im koordinativen Sinne, da er nicht mit Richtlinienkompetenz ausgestattet ist (s. Dahlmann 2005, S. 14).

⁴³ Für Details zum Regierungssystem siehe die Dissertationen von Tragl (2007, S. 143ff) und insbesondere zu Premierminister und Staatskanzlei von Dahlmann (in Arbeit). S. auch Dahlmann 2005.

⁴⁴ Zur Rolle der Kommunen bei Präsidentschaftswahl s. hier S. 53.

Dem Premier untersteht die Staatskanzlei (Riigikantselei). Dies ist die Verwaltungsbehörde, die die Koordination und die Zuarbeit für die Regierung leistet aber keine exekutive Funktion hat. Ihre zentrale Aufgabe ist die Beratung und Unterstützung der Regierung und die Entwicklung der politischen Leitlinien. Der Staatskanzler, der die Staatskanzlei als oberster Verwaltungsleiter führt, wird wie die Minister vom Premierminister ernannt. Er hat den Rang eines Ministers und nimmt mit Rederecht an den Sitzungen des Kabinetts teil (estn. Verf. § 95)⁴⁵.

Der Premierminister und die Minister, auch einzelne, können durch Misstrauensanträge des Parlaments aus der Regierung entlassen werden (estn. Verf. § 97). Im Falle eines erfolgreichen Misstrauensantrags gegen den Premier tritt die gesamte Regierung zurück (Sootla 2001, S. 2). Misstrauensanträge gegen die Regierung oder den Premier müssen jedoch im Zusammenhang mit einem Gesetzentwurf gestellt werden (Ismayr 2004a, S. 113).

Die Regierungen in Estland setzen sich aus Koalitionen zusammen, die in der Regel aus mindestens drei Parteien bestehen. Der Regierung gehören in der Regel Parteipolitiker an. Früher war es jedoch nicht unüblich, Minister und Ministeriumsberater, die keiner Partei zugehören, in die Regierung aufzunehmen (vgl. Sootla/Velthut 2001, S. 9). Deren Zahl ist aber kontinuierlich gesunken (s. Estonica Download: 20.02.2006).

Nicht immer kommen die Regierungskoalitionen auf eine absolute Mehrheit. Bis zum Jahr 2005 kamen vier von neun Regierungskoalitionen auf die absolute Mehrheit (vgl. Übersicht Dahmann 2005, S. 9). Die Regierungen sind geprägt von einer relativen Instabilität, so dass es seit 1992 zwar erst drei Mal zu Neuwahlen kam, bis 2004 aber insgesamt acht Regierungskoalitionen die Staatsgeschäfte führten⁴⁶. Dennoch kann die Kontinuität der Regierungsarbeit als relativ stabil angesehen werden (s.u. „Nature of Government“), da grundsätzliche Richtungsentscheidungen von Reformen nicht in Frage gestellt werden sowie

⁴⁵ Kabinett wird hier im Sinne der Gesamtheit der Minister benutzt. Im estnischen politischen Sprachgebrauch jedoch bedeutet es die informellen Treffen der Regierungsmitglieder an denen ihre Regierungsberater, der Staatskanzler und Fraktionsvorsitzende aus dem Parlament teilnehmen können. Für Details zu Ablauf und Bedeutung dieser Treffen siehe Sootla/Velthut 2001.

⁴⁶ Zusammenfassung aus den Zusammenstellungen von Lagerspetz/Maier 2004. Aktuelle Daten sind in der Dissertation von Dahmann erhältlich.

teilweise auch hohe personelle Kontinuitäten gegeben sind (Dahlmann 2005, vgl. auch Ismayr 2004a, S. 113).

Die Anzahl der Minister ist auf 14 begrenzt⁴⁷, wobei einige Minister auch kein eigenes Ressort leiten sondern vom Premierminister zugewiesene Aufgaben übernehmen. Beispiele für diese Aufgabenbereiche sind „Bevölkerung“ und „Regionale Angelegenheiten“. Minister können seit 2003 einen Hilfsminister bestellen, der ausgewählte Verwaltungseinheiten leitet sowie vom Minister zugewiesene Aufgaben übernimmt. Bisher wurde von dieser Möglichkeit jedoch kaum Gebrauch gemacht.

Wie in allen vormals kommunistischen Ländern ging der politische Umbruch mit einem dramatischen Rückgang des Einflusses von Frauen in der Politik einher (Matland 2004, u.a. S. 23) und stellte damit die geringe Einflussmacht von Frauen aus der Vorkriegszeit wieder her. In den heutigen estnischen Regierungen sind Frauen immer stark unterrepräsentiert. Von den 14 Ministern sind meist ein bis zwei Frauen. Lediglich in zwei Regierungen (bis zum Jahre 2004) hatten drei bzw. fünf Frauen politische Gestaltungsmacht⁴⁸. Der CEDAW Kommentar der UNO⁴⁹ von 2002 erwähnt die geringe Repräsentanz von Frauen in estnischen Entscheidungsgremien in Politik und Gesellschaft kritisch (Hazelle 2002, Abschnitt b) Pkt. 33).

Frauen- bzw. gleichstellungspolitisch haben sich nur wenige Regierungen profiliert. Zu erwähnen ist der konservative Premierminister Mart Laar, der im Jahre 2001 für die Entwicklung eines eigenständigen Gleichstellungsgesetzes plädierte. Ein Jahr vorher hatte seine Regierungskoalition (Pro Patria, Reformpartei, Gemäßigte) auf Antrag der Gemäßigten (später Sozialdemokraten, s.u.) die Erweiterung der Zuständigkeiten des Sozialministeriums um die Förderung der Geschlechtergleichstellung durchgesetzt. Mit beiden Entscheidungen wurden die Vorgaben Europäischer Richtlinien umgesetzt (s. ausf. hier unter „Die Entwicklung der estnischen Gender Equality Executive“, ab S. 165).

⁴⁷ In der Literatur wird die Begrenzung der Anzahl der Ministerien manchmal als verfassungsmäßig dargestellt. Im Verfassungstext selbst ist die Begrenzung jedoch nicht erwähnt sondern im Government of the Republic Act.

⁴⁸ 1. Regierung Maart Laar Okt. 1992 – Nov. 1994 und Siim Kallas Jan 2002 – April 2004 (Raitviir 2004, S. 42).

⁴⁹ CEDAW: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

II.2.3.2. Die Parteien in Estland

Neben einer allgemeinen Einführung in das Parteiensystem geht es hier um die Frage, welche Parteien in Estland gleichstellungspolitisches Potenzial haben. In den meisten westeuropäischen Ländern haben links orientierte bzw. sozialdemokratische Parteien die Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik vorangetrieben (s. Stetson/Mazur 1995). Diese Parteien befinden sich in Estland aufgrund des Anti-Sowjetismus jedoch in einer spezifischen Situation, der im Folgenden besondere Beachtung zu schenken sein wird.

Methodische Vorbemerkungen

Die Einteilung des Parteienspektrums in eine Rechts-Links-Skala hat für Estland – u.a. aufgrund der wenig stabilen Wählerklientel, an deren Interessen sich die Parteien orientieren könnten – eine geringe Aussagekraft für das politische Verhalten von Parteien. Darüber hinaus können koalitionspolitische Aspekte eine größere Rolle als die politische Ausrichtung spielen (s. hierzu „Nature of Government“, S. 63). Um ein Beispiel zu geben, wie wenig eine Themenzuordnung anhand der rechts-links Skala funktioniert, sei die Estonian People's Party genannt: sie hat trotz ihres rechts-konservativen Profils als „ländliche Partei“ auch die junge, urbane und intellektuelle Wählerschaft im Blick. In westlichen Maßstäben also eine linke, gar grün angehauchte Partei. Gleichzeitig ist sie aber auch nationalistisch (Raitviir 2004, S. 9). Die politikwissenschaftliche Rechts-Links-Skala soll dennoch auch für die estnischen Parteien genutzt werden, wobei die Zuordnung nach Raitviir (2004) erfolgt, die sich hierfür vor allem an der Affinität oder Distanz zu Wirtschaftsliberalismus und weniger anhand von allgemeinen Werteorientierungen orientiert hat.

Die Webseiten von manchen Parteien, wie z.B. die der Reformpartei und der Volksunion, sind nicht auf Englisch verfügbar. Aus diesem Grund können die Informationen von Wissenschaftler/-innen nicht systematisch mit der Selbstdarstellung der Parteien abgeglichen werden. Auch Hinweise auf eine Responsivität für Gleichstellungsfragen oder gleichstellungspolitische Arbeitskreise können deshalb nicht geprüft werden, sondern müssen aus der einzig zu diesem

Thema erhältlichen Publikation „Research on governance: Women and Men Politicians' Equality“ von Raitviir 2004⁵⁰ übernommen werden.

Die Parteienlandschaft

Estlands Parteiensystem kann gemessen an den Indikatoren, „Parteifragmentierung“, „Gesellschaftliche Konfliktlinien (Cleavages)“ und „Organisationsgrad der Parteien“ weiterhin als in der Konsolidierung begriffen eingestuft werden (vgl. auch Petai/Kreuzer 1999). Die Entwicklung eines funktionierenden Parteiensystems trifft in den jungen Demokratien des Baltikums auf die großen Schwierigkeiten, die die Jahrzehnte kommunistisch diktiertem politischer Betätigung hinterlassen haben. Politik leidet weiterhin am nachhaltigen Imageverlust, das ihr als ehemals pseudodemokratisches Betätigungsfeld in der Diktatur anhaftet (vgl. Havelková 1995, S.153, Matland 2004, S. 10). Nur ein Fünftel der Bevölkerung hat Vertrauen in diese Institution (TNS Opinion & Social 2005b, S. 3). Zivilgesellschaftliche Kompetenzen zur politischen Partizipation sind sehr schwach ausgeprägt, Parteiloyalität sowohl von aktiv als auch passiv Wählenden bildet sich kaum aus und gesellschaftliche Organisationen, die die Bildung von Parteien unterstützen könnten, fehlen oder sind mit sich selbst beschäftigt (vgl. Petai/Kreuzer 1999, S. 159 ff).

Estland hat ein Mehrparteiensystem, in dem sich bisher jedoch keine konstant dominierenden Parteien herauskristallisiert haben. Die Parteienlandschaft ist, wie in vielen anderen jungen mittel- und osteuropäischen Demokratien, zersplittert und unübersichtlich⁵¹. Lediglich die Estnische Reform Partei war seit 1995 an den Regierungskoalitionen beteiligt (vgl. Raitviir 2004, S. 10) und stellt auch aktuell (Februar 2007) den Ministerpräsidenten Andrus Ansip. Die Parteienlandschaft ist geprägt von einer Vielzahl, meist kleiner Parteien, die sich gründen, abspalten, vereinigen und oft auch wieder von der politischen Bühne verschwinden. Ein Grund für die Fluktuation ist die geringe Parteibindung der Wähler/-innen und die damit verbundene starke Wählerfluktuation, die für osteuropäische Länder typisch ist (Ismayr 2004a, S. 115). Der Prozentsatz der Wechselwähler betrug in Estland 24%. Die durchschnittliche Volatilität in den europäischen Demokratien betrug selbst in

⁵⁰ Die Untersuchung erfolgte im Rahmen des EU Projekts „Mass Media in (Re-)Distribution of Power“ der Rahmenstrategie der Europäischen Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005).

⁵¹ Für eine Genealogie der estnischen Parteien bis 1999 siehe Petai/Kreuzer 1999.

den unruhigen Zwischenkriegsjahren nur um die 10% (Petai/Kreuzer 1999, S. 165f). Die Parteien haben wenig Rückhalt in der Bevölkerung, da nur ca. 2-5% der wahlberechtigten Bevölkerung in Parteien organisiert ist (vgl. Laas/Ringmaa 2002, S. 12, Raitviir 2004, S. 7). Knapp die Hälfte der Parteimitglieder sind Frauen (Laas/Ringmaa 2002, S. 12).

Parteien verfügen über eine nur schwache Infrastruktur zur Personalrekrutierung, selten über eine landesweite Organisation (s. Petai/Kreuzer 1999) und über wenige Ressourcen zur Politikentwicklung (Sootla 2000). Parteien scheinen bezüglich der Politikformulierung nicht mit dem Regierungsapparat konkurrieren zu können (s. Seite 62).

Post-kommunistische Parteien im Sinne von Nachfolgern kommunistischer Ideologien gibt es zwar, sie haben jedoch anders als in anderen osteuropäischen Ländern keine Bedeutung erlangt. „Estonia differs from other European state by having weak leftist activity. Either the rightist leaning (conservatives and neo-liberals) parties have been in power 1992-2004 almost without interruption, or those with no clear ideology but with orientation towards business (Coalition Party)“ (Raitviir 2004, S. 8). Die Sowjeterfahrung hat das gesamte politisch linke Spektrum suspekt gemacht (s. Anti-Sowjetismus), so dass lange Zeit jede Assoziationsmöglichkeit mit „Sozialismus“ und jedwede mögliche Ähnlichkeit mit sozialistisch-egalitären Ideologien von den politischen Eliten vermieden wurde. Namensbestandteile mit „sozial-“ wurden zeitweilig nicht benutzt. So hieß die Estnische Sozialdemokratische Partei zwischen 1996 und 2003 aus wahltaktischen Gründen (s. www.sotsdem.ee) „Moderates“ (Mõõdukad)⁵², obwohl sie seit 1990 der Sozialistischen Internationalen (und seit 2003 den Europäischen Sozialisten) angehört. Neben links-außen Parteien von Bedeutung fehlen auch radikale Parteien am rechten Rand.

Die wichtigsten Parteien des mitte-rechts und rechten Spektrums sind die rechts- und neo-liberale Estnische Reformpartei (Eesti Reformierakond), die christdemokratische Pro Patria Union (Isamaaliit) und die rechts-konservative Res Publica (Erakond Res Publica). „*Centre-right and rightist parties (...) want less government and are*

⁵² Die Rückbenennung kann als Hinweis auf eine Rehabilitierung des Sozialen gewertet werden (s. Normativ-kognitive Grundorientierungen).

interested in the individual, the economy and employers, but not in the peoples' social needs“ (Raitviir 2004, S. 10, kursiv im Original). Die Pro Patria Union und Res Publica vereinigten sich am 4. Juni 2006 zu „Isamaa ja Res Publica Liit“.

Die wichtigsten Parteien (vgl. u.a. Raitviir 2004, S.7) mit mitte-links Orientierungen sind die Estnische Sozialdemokratische Partei (Mõõdukad), die links-liberale Estnische Zentrumspartei (Eesti Keskerakond) und die national-konservative Volkunion (Eestimaa Rahvaliid). „The centre-left parties place greater than average importance in governmental intervention in the society, employees' interests and social protection of people.“ (Raitviir 2004, S. 9) Die Zentrumspartei und die Sozialdemokratische Partei schickten in den Jahren 1990-2003 die meisten Frauen ins Parlament (ebd.). Im Allgemeinen scheinen in Übereinstimmung mit Befunden der vergleichenden Forschung zu Frauenpolitik auch in Estland links-orientierte Parteien relativ zu rechts-orientierten Parteien den Frauen etwas mehr Chancen zu geben, politische Gestaltungsmacht zu erlangen.⁵³

Die sechs vorgestellten Parteien haben jeweils Frauensektionen⁵⁴ die jedoch kein feministisches Profil und keinen größeren Einfluss ausüben: „[The] women's associations [...] are not particularly active and do not play a significant role in the life of the party or gender equality questions. (...) The women's associations are faced with the risk of being pushed aside from ‚big politics‘, i.e., assigned to ‚women's things‘. (...) [C]entre-left parties give lukewarm support to gender equality while centre-right parties give it a cold shoulder“ (Raitviir 2004, S. 10f). Diese allgemeine Marginalisierung hat ihre Entsprechung auf der individuellen Ebene (vgl. Mayntz 1995, S. 11 zu Eigendynamik): „Since feminism is not too popular, politicians that [sic!] support gender equality are not very eager to exhibit their ideas“ (Raitviir 2004, S. 10). Die Parteizugehörigkeit hat dabei keinen Einfluss auf die individuelle Affinität oder Durchsetzungsfähigkeit von gleichstellungspolitischen Themen: „On an individual level, one finds within a party great diversity on the question of gender equality: one can find passionate feminists in a right-wing party

⁵³ Für eine ausführliche Analyse der Gründe für die geringe politische Partizipation von Frauen in den post-kommunistischen Ländern, die auch eine gute Einführung in die Debatte zum Kernthema der politikwissenschaftlichen Genderforschung „Politische Repräsentation“ beinhaltet, siehe Matland 2004.

⁵⁴ „In the case of the Reform Party, the women's division is known as ‚Club‘, and Mõõdukad women's division is known as ‚assembly‘.“ (<http://www.enut.ee/enut.php?keel=ENG&id=50>, s. auch ENUT Download: 19.07.2006)

and their opposites in a left-wing party. (...) And their own parties do not share their ideas and do not want to integrate feminism into their party ideology“ (Raitviir 2004, S. 10).

Im Herbst 1998 haben sich die Frauensektionen von elf Parteien zum „Roundtable of Political Party Women’s Associations“⁵⁵ zusammengeschlossen⁵⁶. Zielsetzungen des Gremiums sind eine humane Gesellschaft, Verbesserung des politischen Klimas und die Förderung der Beteiligung von Frauen in der Politik (Laja 2000, S. 69). An dem Zusammenschluss der Parteifrauen engagieren sich auch Frauen, die nicht Parteimitglieder sind (estn. Interviewpart.). Dieser runde Tisch ist also offen für weitere Akteurinnen und kann damit als ein Kommunikationsforum zwischen Parteipolitik und gesellschaftlichen Interessen verstanden werden kann.

II.2.3.3. Das Parlament

Das parlamentarische System Estlands ist ein Mehrparteiensystem in dem alle vier Jahre die Wahlen der 101 Parlamentarier/-innen vorgesehen sind. Die Anzahl der im Parlament Riigikogu vertretenen Parteien liegt zwischen sechs (Parlament mit Wahl von 2.3.2003) und neun (erste Parlamentswahl vom 20.9.1992). Im Parlament ist die russische Bevölkerungsminderheit nicht repräsentiert, da russische Parteien lediglich auf kommunaler Ebene Erfolg haben. Der Männeranteil im Parlament ist sehr groß und beträgt ca. 83 % (Statistical Division of United Nations Economic Commission for Europe 15. Januar 2005). Estland liegt damit, was die ungleiche Repräsentation der Geschlechter angeht, über dem europäischen Durchschnitt (ca. 78% Männer zu 22% Frauen).

Regierung und Parlament bringen zu ungefähr gleichen Teilen Gesetzesvorhaben ein (Lagerspetz/Maier 2004, S. 86), wobei die Regierung deutlich erfolgreicher zum Policy Making Prozess beiträgt: „A majority of the significant drafts discussed in the Riigikogu comes from government officials, while a smaller proportion is prepared by parties via their Riigikogu fractions“ (Estonica Download 22.1.2005). In der Zeit von 1996-1997 kamen 46% aller Gesetzesvorschläge von der Regierung. Hiervon waren 89% erfolgreich. Die Fraktionen brachten immerhin 27% ein, wovon

⁵⁵ Da diese Vereinigung nicht in der ENUT Datenbank verzeichnet ist, kann der estnische Begriff hier nicht angegeben werden.

⁵⁶ Für eine Liste der beteiligten Parteien siehe Laas o. J.b

allerdings weniger als die Hälfte (42%) erfolgreich waren. Einzelne Parlamentsmitglieder initiierten 17% der Gesetze (47% erfolgreich). Die parlamentarischen Komitees brachten mit 11% zwar die wenigsten Gesetze ein, waren dafür aber ähnlich erfolgreich wie die Regierung mit ihren Entwürfen (81%)⁵⁷. Das Missverhältnis liegt darin begründet, dass Parteien über wenige Strukturen zur Politikanalyse und -entwicklung verfügen.

Parlamentarierinnen aller Parteien sind in der „Women’s Association of the Parliament“ (Riigikogu Naiste Ühendus) organisiert. Diese überparteiliche Vereinigung wurde 1998 von den damaligen elf weiblichen Abgeordneten gegründet, um den Zugang von Frauen zu politischen Ämtern zu unterstützen (Laja 2000, S. 67). Diese Gruppe arbeitet mit dem „Round Table of Political Party Women“ und Politikerinnen aus anderen Ländern zum Thema der politischen Repräsentation von Frauen zusammen. Unter anderem wurden, ähnlich wie z.B. in den Niederlanden und Belgien⁵⁸, überparteiliche Wahlkampagnen organisiert, die die Wähler/-innen mit dem Slogan „30% Frauen ins Parlament!“ zur Stimmabgabe für Frauen aufriefen (Laas/Ringmaa 2002, S. 12). Überzeugende Ergebnisse waren jedoch weniger zu erwarten als Befremden: „(...) women electors were not ready for gender equality during the latter half of the 1990s and feminist activities felt very strange“ (Raitviir 2004, S. 11)

II.2.4. „Nature of Government“: die demokratietheoretische Einordnung Estlands

In der vergleichenden Forschung zu Verwaltungsreformen wurde die Typenbildung der Demokratieforschung (s. Schmidt 1997) fruchtbar gemacht, um Aussagen über die Durchsetzungsfähigkeit von Regierungen bei Reformvorhaben zu treffen. Es handelt sich bei den Demokratietypen um die Beschreibung unterschiedlicher Merkmale der Exekutive, wie die Bedingungen für Entscheidungsprozesse und deren Umsetzung, die eingebundenen Akteure und die vertikale Staatsstruktur. Es geht also nicht um Regierungstypen sondern um Demokratietypen, die sich auf dem

⁵⁷ Daten des „Riigikogu Kroonikast“ UNDP Estonia Download: 12.08.2004.

⁵⁸ Hier hieß das Motto „Kiez Vrouw!“ („Wähl Frau!“).

Kontinuum von Mehrheitsdemokratie bis Konsensdemokratie⁵⁹ bewegen. Ziel der Demokratieforschung war es ursprünglich, unterschiedliche Demokratietypen nach ihrer Leistungsfähigkeit zu bewerten. Die Demokratietypen können aber auch genutzt werden, um das „Wesen der Regierung“ zu verstehen und anhand dessen die Reformfähigkeit von Staaten einzuschätzen („Nature of Government“ Pollitt/Bouckaert 2004, S. 47ff). Wie eine Regierung Querschnittsreformen einführen und umsetzen kann und wie nachhaltig diese sein werden, hängt schließlich wesentlich vom Spielraum bzw. der Macht und vom Stil der Entscheidungsfindung der Regierung ab. Die Einordnung Estlands in das Kontinuum der Demokratietypen ist also relevant für die Umsetzung von Gender Mainstreaming. Darüber hinaus sind die Demokratietypen an dieser Stelle aber auch interessant, weil sie auf unterschiedliche Demokratieeigenschaften hinweisen: so sind in Konsensdemokratien politische Rechte und Ressourcen wie Bildung tendenziell egalitärer verteilt und Frauen und Fraueninteressen besser repräsentiert (Lijphart 1999, S. 280ff).

Bedauerlicherweise fehlt die Berücksichtigung Estlands in der Demokratietypenforschung, und das Land ist auch in der letzten vergleichenden Untersuchung von Lijphart (1999) nicht aufgenommen worden. Um die „Natur der Regierung“ Estlands dennoch einzuordnen und für die Erklärung der Querschnittsreform Gender Mainstreaming zu nutzen, sollen hier die quantitativen demokratiethoretischen Bewertungsmaßstäbe nach Lijphart für eine grobe aber doch erhellende Einordnung genutzt werden⁶⁰. Für die Einschätzungen werden außerdem Meinungen von Experten herangezogen, die sich zum Politikstil estnischer Regierungen geäußert haben. Denn Demokratien in einer Transitionssituation wie die der jungen mittel- und osteuropäischen Demokratien können oft nicht widerspruchsfrei bestimmt werden. Dies trifft auch für Estland zu: „In Estonia (...) which promoted rapid and radical reforms policy generations and *decision-making styles change very quickly*. The logic of transition calls for the use of fundamentally conflicting values and systemic goals. The immense ideological divide within and between coalitions, and the personification of political conflicts *cause policy making*

⁵⁹ Schmidts Anmerkung folgend, dass die Übersetzung von „consensus democracy“ mit „Konsensusdemokratie“ nicht ganz geglückt ist, soll hier der Begriff „Konsensdemokratie“ benutzt werden (s. Schmidt 1997, S. 241).

⁶⁰ Für eine Übersicht zu qualitativen und quantitativen Maßstäben siehe Schmidt 1997, S. 240ff.

style to oscillate from one end of the consensual – majoritarian scale to the other.“
(UNDP Estonia Download: 12.08.2004, kursiv MK).

Methodische Vorbemerkungen

Wesentlicher Kernpunkt in der idealtypischen Mehrheitsdemokratie ist eine starke Regierung, die aus einer von zwei relevanten Parteien besteht und das Parlament dominiert. Dieses wird mit Mehrheitswahlrecht gewählt, so dass die unterlegene Partei, auch wenn ein sehr großer Teil der Bevölkerung hinter ihr steht, keine Gestaltungsmacht hat. Das Land ist zentralistisch und unitaristisch organisiert. Da Großbritannien diesem Typus entspricht, wird die Mehrheitsdemokratie auch „Westminster-Demokratie“ genannt. Reformen können hier tiefgreifend und schnell durchgeführt werden, da die Regierung die Macht hat, diese allein zu gestalten und potenzielle Gegner nicht einbinden muss. Allerdings können jene bei der nächsten Gelegenheit, insbesondere einem Regierungswechsel, die Reformansätze wieder rückgängig machen. Fraglich ist auch, ob ein politisches Programm, das nicht auf einem breiten Konsens basiert, bei der Umsetzung mit genügend willigen Akteuren rechnen kann, also inwiefern sich beispielsweise die Personen in der Öffentlichen Verwaltung mit den Vorhaben der Regierung identifizieren und zum Gelingen beitragen wollen. Dieser Aspekt wird mit dem Begriff „Ownership“ umschrieben (Pollitt/Bouckaert, S. 48f).

Die idealtypische Konsensdemokratie zeichnet sich unter anderem durch ein Mehrparteiensystem aus, in dem sich tiefgreifende, gesellschaftliche Konfliktlinien (Cleavages) widerspiegeln. So kommt es zu Koalitionsregierungen, die im Verhältniswahlrecht gewählt sind. Parlament und Exekutive halten sich kräftemäßig die Waage. Der Staat ist föderalistisch aufgebaut. Ein Musterbeispiel für eine Konsensdemokratie ist die Schweiz. Je breiter für die Zustimmung von Reformen geworben werden muss, weil sie nur mit Hilfe anderer Parteien beschlossen werden kann, umso größer ist die Gefahr der Kompromissaushandlung, die Reformen verwässern kann. Hingegen bringt ein solches Ergebnis mit sich, dass eine politische Entscheidung viele Unterstützerinnen und Unterstützer findet, die sich einer Umsetzung zumindest nicht entgegenstellen.

In der vergleichenden Auswertung von Lijphart aktualisiert durch Schmidt werden die Indikatoren standardisiert, so dass für die Musterbeispiele Werte von 1,3 für

Großbritannien und $-1,88$ für die Schweiz herauskommen: niedrige Werte weisen auf einen konsensdemokratischen Stil und hohe Werte auf einen mehrheitsdemokratischen Stil hin. Die aufwändige Berechnung der Indikatoren ist an dieser Stelle nicht erforderlich, da eine grobe Einschätzung der Merkmale und die „Insiderbewertungen“ von estnischen Experten ausreichend sind. Es handelt sich bei dieser Einordnung lediglich um eine Annäherung und nicht um eine genaue Messung der Indikatoren. Die methodischen Anforderungen, um die einzelnen Schlüsselmerkmale zu berechnen, sind unverhältnismäßig aufwändig für die hier gewünschten Zwecke. Aus eben diesem Grund wird auch auf eine eingehende Erläuterung demokratiethoretischer Messmethoden verzichtet (hierzu siehe Schmidt 1997 u.a. mit Angaben zu Grundlagentexten).

Der Demokratietyt Estlands: Sowohl als auch?

Mit Lijpharts Modell werden acht Schlüsselmerkmale erfasst, die es ermöglichen, ein Land als Mehrheits- oder Konsensdemokratie zu typologisieren. Drei der acht beziehen sich auf die Föderalismus-Unitarismus-Struktur eines Landes, die oben schon erfasst wurde (s. ab S. 49). An dieser Stelle interessieren folglich die restlichen fünf Merkmale zur Beschreibung des Entscheidungsfindungsstils der Regierung⁶¹. Diese Merkmale sind die Konzentration der Exekutivmacht (1), die Dominanz der Exekutive (2), die Struktur des Parteiensystems (3), die Dimensionalität des Parteiensystems (4) und die wahlrechtsbedingte Disproportionalität der Stimmen- und Parlamentssitzverteilung (5). Auf dieses letzte Merkmal soll für die grobe Einschätzung des estnischen Demokratietypus verzichtet werden, da es neben sehr spezialisierten Daten eine aufwändige Auswertung dieser Informationen erfordert. Hierfür müssen nämlich die durchschnittlichen Abweichungen der Stimmen- und Parlamentssitze der zwei größten Parteien bei nationalen Wahlen gemessen werden. Neben dem Problem der Datenbeschaffung (z.B. Pettai/Kreuzer 1999) und der aufwändigen Auswertung kommt die Schwierigkeit hinzu, dass sich in Estland bisher keine Parteien dauerhaft als die größten etablieren konnten. Im Folgenden werden also die Merkmale 1-4 betrachtet.

1) Die Konzentration der Exekutivmacht: Sie bemisst sich am Zeitraum, in dem die jeweils kleinstmögliche Koalition regierte. In Estland kommen

Minderheitsregierungen häufig vor. Die kürzeste dauerte gerade Mal fünf bzw. vier Monate. Fünf Monate von November 1994 – April 1995 dauerte die Minderheitsregierung unter dem parteilosen Andres Tarand. Die tolerierte Minderheitsregierung unter Tiit Vähi arbeitete vier Monate von November 1996 – März 1997 (s. Dahlmann 2005, S. 9). Etwa die Hälfte der Regierungskoalitionen konnte mit einer, z.T. knappen, Mehrheit regieren. Insgesamt ist bisher keine Regierung wiedergewählt worden, so dass sich die Exekutivmacht eher verteilt als auf eine Partei(engruppe) konzentriert. Dies bedeutet, dass Estland an dieser Stelle eher niedrige Werte erzielen würde und somit in diesem Indikator zur Konsensdemokratie tendiert.

2) Die Dominanz der Exekutive: Sie wird ermittelt durch die durchschnittliche Lebensdauer von Kabinetten in Monaten. Die Regierungen wechseln in Estland häufig. Regierungskrisen kommen deutlich öfter vor als Wahlen. Die durchschnittliche Lebensdauer der Kabinette ist tendenziell also eher kurz, womit Estland wieder niedrige Werte erreichen würde und somit zur Konsensdemokratie tendiert.

3) Die Struktur des Parteiensystems: Diese wird durch eine Messung der wichtigsten Parteien und ihrer Unterstützung innerhalb des Wahlvolkes (Petai/Kreuzer 1999, S. 162) mit dem „Laakso-Taagepera-Indikator“ ermittelt. Estland hat ein Parteiensystem, dass durch eine Vielzahl von Parteien und von einer Unbeständigkeit in der Dominanz der Parteien geprägt ist (s.o.). Der Wert der Parteifragmentierung nach Laakso und Taagepera in Estland kommt der sehr hohen Fragmentierung in den stark konsensdemokratischen Ländern Schweiz und Belgien nahe (Petai/Kreuzer 1999, S. 163f). Auch dieser Indikator spricht also für eine konsensdemokratische Einordnung.

4) Die Dimensionalität des Parteiensystems: Dieser Wert wird anhand der Zahl der klassischen Konfliktlinien der Cleavages (Kapital–Arbeit, Religiös–Freigeistig/Nicht-Religiös, Stadt–Land, ethnisch–kulturell–sprachliche Konfliktlinie) ermittelt. Die Zahl der Konfliktlinien lässt sich in Estland nur bedingt am instabilen Parteiensystem ablesen.

⁶¹ Übernommen aus Schmidt 1997, S. 243.

Die religiös-säkulare Konfliktlinie ist in Estland aufgrund der geringen religiösen Bindung und der Homogenität⁶² nicht zu erwarten. Die Arbeit-Kapital-Konfliktlinie zeichnet sich im post-kommunistischen Kontext Estlands ebenfalls nicht ab. Hier ist zu vermuten, dass sich durch die ideologische Dauerbeanspruchung dieser Konfliktlinie in der Sowjetzeit heute damit nur wenige Personen mobilisieren lassen. Stattdessen entwickelt sich eine typisch post-kommunistische Cleavage entlang von Transitionsverlierer/-innen und Transitions Gewinner/-innen⁶³, die unterschiedlich schnelle und radikale Gestaltungen der wirtschaftlichen und sozialen Transformation befürworten (vgl. auch Petai/Kreuzer, S. 166).

Eine klassische Konfliktlinie, die sich in Estlands Parteiensystem wiederfindet, ist die zwischen Stadt und Land. Der Interessenvertretung der ländlichen Bevölkerung schließen sich jedoch Menschen mit Familienpflichten, vermutlich vor allem Frauen, und Pensionär/-innen an. Hier scheinen also eher Fragen der individuellen Schlechterstellung durch die Transition als städtische und ländliche Lebenssituationen für die Bildung von Cleavages den Ausschlag zu geben. Denn die Landbevölkerung und die Frauen gehören neben der russischen Minderheit zu den Hauptverlierern in der postkommunistischen Transition (Titma/Tuma/Silver 1998⁶⁴): „The Estonian People’s Union is well known as rural people’s party (it is also called the party of the former *kolkhoz* directors), and the Pensioners and Families Party merged with it some time ago“ (Raitviir 2004, S. 9, kursiv im Original).

Eine weitere entscheidende Konfliktlinie für die Entwicklung von Cleavages in Estland ist der Konflikt über den Umgang mit der russischsprachigen Minderheit, die zu den Transformationsverlierern zählt. Diese Konfliktlinie wird als „nationalist/cosmopolitan cleavage“ beschrieben (Petai/Kreuzer S. 168), da sich in der polarisierenden Frage nach der Einbürgerung nationalistische und weltoffen-liberale Haltungen gegenüberstehen.

⁶² „24 Prozent der Bevölkerung sind Mitglieder von Kirchen“ (Knappe/Waack 2004, S. 86), wovon die große Mehrheit Protestantisch ist.

⁶³ Eine solche neue und vermutlich dauerhafte Konfliktlinie (Cleavage) zeichnet sich beispielsweise in Deutschlands Parteienlandschaft mit der Vereinigung der PDS und WASG ab. Westdeutsche Globalisierungsgegner/-innen und ostdeutsche Wende-verlierer/-innen bilden ein neues Wählerspektrum. An dieser Stelle deutet sich an, dass die post-kommunistischen Demokratien viel eher „Trendsetter“ sind und keinesfalls – wie z.B. von der Modernisierungstheorie beschrieben (u.a. Zapf 2004, bzgl. Parteien s. z.B. Dahmann 2005, S. 11) – einen „Catching up“ Prozess durchlaufen.

⁶⁴ Vgl. auch Petai/Kreuzer 1999, S. 154, zu geschlechtsspezifischen Exklusionseffekten der Transformation s. van der Molen/Novikova 2005.

Zu diesem Zeitpunkt lassen sich in Estland also mindestens drei Konfliktlinien ausmachen: die zwischen Transitionsgebern und Transitionsverlierern, die zwischen Stadt und Land und die zwischen Nationalismus und Weltoffenheit. Insgesamt tendiert Estland damit zur Konsensdemokratie.

Anhand dieser groben Einschätzungen wird deutlich, dass Estland auf der Konsensus-Mehrheits-Dimension tendenziell eher niedrige Werte erreichen wird und damit als Konsensdemokratie einzuordnen ist. Zusammen mit der stark zentralistischen und unitaristischen Prägung der vertikalen Staatsstruktur (s.o.) lässt sich Estland damit als zentralistische bzw. unitaristische Konsensdemokratie, zu der auch die Niederlande und Finnland gehören (vgl. Schmidt 1997, S. 246, Pollitt/Bouckaert 2004, S. 42) einordnen. Diese Einordnung anhand der Lijphart-Indikatoren stimmt mit der Einschätzung von Ismayr überein. Machtwechsel durch Regierungswechsel oder Kabinettsumbildungen haben bisher offenbar „keine entschiedenen Richtungswechsel der Regierungspolitik zur Folge“ (Ismayr 2004a, S. 113), was für Konsensdemokratien typischer ist. Dies gilt aufgrund eines Grundkonsens innerhalb der politischen Elite, die sich auf Marktwirtschaft und Liberalismus als Weg für Estland verständigt hat. „Der Konflikt zwischen Anhängern des alten kommunistischen Regimes und den Reformern (...) gilt in den baltischen Staaten als überwunden“ (Ismayr 2004a, S. 117).

Ganz anderes sieht jedoch die Einschätzung estnischer Experten zum Demokratietyp Estlands und seinem Politikstil aus. Sie sehen beim Wählerverhalten ganz klar die typischen Merkmale von Mehrheitsdemokratien: „Radical shifts in the support of parties [by voters, MK] happen first of all in systems with majority party cabinets or with majoritarian style of decision-making in coalition government“ (Sootla 2004, S. 4). Dieser Sachverhalt trifft also nicht nur für konsolidierte mehrheitsdemokratische Systeme zu, sondern im Falle von Estland auch für ein formal als konsensdemokratisch einzuordnendes System. Die Transformationssituation scheint hierfür die Ursache zu sein, da sich hier das Parteiensystem erst konsolidiert und das Wählerverhalten verursacht, das mit dem konsolidierter Mehrheitsdemokratien vergleichbar ist. Auch im Hinblick auf den Entscheidungsstil in der Politik wird Estland eher als Mehrheitsdemokratie gesehen: „There are strong adversarial traits in policy-making between Estonian coalitions and oppositions. Therefore their policy style is like under majority-party government“

(Sootla 2001, S. 4). In der politischen Praxis zeigt sich dies anhand des Umgangs mit politischen Projekten. „Important decisions are usually made without basic consensus with the opposition“ (Sootla/Velthut 2001, S. 7). Und Regierungswechsel führen in Estland häufig zum Abbruch politischer Planungen und Programme „ (...) changes of coalitions may result in the termination of large amount of policies launched under the previous Government or substantial revision of them“ (ebd.). Beispiele für diese Praxis geben Randma und Tönnisson (2006) anhand des breit angelegten Reformvorhabens „Concept for Public Administration Development“ von 1999, dass aufgrund des Regierungswechsels gestoppt wurde (S. 11). Im Sozialministerium wurde hierzu berichtet, dass nach einem Regierungswechsel innerhalb einer Legislaturperiode ein zuvor ausgearbeiteter Fünf-Jahresplan eines Referats Makulatur wurde. Die neue Führung nutzte lediglich die inhaltlichen Stichworte, um sie zu Anwendungsfällen neuer Verwaltungstechniken zu machen. Die Schwerpunktsetzungen und inhaltlichen Planungen wurden nicht mehr als relevant betrachtet (estn. Interviewpart.).

Der estnische Politikwissenschaftler Taagepera⁶⁵ differenziert die widersprüchliche Einschätzung und ermöglicht damit die Auflösung der gegensätzlichen Einordnungen: „Estonia tends towards consensus, expect for cabinet formation on the basis of minimal winning coalitions“ (Taagepera 2000). Bei „minimal winning coalitions“ setzen sich Regierungen aus mehreren Parteien zusammen, um auf wenigstens 50% der Parlamentsstimmen zu kommen. Es scheint also die Spezifik dieser Regierungszusammensetzung zu sein, die für das mehrheitsdemokratische „Wesen der Regierung“ und den estnischen Politikstil verantwortlich ist und den Einfluss der Lijphartschen Variablen relativiert.

Die Regierungszusammensetzungen in Estland zählen, wie erwähnt, nicht immer auf die absolute Stimmenmehrheit im Parlament („minimal-winning coalitions“). Warum die Koalitionen sich aber gerade dann wie eine Mehrheitspartei verhalten, erklärt ein genauer Blick auf die Dynamik zwischen Opposition und der regierenden Koalitionen. Keine der estnischen Parteien erreicht bei Wahlen auch nur annähernd eine Mehrheit. Koalitionen müssen deshalb meist aus mindestens zwei, meist mindestens drei Parteien bestehen (Dahlmann 2005, S. 10). Die „minimal winning

coalition“ wird in Estland darüber hinaus oft nicht unter Einschluss der stimmenstärksten Partei gebildet. So erreichte zum Beispiel die links-liberale Zentrumspartei in den Wahlen von 2003 über ein Viertel der Stimmen der Wähler und damit 28 der 101 Parlamentssitze. Sie wurde aber nicht an der mitte-rechts-populistischen Koalitionsregierung des Ministerpräsidenten Juhan Parts beteiligt. Seine Partei Res Publica – ebenfalls 28 Sitze – regierte mit der national-konservativen Volksunion und der neo-liberalen Reformpartei. Beim Rücktritt von Juhan Parts im April 2005 wurde dann jedoch Res Publica gegen die stimmenstärkste Zentrumspartei für die Bildung einer Regierungskoalition ausgetauscht. Die Gleichheit der Sitzstärke der Opposition verbietet den Regierungsparteien deshalb jedwede inhaltliche Abstimmung mit ihr – denn eine politische Annäherung einer der Koalitionsparteien an die mächtigste Oppositionspartei kommt einer Gefährdung der Regierungskoalition gleich. Regierungskoalitionen werden außerdem noch ungeachtet der politischen Lager zusammengestellt, so dass Kabinettswechsel durch Regierungskrisen und anschließend neuen Koalitionszusammensetzungen innerhalb der Legislaturperioden immer wieder vorkommen. Der deutliche Politikwechsel innerhalb der betroffenen Ministerien ist dann naheliegend.

Die Einordnung als Konsensdemokratie gilt also bezüglich der Heterogenität der gesellschaftlichen Interessengruppen und der in den Regierungskoalitionen vertretenen Interessen. Politik erfolgt aber innerhalb der Regierung in dem für Mehrheitsdemokratien typischen Politikstil ohne Einbindung der Opposition und mit deutlichen Politikwechseln im Detail (Sootla) nach Regierungswechseln. Dies liegt an der pragmatischen und nicht ideologischen Zusammensetzung der Koalitionsregierungen begründet.

II.3. Die Gesellschaft

Neben den verfassten Akteuren Regierung, Parteien und Parlament sind gesellschaftliche Kräfte für die Entwicklung und Umsetzung politischer Reformprogramme von Bedeutung. Im Folgenden sollen ausgewählte normative Aspekte, die den gesellschaftlichen Handlungsspielraum für Gleichstellungspolitik bestimmen, betrachtet werden. Dann werden diejenigen Akteursgruppen vorgestellt,

⁶⁵ Taagepera entwickelte mit dem Laakso-Taagepera-Indikator die Grundlage für einen der

denen für die Umsetzung von Gender Mainstreaming eine unterstützende Rolle beigemessen wird. Dies sind frauenpolitische bzw. gleichstellungspolitische Akteur/-innen als zivilgesellschaftliche Lobbygruppen und die Wissenschaft als professionalisierte Ideen- und Datenvermittlerin. Andere in der Literatur genannte Akteure, insbesondere kollektive Akteure, wie Gewerkschaften (EIRO, Download: 15.02.2007)⁶⁶ oder Kirchen (s. hier S. 16), sind im Falle Estlands aufgrund ihrer allgemein geringen Bedeutung vernachlässigbar.

II.3.1. Politische Kultur als Nachfragepotenzial für staatliche Gesellschaftspolitik

Werteorientierungen und Normen in der Gesellschaft beeinflussen die Handlungsspielräume des Staates als Akteur der gesellschaftspolitischen Gestaltung der Geschlechterverhältnisse. Haltungen der Bevölkerung zu sozialer Verantwortung, zum Staat und zu Gleichstellung werden hier zur Variable der „politischen Kultur“ zusammengefasst, um diese Spielräume einzuschätzen. Die politische Kultur Estlands wird mit Ansätzen kulturwissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Kulturkonzeptionen näher bestimmt und anhand einzelner, für die Fragestellung der Arbeit relevanter Merkmale operationalisiert (vgl. Jann 2002, S. 435). Ziel ist es nicht, für die spätere Analyse eine „Rettungsvariable“ bereit zu stellen, mit der alle unerklärlichen Beobachtungen in die Restkategorie „kulturbedingt“ einsortiert werden können (Jann 2002, S. 434, vgl. auch van Waarden 1993, S. 70). Kultur ist hier als hermeneutische Variable zu verstehen, die – statt kausale Erklärungen geben zu können – auf Kontexte und normative Strukturen verweist, die in der weiteren Analyse die Ausprägungen der abhängigen Variablen Gender Mainstreaming verstehbar machen.

Als erstes Merkmal soll das Nachfragepotenzial der Bevölkerung für gesellschaftspolitische Aktivität betrachtet werden. Ausgehend von dem turbo-modernen Zeitgeist Estlands (s.o. Abschnitt „Normativ-kognitive Grundorientierungen“, S. 37ff), in dem neo-liberale Ideale von individualisierter Verantwortlichkeit begünstigt werden, stellt sich die Frage, ob es in der estnischen

Lijphartschen Indikatoren (s.o.).

⁶⁶ Zu Gender Mainstreaming in den estnischen Gewerkschaften siehe die Dissertation von Jane Angerjäv an der juristischen Fakultät der Humboldt Uni zu Berlin (erscheint voraussichtlich 2007).

Gesellschaft ein Interesse an sozialer Politik gibt, die den Benachteiligungen von sozialen Gruppen gilt. Hierfür werden das Kulturmerkmal des „Kollektivismus“ und die Haltung zu Gleichstellung in der Bevölkerung mit „Anti-Feminismus“ nach Morgan und Wilcox (1992) sowie der Begriff „Gleichheit“ als Indikatoren für eine Nachfrage nach sozialer Gesellschaftspolitik untersucht. Die Frage soll in einem weiteren Schritt dahingehend zugespitzt werden, ob eine solche Nachfrage den Staat als Akteur für Gesellschaftspolitik in Anspruch nimmt. Hierfür soll einerseits die sozial- und gesellschaftspolitische Erwartungshaltung der Bevölkerung an den Staat untersucht werden. Andererseits soll das Verhältnis der Bevölkerung zum Staat als Voraussetzung dafür, dass sich die Bürgerinnen und Bürger an staatliche Institutionen wenden, geklärt werden. Dieses Verhältnis wird anhand des Vertrauens in staatliche Institutionen und der Einschätzung ihrer Transparenz beschrieben.

Im Folgenden wird die Variable der politischen Kultur also anhand folgender Merkmale untersucht:

als Indikatoren für die Nachfrage nach sozialer Gesellschaftspolitik

- Kollektivismus,
- Anti-Feminismus,
- der Begriff der Gleichheit

und als Indikatoren für die Rolle des Staates als legitimen Akteur der Gesellschaftspolitik

- die Erwartungshaltung an den Staat,
- das Verhältnis zum Staat anhand des
 - Vertrauens in staatliche Institutionen und der
 - Einschätzung der Transparenz.

II.3.1.1. Kollektivismus als Indikator der Nachfrage nach sozialer Gesellschaftspolitik

Ein in der Politik- und Verwaltungswissenschaft gängiger Indikator der Organisations- oder politischen Kultur ist der „Kollektivismus“. „Kollektivistisch“ bedeutet unter anderem, dass Gruppenmitglieder aufmerksam gegenüber den Bedürfnissen anderer Gruppenmitglieder sind (Realo 1999, S. 10) und kollektive

Strukturen zur Unterstützung von Gruppenmitgliedern, die z.B. durch Organisationen oder den Staat bereit gestellt werden, befürworten (vgl. Jann 2002, S. 440). „Kollektivismus“ wird hier deshalb als Zustimmung zu kollektiver sozialer Verantwortung für benachteiligte Gruppen und Einzelne interpretiert und als Indikator für die gesellschaftliche Nachfrage nach sozial- und chancengleichheitsorientierter Politik in Estland genutzt.

Methodische Vorbemerkungen

Daten zu Kollektivismus sind nicht ohne weiteres zugänglich, denn Estland wird in nur wenigen kulturvergleichenden Studien berücksichtigt. Auch in den internationalen Analysen von Hofstede wurde das kleine baltische Land, wie bereits erwähnt, nicht aufgenommen⁶⁷. Die Einordnungen von Kollektivismus sind außerdem kritisch zu prüfen, denn bei post-kommunistischen Ländern erscheint eine Einstufung als „kollektivistisch“ so naheliegend, dass dies methodisch selten hinterfragt wird: „Looking at the results of cross-cultural studies, it does not seem valid to differentiate ‚East‘ and ‚West‘ as pure antagonists on the individualism-collectivism scale, *as is often done by politicians and political scientists*, including Huntington’s interpretation of civilizational differences between an individualistic West and a collectivist East (...)“ (Lauristin/Vihalemm 1997, S. 245, kursiv MK, vgl. Bönker/Wiegohls 2003). Diesen Befund legen auch Literaturstudien zu dem Thema nahe (Realo 1999). Darüber hinaus sind die Begrifflichkeiten in den Untersuchungen des „Kollektivismus“ nicht einheitlich definiert, was zu widersprüchlichen Einschätzungen führt (ausführlich Realo 2003).

Die folgende Darstellung stützt sich darum vornehmlich auf sozialpsychologische, empirische Primärliteratur zu Kollektivismus, insbesondere auf die Arbeiten der Soziologin und Sozialpsychologin Realo. Sie hat mit vergleichenden empirischen psychologischen Studien und Literaturstudien den Kollektivismus in Estland eingehend erforscht. Neben der Auswertung der Studien anderer

⁶⁷ Estland ist nicht Teil des „IBM-Samples“, der Datenbasis von Hofstede. Die beiden in Hofstede 2001 (der Neuauflage des Klassikers „Culture’s Consequences“ von 1980) im Index genannten Einträge zu Estland (S. 220 u. 263) enthalten knappe Hinweise auf nicht näher genannte Untersuchungen mit estnischen Studierenden zur Frage nach Berufswünschen, ohne dass diese Daten im Weiteren erwähnt würden. Auf S. 502 findet sich eine Tabelle mit den unterschiedlichen Kulturindizes, in der Estland zwar enthalten ist. Es werden jedoch keine weitere Informationen zur

Wissenschaftler/-innen führte sie z.B. interkulturelle Fragebogenstudien mit Samples in der Größe von 400 (Allik/Realo 1999) bis 700 (Allik/Realo 1996) Personen unterschiedlicher sozialer Positionen (z.B. Studierende, Lehrende, Arbeiter/-innen) durch. Wichtige Messmethoden in den estnischen Untersuchungen waren u.a. Statement Tests und die „ESTCOL-Collectivism-Scale“. Die Ergebnisse wurden über die Interrater-Reliabilität kontrolliert (ausführlich s. Realo 1998, 2003, Allik/Realo 1996, 1999, 2004, Kants/Realo 1999). Eine solche Samplegröße, deren Heterogenität kontrolliert wird, ist eine überzeugende Datenbasis für die Zuordnung von Kulturmerkmalen an eine ganze Nation⁶⁸.

Ausprägung und Dimensionen von Kollektivismus

In der empirischen sozialpsychologischen Forschung werden die oft als Pole eines Kontinuums modellierten Kulturmerkmale des Individualismus und des Kollektivismus vielmehr als zwei mehrdimensionale und nicht notwendigerweise gegensätzliche Eigenschaften betrachtet. „Some aspects of collectivism and individualism are not mutually exclusive and may thus co-exist in the same culture, while some are more clearly opposite to each other“ (Lauristin/Vihalemm 1997, S. 245, vgl. auch Realo 1999, S.7 und 1998, S. 35). Diese Auflösung der binären Gegenüberstellung von Individualismus und Kollektivismus wurde möglich durch die theoretische und empirische Weiterentwicklung des Konzepts. Kollektivismus wurde differenziert als Merkmal von Kulturen und als Merkmal von Individuen (s. Realo 2003, S. 52). Dieses Merkmal kann zwei Ausprägungen haben: zum einen den „vertikalen Kollektivismus“, der sich an Autoritäten und hierarchisch begründeter Verbundenheit ausrichtet, und zum anderen den „horizontalen Kollektivismus“, der sich an affektiver und emotionaler Verbundenheit orientiert. Der vertikale Kollektivismus scheint dem Individualismus entgegen zu stehen, weil er typisch ist in autoritären und nationalistischen Gesellschaften und die *Unterordnung* der einzelnen Person unter die Gruppe und kollektive (z.B. nationale) Ziele beinhaltet.

Datenbasis genannt. Laut Realo sind die Merkmale für Estland nicht mit empirischen Studien belegt worden (Realo per Mail).

⁶⁸ Eine solche Verallgemeinerung erscheint mir hingegen auf der Grundlage der Studie Hofstede mit oft sehr viel kleineren Fallzahlen pro Land und einem homogenen Sample aus Mitarbeitenden eines multinationalen Großkonzerns problematisch. Gleiches gilt für die Übertragung der Hofstede-Ergebnisse auf nationale Verwaltungen. Siehe auch die Anmerkungen zur Nutzung seiner Ergebnisse in den Verwaltungswissenschaften auf S. 139.

Der horizontale Kollektivismus setzt die *Gleichwertigkeit* der einzelnen Personen, die als Individuen und autonome Subjekte die Verantwortung für die anderen Gruppenmitglieder und die Gruppe als ganzes akzeptieren und daraus die Fürsorge-Verantwortung für andere ableiten (vgl. Lauristin/Vihalemm 1997, auch für Angaben der Grundlagenliteratur). Dieser horizontale Kollektivismus steht damit nicht im Gegensatz zum Individualismus (vgl. auch Hofstede's Beschreibung von Individualismus 2001, S. 227).

Darüber hinaus ist der Kollektivismus auch bezüglich unterschiedlicher Dimensionen differenziert worden (s. Realo/Allik 1996): Das Verbundenheits- und Verantwortungsgefühl, das mit Kollektivismus benannt wird, kann sich auf drei unterschiedliche Gruppendimensionen beziehen: auf die Familie (Familism⁶⁹), auf die Gemeinschaft (Companionship) und auf die Nation (Patriotism) (Realo 1999, S. 14).

Bedauerlicherweise wurden die methodischen Differenzierungen in der empirischen Forschung nicht durchgängig umgesetzt. So fehlen Charakterisierungen des estnischen Kollektivismus als horizontalem oder vertikalem Kollektivismus. Damit ist eine qualitative Beurteilung des Kollektivismus in Estland nicht möglich. Eine solche hätte von der Annahme ausgehen können, dass vor allem ein horizontaler Kollektivismus von Vorteil für Gleichstellungspolitik wäre. Denn dieser geht von der Annahme der Gleichwertigkeit von Personen aus, was sich mit Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsideen deckt. Ein vertikaler Kollektivismus hingegen spiegelt ein Verantwortungsgefühl wider, das sich aus Hierarchiebewusstsein und Autorität speist. Außerdem werden in der Literatur der vertikale und der horizontale Kollektivismus und die unterschiedlichen Dimensionen nicht in Verbindung gebracht. Darum sind auch keine Rückschlüsse von den unterschiedlichen Dimensionen (Familie, Gemeinschaft, Nation) von Kollektivismus auf die horizontale oder vertikale Ausprägungen möglich.

Die Einschätzung des Kollektivismus in Estland muss sich also aufgrund der Datenlage auf die relative Stärke und die Dimensionen beschränken.

⁶⁹ „Familism“ ist nicht zu verwechseln mit dem gleichnamigen methodischen Fehler in der empirischen Sozialforschung, bei dem sozial unterschiedlich positionierte Individuen unter einer sozialen Einheit, wie z.B. Familie, zusammengefasst und damit unterschiedliche Merkmalsausprägungen unkenntlich gemacht werden (Eichler 1988, S. 114ff).

Kollektivismus in Estland

Eine naheliegende Annahme, die sich auch häufig in den Studien zu Estland wiederfindet (Kants/Realo 1999, S. 27), ist, dass post-kommunistische Gesellschaften einen besonders starken Kollektivismus aufweisen, weil der „homo sovieticus“ sich über die vielen Jahrzehnte paternalistischer Gängelung herausgebildet haben soll. Empirische Studien, deren Datenerhebungen alle Anfang und Mitte der 90er Jahre stattfanden, kommen jedoch zu sehr verschiedenen Einordnungen Estlands: sie reichen von individualistisch (Pajupuu 1995 u. 1997, Peabody/Shmelyov 1996 in Kants/Realo 1999, Hofstede 2001, S. 502) bis hin zu ausgeprägt kollektivistisch (Schwartz 1994, Triandis 1993 u. 1995 in Kants/Realo 1999, vgl. auch Literaturangaben in Lauristin/Vihalemm 1997, S. 246f). Bezüglich der Widersprüchlichkeit der Einordnungen Estlands ist neben grundsätzlichen konzeptionellen Unschärfen (hierzu s. Realo 1998, S. 35) kritisch anzumerken, dass Untersuchungen, die nicht zwischen der ethnisch estnischen und der russischstämmigen Bevölkerung differenzieren, die in den beiden Bevölkerungsgruppen vorhandenen Unterschiede (vgl. Gilly 2002, S. 163, Titma/Brandon/Silver 1998) nivellieren und damit einen „Kollektivismus-Bias“ produzieren. Wenn sich die Auswahl der Befragten auf Studierende oder andere privilegierte Gruppen beschränkt, können Verzerrungen – in diesem Fall eher ein „Individualism-Bias“ – produziert werden⁷⁰.

Insgesamt kann Estland aufgrund der empirischen psychologischen Untersuchungen zu den individualistischen Kulturen gezählt werden. „Estonia could be best described as an individualistic culture with a certain degree of collectivism“ (Realo 1999, S. 14f). Der estnische Kollektivismus ist beispielsweise im Vergleich mit Nordamerika niedriger ausgeprägt (ebd., S. 14). Als Einflussfaktoren für diese schwache Ausprägung werden der Grad der Verstädterung (71% der estnischen Bevölkerung leben in Städten), die Familiengröße (im Durchschnitt beträgt die estnische Familie 3,7 Personen) sowie die protestantische Prägung des Landes angeführt (Zahlen für 1993 in Realo 1998, S. 23). Insbesondere die Dimensionen „Gemeinschaft“ und „Nation“ erreichen besonders niedrige Werte. Dieses Ergebnis erscheint auf den ersten Blick für eine junge Nation, die sich ihre Selbstbestimmung

⁷⁰ Vgl. auch die Kritik an Hofstede in Realo 1998, S.24f u. 2003, S. 68.

erst vor kurzem erkämpft hat und sich stark über ihre kulturell-ethnischen Eigenheiten definiert, erstaunlich. Die Erklärung liegt vermutlich in der ideologischen Abrüstung des Nationalismus nach der Unabhängigkeit. Diese Abrüstung ging einher mit einer neo-liberalen Neuausrichtung, die den Vorrang des Individuums vor der Gemeinschaft betont (Lauristin/Vihalemm 1997, S. 247) und der Atmosphäre des Turbo-Modernismus entspricht. Der schwach ausgeprägte Kollektivismus wird gleichzeitig durch den Anti-Sowjetismus verstärkt: „Soziale Anstrengungen haben den Beiklang von Sozialismus und sind darum negativ besetzt“ (Gilly 2002, S. 170).

Eine Einordnung als kollektivistisch widerspricht auch dem Selbstbild⁷¹ dieser Nation: die Estinnen und Esten pflegen den „Nationalmythos eines extremen Individualismus“ (Realo 1998, S. 21f, Übersetzung MK). Auch die Fremdattribuierung durch Personen aus Nachbarstaaten ordnet die Estinnen und Esten als wenig kollektivistisch ein (Kants/Realo 1999). Die Selbstbeschreibung als ausgeprägte Individualisten speist sich aus einem estnischen Verständnis von Individualismus und Kollektivismus (empirisch hierzu Realo 2003, S. 54ff), das Individualismus als „nicht-sowjetisch“ bzw. „nicht-russisch“ (Anti-Sowjetismus) versteht und die Begriffsprägung in den estnischen Medien aus der Zwischenkriegszeit aufgreift (ahistorische Wiederanknüpfung).

Ausgehend von diesem Befund eines eher schwachen Kollektivismus in Estland ist anzunehmen, dass wenig gesellschaftliche Nachfrage nach kollektiver sozialer Aktivität besteht. Bevor geklärt wird, ob für diese Nachfrage der Staat als Ansprechpartner gesehen wird, soll die Gleichstellungsorientierung in der estnischen Bevölkerung betrachtet werden, um das Potenzial für diesen spezifischen Bereich der Gesellschaftspolitik zu ermitteln.

⁷¹ Im allgemeinen haben nationale Selbstbilder, also die Selbstzuschreibung von Stereotypen, keine empirische Grundlage. Dies zeigen internationale Studien, die die Selbstattribution von Personen einer nationalen Kultur mit den gemittelten Persönlichkeitsprofilen der eigenen Landsleute verglichen (Terracciano/Abdel-Khalek/Adám u.a. 2005).

II.3.1.2. Anti-Feminismus als Indikator der Nachfrage nach Gleichstellungspolitik

Zu „Einstellungsmustern gegenüber Gleichstellungsfragen“ in den mittel- und osteuropäischen Demokratien ist die Datenlage dürftig (Klein 2006, S. 206). Dies trifft für Estland um so mehr zu, als es in einschlägigen Untersuchungen, wie beispielsweise der des „International Social Survey Programme“ im Jahre 2002 zu „Family and Gender Roles“, nicht aufgenommen ist. In den neuen Mitgliedsstaaten der EU wird insgesamt eine deutliche Retraditionalisierung der Geschlechterbilder konstatiert, da die traditionelle Kleinfamilie mit der klassischen Arbeitsteilung der Geschlechter in diesen Länder noch höhere Zustimmungswerte als in den konservativen Ländern der „alten“ EU erhält (s. ebd., S. 206ff, vgl. auch Gerhard 2000, S. 311f).

Für die Untersuchung der aktuellen Haltung der estnischen Bevölkerung zur Gleichstellung von Männern und Frauen bietet sich die Auswertung der Eurobarometer-Daten (TNS 2005a, S. 27ff) an. Aus diesen Datenreihen werden Sonderauswertungen für soziale Haltungen zu bestimmten Themen, unter anderem auch zur Gleichstellung der Geschlechter, erstellt. In früheren Untersuchungen (Morgan/Wilcox 1992) wurde anhand solcher Auswertungen der Anteil der Personen in einer Bevölkerung mit anti-feministischen Haltungen gemessen. Als anti-feministisch wird der Personenkreis eingestuft, der Mädchen und Frauen gleiche Rechte wie Jungen und Männern abspricht (vgl. ebd. S. 151).

Methodische Vorbemerkungen

In den aktuellen Eurobarometer-Umfragen wird die Haltung zu Gleichstellung durch drei Zustimmungsabfragen erhoben: „On the whole, men make better political leaders than women“, „A university education is more important for a boy than for a girl“ und „If jobs are scarce, women have as much right to a job as men“. Diese Fragen polarisieren nicht alle gleich deutlich zwischen anti-egalitären und egalitären Einstellungen. So ist die Abfrage zu Frauen und Politik nicht eindeutig. Sie erlaubt potenziell auch die Zustimmung von gleichstellungsorientierten Personen, die gesellschaftliche Bedingungen, wie die Effekte von Stereotypen berücksichtigen⁷².

⁷² Vgl. hierzu bspw. den Artikel „Why Markets Don’t Stop Discrimination“ von C.R. Sunstein (1997).

Die Uneindeutigkeit der Formulierung zeigt sich auch an einem vergleichsweise hohen Prozentsatz an Unentschlossenen (TNS 2005a, S. 30). Frühere Formulierungen dieses Items waren sehr viel aussagekräftiger: In den Eurobarometer Panels 1975, 1983 und 1987 wurde dieses Thema mit Zustimmung zum Satz „Politics should be left to men“ abgefragt, was eine deutlich klarere Zuordnung zum Anti-Feminismus erlaubt: „Yet many who believe that men are better suited for politics would think it wrong to restrict politics to men. (...) Agreement indicated that the political opportunities of women should be severely restricted“ (Morgan/Wilcox 1992, S. 152). Die Formulierung der Fragen zu Gleichstellung in der Bildung („A university education is more important for a boy than for a girl“) und auf dem Arbeitsmarkt („If jobs are scarce, women have as much right to a job as men“) erlauben es hingegen deutlicher, die Gleichheitsbefürworter/-innen von den Gegner/-innen zu trennen.

Ein grundlegendes Problem der Einschätzung der Gleichstellungsorientierung in Estland anhand der Eurobarometer-Daten ergibt sich aus dem „West-Bias“ der Fragen. Die Items sind an gleichstellungspolitischen Kernfragen und kollektiven Erfahrungen westeuropäischer Gesellschaften ausgerichtet. Das Thema Frauen und Politik wird aber von Osteuropäer/-innen insbesondere von Feministinnen aus einem anderen Blickwinkel betrachtet. Die Partizipation von Frauen in der osteuropäischen Politik⁷³ muss vor dem post-kommunistischen sozio-kulturellen Hintergrund einer spezifischen Beziehung von Öffentlichkeit und Privatheit sowie dem schlechten Prestige von Politik (s. Havelková 1995, S. 153f) gesehen werden.

Die Trennung zwischen öffentlicher und privater Sphäre ist in post-kommunistischen Ländern anders strukturiert und entspricht nicht den in Westeuropa vorherrschenden Vorstellungen einer Grenzziehung. In Westeuropa veränderte die Frauenbewegung die Abgrenzung zwischen öffentlich und privat, indem sie sie zum einen als willkürlich konstruiert und als für das Patriarchat funktional anprangerte und zum anderen das Private als politisch postulierte. Damit machte sie Unterdrückungsverhältnisse und Menschenrechtsverletzungen im häuslichen Bereich

⁷³ Auf das Thema kann hier nicht ausführlich eingegangen werden. Für eine umfassende vergleichende Studie zur geringen Partizipation von Frauen in der Politik in Osteuropa und eine differenzierte Analyse der Ursachen muss, wie schon im Abschnitt Parteien, auf Matland 2004 verwiesen werden.

thematisierbar⁷⁴. In kommunistischen Staaten hingegen war die Privatsphäre der Raum der Freiheit: „Die drastische Unterdrückung der gesellschaftlichen Funktionen der öffentlichen Sphäre, d.h. der Liquidierung der politischen und zivilen Institutionen, des freien Unternehmertums und der Unterbindung der Selbstverwirklichung im Beruf“ (Havelková 1995, S. 153) machten die private Sphäre zu einem kompensatorischen und besonders schützenswerten Raum⁷⁵. Hierin liegt die in post-kommunistischen Ländern geringere Wertigkeit von Politik und Öffentlichkeit gegenüber der Privatheit begründet.

Ebenso sind die unterschiedlichen Vorstellungen von Geschlecht bei der Beurteilung der Partizipation von Frauen als Emanzipationsindikator zu bedenken. So ist es eine in Osteuropa verbreitete Vorstellung, dass Frauen sich an der Politik nicht die Hände schmutzig machen, sondern „rein“ bleiben sollten (vgl. Havelková 1995). Eine Beteiligung von Frauen in der Politik wird jedoch ebenfalls mit der vermeintlichen Besonderheit der Frau begründet: so gibt es in Estland die Vorstellung, dass der Beitrag von Frauen in der Politik ein humanitärer bzw. ein die Politik humanisierender sein soll, da dies dem mütterlichen, fürsorglicheren Wesen der Frau entspreche⁷⁶.

Hier liegt es nahe, auch eine Wirkung der ahistorischen Wiederanknüpfung zu vermuten. Vorstellungen von Geschlecht und Geschlechterverhältnissen waren am Anfang des 19. Jahrhundert in Westeuropa stark differenztheoretisch ausgerichtet. Solche Vorstellungen gehen von einer Bipolarität der Geschlechter aus, die sowohl als Hierarchie als auch als Komplementarität verstanden werden kann. Mit dem Argument der Verschiedenheit (Differenz) von Männern und Frauen im Sinne der Komplementarität wurde für Gleichstellung argumentiert. So war das Argument, dass das Wahlrecht für Frauen die Politik „menschlicher“, weil empfindsamer und mitfühlender machen würde⁷⁷.

⁷⁴ Zur politischen Anthropologie der Trennung von öffentlich und privat, s. z.B. List 1986.

⁷⁵ Vgl. auch Krystof Michalski in Gerhard 2000, S. 308.

⁷⁶ Diese Ansicht wurde mir gegenüber z.B. bei einem Treffen mit der estnischen Sektion der europäischen Christdemokratinnen „European Women’s Union“ im informellem Rahmen am 27. Januar 2005 in Tallinn (Kuku Club) geäußert.

⁷⁷ Inwiefern die geschlechterpolitischen Diskussionen in der Zeit der ersten Unabhängigkeit Estlands ähnlich geführt wurden und die heutige Diskussion einer Wiederanknüpfung entspricht, kann hier nicht weiter behandelt werden. Vergleiche jedoch im Folgenden den Abschnitt zu Frauenorganisationen, S. 94.

Auch die Fragen nach der Partizipation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt hatte im kommunistischen und hat im post-kommunistischen Kontext eine ganz andere Wichtigkeit als im westeuropäischen. Da die Integration der Frauen in die Arbeitswelt eine Notwendigkeit des sozialistischen Systems und die Partizipation damit gesellschaftlich selbstverständlich war, ist in den meisten post-kommunistischen Ländern dies bisher kein gleichstellungspolitisches Thema (vgl. Havelková 1995). Dies gilt obwohl die geschlechtsspezifischen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in den neuen Mitgliedsstaaten (s. hierzu van der Molen/Novikova 2005) Besorgnis bei der Europäischen Kommission erregen (Europäische Kommission in Klein 2006, S. 206). Auch das Thema Bildung dürfte im post-kommunistischen Setting kein Streitthema der Gleichberechtigung sein.

Um dem geschlechterpolitischen Klima umfassender auf den Grund zu gehen, wären diskursanalytische Betrachtungen zu Genderkonzeptionen in Estland, also zu Vorstellungen von Männlichkeit und Weiblichkeit, zu Geschlechterrollen (Kaskla 2003) und deren Bewertungen nötig (z.B. *Estonica* Download: 08.03.2004 und die in Kirch/Kuhl/Sellach 2005, S. 48 genannten Veröffentlichungen). Die Kenntnis der epistemologischen und alltagsrealen Ausgangspositionen der osteuropäischen feministischen Debatten (z.B. Havelková 1995, Wallace 1995, Jalusic 2001 und Download 13.09.2005, Markus 1999) wären eine wichtige Voraussetzung für eine solche Untersuchung. Denn die Abbildung der Einstellung der estnischen Bevölkerung z.B. zu „Gleichheit“ hat wenig Aussagekraft, wenn nicht geklärt ist, auf welchen Begriffsinhalt sich die abgefragte Haltung genau bezieht. Die Betrachtung von Zustimmungswerten zu Begriffen ist also ohne diskursanalytische Analysen nur bedingt erhellend. Wertewandel in Transitionssituationen erklärt sich schließlich sowohl durch die sich verändernde Realität als auch durch die sich verändernden Inhalte von sprachlichen Begriffen. Eine solche Analyse würden jedoch weit über den Rahmen dieser Studie hinausgehen. An dieser Stelle ist lediglich eine kritische Darstellung der Begriffsentwicklung von „Gleichheit“ zu leisten.

Die folgende Auswertung der Eurobarometer-Umfragen und die Ausführungen zu „Gleichheit“ sind somit als grobe Näherung für die Nachfrage nach emanzipatorischer Gesellschaftspolitik und als Kontextbedingung für staatliche Aktivität in diesem Bereich zu verstehen.

Anti-Feminismus und Haltung zu Gleichstellung in Estland

Eine größere Befähigung von Männern für die Politik sehen in Estland 42% der Bevölkerung, 7% sind unentschlossen. Bei diesen Unentschlossenen könnten auch die oben angesprochenen, möglicherweise gleichstellungsgeneigten Personen enthalten sein. Im EU Durchschnitt gibt es zum Thema Frauen und Politik deutlich weniger (potenziellen) Anti-Feminismus, da hier nur 27% der Befragten Männer für bessere Politiker halten⁷⁸. Von gleichstellungspolitisch engagierten Frauen in Estland wird der nationale Umfragewert deshalb auch als Indiz für einen ausgeprägten estnischen Anti-Feminismus bewertet.

Einer größere Wichtigkeit universitärer Bildung für Jungen stimmen 13% der Estinnen und Esten zu, womit der Anteil an Anti-Feminist/-innen geringer ist als im EU Durchschnitt mit 17%. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die estnische Identität stark vom Bewusstsein geprägt ist, eine Kulturnation zu sein, in der die Bildungschancen der Bevölkerung immer sehr gut waren (s. Lagerspetz/Maier 2004, S. 94). Dies könnte ein Grund für eine ausgeprägt geschlechteregalitäre Haltung bezüglich Bildung sein.

Eine Bevorzugung männlicher Arbeitnehmer in Zeiten knappen Arbeitsangebots finden in Estland 13% richtig. Hier liegt Estland im EU Durchschnitt von 12%. Allerdings ist der Abstand zu den nächst-progressiveren Staaten groß: In Malta, Ungarn, Portugal und den Niederlanden halten weniger als 9% der Befragten ein Männerprivileg für angebracht.

Eine dezidiert anti-feministische Haltung zu Gleichstellung lässt sich mit den Eurobarometer Daten nicht nachweisen. Estland liegt bei zwei von drei Fragen im Mittelfeld (Bildung, Arbeitsmarkt) und bei einer (Politik) im oberen Drittel der Rangfolge anti-feministischer Staaten in der EU. Der Befund steht allerdings unter dem Vorbehalt der für den post-kommunistischen Kontext wenig aussagekräftigen Items. Festzuhalten bleibt, dass Estland sich nicht als pro-feministisches Land hervortut und einen deutlich sichtbaren, anti-feministisch eingestellten Anteil in der Bevölkerung hat. Es ist deshalb und vor dem Hintergrund des schwach ausgeprägten

⁷⁸ Auch die traditionellerweise anti-feministischen Länder (vgl. Kuhl 2000 unveröffentlicht) Deutschland und Portugal liegen mit 19% bzw. 37% an Zustimmungen unter den estnischen Werten.

Kollektivismus nicht von einer starken Nachfrage breiter Bevölkerungsteile nach Gleichstellungspolitik auszugehen.

II.3.1.3. Der Begriff der Gleichheit

Als eine wichtige Entwicklung in der Wertschätzung der Bevölkerung, die für Gleichstellungspolitik von Bedeutung ist, kann die Veränderung des Begriffs „Gleichheit“ gelten. Die Haltung der Bevölkerung zu „Gleichheit“ war Anfang der 90er Jahre sehr skeptisch. Dieses Wort transportierte vor allem das kommunistische Konzept der Ergebnisgleichheit. Anders als spontan zu vermuten, war jedoch die Geringschätzung nicht nur der Ablehnung eines kommunistischen, nie eingelösten Gleichheitsversprechen geschuldet, sondern vielmehr der Tatsache, dass die estnische, ethnisch russische, pro-sowjetische Anti-Unabhängigkeitsbewegung 1989 – 1991 sich diesen Begriff auf die Fahnen geschrieben hatte. Den Tiefpunkt erreichte der Begriff „Gleichheit“ zu Beginn der Unabhängigkeit in 1991. In den folgenden Jahren jedoch gewann er wieder an Zustimmung. Dies war nicht durch einen abflauenden Anti-Sowjetismus, sondern durch einen Bedeutungswandel bedingt: Innerhalb von wenigen Jahren veränderte sich die Bedeutung des Begriffs „Gleichheit“ bei der ethnisch estnischen Bevölkerung und wurde (auch) mit individueller Chancengleichheit konnotiert (Vihalemm 1997, S. 270). Damit war der Begriff in den neuen Zeitgeist des Turbo-Modernismus integrierbar. Im Zuge der diskursiven Entspannung bzw. ideologischen Abrüstung seit der Unabhängigkeit nahm die Zustimmung zum Begriff „Gleichheit“ beim ethnisch estnischen Teil der Bevölkerung zu und beim ethnisch russischen Teil ab (Lauristin/Vihalemm 1997, S. 256).

Es wird deutlich, dass es keine prinzipielle Ablehnung des Begriffs „Gleichheit“ gibt, sondern, dass die durch ihn transportierten Inhalte entscheidend sind. Für die Akzeptanz von Gleichstellungspolitik ist es deshalb von Bedeutung, ob an Gleichheitsvorstellungen in der Bevölkerung angeknüpft wird. Aussagen hierzu bedürfen einer diskursanalytischen Betrachtung sowohl gleichstellungspolitischer Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen wie staatlichen Organisationen als auch der öffentlichen Meinung zu Gleichheit. Inwiefern der heute dominante Gleichheitsbegriff für eine estnische Gleichstellungspolitik unterstützend ist, muss an dieser Stelle offen bleiben.

Im Folgenden soll anhand der Erwartungshaltung an den Staat und des Verhältnisses der Bürger/-innen zu ihm geklärt werden, ob für die geringe Nachfrage nach Gesellschaftspolitik der Staat als der entscheidende Ansprechpartner gesehen wird.

II.3.1.4. Die Erwartungshaltung an den Staat als gesellschaftspolitischen Akteur

Die Rolle, die dem Staat bei der Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens zugewiesen wird, ist entscheidend dafür, für welche Aufgaben staatliche Institutionen Verantwortlichkeit übernehmen und wie ihre Ausstattung ist. „The capacity of the state to resolve social problems may be greater if the agencies operate in the context of cultural beliefs that define these agencies as the main vehicles for social action“ (Stetson/Mazur, S. 17). Ein neo-liberales, gesellschaftliches Klima wird als ein Hindernis für staatliche gesellschaftspolitische Interventionen für Gleichstellung gesehen: „Specifically, we argue that people, states and organisations can be placed along a continuum in terms of their support for either a neoliberal frame emphasising the efficiency of market mechanisms, or a more interventionist frame that accepts the intervention of states (...) in pursuit of social goals, including the goals of sexual equality.“ Die Zuschreibung einer hohen Verantwortlichkeit für die Gestaltung von Gesellschaft an den Staat ist für die Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik von Vorteil.

Die Annahme, dass Bevölkerungen ehemals totalitärer Regime mit staatlicher Einmischung von der Wiege bis zur Bahre einen hohen Versorgungsanspruch und ein paternalistisches Verständnis von Staat haben, ist naheliegend. So hatte beispielsweise die Bevölkerung des früheren Transformationslandes Spanien 12 Jahre nach Ende der Franco-Diktatur eine starke Neigung, den Staat (weiterhin) als zuständig für die Gestaltung der Gesellschaft und die individuelle Fürsorge zu sehen. Der Aussage „Der Staat ist zuständig für alle Bürger und muss für alle Leute sorgen, die Probleme haben“ stimmten im Jahre 1985 75% der spanischen Bevölkerung zu. Zur Aussage „Bürger sind verantwortlich für ihr eigenes Wohlergehen und müssen für sich selbst sorgen, wenn sie Probleme haben“ bekannten sich lediglich 23% (Beltrán 1990 zitiert in Valiente 1995, Übers. MK). Inwiefern die estnische Bevölkerung den Staat in der Verantwortung sieht, für Wohlfahrt zu sorgen, wurde

in repräsentativen Befragungen in den Jahren 1998, 2000 und 2004⁷⁹ ermittelt. Die Fragen der unterschiedlichen Forschungsprojekte waren jedoch unterschiedlich formuliert, so dass die Ergebnisse nicht unmittelbar vergleichbar sind (Saar Poll/Riigikogu Kantselei Download 01.11.2006⁸⁰ und Kalmus/Lauristin u.a. 2004, S. 251ff⁸¹).

Eine Minderheit der Menschen in Estland sprach sich vor der Jahrtausendwende dafür aus, dass der Staat jedem einen minimalen Lebensstandard garantieren solle. Während es im Jahr 1998 noch ca. 40% waren, sahen im Jahr 2000 nur noch 33% eine solche staatliche Mindestverantwortung. Mehr Estinnen und Esten sprachen sich hingegen dafür aus, dass der Staat systematisch für eine Erhöhung des Lebensstandards sorgen müsse: Diese weniger auf das Individuum als auf die Volkswirtschaft bezogene Forderung vertraten 1998 55% und zwei Jahre später sogar 65%. In der Befragung von 2004 befürworteten 46% der sich selbst zur Oberschicht zählenden und ca. 65% der sich zur Unterschicht zählenden Personen, dass der Staat zumindest den Schwächeren und wenig Befähigten ein menschenwürdiges Leben garantieren müsse.

Einen ausgeprägt neo-liberalen Individualismus vertritt in Estland nur eine Minderheit. Vier Prozent im Jahr 1998 und nur noch 1% im Jahr 2000 waren der Meinung, dass sich der Staat überhaupt nicht um Wohlfahrt kümmern solle, sondern jeder sich selbst arrangieren müsse. Deutlich mehr Zustimmung erhielt eine ähnliche Frage jedoch 2004: 37% der Oberschicht und 35-25% der Mittelschichten waren der Meinung, dass das individuelle Wohlergehen ausschließlich von den eigenen Fähigkeiten, für sich selbst zu sorgen, abhängen solle. Aus der Unterschicht plädierten nur 8% für eine strikte individuelle Eigenverantwortung.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass es in Estland ca. ein Jahrzehnt nach Ende der Diktatur keine Mehrheit dafür gibt, dass der Staat für das Wohlergehen der

⁷⁹ An dieser Stelle war die Datenlage besonders schwierig, weil Untersuchungen zu paternalistischen Erwartungshaltungen leider nur in estnischer Sprache vorliegen. Dank der Hinweise und großzügigen kollegialen Unterstützung der Soziologin Marika Kirch (s. Vorwort) wurde ich auf diese Daten aufmerksam und konnte sie auszugsweise nutzen. Es sind Untersuchungen des estnischen Parlaments (Saar Poll/Riigikogu Kantselei Download 01.11.2006) und der Universität Tartu (Kalmus/Lauristin u.a. 2004).

⁸⁰ Auszüge zusammengefasst und übersetzt von Marika Kirch.

⁸¹ Von Marika Kirch gekennzeichnete Tabellen, die dankenswerterweise von Jane Angerjäv übersetzt wurden.

Bürger/-innen zuständig ist. Anders als in Spanien hat die totalitäre Zeit in Estland keinen Versorgungsanspruch als „kulturelle Legacy“ hinterlassen. Dieses Ergebnis ist angesichts der estnischen Erfahrung dramatischer Verschlechterung der Lebensbedingungen in der frühen Phase des Transformationsprozesses, vor allem auf dem Land (vgl. u.a. Titma 1998, Strohbach 2003), bemerkenswert. Forderungen nach einer staatlichen Mindestsicherung für jeden wären eine naheliegende Reaktion gewesen. Hier scheint die turbo-moderne Grundorientierung einen Rückfall in eine Erwartungshaltung an den Staat als Versorger zu verhindern. Stattdessen findet sich mehr Zuspruch für ein liberales Konzept, nach dem der Staat für gute allgemeine Rahmenbedingungen sorgt, die die Bürger/-innen dann für sich nutzen können. Eine beachtliche Minderheit, die in den höheren Gesellschaftsschichten mehr als ein Drittel ausmachen kann, ist sogar mit einem weitgehenden Rückzug des Staates aus der Sozialpolitik einverstanden. Die staatlichen Aufgaben werden also offenbar nicht primär in einer wohlfahrtsstaatlichen Gesellschaftspolitik gesehen.

In der Literatur finden sich Hinweise darauf, dass sich Männer und Frauen bezüglich ihrer Erwartungshaltungen an staatliche Verantwortung unterscheiden. So sind Frauen häufiger als Männer dafür, dass der Staat für die Beschäftigung der Bevölkerung zuständig ist und sie sind häufiger als Männer skeptisch gegenüber Liberalisierungsreformen (Titma/Tuma/Silver 1998, S. 121). Dies liegt zum einen darin begründet, dass Frauen sich häufiger als Männer niedrigen Schichten zuordnen (Kalmus/Lauristin u.a. 2004, S. 259), in denen die Erwartungshaltung an staatliche Wohlfahrtverantwortung stärker ausgeprägt ist. Ein weiterer Grund kann in der Rolle des Staates für die individuelle Emanzipation aus patriarchalen Abhängigkeiten gesehen werden. Die politikwissenschaftliche Frauenforschung zu westlichen Wohlfahrtsstaaten (z.B. Sainsbury 1994, Orloff 1996) hat gezeigt, dass der Staat als Arbeitgeber (insbes. Öffentliche Verwaltung) und durch die Kommodifizierung von Fürsorgeaufgaben – also dem marktwirtschaftlichen Angebot bisher vornehmlich von Frauen unentgeltlich geleisteten familiären Dienstleistungen – Freiräume für Frauen eröffnet. Hierzu gehört die Möglichkeit zum eigenständigen Erwerb von materiellen Ressourcen und Rechtsansprüchen als Alternative zu den aus dem Status der Ehefrau, Mutter und Witwe abgeleiteten Zugängen und Ansprüchen. Ähnliche Erfahrungen haben Frauen im Sozialismus gemacht. Unter anderem durch die Kollektivierung von familiären Fürsorgepflichten für Kinder wurden sie von ihrer

Dreifachbelastung als Mutter, Hausfrau und Berufstätige bezüglich der Erziehungsrolle unterstützt. Die Verschlechterung ihrer Situation durch den Abbau der Kinderversorgungsinfrastruktur nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems führte zu einer „Refamiliarisierung der Frauen“, die mit Einkommensverlusten und anderen Ressourcenverlusten einherging (vgl. Titma/Tuma/Sivler 1998, S. 121).

Vor diesem Hintergrund wird die Geschlechterdifferenz in der Erwartungshaltung zum Staat verständlich: Gerade der durch die Diktatur diskreditierte Staat hatte eine wichtige Entlastungsfunktion für Frauen gehabt – trotz der Inanspruchnahme von Frauen als Werkstätige und auch wenn die innerfamiliäre Arbeitsteilung nicht in Frage gestellt wurde. Es lässt sich mit den verfügbaren Daten aber nicht klären, ob der größere Anspruch der Frauen an den Staat noch aus der Sowjetzeit stammt (i.S. einer kulturellen Legacy) oder durch die relativ größeren Nachteile für Frauen, die sich aus dem Rückzug des Staates ergeben, verursacht ist. Aufgrund der Datenlage kann dies also nur lediglich eine Vermutung zur tendenziell etwas höheren Erwartungshaltung von Frauen an den Staat bei einem insgesamt wenig ausgeprägten Versorgungsanspruch sein.

II.3.1.5. Das Verhältnis der Bürger/-innen zum Staat

Zur Beschreibung des Verhältnisses von Bürger/-innen zum Staat werden qualitative und quantitative (Titma/Tuma/Silver 1998, TNS Opinion & Social 2005a,b (Eurobarometer 2005), Zepa Download 2006) Forschungsergebnisse zur Zustimmung und Unterstützung staatlicher Institutionen in Estland genutzt. Aufgrund dieser Daten kann das Vertrauen der Bürger/-innen in den Staat und ihre Selbstsicherheit im Umgang mit seinen Institutionen beschrieben werden. Dies wird als Indikator dafür genutzt, ob der Staat – trotz geringer Nachfrage nach gesellschaftspolitischer Gestaltung – überhaupt als ein wichtiger Ansprechpartner wahrgenommen wird. Hier soll die Annahme gelten, dass ein gutes Verhältnis ihn als Akteur legitimiert. Als gutes Verhältnis wird definiert, wenn die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger Vertrauen in den Staat (Vertrauenswürdigkeit) hat und das Gefühl, in den demokratischen Strukturen Durchblick und Gewicht (Transparenz) zu haben. Genießt der Staat kein Vertrauen und erscheint er als intransparent – so der hier als plausibel anzunehmende Zusammenhang – ist zu vermuten, dass die

Bevölkerung einer Aktivität des Staates, insbesondere bei der Gestaltung sozial- und gesellschaftspolitischer Angelegenheiten, eher skeptisch bis ablehnend gegenüber steht.

Ein schweres Erbe, das die kommunistische Ära den jungen Demokratien hinterlassen hat, ist die Skepsis der Bevölkerung gegenüber der Öffentlichen Verwaltung und dem Staat. Insbesondere in ehemaligen Staaten der Sowjetunion, die wie Estland ihrer Nationalstaatlichkeit beraubt und als „Republik“ einer Zentralgewalt unterstellt wurden, war der Ruf staatlicher Autorität schlecht. Während der Sowjetzeit war die Öffentliche Verwaltung ein Instrument des Sowjetsystems (Connaughton/Verheijen 2000, S. 343, Randma 2001a, S. 42) und für staatlichen Terror wie die massenhaften Deportationen mitverantwortlich. Der schlechte Ruf der Verwaltung lag auch in dem ausgeprägten Patronagesystem und der fehlenden Qualitätskontrolle begründet, die die Probleme des Öffentlichen Dienstes wesentlich verursachten (Randma ebd.). Dies hatte eine grundlegende Diskreditierung des Staates zur Folge: „Everything associated with the state had a bad reputation during the sowjet era“ (Randma 2005, S. 2).

Die aus sowjetischen Zeiten diskreditierte Autorität und Legitimität des Staates beeinflusst die Haltung zur Öffentlichen Verwaltung auch heute noch negativ. Die estnische politische Kultur ist geprägt von Skepsis gegenüber der Macht und ihren Institutionen (vgl. Lagerspetz/Maier 2004, S.97, Sootla 2000, s.o. Anti-Sowjetismus). Insgesamt fehlt es an einer positiven Identifikation der Bevölkerung mit dem Staat und seinen Institutionen (Staatspatriotismus) und an einem positiv konnotierten Begriff von Staat und Staatsapparat (vgl. z.B. Drechsler in Randma 2005, S. 2, vgl. auch Lagerspetz/Maier 2004). Die übergeordnete Entität, die sich den Bürger/-innen zur Identifikation anbietet, ist deshalb nicht der Staat sondern die Nation. Nation wird gerade in Abgrenzung zum Staat verstanden und über Kultur, Sprache und in Estland darüber hinaus noch durch eine von der Staatsmacht explizit dissoziierte Volksgeschichte definiert. Dies sind andere Voraussetzungen für das

Verhältnis von Staat und Bürger/-innen als in Ländern, deren Bürgerschaftskonzept eng mit dem Staat verknüpft ist⁸².

Anhand empirischer Daten lässt sich erkennen, dass das Verhältnis zum Staat jedoch wandelbar ist. Es hat sich seit der Unabhängigkeit allmählich verbessert. Dies liegt an der zunehmenden „Authentizität“ (Titma/Tutma/Silver 1998, S. 128) staatlicher Institutionen, also an der Neubesetzung mit estnischem Personal, begründet und wurde ab 1994 – als dieser personelle Umbruch abgeschlossen war – von der Regierungstätigkeit positiv beeinflusst. Noch 1997 vertrauten nur insgesamt circa ein Drittel der estnischen Bevölkerung dem Parlament (31%) und der Regierung (35%) (Titma/Tuma/Silver 1998, S. 128ff). Im Jahre 2005 lag das Vertrauen verbessert bei 46% für das Parlament und 55% für die Regierung (TNS Opinion & Social 2005b, S. 3). Der Authentizitätseffekt zeigt sich bei einer ethnisch differenzierten Betrachtung der Daten. Während der Staat bei der ethnisch estnischen Bevölkerung seit der Unabhängigkeit deutlich an Vertrauenswürdigkeit gewonnen hat, sanken die Werte im russischstämmigen Teil. Die Nationalisierung der staatlichen Institutionen durch die Besetzung mit ethnischen Esten, ist also offensichtlich ein wichtiger – und je nach Standpunkt ein vertrauensbildender oder misstrauensbildender – Faktor (vgl. Titma/Tutma/Silver 1998, S. 130f).

Das Vertrauen in staatliche Institutionen ist bei Frauen größer als bei Männern, die wiederum stärker privatwirtschaftlichen Institutionen ihr Vertrauen schenken (Zepa Download 2006, S. 11). Mögliche Gründe für diese Unterschiede im Vertrauensverhältnis sind auch hier historische, geschlechtsspezifische „Emanzipationsbenefits“ durch den Staat (s.o.).

Insgesamt ist das Vertrauen in den Staat bei ungefähr der Hälfte aller Bürger/-innen vorhanden. Dies ist um so positiver zu bewerten, da trotz der estnischen Geschichte des Staat-Bürgerschaft-Verhältnisses eine positive Entwicklung eingesetzt hat – auch wenn diese durch die gegenläufige Entwicklung der Haltungen in den ethnisch estnischen und nicht-estnischen Bevölkerungsgruppen bedingt ist.

Die aktuellen Eurobarometerdaten zur Frage der politischen Transparenz zeigen, dass die Estinnen und Esten in Europa zu denen gehören, die ihre

⁸² Dies wird beispielsweise Deutschland nachgesagt, wo der Begriff des „Staatsbürgers“ auf die historisch enge Verknüpfung der Entwicklung von Nationalstaatlichkeit und bürgerlich-

Handlungsmöglichkeiten im politischen System am geringsten einschätzen. Nur 25% gaben an, zu wissen, wie sie in Politik und öffentlichen Angelegenheiten Gehör und Ansprechpartner finden könnten. Niedriger lagen nur die Werte für Litauen (21%) und Polen (17%) (TNS Opinion & Social network 2005a, S. 17).

Die Ergebnisse sollten vor einer abschließenden Interpretation historisch kontextualisiert werden, da transformationsspezifische Einflüsse die Haltungen der Bevölkerung prägen (s. Zepa Download 2006). Hierzu gehört, dass die enttäuschten Hoffnungen auf die Entwicklung von Wohlstand durch Demokratie und Marktwirtschaft die Tendenz zu einer kritischen Haltung gegenüber demokratischen Institutionen verstärkt. Darüber hinaus scheint es in Transformationsländern typisch zu sein, dass die eigene (Politik-)Kompetenz sehr zurückhaltend eingeschätzt wird (Zepa Download 2006, S. 3). Für Estland sollte auch der von Inglehart festgestellte Zusammenhang zwischen Bildung und Zugang zu Informationen und der Kritikkompetenz von Bürger/-innen berücksichtigt werden⁸³: bei einem hohen Bildungsstand und gutem Zugang zu Informationen, wie dies in Estland gegeben ist, kann sich die Öffentlichkeit gut informieren und entwickelt eine kritischere Haltung (ebd.).

Zusammenfassend lässt sich dennoch feststellen, dass die frühere komplette Diskreditierung des Staates bei der (ethnisch estnischen) Bevölkerung nicht mehr zu finden ist. Der Staat genießt und gewinnt in weiten Teilen Vertrauen, ohne dass hiermit jedoch ein starkes Gefühl von Zugänglichkeit verknüpft wäre. Die fehlende Transparenz demokratischer Prozesse bedeutet eine, wenn auch geringere, so doch fortbestehende Distanz zwischen der Bevölkerung und ihren demokratisch-staatlichen Institutionen (vgl. auch Lagerspetz/Maier 2004, S. 97). Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass der Staat trotz der verbesserten Beziehungen als primärer Ansprechpartner für die Belange und Interessen der Bürgerinnen und Bürger und als Partner der Gesellschaft gesehen wird. Für die ohnehin schwach ausgeprägte Nachfrage nach Gesellschaftspolitik bedeutet dies, dass nicht der Staat der erste und bevorzugte Ansprechpartner wäre, sondern eher andere, wie z.B. zivilgesellschaftliche oder privatwirtschaftliche Organisationen.

demokratischer Emanzipation verweist (vgl. Peters Download 24.09.2006).

⁸³ R. Inglehart (1997): Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Changes in 43 Societies in Zepa Download 2006.

II.3.2. Die Frauenorganisationen und die Wissenschaft als Lobbygruppen für Gleichstellungspolitik

In der politikwissenschaftlichen Geschlechterforschung zu Gesellschaftsreformen und Gleichstellungspolitik wird die Rolle der frauenpolitischen zivilgesellschaftlichen Organisationen als Lobbygruppen und Ideengeberinnen für die Politik und als Ansprechpartnerinnen für die Verwaltung betont. Sie können dafür sorgen, dass gleichstellungspolitische Themen auf die Agenda gesetzt werden und Programminitiativen aus der Verwaltung Legitimität erhalten. So haben in westlichen Demokratien sowohl organisierte und satzungsmäßig verfasste Frauenorganisationen als auch autonome, nicht-verfasste Frauengruppen politischen Druck organisiert und ausgeübt, um den Staat zur Übernahme von Verantwortung für eine gerechte und demokratische Gestaltung der Gesellschaft zu bewegen⁸⁴. Die Fragen, die im Zusammenhang der Durchsetzungsfähigkeit der Frauenorganisationen gestellt werden, beziehen sich auf Stärke und Grad der Organisation und die Kompetenzen der individuellen und kollektiven Akteur/-innen. Es wird unhinterfragt angenommen, dass frauenpolitische Kräfte vorhanden sind und dass sie darüber hinaus auch über eine gewisse Politikversiertheit verfügen.

Ergebnissen der Forschung zufolge sind Frauenorganisationen tendenziell relativ schwach. Dies liegt zum einen, wie die Demokratieforschung gezeigt hat, am Versagen demokratischer Prozessmechanismen (Offe 2003, S. 214ff, vgl. auch hier S. 14f). Die Korporatismusforschung hat als weitere erklärende Faktoren strukturell-organisatorische Gründe angeführt (s. Biegler 2000). Hierzu gehört, dass die frauenpolitische Themenpalette breit gestreut ist und die meisten gleichstellungspolitischen Themen verschiedene gesellschaftliche Aspekte berühren (Cross-Sektoralität). So lassen sich diese Fragestellungen meist nicht in der Logik der Ressortzuschnitte und politischen Institutionen fassen⁸⁵. Darüber hinaus weisen

⁸⁴ In einem linearen Geschichtsbild der bürgerlichen Emanzipationsbewegungen könnte die Zuständigkeit des Staates für die Gestaltung von Gesellschaftsverhältnissen beginnend mit der demokratischen Gestaltung der Standesverhältnisse (z.B. Einführung des Wahlrechts, Abbau der Privilegien des Adels) über die Gestaltung der Klassenverhältnisse (z.B. Abschaffung des Standeswahlrechts, Demokratisierung von Bildung) hin zur Gestaltung der Geschlechterverhältnisse (z.B. Abschaffung des Männerwahlrechts, Ausweitung der Bürgerrechte auf Frauen) nachgezeichnet werden. Die formalen Deprivilegierungen (z.B. Umgestaltung des Wahlrechts) gingen immer mit gesellschaftspolitischen Maßnahmen wie Demokratisierung von Bildung, Abbau von Hemmnissen für die soziale Mobilität, etc. einher.

⁸⁵ Hierzu ausführlich unter „Das Politikfeld Gleichstellung“, S. 160.

Frauenorganisationen oft einen geringen Grad an rechtlich verfassten Strukturen auf und sind, selbst wenn formal organisiert, von geringen Mitgliederzahlen geprägt. Sie zählen zu den kollektiven Akteuren und verfügen im Vergleich zu korporativen Akteuren über geringere Steuerungsmöglichkeiten und Ressourcen: Kollektive Akteure entstehen, „wenn die Handlungsorientierungen der Mitglieder etwa einer sozialen Bewegung *bewusst* gleichgerichtet sind, das heißt, wenn ohne formale Organisation kollektives Handeln angestrebt wird“ (Mayntz/Scharpf 1995, S. 51, kursiv im Original). „Korporative Akteure sind (...) handlungsfähige, formal organisierte Personen-Mehrheiten, die über zentralisierte, also nicht mehr den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz hierarchisch (zum Beispiel in Unternehmungen und Behörden) oder majoritär (zum Beispiel in Parteien oder Verbänden) entschieden werden kann“ (Mayntz/Scharpf 1995, S. 49f). Sie sind im Gegensatz zu den kollektiven Akteuren viel eher in der Lage, das Handeln der Mitglieder effektiv zu steuern.

Neben mangelnder Aktionsfähigkeit bedeutet dies auch eine im Zweifelsfall geringe demokratische Legitimität in einem System repräsentativer Demokratie. Je nach Staatsaufbau ist es für eine effektive Lobbyarbeit notwendig, auf allen Gebietskörperschaften vertreten zu sein, was wiederum aufwändige und ressourcenstarke Organisationsstrukturen erfordert. Entscheidend für die wirkungsvolle Partizipation im System demokratischer Aushandlungsprozesse ist auch, was als Ressourcen in Verhandlungen eingebracht werden kann. Typische Ressourcen sind Informationen und Kenntnisse. Verhandlungen können dann besonders erfolgreich beeinflusst werden, wenn über Vetomacht oder Obstruktionsmöglichkeiten verfügt wird. Aufgrund von strukturellen und normativen Geschlechterhierarchien können Frauenorganisationen eher selten mit Obstruktion drohen oder Informationen einbringen, die als relevant erachtet werden. Weiterhin gelten stabile Arbeitszusammenhänge mit personeller Kontinuität als zentral. Für die Untersuchung von Estland ergeben sich die Fragen danach, wie die gesellschaftspolitischen Aktivitäten von Frauen aussehen, ob sie gleichstellungspolitische Themen bearbeiten und wie sie politische Einflussnahme ausüben können.

Neben NGOs spielt hier die Wissenschaft, namentlich die Frauen- und Geschlechterforschung (vgl. Facon/Hondeghem/Nelen2004) eine wichtige Rolle als

Wissenslieferantin für die Gleichstellungspolitik. Datengrundlagen zu Geschlechterverhältnissen und Erkenntnisse über die soziale Wirklichkeit von Männern und Frauen in verschiedenen Politikfeldern werden von den unterschiedlichen Forschungsdisziplinen erarbeitet. Darüber hinaus produziert die Frauen- und Geschlechterforschung theoretische Grundlagen für das Verständnis von Geschlecht als sozialer, kultureller, biologischer, normativer und rechtlicher Kategorie. Wichtig für diese Arbeit ist also zu klären, ob es eine Geschlechterforschung in Estland gibt und ob sie den Anschluss an die internationale wissenschaftliche Community und deren Erkenntnisstand gefunden hat.

Zur Frage nach den gesellschaftlichen, gleichstellungspolitischen Akteur/-innen gehört auch die nach der Interaktion der zivilgesellschaftlichen Gruppen mit dem Staat, konkret mit den staatlichen Strukturen für Gleichstellungspolitik. Die Kooperation zwischen Staat, gesellschaftlichen Gruppen und Wissenschaft wird unter dem Begriff des „Samtenen Dreiecks“ im Kapitel „Das Politikfeld Gleichstellung“ (ab S. 170) erörtert.

II.3.2.1. Die Frauenorganisationen

Die estnische Zivilgesellschaft ist im Vergleich mit anderen osteuropäischen Staaten, mit Ausnahme Ungarns, recht aktiv⁸⁶. Auch nach einer Hochphase zivilgesellschaftlicher Aktivitäten in den 1980er Jahren, die von einem starken Rückgang in den 90er Jahren gefolgt wurde, blieben viele Organisationen und Vereine bestehen bzw. gründeten sich neu. Frauenorganisationen waren hierbei „signifikant attraktiver“ (Lagerspetz/Maier 2004, S. 92) als andere Vereinigungen wie Sportvereine, Gewerkschaften und Jugendorganisationen. Die große Zahl der registrierten Vereine wird als Beweis gesellschaftlichen Engagements der Bevölkerung aber auch als Symptom ihrer Fragmentierung gesehen (ebd.).

Bis in die 2000er Jahre war die Zivilgesellschaft in Estland kein Schwerpunkt staatlicher Politik (vgl. z.B. Laja 2000, S.70). Mit dem „Konzept für die Entwicklung einer zivilen Gesellschaft in Estland“ (Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsioon, EKAK), das 2002 vom Parlament beschlossen wurde, sollen die gesellschaftlichen Kräfte nun gefördert und stärker in die Politikgestaltung

⁸⁶ Für ausführliche Daten und Analysen zur Zivilgesellschaft siehe Trummal und Lagerspetz 2001.

eingebunden werden. Die bisher ausschließlich informellen Kanäle der Zusammenarbeit (Trummal/Lagerspetz 2001, S. 12) sollen damit formalisiert werden. Erste Ergebnisse sind die offiziellen Konsultationen von ca. 14 NGOs bei der Erstellung des neuen Nationalen Aktionsplans (Europäische Strukturfonds) im Dezember 2005 (estn. Interviewpart.). Im Jahr 2006 sollte in Zusammenarbeit von Staat und Vertreter/-innen der NGOs ein Aktionsplan zur Umsetzung des Konzepts ausgearbeitet werden (Innenministerium Press release No. 143)⁸⁷.

Das Selbstverständnis der zivilgesellschaftlichen Organisationen ist sehr politisch: „Importantly, CSO [civil society organisations, MK] do not consider the delivery of state service as one of their primary roles, believing that their most important function in society is to publicise the opinions of social groups and inform the public“ (Trummal/Lagerspetz 2001, S. 2). Diese Präferenz für informelle Politik jenseits der staatlichen Strukturen korrespondiert mit der anti-etatistischen Haltung der Est/-innen. Sie scheinen damit wenig Gefahr zu laufen, von einem neo-liberalen Staat für die Übernahme von Aufgaben instrumentalisiert oder kooptiert zu werden⁸⁸.

Frauenorganisationen, sowohl konservative als auch progressive, sind ein wichtiger Teil der estnischen zivilgesellschaftlichen Landschaft. Ihre Anzahl beläuft sich nach der Auflistung in der ENUT Datenbank (Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskus: The Estonian Women's Studies and Resource Centre)⁸⁹ auf 182. Viele Organisationen beruhen auf losen Zusammenschlüssen⁹⁰, haben sehr kleine Mitgliederzahlen und arbeiten ausschließlich auf lokaler Ebene. Sie sind fragmentiert. Es gibt große regionale Unterschiede in der Anzahl und der Aktivität der Organisationen (Laas o. J.c). Viele von ihnen knüpfen an die Tradition der Frauenorganisationen an, die sich im Laufe des „Nationalen Erwachens“ um 1900 gegründet haben und deren

⁸⁷ Da die weitere Entwicklung für die Fragestellung der vorliegenden Untersuchung nicht zentral ist, wurde auf Folgerecherchen verzichtet.

⁸⁸ Die Tendenz einer neo-liberal geprägten, neuen Arbeitsteilung zwischen Staat und Gesellschaft und die Einbindung bzw. Vereinnahmung zivilgesellschaftlichen Engagements für traditionellerweise staatliche Aufgaben wird in der Sozialwissenschaft unter dem Foucaultschen Konzept der „Gouvernementalität“ kritisch diskutiert (vgl. der Sammelband Pieper/Rodríguez 2003). Am Beispiel von Frauenorganisationen in post-diktatorischen Länder in Lateinamerika konnte gezeigt werden, dass neo-liberale Politik in den 90iger Jahren sozialstaatliche Aufgaben auf zivilgesellschaftliche Organisationen abwälzte (Kühl 2001).

⁸⁹ www.enut.ee

Bestehen durch die Diktaturen beendet bzw. unterbrochen wurde⁹¹. Die Neugründungen erfolgten in den späten 80er Jahren und trugen damit zur Renationalisierung der Gesellschaft Estlands durch die Abgrenzung von den sowjetischen Organisation bei.

Ähnlich wie die politischen Parteien und die NGO-Landschaft im allgemeinen sind auch die Frauenorganisationen von hoher Fluktuation geprägt: es entstehen und verschwinden Organisationen. Wesentliche Gründe dafür sind die prekäre Finanzierung, für die es von staatlicher Seite aus (bisher) keine Unterstützung gibt (Laja 2000, S. 71f, ähnlich estn. Interviewpart.) und fehlender Führungsnachwuchs (Laja 2000, S. 68). Das Themenspektrum der heutigen Organisationen erstreckt sich von Wohlfahrt über berufliche Fortbildung, Persönlichkeitsentwicklung und Kleinunternehmerintum bis hin zu Frauenrechten und politischer Partizipation. Ländliche Organisationen arbeiten tendenziell eher für den Erhalt von (Familien-)Traditionen und orientieren sich an konservativen Wertvorstellungen. Städtische Organisationen, insbesondere die nationalen Sektionen internationaler Frauenorganisationen, sind stärker auf Themen wie politische Partizipation und Gleichstellung fokussiert und progressiver in ihren programmatischen Ausrichtungen (Laja, S. 67f). Im NGO Spektrum zu Geschlecht findet sich in Estland auch eine Männerorganisation (<http://www.meestekeskus.ee>), die Männern Beratung anbietet. Dieses Männerzentrum engagiert sich auch für die Freizeitgestaltung von Kindern und für Väterrechte (estn. Interviewpart.)⁹².

Im Jahr 2003 gründeten Frauenorganisationen den basisdemokratisch organisierten Estonian Women's Associations Roundtable (EWAR). Der EWAR ist keine Kuppelorganisation sondern vielmehr ein Koordinations- und Beratungsgremium der Organisationen, um gemeinsame Positionen und Stellungnahmen zu politischen Themen zu erarbeiten und die zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit mit staatlichen Behörden und die Gleichstellung zu fördern (s. EWAR 2003). In EWAR sind über

⁹⁰ Zahlen und nähere Informationen stehen vielfach nicht, bzw. nicht auf Englisch zur Verfügung. Insbesondere für sogenannte „non-profit partnerships“ (Zusammenschlüsse informeller Art) gilt, dass Informationen zu ihnen nicht verfügbar sind (vgl. Trummal/Lagerspetz 2001, S. 6).

⁹¹ So z.B. die Women's Society gegründet 1907 oder die Society of Female Students gegründet 1911, s. Laja 2000, S. 66.

⁹² Aufgrund der fehlenden Sprachkenntnisse können Informationen aus erster Hand nicht zur Verfügung gestellt werden. Die Webseite des Zentrums ist nur auf Estnisch. Eine Anfrage per Mail blieb unbeantwortet.

30 Mitglieder organisiert, wovon einige lokal organisierte Roundtables sind. Darunter befinden sich sowohl Menschenrechtsorganisationen (Legal Information Centre of Human Rights), Schwulen- und Lesbenorganisationen (Mea Culpa), ländliche Frauenorganisationen, Familienorganisationen und Unternehmerinnen. Die Bandbreite der abgedeckten Themen ist damit sehr gestreut. Neben der Förderung der Gleichstellung in Estland ist die Kooperation mit der Europäischen Frauenlobby ein zentrales Anliegen.

Eine wichtige Rolle für die Vernetzung der Frauenorganisationen spielt das Estonian Women's Studies and Resource Centre (ENUT). Als Bibliotheks- und Informationszentrum zu Frauen- und Geschlechterforschung und Gleichstellungspolitik wurde das Zentrum 1997 von Frauen der Universität Tallinn, der Universität Tartu und vom Women's Training Centre⁹³ gegründet. Es bietet Forschenden, der interessierten Öffentlichkeit, den Medien und der Öffentlichen Verwaltung seine Dienstleistungen, u.a. Trainings im Bereich Gleichstellung von Männern und Frauen an. Die Personaldecke des Instituts ist sehr dünn, so dass die Angebote eingeschränkt bleiben müssen.

Es lässt sich festhalten, dass die Landschaft der estnischen Frauenorganisationen, typisch für die Zivilgesellschaft, stark fragmentiert ist. Die estnischen Frauenorganisationen weisen darüber hinaus Charakteristiken auf, die ein effektives Lobbying erschweren. Nur wenige Organisationen haben große Mitgliederzahlen und sind landesweit vertreten. Die meisten kämpfen mit Personalknappheit und prekären finanziellen Ressourcen. Dies gefährdet sowohl die personelle Kontinuität als auch den Erhalt der Organisationen als solches. Die Zusammenschlüsse von Organisationen weisen eine große Heterogenität auf, die es erschweren dürften, zu gemeinsamen Positionen zu gelangen. Dennoch lässt sich festhalten, dass es eine rege zivilgesellschaftliche Aktivität von Frauen gibt. Sie kooperieren und koordinieren sich zum Zwecke gleichstellungspolitischer Einflussnahme und verfügen über, zwar prekäre, aber funktionierende Strukturen der Vernetzung. Es sollte zudem bedacht werden, dass in Estland als sehr kleinem Land, die Vernetzung

⁹³ Das Women's Training Centre (www.nkk.ee) ist ein Fortbildungszentrum, das Frauen bei der Gründung und Führung von Unternehmen schult und Fortbildungsaktivitäten im Bereich Beruf und Arbeit, politische Partizipation und Chancengleichheit anbietet.

und Zusammenarbeit durch persönliche Kontakte grundsätzlich erleichtert ist und dies einen pazifizierenden Einfluss auf Differenzen und Konflikte haben kann⁹⁴.

Neben dem Aspekt der Kooperation von Frauen und Frauenorganisationen untereinander stellt sich auch die Frage, inwiefern einzelne Frauenorganisationen in übergeordneten Organisationen, wie Verbänden und Parteien, vertreten sind; ob etwa die ländlich organisierten Frauen z.B. auch im Bauernverband organisiert sind und diesen als „Kanal“ für ihre Anliegen in die jeweiligen Lobbygruppenaktivitäten nutzen können. Sie könnten somit stärker formalisierte und breiter legitimierte Institutionen für ihre Interessen in Anspruch nehmen. Die Zusammenarbeit kollektiver Akteure mit solchen korporativen Akteuren hat beispielsweise in „versäulten“ Gesellschaften wie den Niederlanden oder Belgien ein sehr effektives Lobbying von Frauen ermöglicht und ihnen Zugang zur politischen und administrativen Arena eröffnet (s. Kuhl 1998). Aufgrund der Datenlage für zivilgesellschaftliche Organisationen lässt sich diese Fragen jedoch nicht weiter verfolgen. Das Beispiel der Frauensektionen der Parteien zeigt aber, dass, sofern die Frauenorganisationen Teil eines korporativen Akteurs sind, sie dennoch nicht über die Machtressourcen (z.B. Vetomacht) verfügen können. Sie bleiben trotz ihrer relativen Funktions- und Kooperationsfähigkeiten unter schwierigen strukturellen Rahmenbedingungen aus den Entscheidungszentren ausgeschlossen und können keine größeren Mobilisierungsleistungen erbringen: „In the societies of Estonia, Lithuania, and Latvia women’s opportunities in the arena of political power are minimal: women’s mobilizing and advocacy structures and networks are very few and marginalized to the extent that it is difficult for them to see themselves as legitimate for motivating and spurring collective actions among women“ (van der Molen/Novikova 2005, S. 148).

II.3.2.2. Die Wissenschaft

Die Frauen- und Geschlechterforschung ist Teil des Studienangebots der beiden großen Universitäten Tartu und Tallinn. Es werden Gender Studies Seminare in verschiedenen Fachbereichen angeboten (Wirtschaft, Literatur,

⁹⁴ Ein Interviewauszug illustriert diesen Einfluss am Beispiel der Kooperation der Vertreter der Männerorganisationen mit feministischen Akteurinnen: „[They are] quite masculinist, slightly against

Medienwissenschaften, Psychologie, Soziologie, sowie allgemeine Einführungs- und Theoriekurse). Das Angebot gehört jedoch nicht zu den Pflichtfächern (Laas 2004).

An der Sozialwissenschaftlichen Fakultät in Tartu gibt es seit 1995 die „Unit of Gender Studies“ (Sugupooleuuringute rühm), die mit Hilfe des UNDP eingerichtet wurde. Weitere Unterstützung erhielt die Einrichtung vom United States Information Service durch Buchspenden. Neben eigener Forschung – unter anderem in internationalen Forschungsverbänden zur Entwicklung von Gleichstellung und gleichstellungspolitischen Strukturen in Estland⁹⁵ – und Lehre gehören auch Berichterstattung (z.B. der CEDAW Schattenbericht⁹⁶ 2002) und Übersetzungen von Standardwerken der Gender Studies zu den Aktivitäten. (vgl. Laas 2004). An der Tallinner Universität (früher „Pädagogische Universität Tallinn“) wurde ein „Women’s Studies Centre“ eingerichtet. Es hat sich vor allem im Bereich der Familienforschung profiliert. Unter anderem wurde in Zusammenarbeit mit dem Open Society Institute eine Studie zu Gewalt gegen Frauen durchgeführt⁹⁷.

Grundlagenforschung zu den Geschlechterverhältnissen in Estland wurde ausschließlich durch nicht-staatliche Quellen mit Hilfe internationaler Organisationen oder durch Forschungsverbände finanziert (vgl. Laas/Ringmaa 2002, S. 8). Es fehlen Gelder, um Forschungsarbeiten weiterzuführen, Ergebnisse zu übersetzen⁹⁸ bzw. zu veröffentlichen und neue Forschungsfelder zu bearbeiten (estn. Gesprächspart.). Die Universitäten erhalten keine staatlichen Zuschüsse für die Finanzierung dieser Einrichtungen (Laas und Ringmaa 2002, S. 8).

II.4. Das administrative System

Gender Mainstreaming ist, wie bereits erläutert (s. S. 18), auch Verwaltungspolitik. Aus diesem Grund wird im Folgenden das administrative System als Ort der

us, (...) not very openly, *I know them personally so they have to act cool*“ (estn. Interviewpart., Hervorheb. MK).

⁹⁵ Z.B. das Forschungsprojekt „Enlargement, Gender and Governance“ im Rahmen des European Commission’s Fifth Framework Programme (<http://www.qub.ac.uk/egg/>, s. Laas o.J. a-d u. Laas/Lamesoo 2004).

⁹⁶ Informationen zu CEDAW s. S. 166.

⁹⁷ Nähere Informationen sind über das Internet nicht erhältlich. Der Artikel „Gender Studies in Estonia: Institutions and Undercurrents“, der in der Reihe des ATHENA Netzwerks (Advanced Thematic Network in Activities in Women’s Studies in Europe) erscheinen soll, war zur Zeit der Erstellung des Kapitels (Juli 2006) noch nicht zugänglich.

⁹⁸ Für Beispiele unübersetzter estnischer Veröffentlichungen, die für die vorliegende Arbeit von Interesse gewesen wären, siehe u.a. Angerjäv 2006.

Umsetzung dieser gleichstellungspolitischen Strategie näher betrachtet. Hierbei interessieren sowohl strukturelle als auch kulturelle Charakteristika der Öffentlichen Verwaltung. Nachdem Grundlagen des Öffentlichen Dienstes in Estland vorgestellt werden, wird näher auf die Ministerialverwaltung eingegangen. Sie ist die zentrale Akteurin für die Einführung von Gender Mainstreaming, von der aus die weitere Umsetzung in die nachgeordneten administrativen und in die gesellschaftlichen Bereiche erfolgt bzw. angeregt werden kann. Innerhalb der Ministerialverwaltung sind es die Einheiten mit gleichstellungspolitischer Zuständigkeit, die die Rolle des Motors für Gender Mainstreaming innehaben. Diese Einheiten werden dann eingerichtet, wenn das Politikfeld Gleichstellung zum Handlungsfeld staatlicher Aktivitäten wird. Die Entwicklung des Politikfeldes und die solcher Einheiten ist also eng verknüpft. Dies gilt in post-kommunistischen Transitionsländern wie Estland umso mehr, als inhaltliche Politik und Institutionenaufbau zeitgleich begonnen haben. Die estnischen Ministerialstrukturen für Gleichstellungspolitik werden darum im Kontext der Entwicklung des Politikfeldes Gleichstellung dargestellt.

II.4.1. Der Öffentliche Dienst

Durch Gender Mainstreaming soll Gleichstellung als Querschnittsaufgabe mit Instrumenten der Verwaltungsmodernisierung in das alltägliche Verwaltungshandeln integriert werden. In der Öffentlichen Verwaltung bestimmen die Organisation und Struktur sowie die informellen Aspekte wie die Verwaltungskultur und Arbeitsweisen die Möglichkeiten für die Umsetzung von Gender Mainstreaming als Querschnittsreform. Hierbei haben Transitionsländer ebenso wie kleine Länder spezifische Bedingungen, die vorneweg dargestellt werden. Es folgt die Erläuterung der Rechtsgrundlagen und der spezifischen Merkmale des estnischen Öffentlichen Dienstes und seine Beschreibung anhand von Größe und Personal. Ausführungen zum Besoldungssystem schließen die Einführung in die estnische Öffentliche Verwaltung ab und leiten zur Ministerialverwaltung über.

II.4.1.1. Strukturelle Bedingungen für die Öffentliche Verwaltung in kleinen Transitionsländern

Die Verwaltungswissenschaft hat verschiedene strukturelle Probleme identifiziert, mit denen sowohl kleine als auch sich entwickelnde Länder zu kämpfen haben können (s. Randma 2001b) und die grundlegende Herausforderungen für die Organisation einer Verwaltung bedeuten. Estland wird in Anlehnung an Randma (2001b) weiterhin als „Land in Entwicklung“ im Sinne von „country in transition“ gesehen. Diese Umschreibung soll in Abgrenzung vom Begriff „Entwicklungsland“ benutzt werden, der den Entwicklungsländern der südlichen Hemisphäre mit ihren unterschiedlichen Kolonialgeschichten vorbehalten bleibt. Estland als Land in Entwicklung zu beschreiben entspricht der Einschätzung der Transformationsforschung, die Estland als ein Land sieht, das sich auch in anderen Bereichen als dem Öffentlichen Dienst in einem andauernden Entwicklungsprozess befindet (z.B. bzgl. des Parteiensystems Petai/Kreuzer 1999, S. 184). Die Umbruchs- und Aufbauzeit ist auch insofern nicht endgültig abgeschlossen, da Reorganisationen, z.B. der Ministeriumszuschnitte, und Optimierungen, z.B. des Public Service Act, weiterhin auf der Tagesordnung stehen (Tönnisson/Randma-Liiv 2006, S. 10, widersprechend Lauristin/Vihalemm 1997)⁹⁹. Eine eindeutige Zuordnung der strukturellen Probleme zur Größe des Landes oder zur Transitionssituation ist für die estnische Verwaltung nicht zu leisten, denn: „As Estonia is both a country in transition and a small state, it is difficult to separate out the relative importance of the two dimensions“ (Randma 2001b, S. 50). Problemursachen können also sowohl damit zusammenhängen, dass Estland „mit ca. 1,4 Millionen Einwohnern auf einer Fläche etwas kleiner als Niedersachsen“ ein sehr kleines Land ist (Knappe/Waack 2004, S. 86) als auch damit, dass Estland ein Land in Entwicklung ist.

Die Herausforderungen für die estnische Öffentliche Verwaltung sind vielfältig. Zu den größten gehören sicherlich die Arbeitsüberlastung und das Rekrutierungsproblem. Auch in einem kleinen Land muss der Staat alle gängigen internen und externen Staatsaufgaben übernehmen, nur eben mit einem kleineren Personalbestand. Die EU Beitrittsvorbereitungen sowie die Mitgliedschaft selbst

⁹⁹ Würde Estland nicht als „Land in Entwicklung“ verstanden, müssten alle Ursachen für die Strukturprobleme ausschließlich auf die Größe des Landes zurückzuführen sein. Dies ist jedoch nicht überzeugend.

bedeuteten darüber hinaus einen enormen Aufwand und binden auch weiterhin viel Arbeitskraft. Doch nicht nur der Personalbestand selbst ist kleiner als in bevölkerungsreichen Ländern mit vergleichsweise größeren Verwaltungen, auch der Rekrutierungspool für qualifiziertes Personal ist sehr viel kleiner. Im Falle Estlands kommt hinzu, dass der Rekrutierungspool durch den Ausschluss der russischstämmigen bzw. russischsprachigen Bevölkerung zusätzlich verkleinert wurde¹⁰⁰. Die Tatsache des kleinen Personalbestands bedeutet, dass das qualifizierte Personal „Multitasking“ bewerkstelligen muss. Vielfach werden Aufgaben übernommen, die nicht im Stellenprofil enthalten waren, für die aber keine eigenen Stellen bestehen. So werden z.B. Computerwartungen und die hausinterne Fortbildung von Personen nebenher miterledigt, die für Fachaufgaben eingestellt wurden (s. Randma 2001a, S. 45f.).

Insgesamt führen die Arbeitsbedingungen in der estnischen Verwaltung zur Förderung von „Generalisten“-Kompetenzen, also der Fähigkeit, unterschiedliche Aufgabenstellungen, die über ein bestimmtes Politikfeld hinausgehen, zu beherrschen (vgl. Järvalt¹⁰¹ 2004, S. 9). Diese Generalistenkompetenz wird jedoch vor allem Personal abverlangt, das von der Ausbildung her zu den Spezialisten gehört (vgl. hier „Ausbildungsstand“, S. 118ff). Generalisten sind „professional administrators“, wie z.B. Juristen, während Spezialisten „administrative professionals“, also politikfeldspezialisierte Fachleute in der Verwaltung sind (Randma 2001b, S. 38).

Die vielseitige Einsetzbarkeit von Personal als auch die Arbeitsteilung und Überlastung scheinen die Rolle der Führungspersonen zu schwächen. Die hohe Arbeitsbelastung hat folgenreiche Auswirkungen auf die Planungs- und Analysekapazitäten, insbesondere der Leitungsebenen, die für diese zwar grundlegend wichtigen, selten aber akut dringenden Aufgaben, kaum zeitliche Ressourcen aufbringen können. Entscheidungen werden bzw. müssen vielfach

¹⁰⁰ „(...) if in several countries multiculturalisms has (...) resulted in the representative bureaucracy, then Estonia represents the reverse case. According to the Constitution substantial part of Russian speaking inhabitants (...) haven't the right to enter the civil service because the lack of citizenship (...). Therefore Russian-speaking persons are highly underrepresented in the civil service“(Sootla 2000, S. 11).

¹⁰¹ Jane Järvalt war 2004 Referentin (Nõunik) im Department of Public Service and Human Resources in der Staatskanzlei, heute ist sie „Head of Human Resources“ im Referat „Human Resources“, das dem Ministeriumskanzler unterstellt ist (Stand Juli 2006).

schnell und ohne gründliche Analysen getroffen werden (Randma 2001a, S. 49). Der Koordinationsbedarf wird geringer, wenn eine Person verschiedenste Aufgaben selbst abdeckt (Randma 2001a, S. 47). Dies vergrößert den Spielraum, aber auch den Zwang für die Beschäftigten, ihre Aufgaben und deren Erledigung selbst zu gestalten. Deutlich über die Hälfte der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst (63% der Frauen, 72% der Männer) geben an, dass sie selbst über ihre Aufgabenstellung entscheiden müssen und keine Anleitung erhalten. Etwas weniger als die Hälfte (47% der Frauen, 43% der Männer) geben an, dass die Entscheidungsstrukturen nicht klar definiert sind. Dies schwächt die Steuerungsfähigkeit durch das Führungspersonal und verringert die Kontrollmöglichkeiten der Leitungsebene (vgl. Jann 2002, S. 440). Ungefähr die Hälfte aller Beschäftigten geben an, kein systematisches Feed-back zu ihren Arbeitsleistungen zu erhalten (Prozentangaben aus Kirch/Kuhl/Sellach 2005, S. 22).

Neben der Generalisten-Anforderung des Multitaskings führt der kleine Personalbestand aber auch zur Förderung der Spezialisierung in einem Sachgebiet (Järvalt 2004, S. 12, vgl. auch Randma 2001a, S. 46), da Personen für ihren thematischen Bereich das komplette Aufgabenspektrum übernehmen. So ist etwa die Referentin des Gleichstellungsreferats sowohl für den estnischen Beitrag zur Europäischen Gleichstellungspolitik, für die Umsetzung der europäischen gleichstellungspolitischen Vorgaben als auch für die nationale Gesetzgebung zu Gleichstellung, für Gender Mainstreaming, Gewalt gegen Frauen und für Gleichstellung in der Privatwirtschaft zuständig (estn. Interviewpart.). Die Schwierigkeit, qualifiziertes Personal im Allgemeinen, und spezialisiertes Personal im Besonderen zu finden, verstärkt den Spezialisierungsdruck auf einzelne Personen.

Die hohe Spezialisierung führt dazu, dass Aufgabenbereiche stark an einzelne Personen gebunden sind, die – sofern es dauerhafte Aufgaben sind – dadurch unersetzlich werden. Für viele Fachthemen gibt es oft nur eine einzige, kompetente Person (Randma 2001a, S.45). Die Zuordnung von Aufgaben und Struktureinheiten, wie beispielsweise Referaten, sind stärker an vorhandenes kompetentes Personal als an vorhandene Organisationsstrukturen geknüpft (Randma 2001a, S. 47). Der Wechsel einer Person in eine andere Einheit oder andere Institution zieht die Restrukturierung der Aufgaben und der Organisation nach sich: Spezialist/-innen nehmen ihre Aufgabenbereiche oder sogar ihre Mitarbeitenden mit, wenn sie in eine

andere Institution, bspw. zwischen Ministerien, wechseln und die neuen Organisationsstrukturen werden dort für sie angepasst. Die jeweiligen Institutionen bzw. Arbeitseinheiten stehen wiederum unter Druck, ihr kompetentes Personal zu halten und kommen ihm entgegen. Dies bedeutet, dass Organisationsstrukturen instabil sind, was „große Schwierigkeiten für die institutionelle Koordination, die Arbeitsteilung innerhalb des Öffentlichen Dienstes, die Strategieplanung und das Management“ verursacht (ebd., Übers. MK).

Wechsel innerhalb und zwischen Institutionen gehören dabei in kleinen Verwaltungen notwendigerweise zur Karriere. Da die Posten insgesamt weniger und die Hierarchisierungsmöglichkeiten dadurch geringer sind – dies kann mit „structural plateauing“ beschrieben werden (s. Järvalt 2004, S. 10) – sind die Möglichkeiten des Aufstiegs innerhalb einer Organisation schnell erschöpft und das „Plateau“ schnell erreicht.¹⁰² Um dennoch Anreize, zumindest relative, zu setzen, hat sich ein vielstufiges Besoldungssystem entwickelt. Eine andere Strategie der Personalentwicklung ist „job enlargement“ und „job enrichment“: Das Personal dehnt seine Aufgabenbereiche aus oder sucht sich neue Aufgaben. Diese werden auch außerhalb der Verwaltung, z.B. in Universitäten (s. hier S. 120), wahrgenommen. Dabei erhalten Beschäftigte allerdings keine systematische Unterstützung durch ihre arbeitgebende Organisation, da eine spezialisierte Fortbildung für nur wenige Mitarbeitende nicht effizient ist (s. Randma 2001a, S. 45). Gerade die Spezialisten arbeiten somit auf fachlich einsamen Terrain, in einer „condition of professional loneliness“ (Selwyn 1975 in Randma 2001a, S. 45), in denen ihnen Austausch und fachliche Unterstützung innerhalb der Verwaltung fehlen. Erfahrungen im Ausland zu sammeln, ist eine weitere Möglichkeit der individuellen Karriereplanung, die einen – zumindest zeitweiligen – Kompetenzverlust für die jeweilige Institution bedeutet.

Hinzu kommt, dass von einem systematischen Personalmanagement nicht die Rede sein kann. Eine im Jahr 2006 auf estnisch veröffentlichte Evaluation des Personalmanagements in der Öffentlichen Verwaltung zeigte, dass diese Aufgabe in Ministerien und Verfassungsinstitutionen noch relativ systematisch erfolgt, was im nachgeordneten Bereich aber nicht mehr zutrifft. Auf regionaler und lokaler Ebene

existieren zum Teil nicht einmal Personalzuständige (s. Pevkur¹⁰³ 2006, S. 5f). Es fehlen zuständige zentrale Institutionen, die die Bedarfe der Öffentlichen Verwaltung erfassen und Rekrutierung und Qualifizierung sowie Karrierepfade effizient koordinieren könnten. Personalentwicklung obliegt dem freiwilligen Engagement von Leitungspersonen, die oft über unzureichende Personalentwicklungserfahrungen und -kompetenzen verfügen (Järvalt 2004, S. 6). Personalentwicklung wird vielfach nicht als eine kontinuierliche und längerfristige Aufgabe verstanden, die eine lohnende Investition für die Verwaltung ist (vgl. Järvalt 2004). Dies ist aufgrund der Plateaustrukturen als auch vor dem Hintergrund einer zu Beginn chaotischen (vgl. Eek-Pajuste 2003) und im weiteren Verlauf von Instabilität und ständigen Reorganisationen geprägten Transitionszeit nicht unverständlich. Es führt jedoch dazu, dass Karriereplanung von den Beschäftigten individuell betrieben werden muss. „The more administration is seen as a collection of posts with a variety of work specifications, as in job-oriented systems [like the Estonian one, MK], the greater the responsibility that is left to officials to develop their own careers. Job systems encourage individuals to take responsibility for their careers, thus reducing the responsibility of the state to take care of its servants' advancement“ (Randma 2001b, S. 32).

Die Arbeitsbedingungen in der estnischen Öffentlichen Verwaltung scheinen also ungünstig dafür zu sein, dass das Personal eine hohe Identifikation und Verbindlichkeit gegenüber den jeweiligen Institutionen entwickelt. Sie fördern viel eher eine Einstellung, die persönlichen Zielsetzungen statt die Zielsetzungen der Organisation im Blick hat (Järvalt 2004, S. 6). Auch die spezifisch estnischen Strukturen, wie das offene, dienstpostenbasierte Personalsystem (mehr hierzu ab S. 109), führen zu einer stärker individuellen als kollektiven Identität. Sie orientiert sich nicht an einer Zugehörigkeit zu einer Organisation, sondern an der Zugehörigkeit zu einer professionellen Zunft: „Different civil service systems affect the way civil servants identify themselves. In a job system, officials are not recruited to the civil service as such but are appointed to specific vacancies that arise. It is not so important as in the career system to be a member of the service in the first place.

¹⁰² Zu Karrieremöglichkeiten in karriere- und dienstpostenbasierten Systemen s. Randma 2001b, S. 39.

¹⁰³ Pevkur ist Beraterin in der Staatskanzlei (Stand Juli 2006).

Alternatively, officials may consider themselves as member of particular departments (as result of decentralisation policies) or more often, as representatives of certain professional groups. Thus, in a job system an official will say ‚I am a Doctor‘ or ‚I work for the Ministry of Health‘ rather than ‚I am a civil servant‘ (adopted from Ridley 1983)“ (Randma 2001b, S. 32). Die Identifikation mit dem Fachbereich ist auch empirisch sichtbar: von allen Beamten, die ihre Zukunft im Öffentlichen Dienst sehen (61%), wollen 80% im gleichen Politikfeld tätig bleiben (Kirch/Kuhl/Sellach 2006, S. 23f).

Die Identifikation mit den Inhalten und Aufgaben scheint dabei in Teilen der Verwaltung eine Quelle für Arbeitszufriedenheit zu sein: „However, several civil servants mentioned that although the state organisations may not be able to compete with private and foreign firms in terms of salaries, there are many advantages and good prospects of making a career in the Estonian civil service. Some of the interviewees expressed the view that (...) the work itself is intellectually more challenging than corresponding work in the private sector“ (Järvalt 2004, S. 7, vgl. Sootla 2000, S. 13). Nationale bzw. patriotische Verbundenheit spielen hierbei vermutlich eine wichtige Rolle, da die Möglichkeiten einer nationalen Öffentlichen Verwaltung, die im Dienste Estlands steht, eine historische Errungenschaft ist¹⁰⁴.

Die beschriebenen Bedingungen für Personalmanagement in der Öffentlichen Verwaltung führen dazu, dass der Personalbedarf der Organisationen und die Qualifizierungsbedarfe der Mitarbeitenden nicht abgedeckt werden können. Insbesondere durch die Personalisierung der Organisationseinheiten sind die Institutionen der Öffentlichen Verwaltung ständig möglichen Veränderungen unterworfen, was längerfristige Planungen erschwert. Dies wird durch die Instabilitäten der Regierungen noch verstärkt, die zu den strukturellen Diskontinuitäten inhaltliche hinzu bringen können¹⁰⁵. Die Arbeit ist insbesondere durch die Arbeitsüberlastung und die Multitaskinganforderungen von einer ad-hoc

¹⁰⁴ Diesen Eindruck erweckten auch Mitarbeiterinnen des Auslandsministeriums in informellen Gesprächssituationen. Sie merkten das besonders niedrige Gehalt und Prestige ihres Ressorts an, betonten jedoch vor allem die Wichtigkeit der Arbeit für ihr Land und die professionelle Bereicherung. Ihren Angaben zufolge hatten viele Kolleginnen und Kollegen einen Einstieg in das Auslandsministerium als langjährigen Berufswunsch.

¹⁰⁵ Vergleich hier „Nature of Government“, S. 63.

Vorgehensweise geprägt, die auf die jeweils akuten Anforderungen und weniger auf eine strategische Arbeitsplanung reagiert.

Eine letzte Besonderheit des Öffentlichen Dienstes, die durch die Bevölkerungsgröße des Landes bedingt wird, ist die hohe Bedeutung informeller Netzwerke. Insbesondere für die Eliten gilt, dass die Wahrscheinlichkeit, sich untereinander oder über Dritte zu kennen, besonders hoch ist. Persönlichkeit, persönliche Kontakte und informelle Netzwerke spielen für Personal- und Kooperationsentscheidungen oft eine größere Rolle als sachliche Gründe. Dies wird in der Literatur durchgängig betont (u.a. Sootla/Velthut 2001, Järvalt 2004, Randma 2001b).

II.4.1.2. Die Rechtsgrundlagen des Öffentlichen Dienstes

Die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes werden in zwei Gruppen unterteilt: Zum einen diejenigen, die dem Allgemeinen Öffentlichen Dienst zugerechnet werden und deren Aufgaben und Arbeitsverhältnisse durch den Public Service Act (PSA) geregelt sind und zum anderen diejenigen, die im Besonderen Öffentlichen Dienst arbeiten und für die spezifische Regelungen gelten. Zur letzteren Gruppe gehören die Richter, Staatsanwälte, Mitglieder der Armee, Polizeiführungskräfte, der Grenzschutz und weitere (Väärtnõu¹⁰⁶ 2004, S. 86). Zum Allgemeinen Öffentlichen Dienst gehören entsprechend der Definition des PSA die zentralstaatlichen und lokalen Regierungsinstitutionen mit ihrem Personal. Die Regierungsinstitutionen werden in vier Gruppen klassifiziert: Zu den **Ministerien** gehören die Ressorts und die Agenturen und Aufsichtsbehörden, über die das jeweilige Ministerium die Dienstaufsicht hat. Die zweite Gruppe sind die **Verfassungsinstitutionen**, zu denen im Wesentlichen die Verwaltung (Kanzlei) des Parlaments Riigikogu, der oberste Gerichtshof, der Rechnungshof, das Präsidentenamt, die Kanzlei des Rechtskanzlers¹⁰⁷ sowie die Staatskanzlei gehören. Die dritte Gruppe sind die **Landkreisregierungen**. Diese drei Gruppen sind Institutionen der zentralstaatlichen Gewalt und gehören zum sogenannten Staatlichen Öffentliche Dienst („state public service“, PSA § 3). Die vierte und letzte Gruppe sind die **Lokalregierungen**, also die

¹⁰⁶ Oliver Väärtnõu ist „Adviser to the Public Service and Personnel Department“ der Staatskanzlei (Stand Juli 2006).

¹⁰⁷ Der Rechtskanzler übt die Funktion eines Ombudsmanns aus, der die Rechtstaatlichkeit des Verwaltungshandelns kontrolliert.

Städte und Gemeinden. Für sie arbeitet der sogenannte Öffentliche Dienst der Lokalregierungen („*local government public service*“ PSA § 3).

Die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes werden wie folgt unterschieden¹⁰⁸:

- **Beamte** werden gewählt oder ernannt, um eine Position in staatlichen Einrichtungen zu bekleiden. Zu ihnen gehören die Staatsbeamten, die für die zentralstaatlichen Institutionen arbeiten und die Beamten der Lokalregierungen. Sie machen 90% der Öffentlichen Bediensteten aus.

- Hilfspersonal sind Beschäftigte im **Angestelltenverhältnis**, die unterstützende Tätigkeiten, dem einfachen Dienst in Deutschland vergleichbar, leisten. Zu ihnen gehören zum Beispiel Buchhalter, Typisten, Rezeptionisten und Reinigungspersonal. Ihr Anteil im Öffentlichen Dienst ist gering. Er beträgt um die 8%.

- Öffentliche Beschäftigte, die nicht zum Personal gehören („*non-staff public servant*“) werden für eine begrenzte Dauer angestellt oder ernannt. Diese **temporär Beschäftigten** erfüllen Aufgaben von Beamten oder des Personals, die nicht dauerhaft anfallen (PSA §§ 5-8). Oft werden sie als Projektmitarbeitende aus Projektmitteln finanziert. Ihr Anteil beträgt knapp 2%.

Beamte und Angestellte haben vergleichbare Rechte und Pflichten, wobei jedoch das Arbeitsverhältnis der Angestellten über das allgemeine Arbeitsrecht geregelt wird (SIGMA 2003, S. 8).

Die Dienstgrade der Beamten werden in drei Stufen eingeteilt: den höheren Dienst, den gehobenen Dienst und mittleren Dienst¹⁰⁹, wobei diese inhaltlich sind nicht mit den deutschen Laufbahngruppen zu vergleichen sind (vgl. hierzu Bogumil/Jann 2005, S. 88f). Dies liegt nicht nur daran, dass es keine Laufbahnen in Estland gibt, weil die Rekrutierung offen und dienstpostenbasiert erfolgt. Auch die Bildungsabschlüsse der Personen sind für die Einteilung in den Dienstgrad nicht entscheidend, da es beispielsweise Beamte im höheren Dienst ohne höhere Bildungsabschlüsse gibt (vgl. bspw. Statistiken in State Chancellery of the Republic

¹⁰⁸ Siehe Public Service Act und State Public Servants Official Titles and Salary Scale Act. Prozentangaben sind eigene Berechnungen auf der Grundlage Ende 2006 noch unveröffentlichter Zahlen des Civil Service Yearbook 2005. Sie wurden per Mail von der Staatskanzlei weitergegeben.

¹⁰⁹ Eine wörtliche Übersetzung der drei Dienstgrade aus dem Englischen – „*senior/higher civil service*“, „*middle-grade civil service*“ und „*junior civil service*“ (State Chancellery of the Republic of

of Estonia 2004b, S. 123). Einzige Voraussetzungen für diesen Dienstgrad sind Alter (über 21 Jahre), abituräquivalenter Abschluss, Rechtsfähigkeit und Sprachkenntnisse des Estnischen entsprechend gesetzlicher Vorgaben (PSA § 14 (1),(2)).

Geregelt werden die Dienstgrade im PSA und dem Gesetz zu offiziellen Titeln und Gehaltsstufen (Civil Servants' Official Titles and Salary Scale Act). Zum höheren Dienst gehören die Regierungsbeamten wie die Ministeriumskanzler (Staatssekretäre) und die Landräte, das Leitungspersonal in den Ministerien, die Direktoren von Behörden und politische Berater. Zum gehobenen Dienst gehört die Fachebene der Ministerien, also Referenten und Experten. Im mittleren Dienst arbeitet das Büropersonal wie z.B. Sachbearbeiter und Schreibkräfte (s. Tabelle S. 136). Ein dem deutschen einfachen Dienst äquivalenten Dienstgrad gibt es für Beamte nicht. Dessen Aufgaben werden, wie bereits erwähnt, vom Support-Staff im Angestelltenverhältnis erledigt.

Des weiteren gilt für den Öffentlichen Dienst ein Ethikkodex, der 1999 dem PSA hinzugefügt wurde. Er besteht aus 20 Vorgaben zur Art und Weise, wie Beamte sich verhalten und arbeiten sollen.

II.4.1.3. Merkmale des estnischen Öffentlichen Dienstes: Offen und modern

Estlands Öffentlicher Dienst ist kein Laufbahnsystem, wie es beispielsweise der deutsche Öffentliche Dienst mit seinen Karrierebeamten ist, sondern ein offenes, dienstpostenbasiertes System¹¹⁰. Hier wird das Personal nicht für einen vorstrukturierten Karriereweg (Laufbahn) eingestellt, sondern das Personal wird für Aufgaben, ohne vorgegebene Entwicklungsmöglichkeiten auf Stellen (Dienstposten) eingesetzt. Der Öffentliche Dienst in Estland war schon während der ersten Unabhängigkeit als rekrutierungsoffenes System organisiert. Der historische, baltendeutsche Einfluss ist jedoch in einigen Merkmalen der Karrierebeamtentums, wie beispielsweise den Pensionsrechten, sichtbar (vgl. Randma 2001a, S. 42). Diese

Estonia 2004a) – wäre missverständlich. Darum werden die deutschen Laufbahngruppenbezeichnungen benutzt.

¹¹⁰ Die Unterscheidung der beiden Systeme geht laut Randma (2001b, S. 23) auf die vergleichende Studie „Civil Services in the Europe of the Fifteen“ von A. Auer, C. Demmke und R. Polet aus dem Jahre 1996 zurück. Zu Unterschieden sowie Vor- und Nachteilen der Systeme siehe Randma 2001b. Für eine Übersicht zum Forschungsstand zu Dienstsyste men s. Schnapp 2004.

offene Form des Personalsystems ist typisch für Länder mit geringer Staatstradition, wie es für das dauerokkupierte Estland zutrifft. Denn die lebenslange Bindung von Beamten und das besondere Treueverhältnis (s. Bogumil/Jann 2005, S. 87f) wird in einem Laufbahnsystem u.a. durch Privilegien und Statusgewinn, die der Staat als Arbeitgeber bieten kann, getauscht. Dies kann ein „schwacher“, weil junger Staat (vgl. Randma 2001b, S. 25) nicht bieten. „[I]n countries which do not have long traditions of the state and which have not developed high prestige of public employment and a special social status which goes hand in hand with a distinctive position in a society (...) government would be an obvious loser if ‚career contracts‘ [Arbeitsverträge in Laufbahnsystemen, MK] were developed for civil servants“ (Randma 2001b, S. 30). Ohne Privilegien und Status als Gegengabe lassen sich vielversprechende und gut ausgebildete Arbeitnehmer/-innen nicht lebenslang verpflichten.

Auch die Anforderungen kleiner Länder für die Allokation ihrer knapperen Humanressourcen können durch das flexiblere, dienstpostenbasierte System besser bewältigt werden: die externe Rekrutierung von außerhalb der Verwaltung ist eine Lösung für das Problem Estlands, den kleinen Pool potenzieller Mitarbeitenden auszuweiten (s.o., vgl. Järvalt 2004). Alle Posten, auch auf höheren Ebenen, können ebenso durch verwaltungsexterne Quereinsteiger besetzt werden. Der Einstieg in die Verwaltung ist damit auf allen Hierarchieebenen und zu jedem Zeitpunkt für Externe möglich. Die Besetzung durch Beförderung eigenen Personals ist damit nur eine mögliche Alternative. Dieses dienstpostenbasierte, offene System ermöglicht es auch für zeitlich begrenzte fachliche Aufgaben Spezialisten mit befristeten Verträgen einzustellen.

Das Dienstpostensystem erfordert eine stärkere Orientierung an inhaltlichen und fachlichen Profilen der Bewerber/-innen (z.B. Sozialwissenschaften, Biologie,...), während in Laufbahnsystemen die Auswahl stärker anhand der technischen Kompetenzen (v.a. Jura, Verwaltungswissenschaften) erfolgt. „It can (...) be said that a career system is primarily generalist-oriented and a job system specialist-oriented“ (Randma 2001b, S. 38, s. auch hier S. 118), auch wenn die spezifischen estnischen Arbeitsbedingungen den Beschäftigten ein generalisten-typisches Multitasking abfordern.

Das geringe Prestige der Öffentlichen Verwaltung in Estland und die daraus folgenden Probleme führen allerdings auch dazu, dass die Auswahl nach wenig strengen Leistungs- und Konkurrenzkriterien erfolgt (Sootla 2000, S. 11). Zwar werden alle Positionen öffentlich ausgeschrieben. Aber nur die Leitungspositionen, die zentral vergeben werden, werden in kompetitiven Bewerbungsverfahren besetzt (Randma 2001a, S. 43), wobei die Auswahl durch Wettbewerb nicht frei von politischer Einflussnahme zu funktionieren scheint (Nørgaard/Winding 2005, S. 15, s. hier ab S. 152). Der Einstieg in die Öffentliche Verwaltung auf der mittleren oder gar der Führungsebene sowie die Karrierechancen werden außerdem dadurch erleichtert, dass es keine Aufnahmeprüfungen oder vorgeschalteten Ausbildungskurse gibt. Hierin liegt auch ein Grund für den schnellen Aufstieg bzw. Einstieg auf hohe Posten durch junges Personal. "(...) the lack of competition in the public sector is a principal reason for fast track careers" (Randma 2000, S. 106). Die beiden niedrigeren Stufen, der gehobene und mittlere Dienst, werden hingegen direkt und ohne Bewerbungsverfahren besetzt (vgl. SIGMA 2003, S. 18).

Eine weitere Besonderheit des estnischen Öffentlichen Dienstes, die sicher maßgeblich zum Image als innovativer und moderner Verwaltung führt, ist die hervorragende Infrastruktur der Informations- und Kommunikationstechnologien. Zwischen 95% und 99% aller Arbeitsplätze im Öffentlichen Dienst haben Internetanschluss, viele Behördenangelegenheiten können online erledigt werden (SIGMA 2003 S. 4 bzw. State Chancellery 2004a, S. 21). Die Kommunalwahlen 2005 waren die ersten Wahlen, bei denen es möglich war, elektronisch per Internet zu wählen¹¹¹. Die estnische Regierung arbeitet weitgehend papierlos, da alle Sitzungsunterlagen digital bereitgestellt und bearbeitet werden (State Chancellery 2004a, S. 22). Die „Ausgaben der Regierung können im Internet in Realzeit verfolgt werden“ (Abteilung für Presse und Information im Außenministerium Estlands 2004)¹¹².

¹¹¹ Davon wurde, obwohl durch die Wählerinnen und Wähler spezielle Hardware angeschafft werden musste, mehr Gebrauch gemacht als erwartet (eigene Beobachtungen, mündliche Mitteilungen u.a. von Marika Kirch).

¹¹² Diese Webseite ist jedoch - zumindest ohne Estnischkenntnisse - nicht aufzufinden.

II.4.1.4. Zuständigkeiten für den Öffentlichen Dienst: Heterogene Dezentralität

Im historischen Rückblick (s. Järvalt 2004) ist die Entwicklung der Personalpolitik und des Personalmanagements in Estland seit der Zeit der Sowjetunion bis heute von einer Auflösung der zentralen Koordination hin zu einer dezentralen, nicht-strukturierten Zuständigkeit geprägt. Während in Sowjetzeiten die Organisation einen nicht leistungsorientierten Aufstieg für die Beschäftigten vorstrukturierte, liegt ein Aufstieg heute in individueller Verantwortung, und hängt stark von den jeweiligen Möglichkeiten und Kontakten ab, die eigene Karriere zu planen. Eine vertikale Karriere, wie beim Karrierbeamtentum gibt es nicht, stattdessen sind es alternative, meist horizontale Karrierepfade.

Die dezentralen Strukturen führen zu Allokationsproblemen: „The persistent and insistent Estonian inclination towards decentralised management [of the Civil Service] and their dislike of control are ill-advised and have already had very negative consequences of staff quality, due to haphazard recruitment and promotion practices“ (Sigma 2003, S. 15). Diese Aversion gegen zentrale Kontrolle kann als Gegenreaktion auf die früher zentrale Besetzung der Verwaltungsposten durch die Führung in Moskau (Anti-Sowjetismus) verstanden werden. Insgesamt gilt: „There is no ministry at the central government level with single powers to coordinate human resources policy“ (State Chancellery of the Republic of Estonia Download: 22.02.2006). Die dezentrale Organisation mit einer nicht geringen Anzahl zuständiger Stellen sowie die Zuweisung unterschiedlicher Teile der Beamtschaft an verschiedene Stellen, was im Folgenden näher dargestellt wird, sind strukturelle Ursachen für die Koordinierungs- und Kooperationsschwierigkeiten innerhalb der estnischen Verwaltung (vgl. Randma 2001a, S. 43, Paabus 2005, S. 8).

Die Abteilung „Öffentlicher Dienst“ der Staatskanzlei ist für die Koordinierung der Personalpolitik auf zentralstaatlicher Ebene zuständig. Sie entwickelt Leitlinien für die Personalentwicklungskonzepte des Öffentlichen Diensts, insbesondere für Rekrutierung, Auswahl und Leistungsbewertung sowie für die nationalen Prioritäten in der Fortbildung. Des weiteren unterstützt die Abteilung die Zusammenarbeit zwischen Personal- und Fortbildungszuständigen. Sie hat keine Autorität, die Vorgaben gegebenenfalls durchzusetzen (Nunberg 2000, Matrix 1, E1, S. 243). Das „Wettbewerbs- und Evaluierungskomitee für den Höheren Dienst“ in der

Staatskanzlei hat die Zuständigkeit für die Ernennung, Leistungsbewertung und Beförderung der höheren Beamten innerhalb des gesamten Öffentlichen Dienstes (vgl. u.a. Randma 2000, S. 84, State Chancellery 2004a, S. 10f).

Während das Komitee für den Höheren Dienst in der Staatskanzlei für Bewertung zuständig ist, hat die Abteilung „Public Governance“ des Finanzministeriums das Qualitäts- und Leistungsmanagement übernommen. Es entwickelt die allgemeine Besoldungspolitik und koordiniert, u.a. als Dienstaufsichtsbehörde des Statistischen Landesamts, die zentralen Statistiken hierzu. Das Statistische Jahrbuch des Öffentlichen Dienstes wiederum gibt jedoch die Staatskanzlei heraus.

Unter Leitung des Sozialministeriums ist das Finanzministerium Tarifpartner bei den Tarifverhandlungen mit den Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes. Das Ministerium für Wirtschaft und Kommunikation entwickelt die staatlichen Informationssysteme und stellt auch auf Landkreis- und lokaler Ebene technische Infrastruktur bereit.

Für die rechtliche Verfasstheit des Öffentlichen Dienstes und die Entwicklung des Dienstrechts ist das Justizministerium zuständig. Eine Änderung des PSA ist für 2007 geplant (EIRO Download: 13.01.2006c)¹¹³. Entsprechend den Zielsetzungen des „Framework Document for Public Service Development“ (vgl. State Chancellery 2004a, S. 14) soll unter anderem die Anzahl der Positionen im Öffentlichen Dienst reduziert und die Anzahl von Zeitverträgen erhöht werden. Das Besoldungssystem (s. hier ab S. 124) soll vereinfacht werden, wobei der Anciennitätszuschlag entfallen (Sigma 2004, S. 11ff) und die Bezahlung stärker leistungsorientiert gestaltet werden soll (Paabus¹¹⁴ 2005, S. 8). Die Offenheit der Personalrekrutierung für die Öffentliche Verwaltung soll weiter ausgebaut werden (Järvalt 2004, S. 8). Für die Umsetzung des Ethikkodes der Öffentlichen Verwaltung, der wie erwähnt als Annex an den PSA angefügt ist, ist jedoch nicht das Justizministerium sondern die Staatskanzlei zuständig. Die Entwicklung des Öffentlichen Dienstes der Landkreise

¹¹³ Auch wenn Inhalte eines neuen PSA von der estnischen Verwaltung diskutiert werden (s. Literatur von Paabus und Järvalt), gibt es offiziell keinen Gesetzentwurf hierzu (Informationen aus der Staatskanzlei von Kadri Uus per Mail vom 3. Mai 2006).

¹¹⁴ Paabus ist „Head Department of Human Resources, Bank of Estonia“ und war früher „Head of Estonian Institute of Public Administration“ und „Deputy Head of Department of Public Service and Personnel of the State Chancellery“ [sic!] (Paabus 2005).

sowie der Städte und Gemeinden liegt in der Verantwortung des Innenministeriums mit seiner Zuständigkeit für Regionale Angelegenheiten.

Ansonsten ist das Personalmanagement dezentral organisiert und jede Institution entscheidet selbständig über Einstellungen, Beförderung und Personalentwicklung. Sie orientieren sich an den Vorgaben, die durch den PSA gegeben sind und an den nationalen Leitlinien für den Öffentlichen Dienst der Staatskanzlei. Den Leitungskräften der einzelnen Institutionen obliegen die konkreten Entscheidungen über Einstellungen, Beförderungen, Fortbildung, leistungsorientierte Aufschläge und über die Arbeitsorganisation (Randma 2000, S. 84).

II.4.1.5. Die Größe des Öffentlichen Dienstes

Der Prozentsatz des Personals des Öffentlichen Dienstes an der Gesamtbevölkerung betrug im Jahr 2000 schätzungsweise 7,6% (Nunberg 2000, S. 182). Damit lag Estland im EU Durchschnitt, der bei 7,7% lag (ebd. Matrix 1, C1, S. 227).

Im Jahr 2005 waren ungefähr 28.100 Personen im Öffentlichen Dienst beschäftigt. Hiervon waren ca. 23.600 Personen in zentralstaatlichen Institutionen tätig, davon ca. 19.300 Beschäftigte in der Öffentlichen Verwaltung und die restlichen im Militär. Die 241 lokalen Regierungen kamen mit vermutlich 4500 Personen aus. Genaue Zahlen über den Öffentlichen Dienst der Lokalregierungen in Estland sind nicht verfügbar, da nur ca. 80% der 241 Städte und Gemeinden ihre Daten meldeten (Informationen der Staatskanzlei, Kadri Uus, per Mail). In den Jahren zuvor waren es sogar nur etwas mehr als die Hälfte (s. Väärtnõu 2004, S. 86 u. 87)¹¹⁵. Das Verhältnis von zentralstaatlichem Personalbestand zu lokalem beträgt also 81% zu 19% oder 4:1, worin sich die starke Zentralität Estlands zeigt¹¹⁶ (vgl. hier „Vertikale Staatsorganisation“, S. 49).

Die Umstrukturierung des Personals mit dem Ziel des Personalabbaus war eine der großen Herausforderung für den estnischen Öffentlichen Dienst seit der Unabhängigkeit. Statt die Personalausstattung zu reduzieren, ist sie bezogen auf den gesamten Öffentlichen Dienst aber insgesamt gewachsen (vgl. Randma 2000, S. 83,

¹¹⁵ Die Informationspolitik der Lokalregierungen scheint der der Zentralregierung allgemein hinterherzuhinken: Im Jahr 2002 hatten von den 247 Städten und Gemeinden nur 137 eine eigene Webseite (Tõnnisson, zitiert in Michael Download: 18.02.2006).

¹¹⁶ Zahlen aus dem 2006 noch unveröffentlichten Civil Service Yearbook 2005, s. Fußnote 108.

Väärtnõu 2004, S. 87). Die Anforderungen des EU Beitritts und der z.T. daraus resultierende Aufbau von nachgeordneten Behörden bzw. Agencies mögen eine der Gründe für den Zuwachs an Personal sein (vgl. Strohbach 2004, S. 10ff, Nunberg 2000, Matrix 1, C1, S. 227). Aber auch Ineffizienzen in der Personalorganisation, die dazu führen, dass freie Stellen nicht durch Reallokation von Personal besetzt werden, scheinen eine Ursache zu sein (vgl. Nunberg 2000, Matrix 1, C1, S. 229). Von allen Stellen im Öffentlichen Dienst sind nur ca. 90% besetzt. Dies gilt für die Ministerien wie auch für die nachgeordneten Behörden.

Beim Vergleich der Jahre 2000 und 2005 (State Chancellery of the Republic of Estonia 2004b, sowie unveröffentlichte Daten der Staatskanzlei) zeichnet sich für die zentralstaatliche Ebene eine Reduzierung ab. Diese ist vor allem durch die Abnahme des Personalbestandes der nachgeordneten Behörden und Agencies (von 15.997 auf 14.857) und der Landkreise (von 1056 auf 731) erfolgt. Die Ministerien selbst hingegen stocken seit 1997 kontinuierlich Personal auf und 2005 arbeiten dort mit 2.884 Personen fast 1100 Personen mehr als sieben Jahre zuvor (vgl. State Chancellery of the Republic of Estonia Download: 22.02.2006). Nach dem Beitritt zur EU im Mai 2004 nahm der Personalbestand der Ministerien weiter zu und der Trend zum Abbau im nachgeordneten Bereich verlangsamte sich. Lediglich die Landkreise kommen mit kontinuierlich weniger Personal aus.

Der Anteil der temporär Beschäftigten liegt bei ungefähr 2%. Diese auf Projektbasis kontraktierten Personen übernehmen beispielsweise Ressortforschung und Teile der Öffentlichkeitsarbeit wie die Organisation von Tagungen. Die geplante Stärkung projekt-orientierter Arbeit in den Ministerien¹¹⁷, die im Rahmen der Neuorganisation des Öffentlichen Dienstes durch die Änderung des PSA befürwortet wird, lässt vermuten, dass dieser Beschäftigtengruppe in Zukunft ein größeres Gewicht zukommen wird.

II.4.1.6. Die Sozialstruktur des Personals

Im Folgenden wird das Personal des Öffentlichen Dienstes anhand sozialstruktureller Merkmale dargestellt. Die Zahlen sind dem im Jahr 2004 erschienen Yearbook 2003 entnommen. Auf eine Aktualisierung dieses Kapitels nach Erhalt der Daten für das

¹¹⁷ Informationen aus der Staatskanzlei per Mail.

Yearbook 2005 per Mail der Staatskanzlei (s. Fußnote 108, S. 108) wurde verzichtet, da es hier um eine Annäherung an die Struktur des Öffentlichen Dienstes geht. Für tiefgreifende Veränderungen in der Sozialstruktur in den letzten Jahren gab es keinen Anlass, so dass die Zahlen weiterhin aussagekräftig sind.

Alter und Anciennität

Der estnische Öffentliche Dienst ist relativ jung und, entsprechend der historischen Notwendigkeit eines Elitenaustauschs, aber auch aufgrund des Dienstes als „open system“, von geringen Anciennitäten geprägt (s. Väärnõu 2004, S. 90).

Die Beschäftigten sind relativ gleichmäßig auf die jeweiligen Altersgruppen von 21-50 Jahren verteilt: Jedes Jahrzehnt in dieser Altersspanne stellt ca. ein Viertel der Personen. Die unter 40-Jährigen machen zusammen ungefähr die Hälfte der Beschäftigten aus. Diese Verteilung trifft auch bei den höheren Beamten zu. Um die 18% sind zwischen 51-60 Jahren. Die letzten 5% stellen die über 61-Jährigen, wobei die über 65 mit einem Prozent vertreten sind¹¹⁸ (s. Väärnõu, S. 86).

In den Jahren seit der Unabhängigkeit gab es eine große Austauschwelle, mit der das neue politische System alte Personalbestände mit neuem, politisch weniger kompromittiertem Personal ersetzte (Randma 2000, S. 83). Über 4/5 des Öffentlichen Dienstes (ca. 83%) wurde nach 1987 ausgetauscht. Bedauerlicherweise erhebt die offizielle Statistik in Estland die Anciennität nicht anhand von historisch bedeutsamen Zeitpunkten (z.B. im Dienst seit 1991), sondern anhand von sich verschiebenden Zeitspannen (z.B. 11-15 Jahre im Dienst), so dass mit der Erhebung 2003 die interessanten Jahre 1990-1991 nicht genauer betrachtet werden können. Darüber hinaus sind ältere Jahrbücher nicht erhältlich oder wurden nicht erstellt. Die Berechnung „nach 1987“ ermöglicht aber insofern eine sehr ungefähre Orientierung bezüglich des anschließenden Elitenaustausches, da im November 1988 die Souveränitätserklärung des Obersten Rats der Sowjetrepublik erfolgte, die den Einfluss auf die estnische Öffentliche Verwaltung durch Moskau beendete.

Im Öffentlichen Dienst sind nur noch circa 17% des Personals noch aus der Zeit vor der Unabhängigkeit und seit mindestens 1988 im Staatsdienst. Allerdings ist die

¹¹⁸ Das gesetzliche Rentenalter für Männer liegt bei 63 und für Frauen bei 59 Jahren. Eine Angleichung des Rentenalters der Frauen an das der Männer ist bis zum Jahr 2016 geplant.

Verteilung ungleichmäßig: In den Landkreisen finden sich die meisten höheren Beamten aus der kommunistischen Zeit. In diesen zentralstaatlichen Institutionen sind 50% der höheren Beamten seit mehr als fünfzehn Jahre für den Staat tätig (Väärtnõu 2004, S. 90). In den Ministerien und ihren nachgeordneten Behörden sind nur insgesamt ca. 16% der Beschäftigten schon so lange in der Öffentlichen Verwaltung.

Jeweils knapp 30% des Personals sind zwischen 1992 und 1997 und zwischen 1998 und 2000 eingestellt worden. Knapp 7% sind weniger als ein Jahr im Öffentlichen Dienst tätig.

Insbesondere in den Jahren der Unabhängigkeit und des beginnenden Institutionenaufbaus 1991 und 1992 waren die Anstrengungen, Staatsfunktionen mit politisch unbelasteten Personen zu besetzen, naheliegenderweise sehr intensiv. Der Slogan der Regierung hierzu hieß „Clean up the place“ (Randma 2001b, S. 121)¹¹⁹. Umfang und kritische Aspekte des Elitenaustauschs lassen sich anhand der Judikative veranschaulichen: „Zwischen 1991 und 1994 wurden zwei Drittel aller Richter durch neue ersetzt“ (Taubе 1997 zit. in Lagerspetz und Maier 2004, S. 101)¹²⁰.

Aus organisationstheoretischer Sicht bedeutet dieser radikale Neuanfang im Hinblick auf interne Wissensbestände einen Verlust. Dieser ist jedoch differenziert zu bewerten. Bei der Gründung von Institutionen, wie den Verfassungsinstitutionen und bei Institutionen mit neuen Aufgabenstellungen, wie manchen Ministerien, kann nicht von einem Verlust gesprochen werden, da neue Wissensbestände überhaupt erst

¹¹⁹ Der Elitenaustausch, der auch die Verdrängung der russischen Eliten aus Estland zum Ziel hatte, wird oft als Grund angegeben, wenn Estinnen und Esten auf die zum Teil atemverschlagend junge Führungsriege in allen Bereichen der Gesellschaft angesprochen werden. Um nur einige Beispiele zu nennen: Der aktuelle (April 2007) Staatskanzler Heiki Loot ist 1971 geboren, der führende Ministerpräsident Juhan Parts war 36 Jahre alt, als er das Amt antrat, Ken-Marti Vaher war mit 25 Direktor des Rechnungshofes (State Audit Office) und mit 30 Jahren Justizminister.

¹²⁰ Taube schlussfolgert: „Im Ergebnis sind die Richter durchschnittlich nun relativ jung und ohne große Amtserfahrung“. Dennoch sind die Richter und Gerichtsassistenten (Assistant Judges) laut offizieller Statistik aber durchschnittlich älter als der Rest des Öffentlichen Dienstes: 64% von ihnen sind über 40 Jahre alt (Väärtnõu 2004, S. 89). Andererseits ist aber korrekt, dass die Bediensteten in den Verfassungsinstitutionen, zu denen auch die Institutionen der Rechtspflege gehören, die kürzeste Verweildauer im Öffentlichen Dienst haben: 2003 arbeiteten 46% der Personen in diesem Bereich weniger als sechs Jahre im Öffentlichen Dienst. Insgesamt sind knapp 70% dieser Bediensteten ab dem Jahr 1993 eingestellt worden. Da keine älteren Jahrbücher erhältlich sind, lässt sich leider nicht klären, ob die von Taube angesprochenen „jungen“, bis 1994 eingesetzten Richter zum Zeitpunkt ihrer Einsetzung schon über 30 Jahre alt waren oder ob diese in der Tat in einer Übergangszeit sehr jung waren und dann aber doch erneut durch Ältere ausgetauscht wurden.

aufgebaut werden mussten. Dennoch wurde und wird dieser Aspekt in Estland diskutiert¹²¹. Die Unerfahrenheit jungen Personals, insbesondere, wenn es auf Leitungsebene einsteigt oder sehr schnell aufsteigt, wird immer wieder als problematisch bewertet und gegen die politische Vorbelastung des alten Personalbestandes abgewogen (s. u.a. Järvalt 2004, S. 6ff).

Geschlechterrepräsentanz

Das Geschlechterverhältnis im Öffentlichen Dienst hat ebenfalls Veränderungen aufzuweisen. Während im Jahre 1997 mehr als die Hälfte der Öffentlichen Angestellten Männer waren (54%) sind es heute (2003) nur noch 42%. Gründe sind der Personalabbau in männerdominierten Bereichen durch die vor allem 2001-2002 vehement vorangetriebenen Privatisierungen, wie beispielsweise im Bereich des Justizvollzuges¹²². Insbesondere auf lokaler Ebene sind Frauen mit 70% überrepräsentiert.

Gleichzeitig ist die vertikale Segregation relativ gering aber doch sichtbar ausgeprägt: Männer sind in der Gruppe des höheren Dienstes mit 50% deutlich überrepräsentiert und im gehobenen Dienst mit 37% deutlich unterrepräsentiert. Im mittleren Dienst hingegen stellen Männer wieder überproportionale 52%. Letzteres könnte durch einen besonders hohen Anteil von Männern in Polizei- und Streitkräften zustande kommen.

Ausbildungsstand des Personals

Von allen Beschäftigten im Öffentlichen Dienst hat ungefähr die Hälfte höhere Bildungsabschlüsse. Auf lokaler Ebene ist der Anteil mit 56% etwas höher, auf nationaler Ebene (Ministerien, nachgeordnete Behörden, ohne Verfassungsinstitutionen) mit 48% etwas niedriger. Dieser Unterschied gleicht sich allerdings aus, wenn zwischen den Beamtenhierarchien unterschieden wird: Beamte des Höheren Dienstes auf lokaler Ebene haben zu 71% und auf nationaler Ebene zu 84% ein Studium absolviert.

¹²¹ Randma verweist hierzu auf M. Titma und Y. Helemäe (1996): Occupational values of Estonian generations, *International Journal of Sociology*, vo. 26, no. 3, Fall, pp. 31-52.

¹²² Mündliche Mitteilung von Marika Kirch, s. auch Nørgaard/Winding 2005, S. 14.

Insgesamt betragen die Stellen in Ministerien, die höhere Bildungsabschlüsse voraussetzen, fast die Hälfte. Diese Stellen sind nur zu ca. 87% besetzt, wobei auf den besetzten Stellen wiederum etwa 10% des Personals die entsprechende Qualifikationsanforderung des höheren Bildungsabschlusses nicht aufweist. Nimmt man die nachgeordneten Behörden hinzu, ergibt sich folgendes Bild: Hier erfordern lediglich 30% der Stellen eine höhere Bildung, wovon knapp 88% besetzt werden konnten. Allerdings weisen von den Beschäftigten auf diesen Stellen knapp 14% nicht die entsprechende Qualifikation auf (State Chancellery 2004b, S. 122, s. auch State Chancellery 2004a, S. 11). Die Besetzung von Posten ohne entsprechende Ausbildung könnte mit der Anciennität der Beamten zusammenhängen. In kommunistischen Zeiten war eine höhere Bildung keine Zulassungsvoraussetzung für Leitungsfunktionen (vgl. u.a. Radma 2001a, S. 42, Värvalt 2004, S. 3). Als im Jahr 1996 der PSA in Kraft trat, wurden alle in der Öffentlichen Verwaltung Beschäftigten ohne erneute Prüfung übernommen (Randma 2001a, S. 43). Zu diesem Zeitpunkt waren ungefähr zwischen 55% und 62% des Personals „alt“, da vor 1992 eingestellt (eigene Schätzung aufgrund von Kirch/Kuhl/Sellach 2006, S. 14f. und Väärtnõu 2004, S. 90). Inwiefern ein Überhang aus kommunistischen Zeiten tatsächlich der Grund für die Besetzungen mit formal Unterqualifizierten ist, lässt sich jedoch mit den vorliegenden Daten nicht abschließend klären.

Über ein Viertel der Beschäftigten haben ihren Abschluss in Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaften. Etwas weniger als ein Viertel hat Ingenieurs- und Naturwissenschaften studiert. Ein Fünftel besuchte wirtschafts- und managementwissenschaftliche Studiengänge. Juristen stellen mit etwa einem Zehntel die kleinste Berufsgruppe in der Öffentlichen Verwaltung (Kirch/Kuhl/Sellach 2005, S. 15). Dies wird als einer der Gründe für die geringe juristische Qualität von Gesetzentwürfen (vgl. Sootla/Velthut 2000, S. 8) angeführt. Tatsächlich ist die Arbeit in der estnischen Verwaltung stark von legalistischen Aufgaben geprägt, für die die Beschäftigten sich jedoch nur begrenzt gerüstet sehen: Der größte Fortbildungsbedarf wird im Bereich der Gesetze und rechtlichen Normen angegeben. Große Wissens- und Kompetenzlücken bestehen in den für Gender Mainstreaming zentralen Bereichen der Gesetzgebung zu Antidiskriminierung und Gleichstellung. Auch Instrumente der Gesetzesfolgenabschätzung und systematische Programmplanungskompetenzen, die zu den Fertigkeiten der in den

Verwaltungswissenschaften ausgebildeten Generalist/-innen gehören sollten, sind bei den dominierenden Fachspezialist/-innen nicht verbreitet (vgl. Kirch/Sellach/Kuhl 2006).

Exkurs: Die Rolle der Universitäten für die Qualität des Personals

Die Universitäten spielen eine wichtige Rolle bei der Versorgung der Verwaltung mit qualifiziertem Personal. Daher soll die Bedeutung der Universitäten, insbesondere der Verwaltungswissenschaften für die estnische Öffentliche Verwaltung kurz beleuchtet werden.

Das Verhältnis zwischen Universitäten und Öffentlicher Verwaltung ist in Estland sehr kooperativ und beide Institutionen unterstützen sich in ihrem Auf- und Ausbau. Jenseits der Ausbildung von qualifiziertem Personal und dem Angebot von Praktikant/-innen dienen die Universitäten der Verwaltung durch Forschung und Beratung. Die Universität Tartu spielt hier eine besonders wichtige Rolle als Beraterin (Randma 2000 S. 108, Connaughton/Verheijen 2000, S. 331). Die Verwaltung wiederum beteiligt sich neben den Praktikaangeboten auch dadurch am Programm der Universitäten, dass höhere Beamte Vorlesungen halten und bei der Leistungsbeurteilung der Studierenden mitarbeiten (Randma 2000, S. 108). Für die interne Fortbildung der Verwaltung spielen die Universitäten bisher jedoch keine wichtige Rolle (Randma 2000, S. 108). Sie wird, wie schon beschrieben, nicht zentral organisiert und die Zahl der fortbildenden Institutionen auf dem freien Markt wurde auf um die 200 geschätzt (Randma 2000, S. 108).

Da britische und US-amerikanische Institutionen den Aufbau der estnischen Universitäten stark unterstützt haben, folgen die Public Administration Studiengänge (PA) in Estland der britischen bzw. anglo-amerikanischen Tradition mit einem sozialwissenschaftlichen Ansatz (Connaughton/Verheijen 2000, S. 344). Die jungen Beschäftigten der estnischen Verwaltung, die PA studiert haben, sind interdisziplinär ausgerichtet und haben, je nach besuchter Institution, auch eine mehr oder weniger starke Orientierung auf Wirtschaft und Management (Connaughton/Verheijen 2000, S. 333). Bezüglich der Inhalte der Studiengänge ist erwähnenswert, dass EU und Komparatistik Pflichtfächer sind (Connaughton/Verheijen 2000, S. 338, Randma 2000, S. 109). Des weiteren legen die Studienpläne großen Wert auf

Praxisorientierung und alle Studierenden sind zu Praktika in der Verwaltung verpflichtet¹²³.

Von den Absolvierenden der PA Studiengänge finden nahezu 100% einen Arbeitsplatz (Connaughton/Verheijen 2000, S. 339). Dies mag einer der Gründe sein, weshalb PA an dritter Stelle auf dem Ranking der beliebtesten Studienplätze steht (Connaughton/Verheijen 2000, S. 337). Der Anteil derjenigen PA Absolvent/-innen die in der Öffentlichen Verwaltung eine Beschäftigung erhalten, schwankt zwischen 68% and 89% (Randma 2000, S. 106). Da der hohe Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften insgesamt nicht gedeckt werden kann, sind die Berufsaussichten für die Absolventinnen und Absolventen von PA Studiengängen sehr gut (Connaughton/Verheijen 2000, S. 341): “Several PA graduates advanced rapidly in their careers, reaching the positions of department heads, policy advisers to ministers, heads of government commissions and so on” (Randma 2000, S. 106).

II.4.1.7. Fluktuation

Fluktuationen sind, unter anderem, ein Hinweis auf die Qualität der Arbeitsbedingungen und die Loyalität der Beschäftigten. Im offenen Personalsystem Estlands kommen Entlassungen aus dem Öffentlichen Dienst durch die rechtlichen Ansprüche auf hohe Abfindungen den Staat teuer zu stehen.¹²⁴ Sie sind Ausnahmefälle. Denn auch die höchsten Leitungsposten in der Öffentlichen Verwaltung sind formal vor direktem politischem Einfluss geschützt (s. Übersicht S. 136). Dennoch ist Fluktuation ein Problem in der estnischen Verwaltung. Die Fluktuation lässt sich heute insgesamt weniger mit politischen Notwendigkeiten des Elitenaustauschs erklären als vielmehr mit Charakteristiken der estnischen Öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeber. Zu den Pushfaktoren, die das Personal motivieren, die Verwaltung zu verlassen, gehört zum Beispiel das sehr geringe Prestige, das die staatlichen Institutionen genießen (Connaughton/Verheijen 2000, S. 341, Randma 2000, S. 107), aber auch die genannten strukturellen Probleme, die die Karriereentwicklung erschweren. Ein weiterer zentraler Grund scheinen auch Merkmale des Besoldungssystems zu sein. Da das Besoldungssystem

¹²³ Für Details der Studienangebote und Curricula der estnischen Universitäten siehe Randma 2000.

¹²⁴ Estn. Gesprächspart., vgl. auch Randma 2001a, S. 43.

gleichstellungspolitische und steuerungspolitische Relevanz hat, wird hierauf im Folgenden Abschnitt näher eingegangen werden.

Den negativen Anreizen zum Arbeitsplatzwechsel stehen die Alternativen gegenüber, die als Pullfaktoren einen Jobwechsel möglich und interessant machen. Da das Wachstum und die stetigen Veränderungen der staatlichen Institutionen, insbesondere in Transitionländern, viele neue Arbeitsmöglichkeiten bieten (Randma 2001a, S. 45), und auch die wachsende Privatwirtschaft berufliche Betätigungsfelder bietet, stehen für Öffentliche Bedienstete interessante Alternativen bereit. Auch die internationale Kooperation bietet die Chance, Fachkenntnisse beispielsweise in den Institutionen der Europäischen Union einzubringen.

Im Jahr 2003¹²⁵ betrug der Personalabgang in der Beamtenschaft¹²⁶ knapp 13% und ist somit vergleichbar mit den Turnovers aus vorherigen Jahren, die bei 10-15% lagen (State Chancellery 2004b, S. 123, Väärtnõu 2004 S. 92, Randma 2000, S.106). Von ungefähr der Hälfte der Personen (54%) ist bekannt, wohin sie gewechselt sind: ca. 32% haben einen anderen Posten in der Öffentlichen Verwaltung übernommen und ca. 14% sind in die private Wirtschaft gewechselt. Insgesamt wechselten bei den Höheren Beamten insgesamt 11%, beim Mittleren Dienst waren es hingegen doppelt so viele mit ca. 22%. Betrachtet man die Zentralregierung und die Lokalregierungen getrennt, bestätigt sich die Annahme, dass die Zentralregierung etwas attraktiver ist als die Kommunalregierung. Dies ist unter anderem mit den Arbeitsaufgaben und einer größeren Offenheit des Öffentlichen Dienstes der zentralstaatlichen Ebene für Berufseinsteiger zu erklären (Randma 2000, S.107). Der Abgang des insgesamt fluktuationsfreudigeren Mittleren Dienstes beträgt auf nationalstaatlicher Ebene tatsächlich nur noch etwas über 5%, wovon 50% anschließend erneut für den Öffentlichen Dienst arbeiten. Höhere Beamten treten im Vergleich zu den mittleren Beamten öfter eine neue Beschäftigung in der Privatwirtschaft an. Dies entspricht der Tatsache, dass die Öffentliche Verwaltung nur begrenzt Karrieremöglichkeiten bietet und darum ab einem gewissen Professionalisierungsgrad Entwicklungsmöglichkeiten außerhalb der Verwaltung gesucht werden.

¹²⁵ In diesem Jahr fanden am 2. März Parlamentswahlen statt. Da aber in Estland kein systematischer Austausch von Personal stattfindet, sind die Zahlen in etwa mit anderen Jahren vergleichbar.

¹²⁶ Die Statistik der Zu- und Abgänge ist nur für Beamte erhältlich.

Die realen Abgänge spiegeln die empirisch erhobenen, persönlichen Berufsplanungen der Beamten wider: 10% dieses Personenkreises planten im Jahr 2005 innerhalb der nächsten drei Jahre ihre Arbeitsstelle zu wechseln. An einem Wechsel sind vor allem männliche Beschäftigte interessiert. Die große Mehrheit dieser Personen (61%) plant, eine andere Tätigkeit in der Verwaltung zu übernehmen. Knapp die Hälfte erwartet, hierbei einen weiteren Karriereschritt tun zu können (Kirch/Kuhl/Sellach 2006, S. 23f). Diese wider Erwarten geringe Zahl an Beförderungswilligen kann Ausdruck einer realistischen Einschätzung der begrenzten Beförderungsmöglichkeiten innerhalb von Öffentlichen Verwaltungen kleiner Staaten sein, die insbesondere für Spezialisten gelten (Randma 2001b, S. 39).

In der Realität gelingt der Wechsel innerhalb der Verwaltung deutlich weniger Personen als individuell gewünscht. Da von allen Wechselnden real nur 32% wieder in der Verwaltung unterkommen, obwohl die Mehrheit der am Wechsel Interessierten gerne in der Verwaltung bleiben würde, scheinen die begrenzten Möglichkeiten innerhalb der Verwaltung dazu zu führen, dass viele Personen ihre Arbeitsplatzveränderungswünsche nicht realisieren können. Sowohl die fehlenden Aufstiegsmöglichkeiten als auch möglicherweise eine begrenzte Anzahl allgemein in Frage kommender Stellen scheinen dazu zu führen, dass Personen ihre Pläne ändern oder schlicht nicht umsetzen.

Von den an einem Arbeitsplatzwechsel interessierten Personen gaben 7% an, dass sie sich ihre nächste Beschäftigung in der Privatwirtschaft vorstellen. Dies gelingt immerhin 14% der Beamten, so dass mehr Personen als geplant schließlich doch die Verwaltung zugunsten der Privatwirtschaft verlassen. Von den Wechselinteressierten hatten außerdem 3% vor, ins Ausland zu gehen. Hierbei ist die EU seit dem 1. Mai 2004 mit ihren attraktiven Möglichkeiten für Staatsbedienstete eine neue Konkurrenz für den estnischen Öffentlichen Dienst.

Den Abgängen der Beamten standen Zugänge gegenüber, die ca. 16% des Öffentlichen Dienstes ausmachten und die sich zu 36% aus dem Öffentlichen Dienst selbst und zu 21% aus der privaten Wirtschaft rekrutierten. Von 43% ist nicht klar, aus welchen Bereichen sie kamen. Dem Zufluss an Personal aus der Privatwirtschaft von 21% steht also lediglich ein Abgang in die Privatwirtschaft von 14% gegenüber. Es sieht also so aus, als ob heute nicht mehr von einem Braindrain der Verwaltung in die Privatwirtschaft gesprochen werden kann, sondern vielmehr von einem

Braingain¹²⁷. Von der Staatskanzlei werden die Zahlen als Beleg dafür gesehen, dass der Öffentliche Dienst in Estland ein „open system“ ist, in dem aus jedem Sektor auf jede Ebene des Dienstes eingestiegen werden kann (Väärtnõu 2004, S. 92). Diese Strategie scheint also ein effektives Element zu sein, um die Rekrutierungsprobleme des kleinen Landes zu mildern. Andererseits ermöglicht dieses System aber eben auch eine vergleichsweise einfache freiwillige Abwanderung.

Die Fluktuation wird unterschiedlich bewertet. Im Vergleich mit anderen Ländern wird sie als relativ hoch angesehen (vgl. Randma 2001a, S. 45), angesichts der Arbeitsbedingungen allerdings auch als wider Erwarten gering (Sootla 2000, S. 13).

II.4.1.8. Besoldungssystem

Von Seiten der Weltbank wird dem Besoldungssystem eine große Bedeutung bei der Werbung um Beschäftigte zugemessen. Sie stellt einen negativen Zusammenhang zwischen einem hohen Bonianteil und der Attraktivität eines Ministeriums als Arbeitgeber her (vgl. Nunberg 2000, S. 186f). Hierfür ist das Kommunikationsministerium ein anschauliches Beispiel. Im Jahr 2000 konnte es knapp 55% seiner Posten nicht besetzen, obwohl es das Ministerium sowohl mit dem höchsten Grundgehalt als auch mit dem höchsten Gesamtgehalt inklusive Boni war. Die Boni machten allerdings bis zu 30% des Gehalts aus (Nunberg 2000, S. 186f). Auch wenn diese Zahlen den negativen Zusammenhang zwischen Attraktivität als Arbeitgeber und hohem Bonianteil nicht zwingend beweisen, deuten sie doch darauf hin, dass Intransparenzen in der Bezahlung demotivierend auf potenzielle Bewerberinnen und Bewerber oder auf einen Verbleib wirken.

Allgemein gibt es innerhalb des Öffentlichen Dienstes große Unterschiede in der Bezahlung. Dies liegt unter anderem an den 28 Besoldungsgruppen¹²⁸ innerhalb der drei Dienstgrade Höherer, Gehobener und Mittlerer Dienst. Die Besoldung besteht aus Grundbeträgen, Zuschlägen und Boni. Zuschläge werden für Anciennität, akademische Abschlüsse, Fremdsprachenkenntnisse sowie eine Position mit Zugang

¹²⁷ Im Vergleich dazu die Situation 1992.: „Leaving the higher civil service for an economic career is more likely today, owing to the managerialist role model and to relative pay deficiencies, where the social status of the civil service is losing its former exclusiveness“ (Derlien 1992, S. 293).

¹²⁸ In der Literatur findet sich die Angabe, dass es 35 Besoldungsgruppen gibt (u.a. Nunberg 2000, Matrix1, C3, S. 231), aber im State Public Servants Official Titles and Salary Scale Act werden die Besoldungsgruppen von 7-35 gezählt, so dass es „nur“ 28 sind.

zu Staatsgeheimnissen gezahlt¹²⁹. Sie können zusammengenommen zwei Drittel des Gesamtgehaltes, in Einzelfällen sogar darüber ausmachen (EIRO Download: 13.01.2006a). Die Verteilung der Zuschläge und Boni ist nicht transparent geregelt (vgl. u.a. SIGMA 2003, S. 10).

Das System wird insgesamt, insbesondere jedoch die 28 Besoldungs- und Gehaltsgruppen, einhellig sowohl von externen Beobachter/-innen aber auch von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und der Regierung als zu komplex und intransparent kritisiert (vgl. EIRO Download: 13.01.2006a, S. 2, Nunberg 2000, Matrix 1, C3, S. 231, SIGMA 2003). Aufgrund der Eigenheiten eines kleinen Öffentlichen Dienstes mit seinen begrenzten vertikalen Karrieremöglichkeiten ist eine solche Binnendifferenzierung innerhalb der unterschiedlichen Funktionen aber unter Umständen funktional, um Kompetenzzuwachs zu stimulieren und zu belohnen (vgl. Järvalt 2004, z.B. S.8).

Die Gehälter im Öffentlichen Dienst können im Durchschnitt mit den Löhnen, die ausländische Firmen in Estland zahlen, mithalten, denn erstere sind höher als der Durchschnittslohn in Estland. Dieses Bild ist allerdings irreführend, da die Gehaltsspreizung innerhalb der Verwaltung sehr groß ist. Zwischen den Gehältern des Top Managements und der Verwaltungsebene bestehen sehr große Gehaltsunterschiede, wie es auch in der Privatwirtschaft üblich ist. Die Gehälter der Führung der Verwaltung halten dem Vergleich mit den Löhnen in der Privatwirtschaft auf der Top Ebene stand, während Beschäftigte des mittleren Dienstes unter dem estnischen Durchschnittslohn¹³⁰ verdienen (EIRO, Download: 13.01.2006a). Zur Veranschaulichung der Relationen hier einige konkrete Zahlenbeispiele: Nach einer Erhöhung des Mindestgehalts im Jahr 2004 werden nun im Öffentlichen Dienst mindestens 2690,- Estnischen Kronen (172,- €) verdient. Dieses Gehalt erhalten Lehrerinnen und Lehrer, wobei der Schulbereich besonders stark von Frauen dominiert ist. Die höchsten Grundgehälter betragen um die 12.500 EEK (ca. 800,- €) und werden beispielsweise von Ministerialbeamtinnen und

¹²⁹ Anciennität: pro 5 Jahre 5% bis max. 15% des Gehalts; akademische Abschlüsse: 10% für einen Masterabschluss, 20% für eine Promotion; Fremdsprachenkenntnisse: ab der dritten Fremdsprache 10% bis max. 30%; sowie eine Position mit Zugang zu Staatsgeheimnissen: bis zu 50%.

¹³⁰ Der estnische Durchschnittslohn liegt nach Angaben des Statistikamtes bei 6500,-EEK (ca. 415,- €) (Väärtnõu 2004, S. 89).

-beamten im Wirtschaftsministerium erzielt (EIRO Download: 13.01.2006a, State Chancellery 2004b, S. 127 ff).

Ein Grund für diese Disparität ist neben den unterschiedlichen Grundlöhnen aber vor allem das intransparente Boni-System, das hohe Positionen unverhältnismäßig privilegiert. Die Gehaltsdifferenzen in den unteren Besoldungs- und Gehaltsgruppen sind minimal. Die Fluktuation ist eventuell darum auch gerade im Mittleren Dienst hoch, da diese Beschäftigten kaum Boni erhalten, wohingegen die Höheren Beamten von ihnen profitieren. Dies könnte als unfair oder ungerecht empfunden werden und damit als Pushfaktor wirken. Ein beeindruckendes Beispiel ist hier der Manager der Zollbehörde, dessen Grundgehalt 12.000,- EEK (ca. 765,- €) beträgt, der jedoch ein Supplement von verschiedenen Boni von insgesamt 68.000,- EEK (4345,- €) erhält (EIRO Download: 13.01.2006a).

Aber nicht nur in den unterschiedlichen Ebenen der Öffentlichen Dienstes gibt es große Gehaltsunterschiede, sondern auch zwischen den Einheiten. So liegen die Durchschnittsgehälter in den drei Ministerien, in denen am besten verdient wird, bei 13.500,-EEK (ca. 860,- € im Transport- und Kommunikationsministerium) bis 11.700,- EEK (ca. 745,- € im Innenministerium). Die Ministerien, in denen am schlechtesten verdient wird, bieten ihren Beschäftigten ein Grundgehalt von 8.800,- EEK (ca. 560,- € im Landwirtschaftsministerium) bis 7.800,- EEK (ca. 500,- € im Sozialministerium) (State Chancellery 2004 b, S. 127 ff).

Estland steht an der Spitze der europäischen Länder mit den größten Einkommensunterschieden zwischen Männern und Frauen für vergleichbare Arbeit (Gender Pay Gap). Im öffentlichen Sektor verdienen Frauen 25-30% weniger als Männer (European Foundation Download: 07.02.2006, vgl. Laas 2002). Eine geschlechtliche Segregation zwischen den Ministerien könnte also eine Erklärung für die Gehaltsunterschiede bieten. Im Innenministerium und im Kommunikationsministerium sind Männer im Vergleich zu ihrem Anteil von ca. 42% im Öffentlichen Dienst überrepräsentiert, da sie mehr als die Hälfte aller Beschäftigten in diesen beiden Ressorts stellen¹³¹. Die niedrigen Verdienste lassen

¹³¹ Inwiefern der sehr hohe Bonus von bis zu 50% für den Zugang zu Staatsgeheimnissen in den beiden Ministerien zum Tragen kommt, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden. Es ist jedoch plausibel, dass sowohl die Beschäftigten des Innenministeriums als auch des

sich bezüglich des Landwirtschaftsministeriums und des Sozialministeriums ebenfalls mit der geschlechtlichen Segregation erklären: in diesen Ministerien arbeiten 66% respektive sogar 86% Frauen. Ausgehend davon, dass die ministeriellen Tätigkeiten ähnlich sein sollten, kommt man bei einem direkten Vergleich also auf ein beträchtliches Gehaltsgefälle zwischen den Ministerien: im überwiegend von Frauen besetzten Sozialministerium verdient man nur knapp 58% dessen, was im Kommunikationsministerium, in dem Männer überrepräsentiert sind, zu verdienen ist. Damit übertrifft hier der Gender Pay Gap den Landesdurchschnitt eklatant.

Geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede können insgesamt nur zu ca. einem Drittel auf quantifizierbare, objektive Gründe (wie z.B. Zuschläge für bestimmte Tätigkeitsmerkmale) zurückgeführt werden. Die restlichen zwei Drittel des Verdienstabstands erklären sich durch direkte und indirekte Geschlechterdiskriminierungen (European Foundation Download: 07.02.2006). Der Vergleich der Einkommen und der Geschlechterverhältnisse in zwei zentralstaatlichen Ministerien legt nahe, dass tatsächlich diskriminatorische Gründe vorliegen, die zumindest einen Teil des Gefälles erklären.

Ein interessantes, weil der deutschen Sicht auf Ministeriumshierarchien widersprechendes Beispiel, das sich nicht mit geschlechtsspezifischen Einkommensunterschieden erklären lässt, ist das estnische Auslandsministerium. Es gehört zu den drei Ministerien, in denen am schlechtesten bezahlt wird¹³². Das Geschlechterverhältnis im Auslandsministerium ist repräsentativ mit ca. 60:40 Prozent (eigene Berechnungen auf Grundlage State Chancellery 2004b). Die geringen Verdienstmöglichkeiten des Ministeriums für internationale Angelegenheiten – trotz Staatsgeheimnisboni – müssen also durch weitere Faktoren als Geschlechterdiskriminierung zu erklären sein. Eine erste aufgestellte Vermutung aus deutscher Sicht war, dass es aufgrund fehlender Tradition kein besonders großes Prestige besitzt. Doch das Gegenteil ist der Fall: Das Ministerium für internationale Angelegenheiten ist die einzige estnische Staatsinstitution, die seit der ersten

Kommunikationsministeriums (mit dem Aufgabengebiet E-Government) hiervon profitieren und dies einen Teil des Gender Pay Gap ausmacht.

¹³² Laut Zahlen des Finanzministeriums aus dem Jahr 2000 (Nunberg 2000, S. 187) war das Auslandsministerium sogar auf dem letzten Platz, sowohl was das Grundgehalt, als auch was das Gesamtgehalt inklusive Boni betraf.

Unabhängigkeit 1918 – also auch unter Sowjetherrschaft – kontinuierlich bestand (Eek-Pajuste 2003). Möglicherweise hat also diese unerwartete Kontinuität und die damit einhergehende Verstrickung in die Sowjetzeit eine äußerst nachhaltige, negative Wirkung auf das Prestige. Eventuell ist es jedoch die historisch kurze Spanne der freien Auslandskontakte ein Grund für ein fehlendes Prestige. Aber auch die Organisation des EU Beitritts, der nicht exklusiv in den Arbeitsbereich des Außenministeriums gelegt wurde, könnte einen Prestigeverlust bzw. eine verpasste Profilierungschance bedeutet haben¹³³.

Die komplexe und intransparente Struktur der Vergütung von Leistung erlaubt es nicht, materielle Anreize als Steuerungsinstrument bei der Personalführung einzusetzen. Der hohe Anteil an Prämien ist insgesamt problematisch in einer Verwaltung, in der persönliche Kontakte entscheidend für das berufliche Fortkommen sind. Neben diesen Faktoren, die eine objektive Leistungsbewertung strukturell erschweren, steht auch die geringe Kompetenz der zuständigen Personalmanager/-innen – insbesondere bezüglich der Nutzung von Bewertungs- und Zielvereinbarungssystemen (vgl. Järvalt 2004, S. 12) – einer effektiven Personalführung entgegen. Diese Erfahrung hat die estnische Verwaltung auch schon praktisch gemacht: Unterstützt vom SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) Programm der OECD und der Europäischen Union wurde in den Jahren 2001 und 2002 ein „Pay-for-Performance“ Programm durchgeführt. Die estnische Regierung entschied sich zur Jahrtausendwende einen Teil des Staatsbudgets für Personalausgaben für „Pay-for-Performance“ innerhalb staatlicher Institutionen zu reservieren. Dies geschah jedoch ohne eine systematische Erprobung und ohne begleitende Maßnahmen, wie beispielsweise Schulungen für die zuständigen Führungskräfte und ohne Integration in einen strategischen Planungsprozess. Hier zeigt sich die ad-hoc-Arbeitsweise der estnischen Verwaltung auch bei an sich grundlegenden Reformmaßnahmen.

Das zuständige Finanzministerium hatte kein systematisches Konzept für die Einführung entwickelt. Die Verteilung der Gelder sollte entsprechend der Leistungen der nachgeordneten Behörden von den Aufsichtsbehörden zugeteilt werden. In den nachgeordneten Behörden oblag es den Leitungen der jeweiligen Einrichtungen, das

¹³³ Zum EU-Beitritt und die damit einhergehende Stärkung der Position des Premierministers auf

Geld dann an die Beschäftigten weiter zu verteilen. Die Prüfung des Landesrechnungshofes im Jahr 2002 kam zu einem ernüchternden Ergebnis: die Verteilung der leistungsorientierten Bezahlung war mitnichten entsprechend der erbrachten Leistungen erfolgt – zumal vielfach keine Aufgabendefinitionen und Zielvereinbarungen stattgefunden hatten – sondern vielmehr gleichmäßig sowohl an nachgeordnete Behörden als auch innerhalb dieser auf die Beschäftigten verteilt worden. Der intendierte finanzielle Anreiz wirkte nicht effizienzsteigernd sondern bewirkte, dass Probleme vertuscht wurden (s. Paabus 2004, SIGMA 2004, S. 10).¹³⁴

II.5. Die Ministerialverwaltung

Der Zentralismus in Estland und die Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung weisen den Ministerien eine entscheidende Rolle bei der Politikgestaltung zu. Für die Analyse des Gender Mainstreaming als gleichstellungs- und verwaltungspolitischer Strategie, die Top Down in der Öffentlichen Verwaltung umgesetzt werden soll, ist die Ministerialverwaltung deshalb eine zentrale Analyseeinheit. Sie wird im Folgenden vorgestellt.

Neben den organisatorischen Strukturen und Berufungsverfahren werden Aspekte wie die Verwaltungskultur, das politico-administrative Verhältnis zwischen politischer Führung und Verwaltungen sowie die horizontale Kooperation erläutert.

Methodische Vorbemerkungen

Die Charakterisierung der Ministerialverwaltung ist methodisch auf die Ergänzung der Literatur durch teilnehmende Beobachtung oder Insiderkenntnisse angewiesen. Pollitt und Bouckaert beziehen diesen Sachverhalt nur auf die horizontale Koordination. Aber auch Verwaltungskultur und Arbeitsweisen erfordern die Auswertung anekdotischer Informationen: „This [the degree of horizontal coordination, MK] is a difficult variable to estimate, because it tends to be more a matter of particular convention and less clearly written down in constitutional or statutory provision (...) One is obliged to rely more on the impressions of knowledgeable observers and participants“ (Pollitt/Bouckaert 2004, S. 45). Dies gilt

Kosten des Auslandsministeriums s. Tragl 2007.

¹³⁴ Für eine eingehende Analyse des Pay-for-Performance in Estland siehe Randma-Liiv Download: 27.02.2006.

insbesondere im Falle Estlands, das bisher in wenige vergleichende verwaltungswissenschaftliche Studien aufgenommen wurde.

Um die Struktur der estnischen Ministerialverwaltung anschaulich zu machen, muss als erstes eine sprachliche Hürde genommen werden: die meiste Literatur, z.B. die Webseiten der estnischen Regierung, sind aus dem Estnischen ins Englische übersetzt. Da es aber im Estnischen gerade im politischen Bereich deutsche Lehnworte gibt, lohnt es sich, für eine deutsche Beschreibung der estnischen Ministerialverwaltung die estnischen Begriffe direkt heranzuziehen. Oftmals ist die Übersetzung der estnischen Begriffe ins Deutsche semantisch genauer als die englischen Begriffe, die meist falsche Konnotationen hervorrufen und damit eher verwirren. So wird aus dem estnischen „Kantsler“ im Englischen ein Secretary General. Der Secretary General wäre im Deutschen wiederum der Staatssekretär. Der „Kantsler“ ist jedoch der Verwaltungsleiter und formal unpolitisch besetzt. Die Übersetzung „Kanzler“ im Sinne von Verwaltungsleitung, wie beispielsweise der Kanzler deutscher Universitäten, wäre also sinnvoller. Wenn „Kantsler“ nun aber ans Englische angelehnt mit Staatssekretär übersetzt würde, dann wäre der „Asekantsler“ (Deputy Secretary General) der stellvertretende Staatssekretär. Die Funktion des „Asekantslers“ entspricht wiederum jedoch der eines Abteilungsleiters und nicht der eines stellvertretenden Staatssekretärs. Diese Beispiele veranschaulichen, dass sich die Mühe lohnt, sich etwas mit den estnischen Begriffen zu beschäftigen und sich daran zu orientieren.¹³⁵

II.5.1. Struktur und Hierarchie¹³⁶

Die estnischen Ministerien sind in ihrem hierarchischen Aufbau nicht identisch. So gibt es die Option, die Fachebenen unterschiedlich zu untergliedern. Offiziell wird folgende Struktur angegeben, wobei in den eckigen Klammern die an der Funktion und dem estnischen Begriff orientierte deutsche Übersetzung steht:

„Minister [Minister]: responsible for policy direction of a Ministry

¹³⁵ Inhalte estnischer Begriffe lassen sich durch die Übersetzung von Präfixen nachvollziehen: bspw. „Abiminister“: abi = adjunct, aid; „Peaspetsialist“: pea = above; „Asekantsler“: ase = down, inferior, deputy (Online-Dictionary English-Estonian: Institute of Baltic Studies Download: 19.07.2006).

¹³⁶ Die folgenden Ausführungen sind in der Tabelle ab S. 136 zusammengefasst.

Assistant Minister [Hilfsminister]: two ministries have the position of an assistant minister in their structure

Secretary General [Kanzler]: administrative head of a Ministry

Deputy Secretary General [Abteilungsleitung]: 2-6 top managers responsible for different policy areas

Head of Department [Unterabteilungsleitung, bzw. Referatsleitung]: line manager responsible for managing the main structural units

Head of Division/Bureau/Section [Referatsleitung]: line manager responsible for managing the subunits of departments

Other civil servants: e.g. advisers, specialists, experts [Referenten, Sachbearbeiter]¹³⁷

(State Chancellery of the Republic of Estonia 2004, S. 7).

II.5.1.1. Die Ministerebene

Der Minister wird vom Premierminister auf Vorschlag des Präsidenten ernannt und schwört seinen Eid vor dem Parlament (Press and Information Department Download 15.1.2006). Seit 2003 kann er sich einen „Hilfsminister“ (Abiminister) zur Seite stellen, der ausgewählte Bereiche übernimmt. Dieser Posten wird jedoch nur selten besetzt. Des Weiteren wählt sich der Minister seine Berater und Assistenten aus. Sie bleiben für die Zeit seiner Amtsausübung im Ministerium. Der Minister bestimmt ihren Aufgabenbereich. Er kann des Weiteren auch feste oder temporäre Beratungskommissionen einsetzen, deren Mitglieder nicht aus der Verwaltung kommen müssen. Sofern sie aus der Verwaltung sind, werden sie von ihren Aufgaben freigestellt. Sowohl der Hilfsminister als auch die Berater können vom Minister entlassen werden (s. Tabelle S. 136), wobei für letztere die Einschränkung gilt, dass die Kooperation mit dem Minister oder anderen Mitgliedern der Regierung nach Meinung des Ministers misslungen sein muss, um sie von ihren Aufgaben entbinden zu können (PSA § 113²)¹³⁷.

¹³⁷ Diese Regelung trat erst 2003 in Kraft. Die hochgestellten Ziffern gehören zur Nummerierung des Public Service Acts.

Der Minister steht dem Rechnungsprüfungsreferat vor (vgl. z.B. Organigramme des Sozial-, Justiz- oder Finanzministeriums im Internet). Die finanzielle Autonomie der Ministerien gibt Ministern große Entscheidungsspielräume. Allerdings liegt die tatsächliche Befugnis für Finanzanweisungen und Auftragsvergabe beim Ministeriumskanzler, die ihm vor allem aus Kompetenz- und Kapazitätsgründen vom Minister überlassen werden (Sootla 2000, S. 18)¹³⁸. Innerhalb des Ministeriums ist der Minister für Personalfragen auf Leitungsebene zuständig.

Die Staatskanzlei hat eine besondere Konstellation: Ihr steht formal der Premierminister vor. Die Leitung der Staatskanzlei haben aber der Staatskanzler und der Generaldirektor der Staatskanzlei inne. Dem Staatskanzler kommt, wie schon erwähnt, im Gegensatz zu den Kanzlern der Ministerien die Position eines Ministers zu (s. „Regierung“, S. 56). Auch sein Gehalt entspricht dem eines Ministers (State Public Servants Official Titles and Salary Scale Act, § 9 (4)). Dem Generaldirektor unmittelbar untergeordnet sind die Berater und Assistenten der Staatskanzlei.

II.5.1.2. Die Staatssekretärebene: der Kanzler als Verwaltungsleiter

Die Funktion des Kanzlers eines Ministeriums beinhaltet Aufgaben sowohl des deutschen Staatssekretärs als auch des Abteilungsleiters: Er vertritt den Minister, koordiniert die Ministeriumseinheiten und repräsentiert das Ministerium bei nachgeordneten Behörden und Institutionen. Der Kanzler ist für die Zuarbeit für den Minister bei der Politikentwicklung, für die Verwaltungsleitung und die Dienstaufsicht des Personals inklusive der Personalpolitik zuständig. Auch der Kanzler kann zu seiner Unterstützung Beratungskommissionen einsetzen.

Der Kanzler eines Ministeriums wird auf Vorschlag des Ministers durch die Regierung ernannt, bleibt aber – auch bei Regierungswechsel – für 5 Jahre im Amt

¹³⁸ Veranschaulichen lässt sich die Autonomie anhand zweier Beispiele, die hier anekdotisch kolportiert (im Sinne von Pollitt/Bouckart 2004, S. 45) werden. So wurde das Gebäude des Sozialministeriums auf Betreiben des Kanzlers erst komplett renoviert, um ein paar Jahre später (2004) auf Betreiben der gleichen Person umgebaut und erneut renoviert zu werden. Die Räumlichkeiten des Bildungsministeriums wurden von zwei aufeinanderfolgenden Ministern kostspielig verändert: Erst wurden die Raumzuschnitte entsprechend der Grundrisse aus der Zeit vor der kommunistischen Periode wieder hergestellt (eine besondere Materialisierung der ahistorischen Wiederanknüpfung). Dann zog schließlich das ganze Ministerium im Jahr 2000 nach Tartu um (eigene Beobachtungen, Informationen von Beschäftigten des Sozialministeriums, Webseite des Ministeriums für Erziehung und Forschung www.hm.ee).

(PSA § 21 (2) 5¹). Eine vorzeitige Entlassung ist erst nach einem Jahr möglich, wenn nach Meinung des Ministers die Zusammenarbeit nicht funktioniert (PSA § 113¹). Eine solche Entlassung ist nur beim Kanzler und dem Hilfsminister sonst aber bei keiner anderen Verwaltungsposition im Gesetz vorgesehen.

Der Änderung des PSA im Jahr 2000, die die Entlassung des Kanzlers erstmals ermöglichte, gingen Vorfälle ernsthafter Zerwürfnisse zwischen Ministern und Kanzlern voraus, die durch die Verbesserung des Einflusses von Politikern auf die Verwaltungsspitze gelöst wurden. Der Kanzler ist ein Staatsbeamter, der durch die Regierung ernannt wird und dessen Aufgaben die unparteiliche und kontinuierliche Leitung eines Ministeriums ist. Dennoch ist er nun auf das Vertrauen und Wohlwollen des Ministers angewiesen (Sootla 2000, vgl. auch Estonica Download 20.02.2006). Hat der Kanzler Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Anweisung durch den Minister, kann er ihn darauf aufmerksam machen (Remonstration). Er muss die Anweisung jedoch ausführen, wenn sie schriftlich wiederholt wird. In diesem Fall ist der Kanzler juristisch nicht mehr belangbar.

II.5.1.3. Die Abteilungsebene: stellvertretende Kanzler als Fachebenenkoordinatoren

Die Vertreter des Kanzlers sind die stellvertretenden Kanzler (Asekantsler). In den Ministerien gibt es zwei bis sechs dieser Top Manager, die für verschiedene Politikfelder zuständig sind. Sie sind den deutschen Abteilungsleitern vergleichbar und werden im Folgenden zur einfacheren Orientierung Abteilungsleiter genannt.

Die Abteilungsleiter werden laut PSA auf Vorschlag des Kanzlers vom Minister ernannt und abgesetzt (vgl. z.B. § 23, 10 des Statuts des Ministeriums für Wirtschaft und Kommunikation). Die Abteilungsleitung (osakonna juhataja) ist das Bindeglied zwischen Kanzler und Verwaltungspersonal. Ihr obliegt es, die Meinung der Arbeitsebene in die Leitungsebene zu transportieren und Vorschläge zu Arbeitsstrukturen und -organisation zu machen. Ebenso ist es die Aufgabe der Abteilungsleitungen, Vorschläge zu Gehältern und Zuschlägen an die Leitung zu bringen.

Die Facheinheiten, die den Abteilungsleitern unterstehen (Osakond), werden in den Organigrammen oft nicht weiter untergliedert. Sie sind wegen ihrer inhaltlichen

Zuständigkeiten (s. z.B. Statut des Ministeriums für Wirtschaft und Kommunikation § 16, (1) und § 17 (2)) und z.T. geringen personellen Ausstattung eher mit den deutschen Referaten als mit deutschen Abteilungen zu vergleichen. Nur wenn diese Einheiten weiter in Arbeitsbereiche (Talitus)¹³⁹ untergliedert sind und diese Untereinheiten jeweils auch eine eigene Leitung (talituse juhataja) haben, sind die Einheiten unter den Abteilungsleitern tatsächlich den deutschen Abteilungen vergleichbar.

Da die Untergliederung in Arbeitsbereiche in den Organigrammen vieler Ministerien fehlt und die Untergliederungen von Einheiten bei fehlenden Leitungspositionen nicht als eigenständige Einheit gelten kann, bestehen folgende Varianten der Ministeriumshierarchie:

Tabelle Ministeriumshierarchie

<u>mit</u> Untergliederung der Fachebene in Unterabteilungen	<u>ohne</u> Untergliederung der Fachebene in Unterabteilungen
Minister	Minister
Hilfsminister (optional)	Hilfsminister (optional)
Kanzler	Kanzler
Abteilungsleitung	Abteilungsleitung
Unterabteilungsleitung	/
Referatsleitungen	Referatsleitung
/	Büro im Referat ohne Büroleitung (optional)

II.5.1.4. Die Fachebene bzw. Referate: Vielzahl an Dienstgraden

Die Struktur der Dienstgrade in den Ministerien ist insgesamt unübersichtlich und nicht einheitlich. Es gibt eine Vielzahl verschiedener Dienstbezeichnungen und entsprechend viele Besoldungsgruppen (s. S. 124). Während auf Leitungsebene die Position des Unterabteilungsleiters oft fehlt, ist die Referatebene sehr stark ausdifferenziert. Dies ist auch als Symptom des „Career Plateauing“ zu deuten, das die Schaffung von Differenzierungen zwischen ähnlichen Positionen zum Zwecke einer wenigstens symbolischen Beförderung ermöglicht. „For employees in specialist functions, we have developed positions called ‘experts’. Although experts have

¹³⁹ Im Folgenden werden die Arbeitsbereiche Talituse mit „Büro“ übersetzt.

higher salaries, it is rather a moral recognition to persons who have worked for several years and are well-recognised and highly qualified in their fields“ (Interviewauszug in Järvalt 2004, S. 12). Innerhalb der Gruppe der leitenden Referenten (peaspetsialist, Chefspezialist) gibt es diejenigen ersten Grades und zweiten Grades. Diejenigen zweiten Grades haben ein höheres Gehalt und verantwortlichere Aufgaben, wie zum Beispiel finanzielle Entscheidungen zu treffen (estn. Interviewpart.).

Für die Position des „Spetsialist“ oder auch „Peaspetsialist“ (Chefspezialist) bedarf es keines M.A. Abschlusses. Berater (nõunik) und Analysten (analist) müssen einen M.A. Abschluss vorweisen. Die Referatsleitung hat vor allem organisatorische und administrative Aufgaben für das Referat zu erledigen.

Die Facheinheiten (Referate) sind entsprechend ihrer inhaltlichen Aufgaben in vier Gruppen eingeteilt: Diese sind die Fachreferate („departments of principal activities“), Integrationsreferate („departments integrating principal activities“), Verwaltungsreferate („support departments“) und Spezialreferate („departments performing specific tasks“) (s. Statut des Ministeriums für Wirtschaft und Kommunikation). Damit gibt es in den estnischen Ministerien neben den Verwaltungsreferaten für die zentrale Verwaltung (vergleichbar mit den Abteilungen Z in den deutschen Bundesministerien, zuständig für Personal, Öffentlichkeitsarbeit, Haushalt, Rechnungsprüfung) und den Fachreferaten noch Integrationsabteilungen, deren Aufgabe die Integration von Querschnittsanforderungen in die Arbeit des Ministeriums und die Koordination der Abteilungen für eine einheitliche und ausgewogene Umsetzung der Policyziele ist. Zu den Aufgaben dieser Integrationsabteilung gehört zum Beispiel die Kooperation mit der EU (vgl. Ministry of Economic Affairs and Communications Download 21.1.2005). Die Spezialreferate sind mit besonderen und außergewöhnlichen Aufgaben betraut. Im Falle des Wirtschafts- und Kommunikationsministeriums, zu dessen Aufgaben auch Verkehr gehört, ist dies bspw. das Referat für Flugabsturzuntersuchungen.

Zur Übersicht folgt eine am deutschen Ministeriumsaufbau ausgerichtete Auflistung der Posten in estnischen Ministerien und der deutschen Entsprechungen.

Tabelle Vergleich estnischer und deutscher Ministerialposten

Deutsche Hierarchieebene	Estnische Bezeichnung	Dienstgrad	Deutsche Übersetzung	zentrale Aufgaben	Anmerkungen
Ministerebene (politische Beamte)	Minister	/	Minister	Repräsentant des Staates, Personalfragen der Leistungsebene	vom Präsidenten auf Vorschlag des Premierministers ernannt (Gov. of the Rep. Act § 5 (2))
	Ministri nõunik	Beratungsbeamte im höheren Dienst	Berater des Ministers	bestimmt der Minister	
	Ministri abi	Beratungsbeamte im höheren Dienst	Assistent des Ministers	bestimmt der Minister	für die Zeit der Amtsausübung durch Minister (Public Service Act § 21 (2) 5), Hilfsminister durch Minister <i>fristlos absetzbar</i> (§ 113 ²)
	Abiminister	/	Hilfsminister	bestimmt der Minister, leitet ausgewählte Verwaltungsbereiche	
	Ministeeriumi nõunikud	Beratungsbeamte im höheren Dienst	Berater des Ministeriums	auf Vorschlag des Ministers, dem Kanzler zugeordnet	
Staatssekretärs Ebene	Kantsler	Regierungsbeamte im höheren Dienst	Kanzler	Stellvertreter des Ministers, Zuarbeit zu Politikentwicklung, Verwaltungsführung, Dienstaufsicht des Personals, Beförderung und Rekrutierung, koordiniert Abteilungen, Kooperation mit nachgeordneten Behörden und Institutionen	auf Vorschlag von Minister durch Regierung ernannt, für 5 Jahre im Amt (PSA § 21 (2) 5 ¹), aber <i>unter bestimmten Umständen absetzbar</i> durch Minister nach einem Jahr (§ 113 ¹ (1),(2))
Abteilungsleitung	Asekantsler	Regierungsbeamte im höheren Dienst	Abteilungsleitung	Bindglied zwischen Kanzlern und Verwaltung, Vorschlag zu Beförderung und Entlohnung	auf Vorschlag von Kanzler durch Minister ernannt, nach PSA § 21 (1) <i>unbefristet</i> , lt. Statuten der Ministerien <i>Entlassung mgl.</i>

	Asekanterleri abi	Beratungsbeamte im höheren Dienst	Assistenz der Abteilungsleitung	arbeitet der Abteilungsleitung zu	nach PSA § 21 (1) <i>unbefristet</i> , in Statuten bei Entlassung nicht erwähnt
Referatsleitung (bzw. bei weiterer Untergliederung: Unterabteilungsleitung)	Osakonna juhataja	Leistungsbeamte im höheren Dienst	Referatsleitung (bzw. Unterabteilungsleitung)	vor allem Leitung und Organisation des Referats (bzw. Unterabteilung)	auf Vorschlag von Abteilungsleiter durch Kanzler ernannt, <i>unbefristet</i> lt. § 21 (1) PSA, lt. Statuten der Ministerien <i>Entlassung mgl.</i>
	Talituse juhataja	Leistungsbeamte im höheren Dienst	Referatsleitung	vor allem Organisation und Verwaltung des Referats	nach PSA § 21 (1) <i>unbefristet</i> , in Statuten nicht erwähnt
Referentenebene	Nõunik	gehobener Dienst	Referent	vor allem konzeptionelle Aufgaben	
	Analist	gehobener Dienst	Referent	vor allem Datenbeschaffung und – Auswertung	
Sachbearbeitungsebene	Peaspetsialist (Chefspezialist)	gehobener Dienst	Referent	vor allem inhaltliche Aufgaben	nach PSA § 21 (1) <i>unbefristet</i> , in Statuten bei Entlassung nicht erwähnt
	Spetsialist	gehobener Dienst oder mittlerer Dienst	Referent, Sachbearbeiter	ähnliche Aufgaben wie Peaspetsialist, Unterschiede in Status und Bezahlung	
	Referent	gehobener Dienst oder mittlerer Dienst	Sachbearbeiter	arbeitet dem Nõunik zu	
	Noorem-spetsialist	mittlerer Dienst	Sachbearbeiter	arbeitet dem Spetsialist zu	

Webseiten u. Statute estnischer Ministerien, estn. Interview- u. Gesprächsprot., State Public Servants Official Titles and Salary Scale Act

II.5.2. Verwaltungskultur

Mit Hilfe des Konzeptes der Kultur werden nun immaterielle Elemente der Institution Verwaltung, die die Umsetzungschancen von Reformen und Gleichstellungspolitik bestimmen, in den Blick genommen.

Die Kultur einer nationalen Verwaltung ist in der Verwaltungswissenschaft allgemein von Interesse, weil die Werteorientierungen und das Selbstverständnis sowie das Problemlösungsverhalten (Verwaltungskulturtyp II und III in Jann 2002, S. 432f) von Öffentlichen Verwaltungen als relevant für ihr Reformpotenzial erkannt wurden. Diese Aspekte ermöglichen die Einschätzung des Identifikationspotentials („Ownership“) der Beamtinnen und Beamten mit Reformen, sowie die Einschätzung von Erfolgchancen unterschiedlicher Reformkonzepte und die Chancen auf nachhaltige Wirkungen von Reformanstrengungen. Die Ausprägung der Werteorientierungen und des Verhaltens, so die These, sind also für unterschiedliche Reformansätze und -ziele von unterschiedlicher Bedeutung (vgl. auch Schnapp 2001, S. 15). Je nachdem, welche Kulturmerkmale eine Verwaltung aufweist, werden Prognosen möglich, wie die jeweilige Verwaltung auf bestimmte Reformansätze oder -projekte reagieren wird, wie sie sie umsetzen bzw. sie sich aneignen wird (vgl. z.B. Jann 2002, S. 435, Pollitt/Bouckaert 2004, S. 52ff, Nørgaard/Winding 2005, Peters Download: 24.09.2006).

Im Zusammenhang mit Gender Mainstreaming interessiert die Einordnung in eine rechtstaatlich geprägte oder eine eher am Gemeinwohl (Public Interest) orientierte Verwaltungskultur vor allem, um die Rezeptivität für Querschnittsreformen und später die Passgenauigkeit des Konzepts Gender Mainstreaming für die estnische Verwaltung einschätzen zu können. Außerdem sind die Einstellung zu Gleichstellung und die Frage, inwiefern Fähigkeiten vorhanden sind, zumindest potenziell gleichstellungsorientiert zu arbeiten, von Relevanz.

Gängige Herangehensweisen zur Beschreibung von Verwaltungskulturen sind bipolare Modelle mit den Polen „Rechtsstaat“ und „Public Interest Orientierung“ (z.B. Pollitt/Bouckaert) oder „statist tradition“ und „contractual tradition“ (Nørgaard/Winding 2005). Des weiteren gibt es die Einteilung in die vier Kategorien „Angelsächsisches Modell“, „Kontinentaleuropäisch deutsches Modell“,

„Kontinentaleuropäisch französisches Modell“ und „Skandinavisches Modell“ (z.B. Peters Download 24.09.2006).

Neben der Beschreibung durch zwei- oder vierpolige Verwaltungsmodelle sind die Kulturmerkmale nach Hofstede sehr gebräuchliche Beschreibungsmerkmale, um das (Problemlösungs-)Verhalten von Verwaltungen zu untersuchen. Diese Merkmale wurden innerhalb kleiner, relativ homogener Gruppen – Angestellte der IBM in verschiedenen Ländern und Studierende – erhoben und die Ergebnisse als „nationale Kultur“ verallgemeinert¹⁴⁰. In der Verwaltungswissenschaft werden die Ergebnisse der nationalen Kultur auf Öffentliche Verwaltungen projiziert, um dann Annahmen zu ihrem Problemlösungsverhalten zu formulieren. Die erfolgte Feststellung der Kulturausprägungen wird jedoch in den Analysen nicht systematisch genutzt (als Bsp. s. Pollitt/Bouckaert, 2004). Der Nutzen solcher Einordnungen ist also bisher über die Formulierung von Wirkungshypothesen zwischen Kulturausprägung und Reaktion auf Reformen hinaus nicht weiter konkretisiert worden (vgl. Jann 2002, S. 442).

Für Estland liegen keine empirisch fundierten Daten für die Kulturmerkmale vor. Der Versuch, die Hofstede Merkmale für Estland zu beschreiben, wäre damit auf vereinzelte Beobachtungen angewiesen und sehr spekulativ. Einige der Merkmale ließen sich durch Rückschlüsse aus der Beschreibung der Arbeitssituation und -organisation ermitteln. Diese Bedingungen, die insbesondere durch die Transformationssituation gegeben sind, könnten aber theoretisch den Orientierungen der Beschäftigten entgegenstehen und sie lediglich zur Anpassung an einen bestimmten Arbeitsstil zwingen. Die Kulturelemente wären folglich nicht als die Werteorientierung der Verwaltung zu verstehen, sondern als in der Praxis manifestierter Arbeitsstil in der estnischen Verwaltung. Aus diesem Grund wird auf den Versuch der systematischen Beschreibung der estnischen Verwaltung anhand der Hofstedeschen Kulturmerkmale verzichtet. Sofern anekdotische Kenntnisse vorliegen, die es ermöglichen, den Arbeitsstil und die „Gepflogenheiten“ zu illustrieren, werden diese in Fußnoten dargestellt.

¹⁴⁰ Hofstede unterscheidet zwischen nationaler und Organisationskultur. Während sich Organisationen innerhalb einer Kultur vor allem auf der Ebene sozialer Praxen unterscheiden, für die er sechs Dimensionen entwickelt hat, unterscheiden sich Nationen bzw. Kulturen auf der tieferliegenden Ebene der Werte und Normen, für die er fünf Dimensionen entwickelt hat (s. Hofstedes Zusammenfassung auf <http://feweb.uvt.nl/center/hofstede/index.htm>). Siehe auch „Kollektivismus“ S. 73.

An dieser Stelle wird in Anlehnung an die Untersuchungen von Pollitt und Bouckaert die zweipolige Einteilung „Rechtsstaat“ vs. „Public Interest Orientierung“ für Estland genutzt. Merkmale des Rechtsstaates sind die Dominanz von Jurist/-innen im Öffentlichen Dienst, eine große Wichtigkeit der institutionellen Hierarchien und eine hohe Verrechtlichung der Verwaltung. Die Arbeitsweise der Beamten ist technokratisch-legalistisch und tendenziell inkrementalistisch. Die Beamtenschaft stellt eine eigene soziale „Kaste“ mit einem ausgeprägten Berufsethos dar. Merkmale der Public Interest Verwaltungskultur ergeben sich aus einem angelsächsisch-liberalen Verständnis des Staates als notwendigem Übel statt als paternalistischem „Vater Staat“. Die Beamtenschaft ist weniger aus Jurist/-innen (Generalist/-innen) denn aus Fachleuten (Spezialist/-innen) aus den jeweiligen Politikfeldern zusammengesetzt. Die Aufgaben werden pragmatisch-flexibel gelöst und weniger formalrechtlich oder technokratisch. Allgemein wird für die rechtstaatlich orientierten Verwaltungskulturen eine größere Trägheit bei Verwaltungsreformen konstatiert, während public interest orientierte Verwaltungen schneller in der Umsetzung sind (Pollitt/Bouckaert 2004, S. 52ff, vgl. auch Peters 2006).

Im Folgenden werden der fachliche Hintergrund der Beschäftigten, die Frage nach einer Dominanz durch Jurist/-innen, das Konzept des Beamt/-innen als Bürger/-innen oder als eigene Gesellschaftskaste und die Einordnung der Arbeitsweise als eher pragmatisch-flexibel oder technokratisch-legalistisch in den Blick genommen. Ergänzt wird die Beschreibung der Verwaltungskultur durch die Gleichstellungsorientierung, also die Haltungen und grundlegenden Kompetenzen („Genderkompetenz“) der Beschäftigten in diesem Bereich.

II.5.2.1. Public Interest Orientierung als Ergebnis von Personalstruktur, Werteorientierung und Arbeitsbedingungen

Die rechtlichen Grundlagen des Öffentlichen Dienstes in Estland sind diejenigen der Zwischenkriegszeit, an die wieder angeknüpft wurde. Diese Rechtsstruktur war baltendeutsch geprägt und weist sowohl rechtsstaatliche als auch public interest orientierte Merkmale auf. Diese Grundlagen wurden schon bald im neo-liberalen Zeitgeist modernisiert und stärker auf ein angelsächsisches Staatsverständnis ausgerichtet: „The so-called ‚hollow state modell‘ which describes a passive

regulative and intervention policy of the Estonian state, has been caused by the ultra-liberal climate in the newly independent Estonia“ (Temmes/Peters/Sootla 2004, S. 12). Durch die dezentrale Organisation der Ministerialverwaltung, wie sie am Beispiel der Personalverwaltung sichtbar wird, weisen die Ministerien innerhalb dieser allgemeinen Ausrichtung jedoch unterschiedliche Akzentuierungen in ihren Profilen auf. So ist beispielsweise das Justizministerium stärker am deutschen Rechtsstaatsmodell orientiert, während das Finanzministerium an New Public Management Modellen ausgerichtet ist. Diese jeweils unterschiedlichen Ausrichtungen sind bedingt und spiegeln sich in der Auswahl bilateraler Kooperationspartnerschaften im Prozess des Institutionenaufbau (ausführlich s. Randma 2005).

Die ahistorische Wiederanknüpfung und Turbo-Modernität im Prozess des Aufbaus der Öffentlichen Verwaltung haben das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung nachhaltig geprägt. Hierauf soll darum später ausführlich eingegangen werden (s. hier ab S. 146). An dieser Stelle ist lediglich festzuhalten, dass von den Rechtsgrundlagen her das rechtsstaatliche Modell angelegt war, jedoch bald zugunsten einer stärkeren Public Interest Staatskonzeption vernachlässigt und verändert wurde.

Das Personalmanagement entspricht deutlich einem public interest orientierten Modell. Hierfür spricht zum einen das Fehlen eines Laufbahnbeamtentums durch das offene Personalrekrutierungssystem. Dies führt zu einer Dominanz von Spezialisten, also Beamtinnen und Beamten mit unterschiedlichem Ausbildungshintergrund bei einem kleinen Prozentsatz an Jurist/-innen. Zum anderen ist das Verständnis vom Recht als Politikimplementierungsinstrument, wie es für rechtsstaatlich orientierte Verwaltungen typisch wäre (s. van Waarden 1993, s. S. 78f), gering ausgeprägt: „The problem lies also in the selective implementation of laws because of a general disregard for regulations inherited from the Soviet legacy“ (Randma 2001a, S. 43).

Auch das (Selbst-)Verständnis der Beamtenschaft als Bürger entspricht einer Public Interest Orientierung. Die Beamtenschaft bildet in Estland keine eigene Kaste. Der Ethikkodex der estnischen Beamtenschaft hält gleich zu Anfang fest: „1. An official is a citizen in the service of the people“ (Ethik Kodex des Public Service Act). Ein Selbstverständnis als Teil der Beamtenschaft scheint sich erst allmählich auszubilden. Diese Entwicklung ist jedoch in Ministerien deutlich schwächer als

allgemein in der Öffentlichen Verwaltung (Pekur 2006, S. 3 und S. 6). Die Werterhaltung, dass die Beamt/-innen vor allem Bürger/-innen sind, wird auch bei den Beschäftigten sichtbar. Die Ministerialbeamt/-innen teilen dieses Verständnis stärker als die Beschäftigten anderer Behörden: 40% aller Beamtinnen und Beamten sind der Auffassung, dass für Beamte höhere ethische Standards als z.B. in der Privatwirtschaft gelten. In den Ministerien lassen lediglich 29% der Beschäftigten einen Anspruch an sie als Staatsbedienstete auf einen strengeren Berufsethos gelten (Pevkur 2006).

Dennoch sind traditionelle Werte des Öffentlichen Dienstes, die dem rechtsstaatlich orientierten Modell entsprechen, in Estland von Bedeutung. Werten, die eher dem Weberschen Verwaltungstypus der legalen Herrschaft entsprechen, wird ein großer Wert zugemessen: Ehrlichkeit, (Fach-)Kompetenz und Rechtsbindung erhielten deutlich mehr Zustimmung – über 80% halten diese für sehr wichtige Werte – als die „modernen“, NPM-nahen Werte Zielerreichung (knapp über 40%) und Effizienz (unter 30%). Allerdings wird auch der ebenfalls klassische Wert Unabhängigkeit nur von ca. 30% als wertvoll erachtet. Den letzten drei Werten stimmen Personen in Ministerien und anderen Behörden in ähnlichem Maße zu. Die Werteorientierung auf die traditionellen Werte Ehrlichkeit, Kompetenz und Rechtsbindung sind in der Ministerialverwaltung deutlich geringer ausgeprägt als im Durchschnitt des Öffentlichen Dienstes. Pevkur (2006) erklärt dies zum einen damit, dass das relativ bessere Personalmanagement in Ministerien keinen Einfluss auf die Werteentwicklung zu haben scheint und zum anderen damit, dass die Verweildauer von Personal für die professionelle Sozialisation von großer Bedeutung ist: In den Behörden mit einem großen Anteil an Personal mit geringer Anciennität, wie den Ministerien (s. hier S. 117) gibt es insgesamt weniger Akzeptanz für die abgefragten Werte. Die Ministerialverwaltung scheint besonders ausgeprägt auf eine Public Interest Kultur ausgerichtet zu sein, was u.a. durch ihre Personalstruktur mit verursacht zu sein scheint.

Auch wenn es für manche professionellen Werte eine hohe Zustimmung innerhalb der Beamtenschaft gibt, kann von einem allgemein geteilten professionellen Selbstverständnis insgesamt nicht die Rede sein: „There is [an] insufficient formal or informal framework of professionalism, such as might provide an *esprit de corps* or any other kind of vertical or horizontal common identification and loyalty“

(Tönnisson/Randma-Liiv 2006, S. 16, kursiv im Original). Dies ist angesichts der Heterogenität der Regierungsinstitutionen und der Dezentralität ihrer Organisation verständlich. Hierbei ist auch zu bedenken, dass Werteorientierungen in Ländern in Entwicklung typischerweise sehr heterogen sind und dies auch für die Orientierungen innerhalb von Organisationen gilt: „[I]n a transitional society different generations have rather different value systems. (...) The civil service is clearly divided into several groups with different value systems” (UNDP Estonia Download: 12.08.2004¹⁴¹).

Insgesamt scheint die Wertausrichtung an traditionellen Verwaltungsidealen jedoch nicht allein ausschlaggebend für die Affinität zu einem Verwaltungsmodell zu sein: „However, this observation should be qualified by the fact that the Estonian government (and the majority of the political and administrative class) seems to lean towards the Anglo-American model of PAR [Public Administration Reform, MK] and therefore may choose not to comply with EU PAR for political reasons rather than a lack of fit with elite values in the implementation stage“ (Nørgaard/Winding 2005, 19).

Neben der Personalstruktur und der Werteorientierung und den im Zitat angesprochenen politischen Gründen spielen auch die Arbeitsbedingungen eine Rolle für die Prägung der Verwaltungskultur. Die Arbeitsbedingungen in der estnischen Verwaltung sind geprägt von Unsicherheit und fehlender Planbarkeit aufgrund der organisatorischen und politischen Instabilitäten und inhaltlichen Veränderungen, die Regierungswechsel mit sich bringen. Hinzu kommt eine große individuelle Verantwortlichkeit für die Karriere in einem offenen Personalsystem, so dass Veränderungen und neue, wenn auch unsichere Pläne, zum Alltag der Beschäftigten gehören dürften. Die strukturellen Arbeitsbedingungen und die Arbeitsüberlastung verstärken die pragmatisch-flexible ad-hoc Arbeitsweise und erlauben wenig Spielraum für technokratische Vorgehensweisen. Auch die Institution des Ombudsmannes, der eine starke Kontrollfunktion im Auftrag der Bürger/-innen hat und die allgemeine Offenheit für NPM Instrumente, sowie die Agencyfizierung der Staatsstruktur (s. Literaturhinweise Fußnote 42, S. 54) sprechen für eine Zuordnung zum Public Interest Staatskonzept.

¹⁴¹ Vgl. auch die empirische Studie zu „Generational Effects on Attitudes to Communist Regimes: A

Die Personalstruktur, das Fehlen eines allgemeinen Selbstverständnisses als Staatsdiener und die wenig legalistisch orientierten Arbeitsweisen verweisen darauf, dass die estnische Verwaltungskultur dem Public Interest Konzept zugeordnet werden muss (übereinstimmend auch Nørgaard/Winding 2005).

II.5.2.2. Haltung zu Gleichstellung und Genderkompetenzen der Beschäftigten

Die Haltung zu Gleichstellung und die Genderkompetenzen der Beschäftigten sind für die Umsetzung von Gender Mainstreaming eine wichtige Voraussetzung. Mit Haltungen sind hier Einstellungen gegenüber Gleichstellung als staatlichem Politik- und Aufgabenfeld und Einschätzungen des Handlungsbedarfs gemeint. Genderkompetenz beinhaltet Kenntnisse über das Wirken von Geschlecht als sozialem Strukturierungsprinzip (Gender) bei der Verteilung von Ressourcen und Anerkennung, Kenntnisse über bestehende Geschlechterverhältnisse und deren Ursachen sowie die Fähigkeit, Geschlechterverhältnisse durch Politikgestaltung absichtsvoll zu beeinflussen und zu gestalten (vgl. Benschop/Verloo 1999).

Die Wertehaltungen in Ministerien unterscheiden sich auch hier nachweisbar von denen im Öffentlichen Dienst im Allgemeinen. Der Abstand zwischen den Ministerialbeamtinnen und –beamten und Staatsbediensteten anderer Institutionen ist gerade für die Werte „Gerechtigkeit“ und „Gleichheit“, die Fundamente von Gleichstellungspolitik darstellen, am größten. Nur knapp die Hälfte der Personen in Ministerien halten diese Werte für wichtig, während dies im Durchschnitt der Verwaltung 62% (Pevkur 2006, S.7), bzw. 89% bei Gerechtigkeit und 72% bei Gleichheit (Kirch/Kuhl/Sellach 2006, S. 44) sind.

Insgesamt äußern Dreiviertel der Befragten des Öffentlichen Dienstes, dass noch viel zu tun sei, um Chancengleichheit zu garantieren und dass Chancengleichheit in einigen Politikfeldern noch ein Problem sei. Circa 16% halten die Gleichstellung für umgesetzt. In der Einschätzung der Verwaltung zum Stand der Umsetzung von Gleichstellung wird ein Gender Gap sichtbar: Frauen schätzen den Stand der Chancengleichheit deutlich kritischer als Männer ein. Auch andere Faktoren, wie Alter und Verweildauer in der Verwaltung haben einen Einfluss. Je jünger die

comparative Analysis“ von Rose und Carnaghan (1994).

Befragten desto eher waren sie kritisch. Personen, die schon vor 1995 in der Verwaltung tätig waren, sehen weniger Handlungsbedarf im Bereich Gleichstellung.

Als wichtigste Gründe, weshalb das Thema Gleichstellung in Estland wenig Aufmerksamkeit erhält, gaben die Beschäftigten an, dass es keine Priorität habe, da wichtigere Probleme zu lösen seien (73%). In dieser Einschätzung unterscheiden sich Männer und Frauen nicht. Der zweitwichtigste Grund (62%) – dass das Thema noch zu neu für die estnische Gesellschaft sei – wurde hingegen von relativ mehr Frauen angeführt. Insbesondere Frauen erwarten in Zukunft mehr Aufmerksamkeit für das Thema¹⁴². Eine weitere Ursache für den geringen Stellenwert des Themas wurde in den fehlenden Zuständigkeiten gesehen: 59% stimmten dem Grund zu, dass es nicht die konkrete Verantwortlichkeit einer Institution sei, Gleichstellung umzusetzen. Mehr sachliche Information zum Thema in den Medien wird von Dreiviertel der Beschäftigten als nötig für eine Umsetzung der Gleichstellung erachtet. Dreiundsechzig Prozent halten Fortbildung und Informationen für die Beamtenschaft für notwendig, um dem Thema Geltung zu verschaffen. Die öffentliche Meinung wird also als noch wichtiger erachtet als die Kompetenzvermittlung an die Beschäftigten im Öffentlichen Dienst. Eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Gleichstellung scheint für die Beschäftigten der Öffentlichen Verwaltung eine wichtige Voraussetzung zu sein, um das Thema als Arbeitsgegenstand ansehen zu können.

Bezüglich der Genderkompetenz zeigt sich, dass das Verständnis für die Komplexität von Geschlechterverhältnissen gering ausgeprägt ist: Diskriminierungstatbestände werden zwar erkannt, aber eine strukturelle Dimension der Ursachen nicht in Betracht gezogen. Vielmehr werden gesellschaftliche Hierarchien individualisiert oder biologisiert (Kirch/Kuhl/Sellach 2006, S. 32)¹⁴³. Kenntnisse zu gleichstellungsrechtlichen Grundlagen und über die institutionellen Zuständigkeiten sind wenig vorhanden. Des weiteren besteht ein Bedarf an Kenntnissen zu Verwaltungsinstrumenten wie Folgenabschätzungen, was die Voraussetzung für gleichstellungsorientierte Folgenabschätzungen wäre (s. Kirch/Kuhl/Sellach, S. 27f,

¹⁴² Hier spielt die unterschiedliche Betroffenheit von Frauen und Männern durch den Transformationsprozess sicher eine Rolle (vgl. hier S. 87, vgl. Titma/Tuma/Silver 1998).

¹⁴³ Ein Beispiel hierfür ist, wenn ungleiche Entlohnung gleicher Arbeit aufgrund des Geschlecht (Gender Pay Gap) ausschließlich auf individuelle Gründe oder auf eine allgemein geringere Leistungsfähigkeit eines Geschlechts zurückgeführt wird.

S. 44ff). Das Fortbildungsinteresse zu Rechtsgrundlagen im jeweils eigenen Arbeitsbereich ist insgesamt sehr hoch (97%). Bei ca. 30% besteht Interesse an spezieller Fortbildung zu gleichstellungspolitischen Grundlagen. Desinteresse an Fortbildung wird damit begründet, dass die Relevanz für den eigenen Arbeitsbereich nicht deutlich sei.

Genderkompetenz ist unter weiblichen Beschäftigten, jüngeren Beschäftigten und Beschäftigten in weniger generalistischen Arbeitsbereichen (als z.B. Justiz, Finanzverwaltung) stärker vertreten. Insgesamt weisen Personen mit guten Informationskompetenzen eine höhere Genderkompetenz auf also solche mit wenig Kompetenzen, sich Wissensressourcen und –bestände für ihre Arbeit selbständig zu erschließen und zu organisieren. Die Personalstruktur mit einer Mehrheit an weiblichen Beschäftigten und einem hohen Anteil relativ junger Beamt/-innen ist für Gleichstellung also tendenziell von Vorteil für die Entwicklung von Genderkompetenz. Darüber hinaus verfügen viele Beschäftigte über gute Informationskompetenzen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Einstellung der Mehrheit der Beschäftigten gegenüber Gleichstellung tendenziell offen, das Interesse am Thema jedoch allgemein gering ausgeprägt ist. Es ist ein zwar kleiner, aber sichtbarer Anteil an interessierten Personen vorhanden. Gleichstellung wird als wichtig eingestuft, aber aufgrund des Verständnisses von Geschlecht und Geschlechterverhältnissen wird kein staatlicher Handlungsbedarf gesehen. Geschlecht wird als individuelles Merkmal von Personen verstanden und nicht in seiner strukturellen Dimension gesehen (s. „Geschlechterwissen“ bei vgl. Andresen/Dölling/Kimmel 2003).

II.5.3. Minister-Mandarin Verhältnis

Eine Annahme in Bezug auf Verwaltungsreformen ist, dass je besser Verwaltung und Politik miteinander arbeiten und je stärker die politischen Einflussmöglichkeiten auf die Verwaltung sind, desto besser sind die Umsetzungsbedingungen für Reformen (vgl. Pollitt/Bouckaert 2004). Eine große Abhängigkeit der Verwaltung von der Politik bedeutet andererseits aber, dass die Kontinuität von Reformen bei Regierungswechseln in Frage steht, wenn dann beispielsweise Schlüsselpositionen der Verwaltung ausgetauscht werden. Das Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik, das sogenannte „Minister-Mandarin“ oder politico-administrative Verhältnis

gilt daher als ein zentrales Merkmal für die Beschreibung der Reformfähigkeit von Verwaltungen.

Hier wird im Folgenden das Vertrauensverhältnis zwischen der politischen Leitung der Verwaltung (Ministern) und dem administrativen (Führungs-)Personal beschrieben. Ein weiterer zentraler Aspekt ist die Politisierung, die unterschiedliche Dimensionen des politico-administrativen Verhältnisses beinhaltet. An dieser Stelle wird die formale oder funktionale Politisierung in Estland erörtert, also die Möglichkeiten, Schlüsselpositionen in der Verwaltung zur Absicherung der politischen Zielsetzungen durch politische Entscheidungsträger zu besetzen (vgl. Wollmann 2004, S. 578, Meyer-Sahling 2001). Eng damit verknüpft ist die Patronage als potentiell dysfunktionale (partei-)politische Einflussnahme auf die Besetzung und Aktivitäten von Spitzenpositionen in der Verwaltung (vgl. Starnová 2003). Im Zusammenhang mit Verwaltungsreformen interessiert auch die politische Steuerung der Verwaltung. Dies ist die Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung bei der Policyformulierung und –durchsetzung im Sinne der Gouvernentalisierung (Goetz/Wollmann 2001).

Die vierte Dimension der Politisierung ist das Selbstverständnis der Staatsbeamten, also inwiefern Ministerialbeamte ihre Aufgabenwahrnehmung als politisch verstehen. In der repräsentativen Untersuchung von Kirch/Kuhl/Sellach (2006) mussten Fragen zur Beurteilung angemessener Staatstätigkeit (Staatsverständnis) nach dem Pre-Test fallen gelassen werden, da sie keine differenzierten Aussagen erlaubten. Alle ausgewählten Bereiche (sozialstaatliche, kulturelle, wirtschaftliche, internationale Aufgaben und Sicherheitsaufgaben) wurden von allen Befragten als staatliche Aufgaben angesehen. Es konnte aus praktischen Gründen nicht weiter geklärt werden, ob ein paternalistisches Staatsverständnis vorherrscht oder ob die Frage nicht richtig verstanden wurde. Daten zu der vierten Dimension der Politisierung liegen daher nicht vor. Auch die Frage nach der Trennung oder Verquickung von Karrieren in Politik und Verwaltung lässt sich an dieser Stelle nicht beantworten. In einem offenen System ist dies natürlich prinzipiell möglich. Da auch Minister in der Anfangszeit von außerhalb der politischen Parteien rekrutiert wurden (vgl. Sootla und Velthut 2001, S. 9), ist es denkbar, dass sie ebenfalls aus der Verwaltung kamen. Für eine solide Einschätzung wären biographische Daten von

Führungspersonen oder Forschung zu Karriereentwicklungen nötig, die nicht zur Verfügung stehen.

Im Folgenden werden daher die Aspekte des Vertrauensverhältnisses, der funktionalen Politisierung und der Patronage sowie der politischen Steuerung erörtert.

II.5.3.1. Das Vertrauensverhältnis zwischen Politik und Verwaltung

Das Verhältnis von Politik und Verwaltung ist in Estland historisch durch die Sowjetzeit belastet. Die geschichtlichen Erfahrungen dieser Besetzungen führen zu einer großen Skepsis der neuen politischen Elite gegenüber dem Staatsapparat (vgl. „Verhältnis der Bürger/-innen zum Staat“ S. 88). „Verwaltungsbashing“ hatte in der Sowjetrepublik Estland Tradition, um das Versagen der Parteibürokratie der Regierungsbürokratie zuzuschreiben. Beide Bürokratien bestanden als parallele Systeme, wobei allerdings die Regierungsbürokratie in engem Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern stand und so auch leicht als Buhmann zu positionieren war. Eine objektivere Grundlage für eine sich verfestigende Skepsis der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung war die Besetzung der Positionen im Öffentlichen Dienst mit Parteigenossen, die nicht nach Kompetenz, sondern nach dem Kriterium der Gefolgschaft ausgewählt wurden (vgl. Sootla 2000). Als Legacy der Sowjetzeit blieb ein tiefgehend erschüttertes Vertrauen in den Staatsapparat zurück, das auch durch das Ignorieren der historischen Phase des Kommunismus (Anti-Sowjetismus) nicht wiederhergestellt werden konnte bzw. werden kann.

Die historische de facto Unterbrechung der nationalen Staatlichkeit hinterließ nach dem Ende der Sowjetzeit ein Vakuum an kognitiven Orientierungen, insbesondere an Visionen zu Staatlichkeit und Gemeinwohl (vgl. Sootla 2000, Tõnnisson/Randma-Liiv 2006, S. 15). Der Grund dafür, dass dieses Vakuum nicht mit neuen Visionen gefüllt wurde, ist darin zu suchen, dass das politische Projekt der Sowjetrepublik Estland seit den späten 80er Jahren weniger ein Systemwechsel als vielmehr die Restitution des Nationalstaates war. Es ging nicht so sehr um die Einführung eines als überlegen angesehenen Wirtschafts-, Staats- und Gesellschaftssystems. Ziel war das Abschütteln einer Besatzungsmacht, die es den Est/-innen lange verwehrt hatte, endlich die Fäden der nationalen Souveränität wieder aufzunehmen. Der Staat und

seine Beamtenschaft waren bis zur Wende Instrumente der anti-nationalen Mächte (vgl. Sootla 2000, S. 11) und kamen darum nicht als Fundament für das Gemeinwohl einer neuen Nation in den Blick. „At the first stage of transition the public good was identified with the national interest or will, that was understood as the creation of various warrants of the independence. Literally, all that could contribute to the independence and freedom from ... [sic! gemeint ist Russland, MK] was considered as public will. *That abstract ideological myth outscored the real discourse on the substance of the political good*“ (Sootla 2000, S. 10, kursiv MK, vgl. auch Raitviir 2004, S. 7).

Das Vakuum an – in post-kommunistischen Verhältnissen wirksamen – kognitiven Orientierungen zu Staatlichkeit verhinderte, dass die Rolle der Verwaltung als Akteur des Umbruchs erkannt und ihr Beitrag positiv und effektiv definiert wurde. Für die Einsicht in die Notwendigkeit, den Nationalstaat durch eine wohlüberlegte und absichtsvoll gestaltete Verwaltung handlungsfähig zu machen, fehlten das entsprechende positive Verhältnis zur Funktionsweise von Staat, Macht und Administration. Dies ist eine wesentliche Ursache für die bis heute bestehenden Probleme der estnischen Verwaltung. Statt also Visionen zu entwickeln, wie ein neuer estnischer Nationalstaat aufgebaut sein könnte, wie er funktionieren und was er leisten sollte, wurde erstens auf die alten Symbole nationaler Souveränität zurückgegriffen (ahistorische Wiederanknüpfung) und zweitens extrem liberale und in den letzten Jahrzehnten weltweit dominante Ideen von „schlanker“ Staatlichkeit (Turbo-Modernität) umgesetzt.

Die zeitliche Dringlichkeit der Institutionenbildung legte es nahe, sich der legalen Vorbilder der ersten Unabhängigkeit zu bedienen. Es wurde versucht, eine vertrauenswürdige Grundlage für die Verwaltung zu schaffen und nahtlos an die erste Unabhängigkeit und Nationalstaatlichkeit angeknüpft. Wie schon erwähnt (s. Kapitel „Kognitiv-normative Grundorientierungen“), wird dies symbolisiert durch die Präambel der Verfassung, die das Jahr 1918 als Jahr der Staatsgründung datiert und die Verfassung von 1938 als rechtliche Grundlage für die Verfassungsgebung im Jahr 1992 nimmt. Dadurch, dass die Kontinuität der Nationalstaatlichkeit postuliert wird, erscheint die Zeit der Sowjetherrschaft als eine Art „Pausieren“ der Nationalstaatlichkeit, als irrelevantes Intermezzo. Diese Zeit hat jedoch ihre tiefen Spuren hinterlassen und Brüche geschaffen, die die Ausgangskonstellationen für ein

Anknüpfen an die erste Unabhängigkeit grundlegend verschoben haben und die zu ignorieren paradoxe Effekte zeitigt. Dies ist auch im Verwaltungsaufbau deutlich sichtbar. „[The] Government of the Republic Act (RGA), issued in 1992, presumed the politically neutral Secretary General (SG) to the Ministry as chief administrator, carrying out the role of continuity and neutrality of the administration. This arrangement was not the result of deliberations about possible roles [of] the minister and SG; this principle was borrowed, from the government of pre-war Estonia. (...) other legal regulations did not confirmed [sic!] this role“ (Sootla 2000, S. 6). Diese wieder aufgenommenen rechtlichen Verwaltungsgrundlagen der ersten Unabhängigkeit waren von der Verwaltungstradition der Baltendeutschen beeinflusst. Sie entsprachen tendenziell dem Rechtsstaatsmodell des Weberschen Idealtypus mit einer unpolitischen Verwaltung und einer klarer Arbeitsteilung auf der Grundlage eines Vertrauensverhältnisses zwischen politischen Entscheidungsträgern und Bürokratie und nicht den realen Notwendigkeiten eines post-kommunistischen Staates. Materielle Grundlagen, wie das Öffentliche Recht, stimmten nicht mit den Werten und Bildern der politischen Elite gegenüber der Verwaltung in einer post-kommunistischen Zeit überein. Von Anfang an wurde versucht, diese formal eingeschränkte politische Einflussnahme, die in den gestörten politico-administrativen Beziehungen¹⁴⁴ keine Grundlagen finden konnte, rückgängig zu machen. Die Festigung der Verwaltung im Geiste der ahistorisch übernommenen Rechtsgrundlagen war dadurch nicht möglich.

Westliche Beobachter/-innen schreiben die unpolitische Besetzung von administrativen Schlüsselpositionen in post-kommunistischen Ländern den negativen, historischen Erfahrungen mit einer kommunistisch politisierten Verwaltung zu (s. Nunberg 2000, S. 219, vgl. auch Ismayr 2004b, S. 13).¹⁴⁵ In Estland scheint der Grund jedoch weniger ein solcher Anti-Sowjetismus, sondern vor allem das Bedürfnis nach Restitution und Wiederanknüpfung an die nationale Staatlichkeit der Zwischenkriegszeit zu sein. Denn die übernommenen, formalen Strukturen entsprachen ja eben nicht dem nun allerdings ganz anders motivierten Bedürfnis der neuen politischen Führung nach Einfluss und Zugriff auf den Staatsapparat.

¹⁴⁴ Mehr zu Faktoren des Misstrauens s. Sootla 2000.

Die neue politische Elite hielt am Bild der unzuverlässigen, inkompetenten Verwaltung fest: „(...) it was told, public should not trust bureaucrats and they must be replaced. But no clear vision and value judgement about future administration was designed. (...) Former bureaucracy did not have any chance to retain its administrative power and after the independence their fate became very dependent on the politicians will“ (Sootla 2000, S. 9). Darüber hinaus verließen Teile der alten Elite der Bürokratie das sinkende Schiff und gingen in die Politik und in die Wirtschaft, um von dort aus dafür zu sorgen, dass ihre neuen Interessen nicht behindert wurden: „Former administrative and the new political elite became allies in developing the politics of weak administration with restricted regulative and interventionist capacity. Partly that was [an] inevitable precondition of radical reform activities. But, these main interest and political groups were very interested in low capacity of civil service and in the creation of [a] negative image about bureaucracy“ (Sootla 2000, S. 9).

Statt des historischen, deutsch geprägten Rechtsstaatsmodells war es vielmehr ein angelsächsisch geprägtes Verständnis von Staat als (notwendigem) Übel und Vorstellungen von NPM, die mit der post-sowjetischen Stimmung vereinbar waren. Neoliberale Reformen wurden von der neuen Elite begrüßt und zügig und radikal versucht umzusetzen (Tönnisson/Randma-Liiv 2006, S. 5). “Estonia started its administrative policy from [the] ideal of ‘the minimal hollow state’ that corresponds to the general cultural attitude (suspect of central authority) and the mood of main actors – the politicians, the emerging business, the people at large – who were for different reasons not interested in the concentration of authority.” (Temmes/Peters/Sootla 2004, S. 9). Die politischen Präferenzen zur Gestaltung der Verwaltungsstrukturen zielten von Anfang auf die Reduzierung der Rolle der Verwaltung ab (vgl. Nørgaard/Winding 2005, S. 9, Tönnisson/Randma-Liiv 2006, S. 5).

Der Einfluss der normativ-kognitiven Grundorientierungen der ahistorischen Wiederanknüpfung und des Turbo-Modernismus prägen das historisch belastete Minister-Mandarin Verhältnis bis heute negativ. In den strukturellen Grundentscheidungen für den Staatsaufbau wurde das gestörte Vertrauensverhältnis

¹⁴⁵ Zu den Dimensionen der Politisierung kommunistischer Verwaltungen siehe Goetz/Wollmann

ignoriert. Des Weiteren wurde es durch verwaltungsfeindliche Reformanstrengungen, die der Stärkung des politischen Einflusses dienen sollten, erneut belastet.

II.5.3.2. Funktionale Politisierung und Patronage

Die formale Unterscheidung zwischen politischen Beamten und unpolitischen Beamten ist in Estland sehr klar. Die Kanzler der Ministerien sind formal nicht politisch besetzt. Sie können nicht ohne weiteres entlassen werden. In den Fällen, in denen Kanzler auf Betreiben der Minister gehen mussten, kam es zu Gerichtsprozessen (Sootla 2000, S. 21). Auch der Staatskanzler (der Leiter der Staatskanzlei) gilt als unpolitischer Beamter, auch wenn er, wie die Minister, vom Ministerpräsidenten ernannt wird. Das PSA regelt bezüglich der Ministerialverwaltung lediglich die Besetzung der obersten Leitungsebene, während die ministeriumsinternen Besetzungen durch die Statute der Ministerien geregelt werden. Formal werden auch auf höchster Leitungsebene die Posten nicht politisch besetzt, so dass lediglich der Minister und seine Berater formal als politisch gelten. Die Weltbank beurteilt das quantitative Verhältnis zwischen unpolitischen Beamten und politischen Beamten als sinnvoll (Nunberg 2000, Matrix 1, A4, S. 219).

Die Statute der Ministerien sehen allerdings eine weitergehende Einflussnahme von politischer Seite vor (s. Tabelle S. 136): Auf Vorschlag des Kanzlers werden die Abteilungsleitungen und Unterabteilungsleitungen bzw. Referatsleitungen, sowie die Leitungen der nachgeordneten Behörden durch den Minister bestellt und entlassen. Beide entscheiden über Leistungsanreize und Disziplinarmaßnahmen¹⁴⁶. Der politische Einfluss innerhalb der Ministerialverwaltung und dem nachgeordneten Bereich ist über die Besetzung von Leitungsposten damit erheblich (vgl. auch Sootla 2000). Die Mehrheit der Minister und Spitzenbeamten befürworteten es, dass Minister ihre Beamten selbst benennen dürfen (Nørgaard/Winding 2005, S. 12). Ca. 16% gaben an, dass ein Ministerwechsel zu einem Austausch von ungefähr der Hälfte der

2001.

¹⁴⁶ „The Minister, while performing the tasks given by the law: (...) 10. on the proposal of the Secretary General appoints and dismisses Deputy Secretaries General, heads of Ministry's departments, directors general of boards and inspectorates and heads of other state agencies in the Ministry's area of government, concludes labour contracts with the heads of state agencies administered by the Ministry and offers them incentives and imposes disciplinary penalties, unless provided otherwise by law“ (Statut des Ministeriums für Wirtschaft und Kommunikation als Beispiel, da inhaltsgleich mit dem Statut anderer Ministerien, vgl. Statute z.B. § 8.29 (9) des Sozialministeriums und § 15. 8 des Verteidigungsministeriums.)

Beamten führe. Ähnlich viele gaben an, dass keine Auswechslungen vorgenommen würden. Dieses Ergebnis verweist eventuell auf unterschiedliche Praxen in den unterschiedlichen Ministerien bzw. bei unterschiedlichen Regierungskonstellationen. Doch nicht so sehr Patronage im Sinne der Besetzung von Posten nach „Parteibewährtheit“ sondern eher Nepotismus im Sinne der Besetzung von Posten nach persönlichen Kontakten und Entscheidungskriterien spielen im kleinen Estland eine Rolle (s. hier S. 107).

Projekte zur Verwaltungsmodernisierung¹⁴⁷, deren Zielsetzung es war, die Abhängigkeit der Leitungsbeamten von der politischen Leitung zu vergrößern, wurden schon seit den 1990er Jahren diskutiert. Sie verstärkten die Politisierungstendenzen und die personellen Diskontinuitäten: „Officials have responded to such pressure either by politicisation (becoming personally loyal) or voting with their feet“ (UNDP Estonia Download: 12.08.2004). Eine Zusammenfassung der Verwaltungsreformen von Expertenseite bringt es auf den Punkt: „Reforms were covertly and openly directed against traditional bureaucratic values. The reforms substantially increased the dependency of higher civil servants on their political head“ (Temmes/Peters/Sootla, 2004).

Während die Verwaltungsreformen von Beginn an auf die Schwächung des Staatsapparates zielten, sicherte sich die Regierung seit 2000 ihren Einfluss auf die Besetzung von Schlüsselpositionen in der Öffentlichen Verwaltung durch Gesetzesänderungen offen und direkt (vgl. auch Lagerspetz/Meier 2004, S. 82). Im Jahre 2000 wurde die Absetzbarkeit des Kanzlers eines Ministeriums nach Jahresfrist im PSA verankert und 2003 wurde die fristlose Absetzbarkeit des Hilfsministers darin festgeschrieben. Auch der Einfluss der Zentralregierung auf die Landkreisebene wurde gestärkt: Die politische Besetzung des Landrats, der auf Vorschlag der Zentralregierung von den Bürgermeistern der Städten und Gemeinden gewählt wird, wurde zunehmend in Frage gestellt (Nunberg 2000, S. 219). Im Jahre 2004 aber entschied die Regierung die Frage endgültig für sich: Die Absetzbarkeit der Landräte durch den Minister für Regionale Angelegenheiten wurde festgeschrieben (s. PSA § 113).

¹⁴⁷ Zu Details der Verwaltungsreformen siehe u.a. Tönnisson/Randma-Liiv 2006.

II.5.3.3. Politische Steuerung

Der negative Aspekt der Abhängigkeit der Verwaltung von der Politik ist die Patronage. Der positive Aspekt wäre die politische Steuerung der Verwaltung durch die demokratisch legitimierte Regierungsmitglieder. Hier jedoch scheint das tiefgehende, historisch geerbte Misstrauen gegenüber der Verwaltung grundlegende Probleme aufzuwerfen. Während der Zeit ihres Aufbaus wurde die Verwaltung als Politikfeld nicht nur schwer vernachlässigt sondern, insbesondere die zentrale Verwaltung, wie dargestellt, absichtlich geschwächt. Das gestörte Minister-Mandarin Verhältnis und die daraus entstandenen strukturellen Defizite erschweren eine Steuerung der Verwaltung, um politische Vorgaben und inhaltliche Zielsetzungen umsetzen zu können.

Das Problem der politischen Steuerung durch Kompetenzvorsprung des Verwaltungspersonals gegenüber den Politikern und Politikerinnen ist in Estland besonders ausgeprägt. Zum einen verfügen die Parteien, wie oben dargestellt, über sehr geringe Strukturen der Politikentwicklung (vgl. auch Tönnisson/Randma-Liiv 2006, S. 7). Zum anderen führt die Knappheit an Spezialist/-innen dazu, dass Verwaltungspersonal als „Monopolist“ für bestimmte Politikbereiche auftreten kann. Die Kompetenzen, Policies zu entwickeln, sind offenbar vor allem in der Öffentlichen Verwaltung konzentriert. Darüber hinaus sind die Kontrollmöglichkeiten der Leitung, wie oben gezeigt wurde (S. 102), gering. Dieser Vorsprung scheint sowohl Staatsbediensteten als auch Politikerinnen und Politikern deutlich zu sein, weshalb im Ethikkodex des Public Service Act die Rückbindung der Verwaltung an die Politik festgeschrieben wurde: „3. An official shall adhere, in his or her activities, to the legally expressed will of politicians who have received a mandate from the citizens.“ Nach Pevkur wurde dieser Punkt eingeführt, da eine Studie zeigte, dass sich die Beamtinnen und Beamten als „policy maker“ und nicht nur als Umsetzer politischer Vorgaben sehen (Pevkur 2006)¹⁴⁸.

Führung in der Verwaltung scheint vornehmlich auf informellen Mitteln zu basieren. Hierfür spricht neben den Möglichkeiten zur Patronage die „Kleinheit des Landes“. Die Größe von Netzwerken ist sehr überschaubar. Dass Kooperation und

¹⁴⁸ Sie führt keine bibliographischen Angaben an. Vermutlich ist es die aus politischen Gründen unveröffentlichte Studie zu Einstellungen von Beamten, die auch von Marika Kirch, Expertin des Riigikogu, informell erwähnt wurde.

Abstimmung über persönliche Kontakte und informelle Netzwerke organisiert wird (Randma 2001a, S. 48), hat auch Folgen für die politische Steuerung der Verwaltung. Denn das Primat des Persönlichen vor dem Professionellen verhindert Personalführung durch Leistungsanreize. „Many people use informal means of communication, personal connections and networking for career-related purposes. Yet this may reduce the value of the merit principle in organisations including the civil service“ (Järvalt 2004, S. 4). Die Führung des Verwaltungspersonals scheint aufgrund des Versagens des Leistungsprinzips grundlegend in Frage zu stehen.

Die strukturellen Defizite in der Öffentlichen Verwaltung, aber auch die jeweiligen Selbst- und Fremdbilder von Verwaltung und politischer Elite machen nicht nur grundlegende Aufgaben wie Personalmanagement schwierig, sondern führen zu paradoxen Ergebnissen bei Versuchen, die Steuerbarkeit der Verwaltung, bzw. die Steuerungskompetenzen der Politik zu erhöhen. Versuche, die politische Steuerung über New Public Management Instrumente zu stärken, treffen in der estnischen Verwaltung offenbar nicht auf die geeigneten Ausgangsvoraussetzungen: „[T]he intensive decentralisation (that may be conventionally considered as NPM) gave a very powerful tools [sic!] to chancellors and to directors of agencies. I.e. this was one of the paradoxes of radical liberal transformations, that initially aimed to increase the Minister's capacity (...)“ (Sootla 2000, S. 18). Jenseits der fragwürdigen Umsetzungspraktiken von neuen organisationsinternen Steuerungsinstrumenten, wie z.B. dem „Pay-for-Performance“ (s. S. 128), erschweren also grundlegende Bedingungen im estnischen Öffentlichen Dienst insgesamt die Umsetzung einer leistungsorientierten Personalführung: „However, (...), there are several constraints to the applicability of these [modern Western] ideas and concepts [of career management], caused by the surviving ‚socialist‘ practices in HRM [Human Resource Management], the particular context of a small state and specific features of public sector organisations“ (Järvalt 2004, S. 14, vgl. auch Goetz 2001, S. 1040).¹⁴⁹ Estnische Experten sehen einen Teil der Schwierigkeiten der Umsetzung von NPM-orientierten Reformen mit dem Ziel einer besseren politischen Steuerbarkeit darin, dass die Beamtenschaft Wertvorstellungen über die Tugenden einer guten Verwaltung nicht durchgängig teilt, weshalb die eher auf Konkurrenz

und marktwirtschaftliche Ideale ausgerichteten Reformen die Kooperationsfähigkeit zusätzlich ungünstig beeinflussen würden. Die ohnehin schwach ausgeprägten Organisationskulturen würden durch die Herstellung von Wettbewerbssituationen weiter geschwächt (s. Paabus 2005, S. 8). Eine gut funktionierende, demokratische und an traditionellen rechtsstaatlichen Werten orientierte Öffentliche Verwaltung, wie sie in Estland kaum entwickelt ist, wird als notwendige Voraussetzung für die Einführung moderner Steuerungsinstrumente gesehen (Tönnisson/Randma-Liiv 2006, S. 6). Estnische Expertinnen plädieren in der Frage der politischen Steuerung für eine Stärkung der formalen Steuerungsmöglichkeiten der Verwaltung durch die Politik (z.B. Järvalt und Randma).

Auch Autorität und Hierarchie als Steuerungsinstrument scheinen in Estland nicht besonders wirksam zu sein. Für die Autorin der vorliegenden Studie war die „Egalität“ innerhalb der Ministerien, also die Irrelevanz hierarchischer Positionen und Titel erstaunlich. Ministeriumsmitarbeiter und Mitarbeiterinnen stellten sich nie mit ihren akademischen Titeln oder ihrer Hierarchieposition, sondern meist sogar nur mit ihrem Vornamen vor. Dies war unabhängig davon, wie alt sie waren, aus welchem Ministerium und zu welchem Anlass ein Treffen stattfand. Das geringe Hierarchiebewusstsein zeigte sich auch darin, dass es keinerlei Verpflichtungs- oder Prestigeeffekt zu haben schien, wenn Einladungen zu Veranstaltungen, z.B. von EU Projekten, von hochgestellten Persönlichkeiten wie dem Botschafter der Bundesrepublik Deutschland und dem Kanzler des Ministeriums ausgesprochen wurden.¹⁵⁰

II.5.3.4. Fazit zum Minister-Mandarin-Verhältnis

Das Minister-Mandarin Verhältnis ist stark belastet und von Misstrauen und Abgrenzung gegeneinander geprägt: zum einen hat die kommunistische Zeit ein anhaltendes Misstrauen gegenüber der Verwaltung gesät. Das führte in Kombination

¹⁴⁹ Nichtsdestotrotz sehen vermeintliche Planungen für die Novellierung des Public Service Act eine Stärkung der anreizorientierten Steuerung durch leistungsorientierte Bezahlung und „performance contracts“ (Zielvereinbarungen) der Minister mit den Verwaltungsleitungen vor (Paabus 2004, S. 7).

¹⁵⁰ Ein weiteres Indiz dafür, dass Hierarchie offenbar nicht Teil des Verwaltungshabitus ausmacht, zeigt die Anekdote, die eine deutsche Projektmitarbeiterin im Sozialministerium erzählte: Sie traf im Winter regelmäßig den Minister in der sogenannten Raucherbox, einer kleinen Kammer im Keller des Ministeriums, die für die Raucher im sonst rauchfreien Ministeriumsgebäude eingerichtet war. Dort führte er mit seinem Handy Dienstgespräche und unterhielt sich ungezwungen mit den jeweils anwesenden Beschäftigten auch über fachliche Fragen, ohne auf Stellung und Fachbereich zu achten.

mit der turbo-modernen Haltung der politischen Elite zu Reformansätzen, die den Staatsapparat schwächen sollten. Die Versuche, die Verwaltungsmacht zurückzudrängen und den politischen Einfluss zu stärken, führten zu Misstrauen auf Seiten der Verwaltung und Reformunwillen.

Formal-rechtlich sind die Beziehungen im PSA und in den Statuten der Behörden geregelt. Bei der Besetzung der apolitischen Spitzenpositionen bleibt der Politik viel Entscheidungsspielraum. Die hohe Bedeutung informeller Kontakte im kleinen Estland ermöglicht politischen und persönlichen Einfluss auf die Besetzungen und bedingt die vor allem informelle Führungs- und Steuerungsformen der Leitung. Defizite im Personalmanagement (z.B. Versagen des Leistungsprinzips) erschweren eine politische Steuerung. Eine Top Down Implementation von Reformen, die die Verwaltung inhaltlich nicht mitträgt, ist deshalb fraglich. Das Ownership-Potenzial scheint aufgrund des schwierigen Verhältnisses und der schlechten Erfahrungen mit Reformen insbesondere bei Reformen, die die politische Führung initiiert, gering zu sein.¹⁵¹

II.5.4. Die Horizontale Koordination

Die horizontale Koordination beschreibt die Art und Weise, wie die einzelnen Einheiten sich untereinander koordinieren und miteinander interagieren und wie innerhalb von Institutionen gesteuert wird. Dies wird wesentlich geprägt vom Vorhandensein und den Ausprägungen einer Core Executive. Der Aspekt der horizontalen Koordinierung spielt für die Umsetzung von Querschnittsreformen eine entscheidende Rolle. Bei der Querschnittsreform Gender Mainstreaming kommt die Frage hinzu, ob die steuernden, organisatorischen Einheiten die fachliche *und* die autoritative Kompetenz (z.B. Federführungskompetenz) besitzen, um eine effektive Umsetzung in Gang setzen und halten zu können.

An dieser Stelle geht es um die allgemeine Fähigkeit zur horizontalen Koordination in der estnischen Verwaltung. Hierfür kommt in erster Linie die Staatskanzlei als Institution des Premierministers. Auch das Finanzministerium hat als Verwalter der Staatsfinanzen eine potenzielle Schlüsselposition inne (vgl. Goetz/Wollmann 2001,

¹⁵¹ Dem Katalog der Kriterien für das Minister-Mandarin Verhältnis sollte für die Untersuchung von post-kommunistischen Ländern beim Thema politische Steuerung das Merkmal „Funktionieren des

S. 869). Die horizontale Koordination und die Merkmale der für Gender Mainstreaming zuständigen Stelle werden in der Analyse zusammengeführt.

Durch den Anti-Sowjetischen Reflex gegen die Zentralisierung von Macht ist das institutionelle Vakuum, das die kommunistische Partei als zentrale Koordinierungs- und Lenkungsinstitution hinterlassen hat (Nørgaard/Winding 2005, S. 9, Tõnnisson/Randma-Liiv 2006, S. 15), nicht gefüllt worden. Versuche, die Staatskanzlei zum Motor der Modernisierung der Öffentlichen Verwaltung zu machen, scheiterten bisher daran, dass sie nicht mit ausreichender legaler Umsetzungsmacht ausgestattet werden konnte – die Staatskanzlei hat keinerlei exekutive Befugnisse – und sich ihre Rolle, wie schon beim Personalmanagement, auf die Ausarbeitung von Konzepten beschränken musste (s. S. 112, SIGMA 2003, S. 6). Ministerien sind für jeweils unterschiedliche Reformaufgaben zuständig, ohne dass es eine zentrale koordinierende Stelle gäbe. Aber auch das Finanzministerium hat keine Möglichkeiten, die zweckgebundene Allokation von Finanzmitteln zu prüfen, um Umsetzungsfortschritte von Reformen zu steuern. „The Ministry of Finance is in charge of controlling personnel costs, but it does not exert a real cost control, as it confines itself to summarising the reports coming from ministries and institutions without further verification or consequences in case of infringement. Officials in the Ministry of Finance indicate that they do not have real control powers“ (SIGMA 2003, S. 15).

Die Fragmentierung der estnischen Regierung scheint durch die starke normative Ablehnung einer Zentralisierung der Regierungsarbeit und durch die bestehenden Strukturen der Kompetenzverteilung (vgl. Kritik am Government of Republic Act, SIGMA 2003, S. 6) inklusive der großen Spielräume der Ressortleitungen auf Dauer angelegt. Eine Einschätzung durch SIGMA sah gar das Ende der Arbeitsfähigkeit der Regierung: „What is more, the Estonian administrative system may be considered to be on the brink of falling apart due to the structural fragmentation (...) and due to an Estonian politico-administrative ideology that is inimical to strengthening badly needed co-ordination and control mechanisms. Therefore, sustainability of reforms should not be assumed“ (SIGMA 2003, S. 18). Es wurden in diesem Zusammenhang insbesondere die Folgen der Dezentralität für das Personalmanagement angemerkt:

Leistungsprinzips“ hinzugefügt werden. Die Frage nach der Durchsetzung politischer Vorgaben und

„The persistent and insistent Estonian inclination towards decentralised management and their dislike of control are ill-advised and have already had very negative consequences on staff quality, due to haphazard recruitment and promotion practices” (SIGMA 2003, S. 15).

Von großer Bedeutung ist auch die Art der Koalitionszusammensetzung, die Parteien unterschiedlicher politischer Ausrichtungen zusammenbringt. Minister scheinen mehr ihrem Ressort als den Regierungsinteressen verpflichtet, so dass politische Entscheidungen, die für das jeweilige Ministerium nicht vorteilhaft sind, nur unzureichend umgesetzt werden (Estonica Download: 20.02.2006, Sootla/Velthut 2001, S. 9). Dies scheint ein bekanntes Problem zu sein, denn es wurde in den Ethik Code, der dem PSA angehängt ist, aufgenommen: „10. An official shall always, in his or her activities, subject departmental interests to public interest.” Eine Einflussnahme anderer Ministerien auf eigene Gesetzentwürfe wird von Ministern und leitenden Beamt/-innen tendenziell nicht erwünscht (Nørgaard/Winding 2005, S. 11), was dem Ressortpartikularismus weiter Vorschub leistet.

Hinzu kommt, dass sich die einzelnen Häuser aufgrund unterschiedlicher Prägungen hinsichtlich ihrer Arbeits- und Sichtweisen¹⁵² unterscheiden (s. hier S. 141), was eine regierungseinheitliche Ausrichtung von Reformen behindert. Durch die unterschiedlichen Selbstverständnisse der Ministerien wird die horizontale Koordination weiter erschwert. Schwierigkeiten in der Steuerung der nachgeordneten Behörden und Agencies durch die Ministerien kommen auch aufgrund von Unterschieden in der Fachkompetenz zustande. „It is quite normal in Estonia that strategic plans are drafted in lower-level organisations, while their ‚owner‘ institutions, such as ministries, lack such a long-term vision. The situation indicates that tasks and objectives set by separate organisations cannot be in line with each other“ (Paabus 2005, 7).

Koordination wird als einer der größten Schwachstellen der estnischen Öffentlichen Verwaltung gesehen (u.a. Paabus 2005, S. 8, vgl. auch Sigma 2003): „Co-ordination and communication between ministries seems to be a generalised problem. External

der Führungsfähigkeit der Verwaltung stellt sich hier offenbar sehr grundlegend.

¹⁵² „Unter ‚Sicht des Ministeriums‘ ist eine kollektiv geteilte ‚Theorie‘ über die Aufgabe (Mission) und Funktionsweise eines Ministeriums zu verstehen, die in der Regel nicht explizit diskutiert oder als solche wahrgenommen wird“ (Schnapp, 2001, S. 17).

actors, such as the Chamber of Commerce and the Centre for Policy Studies Praxis, sometimes find themselves in the position of providing bridging between ministries” (SIGMA 2003, S. 6).

Dies bedeutet für die horizontale Umsetzung von Reformen, dass eine effektive Koordination, die Ergebnisprüfung und Durchsetzungsoptionen bei Widerstand beinhaltet, kaum möglich ist.

II.6. Das Politikfeld Gleichstellung

Für Gender Mainstreaming ist das Politikfeld Gleichstellung einer der beiden Handlungskontexte. Der andere ist die Verwaltungspolitik. Die ministeriellen Einheiten mit der Zuständigkeit für Gleichstellungspolitik sind die Hauptakteure für die Umsetzung von GM. Im Folgenden soll darum die Etablierung des Politikfeldes Gleichstellung von Männern und Frauen als staatliches Handlungsfeld einschließlich der hierfür eingerichteten staatlichen Strukturen näher betrachtet werden.

Methodische Vorbemerkungen

Die belgische Verwaltungsforschung hat für die Beschreibung der Entwicklung des Politikfeldes Gleichstellung ein heuristisches Modell entwickelt, das die einzelnen Komponenten und ihre logische Verbindung aufzeigt. Dieses „Hausbau-Modell“ von Nelen und Hondeghem (2000) soll hier genutzt werden, um die Entwicklung der estnischen Gleichstellungspolitik, die transformationsspezifischen Bedingungen unterliegt, zu veranschaulichen.

Vom Forschungsnetzwerk „Research Network on Gender and the State“, der sogenannten State-Feminism-Forschung¹⁵³, ist eine Typologisierung für die Ministerialeinheiten mit Zuständigkeit für Gleichstellung entwickelt worden, um deren Effektivität einzuschätzen (Stetson/Mazur 1995). Auch diese liegt den folgenden Ausführungen zugrunde.

Die Interaktion zwischen staatlicher Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft im Politikfeld Gleichstellung wiederum ist in der politikwissenschaftlichen Geschlechterforschung als „Samtenes Dreieck“ gefasst (vgl. Woodward 2003).

¹⁵³ Die Bezeichnung lehnt an das Standardwerk „Comparative State Feminism“ (Stetson/Mazur 1995) an.

Daher wird zur vollständigen Beschreibung des Politikfeldes und zur typologischen Einordnung der zuständigen Ministerialeinheit auch das estnische Samtene Dreieck näher beschrieben.

Die Ministerialverwaltungsstrukturen mit der Zuständigkeit für Gleichstellungspolitik der Geschlechter werden hier mit dem Begriff der „Gender Equality Executive“ bezeichnet. Der bisher in der Forschung und in den internationalen Beziehungen gängige Begriff der „Women’s Policy Machinery“ umfasst häufig über die Ministerialstrukturen hinaus auch weitere Institutionen wie Beratungsgremien und Einheiten außerhalb der zentralstaatlichen Ebene (vgl. Stetson/Mazur 1995) und ist damit für die hier verfolgten Zwecke nicht trennscharf genug. Des Weiteren entspricht dieser ältere Begriff nicht mehr dem in der gleichstellungspolitischen Debatte aktuell vorherrschenden Verständnis von Geschlecht als Gender (ausf. in Teil III).

Der Begriff der Gender Equality Executive ist dem der „Core Executives“ entlehnt: „The term ‚core executive‘ refers to all those organisations and procedures which *coordinate* central government policies, and act as final arbiters of conflict between different parts of the government machine“ (Rhodes/Dunleavy 1995, kursiv im Original¹⁵⁴). Von Pollitt und Bouckaert (2004) ist für die Identifizierung von Core Executives folgende Frage gestellt worden: „How far are one or two central ministries able to ensure that all the others take the same approach to matters of particular interest?“ (dies., S. 45). Gleichstellungspolitik als „matter of particular interest“ erfordert ebenfalls Einheiten mit den Fähigkeiten einer Core Executive. Dies ist umso mehr für die Umsetzung von Gender Mainstreaming als einem Teil der Binnenmodernisierung der Verwaltung von Bedeutung. Die zugespitzte Frage lautet also im Falle der Gender Equality Executive: How far are organisational entities able to ensure that all the others take up the same approach to gender equality?

Die Gender Equality Executive ist damit definiert als diejenige Einheit innerhalb der Ministerialverwaltung, die die formelle Zuständigkeit und fachliche Kompetenz für Gleichstellungspolitik für Männer und Frauen hat und über autoritative Kompetenzen

¹⁵⁴ Core Executives oder auch „Centres of Government“ sind ein eigenständiger Forschungsgegenstand (u.a. Rhodes/Dunleavy 1995, Goetz/Margetts 1999; Goetz/Wollmann 2001, Zubek 2001, Sootla 2001), auf den für die hiesigen Zwecke nicht näher eingegangen werden soll. Zur Core Executive in Estland siehe die in Arbeit befindliche Dissertation von Olaf Dahlmann am Lehrstuhl Organisation und Verwaltung der Universität Potsdam.

(Federführungsrechte, Einberufung von Arbeitsgruppen, u.ä.) verfügt, um andere Organisationseinheiten der Ministerialverwaltung zur Umsetzung von Gleichstellung anzuhalten.

II.6.1. Die Entwicklung des Politikfeldes Gleichstellung

Für die Beschreibung der Entwicklung des Politikfeldes Gleichstellung wird, wie erwähnt, das in Belgien entwickelte heuristische Modell des Hausbaus genutzt. Mit diesem Modell wird die Gleichstellung der Geschlechter als ein auf unterschiedlichen Voraussetzungen aufbauender Prozess beschrieben, der sich von der formalen Gleichberechtigung (de jure) zur faktischen Gleichstellung (de facto) vollzieht. Das Modell zeigt idealtypisch die unterschiedlichen Phasen der Entwicklung, welche mit den rechtlichen Grundlagen beginnt und über ausgleichende und Diskriminierungseffekte mildernde Maßnahmen hin zur Beseitigung struktureller Ursachen von Diskriminierungen verläuft. Es ermöglicht die Einordnung der estnischen Gleichstellungspolitik als politischen Kontext für Gender Mainstreaming.

In dem Hausbaumodell besteht das erste Stockwerk aus der „Auseinandersetzung mit der bestehenden Gesetzgebung und der Nutzung der Gesetze, um Gleichstellung vor dem Gesetz zu garantieren“ (Woodward 2001, S. 31). In dieser Phase werden Grundlagen für die Ansprüche auf Gleichheit und Freiheit von Diskriminierung gelegt. Beispiele sind sowohl die nationalen Verfassungstexte und Gesetze zur Gleichstellung als auch internationale Abkommen, wie das europäische Sozialrecht und die Konvention der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), um den Anspruch auf Gleichheit zu verbriefen und den Gültigkeitsbereich bestehender Rechtsnormen, wie etwa die der Menschenrechte, auf weibliche Lebenslagen auszudehnen bzw. anzuwenden. Auf dieser Grundlage baut dann die Arbeit an der Umsetzung der faktischen Gleichstellung auf.

In der zweiten Etage des Hauses ist Gleichstellung ein politisches Thema, wobei unter anderem die Frage der Repräsentation eine zentrale Bedeutung hat. Aufgabe in dieser Phase ist es, bestehende Ungleichheiten vor allem durch Frauenförderung und Diskriminierungsverhinderung (Chancengleichheitspolitik) abzubauen. Ansatzpunkt ist nicht mehr primär das Recht, das jedoch weiter als zentrales Steuerungsinstrument

erhalten bleibt, sondern es sind jetzt vornehmlich institutionelle Prozesse und Strukturen. Instrumente sind die deskriptive Repräsentation von Frauen durch Repräsentationsgarantien wie Quoten und die substanzielle Repräsentation von Fraueninteressen durch organisatorische Einheiten für Frauen- bzw. Gleichstellungspolitik. In dieser Phase werden in Ministerien und Organisationen „Women’s Policy Machineries“ (z.B. Frauen- und Gleichstellungsabteilungen) eingerichtet, die für das Bearbeiten von Frauenbelangen, aber auch für das Agenda-Setting und die Beeinflussung von Entscheidungsfindungen im Sinne der Gleichstellung zuständig sind. Der Begriff Women’s Policy Machinery wurde von der Commission on the Status of Women der Vereinten Nationen geprägt. In der Forschung werden synonym auch Begriffe wie „state feminist institutions“ und „gender equality agencies“ (Valiente 2005, o. S.) benutzt. Solche Einheiten sind in Ministerien meist in Linie der Ministeriumshierarchie eingerichtet, obwohl der Aufgabenbereich Querschnittscharakter (Cross-Sektoralität) hat.

„Die zweite Etage ist tendenziell ein reiner Frauenort“ (Woodward 2001, S. 32). Einer der Gründe hierfür liegt am Repräsentationsverständnis der Frauenbewegung. In der politischen Theorie wird der Zusammenhang zwischen Identität (sozialer Ähnlichkeit) und Interessen unterschiedlich betrachtet: Einerseits wird im Konzept der Interessensrepräsentation als „Representation of Ideas“ von einer Unverknüpfung beider ausgegangen. Im Gegensatz dazu wird im Konzept der deskriptiven Repräsentationen („spiegelbildliche“ Abbildung der zu Vertretenden) von einem Zusammenhang zwischen Interessen und sozialer Positionierung ausgegangen. Selbst glühende Verfechter/-innen der Repräsentation als „Representation of ideas“ wie Edmund Burke schränkten jedoch das Postulat ein, dass die soziale Verortung des Repräsentanten für die Interessensvertretung irrelevant sei. So erkannte Burke für die Repräsentation der Interessen Irlands und der amerikanischen Kolonien den jeweiligen Gruppen das Recht auf Selbstrepräsentation zu, da sich die Identifikation als Gruppe aus einem subjektiven Empfinden und konkreten Missständen konstituiere (Burke in Pitkin 1967, S. 178). Ähnlich sahen bzw. sehen es feministische Akteur/-innen. Die Notwendigkeit der Selbstrepräsentation von Fraueninteressen durch Frauen ergibt sich aus den geschlechtsspezifischen Lebensrealitäten wie beispielsweise der unterschiedlichen Diskriminierungsbetroffenheit.

Die dritte Etage wird unter anderem aufgrund der geringen Wirkungskraft der gleichstellungspolitischen Einheiten gebaut. Der vertikale Ansatz, einzelne Einheiten mit einer cross-sektoralen Zuständigkeit zu betrauen, hat sich aus unterschiedlichen Gründen als in seiner Wirksamkeit begrenzt gezeigt (u.a Council of Europe 1998, S. 11f). Gleichstellung soll daher nun auch konsequent als horizontales Querschnittsanliegen umgesetzt werden. Zuständig für die Umsetzung werden alle Akteurinnen und Akteure sowie institutionellen Einheiten in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Auf dieser Ebene wird Gleichstellung von einer rechtlichen und demokratischen Frage zu einer Frage der technokratischen und organisatorischen Umsetzung. Zielvereinbarungen, Gesetzesfolgenabschätzungen und institutionenübergreifende Kooperationen sind die Instrumente des entsprechenden Umsetzungskonzepts, das Gender Mainstreaming heißt.

Ausgehend von diesem heuristischen Modell lassen sich zwei Herangehensweisen staatlicher Gleichstellungspolitik beschreiben. Die eine Herangehensweise ist die „Duale Strategie“ (Facon/Hondeghem/Nelen 2004, S. 8). Diese wird zum Beispiel in Belgien und den Niederlanden, aber auch – vor allem aus transformationsbedingten Gründen – in Estland praktiziert. Bei der Dualen Strategie werden die zweite und die dritte Etage des Gleichstellungshauses zeitgleich entwickelt. Die zweite Etage ist repräsentiert durch sektorspezifische Gleichstellungspolitik, welche durch eigenständige Programme, wie z. B. Frauenförderung auf dem Arbeitsmarkt, umgesetzt wird. Diese Programme werden „unter der politischen Zuständigkeit eines Ministers oder Staatssekretärs für Gleichstellung in Zusammenarbeit mit einer eigenen Verwaltung (...) entwickelt und umgesetzt (...) mit spezifischen Maßnahmen, die auf Frauen (oder Männer) gerichtet sind“ (Facon/Hondeghem/Nelen 2004, S. 9, Übers. MK). Die dritte Etage steht für den Ansatz, dass die jeweils zuständigen Stellen Gleichstellung eigenständig als Teil ihrer Aufgabe sehen („dezentralisierte, sektorspezifische Gleichstellungspolitik“, Benschop/Verloo 2000, zit. in ebd., S. 9, Übers. MK) und die Gleichstellungsperspektive in ihre Arbeit integrieren. Neben der Dualen Strategie gibt es die sukzessive Herangehensweise. Hier wird zuerst die sektorspezifische Gleichstellungspolitik entwickelt und im nächsten Schritt Gender Mainstreaming umgesetzt. Ein Beispiel hierfür ist Deutschland. Bei dieser Herangehensweise erscheint GM als ein „Novum“ in der Gleichstellungspolitik (s. Verloo 2000, vgl. auch Stiegler 2000).

Welche der beiden Herangehensweisen gewählt wird oder gewählt werden kann, hängt mit der Effektivität der Gender Equality Executive und institutionellen Gegebenheiten zusammen. Eine ausgeprägte negative Koordination (Zusammenarbeit von Ministerien zu gemeinsamen Aufgaben im Sinne einer Suche nach dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ und dem Vermeiden von Kompetenzstreitigkeiten) erschwert beispielsweise sowohl die bilaterale sektorspezifische Politik, bei der sich die Gleichstellungsstellen in die Arbeitsbereiche anderer Ministerien „einmischen“ müssen, als auch eine horizontale Koordination von Gleichstellungspolitik als Querschnittsaufgabe. Der Grad des Ressortpartikularismus und der Zuschnitt von Ressorts erschweren die Bearbeitung cross-sektoraler Themen als Querschnittsaufgabe. Ein Beispiel wäre das Thema „Häusliche Gewalt“, das sowohl das Gleichstellungsministerium als auch die Ressorts für Innere Sicherheit, Justiz, Gesundheit und Jugend betrifft. Verschiedene Typen von Policy Machineries können unterschiedlich mit diesen Schwierigkeiten umgehen. Dieser Zusammenhang ist jedoch – aufgrund der ausstehenden Verknüpfung von Forschung zu Gleichstellungspolitik und Verwaltungswissenschaft – bisher nicht systematisch untersucht.

Das Hausbaummodell bildet nachvollziehbar ab, dass die jeweils niedrigeren Stockwerke unerlässlich für das Funktionieren der oberen Stockwerke sind: ohne Rechtsanspruch kein Anspruch auf de facto Gleichstellung. Ohne eigenständige, verankerte Women's Policy Machinery, die die Interessenparteilichkeit für Gleichstellung garantiert, kein Motor und keine Kompetenz für die Umsetzung von Gleichstellung als Querschnittsaufgabe.

II.6.2. Die Entwicklung der estnischen Gender Equality Executive

Auch im Bereich der Gleichstellungspolitik hat Estland als Transitionsland mit dem „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ (Offe 1994, S. 57ff) zu kämpfen. Bevor es eine nationale Gesetzesgrundlage für Gleichstellungspolitik gab und damit die normativ-rechtlichen Grundlagen für die Einrichtung staatlicher Strukturen in diesem Politikfeld geschaffen waren, musste schon aufgrund internationaler Verpflichtung zu Gleichstellung gearbeitet werden. Wie in anderen Politikfeldern auch wurde in der Gleichstellungspolitik parallel zum Aufbau von institutionellen Strukturen inhaltliche

Arbeit geleistet. Von einer idealtypisch chronologischen Entwicklung entsprechend dem Hausbaummodell kann daher in Estland nicht die Rede sein (vgl. Übersicht am Ende des Abschnitts).

Im Jahr 1991 hatte Estland die UN Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW 1979) ratifiziert. Diese Konvention erfordert eine regelmäßige nationale Berichterstattung über den Abbau von Diskriminierungen und die Entwicklung der Gleichstellung. Die Schattenberichte, die meist von NGOs verfasst werden, kommentieren die Regierungsberichte kritisch und entwickeln eigene Handlungsempfehlungen. Eine ministerielle Arbeitsgruppe zu Fragen der Frauen- und Gleichstellungspolitik wurde jedoch erst aus Anlass der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking (1995) eingerichtet. Es war eine interministerielle Arbeitsgruppe für die „Förderung der Chancengleichheit“. Mit der Annahme der „Aktionsplattform von Beijing“, dem Abschlussdokument der Konferenz, verpflichtete sich Estland unter anderem zur Einrichtung und Stärkung effektiver staatlicher Strukturen für Gleichstellungspolitik und zur durchgängigen Integration von Gleichstellung (Gender Mainstreaming). Vordringliche Aufgaben waren dann anfangs die Überprüfung der Gesetze auf ihre Konformität mit internationalen Standards, die Gewährleistung einer geschlechterdifferenzierten Datengrundlage und die Verbesserung der Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und ihrer politischen Repräsentation.

Eine Beamtin des Trainingdepartments im Sozialministerium¹⁵⁵ setzte sich bei der Ministeriumsleitung für die Einrichtung eines „Focal Points“ ein, um Daten und Statistiken zu Geschlechterverhältnissen in Estland zu sammeln und die nationale Berichterstattung, wie beispielsweise den CEDAW-Bericht und den Fortschrittsbericht der Aktionsplattform, erarbeiten zu können. So wurde 1996 eine Untereinheit des Referats für Fortbildung (eine Art Referat Z, das dem Ministeriumskanzler unterstellt ist) als „Gender Equality Büro“ eingerichtet. Hauptaufgabe des Büros war neben dem Aufbau eines Wissensbestandes zu Geschlechterverhältnissen in Estland Folgendes: „(...) the office’s main activity is to coordinate the mainstreaming of a gender equality perspective into socio-political development“ (Laas o. J.a).

¹⁵⁵ Die Beamtin war (Mit-)Gründerin des Women’s Training Centres (s. S. 97).

Mit der Verpflichtung zur Übernahme des Acquis Communautaire durch den Beginn der Beitrittsverhandlungen wurden 1997 die Verträge und auch die gleichstellungsrelevanten Richtlinien für Estland verbindlich. Estland verpflichtete sich damit zu Grundsätzen der Gleichbehandlung, zum Diskriminierungsverbot und zur aktiven Umsetzung der Gleichstellung u.a. durch Fördermaßnahmen und Gender Mainstreaming. Im März 1998 wurde das „National Programme for the Adoption of the Acquis“ (NPAA) verabschiedet, in dem die Planung für die Regierungsaktivitäten von 1998-2003 festgelegt wurden¹⁵⁶. Auch für die Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen (2001-2005) sicherte Estland der Europäischen Union in einem Memorandum die Teilnahme zu. Schon vor dem Beitritt wurde also, z.B. im Bereich Sozialpolitik, die Umsetzung der Gleichstellung der Geschlechter festgeschrieben (Standard Summary Project Fiche, Download 12.07.2006).

Durch den Acquis galten auch die Empfehlungen des Europäischen Rates und der Kommission zu Gender Mainstreaming und zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen durch die Europäischen Strukturfonds. Die internationalen Verpflichtungen gingen damit der nationalen Rechtssetzung weit voraus, denn in Estland bestand bis zum Jahr 2004 lediglich ein Diskriminierungsverbot durch § 12 der estnischen Verfassung. Es waren die UNO und die EU, die die Regierung auf die Schaffung nationaler Rechtsgrundlagen und auf die Umsetzung einer dualen gleichstellungspolitischen Strategie mit den Komponenten Antidiskriminierung, sektorspezifische Förderpolitik und Gender Mainstreaming verpflichteten.

Zwei Jahre nach Beginn der intensiven Aktivitäten der EU Beitrittsvorbereitungen wurde im Jahr 2000 der Government of the Republic Act geändert. Die Zuständigkeit des Sozialministeriums für Gesundheit, Soziale Sicherheit und Arbeit wurde um die „Förderung der Gleichheit zwischen Männern und Frauen, die Koordination der Aktivitäten in diesem Feld und die Vorbereitung entsprechender Gesetzentwürfe“ erweitert (§ 67 (1) Gov. of the Rep. Act, Übers. MK). Die Initiative hierzu kam vom Premierminister, der von der mitregierenden Partei der Moderaten (später Sozialdemokraten) gestellt wurde. Das Gender Equality Büro wurde der Abteilung für Europaintegration des Sozialministeriums unterstellt und blieb damit weiterhin

¹⁵⁶ Die einzig vorliegende Fassung ist die 2001 aktualisierte: State Chancellery - Office of European

direkt dem Ministeriumskanzler zugeordnet. Außerdem wurde es mit einem zweiten Angestellten ausgestattet. Diese Verdoppelung des Personalbestandes erfolgte indem ein Projektmitarbeiter, der im Rahmen eines UNDP Projekts die estnischen Rechtsgrundlagen auf Diskriminierung hin prüfte, übernommen wurde. Im Schattenbericht 2002 zum Regierungsbericht im Rahmen der CEDAW Konvention wurde kritisch angemerkt, dass mit dieser geringen institutionellen Ausstattung weder Gender Mainstreaming noch die Umsetzung der CEDAW Konventionen gewährleistet sei (Laas/Ringmaa 2002, S. 7). Im Jahr 2003 wurde das Büro durch eine Strukturreform zu einer Stabseinheit der damaligen Ministeriumskanzlerin, um anschließend der Abteilungsleitung für Soziale Sicherheit zugeordnet zu werden.

Zum EU Beitritt im Mai 2004 wurde das lange geplante Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter verabschiedet, das im folgenden Teil III ausführlich dargestellt wird. Das Büro wurde zu einem eigenständigen Referat (soolise võrdõiguslikkuse osakond) aufgestockt und in den Statuten des Sozialministeriums¹⁵⁷ verankert. Es hat heute sechs Mitarbeiter/-innen. Die Referentin, die seit dem Beginn 1996 kontinuierlich für das Thema Gleichstellung zuständig war, arbeitet weiterhin, jetzt zu konzeptionellen Aufgaben in der Position einer Beraterin (nõunik) in der Gender Equality Executive.

Integration 2001.

¹⁵⁷ § 13 3) Statutes of the Gender Equality Department, Regulation no.47 of 4 May 2004 of Minister of Social Affairs. Es definiert den Aufgabenbereich: “the main function of the Gender Equality Department shall be to plan gender equality policy and measures to reduce inequalities and ensure equal treatment, and coordinate the implementation of these measures and gender mainstreaming strategy.”

Tabelle Entwicklung der Gender Equality Executive

Jahr	Rechtliche Grundlagen	Institutionelle Verankerung der Gender Equality Executive*
1991	CEDAW Ratifizierung (u.a. Verpflichtung zu Antidiskriminierung, Monitoring)	
1995	Aktionsplattform von Beijing (u.a. Verpflichtung zu Chancengleichheitspolitik und Gender Mainstreaming)	Interministerielle Arbeitsgruppe „Förderung der Chancengleichheit“
1996		Einrichtung eines Gender Equality Büros in Fortbildungsabteilung (dem Ministeriumskanzler unterstellt)
1997	Beginn der EU Beitrittsverhandlungen (u.a. Verpflichtung zu Antidiskriminierung und Gleichstellungspolitik als Querschnittsaufgabe (GM))	
2000	Gesetzesänderung: Sozialministerium erhält Zuständigkeit für Gleichstellungspolitik	Gender Equality Büro kommt zu Europaintegrationsabteilung (dem Ministeriumskanzler unterstellt)
2000-2003		Büro wird Stabsstelle bei Ministeriumskanzlerin, dann: Büro wird Abteilung für Soziale Sicherheit unterstellt
2004	EU Beitritt, Gender Equality Act, Gender Equality Büro wird in den Ministeriumsstatuten verankert	Büro wird Referat in Abteilung für Soziale Sicherheit

* Alle Einheiten wurden im Sozialministerium eingerichtet.

Das Thema Gleichstellung erhielt also zu Beginn als Aufgabe der Zuständigen für Mitarbeitendenqualifizierung im Fortbildungsreferat Einzug in die Ministerialverwaltung. Zwischenzeitlich erhielt es dann einen hohen politischen Stellenwert. Dies lässt sich an der Befassung des Premierministers mit der Frage der institutionellen Ansiedlung von Gleichstellung in der Ministerialverwaltung sowie der zeitweiligen Ansiedlung auf Ministeriumsleitungsebene unter dem Kanzler

ablesen. Dass der Beitrittsprozess zur EU dabei ein wichtiger Grund war, dieses Thema zu bearbeiten, wird durch die Zuordnung zur Abteilung für Europäische Integration deutlich. Gleichstellung war damit Teilaufgabe im EU Beitrittsprozess. Die endgültige institutionelle Option war dann schließlich die weniger leitungsnahe Position als Teil (erst Büro, dann Referat) einer Abteilung. Trotz der institutionellen Veränderung blieb die personelle Kontinuität erhalten, was typisch für die von Spezialisierung und Personalisierung von Themen geprägte Verwaltung Estlands ist.

II.6.3. Das Samtene Dreieck

Das Samtene Dreieck bezeichnet die stark informellen und zum Teil von Klientelismus geprägten Kooperationsstrukturen der Gender Equality Executives mit kollektiven Akteur/-innen der Frauenorganisationen und Vertreter/-innen der Genderforschung. Im Gegensatz zum „Eisernen Dreieck“ aus Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen ist es keine Struktur korporativer Akteure und verfügt damit auch über weniger Durchsetzungskraft (s. Woodward 2003, vgl. auch S. 93). Aus diesem Grund wird es als „samten“ bezeichnet¹⁵⁸. Das Samtene Dreieck entspricht einer Advocacy Koalition (s. Sabatier u.a. 1987 u. 1993), bei der handlungswirksame Akteurskonstellationen nicht innerhalb institutioneller Rahmensetzungen (im engen Sinne von politischen Einrichtungen wie Ministerien oder Verbänden) zustande kommen, sondern aufgrund und entlang übereinstimmender Werte, Problemperzeptionen und Interessen („core beliefs“) der Koalitionäre. Die Mitglieder der Advocacy Koalitionen vergrößern ihren jeweiligen Aktionsradius durch gemeinsame Aktivitäten mit den in anderen politischen Arenen verankerten Koalitionären.

Die Frauenorganisationen in Estland kämpfen, wie die NGO Landschaft in Estland generell, mit strukturellen Problemen der prekären Finanzierung, kleiner Mitgliedzahlen und informeller, oft nicht dauerhafter Strukturen. Ähnlich ergeht es auch den Einrichtungen der Genderforschung, die nicht fest in die Strukturen und Finanzströme der Universitäten eingebunden sind. Während also die staatliche Ecke des Dreiecks mittlerweile institutionell abgesichert ist, bleiben die beiden anderen Ecken schwach institutionalisiert. In dem kleinen Land Estland sind jedoch

¹⁵⁸ Der Begriff wird auch für andere „weiche“ Dreiecke, wie dem der LGBT Bewegung (lesbians, gays, bisexuals, transsexuals) mit Staat und Wissenschaft (vgl. Dewaele/Motmans 2003), genutzt.

persönliche Kontakte wichtiger als institutionelle Zugehörigkeiten. Insbesondere bei Advocacy Koalitionen wie dem Samtenen Dreieck trifft dies zu. Die Prekarität der nicht-staatlichen Institutionen des Dreiecks spielt darum für die Stabilität der Kooperationsstrukturen innerhalb desselben vermutlich eine eher untergeordnete Rolle. Dafür spricht auch, dass das Personal der Gender Equality Executive sich aus der Wissenschaft und aus Frauenorganisationen und umgekehrt rekrutiert. So war die seit 1996 im Sozialministerium zu Gleichstellung arbeitende Referentin in den ersten Jahren ihrer Tätigkeit für den Staat noch Wissenschaftlerin an einer der großen estnischen Universitäten. Ebenso arbeiten Mitarbeiterinnen von NGOs zeitlich befristet für das Ministerium (estn. Interviewpart.).

Die Frauenorganisationen werden projektbezogen von der Gender Equality Executive unterstützt. Hierfür stehen jährlich 400.000 EEK (= ca. 25.600 €) für alle Frauenorganisationen zur Verfügung. Das Sozialministerium gibt jährlich drei Förderthemen vor, auf die sich die Organisationen dann mit Projekten bewerben können (estn. Interviewpart.). Ein wesentlicher Kooperationsanlass zwischen der Wissenschaft und der Gender Equality Executive ist die Ressortforschung. Grundlagenwissen zu Geschlechterverhältnissen und zur Gleichstellungsentwicklung werden von den Genderforschungsinstitutionen, z.T. im Auftrag des Sozialministeriums, erarbeitet. Die Genderforschung stellt den NGOs mit dem Netzwerk ENUT eine wirksame Vernetzungsstruktur zur Verfügung.

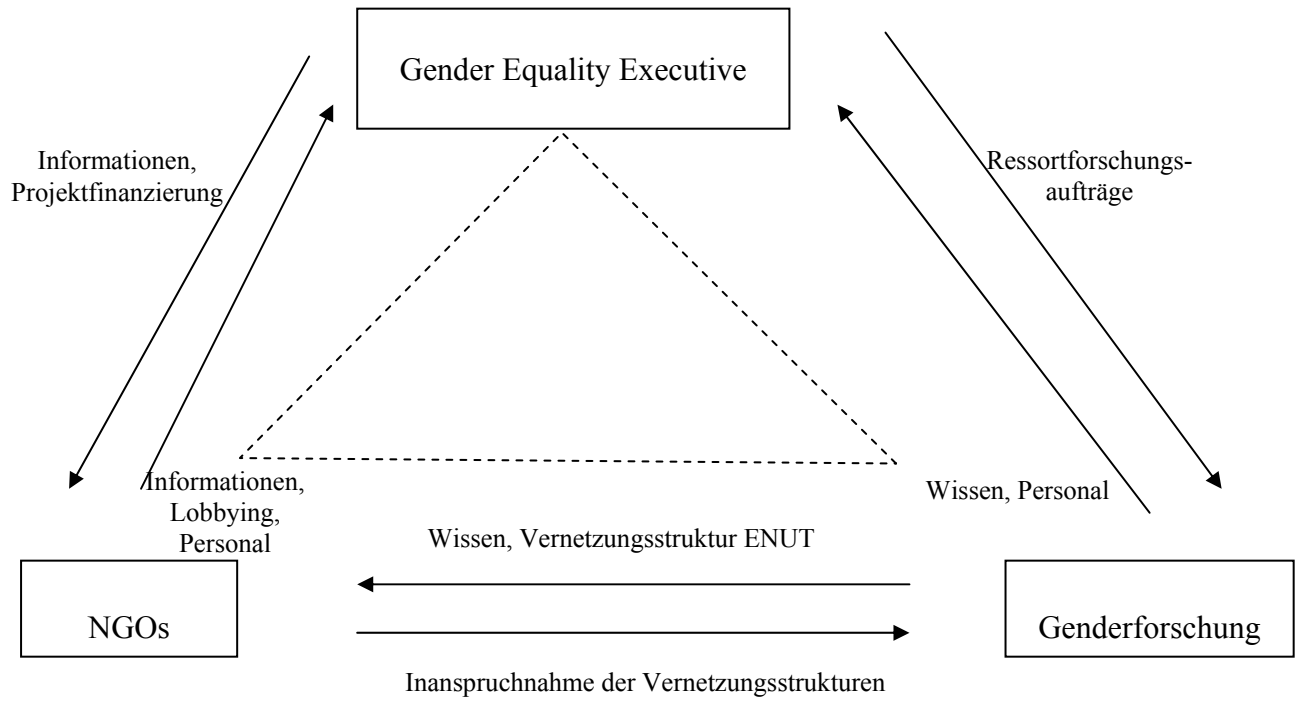
Das Samtene Dreieck in Estland ist in der Lage, in entscheidenden Momenten massive Unterstützung zur Durchsetzung von Anliegen zu mobilisieren (ausf. in „Externe Steuerung“, Teil III). So lautet die Einschätzung einer Insiderin zum Unterstützungspotenzial von Frauenorganisationen für die Gender Equality Executive: „They are very active. (...) They all are supporting all this idea [of gender equality] but not in – how to say – ... there is not such kind of [organisation] openly saying that ‚we are feminist fighting‘. (...) If they are seeing that there something is going wrong, they are starting and asking: ‘We will help. What do we do?’“ (estn. Interviewpart., eckige Klammern MK).

Im Samtenen Dreieck scheinen die Berührungspunkte der estnischen NGOs bezüglich einer Zusammenarbeit mit dem Staat geringer zu sein. In der anti-etatistisch geprägten Zivilgesellschaft Estlands ist die enge Kooperation des Samtenen Dreiecks also einerseits bemerkenswert, andererseits jedoch typisch für die

Interaktionen im Politikfeld Gleichstellung in Transitionsländer: „Scholarship on developing countries have highlighted the blurred boundary that often separates women’s policy machineries from women’s movements“ (Valiente 2005, o.S.). Dies mag auch an den Abhängigkeiten der Koalitionäre liegen, die in der politischen Landschaft marginalisierte Politikziele vertreten. Sie sind jeweils für ihre Legitimität aufeinander angewiesen: Die Wissenschaft wird als Wissenslieferantin durch die nachfragenden staatlichen Stellen und als Vernetzungsstruktur durch die NGOs legitimiert, die NGOs sind durch die Einbeziehung in die Politikentwicklung und -umsetzung für die Öffentliche Verwaltung und als Nachfragerinnen der von der Wissenschaft zu Verfügung gestellten Angebote wichtig, und die Gender Executive hat durch die NGOs als Politiknachfragerinnen und Lobbygruppe und aufgrund der Ergebnisse der Genderforschung ihre Daseinsberechtigung.

Schematisch und verkürzt wird das estnische Dreieck in der folgenden Abbildung dargestellt.

Schematische Darstellung Samtenes Dreieck



II.6.4. Zur Effektivität der estnischen Gender Equality Executive

In der international vergleichenden Forschung wurde eine Typologie der staatlichen Strukturen für Gleichstellungspolitik entwickelt, mit der sich die Effektivität dieser Strukturen einschätzen lässt (Stetson/Mazur 1995). Kernindikatoren hierfür sind die Einflussmöglichkeiten auf die Politik („policy influence“) und die Möglichkeiten zur Kooperation mit nicht-staatlichen, gleichstellungspolitischen Akteur/-innen, insbesondere Frauenorganisationen und Wissenschaft („policy access“, ebd. S. 274). Policy Influence der gleichstellungspolitischen Einheit ist ihre Fähigkeit, gleichstellungspolitische Themen auf der politischen Agenda zu platzieren und die Umsetzungsentscheidungen mitzugestalten. Policy Access ist definiert als Zugang, den staatliche Institutionen Frauengruppen gewähren, um ihr Wissen und ihre Interessen in die Politikgestaltung einzubringen. In einer weltweit Demokratien vergleichenden Studie (Stetson/Mazur 1995) wurden Länder nach drei Effektivitätsgruppen kategorisiert. Länder mit hohem Policy Access und hoher Policy Influence stellten sich empirisch als Typ 1 besonders erfolgreich dar (z.B. Niederlande, Dänemark, Australien). Länder, bei denen nur eines der beiden Merkmale besonders ausgeprägt war, erwiesen sich als relativ erfolgreich. Schweden, Großbritannien und Belgien gelten als Typ 2 mit hoher Policy Influence und niedrigem Policy Access. Für Typ 3 mit niedrigem Policy Influence und hohem Policy Access sind Deutschland, USA und Kanada Beispiele. Die geringsten Veränderungen in den gesellschaftlichen Geschlechterverhältnissen und politischen Diskursen zeigten sich bei Ländern mit beiden Merkmalen in geringer Ausprägung. Zu diesem Typ 4 gehören Irland und Italien (Stetson and Mazur 1995, S. 277, für Belgien Kuhl 1998).

Im Folgenden wird der Typ der estnischen Gender Equality Executive ausgehend von ihrer Entwicklungsgeschichte und ihrer Rolle im Samtenen Dreieck bewertet.

Die Absicherung der Ministeriumseinheit für Gleichstellungspolitik durch die im Government of the Republic Act festgeschriebene Zuständigkeit des Sozialministeriums sowie die Verankerung im Ministeriumsstatut garantieren eine Kontinuität unabhängig von den politischen Gegebenheiten. Somit kann von einer

konsolidierten Institutionalisierung des Politikfeldes gesprochen werden. Eine Ansiedlung der Gleichstellungspolitik in das auch für Arbeit zuständige Ministerium wird bei den westlichen Demokratien als positiv für die Bewertung des Politikeinflusses angesehen. Auch in Estland ist die Arbeitsmarktpolitik eine zentrale politische Aufgabe und die Arbeitsmarktpartizipation eine Kernfrage für die Gleichstellungsentwicklung. Diese grundsätzliche Ansiedlungsentscheidung ist darum positiv zu bewerten. Die Gender Equality Executive ist ein Referat der Abteilung Soziale Sicherheit, die für die staatlichen Sozialsysteme zuständig ist. Damit wird das Politikfeld Gleichstellung einem Bereich untergeordnet, der ebenfalls zentrale Bedeutung für die Gleichstellungsentwicklung haben kann (vgl. S. 87). Dies gilt jedoch vornehmlich für wohlfahrtsstaatlich strukturierte Länder, zu denen Estland nicht gezählt werden kann. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wieso die Zuständigkeit für Gleichstellung nicht als eigene Abteilung mit einer Abteilungsleitung strukturiert wurde, da es einer der vier im Government of the Republic Act festgeschriebenen Aufgabenbereiche des Sozialministeriums ist. Angesichts der Aufgabenfülle, die aufgrund der Mitarbeit auf EU Ebene, der Planung und Umsetzung von Gleichstellungspolitik und der Koordination der Gleichstellungsumsetzung inklusive Gender Mainstreaming besteht, wäre dies sachlich naheliegend. Da in den Statuten des Ministeriums die Unterscheidung zwischen Fach- und Integrationsreferat nicht erwähnt ist, kann trotz der Nennung der Koordinierungszuständigkeit keine Aussage gemacht werden, inwiefern das Gender Equality Referat besondere Spielräume zur Erfüllung seiner Koordinierungsaufgaben erhalten hat.

Vor dem Hintergrund der in Estland generell schwach ausgebildeten Fähigkeiten der horizontalen Koordination, die selbst der Staatskanzlei wenig Steuerungsmöglichkeiten eröffnet, verschlechtert die strukturelle Entscheidung für ein Referat die Einflussmöglichkeiten der Gender Equality Executive auf die Regierungspolitik weiter. Aus dieser institutionellen Perspektive ist der Politikeinfluss (policy influence) dieser Ministerialeinheit als niedrig zu bewerten. Andere Faktoren als die institutionellen Aspekte scheinen die entscheidende Rolle für bisherige Erfolge im Agenda-Setting zu spielen.

In Estland nahmen sich Beschäftigte der Ministerialverwaltung des Themas Gleichstellung vor einem formalen Beschluss der Regierung an. Anlass hierzu waren

nicht, wie beispielsweise in Westeuropa in den 70er Jahren, der Druck einer Frauenbewegung auf die Regierung, sondern vielmehr persönliche Initiativen estnischer Verwaltungsmitarbeiterinnen und die Anforderungen der internationalen Zusammenarbeit. Insbesondere die Kooperationsverpflichtungen mit internationalen Organisationen übten Handlungsdruck auf die Regierung aus, sich gleichstellungspolitischer Themen anzunehmen und Ressourcen für diese Aufgaben bereitzustellen. Statt einem Handlungsdruck von unten waren es international agierende Femokratinnen und Lobbygruppen, die erreichten, dass gleichstellungspolitische Themen auf die politische Agenda Estlands gesetzt werden konnten. Neben dem externen Druck scheint die personelle Kontinuität in den organisatorischen Einheiten eine wichtige Variable für die institutionelle Verankerung und das erfolgreiche Platzieren von gleichstellungspolitischen Themen zu sein. Wie in anderen Ländern auch zeigt sich, dass verwaltungsinterne „Agents of Change“ eine wichtige Rolle spielen können, die die – durch die internationalen Beziehungen – geschaffenen „Windows of Opportunities“ erkennen und zu nutzen verstehen (Valiente 2005, o.S.). Diese Abhängigkeit von zeitlich einmaligen Situationen bedeutet jedoch, dass – beispielsweise nach dem Beitritt zur EU – solche extern geschaffenen Möglichkeiten rar werden könnten. Der Politikeinfluss (Policy Influence) wird darum, trotz zeitweiliger Höhepunkte, aufgrund der institutionell schwachen Rahmenbedingungen insgesamt als niedrig bewertet.

Eine enge Kooperation im Samtenen Dreieck bedeutet einen recht guten Zugang gesellschaftlicher Gruppen zum Politikgestaltungsprozess (policy access). Der Wissenstransfer aus der Gesellschaft in die Verwaltung ist damit kontinuierlich möglich und die Gender Equality Executive kann die personellen Ressourcen ihrer Kooperationspartner/-innen nutzen. Der Policy Access ist dementsprechend als hoch zu bewerten. Er ist aber für die gleichstellungspolitischen Akteur/-innen auf den eingeschränkten Einflussbereich der Gender Equality Executive limitiert. Dies ist in Gesellschaften anders, wo Policy Access für Frauengruppen auch über die Mitgliedschaft in weltanschaulich strukturierten korporativen Verbänden (z.B. Parteien, Berufsvereinigungen, etc.) möglich ist und diese mit ihren Strukturen eine „Kanalisation“ von Fraueninteressen bereitstellen. Frauengruppen sind dann

weniger auf die von staatlicher Seite angebotenen Zugangskanäle zum Politikprozess angewiesen¹⁵⁹.

Die estnische Gender Equality Executive gehört demzufolge zum Typ 3 mit einem geringen Politikeinfluss (Policy Influence) und hohen Zugangsmöglichkeiten für gleichstellungspolitisch engagierte NGOs (Policy access) und somit zu denjenigen mit begrenztem Einflusspotenzial auf die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse.

¹⁵⁹ Siehe die Ausführungen zu „Frauenorganisationen“ ab S. 98.

Übersicht über Variablen I: Variablen und ihre Erhebung

Variable	Erhebung anhand
Immaterielle (kognitive, normative) Elemente estnischer Institutionen	
kognitiv-normative Grundorientierungen	idealtypische Erhebung
Politisches System	
Vertikale Staatsstruktur	Aufgabenteilung, Budgetverteilung und Beschäftigtenverhältnis
Regierung	u.a. deskriptive und substanzielle Repräsentation von Frauen
Parteien	u.a. deskriptive und substanzielle Repräsentation von Frauen
Parlament	u.a. deskriptive und substanzielle Repräsentation von Frauen
Nature of Government	Konzentration und Dominanz der Exekutive, Struktur und Dimensionalität des Parteiensystems
Gesellschaft	
Politische Kultur	Kollektivismus
	Anti-Feminismus
	Begriff der Gleichheit
	Erwartungshaltung an den Staat
	Vertrauen in staatliche Institutionen
Frauenorganisationen	Anzahl und Organisation
Wissenschaft	Institutionalisierung an den Universitäten
Administratives Systems	
Öffentlicher Dienst	Merkmale allgemein
	Sozialstruktur, besondere Aspekte Fluktuation, Besoldung
Ministerialverwaltung	Verwaltungskultur
	Minister-Mandarin Vertrauensverhältnis
	Horizontale Koordination
Politikfeld Gleichstellung	Entwicklung und Charakterisierung
Gender Equality Executive	Entwicklung und Charakterisierung
Samtenes Dreieck	Kooperation und Austausch

Teil III. Gender Mainstreaming

Im Folgenden wird der zentrale Untersuchungsgegenstand, Gender Mainstreaming in Estland, dargestellt. Einleitend werden Grundlagen zu Gender Mainstreaming vermittelt. Anschließend werden die Kernaspekte für die Analyse von Gender Mainstreaming und die Vorgehensweise der Darstellung vorgestellt, um dann zu den Umsetzungsaktivitäten von GM in Estland zu kommen.

III.1. Grundlagen zur Strategie Gender Mainstreaming

Von Gender Mainstreaming gibt es viele Definitionen, die je nach Urheber unterschiedlich formuliert sind. Eine der meistzitierten ist die des Europarates:

„Gender Mainstreaming besteht in der (Re-)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung der Entscheidungsprozesse, mit dem Ziel, dass die an politischer Gestaltung beteiligten Akteur/-innen den Blickwinkel der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern in allen Bereichen und auf allen Ebenen einnehmen“ (Council of Europa 1998, S. 3, Übersetzung von Mückenberger und Tondorf ¹⁶⁰).

Zielsetzung ist es, die Gleichstellung der Geschlechter auf einer „höheren, verstärkt strukturellen und breiteren Ebene anzugehen“ als bisher (Europarat 1998, S. 12, Übers. MK) und damit über die Gleichstellung de jure hinaus „für Frauen und Männer de facto eine gleiche Teilhabe an politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozessen zu erreichen“ (Schweikert, 2000)¹⁶¹. Mit Gender Mainstreaming werden die Instrumente der Organisationsentwicklung genutzt, um politische Zielsetzungen zu erreichen. Gleichstellung wird strukturell und im Querschnitt verankert. Diese Koppelung von Organisationsentwicklung und Geschlechtergleichstellung ist eine strategische Innovation in der Gleichstellungspolitik. Aus der Analyse bisher unzureichender Umsetzungsergebnisse von Gleichstellungspolitik (vgl. Europarat 1998, S. 12) wurde das strategische Vorgehen bei Gender Mainstreaming entwickelt. Hierzu

¹⁶⁰ Hier in der Übersetzung von Mückenberger und Tondorf 2000 (Fortbildungsunterlagen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), da die deutsche Übersetzung des Europarates im Vergleich zur französischen und englischen Fassung leider falsch und vor allem irreführend ist: „la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes“ wird mit „geschlechterspezifische Sichtweise“ übersetzt. Für kritische Anmerkungen zur Übersetzung s. Dackweiler 2005, S. 120.

¹⁶¹ Birgit Schweikert war als Referentin im deutschen Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend maßgeblich an der Konzeption und Koordinierung der Umsetzung von GM in der Bundesregierung in den ersten beiden Implementationsphasen 1999-2000 und 2000-2002 zuständig.

gehört, dass alle beteiligten Personen Umsetzungsakteure werden, da bei Gender Mainstreaming die fachliche Zuständigkeit um die Zuständigkeit für Gleichstellung in dem jeweiligen Arbeitsbereich erweitert wird. Das Konzept des Gender Mainstreamings beinhaltet damit einen Anspruch auf Ubiquität: auf Berücksichtigung in allen Organisationsbereichen und -hierarchien. Alle normalerweise Zuständigen sind dann dafür verantwortlich, Gleichstellung inhaltlich in ihre Aufgabenerledigung zu integrieren und durch diese Integration in die allgemeinen Fachziele positive „Gleichstellungseffekte“ mit ihrer Aufgabenerledigung zu erzielen. Dies bedeutet auch, dass Männer selbstverständlich und unverzichtbar in den Umsetzungsprozess eingebunden sind. Dies ist insbesondere deshalb ein zentraler Punkt, da Gender Mainstreaming eine „Top Down“ Strategie ist, die des Engagements der obersten Führungskräfte bedarf, die in Organisationen oft mehrheitlich männlich sind. Eine weitere Neuerung ist die explizite Referenz auf die Geschlechterverhältnisse, die sich im Begriff „Gender“ widerspiegelt und damit eine Öffnung hin zu Männern als ebenso potenzielle Zielgruppe von Gleichstellung beinhaltet.

Mit GM sollen diejenigen Aspekte von Entscheidungen und politischen Gestaltungsprozessen ins Blickfeld genommen werden, mit denen – zumeist unbemerkt und unbeabsichtigt – unerwünschte Ungleichheit zwischen den Geschlechtern produziert wird. Gender Mainstreaming ist ergebnisoffen, so dass vorhandene Benachteiligungseffekte sichtbar werden, unabhängig davon, ob sie Frauen oder Männer betreffen. Diese Ergebnisoffenheit ist jedoch häufig nicht offensichtlich, da die historisch gewachsenen gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse meist nachteilig für Frauen sind und Gleichstellungspolitik weiterhin öfter an der Verbesserung der Position von Frauen als an der von Männern ansetzt.

III.1.1. Die Begriffe Gender und Mainstreaming

Gender ist ein neuer Begriff, der aus Ermangelung einer sprachlichen Alternative im Deutschen benutzt wird: Geschlecht hat im Deutschen vor allem die Konnotationen von körperlichen (Geschlechtssteile) und biologischen (Chromosomen, Gonaden) Merkmalen und wird somit im Sinne des englischen Wortes „sex“ gebraucht. Gender hingegen bedeutet, wie im Englischen auch, Geschlecht im Sinne der nicht-biologischen Aspekte von Geschlecht und bezieht sich auf die sozialen und institutionellen Aspekte von Geschlecht. Darin sind normative Implikationen und Vorstellungen von Männlichkeit

und Weiblichkeit, die der Begriff Geschlecht nicht sichtbar transportiert, enthalten. Der Begriff Gender beinhaltet Geschlecht als soziales Strukturierungs- und Orientierungsmerkmal. Mit Gender sind die Erscheinungsformen und die Wirkungen von Geschlecht sowohl für die sozialen Gruppen „Männer“ und „Frauen“ als auch für Individuen benannt. Hierzu gehören die soziale Zugehörigkeit zur Gruppe der Männer oder Frauen aufgrund von strukturellen Positionierungen – durch Segregation, Geschlechterrollen, Diskriminierungen und Privilegierungen – und die kollektiven Vorstellungen von Männlichkeit und Weiblichkeit, aber auch die individuelle Selbstverortung als Mann oder als Frau – durch Sozialisation, Zuschreibungen durch Dritte und Identitätsentwicklung.

Epistemologisch bedeutet das Konzept Gender den Abschied von einem biologistischen Verständnis von Geschlecht, bei dem die Zuordnung zum weiblichen oder männlichen Geschlecht aufgrund von körperlichen Merkmalen erfolgt und normative Zuschreibungen bezüglich Fähigkeiten, Eigenschaften, Verhalten, privaten Aufgaben und gesellschaftlichen Rollen zur Folge hat. Die biologischen Merkmale und Kompetenzen von Männern und Frauen sind der Konzeption von Gender nach keine ausreichende Erklärungen für soziale Unterschiede (vgl. auch Stiegler 2003, S. 6). Der Verweis auf sie als Begründung naturalisiert vielmehr soziale Ungleichheiten, die vor allem durch mittelbare Diskriminierung und Privilegierung zustande kommen. Durch biologistische, naturalistische oder essentialistische Begründungen werden die Geschlechterverhältnisse der Gestaltung durch politische, soziale und organisatorische Prozesse entzogen und scheinen in der „Natur“ (von Frauen und Männern) begründet zu sein. Gender dagegen bedeutet die Trennung biologischer Merkmale von den sozialen Aspekten von Geschlecht. Es verweist darauf, dass die gesellschaftliche Positionierung von Männern und Frauen *als* Männer und Frauen aufgrund von normativen Erwartungshaltungen, Zuschreibungen, strukturellen Bedingungen, Diskriminierungsmustern und Privilegierungswahrscheinlichkeiten, zustande kommt. Auch individuelle Geschlechteraspekte wie sexuelle Orientierung und sexuelle Identität sind in dem Begriff Gender enthalten und sind nicht als biologisch determiniert zu verstehen sondern ebenfalls als sozial geprägt. Normative Annahmen über Männer und Frauen und deren gesellschaftliche Folgen werden somit zum Gegenstand gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse. Das Konzept Gender reiht sich damit ein in die aufklärerische Tradition der Moderne mit ihrem Anspruch auf Gestaltbarkeit

sozialer Verhältnisse auf der Grundlage von Gleichheit, Menschenrechten, Freiheit und Rationalität.¹⁶²

Der Begriff *Mainstream* kann übersetzt werden mit *Haupttrichtung* oder *Hauptströmung* oder (gesellschaftliche) *Mitte* und bezieht sich auf das allgemein von der Mehrheit Akzeptierte und Praktizierte.¹⁶³ *Mainstreaming* als substantiviertes Verb meint den Prozess, etwas in die Hauptströmung einzubringen und zu einem Teil davon zu machen und damit auch den Hauptstrom zu gestalten und zu verändern (vgl. auch Council of Europe 1998, S. 14). Eine solche Einbindung in den Hauptstrom der Arbeit von Organisationen erfordert Organisationsentwicklung. Das Begriffspaar *Gender Mainstreaming* benennt den Prozess, die Betrachtung der Geschlechterverhältnisse in der jeweiligen Aufgabenstellung systematisch und explizit in die einzelnen Schritte der Gestaltungs- und Entscheidungsfindungsprozesse einzubringen und Gleichstellung zu einem Aspekt der Zieldefinition zu machen.

III.1.2. Herkunft und Entwicklung

Die Innovationen, die durch GM in der Gleichstellungspolitik erfolgten, sind das Ergebnis von Debatten und Analysen in frauenpolitischen und feministischen Fachkreisen in NGOs, in Universitäten und der Politik. Die Umsetzungserfolge und -misserfolge der Gleichstellungs- und Frauenförderpolitik wurden analysiert und weiterentwickelt (vgl. Council of Europe 1998, S. 11f), so dass GM als Ergebnis eines politischen Lernprozesses verstanden werden kann (vgl. Woodward 1999)¹⁶⁴. Der Einzug von GM in supranationale Institutionen wie die Vereinten Nationen und die Europäische Union bis hin zur Verpflichtung zur Umsetzung in den EU Mitgliedsstaaten kann als Professionalisierungserfolg von Femokratinnen, also frauenpolitisch Engagierten in Verwaltung und Politik (s. S. 16), gesehen werden.

¹⁶² An dieser Stelle kann nur erwähnt werden, dass postmoderne Theoretiker/-innen einen Schritt weiter gehen und den Dualismus von Gender (sozial) und Sex (biologisch) hinterfragen. Sie vertreten, dass auch schon das biologische Geschlecht, und insbesondere das Konzept Geschlecht als bestehend aus zwei konträr gesetzten Kategorien (weiblich/männlich), ein Ergebnis kultureller Leistung des Benennens, Erkennens, also der Bedeutungszuschreibung ist. Eine Übersicht über die Debatte, insbesondere die politischen Implikationen, bietet Benhabib/Butler, u.a. 1995.

¹⁶³ In politischen Kreisen, die in ihrem Selbstverständnis nicht zum Establishment oder *Mainstream* gehören oder gehören wollen, wird GM aus diesen Grund oft auch mit Skepsis betrachtet. So entbrannte in den traditionell autonom orientierten feministischen Kreisen in Deutschland die Debatte, ob GM als eine anti-emanzipatorische, neo-liberale Strategie oder als ein frauenpolitischer Erfolg zu werten ist. Für Literaturhinweise zu dieser Debatte s. z.B. Frey/Kuhl 2003, Baer/Kletzing 2004.

¹⁶⁴ Ausführlich zu Politischem Lernen und GM: Bothfeld/Gronbach 2002, Bothfeld 2005.

Der Ursprung von GM liegt in den Institutionen der Vereinten Nationen (VN), insbesondere in der Entwicklungshilfeszusammenarbeit und der Frauenpolitik der VN. Auf der Weltfrauenkonferenz in Nairobi 1985 wurde deutlich, dass die Qualität der Ergebnisse von Entwicklungshilfe maßgeblich von der Einbindung von Frauen abhing und dass als Voraussetzung dafür die Chancen von Frauen auf Teilhabe vor allem an wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozessen verbessert werden müssten. Die Verknüpfung von Frauenförderung mit Sachpolitik sollte den Mitteleinsatz effektiver und nachhaltiger machen. Die Anforderung einer durchgehenden Berücksichtigung von Geschlechterverhältnissen in der Entwicklungszusammenarbeit wurde mit dem Ansatz des „Gender and Development“ (ausf. Hafner-Burton/Pollock 2002, S. 288ff, Frey 2003) umgesetzt. Die Commission on the Status of Women (Kommission für die Rechtsstellung der Frau) empfahl 1987 allen Gremien und Agenturen der Vereinten Nationen den Ansatz, die Chancengleichheit in den Planungen, Dokumenten und Zielsetzungen aller Programme zu verankern (Council of Europe 1998, S. 13). Auf der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 wurde GM im Abschlussdokument explizit als Politikstrategie zur Erreichung der Gleichstellung von Frauen und Männern genannt: „Regierungen und andere Akteure sollten eine aktive und sichtbare Mainstreamingpolitik vorantreiben, so dass, bevor Entscheidungen gefällt werden, eine Analyse der Folgen für Frauen und Männer durchgeführt wird“ (Council of Europe 1998, S. 13, Übers. MK¹⁶⁵). Im gleichen Jahr setzte der Europarat eine Gruppe von Expertinnen ein, die 1998 die maßgebliche Dokumentation „Gender Mainstreaming – Conceptual framework, methodology and presentation of good practices“ veröffentlichte. Der Nordic Council (Nordische Rat¹⁶⁶) vereinbarte eine Kooperation zu „Gender Equality“, in dessen Rahmen ein mehrjähriges Pilotprojekt Vorgehensweisen und Instrumente für GM entwickeln und testen sollte.

III.1.3. Rechtsgrundlagen in Europa

Innerhalb der Europäischen Union sind die Mitgliedsstaaten durch rechtliche Vorgaben¹⁶⁷ unterschiedlicher Bindungswirkung zur Umsetzung von GM angehalten.

¹⁶⁵ Vgl. UNO 1996: Part III, §§ 79, 105, 123, 141, 164, 189, 202, 229, 238, 252, 273.

¹⁶⁶ Der Nordische Rat ist ein Forum der Zusammenarbeit der Parlamente und Regierungen der nordischen Länder Dänemark, Island, Schweden, Finnland und Norwegen.

¹⁶⁷ Siehe hierzu Angerjäv 2006, Rösgen/Kratz 2003, Baer 2002, Europäische Kommission Download: 04.01.2007.

Die Normen zu Gleichstellung im primären Recht der Europäischen Union wie die Gründungsverträge von Paris und Rom und die Verträge von Maastricht und Amsterdam sind Rechtsgrundlagen für GM. Sie haben in den Mitgliedsländern „unmittelbare und direkte Wirkung“ (Rösgen und Kratz 2003, S. 25) und sind dem nationalen Recht vorrangig (ebd., S. 27). Im Einzelnen gehören zu den für GM einschlägigen Vorgaben:

- Artikel 2 und 3 EGV, die die Gleichstellung von Frauen und Männern und die Beseitigung von Ungleichheiten als durchgängige und ausdrückliche Aufgabe der Gemeinschaft in allen Bereichen der Zuständigkeit festschreiben,
- Artikel 13 EGV zur aktiven Bekämpfung von Diskriminierungen,
- Artikel 137 EGV zur Chancengleichheit und Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt,
- Artikel 141 EGV zur Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen (früher Art. 119 EGV/Maastricht) mit der Klärung der Legitimität von positiver Diskriminierung zum Ausgleich bestehender Benachteiligungen.

Des Weiteren gilt das sekundäre Recht der Europäischen Gemeinschaft in Form der Richtlinien. Diese binden die nationale Rechtssetzung mittelbar, da sie die Mitgliedsländer zu Mindeststandards verpflichten, die im nationalen Recht garantiert sein müssen. „Über den Grundsatz gemeinschaftskonformer Auslegung (...) [kommt ihnen] Bindungswirkung bei nationaler Rechtsanwendung und Auslegung zu (...)“ (Rösgen und Kratz 2003, S. 26).

Zu den einschlägigen Richtlinien gehört die Antidiskriminierungsrichtlinie (RL 2000/78/EG) und die aktualisierte Fassung (2002/73/EG) zur Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, in der auch begriffliche Grundlagen wie mittelbare Diskriminierung¹⁶⁸ definiert und Verhaltensweisen wie sexuelle Belästigung als Diskriminierung benannt werden.

¹⁶⁸ „Eine mittelbare Diskriminierung [liegt] vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen (...) gegenüber anderen Personen in besonderer Weise benachteiligen können“ (Art. 2, (2) b). Ein Beispiel ist die Beschränkung des Zugangs zu Fortbildung für Teilzeitkräfte, wenn diese mehrheitlich einem Geschlecht (i.d. Fall Frauen) angehören. Weitere Formen geschlechtsspezifischer Diskriminierung werden in dieser Richtlinie ebenfalls definiert.

Neben den vertraglichen Normen ist die Rechtspraxis des Europäischen Gerichtshofes von entscheidender Bedeutung. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze des EuGH geben die Auslegung des Gemeinschaftsrechts und die einheitliche Anwendung sowie die Interpretation der Richtlinien in den Mitgliedsstaaten vor. In den gleichstellungsrelevanten Urteilen des EuGHs werden die Zielsetzungen von Gleichstellung und die Konzeption von Gleichheit der Geschlechter der Staatengemeinschaft konkretisiert (s. Baer 2002).

Bisher lediglich normative Wirkung ohne rechtliche Verbindlichkeit hat die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die ein Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts (Art. 21) und die Gleichheit von Frauen und Männern in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts (Art. 23), vorsieht. Die Charta geht damit über den Anwendungsbereich des Art. 141 EGV hinaus, der sich auf die Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft beschränkt. Auch die Möglichkeit zur positiven Diskriminierung bei strukturell verfestigten Ungleichheiten (z.B. Ausgleich von Unterrepräsentanz) ist hier explizit genannt (vgl. Rösgen/Kratz 2003, S. 29).

Des Weiteren sind die Mitteilungen der Kommission und des Rates der Europäischen Union wichtige Grundlegendokumente für die Umsetzung von GM in unterschiedlichen nationalen Aufgabenbereichen, wie insbesondere

- Entschließung des Rates vom 22. Juni 1994 zur Förderung der Chancengleichheit für Männer und Frauen durch Maßnahmen der Europäischen Strukturfonds (Amtsblatt Nr. C 231 vom 20/08/1994),
- Mitteilung der Kommission (COM(96)67 final) zur Umsetzung der Chancengleichheit von Männern und Frauen in allen Maßnahmen und Aktivitäten der Gemeinschaft,
- Entschließung des Rates vom 2. Dezember 1996 betreffend die Einbeziehung der Chancengleichheit von Männern und Frauen in die Maßnahmen der Europäischen Strukturfonds (Amtsblatt Nr. C 386 vom 20/12/1996),
- Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (Amtsblatt Nr. L 161 vom 26/06/1999),

- Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen (2001-2005),
- Mitteilung der Kommission (KOM(2002)748 endgültig) zur Implementierung des Gender-Mainstreaming in den Strukturfonds-Programmplanungsdokumenten 2000-2006

(vgl. Federal Ministry of Family Affairs 2004).

III.2. Kernaspekte und Struktur der Analyse von Gender Mainstreaming

Im folgenden Abschnitt werden inhaltliche Zielsetzungen des GM in Bezug auf die Umsetzung in der Öffentlichen Verwaltung dargestellt, um diejenigen Merkmale, die in der Analyse fokussiert werden, zu operationalisieren. Des Weiteren wird die für diese Arbeit gewählte Struktur zur Beschreibung von GM in Estland vorgestellt.

III.2.1. Kernaspekte für die Analyse von Gender Mainstreaming

Die Idee des GM ist es, Gleichstellung durch die Gestaltung vorhandener Strukturen und Entscheidungsprozesse umzusetzen. Sie soll nicht als ein zusätzliches oder als ein Extra-Ziel, mit eigenen, teilweise lediglich hinzugefügten Strukturen und marginalisierten bzw. marginalisierbaren Funktionsposten, sondern integriert in die Strukturen und Handlungsrouninen einer Organisation umgesetzt werden. Hierfür sollen Entscheidungsprozesse und -strukturen, Arbeitsroutinen, Kooperationsformen und Wissensgrundlagen so verändert werden, dass sowohl die Organisation selbst – in diesem Falle die Öffentliche Verwaltung – als auch die Produkte und Wirkungen ihrer Arbeit einen gleichstellungspolitischen Mehrwert erzeugen bzw. dem Anspruch der Chancengleichheit von Männer und Frauen entsprechen.

Mit dem intentionalen Ansatz, Organisationsstrukturen und -prozesse und das Verhalten der Personen in der Verwaltung mit einer Zielsetzung zu verändern, entspricht GM dem Begriff der „Verwaltungsmodernisierung als Steuerung“ (Jann 2001, S. 330). Gleichstellungspolitik wird über Modernisierungsprozesse der Verwaltung umgesetzt. Zu GM gehören beispielsweise neue Kooperationsformen zur Steuerung der Querschnittsimplementation, die Neuverteilung von Zuständigkeiten (insbesondere zwischen Fachabteilungen und Gleichstellungsabteilungen bzw. -beauftragten), Wissensmanagement, Personalentwicklung und die Einführung von

gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzungen¹⁶⁹. GM als Strategie der Verwaltungsmodernisierung ist unter Berücksichtigung der für die Verwaltung gegebenen Bedingungen zu sehen. Fragen wie die Reformfähigkeit einer Verwaltung sind damit der Kernpunkt für die Umsetzung von GM. Der Bezug der estnischen GM Aktivitäten zu Prozessen der Verwaltungsmodernisierung wird daher ein Aspekt der Analyse sein (**Koppelung von Gleichstellung mit Verwaltungsmodernisierung**).

Der Anspruch auf „**Ubiquität**“, also auf die Umsetzung von GM in allen Kompetenzbereichen einer Verwaltungsinstitution ist erfüllt, wenn alle – insbesondere die zentralen – Organisationseinheiten einer Verwaltung an der Umsetzung beteiligt sind und daran arbeiten (**horizontal**), und auch die nachgeordneten Bereiche wie Behörden und untergeordnete Gebietskörperschaften in Implementationsaktivitäten eingebunden sind (**vertikal**). Der Anspruch auf Ubiquität resultiert aus dem Ansatz, die Zuständigkeit für Gleichstellung nicht mehr nach einem Parteilichkeitsprinzip im positiven Sinne (bspw. Frauenbeauftragte), sondern entsprechend dem Zuständigkeitsprinzip zu verteilen. Dies führt auch zu der Ausweitung des Kreises von Akteur/-innen, die an Gleichstellung arbeiten – nämlich alle in ihrem jeweiligen Bereich. Ein zentraler Aspekt bei der Umsetzung von GM ist also, ob neue Akteure jenseits der bisher gleichstellungspolitisch Engagierten über interne Steuerung eingebunden werden können (**Einbindung von Mainstream-Akteur/-innen**).

Die Kooperation der jeweiligen Organisationseinheiten mit den für die Implementation von GM zuständigen Stellen spielt hierbei eine entscheidende Rolle. Die Konzeption von GM als Querschnittsaufgabe stellt daher hohe Anforderungen an die **ressortübergreifende Koordination**. Die interne Steuerungsfähigkeit der Verwaltung, also insbesondere die fachlichen und autoritativen (z.B. Weisungsbefugnisse betreffenden) Kompetenzen der umsetzenden Organisationseinheiten und Akteure wie auch die Koordinationsfähigkeit der Verwaltung sind hier von Bedeutung. Inwiefern hierfür Grundlagen gegeben sind, und wie diese bei der Implementierung der gleichstellungspolitischen Strategie genutzt werden, wird anhand der Kooperationsstrukturen und -interaktionen zu beschreiben sein. Für die vorliegende Untersuchung wird nach der Einbindung derjenigen Akteure der Ministerialverwaltung gefragt, in deren Zuständigkeitsbereich GM Aktivitäten durchgeführt werden; so

¹⁶⁹ Siehe hierzu die Veröffentlichungen zahlreicher Instrumente zur Umsetzung von GM für die

beispielsweise nach der Einbindung der Personalabteilungen bei Fortbildungsaktivitäten.

Bei der Implementation von GM muss zwischen dem Implementationsprozess selbst und der Umsetzung in der Facharbeit unterschieden werden. Der Implementationsprozess beinhaltet die Entscheidung zur Umsetzung, die Entwicklung eines Implementationskonzeptes und die Einrichtung entsprechender Strukturen, um die Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben wahrzunehmen. Zu dieser **strukturellen Verankerung** gehören auch die Klärung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten und Entscheidungen über die Verbindlichkeit getroffener Entscheidungen. Dies sind klassische Leitungsaufgaben, die **Top Down** umgesetzt werden müssen, da es sich wie bei der Verwaltung um eine hierarchisch strukturierte Organisation handelt, in deren Handlungslogik GM integriert werden soll. Eine grundlegende strukturelle Verankerung ist die Art der rechtlichen Absicherung von GM. Die Festschreibung von Gleichstellung als Aufgabe des Staates ist eine notwendige und die Festschreibung von GM als Umsetzungsaufgabe der Öffentlichen Verwaltung in den entsprechenden Dokumenten eine hinreichende Bedingung. Die Analyse wird folglich die Organisationseinheiten für GM daraufhin betrachten, ob diese nachhaltig und wirksam in die Struktur der Ministerialverwaltung integriert sind und danach fragen, ob sich die Leitungsebene für die Durchsetzung der Aktivitäten dieser Organisationseinheiten engagiert. Auch die rechtlich-normative Verankerung von GM wird dargestellt.

Zur Umsetzung in der Facharbeit gehört die langfristige **inhaltliche Integration** der Zielsetzung Gleichstellung in die Verwaltungsroutinen. Kernpunkt hierfür ist die Befähigung des Personals durch Fortbildung, die Entwicklung und Anwendung von Instrumenten wie Gleichstellungsfolgenabschätzungen und die Bereitstellung geschlechterdifferenzierter Daten und Statistiken als Planungs- und Politikentwicklungsgrundlagen.

Kernaspekte von Gender Mainstreaming, die in der Analyse betrachtet werden, sind also:

- Koppelung von Verwaltungsmodernisierung mit Gleichstellungspolitik,
- Ubiquität (horizontal, vertikal),

- ressortübergreifende Koordination,
- Einbindung von Mainstream-Akteur/-innen,
- strukturelle Verankerung (in Organisationsstrukturen und rechtliche Verankerung),
- Top Down,
- inhaltliche Integration (u.a. Datengrundlage).

III.2.2. Zentrale Handlungsfelder der Ministerialverwaltung als Struktur für die Darstellung von Gender Mainstreaming in Estland

Gender Mainstreaming setzt idealerweise an den unterschiedlichen Handlungsfeldern der Ministerialverwaltung an. Diese Felder sind die Externe Steuerung (insbesondere Gesetzgebung und Information), die Interne Steuerung (Organisations- und Personalentwicklung) und die Aktivierung Dritter (z.B. Zuwendungsvergabe, Kooperationen). Diese Dreiteilung hat sich im Rahmen der Wissenschaftlichen Begleitung der deutschen Bundesregierung bei der Implementation von GM bewährt¹⁷⁰ und gewährleistet auch für diese Untersuchung eine übersichtliche Darstellung. Eine solche Strukturierung ermöglicht es, die Gesamtheit des Verwaltungshandelns in den Blick zu nehmen und unterschiedlichste Aktivitäten in den jeweiligen Bereichen daraufhin zu prüfen, ob sie als GM Aktivität zu bewerten sind. Den Handlungsfeldern können bestimmte Aktivitäten eindeutig zugeordnet werden, wie beispielsweise der externen Steuerung die Gesetzesformulierung und das Berichtswesen (Steuerung durch Information und Aufklärung), der internen Steuerung die Fortbildungen und das Wissensmanagement (Organisation von Daten und Statistiken), sowie der Aktivierung Dritter die Kooperation mit gesellschaftlichen Gruppen und Expert/-innen. Somit lassen sich Doppelungen vermeiden, wie sie sich aus anderen Darstellungsstrukturen – beispielsweise der Darstellung der GM Aktivitäten nach Politikfeldern (z.B. Gesundheit, Innere Sicherheit, etc.) – ergeben könnten.

¹⁷⁰ Diese Einteilung wurde u.a. für die Einrichtung ressortübergreifender Arbeitsgruppen genutzt (vgl. Sellach/Enders-Drägässer u.a. 2003, Kap. IV 2-4).

Die GM Aktivitäten der estnischen Ministerialverwaltung werden also anhand dieser Einteilung der Ziele des Verwaltungshandelns, nämlich der externen Steuerung, der internen Steuerung, sowie die Aktivierung Dritter dargestellt.

III.3. Gender Mainstreaming in Estland

Die Entwicklung des Politikfeldes Gleichstellung in Estland ist von dem simultanen Aufbau rechtlicher und institutioneller Strukturen sowie der Gleichzeitigkeit von Frauenförderpolitik (positiivsed meetmed) und Gleichstellungspolitik im Sinne von GM (soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegia) geprägt und stellt damit eine besonders offensichtliche Form der “Dualen Strategie” dar. Gender Mainstreaming wird darum in Estland nicht als „neue“ Strategie, die die Frauen- und Gleichstellungspolitik ergänzt, gesehen. Vielmehr ist Gender Mainstreaming ein integraler Teil der Gleichstellungspolitik, die sowohl die Integration der Gleichstellungsorientierung in die allgemeinen Programme als auch die Entwicklung spezifischer gleichstellungspolitischer Maßnahmen beinhaltet. “Studying gender mainstreaming in Estonia is a complicated task, because there are no policy documents on the national level. However, there are many activities that are being carried out as part of the process of introducing gender mainstreaming as a tool for improving the gender balance in society” (Laas/Lamesoo 2004). Dies bedeutet, dass die Identifizierung von GM Aktivitäten nicht auf der Benennung durch die Gender Equality Executive, sondern auf den Inhalten der Aktivitäten beruhen muss.

Gleichstellungspolitische Projekte in verschiedenen Politikfeldern, die der sektorspezifischen Politik (s. S. 164) zuzurechnen sind, die aber nicht der Integration der Gleichstellungsorientierung in der Verwaltung dienen, werden hier nicht dargestellt. Programme, die gleichstellungspolitische Zielsetzungen außerhalb des Staatsapparates haben, wie z.B. Equality-Zertifikate, sind ebenfalls nicht aufgenommen worden.

Bei der folgenden Aufstellung handelt es sich also um Aktivitäten, die eindeutig dem GM in der Öffentlichen Verwaltung zuzuordnen sind. Es werden verwaltungsinterne Projekte oder Maßnahmen aufgeführt, die die Umsetzung von GM vorbereiten, die Verankerung in der Organisation zum Ziel haben und die Integration der Gleichstellungsorientierung in die Facharbeit strukturell unterstützen. Die hier dargestellten Projekte werden den Bereichen der Externen Steuerung (Rechtssetzung und Öffentlichkeitsarbeit), der Internen Steuerung (Personalentwicklung und

Wissensmanagement) und der Aktivierung Dritter, mit denen der Staat Dritte zur Partizipation und Kooperation in seinem Aufgabenbereich auffordert, zugeordnet.

III.3.1. Externe Steuerung

Zur Externen Steuerung gehören Steuerungsinstrumente¹⁷¹ des Staates, um Verhaltensänderungen bei ausgewählten Adressaten zu erzielen. Im Gegensatz zur Aktivierung Dritter sind Instrumente der externen Steuerung eher klassischer Art: Ihre Nutzung ist dem Staat aufgrund seines Machtmonopols oder seiner Ressourcenausstattung möglich. Die Externe Steuerung unterscheidet sich von der Aktivierung Dritter insofern, als sie nicht auf die Einbindung von Dritten in staatliche Aktivitäten oder auf die Mobilisierung von Dritten zum Engagement innerhalb des (bisher) staatlichen Aufgabenbereiches zielt. Die Externe Steuerung ist ein aktives Gestalten und Einwirken des Staates auf gesellschaftliche und politische Vorgänge durch seine Normsetzungsbefugnis. Hierzu gehören die Rechtssetzung mit Gesetzen und die für die Umsetzung notwendigen untergesetzlichen Normen wie Erlasse.

III.3.1.1. Das Gesetz über die Gleichstellung der Geschlechter¹⁷²

Die Grundlage für die Umsetzung von GM in der Öffentlichen Verwaltung eines Landes sind die internationalen Verpflichtungen und die nationale Rechtssetzung. Die nationalen Normen zu GM gehören zu den zentralen Voraussetzungen für die konkrete Umsetzung. Sie regeln den Grad der Verbindlichkeiten, definieren die zuständigen Akteur/-innen und stecken den Spielraum für Umsetzungsaktivitäten ab.

Estland hat seit 2004 ein Gesetz über die Gleichstellung der Geschlechter (soolise võrdõiguslikkuse seadus)¹⁷³. Die Arbeiten, die die Entwicklung des Gesetzes ermöglichten, waren vielfältig. Grundlegend war das UNDP Projekt „Promotion of Gender Equality Mainstreaming“¹⁷⁴ von 1998-1999 zur Umsetzung der Plattform von Beijing, dem Abschlussdokument der Weltfrauenkonferenz von 1995. Mit dem Projekt

¹⁷¹ Siehe hierzu z.B. Windhoff-Héritier 1987, S. 46, Schubert 1991, S. 173.

¹⁷² Ich danke der estnischen Juristin Jane Angerjäv für die wortgetreue Übersetzung der juristischen Begriffe aus dem Estnischen.

¹⁷³ Ein erstes estnische Gesetz zur Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern wurde 1918 verabschiedet (Press and Information Departement 2004).

¹⁷⁴ <http://www.sdnp.undp.org/perl/unifem/project.pl?do=view&id=67> (03.11.07).

wurde ein Jahr lang eine ganze Stelle für einen externen Experten finanziert, dessen Aufgabe es war, die estnischen Gesetze der unterschiedlichen Politikfelder unter dem Aspekt der Geschlechterdiskriminierung und Chancengleichheit zu prüfen und die Grundlagen für Änderungsvorschläge zu erarbeiten. Der Mitarbeiter dieses Projekts wurde im Jahr 2000 zum zweiten Mitarbeiter des Gender Equality Büros, das zu dem Zeitpunkt in der EU Integrationsabteilung des Sozialministeriums angesiedelt war (s. „Entwicklung der estnischen Gender Equality Executive“ S. 165ff).

Die Entscheidung, ein eigenständiges Gesetz zu Gleichstellung zu erarbeiten, fiel 2001 durch den damaligen Ministerpräsident Mart Laar. Zuvor war statt eines eigenständigen Gesetzes der Ansatz verfolgt worden, Gleichstellungsaspekte in die jeweiligen Gesetze zu integrieren (Mainstreaming). Ein Grund für ein eigenständiges Gesetz war, dass zu dieser Zeit kontinuierlich eine Vielzahl neuer Gesetze verabschiedet wurde und regelmäßig Gesetzesänderungen und Nachbesserungen erfolgten (vgl. Grabbe 2001, S. 1017). Die Aufgabe, auch noch die Integration von Gleichstellung zu bewerkstelligen, erschien nicht zu bewältigen. Deshalb wurde ab 2001 im Sozialministerium an einem eigenständigen Entwurf gearbeitet und eine Verabschiedung für Anfang 2002 anvisiert (u.a. State Chancellery - Office of European Integration 2001, S. 374). Aufgrund des Widerstandes des Justizministeriums wurde die Fertigstellung des Gesetzesentwurfs immer wieder verzögert. Schließlich wurde der Gesetzentwurf des Sozialministeriums durch die Regierung im Dezember 2001 ins Parlament eingebracht. Am 28. Januar 2002 brach die Regierung auseinander (vgl. Dahlmann 2005, S. 9), was zur Folge hatte, dass entsprechend der Statute die zu lesenden Gesetzentwürfe an die neu zu bildende Regierung zurückgegeben wurden (s. Laas/Ringmaa 2002). In dem Fortschrittsbericht über den Beitritt Estlands wurden die ausbleibende Gesetzesverabschiedung und der fehlende Umsetzungszeitplan für ein solches Gesetz kritisch angemerkt (European Commission 2002, Chapter 13), so dass die EU hier Druck ausübte, um die Verabschiedung zu beschleunigen. Dies erklärt, wieso die neo-konservative Folgeregierung das Gesetzesvorhaben nicht stoppte. Nun erarbeitete jedoch das Justizministerium einen eigenen Entwurf. Das Sozialministerium verfolgte den Ansatz eines Gesetzes zur Gleichstellung der Geschlechter weiter, während das Justizministerium ein Antidiskriminierungsgesetz mit einer Vielzahl von Diskriminierungsmerkmalen vorsah.

In anderen post-kommunistischen Ländern ist für ein solches, an der Antidiskriminierungsrichtlinie der EU orientiertes Gesetz votiert worden. In der Folge wurden die Zuständigkeitsbereiche der staatlichen Strukturen für Geschlechtergleichstellung entsprechend massiv ausgeweitet. In Ungarn beispielsweise wurde das im Jahre 1995 im Arbeitsministerium eingerichtete „Secretariat for Women’s Policy“ als „Equal Opportunity Secretariat“ für über 17 verschiedene Diskriminierungstatbestände¹⁷⁵ zuständig. Eine effektive Geschlechtergleichstellung konnte nicht mehr betrieben werden (vgl. Kriszán/Zentai 2004). Darüber hinaus entspricht eine solche Zusammenfassung nicht der Verteilung von Ressortzuständigkeiten: Betroffene unterschiedlicher Diskriminierungsgründe fallen in den Zuständigkeitsbereich verschiedener Ministerien. Der Diskriminierungsgrund Behinderung (Behinderte) gehört zum Ressort Gesundheit und Arbeit, Nationalität (Ausländer/-innen), Sprache und Ethnie (kulturelle, ethnische Minderheiten) zum Bereich Inneres. Auch hier wäre die Alternative ein Querschnittsansatz, nach dem die primär zuständigen Ressorts auch die Verantwortung für Nicht-Diskriminierung tragen anstatt einer einzigen zentralen Stelle die Zuständigkeit für alle Diskriminierungstatbestände zuzuweisen. Als problematisch wird auch eingeschätzt, dass eine solche Anti-Diskriminierungsregelung keine Entsprechungen in den zivilgesellschaftlichen Strukturen findet: „Hungarian policymakers have chosen to adopt in 2003 the Act for Equal Treatment and the Promotion of Equal Opportunities covering all grounds of discrimination despite the fact that most of earlier initiatives on anti-discrimination policy have been *ground specific*“ (vgl. Kriszán/Zentai 2004, u.a. S. 12, kursiv MK). Die Ausweitung der Zuständigkeiten hat Verwässerungseffekte für die Arbeitseffektivität zur Folge, da zwar die Ansprüche gleich mehrerer Gruppen befriedet werden, aber die Durchsetzungsfähigkeit der zuständigen Stelle enorm abnimmt.

Die gleichstellungspolitischen Akteurinnen in Estlands Sozialministerium schienen sich solcher Gefahren bewusst, als sie für ein „gender only“ Gleichstellungsgesetz stritten. Durch die Kooperation mit ihren Kolleginnen und Kollegen in skandinavischen

¹⁷⁵ „Full list of grounds is the following: sex, racial origin, colour, nationality, national or ethnic origin, mother tongue, disability, state of health, religious or ideological conviction, political or other opinion, family status, sexual orientation, sexual identity, age, social origin, financial status, the membership of an organisation representing employees, interests, other status, attribute or characteristic.“ (Kriszán/Zentai 2004, Fussnote 14).

Ländern hatten sie sich Grundlagen und Kompetenzen für das Policymaking im Gleichstellungsbereich erarbeitet. Im Rahmen des Beitrittsprozesses eigneten sie sich beispielsweise in einem Phare Twinning Projekt gemeinsam mit dem finnischen Ombudsmann die Grundlagen der europäischen Gleichstellungsgesetze für Männer und Frauen an. Hierzu gehörte, sich mit den Richtlinien und Gerichtsentscheidungen des Europäischen Gerichtshofes zu geschlechtlicher Diskriminierung und Förderung (positive Diskriminierung wie Quoten) vertraut zu machen. Sie hatten damit einen erheblichen Wissensvorsprung im Bereich Gleichstellung, Gleichbehandlung und Antidiskriminierung gegenüber den anderen estnischen politischen und administrativen Akteur/-innen erwerben können und Anschluss an die aktuellen Debatten der Geschlechterpolitik erhalten. Eine kognitive Schwierigkeit für die Beteiligten war hierbei die sowjetische diskursive Erbschaft, dass alle Menschen gleich und allen die Menschenrechte garantiert seien und sowohl das Problem der Ungleichheit in den Geschlechterverhältnissen als auch die Bedeutung der Menschen- und Bürgerrechte in diesem Zusammenhang zu erkennen: „(...) then we got all this directives and cases from court and it was quite difficult to understand what the question is about, if you have known all time that all are equal and we have human rights“ (estn. Interviewpart.).

Die Femokratinnen wirkten innerhalb von Estland als Multiplikatorinnen, da sie im Laufe des Gesetzgebungsprozesses die jeweiligen Akteur/-innen mit den neuen Wissensbeständen konfrontierten. So wurde in der Debatte Geschlecht als grundlegende Strukturierungskategorie eingeführt und die Notwendigkeit zur Beschränkung auf nur ein Diskriminierungsmerkmal mit der Ubiquität des Diskriminierungsstatbestandes Geschlecht begründet: „(...) the specialists in this were divided into two parts, the one part was for [a law on] gender and sex discrimination and the other part was for all the others things. (...) We understood that we will not manage with all kinds of basis of discrimination without having the basic one. (...) and then we managed to educate them that it is impossible to put all together (...) Just explaining, because now the legal definition of discrimination - there was nobody talking about equal treatment [at that time] – now its a hot word, everybody is saying“ (est. Interviewpart., eckige Klammern MK).

Dennoch konnte sich die neue Regierung weder für den Gesetzentwurf des Sozialministeriums noch des Justizministeriums entscheiden und legte beide dem Parlament zur Entscheidung vor. Die Vorbehalte des Justizministeriums galten unter

anderem den rechtssystematischen Neuerungen des Gesetzes zur Gleichstellung der Geschlechter, da das Gesetz der Privatwirtschaft die Umsetzung der Gleichstellung rechtsverbindlich zur Vorgabe macht. Auch die Einführung der Gleichstellungsbeauftragten, einer Art Rechtskanzlerin oder Ombudsfrau in Gleichstellungsfragen, war insofern ein juristisches Novum, da zum ersten Mal eine staatliche Institution Rechtsaufsichtsbefugnisse für die Privatwirtschaft erhielt. Auch hier konnte Brüssel als ein schwerwiegendes Argument genutzt werden: Besonders progressive Regelungen im Gesetz, wie die Umkehr der Beweislast (Richtlinie 75/117/EWG) und die Einrichtung einer Beschwerdestelle, die nicht für die Interaktion zwischen Staat und Bürger zuständig ist (Ombudsperson) sondern für die Interaktion zwischen Privatwirtschaft und Bürger (Richtlinie 2002/73/EG), sind auf EU Richtlinien zurückzuführen (vgl. Angerjäv 2006, S. 172).

Die Wissenskluft zwischen den auf Gleichstellung spezialisierten Mitarbeiterinnen des Sozialministeriums und den bisher von Genderfragen unberührten Akteur/-innen wurde in den parlamentarischen Debatten offenkundig. Naive bis offen frauenfeindliche Haltungen, in denen sich estlandspezifische Vorstellungen von Männlichkeit und Weiblichkeit zeigten, sowie anti-europäische Polemiken wurden geäußert: „Political and emotional arguments in these political debates concerned weak men, angry women who want revenge on men, Estonia as a unique country where gender equality is inapplicable and unwanted, and gender equality as imported terrible good from European Union“ (Laas o. J.d).¹⁷⁶ Heftiger Widerstand kam auch von Interessengruppen aus der Privatwirtschaft.

Dennoch brachte die Entscheidung, beide Gesetzentwürfe parlamentarisch zu diskutieren, die Wende. Der Gesetzentwurf des Sozialministeriums erhielt die Unterstützung der estnischen Frauenorganisationen und unterschiedlicher Bürgerforen sowie von Beschäftigten des estnischen Rechtskanzleramts (Legal Chancellor Office, Ombudsmann) und von Menschenrechtsgruppen¹⁷⁷. Unter anderem unterschrieben im August 2002 60 Frauenorganisationen einen offenen Brief, in dem sie den

¹⁷⁶ Detaillierter im Vortrag „Imported and Non-Ours“ zur Diskursanalyse der Parlamentsprotokolle am 22. August 2003 in Lund, vgl. Laas 2003.

¹⁷⁷ Gründe, warum andere Interessengruppen wie z.B. die russischsprachige Minderheit oder Behindertenverbände sich nicht für den Entwurf des Justizministeriums einsetzten, lassen sich in dem geringen Organisationsgrad der Interessen, v.a. der russischsprachige Minderheit, und in der fehlenden Opposition gegen den Entwurf des Sozialministeriums, z.B. der Behindertenverbände, finden (estn. Interviewpart.).

Gesetzentwurf unterstützten (s. Laas o. J.c). Pünktlich zum EU Beitritt am 1. Mai 2004 trat das Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in Kraft (vgl. auch Press and Information Department 2004).

Nachdem also die Integration der Gleichstellung in die einzelnen Gesetze – was dem Ideal von GM entsprochen hätte – unter anderem aufgrund der transformationstypischen Aufgabenüberlastung nicht bewältigt werden konnte, wurde GM im Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter verankert. Das Gesetz schreibt neben GM auch die Umsetzung von Gleichstellung in der Privatwirtschaft fest. Damit wird durch Recht als Instrument ein zentraler „Dritter“, die Wirtschaft, aktiviert.¹⁷⁸

Im Folgenden wird auf die Vorgaben zu Gender Mainstreaming in dem Gesetz eingegangen.

Kapitel 3 des Gesetzes über die Gleichstellung der Geschlechter (Gender Equality Act, Estonian Legal Language Center Download 09.07.2006) verpflichtet in § 9 die nationalstaatlichen und lokalen Institutionen zur systematischen und zielgerichteten Förderung der Gleichstellung der Geschlechter. Sie sollen Bedingungen und Hindernisse, die der Gleichberechtigung entgegen stehen, verändern. Hier wird also ein struktureller Ansatz gemäß GM verfolgt, der an Ursachen für Diskriminierung ansetzt. „Bei der Planung, Implementierung und der Bewertung nationaler, regionaler und institutioneller Strategien, Maßnahmen (policies) und Aktionspläne“ (ebd., Übers. i. Folgend. MK) sollen die staatlichen Institutionen „unterschiedliche Bedarfe und Unterschiede im sozialen Status von Männer und Frauen berücksichtigen“ (ebd.). Sowohl aufgrund von Ungleichheit produzierte unterschiedliche Bedarfe (materielle Ebene) als auch durch Hierarchien im Geschlechterverhältnis entstehende Ungleichheiten (Unterschiede im sozialen Status, normativ-diskursive Ebene, Wertigkeiten) werden damit genannt. Hier spiegeln sich die Erkenntnisse der geschlechterpolitischen Debatten und Genderforschung wider, die die soziale Herstellung von Geschlecht, u.a. durch normative Zuschreibungen und Positionierungen, betonen. Weiterhin sollen die Institutionen berücksichtigen, „wie die angewandten und anzuwendenden Maßnahmen (measures) sich auf die Situation von Männern und Frauen in der Gesellschaft auswirken“ (ebd.). Hier ist das Instrument des

¹⁷⁸ Angesichts der Tatsache, dass Gesetze zur Gleichstellung in der Privatwirtschaft in weniger neo-liberal ausgerichteten Demokratien nicht durchgesetzt werden konnten (s. Deutschland) ist dies ein beachtliches Ergebnis.

Gender Assessments festgeschrieben. Sowohl die retrospektive, die begleitende als auch die prospektive Folgenabschätzung sind damit potenziell vorgesehen. Das Sozialministerium soll Empfehlungen für die Umsetzung der Vorgaben erarbeiten, womit eine institutionelle Ansprechstelle und Unterstützungsinfrastruktur bereitgestellt ist.

Im Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter ist damit die Zuständigkeit für die aktive Umsetzung der Gleichstellung an alle staatlichen Institutionen auf allen Ebenen und bei allen Aktivitäten zugewiesen. Folgenabschätzungen und eine Unterstützungstruktur sind als Instrumente zur Umsetzung vorgegeben. Das Gesetz erfüllt damit die formellen Vorgaben für eine strukturelle, ubiquitäre Umsetzung von Gleichstellung und schreibt GM als Staatsaufgabe fest.

III.3.1.2. Erlass zu geschlechterdifferenzierten Statistiken

Zur externen Steuerung gehören auch die untergesetzlichen Normierungen von Aufgabenbereichen und -definitionen für die Öffentliche Verwaltung. Durch Erlasse können beispielsweise Qualitätsansprüche an die Aufgabenerfüllung definiert werden. Damit sind sie wichtige Steuerungsinstrumente für die Umsetzung von Gender Mainstreaming.

Das Statistikgesetz des Landes (Official Statistics Act) verlangt keine geschlechterdifferenzierte Datenerhebung (Laas/Ringmaa 2002, S. 8, s. auch Official Statistics Act¹⁷⁹). Im nationalen Plan zur Annahme des Acquis (National Plan for the Adoption of the Acquis NPAA) von 2001 zur Implementation des Gesetzes zur Gleichstellung der Geschlechter war der Erlass einer Vorschrift (regulation) für statistische Erhebungen vorgesehen. Damit sollte die Datengrundlage für Gesetzentwürfe und Indikatoren verbessert werden (State Chancellery - Office of European Integration 2001, S. 376). Eine Verpflichtung zur Produktion geschlechterdifferenzierter Wissensbestände als Grundlage für die Arbeit von Politik und Verwaltung, z.B. durch Vorgaben für die Ressortforschung oder die amtliche Statistik, findet sich jedoch nicht (Standard Summary Project Fiche, Download 12.07.2006, S. 2). Eine solche Vorschrift gibt es nur im Zusammenhang mit dem Gendermonitoring, das durch das Gleichstellungsgesetz nun für die Privatwirtschaft

¹⁷⁹ Erhältlich unter <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>.

verpflichtend geworden ist. Damit existieren keinerlei rechtliche Grundlagen zur Schaffung einer geschlechterdifferenzierten Datenlage, die die Umsetzung von GM, insbesondere in der Facharbeit, ermöglichen.

III.3.2. Interne Steuerung

Zur Internen Steuerung gehören Maßnahmen, die die Organisationsstrukturen und die Zuschnitte der Zuständigkeitsbereiche sowie die Personal- und Organisationsentwicklung betreffen. Für GM sind die strukturelle Verankerung von Umsetzungseinheiten und – im Zusammenhang mit der Befähigung des Personals – der Bereich Wissensmanagement, also die Organisation von Wissenstransfer und -produktion von gleichstellungsrelevantem Wissen, von besonderer Bedeutung.

III.3.2.1. Die Interministerielle Arbeitsgruppe „Strategy for Promotion of Gender Equality“

Im Februar 2002 wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe „Strategy for Promotion of Gender Equality“ zur Erarbeitung einer nationalen Strategie für Chancengleichheit für Männer und Frauen und die Berücksichtigung der Gleichstellung der Geschlechter in politische Maßnahmen und Regierungspläne (GM) unter Federführung des Sozialministeriums eingerichtet (Oesterhaus 2004, S. 19)¹⁸⁰. In der Arbeitsgruppe waren alle Ministerien auf Arbeitsebene (Specialists, Chiefspecialists, also Referent/-innen) vertreten. Aufgabe sollte es sein, entsprechend der EU Vorgaben (Art. 2 und 3 EG Vertrag) sowohl strategische Ziele für unterschiedliche Politikfelder zu formulieren als auch die institutionelle Verankerung von Gleichstellung zu planen. Aus den definierten Zielsetzungen sollte dann ein Aktionsplan entwickelt werden, für den entsprechende Ressourcen bereit gestellt werden sollten. Die estnische nationale Strategie zur Gleichstellung der Geschlechter wurde für 2004 erwartet (Open Society Institute 2005).

Dass Referentinnen und Referenten, nicht jedoch die Referatsleitungen Teilnehmende waren, ist aus Top Down Sicht nicht ohne weiteres negativ zu bewerten, da die

¹⁸⁰ Laut dem Bericht des Open Society Institute (Open Society Institute 2005) erfolgte der offizielle Erlass zur Einsetzung der Gruppe im November 2003. Die Arbeitsgruppe wird andererseits im NPAA (National Programme for the Adoption of the Acquis) von 2001 erwähnt (State Chancellery - Office of European Integration 2001, S. 374).

referatsinterne Aufgabenteilung in estnischen Ministerien der Leitung vor allem organisatorisch-administrative Aufgaben zuordnet. Allerdings gab es keine parallele Arbeitsgruppe auf Leitungsebene, die die politischen oder administrativen Leitlinien für die Arbeitsebene formuliert hätte. Ebenfalls problematisch war, dass es auch keinen politischen Beschluss auf Regierungsebene gab. Die Arbeitsgruppe war wohl auch deshalb von großer Personalfluktuations geprägt. Die Teilnahme der Ministerien war unregelmäßig und es wurden immer andere Vertreter/-innen geschickt. Eine kontinuierliche Diskussion und ein einheitlicher Kenntnisstand konnten so nicht aufgebaut werden. Der erarbeitete Entwurf für eine Chancengleichheitsstrategie erfüllte die fachlichen Qualitätsanforderungen der Referent/-innen des Gender Equality Bureaus nicht und wurde daher nicht als Entwurf an die Regierung weitergeleitet. Von Regierungsseite wurde das Thema nicht aktiv verfolgt, so dass das Ausbleiben des Strategieentwurfs keine Konsequenzen hatte. Im November 2005 wurde die Arbeitsgruppe schließlich aufgegeben (vgl. Oesterhaus 2005b, estn. Interviewpart.).

Diese interministerielle Arbeitsgruppe teilte damit ihr Schicksal mit dem anderer estnischer Arbeitsgruppen, die ohne eine klare politische Zielvorstellung von politischer Seite eingerichtet waren. Viele dieser Gruppen arbeiteten nach einigen Sitzungen nicht mehr weiter. Aber auch abschließend erarbeitete Konzepte von erfolgreicherer Arbeitsgruppen wurden von politischer Seite oft nicht angenommen (Sootla/Velthut 2001, S. 13).

Das Gender Equality Referat plant inzwischen in Folge des Scheiterns der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Erstellung eines Gesamtkonzepts eine Art Diskussionsforum und Fachgespräch. Die Planungen zu einer solchen neuen interministeriellen Arbeitsgruppe basieren auf der Idee, eine Zusammenarbeit durch den Einbezug verwaltungsexterner Expert/-innen und durch die Fokussierung auf ausgewählte Politikprojekte (z.B. Programme, Rechtsetzung) attraktiv zu machen. Die Arbeitsgruppe soll für einen größeren Kreis an Teilnehmenden wie Genderexpert/-innen von außerhalb der Verwaltung und auch für die lokale Verwaltungsebene geöffnet werden. Anhand von konkreten Politikfeldern oder politikfeldspezifischen Programmen sollen die Relevanz von Geschlecht und die Möglichkeiten der Umsetzung von Gleichstellung in dem konkreten Vorhaben erläutert werden. Zu Themenschwerpunkten, wie bspw. Gesundheitspolitik, sollen die jeweils thematisch Zuständigen aus den Ministerien eingeladen werden, um die Genderaspekte und

gleichstellungspolitisch orientierten Fachziele zu diskutieren. Idealerweise sollen auch Personen aus höheren Hierarchieebenen teilnehmen. Durch die Öffnung des Teilnehmendenkreises sollen politikfeldspezifischer Sachverstand und Genderexpertise zusammengebracht und ein größerer Personenkreis in die Debatte eingebunden werden. Die Umsetzung der Planung steht bisher noch aus.

III.3.2.2. Planung eines Gender Management Systems¹⁸¹

Für die Umsetzung der Gleichstellung hat das Gender Equality Referat den Entwurf eines strategischen Konzepts erarbeitet, in dem kontextuelle, strukturelle, prozedurale und fachliche Umsetzungsmechanismen verknüpft sind. Als kontextuelle Vorbedingungen sind der politische Wille, der gesetzliche und administrative Rahmen sowie die angemessene Ausstattung mit finanziellen und personalen Ressourcen festgehalten. Hinzu kommen die Repräsentation von Frauen in allen Entscheidungsgremien sowie die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft. An Strukturen bedarf es einer „Lead Agency“, die die Rolle des „Motors“ und der Steuerungsgruppe für die Integration von Gleichstellungsorientierung in die Verwaltung übernimmt. In den entsprechenden Ressorts und Behörden und auf der lokalen Ebene sind „Gender Focal Points“ angedacht, die dort jeweils diese Rolle übernehmen. Insbesondere für die lokale Ebene, in der bisher keine klaren Zuständigkeiten für Gleichstellung bestehen, wird hier Bedarf gesehen. Weitere Strukturen sind eine interministerielle Steuerungsgruppe, ein parlamentarischer Ausschuss sowie der Gleichstellungsrat (s.u. „Planung für die Einrichtung eines Gleichstellungsrates“ unter „Aktivierung Dritter“). Personal, das zu gleichen Themen arbeitet, soll in Gender Management Teams zusammengebracht und gezielt in seiner Genderkompetenz¹⁸² geschult werden, um es von der Arbeit des Gender Equality Referats unabhängiger zu machen.

Wichtige Umsetzungsaktivitäten im Rahmen des Management Systems sind die Entwicklung eines Nationalen Gender Aktion Plans¹⁸³ sowie die systematische Einbringung der Gleichstellungsorientierung in die Nationalen Entwicklungspläne

¹⁸¹ Die folgenden Ausführungen beruhen auf einer unveröffentlichten Graphik des Gender Management Systems und Informationen von Mitarbeiterinnen des Gender Equality Department.

¹⁸² Siehe Definition Genderkompetenz auf S. 144.

¹⁸³ Von den 25 EU Mitgliedern haben sich Deutschland, Polen, Italien, Ungarn und Estland bisher nicht auf einen Aktionsplan und eine Berichtspflicht an die Legislative festgelegt und gehören damit zu den Nachzählern der Umsetzung der Plattform von Beijing (s. Finnish Ministry of Social Affairs and Health, 2006, S. 10).

sowie die Planungen der Ressorts. Kernpunkte der fachlichen Umsetzung sind Fortbildung zur Sensibilisierung, gleichstellungspolitischen Folgenabschätzungen (Gender Analysis, Gender Impact Assessment), ein Informationssystem mit geschlechterdifferenzierten Daten und Statistiken sowie die Aufnahme der Gleichstellungsorientierung in die Personal- und Leistungsbeurteilung.

In dieser Planung sind für Gender Mainstreaming zentrale Aspekte wie Top Down, die Einbindung der allgemeinen Fachakteur/-innen, die strukturelle Verankerung und Koordination enthalten.

III.3.2.3. Bedarfsanalyse „Capacities of the Estonian civil servants in the field of Gender Mainstreaming – pre-training study prior to training of civil servants“

Im Rahmen des EU Phare Twinning Projekts „Development of Administrative Capacities of National Authorities in the Field of Gender Mainstreaming“ in Kooperation mit Sachsen-Anhalt¹⁸⁴ (Juli 2004 - Dezember 2005) wurde eine Bedarfsanalyse innerhalb der Öffentlichen Verwaltung durchgeführt. Vorhandene Kenntnisse, Fähigkeiten und Bedarfe der Beschäftigten auf nationaler (nationalstaatlich, Landkreise) und lokaler (Städte und Kommunen) Ebene für die Umsetzung von Gender Mainstreaming wurden sozialwissenschaftlich erhoben. Auf Grundlage dieser Analyse wurden Schwerpunkte für die Ausbildung von Trainerinnen und Trainern entwickelt, die ein Fortbildungsprogramm zu Gender Mainstreaming für die Öffentliche Verwaltung erarbeiten sollten. Insgesamt wurden etwas über 1.000 Beamtinnen und Beamte aus unterschiedlichen Bereichen der Öffentlichen Verwaltung per Fragebogen befragt. Darüber hinaus erfolgten Expert/-innengespräche mit Führungskräften zu Fortbildungsbedarfen in der Verwaltung. Die Studie wurde von einem estnisch-deutschen Forscherinnen-Team in Zusammenarbeit mit einem estnischen Sozialforschungsinstitut durchgeführt¹⁸⁵. Items bezogen sich auf den Kenntnisstand zu rechtlichen Normen und staatlichen Institutionen, auf Fortbildungsinteressen und -bedarfe, auf Arbeitsanforderungen und die hierfür vorhandenen Kompetenzen, zu

¹⁸⁴ Sachsen-Anhalt hat sich durch sein frühes und systematisches Engagement für Gender Mainstreaming als Vorreiter in Deutschland profiliert.

¹⁸⁵ Zum Auftrag gehörte eine weitere Studie zur Evaluation des Fortbildungskurses für die öffentliche Verwaltung: siehe unten zu „Fortbildung zu Gender Mainstreaming“.

beruflichen Interessen und Planungen, zu Gleichstellung und zu Genderkompetenz und der Gleichstellungsfreundlichkeit der Arbeitsbedingungen¹⁸⁶.

III.3.2.4. Fortbildung zu Gender Mainstreaming - Sensibilisierung und Grundlagenvermittlung

Im Rahmen des EU Phare Twinning Projekts „Development of Administrative Capacities of National Authorities in the Field of Gender Mainstreaming“¹⁸⁷ wurden Fortbildungen für ursprünglich 300 Beamtinnen und Beamte der nationalen und lokalen Ebene geplant. Dozentinnen der Fortbildung waren die zuvor im Rahmen des Projekts ausgebildeten Trainerinnen¹⁸⁸. Als Fortzubildende hatten, u.a. vermutlich auch aufgrund des zeitgleichen Kommunalwahlkampfes, schließlich lediglich 181 Personen teilgenommen. Im Vorfeld der Trainings waren Führungskräfte in zehn Kommunen und Städten von Expert/-innen des Projekts aufgesucht worden, um ihnen das Fortbildungsangebot und Hintergründe zum Projekt vorzustellen. Damit sollte für eine Teilnahme von Beschäftigten geworben werden und Anregungen der Führungskräfte aufgenommen werden. Unter anderem wurde die ursprünglich geplante Dauer von drei Tagen auf zwei verkürzt (Oesterhaus 2005a, S. 10). Der zeitliche Aufwand bzw. die Abwesenheit des Personals wäre andernfalls zu lang gewesen. Inhalte der Fortbildung waren Grundlagenwissen zu Gender (Unterscheidung Sex – Gender, Geschlechterkonzepte, Geschlechterverhältnisse), politische und rechtliche Grundlagen, Einführung in GM und Instrumente der Gender Analyse. Darüber hinaus sollte eine Einführung in Datenquellen (z.B. Datenbanken und Statistiken) mit geschlechterdifferenzierten Daten gegeben werden.

Ein Fortbildungskurs umfasste je zwei Tage. Nur das Kabinett erhielt lediglich einen einstündigen Vortrag zu Gender Mainstreaming. Es wurden im Zeitraum von Mitte August bis Ende September 2005 an sieben verschiedenen Standorten insgesamt fünfzehn Fortbildungskurse durchgeführt. Durch die unterschiedlichen Tagungsorte konnte auf der lokalen Ebene die Teilnahme vereinfacht und alle Landkreise beteiligt werden. Neunundfünfzig Personen kamen von der lokalen Ebene, darunter ein/e

¹⁸⁶ Die Ergebnisse sind im Abschnitt „Haltung zu Gleichstellung und Genderkompetenzen der Beschäftigten“, S. 144 dargestellt.

¹⁸⁷ Im Folgenden auch „Projekt zu Capacity Building“ genannt.

¹⁸⁸ S. Abschnitt „Einbindung externer Akteur/-innen“ unter „Aktivierung Dritter“ zu geschlechtlicher Zusammensetzung.

Bürgermeister/-in und dreißig Gemeinderatsvorsitzende. Sieben Lehrgänge wurden speziell für die nationale Ebene angeboten. Einhundertundsieben Personen aus dem Wirtschafts-, Umwelt-, Landwirtschafts-, Verteidigungs-, Erziehungs-, Kultur- und Sozialministerium ebenso wie aus den Personalabteilungen der Ministerien, des Staatssekretariats, des Präsidentenbüros und der beiden Minister ohne Portfolio (Minister für Bevölkerung, Minister für regionale Angelegenheiten) nahmen dieses Angebot an. Von den elf Ministerien nahmen also sieben an den Fortbildungen teil. Hierunter waren sieben Referatsleiter/-innen, vier Abteilungsleiter/-innen und zwei Kanzler/-innen. Von einem Ministerium war die Führungsebene vollständig vertreten, da die Kanzlerin die Abteilungsleiter/-innen zur Teilnahme aufgefordert hatte. Die meisten Beschäftigten schickte das Sozialministerium mit 21 Beschäftigten. Es folgten mit Abstand das Landwirtschaftsministerium mit 12 Beschäftigten sowie das Erziehungs-, das Umwelt- und das Wirtschaftsministerium (s. Oesterhaus 2005, S. 8 ff)¹⁸⁹.

Die Evaluation der Fortbildung, die sowohl die erreichte Zielgruppe, ihren Kompetenzzuwachs als auch die Bewertung der Veranstaltung durch die Teilnehmenden erfasste, war positiv. Bis auf einige wenige gaben alle an, freiwillig teilgenommen zu haben. Fortbildungsmaterialien und Schulungskonzept erwiesen sich sowohl aus Sicht der Teilnehmenden als auch aufgrund der Bewertung der Wissenszuwächse als sehr erfolgreich. Da 35% der teilnehmenden Führungskräfte gewesen waren, wurde der Top Down Ansatz im Fortbildungsprojekt als umgesetzt bewertet. Männliche Teilnehmer waren im Vergleich zu ihrem Anteil an der Öffentlichen Verwaltung insgesamt und in Führungspositionen etwas unterrepräsentiert (Kirch/Kuhl/Sellach 2006, S. 50ff).

III.3.2.5. Daten und Statistiken

Ohne objektive, gesicherte Kenntnisse der Ausgangssituation ist es nicht möglich, gesellschaftspolitische Ursachenanalysen zu erarbeiten, aus denen effektive Lösungsstrategien entwickelt werden können. Quantitative und qualitative Forschungsergebnisse sind eine wesentliche Voraussetzungen, um Politikfelder

¹⁸⁹ Zum Einschätzen der Beteiligung: Die durchschnittliche Beschäftigtenzahl eines estnischen Ministeriums beträgt ca. 236 Personen (eigene Berechnungen).

geschlechtersensibel analysieren zu können. Die Sicherung des Zugangs zu solchen Daten ist ein Kernpunkt der institutionalen Verankerung von Gender Mainstreaming.

Im Rahmen der Plattform von Beijing identifizierte Estland die Verfügbarkeit von geschlechtersensiblen Statistiken als eine nationale Priorität (s. Externe Steuerung). Im CEDAW Schattenbericht wird die Fortbildung von Personal der Statistikbehörde erwähnt (Laas/Ringmaa 2002, S. 8). In Kooperation mit anderen baltischen Staaten und Schweden nahm das Statistische Amt (Statistical Office of Estonia, eine dem Finanzministerium nachgeordnete Behörde) an Workshops und Konferenzen zu dem Thema teil. Im Jahr 2000 fand ein Workshop zur Bedeutung geschlechterdifferenzierter Statistiken bei der Umsetzung von Gleichstellung und zu Methoden geschlechtssensibler Statistik in Litauen statt. Die Entwicklung eines nationalen Plans zur Erarbeitung von „Equality and Gender Statistics“ für die Jahre 2000-2005 und die Veröffentlichung geschlechterdifferenzierter Statistiken wurden dort vereinbart. Ende 2001 wurde die erste geschlechterdifferenzierte statistische Berichterstattung „Women and Men in 2001“¹⁹⁰ veröffentlicht. Ein Jahr nach der baltischen Entschließung zu „Equality and Gender Statistics“ lud die estnische Statistikbehörde ihre Partnerinnen zu einem Workshop ein, um die Veröffentlichung des Berichts „Women and Men in Baltic States“ vorzubereiten (Värv 2002¹⁹¹). Auf den Internetseiten der Statistikbehörde (<http://www.stat.ee/>) sind die geplanten Veröffentlichungen jedoch nicht zu finden. Auch auf der Gender Mainstreaming Webseite des Sozialministeriums finden sich keine Links zu Statistiken der estnischen Behörde. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Initiative im Bereich geschlechtssensibler Statistik keinen nachhaltigen Effekt hatte und keine publikationsfähigen Ergebnisse brachte. Geschlechtsdifferenzierte Statistiken werden weiterhin nur von internationalen Organisationen wie der ILO oder UNO veröffentlicht. Von der nationalen Statistikbehörde werden die Daten nicht systematisch geschlechterdifferenziert erhoben. Da ein Erlass hierzu fehlt, ist dies auch keine Anforderung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Daten und Informationen, die Geschlechterverhältnisse abbilden, werden weiterhin durch das Gender Equality Referat, u.a. durch themenzentrierte Ressortforschung und durch die institutionell nicht abgesicherten wissenschaftlichen Einrichtungen der Gender Forschung produziert.

¹⁹⁰ Diese Publikation ist nicht zu verwechseln mit der namens „Towards a Balanced Society – Women and Men in Estonia“ aus dem Jahre 2000.

¹⁹¹ Aivi Värv war 2002 Senior Specialist der Welfare Statistics Section der Statistikbehörde Estlands.

III.3.2.6. Broschüre zu Folgenabschätzung (Gender Impact Assessment)

Im Rahmen des Projekts „Gender Equality in Estonia“ wurde in Kooperation mit dem dänischen Auslandsministerium (2002-2003) ein Gleichstellungshandbuch der UNDP (United Nations Development Program) ins Estnische übersetzt (Oesterhaus 2004, S. 13). Das Gender Equality Referat erstellte im Jahr 2004 eine eigene Publikation mit Grundlageninformationen zu Gender Mainstreaming und einer Anleitung für die gleichstellungsorientierte Entwicklung von Gesetzesentwürfen und Programmen¹⁹². Diese Anleitung ist an europäischen Instrumenten¹⁹³ zur gleichstellungspolitischen Folgenabschätzung (Gender Impact Assessments) orientiert, die es sowohl erlauben, Gesetze auf ihre Gleichstellungseffekte hin zu evaluieren als auch prospektive Gesetzesfolgenabschätzung in Hinblick auf die Gleichstellungsentwicklung vorzunehmen. Eine verbindliche Aufnahme in Fortbildungsprogramme oder Schulungen zur Anwendung sowie die Verteilung der Broschüre wurde nicht geregelt.

III.3.2.7. Webseite Centre of Expertise: gender.sm.ee

Um die grundlegenden Wissensbestände zu Gender Mainstreaming wie Definitionen, Erklärung der Grundbegrifflichkeiten (Sex, Gender, Mainstreaming), Rechtsgrundlagen, Instrumente des GM, Relevanz von Geschlechterverhältnissen in unterschiedlichen Politikfeldern, Integration von Gleichstellungsorientierung in Maßnahmen und Programmen, Datenquellen und weitere relevante Informationen allgemein verfügbar zu machen, wurde im Rahmen des Twinning Projekts zu Capacity Building eine Internetpräsenz erstellt. Unter dem Namen „Center of Expertise“ richtet sich diese Datenbank an Beamt/-innen der nationalstaatlichen und lokalen Ebene sowie politische Akteur/-innen in Parteien und Parlament, zivilgesellschaftliche Organisationen und Personen, die die Europäischen Strukturfonds nutzen und verwalten, an Wissenschaftler/-innen sowie an die interessierte Öffentlichkeit, insbesondere Journalist/-innen. Die Webseite wird auf Estnisch, Russisch und Englisch angeboten.

Grundlage für die Webseite war eine Webseitenkonzept des damaligen Gender Equality Büros, das in Zusammenarbeit mit dem dänischen Auslandsministerium im Rahmen des

¹⁹² Mõjude hindamine sugupoolte aspektist: Juhendmaterjal. Sotsiaalministeerium 2004.

¹⁹³ Für eine Übersicht zu Instrumenten siehe Sellach/Enders-Dragässer u.a. 2003, S. 44 ff.

Projekts „Gender Equality in Estonia“ erstellt worden war¹⁹⁴. Dieses wurde überarbeitet und erweitert. Eine Mitarbeiterin des estnischen Sozialministeriums wurde durch ein Praktikum am Gender Institut Sachsen-Anhalt zur Umsetzung und Pflege von Datensammlungen im Internet fortgebildet (Oesterhaus 2005a, S. 11).

Das Planungen sahen vor, neben Grundlagenbeiträgen, die von Expertinnen der deutschen Seite erstellt werden sollten¹⁹⁵, fachpolitische Artikel von Beschäftigten aus estnischen Ressorts sowie Beiträge von Wissenschaftler/-innen und Nichtregierungsorganisationen aufzunehmen. Es zeigte sich jedoch, dass die fehlende Genderexpertise sowie die Arbeitsbelastungen in den Ministerien eine Zuarbeit schwierig machten. Darüber hinaus fehlten finanzielle Mittel um den zivilgesellschaftlichen Organisationen eine Zusammenarbeit zu ermöglichen (s. Oesterhaus 2004, S. 11). Die Mitarbeit der Ministerien beschränkte sich schließlich im Wesentlichen auf die Genehmigung der Veröffentlichung der für das jeweilige Ressort vom Sozialministerium zusammengetragenen Informationen (vgl. Oesterhaus 2005b, S. 17). An externen Wissensressourcen wurden die Gender Studies Unit der Universität Tartu und das „Estonian Women’s Studies and Resource Centre“ (ENUT) verlinkt.

III.3.3. Aktivierung Dritter

Zur Aktivierung Dritter gehört die Steuerung durch verbindliche Vorgaben bei der Vergabe staatlicher Ressourcen (Zuwendungsrichtlinien) und die staatliche Öffentlichkeitsarbeit (Information), wie z.B. die nationale Berichterstattung. Es geht dabei um die Einbindung von nicht-staatlichen Akteuren bei der Umsetzung politischer Zielsetzungen durch Vorgaben, Information und Kooperation in Bereichen, in denen nicht durch Rechtsnormen gesteuert werden kann oder soll.

III.3.3.1. Stärkung der Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaftlichen Akteur/-innen, die fachliche Kompetenzen und politische Handlungsfähigkeit mitbringen, wird eine große Bedeutung in der Entwicklung für die Gleichstellungspolitik in den westlichen Ländern zugemessen. Auch wenn die Rolle der

¹⁹⁴ Die ursprüngliche Webadresse „women.sm.ee“ wurde zu „gender.sm.ee“ geändert.

¹⁹⁵ Neben der deutschen Expertin Ute Wanzek des Gender Instituts Sachsen-Anhalt (<http://www.g-i-s-a.de>) wurde die österreichische Expertin Irene Pimlinger kontraktiert, die die österreichische Koordinationsstelle Gender Mainstreaming (<http://www.gem.or.at/de/index.htm>) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit gegründet und geleitet hatte.

Frauenorganisationen im postsozialistischen Kontext sich von denen in den westlichen Demokratien – insbesondere denen der 70er und 80er Jahre – unterscheidet, so zeigt sich dennoch, dass sie eine wichtige Funktion für Lobbying und die Artikulation von gesellschaftspolitischen Bedarfen haben. Aus diesem Grund wird hier ein Projekt, das die Politikkompetenzen von Frauenorganisationen stärken sollte, als Maßnahme, die die Umsetzung von Gender Mainstreaming unterstützen kann, erwähnt.

Mitte der 90er Jahre (1995-1997) führte das Sozialministerium in Zusammenarbeit mit der UNO das UNDP Project „Capacity Building in Gender Policy“ durch. Frauenorganisationen wurden fortgebildet, um sie zur besseren Durchsetzung ihrer Interessen zu befähigen¹⁹⁶.

III.3.3.2. Einbindung externer Akteur/-innen

Für die Fortbildung der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst waren im Rahmen des EU Capacity Building Projekts 17 verwaltungsexterne Dozentinnen ausgebildet worden („Train-the-trainer“). Diese Frauen waren Universitätsdozentinnen, Mitglieder in Frauenorganisationen und engagierte Einzelpersonen. Die Personen sollten ursprünglich vor allem innerhalb der Professor/-innenschaft Estlands rekrutiert werden. Hiervon versprach man sich, dass diese im Anschluss Genderaspekte in ihre Curricula aufnehmen würden und dass dies langfristig eine bessere Vorbereitung der Beamt/-innen auf das Thema Gender Mainstreaming bedeuten würde¹⁹⁷. Offensichtlich gelang es jedoch nicht, Professor/-innen für die Fortbildung zu gewinnen. Die Ausbildung war für die Teilnehmenden kostenlos, jedoch erhielten sie über die Fahrtkosten hinaus keine Aufwandsentschädigung. Der Kurs fand während der Arbeitszeiten, also tagsüber und unter der Woche statt. Vergütet wurden hingegen die Fortbildungskurse für die Beschäftigten der Öffentlichen Verwaltung, die die Trainerinnen durchführten.

Das Ausbildungsprogramm umfasste vier Wochen mit ganztägigen Seminaren. Inhalte waren Grundlagen der Geschlechterforschung (theoretische Grundlagen zu Gender, Gender in unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen), Grundlagen und Methoden des Gender Mainstreaming und die Entwicklung des Curriculums für die Fortbildungskurse für die Beschäftigten der Öffentlichen Verwaltung. Zu den vier Wochen kam eine

¹⁹⁶http://europeandcis.undp.org/index.cfm?menu=p_search/p_result/p_documents&DocumentID=861. Nähere Informationen sind nicht veröffentlicht.

sechstägige Studienfahrt nach Deutschland. Hier lernten die späteren Dozentinnen die konkrete Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Sachsen-Anhaltinischen und der Ministerialverwaltung des Bundes sowie die Umsetzung in einer Kommune (Anhalt-Zerbst) kennen. Als Beispiele für Unterstützungsstrukturen bei der Umsetzung wurden die Forschungszentren GenderKompetenzZentrum an der Humboldt Universität zu Berlin, das Gender Institut Sachsen-Anhalt und das Wissenschaftszentrum Berlin besucht. An Geschlechterforschungseinrichtungen stellten sich auch das Zentrum für transdisziplinäre Genderforschung der Humboldt-Universität und das Post-Graduiertenprogramm „Gender Competence“ an der Freien Universität in Berlin den Teilnehmerinnen vor. Weitere gleichstellungsrelevante Institution, die die Estinnen kennen lernten, waren die Europäische Akademie für Frauen in Wirtschaft und Politik (EAF) und der Deutsche Frauenrat.

III.3.3.3. Planungen für die Einrichtung eines Gleichstellungsrates

Ein schon im NPAA von 2001 (State Chancellery - Office of European Integration 2001, S. 377) geplanter Gleichstellungsrat ist im Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter festgeschrieben worden (Chapter 7 § 24). Als Beratungsorgan für die Regierung soll er unter anderem die Umsetzung des Gender Mainstreaming in staatlichen Institutionen beurteilen. Nähere Bestimmungen zur Zusammensetzung und Arbeit des Rates sollen als Statute durch die Regierung festgelegt werden.

Die Planung des Gender Equality Referats sieht vor, dass ein Teil des Rates mit bekannten Persönlichkeiten aus dem öffentlichen Leben und der Politik und ein anderer Teil mit Expert/-innen zu Genderthemen aus der Wissenschaft und aus Frauen- und Männerorganisationen besetzt wird. Darüber hinaus ist das Gender Equality Referat Mitglied. Mit dieser Zusammensetzung soll dem Gremium zum einen Gewicht und Gehör verschafft werden und zum anderen sowohl spezialisierter Sachverstand als auch Verwaltungskompetenz im Rat vertreten sein. Die inhaltliche Arbeit wird mehrheitlich dem voraussichtlichen Sekretariat des Rates, dem Gender Equality Referat, obliegen (estn. Interviewpart.), da die Kommentierung der Regierungsarbeit und die Entwicklung politischer Strategien ohnehin Aufgaben dieses Referates sind. Der Rat wäre damit mit

¹⁹⁷ Über 70% der Höheren Beamten verfügen über höhere Bildungsabschlüsse, auch wenn die, wie oben

Beratungsgremien in anderen Ländern, wie Belgien oder den Niederlanden, vergleichbar¹⁹⁸, deren Aufgabe es ist, gesellschaftspolitisch wirksame Stellungnahmen zu verfassen. Die Aufgabe des Rates ist als ein Instrument der Öffentlichkeitsarbeit zu verstehen, das dem bisher in der Öffentlichkeit ablehnend diskutierten Thema Gleichstellung Legitimität und Sachlichkeit verleihen soll¹⁹⁹.

Eine Unterstützungsstruktur für die konkrete Politikentwicklung auf der Fach- und Umsetzungsebene wird eher in der neu aufgelegten und erweiterten interministeriellen Arbeitsgruppe zu finden sein. Die zentrale Rolle des Gender Equality Referats in beiden Gremien wird ihm vermutlich strategischen Spielraum für die Themenauswahl und Diskussionsleitung eröffnen. Gleichzeitig werden diese Aufgaben die Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden im Referat deutlich erhöhen.

Teil IV. Analyse der Umsetzung von Gender Mainstreaming in Estland

In den vorherigen Teilen der Studie wurde in die Gesellschaft, die Politik und die Öffentliche Verwaltung Estlands eingeführt und die für Verwaltungsreformen und Gleichstellungspolitik relevanten Variablen beschrieben sowie die bisherigen Aktivitäten zur Umsetzung von Gender Mainstreaming dargestellt. Damit wurden die grundlegenden kontextuellen Bedingungen für diese gleichstellungspolitische Querschnittsaufgabe der Öffentlichen Verwaltung erörtert und die Frage, wie Gender Mainstreaming in Estland aussieht, beantwortet. Im Folgenden soll die Analyse der Zusammenhänge erfolgen, um zu erklären, wie die einzelnen Rahmenbedingungen auf die Umsetzungsaktivitäten wirken und aus welchen Gründen Gender Mainstreaming in

schon erwähnt, keine Voraussetzung für eine solche Stellung ist.

¹⁹⁸ In Belgien „Raad van de Gelijke Kansen“ (1993 eingerichtet), in den Niederlanden „Emancipatieraad“ (1981-1997). Räte in anderen Ländern, wie der deutsche Frauenrat und die Women’s National Commission in Großbritannien hingegen sind Kuppelorganisationen unterschiedlicher Frauenorganisationen und nicht mit eigens für die Beratung der Regierung zusammengesetzten Gremien vergleichbar. (s. z.B. Kuhl 1998 unveröff., für Niederlande und Großbritannien s. auch Facon/Hondeghem/Nelen 2004).

¹⁹⁹ Im Zuge der Verabschiedung des Gesetzes über die Gleichberechtigung war das Thema Gleichstellung von Frauen und Männern auch in den Medien debattiert worden. Ebenso war über die Fortbildung der Beschäftigten der Öffentlichen Verwaltung im Rahmen des EU Capacity Building Projekts berichtet worden. Die Berichterstattung war dabei, so wurde von Dozentinnen berichtet, voreingenommen und reduzierte das Thema auf Nebenschauplätze, machte es lächerlich und stellte es als irrelevant dar. Unter anderem wurde die Frage nach der Sinnhaftigkeit von Toiletten für Männer und für Frauen in Theatern als Kernanliegen von GM dargestellt. Das Phänomen unsachlicher Berichterstattung zu GM findet sich auch in deutschen Medien, hier gepaart mit „Verwaltungsbashing“ (s. Cicero 31.03.2005, Stern 12/2005, FAZ 20. Juni 2006, Spiegel 1/2007).

Estland auf die bisherige Weise implementiert wird. Dies erfolgt anhand der Kernaspekte, die für die Analyse von Gender Mainstreaming zentral sind. Diese sind²⁰⁰

- die strukturelle Verankerung von GM in Recht und Organisationsstrukturen,
- die Einbindung von Mainstream Akteur/-innen,
- die inhaltliche Integration von GM in die Facharbeit,
- die Koppelung von Verwaltungsmodernisierung und Gleichstellungspolitik,
- die ressortübergreifende Koordination,
- die Ubiquität von GM: horizontal in den Ministerien, vertikal in den Gebietskörperschaften,
- die Umsetzung Top Down.

An verschiedenen Stellen kann ein Ausblick auf weitere mögliche Entwicklungen gegeben werden. Eine Zusammenschau der Variablenhebungen und Analyseergebnisse wird in der „Übersicht über Variablen II: Variablen, ihre Erhebung und Ergebnisse“ ab Seite 233 gegeben.

IV.1. Ist GM strukturell im Recht und in den Organisationsstrukturen verankert?

Der Prozess der Umsetzung von Gender Mainstreaming steht in Estland am Beginn. Seit 2004 sind die rechtlichen und die institutionellen Voraussetzungen gesichert, um eine Umsetzung langfristig zu ermöglichen. Der Gender Equality Executive ist es mit Unterstützung zivilgesellschaftlicher Kräfte und der Europäischen Union als gewichtigem Argument gelungen, die Verabschiedung ihres Gesetzesentwurfes durchzusetzen. Gender Mainstreaming ist damit als nationale Aufgabe fest verankert. Allerdings sollte die Tatsache dieser rechtlichen Normierung angesichts der spezifischen Public Interest Orientierung der estnischen Verwaltung (u.a. geringe Wertigkeit von Gesetzesimplementation) nicht überbewertet werden. Die geringen Kenntnisse der Beschäftigten der Verwaltung zu Rechtsgrundlagen und Institutionen für

²⁰⁰ Für die Auswertung wird eine andere Reihenfolge benötigt als bei der Aufzählung auf S. 189. Die Kernaspekte sind jedoch die gleichen.

Gleichstellungspolitik verweisen ebenfalls darauf, dass ein Gesetz lediglich die notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für eine Umsetzung ist.

Innerhalb der Ministerialverwaltung ist Gender Mainstreaming weder in etablierten noch in neu geschaffenen Organisationsstrukturen verankert worden. Die Versuche, eine interministerielle Arbeitsgruppe auf der Fachebene einzurichten, sind bisher nicht erfolgreich gewesen. Zu den Gründen des Scheiterns der Arbeitsgruppe gehört vor allem die fehlende Absicherung Top Down, da es keine entsprechenden Aktivitäten auf Leitungsebene, z.B. der Minister, gab. Als Bedingung für die Arbeitsfähigkeit einer solchen Gruppe wären politische Vorgaben und Aufgabenstellungen mit klaren Zielsetzungen nötig. Das strukturelle Defizit der estnischen Verwaltung, interministerielle Zusammenarbeit zu zentralisieren und zu koordinieren, betrifft auch andere Reformaufgaben. An dieser Stelle scheiterten also die Femokrat/-innen daran, Organisationsstrukturen zu etablieren, die es ihnen ermöglicht hätten, ihre Wissensbestände weiterzugeben und dadurch nachhaltig Reformen anzustoßen.

Die Gender Equality Executive hat als Reaktion darauf einen Strategiewechsel vorgenommen: Statt auf eine interministerielle Koordination durch Kooperationsstrukturen innerhalb der Verwaltung setzt sie nun auf die dezentrale Umsetzung durch Wissenstransfer und Netzwerke in Zusammenarbeit mit externen Dritten. Die interministerielle Kooperation soll neu aufgelegt werden und sich nicht mehr entlang allgemeiner Aufgaben strukturieren, sondern gezielt an fachlichen Fragestellungen ausrichten. Die Einbindung verwaltungsexterner Expert/-innen bietet den Beschäftigten, die selbst teilweise aus Wissenschaft und Wirtschaft stammen bzw. an einem Wechsel dorthin interessiert sein könnten, einen besonderen Anreiz für eine solche inhaltliche Arbeit zu Gender Mainstreaming. Das strukturorientierte Instrument der Internen Steuerung, namentlich die dauerhaften Strukturen der interministeriellen Zusammenarbeit, werden also gegen ein wissensorientiertes Instrument der internen Steuerung, der themenzentrierten, ad-hoc-Zusammenarbeit ausgetauscht. Dies entspricht der Arbeitskultur in der Ministerialverwaltung, die durch kurzfristige, projektorientierte Vorgehensweisen unter den Bedingungen der Arbeitsüberlastung und der organisatorischen Instabilitäten aufgrund von Personalisierung von Aufgaben in Verbindung mit der Personalfluktuation geprägt ist.

IV.2. Wer sind die Akteur/-innen der Umsetzung? Sind die Mainstream Akteur/-innen eingebunden?

Im Prozess der simultanen Entwicklung der verschiedenen „Etagen“ der Gleichstellungspolitik war es der Gender Equality Executive möglich, ihre Position sowohl als frauenpolitische als auch als Gender Mainstreaming Akteurin aufzubauen. Sie konnte so ihre Aufgaben innerhalb der Verwaltungsstruktur umfassend definieren. In beiden Bereichen hat sie das Monopol für Expertise und Personal. Identitätskrisen, die die Einführung von Gender Mainstreaming den Women's Policy Mechanisms in anderen Ländern verursacht hat, waren für die junge Ministeriumseinheit in dem Transitionsland kein Thema: Schon lange etablierte gleichstellungspolitische Abteilungen mussten ihre angestammten Zuständigkeiten z.B. für sektorspezifische Politik neu definieren bzw. mit den jeweiligen Ressorts teilen, sowie sich aufgrund des veränderten moderneren Verständnisses von Geschlecht ein neues Selbstverständnis erarbeiten (vgl. Verloo/Benschop 2002). In Estland zeigt schon die Aufgabendefinition im Statut des Sozialministeriums von 2000 dass die Femokrat/-innen von Anfang an Gleichstellungspolitik als Querschnittsthema verstanden (Duale Strategie). Ebenso sind Geschlechterverhältnisse als Ansatzpunkt der estnischen Gleichstellungspolitik festgeschrieben, so dass ein anspruchsvolles Konzept von Gender die Grundlage der Arbeit ist. Damit ist eine Reduzierung der Kompetenzen des Referats auf sektorspezifische Fördermaßnahmen für Frauen ausgeschlossen.

In der Umsetzung von Gender Mainstreaming zeigt sich ein produktives Zusammenspiel der Kompetenzen und Motivation von Femokrat/-innen, der Funktionsfähigkeit des Samtenen Dreiecks und der für die estnische Öffentliche Verwaltung typischen Merkmale wie hohe Spezialisierung, Multitasking und Personalisierung von Themen.

Das offene Personalrekrutierungssystem bewährt sich insofern, als dass es positive Konsequenzen für die Struktur und Zusammenarbeit des Samtenen Dreiecks hat, da Personen aus NGOs und Wissenschaft für das Ministerium gewonnen werden konnten. Die Kleinheit des Landes ermöglicht einen persönlichen Kontakt der Akteur/-innen verschiedener gesellschaftlicher Bereiche. Die personelle Kontinuität in der Zuständigkeit für das Thema in der Person einer estnischen Wissenschaftlerin ermöglichte es, akademische, fachpolitische und verwaltungspolitische Kompetenzen über zehn Jahre aufzubauen.

Der Kompetenzaufbau der Femokratinnen, die aktiv die vielfältigen Möglichkeiten des internationalen Wissenstransfers nutzten (im Rahmen eines „transnational advocacy networks“²⁰¹), ermöglichte diese fortschrittliche Ausrichtung der Gender Equality Executive. Sowohl die Erkenntnisse der aktuellen theoretischen Geschlechterforschung zu Gender als auch Wissen zur gleichstellungspolitischen Politikgestaltung sind im Gender Equality Referat vorhanden. Ein Beispiel hierfür ist, dass sich die Mitarbeiter/-innen das Thema „Männlichkeit“ als einen Arbeitsgegenstand des Referats zu eigen gemacht haben²⁰². Auch die Kompetenzen der Gesetzentwicklung und der Umgang mit Widerstand (z.B. des Justizministeriums), zeigen, dass die fachlichen und politischen Kernkompetenzen für die Umsetzung von Gender Mainstreaming vorhanden sind.

Die materielle und personelle Ausstattung war bisher jedoch, wie auch international angemerkt wurde, kaum ausreichend für die Erledigung der anfallenden Aufgaben. Eine wichtige Rolle zur Linderung der schwierigen Ressourcensituation spielt die Aktivierung Dritter, namentlich der frauenpolitischen Zivilgesellschaft. Hier sind Organisationen und Einzelpersonen mobilisierbar, die ihre Ressourcen zur Verfügung stellen und mit unentgeltlicher Arbeit, wie z.B. der Teilnahme am Ausbildungsprogramm zur Trainerin für die Öffentliche Verwaltung, die Umsetzung von GM unterstützen. Neben der Motivation durch geteilte Core Beliefs war vermutlich auch das Interesse an Kompetenzzuwachs und an Möglichkeiten, bezahlte Fortbildungen anzubieten, ein Grund der Trainerinnen für dieses Engagement. Hier zeigt sich eine Stärke der gleichstellungspolitischen Kooperation von Staat und Gesellschaft in Estland, da beide Seiten in der Lage sind, ein für die andere Seite attraktives Angebot zu machen.

Das Gender Equality Referat kann durch diese Kooperation das Problem der Arbeitsüberlastung, das sich durch ihre Monopolstellung in Gleichstellungsfragen ergibt und sich aufgrund der im Gender Equality Law festgeschriebenen Unterstützungsverpflichtung für die Öffentliche Verwaltung eventuell verstärken

²⁰¹ Keck und Sikkink in Hafner-Burton/Pollack 2002, S. 287.

²⁰² Das Sozialministerium veranstaltete z.B. die Konferenz „New Masculinities. Constructing a broader mindscape of Manhood“ am 7. Dezember 2005 in Tallinn. Für die Verarbeitung transformationsbedingter Erosionen männlicher Identität und Selbstverständnisse (z.B. durch Arbeitsplatzverlust, Verlust der Rolle als Hauptverdiener) stehen Männern aufgrund hegemonialer Männlichkeitsvorstellungen wenig Chancen für eine lösungsorientierte Bewältigung (z.B. durch Hilfesuchen, Ausweitung der Rollen und Rollentausch) zur Verfügung. Gesellschaftlich problematische Bewältigungsreaktionen wie Zunahme von Drogenkonsum (v.a. Alkohol) und Gewalt (z.B. häuslicher Gewalt) sind eine Folge. Dies war der Hintergrund dieser Konferenz (estn. Gesprächspart.).

könnte, entschärfen. Eine solche Stellung der Gender Equality Executive als „Kompetenzinsel“ ist durch die starke Spezialisierung von Personen und damit einhergehenden großen Wissensvorsprüngen zwischen Facheinheiten und der restlichen Verwaltung allgemein nicht ungewöhnlich. In Zukunft kann das Referat jedoch bei fachlichen Anfragen auch auf die externen, durch das Ministerium ausgebildeten Expertinnen, verweisen. Damit ermöglichen die Fachzuständigen, dass bisher monopolisierte Wissensbestände an andere Einheiten in der Verwaltung vermittelt werden und damit langfristig die Kompetenzkonzentration abgemildert wird.

Gleichzeitig zeigt sich anhand der Kooperation für die Fortbildungen aber auch die Schwäche der Gender Equality Executive, die darauf angewiesen ist, auf diese nicht-staatlichen Akteur/-innen zurückzugreifen. Die strukturellen Geschlechterhierarchien in Estland, die den Zugang von Frauen zu Entscheidungszentren und die dortige Rezeptivität von Gleichstellungsanliegen verhindern, führen dazu, dass keine – von internationaler Kooperation unabhängigen – Ressourcen für Gleichstellungspolitik zur Verfügung gestellt werden. Dies perpetuiert wiederum eben diese Hierarchien: Frauen erbringen freiwillig und unentgeltlich qualitativ hochwertige und für die Verwaltungsentwicklung wichtige Leistungen. Das Prestige und die Wichtigkeit der Arbeit wird untergraben, da sie nichts kostet. Eine symbolische Aufwertung des Genderwissens scheiterte, da Professorinnen und Professoren nicht als Trainer/-innen für die Kurse für die Beschäftigten der Öffentlichen Verwaltung rekrutiert werden konnten²⁰³. Darüber hinaus wird die gleichstellungspolitische Arbeit aus der Verwaltung ausgelagert und der Wissenszuwachs erfolgt nicht innerhalb der staatlichen Organisationen.

Das Scheitern der Rekrutierung verweist auf das geringe Prestige von Gleichstellungspolitik. Dieses ist auch in der Studie des Projekts zu Capacity Building und den Reaktionen der Medien auf die Fortbildungsveranstaltungen für die Öffentliche Verwaltung zu GM deutlich geworden. Ohne eine massive Ressourcenausstattung, die das Thema zumindest materiell aufwerten könnte, bleibt eine Beteiligung in dem Bereich weiterhin auf die „üblichen Verdächtigen“ der gleichstellungspolitischen Advocacy Koalition beschränkt. Eine Einbindung von Mainstream Akteur/-innen,

²⁰³ Die geringe Bedeutung von Hierarchien, die sich im sozialen Umgang der Ministerialbeschäftigten zeigt, lässt es fraglich erscheinen, ob Professor/-innen überhaupt eine entscheidende Aufwertung des Themas bewirkt hätten.

sowohl in der Verwaltung als auch außerhalb, ist dann nicht zu erwarten. Damit perpetuiert sich das Problem, dass Gender Mainstreaming ebenfalls ein „reiner Frauenort“ bleibt und darüber seinen geringeren Stellenwert weiter erhält, obwohl es Geschlechterpolitik für Männer und Frauen ist.

Die Einbindung der externen Akteur/-innen bedeutet eine Aktivierung Dritter in paradoxer Weise: Nicht die Dritten werden zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in ihrem Bereich aktiviert, sondern die Dritten aktivieren den Staat. Das Gender Equality Referat sieht offenbar weniger in den verwaltungsinternen Akteur/-innen und Strukturen Chancen, um eine Umsetzung von Gender Mainstreaming zu organisieren. Vielmehr setzt es auf Wissensvermittlung und Interaktion mit verwaltungsexternen Akteur/-innen, die Veränderungen in der Öffentlichen Verwaltung induzieren sollen. Expert/-innen aus NGOs und aus der Wissenschaft sollen die Öffentliche Verwaltung zur gleichstellungsorientierten Weiterentwicklung ihrer Ansprüche an die Facharbeit und Aufgabenerledigung aktivieren. Bei der Fortbildungsplanung im Twinning Projekt zu Capacity Building wurde von Anfang an nicht auf die gängigen verwaltungsinternen Strukturen für Fortbildung gesetzt, sondern ursprünglich vor allem auf Externe aus der Universität. Dies in der Hoffnung, dass sie durch die Überarbeitung ihrer Curricula langfristig den Blickwinkel der Gleichstellungsorientierung in die Ausbildung des potenziellen Verwaltungspersonals integrieren. Als die Rekrutierung von Professor/-innen scheiterte, wurden schließlich andere verwaltungsexterne Personen gewonnen.

In den Planungen für eine neu aufgelegte, themenzentrierte interministerielle Arbeitsgruppe und den Gleichstellungsrat sollen ebenfalls die externen Dritten mit Aufklärung und Information in die Verwaltung hineinwirken. Ihre Mitarbeit soll positive Effekte für das verwaltungsinterne Lobbying für Gender Mainstreaming als auch eine Öffentlichkeitswirksamkeit in der Gesellschaft haben. Es bleibt abzuwarten, ob es gelingt, für diese Gremien Männer zu gewinnen, um eine neuerliche Marginalisierung des Themas zu vermeiden.

IV.3. Ist Gender Mainstreaming inhaltlich in die Facharbeit verankert?

Bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming wurde bislang der Schwerpunkt auf die Erarbeitung rechtlicher Grundlagen und auf die Wissensvermittlung gelegt. Ein Schwerpunkt neben der Erstellung von Broschüren und der Internetseite war die

Sensibilisierung der Beschäftigten der Öffentlichen Verwaltung durch einführende Fortbildungsveranstaltungen. Dies war der erste, vorbereitende Schritt, um die Ministerialbeamt/-innen auf Gender Mainstreaming aufmerksam zu machen und sowohl Vorbehalte als auch Desinteresse abzubauen. Die bisherigen Fortbildungen, die bezüglich ihrer Reichweite sowohl horizontal (über die Hälfte der Ministerien) als auch vertikal (Leitungspersonal der Verwaltung war anwesend, ein Drittel kam von der lokalen Ebene) als erfolgreich einzustufen sind, hatten Grundlagen zu Geschlechterverhältnissen und GM zum Inhalt. Durch die Informationen zu Datenbanken (Statistikdatenbanken) und Instrumenten für die gleichstellungsorientierte Folgenabschätzung wurden erste Hinweise auf eine Integration der Gleichstellungsorientierung in der Aufgabenerledigung gegeben. Der Erfolg der Fortbildung zu Gender Mainstreaming wäre aber nicht möglich gewesen ohne den massiven Werbeinsatz im Rahmen eines EU Projekts, für das personelle und finanzielle Ressourcen durch die EU bereit gestellt wurden. Auch die klaren, vertraglich fixierten Ziele, die das Sozialministeriums auf messbare Zielgrößen, wie die Anzahl der fortgebildeten Beamt/-innen verpflichtete, sorgten für produktiven Erfolgsdruck.

Das im Rahmen des Twinning Projekts entstandene Trainerinnen-Netzwerk war unter anderem zum Zwecke regelmäßiger Schulungen auch nach Projektabschluss hinaus konzipiert worden. Bisher jedoch (Stand Juli 2006) haben keine weiteren Schulungen von Beamt/-innen stattgefunden (estn. Interviewpart.). Der Grund liegt weniger in den schwierigen Arbeitsbedingungen für die Trainerinnen, als vielmehr an den begrenzten Kapazitäten der Mitarbeitenden in der Öffentlichen Verwaltung. Sowohl die Arbeitsüberlastung als auch die fehlende politische Vorgabe trotz rechtlicher Verpflichtung seit 2004 sind Gründe für ein sehr geringes Interesse von Seiten der potenziellen Zielgruppen.

Neben den organisatorischen Schwierigkeiten der Ressourcenknappheit scheint ein Fortbildungsangebot zu Gleichstellungspolitik und Gender Mainstreaming insgesamt nicht attraktiv genug zu sein, als dass sich Abteilungen oder Fortbildungsreferate aktiv darum bemühen würden. Denn ein wichtiger Grund, weshalb kein Interesse an Schulungen besteht, ist, dass die Bedeutung der Geschlechterverhältnisse im eigenen Politikfeld nicht gesehen wird. Den Bedarf nach konkreter, anwendungsorientierter Fortbildung äußerten Leitungspersonen im Rahmen des Twinning Projekts zu Capacity Building. Das Thema Gleichstellung solle nicht mehr abstrakt anhand von Grundlagen

zu Geschlechterforschung und Geschlechterverhältnissen vermittelt werden, sondern auf die konkreten Aufgaben der Beschäftigten bezogen werden.

Einer solchen Integration der Gleichstellungsorientierung in die Facharbeit stehen jedoch grundlegende Probleme entgegen. Die hohe Spezialisierung der Beschäftigten und die geringe Zahl an Personen, die zu einem Politikfeld arbeiten, macht die Konzeption von konkreter, referatsbezogener Fortbildung nahezu unmöglich. Darüber hinaus entsteht durch das offene Rekturierungssystem mit der recht hohen Fluktuation des Personals und durch die fehlende institutionelle Verantwortung für Fortbildung ein weiteres Problem. Der Aufwand, der für dezentrale und inhaltlich speziell abgestimmte Fortbildungen betrieben werden muss, steht unter dem ungewissen Vorzeichen, ob sich diese Investition lohnt: Induziert sie organisationelles Lernen oder ist es eine Investition in eine individuelle Person, die ihr Wissen bald nicht mehr in die Facharbeit einbringen wird?

Planungen sahen weitere Fortbildungseinheiten für die Trainerinnen vor, die zu ressortübergreifenden Handlungsfelder der Verwaltung (z.B. Verwaltung der Europäischen Strukturfonds, Gesetzesfolgenabschätzung oder Budgetverwaltung) geschult werden sollten. Am Beispiel des Gender Mainstreaming zu allgemein notwendigen Kompetenzen der Verwaltung zu schulen und so Personal aus unterschiedlichen Politikfeldern anhand der Aufgaben zusammengefasst zu unterrichten, würde sowohl die Attraktivität eines solchen Angebots erhöhen als auch eine effiziente Fortbildungsplanung ermöglichen. Ohne materielle Ressourcen zur Ausbildung der Trainerinnen und ohne erneute Aktivitäten zur Aktivierung des Personals für die dann erfolgenden Fortbildungen ist die Umsetzung der Planungen allerdings nicht wahrscheinlich. Von nationaler Seite ist die Bereitstellung von finanziellen Mitteln aufgrund des geringen Stellenwerts des Themas jedoch nicht zu erwarten.

Insgesamt ist auch problematisch, dass die estnische Verwaltung eine institutionelle Umgebung ist, in der Fortbildung keinen konkreten Beförderungsnutzen hat und die dauerhafte Arbeitsüberlastung einer Fortbildungsbereitschaft entgegen steht. Die Nutzung solcher Fortbildungsangebote zu Genderkompetenz wird, wie in der Fortbildung und Karriereplanung bisher, von der Affinität einzelner Führungspersönlichkeiten und einzelner Mitarbeitenden zum Thema abhängen. Andererseits sind die schwierigen Bedingungen der Karriereplanung in der estnischen

Verwaltung eine Chance für die Diffusion von Gleichstellungswissen. Ausgehend von der Tatsache, dass die Struktur der Verwaltung den Beschäftigten aufgrund ihrer Größe und begrenzten Hierarchieebenen nur wenige Möglichkeiten zur beruflichen Weiterbildung und zu ‚learning on the job‘ bieten kann, könnten die individuellen Strategien des ‚job enlargement‘ und ‚job enrichment‘ durch gezielte Fortbildungsangebote aufgegriffen werden. Die Integration von Gleichstellungsorientierung könnte als eine Möglichkeit der Neudefinition der Aufgabenerledigung angeboten werden.

Das Engagement und die Überzeugungsfähigkeit des Gender Equality Referats auf einzelne Personen wird weiterhin von entscheidender Bedeutung bleiben. Denn bei fehlendem Interesse der politischen Führung und ihren begrenzten Fähigkeiten der politischen Steuerung gilt umso mehr: „Abgesehen von (...) indirekte[r] politische[r] Steuerung bestimmen Einstellungen und Einschätzungen der Bürokraten, welche Gestalt ein Vorhaben (...) annimmt“ (Schnapp 2001, S. 15). Diese können umso stärker wirken, je schwächer die Führung durch Leitungspersonen ist. Die Zusammensetzung der Öffentlichen Verwaltung mit einem hohen Anteil junger Personen und vieler Frauen in Führungspositionen als auch der Dominanz von Spezialisten scheint tendenziell positiv für die inhaltliche Verankerung der Gleichstellungsorientierung zu sein, da sich diese Personengruppen als vergleichsweise aufgeschlossen und genderkompetent herausgestellt haben (Kirch/Kuhl/Sellach 2006).

Die typischen Arbeitsweisen von public interest orientierten Verwaltungen ermöglichen laut Verwaltungswissenschaften eine pragmatisch-flexible Aneignung neuer Arbeitsabläufe und -formen (Pollitt/Bouckaert 2004, S. 53). Dies gilt jedoch nur bei schnell zu bewerkstelligenden Prozessen des Umlernens und einfachen Arbeitsroutinen, nicht aber bei Reformprozessen, deren Zielsetzungen unter anderem die inhaltliche Neudefinition von Aufgaben und die Reorganisation von Arbeitsweisen ist. Dies erfordert anspruchsvolle organisationelle und individuelle Lernprozesse. Bei Gender Mainstreaming Prozessen kann aus schnellen Aneignungsfähigkeiten darum kein Nutzen gezogen werden. Es ist ein wissensbasiertes Reformprojekt, das an kognitiven und normativen Grundlagen (Vorstellungen von Geschlecht und Geschlechterrollen, Haltung zu Männern und Frauen) ansetzt und durch das Gleichstellung als ubiquitäres Fachziel definiert wird. Hier liegt eine grundlegende Unvereinbarkeit des Konzepts Gender Mainstreaming mit den Gegebenheiten des estnischen Verwaltungsalltags vor.

Die strategische Entscheidung des Gender Equality Referats in Zukunft nicht mehr auf zentrale Arbeitsstrukturen, sondern vielmehr auf themenzentrierte, kurzfristige Zusammenarbeiten zu setzen, kommt diesen Bedingungen entgegen. Für eine erfolgreiche Zusammenarbeit wird es dennoch nötig sein, eine gewisse Kontinuität, durch die gemeinsame Wissensbestände überhaupt erst aufgebaut werden können, zu schaffen.

Dem Gender Equality Department fehlt auch der Einfluss auf die existierende interministerielle Arbeitsgruppe der Fortbildungszuständigen, um das Thema Gleichstellung hierin zu verankern. Ebenso ist die Integration der Trainerinnen in das Curriculum des Centre of Public Service Training, das der Staatskanzlei untersteht, nicht erfolgt. Es obliegt der Leitung der Institution, ob beispielsweise im Rahmen des Drei-Tage-Einführungskurses für Neuanstellungen eine Einheit durch die ausgebildeten Trainerinnen zu GM durchgeführt wird. Auch eine Zusammenarbeit mit der Public Service Academy, die dem Innenministerium unterstellt ist, erweist sich aufgrund des Desinteresses als schwierig (estn. Interviewpart.).

Ein weiteres strukturelles Problem für die inhaltliche Ausrichtung der Facharbeit auf Gleichstellung bleibt die fehlende Datengrundlage. Ohne routinemäßig geschlechterdifferenziert erhobene Daten ist die Facharbeit nur unter besonderem Aufwand oder gar nicht gleichstellungsorientiert zu erledigen. Die systematische Differenzierung nach Geschlecht ist jedoch (wie der diesbezüglich fehlende Erlass für Statistiken zeigt) nicht als Aufgabenstellung für die statistischen Behörden vorgesehen. Der Beitrittsprozess zur Europäischen Union wäre eine Gelegenheit gewesen, eine solche grundlegende Voraussetzung für die Umsetzung von Gender Mainstreaming zu schaffen. Jedoch haben weder die Europäische Union noch das Gender Equality Referat hierauf gedrungen. Es bleibt abzuwarten, ob durch die Umsetzung des Gesetzes über die Gleichstellung der Geschlechter dieser Missstand behoben werden wird.

Insgesamt ist eine zentral organisierte, inhaltliche Verankerung von Gender Mainstreaming in der Facharbeit aufgrund der strukturellen Bedingungen, insbesondere im Personalmanagement, nicht möglich. Erste erfolgreiche Schritte zur Integration hat das Gender Equality Referat durch selbstständige und dezentrale Fortbildungsveranstaltungen gemacht. Durch die Bildung eines Netzwerks von Expertinnen als Fortbilderinnen und Ansprechpartnerinnen für die Öffentliche Verwaltung wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Genderkompetenz zur

Verfügung steht. Allerdings stehen sowohl die generell schwierige Fortbildungssituation als auch die Ressourcensituation, die weitere dezentrale Trainingsreihen nicht ermöglicht, sowie das fehlende Interesse aufgrund der inexistenten politischen Nachfrage und die Unkenntnis zur Relevanz des Themas einer Nutzung dieser bereitgestellten Kompetenz entgegen.

Ohne dass von politischer und gesellschaftlicher Seite die Notwendigkeit zur Gleichstellungsorientierung unterstützt wird, ist es insgesamt schwer vorstellbar, dass die zufällige Integration von gleichstellungsrelevantem Wissen systematischer in die ohnehin individualisierten Lernprozesse der Organisation Verwaltung erfolgen wird. Eine Nachfrage nach der im Referat und im Trainerinnennetzwerk vorhandenen Expertise wird sich vorerst nicht ergeben. Damit bleibt die Ghettoisierung verwaltungsrelevanten Fachwissens innerhalb des Samtenen Dreiecks bis auf weiteres erhalten.

IV.4. Werden Gender Mainstreaming und Verwaltungsmodernisierung gekoppelt? Wie erfolgt die ressortübergreifende Koordination?

Querschnittsreformen in der estnischen Öffentlichen Verwaltung sind allgemein schwierig umzusetzen. Bisherige Ansätze zu grundlegenden Reformen der Verwaltung scheiterten bisher vor allem daran, dass eine starke und einheitlich agierende Core Executive fehlt, die Querschnittsreformen effektiv umsetzen könnte. Die politische Diskontinuität auf Regierungsebene erschwert eine langfristige Durchführung von Veränderungsprozessen zusätzlich. Die Schwierigkeiten der politischen Steuerung der Öffentlichen Verwaltung führen darüber hinaus, wie das Beispiel des Pay-for-Performance-Projekts eindrücklich zeigt, zu nicht-intendierten Effekten von Modernisierungsversuchen.

Eine sichtbare Kooperation zwischen dem Gender Equality Referat mit den für Verwaltungsmodernisierung zuständigen Stellen ist bisher nicht erfolgt. Die geringe Effektivität letzterer lässt vermuten, dass sich das Referat damit nicht grundlegender Chancen beraubt. Die fehlende Zusammenarbeit bedeutet trotzdem, dass weitere Reformversuche – so dezentral und kurzfristig sie jeweils auch sein mögen – ohne die Berücksichtigung der Gleichstellungsorientierung stattfinden werden. Andere

Verwaltungseinheiten werden folglich keine selbständigen Aktivitäten zur Integration der Gleichstellungsorientierung entfalten.

Die Gender Equality Executive ist beispielsweise nicht in die interministeriellen Planungen zur Einführung von Gesetzesfolgenabschätzungen in die Ministerialverwaltung einbezogen. Zwar ist das Sozialministerium in diesem Arbeitskreis vertreten, doch nicht durch das Gender Equality Referat. Dies liegt zum einen vermutlich an der Arbeitsbelastung des Referats. Zum anderen ist aber auch das Desinteresse der beteiligten Einheiten ein Grund, da sie die ohnehin schon anspruchsvolle Aufgabe, Beschäftigte zur routinemäßigen Folgenabschätzung bei der Programm- und Gesetzesentwicklung zu befähigen, nicht noch mit Gender Mainstreaming belasten wollen²⁰⁴. Die ohne Fortbildung nicht zu beantwortende „Relevanzfrage“, ob Gleichstellung denn überhaupt für die eigene Facharbeit von Bedeutung ist, stellt ein grundlegendes Problem für die Einbeziehung der jeweiligen fachzuständigen Einheiten in die Umsetzung dar.

Allgemeine strukturelle Koordinierungsprobleme, arbeitsorganisatorische Gründe aber auch Vorbehalte der für Reformen zuständigen Einheiten bedingen, dass die Querschnittsaufgabe Gleichstellung nicht mit Verwaltungsmodernisierung gekoppelt wird.

IV.5. Ist GM überall präsent: horizontal in den Ministerien, vertikal in den Gebietskörperschaften?

Die Zuständigkeit für die Förderung der Gleichstellung im Sinne von GM ist durch das Gender Equality Gesetz allen nationalstaatlichen und lokalen Institutionen übertragen worden, die bei dieser Aufgabe vom Gender Equality Referat unterstützt werden sollen. Dessen Zuständigkeit ist laut Statut des Sozialministeriums die Koordinierung von GM. Die formale Grundlage für eine ubiquitäre vertikale und horizontale Beteiligung ist damit gegeben. Die Idee der Ubiquität ist damit in den Umsetzungsgrundlagen enthalten, aber aufgrund der strukturellen Bedingungen nicht zentral umsetzbar.

Die Zuständigkeitsverteilung bedeutet bei den gegebenen Kompetenzverteilungen, dass eine für Gleichstellungspolitik typische Kompetenzasymmetrie eingebaut ist. Wie in

²⁰⁴ Informelle Mitteilung d. Vertret. des Sozialministeriums in der interministeriellen Arbeitsgruppe zu Gesetzesfolgenabschätzung.

anderen Ländern auch ist die Koordinationszuständigkeit für Gleichstellung an eine Stelle gegeben worden, die fachlich und politisch hochkompetent ist, der aber die autoritativen Kompetenzen für die Umsetzung einer Querschnittsaufgabe fehlen²⁰⁵. Die Übertragung der Zuständigkeit für die Umsetzung von Gender Mainstreaming an alle nationalstaatlichen und lokalen Institutionen ist wiederum fachlich nicht abgesichert, da die Genderkompetenz ausschließlich in einem Referat im Sozialministerium konzentriert ist.

Insgesamt ist zwischen der horizontalen autoritativen Kompetenz des Gender Equality Referats zur ressortübergreifenden Implementation und der vertikalen autoritativen Kompetenz des Sozialministeriums zur Implementation in unteren Gebietskörperschaften zu unterscheiden.

Die horizontale Koordination ist in der estnischen Ministerialverwaltung aufgrund der Heterogenität der Ministerien ein allgemeines Problem, sowohl was die Personalentwicklung als auch die verwaltungskulturellen Aspekte (z.B. angelsächsisch orientiertes Finanzministerium, kontinental-europäisch orientiertes Justizministerium) betrifft. Die Eigenschaft von Gender Mainstreaming als wissensintensives Reformprojekt, das auf eine grundlegende Veränderung von Institutionenkultur, nämlich auf die Integration der Gleichstellungsorientierung ausgerichtet ist, erweist sich vor dem Hintergrund der kulturellen Heterogenität als besonders problematisch. Die Diffusion der umsetzungsnotwendigen Wissensbestände im Sinne der kognitiven Beeinflussung normativer Orientierungen ist ohnehin schon ein anspruchsvolles Unterfangen. Ohne Top Down Commitment und ohne starke und interessierte Koordinierungsinstanzen (Core Executive) ist es dem Gender Equality Referat überlassen, in diesen schwierigen strukturellen Bedingungen und ohne gesellschaftlichen und politischen Rückenwind nachhaltige Kooperationsbeziehungen in der Verwaltung aufzubauen. Die Femokrat/-innen bleiben im Wesentlichen, wie andere Reformakteur/-innen auch, auf ihre eigenen Fähigkeiten angewiesen, Ressourcen zu heben, die Einbindung anderer dezentral zu organisieren und die sich jeweils anbietenden institutionellen Spielräume zu nutzen.

Die Heterogenität der Ministerien birgt aber auch Chancen. In unterschiedlichen Ministerien können aufgrund der Charakteristiken der Politikfelder unterschiedliche

²⁰⁵ Eine Ausnahme ist Irland, wo das Justizministerium für die Umsetzung von Gender Mainstreaming

Entscheidungsfindungsstile wirksam sein. So gibt es Bereiche, wie die Umweltpolitik, wo die Einbindung von Interessengruppen und eine am Gemeinwohlinteresse geleitete Kooperation eher wahrscheinlich sind. Hier werden Ergebnisse durch einen tendenziell konsensdemokratischen Politikstil erzielt und sind Kooperationspotenziale und Synergien zwischen unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Fragestellungen möglich (vgl. UNDP Estonia Download: 12.08.2004, vgl. auch Randma-Liiv 2005). In den Gruppeninterviews, die im Rahmen des Twinning Projekts zu Capacity Building mit Vertreter/-innen unterschiedlicher Ministerien zu Fortbildungsbedarfen durchgeführt wurden, wurden diese Schnittpunkte deutlich. So sahen Femokratinnen und Vertreter des Umweltministeriums Interessenkoalitionen bei der Sensibilisierung der Beschäftigten für die gesellschaftspolitische Bedeutung ihrer Arbeit und bei der Dringlichkeit der Einführung von Folgenabschätzungen. In Politikbereichen, in denen mehrheitsdemokratische Prozesse wie Verhandlung, Tausch und Entscheidungen ohne Einbindung abweichender Interessen stattfinden (vgl. ebd.), z.B. im gleichstellungspolitisch relevanten Bereich der Steuergesetzgebung (Gender Budgeting²⁰⁶), sind andere Formen der Zusammenarbeit nötig. Hier fallen die schwache strukturelle Position und die fehlenden Machtressourcen der Gender Equality Executive als Tauschmittel negativ ins Gewicht.

Die Heterogenität der Ministerien bietet also unterschiedliche Kooperationschancen und inhaltliche Anknüpfungspunkte die für eine ubiquitäre Umsetzung von GM nutzbar sind.

Für die Ubiquität von Gender Mainstreaming auf der lokalen Ebene ist zu bedenken, dass die stark unitaristische, zentralistische vertikale Staatsorganisation Estlands ein potenzieller Pluspunkt ist. Die vertikalen autoritativen Kompetenzen der zentralstaatlichen Aufsichtsbehörden sind weitgehend. Da die Zentralregierung Einfluss auf fast alle Bereiche und Aufgabendefinition hat, kann sie diesen Handlungsradius nutzen, um Reformen anzuschieben und die inhaltliche und organisatorische Ausrichtung vorzugeben. Der Nationalstaat ist aufgrund seiner starken Position und auch aufgrund der Gepflogenheit, von seinen Mitsprachekompetenzen bei der Aufgabenerledigung Gebrauch zu machen – nicht zuletzt durch die Stärkung des

zuständig ist.

²⁰⁶ Gender Budgeting ist die geschlechterdifferenzierte Analyse der öffentlichen Haushalte. Für eine gute Einführung und Übersicht internationalen Gender Budgetings siehe IMAG GM 2007.

politischen Einflusses auf die Landräte – in der Lage, Qualitätsstandards und Umsetzungsvorgaben zu formulieren. Insbesondere die Ansiedlung der fachlichen Zuständigkeit für GM im Sozialministerium, das nicht nur einen erheblichen Teil des Staatsbudgets verwaltet, sondern über die Mittelvergabe die Aufgabenerledigung der Kommunen direkt steuern kann, scheint von Vorteil. So ist in den sozialpolitisch zentralen Bereichen Gesundheit, Sozialhilfe (z.B. Altenhilfe) und Arbeitspolitik (z.B. Arbeitslosigkeit) eine direkte Steuerung denkbar. Langfristig wäre also in diesem Bereich potenziell mit einer Umsetzung und einer relativen Ubiquität von Gender Mainstreaming in den unteren Gebietskörperschaften zu rechnen.

Die Ergebnisse verwaltungswissenschaftlicher Studien schränken diese Annahme jedoch ein: Laut Pollitt und Bouckaert (2004, S. 41ff) sind Querschnittsreformen in unitaristischen, zentralistischen Ländern vom Fokus her stärker output-orientiert. Sie sind breit in der Zielsetzung, also nicht auf einzelne Bereiche beschränkt, und sie werden einheitlich in unterschiedlichen staatlichen Institutionen durchgeführt. Dies liegt darin begründet, dass die Verteilung der Zuständigkeiten direkte Auswirkungen auf den Haushalt hat: Ist der Zentralstaat für das Budget der finanziell größten Aufgaben zuständig, liegt die effiziente Umsetzung in seinem Interesse. Weniger relevant sind eher langfristige und strategische Reformen mit nicht monetär messbaren Zielsetzungen, wie optimierten Wirkungen politischer Planungen (policy impact) oder allgemein besseren Politikergebnissen (overall outcome).

Gender Mainstreaming gehört jedoch zu den Reformen, deren Erfolge sich nicht einfach quantifizieren lassen. Es ist zumindest theoretisch aufgrund seiner Eigenschaft als langfristige, qualitative Reform nicht die Reformart mit der höchsten Umsetzungswahrscheinlichkeit in zentralistischen Staaten. Von den verwaltungswissenschaftlichen Erkenntnissen aus – die, wie hier einschränkend erwähnt werden muss, an westlichen Industrienationen entwickelt wurden – erscheint die Implementationsvorgabe an nachgeordnete Bereiche unwahrscheinlich.

Andererseits sind die Femokrat/-innen in Estland auf dem Stand der internationalen Diskussionen. Dies gilt, wie sich anhand der vom Gender Equality Referat publizierten Handreichungen zu Folgenabschätzungen und Internetveröffentlichungen zeigt, auch für die notwendigen Controlling-Instrumente. International und national werden

Gleichstellungsindikatoren entwickelt²⁰⁷, die es ermöglichen sollen, den „Gleichstellungsmehrwert“, der durch die Umsetzung von Gender Mainstreaming entsteht, zu messen. Es ist also zu vermuten, dass die Gender Equality Executive bei entsprechenden Kapazitäten in der Lage wäre, Gender Mainstreaming zu quantifizieren und somit ein output-orientiertes Vorgehen der Umsetzung zu stärken. Die Kompatibilitätsprobleme, die Gender Mainstreaming konzeptionell für Reformen in zentralistischen Staaten aufweist, könnten durch die Fachkompetenz der Gender Equality Executive womöglich gemildert oder beseitigt werden.

Allerdings stellt sich dann das grundlegende Problem der fehlenden Akzeptanz des Themas Gleichstellung in der politischen Elite. Solange diese keine Notwendigkeit für die Umsetzung von Gleichstellung im Regierungshandeln und in der Exekution der Staatsaufgaben sieht, wird es nicht zu einer breiten, einheitlichen Durchsetzung im Einflussbereich der einzelnen Ministerien kommen. So bleiben die Umsetzungsmöglichkeiten, die der Zentralstaat hat, für Gender Mainstreaming ungenutzt. Neben der Fähigkeit der Gender Equality Executive wird eine vertikale Umsetzung also auch von einem veränderten politischen Interesse an Gender Mainstreaming abhängen. Dass Personen und Institutionen für Gender Mainstreaming zu interessieren sind, zeigt die Teilnahme an den Fortbildungsveranstaltungen im Rahmen des Twinning Projekts zu Capacity Building. Hier wurden die Beschäftigten der lokalen Ebene gezielt in den Kreis der zu Schulenden aufgenommen und sie stellten dann ein Drittel der Teilnehmenden.

Eine weitere Schwierigkeit für eine ubiquitäre Umsetzung ist, dass bisher die Zuständigkeit für Gender Mainstreaming weder auf lokaler Ebene noch im nachgeordneten Bereich geregelt ist. Im Konzept des Gender Management Systems ist eine Lösung für dieses Zuständigkeitsvakuum vorgesehen. Dezentrale Einheiten, die in allen wichtigen Institutionen eingerichtet werden, sollen in der heterogenen Landschaft der Kommunen und Behörden Ansprechpartner für die Koordination einer nationalen Vorgabe der Gleichstellungsorientierung sein. Die Kontakte, die im Rahmen des Twinning Projekts geknüpft wurden, könnten sich aufgrund der Freiwilligkeit der Fortbildungsveranstaltung als Möglichkeit zur aktiven Vergrößerung der Advocacy Koalition auf die unteren Gebietskörperschaften erweisen. Durch eine Kooperation

²⁰⁷ Für eine Übersicht siehe Sellach/Enders-Dragässer u.a. 2003, S. 88ff.

zwischen der Gender Equality Executive und der lokalen Ebene könnte eine Umsetzung punktuell und auf verschiedene Kommunen konzentriert erfolgen.

IV.6. Wird Gender Mainstreaming Top Down umgesetzt?

In Estland wird GM nicht Top Down umgesetzt, da es nicht auf der Agenda der politischen Elite steht. In den politischen Parteien ist kein ausreichendes Potenzial vorhanden, dieses Thema im Prozess der Interessenartikulation aufzugreifen: Die Frauensektionen der Parteien sind insgesamt zu schwach und werden darüber hinaus auch durch das gesellschaftspolitische Klima nicht bestärkt, das bisher wenig Affinität gegenüber gesellschafts- und sozialpolitischen Interventionen aufweist. Die geringe Repräsentanz von Frauen und die tendenziell gleichstellungsfeindliche Haltung des Parlaments – die sich deutlich in den Lesungen des Gender Equality Laws gezeigt hatte (Laas 2003) – aber auch die allgemein schwach entwickelten Kompetenzen für Politikentwicklung bei den Parteien, bedingen, dass GM in Estland kein Thema in den Machtzentren ist.

Die Frauenorganisationen in Estland prägen die zivilgesellschaftliche Landschaft zwar entscheidend und ihre anti-etatistische Haltung ist untypisch gering ausgeprägt, wie das Engagement einzelner Personen und Organisationen im Samtenen Dreieck zeigt. Aber sie sind nicht explizit gleichstellungspolitisch oder feministisch ausgerichtet und bieten so auch wenig allgemeinen, dauerhaften Lobbydruck auf die politische Elite für die Berücksichtigung von Fraueninteressen und die Gestaltung der Geschlechterverhältnisse.

Gender Mainstreaming hat in Estland in der politischen Elite keine sichtbaren Befürworter/-innen und damit ist es auch keine Top Down Strategie. Die Umsetzung entspricht vielmehr dem „expert-bureaucratic model“ (Beveridge/Nott u.a. 2000), bei dem vor allem Spezialist/-innen in der Öffentlichen Verwaltung über die Fachkompetenz verfügen, Organisationsreformen anzustoßen und die entsprechenden Arbeitsweisen zu entwickeln. Es war vornehmlich die Ministerialverwaltung, die die Umsetzung von Gender Mainstreaming initiiert, vorbereitet und vorangetrieben hat. Und bis 2004 fehlte ihr dafür ein explizites nationales politisches Mandat, welches letztendlich erst aufgrund des EU Beitritts erteilt wurde.

Die bisherigen Aktivitäten zu Gender Mainstreaming sind ohne die Zusammenarbeit und die Finanzierung internationaler Organisationen wie der UNO und der EU nicht

denkbar. Die nationale Seite kofinanzierte die Aktivitäten lediglich. Durch Kooperationsprojekte, die typischerweise jedoch immer zeitlich begrenzt und auf inhaltliche Schwerpunkte fokussiert sind – sogenannte „On-/Off-Projekte“ (estn. Interviewpart.) – konnten Finanzen für Gender Mainstreaming organisiert werden. Eine eigenständige nationale Finanzierung für die Umsetzungsaktivitäten ist bisher nicht erfolgt.

Die Analyse der Akteur/-innen und der Advocacy Koalitionäre hat gezeigt, dass Gender Mainstreaming in Estland eine Bottom Up Strategie ist: Es ist ganz klar eine „bürokratische Politik“, die nur aufgrund einzelner Akteur/-innen in der Ministerialverwaltung zustande kam. Diese nutzten die diskursiven „Windows of Opportunities“ in Form von Vorgaben und Chancen der EU und konnten damit ihre geringe Policy Influence ausgleichen. Dass nicht-ministerielle Koalitionärinnen hinzugezogen wurden, denen die Gender Equality Executive durch die Ausbildung zur Trainerin für die Öffentliche Verwaltung einen Expertinnenstatus verschaffte, verdeutlicht, dass die konzeptionelle Anlage von GM als „Top“ Projekt nicht umgesetzt werden konnte. Allerdings wurden den estnischen Umsetzungsbedingungen angemessene Lösungen gefunden.

Die zunehmende Ausrichtung auf eine Zusammenarbeit mit Dritten zeigt sich sowohl im Ansatz, externe Expert/-innen für den Wissenstransfer in die Öffentliche Verwaltung auszubilden, in der Konzeption für die neue interministerielle Arbeitsgruppe als auch in den Planungen für den Gleichstellungsrat. Femokrat/-innen in Estland setzen neben der Umsetzung durch die Verwaltung, dem expert-bureaucratic model, zunehmend auf ein partizipatives Vorgehen in der Umsetzung (participatory-democratic model, Beveridge/Nott u.a. 2000).

Das Ergebnis des fehlenden Top Down ist auf den ersten Blick negativ zu bewerten. Es ist nicht gelungen, GM als Top Down Strategie mit hoher Priorität auf der administrativ-politischen Agenda zu platzieren. Keine der Regierungen hat die Umsetzung der gleichstellungspolitischen Strategie in das offizielle Regierungsprogramme erhoben. Dabei wäre der mehrheitsdemokratische Politikstil, der in Estland vorherrscht, an sich förderlich für Reformprojekte mit einem breiten, konzeptionellen Anspruch, wie dies Gender Mainstreaming ist. Hierbei muss jedoch eingeschränkt werden, dass in Estland aufgrund der Dezentralität und Heterogenität der Öffentlichen Verwaltung grundlegende Umsetzungskompetenzen fehlen. Außerdem ist

zu bedenken, dass die „Regierungsnatur“ (Nature of Government) auch Nachteile hat, wenn Reformen Top Down in Angriff genommen werden. Die Einschätzung von estnischen Insider/-innen verweist darauf, dass eine Identifikation von Reformen mit Regierungskoalitionen eine Gefährdung der Nachhaltigkeit für die Projekte darstellt. Bei Regierungswechseln werden im „Majority Style“ Regierungsprojekte gestoppt oder Prioritäten komplett verschoben. Längerfristige Reformprojekte mit nachhaltiger Wirkung sind unter den estnischen mehrheitsdemokratischen Bedingungen kaum möglich.

Da Gender Mainstreaming auf wenig Konsens in der Gesellschaft und in der politischen Elite rechnen kann, ist es also vielmehr positiv zu bewerten, dass es nicht Top Down umgesetzt wird. Damit fehlt zwar der durch die schwache politische Führungsfähigkeit ohnehin wenig effektive Umsetzungsdruck von oben, gleichzeitig aber auch die Möglichkeit, dass das kontroverse Thema im Spiel der politischen Profilierung „verheizt“ wird. Die geringe politische Aufmerksamkeit hat es den Femokrat/-innen bisher ermöglicht, dezentral und Bottom Up die Ministerien, nachgeordneten Behörden und Gebietskörperschaften zu freiwilligen Kooperationen zu bewegen. Die fehlende Aufmerksamkeit für das Thema könnte aber auch Marginalisierungseffekte zeitigen, wenn die Femokrat/-innen nicht mehr auf ein vermeintliches – eventuell durch den EU Beitritt bedingtes – Wohlwollen rechnen können.

Die Tatsache, dass die politische Führung bisher nicht die entscheidende Rolle für das Reformvorhaben gespielt hat, relativiert auch die Bedeutung des Ownership-Potenzials. Das gestörte Verhältnis zwischen der politischen Elite und der Öffentlichen Verwaltung würde nur dann die in der Forschung formulierten negativen Auswirkungen auf die Umsetzung und die Nachhaltigkeit von Reformen haben, wenn Gender Mainstreaming tatsächlich ein politisches Projekt gewesen wäre. Als Projekt der Verwaltung jedoch hat das Minister-Mandarin-Verhältnis, ausgehend von einer durch die internationalen Verpflichtungen garantierten Neutralität der politischen Spitze, aber kaum einen Einfluss.

Als entscheidender für das Ownership-Potenzial hat sich die fachliche Spezialisierung und Monopolisierung von Wissen herausgestellt. Der extrem große Wissensvorsprung, den die Femokrat/-innen in den letzten Jahrzehnten aufgebaut haben, führt zu einem Vermittlungsproblem zwischen ihnen und den zur Umsetzung angehaltenen Kolleg/-innen. Die Einsicht in die Relevanz von Geschlechterverhältnissen ist eine

Vorbedingung für die Bereitschaft, in die individuelle und organisatorische Wissensakkumulation zu Gender Mainstreaming zu investieren. Die Integration der Gleichstellungsorientierung in die Arbeit der Verwaltung bedarf eines sehr großen Wissenstransfers. Tiefliegende kognitive und normative Elemente zu grundlegenden gesellschaftlichen Institutionen müssen verändert werden. Das alltägliche „Geschlechterwissen“ der Beschäftigten muss transformiert werden, damit sie die Relevanz von Geschlecht in ihrem Aufgabenbereich sehen und einschätzen lernen. Ohne diesen voraussetzungsreichen Schritt stehen die Chancen für eine Identifikation der Beschäftigten mit diesem Reformprozess und die Verständigung zwischen Gender Mainstreaming Spezialist/-innen und ihren Kolleg/-innen schlecht.

Neben der Wissensdifferenz zwischen den Advokat/-innen und den für die Umsetzung Zuständigen spielt der Zugang der Femokrat/-innen zu Kooperationen eine entscheidende Rolle. Hier ist nicht die allgemeine horizontale Koordination, die von einer zentralen Steuerungsfähigkeit durch eine starke Core Executive ausgeht, gemeint, sondern die Chance, dezentrale Kooperationsstrukturen mit anderen Akteur/-innen, z.B. mit Leitungskräften im Fortbildungsbereich als auch mit anderen ministeriellen Einheiten, zu bewerkstelligen. Jenseits der Restriktionen struktureller Art, u.a. der Heterogenität der einzelnen Ressorts und der Arbeitsüberlastung, hängt hier die Kooperationsfähigkeit von externen Faktoren, wie dem gesellschaftlichen Klima ab. Dieses bestimmt maßgeblich die Attraktivität und den Stellenwert des Themas Gleichstellungspolitik von Männern und Frauen als profilierungsträchtiger oder eher -abträglicher Arbeitsaufgabe jenseits politischer Vorgaben. Der Ansatz der Gender Equality Executive, die interessierte Fachöffentlichkeit im Rahmen der neuen interministeriellen Arbeitsgruppe und des Gleichstellungsrates in die Verwaltung zu holen, kann als Versuch gewertet werden, hier ihre Kooperationschancen und ihre Attraktivität als Kooperationspartnerin zu verbessern.

Das Fehlen von Top Down führt in Estland zu der Angewiesenheit der Femokratinnen auf die internationale Aufmerksamkeit für das Thema. Nur durch die internationalen Verpflichtungen der UNO und der EU waren sowohl die politische Legitimation des Themas als auch die Ressourcenorganisation möglich. Die Europäische Union hatte, wie in anderen Beitrittsländern auch (Beveridge 2005), die entscheidende Rolle, die Debatte um Gleichstellung zu stimulieren. Der Druck durch internationale Beobachtung und Kommentierung, zuletzt durch die finnische Ratspräsidentschaft (Finish Ministry of

Social Affairs and Health, 2006), ist aber ab dem Beitritt weniger intensiv und die Finanzierungsmöglichkeiten durch Beitrittsförderungsprojekte wie Twinning und Stiftungen wird es in dem Ausmaß nicht mehr geben. Der versiegende Geldstrom seit Mai 2004 macht sich sowohl bei den Femokratinnen als auch bei den NGOs deutlich bemerkbar (estn. Interviewpart.).

Der Demokratisierungseffekt durch die Intervention der EU wird unter anderem deshalb im Bereich der Gleichstellungspolitik insgesamt als nicht nachhaltig und als „verpasste Chance“ (Bretheron 2002) bewertet. Durch den Einzug der estnischen Grünen in das Parlament mit ca. 7% (Wahlen vom 4. März 2007) zeigt sich der im Zusammenhang mit den normativ-kognitiven Grundorientierungen erwähnte gesellschaftliche Klimawandel. Hier könnte sich allmählich ein Interesse für soziale und gemeinwohlorientierte Themen auch bei den politischen Akteuren entwickeln. Für Estland stellt sich die Frage, ob dies zusammen mit der erfolgreich institutionalisierten Gender Equality Executive ausreichen wird, um die bisher von der EU geöffneten „Windows of Opportunities“ nun ausschließlich national aufzustoßen. Es könnte sein, dass die zeitliche Synchronisation des internationalen und nationalen gleichstellungspolitischen Engagements nicht ausreichend abgestimmt war und die internationalen Organisationen genau einige wenige Jahre zu kurz intensiv aktiv waren, um dem nationalen Demokratisierungsprozess nachhaltig genug Schwung gegeben zu haben (vgl. Beveridge 2005, o.S.).

Die sich möglicherweise ankündigenden gesellschaftlichen Veränderungen sind für Gender Mainstreaming noch in einer anderen Weise relevant. Nach den Lijphardschen Kriterien war Estland eher der Konsensdemokratie zuzuordnen. Dieses konnte sich im Wesentlichen aufgrund der nicht konsolidierten Parteienlandschaft und des nicht konsolidierten Wahlverhaltens jedoch nicht auf den Politikstil auswirken. In konsensdemokratischen Ländern werden Verwaltungsreformen tendenziell eher punktuell umgesetzt. Dies würde den strukturellen Bedingungen der estnischen Verwaltung entsprechen, in denen eine flächendeckende Koordinierung ohnehin nicht möglich ist. Außerdem sind unter solchen demokratischen Bedingungen Veränderungsprozesse weniger schnell, dafür jedoch nachhaltiger. Dies wiederum käme den Anforderungen, die Gender Mainstreaming stellt, entgegen.

Die letzten Wahlen zum estnischen Parlament ermöglichen zum ersten Mal, zumindest rechnerisch, die Fortführung einer Regierungskoalition. Sollten dies Anzeichen für eine

Konsolidierung der parteipolitischen Strukturen sein, könnte eine Stimmenkonzentration auf einige wenige, dauerhaft existierende Parteien möglich werden und damit die Ausbildung politisch homogenerer Koalitionen als bisher erfolgen. Dies würde eine zunehmende Ausbildung eines konsensdemokratischen Politikstils und eine Abschwächung der diskontinuierlichen mehrheitsdemokratischen Kabinettsgepflogenheiten bedeuten. Unter diesen Bedingungen wäre das Fehlen von Top Down neu zu bewerten, da sich dann Chancen auf unterschiedliche Interessen einbindende und austarierende Politikprozesse ergeben. Für die Gender Equality Executive könnten sich dann neue Chancen der Unterstützung, auch durch die politische Elite, für die Umsetzung von Gender Mainstreaming eröffnen.

Übersicht über Variablen II: Variablen, ihre Erhebung und Ergebnisse

Variable	Erhebung anhand	Merkmalsausprägung
Immaterielle (kognitive, normative) Elemente estnischer Institutionen		
Normativ-kognitive Grundorientierungen		Anti-Sowjetismus: Verleugnung und Verdrängung der Sowjetperiode, Ablehnung des russischen Einflusses, starker Nationalismus
	idealtypische Erhebung	Ahistorische Wiederanknüpfung: Identifizierung und Nutzung der Ideen und Anknüpfung an Institutionen aus der Zeit der Unabhängigkeit in den Zwischenkriegsjahren
		Turbo-Modernität: (Über-)Identifizierung mit neo-Liberalismus und Fortschritt, Idealisierung des eigenen Entwicklungsstandes bis hin zu nationalistischen Zügen
beginnende Reevaluation der sowjetischen Vergangenheit: Abkehr von Turbo-Modernität, Reevaluation bis evtl. Idealisierung der Sowjetperiode aufgrund der wohlfahrtsstaatlichen Aspekte, Hinwendung zu sozialer und sozialstaatlicher Ideen		
= negatives Klima für soziale, an Gleichheit orientierte staatliche Politik; eventuell zukünftig Verbesserung des kognitiv-normativen Klimas für Gleichstellungspolitik		
Politisches System		
Vertikale Staatsstruktur	Aufgabenteilung, Budgetverteilung und Beschäftigtenverhältnis	zentralistisch, unitaristischer Nationalstaat, hohe Abhängigkeit der lokalen Ebene vom Zentralstaat
Regierung	u.a. deskriptive und substanzielle Repräsentation von Frauen	heterogene Regierungszusammensetzungen mit häufigen Krisen, geringer Einfluss von Frauen, Gleichstellung nicht auf der Agenda
Parteien	u.a. deskriptive und substanzielle Repräsentation von Frauen	geringe Politikentwicklungskompetenzen, Marginalisierung von Frauengremien, Gleichstellung nicht auf der Agenda, bei einzelnen Personen unabhängig von Partei Interesse an Gleichstellung vorhanden

Parlament	u.a. deskriptive und substantielle Repräsentation von Frauen	geringer Einfluss von Frauen, nationale und internationale Kooperationen zur Stärkung der Durchsetzung von Frauen(-interessen)
Nature of Government	Konzentration und Dominanz der Exekutive, Struktur und Dimensionalität des Parteiensystems	formal konsensdemokratisch, praktisch mehrheitsdemokratisch, geringe Chancen auf Nachhaltigkeit von Reformen
<p align="center">= geringe Chancen auf Nachhaltigkeit von Reformen; geringe Rezeptivität bis hin zu Ablehnung von Gleichstellung in der politischen Elite, darum keine Möglichkeiten, GM Top Down umzusetzen oder zentralstaatliche Macht zu nutzen; Top Down aufgrund der Nature of Government allgemein eher von Nachteil für Reformen</p>		
Gesellschaft		
Politische Kultur	Kollektivismus	gering ausgeprägt
	Anti-Feminismus	sichtbar ausgeprägt
	Begriff der Gleichheit	(nicht ausreichend erfassbar)
	Erwartungshaltung an den Staat	gering
	Vertrauen in staatliche Institutionen	gering
	Einschätzung der Transparenz staatlicher Institutionen	gering
Frauenorganisationen	Anzahl und Organisation	fragmentiert, prekär, untereinander und mit Wissenschaft vernetzt, insgesamt marginalisiert

Wissenschaft	Institutionalisierung an den Universitäten	prekär, untereinander und mit Frauenorganisationen vernetzt, in der Wissenschaftslandschaft marginalisiert
= geringe Nachfrage nach staatlicher Gleichstellungspolitik; wenige, schwache und marginalisierte gleichstellungspolitisch interessierte Lobbygruppen		
Administratives Systems		
Öffentlicher Dienst	Merkmale allgemein	offenes Personalsystem, hohe Heterogenität der Institutionen, dezentrale Organisation, ad-hoc Arbeitsweise und hoher Arbeitsdruck, hohe Spezialisierung von Personen und Personalisierung von Themen, individuelle Zuständigkeit für Karriereentwicklung
	Sozialstruktur besondere Aspekte	relativ junges Personal, mehrheitlich aus Zeit nach Unabhängigkeit, mehrheitlich Frauen, Konzentration von Männern in hohen und niedrigen Positionen, v.a. Spezialist/-innen
	Fluktuation	relativ hoch, insbesondere bei höherer Beamtenschaft
	Besoldung	große Unterschiede innerhalb und zwischen Institutionen, intransparent
Ministerialverwaltung	Verwaltungskultur	public interest orientiert, wenig legalistisch, pragmatisch-flexible-kurzfristig orientierte Arbeitsweise, schwache Personalführung, keine leistungsorientierte Steuerung möglich, traditionelle Werteorientierungen vorhanden – jedoch schwächer ausgeprägt in Ministerialverwaltung, geringes Interesse an Gleichstellung und geringe Einschätzung an Handlungsbedarf
	Minister-Mandarin Vertrauensverhältnis	durch Sowjetzeit stark beschädigt, durch Wiederanknüpfung an Vorkriegszeit institutionelle dysfunktionale Grundlagen, deutlich zunehmende politische Einflussicherung bei geringen Möglichkeiten der politischen Steuerung
	Horizontale Koordination	sehr problematisch aufgrund der schwachen Core Executive, allgemeiner Merkmale und der Verwaltungskultur, vor allem von persönlichen Kontakten und nicht von fachlichen Erwägungen abhängig
Politikfeld Gleichstellung	Entwicklung und Charakterisierung	Duale Strategie, Dilemma der Gleichzeitigkeit (Recht, Frauenpolitik, Gender Mainstreaming)

Gender Equality Executive	Entwicklung und Charakterisierung	Typ 3: geringe Policy Influence (Einfluss auf Politik), hoher Policy Access (Zugang der Frauenorganisationen zur Executive), damit insgesamt begrenztes Einflusspotenzial
Samtenes Dreieck = bei Querschnittsreformen ist Implementierung und Koordinierung allgemein schwierig; zentralisierte Umsetzung von GM in Zusammenarbeit mit desinteressierter (aber ohnehin schwacher) Core Executive, Top Down Umsetzung, zentrale Fortbildung, sowie ubiquitäre Umsetzung nicht möglich; Kompetenzkonzentration zu Gleichstellung in Gender Equality Executive, Problem für Wissenstransfer: wenn grundlegende Inhalte unattraktiv aber effizient, – wenn anwendungsorientiert ineffizient aber attraktiv => Umsetzung von Gender Mainstreaming: dezentral, zunehmend themenzentriert, Wechsel von administrationszentrierter Implementation hin zu partizipativer Implementation unter Einbindung gesellschaftlicher Akteur/-innen	Kooperation- und Tauschgelegenheiten	enge Kooperation, punktuelle Mobilisierbarkeit, insgesamt aufgrund der Schwäche der Mitglieder geringe politische Einfluss- und Durchsetzungsfähigkeit

Liste der Interviewpartner/-innen und wichtiger Gesprächspartner/-innen

Järviste, Liina	Analystin im Social Policy Information and Analysis Department des Sozialministeriums	Interview am 14. Dezember 2005
Käärats, Egle	Referatsleiterin im Referat für Sozialanalyse im Sozialministerium	Gruppeninterview am 13. Oktober 2005 im Rahmen des EU Projekts
Kirch, Marika, Ph.D.	Beraterin des Department of economic and social information des Riigikogu (estn. Parlament), Expert im estnisch-deutschen Beraterinnenteam des EU Projekt,	Zusammenarbeit im EU Projekt
Kosenkanius, Erik	Referatsleiter des Forstreferats im Umweltministerium	Gruppeninterview am 13. Oktober 2005 im Rahmen des EU Projekts
Kütt, Riina	ehemalige Mitarbeiterin des estnischen Sozialministeriums, Beraterin im EU Twinning Projekt „Development of Administrative Capacities“ Juli 2004 - Dezember 2005	Zusammenarbeit im EU Projekt, Interview am 06. Juni 2006
Laas, Anu	Dozentin an der Universität Tartu, Unit of Gender Studies	Informelle Gespräche im Laufe der Tätigkeit für das EU Projekt
Oesterhaus, Ilona	Resident Twinning Advisor (RTA) des EU Projekts	Zusammenarbeit im EU Projekt
Papp, Ülle-Marike	Pea Specialist im Gender Equality Department des estnischen Sozialministeriums, Leiterin und Beraterin des EU Twinning Projekts „Development of Administrative Capacities“	Zusammenarbeit im EU Projekt, Interviews am 14. Dezember 2005 und am 9. Juni 2006
Tali, Aule	Assistant of RTA	Zusammenarbeit im EU Projekt
Viik, Kadi	Referatsleiterin des Gender Equalityreferats im Sozialministerium	Zusammenarbeit im EU Projekt, Gruppeninterview am 13. Oktober 2005 im Rahmen des EU Projekts

Zu allen Personen sind die Kontaktdaten vorhanden. Im Text sind die Interviewpartner/-innen anonymisiert.

Literaturverzeichnis

Abteilung für Presse und Information im Außenministerium Estlands. Estland aktuell.

Estland. http://www.estemb.de/lang_6/rub_92: Botschaft von Estland in Berlin, August 2004 (Download 12.1.2005).

Abteilung für Presse und Information im Außenministerium Estlands. Factsheet. „Estland aktuell - E-Estland.“ <http://www.estemb.de/failid/143/E-Estland.pdf>: Botschaft von Estland in Berlin, Oktober 2004 (Download: 01.03.2006).

Abteilung für Presse und Information im Außenministerium Estlands. Estland aktuell. „Die Regierung.“ **Estland**. http://www.estemb.de/lang_6/rub_92: Botschaft von Estland in Berlin, November 2004 - Download 12.01.2005.

Allik, Jüri und Anu Realo (1996). The Hierarchical Nature of Individualism-Collectivism: Comments on Matsumoto et al. In **Culture and Psychology** (2, 109-117).

Allik, Jüri und Anu Realo. (2004). Individualism-Collectivism and Social Capital. In **Journal of cross-cultural Psychology** (Vol.32, No.1, 29-49).

Andresen, Sünne (2003). Moderne Organisationen als Institutionen der Vergeschlechtlichung: Organisations- und gendertheoretische Grundlagen. In Edeling, Thomas; Jann, Werner; Wagner, Dieter, **Verwaltungsmodernisierung als soziale Praxis. Geschlechter-Wissen und Organisationsverständnis von Reformakteuren** (Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, Bd. 12, 33-60). Frankfurt/New York: Leske + Budrich.

Andresen, Sünne und Irene Dölling (2005). Umbau des Geschlechter-Wissens von ReformakteurInnen durch Gender Mainstreaming?. In Behning, Uta; Sauer, Birgit, **Was bewirkt Gender Mainstreaming? Evaluierung durch Policy-Analysen** (Reihe „Politik der Geschlechterverhältnisse“, Bd. 25 (Klinger, Cornelia; Kreisky, Eva u.a.), 171-188). Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Andresen, Sünne, Irene Dölling und Christoph Kimmerle (2003). In Edeling, Thomas; Jann, Werner; Wagner, Dieter, **Verwaltungsmodernisierung als soziale Praxis. Geschlechter-Wissen und Organisationsverständnis von Reformakteuren** (Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, Bd. 12). Frankfurt/New York: Leske + Budrich.

Angerjäv, Jane (2006). „Geschlechtsbezogene Diskriminierung von Frauen in Estland.“ **Utopie kreativ** 184, Feb: 198-175.

Arjakas, Külo. „On Our Parliamentary Communication Culture, but from a Different Angle.“ **Political Forum - Parliamentary Culture in Estonia** (www.riigikogu.ee/rva/toimetised) Riigikogu Toimetised, 2/2000 (Download: 28.04.2006).

Baer, Susanne (2002). „Gender Mainstreaming als Operationalisierung des Rechts auf Gleichheit.“ In **Gender Mainstreaming - eine Innovation in der Gleichstellungspolitik**. Bd. 8. Politik der Geschlechterverhältnisse, Bothfeld, Silke; Gronbach, Sigird; Riedmüller, Barbara . 41-62. Frankfurt/New York: Campus.

Baer, Susanne und Uta Kletzing (2004). Strategien der Gleichstellungspolitik - Zur Debatte um Gender Mainstreaming. **Zeitschrift für Frauen- und Geschlechterstudien**(4), 3-20.

Behning, Ute und Brigitte Sauer (2005). In **Was bewirkt Gender Mainstreaming? Evaluierung durch Policy-Analysen** (Reihe „Politik der Geschlechterverhältnisse“, Bd. 25,

- (Klinger, Cornelia; Kreisky, Eva; Maihofer, Andrea u.a.). Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Beichelt, Timm (2004). Auf die Parteien kommt es an: Parteipolitische Prägung und Reformprofile in den Beitrittsländern zur Europäischen Union. Opladen: Leske+Budrich.
- Beltrán, Miguel (1990). „La administración pública y los funcionarios.“ In *Espanña: sociedad y política*, Giner, S (ed.). 315-352. Madrid: Espasa-Calpe.
- Benhabib, Seyla, Judith Butler und Drucilla Cornell et al. (1995, Orig.ausg. 1993). *Der Streit um Differenz - Feminsmus und Postmoderne in der Gegenwart*. Frankfurt/M: Fischer. (Reihe ZeitSchriften).
- Benschop, Yvonne und Mieke Verloo. *Gender in Balans- Mainstreaming gender in personeelsmanagement*. Brüssel: Dienst Emancipatiezaken Vlaamse Gemeenschap, 1999.
- Benz, Arthur. „Einleitung: Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?.“ In *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Governance Band 1, Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg. 11-28. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- Benz, Arthur. „Institutionentheorie und Institutionenpolitik.“ In *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung*. Bd. 950. Schriften zum Öffentlichen Recht, Benz, Arthur; Siedentopf, Heinrich; Sommermann, Karl-Peter. 19-31. Berlin: Duncker&Humboldt, 2004.
- Benz, Arthur. „Kapitel 6: Multilevel Governance - Governance in Mehrebenensystemen.“ In *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Governance Band 1, Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg. 123-146. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- Berlin, Isaiah. Two Concepts of Liberty, in I. Berlin, Four Essays on Liberty, London: Oxford University Press. In *Four Essays on Liberty*. London: Oxford University Press, 1984.
- Bernik, Ivan und Brina Malnar. „Radical Change or Adaptation on the Basis of Old Cultural Patterns?.“ In *Political Culture in Post-Communist Europe - Attitudes in New Democracies*, Pollack, Detlef; Jacobs, Jörg; Müller, Olaf u.a. 181-205. Hants, England: Ashgate, 2003.
- Beveridge, Fiona (2005). (Paper presented at the ECPR Joint Workshops, Workshop 5: The Future of Gender Equality in the EU. Granada, April 14-19 2005). Gender, the Acquis and Beyond. (o.S.).
- Beveridge, Fiona, Sue Nott und Kylie Stephen (2000). Mainstreaming and the Engendering of Policy-Making: a Means to an End?. *Journal of European Public Policy*, 7(3), 385-405.
- Beyme, Klaus von. „Theorie der Politik im Zeitalter der Transformation.“ *PVS Sonderheft Politische Theorien in der Ära der Transformation*, 26 (1995): 9-29.
- Biegler, Dagmar, 2000. „Kontinuität und Wandel in der Landschaft der Frauenverbände und Faktoren ihrer politischen Schwäche.“ In *Politische Repräsentation schwacher Interessen*, Willems, Ulrich; von Winter, Thomas. 207-240. Opladen: Leske+Budrich.
- Bogumil, Jörg und Werner Jann. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland - Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Grundwissen Politik Bd. 36. Wiesbaden: VS Verlag, 2005.
- Bönker, Frank und Jan Wiegohls. Does culture matter? Changing Views on the Cultural Legacy of the State-Socialist Past. In Minkenber, Michael; Beichelt, Timm, *Cultural Legacies in Post-Socialist Europe. The Role of Various Pasts in the Current*

Transformation (57-68). Frankfurt/Oder: Frankfurter Institut für Transformationsstudien. 2003.

Bothfeld, Silke (2005). Grenzen des politischen Lernens, Grenzen des Gender Mainstreamings. In Behning, Uta; Sauer, Birgit, ***Was bewirkt Gender Mainstreaming? Evaluierung durch Policy-Analysen*** (Reihe „Politik der Geschlechterverhältnisse,“ Bd. 25 (Hrsg: Klinger, Cornelia; Kreisky, Eva u.a.), 131-156). Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Bothfeld, Silke und Sigrid Gronbach (2002). Vom Kopf auf die Füße - Politisches Lernen durch Gender Mainstreaming?. In Bothfeld, Silke; Gronbach, Sigrid; Riedmüller, Barbara, ***Gender Mainstreaming - eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis*** (Politik der Geschlechterverhältnisse, Bd. 8, 231-254). Frankfurt/Main: Campus.

Bothfeld, Silke, Sigrid Gronbach und Barbara Riedmüller (2002). ***Gender Mainstreaming - eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis*** (Politik der Geschlechterverhältnisse, Bd. 8). Frankfurt/Main: Campus.

Botschaft von Estland in Berlin. „Die Bevölkerung Estlands und die Integration.“ http://www.estemb.de/lang_6/rub_92/rub2_248: Botschaft von Estland, Download: 13.04.2006.

Bretherton, C. (2002). Paper presented to conference on The European Union in International Affairs. National Europe Centre, Australian National University. 3-4 July, 2002. In ***Gender Mainstreaming and Enlargement: The EU as negligent actor?***.

Brokl, Lubomir (1996). „Institutionalisierung und Deutungsmuster der tschechischen nationalen Identität nach dem November 1989.“ In ***Öffentliche Konfliktdiskurse um Restitution von Gerechtigkeit, politische Verantwortung und nationale Identität***. Berliner Schriften zur Politik und Gesellschaft in Sozialismus und Kommunismus Bd.9, Horn, Hannelore; Knobelsdorf, Wladimir; Reiman, Michal, Mänicke-Gyöngyösi, Krisztina. 317-336. Frankfurt/Main, Berlin u.a: Verlag Peter Lang.

Connaughton, Bernadette und Tony Verheijen (2000). „Developing Public Administration Education in Central and Eastern Europe: the Significance of European Dimension in Academic Programmes?.“ In ***Building Higher Education Programmes in Public Administration in CEE Countries***, Verheijen, Tony; Neme, Juraj. 328-345. Bratislava: NISPACEE and EPAN.

Council of Europe (1998). final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming. ***Gender Mainstreaming - Conceptual Framework, methodology and presentation of good practices***. Strasbourg: Section on Equality between Women and Men, Directorate of Human Rights, Council of Europe.

Dackweiler, Regina-Marina (2005). Gender Mainstreaming im Kontext nationaler Genderregime. Welche Chancen - welche Hindernisse?. In Behning, Uta; Sauer, Birgit, ***Was bewirkt Gender Mainstreaming? Evaluierung durch Policy-Analysen*** (Reihe „Politik der Geschlechterverhältnisse,“ Bd. 25 (Hrsg: Klinger, Cornelia; Kreisky, Eva u.a.), 117-130). Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Dahlmann, Olaf (2005). „Government Stability in Estonia: Wishful Thinking or Reality?.“ In: Heft 3. Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa,“ Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam.

Demuth, Andreas (2000). E-Dissertation. ***Politics, Migration and Minorities in Independent and Soviet Estonia, 1918-1998***. <http://elib.ub.uni-osnabrueck.de/publications/diss/E->

Diss241_thesis.pdf: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) Osnabrück.

Derlien, Hans-Ulrich. „Observations on the State of Comparative Administration Research in Europe - Rather Comparable than Comparative.“ *Governance* 5 (1992): 279-311.

Dewaele, Alexis und Annemie Motmans (2003). Paper presented at the 5th Feminist Research Conference Gender and Power in the New Europe, August 20-24 2003, Lund, Sweden.
„Equal Opportunities for Lesbians, Gays and Bisexuals: The „Velvet Triangle“ on Research, Social Movement and Policy.“ Lund University,
www.5thfeminist.lu.se/ws.php?id=2&raknare=2.

Döge, Peter (1999). Männerforschung als Beitrag zur Geschlechterdemokratie - Ansätze kritischer Männerforschung im Überblick. *Literaturstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Frauen, Senioren, Familie und Jugend*.

Döger, Peter, Literaturstudie im Auftrag des BMFSFJ. *Männerforschung als Beitrag zur Geschlechterdemokratie. Ansätze kritischer Männerforschung im Überblick*. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 1999.

Dölling, Irene (2003). Das Geschlechter-Wissen der Akteur/e/innen. In Edeling, Thomas; Jann, Werner; Wagner, Dieter, *Verwaltungsmodernisierung als soziale Praxis. Geschlechter-Wissen und Organisationsverständnis von Reformakteuren* (Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, Bd. 12, 113-165). Frankfurt/New York: Leske + Budrich.

East European Constitutional Review Enlargement as Seen from the East 9, 4 (Fall 2000).

Eek-Pajuste, Eeva. „Ministry of Foreign Affairs 1991-2003.“ *Välisministeerium*:
http://www.vm.ee/eng/kat_135/4058.html: Ministry of Foreign Affairs, 12. Nov. 2003 - Download: 23.02.2006.

EIRO (European Industrial Relations Observatory). (Download: 15.02.2007). Estonia: Industrial relation profile. In *EIRO - Estonia: Industrial relation profile*,
http://eurofound.europa.eu/eiro/country/estonia_2.html.

EIRO (European Industrial Relations Observatory). „Controversy over civil servants’ right to strike.“ *Controversy over civil servants’ right to strike*. www.eiro.eurofound.eu.int: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Download: 13.01.2006c.

EIRO (European Industrial Relations Observatory). „Disputes over civil service pay.“ *Disputes over civil service pay*. www.eiro.eurofound.eu.int: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Download: 13.01.2006a.

EIRO (European Industrial Relations Observatory). „The development and current situation of trade unions.“ *The development and current situation of trade unions*.
www.eiro.eurofound.eu.int: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Download: 13.01.2006b.

ENUT Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskus (The Estonian Women’s Studies and Resource Centre). *Enut - tule ja õpi soouuringuid!*. www.enut.ee: Download: 19.07.2006.

ENUT. „Estonian Women’s Associations Roundtable (EWAR) Collaboration Agreement.“
<http://www.enut.ee/enut.php?id=48&keel=ENG>: ENUT, Download: 19.07.2006.

EPSU (European Federation of Public Service Union). „Estonia - minimum wage increase for public sector.“ *Search Results Estonia*. www.epsu.org: Download: 20.01.2006.

Estonian Institute. Factsheet. „Local Government Reform.“ *Estonian Institute www.einst.de*. http://www.einst.ee/factsheets/factsheets_uus_kuju/local_government_reform.htm: Estonian Institute, 2002 - Download 12.1.2005.

Estonian Institute. Factsheet. „The Restauration of Estonian Independence.“ *Estonian Institute www.einst.ee*. http://www.einst.ee/factsheets/factsheets_uus_kuju/the_restoration_of_estonian_independence.htm: Estonian Institute, 2002 - Download: 04.04.2006.

Estonian Legal Language Center. „Gender Equality Act.“ *Availabe Translations*. <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>: Estonian Legal Language Center, Download: 09.07.2006.

Estonian Legal Language Center. „Public Service Act.“ *Availabe Translations*. <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>: Estonian Legal Language Center, Download 21.1.2005.

Estonian Legal Language Center. „The Constitution of the Republic of Estonia.“ *Availabe Translations*. <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>: Estonian Legal Language Center, Download 14.2.2005.

Estonica. (Web Encyklopedia Estonica). (Download: 01.11.2006). History. In *Estonica: History*, Estonian Institute. <http://www.estonica.org/eng/teema.html?kateg=43>.

Estonica. (Web Encyklopedia Estonica). (Download: 08.03.2004). „The strong Estonian women“ recovering from the wounds caused by equal rights - the myth about the strong, nordic Estonian women Estonian Institute. http://www.estonica.org/eng/lugu.html?kateg=38&alam=78&menyy_id=626&leht=1#2639.

Estonica. Web Encyklopedia Estonica. „Government and Executive Power.“ *Estonica: State: Government*. http://www.estonica.org/eng/lugu.html?menyy_id=721&kateg=39&nimi=&alam=48&tekst_id=722: Estonian Institute, Download: 20.02.2006.

Estonica. Web Encyklopedia Estonica. „Local Government.“ *Estonica*. http://www.estonica.org/eng/prindi.html?menyy_id=336&kateg=39&alam=48: Estonian Institute, Download: 12.01.2005.

Estonica. Web Encyklopedia Estonica. „State - Constitutional Institutions.“ *Estonica: State*. <http://www.estonica.org/eng/teema.html?kateg=39>: Estonian Institute, Download 12.1.2005.

Europäische Kommission. (Download: 04.01.2007). Gleichstellung von Frauen und Männern - Informationen über Gemeinschaftspolitiken mit Bezug zur Frage der Geschlechtergleichstellung http://ec.europa.eu/employment_social/equ_opp/information_de.html#sf.

European Commission und FrauenComputerZentrumBerlin (2000). European Database - Women in Decision-Making. *Women in political-decision making positions. Facts and Figures 2000*. 2. überarb. Auflage.

European Commission. *Regular Report on Estonia's Progress towards Accession 2002*. COM (2002) 700 final. Brüssel: European Commission, 2002. http://www.fifoost.org/estland/EU_Estonia_2002/node8.php.

European Foundation. „Estonian women paid less than men.“ *Eurofound: Working conditions - News update - Estonia - Estonian women paid less than men*. <http://www.eurofound.eu.int/ewco/2004/12/EE0412NU01.htm>: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Download: 07.02.2006.

Facon, Pedro, Annie Hondegheem und Sarah Nelen (2004). In Instituut voor Overheidsbeleid, ***Gelijkekansenbeleid onderweg: een internationaal vergelijkend onderzoek*** (Overheidsmanagement 18). Brugge: die Keure.

Federal Ministry of Family Affairs. Senior Citizens. Women and Youth of Germany. Ministry of Health and Social Affairs Saxony-Anhalt. Ministry of Social Affairs of Estonia, covenant of the PHARE TWINNING Project Ref. No. ES. „Development of Administrative Capacity in the Field of Gender Mainstreaming.“ ***EU-Institution Building Programme***. 2004.

Feick, Jürgen und Werner Jann. „Comparative Policy research - Eclecticism or Systematic Integration?.“ ***MPIFG Discussion Paper 89/2***. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 1989.

Finnish Ministry of Social Affairs and Health. (Sept. 2006). In Finnish Presidency, Review of the implementation by the Member States and the EU institutions of the Beijing Platform of Action - Institutional Mechanisms.

Frey, Regina (2003). Gender im Mainstreaming - Geschlechtertheorie und -praxis im internationalen Diskurs. Königstein/Taunus: Ulrike Helmer Verlag.

Frey, Regina und Mara Kuhl (2003). „Wohin mit Gender Mainstreaming - zum Für und Wider einer geschlechterpolitischen Strategie.“ ***Politisches System Regina Frey Mara Kuhl***. http://www.fu-berlin.de/gpo/frey_kuhl.htm wiederabgedruckt in Helle Hertzfeldt, Katrin Schäfer, Silke Veth : GeschlechterVerhältnisse - Analysen aus Wissenschaft, Politik und Praxis: Freie Universität Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, Dezember.

Fuller, Donald. Paper presented on the 11th NISPAcee Annual Conference; Bucharest, Romania April 9-12, 2003. „Enhancing the capacities of central governments with special reference to postcommunist countries.“

unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN009007.pdf:2003 - Download: 03.04.2006.

Fuller, Donald. Paper presented on The 9th NISPAcee Annual Conference; I. Working Group on Politico-Administrative Relations. „Local Governments in the Postcommunist Era.“

unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN004823.pdf:2001 - Download: 28.01.2005.

Garleff, Michael (2004). „Die Geschichte der baltischen Länder.“ ***Der Bürger im Staat*** (Stuttgart) Die baltischen Staaten, 2/3: 92-101.

Garrelts, Heiko (2006). Dritte Sektor-Organisationen - Durchsetzungsmacht für den Biodiversitätenschutz. In Blumenthal, Julia von; Bröchler, Stephan, ***Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat*** (143-177). Hamburg: Lit Verlag.

GenderKompetenzZentrum. www.genderkompetenz.info: GenderKompetenzZentrum an der Humboldt-Universität zu Berlin, Download: 12.07.2006.

Gerhard, Ute (2000). Atempause: Die aktuelle Bedeutung der Frauenbewegung für eine zivile Gesellschaft. In Braun, Karin; Fuchs, Gesine; Lemke Christiane, u.a., ***Feministische Perspektiven der Politikwissenschaft*** (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft, 293-314). München, Wien: Oldenbourg.

Gilly, Seraina (2002). „Kulturelle Affinitäten in den Gesellschaften des Baltikums seit der wiedererlangten Unabhängigkeit.“ In ***Die baltischen Staaten im Schnittpunkt der Entwicklungen***, Goehrke, Carsten; von Ungern-Sternberg, Jürgen. Basel: Schwabe&Co. AG Verlag.

- Goetz, Klaus H. (2001). „Making sense of post-communist central administration: modernization, europeanization or latinization?.“ *Journal of European Public Policy* 8, 9: 1032-1051.
- Goetz, Klaus H. (2006). Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung? In Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank. *Politik und Verwaltung – PVS Sonderheft 37*: 472-490.
- Goetz, Klaus H. und Helen Z. Margetts (1999). „The solitary Center: the Core Executive in Central and Eastern Europe.“ *Governance: An International Journal of Policy and Administration* (Malden, Oxford) 12, 4: 425-453.
- Goetz, Klaus H. und Hellmut Wollmann (2001). „Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison.“ *Journal of European Public Policy* 8, 6 (December): 864-887.
- Göhler, Gerhard (2004). „Institution.“ Chap. in *Politische Theorie - 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung*. Politische Theorie. 209-226. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Government of the Republic, „Statutes of the Ministry of Social Affairs.“ 2002. <http://www.sm.ee/eng/pages/index.html> Ministry-> Statutes of the Ministry oder <http://www.legaltext.ee/indexen.htm>.
- Grabbe, Heather (2001). How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. *Journal of European Public Policy*, 8(6), 1013-1031.
- Gräzin, Igor. „The Apology of Estonian Political Culture.“ *Political Forum - Parliamentary Culture in Estonia* (www.riigikogu.ee/rva/toimetised) Riigikogu Toimetised, 2/2000 (2000 - Download: 28.04.2006).
- Greener, Ian (2005). „State of the Art -The Potential of Path Dependence in Political Studie“ *Politics* 25, 1: 62-75.
- Hafner-Burton, Emilie und Mark A. Pollack. (2002). Gender Mainstreaming and Global Governance. *Feminist Legal Studies*, 10(3), 285-298.
- Hall, Peter A. „Policy Innovation and the Structure of the State: The Politics-Administration Nexus in France and Britain.“ *ANNALS, AAPSS* 466 (March 1983).
- Hall, Peter A. und Rosemary C.R. Taylor (1996). „Political Science and the Three New Institutionalisms.“ *Political Studies* (Oxford), XLIV: 936-957.
- Havelková, Hana (1995). „Real existierender Feminismus.“ *Transit*. Westliche Theorien - Östliche Weisheiten. Heft 9 - Sommer 1995. 146-158: Frankfurt am Main, Institut für die Wissenschaft vom Menschen - Verlag Neue Kritik.
- Hazelle, Rosalyn (2002). „Considerations of reports of States parties Estonia.“ *Combined initial, second and third periodic report: Estonia. 30/01/2002 CEDAW/2002/I/CRP.Add.7 (State Party Report)*, Office of the High Commissioner for Human Rights.
- Hedetoft, Ulf (2001). Paper presented at the ECPR Joint Session, Copenhagen, 14-19 April 2001. „State Cultures in the Context of European Integration.“ <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws15/hedetoft.PDF> F: European Consortium for Political Research.
- Henninger, Annette und Helga Ostendorf (2005). „Einleitung.“ Chap. in *Die politische Steuerung des Geschlechterregimes*. Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft e.V

(DVPW). Politik und Geschlecht Bd. 13. 9-34. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hofstede, Geert (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviours, Institutions and Organisations across Nations*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Hofstede, Geert. „Welcome to Geert Hofstede's Homepage.“ ***Geert Hofstede about himself!***. <http://feweb.uvt.nl/center/hofstede/index.htm>: Download: 23.09.2006.

Hondeghem, Annie und Sarah Nelen (2000). „Een beleid op weg: situering van het gelijkekansenbeleid in België.“ ***Tijdschrift voor genderstudies*** (Nijmegen) 03, 01: 36-48.

Honegger, Claudia. (1996). *Die Ordnung der Geschlechter. Die Wissenschaften vom Menschen und das Weib*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

Hopf, Christel (2000). Qualitative Interviews - ein Überblick. In Flick, Uwe; Kardorff, Ernst von; Steinke, Ines, ***Qualitative Forschung*** (Rowohlt Enzyklopädie, 349-360). Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

IMAG GM (Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming der Bundesregierung Österreichs). (Download: 5. März 2007). ***IMAG Gender Mainstreaming*** <http://www.imag-gendermainstreaming.at/cms/imag/content.htm?channel=CH0133&doc=CMS1060358729900>.

Institute of Baltic Studies. Online Dictionary. „English-Estonian Dictionary.“ ***English-Estonian Dictionary***. <http://www.ibs.ee/dict/translate.cgi?word=Apple&language=English:1>. September 2000.

Ismayr, Wolfgang (2004a). „Die politischen Systeme der baltischen Staaten.“ ***Der Bürger im Staat*** (Stuttgart) Die baltischen Staaten, 2/3 (2004a): 110-119.

Ismayr, Wolfgang (2004b). ***Die politischen Systeme Osteuropas***. Opladen: Leske+Budrich, (2. Aufl.).

Jalusic, Vlasta (Download: 13.09.2005). Reasons for anti-feminist views in Central and Eastern Europe and ways of changing them. In Association for the Promotion of Women in Culture - City of Women. <http://www.sigov.si/cgi-bin/spl/uzp/city/antifem.html>.

Jalusic, Vlasta und Milica Antic. „Women - Politics - Equal Opportunities. Prospects for Gender Equality in Central and Eastern Europe.“ www.ecsocman.edu.ru/db/msg/144704.html: Peace Institute, Ljubljana 2001, Download: 29.03.2006.

Jalusic, Vlasta. „Freedom versus Equality? Some Thoughts About Attitudes Towards Gender Equality Politics in Eastern and Central Europe.“ In ***Handbook of Global Social Policy***, Nagel, Stuart; Robb, Amy. frühere Version als IWM Paper No. 1/1998 unter www.iiav.nl/epublications/1998/Freedom_versus_Equality.pdf. 297-316. New York, Basel: Marcel Dekker, 2001.

Jalusic, Vlasta. „Gender and Political Transformation in Central and Eastern Europe.“ www.mirovni-institut.si/eng_html/articles/gender_polit_transf.htm: Peace Institut Ljubljana, abgedruckt in: Losers of the „Wende“ - winners of the EU: participation of women: chances and effects of the transformation process, Docum. of the Conf. in Vienna, Austria, November 6th - 8th, 1998. Vienna: Austrian Political Science Association: Politik und Geschlecht, Forum für feministische Diskussionen 1998, pp.13-24., Download: 29.03.2006.

Jann, Werner und Kai Wegrich. „Kapitel 9: Governance und Verwaltungspolitik.“ In ***Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung***. Governance Band

1, Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg . 193-214. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

Jann, Werner. „Entwicklungen der Ministerialverwaltung in Mittel- und Osteuropa - organisationstheoretische Zugänge und Hypothesen.“ *Schriften zum Öffentlichen Recht*. Benz, Arthur; Siedentopf, Heinrich; Sommermann, Karl-Peter. 950 vols. 593-612. Berlin: Duncker&Humboldt, 2004.

Jann, Werner. „Governance als Reformstrategie - Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder.“ In *Governance-Forschung - Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Schuppert, Gunnar Folke. 21-43. Baden-Baden: Nomos, 2005.

Jann, Werner. „Strategien und Probleme der vergleichenden Verwaltungswissenschaft.“ In *Verwaltungsforschung in Perspektive - ein Colloquium zur Methode, zum Konzept und zum Transfer*, Koch, Rainer. 39-55. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1987.

Jann, Werner. „Verwaltungskultur - Ein Überblick über den Stand der empirischen und international vergleichenden Forschung.“ *Deutsche Verwaltung am der Wende zum 21. Jahrhundert*. König, Klaus . 425-447. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002.

Jann, Werner. „Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung.“ In *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Eckhard Schröter. 321-344. Opladen: Leske+Budrich, 2001.

Järvalt, Jane. Paper for the 12th NISPAce Annual Conference. Vilnius, May 13-15, 2004. „Restructuring Career Management in new EU Member States: the Case of the Estonian Civil Service.“ http://www.nispa.sk/_portal/conf_papers_list.php?s_wg_select=9&cid=2, unter „Jarvalt“ eingetragen:Download: 11.01.2005.

Jauß, Claudia und Carsten Stark (2004). Kultur und Institution als intervenierende Faktoren in umweltpolitischen Governance-Regimen. In Lange, Stefan; Schimank, Uwe, *Governance und gesellschaftliche Integration* (Governance Band 2, Benz, Artur; Lütz, Susanne, Schimank, Uwe u.a., 205-226). Opladen: Leske+Budrich.

Kalmus, Veronika, Marju Lauristin und Pille Pruulmann-Vengerfeldt (2004). *Eesti elavik 21. sajandi algul: ülevaade uurimuse Mina.Maalim. Meedia tulemustest*. Tartu: Taru Ülikooli Kirjastus. (Studia Societatis et Communicationis I).

Kants, Luule und Anu Realo (1999). Meta-Level Collectivism in Estonia and Finland. In *Individualism and Collectivism: An Exploration of Individual and Cultural Differences* (Disserationes Psychologicae Universitatis Tartuensis 6, 26-31). Tartu.

Kaskla, Edgar (2003). „The National Woman: Constructing Gender Roles in Estonia.“ *Journal of Baltic Studies* 34, 3: 298-312.

Kerner, Manfred und Axel Reetz (2004). „Parteiensysteme in den baltischen Staaten.“ *Der Bürger im Staat* (Stuttgart) Die baltischen Staaten, 2/3: 120-125.

Kirch, Marika (2000). „Do the Activities of the Riigikogu Meet the Expectations of the People?.“ *Political Forum - Parliamentary Culture in Estonia* (www.riigikogu.ee/rva/toimetised) Riigikogu Toimetised, 2/2000 (Download: 28.04.2006).

Kirch, Marika, Mara Kuhl und Brigitte Sellach, report. *Capacities of the Estonian Civil Servants in the Field of Gender Mainstreaming*. Tallinn, online: <http://gender.sm.ee/failid/Preposteng.doc>: Estonian Ministry of Social Affairs, 2006.

Kivimäe, Sirje (1995). „Were These the Same Women? Life in the Socialist Structures in Estonia.“ In *Women and Political Change. Perspectives from East-Central Europe. Selected*

papers from the Fifth World Congress of Central and Eastern Studies, Bridger, Sue. 60-74. Houndmills: Macmillan.

Klein, Ute (2006). Geschlechterverhältnisse und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union. Akteure - Themen - Ereignisse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Knappe, Elke und Christoph Waack (2004). „Die baltischen Staaten - Geographischer Überblick und naturräumliche Gliederung.“ *Der Bürger im Staat* (Stuttgart) Die baltischen Staaten, 2/3: 85-91.

Köck, Wolfgang (2005). Governance in der Umweltpolitik. In Schuppert, Gunnar Folke, *Governance-Forschung* (322-345). Baden-Baden: Nomos.

Krimpe, Jana. „New Challenge: Politics of Minority Integration in Estonia. Paper presented at the 9th NISPAcee Annual Conference in Riga Latvia. May 10-12 2001.“ *Call for Papers*. <http://www.nispa.sk/news/conf2001.html>: NISPAcee, Download 6.11.2004.

Kristin, Bergmann (1999). Die Gleichstellung von Frauen und Männern in der europäischen Arbeitswelt - eine rechtsvergleichende, empirisch-politikwissenschaftliche Untersuchung. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Krizsán, Andrea und Violetta Zentai. Paper prepared for the 2004 UACES Conference. September 2004, Birmingham. „Gender Equality Policy or Gender Mainstreaming: the case of Hungary.“ *magpap03.pdf*. www.mageeq.net/docs/magpap03.pdf, abgedruckt in *Policy Studies*, Vol. 27, No 2, 2006:Download: 08.08.2005.

Kühl, Jutta (2001). Argentinische Frauenbewegung: Demokratisierung, Zivilgesellschaft, Integration. unveröff. Diplomarbeit.

Kuhl, Mara (1998). *De Belgische overheidsstructuren voor vrouwenbeleid*. unveröffentlicht. Abschlussarbeit Postgraduiertenprogramm der Universität Antwerpen.

Kuhl, Mara (2006). Allianzen für die europäische Wertegemeinschaft: Staat und Zivilgesellschaft in Estland. In *Osteuropaforschung - 15 Jahre „danach“* (Arbeitspapiere und Materialien No.77 - September 2006, 126-130). Bremen: Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen.

Kuhl, Mara, Magisterarbeit an der Universität Potsdam. *Die staatliche Initiative zur Frauenförderung in der Privatwirtschaft in Belgien*. unveröffentlicht, 2000.

Kuhl, Mara. Paper presented at the 5th feminist research conference, August 20-24, 2003, Lund, Sweden. „Gender Mainstreaming and the Women’s Movement.“ http://www.iiav.nl/epublications/2003/Gender_and_power/5thfeminist/paper_410.pdf:2003.

Laas, Anu (Univ. of Tartu). „Work Package 1: Conceptual Framework (Executive Summary).“ *Enlargement, Gender and Governance (EGG), EU Framework 5*, <http://www.qub.ac.uk/egg/>, Queen’s University Belfast. o. J.a.

Laas, Anu (Univ. of Tartu). „Work Package 2: Female Visibility (Executive Summary).“ *Enlargement, Gender and Governance (EGG), EU Framework 5*, <http://www.qub.ac.uk/egg/>, Queen’s University Belfast. o. J.b.

Laas, Anu (Univ. of Tartu). „Work Package 3: Estonia.“ *Enlargement, Gender and Governance (EGG), EU Framework 5*, <http://www.qub.ac.uk/egg/>, Queen’s University Belfast. o. J.c.

Laas, Anu (Univ. of Tartu). „Work Package 4: Implementing the equality Acquis (Executive Summary).“ *Enlargement, Gender and Governance (EGG), EU Framework 5*, <http://www.qub.ac.uk/egg/>, Queen’s University Belfast. o. J.d.

- Laas, Anu und Katri Lamesoo. „Work Package 6: Gender Mainstreaming (Executive Summary).“ ***Enlargement, Gender and Governance (EGG), EU Framework 5***, <http://www.qub.ac.uk/egg/>, Queen’s University Belfast. 2004.
- Laas, Anu und Selve Ringmaa. Supplementary Report to Estonian National Report. The CEDAW 26th session on the implementation of the UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women., <http://www.hot.ee/gendertartu/eng/Papers.htm>, 2002. From Local to Global, January 14th to February 1, 2002.
- Laas, Anu, paper presented at Gender and Power in the New Europe, the 5th European Feminist Research Conference. ***Abstract: Imported and Non-Ours***. <http://www.5thfeminist.lu.se/ws.php?all=true#stream2>: University of Lund, 2003.
- Laas, Anu. Power Point Presentation at the „Monitoring European Employment Strategy Seminar.“ ETUI, Brussel, November 18-19, 2002. ***Equal Pay and Gender Mainstreaming: The Case of Estonia***. www.hot.ee/gendertartu/eng/_private/Equal%20Pay%20and%20GM%20Nov%2018-19%20Laas.ppt: 2002.
- Laas, Anu. Power Point Presentation. „Gender Studies in Estonia.“ Vortrag im estnischen Sozialministerium, 2004.
- Lagerspetz, Mikko (Download: 13.10.2006). Images of the Past: The Political Relevance of History in Post-Socialist Change - International Seminar in Tallinn, 18-10 September 1999. ***Estonian Social Science Online, 1999(1)*** www.psych.ut.ee/esta/online/1999/chronicle/nordost.html.
- Lagerspetz, Mikko und Konrad Maier (2004). „Das politische System Estlands.“ In ***Die politischen Systeme Osteuropas***, Ismayr, Wolfgang. 71-110. Opladen: Leske+Budrich.
- Laitin, David. „Language and Nationalism in the Post-Soviet Republics.“ ***Post-Soviet Affairs*** 12, 1 (1996a): 4-24.
- Laitin, David. „National Revival and Competitive Assimilation in Estonia.“ ***Post-Soviet Affairs*** 12, 1 (1996b): 25-39.
- Laja, Reet. „Women’s organizations as part of the third sector in Estonia.“ Chap. in ***Towards a balanced society - women and men in Estonia***. 66-71. Tallinn: Ministry of Social Affairs u. United Nations Development Programme (online Version: <http://web.archive.org/web/20010820212511/www.undp.ee/gender/en/contents.html>), 2000.
- Lang, Sabine (1995). Öffentlichkeit und Geschlechterverhältnis. Überlegungen zu einer Politologie der öffentlichen Sphäre. In ***Die Asche des Souveräns. Staat und Demokratie in der der Geschlechterdebatte*** (Reihe „Politik der Geschlechterverhältnisse“, Bd. 16 (Hrsg: Klinger, Cornelia; Kreisky, Eva u.a.), 83-121). Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Lauristin, Marju (1997). „Contexts of Transition.“ In ***Return to the Western World - Cultural and Political Perspectives on the Estonian Post-Communist Transition***, Lauristin, Marju; Vihalemm, Peeter u.a. 25-40. Tartu: Tartu University Press.
- Lauristin, Marju und Peeter Vihalemm (1997). Recent Historical Developments in Estonia: Three Stages of Transition (1987-1997). In Lauristin, Marju; Vihalemm, Peeter, ***Return to the Western World - Cultural and Political Perspectives on the Estonian Post-Communist Transition*** (73-126). Tartu: Tartu University Press.
- Lauristin, Marju und Triin Vihalemm (1997). Changing Value Systems: Civilizational Shift and Local Differences. In Lauristin, Marju; Vihalemm, Peeter, ***Return to the Western World -***

Cultural and Political Perspectives on the Estonian Post-Communist Transition (243-263). Tartu: Tartu University Press.

Lehrstuhl Öffentliches Recht und Geschlechterstudien. „Glossar Recht und Geschlecht.“ ***Glossar Recht und Geschlecht***. http://lms.hu-berlin.de/cgi-bin/glossar_recht.pl?Glossar_Recht_und_Geschlecht: Humboldt Universität zu Berlin, 27. Juli 2005.

Lijhart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, London: Yale University Press.

Lippert, Barbara und Gaby Umbach (2005). In ***The Pressure of Europeanisation - From post-communist state administrations to normal players in the EU system***. 82. Europäische Schriften, Institut für Europäische Politik. Baden-Baden: Nomos.

Lippert, Barbara, Gaby Umbach und Wolfgang Wessels (2001). „Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power.“ ***Journal of European Public Policy*** 8, 6: 980-1012.

List, Elisabeth (1986). Homo politicus - femina privata? Thesen zur Kritik der politischen Anthropologie. In Conrad, Judith; Konnertz, Ursula, ***Weiblichkeit in der Moderne - Ansätze feministischer Vernunftkritik*** (75-95). Tübingen: edition diskord.

Local Government Organisation Act (2. June 1993)
(<http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>).

Magyari-Vincze, Enikő. Paper presented at the conference „Gender and Power in the New Europe, the 5th European Feminist Research Conference, August 20-24, 2003, Lund University, Schweden. „Gender (in)equality in the post-socialist Romania.“ ***5th feminist - Workshop Streams***. <http://www.5thfeminist.lu.se/ws.php?id=2&raknare=2>: Lund University, Download: 17.02.2004.

Mänicke-Gyöngyösi, Krisztina (1995a). „Ost- und ostmitteleuropäische Gesellschaften zwischen autonomer Gestaltung und Adaptation westlicher Modernisierungsmodelle.“ In ***Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs***. Leviathan. Sonderheft 15/1995, Hellmut Wollmann, Helmut Wiesenthal, Frank Bönker. 30-53. Opladen.

Mänicke-Gyöngyösi, Krisztina (1995b). „Konstituierung des Politischen als Einlösungen der „Zivilgesellschaft“ in Osteuropa?.“ In ***Der Umbruch in Osteuropa als Herausforderung für die Philosophie***. Bd. 3. Gesellschaften und Staaten im Epochenwandel, Heuer, Brigitte; Prucha, Milan. 223-244. Frankfurt/M., Berlin u.a: Peter Lang - Europäischer Verlag der Wissenschaften.

Markus, Piroska (1999). To be or not to be a „feminist“?. ***The new presence***(November), 19-23.

Matland, Richard E. (2004) Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Uppsala, 13-18 April 2004. „The Representation of Women in Political Parties in Central and Eastern Europe.“ www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/upsala.aspx (Workshop 2).

Mayntz, Renate (1995). Steuerung und Selbstorganisationen in staatsnahen Sektoren. In ***Gesellschaftliche Selbstregulierung und Politische Steuerung*** (9-38). Frankfurt/M: Campus.

Mayntz, Renate und Scharpf, W. Fritz (1995). Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In ***Gesellschaftliche Selbstregulierung und Politische Steuerung*** (39-72). Frankfurt/M: Campus.

Mayntz, Renate. „Kapitel 3: Governance im modernen Staat.“ In ***Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung***. Governance Band 1, Benz, Arthur; Lütz,

Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg . 63-76. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

Mayntz, Renate. 1, März 2004. „Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?.“ ***MPIfG Working Paper 04/1, R. Mayntz: Governance Theory***. <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>: Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung, download: 01.12.2005.

Meier, Petra, Emanuela Lombardo, Maria Bustelo und Maro Pantelidou Maloutas. Paper for delivery at the 2nd Pan-European Conference on EU Politics of the ECPR Standing Group on the EU. Bologna 24-26 June 2004. „Women in political decision-making and gender mainstreaming: obvious partners?.“ <http://www.mageeq.net/docs/magpap05.pdf>: Institute for Human Sciences, Vienna, Download: 29.03.2006.

Menzel, Ulrich (1992). ***Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorien***. edition suhrkamp - Neue Folge Band 718. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag.

Merkel, Wolfgang (1995). „Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften.“ ***PVS Sonderheft Politische Theorien in der Ära der Transformation***, 26: 30-58.

Meurs, Wim van (2004). „Der Weg der baltischen Staaten in die EU.“ ***Der Bürger im Staat*** (Stuttgart) Die baltischen Staaten, 2/3: 134-140.

Meuser, Michael und Ulrike Nagel (1991). Experteninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. In Garz, Detlev; Kraimer, Klaus, ***Qualitativ-empirische Sozialforschung*** (441-468). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Meyer, Dagmar (2004). „Estland im Überblick.“ ***Der Bürger im Staat*** (Stuttgart) Die baltischen Staaten, 2/3: 108-109.

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2001). „Getting on track: civil service reform in post-communist Hungary.“ ***Journal of European Public Policy*** 8, December 6: 960-979.

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, paper prepared for the 8th NISPAce Annual Conference, April 13-15, 2000. ***East Meets West: Adapting Western Frameworks for the Study of Politico-Administrative Relations to Post-Communist Settings***. unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan005574.pdf:2000.

Michael, Bryane. „Introduction: The Challenge of Capacity Building in Central and Eastern Europe.“ ***NISPA Intro chapter.pdf***. users.ox.ac.uk/~scat1663/Publications/NISPA%20Intro%20chapter.pdf:Download: 18.02.2006.

Ministry of Economic Affairs and Communications. „Statute - Government of the Republic of Estonia Regulation no. 323 of 23 October 2002.“ Ministry of Economic Affairs and Communications, 2002. <http://www.mkm.ee/index.php?id=8295>.

Ministry of Economic Affairs and Communications. „Statutes of the Ministry of Economic Affairs and Communications.“ ***Ministry of Economic Affairs and Communications***. <http://www.mkm.ee/eng/index.html?id=2096>:Download: 21.01.2005.

Ministry of Internal Affairs. Word Dokument. „The Structure and Operation of Local and Regional Democracy in Estonia - Situation in 1999.“ o.J.

Ministry of Justice. „Functions of the Ministry.“ ***ENGLISH.JUST.EE:English>Administration>Funktionen of the Ministry***. http://www.just.ee/new_index.php3?cath=1996&id=39:Download 19.1.2005.

- Ministry of Social Affairs, Regulation no. 47 of 4 May 2004 of Minister of Social Affairs. Statutes of the Gender Equality Department. 2004.
- Ministry of Social Affairs, twinning Number EE. „Standard Summary Project Fiche for the Transition Facility.“ Download: 27.07.2006.
http://www.esteri.it/gemellaggi/Transition%20Facility%5CESTONIA%5CTra_EST_EE06_IB_SO01.doc.
- Minkenberg, Michael und Timm Beichelt (2003). Introduction. In *Cultural Legacies in Post-Socialist Europe. The Role of Various Pasts in the Current Transformation* (3-7). Frankfurt/Oder: Frankfurter Institut für Transformationsstudien.
- Morgan, April und Clyde Wilcox (1992). Anti-Feminisms in Western Europe 1975-1987. *West European Politics*, 15(4 (Oct.)), 151-169.
- Müller-Hilmer, Rita (2006). (Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung). *Gesellschaft im Reformprozess*. TNS Infratest Sozialforschung.
 (www.fes.de/inhalt/Dokumente/061017_Gesellschaft_im_Reformprozess_komplett.pdf)
- Nelen, Sarah und Hondghem Annie 2000. *Equality Oriented Personnel Policy in the Public Sector*. Amsterdam: International Institute of Administrative Sciences IOS Press.
- Neukirch, Claus (2003). Konfliktmanagement und Konfliktprävention im Rahmen von OSZE-Langzeitmissionen: eine Analyse der Missionen in Moldau und Estland. Demokratie, Sicherheit, Frieden; 152. Baden Baden: Nomos.
- Nørgaard, Ole und Signe Skovbakke Winding, draft Paper Prepared for the Nordic Political Science Association (NOPSA) Conference, Reykjavik 11-13. *Administrative Traditions and EU-accession: A comparative analysis of the Baltic States*. 2005.
- Nunberg, Barbara (2000). *Ready for Europe - Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*. World Bank Technical Papers No. 466. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Nutt, Mart. „The State - Structure and Symbols.“ *MOFA: Estonia*.
http://www.vm.ee/estonia/kat_400/pea_172/395.html: Estonian Ministry of Foreign Affairs, 31 July 2001 - Download: 15.1.2006.
- OCED. Distributed Public Governance - Agencies, Authorities and other Government Bodies. OECD Publishing, 2001.
- Oesterhaus, Ilona (Berichterstatteerin). „Phare Twinning Project - Development of Administrative Capacities of National Authorities in the Field of Gender Mainstreaming.“ *Draft (6 May 2005) - 3rd Quaterly Report*, Sotsiaal Ministerium. Tallinn, 2005a.
- Oesterhaus, Ilona (Berichterstatteerin). „Phare Twinning Project - Development of Administrative Capacities of National Authorities in the Field of Gender Mainstreaming.“ *5th Quaterly Report - Tallinn, 22nd of November 2005*, Sotsiaal Ministerium. Tallinn, 2005b.
- Oesterhaus, Ilona (Berichterstatteerin). „Phare Twinning Project - Development of Administrative Capacities of National Authorities in the Field of Gender Mainstreaming.“ *1st Quaterly Report (Inception Report) - Tallinn, 19. of November 2004*, Sotsiaal Ministerium. Tallinn, 2004.
- Offe, Claus (1994). Der Tunnel am Ende des Lichts - Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten. Frankfurt/Main, New York: Campus.

- Offe, Claus (2003). „The Politics of Parity - Can Legal Interventions Neutralize the Gender Divide?.“ Chap. in *Herausforderungen der Demokratie - Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen*. 210-226. Frankfurt/New York: Campus.
- Olsen, Johan P. (2002). The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921-952.
- Open Society Institute. „Equal Opportunities for Women and Men - Monitoring law and practice in new member states and accession countries of the European Union.“ *Network Women's Program*, Budapest, Open Society Institute. 2005. www.soros.org/women.
- Orion, Claudine und Choque Poupette (1999). Recherche-action menée par le Monde selon les femmes avec soutien de la Fondation pour les Génération. *Le Genre dans les ONG*. Bruxelles: Le monde selon les femmes.
- Orloff, Ann Shola (1996). Gender in the Welfare State. *Annual Review of Sociology*, 22, 51-78.
- Outshoorn, Joyce (1995). „Administrative Accomodation in the Netherlands - The Department for the Coordination of Equality Policy.“ In *Comparative State Feminism*, Stetson, Dorothy McBride; Mazur, Amy G. 168 - 185. Thousand Oaks, London, u.a: Sage Publications.
- Paabus, Kaido. „Implementing Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service.“ *Update - Support for Improvement in Governance and Management* (Sigmaxweb: www.sigmaxweb.org) May 2005, 8 (2005): 6-9.
- Pateman, Carol (1988). *The sexual contract*. Cambridge, Oxford: Stanford University Press.
- Pedastsaar, Eliko. 9th NISPACE Conference Paper. „Local Government Functions and Their Financing and Local Government Borrowing in Estonia.“ *Call for Papers*. <http://www.nispa.sk/news/conf2001.html>: Download 12.1.2005.
- Peters, Guy. Webpage im Auftrag der World Bank Group. „Four Main Administrative Traditions.“ *Administrative & Civil Service Reform*. <http://www.worldbank.org/search.htm>: Worldbank Group, Download 24.09.2006.
- Pettai, Vello und Marcus Kreuzer (1999). „Party Politics in the Baltic States: Social Bases and Institutional Context.“ *East European Politics and Societies* (Pittsburgh) 13, 1: 150-191.
- Pevkur, Aive, paper presented at the NISPACE Annual Conference, Ljubljana, 11-13 May 2006. *Ethical Values in Estonian Public Service Organisations*. 2006.
- Phare Twinning Project. „Phare Twinning Project - Development of Administrative Capacities of National Authorities in the Field of Gender Mainstreaming.“ *Faltblatt*, Tallinn, Sotsiaal Ministerium. 2004.
- Pieper, Marianne und Encarnación Gutiérrez Rodríguez (2003). Gouvernementalität. Ein sozialwissenschaftliches Konzept in Anschluss an Foucault. Campus.
- Pitkin, Hanna (1967). *The concept of representation*. Berkeley: Univ. of Calif. Press.
- Pollitt, Christopher und Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2te Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Powell, Walter W. und Paul J. DiMaggio (1991). „Introduction.“ In *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Powell, Walter W.; DiMaggio, Paul J. 1-40. Chicago, London: The University of Chicago Press.

Powell, Walter W. und Paul J. DiMaggio (1991). „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.“ In *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Powell, Walter W.; DiMaggio, Paul J. 63-82. Chicago, London: The University of Chicago Press.

Press and Information Department. Fact Sheet January 2005. „Estonia Today - State System of the Republic of Estonia.“ *MOFA: Estonia*. http://www.vm.ee/estonia/kat_400/pea_172/279.html: Estonian Ministry of Foreign Affairs, 10. Oktober 2005 - Download 15.01.2006.

Press and Information Department. Fact Sheet October 2005. „Estonia Today - the Government.“ *MOFA: Estonia*. http://www.vm.ee/estonia/kat_400/pea_172/279.html: Estonian Ministry of Foreign Affairs, Download: 15.01.2006.

Press and Information Department. Fact Sheet October 2005. „Estonian Society: Women and Men - Equal Rights in Estonia.“ *MOFA: Estonia*. http://www.vm.ee/estonia/kat_399/4188.html: Estonian Ministry of Foreign Affairs, 01. June 2004 a - Download: 05.08.2006.

Press and Information Department. Factsheet November 2004. „Estonia Today: Pension Reform.“ *MOFA: Estonia*. <http://web-static.vm.ee/static/failid/275/Pensions.pdf>: Estonian Ministry of Foreign Affairs, 12. November 2004 - Download: 09.02.2006.

Pringle, Rosemary und Sophie Watson (1992). „Women’s interest and the post-structuralist state.“ In *Destabilizing theory: Contemporary feminist debates*, Barrett, M.; Phillips, A. 53-73. Cambridge, U.K: Polity Press.

Public Sector Governance Group. *Public Sector Governance - Four Main Administrative Traditions*. <http://www.worldbank.org/html/extdr/thematic.htm>: World Bank, 2000 - Download: 04.04.2006.

Puzey, Christoph (2003). Creating a Civil Service in Post-Communist Poland: Domestic Interests, ‘Political Memory’ and the Impact of Europeanization. Paper presented for the ECPR General Conference, Marburg, Germany 18-21 September 2003.

Raitviir, Tiina (Berichterstatterin). „Research on Governance: Women and Men Politicians’ Equality.“ *Studyreport of the Project „Mass Media in (Re)Distribution of Power*, Tallinn, Ministry of Social Affairs. 2004. www.medijuprojekts.lv.

Randma, Tiina (2001a). „A small civil service in transition: the case of Estonia.“ *Public Administration and Development - the International Journal of Management Research and Practice* (o.O.) 21, 1 (February 2001): 41-51.

Randma, Tiina (2001b). *Civil Service Careers in Small and Large States - The Case of Estonia and the United Kingdom*. Bd. 47. Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben und Öffentlicher Dienst. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Randma, Tiina 2000. „Public Administration Education: Estonia.“ Chap. in *Building Higher Education Programmes in Public Administration in CEE Countries*. 81-118. Bratislava: NISPACEE and EPAN.

Realo, Anu (1998). „Collectivism in an individualist culture: The case of Estonia.“ *Trames - A journal of the Humanities and Social Sciences* (Tartu) 2 (52/47) 1: 19-39.

Realo, Anu (1999). Dissertationes Psychologicae Universitatis Tartuensis 6. *Individualism and Collectivism: An Exploration of Individual and Cultural Differences*. Tartu: University of Tartu.

- Realo, Anu (2003). Comparison of Public and Academic Discourses: Estonian Individualism and Collectivism Revisited. *Culture & Psychology*, 9(1), 47-77.
- Realo, Anu und Jüri Allik (1999). „A Cross-Cultural Study of Collectivism: A comparison of American, Estonian and Russian Students.“ *The Journal of Social Psychology* 139, 2: 133-142.
- Republic of Estonia, „Official Statistics Act.“ 1997.
<http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=22>.
- Republic of Estonia, *passed 7 February 1996. State Public Servants Official Titles and Salary Scale Act*. 1996. <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>.
- Republic of Estonia. *Public Service Act Estonia*. 1. Januar 1996.
<http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>.
- Rhodes, Rod .A. W. und Patrick Dunleavy (1995). *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*. New York: St. Martin’s Press.
- Robinson, Jean (1995). „Women, the State, and the Need for Civil Society.“ In *Comparative State Feminism*, Stetson, Dorothy McBride; Mazur, Amy G. 221-236. Thousand Oaks, London, u.a: Sage Publications.
- Rose, Richard und Ellen Carnaghan (1994). *Generational Effects on Attitudes to Communist Regimes: A Comparative Analysis*. Studies in Public Policy Nr. 234, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde (Glasgow). Glasgow (Scotland).
- Rösgen, Anne und Maria-Theresia Kratz (2003). Studienbrief 2-010-0312: *Chancengleichheit und Gender Mainstreaming in der EU* (Fachhochschul-Fernstudienverbund der Länder, Europäisches Recht). Berlin: Fernstudienagentur des FVL.
- Saar Poll, & Riigikogu Kantselei. (Download 01.11.2006). Riik ja Rahvas November 2000 - Elanikkonna Monitoring. In Riigikogu.
http://www.riigikogu.ee/msi_arhiiv/uurimused/riik_2000_nov.html.
- Sabatier, Paul A. (1987). Kap. Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change. An Advocacy Coalition Framework. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8(4), 649-692.
- Sabatier, Paul A. (1991). Towards Better Theories of the Policy Process. *Political Science and Politics*, 24(2), 147-156.
- Sabatier, Paul A. (1993). Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In Héritier, Adrienne, *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung* (116-148). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sainsbury, Diane (1994). *Gendering Welfare States*. London: Sage.
- Sauer, Brigitte (2001). In *Die Asche des Souveräns. Staat und Demokratie in der der Geschlechterdebatte* (Reihe „Politik der Geschlechterverhältnisse,“ Bd. 16 (Hrsg: Klinger, Cornelia; Kreisky, Eva u.a.). Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Sauer, Brigitte (2005). Geschlechterkritischer Institutionalismus - ein Beitrag zur politikwissenschaftlichen Policy-Forschung. In Behning, Uta; Sauer, Birgit , *Was bewirkt Gender Mainstreaming? Evaluierung durch Policy-Analysen* (Reihe „Politik der Geschlechterverhältnisse,“ Bd. 25 (Hrsg: Klinger, Cornelia; Kreisky, Eva u.a.), 85-102). Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Schmidt, Manfred G. (1997). *Demokratiethorien. Eine Einführung*. 2. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.

Schnapp, Kai-Uwe (2001). „Politisches Einflusspotenzial von Regierungsbürokratien in OECD-Ländern.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte* B/5.

Schnapp, Kai-Uwe. Vortrag auf der Tagung der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der DVPW. „Stand und Perspektiven der vergleichenden Erforschung von Ministerialbürokratien.“ http://www.politik.uni-halle.de/schnapp/Publication/KUS2004_SekStaatslehre.pdf: Institut für Politikwissenschaft, Uni Halle, Download 6.11.2004.

Schubert, Klaus (1991). *Politikfeldanalyse*. Opladen: Leske+Budrich.

Schuppert, Gunnar Folke (2005). Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen. *Governance-Forschung* (371-469). Baden-Baden: Nomos.

Schweikert, Birgit (2000). Grundlagenpapier zu Gender Mainstreaming. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. unveröff.

Scott, Richard W. (1995). *Institutions and Organizations*. Foundations for Organizational Science. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.

Sellach, Brigitte, Uta Enders-Drägässer, Susanne Baer, Mara Kuhl und Brigitta Kress (2003). *Wissensnetz Gender Mainstreaming für die Bundesverwaltung*. <http://www.gender-mainstreaming.net/gm/wissensnetz.html>: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Download unter <http://www.gender-mainstreaming.net/RedaktionBMFSFJ/RedaktionGM/Pdf-Anlagen/wissensnetz-komplettfassung,property=pdf,bereich=gm,rwb=true.pdf>.

Sellach, Brigitte, Uta Enders-Drägässer, Susanne Baer, Mara Kuhl und Brigitta Kress (2004). *Implementierung von Gender Mainstreaming innerhalb der Bundesregierung. Dokumentation der Umsetzung im Zeitraum 2001 bis 2003*. Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/RedaktionGM/Pdf-Anlagen/gm-abschlussbericht-wiss-begleitung,property=pdf,bereich=gm,rwb=true.pdf>).

SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management. *Estonia - Public Service and the administrative framework assessment 2003*. Paris: OECD, 2003.

Siseministerium - Ministry of the Interior. Press release no. 143, 27.09.2005. „Joint committee comprising government and civic association representatives to begin developing civic initiative support strategy.“ <http://sisemin.gov.ee/atp/index.php?id=16647>: Download: 17.07.2006.

Sootla, Georg und Annika Velthut. Paper presented to NISPACEe 9th Annual Conference, Riga 2001. „Politico-Administrative Dichotomy the „Centre of Government“: The Estonian Example.“ Tallinn: 2001.

Sootla, Georg. Paper presented to NISPACEe 9th Annual Conference, 10-13 May 2001, Riga. „Dimensions of analysis of politico-administrative dichotomy in the core executive.“ Tallinn: 2001.

Sootla, Georg. Paper presented to the 8th NISPACEe Annual Conference, Budapest, April 13-15 2000. „Institutional Context of Politico-Administrative Relations in Estonia.“ 2000.

State Chancellery - Office of European Integration. „National Programme for the Adoption of the Acquis 2001.“ www.riigikantselei.ee/failid/NPAA2001_Estonia_.pdf. 2001.

State Chancellery of the Republic of Estonia. „Estonian public service system.“ *The State Chancellery of the Republic of Estonia*. <http://www.riigikantselei.ee/?id=6339>: Download: 22.02.2006.

State Chancellery of the Republic of Estonia. *Civil Service Yearbook 2003*. Tallinn: State Chancellery of the Republic of Estonia, 2004b.

State Chancellery of the Republic of Estonia. *Civil Service Yearbook 2001*. Tallinn: State Chancellery of the Republic of Estonia, 2002.

State Chancellery of the Republic of Estonia. *Public Administration in Estonia*. Tallinn: State Chancellery of the Republic of Estonia, 2004a; Ministry of Finance.

Statistical Division of United Nations Economic Commission for Europe. *Gender Statistics Database*. <http://w3.unece.org/stat/gender.asp>: United Nations Economic Commission for Europe, 15. Januar 2005.

Stetson, Dorothy McBride und Amy G. Mazur (1995). *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks, London, u.a: Sage Publications.

Stiegler, Barbara (2000). *Wie Gender in den Mainstream kommt - Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming*. Expertisen zur Frauenforschung. Bonn: Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Stiegler, Barbara (2002). *Gender Macht Politik. 10 Fragen und Antworten zum Konzepte Gender Mainstreaming*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung - Abteilung Arbeit und Sozialpolitik. (Expertisen zur Frauenforschung).

Stiegler, Barbara (2003). *Gender Mainstreaming - Postmoderner Schmusekurs oder geschlechterpolitische Chance?*. Abteilung Arbeit und Sozialpolitik. Expertisen zur Frauenforschung. Bonn: Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Strohbach, Astrid (2003). Arbeitspapiere des DFG Projekts Ministerialverwaltung in MOE. „Estlands Weg nach Europa dargestellt am Beispiel der Landwirtschaftsverwaltung.“ http://www.uni-potsdam.de/u/ls_verwaltung/. Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam.

Strohbach, Astrid und Stefanie Tragl (2004). „Reform der Ministerialverwaltung in Estland und Polen seit 1990. Systemtransformation in der Perspektive des EU-Beitritts.“ In *Verwaltungsreformen im Ostseeraum*. 16. Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte, Heyen, Erk Volkmar. 197-233. Baden-Baden: Nomos.

Strohbach, Astrid. Paper DFG-Projekt Ministerialverwaltung in Mittel- und Osteuropa. „Vom Sowjetkolchos zum Musterknaben - die Estnische Ministerialverwaltung am Beispiel der Landwirtschaft.“ www.uni-potsdam.de/u/ls_verwaltung/DFG/dfg_main.htm: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät - Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Download: 30.11.2004.

Sunstein, Cass R. (1997). Why Markets Don't Stop Discrimination. In (ders.) *Free Markets and Social Justice* (151-166). Chicago: Chicago University Press.

Taagepera, Rein. „Parliamentary Culture as a Mirror of General Intercommunication Culture.“ *Political Forum - Parliamentary Culture in Estonia* (www.riigikogu.ee/rva/toimetised) Riigikogu Toimetised, 2/2000 (2000 - Download: 28.04.2006).

Temmes, Markku, Guy B. Peters und Georg Sootla. Paper presented at the 12th NISPAcee Annual Conference, Vilnius, Lithuania, May 13-15, 2004. „The Governance discourse in three countries, a comparison of administrative reform activities in Finland, Estonia and

Russia.“ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018512.pdf>:2004.

Terracciano, A., A. M. Abdel-Khalek, N.Adám, u.a. „National Character Does Not Reflect Mean Personality Trait Levels in 49 Cultures.“ *Science Reprint* 310 (7. Okt. 2005): 96-100.

The President of the Republic of Estonia. „Constitution of the Republic of Estonia.“ *The President of the Republic of Estonia: Constitution of the Republic of Estonia*. <http://www.president.ee/en/estonia/constitution.php>: The President of the Republic of Estonia, 2005.

The State Chancellery. *The State Chancellery of the Republic of Estonia*. English. <http://www.riigikantselei.ee/?lang=en:28.8.2004>.

Tiggemann, Marika und Eha Rüütel (2004). Gender Role Concerns in Estonian and Australian Youth Adults. *Journal of Social Psychology*, 144(1), 93-95.

Tiia Randma-Liiv (2005). *Estonian Central Government: Made in Estonia?*. Potsdam, unveröffentlicht. Manuskript.

Tiina Randma-Liiv. „Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service.“ <http://www.ut.ee/SOAH/eesti/randma.htm>: abgedruckt in: Journal of Comparative Policy Analysis, Volume 7, Number 1 / March 2005, 95 - 115, Download: 27.02.2006.

Titma, Mikk, Nancy Brandon Tuma und Brian D. Silver (1998). „Winners and Losers in the Postcommunist Transition: New Evidence from Estonia.“ *Post-Soviet Affairs* 14, 2: 114-136.

TNS Opinion & Social (2005a). Special Eurobarometer 225 (wave 63.1). *Social values, Science and Technology*. European Commission.

TNS Opinion & Social (2005b). „National Report - Executive Summary - Estonia.“ *Eurobarometer 64.2 (Autumn 2005)*, European Commission. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_en.htm.

Tõnnisson, Kristiina (2004). „Evaluating the Quality of Internal Information Flows and Citizens Interactions in Estonian Local Authorities.“ In *Enhancing the Capacities to Govern: Challenges Facing the CEE Countries*, Michael, B., Kattel, R. und Drechsler, W. 221-223. Bratislava: NISPAcee.

Tõnnisson, Kristiina und Tiina Randma-Liiv (2006). Paper presented at the NISPAcee Annual Conference, Ljubljana, 11-13 May 2006. *Country Public Management Profile: ESTONIA*.

Tragl, Stefanie (2004a). *Landwirtschaftsverwaltung in Polen*. Heft 1. Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa.“ Potsdam: Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation.

Tragl, Stefanie (2004b). *The Development of Polish Telecommunications Administration (1989-2003)*. Heft 2. Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa.“ Potsdam: Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation.

Tragl, Stefanie (2007) Dissertation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät Potsdam, im Verfahren. *Zwischen Europäisierung und innenpolitischer Auseinandersetzung: Der Umbau der Ministerialverwaltung in Estland und Polen*.

Trummal, Aire und Mikko Lagerspetz (2001). „The Profile of Estonian Civil Society - a preliminary report on the civicus index on civil society project in Estonia.“ *Civicus Index on Civil Society Occasional Paper Series*. Juli, 1, Issue 6. Avatud Eesti Fond.

UNDP Estonia. Estonian Human Development Report 2000. „1. Political Aspects of Human Development.“ ***EESTI INIMARENGU ARUANNE 2000: 1.3. Estonian Administrative Capacity as Compared with the European Administrative Sphere.***
<http://web.archive.org/web/20020324120807/www.undp.ee/nhdr00/en/1.3.html>: UNDP Estonia, Download: 12.08.2004.

United Nations Department of Public Information. (1996). Platform for Action and the Beijing Declaration. ***Fourth World Conference on Women, Beijing, China. 4-15 September 1995.*** New York.

United Nations Division for the Advancement of Women of the Dep. of Economic and Social Affairs. Expert Group Meeting: „The role of national mechanisms in promoting gender equality and the empowerment of women: achievements, gaps and challenges,“ 18 October 2004. www.un.org/womenwatch/daw/egm/nationalm2004/AideMemoire_18Oct04.pdf: United Nations Organisation, Download: 29.03.2006.

Urdze, Andrejs (2004). „Die Rückkehr der baltischen Staaten nach Europa.“ ***Der Bürger im Staat*** (Stuttgart) Die baltischen Staaten, 2/3: 102-107.

Väärtnõu, Oliver (2004). „Overview of the Estonian public service.“ Chap. in ***Development of the Estonian public service.*** Yearbook 2003. 86-92. State Chancellery.

Valiente, Celia (1995). „The Power of Persuasion - The Instituto de la Mujer in Spain.“ In ***Comparative State Feminism***, Stetson, Dorothy McBride; Mazur, Amy G. 221-236. Thousand Oaks, London, u.a: Sage Publications.

Valiente, Celia. Paper Presented at the ECPR Conference. Granada, 14-19 April 2005. „Developing Countries Matter: An Overview of Research on State Feminism Worldwide.“ ***European Consortium for Political Research - Joint Session Paper Archive - Granada 2005.*** <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/granada.aspx> Workshop => Workshop # 18 - State Feminism and Women's Movements: Assessing change of the last decade in Europe, forthcoming (2007) in *Politics & Gender*, Journal of the American Political Science Association: Download: 10.07.2005.

van der Molen, Irna und Irina Novikova. (2005). Mainstreaming gender in the EU-accession process: the case of the Baltic Republics. ***Journal of European Social Policy***, 15(2), 139-156.

Värv, Aivi (2002). ***Gender Equality and Statistics in Estonia - Developments during 10 Years of Independence.*** Conference of European Statisticians (23-25 September 2002, Geneva, Switzerland) - ECE Work Session. Statistic Commission and Economic Commission for Europe Working - Paper No. 5. United Nations Economic Commission for Europe, <http://www.unece.org/stats/documents/2002.09.gender.htm>.

Velthut, Annika (2001). Paper presented to NISPAcee 9th Annual Conference, Riga 2001. „Prime Minister's Roles and Sources for Authority in Cabinet Decision Making: The case of Estonia.“

Verheijen, Tony (2001). Politico-Administrative Relations - Who rules?. NISPAcee.

Verloo, Mieke (2001). ***Another Velvet Revolution? - Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation.*** 05/2001. IWM Working Paper. Wien: Institut für die Wissenschaft vom Menschen.

Verloo, Mieke und Yvonne Benschop (2002). Shifting Responsibilities: The Position of Equality Agencies in Gender Mainstreaming. ***Management international***, 7(1), 93-101.

Vihalemm, Peeter, Marju Lauristin und Ivar Tallo (1997). „Development of Political Culture in Estonia.“ In ***Return to the Western World - Cultural and Political Perspectives on the***

Estonian Post-Communist Transition, Lauristin, Marju; Vihalemm, Peeter u.a . 197-210. Tartu: Tartu University Press.

Vihalemm, Triin (1997). „Changing Discourses on Values in Estonia.“ In *Return to the Western World - Cultural and Political Perspectives on the Estonian Post-Communist Transition*, Lauristin, Marju; Vihalemm, Peeter u.a . 265-278. Tartu: Tartu University Press.

Wallace, Claire (1995). „Eine Westfeministin geht in den Osten.“ *Transit*. Westliche Theorien - Östliche Weisheiten. Heft 9 - Sommer 1995. 128-145: Frankfurt am Main, Institut für die Wissenschaft vom Menschen - Verlag Neue Kritik.

Weber, Max (1973 (5. überarb. Auflage). *Soziologie - Universalgeschichtliche Analysen - Politik* (Winckelmann, Johannes). Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.

Windhoff-Héritier, Adrienne (1995). *Policy-Analyse: eine Einführung*. Frankfurt/M: Campus.

Wollmann, Hellmut (2004). „Transformation der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen in postkommunistischen Ländern: Zwischen „(Re-)Politisierung“ und „Entpolitisierung.“ *Schriften zum Öffentlichen Recht*. Vol. 950. *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung - Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag*, Benz, Arthur; Siedentopf, Heinrich; Sommermann, Karl-Peter . 575-592. Berlin: Duncker&Humboldt.

Woodward, Alison (2001). „Die McDonaldisierung der internationalen Frauenbewegung.“ *Zeitschrift für Frauenforschung und Geschlechterstudien* (Bielefeld) 19. Jhg, 1+2: 29-44.

Woodward, Alison (2003). „Building velvet triangles: gender and informal governance.“ In *Informal governance in the European Union*, Christiansen, Thomas; Piattoni, Simona. 76-93. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Woodward, Alison (Vortrag WZB Colloquium 15. Juni 1999). (1999). *Mainstreaming as European Policy Innovation: Speaking the Language of Power to Gender Test the State*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.

World Values Survey Association. (Download: 7. März 2007). Online Data Analysis - 1999-2004 - Estonia. In *World Values Survey*, <http://www.worldvaluessurvey.org/>.

Wulf, Meike (2005). *Historical Culture, Conflicting Memories and Identities in post-Soviet Estonia*. Series on ‘Making Sense of History’. Oxford, New York: Berghahn Books, (im Erscheinen).

Yin, Robert K. *Case study research: design and methods*. Beverly Hills u.a: Sage, 1985 und 1994 2. Aufl.

Zapf, Wolfgang (2004). Modernization Theory and the non-western World. Paper presented to the Conference Comparing Processes of Modernization - University of Potsdam, December 15-21 2003. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.

Zepa, Brigita. „Confidence in Institutions: Estonia, Latvia and Lithuania.“ www.biss.soc.lv/downloads/publications/instit_confidence.pdf#sear: Baltic Institute of Social Science, Download: 24.10.2006.

Zubek, Radoslaw (2001). „A core in check: the transformation of the Polish core executive.“ *Journal of European Policy* 8, 6: 911-932.